

Yönetişimde Yozlaşma ve Alternatif Bir Çözüm Önerisi Olarak Kamu Değeri Yaklaşımı

Reha BAYANSAR*

İbrahim İRDEM**

Geliş Tarihi (Received): 12.04.2021 – Kabul Tarihi (Accepted): 20.05.2021

Öz

Yönetim düşüncesinde, başta batı olmak üzere dünyadaki sosyo-ekonomik koşullara bağlı olarak meydana gelen değişimler ve gelişimler etken ve edilgen konumda olan aktörlerin rollerinin sorgulanmasını beraberinde getirmiştir. Yirminci yüzyıl sonlarına doğru gelindiğinde toplumsal yaşamda çok ciddi bir yeri olan devletin varlık amacı, hedefleri, hizmetleri ve faaliyetleri tartışılmıştır. Bu gelişmelerden hareketle kamu politikalarının üretilmesi, kamu hizmetlerine yönelik karar alma ve uygulama sürecinde yetki ve sorumlulukları olan devletin yanında özel sektör ve sivil toplum örgütleri gibi diğer aktörler de varlık göstermeye başlamıştır. Yönetişim modeli de bu anlayışın bir tezahürü olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetişim düşüncesi bilimsel literatürde çok sayıda akademisyen tarafından genellikle olumlu özellikleriyle birlikte değerlendirilip, ideal bir düzen için tavsiye edilirken; kavramın ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlar çoğu zaman ihmal edilmiştir. Bu nedenle bu çalışmada yönetişim modelinin uygulanmasıyla ortaya çıkan sorunlar yozlaşma bağlamında ele alınacak ve kamu yararı kapsamında, vatandaş merkezli bir çerçevede incelenecektir. Çalışmada, yönetişim modeline ilişkin yozlaşmadan kaynaklı olumsuz çıktıların vatandaşa yansıyan yönleri ve bunun çözümünde kamu değeri yaklaşımının ortaya koyduğu ilkeler değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, İyi Yönetişim, Yozlaşma, Kamu Değeri

Corruption in Governance and Public Value Approach As An Alternative Solution Proposal

Abstract

In management thought, the changes and developments that took place depending on the socio-economic conditions in the World, especially in the West, brought about the questioning of the roles of the active and passive actors. Towards the end of the twentieth century, the existence purpose, goals, services and activities of the state, which has a very important place in social life, have been discussed. Based on these developments, other actors such as the private sector and non-governmental organizations have started to appear in addition to the state, which has powers and responsibilities in the production of public policies, decision-making and implementation of public services. The governance model also emerges as a manifestation of this understanding. The idea of governance has been evaluated by many scholars in the scientific literature with its positive characteristics and recommended for an ideal order. However, the negative consequences of the concept are often neglected. Therefore, in this study, the problems that arise with the implementation of the governance model will be discussed and analyzed in a citizen-centered framework in the context of public interest. In the study, the reflections of the negative outcomes of the governance model to the citizens and the principles of the public value approach in its solution will be evaluated.

Keywords: Governance, Good Governance, Corruption, Public Value

* Dr. Öğretim Görevlisi, Hacı Bayram Veli Üniversitesi Adalet Meslek Yüksek Okulu, rbayansar@gmail.com, ORCID: /0000-0003-0967-5365.

** Dr. Öğretim Üyesi, Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Ana Bilim Dalı, ibrahim.irdem@pa.edu.tr, ORCID: /0000-0003-0559-3418.

Giriş

Kamu yönetimi ile özdeşleşen bürokrasi modelinde ilişkiler belli bir hiyerarşiye dayanmaktadır. Bu dikey yapılanmaya karşın yönetim düşüncesinde ise daha yatay bir düzlemde etkileşime açık bir şekilde kurgulanmaktadır. Böylelikle mutlak bir otoritenin verdiği kararlar ve ürettikleri kamu politikaları, müzakere edilen, karşılıklı ikna süreçlerinin işletildiği ve katılımı esas alan bir ortamda yeniden tartışmaya açılmaktadır.

On dokuzuncu yüzyılın sonlarından itibaren gündeme gelen siyaset-yönetim ayrımı ve yirminci yüzyılın başlarından itibaren bilimsel yönetim anlayışı tartışmaları hem kamu yönetimi hem özel sektör çerçevesinde yönetim olgusunun bilimsel açıdan gelişimini başlatmıştır. Daha sonra gerek yönetim anlayışına getirilen yeni bakış açıları gerekse de dünyada yaşanan ekonomik krizler sürekli olarak daha iyi bir yol bulma çabalarını beraberinde getirmiştir. Yönetişim modeli de bu çabaların bir ürünü olarak yirminci yüzyılın son çeyreğinde Dünya Bankasının Afrika merkezli bir çalışmasının neticesinde ortaya konan raporla görünür hale gelmiştir.

Yönetişim modeli, daha aktif bir toplum yaratma düşüncesinden hareketle sivil toplumun katılım ve ilgi düzeylerini artırmak suretiyle devlet ve özel sektörün varlık gösterdiği alanlara dâhil edilmesidir. Buradan hareketle devlet, hizmet sağlayıcı rolünden ayrılarak daha çok toplumu meydana getiren bireylere yetki ve sorumluluk vererek onları aktif hale getirmektedir. Böylelikle vatandaşın yalnızca belirlenmiş kurallar çerçevesinde hareket eden birey olduğu düşüncesi de bir kenara bırakılmaktadır.

Devlet, özel sektör ve sivil toplum gibi aktörlerin dâhil olduğu bir yönetim anlayışı üzerine temellenen yönetişim modeli, esasen kalkınmayı desteklemek, sosyal gelişime katkıda bulunmak, bireylerin özgür düşüncelerini ifade edebileceği bir platform oluşturmak ve gelişen teknoloji ağlarıyla birlikte sürdürülebilir bir toplum oluşturmak amacıyla iş birliği yapmayı hedeflemektedir. Bu amaçlar doğrultusunda her bir aktörün sürece katkısı ve sorumlulukları farklıdır. Yönetişimin uygulanabilmesi için her bir aktörün öncelikli olarak sürece inanmaları ve paydaşlığın getirdiği yükümlülükleri yerine getirmeleri gerekmektedir.

Dünya Bankası'nın 1989 yılında hazırlamış olduğu raporda "iyi yönetişim" kavramına vurgu yapılmıştır. İyi yönetişimin görünür hale gelmesi ancak belirlenen ilkelerin gereklerini hayata geçirmekle mümkün olmaktadır. Ancak diğer yandan, yönetişim düşüncesinin ortaya çıkardığı bazı olumsuzluklarla da karşılaşılmaktadır. Bilhassa yönetişim modeline ilişkin

olumsuz çıktılarının vatandaşa yansıyan yönleri ve yönetim düşüncesinin ortaya çıkardığı yozlaşma söz konusu sorunların çözümünde alternatif bir arayışa olan ihtiyacı gündeme getirmektedir. Çalışmada yönetim düşüncesinde meydana gelen yozlaşma ve bu durumun çözümü için önerilen kamu değeri yaklaşımı ele alınacaktır.

1. Yönetişim: Kavramsal Çerçeve ve Süreç

Yönetişim kavramı ilk olarak Kuzey Avrupa’da, daha sonra ise dünya genelinde yaygınlaşmaya başlamıştır. Kavramın kökeni 16. yüzyıla kadar götürülebilmektedir. Özellikle 17. yüzyılda Fransa’da hükümetin sivil toplumla uzlaştırmaya veya kombine etmeye çalışan bir yaklaşımdan esinlendiği belirtilmektedir (Yüksel, 2000:147). Fransa’nın bu konuda öncü olması oldukça dikkat çekicidir. Bunun sebebi ise yüzyıllardır merkezi bir devlet geleneğine sahip ve devlet otoritesine sürekli atıf veren konumda bir ülke olmasıdır (Gaudin, 1998:48). Yönetişim kavramının bugün karşılık geldiği modern anlamı ise 1980’li yıllarda Latin Amerika’da ortaya çıkan demokratikleşme dalgasıyla birlikte 1990’lı yıllarda Afrika’da da etkisini hissettirmiştir (Özer ve Yayman, 2009:91).

Modern anlamda yönetim kavramının teorik ve pratik bağlamdaki öncüsü ise Dünya Bankası’dır. Bu ilk adım Dünya Bankası’nın 1989 tarihli “*Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*” (*Aşağı Sahra Afrikası: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye*) başlıklı raporunda “*governance*” kavramının kullanılmasıyla atılmıştır (Kalfa ve Ataay, 2008:232). Dünya Bankası bu raporda yönetimi, Afrika bölgesindeki ekonomik krizin aşılması için bir çıkış yolu olarak göstermiştir. Dünya Bankası yönetim kavramını açıklığa kavuştururken; minimal bir devletin yanında işleyen demokratik kapitalist bir düzene, geleneksel liberal anlayışın vurguladığı kuvvetler ayrılığı prensibiyle birlikte ulaşılmak istenilen serbest ve demokratik temsil anlayışının ön plana çıktığı bir siyasal rejime ve etkinliği, şeffaflığı, bağımsızlığı ve hesap sorulabilirliği temel ilkeler olarak kabul eden bir yönetsel anlayışa işaret etmektedir (Güler, 2003:102).

Dünya Bankasının ekonomik krizlerin daha çok ekonomik tedbirler ve kısıtlamalarla aşılabileceği düşüncesinin yerine 1989 sonrası dönemde yönetim anlayışındaki değişimlerle aşılabileceği hususuna değinmesi, genel bir paradigma değişiminin de habercisi olmuştur (Bayramoğlu, 2018:40-41). Bu gelişmeden sonra sosyal ve siyasal düzlemde kavram birçok tartışmaya konu olmuş; kamu yönetimi disiplininin başlayarak, işletme yönetimi, siyaset, sosyoloji ve iktisat alanlarına da bir hayli etki etmiştir (Güzelsarı, 2003:18). Buradan hareketle yönetim kavramı yalnızca yönetimle sınırlı kalmamış, üniversite, hastane, şirket gibi pek çok

kurumsal örgütlenmelerde görünür hâle gelmiş ve birçok alanda yapılan akademik çalışmaların da gündemine girmiştir. Bu durum söz konusu alanların, daha önceden “yönetim” kelimesi ile birleştirilmesinin yerine “kamu yönetişimi”, “yerel yönetişim”, “şirket yönetişimi” gibi bir dönüşümüne de yol açmıştır (Bayramoğlu, 2018:112). Etki alanının bu kadar geniş olması sebebiyle kavram hakkında birçok açıdan tanımlar geliştirilmiş ve uzun yıllardır da üzerinde çalışmalar yapılmıştır.

Yönetişim;

- “Yeni bir yönetim sürecine vurgu yapmakta, toplumun yeni bir yönetim tarzıyla yönetilmesiyle birlikte hükümetin anlamındaki bir değişikliği” ifade etmektedir. (Rhodes, 1996:652-653).
- “Bir grubun ortaklaşa faaliyetlerine rehberlik eden ve bu faaliyetlerine belirli bir sınır çizen, resmi ve resmi olmayan süreç ve kurumları ifade etmektedir” (Keohane, 2004:15).
- “Bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzeni” nitelendirmektedir. (Ergun, 2014:274).
- “Bürokratik yönetimden farklı olarak kamunun ulusal karar alma ve bunu uygulamadaki tek belirleyici konumundan farklı olarak, karar alma mekanizmasını çoğullaştırmayı ve uygulamanın da kamu kurum ve kuruluşları dışında yer alan özel sektör ve sivil toplum örgütleri tarafından yerine getirilmesi gerektiğini savunan bir yönetim biçimidir” (Övgün, 2010:62).
- “Örgütsel amaçların mükemmel olarak gerçekleştirilmesi için güçlendirilmiş kişilerin, ortak çıkarlarının önüne alarak davrandığı, iletişim ve etkin bilgi paylaşımı, karşılıklı güven ve şeffaflığı benimsemiş, müşterek karar verebilen, duygusal zekâsı yüksek empatik, proaktif ve sinerjik davranarak gerçekleştirilen örgütsel etkinlikler” bütünüdür (Fidan, 2010:6-7).

Dünya Bankası, yönetişim kavramına 1997 tarihli "*Değişen Dünyadaki Devlet*" raporunda daha ayrıntılı olarak yer vermiştir. Bu raporda devlete yönelik olarak krizlerin üstesinden gelebilmek için etkin bir piyasa ortamının tesis edilmesini sağlayacak etkili tedbirler alınması ve devletin bu yöndeki kabiliyetini güçlendirecek reformlar yapılması önerilmektedir. Rapora göre, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için devletin kapasitesi ve verimliliği artırılmalıdır. Bu gelişim ise ancak keyfiliğin kaldırılması, yolsuzluklarla ciddi mücadele edilmesi, şeffaflığın sağlanması, yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk verilmesi, toplumun katılımına önem

verilmesi, hukukun üstünlüğünün savunulması ve hizmetlerde rekabetin teşvik edilmesiyle mümkün olabilecektir (Kalfa ve Ataay, 2008:233).

Yönetişim kavramına yönelik açıklamalarda bir gemide “*dümen tutma*” anlamına gelen “*steering*” sözcüğüne çok fazla gönderme yapılmıştır. Bu gönderme daha çok yönetim modelinde devlete verilen rolle ilgili olup “*devlet kürek çekmez, dümen tutar*” şeklindeki deyimleşmiş bir ifadeyle konu daha anlaşılır bir hale getirilmeye çalışılmıştır (Bayramoğlu, 2018:32). Osborne ve Gaebler’le özdeşleşmiş bu düşüncelerle gündeme gelen ‘*kürek çeken değil dümen tutan devlet anlayışı*’; devlet ve vatandaş ortak paydada buluşturmayı hedefleyen, ortak kararlar neticesinde iş birliği ortamları tesis edilen ve bütün yapı ve süreçleri uzlaşmaya yönelten bir yönetim anlayışını ifade etmektedir (Osborne ve Gaebler, 1993:1). Genel bir çerçeveden bakıldığında yönetim; yönetimin, hükümetin yanında özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte icra edilmesidir. (Bayramoğlu, 2018:113). Geleneksel yönetim anlayışının tek taraflı olarak idare ettiği süreç, yönetim modeliyle birlikte birden fazla aktörün etkin olduğu, etkilenimden etkileşime doğru bir geçişin yaşandığı, yönetme faaliyetinin ortaklaşa icra edildiği, düzenlemelerin birlikte kararlaştırıldığı ve kamu özel sektör ortaklığı düşüncesinden hareketle kurgulanan bir yönetim sürecine doğru evrilmiştir (Sobacı, 2007:222).

Siyasi açıdan yönetim, vatandaşların karar alma süreçlerinde hemen her konuda katılımını ifade etmektedir. İdari açıdan ise verimli, bağımsız, şeffaf, hesap verebilir ve böylelikle de denetlenebilen bir kamu hizmetinin tesis edilmesi anlamına gelmektedir (Sobacı, 2007:223). Buradan hareketle yönetim sürecinin pratikte karşılık bulabilmesi için halkın bilinçlendirilmesi, tercihleri ve düşünceleri çerçevesinde karşılık alacağına ikna edilmesi, sürecin aktif bir tarafı olduğuna inandırılması gerekmektedir.

Stoker, 1998 yılında yayımlanan “*Bir Teori Olarak Yönetişim: Beş Önerme*” adlı makalesinde yönetim kavramına yönelik şu beş temel özelliği vurgulamıştır (1998:18);

- 1- “Yönetişim, hükümet etmekten öte birtakım kurum ve aktörleri de bünyesinde barındırır.”
- 2- “Yönetişim, toplumsal ve ekonomik hususların çözümünde paydaş olan aktörlerin sınırları ve sorumlulukları konusunda bir belirsizliğe sahiptir.”
- 3- “Yönetişim, ortak faaliyet alanında bulunan aktör ve kurumların aralarındaki güç bağımlılığıdır.”
- 4- “Yönetişim, bağımsız ve özyönetim yetkisine sahip aktörlerin aralarında kurulan ağdır.”

5- “Yönetişim, sorunların çözümünde merkezi yönetimin gücüne ve yetkisine dayanmadan, sürece dâhil olan aktörlerin çözüm odaklı anlayışa kapasiteye sahip olduklarını vurgular.”

İngilizce ‘*governance*’ kelimesinin Türkçe’ye ‘*yönetişim*’ olarak çevrilmesi hususu bu beş önerme ile daha anlaşılır bir hale gelmektedir. Yapı itibarıyla işteş çatıya sahip “yönetişim” kelimesi; sürecin karşılıklı olmasına ve birden çok aktörün varlığına vurgu yapmaktadır. Stoker bu önerilerle paydaşlığın, ortaklığın, bağımlılığın ve kurulan ağların altını çizmektedir. Buradan hareketle yönetimden yönetişime geçişin ancak aktörlerin artması ve etkileşimi ile mümkün olabileceği söylenebilir.

2. Yönetişimde Aktörler

Yönetişim; kamu politikaları üretme, karar alma ve sorunların çözümünde kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin bir araya gelmesi suretiyle ortak paydada bulunduğu bir ortamda, her bir aktörü bağlayan kararların alındığı ve bu kararların uygulanması noktasında iş birliği sağlama düşüncesinden hareketle beliren bir modeldir. Yönetişimin aktörleri bağlamında ifade edilen devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütlerin ilgili organları tarafından temsil edilmektedir. Bunlar; özel sektörde yönetim kurulları, sivil toplum örgütlerinde müteveli heyetleri ve devlet tarafında ise ilgili kuruluşun üst düzey bürokratları olarak ifade edilebilir (Orhan ve Yalçın, 2015:179).

Kooiman; dünya genelinde kamu yönetimi anlayışından özel sektör anlayışına doğru bir kayışın meydana geldiğini ve bu durumun devletle vatandaş arasındaki dengeyi etkilediğinin altını çizerek geleneksel yönetim anlayışının sorunların çözümünde yetersiz kaldığını ifade etmiştir. Bu dengenin yeniden kurulabilmesi için devlet ve vatandaş arasında sosyal güvenlik, çevre koruma, fiziksel planlama gibi konularda diyalog ortamının geliştirildiği yeni modellerin ortaya çıktığına dikkat çekmiştir. Ayrıca bu modellerin, söz konusu gelişmelerde devletin, özel sektörün ve sivil toplumun bireysel değil, birlikte hareket etmek suretiyle varlık gösterebileceğini de vurgulamıştır (Kooiman, 1993:1).

Yönetişim, devlet, özel sektör ve sivil toplum gibi aktörlerin dâhil olduğu bir yönetim anlayışının tezahürüdür. Bu üç aktör temelde kalkınmayı desteklemek, sosyal gelişime katkıda bulunmak, bireylerin özgür düşüncelerini ifade edebileceği bir platform oluşturmak ve gelişen teknoloji ağlarıyla birlikte sürdürülebilir bir toplum oluşturmak amacıyla iş birliği yapmaktadır (Bayramoğlu, 2018:114). Bu amaçlar doğrultusunda her bir aktörün sürece katkısı ve

sorumlulukları farklıdır. Yönetişimin uygulanabilmesi için her bir aktörün öncelikli olarak sürece inanmaları ve paydaşlığın getirdiği yükümlülükleri taşımaları gerekmektedir.

2.1.Devlet

İnsanların topluluklar halinde yaşamaya başlamasından itibaren zamanla hissedilen bir otorite eksikliği, devlet fikrinin tekâmül etmesine ortam hazırlamıştır. Köken itibariyle kesin bilgilere tam olarak ulaşılmayan devlet kavramı, bireylerin günlük yaşantılarını ve aralarındaki hak ve hukukun düzenlenmesine yardımcı olan ve güvenlik ihtiyaçlarının giderilmesini sağlayan bir yapıya dönüşmüştür. Zamanla artan nüfus ve topluluk sayısı devletin önemini de aynı şekilde belirginleştirmiştir. Günümüze kadar da birçok devlet kurulmuş, gelişmiş, duraksamış ve yıkılmıştır. Sadece Türk tarihinde dahi onlarca devletin bu şekilde kurulması ve yıkılması, bu düşünceyi destekler niteliktedir.

Günümüze kadar devlet olgusu birçok değişim geçirmiş ve yirminci yüzyılda daha çok devletin etkinliği ve rolü üzerinde tartışmalar yapılmaya başlanmıştır. Bu tartışmayı yirminci yüzyılla sınırlamak her ne kadar mikro bir bakış açısını beraberinde getirirse de; özellikle 1929 Büyük Buhranı'ndan sonra sürekli olarak devletin toplumsal yaşam üzerinde sahip olacağı etki konusundaki düşüncelerde inişler çıkışlar yaşanmıştır. Bunun temel sebebi ise ekonomik krizlerin aşılmasında takip edilecek yol ve yöntemlerin merkezinde devlete biçilen rol ve etki alanlarının belirlenmesi olmuştur. Kamu yönetimi alanında yaşanan değişimin ve gelişimin dünyada yaşanan bu paradigmayla paralellik arz etmesi, geleneksel kamu yönetimi anlayışından yönetim anlayışına kadarki süreçte devletin konumunun sürekli olarak sorgulanmasına ivme kazandırmıştır.

Yönetişim, devleti ve toplumu karşılıklı olarak birbirine bağımlı iki eşit olarak kabul etmektedir (Bayramoğlu, 2018:31). Bu anlayış teorik olarak kabul edilebilse de pratik olarak tartışmalı bir husustur. Devletin rolünü, kendi birimleriyle birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda varlık gösteren özel sektör, sivil toplum örgütleri ve hükümet dışı yapılanmalardan oluşan yapıyı koordine etmekle sınırlayan yönetim anlayışı, birlikte düzenleme ve birlikte yönlendirme düşüncesinden hareketle kamunun, özel sektörün, sivil toplumun ulusal ve yerel düzeyde bir araya gelmesine dayanmaktadır (Güzelsarı, 2004:121). Görüldüğü üzere yönetişimin temel çıkış noktası siyasi ve idari alanlarda rol alan aktörlerin sayısının artırılması ve her bir tarafında varlık gösterebilmesine olanak sağlanmasıdır. Bu durumda sorulması

gereken soru ise; bu rol paylaşımının ve sürece dâhil olacak aktörlerin varlık gösterebilmesi için gerekli zeminin hazırlanmasında etken tarafın kim olduğu hususudur.

Kavramın ortaya çıkışından itibaren günümüze kadar gerçekleşen uygulamalara bakıldığında yönetişimin başat aktörü devlettir. Bunun temel sebebi ise yönetim için gerekli altyapının oluşturulması ve gerekli değişimlerin sağlanmasında en etkili konumda olan aktörün devlet olmasıdır. Devlet, siyasi oluşumlarla birlikte kamu yönetiminin birleşiminden doğan güçle vatandaşa yönelik sunulacak hizmetlerin nasıl daha etkin ve verimli bir şekilde hayata geçirilebileceği noktasına odaklanmaktadır. Devlet, hukukun üstünlüğünü koruyarak, adaleti tesis ederek, sosyo-ekonomik şartları düzenleyerek, gerekli altyapı yatırımlarını yaparak ve sosyal güvenlik ağlarını sağlayarak yönetim sürecinin sağlıklı bir şekilde işleminde çok önemli bir yere sahiptir (Özer ve Yayman, 2009:94).

Devletin yönetim uygulamalarına yönelik sosyal uzlaşmacı bir tavır sergilemesiyle birlikte, süreç içerisinde özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla arasındaki ilişkileri geliştirmek ve halka hizmet sunmaktan daha çok toplumu meydana getiren bireyleri güçlendirmek, onlara yetki vermek ve onların yapabilirliklerini artırmak (Akçakaya, 2019:176) gibi roller üstlenmesi, yönetişimin devletten temel beklentisidir.

2.2.Özel Sektör

Yönetişimin bir diğer önemli paydaşı özel sektördür. Özel sektör, farklı alanlarda faaliyet gösteren özel teşebbüslerin bütünüdür. Bu teşebbüsler istihdam ve gelir kaynağı oluşturmak suretiyle mal ve hizmet üretimini, yurt içi ve yurt dışı ticareti ve insan kaynaklarını geliştirerek ekonomik kalkınma ve büyümeye artı değer katmaktadır (Özer ve Yayman, 2009:94).

Yirminci yüzyılda devletin dâhil olduğu ve dâhil olması gereken alanlar üzerinde yapılan tartışmaların neticesinde genellikle devletin geri çekildiği ya da paylaşımına açtığı hizmet alanları, özel sektör tarafından doldurulmuştur. Daha çok 1980'li yıllarda gündeme gelen neoliberal politikaların bir çıktısı olan özelleştirmelerle birlikte özel sektör gücünü artırmış ve kamu politikalarının belirlenmesinde etkili bir konuma gelmiştir. Bu durum yalnızca kamu hizmetlerinde özel sektörün de varlık göstermesiyle sonuçlanmamış, kamu yönetimi ve özel sektör arasında pratik bağlamda etkileşim yaşanmasını sağlamıştır. Yaşanan bu etkileşim zamanla kamu yönetiminin de bakış açısını değiştirmiş ve özel sektör pratiklerinin kamu yönetiminde uygulanmaya başlandığı bir döneme gelmiştir.

Özelleştirme uygulamalarıyla birlikte özel sektör, her geçen gün kamu hizmetlerinin sunumunda gerek planlama gerek faaliyet aşamalarında daha fazla söz sahibi olmaya başlamıştır. Günümüzde de kamu özel ortaklıkları uygulamalarıyla birlikte kamu yönetimi ve özel sektörün daha çok hizmet alanında iş birliği içinde olduğu görülmektedir. Geleneksel kamu hizmeti sağlama anlayışının giderek yerini ortaklıklara bırakması, yönetim anlayışının inşasında önemli bir adım olmuştur. Devlet, özel sektör ve sivil toplum arasında kurgulanan yönetim anlayışı, her bir paydaşa belli sorumluluklar yüklemektedir. Özel sektör; geleneksel kamu yönetiminin hantal yapısına çözüm olarak dinamizmini, girdi ve süreç odaklı yapısına karşı çıktı ve sonuç odaklı anlayışını, hiyerarşik düzen yerine esnek bir örgüt yapısını kazandırdığı gibi bunların yanında yönetim süreci bağlamında merkeziyetçi anlayışın yerine yerleşme düşüncesini de eklemeyerek önemli bir katkıda bulunmayı hedeflemektedir.

Günümüzde kamu yönetimi ve özel sektörün iş birliği çerçevesinde yürüttükleri hizmetler bazı eleştirilerin odak noktası haline gelse de dünyada yaşanan gelişmeler bu yöntemin kabul gördüğünü göstermektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde devlet ve özel sektörün birlikte hareket ettiği projelerde ortaya çıkan şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri kapsamındaki olumsuz kanaatler, yönetimin önemini bir kez daha göstermektedir. Zira devletin ve özel sektör kuruluşlarının ihdas ettiği ortaklıkların meşruiyet kazanabilmesinin bir yolu da toplumun sürece dâhil olmasıdır. Bununla birlikte her ne kadar hizmetin inşası ve sunumu aşamalarında sivil topluma çok fazla sorumluluk yüklenmese de hizmetlere yönelik alınacak kararlar ve denetim aşamalarında üçüncü sektör olarak da bilinen sivil toplum, yönetimin diğer bir sacayağını oluşturmaktadır.

2.3.Sivil Toplum

Yönetimin bir diğer aktörü sivil toplum örgütleridir ve akademik literatürde üçüncü sektör olarak da ifade edilmektedir (Akçakaya, 2019:178). Yönetim uygulamalarında çok önemli bir yeri olan sivil toplum “*gönüllü, kendi kendini oluşturan, kendi desteklerine sahip, devletten özerk, özel alan ile devlet arasında aracı niteliğinde örgütsel bir sosyal yapılanmadır*” (Sobacı, 2007:231) şeklinde tanımlanabilir. Sivil toplum, kendilerine sunulan hizmetlerden daha çok faydalanan bir kesimi oluştursa da bu kuruluşların karar alma noktasında söz hakkına sahip olması, yönetimin ilkelerine sadık kalınabilmesi için gereklilik arz etmektedir (Bayramoğlu, 2018:48).

Sivil toplumun, devlet ve özel sektörün yanında üçüncü sektör olarak adlandırılmasında, açık, şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışının yerleşmesi için gerekli olan siyasal ve

yargısal denetimin dışında, doğal ve sürekli bir denetçi görevi üstlenmesi bulunmaktadır (Çukurçayır, 2014:260). Sivil toplum örgütleri, kâr amacı gütmeyen, ticari kaygılar gözetmeyen ve çeşitli toplumsal değerlerin bir araya getirdiği kuruluşlar olarak bilinmektedir. Bunlara işveren dernekleri, sosyal yardımlaşma vakıfları, meslek odaları, işçi konfederasyonları ve diğer amaçlar için kurulmuş vakıf ve dernekler örnek olarak verebilir (Özer ve Yayman, 2009:94). Buradan hareketle sivil toplum devlet ve vatandaş arasında köprü vazifesi gören kuruluşlar olarak kabul edilmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının temel amacı, gönüllülük anlayışı çerçevesinde halka hizmet etmektir. Bununla birlikte sivil toplum; *“toplumsal hareketlerin dinamiği olarak görülmüş ve onları kapsayan bir nosyon olmuştur. Sivil toplum ayrıca, kazanılan hak ile yükümlülüklerin birleşmiş haliyle, bunların sivil toplum düzeyinde pratiğe geçirilmesini, tartışılmasını, yenilenmesini ve yeniden tanımlanmasını somutlayan yurttaşlık kavramının dinamik tarafı olarak görülebilir”* (Marshall, 2009:662). Bu açıklamalar çerçevesinde sivil toplumun, durağan bir yapıdan uzak, gönüllülük esası üzerine inşa edilmiş ve önceliği toplum olan bir anlayışın ürünü olduğunu dile getirilebilmektedir.

Yönetişim, ancak sivil toplumla birlikte daha anlamlı bir hale gelebilir. Zira içerisinde sivil toplum olmayan, vatandaşların doğrudan dâhil olmadığı bir süreç, devlet ve özel sektörün iş birliği yaptığı alanlardan öteye gidemeyecektir. Dolayısıyla yönetişimin varlığından bahsedebilmek için yönetişimin bir şekilde icra edilmesinden öte sivil toplumun sürece ne kadar dâhil olduğunu tespit etmek gerekmektedir. Bunun temel sebebi ise her ne kadar yönetişim sürecinde üç aktörün bir masa etrafında oturması ve aynı noktalar üzerinde buluşması teorik olarak ifade edilse de taraflardan her birinin önceliği farklıdır. Devletin kamu yararını öncelediği bir masada özel sektör kar maksimizasyonunu sivil toplum ise toplumun genelini ilgilendiren hususlarda ortak paydayı yakalamayı hedeflemektedir. Bu nedenle yönetişim, ilgili aktörlerin sürece tam olarak dâhil olduğu ve iyi yönetişime ilişkin ilkelere riayet edildiği durumda daha etkili ve etkin bir biçimde icra edilmektedir.

3. İyi Yönetişim İlkeleri

Dünya Bankası'nın 1989 yılında hazırlamış olduğu raporda “iyi yönetişim” kavramına vurgu yapılmıştır. Dönemin Dünya Bankası başkanı Conable, iyi yönetişimi, güven duyulan bir hukuk sistemi, verimliliği sağlayan bir kamu hizmeti ve halka karşı sorumluluk duyan bir idare

unsurlarıyla ilişkilendirmiştir (Korkmaz, 2020:89). İyi yönetişimin ilişkilendirildiği bu unsurlara bir başka açıdan bakıldığında yönetişimden beklenen sonuçlar olarak da değerlendirilebilmektedir. Yönetişim kavramının önüne getirilen “iyi” sıfatı sürecin sağlıklı işlemesi ve beklenen sonuçların alınması ile mümkündür. Bu durumda bazı temel ilkelerin öncelikli olarak kabul edilmesi ve uygulanması gerekmektedir.

Yönetişim ile iyi yönetişim kavramı çokça birbirinin yerine kullanılan ifadeler olmuştur. İyi yönetişim, yönetişim sürecine ilişkin belirlenen ilkelerin pratikte karşılık bulmasıyla elde edilen sonuçtur. Burada hemen belirtilmesi gereken bir konu da iyi yönetişimin ilkeleri çeşitli çalışmalarda ve uluslararası örgütler tarafından hazırlanan raporlarda çokça yer verilen bir konu olmuştur. Bu ilkelerin bir kısmı hemen her çalışmada ortak olmakla birlikte, bazı çalışmalarda farklı ilkelere de yer verilmektedir. Genellikle etkinlik ve verimlilik, şeffaflık, katılımcılık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ortak ilkeler olarak belirlenmiş olsa da hukukun üstünlüğü, yönetim birimleri arasında uyum, eşitlik ve stratejik vizyon gibi ilkeler de iyi yönetişim ilkeleri kapsamında ele alınmaktadır.

3.1. Katılımcılık

Katılım, genel olarak kişilerin, kamu politikalarının belirlenmesinden uygulama ve denetim aşamasına kadar olan sürece dâhil olma ve karar verici aktörlerin karar almaları esnasında etkileyici bir rol üstlenmesidir. Bunun yanında katılımın, örgütsel olarak siyasi ve toplumsal yapılanmaların iletişimini ve kamuyu ilgilendiren hususlarda atılacak adımlarda kaynakların etkin kullanımını sağlama gibi önemli bir amaçları da vardır (Genç, 2012:48).

Katılıma siyasi ve idari açıdan bakmak, konunun çok yönlü irdelenmesini sağlamaktadır. Bu kavrama siyasi açıdan bakıldığında, kişilerin gerek ulusal gerek yerel düzeyde kendilerini yönetecek aktörleri seçmek ve yöneticilerin vatandaşın çıkar ve menfaatlerini gözeterek faaliyetler yürütmesini sağlamaya yönelik seçimler yapmalarıdır. İdari açıdan katılım ise, kamu hizmetleriyle ilgili planlamalar ve süreçlerle ilgili kararların alınması, bu kararların uygulamaya geçirilmesi gibi bütün işleyişi etkileyecek unsurların belirlenmesi ve o kararların bir şekilde paydaşı konumundaki kişilerin doğrudan ya da dolaylı olarak sisteme dâhil olmasını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2016:61-62). Vatandaşların sürece aktif bir şekilde katılımıyla birlikte, politikaların belirlenmesinde farklı çıkarlar arasında anlaşmalar sağlanabilmekte, böylelikle de bireysel veya belli grupların çıkarları yerine ortak çıkarlar için hareket edilmektedir (Özer, 2015:222-223). Sistemin, karar alma konusunda geleneksel anlayış yerine sürece yeni aktörleri dâhil etmesi, katılımı artırmaya yönelik önemli bir adımdır. Bu

durum da siyasi olarak vatandaşın mümkün olan her alanda yönetime katılımının önü açılmakta ve idari açıdan ise saydam ve denetime açık bir kamu hizmeti faaliyeti yürütme olanağı doğmaktadır (Çukurçayır, 2014:260).

Vatandaşın birçok alanda yönetime dâhil olması, kamuyu ilgilendiren kararların alınması ve uygulanmasında karşılaşılabilecek meşruiyet sorununu ortadan kaldırmaktadır. Toplum ilgilendiren konular daha çok ortak paydada buluşularak çözülmekte, sivil toplum güçlenmekte ve çıkması muhtemel çatışmaların da önüne geçilebilmektedir. Böylece yönetişimin ana ilkelerinden olan şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi unsurların uygulamada karşılık bulması kolaylaşmaktadır. Bu unsurlarla birlikte kişiler karar alınacak konular hakkında daha detaylı bilgi sahibi olmaktadır. Böylece kişilerin aidiyet duygusu gelişerek, kendilerini edilgen bir aktör olarak değil, etken bir aktör konumunda düşünmektedir (Genç, 2012:49-50).

3.2. Şeffaflık

Şeffaflık ilkesi, yönetim uygulamalarına güç veren ve sürece meşruiyet kazandıran çok temel bir ilkedir. Şeffaflık, geliştirilecek kamu politikalarında, uygulama öncesi alınan kararlarda ve kararlar çerçevesinde yapılan faaliyetlerde kişilerin kavrayışlarına olumlu etki etmekte, daha bilinçli bir bakış açısı kazandırmakta ve sistemdeki tüm aktörler arasında bir güven ortamı tesis etmektedir. Bu durum, planlanan işlerin daha kısa sürede daha az maliyetle ve ortak aklın kabul ettiği bir şekilde gerçekleşmesini sağlamaktadır (Fidan, 2010:9).

Yönetimde şeffaflık, serbest bir bilgi akışının sağlanmasıyla mümkündür. Bu durum ancak ihtiyaç duyulan kurumlara ve bilgilere kolayca erişilebildiği takdirde sağlanabilmektedir. Yönetimde şeffaflık ve açıklık, hesap verebilirlik için temel ön koşullardan birisidir. Gizlilik ve ülkelerin çıkarlarının gizli olduğu anlayışı, çeşitli çıkar gruplarının maddi kazanımlarının perdelenmesinde kullanılması yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır (Özer, 2015:222).

Şeffaflık, karmaşık işlerin çözümlenmesini, gizli kalmış ve hukuka aykırı yürütülmüş faaliyetlerin gün yüzüne çıkartılmasını öngören bir çalışma ortamının oluşturulmasını ifade etmektedir (Eken, 1994:40). Buradan hareketle kamunun, güvenlik, milli savunma ve diplomatik konular dışında kalan alanlarda şeffaflık ilkesi çerçevesinde hareket etmesi, halkın yönetime olan güven duygusunu geliştirecektir. Bununla birlikte şeffaflık ilkesi kişilerin özel hayatını, temel hak ve hürriyetlerini, ticari sırlarını ve bireysel gizliliklerini koruduğu sürece

gerçek amacına hizmet etmektedir. Dolayısıyla şeffaflık ilkesinin hemen her konuda uygulanması beklenemez.

3.3. Hesap Verilebilirlik

Hesap verilebilirlik; bir kurumda görev yapan bireylerin, sahip oldukları yetkilerin ve üstlendikleri sorumlulukların gereğini yerine getirme konusunda ilgili kişilere karşı cevap verebilme durumunu ifade etmektedir. Bununla birlikte ilke, görev ve sorumluluk sahibi kişilerin faaliyetlerine ilişkin eleştiri ve taleplerin değerlendirilmesini ve bu değerlendirmelerin dikkate alınarak eksikliklerinin giderilmesinde önemli bir yer taşımaktadır. Böylece karşılaşılan başarısız durumlarda sorumluluktan kaçma gibi durumların da önüne geçilmektedir (Özer ve Yayman, 2009:100).

Hesap verilebilirlik, temel olarak kamusal gücün bir noktada temerküz etmemesi, kamu kaynaklarının etkin ve hukuka uygun bir şekilde kullanılması ve yönetimin faaliyetlerinin vatandaşların talepleri doğrultusunda icra edilmesini sağlayan önemli bir ilkedir. Yaşanılan bilgi çağında teknoloji alanında kaydedilen ilerlemeler, performansa dayalı yönetim anlayışları, vatandaşların ilgili kurumlara ve bilgilere çok daha hızlı ulaşabilmesi gibi gelişmeler, hesap verilebilirliği daha kolay ve hassas bir konuma taşımıştır (Kamuda İyi Yönetişim İhtisas Komisyonu Raporu, 2007:13).

Devlet yönetiminde halk, siyasal iktidara kamu politikaları geliştirmesi için bir yetki devri yapmaktadır. Bu siyasal yetkiyi elinde bulunduran iktidar da kamu yönetimine geliştirdiği kamu politikalarını uygulaması için görev ve sorumluluk vermektedir. Siyaset, halktan aldığı yetkiyle bir politika üretimi yapmakta ve kamu yönetimine yönetsel anlamda yetki devri yaparak farklı bir çıktı üretmektedir. Her iki yetki devri de hesap verilebilirlik ilkesi üzerinden değerlendirilmektedir (Özer, 2015:222).

Hesap verilebilirlik ilkesi, vatandaşlara yönelik sunulan hizmetlerde ihtiyaçlara cevap verilmesini sağlamaktadır. Hayata geçirilen her bir faaliyetin icracısı konumunda olan kişi ya da kurumun başka bir otoriteye açıklama yapmasını gerektirmektedir. Bununla birlikte yine icra edilen her faaliyetin süreci esnasında sergilenen performans ve alınan neticede elde edilen başarı durumunun açıklanması bu ilkenin temel hedeflerindedir. Buradan hareketle hesap verilebilirlik ilkesi, görev ve sorumlulukların yerine getirildiğine ilişkin raporların ve ispat edici belgelerin de ibrazında etkili bir konumdadır (Kamuda İyi Yönetişim İhtisas Komisyon Raporu, 2007:14).

Yönetişim sürecinin etkili bir şekilde sağlanabilmesi için hesap verilebilirlik ilkesinin her bir aktör tarafından önemsenmesi gerekmektedir. Zira bu ilke kapsamında aynı aktör bazen hesap sorabilen tarafta olduğu gibi bir başka durumda ise hesap vermesi gereken konumda olabilmektedir. Bir önceki başlıkta yer verdiğimiz şeffaflık ilkesi de bu ilkenin pratikte karşılık bulabilmesi için yerine getirilmesi gereken temel şartları içermektedir. Nitekim şeffaflığın sağlandığı bir ortamda hesap verilebilirlik ilkesinin de işletilmesi kolaylaşacaktır.

3.4. Etkinlik ve Verimlilik

Yönetişimin bir diğer temel ilkesi olan etkinlik ve verimlilik, genel olarak kamu kaynaklarının kullanımında israfın önüne geçilmesi, optimal düzeyde maliyet ve zamanla, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesidir. Etkin ve verimli bir faaliyet gerçekleştirebilmek, belirlenen hedeflere ulaşmak için doğru stratejilerin belirlenmesi ile mümkün olmaktadır. Bunun ön koşulu ise maddi ve beşeri kaynakların doğru zamanda doğru yere yönlendirilmesidir (Dilaveroğlu, 2010:51-52). Etkinlik, bir örgütün belirlenmiş amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşması amacıyla yerine getirdiği faaliyetler neticesinde, planlanan amaç ve hedeflere ne kadar ulaşıldığı konusunda bir derecelendirme yapan performans değerlemesidir. Diğer bir açıdan ise örgütlerin sahip oldukları kaynakları etkin kullanılmasını sağlayacak tedbirlerin alınması, doğru yer ve zamanda kullanılmasını ve israfın önlenmesi gereken bir husus olduğu gibi konuların öncelikli olarak değerlendirilmesidir (Memduhoğlu, 2017:28).

Etkinlik ve verimlilik kavramları anlamları itibariyle farklılıklar barındırmaktadır. Etkinlik daha çok belirlenen hedefler doğrultusunda süreç içerisinde gerçekleştirilen eylemlerin ve faaliyetin sonucunda amaçlara ne kadar ulaşıldığı hususunda ortaya konulan performansla ilgilenmektedir. Verimlilik ise sisteme girdi olarak tanımlanan kaynaklardan en üst düzeyde fayda sağlanmasını, en iyi çıktının alınmasını hedeflemektedir (Akçakaya, 2019:190).

Etkinlik, ekonomik, hukuk ve siyasal alanlarda vurgulanan bir ilke olsa da yönetim bağlamında yaklaşıldığında daha çok karar verme süreçlerinde sorunlara çözüm odaklı yaklaşma ve yol haritası belirleme açısından ele alınmaktadır. Buradan hareketle etkinlik; karşılaşılan sorunları çözme veya elde edilen olumsuz sonuçların zararlarını hafifletme derecesi olarak da görülmektedir. Bu ilkenin yönetim boyutundaki temel yansıması ise; devlet, özel sektör, sivil toplum örgütleri ve vatandaşın yönetimde birlikte rol almalarını öngören geniş bir perspektifi temsil etmektir (Akçakaya, 2019:190).

Geleneksel yönetim anlayışında itibaren günümüze kadar geliştirilen paradigmlar, bu ilkenin önemine vurgu yapmıştır. Fakat her yönetim yaklaşımı etkin ve verimli bir sürecin gerçekleşmesinde farklı noktalara dikkat çekmiş ve yeni uygulamalar önermiştir. Yönetişim modelinde ise etkinlik ve verimliliğin devletin, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin birlikte hareket etmeleri ile sağlanabileceği düşüncesi hâkim olmuştur.

Yönetişim modelinde önerilen ilkeler, daha çok sihirli sözcükler gibi bir etki yaratmış ve iyi bir yönetim anlayışının varlığı bu ilkelere bağlanmıştır. Bu çalışma, bu ilkelerin teorik çerçevede ifade ettikleri anlamlarla yönetim modelinin inşasında başat rol üstlenen aktörlerin uygulama ile bu bakış açısı arasındaki farklılıkları irdelemektedir. Ayrıca kastedilen anlamlarla ideal düzenin tesis edilmesinde etkili olacağı düşünülen bu ilkelerin farklı perspektiflerden değerlendirilmesinin de yönetim düşüncesinde bir yozlaşmaya neden olduğu düşünülmektedir.

4. Yönetişimde Yozlaşma

Yozlaşma kavramı kamu yönetimi özelinde daha çok kamu hizmetlerinin sunumunda nepotizm, siyasi kaygılar gütmeye, rüşvet, irtikâp ve hemşericilik gibi adaletli ve liyakatli yönetim anlayışıyla bağdaşmayan davranışların vuku bulma halleriyle ilişkilendirilir. Bu tür davranışlar, genellikle bürokrasinin tek elden yürütüldüğü ve gizlilik koşullarının sağlanması gereken hallerin dışındaki konularda da varlık gösterdiği durumlarda meydana gelmektedir. Devletin, ekonomik ve sosyal konularda müdahaleci bir tutum sergilemesi yozlaşma ortamının oluşmasında bir etkidir (Yatkın, 2014:581). Aktan, yozlaşmayı “*Siyasal karar alma ve uygulama sürecinde yer alan aktörlerin, yani seçmenlerin, politikacıların, bürokratların, çıkar grubu ve baskı gruplarının özel çıkar sağlama amacıyla yasal ve ahlaki normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmaları*” şeklinde ifade etmektedir (Aktan, 1999:13).

Yönetişim modelinin vurguladığı temel ilkeler, görünürde yozlaşma gibi olumsuz durumların önüne geçme ve daha şeffaf bir yönetim anlayışının tesis edilmesinde takip edilmesi gereken önemli hususlar olarak ifade edilmektedir. Akademik yazında konunun uluslararası bir örgüt tarafından ortaya konduğu ve hayata geçirilmesi için de bazı ilkelerin sahiplenilmesi gerektiği hususunda çalışmalar yapıldığına ilişkin birçok değerlendirmeler yapılmıştır. Dünya Bankası Raporunda yer verilen hususların ve altı çizilen ilkelerin gerçekleşmesi halinde de varılmak istenilen hedef iyi yönetim olarak değerlendirilmiştir. İyi yönetim kavramı daha

önce de ifade edildiği gibi ilk olarak 1989 yılında Dünya Bankası tarafından yayınlanan bir raporda yer verilmiş; raporun yayınlandığı tarihte “*daha az devlet*” düşüncesi giderek yerini “*düzenleyici devlet*” anlayışına bırakmıştır (Avaner, 2005:89). Yirminci yüzyılın sonuna doğru etki alanı çok hızlı bir şekilde genişleyen yönetim, uluslararası örgütlerin de etkisiyle birçok ülkenin gündemine girmiştir.

‘İyi yönetim’ kavramıyla benzeşen bir diğer kavram ‘iyi yönetim’ kavramıdır. Avaner’e göre iyi yönetim kavramına *iyi yönetim* düşüncesi kaynaklık etmektedir. İyi yönetimin, Afrika üzerinde yapılan bir çalışmanın neticesinde hazırlanan rapordan ortaya çıktığını hatırlarsak, iyi yönetim kavramının da İngiliz sömürgesi altındaki Mısır’da valilik yapan Lord Cromer ve Lord Lyod’un görev süreleri boyunca yaşadıkları tecrübeleri gelecek nesillere daha iyi bir yönetim bırakma düşüncesinden hareketle ve belli konularda reformun gerekliliklerinden bahsettikleri eserlerinden ortaya çıkması ciddi bir benzerliktir. Bu benzerliği destekler nitelikte 1815’li yıllarda İngiliz sömürgesi altındaki Mısır’ın gelişmesi ve kalkınmasına yönelik atılan adımların geri planındaki düşünce ile 1980’li yıllarda ilk olarak Afrika’ya yönelik yapılan çalışmalarda altı çizilen hususların bagajında büyük bir farklılık bulunmaması önemli bir ayrıntıdır (Avaner, 2005:90-91). Buradan hareketle yönetim kavramının ortaya çıktığı dönem yakından incelendiğinde, Doğu Blok’unun yıkılması, liberalizmin sonsuz zaferinin ilan edilmesi ve küreselleşmenin artık tartışma götürmeyecek bir gerçek olduğunun kabulü bir arada düşünülmektedir. Yine aynı dönem içerisinde tüm dünya tarafından galibiyeti kabul edilen kapitalist ülkelerin de içine girdiği bunalım neoliberal politikalar adı verilen yeni bir paradigmayla aşılma istenmiş ve bu sürecin baş aktörleri yine İngiltere ve ABD olmuştur (Bayramoğlu, 2002:85-86).

1980 sonrası neoliberal politikaların güçlenmesiyle birlikte gelişmekte olan birçok ülkeye uluslararası örgütler tarafından yapısal uyum programının bir getirisi olan reformları hayata geçirmeleri noktasında tavsiyelerde bulunulmuştur. Bu reformların içerikleri tavsiye niteliğinde olarak gösterilse de, reformlara yönelik direnç gösteren ülkelere karşı Dünya Bankası ve IMF’in ülkelerin kalkınmalarına yönelik ekonomik destek kapsamındaki kredilerini durdurması veya ertelemesi gibi yaptırımların varlığı, uluslararası örgütlerin ve sürecin başat ülkeleri olan Amerika ve İngiltere’nin iyi niyet çerçevesindeki tutumlarını sorgulatmaya yönelik ipucu olmuştur (Zabcı, 2002:152). Dünya Bankası’nın yönetim kavramını geliştirdiği bu süreçte değişimin ve gelişimin kamu yönetiminde olması gerekliliği vurgusu yapılmıştır. Bu nedenle Dünya Bankası, kredilerinin ancak ilgili ülkelere yapılacak kamu yönetimi

reformlarının gerekleŖmesi halinde sağlanabileceği konusunda kararlar almıŖtır (Bayramoğlu, 2018:42).

Yönetişimle neoliberalizm arasındaki temel ilişki, neoliberal düşüncenin hedeflediği siyasi ortamın ancak yönetişimin Ŗeffaflık, katılımcılık, hukuk devleti, hesap verilebilirlik ve etkinlik gibi ilkelerle gerekleŖtirebileceęi inancı üzerine kurulmuŖtur. Görünüşte bu ilkelerin hemen hepsi ideal bir yönetim anlayışının tesisi için gerekli unsurlar olarak kabul edilse de uluslararası kuruluşların bu ilkeleri nasıl yorumladıkları hususu da önem arz etmektedir. Buradan hareketle etkinlik ilkesinin; kamu yönetiminin piyasa merkezli bir anlayışla hareket etmesi, Ŗeffaflık ilkesinin; vatandaştan daha çok özel sektöre ve sermayeye karşı gösterilen bir saydamlık içermesi, hesap verilebilirlik ilkesinin; kamu yönetiminin ulusal denetim mekanizmalarının yanında uluslararası denetim kurumlarınca da denetlenebilmesi, hukuk devleti ilkesinin ise; yine uluslararası sermaye yatırımlarına yönelik faaliyetlerle ilgili ortaya çıkan hukuki problemlerde ulusal yargının değil uluslararası tahkimin yetkili kılınması gibi yorumlamalarla karşılaşılmaktadır (Ataay, 2006:130).

Dünya Bankası raporlarında kamu yönetiminde hayata geçirilecek reformlarda takip edilmesi gereken ilkeler kapsamında yolsuzlukların önlenmesi, politika oluşturma sürecinde kamu ve özel sektör arasında danışma ve iş birliği sürecinin desteklenmesi gibi hususlar öne çıkmıştır. Ancak Dünya Bankası Ŗeffaflık ve bilgilendirme ilkelerine yönelik açıklamalarında uluslararası sermayeye karşı saydam olmanın yanında yerel mevzuatın da daha çok uluslararası sermaye kesimleri için açık ve anlaşılır bir şekilde düzenlenmesinden bahsetmiştir (Güler, 2003:102-103). Diğer bir ilke üzerinden konuya bakıldığında katılımcılığın esas alındığı yönetim modelinde, kamu yönetimi, sivil toplum ve özel sektör gibi aktörlerin etkin rol oynadığı bir yönetim anlayışında söz konusu aktörler arasında bir güç dengesizliği sorunu da oluşacaktır. Buradan hareketle üç ortaklı bir yönetim anlayışı içerisinde sermayenin sahibi olan özel sektör, geniş imkânları ve gücü sayesinde alınacak kararlara ve hayata geçirilecek uygulamalara etki edecektir (Memduhoğlu, 2017:35). Katılımcılık ilkesi çerçevesinde özel sektörün sahip olduğu bu güç diğer bir açıdan değerlendirildiğinde; herhangi bir siyasi sorumluluk üstlenmeyen özel sektör kesiminin kamu politikaları geliştirme evrelerinde söz sahibi olması ve sürece müdahale edebilmesi konusunda ön açıcı bir ilke niteliği taşımaktadır. Bununla birlikte kamu yönetimi ve özel sektör arasındaki doğal yakınlaşmanın yanında özel sektör temsilcilerinin de kendi içlerinde ihdas ettikleri sivil toplum örgütlenmeleri, daha çok emek veren kesimin örgütlendiği alanlara da dâhil olmanın önünü açmıştır. Bu durum yönetim

anlayışının temel aktörlerinden biri olan özel sektörün, devletin ve sivil toplum örgütlenmelerin varlık göstereceği alanlarda da etkili olmasına ortam hazırlamaktadır.

Yönetişim modelinin çok aktörlü bir anlayışla geliştirilmesinden mülahem, demokratik bir biçimde seçimle göreve gelmiş aktörlerin yanında herhangi bir seçim aşamasına tabi olmadan faaliyet gösteren özel sektör kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlenmelerinin karar alma konusundaki etkililiği üzerindeki tartışmalar, yalnızca katılımcılık ilkesinin değil aynı zamanda hesap verilebilirlik ilkesinin de konusudur. Buradan hareketle demokratik yollarla seçilmemiş aktörlerle vatandaşın irade göstermesiyle seçilmiş aktörlerin yönetim sürecine olan etkisinin ölçütü hususu ve yine tarafların sorumluluk ve kabiliyet açısından da değerlendirilmesi, üzerinde düşünülmesi gereken başka bir konudur (Mutlu, 2018:55).

Kamu yönetiminin yeni kamu işletmeciliği anlayışının etkisinde kalarak piyasa merkezli bir anlayışa doğru evrilmesi, yönetim modeline yöneltilen bir eleştiridir. Bu noktadaki temel endişe, kamu yönetiminin önceliği olan kamu yararının düşünülmesi bir kenara bırakılarak piyasa şartlarına göre bir eylem planı içerisinde bulunması ve bu durumda kamu hizmetlerine yönelik düşüncelerde toplumun geneline yönelik ait olma hassasiyetinin azalmasıdır (Memduhoğlu, 2017:35). Kamu yönetiminde yaşanan bu değişim devletin etkililiğini, etkinliğini ve verimliliğini artırma önündeki bir düşüncenin uzantısı olarak değerlendirilse de, 1980 sonrası neoliberal politikaların etkisiyle, esasen devletin daha çok sosyal politikalar bağlamında yapmış olduğu hizmetlere ve harcamalara yönelik bir kısıtlama hedefinin olduğu da açıktır. Bu kısıtlamanın asıl gayesi ise sermayenin bu alanlarda daha çok hareket edebilmesidir. (Zabcı, 2002:162). Dünya Bankasının öngördüğü bu ilkelerin hayata geçirilmesinde kamu yönetimi fonksiyonel açıdan özel sektöre kapılarını açarken diğer taraftan da özel sektörün kendi hedeflerine ulaşmalarını sağlamak adına gerekli altyapıyı tesis etmekte ve bu yapının korunması içinde ihtiyaç duyulan hukuki ve yasal düzenlemeleri de oluşturmaktadır (Güzelsarı, 2004:119). Tüm bu ilkelerin Dünya Bankası tarafından karşılıkları belirlenmesine rağmen 1990'lı yıllardan sonra kalkınma yarışında varlık göstermek isteyen ve krediye ihtiyaç duyan ülkeler kamu yönetimi anlayışlarında diğer ülkelerle benzer reform girişimlerinde bulunmuşlardır. Bu süreçte yine uluslararası örgütler tarafından borçlu ülkelerin hem sosyo-ekonomik ve yönetim anlayışları bağlamındaki değişimleri gözlemlenmiş hem de ilgili ülkelere ait ciddi bilgiler toplanmıştır (Bayramoğlu, 2018:36-37).

Yönetişim düşüncesinin temel çıkış noktasında sivil toplum örgütlenmeleri aracılığıyla bireylerin katılım ve ilgi seviyesini artırarak daha aktif bir toplum oluşturulması düşüncesi

yatmaktadır. Bu düşünceden hareketle devletin esas görevi, hizmet sağlayıcı rolünden ayrılarak daha çok toplumu meydana getiren bireyleri aktifleştirmek, onlara yetki vermektir. Böylelikle vatandaşın yalnızca belirlenmiş kurallar çerçevesinde hareket eden bireyler olmak yerine ödev ve sorumluluk üstlenen bireyler olması da sağlanacaktır (Özer, 2015:227). Bu sebeple yönetim modeli gerçekleştirilirken siyasal partiler ve aktörler arasında meydana gelebilecek bir kriz anında toplumsal düzenin devamının sağlanmasında sivil toplum örgütlenmelerine görev düşeceği hususunun altı çizilmektedir. Bununla birlikte yalnız kriz anında değil genel olarak temsili demokrasinin boşluklarının doldurulmasında ve katılımcı bir demokratik ortamın ihdas edilmesinde yine yönetimin temel aktörlerinden biri olan sivil topluma büyük görevler düşmektedir (Ataay, 2006:137).

Kavramsal olarak birçok açıdan değerlendirilen ve çeşitli tanımlamaları yapılan yönetimin temel vurgusu, yönetimi kapsayan ve dikey hiyerarşinin yerine yatay bir heterarşi modelini ön plana çıkaran bir anlayışa sahip olmasıdır. Buradan hareketle devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında kurulacak bir iş birliği çerçevesinde yetki ve sorumluluk alanları belirlenmiş faaliyetlerin ortaya konulması yönetimin işlerlik kazandığını gösteren temel ölçütlerden biridir. Yönetimle ilgili olarak belirlenen ilkeler doğrultusunda faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ve süreçte yer alan her bir aktörün sorumluluklarını yerine getirmeleri ise iyi yönetimin sağlanmasındaki temel ölçütlerden biridir. Yönetim sürecinin varlığından ve başarılı bir şekilde işlerliğinden söz edebilmek için model kapsamında belirlenen üç temel aktörün aynı masada birleşmesi yeterli olmamakla birlikte herhangi birinin pratikte varlık göster(e)memesi dahi yozlaşmanın baş gösterdiğine işaret edebilmektedir. Çünkü yönetim modelinin ortaya çıkış gayesi, belli bir zümrenin yönetimde söz sahibi olmasının terk edilip onun yerine toplumun geneline yayılan bir katılımı kararların alınmasının sağlanmasıdır.

Yönetim ayrıca demokrasinin kurumsallaştığı ülkelerde görece daha iyi işlerlik gösterirken; kırılğan devlet özelliği gösteren ülkelerde önemli bir sorun teşkil etmektedir. Kurumsallaşmanın yaşanmadığı, karar verme sürecinin atıl kaldığı ve sağlıksız işlediği, otoritenin tesis edilmediği, vatandaş nezdinden meşruiyetin kabul edilmediği devlet üzerinde etkili olmamaktadır. Bu tür ülkelerde devletin teritoryal egemenlik sahası içerisindeki konumunu güçlendirmek ya da üzerinde yaşadığı devletten ayrılarak kendi güdümünde yöneteceği başka bir yaşam alanı tesis etmek istemektedirler. Bu nedenle yönetimin başarısız devletler nezdinde ne kadar ideal bir yönetim biçimini yansıttığı tartışmalıdır. Dolayısıyla yönetim başarısız devletler için tek başına yeterli bir anlayış oluşturmamaktadır. Yönetim yanında güçlü bir demokrasiye, ekonomik kalkınmaya, gelişime, refah ortamının teminine ve

her şeyden önemlisi; kamu hizmetlerinin toplumda değer yaratacak şekilde, kamu değeri inşa ederek sunmaya ihtiyaç duyulmaktadır.

Yönetişim modelinin ortaya çıktığı zaman diliminde kavrama yüklenen anlam ile günümüzdeki anlamı tam olarak birbirini karşılamamaktadır. Sosyal bilimlerin birçok alanında, kavramlarla, uygulamalarla ve yaklaşımlarla kurulan ilk temas daha çok iyi niyet çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu durum karşılaşılan “yeni”nin belirli bir ölçümlere tabi tutulmadan kabul edilmesine neden olmaktadır. Konu hakkında yapılmamış teorik çalışmalar, zamanla pratik uygulamalarla bir tecrübeye dönüşmektedir. Yönetişim modeli de bu duruma iyi bir örnek olarak verilebilir. Türkiye’de, özellikle 1980 sonrası dönemde birçok alanda gelişme kat etmek ve hızla gelişen ve değişen dünyaya ayak uydurabilmek için Batı merkezli ithal kavramalara yönelik sindirimsiz bir reaksiyon geliştirilmiştir. Buradan hareketle tarihi çok eskilere dayan bir devlet geleneğine sahip olan Türkiye’de, kökleri derinlerde olan bir yönetim anlayışına yapılan her bir ekleme çok yönlü aşamalardan geçirildikten sonra uygulamaya konulmalıdır. Bu aşamalar, yönetimle ilişkili olan birçok bilim dalının dâhil olduğu çalışmaların yanında toplumu meydana getiren unsurların arasındaki bağı güçlendirici değerlerin sorgulanmasından meydana getirilmelidir.

5. Yozlaşmaya Alternatif Arayışlar: Kamu Değeri Yaklaşımı

Kamusal değer, kamu yararı ve kamusal alan gibi kavramlar Antik Yunan’dan itibaren siyaset felsefesinde tartışılan konular arasında olsa da kamu yönetimi alanında kamusal değer tartışmalarını bir kitapla ele alan ilk kişi Mark Moore olmuştur. Mark Moore, 1995 yılında kamu yönetimi üzerine “Kamusal Değer Yaratmak: Devlette Stratejik Yönetim” adında bir kitap yayınlamıştır. Moore, kitabında kamu yöneticilerinin karşılaştıkları stratejik zorlukları ve karmaşık seçimleri anlamalarına yönelik kavramsal bir çerçeve çizmeyi amaçlamıştır (Benington ve Moore, 2011:1).

Moore, kitabında toplumsal faydayı ölçmeye yönelik “kamu değeri” kavramını ortaya atmıştır. Bu kavramın anlaşılmasına yönelik olarak kitabının ilk kısmında bir kasaba kütüphanecisi ve Latchkey çocuklarının hikayelerine yer vermiştir. Hikâyede, okul saatlerinden sonra kütüphanede vakit geçiren çocukların genellikle çalışan anne babaya sahip oldukları ve kütüphanenin okul sonrası bir kreş olarak görülmeye başlamasından kütüphane çalışanlarının duyduğu rahatsızlık dile getirilmiştir. Daha sonra kütüphane memurunun bu durumu artı bir

değere dönüştürme çabaları neticesinde yapmış olduğu faaliyetlere yer verilmiştir. Çocukların okul sonrasında kütüphanede yalnızca kitap okuyarak değil; aynı zamanda okul sonrası kulüplerin, çocuk odalarının ve konserlerin olduğu bir mekânda daha çok olanaklara sahip bir şekilde vakit geçirdikleri anlatılmıştır. Moore, kütüphaneci örneğiyle kütüphaneyi yalnızca kitapların muhafaza edildiği bir mekân olarak değerlendirmemiştir. Kütüphaneyi kitapların bulunduğu, kayıtları tutulan ve ödünç verilen kitapların takip edildiği bir mekân olmanın ötesinde ele almıştır. Böylelikle kütüphaneye giden ve kitap okuyan çocukların sayısının arttığını ve bu durumun topluma pozitif bir şekilde yansıdığını ifade etmiştir. Bu nedenle Moore'a göre kütüphaneci, kamusal bir değer yaratmıştır (1995:13-16).

Kamu değeri yaklaşımına göre kamu örgütlerinin faaliyetlerini devam ettirme ve değer üretme alanlarını genişletmeye yönelik mali kaynaklarını artırmanın yanında kamu örgütlerinin kuruluş amaçlarında kamusal bir değer üretme konusunda da hedeflerinin olup olmadığı etraflıca değerlendirilmelidir. Özel sektörün varlık amacının kâr maksimizasyonu olduğu gerçeğinin yanında kamu örgütlerinin varlık amacı yeniden sorgulanmalıdır (Köseoğlu ve Tuncer, 2014:151). Kamu örgütleri, her faaliyetinde devletin sahip olduğu kaynakları kullanarak bir değer üretmektedir. Moore, bu konuda kamu örgütlerinin özel sektör anlayışına benzer şekilde kaynakların değer üretimini maksimize etmek için en uygun şekilde kullanılması gerektiğini ifade etmektedir. Söz konusu değer, özel sektörün kâr anlayışından öte vatandaşın beklentileri, istekleri, faydaları ve çıkarlarını gözeten unsurlardan oluşmaktadır (Parlak ve Gençosman, 2020:320).

Kamu değeri hakkındaki düşünceler, 1990'lı yıllardaki neoliberal söylemlerin çok daha ötesine geçerek devletin, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin rolleri hakkında uluslararası alandaki ekonomik, ekolojik ve sosyal değişim tartışmalarının başında gelmektedir. (Benington ve Moore, 2011:1). Kamu değeri; yönetimde uzmanlaşmayı esas alan bakış açısı ve örgütlenme biçimi olarak bürokrasiyi benimseyen geleneksel kamu yönetimi anlayışıyla; özel sektörün yönetim anlayışının kamu yönetimine yansıtılması suretiyle daha az bürokrasi, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik gibi kriterlerden hareketle devlete daha sınırlı bir rol biçen yeni kamu yönetimi yaklaşımı arasındaki çıkmazlara yönelik yeni öneri ve görüşler getiren bir yaklaşımdır. Buradan hareketle kamu değeri yaklaşımının geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ve yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının ortaya koyduğu kamu yönetimi düşüncesini ve kamu politikasının uygulanmasına yönelik ilkeleri dengelemek gibi bir temelden inşa edildiği ifade edilebilir (Özer ve İrdem, 2020:342).

Kamu değeri yaklaşımı, vatandaşların kamu politikalarına yönelik karar verme ve uygulama aşamasında pasif olduklarını vurgulamaktadır. Buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin esas muhatabı olan vatandaşa verilen rolün zayıf olması yaklaşımın ilgilendiği diğer bir konudur. Moore, kamu değeri yaklaşımı ile ilgili olarak kamu politikalarının üretilme ve kamu hizmetlerinin sunulma aşamalarında kamu örgütlerinin, elindeki kaynakların vatandaşların talepleri, tatmin düzeyi ve değer verdiği şeyler dikkate alınarak kullanılmasının önemine dikkat çekmiştir (Özer ve İrdem, 2020:348). Bu konuya ilişkin günümüzde bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, iletişim ağlarının güçlenmesi ve sosyal medya kullanımının artması gibi hususların vatandaşların katılımını olumlu yönde etkilediği de düşünölmelidir. Bu nedenle kamu politikalarının üretilmesi ve uygulanması aşamalarında paydaşların katılım yollarının artması kamu değeri üretiminin hızlandırılması ve kolaylaşması konusunda olumlu etkiler sağlamaktadır.

Kamu değeri üretme noktasında sorumluluk yalnızca kamu yöneticilerine yüklenmemelidir. Zira kamu yöneticilerin başat konumda olduğu bir süreçte kamu değeri yaklaşımının amacına ulaşması beklenemez. Kamu değeri üretiminde devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütlerini yönetim modeli kapsamında varlık göstermesinin yanı sıra vatandaşların bireysel anlamda da katkı sağlamları gerekmektedir. İngiltere'de farklı hükümetler tarafından ilki 1970 ve sonuncusu 2011 yılında yayımlanan beş farklı beyaz kitabın ilk ikisi daha çok idareyi iyileştirmeye yönelik konuları içermektedir. Bununla birlikte üçüncü kitapta; vatandaşa yönelik sunulan kamu hizmetlerinde bir standart geliştirme, dördüncü kitapta; sektörler arası iş birliğini önemseyen bir yapının oluşturulması ve sonuncu kitapta ise; vatandaşlara rol ve güç verilmesi, farklı sektörlerin kamu hizmetlerinin sunumunda varlık gösterebilmesi ve yerleşmenin önemsenmesi gibi hususlara değinilmiştir (Karkın, 2015:254).

Bununla birlikte kamu değerinin bir diğer boyutu da yönetişimin politika ve uygulama ağları yaklaşımlarını harmanlayan ağ yönetişimi ile ilgilidir (Köseoğlu ve Tuncer, 2014:159). Colins'e göre kamu değeri, kamu örgütleri ile özel sektörün iş birliğinden çok kamu hizmetini sunan ve faydalananların kamu kurumunu değer üretmek için iş birliği yaptıkları bir ağ yönetişim türüdür (Köseoğlu ve Tuncer, 2014:154). Kamu değeri, kamu örgütlerinde görev yapan yöneticilerini kamu hizmetlerine ilişkin hedef ve amaç kapsamında daha kapsamlı düşünmeye sevk etmektedir. Vatandaşın önemli gördüğü ve değer verdiği hususları dikkate alarak kamu hizmetlerinin sağlanmasında meşru zeminde etkili olmanın yollarını aramak bu yaklaşım çerçevesinde kamu yöneticisinin sorumluluğundadır. Bununla birlikte toplumda farklı kesimler arasında farklı öncelikler olması nedeniyle kamu değerinin belirlenmesine- yani

bireysel çıkarlardan ziyade kolektif tercihlerin ifadesi sonucunda belirlenecek olan neyin değerli olduğunun saptanmasına- ilişkin birtakım sorunlarla karşılaşılabilir (Özer ve İrdem, 2020:356). Bu durumda farklı öncelikleri olan kesimlerin bir araya getirilmesi ve ortak paydada buluşturulması için çalışmalar yapmak da bir değer üretmektir.

Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımlarında vatandaş ve yönetim arasındaki ilişkinin güçlendirilmesine yönelik çalışmalar sınırlı olmuştur. Keza hatırlanacağı üzere yeni kamu yönetimi yaklaşımında vatandaş odaklı bir anlayıştan ziyade müşteri odaklı bir bakış açısı hâkimdir. Kamu değeri yaklaşımı açısından değerlendirildiğinde ise yönetimle vatandaş arasında daha çok ilişkiye açık bir sürecin tesis edilme amacı olduğunu ifade edebiliriz. Kamu yöneticilerinin, kamu değeri üretmek amacıyla, vatandaşların taleplerine yönelik bir yönetim şekli ortaya koyma çabası, belli bir grubun veya düşüncenin çıkarları doğrultusunda değil çok daha geniş bir kitlenin menfaatlerini gözetmektedir. Kamu değeri yaklaşımı, vatandaşları karar süreçlerinde aktif bir rol alma konusunda teşvik ederken, kamu yöneticilerini de vatandaşı daha iyi anlayabilme konusunda motive etmektedir (Gençosman, 2018:50).

Yönetişim modelinde yaşanan yozlaşmanın bir boyutu süreçte yer alan aktörlerin sınırlarında bir belirsizlik olması ve daha da önemlisi sivil toplum örgütlerinin devlet ve özel sektör örgütlerinin yanında daha zayıf bir konumda olmasından kaynaklanmaktadır. Bu noktada vatandaşların talep ve beklentileri konusunda çalışmalar yapan ve ilgili kurumlara bu çalışmalarla ilgili olarak bilgi veren sivil toplum örgütlerinin varlık gösterdikleri zemin güçlendirilmelidir. Özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumunda her geçen gün daha çok varlık göstermesi ve özel sektör temsilcilerinin de kendi içinde sivil toplum örgütleri formatında birlikler kurması (vakıf, dernek vb), yönetişim modelinin esas aktörleri arasında bir karmaşaya sebep olmaktadır. Örneğin özel sektörde faaliyet gösteren aktörlerin kâr odaklı birer organizasyon olarak faaliyet göstermelerinin yanında aynı zamanda sivil toplum örgütleri kapsamında da örgütlendiği görülmektedir. Bu durumda yönetişimin başat aktörü olan devlet sistemdeki yerini korurken özel sektör, sivil toplum örgütünün alanını kısmen daraltmaktadır. Hal böyle iken kamu yöneticilerinin kamu değeri yaklaşımından hareketle örgütlerinin varlık amacı olan vatandaşa hizmet boyutundaki misyonlarını yeniden gözden geçirmek suretiyle, örgütsel ve maddi kaynak bağlamında büyümekten ziyade değer üretmede etkin konuma gelecek yollar aramaları gerekmektedir.

Kamu değeri yaklaşımı genel olarak toplumu meydana getiren bireyler arasında bir ortak nokta tesis etme amacına hizmet etse de yine topluma yönelik sunulan kamu hizmetlerinin zaman, mekân ve nedensellik bağlamında belirleyicisi olanlar kamu yöneticileridir. Buradan hareketle siyasetçiler ve kamu yöneticileri, kamu değeri üretme noktasında en uygun yönetim biçimini ve kamu hizmetlerine yönelik kullanılacak kaynaklar konusunda mutabık oldukları bir anlayışı tesis etmek durumundadırlar (Erten, 2021:112). Kamu yöneticilerin daha çok kültürel kodlara hâkim olan, toplumsal değerleri benimsemiş ve geçmişle gelecek arasında bağlar kurabilen basiretli kişilerden oluşması önem arz etmektedir.

Sonuç

Yönetişim, kamu yönetimi kapsamında değerlendirdiğinde toplumun her bir üyesini ilgilendiren hususlarda kamu politikaları üretme, karar alma ve belli sorunların çözümünde devletin, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin aynı masa etrafında birleşmesidir. Yönetişimin sacayağını oluşturan bu üç temel aktör, her bir faaliyetin planlama sürecinden değerlendirme sürecine kadar olan her aşamada ilgili aktörlerin temsilcileri aracılığıyla varlık göstermektedir.

Yönetişim modelinin “iyi” sıfatını alabilmesi bazı uluslararası örgütler tarafından hazırlanan raporlarda yer verilen ilkelere bağlı kalmakla ilişkilendirilmiştir. Bu ilkeler, daha çok sihirli sözcükler gibi bir etki yaratmış ve iyi bir yönetim anlayışının varlığı bu ilkelere bağlanmıştır. Yönetişim modeli bu ilkeler kapsamında değerlendirildiğinde ideal bir yönetim anlayışının tesis edilebileceği ve böylece toplumsal barışın da sağlanabileceği hususunda düşünceler ortaya çıkmaktadır. Akademik yazında karşılaşılan bu ilkelere dair bazı yorumlamalar her ne kadar ulaşılması gereken hedefler olarak gösterilse de, konu bir başka açıdan değerlendirildiğinde, uluslararası örgütlerin devletler nezdinde yönetim modelini tavsiye ederek küresel ölçekte tek elden yürütülen devasa bir yönetim anlayışı planlamaları ile karşılaşılmaktadır.

Yönetişimin temel ilkelerinin görünürde yozlaşma gibi olumsuz durumların önüne geçilmesinde ve daha şeffaf bir yönetim anlayışının tesis edilmesinde etkili olacağı düşünülmüştür. Bununla birlikte yönetim modelinin ortaya çıktığı süreçte kavrama yüklenen anlam ile günümüzdeki anlamı tam olarak birbirini karşılamamaktadır. 20. yüzyılın sonlarında dünyanın içinde bulunduğu durumdan dolayı birçok ülke gibi Türkiye’de Batı merkezli reform çalışmaları ve tavsiye niteliğindeki önerilere kayıtsız kalamamıştır. Yönetişim modeli, küreselleşme olgusuyla ivme kazanan neoliberal politikaların Türk kamu yönetimi

üzerindeki etkisiyle Türkiye'nin de gündemine girmiştir. Esasen Türk yönetim anlayışında, yönetişimin temel sacayaklarından biri olan istişare ve ortak akıl yürütme hususu üzerine vurgular yapılsa da 1980 sonrası ortaya konan birçok modern kavram geçmişin izlerini takip etme konusunda geleneksel devlet düşüncesini yaya bırakmıştır. Bu durumun temel sebebi ise değişimin ve dönüşümün hızının, gelişim için yaşanması gerekli olan sürecin önüne geçmesidir.

Yönetim alanında yaşanacak gelişimlerin başarılı olabilmesi için değişim ve dönüşüm yaşanan alanların irdelenmesi, tarihsel bağlarla birlikte değerlendirilip sindirilmesiyle mümkün olacaktır. Buradan hareketle yönetişim modelinin gerekli ön çalışmalar yapılmaksızın kamu yönetimin gündemine girmesi, daha sonra yaşanan sorunların ortaya çıkmasında önemli bir yer teşkil etmektedir. Bu durum zamanla yozlaşmaya neden olarak sorunların çözümü için takip edilen yöntemler zincirleme bir şekilde başka sorunları beraberinde getirmektedir. Bu yüzden yönetişim düşüncesinin ortaya çıktığı süreçte hedeflenen nokta ile bugün itibarıyla gelinen nokta arasındaki farklılığın ortadan kalkması için kamu değeri yaklaşımı bir çözüm olarak değerlendirilebilir.

Kamu değeri yaklaşımı, kamu hizmetlerinin asıl hedefinde vatandaşların bulunduğunu, buna bağlı olarak da üretilen kamu politikalarında vatandaşların aktif rol alması gerektiğinden hareket etmektedir. Kamu değeri kavramının ortaya çıkmasında başat rol oynayan Moore, kamu değeri yaklaşımı ile ilgili olarak kamu politikalarının üretilme ve kamu hizmetlerinin sunulma aşamalarında kamu örgütlerinin, eldeki kaynakların vatandaşların talepleri, tatmin düzeyi ve değer verdiği şeyler dikkate alınarak kullanılmasının önemine dikkat çekmiştir.

Kamu değeri yaklaşımı, yönetişim modelinde varlık göstermesi hedeflenen devlet, özel sektör ve sivil toplum aktörleri olmasına rağmen vatandaşın devlet ve özel sektör karşısında geri planda kaldığı düşüncesiyle ortaya çıkan belirsizliğe tepki niteliği taşımaktadır. Daha açık bir ifadeyle, devletin ve özel sektörün önceliklerinin vatandaşın talep ve beklentilerinin önüne geçmesi durumunda yönetişim modelinin varlık amacını esasında sorgulamaktadır.

Türk yönetim geleneğinde hâkim görüşlerden biri olan “*insanı yaşat ki devlet yaşasın!*” düşüncesi, kamu değeri yaklaşımı ile ilişkilendirilebilir. Devletin uzun süre var olması ve toplumsal yaşamın sağlıklı bir şekilde tesis edilmesini “insanı yaşatma” unsuruna bağlayan yönetim geleneğimiz, bugün karşımıza çıkan kamu değeri yaklaşımını anlama, irdeleme ve doğru bir şekilde uygulama konusunda bize ışık tutacaktır.

Kaynakça

- Akçakaya, M. (2019). Yönetişim, M. A. Özer, M. Akçakaya, H. Yaylı, N. Y. Batmaz içinde, *Kamu Yönetimi Modern (Yapı Süreçler)*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aktan, C. C. (1999). *Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru 3- Siyasal Ahlak*, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları.
- Ataay, F. (2006). “Yönetişim ve Sivil Toplum”, *Memleket: Siyaset-Yönetim Dergisi*, Sayı:1, s 123-142.
- Avaner, T. (2005). “Kolonyalist Bir Kavram: İyi Yönetim”, *Genel-İş Emek Araştırma Dergisi*, Sayı 2, s 89-100.
- Bayansar, R. (2020). *Türk Kamu Yönetimine Neoliberal Politikaların Etkisi: Kamu Özel Ortaklığı*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Bayramoğlu, S. (2002). “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, *Praksis*, 7 Yaz, s 85-116.
- Bayramoğlu, S. (2018). *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Benington, J. ve Moore, M. H. (2011). *Public Value: Theory & Practice*, New York: Palgrave Macmillian.
- Çukurçayır, A. (2014). “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, M. Acar & H. Özgür içinde *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Dilaveroğlu, A. (2020), “Yönetişim İlkeleri ve Yerel Yönetimler Mevzuatına Yansımaları”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 19, Sayı: 37, s 45-63
- DPT (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara.
- Eken, M. (1994). “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 2, s 25-54.
- Ergun, T. (2014). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ed. Seriyeye Sezen, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Erten, Ş. (2021). “Kamu Değeri: Tanımı ve Ölçülmesi Üzerine Bir İnceleme”, *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, s 104-125.
- Eryılmaz, B. (2016), *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fidan, Y. (2011). “Yönetimden Yönetişime: Kavramsal Bir Bakış”, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, s 5-10.
- Gaudin, J. P. (1998). “Modern Governance, Yesterday and Today: Some Clarifications to be Gained From French Government Policies”, *International Social Science Journal*, No 155, s 47-55.

- Genç, F. N. (2012), *Yönetişim, Yönetime Katılma ve Farklı Katılım Türleri*. F.N. Genç içinde, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi*, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gençosman, F (2018). *Kamu Değeri Yönetimi Bağlamında Kamu Özel Ortaklıkları*, *Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa.
- Güler, B. A. (2003). “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, 9 Kış-Bahar, s 93-116.
- Güzelsarı, S. (2003). “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, s 17-34.
- Güzelsarı, S. (2004). *Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*. M. Kemal Öktem & Uğur Ömürgönülşen içinde, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Kalfa, C. ve Ataay, F. (2008). “Yönetişim: Devlet-Toplum ilişkilerinde Yeni Bir Aşama”, *Ç. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 17, Sayı 3, s.229-240.
- Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Devlet Planlama Teşkilatı,2007.
- Karkın, N. (2015). *Kamu Değeri Kavramı ve Kamu Değeri Yönetiminin Kamu Yönetimi Bağlamındaki Yeri*. Özer Köseoğlu & M. Zahid Sobacı içinde, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, Bursa: Dora Yayınları.
- Keohane, R. O. (2004). *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Taylor&Francis e-Library.
- Keohane, R. O. ve Nye, J. S. (2004). *Governance in a Globalizing World*. R. O. Keohane içinde, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Taylor&Francis e-Library.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance; New Government-Society Interactions*, Londra: Sage Publications.
- Korkmaz, H. (2020). *İyi Yönetişim ve İnsani Kalkınma: Afrika Ülkeleri Örneği*, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kayseri.
- Köseoğlu, Ö. ve Tuncer, A. (2014). “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değeri: Kavramsal ve Kuramsal Açından Bir Tartışma”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 12, Sayı 24, s 145-170.
- Marshall, G. (2009). *Sosyoloji Sözlüğü*, Çev. Osman Akınhay, Derya Kömürcü, Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Memduhoğlu, H. B. (2017). *Yönetim Düşüncesinin Evrimi ve Yönetişim*, H. B. Memduhoğlu & K. Yılmaz içinde, *Yönetimde Yeni Yaklaşımlar*, Ankara: Pegem Akademi Yayınları.
- Minnie, A. J. (2011). *Critical Success factors for Public-Private Partnerships in South Africa*, Stellenbosch University, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kuzey Afrika.

- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, London: Harvard University Press.
- Mutlu, S. (2018). Yönetişim Aktörü olarak Avrupa Kent Ağları: Türk Belediyelerinin Eurocities Deneyimi, *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government, How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume Books.
- Orhan, G. ve Yalçın, L. (2015). Ağlar, Yönetişim ve Ağ Yönetişimi: Tarihsel ve Kavramsal Bir Değerlendirme. Özer Köseoğlu & Mehmet Zahid Sobacı içinde, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları*, Bursa: Dora Yayınları.
- Övgün, B. (2010). Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, Doktora Tezi, Ankara.
- Özer, M. A. ve Yayman, H. (2009). “Klasik Yönetim Düşüncesinden Bir Sapma: Yönetişim, Dönüşüm ve 3. Dünya Bakışı”, *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, s.88-112.
- Özer, M. A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. ve İrdem, İ. (2020). *Çıkmazları Karşısında Bürokrasi ve Ötesi*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Parlak, B. ve Gençosman, F. (2020). “Kamu Değeri Yönetimi: Uygulamaya Yönelik Bir Yöntem Önerisi”, *İktisadi, İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, Cilt 5, Sayı 13, s318-330.
- Rhodes, R.A.W. (1996), “The New Governance: Governing Without Government”, *Political Studies*, XLIV, s 652-667.
- Sobacı, M. Z. (2007). “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler” *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, s 219-235.
- Stoker, G. (1998). “Governance as Theory: Five propositions”, *International Social Science Journal*, 50, 15-24.
- Yatkın, A. (2014). Yab-Zor, *Kamu ve Özel Sektör Yönetimi İçin Yönetim Sözlüğü*, Ed. M. Akif Özer, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Yüksel, M. (2000). “Yönetişim Kavramı Üzerine”, *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt 58, Sayı 3, s.145-159.
- Zabcı, F. Ç. (2002). “Dünya Bankası’nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 57, Sayı 3, s 151-179.