

YÖNETİŞİM ÜZERİNE NOTLAR

Dr. M. Akif ÖZER*

GİRİŞ

Günümüzde tüm dünyada hemen hemen her alanda çok yönlü bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu süreç sınıflandırıldığında; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden post modernist düşünceye (Tekeli, 1996:49) geçişlerin olduğu bir tablo ile karşılaşılmaktadır.

Bu çok yönlü dönüşüm süreci, yönetimi meşru ve yapılabılır kılan koşulları aşındırmakta, bu aşındırma süreci ise yönetimi ortadan kaldırmaya da yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ayrıca bu süreçte devlet giderek artan ve karmaşıklaşan taleplere yanıt vermekte zorlanmaktadır (Yüksel, 2000:149). Böyle bir ortamda yönetimde başarısızlık sorunlarıyla ve bu sorunların ortaya çıkmasına neden olan “yönetemeyen” sistemlerle yüz yüze gelinmektedir.

Yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm sürecinde artık uzaklık, insanlar arası ilişkilerde belirleyiciliğini önemli ölçüde yitirmiştir. İlişki ağlarının geliştiği bir dünyada kurulan denetimler, toplumsal bağlılıkları oluşturmada tek başına yeterli olamamaktadır. İlişki ağları üzerinde yeni kimlikler oluşmakta ve yurttaş kavramının yanında çağdaş kavramı da gelişmeye başlamaktadır. Çok çeşitli ilişki ağları içindeki insanlar, tek kimlikli olmaktan çıkmakta ve çok kimlikli hale gelmektedirler (Tekeli, 1996:50).

Doğal olarak bu ortam genel olarak yönetim disiplini de doğrudan etkilemektedir. Disiplinde 1970’lerde “Kamu Yönetimi”, 1980’lerde “Kamu Politikası ve Yönetimi”, 1990’larda ise, yaşanan bu hızlı değişim sürecinin sonucu olarak “Yönetişim” ismi hakim olmaya başlamıştır (Dunsire, 1995:34). Bu dönemde artan küreselleşme ile birlikte dünya ölçeğinde ortaya çıkan fırsatlar ve sorunlar arasında denge noktasının bulunmasının devletin yeni görevlerinin başında gelmesi gerektiği, bu görevin etkin şekilde yerine getirilebilmesinin ise ancak iyi bir yönetişim yapısının kurulması ile mümkün olabileceği, artık her yerde dile getirilmektedir.

* Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü (ozero@gazi.edu.tr)

Son dönemin popüler kamu yönetimi akımı olan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesi kapsamında önemli bir yeri olan yönetim, YKY'nin kamu sektörüne rekabeti getirmesi ile birlikte gelişme seyrini daha da hızlandırmıştır. Rekabetsiz ortamda kamu sektörü yönetim stillerini değiştirmenin mümkün olmadığı herkes tarafından kabul edilmektedir. Bugünkü geçerli yönetim tarzı, rekabetle çok bağımlı değildir (Peters-Pierre, 1998:228).

Artık önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plâna alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir yöne doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirecek, çok aktörlü, yerel, ağsal ilişkiler içinde iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışına geçilmektedir. Bu özellikleriyle yönetim siyasal ve ekonomik gücün daha yaygın dağılımını da içermektedir (Tekeli, 1996:51). Bundan dolayı rekabetten çok kamu kuruluşları ile özel sektör kaynaklarının karışımını öngörmekte ve hizmet üretimi ve dağıtımını için alternatif yöntemler gündeme getirmektedir.

a) Tanım ve Kavramsal Çerçeve

Yönetişim, bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen (Bozkurt vd., 1998:274) olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımın yanında kavramın içeriğinin çok farklı şekilde belirlendiği de görülmektedir. Ancak genel kabul gören tanımında yönetim, ayrımı bulanık olan kamu kuruluşları ve özel sektör arasındaki sınırlarda gelişen yönetim tarzlarını göstermekte (Stoker, 1998:17) ve yönetimin daha iyi yönetebilmek amacıyla yeniden yapılandırılmasına (Stoker, 1998:18) vurgu yapmaktadır.

Yönetişim birbirine bağlı olan pozisyonların ve çatışan, karşıt çıkarları olan aktörlerin oluşturduğu, farklı ağsal yapıları koordine eden bir süreç olarak da görülmektedir (Cope vd., 1997:447). Çünkü yönetim, toplumdaki aktörlere ortaklar olarak bakmakta ve toplumdaki ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan bir yönlendirme ve denetleme kalıbı olarak görülmektedir. Bu nedenle yönetim değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı bir süreçtir (Tekeli, 1996:52-53).

Yönetişim bu şekilde yönetmekten kaynaklanan, ancak aynı zamanda onun çok ötesinde yer alan bir dizi aktörün ve kurumun varlığına işaret

etmektedir. Bu bakış açısına göre yönetme sistemine ilişkin anayasal veya formel hukuksal anlayışlar hem sınırlıdır hem de yanlış yönlendiricidir (Yüksel, 2000:149). Bundan dolayı yönetim, kamu yönetiminde siyaset/yönetim ayrımının sona ermesinin bir sonucu olarak görülmektedir. Çünkü yönetim toplumu hem yönetsel hem de politik süreçte etkileşimde bulunmaktadır.

Yönetişim terim olarak ilk kez Kuzey Avrupa'da, ardından da bütün dünyada kullanılmaya başlanmıştır. Terimin kökeni 16. yüzyıla kadar götürülebilmektedir. Özellikle 17. yüzyılda Fransa'da hükümeti sivil toplumla uzlaştırmaya ya da kombine etmeye çalışan bir yaklaşımdan esinlendiği belirtilmektedir (Yüksel, 2000:147).

Terimin olgunlaşması ise İngiltere'de olmuştur. Ülkede ilk olarak yönetim, İngiliz modelinde klâsik Westminster modeline meydan okuma şeklinde doğmuştur. Bu modelde, parlamento üstünlüğü, güçlü kabine hükümeti sistemi ve seçimler aracılığıyla sağlanan sorumluluk sistemi söz konusudur. Hakim unsur bakanlık sorumluluğu çerçevesinde üniter devletin yönetilmesidir (Stoker, 1998:21-22). Yönetişim ise klâsik bu yapılanmaya karşı çıkmakta ve mevcut sorunları bu yapının olumsuzluklarına bağlamaktadır.

Günümüzde ise terimin, 1980'li yıllarda Latin Amerika'da belirginleşen demokratikleşme dalgasıyla ve bu dalganın 1990'lardan itibaren Afrika'da yayılmasıyla, dünya genelinde gelişiminin arttığı görülmektedir. Bu dönemde neoliberal kuramcılar, daha inşacı ve politik bir yaklaşım benimseyerek yönetim modeli ve kavramı üzerinde odaklaşmaya başlamışlardır (Yüksel, 2000:153).

Bu süreçte Dünya Bankası da Afrika ülkeleri için kullandığı yönetim kavramı ile, bu ülkelerin kalkınmasını ve yönetimini, devleti ya da kamu yönetimini aşan bir fenomen olarak görmüştür (Şaylan, 2000:20). Ancak bu ortamda, tüm dünyada; politikanın giderek karmaşıklaşması ve bağımlılıkların artmasından dolayı geniş bilgi ve perspektife duyulan ihtiyaç, bilgi toplumunun artan ihtiyaçlarını karşılamak ve daha iyi bir bilgi yönetimi sağlamak, vatandaş politikası oluşturma sürecine dahil ederek, görüşlerinin dikkate alınması yönündeki beklentilerini karşılamak ve devlete kamunun güvenini sağlamak, daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik yönündeki talepleri karşılamak ve farklı çıkarlar arasında aracılık ederek geniş bir uzlaşmaya varmak için duyulan ihtiyaçlara (Maliye Bak., 2003:34) cevap verebilmek gibi nedenlerden dolayı yönetim hızlı bir şekilde yayılmıştır.

Yönetişim BM tarafından da “bir ülkenin her düzeyindeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı şeklinde tanımlanmaktadır (HABİTAT II, 2000:1). Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası örgütler de bu tanıma katılarak, gelişmekte olan ülkelerin hem neo-liberal ekonomik politikaları, hem de yönetim modelini benimsemeleri gerektiğini savunmuşlar ve yönetilebilirlik sorununa ilgi göstermişlerdir. Yönetişimin neo-liberal politikaların gerçekleşmesini sağlayabilecek uygun bir araç olacağını düşünmüşler (Yüksel, 2000:154) ve terime gelişme paradigması çerçevesinde etkinlik ve verimlilikle ilgili nitelikler yüklemişlerdir.

Aslında yönetim uzun yıllar devlet ya da hükümet sözcüğünden türetilmiş ancak anlam farklılığını ifade etmek için kullanılmış bir terim olarak da görülmektedir. Örneğin bu sözcük uzun bir süre özel şirketlerin yönetim süreci içinde hisse senetleri sahipleri ile şirket yöneticileri arasındaki ilişki biçimini anlatmak için kullanılmıştır (Şaylan, 2000:20). Yönetişimle yönetmek kavramları arasında her ne kadar benzerlik olsa da, hükümet etmek anlamındaki yönetim kavramı, hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışını öne çıkarırken; yönetim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörlerle örgütler arasındaki etkileşimi ve formel ya da resmi sıfatı bulunmayan kişilerin, grupların ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Yüksel, 2000:145).

Yönetim ilgili literatürde üç kavrama yaptığı göndermelerle de tanımlanabilmektedir. Yönetimden söz edebilmek için öncelikle bir topluluğun bulunması gerekmektedir. Yönetilmesi söz konusu olanlar bu topluluktaki bireylerdir. İkinci olarak bir biçimde meşruiyeti oluşturulmuş bir siyasal gücün varlığı gerekmektedir. Yönetimi bu gücü elinde tutanlar gerçekleştirecektir. Üçüncü olarak ise bu topluluğun ulaşmaya çalıştığı ortak amaç varlığı gerekmektedir. Yönetenler meşruiyetlerini böyle bir amacın varlığına dayandıracaklardır (Tekeli, 1996:46).

Yönetişimin aktörler bazındaki üç boyutu ise; devlet, özel sektör ve sivil toplum olarak belirtilmekte ve her birinin kendine özgü rolleri olduğu söylenmektedir (HABİTAT II, 2000:1). Yönetişim kavramında, yönetimden farklı olarak, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki vurgulanmaktadır. Bu çerçevede heterarşi; karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki faaliyetlerin eşgüdümünü ve kendi kendini organize eden kişiler arası ağları, örgütler arası eşgüdümü ve sistemler arası döngüyü içermektedir. Heterarşik yapı içinde;

karşılıklı bağımlılık ilişkileri içinde bulunan fonksiyonel bakımdan otonom olan sistemlerin ve kurumların kendi kendini örgütlenme çabaları söz konusudur (Yüksel, 2000:146).

Bu farklılığın yanında ayrıca yönetim nihai düzenlenmiş kurallara dönük hareketler için yeni şartlar oluşturmakta ve bundan dolayı da sonuçları yönetimin kavramından farklı olmamaktadır. Sadece süreçlerde farklılık bulunmaktadır (Stoker, 1998:17).

Yönetim ve yönetim kavramları arasındaki tarihsel sürece dayalı genel bir karşılaştırma yapılacak olursa; 21. yüzyılın yönetim anlayışının; 20. yüzyılın yönetim anlayışını oldukça kapsamlı bir değişime uğrattığı, merkeziyetçilik yerine, yerelliği, üniter yapı yerine federalizmi, katı bürokrasi yerine katılımı, kapalılık yerine açıklığı, hiyerarşi yerine hesap verebilirliği ve sorumluluğu getirerek, adeta “yönetimsel bir devrimin altına imzasını” attığı söylenebilir.

Günümüzde yönetim terimi, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu süreçte merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütlerini, özel girişimcileri ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi gündeme gelmektedir (Eryılmaz, 2000:28).

Bu çerçevede yönetim modeli, devletin yönetim alanında giderek artan başarısızlığına ilişkin sorunlara bir çözüm olarak ortaya atılmakta; bu süreçte plânlama, öngörme, eyleme geçme ve rekabetle baş etme yeteneği sınırlı devlet gücünü paylaşma yolları, özellikle de kamu-özel sektör işbirliğini geliştirme önlemleri ile birlikte (Yüksel, 2000:149) gündeme getirilmektedir.

Aslında politik teoride yönetim kavramı, devletin resmi kurumlarını kapsamakta, yasalardan kaynaklanan tekelci ve baskıcı gücü kullanmakta ve karar verme ve bunları uygulayabilme yeteneğine göre sınıflandırılmaktadır. Genelde yönetim kamu düzenini korumak ve toplumsal hareketleri kolaylaştırmak için ulusal düzeyde gerçekleşen kurumsal ve resmi süreçleri ortaya çıkarmaya çalışmaktadır.

Yönetişim ile ilgili teorik çalışmalar ise doğrudan bu süreçlerle ilgilenmektedir. Geleneksel kullanımda yönetim ve yönetim aynı anlamda kullanılırken, son yıllarda ise yönetişimin kullanımında ve algılanan öneminde değişiklikler olmuştur. Düzenlenmiş kuralların şartları değişmiş, yönetim

biçimlerinde yeni yöntemler gündeme gelmiş ve yönetim süreci geleneksel yönetim kurumlarıyla çıktılarının önünü açmaya başlamıştır (Stoker,1998:17).

Yönetişim yaklaşımı, ABD’de Osborne ve Gaebler’in 1993 tarihli ünlü çalışmalarında “kürek çeken değil dümen tutan devlet” sloganıyla gündeme getirdikleri yeni anlayışta, pasif tüketiciliği içermeyen katılımcı vatandaşlık anlayışı ile şekillenmiştir. Bu süreçte üzerinde anlaşılan hedefler doğrultusunda işbirliğine ve konsensusa vurgu yapan ve yönetim mekanizmalarını uygulamaya aktaracak olan yeni bir liderlik tarzına ihtiyaç olduğu belirtilmiştir (Osborne-Gaebler,1992:1). Aslında yönetişimin teorik kökenleri oldukça farklıdır. Kurumsal ekonomi, uluslararası ilişkiler, örgütsel çalışmalar, iktisadi gelişmeye dönük çalışmalar, politika bilimi, kamu yönetimi hep bu kapsamdadır. Ancak odakta ekonomik sistemin gelişimi bulunmaktadır (Stoker, 1998:19). Yeni liderlik tarzının tüm bunları kapsayacak şekilde olması gerekmektedir.

Yönetişim kavramı ayrıca, yönetime katılma kavramına bir seçenek olarak da ortaya konulmaktadır. Bu şekilde demokratikleşmeyi sağlaması düşünülen katılmalı yönetimle, yönetilen temsilcilerin karar sürecinde yer almaları hedeflenmektedir. Bunun sonucunda yöneten ve yönetilenlerin durumlarını durağanlaştıran bir yönetim anlayışı oluşacaktır. Oysa, yönetişim kavramı, dışarıdan bir baskı olmadan, aralarında etkileşimin olduğu aktörlerin etkilediği bir yapıyı ya da düzeni belirtmektedir. Bu durum, toplumsal-politik eylem için hem kısıtlayıcı hem de aynı zamanda ona yetenek kazandıran, ya da onu güçlendiren bir koşul (Bozkurt vd., 1998:274) olarak görülmektedir.

Yönetişim, iktidar gücünün sınırlarına ve hükümet dışı örgütlerin rolüne ilişkin yeni bir bakış açısına yönelik talebi yansıtmaktadır. Dünya ekonomisinde çok uluslu şirketlerin artan etkisi, üretim metotlarındaki değişim, uluslararası ticaretin giderek genişlemesi, bilgi ve iletişim sistemlerindeki ilerleme, sermaye ve finans pazarlarının yeniden düzenlenmesi gibi faktörlerin, söz konusu kavramın ortaya çıkıp yaygınlaşmasında belirleyici bir etkide bulunduğu belirtilmektedir (Yüksel, 2000:147). Kamu hizmetlerin verimliliğinin sağlanmasında, hizmetlerin sunum yöntemleri, özelleştirme, mikro ekonomik reformlar, yeniden düzenleme, küresel rekabet, kentsel ve bölgesel gelişme gibi konuların önem kazanması (Wills, 1995:1) bu süreci pekiştirmiştir.

Yönetişim sosyal ve ekonomik sorunları çözüme kavuşturmaya yönelik etkinliklerin sınırlarına ve bu alandaki sorumluluklara ilişkin

bulanıklığı da ortaya koyabilecek potansiyele sahiptir. Yönetişim yönetim sisteminin giderek karmaşıklaşması karşısında, dikkatlerin sorumluluk yapısındaki değişim, devletin geri kalması, sorumlulukların giderek özel ve gönüllü sektörlerle kayması ve doğrudan vatandaşlara aktarılması üzerinde yoğunlaşmasına yol açmıştır. Ayrıca salt hükümet otoritesine dayanmadan, bütünleştirmek, ayrıştırmak, yeniden bütünleştirmek, eşgüdüm sağlamak, sevk ve idare etmek gibi (Yüksel, 2000:151) fonksiyonları da üzerine almıştır.

Bundan dolayı yönetişimin kolektif faaliyetlere katılan örgütler arasındaki iktidar-güç bağımlılığını da ifade ettiği yorumları yapılmaktadır. Kolektif eylemde rol alan örgütler, diğer organizasyonlara bağımlıdır. Hedeflerine ulaşabilmek için karşılıklı kaynak alışverişine girerler ve ortak amaçlarını belirlemeye çalışırlar. Bu süreçte hiçbir örgüt tek başına egemen değildir. Sorunları çözecek bilgi ve kaynak kapasitesini de taşımamaktadır (Yüksel, 2000:150).

Bu gerçekler karşısında yönetişim kavramı, yukardan aşağı tek yanlı bir yönetim tarzı yerine hep birlikte yönetmeyi öngören bir sistemi önermektedir. Katılımcılık dolayısıyla sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin de yönetime, karar almadan denetime kadar her aşamada katılması, kavramın temelini oluşturmaktadır (Yılmaz, 2001:7). Bu durum yönetişimin kendi kendini yöneten ilişki ağlarına özgü bir olgu olduğu gerçeğini doğrulamaktadır. Süreç içerisinde rol alan aktörler ve kurumlar, uzun vadeli bir işbirliğine yönelik olarak kendi kaynaklarını, becerilerini ve amaçlarını besleyip geliştirecek belli bir davranış kapasitesine ulaşmakta (Yüksel, 2000:151) ve roller, normlar ve değerler sistemi geliştirmektedirler. Ayrıca hak ve yetkileri mümkün olduğunca genel kamu çıkarına doğru yönlendirmekte (Kirlin, 2001:142) ve bu doğrultuda kurum perspektifi oluşmasına da katkı sağlamaktadırlar.

b) Yönetişimin Temel Özellikleri

Günümüzde artık yaygın bir şekilde yönetişim, ülkelerin kaynaklarının ekonomik ve toplumsal gelişme için nasıl kullanılacağını belirleyen gelenekler ve kurumsal yapılar olarak görülmeye başlanmıştır. Kararların nasıl alındığı, gücün nasıl kullanıldığı ve ülke insanların bu sürece nasıl katıldığı konusundaki uygulamalar ise yönetişimin kalitesini belirlemektedir. Bu süreçte yönetişimin amacı, hem toplumsal sorunlarla hem de çağdaş toplumların karmaşıklığını, dinamikliğini ve çeşitliliğini yaratan olgularla baş edebilmek olmaktadır. Karmaşıklık, toplumsal dinamikler ve çeşitlilik, yeni

oluşan toplumsal alt sistemler nedeniyle devletlerin içsel egemenliğinin azalmasına yol açabilmektedir.

Bundan dolayı çağdaş yönetimin amacının, öncelikle toplumsal aktörleri harekete geçirmek ve onları eşgüdümlemek olması gerektiği söylenmektedir. Yönetişim, toplumsal çıkarları dengelemekte ve toplumsal aktörlerin ve dizgelerin kendilerine çekidüzen vermelerini sağlayacak biçimde olanakları ve sınırlılıkları ortaya çıkarmaktadır (Bozkurt vd., 1998:274). Bu çerçevede yönetişimin; katılım, hukuk devleti, şeffaflık, duyarlık, oydaşmacılık, eşitlik, etkinlik ve verimlilik, sorumluluk ve stratejik vizyon (HABİTAT II, 2000:1) gibi unsurları bünyesinde barındırdığını söylenebilmektedir. Zaten yönetişim modelinde de, bu unsurlardan hareketle, piyasanın belirleyiciliği içinde, çatışmacı değil dayanışmacı bir toplum öngörülmekte, toplumun bölüşümdeki payları en fazlaya çıkarmaktan çok, dayanışma içinde (Şaylan, 2000:20), farklı fonksiyonları olan birimleri bir araya getirmek öngörülmektedir.

Bu kapsamda yönetişimin temel özellikleri şu şekilde belirtilmektedir:

1) Ekonomik, sosyal ve politik öncelikler: Yönetişim katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri üçgeni içinde korunmakta, bu üçgen sayesinde, ekonomik kalkınmada, ekonomik, sosyal ve politik öncelikler üzerinde bir konsensüs sonucunda ortaya çıkabilmektedir. Yönetişimin teorisyenleri, bu önceliklerin sonucu olarak klâsik sorumluluk kanallarının artık yeni süreçlerle yer değiştirdiğini belirtmektedirler. Bu süreçte en etkili olan öncelikler tüketici tercihi ve sorumluluk teorisi olmuştur. Sorumluluk yönetişim literatüründe zayıf bir boşluk yaratmış, bunun sonucunda yeni arayışlar başlamıştır. Kamu hizmetlerini kalite ve miktar açısından politik kararlara göre değil de piyasa taleplerine göre belirlemek; servis sağlayıcılarının kendi performansları ile ilgili anlık bilgiler almalarını sağlamış ve tüketiciler bu sayede seçtikleri kişilere başvurmaya gerek kalmadan hizmeti etkileyebilme fırsatı bulmuşlardır (Peters-Pierre, 1998:225).

2) Seçilmiş görevlilerin değişen rolleri: Yönetişim seçilmiş görevlilerin fonksiyonlarını mevcut olandan daha az önemli göstermektedir. Tartışmalarda bu bakış açısından hareket edildiğinde, ağsal ilişkilerin gelişimi ve kamu kaynakları ile özel kaynakların bir araya getirilmesi önem kazanmaktadır. Onlar için hedef ve öncelikleri belirlemek (Peters-Pierre, 1998:223) halâ klâsik rol olarak mevcudiyetini korumaktadır.

3) Katılımcılık: Yönetişimin öncelikleri arasında yer alan saydam bir politika belirlemek, uygulamak ve uygulama sonuçlarını ilan etmek, ilgili prosedürler ile beslenmek zorunda olan bir hedef olarak görülmektedir. Bu durum yetki devirleri ile ortaya çıkmaktadır. Günümüzde, kalkınma politikasına müdahale etmek anlamında sivil toplum örgütleri kanalıyla yetki devri daha etkinleştirilebilmekte ve aktif olarak denetlenebilmektedir. Sivil toplum üyeleri devletle olan ilişkilerinde kamu görevlileri ve bürokrasi ile yüz yüze gelmekte ve kamu sektörünün işleyiş biçimi bu karşılaşmanın niteliğini belirlemektedir. Pek çok ülkede kamu sektörünün etkin işleyişi, aşırı merkezîyetçilik, kamu hizmetlerinin etkin sunulmaması ve merkezi hükümetin katı karar ve uygulamaları gibi yapısal sorunlar yüzünden kısıtlanmaktadır (HABİTAT II, 2000:1). Yetki devri ve sivil toplumun katılımcılığı, bu ortamda bir zorunluluk olarak gündeme gelmektedir.

4) Bürokratik şartlar: Demokrasi bağlamında gelişen sorunların çözümünde siyasal sorumluluk ve bürokratik denetim fonksiyonlarının oldukça önemli olduğu söylenmektedir. Örgüt yapılarının bu süreçte demokratik yönetişimi kendilerinin üretmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada rasyonel denetimler ve süreçler, sürekli olarak siyasal liderlerin çıkarına hizmet etmekte ve bu şekilde hiyerarşinin dışına çıkmaktadır (Wolf, 1996:165).

5) Saydamlık: Günümüzde suiüstimallerin ortaya çıkarılması, önlenmesi ve kolektif çıkarların korunması açısından en önemli araçlardan birisi de saydamlık mekanizması olmuştur. Bu şekilde kurumsal bakış, sezgi, politikalarla uyumlu bilgi ve anayasal sistemde otorite-hiyerarşi ilişkileri (Green-Hubbell, 1996:38) daha belirgin olarak görülebilmektedir.

6) Yeni liderlik anlayışı: Siyasal konseptte yönetim, çift taraflı liderliği gerektirmektedir. Bu ise; rejimin değerleri arasında diyalog ve işbirliği oluşturma becerisini ve bunların farklı gerilimlerini dengeleyebilmeyi, kamu çıkarı ile ilgili olarak karar veren halkın temsilcisi olabilmeyi, kurumsal performansı ve koruma duyarlılığını gerektiren imajı, kamu oyu fikirleri üzerindeki etkileri sınırlamayı, temel hakları korumayı, hukukun hakimiyetini sağlamayı ve vatandaş demokratik yönetim sürecinde eğitici, yetiştirici ve halktan yana yapmayı (Green-Hubbell,1996:39) gerektirmektedir.

7) Demokratik sorumluluk: Genel olarak yönetişimde temel unsurun demokratik sorumluluğun sağlanması olduğu söylenmektedir (Kettl, 2000:494). Ancak demokratik sorumluluk, oldukça karmaşık ve sorunlu bir kriter olarak değerlendirilmektedir. Çünkü sebep olma ve idare gücünü

birbirinden ayırt etmek ve bunları bireyselleştirmek oldukça zor görülmektedir (O'Toole, 1997:449).

Günümüzde geleneksel yöntemler her ne kadar bir tarafa atılmasa da, geleneksel dikey hiyerarşi kendisini yatay ağlara bırakmaktadır. Ancak bu süreçte de iki temel sorunla karşılaşmaktadır: Birinci sorun, geleneksel dikey hiyerarşik sistemin küreselleşme ve yetki devirleri uygulamalarının meydan okumaları karşısında nasıl uyumlu hale geleceği yani yeni yatay sistemle dikey sistemin nasıl bütünleşeceği. İkinci sorun ise kapasite ile ilgilidir. Bu kapsamda yönetme ve başarılı olma yeteneklerinin nasıl artırılacağı sorusuna cevap aranmaktadır.

Yüzyıllardır hiyerarşik otorite kamu yönetiminin entelektüel temeli olarak görülmüştür. Ayrıca sorumluluk mekanizmasının kurulması için bürokrasiye güç devredilmiştir. Bundan dolayı yönetimlerden etkin yönetim ve sorumluluk mekanizmasının kurulabilmesi için yeni stratejiler oluşturması istenmektedir. Ancak bunu bürokrasi mi yönetim mi yapabilecek? sorusuna henüz cevap bulunamamıştır. Kamu yönetiminde dikey yönetim süreci sürekli olarak yatay süreç ile sorunlar yaşamaktadır. Böyle bir ortamda yönetimler yönetme ve başarıma yeteneklerini nasıl artıracaklar? sorusunun cevabı da hâlâ belirsizliğini korumaktadır (Kettl, 2000:494). Bu durum da doğal olarak yönetişimin bu yönü ile ilgili belirsizlik yaşanmasına yol açmaktadır.

c) Yönetişimin Kapsamı ve Sınırları

Yönetişim, başta devlet olmak üzere, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını kapsamaktadır. Bunlardan devlet; siyasi kuruluşlarla kamu sektörü kuruluşlarını içermekte ve bu süreçte kendi vatandaşlarına nasıl daha etkin şekilde hizmet verebileceği üzerinde odaklaşmaktadır. Hukukun üstünlüğünü koruyarak, sosyo-ekonomik şartları düzenleyerek, sosyal ve fiziki altyapıları geliştirerek ve sosyal güvenlik ağları sağlayarak, kalkınma için çerçeve oluşturmakta ve eşitliğin, barışın, adaletin temelini kurmaktadır. İkinci aktör olarak özel sektör; çeşitli sektörlerdeki özel işletmeleri kapsamaktadır. Bu kuruluşlar istihdam ve gelir kaynağı oluşturarak, üretimi, ticareti ve insan kaynaklarını geliştirerek ve hizmet sağlama ve kurumsal standartlar aracılığıyla ekonomik kalkınmayı ve büyümeyi sağlamaktadırlar (Maliye Bak., 2003:II). Yönetişimin kapsamında yer alan üçüncü aktör olarak kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör kuruluşları ise; birey ile devlet arasında yer alarak toplulukları organize etmek, eğitmek, toplum içindeki grupların ekonomik ve sosyal hayata katılımını sağlamak, siyasi ve sosyal etkileşimi kolaylaştırmak,

dayanışmayı artırmak ve kültürleri beslemek yoluyla özgürlük, eşitlik ve sorumluluk temellerini oluşturmaya çalışmaktadırlar.

Yönetişim; kapsadığı devlet, özel sektör ve kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör kuruluşlarının hepsinin aralarında eşitlik ilişkisi bulunduğunu öngörmektedir. Bu sistemde biri diğerine üstün değildir. Kamu yönetiminin yanında; özel sektörün temsil edileceği ve küreselleşme sürecinde yerli-yabancı özel sektör ayrımının kalkacağı için, yönetim sürecine çok uluslu sermaye de katılabilecektir. Kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör kuruluşları ise ticari bağları olmayan çeşitli toplumsal örgütlenmeleri içermektedirler. İşveren dernekleri, işçi konfederasyonları, meslek odaları, dernekler, vakıflar bu kapsama girmektedir (Güler, 2000:10).

Bu bağlamda yönetim kendi kendini yöneten ağları yansıtan bir olgu olarak şu unsurları kapsamaktadır:

1) Yönetişim yönetimden daha geniş kapsamlı bir kavram olarak devlet dışı aktörleri de kapsamakta ve devletin sınırlarını özel sektörün, kamu sektörünün ve gönüllü kuruluşların sınırlarına çekmektedir.

2) Yönetişim, ortak amaçları paylaşan ve kaynaklarının mübadelesi ihtiyacını duyan aynı grubun üyeleri arasındaki ilişkilerin ve yaşanan etkileşim sürecinin sürdürülmesini öngörmektedir. Bu süreçte ilişkiler, etkileşimler oyunun kurallarına göre güven esasına dayalı olarak sürdürülmektedir.

3) Yönetişimin kapsamında egemen bir otorite bulunmamaktadır. Ağlar önemli oranda devletten özerk, kendi kendilerini yöneten ve devlete karşı sorumlulukları olmayan bir konumdadırlar.

4) Ağları yöneten yapılar piyasaya ve bürokrasinin hiyerarşik yapılanmasına bir alternatif sunmaktadırlar (Cope vd., 1997:447).

Tüm bunları genelleştirildiğinde; yönetim, vatandaşların ve grupların, çıkarlarını iletebilecekleri, hukuki haklarını kullanabilecekleri, yükümlülüklerini yerine getirebilecekleri ve farklılıkları azaltabilecekleri mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsamaktadır (HABİTAT II, 2000:1). Bu kapsam çerçevesinde yönetim, sivil toplum örgütlerinin belirleyici hale gelmesi sürecini de öngörmektedir. Buna göre sivil toplum örgütleri toplumsal amaçları belirleyecekler ve bu amaçları gerçekleştirme fonksiyonunu yerine getireceklerdir. Devlet ya da kamu yönetimi de geleneksel siyasi otoritesini, toplumsal amaçların sivil toplum örgütleri tarafından belirlenip gerçekleştirilmesi için gerekli özgürlük kapasitesinin artırılması doğrultusunda kullanacaktır (Şaylan, 2000:20).

Yönetişim ayrıca, bir yandan yönlendirme gücüne sahip, hükümet dışı aktörleri de içeren esnek bir yapılanmayı hedeflerken, diğer yandan demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde verilmesi gibi ilkelere de işaret ederek, oldukça geniş bir kapsamda etkin olmaya çalışmaktadır. Merkezi bir yönetim yerine çok aktörlü yönetim sisteminin alacağı kabul edilirse, modernist plânlama anlayışının yerini de özgürleştirici bir plânlama anlayışının (Tekeli, 1996:51) alması gayet doğal karşılanacaktır. Bu durum yönetişimin devreye girmesiyle stratejik plânlamanın da önünü açacaktır.

Yönetişimin sınırları ise oldukça belirsiz görülmektedir. Genel olarak yönetişimin sonuçlarla ilgilenmesi, sınırlarının da sonuçları içinde aranmasını gerektirmektedir. Aslında girdi kontrolü klâsik kamu yönetiminde tercih edilen bir yöntemdir. Ancak yetersiz olarak nitelendirilmektedir. Çünkü örgütsel yetersizliği ve verimsizliği gizlemekte ve talep ile tüketici tercihinine bağlı performansı dikkate almamaktadır. Sonuçlarla ilgili çıktı kontrolü ise kendini müşteri tatmini aracılığı ile göstermekte ve diğer performans göstergeleri aracılığıyla yapılabilmektedir. Bu süreçte şikayetler genelleştirilmekte ve özel sektörle gönüllü kuruluşlar bir araya getirilerek kamu hizmeti ve dağıtımında çıkarlar toplanabilmektedir (Peters-Pierre, 1998:228).

Esasında yönetimin plânlama sürecinde, toplumsal hareketlerin tümünün yönetimce dönüştürülebileceği varsayımı çok isabetli görülmemektedir. Yönetim toplumdan kaynaklanan sorunları toplum için çözmek durumundadır. Çünkü yönetim de toplumun bir parçasıdır ve yönetişimin sınırı yönetimin yönlendiriciliğinin kapsamındadır (Kickert, 1997a:736). Bu kapsam genişledikçe sınıra olan mesafe de artmakta ve yönetişimin alanı genişlemektedir.

Yönetişimin sınırlarının belirlenmesinde “dümen tutmak felsefesi” de oldukça etkili kabul edilmektedir. Bir çok yönetim stratejisi müşteriye dönük hizmetlerde önemli tasarruflar gerektirmektedir. Yönetim de bu bağlamda öncelikleri belirlemek ve hedefleri tanımlamak zorundadır. Yönetişimde dümen tutmak örgütler arası bir strateji ve kamu hizmetlerinin üretken unsurlarını bağımsız bırakmayı amaçlamaktadır (Peters-Pierre, 1998:228). Bu durumda ise yönetişimin sınırları genişlemekte ve belirsizleşmektedir.

ç) Yönetişimin Stratejileri

Yönetişim kavramı teorik olarak; bir yönetilebilirlik krizinin varlığı, bu krizin geleneksel devlet müdahalesi biçimlerinin tükenişini göstermesi ve mevcut çerçeveye daha iyi uyum sağlayabilen yeni bir yönetim şekline hayat verecek bir siyasal eğilimin bütün gelişmiş ülkelerde ortaya çıkması (Yüksel, 2000:149) olguları üzerinde odaklaşmaktadır. Stratejilerini de bunlara göre belirlemektedir.

Söz konusu bu stratejiler de şu şekilde özetlenebilir:

1) Yönetişim, kurumları, kurumların aktörlerini, ancak kurumlardan çıkan ve onların da ötesine giden aktörler olarak göstermektedir. Burada resmi yönetim sistemine bir meydan okuma söz konusudur. Yönetişim ise klasik modelinin sınırlılığını ve yanlışlığını göstermekte ve yeni yönetim yapısını kurum ve örgütlerle birlikte kurmaktadır (Stoker, 1998:21-22). Bu süreçte yönetim aracılığı ile hizmetlerin dağıtımında ve stratejik karar verme sürecinde, özel sektörün ve gönüllü kuruluşların daha fazla rol alması öngörülmekte ve yönetimin sorumluluğunun dağıtılması istenmektedir. Bu doğrultuda birçok ülkede sözleşme sistemi ve kamu kuruluşlarıyla özel sektörün ortaklığı karar verme ve hizmet görme sürecinde oldukça yaygınlaşmaktadır.

2) Yönetişim sosyal ve ekonomik sorunların çözümünde rol oynayan sorumlulukların belirgin olmayan sınırlarını açığa çıkartmaktadır. Yönetişim, yönetim sisteminin artan karmaşıklığını açığa kavuşturmanın yanında dikkati sorumluluğa çekerek, devletin geri adım atmasını ve vatandaşa dönük olarak özel ve gönüllü sektörler üzerine sorumluluğu dağıtmasını öngörmektedir. Yani yönetim devlet ile sivil toplum arasında uzun dönemli dengedeki değişim ile ilgilenmekte ve stratejilerini buna göre belirlemektedir. Artık refah sistemi ne sağ ne sol politik ideolojilerle ilgilenmektedir. Sorumluluklara vurgu yapan vatandaşlık kavramı mevcut konsensusun bir parçası olarak görülmekte, yönetişimin, etkin ekonomik ve politik performans için gerekli sosyal sermayelerle ve desteklerle ilgilenmesi (Stoker, 1998:23) istenmektedir.

3) Yönetişim kurumlar arasındaki ilişkilerde mevcut güç bağımlılıklarını açıklığa kavuşturmaktadır. Güç bağımlılığı; toplu harekete yönelik örgütlerle diğer örgütlere bağlı kabul edilmektedir. Hedeflerine ulaşabilmek için örgütler kaynakların değişimini yapmak ve genel amaçlar üzerinde anlaşmak zorundadırlar. Değişimin çıktısı sadece katılımcı kaynakların belirlenmesi ile olmamakta, aynı zamanda oyunun kuralları ve

değişimin içeriği ile ilgilenmektedir. Yönetişim ilişkisinde, belirli bir değişim sürecine hakim bir kuruluş olsa dahi bu örgüt kolaylıkla komuta edilebilecektir (Stoker, 1998:24).

4) Yönetişim, aktörlerin otonom ve kendi kendilerini yönettikleri ağlar sistemi olarak değerlendirilmektedir. Bundan dolayı yönetişim, aktörlerin otonom özerklikleri ile ilgilenmekte, nihai ortaklığı, ulaşmak istenen kendi kendini yöneten yapılanmalar olarak görmektedir (Stoker, 1998:25). Yönetişim ağları, hükümet politikalarını etkilemeyi değil, yönetim faaliyetlerinde rol almayı amaçlamaktadır.

5) Yönetişim, yönetimin, rehberlik ve danışmanlık yapabilmek için yeni araç ve gereç kullanmasını gerektirmektedir. Yönetimin gücüne, otoritesine, komutasına dayanmadan neler yapabileceğini araştırmakta ve yönetimin, danışmanlık ve rehberlikle yeni teknikler kullanabileceğini öngörmektedir (Stoker, 1998:25).

Yönetişim sisteminde belirlenen söz konusu bu stratejiler yönetimin görevlerine göre de şekillenebilmektedir. Bunlar da şu şekilde belirtilebilir;

1) Yeniden sentez ve koordinasyon: Bu görev kilit konumda olan aktörlerin belirlenmesini ve aralarında hakim konumda olanlarının etkin ilişkiler geliştirmelerini gerektirmektedir.

2) İşbirliği ve yönlendirme: Bu görevde istenen sonuçlara ulaşabilmek için etkileyici ve yönlendirici ilişkiler ile ilgilenilmektedir.

3) Bütünleşme ve düzenleme: Bu görev ise sistem yönetimi olarak da adlandırılmaktadır. Burada bireylerin oluşturduğu alt sistemlerin ötesine gidilerek düşünme ve hareket etme süreci analiz edilmektedir. Bu şekilde istenmeyen etkiler önlenmeye çalışılmakta ve etkin koordinasyon için mekanizmalar kurulmaktadır (Stoker, 1998:26).

Bu süreçte yönetişim mekanizmaları; gerek bölgesel düzeyde, gerekse ekonomik açıdan, liderliğin önemine vurgu yapmak, liderliği geliştirecek öğrenen çevreyi oluşturmak, yönetimler için yönetici ve icracı lider anlayışını geliştirmek (Wills, 1995:1) şeklinde özetlenebilecek yeni stratejik roller önermektedirler.

Yönetişim stratejileri, yönetişimin geleceğinin bağlı olduğu belirtilen modellerde uygulamaya aktarılabilen imkânı bulmaktadırlar. Bu çerçevede belli başlı dört modelin olduğu belirtilmektedir. Bunlardan “piyasa yönetimi modelinde”, tekelleşmenin geleneksel yönetimin ilkesel kaynağı olduğu,

yapısal olarak yerleşmiş yönetimin tercih edildiği, yönetimin performansa göre ücretleme ve diğer özel sektör teknikleri ve öncelikleri ile geliştirilebileceği, politikaların oluşturulmasının iç pazar ve pazar önceliklerine göre belirleneceği gibi hususlara yer verilmektedir. Bu model kamunun kârının mümkün olduğunca düşük olmasını ve piyasaya kamunun en az karışan konumda bulunmasını gerektirmektedir (Ott-Goodman, 1998:6).

Diğer bir model olan "katılımcı yönetim modeli" ise; bir önceki modelin öngörülerine katılmakla beraber; geleneksel yönetimin en önemli sorununun tekel değil, hiyerarşi olduğunu, yapısal olarak halka yakın ve samimi yönetimin tercih edilmesi gerektiğini, politika yapımının danışmalar ve görüşmeler aracılığıyla gerçekleşmesini ve kamu sektörünün büyük yatırımlardan çok kâr elde edebileceğini öngörmektedir (Ott-Goodman, 1998:7).

Üçüncü model olarak belirtilen "esnek yönetim modelinde"; esneklik, değişen şartlara göre yönetimlerin ve kuruluşların uygun politika değişikliği yapabilme kapasitelerini göstermektedir. Modelde verimlilik oldukça önemli görülürken, vatandaşların haklarının korunmasına ayrı önem verilmektedir. Model esneklik ve hakların korunmasının birbirleri ile nasıl bağdaşacağı sorusuna hâlâ cevap aramaktadır. Bu süreçte geleneksel yönetim modelinin en önemli sorunu olarak devamlılığı ve sürekliliği görmekte, yapısal olarak gerçek kuruluşları ve ağı tercih etmekte, yönetimin geçici personelden mümkün olduğunca daha fazla yararlanmak suretiyle geliştirilebileceğini öngörmektedir. Ayrıca politika yapımının tecrübe ve deneyler aracılığı ile olduğu, kamu yönetiminin esas kazancının koordinasyon sonucu sağlanan düşük kârdan (Ott-Goodman, 1998:8) sağlandığı da belirtilmektedir.

Dördüncü ve son model ise "yeniden düzenlenmiş yönetim modeli" olarak isimlendirilmektedir. Modelde yeniden düzenleme tüm sektörler için önemli görülmektedir. Çünkü bu sayede çalışanların girişimci enerjileri ortaya çıkarılmakta ve bunu kullanmaları için kendilerine ortam hazırlanmaktadır. Model; geleneksel modelin en önemli sorununun, sınırlayıcı politikalar ve kurallardan oluşan iç düzenlemeler olduğunu belirtmekte, hiçbir belirli yapısal düzenlemeyi tercih etmemekte, yönetimin kapsamlı bir özgürlük ortamı ile geliştirilebileceğini öngörmekte ve kamu kuruluşlarının temel olarak kârının yaratıcılık ve aktiflikten kaynaklandığını ortaya koymaktadır.

d) Yönetişim Türleri

Literatürde genel olarak yönetim; bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen süreçleri (HABİTAT II, 2000:1) içeren, eşitlik, yoksulluk ve yaşam kalitesi üzerinde etkileri bulunan (Maliye Bak., 2003:I) iktisadi yönetim, politika oluşturmadaki karar süreçlerini ortaya koyan siyasi yönetim ve politika uygulama sistemini içeren (HABİTAT II, 2000:1) idari yönetim şeklinde üçe ayrılmaktadır. Ayrıca, yönetim için; kamu kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları işbirliğinde, yönetime katılma anlamında ve ideolojik temelleri aynı ancak mekansal farklılıklara göre katılımın boyutlarında ortaya çıkabilecek değişiklikler dikkate alınarak, mekan ölçeğine göre uluslar üstü, ulusal ve yerel ölçek olmak üzere (Karaman, 2000:42) üçlü bir sınıflandırma yapılabilmektedir.

Çalışmada bu genel sınıflandırmalardan çok, konuyla ilgili literatürde sık kullanılan yönetim türlerine değinilecektir.

1) Küresel Yönetişim: Artık insanlar, birer ürün ve hizmet tüketicisi olarak özel sektörde, yalnızca kendilerine sunulanı değil, gerçek seçim haklarını istemektedirler. Kitle içinde erimeyi değil, birey olmalarını öne çıkarmaktadırlar. Bu da, kitleyle birlikte erimeyi değil, kendine özgü tercihler oluşturma eğilimlerini beslemekte, bunun sonucunda gerek ulusal plânda, gerekse dünya ölçeğinde yönetim, yerini karşılıklı etkileşimi içeren yönetim kavramına bırakmakta ve zamanla küresel yönetim denilen anlayış etkinlik kazanmaya başlamaktadır.

Bugün herkes, dünya düzeninde yeni bir yapılanma ile karşı karşıya kalmaktadır. Yeniden yapılanmaya çalışan yeni dünya düzeni olarak düşünülen bu süreç, üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem de siyasi bir içerik taşımaktadır. Bu modelde belirlenen hedeflere ulaşılmasında sistemin çalıştırılması, ulusal aktörler kadar, uluslararası aktörlerin de uzlaştığı bir ortamı gerekli kılmaktadır (Karaman, 2000:43). Böylesine bir ortamda, 1970'li ve 1980'li yıllarda; serbest piyasa ekonomisine uygun şekilde yapılan reform uygulamalarından elde edilen sonuçlar; siyasal meşruiyet ve sosyal düzen şartları gibi etkenlerin yeterince hesaba katılmadığı takdirde, ekonomik projelerin tek başlarına başarısız olacağını göstermiştir (Yüksel, 2000:155). Bu dönemde gündeme gelen yönetim kavramı, bu süreçte zorunlu olarak küreselleşmeye başlamıştır.

Küreselleşme süreci tüm dünya genelinde iyi niyet temelinde, uzlaşmayı sağlayacak faktörlerin kullanılmasını sağlamıştır. Bu bağlamda uluslar üstü hedeflerin ve ilkelerin belirlenmesinin ve uygulanmasının sağlanması önem taşımaktadır. Ancak dünya üzerindeki çeşitli ulusların ve bunların sahip oldukları kültürel ve sosyal değerlerin tümünün ulus üstüne taşınamamasından dolayı, bu uzlaşma modelinin uygulanmasında, uygarlık değerleri açısından piramidin tepesine doğru değer ilkelerinin azalması ve buna karşılık evrensel değerlerin önem kazanması gerekmektedir (Karaman, 2000:43).

Bu süreçte gündeme gelen küresel yönetim, ulus devletlerden oluşan bir dünya sistemindeki hükümet etme biçimine alternatif olarak önerilen yeni yönetme stratejisini ortaya koymuştur. Hükümet ve toplum arasındaki etkileşimin yeni biçimlerini ifade etmek üzere kullanılan yönetim kavramının, hükümet ve toplum arasındaki sınırdaki, kamusal ve özel sektörlerin geleneksel olmayan yeni yönetme yollarında somutlaştığı iddia edilmiştir. Bunun yanında küresel yönetim, ulus devletlerin yönetme kapasitelerinin ilerisine giderek, merkezi bir otoritenin yokluğunu ima etmiş ve hükümetler ile kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini formüle (Özdek, 1999:44) etmeye çalışmıştır. Bu paralelde hazırlanan bir Dünya Bankası raporunda, mevcut kaynakların öncelikle, kamusal hizmetleri de içerecek şekilde, kamu yönetimini geliştirmeye, kontrol ve denetim pratiklerini güçlendirmeye, bazı kamu hizmetlerinin merkezilikten uzaklaştırılmasına ve özel girişimin gelişmesine uygun ortamı sağlayacak hukuksal ve yargısal alt yapının tesis edilmesine olan gereklilik ortaya konmaktadır (Yüksel, 2000:156). Bu tür programlar, sadece devleti küçültmek ve onu daha etkin kılmak için değil, aynı zamanda toplumdaki mevcut güç dengesini hükümetlerden ve kamu sektöründen özel kişi ve gruplara doğru değiştirmek üzere tasarlanmaktadır.

Küresel yönetimle ilgili en önemli toplantı Mayıs 1998'de İngiltere'nin Birmingham kentinde gerçekleştirilmiştir. 1997 yılında imzalanan Kyota Anlaşmasının temel noktalarının tartışıldığı bu toplantıda, gelişmiş ülkeler ciddi küresel sorunları çözmek için bir araya gelmişlerdir. Toplantıda küresel işsizlik, sürdürülebilir kalkınma ve gelişmekte olan ülkelerin dünya ekonomisiyle bütünleşmeleri, 1997 yılında Asya'da başlayan ekonomik krizle mücadele edebilmek için küresel mali düzenlemelere olan ihtiyaç ve özellikle Hindistan tarafından yapılan nükleer çalışmalar değerlendirilmiştir. Bu sorunların küresel yapısı, çözümde uluslararası çabanın gerekliliğini açıkça

ortaya koymuştur. Bununla birlikte bir dünya hükümeti eksikliği, küresel yönetişimde başarının sağlanması için devletlerarası işbirliğini gerekli kılmaktadır (Faulks, 1999:194).

Bu süreçte uluslararası alanda görülen yetki aktarımları, küresel yönetişim süreci için gündem oluşturmuştur. Klâsik yönetime meydan okumalar, yalnızca kamu sektörü programlarını küreselleşmiş dünyada etkin olarak kullanma amacı gütmemiş, aynı zamanda bunları yapabilme kapasitesini oluşturmak istemiştir. Ancak hâlâ birçok yönetim geleneksel yöntemleri kullanmakta ve yönetim süreçlerinin, özellikle personel sisteminde yapılarını değiştirmemekte (Kettl, 2000:498) ısrarcı olmaktadır.

Uluslararası kuruluşlar arasında küresel yönetişimin gelişimine en önemli katkıyı Birleşmiş Milletler (BM) sağlamaktadır. Teşkilat kalkınma programlarında; yasama ve yürütme organları, kamu ve özel sektör yönetimleri, ademi merkezîyetçilik, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları alanlarında, yönetişimin gelişimi için birçok ülkeye katkı sağlamaktadır.

Küresel yönetişim konusunda Dünya Bankası da önemli çalışmalarda bulunmaktadır. Banka 1997 yılında yayınladığı kalkınma raporunda, yönetişimi devletlerin rollerinin değişimi sürecinde bir basamak olarak nitelendirilmiştir. Ülkeleri; oluşturdukları politikalar, kurum kültürleri, hükümetlerin seçilme, izlenme, değişme süreci, politikaları etkin biçimde uygulamaya aktarabilme kapasiteleri, vatandaş haklarına saygılı olma durumları gibi faktörleri kullanarak (Maliye Bak., 2003:IV) sınıflandırmakta ve bunu kullanarak, yönetişim sürecinde bu ülkelere maddi katkı sağlamaktadır.

OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) ise yönetişimi, sosyal ve ekonomik gelişme açısından ülke kaynaklarının yönetimiyle ilişkili olarak, toplumsal yapı içinde politik otoritenin etkin kullanımının sağlanması olarak değerlendirmektedir. Buna göre, kamu otoriteleri, ekonomik birimlerin fonksiyonlarını yeterli bir şekilde yerine getirebilmeleri için gerekli ortamları sağlamalıdır (Yüksel, 2000:156). OECD, yönetişim kapsamında, hükümetlerin karşılaştıkları güçlükleri analiz etmeyi, bunlara çözümler aramayı ve demokratik kurumların etkinliğini iyileştirmek üzere iyi uygulamaları teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, ülkelerle ilgili olarak e-devlet, düzenleyici reformlar, sürdürülebilir kalkınma, vatandaşların politika üretim sürecine katılımı ve yolsuzlukla mücadele gibi çeşitli alanlarında faaliyetlerde bulunmaktadır (Maliye Bak., 2003:V).

Diğer bir uluslararası kuruluş olan IMF (Uluslararası Para Fonu) de etkin olduğu ülkelere; yönetim mekanizmalarının yaygınlık kazanabilmesi için, hukukun üstünlüğünü sağlama, kamu sektöründe etkinliği ve hesap verebilirliği geliştirme ve yolsuzlukla mücadele etme süreçlerine, özellikle ekonomik katkılar sağlamaktadır. Yönetişim sürecine AB (Avrupa Birliği) de çok sıcak bakmaktadır. AB Komisyonu tarafından bu günlerde yayınlanan “AB’de Demokrasinin Geliştirilmesi” başlıklı kitabın ana teması da yönetim olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede AB’nin yönetim biçimine hakim olması gereken en önemli ilkeler olarak; hesap verebilirlik, görünürlük, saydamlık, tutarlılık ve etkinlik belirlenmiştir. Bu ilkelerin ortak noktası, kişilerin karar alma süreçlerine daha fazla katılımının ön koşullarını oluşturmaları olarak belirlenmiştir. Uluslararası kuruluşların küresel yönetişimin gelişimine dönük bu katkılarına rağmen, üçüncü dünya ülkelerinin kalkınma amacına yönelik programlarının başarısız kalmasının veya istenmeyen sonuçlara yol açmasının temel nedeni olarak sosyal refah harcamaları ve iyi yönetilememeleri gösterilmektedir. Bu krize çözüm olarak ise, özelleştirme, özel sektör-kamu sektörü işbirliği ve ortaklığı ve refah devleti harcamalarının azaltılması gibi politikalar önerilmektedir (Yüksel, 2000:157). Yani bir anlamda yönetişimin başarısı YKY düşüncesinin uygulamaya başarılı bir şekilde aktarılmasına bağlı görülmektedir.

2) Kamu Yönetişimi: Yönetişim kavramı genel olarak, karmayı yani tek yönlü nedensellik ilişkilerini değil, çok yönlü etkileşimleri ifade etmektedir. Buna göre yönetim toplumdaki kamu sektörünün ve özel kuruluşların, bireylerin ve sivil toplum örgütlerinin yönetime ilişkin toplam tutum ve davranışları biçiminde tanımlanabilmektedir. Bu durumda da farklı ve çoğu zaman çatışan çıkarların uyumlaştırıldığı, uzlaşıcı eylemlerini formüle edilip yaşama geçirdiği süreklilik arz eden bir süreçten söz edilebilmektedir.

Dünyada yaşanan büyük değişime paralel olarak, devlet kurumunun içine girdiği yeniden yapılanma süreci ve bu süreci, belirleyen çok yönlü, karmaşık etkileşimler kamu yönetimi alanında yeni yaklaşımları gerekli kılmaktadır (Şaylan, 1996:15). Ancak bu yaklaşımlar genel olarak kamu sektörünün temel görevleri arasındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Buna göre; mal ve hizmetler arasındaki bölüşüm, gelir dağılımı ve bunu korumaya dönük çalışmalar, başta özel sektör olmak üzere kamu sektöründe de düzenlemeler yapmak, ekonomik kuralları yönetmek (Lane, 2000:4) çabaları, yönetim yaklaşımlarını ortaya çıkarmıştır. Bunlardan kamu yönetişimi, bu hususların nasıl gerçekleştirileceği ile ilgilenmektedir.

Çağdaş toplumlarda kamu yönetişimi, toplumun dışsal yönetimsel denetimini değil, süreçte yer alan aktörlerin tümünden kaynaklanan etkileşimsel bir yönetimi öngörmektedir. Uygulamada bu etkileşim süreklidir. Bir yönetişim yapısının, çağdaş yönetsel ihtiyaçları karşılayacak biçimde yeterli dönüştürme yetkinliğini özünde bulundurması ve bunları koordine edebilmesi gerekmektedir (Bozkurt vd., 1998:274).

Kamu yönetişimi; ulusal, bölgesel, yerel, siyasal, sosyal gruplardan, baskı ve çıkar gruplarından, sosyal kuruluşlardan özel ve ticari organizasyonlardan oluşan ağların yönetimini içermektedir. Burada yönetimin dış yönetimi yönlendirme fonksiyonu bulunmaktadır. Yönlendirme kontrolden çok daha farklı anlam taşımaktadır. Burada doğrudan etkileme ve etkilenme söz konusudur. Kamu yönetişimi kamusal politikalar ağında sosyal süreçlerin birbirlerinden doğrudan etkilenmesini öngörmekte ancak bu aktörlerin farklı ve çoğu zaman çatışan amaç ve çıkarlar taşıyabildiğini de kabul etmektedir (Kickert, 1997/a:735).

Kamu yönetişiminde, literatürde oldukça önemli görülen üç unsur dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi koşullar ve çevresel şartlar, ikincisi karmaşıklık yani sistem unsurlarının sayısı, farklılığı ve unsurlar arasındaki ilişkiler, üçüncü ise doğrudan etkileşimdir. Kamu sektörü yüksek oranda karmaşıklık taşır. Bir çok farklı aktörün ağsal ilişkiler içinde olması söz konusudur. Bu karmaşıklık ne merkezi ne de en alt seviyede olan farklı bir yönetişim formu ortaya koymaktadır (Kickert, 1997/b:176).

Kamu yönetişimi kamu yönetiminin işleyişinde etkinliğin ve verimliliğin de ötesine gidilmesini öngörmektedir. Sıkı ticari kuralların yanında kanuna uygunluk ve yasallık da öncelikli hedefler arasında yer almaktadır. Yönetim faaliyetlerinde sınırlılık esas olarak alınmakta, kamu yönetişiminde sosyal ve politik yapılar arası ilişkiler, bu ilişkilerin yönlendirilmesi açısından çok önemli görülmektedir (Kickert, 1997/b:732).

Bu süreçte kamu yönetişimi üç tür yapının oluşumunda etkin olmaktadır. Öncelikle birinci yapıda yönetim, zayıf ancak etkin, verimli, tutumlu ve performans hedeflerine ulaşabilecek konumda düşünölmektedir. İkinci yapıda yönetim için dürüstlük ve doğruluk temel değerlerdir. Yönetimde öncelikli olarak sosyal adalet, eşitlik, yasallık görevlerin doğru bir şekilde yerine getirilmesi ön plâna çıkmaktadır. Üçüncü yapıda ise sağlamlık, güçlölük hakim değerler olarak dikkat çekmektedir. Bu yapıda yönetim güvenilir, güçlü, uyumlu, güvenli, kendinden emin ve zorluklar karşısında

mücadeleci olmak zorundadır (Kickert, 1997/a:735). Bu süreçte başarılı olmak, kamu yönetişiminin başarısı ile doğru orantılıdır.

3) İyi Yönetişim: Kavram ilk olarak Afrika gibi, istikrarlı, oturmuş, devlet yapılarının olmadığı ülkelerdeki iktidar ve yönetim sorunları çerçevesinde dile getirilmeye başlanmıştır. Dünya Bankasınca yürürlüğe konan “Yapısal Uyum Programları”nın başarısızlığı, anılan bankayı, söz konusu programların hayata geçirmeye çalıştığı ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde giderek daha çok durmaya ve bu bağlamda iyi kamu yönetimi kriterlerini yerleştirme yönünde çaba göstermeye yöneltmiştir.

Bu çabalar çerçevesinde şekillenen iyi yönetişim kavramı; vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarının adil ve doğru bir şekilde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği veya halkın onlardan hesap sorabildiği, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir (Yüksel, 2000:155). Bu durum sağlıklı ve insan odaklı kalkınma açısından iyi yönetişimin; doğal kaynaklar, kültür, coğrafi büyüklük ya da ülkenin konumunda daha kritik bir öneme sahip olduğu gerçeğinin anlaşılmasına yol açmış, bu süreçte daha istikrarlı ve adil bir kalkınma politikasının üretilip uygulanmasından sorumlu olan devlete, yeni görev ve fonksiyonlar yüklenmesi gerektiği genel kabul görür hale gelmiştir. Sonuçta iyi yönetişim, siyasi ve sosyo-ekonomik ilişkileri katılımcı, şeffaf ve sorumlu biçimde yönlendiren süreç ve yapılar (HABİTAT II, 2000:1) olarak değerlendirilmeye başlanmıştır.

Literatürde iyi yönetişimin birbirini tamamlayan başlıca sekiz unsuru bulunduğu belirtilmektedir. Bu ilkeleri şöyle özetleyebiliriz:

(a) Şeffaflık: Yönetimde şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise; usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleşebilecektir (Maliye Bak., 2003:VIII). Yönetimin açık ve saydam olması, devletin sorumluluğunun vazgeçilmez koşullarından birisidir. Gizlilik, ülkelerin üstün çıkarlarının gizli olduğu yönündeki anlayışlar, rant paylaşımının kılıfları olarak yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır (Aliefendioğlu, 2001:33). Bundan dolayı iyi yönetişimin sağlanması sürecinde şeffaflık çok önemli görülmektedir. Şeffaflığın önemi ayrıca politika hedeflerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında açıklığı gerektirmesinden de kaynaklanmaktadır. Şeffaflık

piyasaların sorunsuz şekilde işlemlerini, hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarla yapılan hataların tespitini ve düzeltilmesini kolaylaştırmaktadır (Maliye Bak., 2003:2).

(b) Hesap verebilirlik: İlke bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yani kamu örgütleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcılar, kamu oyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilmelidirler (Maliye Bak., 2003:VIII).

Hukuk devletinin en önemli özelliği yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmasıdır (Aliefendioğlu, 2001:33). Devletin işleyişinde; vatandaşların belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere, politikacılara yetki vermeleri ve üretilen kamu politikalarının hayata geçirmek için politikacılardan bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devri bulunmaktadır. Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal sorumluluk, politikacı ile bürokrasi arasındaki yetki devri ilişkisi ise yönetsel sorumluluk olarak görülmektedir. Her iki sorumluluk mekanizması da hesap verebilirlik üzerinde odaklaşmaktadır.

(c) Katılımcılık: Tüm vatandaşların gerek doğrudan gerekse kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmaları gerekmektedir. Vatandaşların aktif katılımı sayesinde, politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar çıkarlarının ötesinde ortak çıkar için hareket edebilmektedirler.

(d) Cevap verebilirlik: Kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir (Maliye Bak., 2003:VIII). Bu ilke, vatandaşların yönetimde/hükümette bulunanlarca dinleneceklerini bilmeleri anlamına gelmektedir. Duyarlı yöneticinin, cevap vermeye hazır, sempatik, sorunlara duyarlı aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir yapıda olması (Maliye Bak., 2003:53) gerekmektedir.

(e) Hukukun üstünlüğü: İlke, kurumların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmelerini ve kişilerin de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini öngörmektedir (Maliye Bak., 2003:VIII). Devletin sürekliliği için bu ilkeye mutlaka uyulması gerekmektedir. Sürekli sorgulanan ve yaptığı eleştirilen hantal bir devlet yerine

katılım ile gelecekteki stratejilerini gerçekleştiren, diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve tüm bunları değerlendiren devlet yönetimine geçilmesi gerekmektedir. Bu yönetimde, kamu yönetimi, karar alıcı durumunda, seçkinlerin yönetiminden toplum birlikteliğini temel alan yönetime geçerek bir bakıma kendini emniyete almaktadır. Hukuka bağlılık ve saygılı birey, devletin sürdürülebilirliğini, birlikte geçerli kılmaktadırlar (Karaman, 2000:44).

(f) Etkinlik: Usullerin ve kurumların, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmeleri gerekmektedir (Maliye Bak., 2003:VIII). Bu anlamda etkin yönetim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetiminde birlikte rol almalarını öngören geniş bir bakış açısını temsil etmektedir (Maliye Bak., 2003:79).

(g) Eşitlik: Ülke, tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini muhafaza etmek ve geliştirmek fırsatlarına sahip olmalarını gerektirmektedir (Maliye Bak., 2003:VIII). Benzer olayların, benzer şekilde, tarafsız ve adil muamele görmesinden kesinlikle ödün verilmemelidir.

(h) Stratejik vizyon: Kamu yönetiminde liderler iyi yönetim ve kalkınma hususunda etkin bir perspektife sahip olmalı ve gelişmeye yönelik gerekli unsurları belirleyerek bunları sağlamalıdır (Maliye Bak., 2003:VIII). Stratejik vizyonları belirgin olmakla birlikte süreklilik göstermelidir. Vizyon, çalışanlarla yöneticiler tarafından belirlenmeli, buna yönelik hedefler de ulaşılabilir olmalı ve çalışanların bu vizyona inanmaları sağlanmalıdır.

İyi yönetim, tüm bu ilkelerin gereği gibi yerine getirilmesini öngörmektedir. Bunları birbirinden ayrı düşünmek de mümkün değildir. Yönetim karşısında yönetişimin başarılı olabilmesi, tüm ilkelerin mümkün olduğunca yüksek başarı oranları ile uygulanabilmelerine bağlıdır.

e) Yönetişim-Yeni Kamu Yönetimi (YKY) Karşılaştırması

Yönetişim, farklı ortaklık yapıları içeren interaktif bir süreç olarak görülmektedir. Bu süreçte sorumluluk ilişkileri, örgütler arası görüşmeler ve sistemli koordinasyon etkilidir. Sorumluluk ilişkisinde, kişilerle belirli bir görevi yerine getirmek için sözleşme yapılmaktadır. Örgütler arası ilişkilerde, örgütler, kendi amaçlarını yerine getirme sürecinde, kapasitelerini diğerlerinin kapasiteleri ile harmanlayacakları projelere katılarak bu projeleri birlikte yürütmektedirler. Sistemik koordinasyon şeklindeki ortaklıkta ise, anlayış temelinde, kendi kendine yürüyen ağların kurulmasının önünü açacak katımlı

çalışma sistemi öngörülmektedir. Artık örgütler vizyonlarını bu alana yönlendirmektedirler (Stoker, 1998:25).

Gerek YKY düşüncesinde gerekse bunun bir unsuru olan yönetimde, örgütler için ağsal ilişkilerin önemi vurgulanmaktadır. Her iki düşüncenin bunun yanında oldukça fazla ortak yönü bulunmaktadır. Bunlar da şu şekilde özetlenebilir:

1) Gerek YKY, gerekse yönetim, iyi toplum-iyi yönetim kurma amacındadır.

2) Her iki yaklaşımda da sorumluluğa önem verilmektedir.

3) Her iki yaklaşımda da yönetimlerin toplumdan uzak olduğu, yönetim birimlerinin çok verimsiz çalıştığı öngörülmekte ve bunların çözümüne yönelik öneriler getirilmektedir.

4) Her ikisi de etkinlik için rekabetin şart olduğunu öngörmektedir.

5) Her iki yaklaşım da sonuç odaklı olarak girdilerden çok çıktıların denetimiyle ilgilenmektedir.

6) Her iki yaklaşım da “dümen tutmaya” (koordine etmeye) vurgu yapılmaktadır (Frederickson-Smith, 2003:218).

Görüldüğü gibi iki yaklaşım arasında bu kadar benzerlik olması, literatürde yönetişimin sürekli olarak YKY düşüncesi kapsamında ele alınmasına yol açmıştır. Özellikle kamu yönetiminde yönetişim uygulamaları YKY düşüncesi çerçevesinde şekillenmektedir. Zaten günümüzdeki yönetişim tartışmaları YKY düşüncesinin özellikle batı demokrasilerinde, Avustralya ve Yeni Zelanda’da yayılmasıyla artmış ve gelişmiştir. Bir çok bilim adamının yönetişim tartışmalarını, YKY teorisyenlerinin yönetim felsefesi tartışmaları tetiklemiştir (Peters-Pierre, 1998:225).

İki kavram arasında benzerlik kadar farklılıklar da bulunmaktadır. Bunlar da şu şekilde belirtilebilir:

1) Yönetişim demokratik yapılanmada merkez unsurlardan biri olarak görülmektedir. Yönetim kadar eski bir kavram olarak oluşumu Batı Avrupa’da ağlar, kamu/özel ortaklıkları ve hizmet sektörüne gönüllü kuruluşların kayışı gibi gelişmeler sonucunda olmuştur. Dolayısıyla yönetişim süreçle ilgilidir. YKY ise daha çok çıktılarla ilgilidir. Yönetişimi anlamak, yönü ve çıktıları anlamaktan geçmektedir. YKY ise müşteri tatmini ve etkinliğine yönelik olarak örgütler arası yönetim tekniklerini geliştirmeye çalışmaktadır (Peters-Pierre, 1998:228). Yönetişimde kamusal politikalar nasıl oluşturuluyor ve yürütülüyor sorularına cevap aranırken, “YKY’de verimlilik ve müşteri

tatmini ne durumda?”, “müşterilerin istediği kamusal mallar en düşük girdiyle nasıl üretilecek?” gibi soruların cevabı aranmaktadır (Frederickson-Smith, 2003:219).

2) YKY reform sürecinde örgütler arası bir program iken yönetim bir perspektif olarak dikkat çekmektedir. Gelişmiş ülkelerde yönetişimin ortaya çıkışı kamusal çıkarla ilgili alternatif modellere yönelik olmuştur. Bundan dolayı yönetişimin politik bir teori olduğu söylenmektedir. Kavram toplum ile devlet arasındaki değiş tokuşu tasvir etmektedir. YKY ise daha çok örgütsel bir teori olarak kabul görmektedir (Peters-Pierre, 1998:228-229). Dolayısıyla her ikisinin de farklı felsefik tabanları bulunmaktadır. YKY örgüt teorisinden, kamu tercihinden, kurumsal literatürden esinlenirken, yönetim politik teorilerden yararlanmaktadır. Nihai amaç yönetimler niçin böyle davranıyor? ve nasıl daha iyi olabilirler? sorularının cevabını bulmaktır (Frederickson-Smith, 2003:219-220).

3) Yönetişim, kamu sektörü kaynaklarını, siyasal denetimin ve yönetimin hareket kapasitesini artıran stratejiler geliştirilmesine bağlı olarak korumakla ilgilenmektedir. YKY ise kamu sektörünün dönüşümüyle ilgilidir. Yönetişim yönetimin sınırlarını aşma, ona üstün gelme çabasında ve yönetim yapılarını birleştirme, işbirliğine dönük yönlendirme, kamu kuruluşları ve özel sektör çıkarlarını birleştirme çabasıdadır. YKY ise daha çok içe dönüktür ve devlet toplum ilişkilerinde alternatif arayışlar içindedir. Bu şekilde kamu sektörü yönetim modeli klâsik örgüt yönetim modelinin yerini almakta ve hizmet sağlayıcılarıyla kamu sektörü müşterileri arasındaki alışverişle ilgilenmektedir (Peters-Pierre, 1998:228). YKY kamu hizmetinin bölüşümü sürecinde toplulaştırılmış değerler, amaçlar, pratikler oluşturmak istemektedir. Yönetişimde ise bu amaçlar söz konusu değildir.

4) Yönetişim yönetimle toplum arasındaki ilişkileri tanımlayan bir süreç olarak düşünülürken, YKY ise nasıl olmalı? sorusuna cevap arayan tamamen bir düşünce şekli (Frederickson-Smith, 2003:219) olarak görülmektedir.

5) Yönetişim terimi, kamu yönetiminin tartışılmasıyla birlikte gündeme gelmiş ancak anlamı hiçbir zaman netleştirilememiştir. Özellikle Avrupa literatüründe artan bir hızda yönetim yerine yönetişimi kullanma eğilimi görülmektedir. Bu kelime kullanılırken, ağlara, ortaklıklara, uluslararası piyasalara önem verilmekte ve YKY tartışmalarının bu süreçle bağı kurulmaktadır (Peters-Pierre, 1998:223). Daha çok bu alanda İngiltere ve Hollanda'da gelişmeler yoğunluk kazanmaktadır. Bu tartışmanın kökeni ise

refah devleti uygulamalarına kadar gitmektedir. Çıkar gruplarının konumları ve uzantıları bu süreçte rol oynamaktadır.

6) Yönetişim kamu hizmetiyle kamu görevlileri arasındaki açık sorumluluk ilişkilerini görmek istemektedir. Bunun için de yönetim kamu kaynakları üzerinde yönetim kapasitesini kontrol amacıyla yeni stratejiler bulmaya çalışmaktadır. YKY ise klâsik kamu yönetimi yerine kamu yönetimi için modeller aramakta ve kamu sektörü üzerinde odaklaşmaktadır (Frederickson-Smith, 2003:219).

Tüm bunlardan da anlaşılacağı gibi yönetişimin YKY'den farklılıkları oldukça fazla olsa da, YKY düşüncesi kapsamında gündeme gelen yeni bir yaklaşım olarak değerlendirildiğinde, bu farklılıklardan çok, kamu yönetiminin sorunlarının çözümüne getirdiği öneriler üzerinde odaklaşılması gerektiği belirtilmektedir. Nihayetinde bu süreçte YKY ile aynı hedefleri paylaştığı söylenebilecektir.

SONUÇ

Yönetişim bir ilişki ağındaki farklı çıkarları çelişebilen, birbirine göre belli ölçüde bağımsız olan aktörlerin, birlikte gerçekleştirdikleri bir yönlendirme. Bu bağlamda toplumdaki karşı güçlerin varlığından yararlanarak, kararlılığın sağlanmasında çok uzun süredir kullanılan bir yaklaşımdır (Tekeli, 1996:52). Bu süreçte hiyerarşide üst kademede olanın, tek yönlü kararlarıyla yönetilme yerine, otonom çok sayıda aktörün kendi aralarında karşılıklı etkileşimleriyle oluşan yönetim, aktörlerin kendi aralarında uyumu ve koordinasyonu ile sağlanmaktadır.

Yönetim sürecinde hükümetin rolünü azaltarak, hükümet dışı kişi ve kuruluşların katılımına ağırlık veren yönetim modeli, bu niteliği ile hükümet etme mekanizmasını belli bir ölçüde özelleştirmiş olmaktadır. Hiyerarşik ilişki ve dikey işbölümü yerine, heterarşik bir ilişkiye veya işbölümüne geçilirken, yönetime ilişkin kararlardan, uygulamalardan ve siyasetten kimin ya da kimlerin sorumlu olacağı ve kimlerden nasıl hesap sorulabileceği hususları açıkta kalmaktadır (Yüksel, 2000: 158).

Bu tartışmalarda devlet tamamen zayıf ve kudretsiz olarak ele alınmaktadır. Her ne kadar doğrudan kontrol ve yönlendirme kapasitesinde azalma olsa da, etkileme kapasitesi her zaman varlığını korumaktadır (Peters-Pierre, 1998:224). Yönetişim yaklaşımında devletin bu yönünden vazgeçilmemektedir. Ancak özel sektörün kamu politikası üzerinde gerçek

etkileri olduğu da, özellikle son dönem için kesinlikle unutulmamalıdır. Her halükârda özel sektör karşısında devlet yasal olmak zorundadır. Ancak yasallık belli sınırlarda olabilmektedir. Çünkü devletin aktörleri oldukça hantal ve beceriksiz, bürokratik ve bağımlı görülmektedir. Devlet ne kadar zayıf ve etkisiz olursa özel sektör de o derece etkin ve verimli çalışmaktadır (Peters-Pierre, 1998:224). Yönetişim, devlet karşısına özel sektörü, bu dinamik yönünden dolayı çıkarmaktadır.

Yönetişim özünde, kendi kendini yöneten ağlar olarak yönetilebilirliğe meydan okumayı içermektedir. Çünkü otonomluğu ve merkezin rehberliğini reddetmektedir (Cope vd., 1997:447). Yönetişim perspektifinde yönetmek interaktif bir süreç olarak görülmektedir. Çünkü ne kamu sektöründe ne de özel sektörde tek başına hiçbir aktör sorunların çözümünde yeterli kaynak kapasitesine ve bilgiye tek başına sahip değildir (Stoker, 1998:24). Dolayısıyla yönetişimi eleştirirken, yaklaşımda yöneten, yönetilen ve üçüncü sektör üçlüsünün asıl aktörler olduğunu unutmamak gerekmektedir.

Genelde devlet yönetiminin oluşabilmesi konusunda dört koşulun gerçekleşmesi gerektiği hususunda literatürde bir konsensüs bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, siyasal gücün temsil esasına dayanması, ikincisi söz konusu toplumun bulunduğu alanda tam bir bütünleşmenin bulunması, üçüncüsü bu bütünleşmiş toplumu vergilendirebilme otoritesinin olması, dördüncüsü ise sorumlulukların dağıtılabilmesi yetkisinin varolmasıdır (Tekeli, 1996:48). Bu koşullar neticesinde oluşan yönetim karşısında gündeme gelen yönetişim; yönetimin, artık sadece devlet örgütü tarafından yürütülen bir süreç olmadığını iddia etmektedir. Yönetimin; çok karmaşık bir ortamda, kamu ya da özel kesim örgütleri, sivil toplum kuruluşları, siyasal erki kullanan yapılar, uluslararası örgütler ve etkileşimler gibi unsurlar tarafından, beraberce ve dinamik bir etkileşim içinde kapsam ve içerik kazandığını öngörmektedir (Şaylan, 1996:6). Yönetişim, ulus devleti aşındığı eleştirilerini almasına rağmen, kamu ve özel sektör kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile olan işbirliğinin öne çıkarılması açısından oldukça önem taşımaktadır. Burada insan haklarının geniş yelpazesi içinde devletin sorumluluklarını yerine getirmesi veya getirmemesi halinde, yerelin haklarının korunması söz konusudur. Evrensel haklara itaat istenirken, ulus devleti aşınmasından söz etmek mümkün görülmemektedir. Çünkü, evrensel kuralları uygulama ve koruma sorumluluğu (Karaman, 2000:38), devlet için gerek ulusal gerekse uluslararası hukukça kabul edilmiştir.

Günümüzde yönetim-vatandaş ilişkisinde iki farklı sorun ortaya çıkmaktadır. Birincisi seçilmiş siyasal liderlerin kamu yönetimi üzerinde sınırlı denetim yetkisine sahip olmalarının gerekliliğidir. Bu sağlanamadığı takdirde, onları, kamu hizmetleri ile ilgili karar ve faaliyetlerden sorumlu tutmak mümkün olmamaktadır. İkinci olarak sorumluluk ilişkisinde, sorumluluğun sadece sorumluluğu alan ve verenler için söz konusu olmasının, çeşitli sorunlara yol açacağıdır. Çünkü hizmetler tüm herkes için sunulmaktadır (Peters-Pierre, 1998:227). Yönetişim yaklaşımından söz konusu bu sorunları çözmesi beklenmektedir.

Kamu yönetiminin bütün topluma yönelik olan ilgisi, yönetim modeliyle sektörlere doğru değişmekte ve bu bağlamda genel, ortak menfaat düşüncesi arka plâna itilmektedir. Genel olanı, bütünsel olanı veya ortak olanı pek dikkate almayan bu modelin, gerek vatandaşlar gerekse gruplar ve bölgeler arasında ortaya çıkabilecek dengesizliklerle nasıl baş edebileceği, bir çelişki olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu model çerçevesinde yönetim olgusunun neredeyse politika dışı bir alan haline getirildiği ve teknik yanı ağır basan bir süreç olarak düşünüldüğü anlaşılmaktadır (Yüksel, 2000:158).

Pasif bireylerden oluşan bir toplum yerine, eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerden oluşan bir toplum kabulüne geçildiğinde devlete düşen rol de, onlara hizmet üretmekten çok toplumdaki bireyleri güçlendirmek, yetkilendirmek ve yapabilir kılmak olacaktır. Yapabilir kılınan, yaratıcı güçlerini harekete geçirmeleri beklenen bireylerin ya da aktörlerin yönlendirilmesinde uygulanacak yöntem, onları kurallarla bağlamak değil, onların ödevler yüklenmelerini sağlamaktır (Tekeli, 1996:52). Sanılanın aksine devletle birey arasındaki ilişki himayecilik türündeki bir ilişki değildir. Himayecilik ilişkisinde birey zafiyeti olan, kendisi adına başkasının eylemde bulunmasını beklemekte olan bir kişidir. Oysa yönetim sisteminde eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerin ya da aktörlerin varlığı öngörülmektedir. Yönetişime yapılan eleştiriler arasında, bu süreçte görülen himayeci anlayışı nasıl kıracağı hususunda belirgin açıklamaların yapılmaması da yer almaktadır.

Günümüzde demokrasinin gelişimine paralel olarak kamu yönetiminin hiyerarşik yönü azalmakta, rasyonellik artmakta ve hızla ağsal ilişkiler haline dönüşmektedir. Bu durum demokrasinin gelişimi açısından önemli bir gösterge kabul edilmektedir. Kamu çıkarı ile ilgili sorumluluklar değişmekte ve sonuçta kamu yöneticilerinin değerlerine ve faaliyetlerine bağlı olarak yönetişimi güçlendirmek için ortamlar hazırlanmaktadır (O'Toole, 1997:443).

Ancak bütün bunlar çok kolay sağlanacak gelişmeler olarak görülmemelidir. Yönetimden yönetişime geçiş kolay ve kısa sürede gerçekleşebilecek bir süreç değildir. Uzun bir toplumsal öğrenme sürecini gerektirmekte ve toplumun örgütlenmesinde sosyal öğrenmeye elverişli yapıların oluşması zorunlu olmaktadır (Tekeli, 1996:53). Bundan dolayı yönetişimin ancak gelişmiş ve bireyleşmiş batı toplumlarında geçerli olabileceği (Emre, 2002:304) söylenmektedir. Batı toplumlarında görülen yetki devrine gitmiş hükümetlerce halkın karar verme mekanizmalarına dolaysız katılımına olanak verilmesi, sivil toplumun güçlendirilmesi, bu bağlamda, karar alma süreçlerine doğrudan katılımı veya halkın çıkarlarını temsil eden meşru kurumlar aracılığıyla vatandaşların seslerini duyurabilmeleri (HABİTAT II, 2000:1), yönetişimin başarılı olabilmesi için yerine getirilmesi zorunlu şartların sadece bazılarıdır.

Tüm bu eleştirilere karşı yönetişimin başarısını gelecek yıllarda görülecek gelişmeler gösterecektir. Ancak yönetişimin dönüşümü sürecinde; kamusal amaçlar çerçevesinde yönetimle sivil toplum arasındaki ilişkilerde karmaşanın artması, ulusal sorumlulukların; uluslararası kuruluşlar, yerel yönetimler ve yerel kuruluşlar arasındaki ilişkilerin gelişimi paralelinde yeniden belirlenmesi ve mevcut değişime uydurulmasının gerekliliği, bu tür ilişkilerde başarıyı yakalayabilmek için daha fazla kapasiteye ihtiyaç duyulması (Kirlin, 2001:142) hususlarına dikkat edilmesi durumunda, başarının sağlanmasının kaçınılmaz olacağı değerlendirilmeleri yapılmaktadır.

KAYNAKÇA

- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz; 2001, “Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti”, **Ankara Barosu Dergisi**, II:25-33.
- BOZKURT, Ömer, Turgay ERGUN ve Seriya SEZEN, 1998, Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yay., Ankara.
- COPE, Stephan-Frank LEISHMAN-Peter STORIE, 1997, “Globalization, New Public Management And The Enabling State”, *International Journal Of Public Sector Management*, 10,6: 444-460.
- DUNSIRE, Andrew, “Administrative Theory in the 1980’s:A Viewpoint”, *Public Administration*,73:25-35.
- EMRE, Cahit, 2002, “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği”, *İyi Yönetim arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Cahit Emre (Ed.), Ankara: TİAV. 301-308.
- ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, İstanbul.
- FAULKS, Keith, 1999, *Political Sociology*, USA: New York Un. Press.
- FREDERICKSON, H. George- Kevin B. SMİTHL, 2003, *The Public Administration Theory Primer*, USA:Westview.
- GREEN, Richard T. And Lawrence HUBBELL, 1996, “On Governance and Reinventing Government”, *Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges*, G. WAMSLEY (Ed.), USA: Sage. 38-67.
- GÜLER, B. Ayman, 2000, “Devletin Yeniden Yapılandırılması” *Yerel Gündem*, II, 9:4-12.
- HABİTAT II İSTANBUL 5 Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul.
- KARAMAN, Zerrin Toprak, 2000, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, 72, 426. 5-42
- KETTL, F. Donald, 2000, “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution And The Role Of Government”, *Public Administration Review*, 60, 6:488-498.
- KICKERT, Walter J. M., 1997a, “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-Amerikan Managerialism”, *Public Administration*, 75:731-752.
- KICKERT, Walter J. M., 1997b, “Anglo-Saxon Public Management and European Governance:The Case of Dutch Administrative Reforms”, Jan-Erik LANE (Ed.), *Public Sector Reform Rationale, Trends and Problems*, England:Sage Publications. 168-187.

- KIRLIN, John J., 2001, “Big Questions For A Significant Public Administration”, *Public Administration Review*, 61, 2:140-144.
- LANE, Jan-Erik, 2000, *New Public Management*, Routledge, London, England, 2000.
- MALİYE BAKANLIĞI, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara.
- OTT, J. Steven and Doug GOODMAN, 1998 “Government Reform Or Alternatives To Bureaucracy? Thickening, Tider And The Future of Governing”, *Public Administration Review*, 58, 6.
- O'TOOLE, Jr. Lavrence, 1997, “The implications for democracy in a networked bureaucratic world”, *Journal of PA Research & Theory*, 7, 3:443-460.
- OSBORNE, David and Ted GAEBLER, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. USA: Penguin Books.
- ÖZDEK, Yasemin, 1999, “Globalizmin İdeolojik Hegemonyası”, *Amme İdaresi Der.*, 32, 3:25-47
- PETERS, B. Guy And John PIERRE, 1998, “Governance without government? Rethinking Public Administration”, *Journal of PA Research&Theory*, 8, 2:223-244.
- STOKER, Garry, 1998, “Governance As Theory: Five Positions”, *International Sociel Science Journal*, 50, 1:17-29.
- ŞAYLAN, Gencay, 1996, “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 29, 3:3-16.
- ŞAYLAN, Gencay, 2000, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, 33, 2:1-21.
- WILLS, Jenny, 1995, “Community Alliances and The New Governance”, *Australian Journal of Public Administration*, 54 3:376-381.
- WOLF, James F., 1996, *Moving Beyond Prescriptions Making Sense of Public Administration Action Contexts* Gary L. WAMSLEY (Ed.), *Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges*, USA:Sage.141-167.
- TEKELİ, İlhan, 1996, “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, *Sosyal Demokrat Değişim*, 3:45-54.
- YILMAZ, Osman, 2001, *Kamu Yönetimi Reformu*, Ankara:DPT Yay.
- YÜKSEL, Mehmet, “Yönetişim Kavramı Üzerine”, *Ankara Barosu Dergisi*, 58, 3:145-159.