

ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM KAVRAMI’(NIN) BİLİMSELLİĞİ SORUNU

Dilek DEDE*

ÖZ

Bu çalışmada çok düzeyli yönetim nedir sorusundan yola çıkarak, çok düzeyli yönetim kavramının alan yazınında ele alınan eleştirilerine yer verilecektir.

Çok düzeyli yönetim, iç politika dış politika ayrımının bulanıklaştığı, “krizler çağında” 1990’ların başında güncellenen yönetimi yeniden değerlendirme biçimi olarak okunmaktadır. Kavramı ilk olarak; Gary Marks 1992 Maastrich Anlaşması sonrası yapısal fonların üye devletlere dağıtımını yöntemini açıklamak için kullanmıştır.

Çok düzeyli yönetim kamu politikalarında karar alma sürecinde bir yönüyle devlet, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu çoğulcu bir yapıya; öte yandan, ulus-üstü, ulusal, ulus-altı kademeler arasında hiyerarşinin kalkmasına işaret eder. Çok düzeyli yönetim tanım olarak; karar alıcı aktörler arasında yürütülen özel amaçlar için geçici olarak oluşturulmuş ağlarla; aktörler arasında sürekli müzakere sürecidir.

Çok düzeyli yönetime yöneltilen eleştiriler teorik düzlem ve ampirik düzlem şeklinde iki açılı bir okumaya tabi tutulmaktadır. Çok düzeyli yönetim kavramının bilimselliği sorununu ilk gruptaki eleştiriler tartışmaktadır. Bu nedenle çalışma kapsamında ilk grup eleştirilere yer verilecektir.

İlk grupta yer alan ilk eleştiri; çok düzeyli yönetim bir teori değildir. Daha önce oluşturulan teorilerin birleştirilmesiyle oluşturulmuş “eklektik” bir sentezdir. Bu eleştiri tezin özgünlüğüne yöneliktir.

İkinci eleştiri ise, çok düzeyli yönetimin Avrupa Birliğini açıklamaktan öteye gidemeyen bir paradigmaya dayanarak kavramsal örüntü kurgusuna dayanmayan tanımlayıcı bir açıklama biçimi geliştirmesi nedeniyle bilimsel bir teori olarak değerlendirilemeyeceğidir.

Çalışma teorik bir çalışmadır, literatür taraması yöntemiyle değerlendirme çalışması yapılmıştır. Çalışmada ilk olarak çok düzeyli yönetim kavramının tanımına ve özelliklerine işaret edilecektir. İkinci olarak, çok düzeyli yönetime yöneltilen eleştirilerden bahsedilecek ve değerlendirmede bulunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Çok düzeyli yönetim, Kamu yönetiminde değişim, Avrupalılaşıma, Özerklik, Ulus-altı aktörler.

* Araş. Gör., İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, dilekdede@istanbul.edu.tr

THE SCIENTIFIC CHALLENGE OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE (AS) A CONCEPT

Dilek DEDE*

ABSTRACT

This study seeks understanding of the concept of multi-level governance through a critical assesment within the literature.

Multi level governace has described as a reassesment form of governance which, is actual in the early of 1990's, at the "age of crisis". At that time parallely academic boundaries of the traditional distinction between domestic and inter national politics is blure.

Gary Marks first used the phrase multi-level governance to capture developments in EU structural policy following Maastrich Treaty in 1992.

Multi level governance is on the one hand pluralist structure consisted of public, private, NGO partnership, on the other hand dispersion of hierarcy between supranational, national and sub national levels in decision making process of public policy. Description of multi level governance is an ad-hoc network which implements between decision makers as a parmament negotiation process

The criticism of multi level governance is classified in two perspective. These are theoric and ampric side. we performed theoric dimension of ciriticism due to the fact that scientific challenge of multi level governance is discussed in first side.

Firstly multi-level governance is not a new theory however, it is an eclectic amalgam of novel theories. Secondly, it provides a description of the European Union for that reason it is not a theory.

In methodology, it is a theoric exploration study, through scanning literature. Firstly, I performed descriptions and characteristics of MLG in literature Secondly I present and examine the cricism of the concept .

Key Words: Multi level governance, Shifts on public administration, Europeanisation, Authonomy, Sub-national actors.

* Research Assistant, Istanbul Universty, The Faculty of Political Science, Department of Public Administration, Administrative Sciences, dilekdede@istanbul.edu.tr

GİRİŞ

Çok düzeyli yönetim kavramı, iç politika dış politika ayrımının bulanıklaştığı “Krizler Çağı” olarak nitelendirilen 1990’larda ilk defa Gary Marks tarafından kullanılmıştır. Kavramın ilk kullanılışı 1988 bölge politikası reformuyla getirilen yapısal fonların üye devletlere dağıtılması mekanizmasını açıklamak için kullanılmıştır.

Çok düzeyli yönetim bir yönüyle modern devletin karar alma ve uygulama tekeli kırıarak yetkilerin ulus-üstü, ulusal, ulus-altı düzeylerde dağıtılmasını, öte yandan karar alma sürecine katılan aktörlerin- piyasa, devlet, sivil toplum- yerel halk vs, katılımını kasteder. Bu açılardan ilk yönüyle çok düzeyliliğe diğer yönüyle yönetime referans verir.

Çok düzeyli yönetim kavramı alan yazınında teorik, ampirik ve normatif açılardan incelenmektedir. Bu çalışmada çok düzeyli yönetim kavramının bilimselliği ile ilgili olarak kavramın teorik boyutunu ele alacağız.

Çalışmada amacımız; çok düzeyli yönetim kavramının tanımlarından ve özelliklerinden yola çıkarak, alan yazınında ele alınan eleştirilerine yer vermektir. Kavrama yöneltilen eleştiriler teorik ve ampirik boyuta ilişkin olarak ikili bir sınıflandırmayla ele alınmaktadır. Bu çalışma kapsamında kavramın bilimselliği sorunuyla bağdaşması nedeniyle sadece teorik boyutuna yönelik eleştirilere işaret edeceğiz.

Yöntemsel olarak; literatür taraması yöntemiyle değerlendirme çalışması yapılmıştır. Çalışmada ilk olarak çok düzeyli yönetim kavramının tanımına ve özelliklerine işaret edilecektir. İkinci olarak çok düzeyli yönetime yöneltilen eleştirilerden bahsedilecek ve değerlendirmede bulunulacaktır.

İÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİMİN KAVRAMSAL DAYANAĞI

Çok düzeyli yönetim kavramı Avrupalılaşma alan yazınında kullanılmakta özellikle Avrupa Birliğinde politika yapım sürecinde ulus-altı politikaların önemine işaret etmektedir. Buna göre Avrupa Birliği’nin ilk dönemlerinde ulusal düzey ulus-üstü düzey şeklinde iki kademeli bir politik yapıdan bahsedilirken 1980 sonrası dönemde Avrupa, ulusal, ulus-altı şeklinde üç düzeyli; birbirleri arası etkileşim olduğu öne sürülen yeni bir politik forma işaret edilir. Ulus-altı düzeyinin varlığı kavramın sınırlı kullanımını önler. Ulusal, ulus-üstü şeklindeki geleneksel iki açılı okuma biçimi ise “Bölgeler Avrupası” söylemine tepkiyi ortaya koyar. Kavramın alan yazınında incelenmesi, teorik, normatif ampirik düzeylerde yapılmaktadır. Teorik

inceleme alanı Avrupa bütünleşme teorilerinin ulus-üstü/ devlet-merkezli şeklindeki ikili ayırımına dayanarak iç politika-dış politika, merkez-çevre, devlet-toplum ayırımıyla ele alınır. (Piattoni: 2010; 2009). Ampirik açıdan örgüt teorisi, demokrasi teorisi içerisinde de inceleme alanı olan kavram, ampirik düzeyde çevre politikası, eğitim politikası, yapısal politikalar, ortak tarım politikası gibi alanlarda ele alınmaktadır. (Marks ve arkadaşları, 1993, 1996, 2001; Fairbrass and Jordan 2004; Bache, Flinders 2004) Normatif düzeyde ise örgüt teorisi, meşruiyet ve demokrasi teorisi içerisinde ele alınmıştır. (Keating,1998; Börzel 2010)

Bu noktada kavramın birçok disiplinin konusu olduğu yadsınamaz. Kavram alan yazınında çoklu disiplin ve disiplinler arası bir eksenle ele alınmış ve birçok alt-alanda açıklanmıştır. Kavramın bir diğer özelliği de teorik eksenin dışında komisyon raporlarıyla tanımlanmış ve Avrupa yönetişimi temel ilkeleri belirlenmiş böylece uygulamalar için çerçeve metinlerin oluşturulmuş olmasıdır.

I-A)Çok Düzeyli Yönetişimin Tanımı

Çok düzeyli yönetim kavramının tanımı nedir sorusuna bu noktada ulaşmaya çalışalım. Avrupa'da çok düzeyli yönetim tartışmaları Avrupa Tek Senedi ile ortaya çıkar. Yeni kurumsal mimaride devlet egemenliğinin erozyonu, otoritenin dağılması olarak görülür. Çok düzeyli yönetim politikalarda, rejimde ve jeopolitik koşullardaki değişimleri belirleyen son kararı kimin verdiğinin tam olarak tanımlanmadığı düzeyler arası esnek güç paylaşımı olarak tanımlanır.

Çok katmanlı otorite yapıları üzerinde yönetimlerin değişik birleşimlerinin işbirliğidir. İlişkiler birbirlerinin kaynakları üzerinde iki taraflı olarak karşılıklı bağımlıdır. (Hooghe, Marks: 2003, s. 5) Kıt kaynaklar üzerinde karşılıklı bağımlı değildir. Çok düzeyli yönetim güç paylaşımını belirler. AB, özel kamu aktörleri arasında farklı düzeylerde kural koyar fakat esas görevi merkezden kaynak tahsisi ya da kaynakların yeniden dağıtımını değildir. AB'nin işlevi sosyal politik risklerin yeniden düzenlenmesidir. Norm üretme sürecinde birliğin rolü; ortaklaşmanın sonucu olarak, yarışan ve çatışan çıkarları dengelemektir. Devletler "yumuşak hukuk" temelinde birbirleriyle müzakere ederler ve tartışırlar. Bu açıdan AB hiyerarşiye yaklaşır. Siyasal otorite hiyerarşik kurallar anlamında devlet modelindeki gibi merkezi değildir ya da anarşik düzen gibi adem-i merkezi değildir. Sistemdeki birimlerin egemenliklerinde, hiyerarşik ve sabit yönlüden; heterarşik yatay ve prosedürel doğru bir değişim söz konusudur. (Eriksen: 2009, s. 160)

Çok düzeyli yönetim çoklu teritoryal düzeyde devletin otoriteryen karar alma yetkisinin dağılması olarak tanımlanır. Bu açıdan teorinin analiz düzeyi aktörlerdir. Alan yazınındaki çoğu çalışmanın kesiştiği nokta Avrupa bütünleşmesinin ulus devletleri tehdit ettiğidir. Bu yönüyle devlet merkezli yaklaşıma bir alternatif görüştür. Ancak ulus devletler “Avrupa Birliği bulmacasının en önemli parçası” olma özelliğini korur. Bu açıdan devlet merkezli anlayışa yaklaşıır. (Marks, Hooghe, Blank: 1996, s. 346)

Bütünleşme, bazı düzenleyici yetkileri kullanan üst otorite olarak, devlet dışında kurumsallaşmasına karşılık AB’nin meşruiyeti öncelikli olarak ulus devletlerden kaynaklanır. Demokrasi teorisi açısından AB meşruiyeti dolaylı bir meşruiyettir. Bu tarz meşruiyetin temeli; katı ulus-ötesi ağlar ve yönetim sistemlerinin koordinasyonunu sağlayan ulus-ötesi kurumsallaşma şeklinde belirlenen yasal kurumların özel hukuk tasarılarına dayanır. Buna paralel olarak AB son dönemlerde çok düzeyli çok merkezli yönetim yapısını kullanır. AB ulus-ötesi yapılarda kararlarının alınması ve uygulanmasında; ağlara, ortaklıklara ve özel aktörlere ayrılmıştır. Bu açıdan çok düzeyli takım AB’yi çoğulculukla şekillendiren, hiyerarşinin olmadığı, elit müzakerelerinin olduğu, ulus devletçiliğin azaldığı aynı zamanda siyasi tarafların ve parlamenter kuralların ve yürütme gücünün ulusal düzeyde azaldığı bir yapı olarak kendini gösterir. (Eriksen: 2009, s. 159)

Burada sorulması gereken önemli soru; bu yeni yönetim modelinde devletin rolü nedir?

Bu tanımlama biçiminde önemli olan hem kamu hem özel aktörler arası değişim ve işbirliğinin kurumsallaşmasıdır. Çok düzeyli yönetim kurumlardan süreçlere doğru yayılır. Dolayısıyla farklı kurumsal düzeylerde çıkarların bütün sisteme yayıldığı bütünleşme süreci olarak yorumlanır. Çok düzeyli yönetim sürecinde kurumlar kısmen önemlidir. Devlet kurumları ilişkilerini ulus-altı otoritelerle tanımlar aynı zamanda uluslararası yönetim sürecinin de aktörleridir.

İkinci olarak; çok düzeyli yönetim hem yatay hem dikey anlamda çeşitli kurumsal düzeyler arasında özel ilişki çeşitleridir. Buradaki temel nokta çok düzeyli yönetimde; aktörler, alanlar ve kurumlar arasında hiyerarşi yoktur.

“siyasal alanlar iç içe geçmekten ziyade karşılıklı ilişki halindedir...ulus- altı aktörler hem ulusal hem de ulus-altı alanlara müdahale eder ve süreçte ulus-ötesi bağlar kurar... Devletler iç ve birlik aktörleri arasında bağ kuran tekel güç olma özelliğini yitirir. Fakat hem içeride hem de Avrupa düzeyinde yarışan kararlar ve çatışan çıkarlar söz konusudur.” (Hooghe: 1996, s. 92)

Alan yazınında kavramın birçok tanımı yapılmaktadır. Gary Marks çok düzeyli yönetimi, Devlet-merkezli yaklaşımın temel önermesine alternatif bir

açıklama biçimi olarak tanımlar. Devlet-merkezli yaklaşıma göre bütünleşme ulus devletlerin otoritesini azaltmaz aksine birliğin karar alma süreci üye devletler arasında yürütülen bir pazarlık sürecidir. Üye devletler iradeleri doğrultusunda bu sürece katılır, ulus- üstü otoritenin ürettiği politikaların içsel çıkarlara yansımaları sınırlıdır. Çok düzeyli yönetim ise politika yapma sürecinde politika yapma yetkisinin çok düzeyli yönetimler arasında paylaşılmasıdır.- ulus-altı, ulusal, ulus-üstü- devletler karar alma sürecinin vazgeçilmez aktörleri olmakla birlikte ulus-üstü kurumlara doğru kontrol devri söz konusudur. Ulus devlet düzeyinde tam olarak aşınma olmasa da eskiye nispeten bir otorite kaybı söz konusudur. Kısaca devletin kolektif karar alma sürecinde konumu değişmiş; bu süreçte yetkilerini özerk birlik kurumlarıyla ve ulus- altı (bölgesel, yerel) aktörlerle paylaşmıştır. (Marks, Hooghe, Blank: 1996, s. 342-3)

Jachtenfuchs'a göre çok düzeyli yönetim; "Ad-hoc" bağların kurulmasına dayanır. Çok düzeyli yönetim; meşru, müzakereci, kurumsal yapılar ile kamu, özel, birey ve sivil toplum kuruluşu aktörler arasındaki müzakere sürecidir. Hem kararların alınması hem uygulanması hem de uyumsuzlukların çözümü bu süreci anlatır. (Piattoni: 2010, s. 20)

Beyaz Kitaba göre; Komisyon Avrupa Birliği düzeyinde politika üretirken bölgesel ve yerelin bilgisini ve koşullarını dikkate alarak hareket etmelidir. Bu amaçla ulusal, yerel ve bölgesel yönetim birlikleri ile Avrupa Birliği kurumları arasında diyalog oluşturulmalıdır. Ayrıca ulusal anayasalar ile idari yönetmelikler de bu süreçte dikkate alınmalıdır ve Bölgeler Komitesiyle işbirliği yapılmalıdır. Bu iş birliği ulus- üstünden ulus-altına kademeli şekilde değil heterarşik şekilde kurgulanmalıdır. (White Paper on EU Governance: 2004)

Bu tanımların tamamının ortak keseni: çok düzeyli yönetim kararların alınması sürecinde sadece ulus devletin değil ulus-altı çıkarların da bu sürece yansıtıldığı; bireyler, sivil toplum kuruluşları, devlet ve ulus-üstü çıkar gruplarının karar alıcılar olarak sisteme dahil olduğu yatay bir adem-i merkezileşmeyi ki yönetim teorisinin katılım anlayışı ve Avrupa yönetimi bu noktada çakışmaktadır. Buna ek olarak yetki ve kontrol noktasında; ulus-üstü, ulusal, yerel ve bölgesel yönetsel yapılar arasında hiyerarşik bir ilişki kurmayarak dikey adem-i merkezileşmeye yol açmaktadır. Yönetim teorisiyle arasındaki en önemli fark budur.

I-B) Kavram Olarak Çok Düzeyli Yönetimin Karakteristiği

Marks erken dönem çalışmalarında çok düzeyli yönetimi; iç içe yönetimler arasında –ulus-üstü, ulusal, bölgesel, yerel kurumsal varlığın ve kararların

yeniden tesisinin bir sonucu olarak sürekli devam eden bir müzakere sistemi olarak tanımlar. (Marks: 1993, s. 392)

Çalışmalarının ileriki aşamalarında iç politika analizlerinde özellikle politika ağları yaklaşımı geliştirir. Politika ağlarıyla çok düzeyli yönetim ulus-üstü, ulusal, bölgesel, yerel yönetimlere nasıl uygulanacağı sorusunu yanıtlar.

“Ortak çözümleri gerektiren genel çözümler; ağların, ajansların ve komitelerin ortak problem çözümüne katılımı ile mümkündür. Siyasal otorite eylemi ise tamamıyla ayrı değildir; devlet ve devlet dışı aktörler arasındaki ilişki hiyerarşik olmayan tek bir noktada toplanan otorite şeklinde değildir, ancak devlet egemenliğine saygılıdır.” (Marks: 1993, s. 402)

Böylece çok düzeyli yönetim hem dikey hem de yatay bir boyut kazanır. AB kurumları, ulusal yönetimler ve ulus-altı yönetimler arasında dikey; hükümet dışı örgütler, yerel ve bölgesel aktörler arasında yatay karşılıklı bağımlılığın varlığına işaret eder. (Bache, Flinder: 2004, s. 3)

Hooghe ve Marks’ın çalışmalarında çok düzeyli yönetim modelinin en dikkat çekici ilkeleri şunlardır: (Marks, Hooghe, Blank, 1996, s. 346-7)

- 1- Karar alma yetkileri devlet otoritesinden ziyade; farklı düzeydeki aktörler arasında paylaştırılmıştır. Böylece ulus devletler politika yapımı, karar alma yetkilerini farklı mekansal ölçekte örgütlenmiş, karar alma süreçlerinde çeşitli aktörlerle bir taraftan yetki paylaşımı diğer taraftan yetki çatışması ortaya çıkmıştır. Böylece, devletin güç kullanma tekeli yıkılmıştır.
- 2- Ulus-üstü ölçekte, devletlerarasında kolektif karar almayı içeren yapı, devletlerin yürütmede tekil güç olarak kontrol kaybını içerir. (Özellikle konseyde nitelikli çoğunluk oylaması aracılığı ile) Avrupa Birliğine üye devletlerin kolektif karar alma mekanizması, tekil olarak devletlerin kararlar üzerinde önemli güç kaybına yol açar.
- 3- Siyasal alanlar iç içe geçmiş değil, karşılıklı bağımlıdır; iletişim halindedir. Bu süreçte ulus-altı aktörler hem ulusal hem de ulus-üstü alanlara müdahale eder, ulus-ötesi birlikler kurarlar.

Çok düzeyli yönetişimin türlerine bakacak olursak Liesbet Hooghe ve Gary Marks çok düzeyli yönetişimin iki farklı türünü tanımlarlar. Birinci tip çok düzeyli yönetişimde sınırlı sayıda ve düzeyde yasama yetkisinin dağıldığı genel yetkili yargı yerleri bulunur. –uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel- Bu yapı, yargı ve temsil kurumlarının çoklu işlevleri ve siyasal sorumluluklarını destekler niteliktedir. Her vatandaş; farklı düzeyde tek bir mekansal alanda tek bir yargı yerinin kurumsallaştığı ve yetkileri iç içe geçmiş kurumlara bağlıdır. Bu tipte federal yapı tanımlanmaktadır. Şöyle ki gücün çeşitli yönetim kademeleri arasında dağıldığı ve dolayısıyla analiz birimlerinin tekil olarak

politika alanlarını etkilemesinden ziyade yönetim birimlerinin belirleyici olduğu bir kurguya işaret eder. (Hooghe, Marks: 2001, s. 5-6)

Otoritenin ve politika yapımının çok düzeyde örgütlenen yapılar arasında paylaşıldığı bir politik form olarak çok düzeyli yönetim, yönetişimin yeniden örgütlenmesi olarak AB çalışmalarında yer alır. AB’de karar alma sürecine katılımın artmasıyla birlikte ulus devletlerin tekel kontrol yetkisi büyük oranda azalmıştır. Buna karşılık topluluk yine de ulusal yönetimlere kilit rol verir, hatta bazı politika alanlarında ulus-altı yönetimlerinde etkisi bulunur.

Çok düzeyli yönetişimin ikinci türünde özel yetkili mahkemelerden oluşan ayrı üyeliğin bulunmadığı, sınırsız sayıda yargı yerinin olmadığı esnek yapıli bir görünüm sunar. Ulus-altı yönetimler düzeyinde tanımlanan istisnai bir yargılama yetkisinden söz eder. Örneğin belli bir yerel hizmetin görülmesinden kaynaklanan bir sorunun çözümünde -üretim standardının belirlenmesi suyun niteliğinin belirlenmesi ya da uluslararası ticaret sorunlarının düzenlenmesi gibi- birçok hususun incelenmesi çok düzeyli yönetişimin bu ikinci tipine dayanır. (Hooghe, Marks: 2001, s. 5-6)

II) ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİME YÖNELTİLEN TEORİK ELEŞTİRİLER

Çok düzeyli yönetim kavramının eleştirisini; Jordan^[1] ve Jeffery^[2]’nin çalışmalarında görmekteyiz. Bu noktada yukarıdaki belirtilen çalışmalara dayanarak eleştirileri kısaca açıklayalım.

II-A) <<Çok Düzeyli Yönetişim Bir teori Değildir: Önceki Teorilerin Birleştirilmesiyle Oluşturulmuş “Eklektik” Bir Sentezdir>>

Çok düzeyli yönetim kavramının teorik düzeyde incelemesi, Avrupa Birliği bütünleşme teorilerinin ulus-üstü/ devlet-merkezli ayrımına dayanılarak yapılır. Bu ikili ayrım alan yazınında “supra-national/ inter-governmental dicotomy” olarak da ele alınmaktadır. (George: 2004, s. 108)

Marks ve arkadaşları çok düzeyli yönetişimi açıklarken kavramın ulus-üstü hükümetler-arasıcılık dikotomisinin ötesinde bir kavramsallaştırma olduğunu söyler. Buna göre çok düzeyli yönetim bir yanıla ulus-altı aktörlerin karar alma sürecinde kilit rol üstlendiği öte yandan ulus devletlerin Avrupa bütünleşmesi bulmacasının en önemli parçası olmayı sürdürdüğünü vurgular.

Bu noktada; ulus-üstü hükümetler-arasıcılık dikotomisini açıklamak gerekmektedir.

Ulus-üstü tezin öncü teorisi Neo-fonksiyonalizmdir. Bu teori ulus üstü aktörlerin özellikle de süreci yürüten elitlerin bütünleşme sürecindeki önemine vurgu yapmaktadır. Ulus- üstü ve ulus-altı aktörlerin çıkarları karar alma ve bütünleşme sürecinde etkilidir. Neo-fonksiyonalistlerin kullandığı önemli kavram taşıma etkisidir. Buna göre her bütünleşme adımı mantıksal olarak bütünleşmenin diğer aşamasına geçmek için zemin oluşturur. Erken dönem neo-fonksiyonalistlerde iki tip taşıma etkisinden söz edilir. Bunlar işlevsel ve politik taşıma etkileridir. (Kolektif: 2004, s. 30)

İşlevsel taşıma teoride önemli yer tutar. Buna göre; birlik üyesi devletlerin ekonomik bir nedenle yaptığı teknik bir işbirliği, o ekonomik sektörü ilgilendiren başka bir alanda da işbirliğinin zeminini hazırlayacaktır. Örneğin tek pazar programı ortak para sistemine geçilene kadar sağlanamamıştır.

Teorinin eleştirisi ulus-üstü çıkar gruplarına ve elitlere abartılı önem vermesi ve ulus devleti bu süreçte güçsüz değerlendirmesidir. Nitekim “Lüksemburg Uzlaşması” tezinin normatif kavramlara dayandığını ve birliğin o günkü durumu özetlediğini göstermiştir. Uzlaşma sonrası Devletler karar alma sürecinde önem kazanmıştır.

Devlet-merkezli tezin öncüsü Hoffman’ın hükümetler-arasıcılık teorisidir. Bu teori, neo-fonksiyonalist teoriye cevap niteliğindedir. Bu teori bütünleşme sürecinde üye devletleri odağa alır. Hükümetler-arasıcı görüşe göre bütünleşme süreci; üye devletlerin başkanları arasında geçen geleneksel bir müzakere sürecinden farklı değildir. Bunlara ek olarak; bu müzakere süreci üç faktörle ilişkilendirilir. Ulusal çıkarlar, hükümetler-arası pazarlıklar, düşük düzeyde ortak karar alma. (Kolektif: 2004, s. 31)

Hoffman’a göre neo-fonksiyonalist teori ulus üstü çıkar gruplarını ve elitlerin yönlendirici etkisini abartmaktadır. Ulusal çıkarlar farklı tercihlere yol açabilir. Her ulus devlet kendi çıkarını savunur. Kendi kontrolünde kendi tercihlerini ve kendi çıkarlarını önceler ve ulus üstü karar sürecinde en az tavizle çıkarına uygun karar almaya çalışır. İkinci olarak hükümetler arası pazarlıklarda diğer aktörler ve çıkarlar bütünleşmede rol oynar. Fakat kilit kararlar alınırken içsel kaygılarla ilgili siyasal hesaplar güçlü grupların çıkarlarını koruyacak şekilde belirlenir ve devletler tarafından alınır. Üçüncü olarak ulus devletler egemenliklerinden en az vazgeçtikleri konularda yüksek oranda ortak karara varırlar Ulusal yönetimler birliğin aşamasına ve doğasına bağlı olarak iç politika ve ulus üstü politika sistemleri arasında “bekçi” rolü üstlenirler. (Hoffman: 1964, s. 93-94)

Bu tezler 1960-1970 arası dönemi açıklamakta işlevseldi. Ancak 1980 sonrası Avrupa Topluluğunda Siyasal birliğe geçiş sürecini açıklamada yetersiz kaldı. Hoffman’ın hükümetler-arasıcılık yaklaşımının eksikleri Pollack ve

Moravcsik'in Liberal Hükümetler-arasıcılık yaklaşımıyla gözden geçirildi. Moravcsik hükümetler-arasıcılık'ın temel önermelerini korumakla birlikte, ulus-altı aktörlerin etkilerini ve yetki dağılımındaki tercihlerin değişiklikleri ulus devletlerin baskısı ve belirleyiciliği altında şekillendiğini söyler. Çok düzeyli yönetim kavramsallaştırması ise aynı dönemde çoğulcu izler taşıması ve çıkar gruplarına verdiği önemle neo-fonksiyonalizmin yeniden düzenlemesi olarak değerlendirilmiştir.

Çok düzeyli yönetim iki açıdan neo-fonksiyonalist teoriden ayrılır. Ulus-altı aktörlerin özerkliğinin farklı ülkelerde farklı düzeyde olabilir ve buna bağlı olarak karar alma sürecinde ulus devletle ilişkisindeki denge değişebilmektedir. İkinci olarak taşma etkisinden söz edilmez. Bunun nedeni 1992 sonrası Birliğin durumunu açıklamaktan uzak olmasıdır. Bu nedenle çok düzeyli yönetim neo-fonksiyonalizmin analiz araçlarıyla kısmi bir açıklama üretir.

Dolayısıyla çok düzeyli yönetim daha önce oluşturulan teorilerin bir birleşimidir. Çok düzeyli yönetim Marks'ın iddia ettiği gibi yeni bir analiz biçimi değildir, neo-fonksiyonalist teorinin bir bölümüne dayanılarak oluşturulmuştur. Gary Marks'ın "European Integration from 1980's: State Cenric vs. Multi Level Governance" adlı çalışmasının başlığı bunun işaretini verir.

İkinci olarak; tıpkı neo-fonksiyonalistler gibi politika alanlarının Avrupalılaşmaya uyumlanması için ulus-altı aktörlerin özerkliğini arttırmak gerekir. Bu nedenle, devlet merkezli teoriye karşı bir tez üretmek gerekir. Eğer devlet-merkezli tezde olduğu gibi ulusal merkezi yönetimle ulus-üstü kurumlar arası tek yönlü bir ilişki varsa ulus-altı aktörlerin tercihleri etkilemesi söz konusu olamaz. Çok düzeyli yönetimin neo-fonksiyonalizmden tek ciddi farkı, işlevsel taşma etkisini reddetmesidir. Zaten taşma etkisi 1960'larda geçerli olan bir tezdur. Bu nedenle çok düzeyli yönetim özgün değildir savı geçerlidir. (George: 2004, s. 112)

II-B)<<Çok Düzeyli Yönetişim Avrupa Birliği ile ilgili Tanımlama Biçimidir: Bu nedenle Teori Değildir>>

AB'yi tanımlama biçimidir, teori değildir: Bu eleştirinin temelinde iki husus yatar. İlk olarak; bütünleşmenin itici gücü yoktur. İkinci olarak; test edilebilir hipotezi yoktur. Birinci unsura göre; AB bütünleşmesinin açıklamasını yaparken yönetim teorisine dönüş yapar. Bütünleşme sürecinin dinamiklerini bulmaya çalışır. Gerek ulus devletlerin otoritelerini neden devretmeye razı olduğu gerekse ulus-altı aktörlere sunduğu stratejileri neo-fonksiyonalizm ile örtüşür. "Bu çaba meşru entelektüel bir çabadır" ancak sorun çözmekten uzaktır. (Jordan: 2001, s. 201)

Burada önemli soru merkezi hükümetler ulus-altı aktörlerle güçlerini paylaşmaya niçin razı olurlar sorusudur. Marks bu soruya üç boyutla cevap verir. Hükümet liderleri böyle olmasını ister, ikinci olarak merkezi yönetimler meşruiyetlerini korumak için yetkilerin bir bölümünden ulus-altı aktörler lehine vazgeçer. Son olarak, yetkilerinin aşınmasını engelleyemedikleri için zorunlu bir kabul ediş söz konusudur. Hükümet liderlerinin bunu istemelerinde en güçlü neden ulus-üstü yasaların yapımı sürecinde AB kurumlarını etkilemektir. Ulus-altı aktörlerin de onayını alan bir ulus-üstü yasa taslağı hem ulusal düzeyde hem de ulus-üstü düzeyde geri çevrilmez. Ayrıca iç müzakere sürecinde sorumluluğun bir bölümünden özerkliklerinin bir kısmını ulus-altı aktörlere devrederek kurtulabilirler. Görüldüğü gibi birinci eleştiriyi bağlantılı olarak çok düzeyli yönetişimin entelektüel dayanağı neo-fonksiyonalist teze dayanır. (George: 2004, s. 116-117)

İkinci olarak test edilebilir bir hipotezin yokluğuna ilişkin Hooghe çalışmasında genel bir hipotez üretmediğini, Neo-fonksiyonalizmle aynı hipotezi savunduğunu söyler.^[3] Yöntemsel olarak bu hatalıdır. Çalışmasının sonunda ise; ulus-altı katılım artmıştır ancak, ülkeler arası eşitsiz şekilde artmıştır. Farklı ülkelerde katılımın farklı düzeylerde gerçekleştiğini söyler. Bunun nedeni ulusal merkezi yönetimlerin farklı düzenlemelerinin olmasıdır. Ancak sonraki çalışmalar göstermektedir ki, sadece üye devletler arasında değil bir üye devletin farklı bölgelerinde farklı düzeyde katılım olabilir. Dolayısıyla katılıma ilişkin bu sav genellenmemelidir. Bu açıları çok düzeyli yönetişim bir “paradigma” ya da “zorlama bir metafor” olarak tanımlanabilir. (Jordan: 2001, s. 202)

Jordan’a göre çok düzeyli yönetişim teori olmak için diğer teorilerle işbirliğine gitmeli, onların kavramlarını ödünç alarak teorik örüntüsünü güçlendirmelidir. Örneğin Hoffman’ın Hükümetler-arasıcılık, Moravcsik’in Liberal Hükümetler arasıcılık tezleri rasyonel seçim teorisinin ve karar alma sürecini açıklaması açısından oyun teorisinin kavramlarını kullanmaktadır. Bu açıdan bilimsellik iddiasını güçlendirmektedir. Çok düzeyli yönetişim ise aktör merkezli bir yaklaşım olarak Keating’in de dediği gibi rasyonel seçim teorisinin bir kolu olan kamusal seçim teorisine yaklaşmaktadır. Jordan’a göre rasyonel seçim teorisini kullanmak için öncelikle Moravcsik’in ya da Rhodes’in yaptığı gibi aktörleri belirlemelidir. Burada belirtilmesi gereken bir nokta Thielmann’ın söylediği ve George’nin aktardığı üzere toplumsal yapısının çok düzeyli yönetişimi farklı belirlemesinden yola çıkarak tamamen Toplumsal kurumsalcılık teorisinin kavramlarından destek almalıdır.

Bu durumda çok düzeyli yönetişim kavramı bütünleşme teorilerinin ulus-üstü/ devlet-merkezli dikotomisinden kurtulacak fakat sosyal yapısalıcı/ rasyonel seçim dikotomisi arasında kalacaktır. Jordan’ın söylediği ve George’un da

desteklediği gibi çok düzeyli yönetim için en uygun kavramsal destek tarihsel kurumsalcılık sağlayacaktır. (Jordan: 2001, s. 202; George 2004, s. 117-118)

SONUÇ

Bu çalışmada 1990 sonrası Avrupa bütünleşme alan yazınında ele alınan çok düzeyli yönetim kavramının bilimselliğine yönelik eleştirilere ve tartışmalara yer verilmiştir. Çok düzeyli yönetim kavramı ulus devletlerin karar alma ve yürütme açısından, ulus-altı ve ulus-üstü aktörlerle yetkilerini paylaşarak tek olma özelliğinin aşındığını ayrıca politika yapılan, karar alınan alanlar arasında karşılıklı bağımlı bir etkileşimin olduğunu iddia etmektedir.

Kavrama yönelik ilk eleştiri çok düzeyli yönetimin bütünleşme teorilerinin temel analiz aksı olarak, ulus-üstü/ devlet-merkezli dikotomisinin uzağında olmadığını, Neo-fonksiyonalist teorinin ulus-üstü çıkar gruplarına tanıdığı önemi sürdürmeye devam etmekte, ondan farklı olarak kurumsalcı bakışa kısmen yaklaşarak üye devletlerin kurumlarının özgün koşullarına atıf yapmaktadır. Neo-fonksiyonalistlerden ayrıldığı bir diğer nokta işlevsel taşma etkisine yer vermemesidir. Bunun nedeni 1990 sonrası bu açıklama biçiminin birliği açıklamada yetersiz kalmasıdır. Buradan hareketle çok düzeyli yönetimin neo-fonksiyonalistlerin analiz araçlarından kısmen yararlanarak sınırlı bir açıklama ürettiğini görüyoruz.

Marks ve arkadaşlarının çok düzeyli yönetimi açıklarken ulus- devletlerin karar alma sürecinde tek aktör olmaması fakat Avrupa Birliği bulmacasının en önemli parçası olmasını söylemesi kavramsallaştırmayı devlet-merkezli teze yaklaştırmaktadır. Dolayısıyla <<Çok düzeyli yönetim teori değildir önceki teorilerin birleştirilmesiyle oluşturulmuş eklektik bir sentezdir.>>

Çok düzeyli yönetime yönetimin bilimselliğine yönelik ikinci eleştiri kavramın Avrupa bütünleşmesine neden ihtiyaç duyulduğuna cevap üretmez, ulus-devletlerin niçin karar alma ve uygulama açısından diğer aktörlere yetki devretmeye razı olduğu sorusuna odaklanır. Cevabı da yönetim teorileri içinde arar. Görüldüğü gibi bütünleşmenin itici gücü nedir sorusu yanıtızsızdır. Ayrıca, çok düzeyli yönetimin teori iddiasında olabilmesi için kavramsal bir örüntüye sahip olması ve test edilebilir bir hipotezinin olması gerekir. Oysaki Marks çok düzeyli yönetimin neo-fonksiyonalistlerle aynı hipotezi savunduğunu söyler. Bununla birlikte çok düzeyli yönetim ne aktörleri tam olarak belirleyerek aktör düzeyinde analiz geliştirir, ne de kurumsalcıların analiz araçlarını tam olarak kullanır. Bu eğilime girmesi ise toplumsal-yapısalcı/ rasyonel seçim dikotomisinin tuzağına düşecektir. Bu nedenle tarihsel-kurumsalcı yaklaşımın kavramlarını ödünç alması gereklidir.

Bu anlatılanlar ışığında çok düzeyli yönetişimin özgünlüğü ve yöntemsel açıdan hatalı olduğu gözlenmektedir.

SONNOT

[1] Andrew Jordan, (2001), “The European Union and Evolving System of Multi-Level Governance or Government,” **Policy & Politics**, Vol.XXIX, No:2, çalışmada çok düzeyli yönetişimin teorik ve ampirik eleştirilerine işaret eder.

[2] Charlie Jeffery, (2000), “Sub-national Mobilization and European İntegration: Does it Make Any Difference?,” **Journal of Common Market Studies**, Vol. XXXVIII, No: 1, çalışmada ulus-altı aktörlerin bütünleşme sürecinde özerkliğine ilişkin tespitlerde bulunur.

[3] Hooghe çeşitli politika alanlarında çok düzeyli yönetişimi test eder. “Building Multi-level Governance and European İntegration” adlı çalışmada belirlediği üzere çok düzeyli yönetişim açısından sınırlı bir genelleme yapılabilir.

KAYNAKÇA

BACHE Ian, FLINDERS, Matthew, (2004), “Themes and Issues in Multi level Governance,” **Multi-level Governance**, Oxford University Press, Newyork,

ERIKSEN O. Eriksin. (2009), Unfinished Democratization of Europe, Oxford University Press, Newyork,

GEORGE Stephan, (2004), “Multi Level Governance and the European Union,” Edt(s): Ian Bache ant Matthew Flinders, Multi-level Governace, Oxford University Press, Newyork,

HOFFMAN Stanley, (1964), “The European Process at Atlantic Cross Purposes,” **Journal of Common Market Studies**, Vol.IV, No: 3.

HOOGHE Liesbet, (1996), **Choesion Policy and European İntegration**, Oxford University Press, Newyork.

HOOGHE Liesbet and MARKS, Gary. (2003), Unraveling the Central State, But How?: Types of Multi-Level Governance, **Political Science Series**, No: 87, Vienna.

JEFFERY Charlie, (2000), “Sub-national Mobilization and European İntegration: Does it Make Any Difference?,” **Journal of Common Market Studies**, Vol. 38, No: 1, ss. 1-23

- JORDAN Andrew, (2001), "The European Union and Evolving System of Multi-Level Governance or Government," **Policy & Politics**, Vol. 29, No:2, ss. 193-208.
- JORDAN Andrew, FAIRBRASS Jenny (2004), "Multi Level Governance and the Environmental Policy," Edt(s): Ian Bache and Matthew Flinders, Multi-level Governance, Oxford University Press, Newyork,
- KEATING, M. (1998). The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Northampton.
- Kolektif, (2004) The Students Guide to European Integration: for Students by Students, London, Balckwell Publishing,
- MARKS Gary, (1993) "Structural Policy and Multi-Level Governance The State of the European Community: in the EC," **The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond**, (Edt.) A. Cafruny, and G. B. Rosenthal and L. Rienner, Colorado, ss. 392
- MARKS Gary, HOOGHE Liesbet, (2001) "Types of Multi level Governance", European Integration on-line Papers, No:5/11,(Çevrimiçi), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>, 5. 07. 2010.
- MARKS Gary, HOOGHE Liesbet, BLANK, Kermit. (1996), "European Integration From 1980's: State Cenric vs. Multi Level Governance," **Journal of Common Market Studies**, Vol. 34, No: 3, ss. 346
- PIATTONI Simona, (2010), The Theory of Multi level Governance: Conceptual, Emprical, and Normative Challanges, Oxford University Press, Newyork.