

DEVLETİ YENİDEN KEŞFETMEK: DEVLET GÜCÜNÜN GÖSTERGESİ OLARAK İDARİ KAPASİTE

Gülise GÖKÇE*

Özet:

Son yıllarda hem dünyada hem de Türkiye’de küreselleşme, devletin küçültülmesi, özel sektör ve sivil toplumun güçlendirilmesi, devletin dönüşümü, yönetim gibi kavramların eşliğinde toplumsal yaşamın her alanında önemli bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşüm sürecinden doğal olarak en çok ülkelerin kamu yönetimi sistemleri etkilenmiş ve etkilenmektedir. Bu bağlamda Türk kamu yönetimi sistemi de; hızlı bir “yeniden yapılanma” sürecine girmiştir. Ancak, literatürde yaygın olan bir görüşe göre, her yeniden yapılanma girişimi, aynı zamanda devletin mevcut içeriğinin “boşaltılması” ve yeni anlayışlar ve akımlar doğrultusunda “yeniden doldurulması” sonucunu doğurmaktadır. Kuşkusuz her “boşaltma” doğrudan “doldurma” anlamına gelmemektedir. Devletin içeriğinin yeniden doldurulmasındaki başarı derecesinin, o devletin idari kapasitesinin güçlülük derecesi ile paralellik arz ettiğinin özellikle altı çizilmektedir. Başka bir deyişle, bir devletin idari kapasitesi yeterince güçlü kılınmadan, o devletin en kritik unsuru olan kamu yönetimi sistemini yeniden yapılandırma yönündeki girişimlerin, öngörülemeyen bazı olumsuz sonuçlara yol açabileceği hususuna özellikle vurgu yapılmaktadır. Ancak, literatürde idari kapasitenin anlamı ve unsurları, yeterince açıklığa kavuşmuş gözükmemektedir. Bu nedenle, bu çalışmanın öncelikli amacı, devlet reformu tartışmaları temelinde idari kapasite kavramının anlamını ve bileşenlerini belirlemek ve bu bağlamda, Türk kamu yönetimi sisteminin mevcut durumunu genel hatlarıyla analiz etmektir.

Anahtar Kelimeler: Devlet reformu, iyi yönetim, idari kapasite, güçlü ve zayıf devletler

BRINGING THE STATE BACK: ADMINISTRATIVE CAPACITY AS AN INDICATOR OF THE STATE POWER

Abstract:

The system of Turkish public administration has in recent years been subjected to a series of fundamental reconstruction process. According to one common doctrine

* Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ggokce@selcuk.edu.tr

in political literature, every attempt of reformation is usually result in emptying the existing context of state and redefine it in accordance with the new understandings and approaches. Certainly every emptying process does not necessarily mean a new filling process. It is especially emphasized that the success level of new filling process of the state context is determined by the power of administrative capacity. In other words, the attempts of reconstruction of public administration system which is the most critic element of state may cause to unexpected severe results without strengthening the state administrative capacity. However, definition and the elements of administrative capacity seem not to be clearly understood in the existing literature. For this reason, the major purpose of this study is to determine the definition and composition of administrative capacity based on the discussion of state reforms, and in this context, we will also try to analyze the existing system of Turkish public administration in general.

Keywords: State reform, Good Governance, Administrative Capacity, Strong and Weak States

GİRİŞ

Küreselleşme süreci; bir yandan Dünya’da ekonomik entegrasyonun artmasına yol açarken, öte yandan bu sürecin mantıksal bir uzantısı olarak ekonomik, politik, sosyal ve kültürel alanlarda karşılıklı bağımlılıkların oluşmasına zemin hazırlamıştır. Başka bir deyişle, küreselleşme, ülkeler arasındaki entegrasyonu genişleterek ve derinleştirerek, karşılıklı ilişkileri arttırmakta ve güçlendirmektedir. Dünya’da artan bu karşılıklı bağımlılık olgusu, ülkelerin sosyal, siyasal ve ekonomik sistemlerini, ülkelerin geleneksel yönetim sistemlerinin değişimini gerekli kılan yeni ihtiyaç ve taleplerle karşı karşıya bırakmıştır. Bu süreçten en çok devletlerin kamu yönetimi sistemlerinin etkilendiği bir gerçektir.

Küreselleşmenin özellikle kamu yönetimi üzerinde etkileri ve sonuçları, kamu yönetiminin temel varsayım ve ilkelerinin yeniden değerlendirilmesine yol açmıştır. Başka bir deyişle, küreselleşme, devletin rolü ve konumu ve bu bağlamda da yeniden yapılandırılması ile ilgili kuramsal tartışmaları ve araştırmaları motive edici ve küresel düzeyde de konuya ilginin yaygınlaşmasını hızlandırıcı bir işlev görmüştür. 1970’li yılların sonlarına doğru, Dünya ölçeğinde yaşanan mali krizin gerçekte bir devlet krizi olduğunun ortaya çıkması ile birlikte Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar tarafından desteklenerek beslenen “devlet reformu” tartışmaları, küresel bir nitelik kazanmıştır. Küreselleşmenin “Washington konsensüsü” (Fukuyama, 2005:17) olarak bilinen ve tam olarak neo-liberal akımı öne çıkaran bir ideolojik projeye birleşmesi, devlet reformu tartışmalarının yönünü ve şeklini önemli ölçüde şekillendirmiştir. 70’li yılların sonlarında başlayan ve günümüze kadar süren devlet reformu tartışmaları; müdahaleci devletten minimal devlete, oradan da yönetim/iyi

yönetişim, etkin ya da güçlü devlet kavramlaştırmasına kadar uzanarak, günümüzde iyi yönetim ve güçlü devlet üzerinde odaklanmıştır.

Çağdaş Dünyada ne minimalist devlet, ne de müdahaleci devlet sürdürülebilir kalkınmayı garantileyebilmiştir (Jreisat, 2004:20). Bu nedenle, devlet reformu tartışmaları, müdahaleci ve minimal devlet anlayışlarını bir potada eritme çaba ve gayreti içinde kalmıştır. Bu çabanın bir sonucu olarak iyi yönetim modeli, ortaya konulmuştur. İyi yönetimde vurgu, tekrar, tasfiye edilmek istenen devlete kaymıştır (Güler, 2005:15). Ancak, tüm bu girişimlerin minimal devlet anlayışının üzerine inşa edildiği neo-liberal ideolojinin ve yeni muhafazakarlık akımının değerlerine meşruiyet kazandırmaktan başka bir işlev görmediği görüşü yaygındır (Güler, 1996; Fukuyama, 2005). Bu gelişmenin doğal bir sonucu olarak, devlet reformu tartışmalarında arayış devam ederek, ilgi tekrar devlet olgusu üzerinde odaklanmış ve bu gelişme literatüre, “Devleti yeniden keşfetmek” ya da “Devlete geri dönüş” söylemi altında “güçlü devlet” yaklaşımı olarak yansımıştır. “Güçlü Devlet” anlayışının özünü ise, ‘devlet kapasitesi’ ya da ‘idari kapasite’ kavramı oluşturmaktadır.

“Güçlü Devlet” bağlamında “idari kapasite” kavramı da bu çalışmanın ana konusunu oluşturmaktadır. İdari kapasite kavramı ekseninde devlet sınıflandırmalarının yapılması (‘güçlü’ ya da zayıf) gerçeği, kavramın yalnızca kuramsal açıdan değil; aynı zamanda Türkiye ile ilişkili olarak pratik açıdan da oldukça önemli olduğunu göstermektedir.

Türkiye hem IMF, hem Dünya Bankası ve hem de AB’nin idari kapasitesini iyi yönetim standartlarına uyumlaştırması yönünde bazı temel değerlere itaat etmeye zorlanmaktadır. Türkiye de bu baskının çeşitli alanlarda yaptığı ve yapmayı planladığı reformlarla üstesinden gelmeye çalışmaktadır. Ancak, bundan önceki reform çalışmalarına yönelik olarak ortaya konan “kamu yönetiminin idari kapasitesinin ve performansının etkinliğinden çok, kurumsal şekilmiş gibi algılandığı” yönündeki eleştirilerin (Aksoy, 1998:13; Aykaç,1991:82; Özşen,1998:87; Aykaç ve diğ., 2003: 154) günümüzde de geçerliliğini koruduğu rahatlıkla söylenebilir. Nitekim, AB sürecinde bir çok yasa çıkarılmakta ve kurum oluşturulmakla birlikte uygulama alanında ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu yaşanan sıkıntılar acaba, Türkiye’de devletin idari kapasitesinin yeterince güçlü olmamasından mı kaynaklanmaktadır? sorusunu ister istemez gündeme taşımaktadır.

Devlet reformu tartışmaları, devleti güçlü kılmının yolunun devletin faaliyet sahasının küçültülmesi ya da daraltılması olduğu gerçeğinin altını çizmektedir. Ancak, burada, hangi yolun, ya da stratejinin daha doğru olduğu sorusu ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyişle, optimal reform yolu, devletin idari kapasitesini güçlendirdikten sonra mı devletin faaliyet sahasının küçültülmesinin daha uygun olacağı; ya da tam

tersi, devletin faaliyet sahasını daralttıktan sonra mı güçlü bir idari kapasite oluşturma yoluna gidilmesinin daha uygun olacağı, yoksa her ikisini aynı anda gerçekleştirerek mi idari kapasitenin güçlü kılınabileceği sorusunu ortaya atmaktadır.

Çalışmamız kapsamında vurgunun idari kapasite üzerinde olmasının, başka bir deyişle, öncelikli olarak idari kapasitenin gücünün tesis edilmesinin gerekliliğinin, devlet faaliyet sahasının daraltılmasından daha önemli ve öncelikli olduğu düşüncesinden hareket edilmektedir. Konu ile ilgili literatürde son yıllarda savunulan bazı görüşlerle kısmen de örtüşen bu görüşün ne ölçüde geçerli olup olmadığını ortaya koyabilmek amacıyla, öncelikle devlet reformu tartışmalarının temel hareket noktası olarak alınması kaçınılmaz görülmektedir. Bu nedenle, idari kapasite kavramının anlamı ve kapsamına yönelmeden önce, bu kavramın hangi bağlamla ilişkili olarak ortaya çıktığının saptanması açısından, devlet reformu tartışmalarında belirleyici olan ana yaklaşımlar üzerinde durulmuştur.

D) DEVLETİN ROLÜ VE KONUMU İLE İLGİLİ TARTIŞMALAR

Pierson, devlet analizinde karakteristik olarak iki soru sorulduğunu belirtmektedir. Bunlar; “Devlet ne olmalıdır?” ve “Devlet ne yapmalıdır?” sorularıdır. Pierson, bu soruların çerçevesini ise, “herhangi bir siyasi otoritenin kurulması ve sürdürülmesi ile devlet ile mensupları arasındaki ilişki tarzının nasıl olması gerektiği ve devlet aygıtının (eyleminin) kabul edilebilir sınırlarının ne olması gerektiği” şeklinde açmaktadır (2000:21).

Yirminci yüzyıl devlet reformu tartışmalarının, büyük oranda bu iki soru etrafında odaklandığı; başka bir deyişle, devletin gücünün ve ideal boyutunun ne ve nasıl olması gerektiği sorusu etrafında şekillendiği gözlemlenmektedir.

Tarihsel olarak bakıldığında, devlet reformu tartışmalarının krizlerle çok yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Nitekim, devletin rolü ve konumu ile ilgili ilk sorgulama, 1920’li yıllarda yaşanan krizle gündeme gelmiştir. 1920’li yıllardaki kriz, “kapitalist sistemin özel girişim ağırlıklı yapısında kendini göstermiş, Keynesgil bir yaklaşım üzerine oturtulmuş bir devlet müdahalesi ve yönlendirmesi anlamına gelen sosyal devlet ya da sosyal refah devleti konsensüsü ile aşılmıştır” (Aksoy, 1998:3). Bu politikanın doğal bir sonucu olarak devletin boyutu, işlevleri ve faaliyet sahası, “totaliter olmayan tüm ülkelerde aşırı derecede genişlemiştir” (Fukuyama, 2005:15). Başka bir deyişle, bu politikanın karakteristik özelliği olan “çok devlet”, “çok kamu” (Aksoy, 1998:3) ve onun yol açtığı verimsizlik ve beklenmedik sonuçlar, neo-liberal muhafazakâr ya da yeni sağ (Thatcherizm ve Reaganizm) şeklinde ifade bulan şiddetli tepkilere yol açmıştır.

Dünyada 1970'lerde yaşanan küresel krizin ardından 1980'lerde özellikle ABD'de ve İngiltere'de de uygulama alanı bulan neo-liberal politikaların programı, küreselleşme sürecinin temel aktörleri olan Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların amaçları ile örtüşmektedir (Güzelsarı, 2003:25). Bu kuruluşlar arasında öncelikli bir işlev üstlenen Dünya Bankası için, bir yandan küresel düzeyde yaşanan ekonomik kriz, öte yandan da az gelişmiş ülkelerin borç krizi yeni dönemin başladığının ilk işaretlerini vermektedir (Güler, 1996:81). Dünya Bankasının ilgisi, 1980 öncesinde devlet-ekonomi arasındaki ilişkide daha çok piyasanın işleyişi üzerinde odaklanırken, 1980 sonrasında Bankanın dikkati, devletin rolü üzerine yoğunlaşmıştır. Bu dönemde Bankanın yeni söylemi "yapısal uyarılama" kavramı etrafında şekillenmeye başlamıştır (Güzelsarı, 2003:26). "Yapısal Uyarılama"nın özünü ise, "özelleştirme" oluşturmaktadır. "Yapısal Uyarılama" politikaları, devletin ekonomiye müdahalesini en aza indirmeye, sınırlama ve böylece devletin faaliyet alanını daraltma amacını gütmektedir (Aksoy, 1998:4; Güler, 1996:80/81). Bu bağlamda "yapısal uyarılama"nın temel amacının, devletin küçültülmesinden başka bir şey olmadığı söylenebilir. Böylece de 'müdahaleci devlet' söyleminin yerini "minimal devlet" söylemi almış olmaktadır

"Minimal devlet" anlayışı çerçevesinde devlet reformunun yönelimi "yapısal uyarılama" politikalarının da bir gereği olarak, "kamu işletmeciliği" söylemi ve uygulamaları doğrultusundadır. Bu bağlamda "minimal devlet" şu bileşenlerle karakterize edilmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:34; Aksoy, 1998:10/11; Güler, 1996:8/51):

- i) Devletin faaliyet alanının daraltılması;
- ii) Daraltılan bu alanda kamu faaliyetinin, işletmecilik anlayışı (etkinlik, verimlilik) çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel sektör katkılarıyla işletilmesi;
- iii) Devletin kamu yararı doğrultusunda merkezi işlevlerinden geri çekilmesi ve yalnızca güvenlik ve adli işlevler üzerine odaklanması;
- iv) Adem-i merkezîyetçi bir yapının benimsenmesi; başka bir deyişle, hiyerarşik bürokratik örgütlenme anlayışından vazgeçilerek, yerinden yönetim ağırlıklı bir yönetim ve örgütlenme anlayışının benimsenmesi;
- v) Vatandaş kavramının müşteri olgusu ile değiştirilmesi;
- vi) Performans, kontrol ve hesap verilebilirliğin temin edilmesi;
- vii) Kamu sektöründe "girişimci kültür"ün yaygınlaştırılması, yani "girişimci devlet" anlayışının benimsenmesi.

“Minimal devlet” anlayışı, bilindiği gibi, devlet ve toplum arasındaki kurulu dengeyi kamu sektöründen özel sektör lehine genişletme ve değiştirme hedefine sahiptir. Buna bağlı olarak devlete de yeni bir rol atfedilmektedir. Bu bağlamda, “minimal devlet” anlayışında devlete “koordinatör” ya da “hakem” rolü yüklenmektedir.

1970’li yılların sonlarından itibaren uygulanan neo-liberal politikaların, 1980’li yılların sonlarına doğru ciddi bir muhalefetle karşı karşıya kaldığı söylenebilir. Eleştiriler yalnızca küreselleşme karşıtlarından değil, aynı zamanda ekonomi alanında da tanınmış düşünürlerden gelmiştir (Rodrik, 1997; Stiglitz, 2002). Eleştiriler; bazı alanlarda devlet küçültülürken, eşzamanlı olarak başka alanlarda da güçlendirilmesi gerektiği ise uygulamaların çoğu zaman tek boyutlu gerçekleştiği, hatta çoğu zaman devlet faaliyeti azaltılırken devlet gücünün de azaltıldığı ve bunun sonucunda birçok ülkenin siyasi, sosyal ve ekonomik durumunun reform öncesinden çok daha kötü bir boyut kazandığı yönündedir (Fukuyama, 2005: 17-18). Başka bir deyişle, neo-liberal politikaların beklenenin aksine; sürdürülebilir kalkınmayı sağlayamaması, toplumsal alanda yıkımlara yol açması ve buna paralel olarak “yapısal uyarlama” politikalarının toplumsal tahribatları hızlandırması ve bu dönemde de dünya genelinde mali krizlerin (Meksika, Uzak Doğu, Arjantin, Türkiye) yaşanması şeklinde eleştirilmiştir. Bunun sonucu olarak Dünya Bankası, neo-liberalizmin “minimal devlet” söyleminin içine düştüğü durumdan çıkış olarak söylemini değiştirme yolunu seçmiş ve Dünya kamuoyunun dikkatine “minimal devlet” söylemine bir seçenek olarak “yönetişim” söylemini sunmuştur (Güzelsarı, 2003; Aygül, 1998; Eryılmaz, 2002a).

A) “Yönetişim” ve “İyi Yönetişim” Anlayışı

1990’ların başında önce “yönetişim” olarak, daha sonraları da “iyi” sıfatının eklenmesi ile “iyi yönetişim” şeklinde ifade edilen kavramın, kelimenin tam anlamıyla kariyer yaptığı söylenebilir. Hatta kavram o kadar popülerlik kazanmıştır ki, bazı düşünürler bu gelişmeler sonucunda disiplinin adının belki de “yönetişim” olarak değişebileceğini dahi ima etmişlerdir (Dunsire, 1995).

Kavrama bu kadar popülerlik kazandıran nedir? Başka bir deyişle, kavram hangi özelliğinden dolayı hem uluslararası kuruluşların (Dünya Bankası, IMF, OECD, BM, AB) hem de akademik camianın ilgisini ve desteğini sürekli kazanabilmiştir? Bu soru kendiliğinden gündeme gelmektedir.

“Yönetişim” ve “iyi yönetişim”in bu denli destek bulması, bu yaklaşımın Devlete biçtiği rol ile yakından ilişkilidir. “Minimal devlet” söyleminin neredeyse “yok farz ettiği” ya da “küçülterek özelleştirdiği” Devlet, yönetişim söyleminde yeniden keşfedilmektedir. 1990’ların başında piyasa ve Devletin birbirlerini dışlamadıkları;

aksine birbirlerini tamamladıkları ya da Weiss ve Hobson' ın ifadeleriyle “yaşamsal olarak birbirine bağlı” (1999:19) oldukları savı, açıktan dillendirilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda yönetim kavramını ilgi çekici kılan, Devlete yüklenen yeni anlam ve roldür. Yönetişim anlayışında Devletin rolü “hizmet sunmaktan daha çok, toplumdaki bireyleri güçlendirmek, yetkilendirmek ve yapabilirliklerini arttırmak” (Tekeli, 1990:249) şeklinde tanımlanmaktadır.

Literatür incelendiğinde “yönetişim” kavramının farklı anlamlarda kullanıldığı görülmektedir. Bu tanımların ortak noktası, “hükümet olmadan yönetme”dir (Rosenau, 1992:13). Bu bağlamda yönetim, bürokrasideki hiyerarşi yerine; eşitlerarası ilişkiyi, yöneten-yönetilen ayırımı yerine de, birlikte yönetme iddiasını taşıyan yeni bir yönetim biçimine işaret etmektedir (Osborne ve Gaebler, 1993; Aykaç,1999; Güler, 2005; Eryılmaz,2002b; Saygılıoğlu ve Arı, 2003; Güzelsarı, 2003; Çukurçayır, 2003; Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Toprak-Karaman, 2000; Bayramoğlu, 2005). Bu da, yönetişimin; devlet-piyasa-sivil toplum ortaklığı üzerine inşa edildiğini ifade etmektedir. Burada aktörlerin özerkliği esastır. Kavram, idarenin salt yetki ve gücüne dayanmadan sorumlu aktörlerin sorunları ele alma ve çözümde yeterli kapasiteye sahip olduklarını kabul etme anlamına gelmektedir (Palabıyık, 2004:66).

Yönetişim kavramında Devlete biçilen katalizör rolü, “kürek çeken değil, dümen tutan” (Osborn ve Gaebler,1993; Aykaç, 1999; Eryılmaz, 2002b), yani yol gösteren, yönlendiren Devlet kavramlaştırmasını ifade etmektedir. Bu anlayışa göre, karar alma ve hizmet sunumu arasında bir ayrıma gidilerek, devletin hizmet sunum sistemlerini özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına devretmesi gerektiğine işaret edilmekte ve devlete hizmet sunumunda rol alacak olan kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan çoklu yapıyı koordine etme gibi, sınırlı bir işlev yüklenmektedir (Güler, 2005:37; Güzelsarı, 2003:23). Gerçi yönetim kavramında Devlet “eşitler arasında birinci” olarak görülmektedir (Leftwich, 1993:605). Bunun da temel nedeni, Devletin “kanun yapma” ve “anayasal düzeni” sağlama rolüdür (Hirst ve Thompson, 1998:212).

Yönetişim kavramının anlamını belirleme girişiminde bazı farklılıklar söz konusudur. Kuramsal bazda düşünürler kavramı daha çok siyasi bağlamında kullanırken, Dünya Bankası, kavramı etkili ve sorumlu Devlet anlamında kullanmaktadır (Stoker, 1998:17-18). Dünya Bankası yönetim kavramını, bir ülkenin ekonomik ve toplumsal kaynaklarının yönetilmesinde gücün kullanılma biçimi olarak tanımlarken, yönetişimin ekonomik, siyasal ve yönetsel olmak üzere, “iyi yönetim” adıyla kavramlaştırılan üç boyutu bulunduğuna dikkati çekmektedir (Palabıyık, 2004:66).

Bu üç boyut “ekonomik yönetim”, “siyasal yönetim” ve “yönetimsel yönetim” şeklinde sınıflandırılmaktadır.

- Ekonomik yönetim; bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini diğer ekonomilerle ilişkilendiren, yoksulluk ve işsizliği azaltan ve yaşam düzeyini yükselten karar süreçlerini;

- Siyasal yönetim; politika üretimi ve bunu belirlemeye ilişkin karar sürecini;

- Yönetimsel yönetim; politikaların uygulama sistem ve sürecini

ifade etmektedir (World Bank, 1992; Palabıyık, 2004:66).

Dünya Bankası, Devleti, “yönetim”e ek olarak, “etkin devlet” kavramlaştırması ile yeniden tanımlamakta ve bu çerçevede “Devletin müktedirliği ve etkinliği” ayırımına vurgu yapmaktadır.

Devletler açısından müktedirlik; hukuk düzeni, mülkiyet hakları, makro-istikrar, kamu sağlığı ve temel altyapı gibi, toplu hizmetleri gerçekleştirme ve teşvik etme yeteneği; etkinlik ise, bu yeteneğin söz konusu hizmetlerin karşılanması ile ortaya çıkmasıdır. Bunun anlamı, Devlet mevcut kapasitesini toplum yararına kullanmıyorsa, müktedir olabileceği, ancak etkin olamayacağıdır (World Bank, 1997:4-5; Saygılıoğlu ve Arı, 2003:71). Başka bir deyişle, Dünya Bankası “minimal devlet” söylemi çerçevesinde Devletin faaliyet sahasını daraltarak, özel sektörün gücünü ve etkinliğini artırma stratejisini izlerken, yönetim ile de yeniden devletin kapasitesini artırma stratejisini izlemektedir. Ancak, burada devletin kapasitesinin, piyasa bakış açısıyla daha çok piyasaları destekleyen ve onlara hareket alanı tanıyan yasaları hayata geçirme noktasında önem arz ettiği de bir gerçektir.

Sonuç olarak, yönetimin özünü “yeni sorumluluk dağılımı” söylemi, başka bir deyişle, “minimal devlet”in temel felsefesini oluşturan devletin küçültülmesi sorunsalı değil; piyasanın etkinliği açısından Devletin müdahale biçimlerinin yeniden düzenlenmesi konusu oluşturmaktadır. Bu bağlamda “yeni sorumluluk dağılımı” söylemi de devlet-piyasa-sivil toplum ve vatandaş arasındaki rol dağılımının yeniden belirlenmesini ve düzenlenmesini içermektedir. Böylece, “minimal devlet” anlayışındaki “devletin devre dışı bırakılması” söyleminin yerini, yönetim ile birlikte “sorumluluk dağılımı” söylemi almaktadır.

B) “İyi Yönetim”in Bileşenleri

Yönetim kavramının anlamını belirlemeye yönelik yaklaşımlarda bazı farklılıklar söz konusu olsa da, yönetimin “iyi yönetim” olarak da adlandırılan bazı genel ilkelerden soyutlanamayacağına özellikle vurgu yapılmaktadır.

Literatür incelendiğinde “iyi yönetim”in göstergelerinin ne olduğu konusunda genelde bir tutarlılık ve uzlaşma söz konusu olsa da, iyi yönetimin ilkeleri hususunda bazı farklılıkların bulunduğu gözlemlenmektedir. Bu nedenle, aşağıda, Dünya Bankası adına Kaufmann ve Kraay (2005) tarafından hazırlanan “yönetişim göstergeleri”ne ve Avrupa Birliği’nin “White Paper”de (2001) ortaya koyduğu ilkelere kısaca değinmek gerekli görülmüştür.

Kaufmann ve Kraay (2005) çalışmalarında “yönetişim” kavramının özelliklerine denk düşecek biçimde, “yönetişim göstergelerini” altı grupta toplamaktadır. Bunlar: *ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, siyasal istikrar, yönetimin etkinliği, yasaların ve mevzuatın kalitesi, hukukun üstünlüğü, yolsuzlukla mücadele* ilkeleridir.

Kaufmann ve Kraay, 209 ülkede yönetim göstergelerini değerlendirdikleri (300’den fazla ölçütün oluşturduğu yeni yönetim veri tabanına dayandırdıkları) analizlerinde, “daha iyi yönetim” ile “daha iyi kalkınmanın” çıktıları arasında güçlü bir ilişkinin varlığını ileri sürmektedirler (2005).

Avrupa Birliği komisyonu tarafından üye ülkelerde demokratik yönetimin geliştirilmesi amacıyla hazırlanan “White Paper”de (2001) bazı ilkeler ortaya konmaktadır. Bunlar: *açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık* ilkeleridir.

Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan “İyi Yönetişimin Temel Unsurları” adlı yapıtta iyi yönetimin birbirleri ile sıkı ilişki içinde olan ve birbirleriyle anlam kazanan başlıca sekiz özelliği olduğuna vurgu yapılmaktadır. Bunlar (2003:VIII): *katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, çabuk cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon* ilkeleridir.

Bu ve konuyla ilgili diğer (Stoker, 1998; Nelissen, 2002) çalışmalardan hareketle iyi yönetimin temel ilkeleri; *katılımcılık, hukukun üstünlüğü, açıklık, eşitlik, yerindelik, stratejik vizyon, etkinlik, hesap verebilirlik, ortaklık, sorumluluk* olarak sıralanabilir.

Bu ilkelerin hem ilgili yabancı ve Türkçe literatürde, hem Dünya Bankası raporlarında, hem de Beyaz Kitap’ta hangi anlam alanlarını ifade ettikleri konusu yeterli derecede ele alındığı için burada tekrar ele almama yolu seçilmiştir.

Kuşkusuz yönetim ve iyi yönetimin özellikleri ideal bir duruma, yani olması gerekene işaret etmektedir. Belki bu ilkelerin hepsini birden uygulayabilen toplum henüz yok ise de, toplumlar bu ilkeleri devlet ya da idari kapasitelerini geliştirerek, uygulamayı amaçlamaktadırlar.

II) İDARİ KAPASİTE KAVRAMININ ANLAM VE KAPSAMI

Devlet reformu tartışmaları ve bu bağlamda “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması” ile ilgili literatür incelendiğinde, kavram birlikteliğinin henüz sağlanamadığı gözlemlenmektedir. “Devlet kapasitesi”, “kurumsal kapasite”, “yönetimsel kapasite”, “idari kapasite”, “siyasi kapasite”, “altyapısal kapasite”, “kurumsal kalite” gibi kavramların, her ne kadar özünde farklı olgulara işaret etseler de sıklıkla birbirlerinin yerine geçecek şekilde kullanılmakta olduğu görülmektedir.

Bu çalışma kapsamında, çalışmanın başlığından da anlaşılacağı üzere, “idari kapasite” kavramı tercih edilmektedir. Ancak, idari kapasite kavramı şimdiye kadar, daha çok az gelişmiş ülkeler ile ilgili tartışmalarda, başka bir deyişle, “zayıf devlet” tartışmaları bağlamında gündeme geldiği için, kavramın anlamı ve kapsamı hakkında henüz yeterince açıklık getirilebilmiş değildir. Bu nedenle, kavramın hangi anlam alanını ifade ettiği sorusu, kavram ile ilgili bazı kuramsal düşünceler ele alındıktan sonra belirlenmeye çalışılmaktadır.

Bu amaç doğrultusunda Avrupa Birliği’nin yaklaşımı, Fukuyama (2005), Weiss ve Hobson (1999) ile Nelissen’in (2002) bakış açıları irdelenmeye çalışılmaktadır.

A) AB Açısından İdari Kapasite

İdari kapasite kavramının ülkemiz literatürüne yerleşmesi ve yaygın bir kullanım alanı bulması, AB süreci ile ilişkilidir. AB açısından idari kapasite, üye ya da aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini birbirlerine yakınlaştırma ve uyumlaştırma sürecinin en önemli ayağını oluşturmaktadır. AB, bazı AB üye ülkelerinin farklı kamu yönetimi sistemlerine sahip olmaları ve bu ülkelerde AB mevzuatının uygulanmasında idari kapasite eksikliğinden dolayı uyum sürecinde ciddi sıkıntıların ve gecikmelerin yaşanması sonucu, içine Türkiye’nin de dâhil olduğu aday ülkeler için bağlayıcı nitelikte, Madrid kriteri olarak da bilinen “AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasite’nin oluşturulması” şartını adaylık koşulu olarak açıklamıştır.

AB, idari kapasite kavramını; iktidarların varlıklarını sürdürebilmek için ihtiyaç duydukları desteği sağlamakta çoğu zaman bir araç olarak kullandıkları kamu yönetimi sisteminin temel mantığının yeniden tanımlanması sürecinde bir model ve bir kılavuz biçiminde değerlendirmektedir. Başka bir deyişle, AB, idari kapasite kavramı ile aday ülkelerde bir reform sürecinden çok tamamen yeni bir anlayış temelinde idari yapının kurulmasını amaçlamaktadır (Kurşunlu, 2004:20). ‘Avrupa İdari Alanında’ idari kapasite kavramı, “yatay” ve “dikey (sektörel)” idari kapasite olmak üzere iki grup altında ele alınmaktadır.

Yatay idari kapasite kavramı, profesyonel kamu personeli sistemi (teknik ve yönetsel ehliyeti), hesap verebilirlik, açıklık, etkililik, hukukun üstünlüğü ilkelerinin dayandığı güvenilirlik ve öngörülebilirlik, kamu hizmetleri sistemi (net idari yapılar), kurumsal kapasite, katılım gibi ilkeleri ifade etmektedir (Kurşunlu, 2004:32).

AB Komisyonu, aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinin genel durumlarını yatay idari kapasite açısından değerlendirirken; kamu hizmeti, kanuna dayanan, tarafsız ve profesyonel bir kamu yönetiminin geliştirilmesi, kamu personeli eğitim sisteminin geliştirilmesi, yeterli politika oluşturma ve eşgüdüm kapasitesi, etkili bir hesap verebilirlik sistemi, reform stratejisi ve AB işlerinin yönetimi için oluşturulan özel yapı ve prosedürlerin bulunup bulunmadığına bakmaktadır (Verheijen, 2000:16). Sigma tarafından, güvenilirlik ve hukuk güvenliği (yasal kesinlik), açıklık ve şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve etkenlik ilkeleri "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri" olarak açıklanmıştır (SIGMA, 1999:8-14).

Dikey idari kapasite kavramı ise, "müktesebat başlıkları çerçevesinde, ilgili mevzuatın uygulanması için gerekli idari kapasite" olarak tanımlanmakta ve bu bağlamda ekonomik, fiziki ve beşeri kaynakların (yeni kurumların kurulması, personel alımı, personelin eğitimi vb.) vurgulanmaktadır (Kurşunlu, 2004:33-80).

Sonuç olarak, AB'nin idari kapasite yönünden sağlam ve tutarlı bir modele sahip olmadığı söylenebilir (Dimitrova, 2002:169). AB açısından idari kapasite kavramının yalnızca kurum, personel ya da kaynakların varlığını içermediği; bunun ötesinde tüm bu unsurların niteliksel özellikleri ve bu unsurları bir araya getiren kurumsal yapı anlamına da geldiği görülmektedir.

B) Fukuyama Açısından Kapasite Sorunu

Yeni dünya düzeninde, Ulus Devletin bittiği yönündeki görüş ve düşüncelerin arttığı bir dönemde Fukuyama, bu görüşlerin aksine Yirmibirinci Yüzyıl Dünyası'nın temel siyasi biriminin Ulus Devlet olacağına vurgu yapmakta, Dünyayı tehdit eden yoksulluk, terör gibi sorunların kaynağının zayıf devletler olduğunu ileri sürmekte ve bu sorunların üstesinden ancak "Güçlü Devlet" temelinde bir devlet inşası ile gelinebileceğini savunmaktadır.

Fukuyama, Weber'in (1970) Devlet tanımından hareketle, Devlet olmanın bir gereği olarak "devlet faaliyet sahası" ile "devlet erkinin gücü" arasında ayırım yapılmasının gerekliliğine vurgu yapmakta ve ikincisini, kendi ifadesi ile "devlet kapasitesi" ya da bizim ifade biçimimizle "idari kapasite" anlamında kullanmaktadır. Fukuyama, devlet erkinin gücü (idari kapasite) kavramını, "devletlerin politika belirleme ve uygulama, kanunları açıklık ve şeffaflıkla uygulama becerisi" olarak

tanımlamaktadır (2005:19). Bu tanım biraz daha genişletilerek detaylandırılmaktadır. Güç (idari kapasite), “en az bürokrasiyle etkin bir şekilde yönetmeyi, adam kayırmayı, yolsuzluğu ve rüşveti denetlemeyi; hükümet kurumlarına yüksek düzeyde bir şeffaflık ve güvenilirlik getirmeyi ve en önemlisi, kanunları uygulamayı içerir” (2005: 21-22).

Fukuyama, soğuk savaş sonrası dönemin “minimal devlet” ve bununla bağlantılı olarak kalkınmanın ekonomik kökenli olduğu anlayışını şiddetle savunan iktisatçıların entellektüel egemenliği altında başladığına, ancak gelişmelerin kalkınmayı belirleyen etmenlerin hiç de sınırlı olduğu gibi ekonomik kökenli olmadığına, daha çok kurumsal ve politik nitelikte olmalarının ortaya çıkması ile birlikte dikkatlerin devletin inşa boyutuna yöneldiğine işaret etmektedir. Fukuyama bu durumu şu şekilde ifade etmektedir: “Devlet olmanın büyük ölçüde eksik kalmış, keşfedilmesi gereken bir boyutu – devlet inşa boyutu, devlet sahasına tek yönlü odaklanmanın görmezden geldiği bir kalkınma boyutu- söz konusuydu” (2005:35). Bununla bağlantılı olarak “devlet faaliyet sahası” ile “devlet gücünün” (idari kapasitenin) bilinçli ya da bilinçsiz olarak çoğu zaman karıştırıldığı ve bunun mantıksal bir uzantısı olarak, devlet faaliyet sahasının geniş olmasının devletin güçlü olduğu şekilde algılandığı ve yorumlandığı, oysa bir devletin faaliyet sahasının geniş olmasının bir devletin güçlülüğünün değil, aksine zayıflığının göstergesi olabileceğinin altı çizilmektedir. Bunu Meksika, Arjantin, Mısır ve Türkiye gibi ülkelerin çok açık bir şekilde ortaya koydukları belirtilmektedir (2005:22). Başka bir deyişle, Meksika, Arjantin ve Türkiye gibi ülkelerin devletleri geniş bir faaliyet sahasına sahip olmakla birlikte, güçlü bir devlet kapasitesine (idari kapasiteye) sahip olmadıkları için “zayıf devlet” kategorisi içerisinde değerlendirilmektedir.

Fukuyama bir devletin yerine getirmesi gereken işlevleri, Dünya Bankası’nın (1997) tasnifinden hareketle “minimal”, “ortadüzey” ve “etkin” işlevler ana kategorileri altında sınıflandırarak bunları “güçlü/zayıf” devlet gücünün (idari kapasitenin) performans kriterleri olarak değerlendirmektedir (2005:20).

Tablo : 1
Devletin İşlev Sahası

Minimal İşlevler	Orta düzey İşlevler	Etkin İşlevler
<ul style="list-style-type: none">• Yalnızca kamu kullanımına ayrılmış malların temini.. Savunma.. Hukuk ve düzen.. Mülkiyet Hakları.. Makroekonomik Yönetim.. Kamu sağlığı • Adaletin İyileştirilmesi.. Yoksulların korunması.. Afet yardımı	<ul style="list-style-type: none">• Çevresel faktörlerin dikkate alınması.. Eğitim.. Çevre koruma• Tekellerin Düzenlenmesi.. Anti tekelcilik.. Kamu yararına yönelik düzenlemeler• Bilgilenmedeki hataları, eksiklikleri giderme.. Sigortacılık, bankacılık ve sermaye piyasalarının düzenlenmesi... Kamu ihalelerinde etkinlik.. Tüketicileri koruma• Sosyal Sigorta Temini.. Aile yardımı.. İşsizlik sigortası.. Özel sigorta-güvenlik programları	<ul style="list-style-type: none">• Özel faaliyetlerin koordinasyonu.. Piyasalarda aktif işletmecilik faaliyetlerinde bulunmak.. Özel girişimi koordine etmek ve yönlendirmek• Yeniden dağıtım.. Gelirin adil bölüşümü

Kaynak: Fukuyama (2005:20) ve World Bank (1997)'dan uyarlanmıştır.

Fukuyama'ya göre, devletlerin öncelikli olarak genel altyapı, hukuk ve düzen ilkesi ile iç ve dış tehditlere karşı savunmayı sağlaması gerekmektedir. Fukuyama bunları gerçekleştirilmeden diğer işlevlere (kredi dağıtmak, işletmecilik yapmak vb.) yönelen ülkelerin kendisine karşı güven sağlamakta zorlanacağı ve ciddi bir biçimde meşruiyet sorunu yaşayacaklarını belirtmektedir (2005:21).

Fukuyama, güçlü devletin sınırlı devlet faaliyet sahasıyla, güçlü devlet kapasitesini uyumlu bir şekilde bir araya getiren devlet olduğunun altını çizmektedir (2005:24). Devlet kapasitesine bağlı olarak devletler, sürdürülebilir kalkınma süreçlerini olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilme potansiyeline sahip olabilmektedirler. Şöyle ki, Fukuyama, devlet kapasiteleri, yani idari kapasiteleri güçlü devletler ile ekonomileri arasında olumlu bir korelasyonun bulunduğunu, başka bir deyişle, yüksek düzeyde devlet kapasitesine sahip olmayan ülkelerin liberalleştirme ve demokratikleşme süreçlerinde hem devletlerinin hem de ekonomilerinin hızlı bir

biçimde çökme ve yıkılma eğilimi içerisine girdiklerini savunmaktadır. Fukuyama'ya göre bunun temel nedeni, idari kapasitelerini yeterince güçlendirmeden liberalleşme ve demokratikleşme reformlarını hayata geçirmek isteyen devletlerin kendi faaliyet sahasını daraltmaları ve küçültme stratejisi izlerken, farkında olmadan devlet gücünü, yani idari kapasitelerini de daralttıklarıdır. Böylece, bu devletlerin var olan güçlerini yitirerek ya da azaltarak çöktükleri görülmüştür. Bu nedenle, devletin gücünün devlet faaliyet sahasından daha önemli olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır (2005:30-32).

Sonuç olarak, Fukuyama, neo-liberal yaklaşımların liberalleştirme ve bu çerçevede özelleştirme politikalarının kalkınmadaki rolünü abarttıklarını ve devletin gücünü ve bu çerçevede devletin kapasitesinin önemini küçümsediklerini belirterek, “güçlü” devletlerin ve böylece “güçlü” devlet kapasitesinin sürdürülebilir kalkınmada hayati rol oynadığının altını çizmektedir.

Fukuyama, devlet kapasitesi, yani idari kapasite kavramını, modern ve minimal devlet ile iyi yönetim anlayışı temelinde tanımlamakta ve devlet kapasitesinin bir devletin mevcudiyetini korumasının ve başarılı bir şekilde devam ettirebilmesinin temel taşı olduğunu vurgulamaktadır.

C) Weiss ve Hobson Açısından Kapasite Sorunu

Weiss ve Hobson da Fukuyama'ya benzer görüş ve argümanları savunmaktadırlar. Weiss ve Hobson da “güçlü” devletlerin sürdürülebilir kalkınma açısından hayati rol oynadıkları ve bu durumun gelişmiş ülkeler için olduğu kadar, gelişmekte ve az gelişmiş ülkeler için de geçerli olduğunu; ayrıca Marksist ve neo-liberal yaklaşımların kalkınmanın başarıya ulaşması ya da başarısız olmasında piyasanın belirleyiciliğini abarttıkları ve bunun da mantıksal bir uzantısı olarak, güçlü devletlerin ülke içindeki kaynakları harekete geçirmedeki işlevlerini küçümsediklerini belirtmektedirler.

Weiss ve Hobson, organik devlet modeli temelinde ‘güçlü’ devletin en belirleyici göstergesinin “altyapısal gücün gelişmişlik derecesi” (1999:18) olduğunu belirtmektedirler. Kavram “gittikçe artan bir oranda nüfuz edip toplumdan kaynakları çekme ve bunları istenilen amaçlar doğrultusunda dağıtma yeteneği” (1999:15) anlamında kullanılmaktadır.

Weiss ve Hobson'ın temel varsayımları, sahip oldukları despotik gücü değil, altyapısal gücü kullanan devletlerin güçlü devlet olduklarıdır. Yazarlara göre, güçlü ekonomiye sahip ülkelerin geri planında, pozitif anlamda güçlü devletler ya da toplumlar yatmaktadır. Literatürde egemen olan, güçlü devletlerin despotik gücü kullanan ve toplumu sıkı bir biçimde kontrol altında tutanlar olduğu şeklindeki

anlayışın aksine; Weiss ve Hobson, güçlü devletin kaynağının, despotik ve Leviathan bir yapıdan ziyade, altyapısal gücün nüfuz edici, çekimsel ve uzlaşmacı nitelikteki üç boyutu ile orantılı bir altyapısal gücün gelişmişlik derecesi olduğuna vurgu yapmaktadırlar (1999:18). Altyapısal gücün üç boyutunun anlamı da şu şekilde belirlenmektedir (1999:18-19):

- i) Nüfuz etme boyutu; “bir devletin halkına ulaşma ve doğrudan ilişkiye girme yeteneğini” anlatılmaktadır.
- ii) Çekimsel boyut; “bir devletin toplum kaynaklarını (hem maddi ihtiyaçlarını hem de insani kaynaklarını vergilendirme, savaş, refah, kalkınma, kısaca ne amaçla olursa olsun) çekme gücünü” ifade etmektedir.
- iii) Uzlaşmacı boyut; “siyasi ve endüstriyel aktörler arasında büyük ölçüde gelişkin bir stratejik, kurumsallaşmış işbirliği biçimini” kapsamaktadır. Bu durum, “yönetilen karşılıklı bağımlılık” olarak da adlandırılmaktadır. Diğer iki boyuttan farklı olarak kapasitenin bu koordine edici boyutunun çok kesin bir biçimde ölçülmeye uygun olmadığı altı çizilmektedir.

Altyapısal gücün kamusal hizmeti sunmakla ve mutlu kılmakla yükümlü olduğu vatandaşlarına ulaşma anlamındaki nüfuz etme boyutu, onlarla doğrudan ilişki ve iletişimde olma halini doğrudan etkilemekte ve böylece devlet kapasitesinin amaçlarını gerçekleştirme ve hedeflerine ulaşma konusunda kolaylaştırıcı bir işlev görmektedir. Bu bağlamda burada öne çıkan husus, devlet kapasitesinin toplum yararına kullanılıp kullanılmadığı sorusudur. Weiss ve Hobson’a göre eğer devlet kapasitesi toplum yararına kullanılmıyorsa, devlet güçlü bir altyapısal kapasiteye sahip olabilir. Ancak, devlet kendisini kuşatan sosyal çevreden kopuk, nüfuz etme alanı dar ve çekimsel etkisi zayıf bir hal alır ki, bunun sonucunda da toplumsal ve yönetsel sorunları çözmede yetersiz kalacağı için, baskıcı ve despotik bir yapıya yönelme riski ile karşı karşıya kalabilecektir.

Sonuç olarak, Weiss ve Hobson, özünde gerekirci ya da indirgemeci olmayan devlet merkezli bir yaklaşım benimsemektedirler. Bu bağlamda vurgu devlet üzerindedir. Ancak, burada devlet, kendini kuşatan toplumdaki soyut bir yapı olarak değil, toplumla karşılıklı etkileşim içerisinde bulunan ve böylece gücünü doğrudan “meşru güç kullanma tekeli”ne dayandıran değil, varlığını ve meşruiyetini sivil toplumla işbirliği üzerine inşa eden bir devlet söz konusudur. Nitekim, Weiss ve Hobson güçlü devletlerin “tarihsel olarak ve günümüzde birbiriyle aynı derecede güçlü bir devletle sivil toplum içerisindeki egemen örgütlenmeler arasında yaşamsal bir bağ kurulduğu durumlarda” oluştuklarının altını çizmektedirler (1999:16). Başka bir deyişle, devletlerin toplumsal talepler ve baskılardan uzakta durabildikleri ölçüde güçlü ve etkin olabilecekleri yönündeki görüş ve düşüncelerin aksine, güçlü devletin

temelinde kamu-özel sektör-sivil toplum arasında kurumsallaşmış işbirliği yatmaktadır. Yazarlara göre toplum güçlendikçe devlet zayıflamamakta, aksine karşılıklı etkileşim içerisinde daha da güçlü bir konuma gelmektedir. Devletin gücü “özerkliğinin etkin bir biçimde içselleştirilmesiyle artarken, toplumun despotik bir biçimde aşındırılmasının bir sonucu olarak devlet zayıflar. Bu, devlet gücünün bir ironisidir: Bir devlet ne kadar otonomsa, yaratılan düşük miktarda ekonomik ve sosyal enerjinin ürünü olarak sosyal gruplar o kadar tecrit edilir. Aksine, bir devlet özerkliği sosyal bağlar yoluyla ne kadar çok içselleştirilirse, o kadar çok ekonomik ve sosyal enerji yaratılır” (1999:19). Bununla ilişkili olarak da despotik gücü kullanan devletlerin güçlü değil, aksine zayıf devletler olduğu öne sürülmektedir (1999:18). Başka bir deyişle, güçlü devletler despotik gücü değil, altyapısal gücü kullanan devletlerdir ve bir devletin altyapısal kapasite düzeyi ne kadar yüksek ve gelişmişse, ulusal ekonomik kalkınmanın sağlanmasında ve endüstriyel değişimin yaygınlaştırılmasında da o kadar etkili olmaktadır.

Kısaca, Weiss ve Hobson, ne minimal ne de müdahaleci devlet anlayışının sürdürülebilir kalkınmayı ve büyümeyi gerçekleştirme imkânına sahip olduğuna vurgu yapmakta ve bu çerçevede dikkatleri yeniden devletin yönlendirici, düzenleyici ve denetleyici ve de hakem rolüne çekmektedirler. Çünkü piyasa ve devlet birbirlerinin rakibi değil, tamamlayıcıdır. Bu bağlamda “iktisadi oyun” bir takım oyunudur. Takımda oyunculardan birinin görevini yerine getirmemesi, hem takımdaki uyumu, hem de kuralların işleyişini bozacaktır ki, bunun sonucunda yenilgi kaçınılmaz olacaktır. Yenilgiye sebebiyet verecek sorunlara yerinde ve zamanında aktif müdahale edecek, oyunun kurallarını belirleyecek bir mekanizmaya ya da lidere ihtiyaç vardır ki, bu da devlettir. Devlete, burada ifadesini “iyi yönetimde” bulan, bir yönetme sorumluluğu, başka bir deyişle kural koyucu, yani hakem rolü yüklenmektedir. Oyunun kurallarını belirleyen devlet; oyunu durdurabilmekte, erteleyebilmekte ya da yeniden başlatabilmektedir. Bu rol özellikle “yönetilen karşılıklı bağımlılık” hususunda sıkıntılar çıktığı zaman önem arz etmektedir. Weiss ve Hobson, altyapısal gücü devletin siyasi kapasitesi bağlamında kullanmaktadırlar.

D) Nelissen Açısından Kapasite Sorunu

İdari kapasite konusunda son olarak Nelissen’in düşünceleri de aktarılmaya değer görülmektedir.

İdari kapasite kavramını, “yönetişimin yeni türlerinin sosyal ve idari sorunları çözümedeki başarısı” (2002:12) olarak tanımlayan Nelissen, idari kapasitenin “belirlenen” ve “etkili” olmak üzere, ikiye ayrılabilceğini belirtmektedir (2002:12-13).

- Belirlenen idari kapasite: İdari kapasite, bu durumda “potansiyel olarak” anlaşılmaktadır. Bu bağlamda idari kapasite, mevcut yönetim erklerinin belirlenmiş görevleri yerine getirmesini ifade etmektedir.

- Etkili idari kapasite: Bu bağlamda idari kapasite, yönetim erklerinin bir görevi yerine getirmesi anlamında performans kriterine dayanmaktadır. Böylece, önemli olan, potansiyel değil, performanstır. Gerçek performans ise, belirlenen potansiyel şeklinde değil, kapasite kullanım durumuna göre belirlenmektedir. Kamunun performansı, gerçekleştireceği eylemlerde alacağı destek gibi olumlu şartlarla iyileştirilebilir.

Nelissen, idari kapasitenin yapısal ve kültürel sınırların ötesinde; kaynak eksikliği (para, personel, uzman), hedef gruplara nüfuz ve etki etme potansiyelinin eksikliği (kabul görürlü ve meşruluk konuları), demografik gelişmeler, ulusal ve uluslararası ilişkiler, ekolojik unsurlar vb. etmenlerden etkilendiğine vurgu yapmaktadır (2002:13). Ancak, kamu yönetiminin yalnızca demokratik ve etkin değil, aynı zamanda adil de olmak zorunluluğu vardır. Ayrıca kamu yönetimi, beklentileri uygun bir şekilde karşılayabilmeli, işleyerek çözüm üretebilmeli ve de kestirebilir ve öngörülebilir olmalıdır. Kısaca, kamu yönetimi, çok yönlü ancak zaman zaman da birbiriyle çelişen ve çatışan beklentileri karşılamak zorundadır. Burada hükümetlerin dengesi tartışmaya açılmadan, hükümetlerin toplulukların ve toplumun çeşitli beklentileri arasında sürekli bir gerilim içinde oldukları gerçeğinin altı çizilmektedir. Hal böyle iken, idari kapasitenin nasıl değerlendirilmesi gerektiği sorusunu soran Nelissen, bu amaç doğrultusunda “Three-way approach” ya da “JEP trangle” (açılımı: juridical, economic-business, political-societal) olarak adlandırdığı yaklaşımlardan hareketle, bu yaklaşımların temel değerleri ile idari kapasitenin iki türü arasında ilişki kurmaktadır. (2002:13-14). Bu üç yaklaşım ‘Yeni Kamu Yönetimi’ yaklaşımı bağlamında devletin etkinleştirilmesine, idari kapasitenin güçlendirilmesine yönelik çözümler bulmaya çalışan yaklaşımlardır.

Nelissen, idari kapasitenin değerlendirilmesinin ancak bu üç yaklaşımdan hangisine ne ölçüde talep olduğu dikkate alınarak yapılabileceğini belirtmektedir. Bu üç yaklaşım, pratikte birbiriyle rekabet halinde görünse de aynı zamanda birliktelik içersindedirler. Gelişmeler bunlardan hangisinin daha etkili ve kalıcı olacağını belirleyecektir. Nelissen, bu yaklaşımların yeni gibi sunulsa da, gerçekte bunların geçmiş unsurlarla yakından ilişkili olduğuna ve yeni yönetim anlayışlarının güçlü idari kapasite ile sonuçlanıp sonuçlanmayacağını kolaylıkla yanıtlanacak bir soru olmadığına işaret etmektedir. Bazı sektörlerde (özellikle tamamının devlet kontrolünde olmadığı) yönetim kapsamındaki yeni düzenlemeler idari kapasitenin güçlenmesine yol açarken, geleneksel kamu yönetimi sisteminin baskın olduğu ülkelerde bu yöndeki girişimlerin pek de olumlu sonuç vermediği gözlemlenmiştir. Ancak uzun vadede

yönetişim modellerindeki çeşitliliğin artması ve bunların uygulanması sonucu, Nelissen açısından idari kapasitenin güçlenme ihtimali çok yüksek gibi görünmektedir (2002:20).

Nelissen idari kapasite kavramına “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı ve bu bağlamda da özellikle yönetim modeli çerçevesinde yaklaşmakta ve kavramı kurumlarla ilişkili olarak tartışmaktadır.

E) İdari Kapasite Kavramının Tanımı ve Bileşenleri

İdari kapasite konusunda irdelenen görüş ve düşüncelerin ışığında, idari kapasite kavramının hem kuramsal, hem de uygulanabilirliği konusunda literatürde sınırların henüz yeterince çizilmemiş, anlam ve içeriğinin belirginleşmemiş olduğu ve bu çerçevede kavramın değişik tarz ve içeriklerde kullanıldığı görülmektedir.

Devlet merkezli yaklaşım, idari kapasite kavramını, devletin hukuki yetkilerinden ve kaynaklarının (ekonomi, askeri, beşeri) toplamından oluşan kapasitelerini yönetme kabiliyeti anlamında kullanmaktadır. Bu yaklaşımın hareket noktasını, Devletin yaptırım gücü oluşturmaktadır. Neo-liberal akımın savunucuları ise, devlet içerisindeki kurumsallaşmış yapının (hem devlet içerisindeki güçler hem de devletten menfaat sağlayan gruplar) hem devletin politika oluşturma ve karar verme süreçlerini, hem de bunları uygulama yeteneğini etkiledikleri, yönlendirdikleri ve hatta engelledikleri; başka bir deyişle idari kapasiteyi olumsuz yönde etkiledikleri görüşünü öne sürmektedirler. Burada kastedilen özellikle devlet içerisindeki güç odakları-
vetocular ile sistemden doğrudan çıkar sağlayan toplumdaki diğer güç odaklarıdır (Börzel, 2002). Bu nedenle, bu yaklaşım, devlet merkezli yaklaşımın, devletin, zımnî olarak sınırsız bir müdahale ve idari kapasiteye sahip olduğu anlayışından hareket ettiğine ve dolayısıyla devlet dışı aktörlerin genel anlamda yönetim sürecindeki rollerinin tamamen göz ardı edildiğine işaret etmektedir. Oysa, devletin güçlendirilmesinde ve devlet içindeki kurumsallaşmış yapının etkisinin sınırlandırılmasında devlet dışı aktörlerin, yani sivil toplum kuruluşlarının, piyasa aktörlerinin ve vatandaşların önemli işlevler üstlenebileceğini savunun neo-liberal yaklaşım, iyi yönetim esasına dayalı sorumlu devlet anlayışı modelini önermektedir. Başka bir deyişle, neo-liberal geleneğinde, Devletin şiddet kullanma tekeline aldığı sınırsız yaptırım gücünün ve frenleyici rolünün, Devlet dışı aktörlerle (sivil toplum, piyasa, vatandaş) sınırlandırılması ve dengelenmesi esastır.

Bu iki bakış açısının görüşleri doğrultusunda bir *devletin idari ve siyasi kapasitesi* arasında ayırım yapmanın daha doğru olacağı düşünülmektedir (Börzel ve Risse, 2003). Buraya kadar söylenenler ışığında *idari kapasite, devletin politika belirleme ve uygulama, hukuki açıdan bağlayıcı kuralları uygulamaya becerisi ve bunu*

gerçekleştirecek maddi ve beşeri kaynakları sağlama ve kullanabilme yeteneği anlamında tanımlanabilir (Börzel, 2005: 333). Ya da, idari kapasite, bir devletin, değişimi öngörme ve yönlendirebilme, kamu politikalarını belirleme ve uygulayabilme, kaynakları sağlama ve kullanabilme, geleceğe yönelik anlamlı değerlendirmeler ve stratejiler ortaya koyma ve uygulayabilme yeteneği şeklinde tanımlanabilir (Honadle, 1981:9). Kısaca ifade etmek gerekirse, idari kapasite, devletin, etkin kamu politikalarını belirleyebilme ve yürütebilme kapasitesidir. Bu bağlamda, idari kapasitenin devletin özünü, devlet olmanın temel yapı taşı oluşturduğunu söylemek mümkündür. Siyasi kapasite ise, hem devlet içerisindeki veto-oyuncularına, hem de toplumdaki devlet dışı diğer aktörlerin idari kapasitenin etkinliğini frenleyici rolüne işaret etmektedir. Başka bir deyişle, siyasi kapasite, gelişme ve kalkınma ve böylece güçlü bir idari kapasiteye ulaşabilmek için, özellikle geleneksel ya da demokratik olmakla beraber meşruiyetini toplumun geneline değil de, daha çok sahip olduğu meşru güç kullanma tekeline dayandıran ülkelerde hem veto-oyuncularının, hem de toplumdaki diğer güç odaklarının etkilerinin sınırlandırılması amacıyla sivil toplum, piyasa aktörlerinin ve vatandaşların sisteme daha etkin dahil edilmesi ve işbirliğinin kurumsallaştırılması gerekliliğine işaret etmektedir (Börzel, 2005:336). Bu açıdan bakılacak olursa, iyi yönetim anlamında siyasi kapasitenin idari kapasiteyi güçlendirici işleviyle, idari kapasitenin altında konumlandırılması gerekliliği kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

İdari kapasitenin temel işlevi ve amacı olan, kanunları uygulama ve uygulatma becerisi temelinden hareketle, idari kapasitenin unsurlarını belirlemek mümkündür (Börzel, 2005; Börzel ve Risse, 2003; Rotberg, 2003; Migdal, 1988). İdari kapasitenin temel bileşenleri şu şekilde sıralanabilir:

- i) Temel maddi kaynaklar, yani kamu hizmetlerini sunacak tüm kamu yönetimi teşkilatının ötesinde bunların iç işleyişlerini, amaçlarını ve birbirleri arasındaki ilişkileri (sorumluluklarını, eşgüdümü, yetki dağılımı, atama ve terfi sistemini vb.) düzenleyen esas ve usulle ilgili yöntemler ve yönetmelikler;
- ii) Teknik ve ehliyetli (profesyonel) beşeri kaynaklar;
- iii) Finans kaynakları (kamu mali sistemi);
- iv) Hukuk ve düzeni sağlayan ve denetleyen, yani devlet aktörlerinin, kamu personelinin, sivil toplum aktörlerinin, piyasa aktörlerinin ve vatandaşların kısaca tüm toplumun yasalara bağlılığı ve kurallar çerçevesinde davranmalarını sağlayan, denetleyen ve her aykırı davranışı ve haksızlığı cezalandıran ve haklıları koruyan kaynaklar (yargı sistemi);

- v) Toplumsal ve kültürel gelişmeyi (ortak bilinci ve kimliği geliştirici ve destekleyici stratejiler-iletişim) sağlayan kaynaklar (eğitim sistemi, bağımsız medya, güzel sanatlar);
- vi) İşleyen bir piyasanın oluşmasını sağlayan, düzenleyen ve denetleyen kaynaklar (serbest piyasa ekonomisi);
- vii) Güven ve istikrarı sağlayan ve de toplumu iç (kanunsuzluk, hırsızlık, kaçakçılık, organize suç, şiddet, bölücülük) ve dış tehditlerden (terör, sınırlara yönelik saldırılar, toplumun ortak değerlerini tehdit etmeye yönelik dış kaynaklı misyonerlik, propaganda vb. faaliyetler) koruyan kaynaklar (emniyet ve silahlı kuvvetler);
- viii) Meşruluğu ve güveni sağlayan kaynaklar (gelirin adil bölüşümü, temel kamu hizmetlerinin adil ve etkin sunumu, hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, ortak yönetim, kısaca politika ve uygulama süreçleri iyi yönetim modeline dayanan yönetim anlayışı).

Az gelişmiş ülke devletlerine yönelik çalışmalar, devletlerin güçlülük ya da zayıflık derecelerini bu bileşenler temelinde değerlendirmekte ve şu sonuca varmaktadır (bkz. Migdal, 1988; Rotberg, 2003): Bu bileşenlerin hepsine bir arada sahip olan ülke yoktur. Ancak, gelişmiş ülkeler olarak sınıflandırılan modern devletler, bu bileşenlere cevap verebilecek kapasiteye sahip olmaları nedeniyle, güçlü idari kapasiteye sahip ve böylece de güçlü devletler olarak nitelendirilmektedir. Bu devlet kategorisinin dışında kalan tüm devletler 'zayıf devletler' olarak sınıflandırılmaktadır.

Zayıf devletler de kendi içerisinde derecelendirilmektedir. Bunlar sırasıyla:

- Neopatrimonyal devletler,
- Aksayan devletler,
- Çözülen devletler ve
- Çöken devletler.

Bu devletlerin ortak özellikleri, idari kapasitelerinin zayıf ya da hiç olmayışdır.

Bu devletler arasında yalnızca Neopatrimonyal devletin işleyen bir emniyet ve güçlü bir silahlı kuvvetler sistemine sahip olması, idari kapasitenin bileşenlerini yerine getirmede ve iyi yönetişimin ilkelerini tüm toplum adına uygulamada yetersiz kalmasına rağmen, meşru güç kullanma tekelinin dayandığı sistemin sağlam ve işleyen bir sistem olması nedeniyle, istikrarı ve düzeni sağlayabildiği ve iktidar aracılığıyla dışarıya karşı meşru olduğu hissi uyandırılmaya çalışıldığı belirtilmektedir. (Migdal, 1988:123). Neopatrimonyal olarak karakterize edilen devletlerde meşruiyeti iktidar temsil etmektedir. İktidar otoritesini, gelecekleri kendine bağlı bir patrimonyal bürokrat sınıf aracılığıyla sağlamaktadır. Bürokratlar ise, meşruiyetlerini liyakatlarından değil,

İktidara olan sadakatlarından almaktadır. Neopatrimonyal devlet sistemi, toplumsal çevrenin organize olarak güçlenmesi durumunda, merkeze karşı geleceği düşüncesinden hareketle, çevreyi daima denetimi altında tutarak korumayı hedeflemektedir. Bu bağlamda neopatrimonyal devletin karakteristik özelliği, güçlü bir merkez ve zayıf bir biçimde organize olmuş toplumsal çevredir. Merkezin çevreden çekinmesi, çevrenin de merkezin iktidar zafiyetinden yaralanma çabaları sürekli bir merkez-çevre gerginliğine neden olmaktadır (Heper, 2006:64-73). Bu merkez-çevre gerginliğinin doğal bir sonucu olarak, iktidar sahipleri ile çevreyi temsil eden sivil toplum kuruluşları arasında kurumsal bir ilişki kurulamamakta ve bu iletişim zayıflığı patron-müşteri ağlarının gelişmesine yol açmakta ve nihayet patronaj kültürünün geniş ölçekte uygulanmasına imkan sağlamaktadır (Brinkerhoff/Goldsmith, 2002:15). Bu açıdan neopatrimonyal devletler, "aksayan devlet"lere benzer özellikler taşıması nedeniyle, zayıf devletler sınıflandırılması içerisinde değerlendirilmektedir (Börzel, 2005:342).

Aksayan devletlerin orta düzeyde işleyen bir emniyet teşkilatı ve ordu sistemleri vardır. Ancak, bu devletlerin hem idari kapasiteleri çok sınırlıdır, hem de iktidarın yanında bir de hükümet başkanları ya da yandaşları tarafından bir paralel gölge devlet oluşturulmaktadır. Bu devletlerde, çok güçlü olmasa da işleyen bir emniyet teşkilatı ve ordu sistemleri olmasına rağmen, devlet kuşatılması sonucu, patronaj ilişkilerinin ve bununla bağlantılı olarak yolsuzluk ve rüşvetin çok yaygın ve etkili olması nedeniyle, devlet, çevresinden kopmakta ve ihtiyaç duyduğu desteği, patronaj ağları üzerinden sağlamaya çalışmaktadır. Aksayan devletler kavramı, bu devletlerin, patronaj ağları ve yolsuzluk ile sarmalandığının üstü kapalı bir ifadesidir. İktidarlar, güçlü bir devletin kendi kişisel çıkarlarını tehdit edeceğinden çekinmeleri nedeniyle, toplum yararına yönelik kanun çıkarma ve uygulamaya pek yanaşmamaktadırlar. Onlar, şiddet kullanma tekelini, kanun çıkarmak ve uygulatmak için değil, kendi güçlerini sağlamlaştırmak için kullanma yoluna gitmektedirler. Bu bağlamda aksayan devletlerin temel karakteristik özelliklerinin, baskıcılık ve despotiklik olduğu söylenebilir. Baskıcı ve despotik güç kullanımı, devletin zayıflığının ve çöküşünün bir göstergesidir (Weiss/Hobson, 1999:14/16).

Cözülen devletlerde de zayıf bir emniyet teşkilatı ve ordu sistemi mevcuttur ve bu güçler de çoğu zaman yerli silahlı ve kriminal güçler tarafından sürekli meşgul edilmek suretiyle devlet, enerjisini kanun yapma ve uygulamaya yöneltmekten çok, bu gruplarla mücadeleye harcamakta ve böylece iyice zayıflamaktadır. Ayrıca bu tür devletlerin kendisinin de kriminal olma riski çok yüksektir. Bunun ötesinde bu devletlerde yolsuzluk ve rüşvet, organize suç, her türlü kaçakçılık ve rant üzerine kurulu bir ekonomik sistem çok yaygındır. Ancak, güç kullanma kapasitesi çok sınırlı

olduğu için, devlet ne organize suç örgütleriyle mücadele edebilmekte, ne de vergi toplayabilmektedir (Börzel, 2005:343).

En uç noktada bulunan çöken devlet, mevcut devletin fiilen ortadan kalkışını ifade etmektedir.

Bu söylenenler ışığında, meşru güç kullanma kapasitelerinin devletleri belli ölçüde ayakta tutabilmede, istikrarı ve düzeni sağlamada olumlu işlev gördüğünü söylemek mümkündür. Ancak, bu güç, uzun dönemde güçlü bir idari ve siyasi kapasite ile desteklenmez ise, bu devletlerin despotik' ve baskıcı bir nitelik kazanacağı ve devamlılıklarını sağlamada ciddi biçimde zorlanacağı ortaya çıkmaktadır.

SONUÇLAR

Türkiye'nin mevcut devlet yapısı, kökleri Osmanlı İmparatorluğu'na dayanan patrimonyal devlet geleneğinin yansıması şeklindedir (Mardin, 1973; Heper, 2006). Patrimonyal devlet sistemlerinde meşruiyeti, iktidar temsil etmektedir. İktidar otoritesini, patrimonyal bürokrat sınıf aracılığıyla sağlamaktadır. Patrimonyal bürokratlar ise meşruiyetlerini liyakatlarından değil, daha çok iktidara olan sadakatlarından almaktadırlar.

Patrimonyal devlet sistemlerinde sivil toplum ve çevre, oldukça zayıf bir biçimde organize olmuştur. Bu nedenle de bu sistemde karşılıklı güven esasına dayalı kurumsallaşmış bir ilişki yoktur. Zaten patrimonyal devletin böyle bir amacı da yoktur.

Patrimonyal devlet sisteminde toplumsal çevreye güvenden çok güvensizlik belirleyicidir. Bu nedenle, merkez, toplumsal çevresi ile uzlaşma yerine, adalet, düzen ve istikrar sağlama adına bu çevreyi kendi yörüngesinde tutarak yönetmek istemektedir (Heper, 2006:38-42). Türkiye'de devlet her ne kadar güçlü bir idari kapasiteye sahip olmasa da, iyi işleyen bir ordu sistemi bulunduğu için bu amacını da belli ölçülerde gerçekleştirmeyi başarabilmiş ve başarmaktadır. Çünkü merkez, gücünü meşru şiddet kullanma tekeli üzerine inşa etmekte ve bunu da oldukça iyi işleyen bir ordu sisteminde somutlaştırmaktadır.

Literatürde neopatrimonyal devletlerin, güçlü bir merkeze sahip olsalar da, idari kapasitelerinin sınırlılığı nedeniyle zayıf devletler olarak nitelendirildikleri yukarıda belirtilmişti. Neopatrimonyal devletlere yönelik tespitlerimiz ile Türkiye'nin mevcut devlet yapısını ilişkilendirecek olursak, Türkiye'nin 'güçlü'den ziyade 'zayıf' bir devlet yapısına sahip olduğu sonucu çıkmaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında Türk devletinin durumuna yönelik ortaya konan tespit, ne yazık ki, hem Dünya Bankası raporlarında (Kaufmann ve Kraay, 2005) hem de literatürde (Fukuyama, 2005)

“Devletin faaliyet sahası geniş, ancak devlet kapasitesi açısından zayıftır” ifadesiyle altı çizilmektedir.

Türk kamu yönetiminde bir reforma duyulan gereksinimi yadsımak mümkün değildir. Bu yöndeki çağrılar da, uzun yıllardır hem kamu yönetimi literatürünün, hem de Türk siyasetinin önemli gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır. Bu konudaki çalışmaların ya da düşüncelerin sayısı burada sayılamayacak kadar çoktur (Aykaç, 1991; Aykaç ve diğ. 2003; Aksoy, 1998; Güler, 2002 ve 2005; TODAİE (KAYA), 1991; Ergun, 2002; Şeylan, 2003; Saygılıoğlu ve Arı, 2003). Bu taleplere bağlı yaşanan sorunlar sonucunda ve özellikle de Avrupa Birliğine üyelik sürecinin bir sonucu olarak, Türkiye’de son yıllarda yoğun bir biçimde yeni yasal düzenlemeler yapılmakta ve yeni kamu idareleri kurulmaktadır. Ancak, bu reform girişimleri, Saygılıoğlu ve Arı’nın da ifade ettikleri gibi, “bütünsellikli bir stratejiden yoksun ve yeteri kadar etkin ve sağlıklı şekilde yapılmadığından, aynı alanı düzenleyen mevzuat olduğu gibi kalmakta ve eski kamu idareleri tasfiye edilmemektedir” (2003:199-200). Bu sürecin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan mevzuat karmaşası, kurumlar arasında görev ve yetki çatışması vb. gibi olumsuz gelişmelere yol açmaktadır. Böylece, idari kapasitenin güçlendirilmesi yerine daha da zayıflatılması sorunu ile karşılaşılmaktadır. Bu durumda ortaya şöyle bir soru çıkmaktadır: İdari kapasitenin güçlendirilmesi için ne yapmak ve nasıl hareket etmek gerekmektedir?

Bu bağlamdaki tartışmalarda, devletin “idari kapasitesi” hiç dikkate alınmadan, “devletin, kapasitesine uygun bir faaliyet alanı temelinde kendisini yeniden tanımlaması” (Güran, 2001:216) gerektiği yönünde gündeme gelen politika önermelerinin, başka bir deyişle, devletin faaliyet sahası daraltılarak etkinliğinin artırılması yönünde önerilen, özelleştirme ve liberalleştirmeye öncelik verilmesi politikalarının, önermeler doğrultusunda devletin güçlendirilmesine yol açması acaba mümkün müdür?

Bu soruyla ilişkili olarak Fukuyama’nın bazı tespitleri oldukça yol gösterici ve düşündürücü niteliktedir. Neo-liberallerin devleti etkinleştirmek adına şiddetle savundukları liberalleştirme ve bu bağlamda özelleştirme politikaları kuşkusuz doğrudur. Ancak, bunu hakkıyla gerçekleştirebilmek oldukça güçlü bir idari kapasiteyi gerektirmektedir. Bu kapasitenin bulunmadığı ülkelerde “sonuç olarak özelleştirilen mallar, bunları üretken kılabilecek girişimcilerin eline geçemedi” (2005:32).

Bu açıdan bakıldığında yüksek düzeyde idari kapasiteye sahip olunmadan gerçekleştirilecek özelleştirmeler, kamu mallarının oligarşiler tarafından yağmalanmasından başka bir anlam taşımayacaktır. Fukuyama birçok ülkenin şu sorunla karşı karşıya kaldığının altını çizmektedir: “Devlet sahasında daraltma sürecinde, ya devletin gücünü azalttılar ya da zaten zayıf olan hatta olmayan yeni tipte

devlet kapasiteleri için fazladan talep oluşturdular... Başka deyişle, optimal reform yolu, gücü artırıp sahayı küçültmekten pek çok ülke uygulamada hem sahayı hem de gücü azaltarak" hızla zayıf devletler kategorisine doğru yol almışlardır (2005:28). Bu saptamalar ışığında Fukuyama, idari kapasitenin gücünün, devlet faaliyet sahasından daha önemli ve öncelikli olduğuna vurgu yapmaktadır (2005:32). Fukuyama'ya göre, bir devletin idari kapasitesi yeterince güçlü ve verimli kılınmadan uygulanacak devleti daraltma politika ve uygulamalarının, devletin içini boşaltacağı ve bu boşluğu "fiilen doldurmuş bulunanlar, çok uluslu şirketler, sivil toplum örgütleri, uluslararası örgütler, suç kartelleri, terörist gruplar ve benzerleri gibi, belli oranda güce ya da meşruiyete sahip olan fakat aynı anda ikisini birden nadiren bünyesinde barındıran kuruluşlardan oluşan renkli bir koleksiyon" dolduracaktır. Bu durumda tekrar ulus devlete geri dönmekten ve "bir kez daha devleti nasıl daha güçlü ve verimli kılabileceğimizi anlamaya çalışmaktan başka seçeneğimiz" yoktur (Fukuyama, 2005:142).

Bu açıklamalar güçlü bir devlet geleneğine sahip Türkiye'nin, devletin özünü oluşturan kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılması sürecinde nasıl bir yol izlemesi gerektiği sorusunun cevabını ortaya koymaktadır. Güçlü bir devlet yaratmanın yolu, güçlü idari kapasite üzerinden geçtiği için, öncelikle idari kapasitenin güçlendirilmesine yönelik önlemler alınmalı; bu konuda gerekli yasal düzenlemeler yapmalı ve toplumun değişik kesimlerinden gelebilecek tüm dirençlere rağmen bunların hayata geçirilmesi sağlanmalıdır. Ancak Türkiye'de siyasi yozlaşma günümüzde oldukça ileri boyutlara ulaşmış, toplumsal, ekonomik ve hatta kültürel alanın tüm yönlerini sarmış bulunmaktadır. Siyasi yozlaşmanın ulaştığı bu düzey, daha iyi bir kamu politikası ve hizmet üretme sürecinin önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003; Aktan, 1994; TESEV, 2001). Oysa idari kapasitenin güçlendirilmesi, yalnızca toplumsal refahın ve huzurun artması için değil, aynı zamanda stratejik üstünlüğünü uluslar arası arenada kendi lehine kullanabilen ve rekabet edebilen ve ayrıca yönlendirilen değil, yönlendiren bir ülkenin varolabilmesi için de kaçınılmaz gözükmektedir.

KAYNAKÇA

- AKSOY, A. Şinasi (1998), "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 7 Sayı 1, ss. 3-13.
- AKTAN, Coşkun C. (1994), *Temiz Toplum ve Temiz Siyaset*, T Yayınları, İzmir.
- AYGÜL, Cenk (1998), "Neo-Liberalizmin 'Başarısızlığı' ve Yönetişim", *Toplum ve Bilim*, No. 76, ss. 231-256.
- AYKAÇ, Burhan (1999), "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi: Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 1, ss. 1-12.
- AYKAÇ, Burhan (1991), "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim", *Amme idaresi Dergisi*, C. 24(2), ss. 81-122.
- AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, H. ve ÖZER, M. A. (2003), "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 2/2003, ss. 153-179.
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2005), *Yönetişim Zihniyeti. Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim, İstanbul.
- BÖRZEL, Tanja Anita (2005), Good Governance without the Shadow of Hierarchy? The EU Neighbourhood Policy and Anti-Corruption Measures in the Southern Caucasus. <http://www.sfb-governance.de/en/teilprojekt/projektarbeit/b/b2/index.html>. (25.2.2006).
- BÖRZEL, Tanja A. (2002), "Non-State Actors and the Provision of Common Goods. Compliance with International Institutions. (ed.) Héritier, Adrienn, *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Lanham, MD, pp. 155-178.
- BÖRZEL, Tanja A. and RISSE, Thomas (2003), "Conceptualising the Domestic Impact of Europe. (eds.) Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio, *The Politics of Europeanisation*, Oxford, pp. 55-78.
- BRINKERHOFF, Derick W. and GOLDSMITH, Arthur A. (2002), "Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming, U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance", IQC=AEP-1-00-00-00005-00 Task Order No 4801-003-01, http://www.abtsociates.com/reports/2002601089183_30950.pdf. (13.2.2006).
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001), "European Governance: A White Paper", COM (2001) 428 (final), Brussels, 25 July. http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm (20.5.2005)
- COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES (2001), "European Governance: A White Paper", COM (2001) 428 (final), Brussels, 25 July, http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm (21.07.2005).
- ÇUKURÇAYIR, Akif (2003), "Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed.) M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 259-276.
- DIMITROVA, Antoaneta (2002), "Enlargement, Institution Building and The EU's Administrative Capacity Requirement", *West European Politics*, Vol 25, No. 4, pp. 171-190

- DUNSIRE, Andrew (1995), "Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint", *Public Administration*, No. 73, Spring, ss. 14-40.
- ERGUN, Turgay (2002), "İdarenin Yeniden Yapılanması Gereği ve Cumhuriyet Döneminde İdari Reform Çalışmaları", *Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Sempozyumu*, Türk Parlamenterler Birliği, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2002b), *Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2002a), *Kamu Yönetimi*, Erkam, İstanbul.
- FUKUYAMA, Francis (2005), *Devlet İnşası. 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*. Çev. Devrim Çetinkasap, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- GÜLER, Birgül Ayman (2005), *Devlette Reform Yazıları, Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi – İdari Liberalizasyona*, Paragraf, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (2002), "Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu", *Genel İş Emek Araştırma Dergisi*, 2002/1, ss. 21-38.
- GÜLER, Birgül Ayman (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi. Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- GÜRAN, Mehmet Cahit (2001), "Etkin Devlet ve Türkiye", *H.Ü. İktisadi ve İdari Dergisi*, Cilt 19, Sayı 1, ss. 199-218.
- GÜZELSARI, Selime (2003), "Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, ss. 17-34.
- HEPER, Metin (2006), *Türkiye'de Devlet Geleneği*. Çev. Nalan Soyarık, Doğu-Batı Yayınları.
- HIRST, Paul and THOMPSON, Graham (1998), *Küreselleşme Sorguluyor*, Çev. Çağla Erdem/Elif Yücel, Dost Kitabevi, Ankara.
- HONADLE, Beth W. (1981), "A capacity-building framework: A search for concept and purpose", *Public Administration Review*, 41, pp. 575-580. Nakleden, WISE, Charles R. (2005), "A Full and Fair Capacity, Federal Courts Managing State Programs", *Administration&Society*, Vol 37 No5, pp. 576-610.
- JREISAT, Jamil (2004), "Governance in a Globalizing World", *International Journal Of Public Administration*, Vol. 27, Nos. 13 & 14, pp. 1003-1029
- TOPRAK-KARAMAN, Zerrin (2000), "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 72, Sayı 426, ss. 37-53.
- KAUFMANN, Daniel, KARAAY, Aart, and MASTRUZZI, Massimo (2005), "Governance Matters: IV Governance Indicators for 1996-2004", The Worldbank, Policy Research Working Paper, 3630, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>, (03.07.2005)
- KURŞUNLU, Elif (2004), *Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite*, Avrupa Birliği Sekreterliği, Ulusal Program Dairesi, Ankara.

- MALİYE BAKANLIĞI (2003), *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Ankara.
- LEFTWICH, Adrian (1993), "Governance, Democracy and Development in the Third World", *Third World Quarterly*, Vol. 14, No 3, pp. 605-623.
- MARDİN, Şerif (1973), "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics", *Daedalus*, Winter, pp. 169-190.
- MIGDAL, Joel (1988), *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, New Jersey.
- NELISSEN, Nico (2002), "The Administrative Capacity of New Types of Governance", *Public Organization Review: A Global Journal* 2, pp. 5-22.
- OSBORNE, David and GAEBLER, Ted (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume Books/Penguin Group, New York.
- ÖZŞEN, Tayfur (1998), "Önce Toplam Yönetim Kalitesi", *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildirileri*, Cilt II, Ankara: TODAİE, ss. 67-84.
- PALABIYIK, Hamit (2004), "Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37 Sayı 1, ss. 63-85.
- PIERSON, Christopher (2000), *Modern Devlet*, Çev. Dilek Hattatoğlu, Çivi yazıları, İstanbul.
- RHODES, R.A.W. (1996), "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies*, Vol 44, No 4, pp. 652-667.
- RODRİK, Dani (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington D.C. Nakleden, FUKUYAMA, F. (2005) *Devlet İnşası*, Çev. Devrim Çetinkasap, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- ROSENAU, James N., CZEMPIEL E. O. (eds.) (1992), *Governance Without Government: Order and Challenge in World Politics*, University Press, Cambridge, Nakleden GÜZELSARI, S. (2003), "Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36 Sayı 2, ss.17-34.
- ROTBURG, Robert I. (2003), *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*, Washington D.C. http://www.brook.edu/press/books/chapter_1/statefailureandstateweaknessinatimeoferror.pdf. (02.01.2006).
- SAYGILIOĞLU, Nevzat ve ARI, Seçuk (2003), *Etkin Devlet. Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- SIGMA (1999), "European Principles for Public Administration", *SIGMA Papers*, No. 27, CCN/SIGMA/PUMA(99)44/REV1. <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf>. (20.8.2005)
- STOKER, Gerry (1998), "Governance as a Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 155, pp. 17-28.
- STIGLITZ, Joseph E. (2002), *Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı*, (Çev.) Arzu Taşçıoğlu ve Deniz Vural, Plan B İletişim, Tasarım, Tanıtım, Yayıncılık ve Yapımcılık, İstanbul.

ŞAYLAN, Gencay (2003), "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform", AYKAÇ, B., DURGUN, Ş. ve YAYMAN H. (eds.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara.

TEKELİ, İlhan (1990), *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge, Ankara.

TESEV (2001), Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine ilişkin Öneriler, (pdf), http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_yolsuzluk.php.

TODAİE (1991), Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA), TODAİE, Ankara.

VERHEIJEN, A.J.G. (2000), "Administrative Capacity Development: A Race Against Time?", WRR Scientific Council for Government Policy, Working Document No:107, The Hague. <http://www.ut.ee/SOAH/kursused/w107.pdf#search=%22Verheijen%2Ca.j.g%22> (6.3 2005)

WEBER, Max (1970), "Meslek Olarak Siyaset", (ed.)HERTH H.H and MILLS C.W., From Max Weber, Çev. Taha Parla, *Sosyoloji Yazıları*, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul. 1987.

WEISS, Linda and HOBSON, John M. (1999), *Devletler ve Ekonomik Kalkınma. Karşılaştırmalı Bir Tarihsel Analiz*, Çev. Kıvanç DüNDAR, Dost Kitabevi, Ankara.

WORLD BANK (1992), *Governance and Development*, Washington D.C.

WORLD BANK WORLD DEVELOPMENT REPORT (1997), *The State in a Changing World*, Oxford University Pres.