

YÖNETİMDE BAŞARININ ANAHTARI: YÖNETİŞİM

Mete ÇAMDERELİ*

Gouvernance, clé du succès dans le gouvernement

Le terme "gouvernance" produite comme une alternative du gouvernement traditionnel contient le champ sémantique d'une conception administrative non hiérarchique, nourrie d'une culture de démocratie; et anticipe même les actions de coopération, coordination et participation sociales dans les mécanismes des résolutions communes de politiques publiques en s'étendant de l'espace local à l'espace mondial ou globale.

Cette article a essayé de paraphraser la problématique de conceptualisation actuelle du terme "gouvernance" considéré comme bagette magique pour tous les problèmes administratifs et mis l'accent sur son importance pour croître la cohérence et la productivité des politiques de l'administration publique.

Mots clés: gouvernance, gouvernement, administration publique, gouvernance politique, mondialisation.

.....
*Yard.Doç.Dr., İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Halkla İlişkiler ve Tanıtım Bölümü

Sivil toplum ve demokrasi gibi kavramlardan söz edildiğinde, artık, yeni bir kavramın da onlara koşut biçimde kullanıldığını gözlemlemekteyiz. Katılımı önceleyen, yetki ve sorumlulukları paylaşmayı önemseyen, çoğunluk yerine çoğulculuğu ilkece benimseyen yönetsel tutumlar, bizi, çoklukla bu kavram etrafında düşünmeye itiyor.

Geleneksel yönetim anlayışlarına bir alternatif olarak ortaya çıkan bu yeni yaklaşım, “yönetişim” (governance) teriminde ifadesini buluyor. Yönetsel düzeneklerin hemen her kademesinde uygulanma eğilimi gösteren ve/ya da yönetsel sıkıntılarının yaşandığı her ortamda gündeme gelen “yönetişim”, kendisiyle birlikte geniş bir kavram alanını da beraberinde getiriyor. Kalite, katılım, demokrasi, sivil toplum, eşgüdüm, paylaşım, etkileşim gibi kavramlar bu çerçevede ilk akla gelenler. Art arda kolaylıkla diziliveren bu kavram ve terimlerin oluşturduğu anlam evreni, aslında, devlette, ekonomide, siyasette, yerelde, ulusalda, ulusötesi ve küresel ilişkilerde, hatta askeri konularda bile giderek küçülen dünyanın yönetsel sorunlarını gidermek için yola çıkan yeni bir uygulama modelini tanımlamaya çalışıyor. Etkin ve etkili iletişim yöntemleriyle güçlendirilen bu model, yetkiyi tek elde toplayan yönetim işlevlerindeki buyurgan, tepeden inmecî ve katı hiyerarşik kuralları dışlayarak ya da ıskalayarak güncel gelişimini hızla sürdürüyor.

Verimliliği giderek azalan ve güncel gelişmeler karşısında tıkanan klasik yönetim yapı ve sistemleri, küreselden yerele yerelden küresele uzanan tüm uzamlarda, değişen dünyanın istelerine göre kendilerini yenilemek, dönüştürmek ya da, değişen

dünyada tutunabilmek için, en azından var olan yönetim anlayışlarını gözden geçirmek gereksinimi duydular; doğal olarak, yeni arayışlar içine girdiler. Küreselleşmeyle birlikte gelen yeni sorunlara (çokuluslu işletmelerin giderek artan etkisi, uluslararası sivil toplum örgütleri, ulus devletlerin sınırları içinde kalamayacak olmaları, sınırların içinde artan işsizlik ve eşitsizlikler, kentleşme ve demografik değişimle oluşan eğitim, sağlık, yaşam kalitesi,...) çözüm üretebilecek yeni bir yönetim konsepti arayışı, sonuçta, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının çevrelediği 'yönetişim' terimini ortaya çıkardı¹.

Yönetimsel sorunların çözümünde idealize edilen ve umut beslenen bu yeni, belki de büyümlü yönetim anlayışı, henüz tanımsal olarak çok belirgin olmamakla birlikte, kabaca, 'etkileşimli ve karşılıklı yönetim biçimi ve süreci' olarak görünmektedir. Yönetimde 'etkileşim' ve 'karşılıklılık' olgusu, tüm toplumsal ve yönetimsel katmanları doğrudan kapsayıcıdır; daha çok da içinde 'kamu, özel ve sivil' kesimlerin harmanlandığı bir üçlemeyle belirlenir. Öyleyse, yönetişim olgusunun etkileşimli bir işbirliğini öne çıkaran, ortak katılımlı karar düzeneklerine değer veren, tüm toplumsal küme ve kesimlerin yönetime etkin ve etkili katılımını öneren ve/ya da öngören bir yönetim yapısını betimlediği söylenebilir; karşıt ya da ayrı kanı, düşünce ve ideolojileri belirlenen hedefler doğrultusunda dikkate alan ve değerlendiren bir kamu yönetimi etkililiğinin de, ekonomik, toplumsal, siyasal sorunların tüm kesimlerin eşit katılımına ve eşgüdümü sürecine bağlı olduğu ileri sürülebilir.

Geniş bir katılıma vurgu yapan yönetim anlayışı, küresel ölçekte, ulusal aktörler kadar uluslararası sivil toplum kuruluşları ve çokuluslu (ya da küresel) şirketlerin ortak karar almaları, sorun ve sorumlulukları birlikte paylaşmaları biçiminde ya da, bir başka deyişle, 'küresel ortaklık' biçiminde kendini gösterir. Böylece ortaya çıkan küresel yönetim anlayışı doğal olarak ulus-devlet kavramını da tartışılır duruma getirir, hatta onu önemli ölçüde değişime zorlar.

Ulus-devlet artık, kendi otoritesiyle, belirli bir toprak parçası üzerinde, tüm boyutlarıyla siyasal sonuçlar yaratmaya muktedir, "yöneten" bir güç olarak değil de, yönetim biçimlerinin önerildiği, meşrulaştırıldığı ve kontrol edildiği bir konum olarak algılanır. Onun varlığı, yalnızca toprak ve nüfusla olan ilişkilerinden ötürü sürer (Hirst ve Thampson 2000: 225). Ulus-devlet anlayışının tartışıldığı ve küreselleşmeyle birlikte önemini yitirdiği iddia ediliyorsa da, hiç değilse yönetim ilkelerinin uygulayıcısı olmak bakımından bir merkezîyet oluşturduğu, öncelikli bir yönetsel yetki birimi olarak merkezi bir konumda olduğu göz ardı edilmemelidir. Ulus-devletin rol almadığı ya da öznesi olmadığı bir küresel yönetimden söz etmek bu yüzden mümkün değildir.

Küresel düzleme entegrasyon için ulus-devlete kamu siyasalarını yeniden biçimlendirmesini dayatan yönetim, bir ülkenin yönetiminde tüm düzeylerde siyasal, ekonomik ve yönetsel yetkenin birlikte kullanılması ve paylaşılmasını; sonra vatandaşların çıkarlarını birleştiren, farklılıkları arasında bir orta yol bulan, hak ve sorumluluklarını yaşama geçirebilen düzenekleri, süreç ve kurumları; öte yandan, yerinden yönetim ve karar alma sürecine

halkın daha dolaysız katılımını (Birleşmiş Milletler... 2002) zorunlu kılar.

Kamu siyasalarını belirleyen iyi bir siyasal yönetim, öncelikle, siyasal sistemde, hükümet ile toplum arasında karşılıklı etkileşimin, ortak çalışmanın ve karar almada paydaş olmanın gerçekleştirilmesini gerektirir (Sezer 2002). Öyleyse, iyi siyasal yönetim, vatandaş taleplerine duyarlı, dolayısıyla vatandaşları birer paydaş olarak karar verme sürecine katan, hesap vermeye hazır, etkili işleyen bir hükümet biçimi olarak görülmelidir (Kalaycıoğlu, 2002a).

Biraz daha açmak gerekirse, iyi siyasal yönetim ekonominin, çevrenin ve toplumsal çatışmaların etkin denetimi ve yönetimi anlamına gelmektedir. Bu yapılırken saydamlık anlayışının gereği olarak vatandaşına sürekli bilgi aktaran ve zaman zaman da hesap veren bir hükümet yapısı ve uslubu ortaya çıkmaktadır. Hükümet yapısının tüm halka en yakın olan birimden en merkezi birime doğru birkaç düzeyde örgütlenmesi suretiyle kamu siyasaları etkili ve en optimal düzeyde yürütülürken, halkın kolay izleyebileceği ve hesap sorabileceği çeşitli düzeyde yerel ve merkezi hükümet yapıları da ortaya çıkabilecek; bu düzeyler arasında bir işbölümü ve birbirini tamamlayan bir bütünlük oluşturularak, kamu siyasalarını belirleyen projelerin ölçek ve karmaşıklıklarına göre, onlara en uygun yerel veya merkezi otorite tarafından tasarlanıp, uygulanması mümkün hale gelecektir (Kalaycıoğlu: 2002b).

Dikkat edilirse, toplumsal yaşamın devlet kurumlarınca düzenlenmesi ve denetlenmesini akla getiren geleneksel kamu

yönetimi anlayışının tersine, yeni yönetim anlayışı yalnızca devlet alanıyla sınırlı kalmayıp kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası kurum ve uygulamalar tarafından yerine getirilen bir işlev olarak karşımıza çıkmaktadır (Hirst ve Thampson 2000: 218). İster küresel ister ülkesel ister yerel düzeyde uygulama alanı bulsun, yönetişimin ilkelerini oluşturan açıklık, saydamlık, katılım, ortak(laşa)lık, işbirliği, dayanışma, birlikte yaşama, uyum, yerindenlik (subsidiarite), verimlilik, etkililik, sorumluluğun paylaşımı, hesap verebilirlik, denetlenebilirlik gibi kavramlar çerçevesinde ortaya çıkan başat uğraştan, demokrasi kültürüyle yoğrulmuş bir demokratik topluma erişme amacını okumak mümkündür; öte yandan çoğunluğun üretebileceği demokratik tahakküm, baskı ya da dayatmacılık riskinin önüne geçme eğilimini, ayrıca herkes ve her kesimin temsil edildiği çoğulcu demokrasi ortamını yaratarak yönetim sorumluluğunun herkesçe üstlenilmesi gerekliliğini de. Daha açık bir deyişle, yönetişimin, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin 'eşit ortaklığa dayalı yönetim aracı' olma işlevini güçlendirici bir görev üstlendiği söylenebilir².

Seçkinlerin yönetiminden çoğulcu ya da toplum birlikteliğini temel alan bir yönetime geçişi gerektiren kamu yönetişimi, sürekli sorgulanan ve yaptığı eleştirilen hantal bir devlet yerine katılım ile gelecek stratejilerini gerçekleştiren diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve değerlendiren bir devlet yönetimine geçilmesi anlamını taşıyacaktır (Toprak Karaman 2000: 44). Halkın siyasal faaliyetleri için kurumsal ve yasal süreçler oluşturma yeteneği sergileyen hükümetler, bu noktada, iyi siyasal

yönetişimin oluşmasına da katkıda bulunacaklardır (Kalaycıoğlu: 2000b)

Ülkemizde “Yerel Gündem 21” eylem planı doğrultusunda yerelde başlayan ve bugün yerel aktörlerin etkin katılımıyla 48 kentte uygulamalarını sürdüren kentsel yönetim yapılanmaları ve başarılı ortak çalışmaları (Yerel... 2002) da, ayrıca, merkez yönetime örneklik teşkil edecek düzeye erişmiştir. Yerelde olduğu gibi, demokrasi kültürünü yönetsel anlamda içselleştiren ve iyi siyasal yönetim ilkeleriyle beslenen iyi bir kamu yönetişimini merkezi hükümet uygulamalarında da görmek gereği artık kaçınılmaz hale gelmiştir.

Eğitim, sağlık, enerji, asayiş, adalet ve refah düzeyinin artırılması gibi kamu hizmeti üretimlerinden özel sektör üretimlerine dek tüm ürün ve hizmet alanları, kendilerini koruyacak ve güven duydukları bir kamu erki olmadan varlıklarını sürdüremezler (Hirst ve Thampson: 223). Özel sektör kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının etkin katılımıyla kararların alınabileceği etkin bir kamu yönetişimi anlayışının artık hükümet programlarına da girdiğini³ görmek memnuniyet vericidir.

Kamuda etkin bir yönetim anlayışının gerçekleşeceği umudunu korunmakla birlikte, “yönetimde katılımcı, şeffaf bir anlayışı bütün politikalarının eksenine alacağı (...) Kamuda etkin ve katılımcı bir yapı ve anlayış hakim kılınacak ve reform çalışmalarının koordinasyon sağlanarak bütüncül bir anlayış içinde yürütüleceği; (...) İlk üç aylık süre içinde; Kamu yönetiminde Toplam Kalite ve Yönetişim İlkelerinin hayata geçirilmesi Çerçeve Yasası

çıkarılacağı” (Acil Eylem... 2002) taahhüdünün yerine getirilmesi de sabırsızlıkla beklenmektedir.

Etkili ve etkin kamu yönetimi, halkın karar alma süreçlerine doğrudan paydaş olarak katılımıyla sağlanır. Söylemin eyleme geçmesinin yolu da, kuşkusuz, güncel gelişmeler doğrultusunda yönetim ilke ve siyasetlerine işlerlik kazandırmaktan geçer. Kamuoyunun desteğini ve güvenini önemseyen her çağdaş yönetimin, yukarıda çerçevesini çizmeye çalıştığımız ortak aklı yaratmak için atması gereken öncelikli adım, -bugün örneklerine sıklıkla rastlandığı üzere- sivil toplum kuruluşları, sermaye/işdünyası, bürokrasi, muhalefet, medya, dış dünya vb. ile açık, saydam, etkili ve etkin iletişim köprülerini kurmak, onları doğru ve yerinde kullanmak olmalıdır.

NOTLAR

¹ “yönetişim” kavramı, özellikle, 1992 Rio ‘Yeryüzü Zirvesi’nde, ‘Sürdürülebilir Kalkınma’ ve ‘Gündem 21’ kavramlarının yaşama geçirilmesi bağlamında gündeme gelir. Rio Konferansı’nın ardından geçen on yıllık çalışmaları değerlendirmek üzere 26 Ağustos-4 Eylül 2002’de Güney Afrika’nın başkenti Johannesburg’da yeniden toplanan ‘Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi (RİO+10)’, yönetim olgusuna yer verir ve “Uluslararası düzeyde ‘iyi yönetim’in desteklenmesi” konusunda karara varır (Johannesburg... 2002).

² Ancak anımsatmak gerekir ki, her katılımçılık demokratiklik sonucunu doğurmayabilir. Önemli olan katılımda kimlerin yer aldığıdır, yani siyasal ve yönetsel karar mekanizmalarının toplumun

farklı kesimlerine nasıl bir dengede açıldığıdır. Aksi durumda, yani örneğin yalnızca sermaye kesiminin katılımında ağırlığını hissettirmesi durumunda, yönetim için getirilen “neoliberalizmin iktidar formülü” biçimindeki eleştirileri dikkate almak gerekir. Yönetişim felsefesi yalnızca olumlanan yaklaşımlar içermiyor kuşkusuz (Brown 2002; Ayman Güler 2002).

³ 58. Hükümet, programında dünyadaki yönetim anlayışında meydana gelen değişime paralel olarak, politikalarının belirlenmesinde ve hizmet sunumunda yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının inisiyatif ve katılımlarının daha etkin bir biçimde sağlanacağını, “insan haklarına dayanan ve eksiksiz işleyen demokratik bir yönetimin hayata geçirilmesi için sivil toplumun güçlenmesini ve ‘yönetişim’ anlayışı içinde etkili bir kamuoyu denetimini kaçınılmaz gördüğünü” belirtmektedir (Türkiye ... 2002).

Kaynakça

- “Acil Eylem Planı” (2002), www.akparti.org.tr/acileylem.doc, 08.12.2002.
- BİRGÜL AYMAN, Gürel (2002), “Tekellerin Yeni İktidar Formülü: Yönetişim”, *Evensel Gazetesi*, Söyleşen: Şebnem Turan, 05.01.2002.
- “Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Türkiye Yönetişim Programı” (2002), www.undp.org.tr/governance_tr.htm, 8.12.2002
- BROWN, John, (2002), “Yönetişim ya da Neo-liberalizmin Siyasi Düzeni”, *Birikim*, Çev. Tuvana Gülcan, İstanbul, Birikim Yayıncılık, Sayı 158.

- HIRST, Paul ve THAMSON Grahame (2000), *Küreselleşme Sorgulanıyor*, Çev. Çağla Erdem, Ankara, Dost Kitabevi Yayınları.
- “Johannesburg Zirve’si Sonuç Bildirgeleri” (2002), www.cevre.gov.tr/index_trk.htm, 8,12.2002.
- KALAYCIOĞLU, Ersin (2002a), “İyi Siyasal Yönetişim”, www.iulaemme.org/wssd/sdgtur%20pp2.ppt, 10.12.2002.
- KALAYCIOĞLU, Ersin (2002b), “Sürdürülebilir Gelişme ve Siyasal İyi Yönetişim: Türkiye’nin Son On Yılı”, www.iulaemme.org/wssd/yonetisim.doc, 10.12.2002.
- SEZER, Ahmet Necdet (2002), “Johannesburg Zirvesi sırasında düzenlenen yan etkinlikte yaptıkları konuşma”, www.cankaya.gov.tr/KONUSMALAR/03.09.2002-273.html, 10.12.2002.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin (2002), “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 426.
- “Türkiye Cumhuriyeti 58. Hükümeti Programı” (2002), www.basbakanlik.gov.tr/bakanlarkurulu/58/program.html, 08.12.2002.
- “Yerel Gündem 21” (2002), www.yerelgundem21.org/tur/kentler/index.htm, 09.12.2002.