

KLASİK YÖNETİM DÜŞÜNÇESİNDEN BİR SAPMA: YÖNETİŞİM, DÖNÜŞÜM VE 3. DÜNYA BAKIŞI*

M. Akif ÖZER*
Hüseyin YAYMAN**

ÖZET

*Tüm dünyada 21. yüzyılın başlarında yönetişimin gündemini küreselleşme ve yetki devri eğilimleri belirlemiştir. Bu süreçte ülke yönetimleri, küreselleşmiş dünyada etkin kamusal programlar için yeni strateji araçları geliştirmenin yanında bunu gerçekleştirecek kapasite artırımlarını sağlama-
nın gerekliliğine inanmışlardır. Bu süreçte bir çok kamu bürokrasisi geleneksel programları yeri-
ne getirebilmek için kurumsal yapılarını ve personel sistemlerini değiştirmişlerdir. Ancak bugün
hala birçok ülke yönetimi, taktik ve stratejilerini değiştirirken, yapı ve süreçleri özellikle personel
sistemlerini hâlâ tam olarak değiştirememiştir.*

*Yönetişimde ve devlet yapısında görülen söz konusu bu son reformlar, 3. dünya ülkeleri için piyasa
dostu küreselleşme, anti-devletçi ekonomik reformlar, mali krizleri azaltacak anti refahçı kamu
politikaları, açıklarla mücadele, verimliliği ve kaliteyi artırma araçları olarak görülmüş ve uygula-
maya aktarılmaya çalışılmıştır. Fakat gerçekte fakir 3. dünya ülkeleri için yapılan politik-
ekonomik reformlarla ilgili çalışan birçok kişi, söz konusu bu değişimlerin bazı olumsuz çıktıları
olduğunu belirtmektedirler.*

*Bu çalışmada, söz konusu süreç, 3. dünya ülkelerinde yaşanan yönetişimin dönüşümün somut
sonuçları ile birlikte değerlendirilecektir. Bu kapsamda; yönetişimin tanımı temel özellikleri, kap-
samı ve sınırları, stratejileri ve türleri öncelikle incelenecektir. Ardından yönetişimde dönüşüm,
yeni kamu yönetimi reformları ve 3. dünya ülkelerinde durum, yönetişimin faaliyet alanının ve
rolünün yeniden belirlenmesi, yönetişimin kurumsal yapısının yeniden şekillenmesi, yönetişimin
normatif standartlarının yeniden belirlenmesi konuları ele alınarak 3. dünya ülkelerinde yönetişim
uygulamalarının sorgulanmasına çalışılacaktır.*

*Bu çalışma, 23-27 Haziran 2008 tarihinde Ankara’da düzenlenen IIAS-TODAİE, Dördüncü Uzmanlık Konferansında sunulan “Deviation from Classical Management Thought: Governance, Transformation and the The Thirld World View” isimli metnin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

*Doç., Dr, Gazi Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü (akifozer@yahoo.com)

**Yrd. Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü (hyayman@hotmail.com)

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Yönetişim, Yeni Küresel Ekonomi, 3. Dünya Ülkeleri, Dönüşüm.

ABSTRACT

In the early twenty-first century, globalization and devolution as two trends define the agenda for governance. Not only must government devise new strategies for managing public programs effectively in a globalized and devolved policy world, but it must also build the capacity for doing so. Most government bureaucracies remain structured and staffed to manage traditional direct programs through traditionally structured and staffed bureaucracies. Whereas the government's strategies and tactics have changed, its structures and process have not.

Recent reforms in state and governance have been prescribed for Third World countries by the advocates of market-friendly globalization, anti-state economic reforms, and anti-welfare public policies on the ground that such reforms and policies would reduce fiscal crisis, overcome deficit, increase efficiency, and enhance quality. But in reality, there are many adverse outcomes of these current changes pointed out by scholars who are more concerned about the critical implications of such new politic-economic reforms for poorer Third World countries.

In this study, the subject above will be analyzed with perceptible results of transformation process in governance in third world countries. In this context; governance definition and conceptual framework, fundamental characteristics of governance, the scope and limits of governance, governance strategies and types of governance will be analyzed primarily. After this, transformation in governance, new public management reforms and third world countries, re-determining the field of operation and role of governance, restructuring governance's institutional structure, re-determining normative standards of governance and questioning governance in third world countries will be evaluated.

Key Words: *Globalization, Governance, New Political Economy, Third World Countries, Transformation.*

Giriş

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 yapılabilir kılan koşulları aşındırmakta, bu aşındırma süreci ise yönetimi ortadan kaldırmasa 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.

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 hâkim 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 yönetim yapısının kurulması ile mümkün olabileceği, artık her yerde dile getirilmektedir (Ozer, 2005:305).

Son dönemin popüler kamu yönetimi akımı olan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesi kapsamında önemli bir yeri olan yönetişim, 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).

1. 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 yönetişim, 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 yönetişim, toplumdaki aktörlere ortaklar olarak bakmakta ve toplumdaki ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan bir yönlendirme ve denetleme kalıbı olarak görülmektedir. Bu nedenle yönetişim değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı bir süreçtir (Tekeli, 1996:52-53).

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).

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 neo-liberal 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 (Ozer, 2005:305).

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).

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).

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 konsensüse vurgu yapan ve yönetim mekanizmalarını uygulamaya aktaracak olan yeni bir liderlik tarzına ihtiyaç olduğunu belirtilmiştir (Osborne-Gaebler, 1992:1), Yayman, 2008:273). 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, 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.

2. Yönetişimin Temel Özellikleri

*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 (Peters-Pierre, 1998:225).

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

*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 (HABİTAT II, 2000:1). Yetki devri ve sivil toplumun katılımcılığı, bu ortamda bir zorunluluk olarak gündeme gelmektedir (Ozer, 2005:315).

*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 çıkılmaktadır (Wolf, 1996:165).

*Saydamlık: Günümüzde suiistimallerin 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.

*Yeni liderlik anlayışı: Siyasal konsepte 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.

*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 değer-

lendirilmektedir. Çünkü sebep olma ve idare gücünü birbirinden ayırt etmek ve bunları bireyselleştirmek oldukça zor görülmektedir (O'Toole, 1997:449).

3. 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 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:

- 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.
- 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.
- Yönetişimin kapsamında egemen bir otorite bulunmamaktadır. Ağlar önemli oranda devletten özerk, kendi kendilerini yöneten ve devlete karşı sorumlulukları olmayan bir konumdadırlar.
- Ağları yöneten yapılar piyasaya ve bürokrasinin hiyerarşik yapılanmasına bir alternatif sunmaktadırlar (Cope vd., 1997:447).

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 yön-

temdir. Ancak yetersiz olarak nitelendirilmektedir. Çünkü örgütsel yetersizliği ve verimsizliği gizlemekte ve talep ile tüketici tercihine bağlı performansı dikkate almamaktadır. Sonuçlarla ilgili çıktı kontrolü ise kendini müşteri tatmini aracılığı ile göstermekte ve diğer performans göstergeleri aracılığıyla yapılabilmektedir. Bu süreçte şikâyetler 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 toplumdaki kaynaklanan sorunları toplum için çözmek durumundadır. Çünkü yönetim de toplumun bir parçasıdır ve yönetişimin sınırı yönetimin yönlendiriciliğinin kapsamındadır (Kickert, 1997/a:736). Bu kapsam genişledikçe sınıra olan mesafe de artmakta ve yönetişimin alanı genişlemektedir.

Yönetişimin sınırlarının belirlenmesinde “dümen tutmak felsefesi” de oldukça etkili kabul edilmektedir. Birçok 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.

4. 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 (Stoker, 1998:21-25);

*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 klâsik modelinin sınırlılığını ve yanlışlığını göstermekte ve yeni yönetim yapısını kurum ve örgütlerle birlikte kurmaktadır.

*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.

*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, aktörlerin otonom ve kendi kendilerini yönettikleri ağlar sistemi olarak değerlendirilmektedir. Bundan dolayı yönetim, aktörlerin otonom özerklikleri ile ilgilenmekte, nihai ortaklığı, ulaşmak istenen kendi kendini yöneten yapılanmalar olarak görmektedir.

*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.

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

- Yeniden sentez ve koordinasyon: Bu görev kilit konumda olan aktörlerin belirlenmesini ve aralarında hâkim konumda olanlarının etkin ilişkiler geliştirmelerini gerektirmektedir.

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

- 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 yönetim 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. Bu kapsamda da piyasa yönetimi modeli, katılımcı yönetim modeli, esnek yönetim modeli ve yeniden düzenlenmiş yönetim modeli (Ott-Goodman, 1998:6-8), (Ozer, 2005:322-323) gibi ayrıntılarına bu çalışmada girmeyeceğimiz modeller gündeme gelmektedir.

5. Yönetişim Türleri

Çalışmamızın bu aşamamasında ilgili literatürde yönetim türleri olarak genellikle kabul gören küresel yönetim ve kamu yönetimi türleri incelenecektir.

a) Küresel Yönetişim: Son yıllarda tüm dünyada küreselleşme sürecinin hız kazanmasıyla gündeme gelen küresel yönetim, ulus devletlerden oluşan bir dünya sistemindeki hükümet etme biçimine alternatif olarak önerilen yeni yönetim stratejisini ortaya koymuştur. Bunun yanında küresel yönetim, ulus devletlerin yönetim 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.

Küresel yönetimle ilgili en önemli toplantı Mayıs 1998'de İngiltere'nin Birmingham kentinde gerçekleştirilmiştir. 1997 yılında imzalanan Kyoto Anlaşmasının temel noktalarının tartışıldığı bu toplantıda, gelişmiş ülkeler ciddi küresel sorunları çözmek için bir araya gelmişler ve küresel işsizlik, sürdürülebilir kalkınma ve gelişmekte olan ülkelerin dünya ekonomisiyle bütünleşmelerini değerlendirmiştir. Bu sorunların küresel yapısı, çözümde uluslararası çabanın gerekliliğini açıkça ortaya koymuştur. Bununla birlikte bir dünya hükümeti eksikliği, küresel yönetimde başarının sağlanması için devletlerarası işbirliğini gerekli kılmaktadır (Faulks, 1999:194).

Bu süreçte uluslararası alanda görülen yetki aktarımları, küresel yönetim 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 yönetimin gelişimine en önemli katkıyı Birleşmiş Milletler (BM) sağlamaktadır. Teşkilat kalkınma programlarında; yasama ve yürütme organları, kamu ve özel sektör yönetimleri, adem-i merkezîyetçilik, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları alanlarında, yönetimin gelişimi için birçok ülkeye katkı sağlamaktadır.

Küresel yönetim konusunda Dünya Bankası da önemli çalışmalarda bulunmaktadır. Banka 1997 yılında yayınladığı kalkınma raporunda, yönetimi 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, yönetim sürecinde bu ülkelere maddi katkı sağlamaktadır.

OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) ise yönetimi, 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). 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.

Yönetim sürecine Avrupa Birliği (AB) de çok sıcak bakmaktadır. AB yönetim biçimine hâkim olması gereken en önemli ilkeler olarak; hesap verebilirlik, görünürlük, saydamlık, tutarlılık ve etkinliği belirlemiştir. Bu ilkelerin ortak noktası, kişilerin karar alma süreçlerine daha fazla katılımının ön koşullarını oluşturmaları olarak belirlenmiştir.

Uluslararası kuruluşların küresel yönetimin gelişimine dönük bu katkısına 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 yönetimin başarısı YKY düşüncesinin uygulamaya başarılı bir şekilde aktarılmasına bağlı görülmektedir.

b) Kamu Yönetimi: 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 sektörü-

nün 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 gerçekleştireceği ile ilgilenmektedir.

Çağdaş toplumlarda kamu yönetişimi, toplumun dışsal yönetsel denetimini değil, süreçte yer alan aktörlerin tümünden kaynaklanan etkileşimsel bir yönetimi öngörmektedir. Uygulamada bu etkileşim süreklidir. Bir yönetim 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. Birçok farklı aktörün ağsal ilişkiler içinde olması söz konusudur. Bu karmaşıklık ne merkezi ne de en alt seviyede olan farklı bir yönetim 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 de 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 düşünülmektedir. 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 sağlık, güçlülük hâkim 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.

Son yıllarda tüm dünyada kamu yönetişimi, iyi yönetim (good governance) kavramı çerçevesinde uygulamaya aktarılmaktadır. 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 yönetim 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). Literatürde iyi yönetişimin birbirini tamamlayan başlıca sekiz unsuru bulunduğu belirtilmektedir. Bu ilkeleri şöyle özetleyebiliriz:

*Şeffaflık: Yönetimde şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise; usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleştirilebilir (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).

*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).

*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.

*Cevap verebilirlik: Kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir. Bu İlke, 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.

*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. Hukuka bağlılık ve saygılı birey, devletin sürdürülebilirliğini, birlikte geçerli kılmaktadırlar (Karaman, 2000:44).

*Etkinlik: Usullerin ve kurumların, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmeleri gerekmektedir. 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).

*Eşitlik: İlke, 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.

*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 vizyon-

lar belirgin olmakla birlikte süreklilik göstermelidir. Vizyon, çalışanlarla yöneticiler tarafından belirlenmeli, buna yönelik hedefler de ulaşılabilir olmalı ve çalışanların bu vizyona inanmaları sağlanmalıdır (Tortop et all, 2007:565).

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 (Ozer, 2005:333).

6. Yönetişimde Dönüşüm, Yeni Kamu Yönetimi Reformları ve 3. Dünya Ülkeleri

Tüm dünyada 21. yüzyılın başlarında yönetişimin gündemini küreselleşme ve yetki devri eğilimleri belirlemiştir. Bu süreçte yönetimler, rekabete dönük yeni gelişmelere karşı yeni planlar yapmaya zorlandılar. Yönetimler küreselleşmiş dünyada etkin kamusal programlar için yeni strateji araçları geliştirmenin yanında bunu gerçekleştirecek kapasite artırımlarını sağlamak zorundaydılar.

Birçok kamu bürokrasisi geleneksel doğrudan programları yerine getirebilmek için kurumsal yapılarını ve personel sistemlerini değiştirdiler. Bugün hükümet taktik ve stratejilerini değiştirirken yapı ve süreçleri özellikle personel sistemini hâlâ tam olarak değiştiremedi (Kettl, 2000:480). Bu süreçte yeni kamu yönetimi reformları devreye girmiş ve adeta yönetişimin dönüşümü sürecinin, etkin reform uygulamalarıyla, sancısız geçirilmesini sağlamıştır.

Bu kapsamda yeni kamu yönetimi anlayışı ile yönetişimin ortak yönleri şu şekilde belirtilebilir:

- Gerek YKY, gerekse yönetim, iyi toplum-iyi yönetim kurma amacındadır.
- Her iki yaklaşımda da sorumluluğa önem verilmektedir.
- Her iki yaklaşımda da yönetimlerin toplumdaki uzak olduğu, yönetim birimlerinin çok verimsiz çalıştığı öngörülmekte ve bunların çözümüne yönelik öneriler getirilmektedir.
- Her ikisi de etkinlik için rekabetin şart olduğunu öngörmektedir.
- Her iki yaklaşım da sonuç odaklı olarak girdilerden çok çıktılarının dene-timiyle ilgilenmektedir.
- Her iki yaklaşımda “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. Birçok bilim adamının yönetişim tartışmalarını, YKY teorisyenlerinin yönetim felsefesi tartışmaları tetiklemiştir (Peters-Pierre, 1998:225).

Bugün yönetişim sisteminde değişime yönelik çağdaş gelişmeler, tüm kapitalist, post-sosyalist ve 3. dünya ülkelerinde görülebilir. Bu süreç, yani yeni değişen kamu sektörü yönetişimine doğru gelişmeler, yönetilebilir devlete ya da hantal devlete meydan okuma eğilimi olarak görülebilir.

3. dünya ülkelerinde bu durum, devlet odaklı yönetişim modelinden gelişmeci devlet kavramlaştırması altında bir kopuşu temsil etmektedir. Gerçekten devletin rolünün piyasa rolü ile yer değiştirmesini öneren yeni politik ekonomi ilke ve varsayımlara dayanan 3. dünya yönetişim geleneği, en kapsamlı piyasayı ve en az devlet müdahalesini gerektiren küreselleşmenin aşamaları ile aynı doğrultuda bulunuyor.

Yönetişimde ve devlet yapısında görülen bu son reformlar 3. dünya ülkeleri için piyasa dostu küreselleşme, anti-devletçi ekonomik reformlar, mali krizleri azaltacak anti refahçı kamu politikaları, açıklarla mücadele, verimliliği ve kaliteyi artırma, tahsisleri geliştirme olarak görülüyor ve uygulamaya aktarılıyor (Haque, 2002:3).

Soruna bu kapsamda yaklaştığımızda; yönetişimin dönüşümü sürecinde, 3. dünya ülkelerinde yeni kamu yönetimi reformları uygulanırken, yönetişimin faaliyet alanının ve rolünün yeniden belirlendiğine, yönetişimin kurumsal yapısının yeniden şekillendiğine ve normatif standartlarının yeniden belirlendiğine tanık oluyoruz. Şimdi bu sürece biraz daha ayrıntılı bakalım.

a) Yönetişimin faaliyet alanının ve rolünün yeniden belirlenmesi: Yeni politik ekonomi çerçevesinde 3. dünya ülkeleri kamu yönetişiminin faaliyet alanını özel sektöre temel rol biçen küçülme, serbestleştirme, özelleştirme gibi önlemlerle küçültmeye çabalamaktadırlar. Örneğin IMF ve Dünya Bankasının baskıları sonucu birçok Latin Amerika, Asya ve Afrika ülkelerinde toplu özelleştirme ve serbestleştirme çabaları görülmektedir.

Bu alanda en iyi bilinen örnekler; Arjantin, Bangladeş, Brezilya, Şili, Endonezya, Malezya, Meksiko, Nijerya, Pakistan, Filipinler, Güney Kore, Tayland, Uganda ve Venezüella'dır.

Bu ülkelerde tamamen satma, kiralama, eşit şartlarda satış, yönetim sözleşmeciliği gibi birçok özelleştirme yöntemleri uygulanmış ve telekomünikasyon, havayolları, elektrik, otomobil, televizyon, tarım, gübre, tütün, bankacılık, sigorta ve daha da artırabileceğimiz birçok sektörde bu çabalar yoğun bir şekilde sürdürülmüştür. Özelleştirmenin bu daha önce örneği görülmemiş türleri, doğal olarak bu ülkelerde ekonomi üzerindeki kontrolü ve devletin mülkiyet alanını azaltmıştır. Ayrıca, birçok ülkede özel sektöre yeni avantajlar sağlayabilmek için doğrudan kamu sektörünü küçülten yeni önlemler alınmıştır. Asya'da Dünya Bankası ve Asya Kalkınma Bankasının etkisiyle, Malezya, kamu sektörünü küçültmek için yeni önlemler almıştır. Filipinler kamu personelini % 5-% 10 arasında azaltarak klasik bürokrasiyi yenme stratejisini uygulamıştır.

Singapur kamu çalışanlarının sayılarını % 10 azaltabilmek için işgücünde sıfır artışı benimsemiştir. Tayland ise yeni iş alanlarını dondurmuş ve mevcut alanlarda da yeni işe başlayacaklara düşük ücretler önerme yöntemini uygulamıştır (Haque, 2002:4-5).

b) Yönetişimin kurumsal yapısının yeniden şekillenışı: Günümüzde tekelci kamu sektörüne karşı piyasa rekabeti öncülüğünde hareket eden özel sektörün üstünlüğünü savunan yeni politik ekonominin gerçekleri karşısında özel sektör yönetiminin tecrübeleri temelinde kamu yönetişiminin örgüt ve yönetim yapısının yeniden yapılanmasında oldukça farklı reform türleri ortaya çıkmaktadır. Eğilimler daha çok hükümetleri ticarileştirmek, uygun örnekleri uyumlaştırmak, kamu kuruluşlarını özel sektör kuruluşları gibi yönetmek ve özel sektör kuruluşları ile ticari ortaklıklara girmek yönünde olmaktadır. Yönetimi yeniden yapılandırmaya dönük söz konusu eğilimler, bugün hala birçok Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkesinde görülmektedir. Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD gibi gelişmiş ülkelerdeki örneklere baktığımızda ise, birçok 3. dünya ülkesinin yönetişim sürecinde bu ülkelerde görülen örneklerle yeni tanıştıklarını söyleyebiliriz.

Güney Asya'da Bangladeş bu yeniden yapılanma kuralları çok yaygın bir şekilde uyarlarken, Nepal ve Pakistan enerji, telefon ve demiryolu gibi bazı sektörlerde Yeni Kamu Yönetimi reformlarını uygulamak için özel çaba harcamışlardır. Güneydoğu Asya'da Singapur, bütçe ve personel sisteminin yeniden yapılan-

dırılmasına dayalı özerk kurullar uygulamasını denerken, Endonezya, Malezya, Filipinler ve Tayland, yeni reformları birçok kamu kurum ve kuruluşuna uyarlayarak dikkat çekmiştir.

Bu süreçte bazı 3. dünya ülkelerinde farklı derecelerde yönetsel özerklik uygulamaları da görülmektedir. Özellikle Botswana, Gana, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Uganda gibi Afrika ülkeleri bu konuda öncü rol oynamışlardır (Haque, 2002:6-7).

c) Yönetişimin normatif standartlarının yeniden belirlenmesi: Yeni politik ekonomi modeli altında, yukarıda belirtilen yönetimdeki yapısal ve fonksiyonel değişime ek olarak, kamu sektörü kararlarının analizinde ve yasallaştırılmasında gerekli öncelikli normlarda da önemli bir değişim olmaktadır. Geçmişte temel politik kararlar, eğer eşitliği, temsili, dürüstlüğü, kamu refahını sağlıyorsa makul görülüyorlardı. Yeni politik ekonomiye dayalı yönetim modunda ise politika kararları ancak verimliliği, ekonomikliği, rekabeti, müşteri memnuniyetini sağlabiliyorsa kabul edilebiliyor.

3. dünya ülkelerinde insanlar, kendi piyasa kuruluşlarının oldukça az gelişmiş olmasına bağlı olarak yararçı piyasa değerlerine henüz alışmamalarına rağmen son yıllarda, kamu yönetimi retoriği ve dili artan oranda özel sektör değerleri ile dopdolu hale gelmiştir. Özellikle Dünya Bankasının iyi yönetim uygulamalarının uyarlanmasına yönelik baskısı bu konuda çok etkili olmuştur.

Örneğin Güneydoğu Asya Ülkeleri Tayland, Endonezya, Malezya, Filipinler gibi ülkelerde, yönetim sürecinde reform mantığının temel öncülleri; ekonomik büyüme, verimlilik, ekonomiklik ve rekabet kabul edilmiştir. Birçok Latin Amerika ve Afrika ülkesinde verimlilik ve performans ilkeleri, piyasa tabanlı yeni politik ekonominin gereği olarak, yönetim sürecinde sürekli gelişme göstermiştir. Benzer şekilde Güneydoğu Asya'da Bangladeş, Hindistan, Nepal gibi ülkeler kamu yönetiminde büyük verimlilik sağlamışlardır. Hong Kong, Singapur, Tayvan, daima verimliliği ve rekabeti yönetişimin zorunlu şartları olarak görmelerine rağmen, daha düşük ulusal geliri olan 3. dünya ülkelerinde bu benzer normatif standartlara olan vurgu, yeni ortaya çıkan yönetim çerçevesinde yeni politik ekonominin etkisi altında önemli artış göstermiştir. Hatta komünist ülkeler Çin ve Vietnam'da bile, kamuda verimlilik ve rekabetçilik üzerinde yoğunlaşmaya başlamıştır. 3. dünya ülkeleri yönetiminde görülen diğer önemli normatif bir değişim de, özel sektörün vurgu yaptığı müşteri tatmini ve memnuniyeti ilkesine verilen önemin çok hızla artıyor olmasıdır (Haque, 2002:8).

d) 3. dünya ülkelerinde yönetişimin sorgulanması: 3. dünya ülkeleri ve uluslararası kuruluşlarca yönetişim sürecinde şart koşulan yeni reformlar ve bunlara yönelik amaçlar var: Özellikle ekonomik verimlilikte artış sağlanması, kamu sektöründe kötü yönetimin azaltılması, etkilik, kaynak tahsisatına geçilmesi, sorumluluk ve saydamlığın sağlanması, ayrılıkçı davranışların sona erdirilmesi, yabancı yatırımın çekilmesi ve küresel piyasalarda ulusal rekabetin artırılması gibi. Ancak bu aşamada bu reform amaçlarında başarılı olunacak mı?, yönetişim sürecinde zit göstergeler neler olabilir? gibi sorular akla gelmektedir.

Yukarda da belirttiğimiz gibi son yıllarda birçok 3.dünya ülkesinin ekonomik büyüme ve verimliliği artırmak için yeni politik ekonominin piyasa odaklı yönetişim reformları ile tanışmışlardır. Fakat bu reformlara bağlı olarak vatandaşların temel hizmetlere kolayca ulaşabilmesi sürecinde sorunlar yaşanmaktadır. Özellikle sosyal hizmetlerde ve kamu sektörü istihdamında sorunlar görülmektedir (Haque, 2002:9).

Asya ülkelerinde kişi başına düşen gelir, Tayland ve Filipinler de eğitime ayrılan pay artmasına rağmen, Malezya, Singapur gibi ülkelerde düşmüştür. Latin Amerika ülkelerinde Şili, Kostarika, Ekvator, El Salvador, Panama ve Peru gibi ülkelerde eğitime yapılan harcamalarda düşüş olmuş, benzer şekilde Afrika'da Zimbabve, Zaire, Uganda, Tanzanya gibi ülkelerde de eğitim sektöründe önemli tasarruflar ve kesintiler yapılmıştır.

Sağlık sektöründe de benzer gelişmeler görülmüştür. Zaire, Uganda, Somali, Nijerya, Fas, Mali, Kenya, Etiyopya, Mısır, Gana gibi Afrika ülkelerinde piyasa tabanlı reformlar, sağlık sektöründe kamu harcamalarının ve yatırımlarının azalmasına yol açmıştır. Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde kişi başına düşen kamu harcaması oranı sürekli olarak düşüş göstermiştir. Bu oran Şili, Kolombiya, Ekvator, El Salvador, Honduras, Meksika, Peru ve Tayland'da % 3, Malezya, Filipinler, Singapur, Vietnam, Brezilya, Guatemala, Paraguay ve Uruguay'da % 2, Endonezya ve Venezüella'da % 1'in altında olmuştur (Haque, 2002:10).

Sağlık ve eğitim sektöründe görülen bu örnekler, Asya, Afrika ve Latin Amerika 3. dünya ülkelerinde hükümetlerin temel hizmet sektörlerine yaptıkları yardım ve yatırımların azaldığını göstermektedir. Bu süreç verimlilik ve etkinlik arayışları çerçevesinde yapılmasına rağmen, söz konusu bu ülkelerdeki düşük gelirli insanlar, yönetişimle ilgili gelişmelerden doğrudan etkilenmişlerdir. Bu açıdan sağlık sektörüne yapılan harcama ve yatırımların çok düştüğü Asya ülke-

rinde 260 milyondan fazla insanın hiçbir sağlık hizmetinden yararlanamamasına şaşırılmamalıdır. Yaklaşık son 20 yıldır yabancı yardıma bağlı birçok fakir ülke, Afrika Kalkınma Bankası, Asya Kalkınma Bankası ve Dünya Bankası gibi birçok uluslararası yardım kuruluşlarına, bu ülkelerde birçok insanın temel hizmet sektörlerine hiç ulaşamamalarından dolayı, özellikle kamu sağlığı ve eğitimi alanında aşırı ihtiyaç duymasına neden olmuştur.

İkinci olarak hızlı ve yüksek ekonomik büyümede uygulanan yeni ekonomi politikalarının 3. dünya ülkelerinde eşitsizliği ve gelir dağılımındaki yetersizliği daha da artırdığı söylenmektedir. Gerçekten, özelleştirme gibi politikalarla kamu sektörünün küçültülmesi, işsizlik üzerinde doğrudan etkide bulunmakta dolayısıyla bu durum gelir dağılımını da etkilemektedir. Çünkü bu tür ülkelerde özel sektörün çok canlı olmaması ve istihdamın yüksek oranda kamu yönetimine ait olması bu durumu tetiklemektedir. Gelir dağılımındaki dengesizlik ve aşırı düşüşler, son dönemde uygulanan sosyal hizmetlerde ve harcamalarda kesinti yapan reformlara bağlanmıştır. Gelir dağılımındaki dengesizliğe bağlı olarak özelleştirme, serbestleştirme, kamu-özel ortaklığı gibi politikaların sanayici ve özel sektör girişimcisinin lehine olduğuna dair bir kanı yaygınlaşmaya başlamıştır. Başka bir deyişle bu son dönem politikaları zengini daha zengin fakiri daha fakir yapmaktadır. Bugün Malezya'da ulusal gelirin % 1.9'unu fakirler, % 37.9'unu ise zenginler paylaşmaktadır. Bu rakamlar Filipinlerde % 2.4-% 3 3.5, Tayland'da % 2.5-% 37.1, Endonezya'da % 3.6-% 30.3 ve Vietnam'da % 3.5-% 29 şeklinde gerçekleşmektedir. Latin Amerika ülkeleri daha kötü bir durum sergilemektedirler.

Sonuçta, liberalleşme, serbestleştirme, ticaretin kolaylaştırılması, mülkiyet değişiminin önündeki engellerin kalkması, yabancı yatırımın çekilmesi gibi yeni ekonomi politikalarına dayanan yönetim reformları yapılırken, bu süreçte dışsal bağımlılık da artmaktadır. Ülkelerin kendine güvenleri kaybolmakta ve istikrarsızlık artabilmektedir. Birçok akademisyen ve teorisyen bu konuda, sermayenin küreselleşmesinin ve yeni ekonomi politikalarının ulusal özerkliği ve bağımsızlığı sürdürmeyi zorlaştıracağını belirtmektedirler.

Son yıllarda güney ve güneydoğu Asya ülkelerinin önemli oranlarda ticaretlerini liberalleştirmeleri, yabancı yatırımla ilgili sınırlamaları kaldırmaları, tam yabancı mülk edinebilmenin önünü açmaları, vergilerde ve ithalatta farklı indirimler ve muafiyetler uygulamaları, yönetim sürecinde bu ülkelerde yabancı mülkiyet edinme oranı artırmış, özellikle havayolu, gaz, petrol, otomobil, kömür, telekomünikasyon, sigorta, bankacılık, taşımacılık turizm gibi artırabileceğimiz birçok alanda önemli oranlarda yabancı yatırım artışı gözlenmiştir. Benzer şekilde

Arjantin, Brezilya, Şili, Meksika, Venezüella gibi Latin Amerika ülkelerinde de farklı sektörlerde yabancı yatırımcılar yatırım yapmaya başlamışlardır (Haque, 2002:11-12).

3. dünya ülkeleri için yeni ekonomi politikalarına dayanan bu yönetim modunda yabancı yatırımcıların hızla mülk sahibi olma istekleri, söz konusu ülkelerde, dışsal bağımlılığı artırmış, devlet egemenliğini zedelemiş ve ülkelerin kendilerine olan güvenlerini sarsmıştır. Gerçekten bu ülkelerin dış bağımlılıkları kendi dış borçlarının oranına göre artmıştır. Doğal olarak yeni ekonomi politikaları bu dış borçları oldukça artırmıştır. Yönetişim sürecinde uygulanan yeni kamu yönetimi reformlarının bir sonucu olarak algılanan bu durumlar, söz konusu ülkelere analiz edilmeye çalışılmaktadır. Söz konusu ülkeler, olumsuzlukları azaltabilmek için, sürece göre ilgili ekonomi politikalarının yeniden analizine ve uygun politikaların ve kurumların oluşturulmasına çalışmakta, yaptıkları hatalara tekrarlamak için yönetim sürecini ve yeni kamu yönetimini daha iyi anlamaya çalışmaktadırlar.

Sonuç

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 yönetimi güçlendirmek için ortamlar hazırlanmaktadır (O'Toole, 1997:443).

Ancak bütün bunlar çok kolay sağlanacak gelişmeler olarak görülmemelidir. Yönetimden yönetime 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. Söz konusu süreçte 3. dünya ülkelerinin karşı karşıya kaldıkları olumsuzluklar, bu şartların tam anlamıyla yerine getirilememesi

sinden kaynaklanmaktadır. Tüm dünyada özellikle de 3. dünya ülkelerinde 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 sağlanması çok kolay olacaktır.

KAYNAKÇA

Aliefendioğlu, Yılmaz; “Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti”, *Ankara Barosu Dergisi*, C. II, 2001, s. 25-33.

Bozkurt, Ömer-T. Ergun - S. Sezen; *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yay., Ankara, 1998.

Cope, Stephan-Frank Leishman-Peter Storie; “Globalization, New Public Management and the Enabling State”, *International Journal Of Public Sector Management*, V. 10, I.6, 1997, p. 444-460.

Dunsire, Andrew; “Administrative Theory in the 1980’s: A Viewpoint”, *Public Administration*, V.73, : 1995, s. 25-35.

Emre, Cahit; “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği”, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*, Cahit Emre (Ed.), TİAV Yay., Ankara, 2002, s. 301-308.

Eryılmaz, Bilal; *Kamu Yönetimi*, İstanbul, 2000.

Faulks, Keith; *Political Sociology*, New York Un. Pres, USA, 1999.

Frederickson, H. George-Kevin B. Smithl; *The Public Administration Theory Primer*, Westview, USA, 2003.

Green, Richard T.-Lawrence Hubbell; “On Governance and Reinventing Government”, *Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes*, Post Modern Challenges, G. Wamsley (Ed.), Sage, USA, 1999, s. 38-67.

Güler, B. Ayman; “Devletin Yeniden Yapılandırılması” *Yerel Gündem*, C. II, S.9, 2000, s. 4-12.

Habitat II; *İstanbul +5 Ülke Raporu*, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul.

Haque; Shamsul M.; “Globalization, New Political Economy, and Governance: A Third World Viewpoint”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 24, Number:1, 2002.

Karaman, Zerrin Toprak; “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, *Türk İdare Der.*, Y. 72, S. 426, 2000, s. 5-42.

Kettl; Donald F.; “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government”, *Public Administration Review*, Vol. 60, Issue 6, Nov 2000, p. 488-499,

Kickert, Walter J. M.; “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-Amerikan Managerialism”, *Public Administration*, V.75, I.2, 1997/a, p. 731-752.

Kickert, Walter J. M.; “Anglo-Saxon Public Management and European Governance: The Case of Dutch Administrative Reforms”, Jan-Erik Lane (Ed.), *Public Sector Reform Rationale, Trends and Problems*, Sage Publications, England, 1997/b, p. 68-187.

Kirlin, John J.; “Big Questions For A Significant Public Administration”, *Public Administration Review*, V. 61, I. 2, 2001, p. 140-144.

Lane, Jan-Erik; *New Public Management*, Routledge, London, England, 2000.

Maliye Bak.; *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara, 2003.

O’toole, Jr. Lavrence; “The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World”, *Journal of PA Research & Theory*, V. 7, I. 3, 1997. p. 443-460.

Osborne, David and Ted Gaebler; *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin Books, USA, 1992.

Ott, J. Steven-Doug Goodman; “Government Reform or Alternatives to Bureaucracy? Thickening, Tider And Future of Governing”, *Public Administration Review*, V. 58, I. 6., 1998.

Özdek, Yasemin; “Globalizmin İdeolojik Hegemonyası”, *Amme İdaresi Der.*, C. 32, S. 3, 1999, s. 25-47.

Peters, B. Guy-John Pierre; “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of PA Research&Theory*, V. 8, I. 2, p. 223-244.

Stoker, Garry; “Governance as Theory: Five Positions”, *International Social Science Journal*, V. 50, I.1, 1998, p. 17-29.

Şaylan, Gencay; “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Der.*, C. 29, S. 3, 1996. s. 3-16.

Şaylan, Gencay; “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 33, S.2, 2000, s. 1-21.

Tekeli, İlhan; “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, *Sosyal Demokrat Değişim*, S. 3, 1996, s. 45-54.

Tortop, Nuri-E. İşbir-B. Aykaç-H.Yayman-A.Özer; *Yönetim Bilimi*, Nobel, Ankara 2007.

Wills, Jenny; “Community Alliances and The New Governance”, *Australian Journal of Public Administration*, V. 54, I. 3:, 1995, p. 376-381.

Wolf, James F.; “Moving Beyond Prescriptions Making Sense of Public Administration Action Contexts” Gary L. Wamsley (Ed.), *Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges*, Sage, USA:, 1996, p. 141-167.

Yayman, Hüseyin; *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitapevi, Ankara, 2008.

Yılmaz, Osman; *Kamu Yönetimi Reformu*, DPT Yay., Ankara, 2001.

Yüksel, Mehmet; “Yönetişim Kavramı Üzerine”, *Ankara Barosu Der.* C.58/3, 2000, s. 145-159.