

Yönetişim Sürecinde Devletin Rolü ve Deniz Ticareti Sektörü

Emrah YAMAN*

Öz

Bu çalışmanın amacı, yönetim kavramı ekseninde devletin değişen rolü ve bunun deniz ticareti sektöründeki olası etkilerini analiz etmektir. Söz konusu bu değişim, devletleri etkin yönetim için yeni stratejiler üretmeye ve deniz ticareti sektöründeki paydaşların çıkarlarına daha duyarlı yönetim düzenlemeleri oluşturmaya davet eden yönetim süreciyle uyum içindedir. Bu makale kamu kurumlarından ve iş çevrelerinden sivil toplum kuruluşlarına kadar uzanan paydaşların, işbirlikçi düzenlemelerin adım adım hiyerarşilerin yerini aldığı yönetim ağları içinde faaliyette bulduklarını iddia etmektedir. Söz konusu bu tartışma, bir taraftan devletin bu ağları yönetme ve koordine etme noktasında kapasitesinin ve rolünün arttığı, diğer taraftan da yönetimin bu rolü üstlenmesini sağlayacak olanın yönetim ağlarına özgü ekonomik ve toplumsal talepler olduğu sonucuna ulaşmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Deniz Ticaret Sektörü, Devletin Rolü, Yönetişim Ağları.

The Role of State in Governance Process and Maritime Commerce Sector

Abstract

The aim of this study is to analyse the changing role of state within the framework of governance concept and its potential impacts upon maritime commerce sector. This transformation is in conformity with the process of governance which invites states to produce new strategies for effective governing and to formulate governance arrangements which are more sensitive to the interests of stakeholders in the maritime commerce industry. This paper asserts that these stakeholders ranging from public institutions and business circles to nongovernmental organizations act within governance networks where hierarchy is gradually replaced by cooperative arrangements. This discussion leads to the conclusion that on the one hand, state's capacity and role in directing and coordinating these networks is enhancing, and on the other hand those are the economic and social demands peculiar to the governance network that will compel the state to assume this role.

Keywords: Governance, Maritime Commerce Sector, State's Role, Governance Networks.

* Dr., Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, İstanbul Liman Başkanlığı, Denizcilik Uzmanı (Uluslararası İlişkiler), E-posta: yamanemrah34@gmail.com

Giriş

Yönetişim kavramı, son yıllarda politika biliminin önde gelen akademisyenlerinin dikkatlerini çekmeye başlamıştır. Bu ilgi, kısmen gelişme süreçlerinin artan karşılıklı bağımlılığından kısmen de küreselleşmiş bir toplumda çok sayıdaki aktörün giderek artan rollerinden ileri gelmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışının yerine çok-aktörlü katılımcı ve ortaklık temelli yeni bir yönetim modelinin öne çıktığı ortamda Daniel Bell'in deyişiyle, "devlet küçük problemler için oldukça büyük kalırken, büyük sorunlar için ise oldukça küçük kalmaktadır".¹ Bu noktadan hareketle, geleneksel hükümet yapısının hiyerarşik karakteri, hantal bürokrasisi ve müdahaleci niteliğiyle, hızlı bir değişim sürecindeki ekonomik, sosyal ve kültürel çevreye uyum sağlayamadığı sonucuna varmak mümkündür. Mevcut yönetim pratiklerinin yetersiz kalması üzerine söz konusu yeni gelişmeleri anlatmak için de yönetim yaklaşımı ortaya çıkmıştır.² Doğal olarak bu ortam genel olarak yönetim disiplinini 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 hâkim olmaya başlamıştır.³ Kamu yönetiminin son onlu yıllarda yaşadığı bu değişimin sembol kavramlarından olan yönetim etrafında aslında oldukça yaygın popüler kullanımına rağmen gizemli ve esrareniz, ama daha çok iyi tanımlanmamış bir anlam halesi oluşmaktadır.

Akademik çalışmalardan bir takım çıkarımlar söz konusu ise de normatif bir teori olmasından dahası kavramın değerinin kendi kendini düzenleyen bir çerçeveden kaynaklanması yönetim perspektifinin geliştirilmesine ihtiyaç duymaktadır.

Yönetişim, karmaşık toplumsal sistemlerin eşgüdümünün ve toplumsal gelişmelerin yönlendirilmesinin artık tek başına devletin sorumluluğu olmadığı ve hükümet dışı bir dizi aktörün etkileşim süreci olduğunun farkına varılmasıdır.⁴ Kısacası yönetim kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade eder. Bu açıdan yönetim sürecinde devletin toplumdaki rolü ile hükümet, bürokrasi ve

¹ Daniel Bell, "Previewing Planet Earth in 2013", **Washington Post**, January 3, B3, 1998.

² İlhan Tekeli, **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Yayınevi, Ankara, 1999, s. 239.

³ Andrew Dunsire, "Administrative Theory in the 1980's: A Viewpoint", **Public Administration**, 73, Spring, 1995, s.34.

⁴ Cris Shore, "European Governance or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government," **European Law Journal**, Vol.17, No.3, 2011, s. 294.

sektördeki işletmeler ile sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişkileri yeni bir çerçeveye oturtma ve biçimlendirme ihtiyacı baş göstermektedir.

Küreselleşmenin getirdiği gelişmelerle beraber, devlet içindeki kurumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesine ve kamu kurum ve kuruluşlarının sayıca çoğalan diğer düzlemlerdeki kurum ya da kuruluşlarla iletişime ve irtibata geçebilmesine, böylelikle, farklı düzlemlerdeki kurumlar arasında etkileşim içinde karşılıklı işbirlikçi süreçlerin yaşanmasına ve kamu hizmetleriyle ilgili kararların hazırlanması, karara dönüşmesi ve uygulanması aşamalarının birine veya tümüne söz konusu kararlardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenenlerin katılmasına ve katkı sağlamasına ihtiyaç duyulmuştur. Söz konusu ihtiyacı en çok hisseden sektörlerden biri de deniz ticareti sektörüdür.

Bu nedenle yönetim sürecinin deniz ticareti sektörü ile birlikte ele alındığı çalışmada, deniz ticareti sektörünün yaşadığı sorunlar ve çözüm süreçleri kamu idaresi ve kamu politikaları alanında görüldüğü için yönetim yaklaşımının karar alma ve politika oluşturma süreçlerindeki önemi vurgulanmıştır. Bunun için ilk olarak yönetim ve yönetim ağlarının kavramsal çerçevesi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Deskriptif yaklaşım sergilenerek deniz ticareti sektörünün kuramsal çerçevesi incelenerek deniz ticareti sektörünün faaliyet alanları ve yönetim süreci içindeki konumu analiz edilmiştir. Yönetim sürecine işlerlik kazandıracak olan aktörün kamu yönetimi olduğu ifade edildikten sonra Türk deniz ticareti sektöründe karar verme ve politika oluşturma konumundaki kamusal aktörlerin yanında özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da kısaca gösterilmiştir. Devam eden başlıkta devletin (kamu yönetiminin)⁵ yönetim süreci içindeki rolüne dair analitik çözümlenelerde bulunularak bu rolün deniz ticareti sektörü üzerindeki olası etkileri incelenmiştir. Sonuç kısmında yönetim sürecinde kamu yönetiminin kolaylaştırıcı ve işbirlikçi ortak sıfatında bir artış olduğu değerlendirilmesinde yapılarak yönetimi değişime zorlayacak asıl faktörün ekonomik ve toplumsal talepler olduğu vurgulanmıştır.

Yönetişimin Kavramsal Çerçevesi

Yüzeysel bir inceleme bile yönetişimin farklı tanımlar içerdiğini ortaya koymaktadır. Bazılarınca yönetim ile eş anlamlı olarak tutulsa da, yönetişim, gücün dağıtımına dikkat çekecek şekilde genelde daha geniş bir terime işaret eder. Andrew Taylor'ın ifadesiyle, "yönetişim yönetim olmadan oluşabilirken

⁵ Çalışmada bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu zaman birbiriyle çelişen sorunları arasında işleyen idari mekanizma anlamındaki kamu yönetimi, işlevsel anlamda kamu politikaları belirleme ve uygulama, yapısal anlamda ise devletin örgütsel yapısını ifade edecek şekilde kullanılmıştır.

yönetim yönetimsiz olamaz.”⁶ Benzer şekilde daha dar kapsamlı, tepeden inmeci, hiyerarşik ilişkilere dayalı ve planlanan işlerin uygulanmasına dönük yönetimin aksine yönetim, gönüllü kuruluşları içermesiyle kapsam açısından daha geniş, yatay ilişkiler üzerine kurulu bir uyumlaştırma ve işbirliği sürecidir.⁷ Bu bağlamda yönetim, yeni bir yönetim sürecine düzenli kuralların değişen durumuna ve toplumun yeni metotlarla yönetilmesine atıfta bulunarak yönetim tanımındaki bir değişikliğe vurgu yapar.⁸

Yönetişim literatürünün gözden geçirilmesi yönetim kavramının bir dizi anlam ve şekilde kullanıldığı ile karşılaşılmasına sebep olmaktadır. Bununla birlikte kamu ve özel sektör arasında sınırların muğlaklaştığı yönetim stillerinin gelişimine atıfta bulunan temel bir anlatım da söz konusudur. Yönetişimin özü otoriteye ve yaptırımlara dayanmayan yönetim mekanizmalarıdır. İlginç olan nokta yönetişimin akademik yazında düşünce ve işleyiş tarzındaki değişimi idrak edebilmek üzere nasıl ve ne şekilde kullanıldığıdır. Batı demokrasilerindeki politik tartışmalarda kendine sağlam bir yer edinen kavram gelişmekte olan ülkelerde de politik arenada özellikle Dünya Bankası'nın zaman zaman etkin, etkili ve hesap verebilir bir yönetim anlayışına bağlılık şeklindeki yaklaşımı çerçevesinde gelişim göstermektedir.

Yönetişim mefhumunun kurucularından biri olan Jan Kooiman'a ilk etapta atıfta bulunmak söz konusu tanımlama arayışlarında önemli bir başlangıç noktasıdır. Kooiman yönetim terimini kamu ve özel aktörlerin iştirak ettiği toplumsal problemleri çözmeyi ve toplumsal fırsatlar yaratmayı hedefleyen; bu yönetim etkileşimleri için kaynak sağlama durumundaki kurumlara katılan ve tüm eylemler için normatif bir temel yapı kuran etkileşimler bütünlüğü olarak tanımlamaktadır.⁹ Kooiman'ın ifadesiyle de yönetim “yönetimin teorik kavramlarının bütünlüğü”dür.¹⁰ Etkileşim terimi Kooiman'ın yönetim perspektifinin derinliğini anlayabilmek için kilit bir öneme sahiptir. Hükümet, ticari şirketler veya işletmeler ve sivil toplum olarak adlandırdığı kamusal ve özel aktörler üzerinde dururken tasarlanmış ve tasarlanmamış eylemleri içeren bir etkileşim modelinden söz etmektedir.¹¹

Aynı doğrultuda yönetişimi devletin değişen dış çevresine adapte olması; toplumsal sistemler arasında bir etkileşim çerçevesi ve devletin bu süreç içindeki rolü olarak gören Pierre'e göre “Yönetişim, politik aktörler ve

⁶ Andrew Taylor, “Governance”, Georgina Blakeley and Valerie Bryson (Eds.), **Contemporary Political Concepts: A Critical Introduction**, Pluto Press, London, 2002, s. 37.

⁷ Amrik S. Sohal and Paul Fitzpatrick, “IT Governance and Management In Large Australian Organisations”, **International Journal of Production Economics**, 75, 2002, s. 98.

⁸ R.A.W. Rhodes, “The New Governance: Governing Without Government”, **Political Studies**, 44(4), 1996, s. 652.

⁹ Jan Kooiman, **Governing as Governance**, Sage Publications, London, 2003, s. 4.

¹⁰ A.g.e., s.4.

¹¹ A.g.e., s.13.

kurumlar, şirket çıkarları, sivil toplum ve ulus ötesi organizasyonlar gibi farklı amaç ve hedefleri olan bir dizi aktör arasında eşgüdüm ve ahengin sürdürülmesidir.”¹²

Öte yandan Peters yönetim içinde “devlet merkezli” ve “toplum merkezli” kavramlarını ekleyerek bir ayrıma gitmektedir. “Devlet merkezli” kavramı devletin yönetmek için politik ve kurumsal kapasitesi demek iken toplum merkezli kavramı kamu-özel etkileşim şekillerine atıfta bulunur.¹³

Hirst yönetim tartışmasına yönetişimin beş adet yorumunu veya şeklini önererek katkı sağlamaktadır:¹⁴

1- İyi yönetim, istikrar, hukukun üstünlüğü, şeffaf kamu idaresi, hesap verilebilirlik ve devlet aktörlerinin sorumluluğu ve güçlü bir sivil toplum anlamında ekonomik gelişmenin arttırılmasına uygun etkin politik çerçevenin kurulması demektir. Bu kavram Dünya Bankası ve diğer uluslararası finansal kuruluşlar tarafından gelişmekte olan ülke ekonomilerine yönelik kredi verme politikalarının temellerini oluşturmaktadır.

2- Küresel yönetim, çevre sorunları, küresel ticaretin regülasyonu, uluslararası barış ve güvenliğe karşı dünya çapındaki tehditleri önlemek üzere devletler ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliği biçimlerine delalet eder.

3- Kurumsal yönetim (*corporate governance*) özel sektörlerdeki yönetim ve hesap verilebilirliği ve şeffaflığı şirketin kendi işlemlerinde geliştirmeyi amaçlamaktadır.

4- Yeni Kamu Yönetimi, kamuya ait sanayilerin ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve ticari yönetim şekillerinin ve ticari uygulamaların kamu sektörüne sokulması demektir.

5- Ağlar, muhtelif ortaklık şekilleri ve ağlarla eylemlerin eşgüdümü ve kanalize edilmesiyle alakalıdır. Müzakerelere ve pazarlıklara girişen, değiş tokuşu yöneten ve kendi kendini düzenleyen resmi olmayan kurumsal ortamlar olan ağlar, kolektif eylem gerektiren sorunların üstesinden gelmesine yardımcı olurlar.

Yönetişim kavramının tanımlanmasıyla ilgili diğer bir sınıflandırmayı Rhodes yapmaktadır. Rhodes, yönetişimin; minimal devlet, şirket yönetişimi, yeni kamu yönetimi düşüncesi, iyi yönetim, sosyo-sibernetik sistem ve kendi

¹² Jon Pierre, (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, New York, 2000, s. 3.

¹³ Guy Peters, “Governance And Comparative Politics”, Jon Pierre, (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, New York, 2000, s. 48.

¹⁴ Paul Hirst, “Democracy and Governance”, Jon Pierre, (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, New York, 2000, s. 17.

kendini düzenleyen ağlar şeklinde en az altı farklı kullanım alanı olduğunu belirtmektedir.¹⁵

Yönetişim Ağları

Yönetişimin muhtelif tanımlarına kısaca göz attıktan sonra deniz ticareti sektörü için bu tanımlardan hangisinin geçerli olacağı sorusu sorulabilir. Öte yandan tanım seçimini etkileyen faktörün yönetişimin sadece şirket yönetiminin rolünü artırmak veya sivil toplumu güçlendirmek olmadığı daha da önemlisi hükümetin rolünün dönüşümü ve işbu sürecin kavranması ile alakadar olduğu savından etkilendiği gerçeği göz ardı edilmemelidir. Bu çalışmanın amacına uygun olarak yönetişim ağları, sadece genel politika oluşturma meselelerini değil deniz ticareti sektörü gibi spesifik sektör odaklı yaklaşımları da ihtiva edebildiklerinden incelenmeye değerdir. Deniz ticareti sektöründeki paydaşlar uluslararası kuruluşlar ve iş çevrelerinden sivil toplum kuruluşlarına kadar uzanmaktadır ve işbirlikçi, müzakereci düzenlemelerin giderek hiyerarşilerin yerini aldığı ağlar içinde faaliyetlerini sürdürmektedirler.

Günümüzde deniz ticareti sektörünün karmaşık ve dinamik bir yapı arz ettiğine şahit olmaktayız. Ortaya çıkan sorunları çözebilecek ve fırsatlardan yararlanabilecek interaktif mekanizmalara ve stratejilere duyulan güven de giderek artmaktadır. Bu noktada yönetişim ağları birçok şekilde ortaya çıkabilir. Yukarıdan aşağı doğru gelişebileceği gibi tabandan kendi kendine de vücut bulabilir. Gevşek ve gayri resmi olabileceği gibi sıkı ve resmi ağlar şeklini de alabilir. Örgüt içi veya örgütler arası, geçici veya sürekli olabileceği gibi belirli bir sektöre özgüdür veya toplum geneline yayılabilir.¹⁶ Yönetişim ağları tam anlamıyla yeni bir kavram değildir ve “korporatizm”, “politika ağları”, “heterarşi”, “ortaklıklar” ve “müzakereci iktisat” gibi farklı isimlere sahiptir. Yeni olan yönetişim ağlarının kullanımındaki artış değil, aynı zamanda karar alıcıların belli bir dereceye kadar yönetişim ağlarını etkin ve meşru yönetişim mekanizması olarak görmeleridir.

Torfin’ın akademik çalışması ağ yönetişiminde faydalı olabilecek beş adet referans noktası sunmaktadır.¹⁷

1- Yönetişim ağları, aralarında emir tipi ilişkiler olmadığından kendi içlerinde özerk fakat birbirlerinin kaynaklarına ve kapasitelerine bağlı kamusal, yarı-kamusal ve özel aktörlere odaklanmaktadır. Doğal olarak bu durum tüm aktörlerin güç ve kaynak yönünden eşit olduğu anlamına gelmez.

¹⁵ R.A.W. Rhodes, a.g.e., s. 653.

¹⁶ Eva Sørensen ve Jacob Torfin, “The Democratic Anchorage of Governance Networks”, **Scandinavian Political Studies**, 28 (3), 2005, s. 197.

¹⁷ Jacob Torfin, “Governance Network Theory: Towards A Second Generation”, **European Political Science**, 4(3), 2005, s. 310.

Ağlara üyelik isteğe bağlıdır ve aktörler dilediklerinde ayrılmakta özgürdürler. Fakat aralarındaki karşılıklı bağımlılık onları ağ içinde tutar.

2- Ağ üyeleri müzakerelerle etkileşime girerler; kaynak dağıtımı ve kullanımı üzerine pazarlık yapabilirler ve bu durum potansiyel çatışmalara yol açabilir.

3- Söz konusu etkileşimler örgütlerin içinde gerçekleşmektedir. Kurumsal çerçeve fikirleri, inançları ve kuralları bir araya getirir, normları ve standartları taşır, bilgiyi ve prensipleri yaratır ve kimlikleri ve beklentileri üretir.

4- Yönetişim ağları kendi ideolojileri, uzmanlıkları ve normları temelinde belli bir politika alanını düzenlediklerinden ötürü oldukça öz düzenlemelidirler. Ne var ki işlem gördükleri örgütsel çerçeve ile sınırlıdır ve esaslı bir engel oluşturan bu durum aynı zamanda kendilerini düzenleme yeteneklerini uyarıcı bir yapı da arz eder.

5- Ağlar belli bir politika alanında kamu yararının üretilmesini sağlarlar.

Yukarıda belirtilen özellikler ağ yönetişimini devletin hiyerarşik kontrolünden ve piyasaların rekabetçi düzenlemelerinden ayırmaktadır. Aktörler arası ilişkiler bağlamında yönetim ağları kamu yararının üretilmesi için zamanla etkileşime giren özerk fakat karşılıklı olarak birbirine bağımlı çok sayıdaki aktörü barındırır. Karar verme bağlamında yönetim ağları kararları verir ve birçok aktör arasındaki refleksif etkileşim ile meseleleri düzenler. Yönetişim ağları kendilerini devletin hiyerarşik kontrolünden ve piyasanın rekabetçi düzenlemelerinden en az üç şekilde ayırırlar. Birincisi, aktörler arası ilişkiler anlamında, yönetim ağları idarenin tek merkezli sisteminin ve piyasa rekabetinin çok merkezli sisteminin aksine çoğul merkezli yönetim sistemi olarak tanımlanabilirler. Yönetişim ağları kamusal hedefleri gerçekleştirmek üzere etkileşime geçen karşılıklı olarak bağımlı bir dizi aktörü kapsar.

İkincisi, karar alma anlamında, yönetim ağları devleti yöneten kesin ve kati mantığın ve piyasa rekabetini düzenleyen yönetsel mantığın aksine müzakereci mantık üzerine inşa edilmiştir. Devlet tafsilatlı yasa ve düzenlemelerle politikalarını icra ederken, piyasa temelli düzenlemeler mal ve hizmetlerin pareto-optimal tahsisine yol açan görünmez ele güvenerek serbest rekabeti gerçekleştirmeye çalışır. Aksine yönetim ağları karşılıklı bağımlı ve özerk aktörler arasında negatif veya pozitif koordinasyona yol açan müzakereler ile karar alır ve muhtelif meseleleri düzenler. Son olarak, önemli kararlar ile uyum sağlama araçları yönetim ağlarını yönetişimin kendine özgü mekanizması olarak görmemizi sağlar. Uyum süreci ne devletin yasal yaptırımlarıyla ne de piyasada ekonomik zarar korkusuyla sağlanmaktadır. Yönetişim ağlarındaki uyum ve güven zamanla kendi kendini oluşturan kural ve normlar ile sağlanmaktadır.

Yönetişim ağları çok sayıda politik etkileşimi ve rejimi tanımasıyla ve sınırların azalıp ortaya çıkan ilişki bütünlüğü açıklamaya çalışmasıyla oldukça karmaşık görünebilir fakat deniz ticareti sektöründeki fiili aktiviteleri ve ilgili paydaşların önceliklerini yansıtmak üzere bir mekanizma ortaya koymaktadır. Deniz ticaret politikalarının oluşumunda ve ortaya çıkan sonuçlarla ilgili tüm kişilerin ihtiyaç ve önceliklerinin analiz edilmesinde bu yaklaşımın benimsenmesi deniz ticareti yönetişimi için önemli bir potansiyele sahiptir. Söz konusu yönetim anlayışı etkin deniz ticaret sektörü için sektörel koordinasyonu sağlaması ve politik süreç ile başarılı bir ekonomik süreç arasındaki bağlantıyı ortaya koyabilmesi açısından da önemlidir.

Deniz Ticareti Sektörü

Dünya ekonomik faaliyetlerinin en üst noktası olan deniz ticareti dünyanın en uluslararası endüstrilerinden biridir.¹⁸ Hammaddenin tedarikinden son tüketim noktasına ulaştırılmasına kadar ulusların birbirine daha bağımlı hale geldiği küresel dünyada denizcilik sektörü güvenli, çevre dostu ve düşük maliyetli olması gibi sunduğu imkânlardan dolayı uluslararası ticarete önemli bir paya sahiptir. Küreselleşme olgusunun aşamalarını teşkil eden telekomünikasyon, ticaretin serbestleşmesi ve uluslararası standardizasyon ile birlikte liman ve denizcilik hizmetlerinin artan etkinliği dünyanın herhangi bir yerindeki mamul malların, hammaddelerin ve hizmetlerin alınıp satılmasını kolaylaştırmıştır. Uluslararası standartlar ve homojen ürünler küresel rekabeti teşvik etmekte, ticaretin serbestleşmesi kaynakların etkin bir biçimde tahsisine izin vermekte ve nihayet telekomünikasyon ve ulaştırma bilginin ve yüklerin bir yerden bir yere taşınmasını sağlamaktadır.¹⁹ Çoğu denizyolu taşımacılığı iki veya daha fazla ülke arasında gerçekleşmekte ve hizmet tedarikçileri taşıdıkları yükün sahibi ülkenin vatandaşı olmak zorunda da değildir. Deniz ticaretinin unsurlarından olan gemiler, siciller, klas denetimleri, sigorta ve gemi adamlarının çalışması küresel anlamda alınıp satılmaktadır. Esasen basit bir ticari işlem birbirinden farklı bir düzine ülkenin vatandaşlarını ve mallarını ihtiva edebilir: Kore’de inşa edilmiş, Yunanistan vatandaşının sahip olduğu, Panama siciline kayıtlı ve İngiltere’de sigortalatılmış ve İngiliz Lloyd tarafından klaslanmış bir gemi Güney Kıbrıs’ta faaliyet gösteren bir gemi adamları acentesi sayesinde Filipinli gemi adamlarını çalıştıran bir Danimarkalı donatana Hong Kong ve Avustralyalı liman operatörlerine imtiyaz tanınmış terminalleri kullanarak İsviçreli bir nakliye komisyoncusu adına Alman menşeli malları bir Hollanda limanından Arjantin’e taşınması için kiralanabilir.²⁰

¹⁸ Martin Stopford, *Maritime Economics*, New York, Taylor ve Francis Press, New York, 1997, s. 2.

¹⁹ Shashi Kumar ve Jan Hoffmann, “Globalisation: The Maritime Nexus”, Costas Th. Grammenos (Ed.), *The Handbook of Maritime Economics and Business*, LLP Informa Professional, UK, 2002, s. 36.

²⁰ A.g.e., s.36.

Küreselleşmenin önemli bir unsuru olan uluslararası standartlaşma da deniz ticaretini etkilemektedir. Konteynırlaşma sayesinde herhangi bir liner (düzenli hat) şirketi kolayca yeni pazarlara girebilmekte ve hizmetlerini küresel bir şekilde sunabilmektedir. Denizcilik endüstrisinde artan bir yoğunlaşma gözlemlenirken aynı zamanda rekabetin yoğunluğunda bir azalma söz konusu olmamaktadır. Çünkü küreselleşmenin etkileri daha az tedarikçiye ama daha çok rekabete yol açmaktadır.²¹ Benzer şekilde, uluslararası operatörler dünyanın herhangi bir limanında terminal imtiyazı alabilirlerken, liman ve gemi ekipmanları tedarikçileri küresel bir şekilde üretim yapıp satış gerçekleştirmekte ve ISO (Uluslararası Standartlar Örgütü) ve IMO'nun (Uluslararası Denizcilik Örgütü) kalite, emniyet ve eğitime ilişkin standartları ise tüm uluslararası sularda uygulanmaktadır.²²

Deniz ticareti sektörü gemiler ve gemilerin sefer yaptığı ticaret rotaları, yükleme-boşaltma hizmetleri için limanlar, gemiler ve taşınan yükler için ticari bir ortam olan belli başlı denizcilik piyasaları gibi unsurlardan oluşan bir faaliyetler alanıdır. Deniz ticareti sektöründe dört önemli piyasa mevcuttur. Navlun piyasası deniz taşımacılığının ticaretini, gemi alım satım piyasası ikinci el gemilerin ticaretini, gemi inşa piyasası yeni gemilerin inşasını ve ticareti ve son olarak gemi söküm piyasası hurdaya giden gemilerin geri dönüşümünün ticaretini yapar. Deniz ticareti sektöründe denizcilik piyasaları kadar önemli bir diğer unsur da limanlardır. Çünkü limanlar da taşıma sürecinde hayati bir rol oynamaktadırlar. Yük elleçlemenin otomatik hale gelmesi ve ihtisas terminallerine yapılan yatırımlar ekonomik faaliyetleri dönüştürmüştür. Lojistik ve tedarik zinciri perspektiflerinin etkisi denizcilik sektörüne daha fazla nüfuz eder hale gelmekte ve işbu durum sektöre dair araştırmaların disiplinler arası bir yaklaşımla ele alınmasını zaruri kılmaktadır. Bu bağlamda deniz ticareti sektörü ile liman ekonomileri arasında bir ayırım daha da muğlaklaşmaktadır. Özellikle bütüncül bir lojistik ve tedarik zinciri anlayışı bu ayırımı imkânsız hale getirmektedir.²³

Küreselleşme sayesinde deniz ticaretinin ve limanların daha çok iç içe geçtiği bir yapı hem küreselleşmeyi kolaylaştıran hem de gittikçe artan rekabetçi küresel ekonomik bir ortamda sürekli mücadele etmek zorunda olan ekonomik varlıklar olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁴

Değişim süreklilik arz ederken limanların ve deniz ticaretinin gelecekte sunacağı fırsatları yakalamak için alternatif bakış açılarının gerekliliği ortadadır.

²¹ A.g.e., s.59.

²² A.g.e., s.36.

²³ Kevin Cullinane (Ed.), *Shipping Economics*, Elsevier, Amsterdam, 2005, s.15.

²⁴ David Pinder ve Brian Slack (Eds.) **Shipping and Ports in the Twenty-first Century**, Routledge, London, 2004, s. 19.

Gemi inşa sanayi, gemi sahipliği ve işletmeciliği, limancılık ve lojistik hizmetleri gibi tüm bu sektörel faaliyetler uluslararası talebin şekillendirdiği oldukça rekabetçi bir ortamda yürütülmektedir. Söz konusu rekabet ortamında deniz ticaret politikalarındaki oyuncular özel ve kamusal kişiliklerin bir karışımını içerir. Bazıları ulusal iken bazıları da uluslararası boyuttadır. Bazıları piyasaya aktif katılım gösterirlerken diğer bazıları da koordinatörlük veya düzenleyici roller üstlenirler. Aşağıdaki tablo genel anlamda denizcilikle ilgili örgütlerin bir listesini vermektedir. Eksiksiz olarak nitelendiremeyeceğimiz bu tabloya ihracat ve ithalat ile ilgilenen özel çıkar grupları, sendikalar, gemi inşası, sahil güvenlik, donanma ve daha fazlası da girebilir.

Tablo 1. Deniz Ticaret Politikalarının Oluşturulmasındaki Bazı Kilit Aktörler

	Ulusal		Uluslararası	
	Piyasaya Katılan	Eşgüdüm / Düzenleme	Piyasaya Katılan	Eşgüdüm / Düzenleme
Özel	Armatörler, Taşıtanlar, Taşıma Firmaları, Sigorta İşleri vs.	Armatör Birlikleri, Taşıtan Konseyleri	Konsorsiyum ve Ortaklıklar, Çok uluslu şirketlerin lojistik departmanları	Uluslararası Armatör Birlikleri, Uluslararası Taşıtan Konseyleri
Devlet	Devlete ait denizcilik şirketleri, Denizcilik hizmeti satın alan devlet kuruluşları	Ulaştırma Bakanlıkları, Antitröst Kuruluşları, Çevre Kuruluşları	-	IMO, OECD, UNCTAD, WTO

Kaynak: Gunnar K. Sletmo, "The Rise and Fall of National Shipping Policies", Costas Th. Grammenos (Ed.), **The Handbook of Maritime Economics and Business**, LLP Informa Professional, UK, 2002, s. 480.

Genel anlamda kural ve düzenlemeler arasında piyasaya giriş, rekabet, sübvansiyonlar ve vergilendirme gibi meselelerle ilgilenen ekonomik nitelikli olanlarla, maliyetler üzerindeki etkileriyle ekonomik sonuçları olan esasen emniyet ve çevre sorunlarıyla ilgilenenler olarak bir ayrıma gidilebilir. Ekonomik düzenlemeyle ilgili kurum ve kuruluşlar ulusal veya uluslararası olabilirler. Dış ticaret söz konusu ise bazı kurumlar öncelikle tam serbestleşme ve serbest piyasaların teşviki için çalışırken diğerleri eşgüdüm ve işbirliğine yöneliktir. Bazı kurum ve kuruluşlar da doğrudan piyasaya müdahale etmek ve piyasa dışı güçlerle kaynakları yeniden dağıtmak için faaliyet göstermektedirler.

Görüldüğü üzere deniz ticareti gibi ulusal ve uluslararası çıkarların sahne aldığı ve diğer sektörlerle iç içe geçmiş girift ve hayli değişken bir endüstrinin küreselleşmesi dünyanın farklı alanlarındaki ticari çıkarların yapısını yansıtan politika oluşturma sürecini zorlaştırmaktadır. Bu ortamda rekabet edenler ise siyasal çıkarların yön vermediği, çağdaş yönetim tekniklerini uygulayabilen, merkezîyetçi olmayan bir örgüt yapısına sahip ve uzağı görebilen yönetimlerdir.

Devletin son derece dar bir alanda kamusal hizmet ürettiği buna karşın işletmelerin asıl yükü taşıyan birincil aktör konumunda olduğu ve çeşitli sektörel sorunların çözümü konusunda faaliyet gösteren çok sayıda sivil toplum kuruluşunun bulunduğu deniz ticareti sektöründe yönetim mekanizmalarının önemi ortadadır. Çünkü deniz ticareti politikalarının oluşturulmasında ve karar alma süreçlerinin tam ortasında yönetim yaklaşımı yer almaktadır. Dolayısıyla deniz ticareti sektöründe karar alma ve politikaların tasarlanması sürecinde diğer aktörleri dışlayan, onların talep ve beklentilerini dikkate almayan kamu yönetiminin başarıya ulaşması son derece zordur.

Geleneksel olarak, kamu idaresi politika geliştirme sürecinin ortasında meseleler tanımlandıktan ve ilgili bilgiyi ve kaynağı topladığı, amaç ve hedefleri belirlediği ve alternatif çözüm yollarını tespit edip politika analizini gerçekleştirdikten sonra ilgili taraflarla resmi istişare mekanizmalarını harekete geçirmektedir.²⁵

Deniz ticareti sektöründe problemlerin belirlenip tanımlandığı politika döngüsünün ilk safhasına ilgili sektörlerin dâhil edilmemesi politikaların ve kararların uygulanması aşamasında bir takım sorunların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Türk deniz ticareti sektöründe de kurumlar arasında gerekli koordinasyonun ve işbirliğinin sağlanamaması nedeni ile mevcut mevzuat kurum ve kuruluşlarca farklı şekilde yorumlanarak icraatta farklı uygulamalarla karşılaşmakta, bazı görevlerin gecikmeli icra edilmesi yanında bazı görevlerin ise hiç yapılamaması sonucunda bir görev, sorumluluk ve yetki karmaşası yaşanmakta ve mevcut altyapı ve yeteneklerin etkin ve koordineli bir şekilde kullanımında zorluklarla karşılaşmaktadır.

Türk deniz ticareti sektöründe sürekli etkileşim içinde faaliyet gösteren yönetim aktörleri (kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları) arasında gerekli işbirliği ve koordinasyon eksikliği ve politika

²⁵ Meredith Edwads, "Participatory Governance into the Future: Roles of the Government and Community Sectors", **Australian Journal of Public Administration**, 60 (3), 2001, pp. 78-79.

mekanizmalarının hassas ve esnek yönetim çerçevesine olan ihtiyacın kabul edilmesi noktasındaki başarısızlığı, politika eksikliğine ve deniz ticareti politikalarının bu eksiklikleri yansıtacak şekilde sürekli sorunlu olmasına neden olabilmektedir. Bu yüzden karar alma ve politika oluşturma sürecinde paydaşların bir bütün halinde işbirliği ve koordinasyon içinde hareket etmeleri sağlanmalı ve kürek çeken değil dümen tutan bir kamu yönetimi anlayışı hâkim kılınmalıdır.

Yönetim sürecine işlerlik kazandıracak olan aktör ise kamu yönetimidir. Çünkü yönetim mekanizmaları içinde kamunun gücü tamamen yok olmamıştır ve halen en önemli yönetim seviyesidir. Bu durum ulus üstü yönetim mekanizmaları meşruiyet kazanana kadar devam edecektir. Bununla birlikte hükümetler ve politika uygulayıcıları yetkilerini bu gücün farkında olarak farklı yönetim mekanizmaları ve teknikleri ile ikinci ve üçüncü sektörleri de kapsayacak şekilde kullanmak zorundadırlar.

Deniz Ticaretinin Yönetimi

Literatürde denizcilik idaresinin tanımı yer almamakla birlikte uluslararası hukukta ve sözleşmelerde devletlere bayrak devleti, kıyı devleti ve liman devleti yükümlülükleri ve sorumlulukları yüklenmektedir. Ülkeler de uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülüklerini kendi devlet yapısına ve mevzuatına göre ya tek çatı altında bir kuruma vermekte ya da konusuna göre çeşitli kurum ve kuruluşlara dağıtılabilmektedir.

Kısaca en dar kapsamda, uluslararası ve ulusal mevzuat uyarınca bayrak devleti, liman devleti ve kıyı devleti yönünden yükümlülüklerini yerine getirilmesini sağlayan idarelere denizcilik idaresi denilebilir. Söz konusu bu yükümlülükler devletin denizlerde seyrüseferi emniyet altına alarak, yolcuları, gemi adamlarını ve yükü korumak üzere koyduğu hükümler ile gemilerin tescili, bayrak taşıma hakkı, muayene ve ölçümler, deniz çevresi, gemi adamlarının eğitimi, belgelendirilmesi ve yeterliliği gibi konular gelmektedir. Bunun dışında denizciliğe dair tüm bileşenler konusunda -ki bunlardan biri de deniz ticareti sektörüdür- politika oluşturan ve karar veren idare de denizcilik idaresinin bir parçasıdır.

Deniz ticaretinin yönetiminden ise denizcilik idarelerinin bayrak devleti, kıyı devleti ve liman devleti sıfatları değil deniz ticareti sektöründe karar verme ve politika tasarlama konumundaki kamusal aktörler anlaşılmaktadır.

Türkiye’de ise genel hatlarıyla denizcilik sektörü ile ilgili kurumsal yapıda yer alan kamusal aktörlerin kurumlar arası yetki dağılımı şu şekildedir.

Tablo 2. Kurumlar Arası Yetki Dağılımı

Deniz Çevresi	Deniz Güvenliği	Deniz Ticareti
UDH Bakanlığı	UDH Bakanlığı	UDH Bakanlığı
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Emniyet Genel Müdürlüğü	Hazine Müsteşarlığı
Sahil Güvenlik Komutanlığı	Sahil Güvenlik Komutanlığı	Kalkınma Bakanlığı
Büyükşehir Belediyeleri	Deniz Kuvvetleri Komutanlığı	Ekonomi Bakanlığı
Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü	Jandarma Genel Komutanlığı	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı
SEYİR EMNİYETİ	DENİZCİLİK EĞİTİMİ	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Seyir Hidrografi ve Oşinografi Dairesi Başkanlığı	UDH Bakanlığı	Maliye Bakanlığı
Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü	Milli Eğitim Bakanlığı	Savunma Sanayi Müsteşarlığı
Sahil Güvenlik Komutanlığı	YÖK	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
		Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
		Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
		Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
		Kültür ve Turizm Bakanlığı
		TCDD Limanlar Dairesi Başkanlığı
		Büyükşehir Belediyeleri

Kurumlar arası yetki dağılımı incelendiğinde Türkiye’de deniz çevresi, deniz güvenliği, seyir emniyeti ve denizcilik eğitimi gibi deniz kamu hukukundan kaynaklanan yükümlülükleri yerine getiren belli başlı kurum ve kuruluşların yanı sıra deniz ticaret sektöründe doğrudan ve dolaylı karar alma ve politika oluşturma konumunda bulunan çok sayıda kamusal aktör bulunmaktadır.

Öte yandan kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını kapsayan kompleks bir sistem ve bu aktörlerin kendi aralarındaki ilişkiler ağı

ve karşılıklı etkileşimler olarak nitelendirebilecek yönetim, kamu yönetimini, devletin ve siyasal iktidarın faaliyetleri ile sınırlandırmamakta, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da yönetimin vazgeçilmez aktörleri olarak görme eğilimi sergileyerek yönetime katılımı ön plana çıkarmaktadır.²⁶ Bu bağlamda yönetim modelinde en çok tartışılan aktörler konumundaki özel sektör kuruluşları, yani hukuksal adıyla şirketler, sosyolojik adıyla sermaye kesimi yönetim söyleminin önemli bir aktörüdür. Özel sektör düzeyinde yönetim, iç içe geçmiş iki kanaldan gerçekleşebilir. Bir yandan kurumsal yönetimi uygulayanlar. Bu doğrultuda kendi yönetim yapılarında şeffaflığı, hesap verebilirliği, katılımcı yönetim tarzını, etkinliği ve verimliliği yaşama geçirir. Öte yandan özel sektör kuruluşları hem toplumsal hem de ekonomik alanda sorumluluk alan, risk alan kuruluşlar olduğu için yönetimin karar alma süreçlerinde yer alması istenmektedir.

Türkiye’de, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’nun 5. Maddesine göre deniz ticareti ile uğraşan gemi sahipleri, donatanlar ve donatma iştirakleri, gemi işletenler, gemi acenteleri, gemi alım satım ve navlun komisyoncuları, yükleme-boşaltma ve puantaj firmaları, gemi klas müesseseleri, deniz sigorta müesseseleri, deniz malzemesi, kumanya ve sanayi malzemesi alım satımı yapan firmalar, yakıt ikmalciliği işiyle uğraşan firmalar, marina ve liman işletme firmaları, balıkçılıkla ilgili gemi işleten firmalar buldukları ilin Deniz Ticaret Odasına kaydolmakla mükelleftirler.

Türkiye’de bu anlamda İstanbul, Marmara, Ege, Akdeniz ve Karadeniz bölgelerini kapsayan gösteren İMEAK Deniz Ticaret Odası’na kayıtlı 8275 adet ve bu odadan bağımsız Mersin Deniz Ticaret Odası’na kayıtlı 343 adet denizcilik firması özel sektörü temsil etmektedir.

Yönetimin bir diğer aktörü de gönüllü örgütlerden sendikalara ve meslek odalarına kadar geniş bir yelpaze içinde hareket eden sivil toplum kuruluşlarıdır. Deniz ticareti sektöründe kar amacı gütmeyen, sivil inisiyatif temsil eden ve politikalarda etkili olmaya çalışan sivil toplum kuruluşları sayıca her geçen gün artmaktadır. Türkiye’de denizcilikle ilgili eğitim kurumlarından meslek kuruluşlarına, işçi ve işveren sendikalarından düşünce kuruluşlarına kadar 42 adet sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır.*

²⁶ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi** (5. bs), Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2012, s. 60.

* Türk deniz ticareti sektöründe faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları şu şekildedir: İstanbul ve Marmara, Ege, Akdeniz, Karadeniz Bölgeleri Deniz Ticaret Odası, **Gemi Mühendisleri Odası**, Gemi Makineleri İşletme Mühendisleri Odası, Türkiye Gemi İnşa Sanayicileri Birliği, Türk Loydu Vakfı, Gemi Geri Dönüşüm Sanayicileri Derneği, Türk Kılavuz Kaptanlar Derneği, Vapur Donatanları ve Acenteleri Derneği, Denizciler Dayanışma Derneği, Türk Uzakyol Gemi Kaptanları Derneği, Deniztemiz Derneği, Denizci Öğrenciler Derneği, Gemi Brokerleri Derneği, Barbaros Denizciler Derneği, Oruç Reis Denizciler Kulübü, Deniz Çalışanları Dayanışma Derneği, Lojistik Derneği, Uluslararası Taşımacılık ve Lojistik Hizmet Üretenleri Derneği, Türkiye Liman İşletmecileri Derneği, Deniz Endüstrisini Ve Denizciliği Geliştirme Derneği, Su Ürünleri Mühendisleri Derneği, Türk Armatörleri İşverenler Sendikası,

Devletin Yönetişim Sürecindeki Rolü

Yönetişim süreci içinde devletin rolü, bu rolün ya eşgüdümü sağlayan ana aktör ya da sadece toplum içindeki bir dizi etkili aktörden biri olması şeklinde yönetim teorisyenleri tarafından vurgulanmıştır.²⁷ Söz konusu bu roller toplumsal düzeni sağlamada ve kamu ihtiyaçlarını karşılamada devletin geleneksel ve tarihi öneminden kaynaklanmaktadır. Devlet çeşitli toplumsal aktörler arasında arabuluculuk etmekte ve piyasaların işleyişi için düzenleyici çerçeveyi sağlamaktadır. Yönetişim sürecinde devletin rolünü analiz ederken Lemieux devletin üç avantaja sahip olduğunu ileri sürmektedir:²⁸

- Hükümet aktörlerinin diğer toplumsal aktörlerden daha fazla meşruluğa sahip olduğu ve böylece toplumun temsilcisi olduğu kabul edilmektedir. Bununla birlikte farklı hükümetler yetkilerine ve fiili politika oluşturmaya dayanan farklı meşruiyet derecelerine sahiptir. Demokratik toplumlarda hükümetler olumsuz anketlerin popülaritesini ve etkinliğini etkilediği kamuoyu yoklamalarına bağlıdır.
- Hükümetler kamu politikaları yönetiminde son söze sahiptirler. Kamu politikalarının başlatılmasında ve uygulanmasında nihai karar alma yetkisiyle donatılmışlardır.
- Tüm yönetim süreçlerine iştirak edebilen tek aktör olduğu için hükümetler kamu politikalarının eşgüdümünü ve tutarlılığını sağlayabilir. Bu durum iyi yapılandırılmış kurumsal hafızaya ve daha iyi öngörülebilir sonuçlara yol açar.

Söz konusu bu görüşler modern toplumlarda çevre veya sağlık gibi bazı kamu politikası alanlarında çıkar gruplarının ve daha geniş anlatımla sivil toplumun merkezi ve yerel hükümetlerle birlikte politika oluşturma ve uygulama süreçlerine eşit derecede katılım gösterdiklerinden ötürü şiddetli bir eleştiriye maruz kalmaktadır. Yine de bu eleştiriler hükümetlerin iş kural koymaya ve karar vermeye gelince halen temel otorite olduğu gerçeğini inkâr etmeyi gerektirmez. Çünkü yönetim ile birlikte birtakım problemler ortaya çıkmıştır.

Türkiye Liman ve Kara Tahmil-Tahliye İşçileri Sendikası, Türk Deniz Araştırmaları Vakfı, **Türk Deniz Eğitim Vakfı**, Deniz Hukuku Derneği, Türkiye Turizm Yatırımcıları Derneği, Türkiye Seyahat Acenteleri Birliği, Mersin Deniz Ticaret Odası, Gemi ve Yat İhracatçıları Birliği, İstanbul Kumcular Derneği, Türkiye Denizciler Sendikası, **Gemi Tedarikçileri Derneği**, Denizciler Sivil Toplum İnisyatifi, Gemi Sanayicileri Derneği, Gemi Yakıt İkmalcileri Derneği, Deniz Turizm Birliği, Yat ve Tekne Endüstrisi Federasyonu, Türkiye Liman Dok ve Gemi Sanayi İşçileri Sendikası, Türk Armatörler Birliği, Koster Armatörleri Derneği Su Ürünleri Kooperatifi Merkez Birliği.

²⁷ Jon Pierre, (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, New York, 2000, s. 4.

²⁸ Vincent Lemieux, **Government Roles in the Governance Processes**, Canadian Centre for Management Development, Canada, 2000, s. 122.

İlk yönetim problemi geleneksel dikey sistemleri küreselleşme ve yetki devrinin yeni meydan okumalarına uyarlama ve yeni yatay sistemleri geleneksel dikey sistemlere entegre etmektir. İkinci yönetim problemi kapasite ile ilgilidir. Dönüşüm içindeki bu ortamda hükümetin etkin bir biçimde yönetme yeteneğinin artırılması söz konusudur. Benzer şekilde üçüncü yönetim problemi de ölçek ile ilgilidir. Farklı yönetim seviyelerinin tasnif edilmesi ve devletin rolünün yeniden tanımlanması önemlidir.²⁹

Süreç devletin büyük problemler karşısında küçük; küçük problemler karşısında da büyük kalmasıyla ilgilidir. Sermaye hareketleri, ticari mal dengesizlikleri, iş kaybı gibi sorunlarla uğraşacak etkin bir uluslararası mekanizmanın olmamasından büyük problemler karşısında küçük, merkezin yerel ihtiyaçlar karşısında duyarsız kalmasına yol açan gücün merkezde toplanması sonucu küçük problemler karşısında da büyük kalmaktadır. Sonuçta ölçek uyumsuzluğu karşımıza çıkmaktadır.

Söz konusu problemlerle başa çıkabilmek için yeni stratejiler ve mekanizmalar devleti tekrar güçlendirmek üzere geliştirilmektedir. Yeni yapıların, süreçlerin, kurumların ve hatta kültürlerin oluşturulmasıyla devlet aktörleri içi boşalan devlet kapasitesini tekrar doldurmaya çalışmaktadırlar. Üstelik belli sorumlulukların ve fonksiyonların aşağı ve yukarı doğru devri devletin yükünün azaltılması anlamına gelmektedir.

Yönetişimin değişen ölçekleri ve yapıları yalın bir devletin içinin boşaltılması süreci olarak tanımlanmamalıdır. Aksine piyasa, rekabet ve sivil toplum temelli yönetim uygulamaları şartlarının inşa edilmesi yeni mantıksal gerekçelerle devletin etkinlik ve verimliliğini artıracak şekilde içinin doldurulmasıdır. Yönetişim uygulamaları kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasındaki sosyo-politik düzenlemeleri gerçekleştiren devlet müdahalesinin yeni şekillerini yeniden tanımlamaktadır.³⁰ Yönetişim ile devletin yeniden yapılandırılması süreci, sadece yetkilerin merkezden uzağa dağıtımının analizi değil, aynı zamanda zamanla ortaya çıkan süreçlerde güç ilişkilerinin nasıl yeniden oluşturulduğunu anlamaktır.³¹

Yönetişimle devletin formel yetki alanına ek olarak kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum arasında oluşan güvene dayalı formel olmayan bir yetki alanı şekillenmiştir. Bu formel olmayan yetki alanında hedefler ve sorumluluklar paylaşılmakta ve yönetim bu üç farklı kesimden oluşan ağı

²⁹ Donald F. Kettle, "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", **Public Administration Review**, 60 (6), 2000, s. 495.

³⁰ Enrico Gualini, "The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales", **European Planning Studies**, Vol. 14, No.7, August, 2006, s. 884.

³¹ A.g.e., s. 886.

zeminini oluşturmaktadır.³² Ağ benzeri, hiyerarşik olmayan, esnek, sınır aşan karakteri ile yönetim sıklıkla kurumların dışında politika oluşturma olarak görülmektedir. Ancak, bu durum kısmen doğrudur.

Analitik sebeplerden yönetim sadece kamu, özel ve sivil aktörlerin resmi olmayan etkileşim modelleriyle tanımlanmaması gerekmektedir. En az üç sebepten ötürü kurumlar yönetişimin anlaşılması için gereklidir. İlk olarak kimin katılacağını ve katılmayacağını tanımlayan, güç ilişkilerini şekillendiren ve aktörlerin etkileşimlerine rehberlik eden kurumsal bir çerçeve vardır. İkincisi, aktörler genellikle kolektif kişilikleri temsil etmektedirler ve örgüt içi yapıları ve süreçleri yöneten kurumsal kurallara bağlıdır. Son olarak, yönetim dinamiklerini oluşturan, resmi ve resmi olmayan modellerin karşılıklı olarak birbirlerini etkilemesidir.³³

Kurumsal çerçeveden bahsetmek ilk bakışta işbirliği, müzakere, rekabet veya ağlarla ilişki kuran yönetim nosyonu ile çatışır gibi gözükmektedir. Bununla birlikte yönetim hiçbir şekilde karar alma ve politika oluşturma anarşik bir modeli değildir. Kurallarla oluşur. Kurumsal çerçeve politika alanlarına, konularına, yönetim seviyelerine ve ülkelere göre farklılık gösterir.

Kısacası yönetim hükümeteş gerçekteşmez ve yönetim teorileri devletin rolünün azaldığını iddia etmekten ziyade söz konusu rolü ampirik sorgulamaya açmalıdır.³⁴ Çünkü devlet, dolaylı ya da doğrudan yaptığı düzenlemeler ile oluşan politika ağlarını yönlendirebilir. Süreçler ve kuralların yönetimi göz önünde bulundurulduğunda ise güçlü bir devlet kapasitesine ihtiyaç olduğu görülür.

Öte yandan yeni yönetim mekanizmalarının uygulanabilmesi için üç varsayımın kamu sektöründe dikkate alınması gerekmektedir.³⁵

- Her bir aktörün hedeflerine ulaşabilmesi diğer aktörlerin eylemlerini gerektirir. Karşılıklı uyum önemli bir ön koşuldur.
- Arzu edilen sonuçlara ulaşabilmek için gerekli bilgi ve kaynaklar farklı aktörler arasında dağılmıştır. Kaynakların önemi diğerleri tarafından atfedilen değere bağlıdır. Manevi destek karar alma sürecinde önemli

³² Jan van Tatenhove et al., "The Inter-Play between Formal and Informal Practices," **Perspectives on European Politics and Society**, 7(1), 2006, s.12.

³³ Arthur Benz ve Yannis Papadopoulos, "Governance and Democracy: Concepts and Key Issues", Arthur Benz ve Yannis Papadopoulos (Eds.), **Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences**, Routledge, Oxford, 2006, ss. 2-3.

³⁴ Anne Mette Kjaer, **Governance**, Polity Press, Madlen, MA., 2004, s. 204.

³⁵ Geert R. Teisman ve Erik-Hans Klijn, "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?", Ron Hodges (Ed.), **Governance and Public Sector**, Edward Elgar Pub, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 2005, s. 507.

bir kaynaktır. Muhtelif kaynakların dağılmış kontrolü kimsenin sorumlu olmadığı bir dünya yaratmıştır.

- Karmaşıklık farklı aktörler arasındaki etkileşimin ve müzakerelerin neticesidir. Tüm bu aktörler yönetim sürecine kendi bakış açılarını ve stratejilerini getirmektedirler.

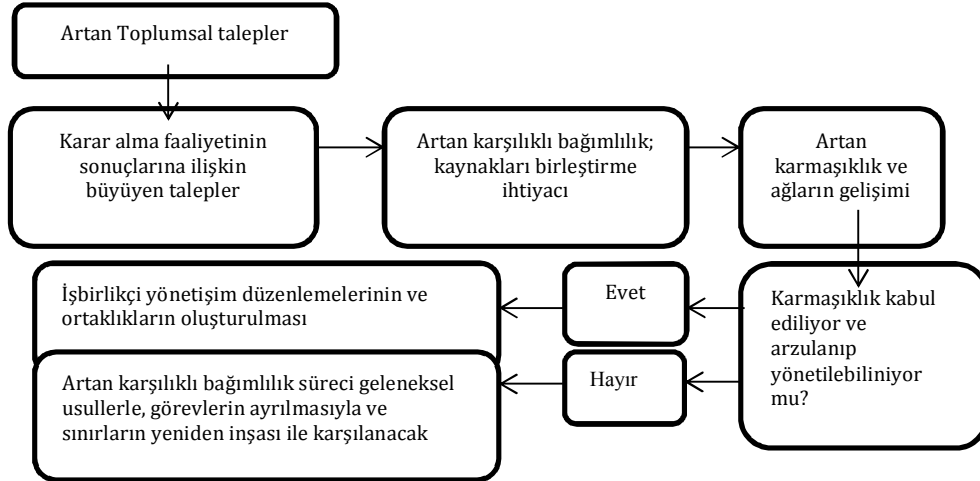
Sayfa/Page | 128

İGÜSBD
Cilt: 2 Sayı: 2
Ekim /
October 2015

Ağ toplumunun kurulması ve spesifik anlamda vatandaşların artan beklentileri hem katılım hem de sonuçların kalitesi anlamında mevcut karar alma ve politika oluşturma süreçlerini etkilemektedir. Bu yeni süreçlere kamu sektörünün bakış açısı Kooiman'ın ifade ettiği gibi alan yaratıcı veya kontrol edici etkileşimler şeklinde belirmektedir.³⁶

Artan toplumsal talepler kamu sektörü tarafından işbirlikçi yönetim düzenlemelerinin ve ortaklıkların oluşturulması ile karşılanıyorsa alan yaratıcı bir yapı karşımıza çıkarken, kamu sektörü yeni yönetim mekanizmalarının gerektirdiği karmaşıklığı değerlendirmeyip ortaklıkları veya işbirlikçi yapıları geleneksel karar alma süreçlerine entegre etmeye çalışırsa kontrol edici etkileşim yapısı geçerli olmaktadır. Şekil 1 söz konusu artan ortaklık taleplerini karşılayacak toplumsal gelişme sürecini ve alternatif cevapları göstermektedir.

Şekil 1. Artan Ortaklık Taleplerini Karşılayacak Toplumsal Gelişme ve Alternatif Cevaplar



Kaynak: Teisman ve Klijn, a.g.e., s. 508.

³⁶ Jan Kooiman, "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction", Jon Pierre (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, New York, 2000, s. 145.

Sonuç

Devlet merkezli hiyerarşik yaklaşımların deniz ticareti sektörünün küresel karakterini ve işleyişini anlamakta yetersiz kaldığı noktada kamu, özel sektör ve sivil toplum aktörlerinin müzakereci etkileşimi ile yönetim ağları giderek karmaşıklaşan ve çeşitlenen günümüz sorunlarının çözümünde etkili bir araç olabilir. Bu süreçte denizcilik idaresine düşen görev amaçların ve hedeflerin başarılmasında tüm ilgili tarafların katılımını kolaylaştıracak mekanizmaları formüle etmesidir. Bunun için de idarenin ilk görevi yönetim ağlarının kendilerini organize edebilmelerini sağlayan sosyo-politik etkileşimlerin oluşması için sorumluluğu üstlenmesidir. Diğer bir görev de, sorumlulukların ve sektör sorunlarının paylaşıldığı farklı ve değişken birlikte düzenleme şekillerinin kurulması ve sürdürülmesidir. Bu iki görevin yerine getirilmesi, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları içinde dağılmış bilginin ve sektöre ilişkin sorunların çözümüne yönelik araçların kullanılmasını; ortak sorumlulukların yaratılmasını; eşgüdüm ve işbirliğinin gerçekleştirilmesini gerektirir.

Kurulacak yönetim mekanizmaları özellikle kamu sektöründe çok sayıda kurum ve kuruluşlar tarafından sahiplenildiği halde aslında sahipsiz kalan ve özel ve sivil aktörlerin de yeteri kadar muhatap alınmadığı deniz ticareti sektörüne ve yaşadığı sorunlara belli bir düzen, koordinasyon ve bütünlük içinde çözüm getirecektir. Çünkü yönetim anlayışı devletin nasıl işlediğine, kapasitesini neyin belirlediğine, yükümlülüklerinin ne olduğuna ve demokratik ve hesap verebilir hükümet örgütüne dair geleneksel anlayışı etkileyip kamu sektörü tarafından işbirlikçi yönetim düzenlemelerinin ve ortaklıkların oluşturulmasını sağlayan alan yaratıcı etkileşime fırsat vermektedir. Bunun için de hükümet organizasyonlarına ve içsel süreçlere odaklanmaktan ziyade deniz ticareti politikalarının büyük kısmını oluşturan sektörler arası süreçlere ve yönetim ağlarına odaklanılmalıdır.

Öte yandan daha etkin ve verimli politika ve kararlar için diğer paydaş sektörlerle diyaloga girme konusunda kamu idaresi tarafından sergilenecek açık bir liderlik ve irade mevcut olmadıkça fazla bir gelişme olmayacağı da açıktır. Çünkü yönetim ağlarının aktörlerin çok erken bir evrede sorunları teşhis etmesi ve çözüm üretmesi olarak bilinen esnek yapıları sayesinde büyük bir potansiyel taşıdığı iddia edilebilir. Farklı paydaşlar arasında oydaşmanın inşası için politik kararların şekillenmesinde bilgi ve uzmanlığı bir araya getiren kanallar olarak karşımıza çıkan ağlar aynı zamanda kararların oluşmasında yer aldıkları için eşgüdümü artırıcı bir faktör olarak görülmektedir. Öte yandan tüm bu kazançlar ağların düzgün işleyişine bağlıdır. Çünkü aktör grubundaki değişimler çözülemeyen problemler, zayıf liderlik ve dış müdahaleler gibi durumlar ağların istikrarını bozup etkisizleştirebilir. Bu durumda ağdaki aktörleri etkilemek üzere kamu idaresi gücünü kullanmalıdır.

Kamu kurum ve kuruluşlarını değişime zorlayacak asıl faktör ise yeni yönetim anlayışına özgü ekonomik ve toplumsal talepler olacaktır. Talep ve beklentilerin yetersiz olduğu bir değişim gündeminin istenilen ölçüde başarılı olabilmesi zordur. Yasal düzenlemeler bu noktada yetersiz kalabilmektedir. Dolayısıyla bu yeni süreci, kamusal, özel ve sivil aktörler birlikte şekillendirecektir. Kamu kurumları, özel sektör işletmeleri ve sivil toplum kuruluşlarının deniz ticareti sektörüne dair geliştirecekleri işbirliği ve ortaklık sadece belirli bir modelin oluşturulmasıyla kalmamalı aynı zamanda oluşturulan modele işlerlik kazandırılması yönünde de yoğun ve sürekli bir şekilde devam etmelidir.

Türkiye'nin orta ve uzun vadedeki denizcilik stratejik hedeflerine ulaşması için deniz ticareti sektöründe faaliyet gösteren özel sektör işletmelerinin ve sivil toplum kuruluşlarının da kendilerini yeniden yapılandırması ve stratejik hedeflere dönük projeler geliştirerek taleplerini bu kapsamda dile getirmeleri yönetim açısından en uygun yaklaşım olabilir. Bu noktadan hareketle kendi içsel yapılarında yönetim ilkelerini gerçekleştirmeden yönetim anlayışı içinde işbirliğine girişen kurum veya kuruluşların samimiyetleri, başarılı olup olmayacakları, başarıya ulaşılsa da bunun süreklilik ölçüsünün tartışmaya açık olacağı da unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

Kitaplar:

- CULLINANE, Kevin, (Ed.), **Shipping Economics**, Elsevier, Amsterdam, 2005.
- ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi** (5.bs.), Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2012.
- KJAER, Anne Mette, **Governance**, Polity Press, Madlen, MA., 2004.
- KOOIMAN, Jan, **Governing As Governance**, Sage Publications, London, 2003.
- LEMIEUX, Vincent, **Government Roles in the Governance Processes**, Canadian Centre for Management Development, Canada, 2000.
- PIERRE, Jon (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, New York, 2000.
- PINDER, David ve SLACK, Brian (Eds.), **Shipping and Ports in the Twenty-first Century**, Routledge, London, 2004.
- STOPFORD, Martin, **Maritime Economics**, New York, Taylor ve Francis Pres, New York, 1997.
- TEKELİ, İlhan, **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Yayınevi, Ankara, 1999.

Makaleler:

BELL, Daniel, "Previewing Planet Earth in 2013", **Washington Post**, January 3, B3, 1998.

BENZ, Arthur ve PAPADOPOULOS, Yannis "Governance and Democracy: Concepts and Key Issues", Arthur Benz ve Yannis Papadopoulos (Eds.), **Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences**, Routledge, Oxford, 2006, ss. 1-26.

DUNSIRE, Andrew, "Administrative Theory in the 1980's: A Viewpoint", **Public Administration**, 73, Spring, 1995, ss. 17-40.

EDWARDS, Meredith "Participatory Governance into the Future: Roles of the Government and Community Sectors", **Australian Journal of Public Administration**, 60(3), 2001, ss.78-88.

GUALINI, Enrico, "The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales", **European Planning Studies**, Vol. 14, No.7, August, 2006, ss. 881-904.

HIRST, Paul, "Democracy and Governance", Jon Pierre, (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, New York, 2000, ss. 13-35.

KETTLE, Donald F., "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", **Public Administration Review**, 60(6), 2000, ss. 488-497.

KOOIMAN, Jan, "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction", Jon Pierre (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, New York, 2000.

KUMAR, Shashi ve HOFFMANN, Jan, "Globalisation: The Maritime Nexus", Costas Th. Grammenos (Ed.), **The Handbook of Maritime Economics and Business**, LLP Informa Professional, UK, 2002, ss. 35-62.

PETERS, Guy, "Governance And Comparative Politics", Jon Pierre, (Ed.), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, New York, 2000, ss. 36-53.

RHODES, R. A. W., "The New Governance: Governing Without Government", **Political Studies**, 44(4), 1996, 652- 667.

SHORE, Cris, "European Governance or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government," **European Law Journal**, Vol.17, No.3, 2011, ss. 287-303.

SLETMO, Gunnar K., "The Rise and Fall of National Shipping Policies", Costas Th. Grammenos (Ed.), **The Handbook of Maritime Economics and Business**, LLP Informa Professional, UK, 2002, ss. 471-494.

SOHAL, Amrik ve FITZPATRICK, Paul, "Governance and Management in Large Australian Organisations", **International Journal of Production Economics**, 75, 2002, ss. 97-112.

SØRENSEN, Eva ve TORFING, Jacob, "The Democratic Anchorage of Governance Networks", **Scandinavian Political Studies**, 28 (3), 2005, ss. 195-218.

TAYLOR, Andrew, "Governance", Georgina Blakeley and Valerie Bryson (Eds.), **Contemporary Political Concepts: A Critical Introduction**, Pluto Press, London, 2002, ss. 35-53.

TEISMAN, Geert R. ve KLIJN, Erik-Hans, "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?", Ron Hodges (Ed.), **Governance and Public Sector**, Edward Elgar Pub, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 2005, ss. 505-513.

TORFING, Jacob, "Governance Network Theory: Towards A Second Generation", **European Political Science**, 4(3), 2005, ss. 305-315.

Van TATENHOVE, Jan et al., "The inter-play between formal and informal practices," **Perspectives on European Politics and Society**, 7(1), 2006, ss. 8-24.

Summary

The governance paradigm posits that in modern societies public policies are formulated and executed not by the government alone but by a multitude of other societal actors, i.e. stakeholders that have vested interests in the outcome of these policies.

For the purpose of this paper, governance networks deserved a particular emphasis as they provide the possibility of treating governance not only as tied to the issues of general policy-making but in light of a specific sector-approach, as attributable to the area of maritime commerce. So, this paper asserts that these stakeholders ranging from public institutions and business circles to nongovernmental organizations act within governance networks where hierarchy is gradually replaced by cooperative arrangements.

This view encounters critical remarks that in some areas of public policy such as maritime commerce, private sector enterprises and a wider civil society in governance networks have equal access to policy development and implementation along with public sector. This, however, does not deny the fact that public administration is still the ultimate authority when it comes to norm-setting and decision-making in the field of maritime commerce sector. Since the government is the only actor to participate in all governance processes and is authorized to take a final decision on launching and implementing public policy it can ensure consistency and good coordination of maritime commerce policies. In that sense state's capacity and role to direct and coordinate these networks is enhancing.

Without a doubt, Turkish maritime commerce sector gets its share from these developments. Turkish maritime commerce sector continues to exhibit significant failures of policy, stemming from a governing framework built around a static nested hierarchy which contradicts the real-life situation and the needs and desires of maritime stakeholders. The governance process invites the public administrations not only to establish vertical relations from top to bottom but also to take decisions and establish policies with non-governmental organizations and private sector enterprises at the horizontal level. In this respect, the task of the maritime administration is to formulize a mechanism to facilitate the participation of the stakeholders to achieve the objectives and targets. In order to achieve this, instead of focusing on governmental organizations and internal processes, the intersectoral processes that form a big share of policies about maritime commerce must be focused on. On the other hand, unless a clear leadership and will exposed by the public administration for interaction with other sectors exist, it is a crystal-clear fact that there will be no progress. Since it is difficult for a change agenda with inadequate demands and expectations to be successful at the desired level, the real factors that will compel public bodies to change must be the economic and social demands peculiar to the new governance network perception.