

YÖNETİŞİMİN DÖNÜŞÜMÜ: KÜRESELLEŞME, YETKİ DEVRİ VE HÜKÜMETLERİN ROLÜ*

Yazan: Donald F. Kettl
Çeviren: M. Akif Özer*

GİRİŞ

1999 yılında Donald F. Kettl NAPA (Ulusal Kamu Yönetimi Akademisi) için oluşturulan “Öncelikli Sorunlar Görev Gücü” kuruluna başkanlık yapmıştır. Görev Gücü son yıllarda gündeme gelen yönetimle ilgili araştırmaları yapmak için oluşturulmuştur. Bu makale; Görev Gücü üyeleri Mark Abraham, Donald Borut, Jonathan Breul, Peter Harkness, Steven Kelman, Valerie Lemmie, Naomi B. Lynn, David Mathews, David Mathiasen, Brian O’Connell ve Susan Schwab’dan oluşan grubun kendi aralarında yaptıkları tartışmalara dayanmaktadır. 2000 yılı süresince özellikle NAPA Sonbahar Toplantısında (16-18 Kasım 2000) ve diğer zamanlarda Öncelikli Sorunlar Görev Gücü raporları ve bu konuda yazılan makaleler, yapılan tartışmalara temel oluşturmuştur. Bu çalışma PAR (Public Administration Review) okuyucularına ve ASPA üyelerine söz konusu tartışmalarla ilgili bilgiler vermek için hazırlanmıştır.

Son yıllarda Amerikan yönetimi düzenli ancak tam olarak fark edilmeyen bir dönüşüm ve değişim sürecinden geçmektedir. Bu süreçte ülkedeki klasik yapılar, süreçler ve kurumlar temel tartışma konuları olmuşlardır. Bu arada doğal olarak yeni kurumlar ve süreçler de kamu politikasında tartışılmaya başlanmıştır. Kişilerin çalışma hacimlerinin artması ve gelişmesi oranında ABD yönetimi, eyalet yönetimleriyle, özel sektör şirketleriyle ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlarla ortaya çıkan yeni sorumlulukları paylaşmıştır.

* Bu makale Donald F. Kettl (ABD-University of Wisconsin-Madison) tarafından Public Administration Review, Vol. 60, Issue 6, p.488-499, Nov 2000’de yayımlanan “**The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government**” isimli metnin çevirisidir.

* Gazi Ün. İİBF Kamu Yön. Böl. Arş.Gör.

ABD’de bu dönüşüm ve değişim sürecinin iki temel etkisi görülmüştür. Birincisi, yaşanan süreçlerin tamamında tüm oyuncuların geleneksel rolleri zayıflamıştır. Yıllardır özelleştirmeyi ve yönetimi küçültmeyi tartışıyoruz. Bu süreçte doğal olarak önemli politika kararları aldık. Bu kararlar bir çok konuyu tartışmalı hale getirdi. Yönetimler, refah devleti modeline karşı misilleme olarak mal ve hizmetlerin dağıtımında kâr amaçlı ya da kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yönelmeye başladılar. Bu durum tabii ki Kongrenin, Başkan ya da mahkemelerin rollerinde düşünülenin aksine aşırı olumsuzluklara ve yıpranmalara yol açmadı. Bu süreçte eyaletler ve yerel yönetimler daha yaşanır hale geldiler. Bunun da ötesinde değişimler klasik kurum ve süreçlere en tepeden yeni meydan okumaları gündeme getirdi.

İkinci olarak bu yeni meydan okumalar yönetimlerin kapasitelerini zayıflattı. Aynı durum, yönetimlerin yönetim dışı ortakları olan kuruluşlarda yüksek kalitede kamu hizmeti sunmalarının gerekliliği sonucu doğurdu. Aslında Amerikan yönetiminin temel yapısı New Deal günlerinden kaynaklanıyor. O dönem yönetimleri fonksiyonel uzmanlaşma ve süreç kontrolüne dayanıyordu. Bununla beraber yeni sorunlar da ortaya çıktı: Yönetim fonksiyonları tek bir yerden nasıl koordine edilecek? Hava, toprak, su kaynaklarını birbirinden ayıran çevre politikaları, geçerli çevresel politikalar olacak mı?

Yeni süreç tabanlı sorunlar ise şu şekilde gündeme geldi: Doğrudan hizmeti dağıtacağı kabul edilen hiyerarşik bürokrasiler, hükümet dışı ortakların da devreye girdiği yeni hizmet sunumu mantığına nasıl uyum sağlayacaklar? Geleneksel bürokrasilerde iyi sonuç veren bütçe kontrol sürecinde; yönetim dışı ortaklardan bilgi sağlanmasında veya onların önceliklerinin şekillenmesinde nasıl etkin olunacak? Yönetimin siyasal müdahalesinde kendini korumaya yönelik dizayn edilen personel sistemi, bu yeni meydan okumalara nasıl uyum sağlayacak? Ve kendini uyduracak? Özellikle yönetimde başarılı olan üst düzey yöneticiler yeni yönetim yapılarıyla nasıl uyumlaştırılacaklar? Ülkede bu sorulara halâ cevap aranmaktadır.

ABD’de sıklıkla yönetimler her düzeyde kendilerini yeni sorumluluklarla karşı karşıya bulmuşlardır. Fakat bunları etkin olarak başaracak kapasiteden de yoksun kalmışlardır. Aynı durum yönetim dışı ortaklar için de geçerli idi. Bunun daha da ötesinde bu dönüşümlere rağmen vatandaşların yönetimden ve kamu görevlilerinden beklentileri, ilginç bir şekilde eski yapının geçerli olması şeklindeydi. Vatandaşlar sadece sorunlarının çözülmesini istiyor, kimin sorunu nasıl çözeceği hususuna o kadar önem vermiyorlardı.

Ülkede seçilmiş görevliler de benzer görüşleri taşımaktaydılar. Onlar programlarını yapıyorlar ve ona göre bütçe belirliyorlar. Hükümetler ise kamu kuruluşlarından bu bedel karşılığında hizmet almak istiyorlar. Sorun çıktığında ilk söylenen bu kuruluşların yeniden yapılanması gerekliliği, ya da gerçeğe tam uymasa da sorunu anında çözecek yeni süreçlerin oluşturulması gerekliliğidir. Amerikan yönetiminin performansı yani verimliliği, etkinliği ve sorumluluğu hep bu sorunların çözümüne bağlı değerlendirilmiştir.

Bir an için Wen Ho Lee olayını hatırlayalım. Bu kişi ABD’de Ekim 1999 tarihinde bilgisayarındaki nükleer sırları kötü amaçları için kullanmış ve tutuklanmıştı. İstihbarat uzmanları Çin hükümetinin ABD’nin en gelişmiş nükleer silahı olan W-88 ile ilgili bilgileri bu şekilde aldığını tespit ettiler. İster hatayla olsun, ister bilerek yapmış olsun, uzmanlar Çin’in bu bilgileri Lee’nin bilgisayarından aldıklarını kesinleştirdiler. Son 20 yıldır Lee, ABD Enerji Bakanlığı (DOE) Los Almos Nükleer Enerji Laboratuvarında araştırmacı olarak çalışıyordu. Lee atom çekirdeğinin bölünmesi ile ilgili çok gizli projelerde çalışmış, en gizli belgelere ulaşmış ve 806 megabaytlık bilgiyi kendi güvenli olmayan bilgisayarına aktarmıştı.

Ancak bunlara rağmen federal ajanlar, Lee’nin neden olduğu data kaybını hızlı bir şekilde ispat edemediler. Hatta datalardaki azalmayı ve Çin’in herhangi bir şekilde ABD’nin ürününü taklit ettiğini de belirleyemediler. Araştırmalar da çok yavaş ilerledi. Belli bir süre sonra Lee üzerinde yoğun olarak odaklaşıldı ve onun gizli bilgileri Çin’e verdiği kanıtlarıyla birlikte ispat edildi. Ancak bu durum Çin’in benzer nükleer silahları geliştirmesini engellemedi.

Bu sorun kısa sürede Kongreye yansıdı. Kongre üyeleri durumdan çok etkilendiler ve sorunun acilen çözülmesini istediler. Enerji Bakanlığının bu tür konularda güven vermediği konusunda yaygın kanı oluştu. Ne yapabiliriz sorusuna kısa sürede güvenlikle ilgili konularda yarı bağımsız Ulusal Nükleer Güvenlik Yönetimi Biriminin yetkili kılınması istendi. Eğer Enerji Bakanlığı birimleri nükleer sırları koruyamıyorlarsa, Kongre sorunu, bunu yapabilecek yeni bir kuruluş oluşturarak çözdü.

Bununla beraber yeniden yapılanmanın Lee’nin sorununu çözeceği konusundaki şüpheler ortadan kalkmadı. Çünkü sorun var ise bu Enerji Bakanlığını da kapsayan genel yapı ile ilgili bir sorun! Herkes bunda hemfikir. Lee federal yönetim çalışanı değildi. Federal aracı bir kuruluş için de çalışmamıştı. Hatta çalıştığı Los Almos Ulusal Laboratuvarı Kalifornia-Berkeley Üniversitesinin bir alt sözleşmecisiydi ve 2. Dünya Savaşından bu yana nükleer enerji üzerine

çalışıyordu. Dolayısıyla sorun Enerji Bakanlığında çok Kalifornia Üniversitesi ile ilgiliydi. Daha da önemlisi sorunun ciddiyetine göre Enerji Bakanlığının bunun üstesinden gelmesi oldukça zordu. Çünkü Paul Light tarafından yapılan bir araştırmaya göre o dönemde her bir bakanlık çalışanı için 35 tane sözleşmeli kuruluş çalışanının yardımcı faaliyette bulunduğu ortaya çıkmıştı (Light, 1999). Dolayısıyla çok büyük ve karmaşık bir yapı ile karşı karşıyayız.

Daha sonra Kongre soruna daha geleneksel ve tepkici bakış açısıyla yaklaştı. Bu durumu hükümet dışı aktörlerin başarısız yönetimi olarak algıladı ve sorunu hükümet dışı ortaklar üzerindeki kamu denetimini güçlendirerek ve yeniden yapılanmaya giderek çözmeye çalıştı. Sorunla ilgili çözümsüzlüğe gidildiğine dair görüşler önemsenmedi. Kongre alışkın olduklarını yapmayı sürdürdü. Bu durum ise Federal Yönetimin yıllardır oluşan “işini iyi yaptığı” şeklindeki imajı yıpratmaya başladı.

Bu süreçte Federal Yönetim sessizce dönüşüme uğramaya başladı. Kongre ise bu süreçte gündeme gelen yönetim programları üzerinde etkili olmaya çalıştı. Dönüşüm süreci iki temel değişime yol açtı: Küreselleşme ve Yetki devri. Eyaletlerarası düzeyde ise, eyaletler ve yerel yönetimler diğerleri ile aralarında ticareti geliştirerek ve yabancı sermayeyi kendi ülkelerine çekmeye uğraştılar. Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşlar, uluslararası ilişkilerin şekillenmesinde önemli roller üstlendiler. Geçici uluslararası yapılar yeni ortaya çıkan etnik çatışmalara müdahale ettiler. Sırbistan’ın Kosova’ya saldırısı durdurularak, burada barış sağlandı. Amerikan güçlerinin dıştan komutası çeşitli içsel sorunlara yol açsa da, bu durum çok önemsenmedi. Ancak bu durum ABD askeri güçlerinin genişlemesini engellemedi. Telekomünikasyondan çevreye diğer politika alanları ise yerel uluslararası araçlar haline geldi.

Bu dönemle birlikte ulusal yada uluslararası düzeyde alınan birçok karar mutlaka geçici ve uluslararası örgütlerce etkilenmeye başladı. Ülkede birçok geçici organizasyon ve yapılanma, bu yeni değişime kapasitelerini uydurmak için çalıştılar. Bu uluslar arası politikaları uygulayarak izleme sürecinde “ulusal egemenliği korumak” ise önemini her geçen gün artıran temel bir sorun olmaya başladı.

Ulusal düzeyde gerek eyaletler gerekse diğer yerel yönetimler için politika oluşturmanın ve uygulamanın önemi daha da arttı. Çevreyle ilgili politikalarda Federal Çevresel Koruma Kurumu (EPA) sözleşme aracılığı ile bu alanda özel sektörden yararlanılması konusunda oldukça önemli mesafeler katetti. Bu tür

kuruluşların eyalet yönetimleri ile ortaklıklar oluşturmalarını teşvik etti. Federal Çevresel Koruma Kurumu'nun bu başarısı ve çevresel politikadaki diğer başarılar, hep bu kurumun nasıl bir orkestra yöneticisi gibi çalıştığı üzerine odaklanmıştır. Bunun daha da ötesinde bir çok toplulukla küçük hacimli yarı kamusal kuruluşlar, eğitimden sanata bir çok alanda başarılı oldular. Komşuluk ve bilgi-enformasyon temelli birçok yeni yönetim mekanizması kurdular.

Kısaca ABD'nin seçkin politika stratejileri ulus devletin ötesinde uluslararası kuruluşlarla olan ilişkilerle bağlantılı olarak büyüme eğilimine girmişlerdir. Uluslararası kuruluşlar bu şekilde devletin ve yerel yönetimlerin rollerini dönüştürmüştür. Federal yönetim kuruluşları, politik ve yönetsel birimler, ulusal çıkarların paylaşımı sürecinin yönetilmesinde, kendilerini birçok yeni meydan okuma karşısında buldular. Bu oyuncular çoğu doğal olarak ve dramatik bir şekilde değişti. Yeni rolleri başarmak ise, ABD yönetimine klasik tepki, yapı ve süreçlerinin ötesinde yeni kapasiteler gerektirdi.

KÜRESELLEŞME

Küreselleşme ile ilgili tartışmalar Fransızların Mcdonalds hamburger sömürgeciliği ile ilgili şikayetleri ile gündeme gelmiştir. Fransızlar bunu bir defa kullanılabilen terminatör tohumlarından vazgeçtiklerini belirten Monsanto Kararı ile ortaya koymuşlardır (Rubin 1999). Londra Ekonomi Okulu yöneticisi Anthony Giddens (1999) küreselleşmenin "herhangi bir yerden gelebileceğini ve her yerde olabileceğini" söylüyor. 1990'ların başlarında kavram çok az kullanılıyordu. 2000 ile birlikte "bizler hep birlikte tek bir dünyada yaşıyoruz" söylemini benimseyen herkesin konuşmalarında sıklıkla görülmeye başlandı. Ancak başlarda küreselleşme oldukça zayıf tanımlandı. Sıklıkla kavram dünya pazarlarının hızla genişlemesi ve büyümesi ile eş anlamlı görüldü. Bununla beraber küreselleşmenin bu basitliğin de ötesinde daha derin anlamlar içerdiğini anlamak çok uzun sürmedi. Kavramın farklı siyasal, teknolojik ve kültürel güçleri içerdiği kısa sürede anlaşıldı. Bu tanımlardan öte, kurumların ve bireylerin davranışları ve rolleri ile ilgili temel beklentileri tanımlayan bir ideoloji olduğu kabul edildi. Giddens buna paralel bir şekilde "gerçekte küreselleşmenin mesafeler arası faaliyet olduğunu ve bireysel yaşamla global geleceğin bir birine nüfuz etmesi" olduğunu söylemektedir.

Küreselleşme ideolojisi hızlı sıçrayışını ayrı alanlarda yapmıştır (Held, McGrew, Goldblatt, and Perraton 1999). Soğuk savaş ABD'yi dünyanın en büyük süpergücü haline getirmiştir. Klasik ideolojilerin ve güç ilişkilerinin

etkilerini yitirmesi, küreselleşmeyi tüm dünya devletleri arasında geliştirmiştir. Soğuk savaşın sona ermesinden beri yaşanan temel çatışmalar uluslararası değil daha çok alt düzeyde ve etnik idi. Ancak bu çatışmalar yeni ikilemler doğurmuştur: İçsel çatışmalar uluslararası istikrarı nasıl tehdit ediyor? Dünya devletleri bu çatışmalara nasıl karşılık verecek? ABD ve diğer devletler bu süreçte izleyecekleri yöntemleri bu çatışmalara göre belirlediler ve uluslararası güçleri bu çatışmalara karşılık olarak ön plana çıkardılar. Sırbistana karşı bombalama kampanyasında yaklaşık 30 devlet hem bombalama hususunda hem de kendilerine yapılabilecek herhangi bir saldırıya karşı çok uluslu gücün cevap vermesi konusunda anlaştılar. Ancak bu durumda Amerikan pilotları kendilerini fiili bir geçici koalisyon komutası altında buldular. Koalisyon uluslararası desteği de arkasına alarak savaşı başlattı. Barış amaçlı uluslararası operasyonlar Somali ve Bosna gibi dünyanın değişik bölgelerinde de yapıldı ve bu yöredeki çatışmalar sona erdi. Her durumda da tercih edilen strateji ulusal özerkliğin az ya da çok oranlarda uluslararası yapılanmalara bırakılmasıydı. Devletler bir arada hareket ettiler. Çünkü hiçbir devlet yalnız başına hareket etmeye cesaret edemedi.

Bu süreç büyük şirketlerin de dikkatinden kaçmadı. Sınırların tanınmadığı üretim ve pazarlamanın serbestçe yapılabileceği küresel kaynaklar tartışılmaya başlandı. Nike firması ayakkabılarını tüm dünyada üretmeye ve pazarlamaya başladı. Şirket kendi pazar varlığını teke indirdi ve evrensel bir sembol haline gelmeye başladı. Macar turistler Burger King'i Avustralya'da ya da Pepsi'yi Moskova'da görmeye başladılar. Fransızlar yaygınlaşmasına karşı çıktıkları Disney ve McDonalds'ı ziyaret etmeye başladılar. Berlin'in cadde köşeleri ABD'li Pizza Hut'un Amerikan pizzaları ile dolmaya başladı.

Küresel hareket elbetteki sadece tek bir yönde gelişmedi. Toplu birleşmeler çoğu zaman ulusal sınırlar karşısında telekomünikasyon sayesinde büyük talep görür hale geldi. İskandinav Şirketleri ABD'de hızla büyüyen Nokia (Finlandiya) ve Ericsson (İsveç) şirketleri oldular. Televizyon sanayiinde artık ABD'li şirketler bulunmuyor. Kuzey Karolina'daki klasik Amerikan tekstil kuruluşları İskoçya'dan ve Tayland'dan gelen şirketlerin tehditi altında. Bazı analistler "küreselleşmenin bizleri, ulusal siyasal güçleri zayıflatarak, toplum halinde olmaktan çok ekonomi odaklı yaşamaya zorladığını" söylüyor (Smadja 2000).

Bu gelişmeler hızla sürerken, bu sürecin tartışmalı yönlerini de dikkate almamak mümkün değil. Online ticaret, future ve options işlemleri, dünya borsalarının 24 saat aralıksız açık kalması ve hiç kapanmaması, devletlerin bu

dünya finans sisteminden kopmamasını sağlıyor. Artık sermaye pazarları tamamen küreselleşti. Herhangi bir bölgeden sermaye diğer bölgelere, 1997-1998 Asya krizinde olduğu gibi, aniden akabiliyor. Clinton yönetimi bu dönemde 30 yıllık hazine bonoları çıkararak dünya faiz oranlarını kontrol altında tutabildi. Ulusal borçlar sert bir şekilde azalmasaydı, ülkede yatırımcı güvenliği sarsılabilecekti. Hazinenin aldığı kritik kararlar dünya mali-ekonomik durumunun nasıl hassas dengeler üzerinde kurulu olduğunu gösteriyor.

Bu dönemde özellikle ekonomik pazarlar, ekonomik kuralların oluşumunda ulusal yönetimlerden daha etkili hale geldiler. Ülkeler hatalı tercihler yapabiliyorlar, yanlış kararlar alabiliyorlar. Ancak pazarlar politikaların belirlenmesinde, dağıtılmasında küresel pazarlardan etkileniyorlar ve hata yapmaları onlara bağlı. Örneğin hiçbir ülke farkında değilse de 1995 yılında Meksika Pezosunu, yapılan hatalar sonucunda düştüğü durumdan kurtarmak, bir Amerikan politikası olmuştu. Fakat ABD karar verince bunun gerisini nasıl getireceği konusunda kontrolü kaybedebiliyor. Bono pazarlarında kurtarma kararları verilebiliyor (Mathews, 1997), Bu şekilde ortak hareket etme arzusu ve oluşan yeni birliktelikler yeni ortaya çıkan “dünya devletini” daha da büyütüyor (Gelbspan, 1998).

Küreselleşme hareketinin özünde çok hızlı gelişen telekomünikasyon teknolojisi ve özellikle son dönemde gelişen internet altyapısı ve olanakları bulunmaktadır. İletişim devrimi internetin gelişimini tüm dünyaya düşük maliyetle ve kolayca yaymıştır. Bu sistem yalnızca 24 saat kesintisiz mali piyasaları oluşturmakla kalmamış, aynı zamanda da mevcut yönetim anlayışını da dönüştürmüştür. Yerel telefon konuşmalarını ucuzlatabilmek için insanlar internete bağlanmışlar, dünya çapında birçok kuruluş bu şekilde aralarında bilgi alış verişini yapmaya başlamışlardır.

Yaygın bir şekilde ulaşılabilen ve maddi olanaklarla sağlanabilen teknoloji, hükümetlerin bilginin toplanması ve yönetimi sürecindeki tekeline kırdılar ve sahip olmaktan mutlu oldukları birçok değerden mahrum kalmamaya başladılar. Her faaliyette bilgiye tam olarak ulaşma becerisi, sorunu önemseyen herkesçe kazanıldı ve bunu yapanlar bu olaylarda söz sahibi oldular.

Sonuçta bununla ilgili yaygın normlar, ideolojik değerler ve kurumlar oluştu. Giddens bunu “bizler temel olarak dünya toplumunu sarsma aşamasındayız ve gerçekten bu sürecin bizi nereye götüreceğini bilmiyoruz” diyor (Unrisd 1996).

Artık iletişim günümüzde görülen bu önemli dönüşüm sürecini desteklemektedir. Hükümet dışı kuruluşlar (NGO) bu süreçte ABD’de ve dünyada diğer ülkelerde oldukça önemli hale gelmişlerdir (Bu tür kuruluşlar ABD’de vergi muafiyetleri olduğu için kâr amaçlı olmayan kuruluşlar olarak biliniyorlar). Ülkeler 1986 Uruguay Toplantısında ticaretin liberalleştirilmesini kabul ettiklerinde 12 NGO süreci izleyeceklerini deklare ettiler. ABD Seattle’deki 1999 Dünya Ticaret Örgütü toplantılarında bu tür kuruluşlar stratejileri eleştirerek, kentte gösteri düzenlediler, düzeni bozan eylemler yaptılar. Yaklaşık 1500 NGO online olarak yayınlanan Dünya Ticaret Örgütü karşıtı deklarasyona imza attılar. İnternet bu gruplara görüşlerini ve taktiklerini tüm dünyaya yayma imkanı verdi. Gruplar Seattle polisini de 1970’lerin kalabalık kontrol etme yöntemlerini uyguladığı şeklinde eleştirdi. Kendilerini 21. yüzyılın organize toplulukları olarak gördüler (Economist, 1999, Mallaby 1999).

Şu anda dünyada ne kadar NGO var, bilinmiyor. Bu kuruluşlar örgütlenmede politika değişimine zorlamada çok güçlüler ve etkileri çok yankı uyandırıyor. 1992 de yapılan Rio de Janeiro Dünya Toplantısında, NGO’lar hükümetlere sera gazlarının azaltılması konusunda, halkı da kullanarak, büyük baskı yaptılar. 1994’te Dünya Bankasının 15. kuruluş yıldönümü toplantılarını sabote ettiler. Ve bankayı kendi hedef ve taktiklerini yeniden düşünmeye zorladılar. 1998’de çevreciler ve tüketici haklarını savunan NGO’lar Karşılıklı Yatırım Anlaşmalarının sona ermesi ve OECD’nin dış yatırım kuralları geliştirmesi hususunda çok etkili oldular. 1990’ların sonlarında Prenses Diana’nın dünya kara mayınlarının temizlenmesine yönelik başlattığı kampanya, NGO’ların katkısıyla büyük ilgi ve destek gördü. Jubilee 2000 kampanyası ise fakir dünya devletlerinin borçlarının azaltılması sürecinde çok başarılı oldu. Bu konuda yeni politikaların oluşturulmasına katkıda bulundu.

Bu ve benzeri hareketlerin arkasındaki uluslararası NGO’ların sayısı 1990’larda 6000 iken, 2000’lerde 26000’ne ulaştı. Birbirine yakın, küçük, yöresel NGO’lardan uluslararası NGO’lara dünya çapında toplam sayıları 1 Milyona ulaştı (Mathews, 1997). Bunun yanında NGO’lar birçok ülkede yalnızca siyasal örgütlenmede rol almadılar, aynı zamanda ABD’yi de kapsayacak şekilde yukarda bahsettiğimiz gibi kamu hizmetlerinin dağıtımında ve sunumunda da görev aldılar.

Bu gelişmelere ayrıca resmi, yarı kamusal, uluslararası kabul edilen Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü ve Avrupa Birliği gibi oluşumları da ekleyebiliriz. IMF özellikle istikrarsız Asya ülkelerinin

ekonomik yönetiminde önemli rol oynadı. Seattle’da Dünya Ticaret Örgütü bu konuyla ilgili olarak uluslararası ticareti dönüştürme çabası sürecinde yoğun eleştirilmiştir. Birleşmiş Milletler, bu süreçte çok istikrarlı olmadı, kesik, gerisi gelmeyen başarılar sağladı. Avrupa Birliği Avrupa’da çevresel politikalardan ilaç üretimine kadar herşeyin şekillenmesinde ve yeniden yapılanmasında rol oynadı. Politikaları sanki uluslararası şirketler aracılığı ile ABD’nin arka kapısından bu ülkelere girmiştir.

Küreselleşmenin bu dörtnala gidiş sürecinde ABD kendisini uluslararası bir paradoksun içinde buldu: Dünya süpergücüydü ancak siyasal ve somut bazı nedenlerden dolayı başarısız oldu ve yalnız kaldı. Politikalarını bu yeni gerçeklere uydurmak ve kamusal örgütlenmesini ona göre yapmak için çaba harcadı.

ABD hükümeti bu paradoksla uğraşırken iki meydan okuma ile de karşı karşıya kaldı: Birincisi Dünya Ticaret Örgütü ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası NGO’lar ve çok uluslu yapılanmalar sürekli güçlenirken, ABD’de federal hükümetin yeni rolü ne olacak? Ülkede politika yapıcıları bu süreçte ne yapacaklar ve daha da önemlisi bunları nasıl yapacaklar? Bu aşamada çok uluslu, ulus ötesi kuruluşların başarılarını analiz etmeye çalıştılar. Ulusal egemenliği, süpergüç olmanın yıprattığını gördüler. Hatta federal hükümet uluslararası arenada marjinalleştiğini fark etmeye başladı.

İkinci olarak bu yeni doğan rolü oynayabilmek için federal yönetim hangi kapasitelere ihtiyaç duyacak? Dışişleri Bakanlığındaki 42 yıllık tecrübesine dayanarak açıklama yapan Phyllis Oakley; 1999’da ABD’nin global çağda dış politikaları yönetme becerisinin bayatladığını söylüyor. Bakanlık acil olarak bu sorunlarla uğraşan, bu konularda becerikli kişilere ihtiyaç duyuyor. CIA ve Pentagon’un bütçeleri devamlı gelişirken bu bakanlığın bütçesi sürekli azalmış. Diplomatlar dahi daha kariyerli yerlere gitmeyi tercih etmişler. Oakley “tutabildiğimiz tek kesim askerlerdi” diyerek serzenişte bulunuyor. “Dolayısıyla biz de onları Irak ve Kosova’da kullandık” diyor. Burada da olduğu gibi sıklıkla devletler askerleri diplomatik amaçları için kullanmaya başladılar (Perlez, 1999).

Oakley’in yorumları uzun yıllardır çalışan ve birçok bütçe savaşından mağlup ayrılan bir yöneticinin dar görüşlülüğü olarak kabul edilebilir. Yeni sorunlar karşısında devletin yeteneğinin sınırlılığı ile ilgili endişeleri, küreselleşme hareketinin kalbine çarpmıştır. Küreselleşme herhangi bir kabine biriminin bölgesi değil. Gerçekten Dışişleri, Savunma ve Hazine Bakanlıkları dışında diğer her hangi bir bakanlık birimi küreselleşme ile ciddi bir şekilde ilgilenmemiştir. Sağlık Bakanlığı sağlık koruma programlarında, Federel Çevresel Koruma

Kurumu (EPA) hava standartları programında, Çalışma Bakanlığı iş güvenliği programlarında, Ticaret Bakanlığı, Amerikan ticaretinin desteklenmesi programlarında, bu konuda duyarlılık göstermeye çalıştılar. Beyaz Saray ise krizler için oluşturulan ancak sorunların çözümünde istikrar sağlayamayan geçici komiteler aracılığı ile bu duyarsızlığa tepki göstermeye çalıştı.

Küreselleşme kültürlerin homojenleşmesine de katkı sağlamaktadır. Bu olgu Amerikan hamburgerinin ve sinemasının dünyaya yayılmasından daha derinliği olan bir konu. İnternet İngilizcenin global dil olmasını perçinledi ve hızlı iletişimin önünü açtı. ABD'yi de kapsayan dünya devletleri bu eğilimleri kendi başlarına gerçekleştirmediler. En iyi yaptıkları birbirlerinin sinerjilerinden yararlanmak ve bunu öğrenmek olmuştur. Ayrıca telekomünikasyondan ve bunun yayılış sürecinden de yararlanarak yeni politikalar üretebildiler.

Birçok şekilde küreselleşme, yönetim ve kontrolü olmaksızın yeni bir yönetim sisteminin doğuşunu başlattı. Geçmişte hükümet politikalarının şekillendirdiği paylaşılmış değerler henüz yeni somutlaşıyor. Ulusal egemenlik, yeni çıkan sorunlar ve çatışmalar karşısında, yönetimler, kapasitelerini anlamaya ve şekillendirmeye çalışıyorlar. Avrupalılar Amerikan Frankenstein gıdalar için (genetik olarak üretilen ve yapıları değiştirilen) yeni kamusal sorunlara yol açtığını söylüyorlar (Rubin 1999). Bunlara etnik çatışmaların artışı, uluslararası döviz akışlarını ve çok uluslu şirket birleşmelerini de eklemek gerekiyor. Sorun mevcut problemlerle başedebilmek için geçici modalardan kurtulup yönetim kapasitesinin nasıl geliştirileceğidir. Ayrıca siyasal kararlar aracılığı ile, özellikle Kongre'nin potansiyel küreselleşmenin doğuracağı sorunlar karşısında, yönetimin ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemelerin sınırlarının belirlenmesi gerekiyor.

YETKİ DEVRİ

Aynı zamanda küreselleşme Amerikan politikasını uluslararasılaştırırken, diğer arenalarda da yerel olarak yetki devirlerini artırıyor. Kamu yönetimi ile ilgili olarak son yirmi yılda yapılan çalışmalar, federal yönetimlerin bir çok işinin sözleşmecilik, yönetim için garantörlük, borçlanma, borç garantisi, serbestleştirme gibi dolaylı yönetsel yaklaşımlarla sağlandığını gösteriyor (Mosher 1980; Salamon 1981, 1989; Kettl 1988). Örneğin benim doktorum ofisine bir uyarı asmış: "Hastalar hizmet almadan önce sosyal güvenlik ve tıbbi yardım kartlarını göstermek zorundadırlar". Eczacı da benzer şekilde reçetesini özel ödeme-grup finansmanı ve tıbbi yardım alanlar şeklinde gruplara ayırarak dolduruyor.

Federal yönetim bir çok kişinin içsel programını bu şekilde dolaylı ortaklıklarla çözüyor. Doğrudan posta, trafik kontrolü ve ulusal park yönetimi gibi konularla ilgileniyor. Eczacıliktan çevreye ve ulaşım politikasına kadar federal yönetim, yetkilerinin eyalet yönetimleriyle ve yerel yönetimlerle paylaşıyor. Ayrıca kâr amaçlı ve gönüllü şirketlerle de...(Kettl 1993). Bu şekilde dolaylı politika araçları, yerelde hızla artıyor. Bu durum bu programlara olan harcamaların artmasıyla federal yönetimin büyümesini durdurmuştur. Ayrıca sivil toplumun kamu programlarına dahil olması sağlanmıştır. Paul Light'in (1999) belirttiği gibi federal yönetim hem yerel yönetimler hem de eyalet yönetimleri için "gölge işveren" konumuna gelmiştir. Bugün kâr amaçlı kuruluşlar ve gönüllü sektör kuruluşlarında 1/9 oranında federal çalışan bulunmaktadır. Yani her bir federal çalışan için taşrada 9 yerel çalışan görev almaktadır.

Bu aşamada sosyal reformlar üzerinde de durmak gerekiyor. Federal yönetim işi eyaletlere bırakarak refah devleti dönemini sona erdirmiştir. Eyaletler yetkilerini kendi kent yönetimlerine devrettiler. Kentler ise kâr amaçlı ve gönüllü kuruluşlarla sözleşmeler yaparak sosyal hizmetleri sürdürdüler. Bazı durumlarda daha iyi sonuç alınabilmesi için o süreçte de yönetici oldular. Bunun da ötesinde yaptıkları sosyal reformlara, iş değerlendirme, iş eğitimi, iş değiştirme ve aile destek programları eşlik etti. Etkin refah programları sıkı bir şekilde bu farklı programların koordinasyonuna bağlı kabul edildi. Bu ise hükümet dışı sözleşmeciliğin etkinliği ile ilgili bir sorun olarak algılandı.

Sonuç, söz konusu bu politikaların yürütülmesiyle birlikte oldukça etkin oldu. Kentler kırsal alanı bölgelere ayırdı ve ayrı ayrı hükümet dışı kuruluşlarla ve gönüllü sektörle ve kâr amaçlı kuruluşlarla sözleşmeler yaptı. Söz konusu bu kuruluşlar aralarındaki rekabeti korudu, böylelikle klasik refah programlarında eleştirilen, hükümet tekelinin olumsuzluğu giderilmeye çalışıldı. Kuruluşlarla ilgili özellikle mali alanda yeni denetim teknikleri geliştirildi. Ne düzeyde kâr etmenin kabul edilebileceği belirlendi. Fazla kâr etme çabaları sonucu sözleşmecilerin düşük gelirli kesimi daha da zor duruma düşürdüğü eleştirileri yapıldı. Bu politikaların uygulanmasında ilk yıllardaki başarı gelecek için ümitleri artırdı. Bu durum karşısında ise nasıl bir performans kriteri refah programlarında belirlenmeli ve umulmalı? sorusu sorulmaya başlandı.

Kısaca refah programları mevcut sistemi dönüştürdü. Kamu çalışanları hizmet sunmak yerine sözleşmecileri yönetir oldular. Sosyal hizmetlerde tecrübesi olan ancak çaba harcama niyeti çok fazla olmayan sözleşmeciler, yeni çalışanlar buldular ve yeni programlar içeren yeni mekanizmalar geliştirdiler.

Düşük işsizlikle hızla büyüyen ekonominin getirdiği başarı, eyalet yönetimlerinin çözmeye uğraştığı bir çok yönetim sorununun gizlenmesine ve arka plana itilmesine neden oldu. Diğer yerel yönetimler yönetim krizleri yaşadıklarında sorunların çözümü için özel şirketleri yerel sözleşmeciler olarak kiraladılar. Bu sözleşmeciler de alt düzey işlerde alt sözleşmecileri taşeron olarak kullandılar.

Kentsel sosyal hizmetlerin sözleşmecilik usulü ile gördürülmesi elbetteki yeni bir gelişme değil. Tüm ülkede 1960'larda kent modelleri ve yoksulluk karşıtı politikaların uygulanmaya başlanmasıyla, bu uygulamalardan yararlanılmıştı. Federal yönetim eyaletlerin özellikle yoksul kesimlerin ihtiyaçlarına karşı duyarlı olup olmayacakları konusunda tedirgindi. Bundan dolayı yerel yönetimler sosyal toplulukların bu hizmetlerden eşit derecede yararlanabilmeleri garantisini verdi. Sosyal grupların hizmet ortaklıkları şeklinde kurumsallaşmaları için fonlar oluşturuldu. Hükümet dışı kuruluşlar, federal ve federe yönetimlerden oluşturulan bu fonların yönetiminde yerel yönetimlerle birlikte ortak oldular.

Refah programları topluluk yönetimlerini temel olarak dönüştürmeye yönelik uzun dönemli bir eğilimi gündeme getirdi. Bu eğilim siyasal cazibe içeriyordu. Bu politika yerel yönetim dışı grupları doğrudan hizmet sistemi içine aldı ve böylelikle hükümete kapsamını genişletmeden bunlara rahatça ulaşabilme imkanı verdi. Bu şekilde yönetsel sorumluluk ve politika riskleri de dağıtılmış oldu. Ayrıca söz konusu programların topluluk ihtiyaçlarına uygunluğunu ölçme imkanına da kavuşuldu. Aksi halde uygun olmayan programların olumsuzluğunu gidermek hükümetler için çok zor olmaktadır.

Benzer güçler çevre politikasını da dönüştürdü. ABD Çevresel Koruma Kurumu bu sürece çok az katkıda bulundu. Adalet Bakanlığı kendi adına davalar açtı. Özel sözleşmecilerle anlaşmalar yapıldı ve bu şekilde özel programlar kapsamında toksik atıkları temizledi. Eyalet yönetimleri buna, bu kuruluşları zorladı. Kongre EPA'yı ulusal çevre standartlarını koyma konusunda yetkilendirdi ve bunun üzerine EPA bir çok zorlayıcı karar aldı ve söz konusu süreçte etkinleşmeye başladı. Bir çok kişinin düşündüğünün aksine EPA'nın faaliyetleri, eyalet yönetimleriyle özel sözleşmecilerin faaliyetleri sonucunda bir anlam ifade ediyor.

Bazı düzeylerde, doğal olarak, EPA bu ortaklıklara güvenmek durumunda. Çok çetin çevresel sorunlarla özellikle geleneksel hava, su, toprak sorunlarıyla mücadele ederken, bu ortaklıklar onun işlevselliğinde oldukça önemli oldu. Gerçekten EPA'nın, belirsiz toprak kirliliği ve küresel ısınma gibi ikinci jenerasyon çevresel sorunlarla karşılaştırıldığında, birinci jenerasyon

inceleme ve dava açma gibi sorun çözme yöntemlerinin oldukça etkisiz kaldığı rahatlıkla görülüyor (Kettl 1998, Graham 1999):

Bu arada eyalet yönetimleri, federal kurallar çerçevesinde, kendi sorumluluklarını yerine getirebilmek için daha fazla eşitlik istemeye başladılar. Kendilerini federal gerekliliklerle kendi politika hedeflerini tamamlama zorunluluğunda gördüler. Bir çok durumda çevresel yaklaşımları, bireysel sınırlılıkları ve diğer alan temelli yaklaşımlara uydurmak istediler. Amerikan çok uluslu şirketleri Avrupa Birliği orijinli şirketlerle rekabet edencesine düzenleyici rollerin düzeyini belirleyerek farklı ülkelerde farklı kurallarla yüz yüze gelmek istemediler. Ayrıca AB ülkelerinden ISO 14001 standardını ithal edebilmek için uğraştılar. Bu standart şirketlere çevresel standartların karşılanması hususunda ve çevresel yönetim sisteminin kurulması sürecinde daha fazla esneklik tanıyor. Böylece EPA, bir anda kendisini politika stratejilerinin artan oranda global baskılara maruz kaldığı, daha fazla yetki devrinin görüldüğü yeni ve oldukça karmaşık bir ortamın içinde buldu (NAPA 1997, 1995).

Bu arada benzer başka bir gelişmeye de değinmekte fayda var. Bu sırada Sağlık Yardımı Finans Yönetimi ABD Sağlık Bakanlığı bünyesinde kuruldu ve federal yönetimin iki önemli sağlık programının yürütülmesinden sorumlu oldu. 4300 kişi bu programlarda çalıştı. 2001 mali yılı için tıbbi yardıma 221 milyon dolar, tıbbi mali yardım için ise 108 milyon dolar harcanmıştı. Devlet hastaneleri ve fizik rehabilite merkezleri bu hizmetleri sundular. Tıbbi yardım sürecinde daha çok hükümet dışı Blue Cross-Blue Shield gibi kuruluşlarla çalışıldı. Güçsüzlere mali yardımlarda ise kârlarından federal yönetime pay veren eyalet yönetimleri kullanıldı. Bu yönetimler federal devletin sözleşmecilik ile ilgili kurallarına ve yönlendirmelerine uydular. Dolayısıyla yönetim kendini çok fazla yormadan ve zorlanmadan oldukça sağlam bir sağlık koruma programı oluşturmuş oldu. Bu süreçte HCFA (Sağlık Yardımı Finans Yönetimi) temel standartlar koydu, programları izledi ve eyalet yönetimlerini mali yardım programlarını yerelin bünyesine uydurmaları için teşvik etti. Bu şekilde toplam tıbbi yardımların %43'ü yerel halkın ihtiyaçlarında kullanılabilir. Özel ve kâr amacı olmayan kuruluşlar da bu hizmetlerin görülmesinde görev aldılar. Bu yapı hızla gelişti ancak yine sorumluluk refah programlarında olduğu gibi çok sayıda aktör arasında paylaşıldı ve kimse kendi sorumluluğunun gereğini tam olarak yerine getiremedi.

ABD eyalet yönetimleri ve yerel düzeyde bu şekilde birçok ortaklık geliştirildi. Belediye Başkanı Steve Goldsmith Indianapolis'de sarı sayfalar

programı ile temel reformları başlattı. Eğer bu program en az üç dönem daha sürseydi eyalet yönetimi bu hizmeti sözleşme ile devredecekti (Fanaras 2000; Potapcbuk, Crocker, and Schechter 1998, 214; Jeter 1997).

ABD’de Phoenix kenti de sözleşmecilik yöntemini dünyada en iyi uygulayan kentlerden biri olmuştur (Flanagan and Wigenroth 1996; Flanagan and Perkins 1995). Tıbbi mali yardım programına ek olarak eyalet yönetimleri kendi metro projelerini de sözleşmecilik yöntemi ile yapmaya başladılar. Federal Model Kentler, Çağdaş İstihdam ve Eğitim Sözleşmesi, Topluluk Kalkınma Bağış Programı gibi programlar, devlet ve yerel yönetimlerin bir çok sosyal hizmet programlarını sözleşmecilik yöntemiyle yapmalarını sağladı. Bu yerel “şirin büyüme” vurgusu yerel yönetimlere bir çok yeni ortaklıklar oluşturma yolunu açtı.

Genelde bugün ABD’de en düşük düzeyde kamu kuruluşları doğrudan hizmet sunumu yapmaktadırlar. Her düzeyde kamusal ve kamusal olmayan kuruluşlarla olan ortaklıklar artan oranda sürmektedir. Bu durum hükümeti hem yatay (hizmet koordinasyonunda ve hizmet bölüşümünde hükümet dışı kuruluşlarla olan ortaklıklarda) hem de dikey (klasik hiyerarşik bürokrasi ile çok kademeli federalizm arasında) hale getirdi. Ancak yatay ilişkiler zamanla dikey ilişkileri yıpratmaya ve onların yerini almaya başladı. Hatta çoğu zaman yatay ilişkiler dikeylerin üzerinde oluştu. Bu durum zaten 1990’larda gündeme gelen yönetimi yeniden yapılandırma hareketinin temel öngörülerinden birisiydi.

O hususta içsel yönetim de bir meydan okuma oluşturmaktadır. Woodrow Wilson’un klasik kamu yönetimi (1887) makalesinden beri yaklaşık 100 yıldır yönetsel teori dikey ilişkileri şekillendirmiştir. New Deal’dan beri bu yaklaşım analitik ve normatif Ortodoks Amerikan yönetimi ile sınırlandırılmıştır. Reformcular yönetsel yapıyı yeniden düzenlemek ve örgütsel süreçleri özellikle bütçeyi ve personeli yeniden şekillendirmek üzerinde odaklaşmıştır. Seçilmiş politika yapıcılar bu dikey ilişkilerde bürokratik sorumluluğun temel taşlarını, sonuçlara yönelik sorumluluk için sorumluluğun yöneticilere devri şeklinde görmüşlerdir. Otoritenin belirlediği hiyerarşik zincir, çalışanlarla politika yapıcılar arasındaki kritik farkı ortaya koymuştur.

Zamanla yatay ilişkilerin yaygınlaşması, sorumluluğu da yıpratmıştır. Bunlar bazen hiyerarşik otoriteyi network ağları ile sözleşmecilik oluşan yeni yapılarla ve diğer yasal anlaşmalarla değiştirmiştir. Bazen de pragmatik çalışma ilişkileriyle (Kickert, Klijin, and Koppernjan 1997; Milward and Provan 1998; Provan and Milward 1995; Nohira and Eccles 1992; Chisholm 1989). Bu ağların

varlığının önemini inkar etmek ve tartışmak mümkün değil. Ancak geçicilikleri kolaylıkla iddia edilebilir.

1930'larda geleneksel yönetim teorisinin olgunlaşmasından bu yana, uluslararası networklar önemli oranda arttı ve zamanla önemlerini yitirme işareti de göstermediler. Sosyal reformlar, tıbbi yardımlar ve tıbbi mali yardımlar bu durumu daha da pekiştirdi.

Kamu yönetimi için meydan okumalar, bu ağların yönetim ve sorumluluk süreçlerini de uyumlaştırdı. Bu şekilde hiyerarşik otoritenin uzun vadeli ayakta kalmasını sağladı. Yönetimsel sorumluluğun yaygın bir şekilde paylaşıldığı ama canı gönülden kimsenin üstlenmek istemediği yönetimsel sorumluluğu, yönetimler yaygınlaşan ağlar arasında nasıl sürekli kılabilirler? Dikey ilişkilerin hakim olduğu (yapı, personel açısından) alanlarda etkin yatay ilişkileri oluşturma becerisi nasıl yönetilecek, oluşturulacak?

Federal Acil Yönetim Kurumu (FEMA) bu sorulara cevap olarak yeni yöntemler ortaya koymuştur. Geçmişte FEMA birçok asılsız ihbarla karşı karşıya kalıyordu. Tüm doğal afetler için klasik yöntemler uygulanıyordu. Hortum, kasırga, deprem ve diğer afetlerde kurum çalışanları her defasında afet sonrasında olay yerine ulaşıyorlardı. 1993 yılında FEMA yöneticisi James Lee Witt FEMA'yı yeniden yapılandırmak için önemli çalışmalar başlattı. Tüm amaç afetzedelere en hızlı şekilde ulaşmaktı. Önce hızlı bir ihbar ve kontrol sistemi kuruldu ve mevcut bilgi işlem sistemi yenilendi.

Witt'in başarısında FEMA'nın fonksiyonunu yeniden ve yeni gelişmelere göre tanımlaması yatıyor. Geleneksel olarak FEMA afetten sonra bölgeye ulaşıyordu ve mali yardım yapıyordu. Witt ile FEMA görevlileri afetlerin zararlarından korunma yöntemleri üzerinde odaklaşmaya başladılar. Bunun için de yönetim için de ve kamu özel sektör nezdinde girişimlerde bulundular. FEMA afet yönetiminde bu şekilde bir "hayat halkası" modeli geliştirdi. Kasırga için beklemek, onun zararlarını görmek ve onları telafi etmek yerine FEMA çalışanları eyalet yönetimleriyle ve yerel çalışanlarla yakın ilişkiler kurdular, tahliye planları yaptılar. Kasırgaya dayanıklı daha iyi evlerin yapılabilmesi için inşaat sektörü ile ortaklıklar kurdular. Kısaca FEMA sınırlı doğrudan hizmet sunmadan karmaşık network tabanlı, federal, federe, yerel ve özel sektör ortaklı yeni bir yapılanmaya gitmiştir. Bu şekilde FEMA hizmet dağıtıcılığından çok katalizör rolünü üstlenmiştir. Bu şekilde Witt FEMA'nın rolünün yeniden belirlenmesini ve sorunların çözümüne yönelik yeni kapasiteler edinmesini sağlamıştır.

SONUÇ

Bu iki eğilim yani küreselleşme ve yetki devri, 21. yüzyılın başlarında yönetişimin gündemini belirlemiştir. Bunlar yönetimleri, mevcut ve doğacak meydan okumalara karşı yeni planlar yapmaya zorlamıştır. Yönetimler küreselleşmiş dünyada etkin kamusal programlar için yeni strateji araçları geliştirmenin yanında bunu gerçekleştirecek kapasite artırımlarını sağlamak zorundaydılar. Bir çok kamu bürokrasisi geleneksel doğrudan programları yerine getirebilmek için kurumsal yapılarını ve personel sistemlerini değiştirdiler. Bugün hükümet taktik ve stratejilerini değiştirirken yapı ve süreçleri özellikle personel sistemini halâ tam olarak değiştiremedi. 21. yüzyılın yönetişiminde Amerikan hükümeti yukarıda Witt'in gerçekleştirdiği katalitik stratejiyi uygulamak istiyor. Bu New Deal'ın ortodoks yönetiminden beri buna çabılıyor. Bu geleneksel modelin reddi anlamına gelmiyor çünkü bu model demokratik sorumluluğun kilit taşı!

Bu durum ayrıca, geleneksel hiyerarşik-bürokratik dikey sistemin üzerine etkin bir şekilde yatay sistemi adapte etmekle ilgili. Böylece birinci yönetim sorunu olarak adaptasyon gündeme geliyor. Klasik dikey sistemi küreselleşmenin, yetki devrinin yeni meydan okumalarına uydurmak ve geleneksel dikeyle yeni yatay sistemi birbiri ile bütünleştirmek en önemli nokta.

İkinci yönetim sorunu ise kapasite: Bu yeniden yapılanmış çevrede hükümetlerin bu yeni süreci yönetim ve başarıya yetenekleri nasıl sağlayacak? Yüz yıllardır hiyerarşik otorite kamu yönetimi için entelektüel bir yapı oluşturdu. Ayrıca sorumluluk mekanizmasının değişimi sürecinde bürokrasiye yetki devri yaptı. Çünkü hem küreselleşme hem de yetki devri bu kuruluşları birbirine karıştırdı. Hükümetlerin etkin yönetim ve sorumluluk için yeni stratejiler yaratmalarını talep ettiler. Örneğin federal kamu hizmeti sistemi doğrudan hizmet dağıtım ilkesine göre oluşturuldu. Sözleşmecilikte olduğu gibi nitelikli kadroların geliştirilmesinde ve ödüllendirilmesinde başarılı olamadı (Kettl, Ingraham, Sanders, and Horner 1996).

Federal bütçe sistemi sözleşmelerin önerdiği ödül miktarını uygulamada da çok başarılı olamadı. Mevcut datalar hem bu konuda eksik kaldı hem de yeni yapılanmaya gerek duydu. Çünkü klasik hükümet yapıları fonksiyon temelli idi. Oysa onun sorunları alan temelli olabiliyordu. Bu konuda 1937 Luther Gulick'ten bu yana fonksiyonlara göre örgütlenmeyle ilgili sağlam bir mantık bulunuyor. Yönetimin dikey yapısı ile (fonksiyon tabanlı kuruluşlar bunu temsil ediyor) ve yatay yapı arasındaki gerginlik artıyor. Yönetimler demokratik

sorumluluğu korurken yönetim ve başarıya yeteneklerini nasıl geliştirebilirler? Bu soruya hararetle cevap aranıyor.

Bu durum aslında ayrıca bir eğitim sorunu olarak da görülüyor. Belki de bir çok kamu yönetimi ve kamu politikası okulları kendilerini bu yeni meydan okumalara karşı hazırlamadılar, uyarlamadılar. Sıklıkla kamu çıkarını hem hükümet içinde hem dışında takip eden geleceğin kamu görevlileri, gerek duydukları eğitim donanımlarını elde edemiyorlar. Yeni bir çok kamusal hizmet, çok sayıda yönetim programını gerçekleştiren hükümet dışı kuruluşlar aracılığı ile gerçekleştiriyor. Kamu yönetimi bölümlerinden mezun olanlar, kendi profesyonel yaşamlarında ve kariyerlerinde, eğitimlerinde yaşanan bu eksikliğin olumsuzluğunu yaşıyorlar. Çünkü eğitim programlarında hükümet odağından çok aktörlü odaklara yönelme olması gerekiyor. Kamu yönetimi eğitimi artık yetiştirilecek yöneticilerin ihtiyaç duyduğu çevresel dönüşümü ve yönetimin yeni araçları ve aktörleri için mevcut perspektifleri genişletme ihtiyacı duyuyor.

Üçüncü yönetim sorunu ile ilgili olarak da kapsam gündeme geliyor: Yani farklı yönetim düzeylerinin fonksiyonlarının sınıflandırılması ve özellikle federal yönetimin rolünün yeniden belirlenmesi artık bir zorunluluk. Daniel Bell'in 1988'de geleceğe yönelik yaptığı öngöründe buna "2015'in dünya gezegeninin önceden izlenmesi" demişti.

Benim inandığım temel problem ise ulus devletin yaşamın büyük sorunları karşısında çok küçük kaldığıdır. Ulus devlet hayatın küçük sorunları için de çok büyüktür. Büyük sorunlar için çok küçüktür çünkü sermaye akışlarıyla, mülkiyet dengesizlikleriyle, iflaslarla, gelecek yirmi yılda hızla artacak demograifik med-cezir dalgalarıyla uğraşacak etkin uluslararası mekanizmalara sahip değildir. Küçük sorunlar için de çok büyüktür çünkü ulusal siyasal merkeze yönelik güç akışları, merkezin artan oranda yerel ihtiyaçların çeşitliliğine ve farklılığına duyarsız kalmasına yol açmaktadır.

Kısaca burada hacimsel bir uyumsuzluk söz konusudur. Sosyal reformlar gibi bazı sorunlar yetki devrinin olduğu sistemlere daha iyi uymaktadır. Bölgesel güvenlik politikası ve uluslararası sermaye akışları gibi diğer sorunlar ise en iyi küreselleşmiş sistemlere uyum sağlıyor. Diğer ulusal yönetimlerin yanında federal yönetim riske girerek kendi durumunu zora sokuyor. İç programları uygulama sürecinde hükümet dışı aktörler, yerel ve eyalet yönetimlerinin artan önemleri ile birlikte, genel uluslararası hatta içsel global baskıların artması, federal

yönetimlerin hangi rolleri oynayacağı konusunda sert soruların sorulmasına yol açıyor.

Washington politikacıları bu sorulara makul cevaplar bulabilmek için büyük çabalar harcıyorlar. Özellikle üst yönetimler Başkanlık ofisinde sorunların çözümüne yönelik geçici yapılanmaları tercih ediyorlar. Kararlar üst yönetimlerden çeşitli maliyetler nedeniyle alt yönetimlere devrediliyor. Temel kararların alınmasında üst yönetimlerin uzmanlığından yararlanmak oldukça güç. Geçici mekanizmalarla krizler karşısında kimlere hangi kapasitelerin yükleneceği tam olarak bilinmiyor. Bir çok temel politika sorunu tek bir kurum sorumluluğunda olmuyor. Bundan dolayı önemli sorunlar için geçici birimler oluşturmak ve bunları gerekli yetki, donanım yani kapasite ile donatmak kaçınılmaz. Bundan dolayı geçici birimlerin öneminin ülkede kavranması için sağlam bir irade sergilenmesi gerekiyor.

ABD’de gerek merkezde gerekse yerelde tüm yönetimler bugün artan oranda dünya yönetişimi ile sarılmış durumda. Federal yönetim içsel politikaları eyalet yönetimleri, yerel yönetimler ve kâr amaçlı olsun ya da olmasın hükümet dışı kuruluşlarla paylaşıyorlar. Yerel yönetimler ve eyalet yönetimleri de bunun aynısını kendi iç yönetimlerinde yapıyorlar. Artık bunlar kaçınılmaz! Bu değişimler kesin bir politika kararının sonucu da değil. Hatta bunlar kamu politikasının belirlenmesinde uzun yıllardır uygulanan yüzlerce taktik kararın görülemeyen etkileriyle yavaş yavaş oluştu. Bunlar yönetişimin temel dönüşümü için bugün hep bir araya getirildi. Bu dönüşüm kamu kurumlarının yeni ortamlarda aldıkları görünüm ve bizlerin onları nasıl yöneteceği konusunda karşı karşıya kalınan meydan okumalardan ortaya çıktı.

REFERANSLAR

- Arquilla, John, and David F. Ronfeldt. 1999. *The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy*. Santa Monica, CA: Rand.
- Bell, Daniel. 1988. *Previewing Planet Earth in 2013*. Washington Post, January 3, B3.
- Chisholm, Donald. 1989. *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Economist. 1999. *The Non-Governmental Order*. December 11, 20-1.

- Fanaras, William. 2000. Focusing on Outputs: Competition for City Services in Indianapolis. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Flanagan, Jim, and Bob Wigenroth. 1996. Phoenix Manages for Performance Results. PA Times, March 1: 1, 3.
- Flanagan, Jim, and Susan Perkins. 1995. Public/Private Competition in the City of Phoenix, Arizona. Government Finance Review June: 7-12.
- Gelbspan, Ross. 1998. A Good Climate for Investment. Atlantic Monthly 281(6): 22-4.
- Giddens, Anthony. 1999. Lecture 1: Globalisation. BBC Reith Lectures. Available at www.lse.ac.uk/Giddens/reith.htm.
- Graham, Mary. 1999. The Morning after Earth Day: Practical Environmental Politics. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Gulick, Luther. 1937. Notes on the Theory of Organization. In Papers on the Science of Administration, edited by Luther Gulick and L. Urwick, 15-20. New York: Institute of Public Administration.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton. 1999. Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Jeter, Jon. 1997. A Winning Combination in Indianapolis: Competitive Bidding for City Services Creates Public-Private Success Story. Washington Post, September 21, A03.
- Kettl, Donald F. 1988. Government by Proxy: (Mis?) Managing Federal Programs. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- ----. 1993. Sharing Power: Public Governance and Private Markets. Washington, DC: The Brookings Institution.
- ----. 1998. Environmental Policy: The Next Generation. Brookings Institution, Policy Brief no. 37 (October).
- Kettl, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders, and Constance Homer. 1996. Civil Service Reform: Building a Government that Works. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn, and Joop F.M. Koppenjan., eds. 1997. Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Light, Paul C. 1999. The True Size of Government. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Mallaby, Sebastian. 1999. Big Nongovernment. Washington Post, November 30, A29.

- Mathews, Jessica. 1997. Power Shift. *Foreign Affairs* 76(1): 5066.
- Milward, H. Brinton, and Keith G. Provan. 1998 Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structure. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 203-21.
- Mosher, Frederick C. 1980. The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government. *Public Administration Review* 40(9): 541-8;
- National Academy of Public Administration (NAPA). 1995. *Setting Priorities, Getting Results: A New Direction for EPA*. Washington, DC: NAPA.
- ---- 1997. *EPA: Resolving the Paradox of Environmental Protection*. Washington, DC: NAPA.
- Nohira, Nitin, and Robert G. Eccles, eds. 1992. *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Perlez, Jane. 1999. Career Diplomat, Yes, But She Shoots from the Hip. *Washington Post*, September 26, 26.
- Potapchuk, William R., Jarle P. Crocker, and Bill Schechter. 1998. Systems Reform in Two Cities: Indianapolis, Indiana, and Charlotte, North Carolina. *National Civic Review* 87(3): 21325.
- Provan, Keith G., and H. Brinton Milward. 1995. A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly* 40(1): t-32.
- Rubin, Trudy. 1999. Fight Over Food Genetics Involves More than Protectionism. *Denver Post*, October 8, B-7.
- Salamon, Lester M. 1981. *Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action*. *Public Policy* 29(3): 255-75.
- ----, ed. 1989. *Beyond Privatization: The Tools of Governmental Action*. Washington, DC: Urban Institute.
- Smadja, Claude. 2000. Time to Learn from Seattle. *Newsweek* (Atlantic Edition). January 17, 64.
- United Nations Research Institute for Social Development. 1996. *Report of the UNRISD International Conference: Globalization and Citizenship*. December.
- Wilson, Woodrow. 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2 (2): 197-222.