

## Uluslararası Ekonomik Kuruluşların Yönetişim Yaklaşımı<sup>a</sup>

Abdullah Barış<sup>b, c</sup>

### Özet

Kamu Ekonomisi ve kamu mali yönetimi toplumsal tercihle belirlenen hükümetlerce yürütülmekte, ekonomik ve mali kararlar belirli bir dönem için seçilen hükümetlerin politik tercihlerine göre şekillenmektedir. Yönetim, toplumsal kararların politikacılar tarafından alındığı tek yönlü hiyerarşik bir yapıyı ifade etmektedir. Dünya bankasının 1989'da yayınladığı bir raporda, pek çok azgelişmiş ülkenin ekonomik problemlerinin temelinde yönetimle ilgili sorunlar olduğu iddia edilmiştir. Bu bağlamda yönetim sürecine ilgili paydaşların dahil edildiği, şeffaflık, hesap verebilirlik ve hukukun üstünlüğü temeline dayalı bir yönetim anlayışı olarak yönetim kavramı gündeme gelmiştir. Uluslararası ekonomik kuruluşlar, yönetim kavramının gündeme gelmesi, tanımlanması ve ölçülebilir, uluslararası karşılaştırma ve analiz edilebilir standartlar geliştirilmesi konusunda önemli bir yere sahiptir. Bu açıdan dünya ekonomisini önemli ölçüde şekillendiren bu kuruluşların yönetim yaklaşımı ekonomik çalışmalara yön vermesi nedeniyle önem arz etmektedir. Bu çalışmada, yönetim kavramı, kavramın gelişimi ve uluslararası ekonomik kuruluşların yönetim tanımlamaları ve bakış açıları teorik çerçevede incelenmiştir.

### Anahtar Kelimeler

Kurumlar  
Yönetişim  
Yönetişim Göstergeleri  
Politik Ekonomi

### Makale Hakkında

Geliş Tarihi: 10.04.2018  
Kabul Tarihi: 10.06.2020  
Doi: 10.18026/cbayarsos.753933

## Governance Approaches of International Economic Organizations

### Abstract

Economy of public sector and public financial administration is carried out by governments that determine the social choice, and economic and financial decisions are shaped by the political choices of governments elected for a certain period. Government refers to a one-way hierarchical structure in which social decisions are taken by politicians. In a report published by the World Bank in 1989, it was claimed that on the basis of many of the economic problems of undeveloped countries related problem with governance. In this context, the concept of governance has been raised as a government approach that relevant stakeholders involved in the decision making process, and basis on transparency, accountability and the rule of law. International economic organizations have an important place in the concept of governance, the identification and the development of measurable, international comparative and analytical standards. In this respect, the governance approach of these institutions, which have shaped the world economy to a significant extent, is important because of economic studies. In this study we investigated the theoretical framework of governance concept, development of governance concept, and governance definitions and perspectives of the international economic organizations.

### Keywords

Institutions  
Governance  
Governance Indicators  
Political Economics

### About Article

Received: 10.04.2018  
Accepted: 10.06.2020  
Doi: 10.18026/cbayarsos.753933

<sup>a</sup> Bu çalışma, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalında, Prof. Dr. Salih BARIŞIK danışmanlığında yürütülen ve 2015 yılında kabul edilen "AB Ülkeleri ve Türkiye'de Bütçe Açığının Yönetişim Göstergeleri İle İlişkisi: Panel Veri Analizi" başlıklı yazara ait doktora tez çalışmasından hazırlanmıştır.

<sup>b</sup> İletişim Yazarı: abdullah.baris@gop.edu.tr

<sup>c</sup> Dr. Öğretim Üyesi, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, Taşlıçiftlik Kampüsü, Tokat.

### Giriş

Dünya Bankası'nın 1989'da yayınladığı bir raporda, Afrika ülkelerinin kalkınmaya ilişkin sorunlarının temelinde bu ülkelerdeki yönetim anlayışının olduğunu belirtmesinin ardından, ekonomik problemlerle mücadelede özeldir ekonomi ve kamu mali yönetimi olmak üzere ülke yönetimi üzerinde önemli bir literatür gelişmiştir. Dünya Bankası geri kalmış Afrika ülkelerindeki durumu "yönetişim krizi" olarak tanımlamıştır. Böylece yönetim kavramı günümüzde kullanıldığı kapsamı itibariyle tartışılmaya başlamıştır. İlk olarak uluslararası ekonomik kuruluşlar yönetim kavramını tanımlamaya ve dünya genelinde yönetimi ölçülebilir kılabilecek göstergeler geliştirmeye başlamış, akademik alanda da önemli bir literatürün doğmasına zemin hazırlamıştır.

Yönetişim; yönetim faaliyetinden etkilenen paydaşların yönetim sürecine dahil edildiği, katılımcı, şeffaflık, hesap verebilirlik ve hukukun üstünlüğü prensiplerine dayanan bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Geleneksel anlamda tek yönlü hiyerarşik bir anlayış yerine katılımcı bir yönetim anlayışına vurgu yapılan yönetim kavramıyla devlete "kürek çeken değil dümen tutan" bir rol verilmektedir. Böylece yönetim anlayışında, yönetim faaliyetinde sivil toplumun, özel sektörün ve birtakım ağların daha aktif rol aldığı bir dönüşüm öngörülmüştür.

Yönetişim kavramı, etimolojik anlamda çok eskilere dayanmakla birlikte, günümüzdeki kapsamı itibariyle ilk defa Dünya Bankası tarafından 1989'da "*Sub-Saharan Africa; From Crisis To Sustainable Development*" başlıklı raporunda kullanılmıştır. Kısa sürede yönetim faaliyetinin olduğu büyük küçük tüm organizasyonlar için önemli bir konu haline gelmiştir. Ancak kavramın tanımlanması ve gelişimine başta Dünya Bankası, IMF ve Birleşmiş Milletler olmak üzere uluslararası kuruluşların çalışmaları yön vermiştir. Uluslararası kuruluşların, ekonomik, mali ve sosyal sorunların temelde yönetimle ilgili olduğu ve sürdürülebilir kalkınmanın ancak iyi yönetimle sağlanabileceği fikrinde hemfikir olduğu görülmektedir. Ekonomi yönetimi ve kamu mali yönetimi bağlamında yönetim alanında çeşitli gelişmeler yine bu kuruluşların yönetim perspektiflerinden etkilenmiştir. Uluslararası ekonomik kuruluşların yönetim yaklaşımlarının anlaşılması ekonomik ve mali reformların geleceğin dünya ekonomik yapısına uyumlu bir şekilde gerçekleştirilebilmesi açısından önem arz etmektedir.

Bu çalışmada öncelikle yönetim kavramı genel çerçevede tanımlanmış ve kavramın gelişimi incelenmiştir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında uluslararası kuruluşların yönetime bakışı, dünya genelinde yönetimin gelişimini ve bu alanda gelişmeleri takip edebilmek için geliştirdikleri göstergeler ele alınarak bu kuruluşların yönetim algısı teorik çerçevede açıklanmıştır.

#### 1. Yönetişim Kavramı ve Gelişimi

Geleneksel anlamda yönetim, belirli bir amaç veya amaçları gerçekleştirebilmek için iş birliği içinde yürütülen bir grup faaliyeti, başkaları üzerinde otorite kurma ve onlara iş yaptırma faaliyeti, başkalarını sevk ve idare etme süreci olarak tanımlanmakta, devlet otoritesinin kullanımı bakımından ise kamuya ait faaliyet/işlev, idari sistem, örgüt ve idari personel gibi unsurları da kapsayan çok yönlü bir olguyu ifade etmektedir (Eryılmaz, 2013: 2-3). Yönetim, özellikle kamu düzenini korumak ve kolektif eylemi kolaylaştırmak için ulusal düzeyde

başvurulan resmi ve kurumsal faaliyetleri ifade edecek şekilde anlaşılır (Stoker, 1998: 17). Rhodes (1996: 652) geleneksel anlamda yönetimi; yönetme faaliyeti veya süreci, düzenli kurallar bütünü, yönetme görevini üstlenen insanlar ya da yöneticiler, belirli bir toplumu idare etme yöntem ya da sistemi gibi farklı şekillerde tanımlanabileceğini belirtmiştir. Geleneksel yönetim anlayışında kamuya ait kararlar yöneticiler tarafından alınmakta, yöneticiler ise siyasi sisteme göre belirlenmektedir.

Yönetim, hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı hükümet etme anlamı taşıırken yönetişim kavramı, yönetim sürecinden etkilenen paydaşlar (aktör ve örgütler) arasındaki etkileşimi, resmi olmayan aktörler ile hükümet dışı organizasyonların yönetim faaliyetine dahil olduğu çok taraflı bir yönetim biçimini ifade etmek için kullanılmaktadır (Yüksel, 2000: 145). Yönetim, yönetenle yönetilen arasında tek taraflı ilişkiyi anlatmaktayken yönetişim, taraflar arasında karşılıklı ilişki temeline dayanan bir yönetim anlayışıdır. Yönetişim, devletten topluma doğru olan tek yönlü iletişim (sevk ve idare) yerine sorunların, fırsatların ve çözüm önerilerinin yönetenler ve yönetilenlerle birlikte değerlendirildiği çok yönlü bir etkileşim sürecidir (Işık, 2010: 39). Diğer bir ifadeyle yönetişim, tek taraflı hiyerarşik bir yapıya sahip geleneksel yönetim anlayışı yerine, ilgili paydaşların sürece dahil edildiği karşılıklılık esasına dayalı bir yönetim anlayışını ön görmektedir. Yönetim, toplumu yöneten resmi yapıların bir görüntüsü iken yönetişim, politik ekonomi içindeki yasal veya yasal olmayan düzenlemelere karar vermede ve bu kararları uygulamada çok önemli role sahiptir. Dolayısıyla yönetişim bir hedefe ulaşmaya dönük amaçsal çabayı, yol gösterici olmayı, kontrol etmeyi ve yönetmeyi içeren bir kavramdır (Güney, 2015:350).

Yönetişim, kamu kaynaklarının yönetimindeki resmi ve gayri resmi kurumlar yardımıyla gerçekleştirdiği uygulamaların her boyutuna ilişkin çok yönlü bir kapsama sahiptir (Huther & Shah, 1998: 2). DPT tarafından Dokuzuncu kalkınma planı çerçevesinde 2007 yılında yayınlanan “Kamuda İyi Yönetişim” başlıklı özel ihtisas komisyonu raporunda yönetişim (DPT, 2007: 5);

*“Yönetişim demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hakim olduğu, sivil toplumu ön plana çıkararak ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknolojiye gelişmelerle uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzendir.”*

şeklinde tanımlanmıştır. Ancak yönetişim için en kısa tanımlama “birlikte yönetmek” şeklinde yapılabilir. Böylece yönetim faaliyetine STK’lar, odalar, meslek grupları, özel sektör kuruluşları, üniversiteler gibi çeşitli grupların dâhil edilmesi sağlanmaktadır (Toksöz, 2008: 17).

Yönetişim kavramı, 1980 ve 1990’lı yıllarda devletin doğası ve rolündeki değişimi ele alan kamu sektörü reformlarını tanımlamak için özel bir terim olarak kullanılmıştır. Bu reformlar özellikle kamu hizmetlerinin sunumunda hiyerarşik bürokrasiden piyasaların, yarı piyasaların ve ağların daha aktif kullanılması yönünde bir geçişi ifade etmektedir. Bu reformların etkisi ulus ötesi ekonomik faaliyetlerin artması ve Avrupa Birliği gibi bölgesel kurumların yükselişiyle daha yoğun bir şekilde hissedilmiştir (Bevir, 2006:364). Gaudin, (1998:

47)'e göre yönetim ile yönetim kavramları arasındaki temel farklılık, toplumun iktidar kavramı algısına ilişkindir. Yönetişim kavramı, kontrol ve idare etmede köklü kurumsal yapıların yerine, çoğulcu ve karşılıklı etkileşimin söz konusu olduğu yapıları vurgulamaktadır.

İngilizce karşılığı "*governance*" olan yönetim sözcüğü, Yunanca dümen tutmak, kılavuzluk yapmak anlamına gelen "*kubernân*" fiilinden gelmektedir. Bu kelime Ortaçağ'da kural koymak, yönetmek, kılavuzluk etmek anlamına gelen Latince "*gubernare*", 14'üncü yüzyılın ortalarından sonra ise "*governance*" olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde, günümüzde ifade ettiği gibi hükümet etmek, idare etmek anlamına gelen kavram, yansız bir fiil olduğundan "iyi" ve "kötü" sıfatlarıyla birlikte kullanılmıştır. 16'ncı ve 17'inci yüzyıllarda bazı filozoflar, sivil toplumla devleti yakınlaştırmayı, kombine etmeyi ifade etmek üzere Fransızca "*governance*" şeklinde kullanmıştır (Gaudin, 1998: 47).

1980'lerden itibaren ise kavram, bazı özelliklerine vurgu yapılarak kısmen değişikliğe uğramış, kamu kesiminden farklı olarak sivil toplumu, bir kısım ağları, ortaklıkları, özel sektörü, ulusal ve uluslararası piyasaları yönetim işlevinin merkezine yerleştiren bir yönetim anlayışını belirtmek üzere kullanılmaya başlanmıştır. Özellikle siyaset ve yönetim bilimciler kavrama yönetimde hükümetten ayrı bir şekilde sivil toplum aktörlerinin dahil edildiği bir anlam yükleyerek kullanmışlardır (Kjaer, 2004:3; Gündoğan, 2013: 17).

1990'larda uluslararası kuruluşların önem verdiği bir konu olan yönetim Dünya Bankası tarafından gelişmekte olan ülkelere borç vermek için ön koşul olarak sunulmuştur. Başlangıçta kavram oldukça apolitik kullanılmış ve öncelikle kamu sektörünün yönetim kalitesinin iyileştirilmesine odaklanmıştır. 1990'ların ortalarında uluslararası donör kuruluşlar tarafından, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılığı kapsayacak şekilde geliştirilmiştir (UN, 2004: 10). Böylece iktisadi kalkınmanın sağlanmasının yanı sıra ekonomi yönetiminin başarısının ve sağlanan dış yardımların amacına uygun ve etkin şekilde kullanılmasının bir göstergesi olarak görülmüştür.

"*Governance*" kavramı Türkçe'ye "*yönetişim*" olarak çevrilmiş haliyle ilk defa 1996'da İstanbul'da düzenlenen Habiât II konferansında kullanılmıştır. Bu konferansta, insan yerleşmeleri hakça, sürdürülebilir ve yaşanabilir kılınması hedefinin yurttaş bilinci, yapılabılır kılma ve çok aktörlü yönetim olmak üzere üç araçla gerçekleştirilebileceği deklare edilmiştir. Yönetişimi işaret eden çok aktörlü yönetim (Güler, 2003: 110) Birleşmiş Milletler'in yönetişimi belirli amaçlara ulaşmak için gerekli olan önemli bir araç olarak değerlendirdiğini göstermektedir.

Yönetişim yeni bir kavram olmasa da toplumsal organizasyonlarla ilgili tartışmalarda gündeme gelmesi nispeten yeni bir gelişmedir. Pek çok dilde kavramı karşılayacak tatmin edici bir karşılığı bulunmamaktadır (Plumptre & Graham, 1999: 3). Güler (2003: 94)'e göre, Türkçe çevirisinin yönetim olarak yapılmasının yanında, terimin anlamı da çeviri yoluyla atanmış olduğundan kavrama Türkçe kökenli bir açıklama bulmaya çalışmak anlamlı değildir. Ancak bu durum İngilizce'den başka bir dil kullanılan gelişmiş ülkeler de dahil pek çok ülke için söz konusudur. Türkçe kullanımda yönetim kelimesine işteşlik eki kullanılarak

türetilmiştir. Bu haliyle kavram yönetimin, yönetişimin temel özelliklerinden biri olan karşılıklı etkileşim içinde bulunan taraflarca birlikte icra edilmesini ima etmektedir.

Yönetişim, yönetme faaliyetinin olduğu tüm organizasyonları ilgilendiren bir kavramdır. Konunun kapsamının bu denli geniş olmasından dolayı tanımlamalarda farklılıklar söz konusu olsa da kavramının genel kabul görmüş tanım eksikliği çeşitli ilkelerinin belirlenmesi ile telafi edilmeye çalışılmaktadır. Bu bağlamda en çok kullanılan ilkeler; katılım, hukukun üstünlüğü, karar almada şeffaflık veya açıklık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik veya tutarlılık ve etkinliktir. Uluslararası donör kuruluşlar genellikle sürdürülebilir kalkınmanın temelinde bu ilkelerin olduğu fikrinde birleşmektedir (Caluser & Salagean, 2007: 12).

## 2. İktisadi Anlamda Yönetişim Kavramı

Yönetişim kavramını iktisat literatüründe yaygın bir şekilde yer etmesinde dünya ekonomisinin gidişatına paralel olarak yükselen neoliberal görüşler ve bu görüşlerin hakim olduğu Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşların bu kavrama önem vermeye başlamalarının etkisi büyüktür (Aysan, 2006: 2). Nitekim, yönetişim sözcüğü Dünya Bankası (1989) tarafından kullanılmasının ardından son derece popüler hale gelmiştir. Dünya Bankası'nın az gelişmiş Afrika ülkelerindeki temel problemi "*yönetişim krizi*" olarak tanımlaması, yönetişim terimini özellikle az gelişmiş ülkelerde kalkınma politikalarının bir parçası haline getirmiştir (Pagden, 1998: 7). Dünya Bankası Afrika ülkelerinin kalkınmasına yönelik hazırladığı raporda<sup>§</sup> yönetişim, hukukun üstünlüğü ve demokrasi belirli bir düzeye ulaşmadan ekonomik kalkınmanın sağlanamayacağı inancına dayanan yeni bir kalkınma yaklaşımını ortaya koymuştur (Bovaird & Löffler, 2009: 216).

Ülkeler arası büyük gelir dağılımı farkının giderilmesi, geri kalmış ülkelerin kalkındırılması ve yoksulluğun giderilmesi, günümüzde üzerinde önemle durulan konulardan biridir. Bunun için, geri kalmış ülkelerde öncelikle ekonomik büyümenin sağlanması gerektiğine inanılsa da bu ülkelerde mevcut kaynakların arzulan ekonomik canlanmayı sağlaması mümkün değildir. Bu nedenle özellikle küreselleşmeyle birlikte geri kalmış ülkeler arasında uluslararası sermayeyi çekme konusunda bir rekabet ortaya çıkmaktadır. Bir ülkedeki yönetişim anlayışı uluslararası sermayenin tercihini etkilerken, o ülkedeki şirketlerin daha fazla yatırımcının katılımıyla daha düşük maliyette üretim yapmalarına olanak tanır (Ararat & Yurtoğlu, 2006: 5-6). Bu bağlamda yönetişimin, uluslararası sermaye ve yatırımlar için güvenli ve istikrarlı bir ortamın geliştirilmesine katkıda bulunduğu kabul edilmektedir.

Normatif bir kavram olarak iyi yönetişim, uluslararası donör kuruluşlar ile alıcı ülkeler arasındaki ilişki bağlamında özellikle önem arz eder (UN, 2004: 11). Dünya Bankası'nın (1989), kullanımından sonra 1990'ı yıllarda uluslararası donör kuruluşların yanı sıra donör ülkelerin, yabancı sermaye çekmeye çalışan ülkelerin performansına bağlı olarak sermaye akışının süreceğini ima eden yönetişim kavramının kullanımı neredeyse moda haline gelmiştir. Böylece kalkınma yardımlarının etkin bir şekilde kullanılması amaçlanmıştır (Nanda, 2006: 269).

<sup>§</sup> WB (1989), *Sub-Saharan Africa; From Crisis To Sustainable Development*, The World Bank Publication, Washington, D.C.

Yönetişim, uluslararası sermayenin kendisini güvende hissedebileceği bir ortamın tesis edilmesi açısından önemlidir. Zira yatırım kararları üzerinde kurumların önemli bir etkisi söz konusudur. Acemoglu & Johnson (2003: 327-328)'a göre, bu bakımdan en önemli konu girişimcilerin mülkiyet haklarının korunmasıdır ki, bu büyük şirketler de dahil tüm girişimcilerin devlete karşı korunmasını gerektirir. İkinci önemli konu, toplumun geniş bir kesiminin mülkiyet haklarının korunmasıdır. Bu ise küçük girişimci ve küçük yatırımcıların, devlet, politik güce sahip elit gruplar ve büyük şirketlere karşı korunması anlamına gelir. Son olarak, kazançlı iş alanlarına girişlerin seçkinler tarafından engellenmesinin önüne geçmektir. Bu ise küçük veya potansiyel işlerin hükümet veya hükümete yakın iş çevreleri karşısında korunmasını gerektirir. Bu açıdan yönetim, söz konusu paydaşlara kamusal kararların alınması ve uygulanmasında belirli ölçüde rol vermekte ve fırsat eşitliği konusunda avantaj sağlamaktadır.

Aysan (2006)'ya göre, yönetim anlayışındaki bu değişimin, kalkınma iktisadının 80'lerde girdiği krizden bir türlü kurtulamayarak kendini sorguladığı ve yeni çıkış yolları aradığı bir dönemde gerçekleşmesi tesadüf değildir. Kalkınma iktisadının sorgulandığı bir dönemde, bir kalkınma bankası olarak ortaya çıkmış olan Dünya Bankası, gerek kendi misyonunu belirlerken, gerekse geçmişte izlediği programların değerlendirmelerini yaparken kurumsal iktisat ve yönetim tartışmalarından etkilenmiştir. Bu tartışmalara daha sonra özellikle Asya Krizi ve IMF karşıtı tepkilerin artışının etkisiyle değerlendirme ve misyon belirleme ihtiyacı hisseden IMF'de dahil olmuştur. Bu bağlamda, kurumlar ve yönetim üzerine yapılan tartışmaların yükselişindeki temel sebebin, bu tartışmalarının daha çok neoliberal yaklaşımlara dayanak sağlamak olduğu söylenebilir. Nitekim yeniden biçimlenen Washington Mutabakatı, Yeni Washington Mutabakatı adı altında birçok yönetim ve kurum tavsiyelerini içinde barındırmaktadır.

### 2.1. Yönetişim Kavramının Teorik Arka Planı

*Dünya ekonomisi Sanayi Devrimi ile 1929'da başlayan Büyük Buhran arasında geçen yaklaşık yüz yıllık süre boyunca klasik iktisadi anlayışın etkisi altında kalmıştır. Bu dönemde ekonomide (bir kısmı günümüzde de geçerliliğini koruyan) birçok teorik prensipler geliştirilmiştir. Bilindiği gibi klasik iktisat devletin ekonomiye müdahalesine karşı çıkmakta ve piyasanın kaynak dağılımı ve istikrarın korunmasında etkin bir mekanizma olduğunu savunmaktadır. Büyük Buhran sonrası dönemde ise ekonomik sorunların giderilmesi ve belirli amaçların gerçekleştirilmesinde Keynesyen iktisat olarak adlandırılan devletin müdahaleci yönüne önem verilmiştir. Batı Avrupa ve Amerika başta olmak üzere birçok ülkede kabul gören Keynesyen politikalara 1970'lerden itibaren ciddi eleştiriler getirilmiş ve klasik iktisadi prensipler çerçevesinde neoliberal görüşler geliştirilmiştir. Böylece teorik alanda ve uygulamada bir değişim süreci yaşanmıştır. Bu değişim 80'lerde kalkınmayla ilgili sorunlar karşısında başarısız olması, kendini sorgulaması ve yeni çıkış yolları aramasıyla (Aysan: 2006: 2; Bayraktar, 2015: 72), sorunun kaynağı olarak yönetim anlayışı gösterilmiştir. Bu bağlamda Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların çalışmalarında yönetim vurgusu önem kazanmıştır. Bu dönemde yönetim kavramının kalkınma sorunlarının analizinde belirgin bir şekilde gündeme gelmesinde uluslararası kredi sağlayan kuruluşların piyasa temelli neoliberal politikaların başarısızlığını açıklamakta bir alan oluşturmasının payı büyüktür (Hewitt de Alcántara, 1998: 106) Bu dönem aynı zamanda yeni kurumsal iktisat akımının ortaya çıktığı bir dönemdir (Levent, 2016: 19). Küreselleşmenin mantığına uygun olarak geliştirilen yeni kurumların ve düşüncelerin teorik açıdan önemli sonuçlarından biri liberal demokratik*

*düşünce ve kurumlarının muğlaklaşmaya başlamasıdır. “Vatandaşlık”, “katılım”, “halk”, “seçmen” vb. kategorileri yeniden tanımlanmakta ve tartışılmaktadır (Bayramoğlu, 2002: 103).*

*1970’li yıllarda başlayan ve ulus devletin yönetim kapasitesini sorgulayan tartışmalar, “yönetebilirlik krizi”ni esas alan yönetim fikrini şekillendiren en önemli teorik kanaldır. Bu bağlamda yönetişimin temel aldığı görüş, esas olarak “yönetebilirlik krizi”dir. Bu görüş devletin kendi içerisinde ve ülke dışı yapılar ve kurumlarla ilişkisi üzerine odaklanmakta ve gerek kendi içerisinde gerekse ulus ötesi örgütlerle ilişkisinin başarısızlığı kabulüne dayanmaktadır. Yönetişim kavramının gelişiminde etkili olan diğer bir kanal ise piyasa-devlet ilişkilerinde devletin önemli olduğunu kabul eden yeni kurumsal iktisattır. Günümüzdeki kapsamıyla yönetişim ulus devletin zayıflaması ve küreselleşmenin kaçınılmaz olması üzerinde yükselmiştir. Özetle, yönetişim tartışmalarının “yönetilebilirlik krizi”, küreselleşme ve Yeni Kurumcu İktisat Okulunun argümanlarından beslendiği söylenebilir (Bayramoğlu, 2002: 101).*

*Yönetişim kavramının ortaya çıkması ve tanımlama çalışmalarında en önemli rol uluslararası ekonomik kuruluşlara aittir. 1970’li yılların sonlarından itibaren, kalkınma çabaları için sermayeye ihtiyaç duyan üçüncü dünya ülkelerine borç sağlama kapasitesine sahip olan bu kuruluşlar, borç alan ülkelerdeki serbest piyasa ve serbest ticarete engel oluşturan durumların kaldırılması konusunda ısrarcı olmuşlar ve yerel çıkarlarını dış rekabetten korumaya dayanan önceki ekonomik yönetim biçimlerini ise şiddetle eleştirmişlerdir. Bu bağlamda devletin küçülmesi ve ekonomik yönetim ve sosyal refahtaki rolünün azaltılması şeklinde bir politika değişikliği öngörülmüştür. Bu bağlamda sosyal demokratik idealler piyasa lehine değiştirilmiş ve ekonominin yönünün siyasi müzakere süreciyle belirlenmesi gerektiği düşüncesi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomik sorunların çoğunun siyasi nedenli “bozukluklar”dan kaynaklandığı şekline evrilmiştir (Hewitt de Alcántara, 1998: 106).*

*1990’ların başlarında IMF ve Dünya Bankası 50’den fazla ülkeye sektörel veya yapısal düzenlemeler yaparak devlet müdahaleciliğinin azaltılması ve serbest piyasanın güçlendirilmesine yönelik krediler sağlamıştır. Ekonomik kalkınma hakkındaki düşünce (korumacı politikaların aksine) hükümetin kapsamının ve boyutunun küçültülmesi ve özel sektör faaliyetlerinin etkinliğine güvenilmesi şeklinde keskin bir şekilde tersine dönmüştür. Bu yeni anlayışta hükümetten beklenen görevler, hukuk düzenini sağlama, öngörülebilir ve makul bir yasal sistem, stabil bir makroekonomik çerçeve ve sağlık eğitim ve fiziksel altyapı oluşturarak regülasyon ve ekonomiyi yönetme faaliyetlerinin azaltılarak kendi klasik görevleriyle sınırlandırılması şeklinde belirlenmiştir (Ahrens, 2002: 8). Adam Smith’in piyasanın binlerce veya milyonlarca insanın bir rehberliğe ihtiyaç duymaksızın koordineli eylemlerinin sonucunda fiyat mekanizması yoluyla arz ve talebin ekonomiyi dengeye getirdiği düşüncesi tekrar vurgulanmaya başlamıştır. Ancak karşıt yorumların varlığı da gözden uzak tutulmamalıdır. Örneğin dışsallıklar gibi bazı durumların istisna değil bir kural/vakıa olması piyasa aktörleri fayda maliyet karşılaştırmalarında kusurlu sonuçların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Kusurlu siyasi piyasaların kaçınılmaz olarak kusurlu yasal çözümlere yol açtığı, daha sonra ekonomik piyasalardaki kusurlu kurumsal çerçeveyi dayattığı bir sistemden beklenmelidir (Scott, 2012: 27).*

*Kapitalizm, ekonomik ilişkiler için yönetişimin dolaylı bir sistemidir (Scott, 2012: 27). Yönetişim, neoliberal politikalar açısından yeni bir açılıma ve dolayısıyla bir sürekliliğe işaret etmektedir (Bayraktar. 2015: 73). Tam olarak “yönetişim”, toplumun çeşitli kademelerinde, devlet içinde ve dışında, devlet üzerinde ve altında bulunan otorite yapıları yaratmayı önerdiğinden bu terim, yaratıcı*

*bir kurumsal tepki gerektiren ulus ötesi süreçlerle başa çıkmada vazgeçilmez bir araçtır (Hewitt de Alcántara, 1998: 111).*

### 2.2. Yönetişim Kavramına Akademik Yaklaşımlar

Akademik bakış açısından yönetişimin özünde, otorite (güç) kullanımı yoluyla kaynak ve politika oluşturma yöntemi yer almaktadır. Bu bağlam farklı politika paydaşlarının siyasi, ekonomik, kültürel ve sosyal hedeflere ulaşmak amacıyla kullanacakları yasal haklara ilişkin tüm araçları işaret eder. Bu anlamda yönetişimin, genellikle ulusal yönetimle ilgili kamusal ve özel düzeyde karmaşık bir dizi yapı ve süreçleri ifade ettiği görülmektedir (Caluser & Salagean, 2007: 12).

Rosenau (2004: 179-180)'ya göre yönetişim kavramı, aileden uluslararası örgütlere kadar insan faaliyetlerinin her düzeyini kapsayacak şekilde ele alınmalıdır. Birleşmiş Milletler sistemi ve ulusal hükümetler, küresel yönetişimin yürütülmesinde şüphesiz merkezi rol oynamaktadır, ancak onlar büyük resmin yalnızca bir parçasıdır. Giderek birbirine bağımlı hale gelen dünyanın bir köşesinde veya bir düzeyinde meydana gelen bir olay diğer köşe ve düzeyleri etkilemektedir. Bu nedenle, yönetişim kavramını ulusal ve uluslararası düzeyde yalnızca resmi kurumlar ile ilgili kabul edilen dar tanımlamalara bağlamak hatalı olur.

Stokker'a göre yönetişim sonuç olarak düzenli kurallar ve kolektif eylem için koşulları olgunlaştırır. Yönetişimin yönetimden, sonucu değil süreci farklıdır. Stocker (1998: 18) yönetişim kavramının ne ifade ettiğini şu şekilde sıralamıştır:

- Yönetişim, hükümetten farklı ve aynı zamanda onun ötesinde bir takım kurum ve aktörleri ifade eder,
- Yönetişim, ekonomik ve sosyal konularla mücadele etmek için paydaşları bir araya getiren sınırların bulanıklaşması (iç içe girmesi) olarak tanımlanır,
- Yönetişim, kurumlarla kolektif eylem arasındaki ilişkiyle ilgili güç bağımsızlığını ifade eder,
- Yönetişim, aktörlerin bilgi ağlarını kendilerinin yönetmesiyle ilgilidir,
- Yönetişim, hükümetin sahip olduğu güç ve otoritesini kullanmadan yapabileceği şeylerin kapasitesini gösterir. Böylece hükümet yönlendirme ve rehberlik yapabilmek için yeni araçlar ve teknikler kullanma becerisi gösterir.

Demokrasi iyi yönetişimin güçlendirmesine rağmen iyi yönetimle eşdeğer bir kavram değildir. Dar anlamda iyi yönetim kamu yararını teşvik eden hükümetin faaliyetlerinin etkinliği olarak tanımlanabilir. Genel çerçevede kamu yararı; kanun ve düzenin sağlanması, gelirlerin toplanması, kaynakların belirli ihtiyaçları karşılamak üzere tahsisi, alt yapı ve insan haklarının geliştirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Nyon'o, 2001: 6). Fukuyama (2013: 350)'ya göre, günümüzde demokrasi ile iyi yönetişimin birbirinin destekleyicisi olduğuna kati bir şekilde inanılmaktadır. Yönetimin demokratik olup olmadığına bakılmaksızın, hükümetlerin kural koymak ve uygulamak, kamu hizmetlerini sunmak gibi konularda sahip olduğu yetenektir. Yönetişim, sahip olduğu ilkeler bütünüyle değil, bu ilkelerinin amaçlarını yürüten ajanların performansı ile ilgilidir. Yönetim fonksiyonlarını iyi veya kötü bir şekilde icra eden bir organizasyonken, yönetişim kamu yönetiminin etki alanı içinde hükümetin fonksiyonlarını yürütme biçimiyle ilgilidir.



Rhodes (1996: 653), yönetişimin yönetimle aynı anlama gelmediğini, yönetimin anlamında bir değişikliği ifade ettiğini belirtmiştir. Yönetişim, düzenlenmiş kuralların koşullarında bir değişim veya yönetilen toplumun dahil edildiği yeni bir yöntemdir. Bu yeni süreç koşul ve yöntemleri belirtirken, yönetişimin tanımlanması karmaşık bir hal almıştır. Rhodes yönetişime ilişkin minimal devlet, kurumsal yönetişim, yeni kamu işletmeciliği, iyi yönetişim, bir sosyo-sibernetik sistem, kendi kendini organize eden ağlar olmak üzere en az altı farklı kullanımın olduğunu belirtmiştir.

Rodrik (2008: 17)'e göre, başarılı bir politika reformunun özünde yönetişim reformu yer almaktadır. Eğer reformların başarısını belirleyen gerçek ve kalıcı bir etkiye sahip olmak isteniyorsa, uygulanan ticaret politikası veya yürütülen maliye politikalarına ilişkin "*oyunun kurallarını*" değiştirmek gerekir. Kurumlar ve büyüme üzerine akademik literatür tarafından da desteklenen bu anlayış, yönetişim reformunun geniş bir listesine odaklanan yeni bir kalkınma gündemi üretmiştir. Bu reformların amaçları, yolsuzlukların azaltılması, hukukun üstünlüğünün sağlanması, kamu kurumlarında etkinlik ve hesap verilebilirliğin geliştirilmesi, bireylerin eylem ve ifade özgürlüğünün artırılması gibi uzun bir listede toplanabilir.

Frederickson vd. (2012: 235)'e göre, yönetişim, egemenliğin daralması, yetki sınırlarının öneminin azalması, genel kurumsal bölünmüşlük bağlamında kurumlar arası ilişkileri ifade etmektedir. Frederickson vd. yönetim üzerine daha fazla vurgu yaparak, idari devlet artık daha az bürokratik, hiyerarşik ve eylemlerin merkezi hükümete daha az bağlı olan bir anlayışı işaret etmiştir. Yönetişimin en belirgin sonucunun, kamu yönetimi teorisi ve uygulamasında politik yetki ile kamu yönetimi arasındaki ilişkinin azalmasıdır. Bu ilişkinin zayıflaması hükümet ile kamu hizmeti sunan ajanlar arasındaki geleneksel merkezi bağı koparmıştır.

Pierre (2000)'e göre yönetişim, farklı amaçlar ve hedeflerle geniş bir yelpazede konumlanan aktörler arasında koordinasyon ve uyumu sürdürmek anlamına gelir. Bu tür aktörler, siyasal aktörleri ve kurumları, çıkar gruplarını, sivil toplumu, sivil toplum örgütlerini ve ulus üstü örgütleri içerebilir. Bu tanım hükümetlerin mücadele etmek durumunda kaldığı iç ve dış meselelerle ilgili sorunların yükünü dağıttığını göstermektedir. Bu açıdan yönetişim kavramının yönetimden daha geniş bir anlamının olduğuna ilişkin tanımları desteklemektedir.

Pierre'nin yönetişim kavramını toplum merkezli tanımlamasına karşın, Peters ve Pierre devlet merkezli bir tanımlama yapmıştır. Peters & Pierre (1998)'e göre devlet hala hatırı sayılır bir güç merkezidir ve yönetişim, devletle toplum arasındaki değişen ilişki ve daha az zorlayıcı nitelikteki politikalara olan güvenin artmasıyla ilgilidir. Devlet, hala önceliklerin belirlenmesi ve hedeflerin tanımlanmasında öncü bir rol üstlenmektedir (UN ESC, 2006: 3-4). Bu tanımlama ve bakış açısı, devletin toplum ve ekonominin dümeninde yer aldığı görüşüyle uyumludur.

Esty (2006: 1497), yönetişimin problemlerin çözümünde kolektif karar vermeyle ilgili olduğunu belirtmektedir. Yönetişim uluslar üstü bir kavram olarak ele alındığında uluslararası dayanışmanın yönetimine yardımcı olur. Bu uyum ulus devletlerle anlaşmayı sağlayan müzakereler, uluslararası kuruluşlarda yaşanan ihtilaflar, uluslararası kuruluşların kabul ettiği anlaşmalara uyum, anlaşma öncesi gündem belirleme ve sorun analizi gibi konuları kapsamaktadır. Ayrıca hükümet tabanlı davranış, kural ve normların geliştirilmesi,

ticareti kolaylaştıran, ağ ve politika koordinasyonu teknik standartlar belirleme, norm oluşturmada kamu-özel çabaları, STK, iş dünyası ve akademisyenler arasında fikir alış verişini sağlayan ortamlar ve özel sektörde politika yapma çabaları bu bağlamda değerlendirilebilir.

### 2.3. Yönetişim Kavramının İktisat Literatüründeki Yeri

Yönetişim kavramı; kurum içi yönetim, kurumlar arası yönetim, şirket yönetimi gibi adlarla pek çok alanda kullanıldığı gibi, sosyal yönetim, siyasal yönetim ve ekonomik yönetim gibi kapsamı belirli alanlara tahsis edilerek de kullanılmaktadır. Ayrıca, yerel yönetim, ulusal yönetim ve küresel yönetim gibi uygulama alanını gösteren kapsamda kullanımına başvurulmaktadır (Gündoğan, 2013: 15). Ancak yönetim kavramı genellikle ulusal yönetim sistemi ile ilişkilendirilir (Weiss, 2000: 795).

Yönetişim günümüzdeki anlamda kullanılmaya başlamasından bu yana akademik, politik ve kurumsal pek çok çevrede tartışılan ve tanımlanmaya çalışılan bir kavramdır. Akademik çalışmalarda konu daha teknik boyutlarıyla ele alınmış ve daha kapsayıcı bir perspektif geliştirilmiştir. Bu alanda yapılan tanımlarda, en küçüğünden (aile) en büyüğüne (dünya, küresel) tüm organizasyonlar dikkate alınmış, belirli bir toplumda farklı yollarla yapılandırılmış iktidar ve otorite ilişkilerine odaklanmıştır. Uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan çalışmalarda ise, daha çok bu kuruluşların kendi faaliyet alanlarını ön planda tutarak konuyu hükümet faaliyetleri temelinde değerlendirdikleri görülmektedir. Bu çalışmalarda açık politika süreçlerinde devlet yapıları, sosyal, ekonomik ve politik eşitlik ve güvenilirliğinin sağlanması konularında bu kuruluşların oynadıkları role vurgu yapılmaktadır (Caluser & Salagean, 2007: 11).

Akademik tartışmalar, iktidar ve otorite arasındaki ilişkinin farklı bağlamlarda nasıl yapılandırıldığını esas alarak sürdürülmüştür. Akademik literatür kurumlarla devlet, sivil toplum ve özel sektör arasındaki bağlantının daha iyi anlaşılmasına yönelmiştir. Uluslararası kuruluşlar daha çok, hesap verebilirlik ve hukuki süreçlerin sağlanması ve korunmasına yönelik devletin yapısıyla ilgilenmişlerdir. Uluslararası kuruluşların yönetim yaklaşımı politik etkinliğin sağlanmasına yöneliktir (UN, 2004: 10).

Acemoglu (2008: 1)'e göre, akademik alanda büyük çaplı teorik ve ampirik çalışmaların sonucunda kurumların önemi ortaya konulmuş olmasına rağmen politik dünyada uzun yıllar bu önem anlaşılammıştır. Bunun nedeni; akademisyenler araştırmaları sonucunda belirli sonuçlara ulaşmış, gelecekte daha fazlasını öğrenmeyi umut etmelerine karşın politikacıların böyle bir lüksünün olmamasıdır. Onlar mevcut bilgilerine dayanarak kararlar almak ve uygulamak zorunda ve sonuçlarından etkilenmektedir.

### 3. Uluslararası Ekonomik Kuruluşların Yönetişim Yaklaşımı

Sosyal bilimlerdeki birçok kavram gibi, yönetim kavramı da önce onu kullanan, tanımlayan ve dolaşıma sokan düşüncenin etkisi altında gelişmiş, daha sonra belli ölçülerde bilimsel alanda tartışılmaya başlamıştır (Zabcı, 2002: 152). İyi yönetim kavramı, özellikle Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi kuruluşlar tarafından yayınlanan raporlarda yaygın olarak kullanılmış, daha sonra kavram akademik alanda ciddi bir araştırma ve inceleme konusu olmuştur (Aktan, 2008: 12). Genel olarak akademik çalışmaların konuyu çok yönlü incelemelerine karşın, uluslararası ekonomik kuruluşların yaklaşımı kendi misyonları

ve faaliyet alanlarıyla sınırlı olduğu görülmektedir. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve mali gelişmeler uluslararası ekonomik kuruluşların çeşitli alanlardaki yaklaşım ve önerilerinden fazlasıyla etkilenmektedir. Bu açıdan son yirmi yılda Dünya Bankası ve IMF başta olmak üzere birçok uluslararası kuruluşun gündemlerinde önemli bir yere sahip olan yönetim yaklaşımlarının bu dönemde birçok ülkede gerçekleştirilen reformların çerçevesini oluşturduğu söylenebilir. Türkiye’de 2006 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve kontrol Kanunu ile birlikte şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu gibi yönetim ilkelerinin benimsendiği görülmektedir.

### 3.1. Dünya Bankası ve Yönetişim

Günümüzde kullanıldığı kapsam itibariyle yönetim kavramı ilk defa Dünya Bankası tarafından ortaya konulmuştur. Dünya bankasının bu konuda yaptığı çalışmalar birçok uluslararası kuruluşa ilham kaynağı olmuş ve/veya yön vermiştir. Dünya bankası çeşitli çalışmalarında yönetim kavramını tanımlamakla kalmamış, geliştirdiği yönetim göstergeli\*\* ile dünya genelinde gözlenebilir, ölçülebilir ve karşılaştırılabilir hale getirmiştir.

#### 3.1.1. Dünya Bankası'nın Yönetişim Yaklaşımı

Yönetişim (governance) günümüzdeki kapsadığı anlamıyla ilk defa Dünya Bankası'nın Afrika'nın kalkınmasına ilişkin yayınladığı "*Sub-Saharan Africa; From Crisis To Sustainable Development*" başlıklı bir raporunda kullanılmıştır. Bu raporda, Afrika'nın kalkınma sorunlarının temelinde yatan asıl nedenin "*yönetişim krizi*" olduğu belirtilmiş ve yönetim "*bir ulusun işlerini yürütmek üzere politik gücün kullanımı*" şeklinde tanımlanmıştır (WB, 1989:60-61). Raporda yönetim kavramı devletin kurumsal düzenlemelerini, politika oluşturma, karar verme ve uygulamanın formüle edilmesini, hükümet içindeki bilgi akışı ve vatandaşlar ile devlet arasındaki genel ilişkiyi ifade etmektedir. Dünya Bankası (ve IMF)'nin sonraki çalışmalarında, üyelerinin kaynak kullanımındaki etkinliğini artırmak üzere anayasal güvence altında standartlar geliştirecek şekilde anlamı genişletilmiştir. Her iki kuruluşun gündeminde yer alan yönetim şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, adalet, katılım ve sahiplenmeyi teşvik etmektedir. Bu değerler, politik hesap verebilirliği, katılımcılığı, hukukun üstünlüğünün etkinliğini, şeffaflığı ve devlele vatandaşları arasında bilgi akışını geliştirmeye dönük geniş amaçlar içermektedir (Woods, 2000: 824).

Dünya Bankası adı geçen raporda Afrika'yla ilgili bazı tespitlere yer verilmiştir. Bu tespitlere göre (WB, 1989: 61); dengeleyici bir gücün olmaması dolayısıyla birçok ülkede devlet yetkilileri hesap verme korkusu olmadan kendi çıkarları için çalışmaktadır. Siyaset kişiselleştirilerek, himaye/vesayet gücün korunması için gerekli hale gelmiştir. Kamusal alanda yöneticilik, otoritenin geniş bir şekilde keyfi kullanımı olarak anlaşılacak meşruiyetini kaybetmiştir. Böyle bir ortamda dinamik bir ekonomiye sahip olmak mümkün değildir. Dahası böyle bir ortamda devletin keyfi ve zorba bir hale gelmesi kaçınılmazdır. Bu açıklamaların geri kalmış birçok Afrika ülkesindeki kalkınma problemlerinin temelini oluşturmaktadır.

Bu tespitlerle Dünya Bankası, Afrika ülkelerinin kalkınma sorunun temelindeki yönetsel nedenlere dikkat çekmiş, geri kalmışlığın temel nedeninin kötü yönetim olduğunu

\*\* Dünya bankası tarafından geliştirilen evrensel yönetim göstergeleri (Worldwide Governance Indicators) [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org) web sitesinde yayınlanmaktadır.

belirtmiştir. Dikkat çekilen sorunların giderilmesi için Dünya Bankası'nın önerisi ise yönetişimin güçlendirilmesidir ki, bu politik bir yenilenme gerektirir. Politik yenilenme, aynı zamanda en küçüğünden en büyüğüne kadar yolsuzluklarla kararlı bir şekilde mücadele etmek anlamına gelmektedir. Bu ancak, hesap verebilirliği, toplumsal müzakereyi ve basın özgürlüğünü güçlendirmek yoluyla sağlanabilir (WB, 1989: 6).

Dünya Bankası 1992 yılında yayınladığı "*Governance and Development*" başlıklı raporda, bankanın yönetişim üzerine ilgi göstermesinin asıl nedeninin desteklediği kalkınma çabalarının başarısıyla ilgili duyduğu kaygıdan kaynaklandığını belirtmiştir. Bu yayınında, önceki (1989) rapordaki yönetişim tanımlamasını geliştirmiştir. Raporda yönetişim: "*bir ülkenin kalkınma için ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetilmesinde politik gücün kullanılma biçimi*" şeklinde tanımlanmıştır. Dünya Bankası'na göre yönetişim sağlam kalkınmayla eş anlamlıdır ve sağlam bir ekonomi politikası için hayati bir tamamlayıcıdır. Dünya Bankası'nın yönetişim konuları üzerinde artan dikkati adil ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabilmesi çabalarının önemli bir parçasıdır (WB, 1992).

Dünya Bankası'nın 1994 yılında yayınladığı "*Governance: The World Bank Experiences*" başlıklı raporda ise, devletin yapısına ve özel sektörün desteklenmesinin önemine vurgu yapılmıştır. Raporda devletin ekonomik yönetim ve süregelen yoksulluğun azaltılması gibi asli fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için özel sektör öncülüğünde bir büyüme ortamı sağlanması ve hesap verebilir, profesyonel bürokrasiyle donatılmış daha küçük bir devlet yapısına sahip olması gerektiği belirtilmiştir. İyi yönetişim, açık, öngörülebilir ve şeffaf bir politika oluşturma sürecini, profesyonel kültürden oluşan bir bürokrasi anlayışını, hükümetin eylemlerinden sorumlu yönetici kolu ile kamu faaliyetlerine katılan güçlü bir sivil toplumu ve tüm kamusal faaliyetlerin hukuk çerçevesinde gerçekleştirilmesini ifade etmektedir (WB, 1994).

Dünya Bankası'nın çeşitli yayınlarında kendisine özgü bir yönetişim anlayışına sahip olduğu görülmektedir. Yönetişim çeşitli Dünya Bankası yayınlarında "*iyi yönetişim*" ve "*zayıf/kötü yönetişim*" olarak ele alınmaktadır. İyi yönetişim bürokrasi ve kamunun iyiliğini, kanunlara bağlılığı, saydamlığı ve kamusal işlere sivil toplum örgütlerinin katılımını öngören bir anlayışı vurgulamaktadır. Onun karşıtı olan zayıf yönetişim ise keyfiliğe dayanan, hesap verme alışkanlığı bulunmayan, adil olmayan hukuksal uygulamaların olduğu, yürütme gücünün kötüye kullanıldığı, sivil toplumun kamusal alanda sesinin duyulmasına izin verilmediği, yolsuzlukların yaygın olduğu bir yönetim biçimini ima etmektedir. Dünya Bankası'nın yönetişim anlayışının özünde siyasal ve ekonomik alanda yaygın bir liberalleşme yer almakta, "*iyi yönetişim*" unsurlarıyla devletin saydam ve hesap verebilir bir konuma gelmesi ve siyasal iktidara ve ekonomik gelişmeye katkı yapmasını beklemektedir (Keleş, 2013: 63). Dünya Bankası pek çok rapor ve çalışmasında, geri kalmış ülkelerin kalkınmasının önündeki en büyük engel olarak gördüğü yönetsel sorunların ancak iyi yönetişimin tesis edilmesiyle aşılabileceğini vurgulamaktadır.

### 3.1.2. Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri

1990'larda pek çok akademisyen kalkınmada iyi yönetişimin rolü konusuna odaklanmıştır. Dünya Bankası araştırmacıları çeşitli çalışmalarında dış yardımların ancak iyi politikaları olan hükümetlere sahip ülkelerde etkili bir şekilde kullanılabileceğini iddia etmiştir. Bununla

birlikte, uluslararası donör kuruluşlar yaptıkları yardımlarda yönetim kalitesi şartı aramaya başlamıştır. Örneğin, Dünya Bankası günümüzde dahi kullandıracağı kredileri için uygunluğu belirlemek üzere yönetim kalitesini göz önünde tutmaktadır (Thomas, 2010: 32).

Dünya Bankası, iyi yönetim hakkındaki iddialarını test edebilmek ve politikaları uygulayabilmek için, yönetimi güçlendirmenin yanı sıra iyi yönetilen ülkelere kredi sağlamayı amaçlamış ve bunun için, yönetim kalitesini belirleyecek geçerli ölçütlere ihtiyaç duymuştur. Bu doğrultuda, eldeki mevcut bazı veriler uygun olsa da, bazı veriler sağlam ve karşılaştırılabilir olmadığından problemler kabul edilmiştir. Bu veriler, uzman değerlendirmeleri, uzmanlarca yapılan anketler ve hükümet yetkilileri, iş dünyası ve hane halkı anketlerinden elde edilmiştir. Birkaç kaynak küresel kapsam hedeflemektedir ancak bunların kapsamı da oldukça sınırlıdır. Çeşitli kaynaklardan elde edilen araştırma ve anketler, metodoloji, terimlere ilişkin tanımlama, soru seti, yanıtların değerlendirme ölçüsü gibi konularda ortak bir kullanıma sahip değildir. Dünya Bankası araştırmacıları bu sorunları çözebilmek için, mevcut kaynaklardan veri elde ederek yönetim kalitesine göre ülkeleri sıralayan göstergeler geliştirmiştir (Thomas, 2010: 32). Bunun için Banka, dünya genelinde yönetim üzerine kapsamlı, uluslararası karşılaştırmalara uygun ve güncel verilerden elde edilen endeksler oluşturmak amacıyla uzun soluklu "evrensel yönetim göstergeleri projesi" (Worldwide Governance Indicators project - WGI) başlatmıştır.

WGI projesi, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün (Transparency International - TI) 1995'te başlattığı geniş bir ülke kapsamına sahip "*yolsuzluk algı endeksi*" (Corruption Perceptions Index - CPI) model alınarak geliştirilmiştir. Her iki endeksin de veri toplama yöntemleri birbirine benzemektedir. TI endeksinin arkasındaki temel yaklaşımı benimseyen Dünya Bankası uzmanları, üzerinde çalıştıkları WGI göstergelerini çeşitli açılardan CPI'ya göre daha fazla geliştirmiştir. TI endeksinden, altı farklı endeksin ölçümünde veri kaynakları daha ayrıntılı olarak üretilmesi konusunda faydalanılmıştır. Böylece, yolsuzlukla mücadele endeksine ilave olarak, ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, hükümet etkinliği, politik istikrar ve regülasyon kalitesi endeksleri hazırlanmıştır (Lengbein & Knack, 2010: 350-351).

WGI ülkeler arası yönetim göstergeleri geliştirmek üzere kurulan uzun soluklu bir araştırma projesidir. WGI 1996'dan bu yana 200'ün üzerinde ülkede yönetimin geniş boyutlarını kapsayan altı bileşik göstergeden oluşmaktadır. Bu göstergeler anket sonuçlarından elde edilen yönetim algıları, hükümet dışı organizasyonlar, ticari iş bilgi sağlayıcıları ve dünya genelinde kamu sektörü organizasyonları olmak üzere 31 farklı veri kaynağından derlenen birkaç yüz değişkene dayanmaktadır (Kaufmann vd., 2011:221). WGI projesi kaynaklarının iki farklı yapısı vardır. Birincisi, raporlama yapan kurumlar tarafından bir araya getirilen uzmanların analizlerini ifade eden uzman değerlendirmeler ikincisi ise, çok sayıda katılımcının çeşitli sorulara verdikleri yanıtları gösteren anketlerdir (Maurseth, 2008:17)

WGI kapsamında geliştirilen ve altı endeksten oluşan evrensel yönetim göstergelerine ilişkin tanımlamalar ilk defa kullanıldığı 1996 yılından sonra, zaman içerisinde bir kısım değişikliğe uğramıştır. Güncel tanımlamalar aşağıdaki gibidir (Kaufmann vd., 2011; Kaufmann vd., 2004: 2):

- **İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik**

İfade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, bir ülke vatandaşlarının bir baskıya maruz kalmadan siyasi seçimlere özgürce katılabilmesi, halkın ifade ve örgütlenme özgürlüğü ve basın özgürlüğü üzerine algıları kapsamaktadır. Siyasi süreçler, sivil özgürlükler ve siyasi hakların çeşitli yönlerini içeren bir dizi göstergesi kapsayan bu endeks aynı zamanda bir ülkenin vatandaşlarının hükümetin belirlendiği seçimlere katılabilme olanaklarını ölçmektedir. Ayrıca bu kategoride yer alan göstergeler, iktidarın faaliyetlerinin izlenmesi ve bu faaliyetlerin hesap verilebilir düzlemde tutulabilmesinde önemli bir rol oynayan medyanın bağımsızlığını ölçmektedir.

- **Politik İstikrar ve Şiddetin Yokluğu**

Bu kategoride çeşitli göstergeler birleştirilerek iktidarda bulunan hükümetin, anayasaya aykırı yollarla ya da terör ve/veya şiddet yoluyla istikrarsızlaştırılması gibi bazı olasılıklara ilişkin algılar ölçülmektedir. Bu endeks demokratik hükümetin anayasaya aykırı yollarla etkisizleştirilme ihtimalinin bir ülkedeki yönetim kalitesini tehlikeye düşüreceği fikrini yansıtmaktadır. Bu durum doğrudan politikaların sürekliliğine etkisinin yanında, daha derin düzeyde tüm vatandaşların barışçıl bir şekilde iktidarı seçme ve değiştirme becerilerini de baltalar.

- **Hükümet Etkinliği**

Hükümet etkinliği kapsamında, kamusal hizmet sunumu ve bürokrasinin kalitesi, sivil hizmet kalitesi ve bu hizmetlerin politik baskılardan bağımsızlığı ile hükümetin taahhüt ettiği politikalara olan güven gibi konulara ilişkin veriler birleştirilmiştir. Bu endeksin odaklandığı ana tema, kamusal malların sunumunda iyi politikalar üretmek ve uygulamak üzere hükümetin gereksinim duyduğu girdilerdir.

- **Düzenleme Kalitesi**

Bu endeks, hükümetin özel sektörün gelişmesine izin veren ve teşvik eden sağlıklı politika ve düzenlemeler geliştirme ve uygulama yeteneğini ölçmektedir. Dış ticaret ve iş geliştirme gibi alanlarda aşırı düzenlemelerin neden olduğu yüklerin yanı sıra, yüksek oranda fiyat kontrolleri veya yetersiz banka denetimleri gibi konuların piyasaya olumsuz etkilerinin ölçümünü kapsamaktadır.

- **Hukukun Üstünlüğü**

Hukukun üstünlüğü endeksi, vatandaşların toplum kurallarına olan güveni, sözleşmelerin uygulanma kalitesi, mülkiyet hakları, polis ve mahkemelerin kalitesi ile suç ve şiddet olasılığı üzerine algıları göstermektedir. Bu endeks, bir ülkedeki vatandaşların, kuruluşların ve kamu görevlilerinin toplumun kurallarına saygı gösterme ve uygun hareket etme düzeyini ölçen çeşitli göstergeleri kapsamaktadır. Bu göstergeler, suç oranları, yargının güvenilirliği ve öngörülebilirliği ile sözleşmelerin uygulanabilirliği algılarından oluşur. Bunlar birlikte bir toplumun ekonomik ve sosyal etkileşimlerin temelini oluşturan adil ve öngörülebilir kurallar ve daha önemlisi mülkiyet haklarının ne ölçüde korunduğuna ilişkin geliştirilen hukuki ortamın başarısını ölçmektedir.

- **Yolsuzlukla Mücadele**

Yolsuzlukla mücadele endeksi, yolsuzlukların en küçük formundan en büyüğüne kadar kamu gücünün özel çıkar sağlamak üzere kullanımı ile devletin imkânlarının seçkinler ve özel çıkar

grupları için kullanılmasına ilişkin algıları gösterir. Yolsuzlukla mücadele endeksi, yolsuzluklara karşı alınan önlemler ve kamu yetkisinin özel kazanç temini için kullanımına ilişkin algıları ölçmektedir. Bu basit çerçeveye karşın yolsuzluk çok daha geniş bir kapsamda ele alınmaktadır. İşlerini halletmek isteyenlerin yaptığı ek ödemelerin (rüşvetin) sıklığından, yolsuzlukların iş ortamına etkisi ve siyasi alanda yapılan büyük yolsuzluklara kadar geniş bir kapsama sahiptir. Yolsuzlukların varlığı, hukuksuz bu işlerin taraflarının, genellikle kötü niyetli birey ve firmalar ve ahlaksız kamu görevlisi ve politikacıların aralarındaki etkileşimi yöneten kurumlara saygılarının eksikliğini veya olmadığını gösterir. Bu nedenle yönetim tanımlamasına göre bir başarısızlığı göstermektedir.

Altı başlıktan oluşan yönetim göstergeleri, Dünya Bankası'nın yönetim tanımlamasına uygun bir şekilde bir ülkede yönetimin sahip olduğu gelenekler ve kurumlardan hareketle oluşturulmuştur. Bu altı başlık üç grupta incelenebilir. Bunlar; (1) hükümet tarafından seçilen, izlenen ve değiştirilen süreçler, (2) hükümetin etkin politikalar geliştirme ve sağlıklı politikalar uygulama kapasitesi, (3) devlet ve vatandaşların aralarındaki ekonomik ve sosyal etkileşimleri yöneten kurumlara saygısıdır. Bu sınıflandırma dünya bankasının tanımlamasına uygun olarak yapılabilir ancak, bu şekilde kesin bir sınıflandırma yapılmamıştır.

Buna göre, "ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik" ile "siyasi istikrar ve şiddetin/terörün yokluğu", hükümet tarafından seçilen, izlenen ve değiştirilen süreçler kategorisinde bulunmaktadır. "Hükümet etkinliği" ve "düzenleme kalitesi", hükümetin etkin politikalar geliştirme ve sağlıklı politikalar uygulama kapasitesi olarak sınıflandırılabilir. "Yolsuzlukla mücadele" ve "hukukun üstünlüğü" ise, devlet ve vatandaşların aralarındaki ekonomik ve sosyal etkileşimleri yöneten kurumlara saygı çerçevesinde birlikte değerlendirilebilir. Bu ayırım WGI'ya ilişkin yıllık değerlendirmelerin bazılarında kullanılmıştır.

WGI, en özenli oluşturulmuş ve en yaygın kullanılan yönetim göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir. WGI projesi, yönetim hakkında mevcut kaynakları toplayarak yeni ve güvenilir bileşik göstergeleri belirlemeyi amaçlamaktadır (Maurseth, 2008: 16). WGI geniş bir ülke kapsamına sahiptir. Örneğin, yayımlanan 2015 WGI güncellemesinde 214 ülkeye ait sonuçlara altı endeks içerisinde yer verilmiştir. Bu projenin öncüleri Daniel Kaufmann, Aart Kray ve Pablo Zoido-Lobaton olması nedeniyle, bu endeks bazı kaynaklarda KKZ Endeksi (KKZ Index) olarak kullanılmaktadır. WGI veri tabanına "www.govindicators.org" web adresinden ücretsiz olarak ulaşılabilir. Ayrıca aynı adreste konuyla ilgili çeşitli çalışmalar ve dokümanlara ulaşmak mümkündür. Bu çalışmaların bir kısmı akademik dergilerde de yayınlanmıştır. Dünya genelinde 200 den fazla ülke için 1996 yılından buyana yıllık verileri gösteren veri tabanı politik ve akademik amaçla yaygın olarak kullanılmaktadır. WGI kapsamında geliştirilen evrensel yönetim göstergelerinin son derece dikkatli bir şekilde ve titizlikle hazırlanması, küresel kapsama alanı ve maksimum hassasiyetle elde edildiği iddiası, araştırmacılar açısından bu göstergeleri oldukça cazip kılmaktadır (Thomas, 2010: 33).

### 3.2. IMF ve Yönetişim

Geleneksel olarak IMF, uygun makroekonomik dengesizlikler, enflasyonu düşürme, ticaret, kurlar ve diğer ihtiyaç duyulan verimliliği artırıcı ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi destekleyici piyasa reformları konusunda ülkeleri teşvik eden konulara odaklanmaktadır (IMF, 1997). Bu anlamda, çalışmalarını merkez bankaları ve maliye bakanları gibi küçük bir

politika yapıcısı grupla kapalı olarak gerçekleştirmektedir. 1995'te yerel temsilcilere yönelik ülkelerindeki sendikalarla iletişimi güçlendirmeleri için özel direktifler yayınlamış, iş çevreleri ve sendikalar gibi daha geniş yelpazede hükümet dışı gruplarla iletişim kurmak için daha fazla çaba göstermeye başlamıştır (Woods, 2000: 825).

IMF yönetim konusunda Dünya Bankası'nın yaklaşımına paralel bir görüşe sahiptir. Yönetişim konusunun Dünya Bankası'nca gündeme getirmesinin ardından bu iki kuruluş tarafından üyelerinin kaynak kullanımının etkinliğini artırmak ve anayasal güvence sağlayan standartlar geliştirecek biçimde ele alınmış ve geliştirilmiştir. Her iki finansal kuruluşun iyi yönetim gündeminde, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, adalet, katılım ve mülkiyet haklarının güçlendirilmesi yer almaktadır. Bu kuruluşlar iyi yönetişimi, hükümetin kurumsal yapısını güçlendirmenin bir yolu olarak değerlendirmektedir (Woods, 2000: 824-825).

Yönetişim bir ülkenin, hukukun üstünlüğüne bağlılığın yanı sıra ekonomi politikaları, düzenleyici çerçeve dahil yönetimine ilişkin tüm yönleri kapsayan geniş bir kapsama sahiptir (IMF, 2016). IMF (1997)'nin yaklaşımında, "ülkeler için kalkınmanın bütün aşamalarında iyi yönetim önemlidir". IMF, iyi yönetişimin devlet hesaplarının şeffaflığı, kamu kaynaklarının yönetiminde etkinliğin ve özel sektör faaliyetlerinde ekonomik ve düzenleyici ortamın istikrar ve şeffaflığı gibi izlediği en yakın makroekonomik politikalara etkisi üzerinde önemle durmaktadır. IMF yönetişimi, organizasyonların politika yapım ve faaliyetlerinin yönetiminde kurumsal yapı ve resmi ve gayri resmi ilişkiler olarak tanımlamaktadır. IMF'ye göre iyi yönetim, paydaşların değerlendirme yapabilmelerine imkan tanıyan şeffaflığı kolaylaştırarak ve üyelik için uygun temsil sağlayarak IMF'nin meşruiyetine katkıda bulunabilir (IMF, 2008: 2).

IMF çeşitli kanallarla üye ülkelerde iyi yönetişimi teşvik etmektedir. İlk olarak rant kollama ve birey ve organizasyonlar arasında istenmeyen çifte standart uygulamalarına karşı sistem geliştirmede politika oluşturma konusunda danışmanlık hizmeti sunmaktadır. Bu amaçla IMF döviz, ticaret ve fiyat sisteminin serbestleşmesi ile doğrudan kredi tahsis imkanlarının ortadan kaldırılmasını teşvik etmektedir. İkinci olarak üyelerine etkin politika yapıcı kurumların ve kamu sektöründe hesap verebilirliğin artırılması için ekonomik politikalar planlama ve uygulama kapasitesini geliştirmek üzere teknik yardımlar sunmaktadır. Üçüncü olarak IMF, devlet bütçesi, merkez bankası ve genel olarak kamu sektöründeki finansal işlemlerde şeffaflık sağlanması ve muhasebe, istatistik sistemi ve denetim alanlarının geliştirilmesi için destek sağlamaktadır. Bu yollarla IMF, yönetişimi geliştirerek yolsuzluk olanaklarını ve kötü yönetişimin neden olabileceği diğer olumsuzlukları, önleme konusunda ülkelere yardım etmektedir (IMF, 1997: 1-2).

### 3.3. Birleşmiş Milletler ve Yönetişim

Birleşmiş Milletler iyi yönetişimi, "binyılın kalkınma hedefleri"nin temel bileşeni olarak değerlendirmektedir. Birleşmiş Milletler (UN DESA, 2007:1-4)'e göre iyi yönetim, yoksulluk ve eşitsizlikle mücadele ve sosyal bilimlerin diğer pek çok eksikliği için bir çerçeve oluşturmaktadır. Yönetişim yalnızca hükümet ve sosyal örgütler arasındaki etkileşim veya vatandaşlarla bağlılığıyla ilgili değildir. Aynı zamanda devlet fonksiyonlarının yerine getirilmesindeki, kamu kaynaklarının yönetimindeki ve kamu gücüyle uygulanan



düzenlemelerdeki tutum yanında, devletin vatandaşlar ve diğer aktörlere hizmet sunma kabiliyetiyle ilgilidir. Bu bağlamda yönetim, ülkedeki otoritenin ortak menfaatlere yönelik gelenekler ve kurumları olarak değerlendirilebilir. Bu mevcut otoritenin seçtiği, izlediği ve değiştirdiği kaynakları etkin bir şekilde yönetme, sağlıklı politikalar uygulama kapasitesi, devletle vatandaşlar arasındaki ekonomik ve sosyal ilişkiyi yöneten kurumlara saygıyı kapsamaktadır. Ortak problemlerin karşılanması için kaynakların paylaşımını ve yönetimini sağladığında, diğer bir ifadeyle devlet vatandaşlarına yeterli kalitede kamusal malları etkin bir şekilde sunduğunda yönetim "iyi"dir.

Birleşmiş Milletler'e göre yönetim, belirli amaçlara ulaşmak üzere gerekli olan bir araçtır. İyi yönetim standartları; yoksulluğun azaltılması, sürdürülebilir büyüme, toplumsal eşitlik ve katılım amaçlarına hizmet etmek üzere ulusal, küresel ve kurumsal alanlarda uygulanabilmelidir (UN, 2004: 11). Bu yaklaşım gerek 1996'da İstanbul'da gerçekleştirilen Habitat II ve gerekse 2002 yılında Johannesburg'da düzenlenen "*Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı*"nda dile getirilmiştir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) 1997'de yayınladığı "*Governance for sustainable human development*" başlıklı belgede yönetim kavramını: "*karar verme süreci ve alınan kararların uygulanma süreci*" şeklinde tanımlamıştır. Raporda yönetim, bir ülkede yaşayan vatandaşların ve bunların oluşturduğu grupların çıkarlarının korunması, yasal haklarını kullanabilmeleri, yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri ve farklılıklarını ifade edebilmelerini sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsadığı ifade edilmiştir. Farklı bağlamlarda kullanılan bir kavram olan yönetim bu şekilde ele alındığında, karar verme ve uygulamada resmi ve gayri resmi aktörler üzerinde odaklanmakta olduğu görülmektedir. Bu aktörlerden biri şüphesiz hükümdür. Hükümet dışındaki tüm aktörler ise sivil toplumun bir parçasıdır. Bu çerçevede Birleşmiş Milletler sistemi tarafından desteklenen yönetim ile ilgili ülke düzeyinde programlarının sayısı önemli ölçüde genişletilmiştir (UN ESC, 2006:3).

Birleşmiş Milletler yönetim kavramını, ekonomik, siyasi ve idari kapsamda üç boyutta ele almıştır. Buna göre yönetim, bir ülkenin işlerini yönetmek üzere ekonomik, politik ve idari otoritenin kullanımında görülebilir. Ekonomik yönetim, bir ülkenin ekonomik faaliyetleri ve diğer ekonomilerle olan ilişkisini etkileyen karar vermeyi içerir ve açıklık, yoksulluk ve yaşam kalitesi üzerinde önemli etkisi söz konusudur. Politik yönetim, karar vermede politik formülasyonu ifade eder. İdari yönetim ise politika uygulama sistemini içerir (UNDP, 1997).

Birleşmiş Milletler yönetim kavramını küresel, ulusal ve yerel olmak üzere üç kapsamda ele almaktadır. Birleşmiş Milletler'in küresel yönetime ilişkin literatürdeki bazı tanımlamaları benimsediği görülmektedir. Buna göre küresel yönetim, dünya çapında problemleri belirlemek, anlamak ve gidermek için, ülkelerin sorun çözme kapasitelerinin ötesine geçmektir. Küresel yönetim, küresel düzlemde ortak çıkarların çözümünde karşılıklı hak ve sorumlulukları ifade eden, devlet, piyasalar, vatandaşlar ve organizasyonlar içinde ve arasında ortaya çıkan, resmi ve gayri resmi kurumlar, mekanizmalar, ilişkiler ve süreçlerdir. Kamu sektöründe yönetim, kamunun sunduğu mal ve hizmetlerinde sınırlama, belirleme ve etkinleştirme sağlayan, kanunlar, içtihatlar ve idari uygulamalara ilişkin rejimlerdir. Bu tanımlamada anayasal kurumlar, politika yapma ve kamu yönetiminde mevcut duruma bağlıdır. Demokratik yönetim, devlet, özel sektör ve sivil toplum arasındaki etkileşim

süreçlerinde, katılımcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı, erişim, yerellik, basın özgürlüğü gibi temel ve evrensel olarak kabul edilen yönetim ilkelerine dayalı demokrasinin benimsenmesidir (UN ESC, 2006: 3-7). Yerel düzeyde ise, bu bağlamda adem-i merkeziyetçiliğe vurgu yapmaktadır.

Santiso (2002: 555-556)'a göre Birleşmiş Milletler, yönetişimin daha önce keşfedilmemiş bir boyutu ortaya koyarak barış operasyonlarının bir parçası haline getirmiştir. Bu bağlamda demokrasinin güçlendirilmesi ve yönetişimin geliştirilmesi, çatışma sonrası barışın tesis edilmesinin temel bileşenleri haline gelmiştir. Özellikle 1990'lı yıllarda yaşanan Orta Amerika deneyimleri sonrasında UNDP faaliyetlerinde, geleneksel kalkınma yardımı sağlanmasından, demokrasinin inşası ve yönetişim reformlarında aktif ve açık bir rol oynanmasına doğru bir dönüşüm gerçekleşmiştir.

### 3.4. OECD ve Yönetişim

Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD) yönetişimi, Dünya Bankası'nın yönetişim tanımlamasına uyumlu bir şekilde "*sosyal ve ekonomik kalkınma için kaynakların yönetimiyle ilgili politik gücün kullanımı ve kontrolü*" olarak kabul etmiştir. Bu tanımlama kural koyanlar, kurallara uymak zorunda olanlar arasındaki ilişkinin yanı sıra, ekonomik aktörlerin fonksiyonlarını ve faydaların dağılımını belirleyen ekonomik ortamın oluşturulmasında kamu otoritelerinin rolünü kapsar (DAC, 1993: 7). Yönetişim; bireyler, kurumlar ve özel sektör aktörlerinin ortak işlerinde, çatışmaları ortadan kaldırarak iş birliği içinde ve birlikte yönetme kabiliyetini göstermektedir (OECD, 1995: 14). OECD iyi yönetim (good governance) teriminde altı ilkeyi öne çıkarmaktadır (Güler, 2003: 106):

*Hesap verebilirlik:* Hükümetin karar ve eylemlerinde açıkça tanımlanmış ve üzerinde uzlaşma sağlanmış hedeflerle tutarlı olduğunu gösterme arzusu ve uygulamaların bu hedeflerle uyumlu olmasıdır.

*Saydamlık:* Hükümetin karar alma, karar alma süreçleri ve uygulamalarında diğer kamu paydaşları, sivil toplum ve yabancı kurum ve devletlerin incelemelerine açık olmasıdır.

*Etkinlik ve verimlilik:* Kamusal malların sunumunda kaliteli çıktıların sağlanması, kamu hizmetlerinin en uygun maliyette ve amaçlara uygun bir şekilde gerçekleştirilmesidir.

*Duyarlılık:* Sivil toplumun ihtiyaçlarını dikkate alan, eleştiriye açık, toplumsal değişimlere uyumlu politikalar geliştirilmesini sağlayacak kapasite ve esneklikte bir yönetim yapısıdır.

*İleri Görüşlülük:* Yönetimin mevcut koşullar ve eğilimleri dikkate alarak gelecekte ortaya çıkabilecek problemleri önceden görebilmesi ve uygun politikalar geliştirebilmesidir.

*Hukuksallık:* Hukuki düzenlemelerin saydamlığı ve eşitlik temelinde uygulanabilirliğidir.

OECD yayınlarında, kendisinin geliştirdiği ve belirli prensiplerle çerçevesini belirlediği "*kurumsal yönetim*" kavramı önemli bir yer tutmaktadır. Kurumsal yönetim bir şirketin yönetimi, yönetim kurulu, hissedarları ve diğer paydaşları arasındaki bir dizi ilişkiyi ifade eder. Aynı zamanda kurumsal yönetim, şirketlerin belirlediği hedefler ile bu hedeflere

ulaşma ve performansını izleme kararlılığını sağlayan bir yapı sunar. İyi kurumsal yönetim şirketin ve ortakların menfaatlerini izlemeyi kolaylaştırır, yönetim kurulu ve yönetim hedefleri için farkındalık sağlar (OECD, 2004: 11). Kamusal yönetim ise, problemler ve ortamların değiştirilmesi gerektiğinde kamusal kararların belirlenmesi ve kamusal eylemlerin yürütülmesi konusunda resmi ve gayri resmi düzenlemeleri ifade etmektedir (OECD, 2011: 2).

### 3.5. Dünya Ticaret Örgütü ve Yönetişim

Dünya Ticaret Örgütü 2004 yılında yayınladığı raporda (World Trade Report) yönetime önemli bir yer ayırmıştır. Raporda kurumların dünya ticareti ve özellikle ülkelerin dış ticareti açısından önemli bir yere sahip olduğu belirtilmiştir. Bir ülkedeki ticari engeller düşürülmüş olsa bile sözleşmelerin uygulanması ve ödemelerin gerçekleştirilmesine ilişkin belirsizliklerin diğer ülkeler için caydırıcı olabileceğine ve bu belirsizliklerden kaynaklanan risklerin ancak kurumların kalitesini artırarak önenebileceğine vurgu yapılmıştır.

Bir kurumun nosyonu; resmi ve gayri resmi davranışlar, bu kuralları uygulama yolları ve araçları, çatışmaları önleme prosedürleri, bu kuralların ihlalinde uygulanacak yaptırımlar, kuruluşların piyasa işlemlerini desteklemesi gibi çeşitli unsurları barındırmaktadır. Kurumlar az veya çok bu farklı özelliklerin ne kadar iyi işlediğine bağlıdır. Kurumlar bireylerin ticaretle meşgul olması, fiziksel ve beşeri sermayeye yatırımda bulunması, AR-GE ve çalışma gayretlerine ilişkin güdülerini artırır veya önler. Kurumların kalitesi piyasanın iyi işleminin önemli bir bileşeni olarak kabul edilmektedir. Piyasa faaliyetleri insan etkileşimini gerektirmektedir ve kurumlar bu etkileşimin diğer bireylerin davranışlarıyla ilgili eksik bilgiden kaynaklanan belirsizlikleri azaltmak için vardır. Kurumlar (WTO, 2004: 176):

- Piyasa koşulları, mal ve hizmetler ile katılımcılar hakkında bilgi kanalıyla asimetrik bilginin azaltılmasını sağlar
- Mülkiyet hakları ve sözleşmeleri tanımlayıp koruyarak kimin ne zaman ne alacağını belirlemek yoluyla riskleri azaltır
- Politikacılar ve çıkar guruplarını, işlemlerinden halka karşı sorumlu kılarak kısıtlar.

Kurumların kalitesi ticaretin liberalizasyonunu sağlayarak refah ve büyüme üzerindeki örtülü etkisiyle ticaret hacmini etkileyebilir (WTO, 2004: 176).

Dünya ticaret Örgütü kurumsal kalitenin belirlenmesinde Dünya Bankası veri tabanına dahil evrensel yönetim göstergelerinden; hükümet etkinliği, hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukla mücadele olmak üzere üçünün yakından ilgili olduğunu kabul etmektedir. Bu üç endeks üzerine odaklanılmasının nedeni, bu göstergelerin ticaret üzerindeki belirsizlikleri etkileyerek işlem maliyetini azaltmasıdır. Birçok durumda hükümetler yerli kurumları değiştirme gücüne sahiptir ve hükümet etkinliği endeksi yerli kurumların kalitesini yansıtmaya muhtemeldir. Bu endeks genel politika değişikliği ve özelde ise ticaret politikalarındaki değişikliklere ilişkin belirsizliklerin olasılığını belirlemektedir. Hukukun üstünlüğü endeksi diğer faktörlerle birlikte sözleşmelerin uygulanabilirliğini göstermektedir. Yüksek yolsuzluk düzeyi ekonomik faaliyetlerden beklene kazanımlar konusunda belirsizliklere neden olarak ticaret üzerinde büyük olumsuzluklara neden olabilir. Bu nedenle yolsuzlukla mücadele endeksi ticaretle yakın ilişkilidir (WTO, 2004: 179).

### 3.6. Asya Kalkınma Bankası'nın Yönetişim Yaklaşımı

Asya Kalkınma Bankası "*Governance: Sound Development Management*" başlıklı 1995 yayınında yönetişimi; "*Bir ülkenin kalkınması için ekonomik ve sosyal kaynakların yönetiminde kullanılan güç*" şeklinde tanımlamıştır. Bu açıdan yönetişim kavramı, kamu ve özel sektörü içine alacak kalkınma sürecinin yönetimiyle doğrudan ilgilidir. Yönetişim, birlikler, şirketler ve ortaklıklarla ilgili ekonomik ve finansal performansı için sorumluluk da dahil hem kamu hem de özel işlerin yürütülmesi için bir çerçeve oluşturan kural ve kurumların yanında kamu sektörünün işleyişini ve yeteneğini kapsar. Geniş anlamda yönetişim, vatandaşların kendi aralarında ve devlet kurumları ve yetkilileri ile etkileşimin söz konusu olduğu kurumsal çevre/ortam ile ilgilidir (ADB, 1995: 3). Bu bakımdan Asya Kalkınma Bankası'nın yönetişim konusunda Dünya Bankası ile ortak bir anlayışa sahip olduğu söylenebilir.

### 3. Sonuç

Yönetişim tek taraflı hiyerarşik süreçler bütünü olan geleneksel yönetim şekli yerine, ilgili paydaşların karar alma ve uygulama süreçlerine dahil edildiği bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Yönetişim, yönetim faaliyetinde karşılıklılık esasına, hukukun üstünlüğüne, kamusal karar ve uygulamalarda açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirliğe dayalı bir yönetim anlayışını öngörmektedir. Bu yolla kamusal kararların alınmasında seçilmiş yöneticilerin (hükümetin) kamu tercihini yansıtmasının ötesinde yönetim faaliyetlerine ilgili paydaşların, hükümet dışı organizasyonların, özel sektörün ve birtakım ağların etkinliğini artırarak bu sürece aktif katılımını sağlamaktadır. Yönetişim kamusal karar ve uygulamalarda devletin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakta, yalnızca rolünü değiştirmektedir. Bu yaklaşımla kamu tercihinin bağlı olarak kürek çeken, karar alan, sevk ve idare eden devlet yerine dümen tutan, organize eden ve yön veren bir devlet rolü ön plana çıkmaktadır.

Uluslararası kuruluşların yönetişim tanımlamalarının ortak yönü kamusal karar alma ve uygulamada politik gücün kullanımı ve hükümet dışı organizasyonların bu süreçlerde rol almasını öngörmesidir. Ancak tüm bu kuruluşlar yönetişim tanım ve değerlendirmelerinde kendi alanlarıyla ilgili gelişmeleri ön planda tutmaktadır. Dünya Bankası sürdürülebilir kalkınma, IMF ekonomik istikrar ve istikrar programlarının etkinliği, Birleşmiş Milletler yoksulluğun giderilmesi ve küresel barışın tesisi gibi konular üzerine yönetişimin etkisine vurgu yapmaktadır. Bu açıdan yönetişimi, yönetim faaliyetinin bulunduğu büyük küçük tüm organizasyonlar açısından ilkeler, süreç ve sonuçları itibariyle daha geniş bir çerçevede ele alan akademik literatürden kısmen farklılık göstermektedir.

Uluslararası kuruluşlar dünya genelinde yönetişimin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması konusuna ayrı bir önem vermektedir. Yönetişimin ölçülmesi ve gelişiminin takip edilmesinde ise yönetişim göstergeleri kullanılmaktadır. En yaygın kullanılan yönetişim göstergeleri arasında bileşik algı temelli endekslerden oluşan, Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından yıllık olarak yayınlanan "*Yolsuzluk Algı Endeksi*" (Corruption Perceptions Index-CPI) ve Dünya Bankası'nın yayınladığı "*Evrensel Yönetişim Göstergeleri*" (Worldwide Governance Indicators-WGI)dir.

Yönetişim kavramı başlangıçta kalkınmayla ilgili problemler bağlamında ele alınmış olmakla birlikte gelişimi kamusal karar alma ve uygulamalarda kamu gücünün karşılıklılık esasına göre kullanımı bağlamında gerçekleşmiştir. Bu aynı zamanda konuyla ilgili eleştirilerin yoğunlaştığı noktadır. Başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası donör kuruluşlar az

gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere sağladıkları kredi ve dış yardımlara ilişkin bu ülkelerde yönetim kalitesini göz önünde bulundurmaktadır. Uluslararası kuruluşların az gelişmiş ülkelerde kalkınma ve yabancı sermayeyi çekme konusunda yönetsel standartlar getirmeye çalışması aynı zamanda bu ülkelere müdahale yolu açmaktadır. Öte yandan kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasına yönelik özel sektör ve hükümet dışı organizasyonların sürece dahil edilmesinin özellikle gelir dağılımı üzerinde olumsuz sonuçlara neden olduğu diğer bir eleştiri konusudur. Yönetişimle ilgili devletin egemenlik gücünü kısıtladığı, bu gücün piyasa aktörlerine ve sermayenin kontrolüne devredildiği gibi önemli eleştiriler söz konusudur. Bu bakımdan yönetişimin en temel niteliği olan katılımcılığın ülke koşulları dikkate alınarak, toplumun tercih ve ihtiyaçları, belirlenen hedeflere uygunluk gibi açılardan doğru ve etkin bir şekilde hayata geçirilmesi önemlidir.

Herakleitos'a atfedilen "Değişmeyen tek şey değişimin kendisidir" sözü esasında bir realitenin ifadesidir. Dünya sürekli olarak ekonomik, sosyal, siyasi, kültürel ve pek çok alanda değişim halindedir. Uluslararası ekonomik kuruluşları dünya ekonomisindeki değişimin yönünü belirleyen en önemli aktörler arasında saymak gerekir. Son yirmi yılı aşkın bir süredir bu kuruluşların gündemde tuttuğu ve çeşitli açılardan geliştirmeye çalıştığı bir kavram olan yönetişim özellikle gelişmekte olan ülkelerin ekonomik ve mali karar, uygulama ve reformlarında göz önünde tutulmaktadır. Bu bağlamda geleceğin dünyasında küresel ölçekte ekonomik ve mali yapıların evriminde bu kuruluşların yaklaşımlarının bilinmesi önemlidir. Yönetişim yaklaşımıyla, şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü gibi ortaya konan ilkeler evrensel anlamda önemli kabul edilen prensiplerdir. Ancak her ülkede farklı kültürel, ekonomik, coğrafi ve sosyal yapının varlığı uygulamada belirli bir standardın sağlanmasını kısıtlamaktadır. Bu nedenle her ülke uygulamasının kendine özgü özelliklere göre gerçekleştirilmesi kaçınılmazdır.

### Kaynakça

- Acemoglu, D. (2008). Interactions Between Governance and Growth: What World Bank Economists Need To Know. Governance, Growth, and Development Decision-Making. The World Bank, Washington DC, 1-7.
- Acemoglu, D., & Jonson S. (2003). Institutions, Corporate Governance, and Crises. Peter K. Corneilus and Bruce Kogut (Ed). Corporate Governance And Capital Flows In A Global Economy. Oxford University Press.
- ADB. (1995). Governance: Sound Development Management. Asian Development Bank.
- Aktan, C. C. (2008). Demokrasi ve İyi Yönetişim. Yerel Siyaset Dergisi, 27, 11-17.
- Ararat, M. & Yurtoğlu B. (2006). Yönetişim ve Küresel Rekabet. Yönetim Araştırmaları Dergisi, 6 (1-2), 5-44.
- Ahrens, J. (2002). Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach. Edward Elgar Publishing.
- Aysan, A. F. (2006). Yönetişim ve Kurumlar Terimlerinin İktisat Literatüründeki Yükselişi. Boğaziçi Üniversitesi Araştırma Raporu, ISS/EC-2006-16.
- Bayraktar, F. (2015). Yönetişim Paradigması ve Neoliberalizm: Çelişki ve Kopuş mu Uyum ve Süreklilik mi?. Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2, 71- 94.

- Bayramoğlu, S. (2002). Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim. *Praksis Dergisi*, 7, 85-116.
- Bevir, M. (2006). *Key Concepts of Governance*. Sage Publications, London.
- Bovaird, T. & Löffler E. (2009). *Public Management and Governance*, Published by Roudlunge, Taylor & Francis e-Library.
- Caluser, M. & Salagean M. (2007). *Good Governance in Multiethnic Communities Conditions, Instruments, Best Practices, Ways to Achieve and Measusre Good Governance at The Local Level*. Ethnocultural Diversity Resource Center and The King Baudouin Foundation.
- DAC (1993). *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance*. Organisation for Economic Co-operation and Development, OCDE/GD(93)191.
- DPT (2007). *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. DPT Yayın No. 2721 ÖİK: 674, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi*. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Esty, D. C. (2006). *Good Governance at The Supranational Scale: Globalizing Administrative Law*. *The Yale Law Journal*, 115(7), 1490-1562.
- Frederickson, G. H., Smith, B., Larimer, S., Christopher, W. & Licari, M. J. (2012). *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press. A Member of the Perseus Books Group.
- Fukuyama, F. (2013). *What Is Governance?*. *Governance, An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 26(3), 347-368.
- Gaudin, J. P. (1998). *Modern Governance, Yesterday and Today: Some Clarifications To Be Gained From French Government Policies*. *International Social Science Journal*, 50(155), 47-56.
- Güler, B., A. (2003). *Yönetişim: Tüm İktidar Sermaye*. *Praksis Dergisi*, (9), 93-116.
- Gündoğan, E. (2013), *Yönetişim: Kavram Kurma ve Boyutları*. Çukurçayır, M. A ve Eroğlu H. T. (Ed.), *Yönetişim*, Konya: Çizgi Kitabevi, 15-55.
- Güney, T. (2015), *Yönetişim ve Sürdürülebilir Kalkınma: OECD Ülkeleri Üzerine Bir Panel Veri Analizi*. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 29(2), 349-363.
- Hewitt, de A. C. (1998). *Uses and Abuses of The Concept of Governance*. *International Social Science Journal*, 50(155), 105-113.
- Huther, J. & Shah A. (1998). *Applying A Simple Measure of Good Governance To The Debate On Fiscal Decentralization*. World Bank Publications, No:1894.
- IMF, (1997). *Good Governance: The IMF'S Role*. International Monetary Fund, Washington D.C.
- IMF, (2008). *Governance of The Imf An Evaluation*. International Monetary Fund, Washington D.C.
- IMF, (2016). *The IMF and Good Governance*, IMF Factsheet, <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance>.
- Işık, M. (2010). *Avrupa Birliği'nin Yönetişim Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Kanunu'nun Değerlendirilmesi*. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12(19), 39-49.

- Kaufman, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(02), 220-246.
- Kaufman, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2004). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. World Bank Working Paper, No.3106.
- Keleş, R. (2013). Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım. Çukurçayır, M. A ve Eroğlu H. T. (Ed.), *Yönetişim*, Konya: Çizgi Kitabevi, 57-69.
- Kjaer, A., M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press, UK.
- Langbein, L. & Knack, S. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None?. *The Journal of Development Studies*, 46(2), 350-370.
- Levent, A. (2016). Yönetişim ve Kurumsal İktisat. *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi*, 3(2), 17-32.
- Maurseth, B. (2008). Governance Indicators: A Guided Tour. NUPI Working Paper. No:754.
- Nanda, V. P. (2006). The 'Good Governance' Concept Revisited. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603, 269-283.
- Nyong'o, A. P. (2001). Governance and Poverty Reduction in Africa. African Development Bank, Economic Research Paper, No:68.
- OECD, (1995). Participatory Development and Good Governance, Development Co-operation Guidelines Series. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD, (2004). OECD Principles of Corporate Governance. OECD Publication, 2nd Edition.
- OECD, (2011). Policy Framework for Investment User's Toolkit. <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf>.
- Pagden, A. (1998). The Genesis of 'Governance' and Enlightenment Conceptions of the Cosmopolitan World Order. *International Social Science Journal*, 50(155), 7-15.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press.
- Plumtre, T. & Graham J. (1999). *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*. Ottawa:Institute On Governance. Canada.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rodrik, D. (2008). *Thinking About Governance. Governance, Growth, and Development Decision-making*, The World Bank, Washington DC.
- Rosenau, J. N. (2004). Global Governance in The Twenty-first Century. In T. J. Sinclair (Eds.), *Global Governance, Critical Concepts in Political Science*, Routledge, London, 179-209
- Santiso, C. (2002). Promoting Democratic Governance and Preventing the Recurrence of Conflict: The Role of The United Nations Development Programme in Post-conflict Peace Building. *Journal of Latin American Studies*, 34(03), 555-586.
- Scott, B. R. (2012). *The Concept of Capitalism*, In *Capitalism*, Springer New York.

- Stoker, G. (1998). Governance As Theory, Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Thomas, M. A. (2010). What Do The Worldwide Governance Indicators Measure?. *European Journal of Development Research*, 22(1), 31-54.
- Toksöz, F. (2008). İyi Yönetişim el Kitabı. Tesev Yayınları, İstanbul.
- UN, (2004). Poverty Reduction and Good Governance. United Nation Publications. New York.
- UN DESA, (2007). Public Governance Indicators: A Literature Review. United Nations Department of Economic and Social Affairs. T/ESA/PAD/SER.E/100, United Nations, New York.
- UN ESC, (2006). Definition of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration. United Nations Economic and Social Council, Committee of Experts on Public Administration Fifth Session, Agenda Item 5, E/C.16/2006/4, New York.
- UNDP, (1997). Governance for Sustainable Human Development: A UNDP policy document. UNDP Publications.
- WB, (1989). Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Developmen. The World Bank Publication. Washington, D.C.
- WB, (1992). Governance and Development. The World Bank Publication. Washington, D.C.
- WB, (1994). Governance: The World Bank Experience. The World Bank Publication. Washington, D.C.
- Weiss, T. G. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795-814.
- Woods, N. (2000). The Challenge of Good Governance for The IMF and the World Bank Themselves. *World Development*, 28(5), 823-841.
- Yüksel, M. (2000). Yönetişim Kavramı Üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*, 58(3), 145-159.
- Zabcı, F. Ç. (2002). Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 57(3), 151-179.