

YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEDE İDEAL DEVLET VE İYİ YÖNETİM (GOOD GOVERNANCE) PERSPEKTİFİ

İdeal devlet arayışının en azından ilk çağda yaşamış Sokrat ve öğrencisi Eflatun'la başladığını ve yüzyıllar boyunca tüm hararetiyle devam ettiğini biliyoruz. Eflatun, "Devlet" adını taşıyan kitabında ideal devleti ve ideal siyasal yönetim biçimini araştırır. İlk çağda Eflatun ve Aristo; orta çağda Thomas d'Aquino, İbni Haldun, Cicero ; modern çağda ise Niccolo Machiavelli, Thomas Hobbes, Jean Bodin, John Locke, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, Adam Smith, David Hume gibi büyük filozoflar hep ideal devletin ne olduğunu ortaya koymaya çalışmışlardır. Filozofların düşüncelerine dayalı olarak siyasal ve iktisadi doktrinler de ideal devlet arayışı içerisinde olmuşlardır. Faşizm ve Nasyonal Sosyalizm devleti kutsallaştırırken, anarşizm ve libertarianizm gibi akımlar birey özgürlüklerini ihlal ettiği için devlete tamamen karşı olmuşlar ve hatta devletin tamamen ortadan kaldırılması gerektiğini savunmuşlardır.

Bunca yüzyıl süregelen tartışmalar neticesinde acaba ideal devlet konusunda "tarihin sonu" na gelmiş bulunuyor muyuz? Buna "evet" cevabını vermek gerçekten güç... Öyle sanıyoruz ki, ideal devlet konusunda arayışlar ve tartışmalar hep devam edecek. Ancak ideal devlet konusunda bir "yeni consensus"un dünyada giderek kabul gördüğünü ifade etmemiz mümkün.

Uluslararası kuruluşlar son yıllarda iyi bir devlet yönetimini ifade etmek üzere "good governance" kavramını çok yaygın olarak kullanmaktadırlar. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi kuruluşlar geleneksel devlet yönetimindeki sorunların ciddi bir devlet reformu ve "iyi devlet" (good governance) perspektifi ile ortadan kalkacağını savunmaktadırlar. Sözkonusu kuruluşların yayınladıkları raporlarda yoksulluk ve yolsuzluk gibi sorunların ortadan kaldırılmasının ana reçetesi "iyi yönetim"den geçtiği vurgulanmaktadır.¹

¹ Burada sözkonusu kuruluşların "governance" kavramını ne şekilde tanımladıklarını çok kısaca özetlemekte yarar görüyoruz. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Program)'nın tanımı şu şekildedir: "Governance, bir ülkedeki ekonomik, siyasal ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi anlamına gelmektedir. Governance, vatandaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını korumak ve yasal haklarını kullanmak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmalarını gerektirir." Sözkonusu kavramı en sık ve yaygın olarak kullanan Dünya Bankası ise şu tanımı yapmaktadır: "İyi yönetim, öngörülebilir, açık bir kamu politikası sürecini; profesyonel bir ahlak anlayışına sahip bir bürokrasiyi; kamudaki işlem ve eylemlerin denetlenmesini; kamusal görev ve hizmetlere katılımında bulunacak güçlü bir

Peki iyi yönetim ne demektir? İyi bir yönetim oluşturmak için gerekli ilkeler, unsurlar, strateji ve politikalar nelerdir. "Governance" kavramını yaygın olarak kullanan uluslararası kuruluşlar, bu kavramla genel olarak katılımcılığın, şeffaflığın, hesap verilebilirliğin (accountability), liyakatin vs. hakim olduğu bir yönetimi vurgulamaktadırlar. "Governance" kavramı literatürde 1990'lı yıllardan bu yana geniş bir şekilde tartışılmaktadır ve bu konuda herkesin üzerinde uzlaştığı standart bir tanım bulunmamaktadır.²

Bu yazımızda biz iyi bir yönetimin temel ilkelerini ortaya koymaya çalışacağız. Burada sunduğumuz ilkelerin kendi görüşlerimiz olduğunu belirtmemizde yarar bulunmaktadır. Biz bu yazımızda sözkonusu "good governance" perspektifini değil, "ideal devlet" adını verdiğimiz kendi perspektifimizi ortaya koymaya çalışacağız.

Bu yazımda ideal devlet için tespit ettiğim 20 temel ilkeyi sunmak istiyorum. Sivil toplum düzenin kurulması ve kurumsallaşması için bu ilkelerin büyük önem taşıdığını düşünüyorum.

İdeal Devlet İçin 20 İlke...

1. Devlet sosyal consensus'a dayalı bir kurum olmalıdır. Devletin meşruiyeti için ilk ve temel koşul sosyal consensus'dur. Devletin gücünün kaynağı insanlardır. Vatandaşlar, can ve mal varlıklarının korunmasının ötesinde, devlete ne tür görevler devredecekleri konusunda diyalog ve görüşmeler yoluyla uzlaşmaya çalışmalıdırlar. Pratik olarak bunu gerçekleştirmenin yolları pekala mümkündür. İnsanlar iyi bir devlet yönetimi için gerekli ilkeleri katılımcı ve uzlaşmacı yollarla tespit edebilirler. İdeal devletin bu birinci boyutunu Sözleşmeci (Contractarian) Devlet olarak adlandırıyorum.

sivil toplumu; ve hukukun üstünlüğünü ifade eder." Bkz: M.Holmes, S.Knock, N. Monning, R.Messick and J. Rinne, "Governance and Poverty Reduction", in: UNDP, Poverty Sourcebook.

² Uluslararası kuruluşların "good governance" perspektifini genel olarak benimsemekle beraber sözkonusu kavramın bizim burada ele aldığımız "ideal devlet" perspektifinden daha dar boyutlu bir kavram olduğu düşüncesindeyiz. "Good Governance" perspektifinde "yönetimde açıklık", "yönetime katılma", "sivil toplum", "denetim ve hesap verme sorumluluğu" gibi unsurlar belirgindir. Bu kavramların pekala iyi bir devletin temel unsurları olduğunu pekala kabul ediyoruz. Fakat bize göre iyi bir devlet için bu unsurlar gerekli, fakat yeterli değildir. Bizim "ideal devlet" perspektifimizde "güç ve yetkilerin sınırlı olması", "tarafsızlık/devlet müdahaleciliğinin azaltılması", gibi unsurlar çok önem taşımaktadır. Bu unsurlar maalesef "good governance" perspektifinde açık olarak savunulan ilkeler değildir. Daha açık bir ifadeyle bizim "ideal devlet" perspektifimizde devletin sınırlandırılması düşüncesi hakim iken; "good governance" perspektifinde "devletin iyileştirilmesi" perspektifi hakimdir. Bize göre devlet doğası ve özellikleri gereği piyasaya göre daha başarısızdır. Bu nedenle "sınırlı devlet" iyi bir devletin en başta gelen özelliklerinden birisidir.

2. Devlet sosyal sözleşmeye dayalı bir kurum olmalıdır. Vatandaşların üzerinde uzlaştıkları ilkelerin resmi ve yazılı bir sözleşmeye dökülmesi gereklidir. Bu, devlet ile vatandaşlar arasında bir resmi kontrat (sözleşme) yapılması demektir. Bu resmi kontrat Anayasa'dır. Anayasa, bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, bununla birlikte devletin güç, yetki, görev ve fonksiyonlarının sınırlarını çizen bir resmi kontrat hüviyetini taşımaktadır. Devletin güç ve yetkilerini sınırlamayan ve bununla birlikte vatandaşların hak ve özgürlüklerini güvence altına almayan hiç bir anayasa meşru değildir. İdeal devletin bu ikinci boyutunu Anayasal Devlet olarak adlandırıyoruz. Anayasaya sahip olan her devlet Anayasal Devlet olarak kabul edilemez; olsa olsa "Anayasalı Devlet" olarak adlandırılabilir. Vatandaşların evrensel hak ve özgürlüklerini güvence altına almayan ve etkin bir şekilde koruyamayan bir devlet anayasası Sembolik Anayasa olarak kabul edilebilir. Temenniden öteye geçmeyen hükümlerle dolu sembolik bir anayasaya sahip olan bir devlet hiç bir zaman Anayasal Devlet olarak kabul edilemez.

3. Devletin sahip olduğu güç ve yetkiler tek bir elde toplanmamalı; yasama, yürütme ve yargı organları arasında dağıtılmalıdır. Kuvvetler Ayrılığı olarak ifade edilen bu ilke, optimal devletin bir başka boyutunu oluşturmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin anayasada güvence altına alınması ve etkin bir şekilde uygulanması büyük önem taşımaktadır. Özetle, ideal devlet; Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Devlet'tir.

4. Devletin sahip olduğu güç ve yetkiler merkezde toplanmamalı; bir kısım güç, yetki, görev ve fonksiyonlar yerel yönetimlere ve diğer devlet birimlerine aktarılmalıdır. İdeal devletin bu boyutunu Adem-i Merkeziyetçi Devlet (Desantralize Devlet) olarak adlandırıyoruz. İyi bir devlet için idarelerarasında hem hizmet, hem de gelir bölüşümünün anayasal düzeyde yapılması gerekir. Federal devlet yapısında idari ve mali federalizm; üniter devlet yapısında ise merkezi idare ile yerel idareler arasındaki hizmet ve gelir bölüşümünün mutlaka anayasada güvence altına alınması gereklidir.

5. Devletin sahip olduğu "siyasi" güç ve yetkilerin çerçevesi ve sınırları mutlaka devlet anayasasının bir bölümünü oluşturan "Siyasal Anayasa" içerisinde sınırlandırılmalıdır. Devlet, vatandaşların hak ve özgürlüklerini koruyan bir kurum olmalıdır. Ancak tarihinin her sayfası devleti temsil eden kralların, monarkların, sultanların, imparatorların despotluğu ve zalimliği ile doludur. Bireyleri, devlete karşı korumak için devletin hukuk kuralları (anayasal ve yasal kurallar/ normlar) ile sınırlandırılması gereklidir. İdeal devletin bu boyutu Hukuk Devleti olarak adlandırılabilir. Habeas Corpus ilkesinin anayasada ve yasalarda açık bir şekilde güvence altına alınmasını bu konuda bir örnek olarak vermek mümkündür. Vatandaşın suçu ne olursa olsun, kendisine suçu tebliğ edilmeden gözaltına alınması, tutuklanması ve

avukat bulundurma hakkından yoksun bırakılması, demokratik hukuk devleti anlayışı ile bağdaşmaz. Özetle, iyi devlet, güç ve yetkileri hukuk kuralları ile etkin bir şekilde sınırlandırılmış devlettir.

6. Devletin sahip olduğu "ekonomik" güç, yetki, görev ve fonksiyonlarının çerçevesi ve sınırları mutlaka devlet anayasasının bir bölümünü oluşturan "Ekonomik Anayasa" içerisinde sınırlandırılmalıdır. Devletin ilk ve temel görevi, insanların canlarının ve mallarının güvenliğini sağlamaktır. Şüphesiz bir toplumda bu Minimal Devlet fonksiyonları (iç ve dış güvenlik, adalet ve yargı hizmetleri) dışında diğer bazı hizmetlerin ve görevlerin devlet tarafından üstlenilmesi kaçınılmazdır. Ancak devletin görev ve fonksiyonlarına bir sınır çizilmemesi devletin giderek genişlemesi ve büyümesi sonucunu doğurmaktadır. Artan devlet faaliyetleri, kamu harcamalarını artırmakta, bunun sonucu olarak da vergi ve borç yükü ağırlaşmakta, hükümetler para basma yoluyla harcamaların finansmanına yönelmektedirler. Özetle, sınırsız devlet, ekonomik ve siyasi sorunların daha da artması sonucunu doğurmaktadır. Yine sınırsız devlet anlayışında mali ve parasal disiplin bozulmakta ve ekonomik sorunlar ağırlaşmaktadır. İdeal devlet için mutlaka hükümetlerin harcama, vergileme, borçlanma ve para basma yetkilerinin çerçevesinin anayasal ve yasal normlarla sınırlandırılması önem taşımaktadır. İdeal devletin bu boyutunu Sınırlı Devlet olarak adlandırıyoruz. Çerçeve Devlet olarak da adlandırabileceğimiz bu anlayış ile devletin en uygun görev ve fonksiyonlarının ve optimum büyüklüğünün tespit edilmesi amaçlanmaktadır.

7. Devlet halk egemenliğine dayalı bir kurum olmalıdır. Millet, kendini yönetecek temsilcilerini serbest seçimler yoluyla belirleyebilmeli ve yönetime katılabilmelidir. İdeal devletin bu boyutunu Demokratik Devlet olarak ifade edebiliriz. Demokratik devlet, aynı zamanda vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin etkin bir şekilde korunması demektir.

8. Devletin piyasa ekonomisinin işleyişine ve fiyat mekanizmasına müdahaleleri ancak gerektiğinde ve çok sınırlı düzeyde olmalıdır. Piyasa ve fiyat mekanizmasına dayalı bir devlet anlayışı oluşturulmalıdır. Devlet, mal ve hizmetleri direkt sunan değil, piyasa mekanizması aracılığıyla hizmetlerin sunulmasını kolaylaştıran bir konumda olmalıdır. İdeal devletin bu boyutunu, Katalizör Devlet olarak adlandırıyoruz.

9. Devlet, özel teşebbüslerin daha iyi ve etkin bir şekilde sunabilecekleri mal ve hizmetleri üretmekten kaçınmalı, bunun yerine piyasa ekonomisinde oyunun kurallarını tespit etmelidir. İdeal devletin bu boyutunu, Hakem Devlet olarak adlandırabiliriz. Devlet, ancak özel teşebbüslerin yetersizliği sözkonusu olduğunda ekonomik faaliyetleri üstlenebilmelidir. Bunun dışında, devletin

piyasa ekonomisinde "oyununun kurallarını" tanzim etmesi (örneğin, rekabet hukukunu oluşturması) ve oyunun kurallarını ihlal edenleri cezalandırması (anti-tekel ve anti-tröst yasaları vs. önlemler) dışında oyuna direkt olarak müdahale etmemesi gerekir. İyi hakemlik yapan devlet, en iyi devlettir.

10. Devlet yönetiminde açıklık/şeffaflık sağlanmalıdır. Vatandaşların devlet yönetimi hakkında bilgi edinme ve bilgiye ulaşabilme haklarının anayasal ve yasal normlarla güvence altına alınması gereklidir. İdeal devletin bu boyutunu Açık Devlet ya da Şeffaf Devlet olarak adlandırıyoruz.

11. Devletin varlık sebebi (raison d' être) bireylerin haklarının ve özgürlüklerinin korunmasıdır. Kutsal olan devlet değil, insandır ve onun hak ve özgürlükleridir. Özetle, ideal devlet, Özgürlükçü ve Bireyci Devlet anlayışına dayalı olmalıdır.

12. Devlet, dinsel kurallara bağlı olarak değil, bireylerin özgür düşünceleri ile oluşturdukları hukuk kuralları ile yönetilmelidir. Din ve devlet işleri birbirinden tamamen ayrılmalıdır. Devlet, aynı zamanda tüm dinlere karşı tarafsız(nötr) bir konumda olmalı ve hiç bir dini resmi olarak desteklememelidir. İdeal devletin bu boyutunu Tarafsız Laik Devlet olarak adlandırıyoruz.

13. Devlet, insanlar arasında cinsiyet, ırk, din, dil, etnik köken farkı gözetmeyen bir kurum olmalıdır. Bir ülkedeki tüm dinlere, dillere, ırklara ve kültürlere aynı ölçüde saygı duyulmalı ve eşit davranılmalıdır. İdeal devletin bu boyutunu, Çoğulcu (Plüralist) Devlet olarak adlandırabiliriz.

14. Devlet, tüm vatandaşlarının her türlü sorunlarını çözecek bir kurum değil, gözetilmeye ve korunmaya muhtaç kimselere yardım ve destek sağlayacak bir kurum olmalıdır. Paternalist devlet (baba devlet) anlayışının değil, Sorumlu Devlet anlayışının benimsenmesi gereklidir.

15. Devlet, gelir ve giderleri prensip olarak birbirine denk olan bir kurum olmalıdır. Devlet yönetiminde mali disiplinin ve mali sorumluluk ahlakının bir gereği olarak kamu harcamaları ve gelirleri arasında denklik sağlanmasına gereken özen gösterilmelidir. Bunun için bütçe denkleğinin -ve hangi hallerde bu denklikten vazgeçilebileceğinin- anayasada ve yasalarda açık olarak yer alması gereklidir. İdeal devlet, Denk Bütçeli Devlet anlayışına dayalı olmalıdır.

16. Devlet, uluslararası siyasi ve ekonomik ilişkilere önem veren, uluslararası rekabete kenetlenmeyi ve dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi hedef alan bir kurum olmalıdır. Dünyadaki küreselleşme trendi bu yaklaşımı zorunlu

kılmaktadır. İdeal devletin bu boyutunu, Global Devlet ya da Küresel Devlet olarak adlandırıyoruz.

17. Devlet evrensel değerlere sahip bir kurum olmalıdır. Her ülkenin ve milletin sahip olduğu kültür, gelenek, örf ve adetlere şüphesiz saygı duyulması gerekir. Ancak önemli olan bigotizm ve dogmatizmin dar sınırlarını aşmak ve aynı zamanda "geleneklerin tiranlığı" altında ezilmemektir. Özetle, bir devletin oluşturulmasında yerel/bölgesel/milli değerlerle birlikte evrensel/global değerlerin ilke olarak alınması ve benimsenmesi gereklidir. İdeal devletin bu boyutunu, Evrensel Değerlere Dayalı Devlet olarak adlandırıyoruz.

18. Devlet, yönetiminde liyakat sistemi (merit system) geçerli olmalıdır. Kamu görevlilerinin istihdamında kayırmacılık değil, bilgi, beceri ve yeteneğe dayalı liyakat sistemi uygulanmalıdır. Özetle, Meritokratik Devlet anlayışı kurumsallaştırılmalıdır.

19. Devlet, katılıma dayalı bir kurum olmalıdır. Vatandaşların, devlet yönetimine katılımını özendirecek tekniklerin (referandum, halk girişimi, halk vetosu, geri çağırma hakkı vs.) uygulanmasına önem verilmelidir. Yarı doğrudan demokrasi, halkın yönetime katılmasını sağlayacak yegane siyasal sistemdir. İdeal devletin bu boyutu, Katılımcı Devlet olarak adlandırılabilir.

20. Devlet yönetiminde kalitenin artırılması ve geliştirilmesi için Toplam Kalite felsefesinin benimsenmesi ve uygulanması gereklidir. İdeal devletin bu son boyutunu Kaliteli Devlet olarak adlandırıyoruz. Daha iyi bir devlet için ilk yapılması gereken; devletin görev ve fonksiyonlarının çerçevesinin ve sınırlarının çizilmesidir. İkinci aşamada devletin, toplam kalite ilkelerini uygulama konusunda kararlı olması şarttır. Devlet yönetiminde, hem insan kalitesinin, hem de sistem kalitesinin birlikte ve eşanlı olarak gerçekleştirilmesi hedeflenmelidir.