

Yönetişim Paradigması ve Kamu Yönetiminde Yeni Aktörlerin Katılımı

Hasibe Ceyhan¹

Özet

1980'li yıllardan itibaren tüm dünyada etkisini gösteren yeni kamu yönetimi anlayışı devlet toplum ilişkilerinde yeni bir aşama olarak kabul edilen yönetim modeline evrilmiştir. Bugün geline nokta yönetim modelinin getirdiği yönetim anlayışında, devlet ile birlikte, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve bireylerin karar mekanizmalarına dahil edilerek ortak bir akılla toplumsal sorunlara çözüm üretilmeye çalışılmaktadır. Devlet tarafından üretilen politika süreçlerinde tüm aktörlerin katılımını en önemli unsur olarak savunan yönetim paradigması demokrasinin temsil gücünü yerelden merkeze kadar arttıran bir rol oynamaktadır. Yönetişim paradigmasıyla devletin tek hâkim güç olmaktan çıkarılarak koordinatör rolü ön plana çıkarılmış, yatay ağ temelli yapısı, kaynakları yönlendirmesi, toplumdaki paydaşları idari süreçlere dahil ederek daha etkin ve faydalı hale getirmesi gibi özellikleri ile ülkenin sahip olduğu siyasal ve ekonomik gücü daha yaygın bir hale getirdiği gözlemlenmiştir. Yönetişim anlayışı, merkez-yerel ilişkilerinde görevlerin, yetki ve kaynakların paylaşımında paydaşların sorumluluğunu destekleyerek demokratik ve kapsayıcı yönetim yaklaşımıyla kamu hizmetlerinde kalite artışı, toplumsal uzlaş, hesap verebilirliğin güçlenmesi gibi avantajlar vatandaş memnuniyetini arttırmaktadır. Aynı zamanda karar alma sürecinde aşağıdan yukarıya etki edecek sistemleri ve vatandaşların katılımını sağlayan mekanizmaları öngörmektedir. Bu minvalde çalışmamızın temel amacı yönetim paradigmasının ortaya çıkış nedenleri ve kamu yönetiminde neden gerekli hale geldiği, temel özellikleri ve savunduğu ilkeleri ve bu yeni modelin kamu yönetimine dahil ettiği aktörlerin hareket alanları, rolleri detaylı bir şekilde ele alınacaktır. Aynı zamanda Türkiye'den ve dünyadan örneklerle yönetişimin pratikte nasıl uygulandığı incelenerek, karşılaşılan fırsatları zorlukları değerlendirilecektir.

1 Dr. Öğr. Üyesi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, Sosyal Güvenlik Programı, hceyhan@hotmail.com, hasibeceyhan@kmu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6551-0787

Giriş

1929 yılında yaşanan Dünya Ekonomik Buhranı bütün dünyada ekonomik alanda derin sorunlara sebep olmuştur. Yaşanan bu süreç temel ilkelerinden biri “merkeziyetçilik” olan geleneksel kamu yönetiminin, küreselleşme süreci ve teknolojik gelişmelerinde etkisiyle artan kamusal talepler karşısında yetersiz kaldığı görülmüştür. Küreselleşen dünyanın getirdiği bilgi ve iletişim alanında yaşanan değişim ve dönüşüm halkın bilinçlenmesine neden olmuş, bu durum kamu yönetimi anlayışında da ezber bozan değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Zamanlama olarak 20. yüzyılın son çeyreğine denk gelen bu köklü değişim süreci, hizmet sunumunda piyasa ve pazar mekanizmasına odaklı, karar alma süreçlerinin tabana yayıldığı, esnek bir yönetim anlayışı olan yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkarmıştır. Devletin rolü, toplumla ilişkilerinin ve karar alma süreçlerinin dönüşümüne dair argümanların kapsamı genişlemiştir ve “yönetişim”e (governance) doğru bir evrilme başlamıştır (Doğan, 2021:6).

Kamu yönetimini yeniden yapılandıran yönetim anlayışı kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplumun da dahil olduğu karmaşık çok merkezli bir süreçtir ve bu çok aktörlü yapı, yatay ve katılımcı bir model olarak varlık göstermektedir. Yönetişim yaklaşımına göre devlet direk olarak hizmet sunmak yerine, hizmet sunum süreçlerini düzenleyen ve koordine eden, paydaşlar arasında gerekli etkileşimi sağlayan bir rol üstlenmektedir. Paydaşlar olarak nitelendirdiğimiz sivil toplum kuruluşları (STK’lar), özel sektör temsilcileri, medya, akademik çevreler ve bireyler de kamu politikalarının oluşturulmasına katkı sağlamanın yanı sıra uygulamak üzere planlanan kamu politikalarının daha zengin ve kapsayıcı, meşru ve sürdürülebilir olmasını sağlamaktadırlar. Ayrıca vatandaşların idari mekanizmaya doğrudan katılım sağlamaları, kamu hizmetlerinin toplumun gerçek ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde şekillenmesini sağlamıştır (Sintomer vd., 2008:164-178).

Yönetişim paradigmasının şu ana kadar saydığımız avantajları yanında kurumsal kapasite eksiklikleri, hukuki düzenlemelerin bireylerin ihtiyaçlarına yeterince cevap verememesi, süreç içinde oluşan güç dengesizlikleri ve çıkar çatışmaları bu yaklaşımın olumsuz yönde etkileri olarak karşımıza çıkabilmektedir. Bu bağlamda çalışmamız, ilk olarak yönetişim paradigmasının kamu yönetiminde neden ve nasıl ortaya çıktığını, gelişmesinde etkili olan koşulları ve bu dönüşümün kamu politikalarına nasıl yansıdığını değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca, yeni aktörlerin katılımının kamu yönetim mekanizmasına etkilerini, bu katılımın sunduğu fırsatlar ve karşılaştığı yapısal engeller de ele alınacaktır.

1. Yönetişim Paradigmasının Ortaya Çıkışı

Kamu yönetiminde yaşanan neoliberal dönüşümlerle birlikte gündeme gelen yönetim paradigması karmaşık toplumsal ve sosyal sorunlara çözüm üretmesi için bir ümit olmuştur. Bu anlamda yeni kamu işletmeciliği (New Public Management) anlayışı, yönetim yaklaşımının teorik temelini oluşturan önemli bir hareket olarak karşımıza çıkmış, küreselleşme, bilgi toplumu ve teknolojik gelişmeler yönetim ihtiyacını arttırmıştır. Devletin tek hâkim güç olmaktan çıkarak, farklı paydaşlar veya aktörlerle birlikte politika üretmesi gerekliliğine vurgu yaparak, özel sektör ve sivil toplum aktörleri arasında yatay ilişkiler kurulmasını sağlamış ve karar alma süreçlerini kolektif hale getirmeyi hedef edinmiştir (UNDP, 1997).

1.1. Kamu Yönetiminin Dönüşen Yapısı: Geleneksel Yönetimden Yönetişime

Kamu yönetiminin son yüz yıl içinde hem anlayışında hem de devletin idari mekanizmalarında geçirdiği değişim hayatın her alanına damgasını vurmuştur. Bu değişim sırasıyla bürokrasiye dayalı yönetim, yeni kamu yönetimi ve bugün geline nokta yönetim anlayışının hâkim olduğu kronolojik bir süreçten geçerek küresel, ulusal, bölgesel ve son olarak yerel boyutlarda etkisini göstermiş, devletin ürettiği politika şeklini, örgütsel yapısını ve iş süreçlerini ciddi bir biçimde dönüştürmüştür.

19. yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan geleneksel kamu yönetimi anlayışı ekonomi ve üretim alanında yaşanan değişimlerin etkisiyle varlık göstermiştir. Sanayi devriminin yaşandığı bu süreçte makine kullanımının artması ve seri üretime geçiş refah düzeyinin artmasına sebep olurken sınıfsal yapılarında oluşmasına kapı aralamıştır. Yeni pazar ihtiyacının oluşması, kentlere göçün artması, yeni örgütlenme biçimlerinin yol açtığı yönetim birimlerinin oluşmasına neden olmuştur. Bütün bu değişiklikler yeni bir toplum düzenini ortaya çıkarmış, ülkeler siyasal, idari ve daha birçok alanda yeni uygulamalara sahne olmuştur. Saydığımız bütün bu değişiklikler toplum ve devlet mekanizmasındaki işleyişi derinden etkileyerek yönetim anlayışında köklü bir değişikliği kaçınılmaz kılmıştır (Doğan, 2021:6-7). Geleneksel Kamu Yönetim anlayışını oluşturan üç temel yaklaşımın ilki, Weber' in bürokrasi teorisi olarak tanımladığı bölümlere ayrılmış, organizasyonel yapılarla kademelendirilmiş, görev tanımları ile görev dağılımı yapılmış, yönetim biçimi, ikincisi net bir hiyerarşi ve otoritenin hakim olduğu örgüt yapısı, kişisel özelliklerin ön planda tutulmadığı ve rasyonelliğin önemsendiği bir yönetimin kabul edildiği Frederick Taylor'un "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" isimli teorisi, üçüncüsü ise merkezîyetçiliğin öncelendiği, devletin

otorite ve hiyerarşi içerisinde işlemesi gerektiğine vurgu yapıldığı Henry Fayol' un "Yönetimin İlkeleri" isimli eserinde ortaya koyduğu teorilerdir (Acar, 2017: 10-11). Baskın bir hiyerarşiye, katı ve tek aktörlü bir yönetim anlayışına sahip olan Geleneksel Kamu Yönetimi'nde devlet piyasada aktif bir rol almış, kamusal mal ve hizmetler devlet tarafından üretildiği için kamu harcamalarının artmasına neden olmuştur. 1970'lere kadar devam eden bu süreç kamu idaresinde kırtasiyeciliğe, hantallığa ve verimsizliğe neden olmuş ve yeni bir yönetim sisteminin doğmasına kapı aralamıştır (Kuyaksil, 2012:313).

1929 Dünya Ekonomik Burhan'ının da etkisiyle bürokrasi teorilerine bir tepki olarak ortaya çıkan Neo-Klasik Yönetim teorisi bilhassa insan faktörünün önemine vurgu yapmış, sadece maaş ve fiziksel koşulların ötesinde moral ve motivasyonu önceleyen, grup dinamiklerini ve sosyal ilişkileri ön planda tutan, etkili iletişim ve liderlik becerilerine odaklanan, formal yapı kadar informal yapının da önemli olduğunu savunan bir yönetim teorisidir (Aktan, 2003:8).

1980'li yıllardan itibaren yaşanan gelişmeler bütün dünya devletleri üzerinde etkisini göstermiştir. Devletler, bürokrasinin hâkim olduğu baskın hiyerarşik örgütlenmeler yerine piyasa eğilimli, verimlilik kriterinin önem kazandığı "Yeni Kamu Yönetimi" olarak adlandırılan yönetim yapısına yönelmişlerdir. Dünya genelinde yeni kamu yönetimi anlayışına geçilmesinde; katı devlet uygulamalarından toplumun bunalması, mali krizler, İngiltere ve Amerika'da 'Yeni Sağ' düşüncesinin yükselişi, internetin toplumsal hayatta yaygınlaşması, uluslararası kuruluşların (OECD, IMF, WB...) ekonomik ve sosyal alanda etkinliğinin artması, bürokrasinin idari işleyişi geciktirmesi gibi nedenler etkili olmuştur (Mengi, 1997:505-515).

Yeni kamu yönetimi anlayışının önemsedığı ilkeler; devlet müdahalesinin en az seviyede tutulduğu, paydaşlarla birlikte yönetim ve kararlara katılımın sağlanması, yerelin yetkilerinin artırılması, performansın ölçülmesi, etkinlik ve verimlilik gibi yöntemler aracılığı ile rekabetin artırılması, özel sektöre ait yönetim usullerinin kamu sektöründe kullanılması, bilgi teknolojilerinin getirdiği yeniliklerin iş süreçlerinde kullanılması şeklinde sıralamak mümkündür (Hood, 1991).

1980'li yıllarda kullanılan "Yeni Kamu Yönetimi" teorisi 1990'lı yıllara gelindiğinde devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları gibi yapıların yönetime daha fazla müdahil olmaları literatürde "Yönetişim" kavramının kullanılmasına sebep olmuştur.

1.2 Yönetişim Paradigması ve Kuramsal Temelleri

21. yüzyılda kamu yönetimi anlayışında yaşanan paradigma değişimi, klasik devlet merkezli, bürokratik anlayıştan uzaklaşarak daha katılımcı, şeffaf ve çok aktörlü bir yönetim modeline evrilmiştir. Bu evrilme ve dönüşüm, sadece idari mekanizmaları değil, aynı zamanda karar alma süreçlerini ve ortaya konan kamu politikalarının hareket alanında da derinden bir değişim yaşanmasına sebep olmuştur.

İlk kez Dünya Bankası'nın, 1989 tarihinde yayınladığı rapor da kullanılan yönetim kavramı daha sona “Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) , 1992 tarihinde Rio de Janeiro’da yapılan Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve Kalkınma Konferansında, 1994 tarihinde Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansında, 1995 yılında yapılan Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansında, 1996 tarihinde İstanbul’da düzenlenen BM İkinci İnsan Yerleşmeleri HABITAT II Konferansında, 2000 yılında New York Binyıl (Millenium) Zirvesinde ve 2002 tarihinde Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde kullanılmıştır. Yerel yönetimlerin, özel sektörün, sivil toplum kuruluşlarının, sendikalarının, halkın ve bilhassa kadınların yönetimin ortakları olarak görüldüğü, sorunların çözümünde, karar alma süreçlerinde her kesimden insana sorumluluğun verildiği çok aktörlü” bir anlayış olarak yönetim kavramı varlık göstermiştir (DPT, 2007).

Kökene itibarıyla Yunanca’da yönlendirmek, hükmetmek ve yönetmek anlamına gelen yönetim kelimesi İngilizce’de ‘governance’ anlamına gelir ve yönetim kavramı TODAİE’nin kamu yönetimi sözlüğünde, “Bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen” olarak tanımlanmaktadır (TODAİE, 1998:274). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)’na göre yönetim kavramı “Gruplar ve bireylerin kendi çıkarlarını, kanuni haklarını korumaya çalıştıkları, zorunluluklarını yerine getirdikleri, farklılıkları konusunda uzlaştıkları; bir ülkedeki her düzeyde işleri yönetmek için kurumları, mekanizmaları ve süreçleri kapsayan; ekonomik, politik ve idari otorite kullanımını” biçiminde ifade edilmiştir (UNDP, 1997: 55).

OECD raporunda Yönetişimi tarif ederken “bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerin kullanımı”; şeklinde ifade etmiştir (OECD, 1995:14).

Chhotray ve Stoker bu kavramı birden fazla aktörün veya paydaşların karşılaştıkları iş süreçlerinde birlikte karar alabilmeleriyle ilişkili olduğunu, hatta birbirlerine bağımlı olduklarını ve söz konusu aktörler veya paydaşlar

arasındaki koordinasyonun ve ilişkinin koşullarını resmi yollardan belirlenemeyeceğini ifade etmişlerdir (Chhotray ve Stoker, 2009: 3).

Tekeli Yönetişim kavramını “Ortak hedeflere ulaşmada merkeziyetçiliği esas alan, katı hiyerarşiye dayalı, tek aktörlü, bütün kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan yönetimden, çok aktörlü, çok merkezli, daha esnek, kaynakları ve yetkilerin bir kısmını toplumdaki aktörlere yönlendiren bir yönetim anlayışına geçmek” (Tekeli, 1999:248) olarak tanımlarken Aktan “Devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir.” (Aktan,2002) biçiminde ifade etmiştir.

Smouts yönetim yaklaşımı için “Yönetişim bir etkinlik değil bir süreçtir. Uzlaşma üzerine kurulan, kamu ve özel sektörden aktörleri ile beraber çalışan, resmi bir kuruluş değil, sürekli bir etkileşime bağlı olarak hareket eden bir süreçtir” demiştir (Smouts, 1998: 84).

Yapılan tanımlardan da anlaşılacağı üzere yönetim paradigması, kamu yönetimi anlayışını ve uygulamalarını temelden değiştirmiş, devletlerin tek taraflı hizmet sunan bir mekanizmadan ziyade, sivil toplum, özel sektör, yerel yönetimler ve bireylerin karar alma ve idari işleyişe dahil olmasını öngörmüştür.

Kullanıldığı günden bugüne kadar dünya genelinde kabul görmüş ve birçok tanımla yapılmış yönetim kavramının temel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz (Bovaird ve Löffler, 2002: 16):

- Kamu yönetiminde geleneksel devlet merkezli, katı bürokratik anlayışın çözemediği sorunları aktörleri ve tüm örgütleri idari mekanizmaya dahil ederek, kamu gücünü devreye koymadan ortak akılla, uzlaşma kültürü ve hakemlik müessesesini harekete geçirerek toplumun sorunlarının çözülmesi gerektiğini savunur.
- Yönetişim doğası gereği sadece yazılı kurallar ve mevzuatla değil, aynı zamanda yazılı olmayan, örf adet ve gelenekler yoluyla nesilden nesile kültürel kodlarla aktarılan informal kuralları da işleyişine dahil eder. Yönetişim yasalara dayanan kuralların yanı sıra toplum tarafında kabul görmüş yazılı olmayan kuralları taraflar ve paydaşların ortak bir akıl ve müzakere yöntemi ile sorunları yumuşak bir biçimde çözmeye eğilimindedir.

- Yönetişime göre her daim yeni kamu yönetimi anlayışı tek doğru değildir ve şartlara göre geleneksel yönetim anlayışına uygun bir yönetim biçimi de tercih edilebilir. Yönetişim anlayışının en belirgin olan bu özelliği gereği içinde bulunulan çevresel koşullara göre bürokratik yapılar modern kamu yönetim yapılarına göre daha fazla fonksiyonel olabilmektedirler.
- Yönetişim kavramı yönetime dair değerlendirmeleri yaparken sadece sebep sonuç ilişkisine dayanan mantıksal çıkarımlar ve formüllerle değil aynı zamanda toplum tarafından da kabul görmüş doğruluk dürüstlük veya güzel ahlakla ilgili değerleri de savunur.
- Yönetişim kavramına göre örgütsel yapılar arasında çıkar çatışmalarına dayalı birtakım çekişmeler olabilir ve bu çatışmalar siyasal olarak değerlendirilir. Böyle bir süreçte profesyonel yöneticilerin değil yereldeki kişilerin yönetime müdahil olması önerilir.

21. yüzyılda devlet anlayışının çok kapsamlı bir biçimde değişmesine neden olan yönetim anlayışının neredeyse en belirgin özelliği yukarıda belirttiğimiz özellikler ışığında katılımcı bir demokrasi fikrine sahip olmasıdır. Politika üretme yetkisine sahip olan merkezi yönetimin gücünü sadece kendisinde bulundurmayıp gerek yerel gerekse ulusal ölçekte ve hatta uluslararası birçok aktörün idari mekanizmaya dahil etmesi, paydaşlar arasında bir uzlaşma ve diyalog ortamı oluşturması önceliğidir. Vatandaşa belli sorumluluklar yükleyerek, yönetilen konumdan çıkarıp, karar mekanizmalarına ve politika belirleme süreçlerine dâhil ederek, görevler yükleyerek aktif bir konumda yer almalarını sağlamıştır (Doğan, 2021: 49).

Son yüzyılın kamu yönetimi anlayışına damgasını vuran yönetim devlet idaresini şekillendirirken birtakım ilkeler ve göstergeler aracılığı ile bu değişimi gerçekleştirmiştir. Söz konusu bu ilkeler “şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik, eşitlik, hukukun üstünlüğü” şeklinde sayılabilir.

Kamu kurumlarının birbirleri ve çevreleriyle “bilgi paylaşımı ve açık bir şekilde hareket etmesi şeklinde” tanımlanan şeffaflık kamu sektöründeki örgütsel yapıların aralarındaki bilgi kanallarını esnek bir biçimde kullanmaları koşuluyla “sistemleri açığa çıkarmak ve kendi çıkarlarını koruyabilmek için gerekli kritik bilgilere sahip olabilmesidir” şeklinde ifade edilmektedir (UNDP, 1997: 60). Katılımcılık ilkesi gereği “vatandaşların ve diğer paydaşların, beklentilerini merkeze ve yerel yönetimlere iletmek için hukuki olarak haklara ve yapısal mekanizmalara sahip olmalarının yanı sıra bu haklar üzerinden birtakım sorumluluklar elde etmeleridir” (Habitat II, 2000: 1). Hesap verebilirlik ilkesine göre “kamu hizmeti sağlayan

kurumların, kendilerinden istenen eylem ve bilgilere ‘hızlı’ ve ‘doğru’ şekilde karşılık verdiğine işaret edilen” ifadesine karşılık gelmektedir. Etkinlik kavramı “toplumun ihtiyaçlarını giderirken, kaynakların çevreyi koruyarak, sürdürülebilir biçimde kullanımı” olarak tanımlanırken (UNESCAP, 2010), eşitlik kavramı “bir toplumun sağlıklı bir şekilde yaşamını sürdürebilmesi, onu oluşturan tüm unsurların ‘özellikle de savunmasız ve dezavantajlı kesimlerin’ kendilerini hayatın akışının dışında hissetmemelerine ve aynı zamanda kendilerini her türlü toplumsal karar ve işleyişe etki eden ve bunlardan etkilenen konumda kabul etmelerine bağlıdır” (UNESCAP, 2010) şeklinde ifade edilmiştir. Yönetişim yaklaşımına göre hukukun üstünlüğü ilkesi ise vatandaşlara sunulan hizmetlerin taraf tutmadan her bir bireye eşit şekilde dağıtılması ve kişilerin haklarının korunması ve savunulması anlayışının devletin işleyişine yerleştirilmesini savunur (Yıldırım, 2004: 219-220).

Paydaşlar ve devlet arasındaki karar alma süreçlerini düzenleyen yönetim paradigması kamu, özel sektör, yerel yönetimler ve küresel aktörler gibi farklı yapılar arasında iş birliği ve denge kurmak, farklı alanlarında etkili yönetim sağlamak amacıyla çeşitli yönetim türleri geliştirilmiştir. Farklı kaynaklarda birçok yönetim türünden bahsedilmekle birlikte bu türler içerisinde en kapsayıcı olanları tarif etmekte fayda vardır. “Ulusal, bölgesel, yerel, siyasal, sosyal gruplardan ve çıkar gruplarından, sosyal kuruluşlardan özel ve ticari organizasyonlardan oluşan ağların yönetimini içeren” (Özer, 2006:77-78) kamu yönetimi, “resmi ve gayri resmi kuruluşların, mekanizmaların, devletlerin, piyasaların, vatandaşların, uluslararası ve devlet dışı örgütlerin, yeryüzü üzerindeki ortak çıkarlarının konuşulduğu, hak ve sorumluluklarının belirlendiği ve farklılıklarının uzlaştırıldığı karmaşık sistem” (Thakur ve Langenhove, 2006: 233) olarak ifade edilen küresel yönetim, “uzlaşıya dayalı, katılımcı, hukuka bağlı, sivil toplumun etkin olduğu, hesap verebilir, şeffaf, duyarlı ve tarafsız bir yönetim” (TESEV, 2008:3) biçiminde tarif edilen iyi yönetim türüdür.

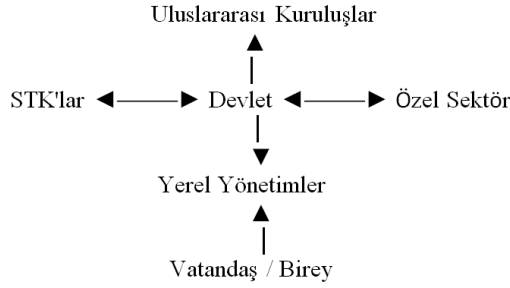
Yönetişim paradigması, klasik yönetim anlayışından farklı olarak çok aktörlü, katılımcı ve şeffaf bir yapı önerdiğinden, devlet ürettiği politikalar aracılığıyla hizmet sunumunu gerçekleştirirken siyasi olmayan paydaşları veya aktörleri ile idari süreçteki sorumluluklarını paylaşmaktadır. Yönetişim kavramının kuramsal temelleri, neoliberal politikalar, yeni kamu işletmeciliği ve demokratik yönetim yaklaşımlarıyla şekillenmiştir ve bu kuramlar, devletin rolünü yeniden tanımlamanın yanı sıra, yönetsel mekanizmalarda iş birliğini ve ağ yapılarının önceliğini ortaya koymuştur. Bütün bu sebeplerden dolayı yönetim hem teorik hem pratik zeminde modern kamu yönetiminin vazgeçilmez bir ögesi haline gelmiştir.

1.3 Yönetişimin Temel Aktörleri ve Roller

Çok aktörlü yapısıyla demokratik katılım aracılığıyla toplumsal ve sosyal uyumu destekleyen yönetişimin temel aktörleri devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler ve vatandaşlardır. Bu aktörlerden her birisi, idari işleyişe farklı rollerle katkı sağlamakta olup, devlet düzenleyici, özel sektör uygulayıcı, sivil toplum ise denetleyici ve katılımcı bir rol üstlenmektedir. Paydaşlar tarafından terine getirilen sorumlulukların veya rollerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi etkili yönetişimin oluşmasında çok önem arz etmektedir. Çünkü ideal ve etkin bir yönetişimin oluşması söz konusu aktörler arasındaki iş birliği ve iletişim ağının sağlıklı kurulmasına bağlıdır.

Yönetimin en etkili ve hâkim aktörü olan devlet kavramı yönetişim mekanizması içerisinde kamusal politikaları belirlemesi, kamusal kararların alınması ve uygulanmasının yanı sıra diğer paydaşlar arasında iletişimin sağlanması görevini üstlenir. (Bayramoğlu, 2002:88). Bu anlamda devlet yöneten değil yönlendiren pozisyonuyla sivil paydaşlara yol gösteren bir mantalite biçimini benimsemiştir (Güzelsarı, 2003:26). Hareket alanını riskler üzerinden gerçekleştiren özel sektör iktisadi alanda sorumluluğu bulunduğundan, yönetişim sistemine özel sektörü dahil ederek daha yüksek katılımın sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Çünkü bu durum amaçlara daha kolay ulaşılmasını sağlamaktadır (Eryılmaz, 2013:28). Yönetişimin olmazsa olmaz unsurlarından birisi olan katılımcılık ilkesi sivil toplum kuruluşları tarafından gerçekleştirilir. Belli bir özerkliğe sahip, örgütsel yapısını tamamlamış ve toplumsal fayda amacı için bir araya gelmeyi başarmış sivil toplum kuruluşları halk adına yaptıkları denetimle yönetişimin güçlenmesine katkı sağlamaktadırlar (Doğan,2021: 54). Ek olarak yönetişim sürecinin, “yerel yönetim birimleri ile vatandaşın iş birliği yaparak, karşılıklı iletişim içerisinde yürütülmesini” ifade edilmektedir (Palabıyık, 2004:8).

Rhodes yönetişimde çok aktörlü yapıların ve ağ ilişkilerinin önemini aşağıdaki şema da vurgulamıştır (Rhodes, 1996:660):



(Şekil 1: Yönetişim Ağ Yapısı)

Şekil 1'den de anlaşılacağı üzere devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar bu süreçte birbirleriyle sürekli etkileşim halindedir. Bu etkileşim ağı, yönetişimin katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir özelliklere sahip olduğunun bir göstergesidir ve çok aktörlü mekanizmanın yukardaki sisteme uygun bir şekilde işlemesini sağlamaktadır. Her paydaşın farklı rolleri ve sorumlulukları olsa da ortak amaç, kamu yararını gözetken etkili bir yönetim modeliyle birlikte toplumsal sorunların çözümünde bu aktörlerin iş birliği idari işleyiş için hayati önem taşımaktadır. Ayrıca uluslararası kuruluşlar küresel zeminde mali kaynak, teknik destek ve politika önerisi sağlayarak iç aktörleri tamamlayıcı bir rol üstlenmektedir (Rhodes, 1996: 655-660).

Bu bağlamda yalnızca idari mekanizma değil, aynı zamanda aktörler arası ilişkileri yeniden tanımlayan dinamik bir süreç olan yönetişim paradigması karmaşık toplumsal sorunlara daha kapsayıcı ve sürdürülebilir çözümler üretmeyi hedeflemektedir. Devletin, özel sektör ve sivil toplum gibi diğer paydaşlarla birlikte hareket ettiği bu modelde, karar süreçlerinde meşruiyet sağlanır (Rhodes, 1996: 655-660). Bu yönetim modelinin bileşenlerini, aktörlerini ve rollerini değerlendirildiği tablo aşağıda belirtilmiştir (Fukuyama, 2013):

Aktör	Yönetişimdeki Rolü	Etkileşimde Bulunduğu Aktörler
Devlet	Politika üretimi, düzenleme yapma, kamu hizmetlerinin koordinasyonu	Özel sektör, STK'lar, vatandaşlar, uluslararası kuruluşlar
Özel Sektör	Hizmet sunumu, yatırım, teknoloji ve kaynak katkısı	Devlet, STK'lar, medya, tüketiciler
Sivil Toplum Kuruluşları (STK)	Denetim, savunuculuk, toplumsal katılımın teşviki	Devlet, vatandaşlar, özel sektör
Vatandaşlar	Katılım, geri bildirim, karar alma süreçlerine katkı	Devlet, STK'lar, yerel yönetimler

Şekil 2: (Yönetişimin Temel Aktörleri ve Roller)

Devletin yasaların uygulanmasından sorumlu olan ve düzenleyici etkisiyle yönetim sisteminin merkezinde yer alan devlet, yatırım ve hizmet sunumu gibi fonksiyonlarıyla destek veren özel sektör ve halkın taleplerinin yönetime iletilmesi denetim rolü ile sivil toplum kuruluşları, aktif katılımları yoluyla vatandaşlar, yönetim süreçlerinde demokratik işleyişin temelini oluşturmaktadırlar (Fukuyama, 2013).

Yönetişim uygulamalarının aktörler düzeyinde irdelenmesi ve kurumsal olarak yerleşme düzeyinin değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Bu nedenle dünyada ve bilhassa Türkiye'deki gelişim safhasına bakmakta fayda vardır. Dünya açısından bakıldığında kavramın ortaya çıkmasına zemin hazırlayan faktör az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere yapılan yardımların amaçlara uygun olarak kullanılmaması tetikleyici sebep olmuştur. Bu durumun farkına varan fonların kullanılmasına ilişkin kriterlerin belirleyicisi konumunda olan “Dünya Bankası (DB-World Bank), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme) ve OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development)” gibi uluslararası kuruluşlar hazırladıkları raporlarla yönetim kavramını çeşitli unsurların yerine getirilmesi şartıyla kullanılmasına zemin hazırlamışlardır (Arı, 2018: 6). Türkiye özelinde bakıldığında ise 2000’li yıllardan itibaren Türkiye’nin Avrupa Birliği üyelik süreci ve küresel yönetim normlarının etkisiyle yönetim ilkeleri kurumsallaştırılmaya çalışılmıştır (Sancak, 2021:64).

Bu bağlamda Türkiye’de yönetim çeşitli politika belgelerinde ve uygulamalarda yer bulmuş, Avrupa Birliği uyum süreci çerçevesinde şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım konularında çeşitli adımlar atılmıştır. Söz konusu uygulamalar incelendiğinde; “Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi

“çerçevesinde “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurumlarında stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiş”, “Katılımcı Yerel Yönetim Uygulamaları” ile bazı büyükşehir belediyeleri katılımcı bütçeleme, halk meclisleri, kent konseyleri gibi araçlarla yönetim anlayışı yerel düzeyde hayata geçirilmiştir. Ayrıca dijital yönetim uygulamaları ile E-devlet kapısı, açık veri uygulamaları ve çevrimiçi kamu hizmetleri, vatandaşların yönetime katılımını kolaylaştıran dijital yönetim gibi örnekleri de saymak mümkündür (Arı, 2018: 8-11)

Ancak yönetim yukarıda ifade edilen uygulamaların başarılı olabilmesi, katılımın nitelikli ve etkili olması, aktörler arasında iş birliği kültürünün geliştirilmesi ve demokratik meşruiyetin korunmasına bağlıdır. Bu nedenle Türkiye’de yönetim anlayışı doğrultusunda önemli düzeyde yol alınmış olsa da bu sürecin daha da derinleştirilmesi ve kurumsallaştırılmasına ihtiyaç vardır. Geline nokta yönetim paradigması katılımcı karar alma süreçlerini teşvik ederek şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından önemli fırsatlar sunarken, öbür taraftan da farklı paydaşlar arasındaki çıkar çatışması, karar alma süreçlerini karmaşıktırarak uygulamada çeşitli zorluklara yol açabilmektedir. Bu durum aşağıdaki tabloda tarif edilmektedir (UNDP, 1997):

Fırsatlar	Zorluklar
Etkinlik ve verimlilik	Kurumsal kapasite eksikliği
Şeffaflık ve güven	Koordinasyon güçlüğü
Katılımcı demokrasi	Katılımın yüzeysel/simgesel kalması
Hesap verebilirlik	Demokratik meşruiyet sorunları
Ortak akılla karar alma	Farklı aktörler arasında çıkar çatışması

Şekil 3: (Yönetişimin Fırsatları ve Zorlukları)

Sonuç olarak, yönetim paradigması “şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik” gibi demokratik değerleri güçlendirirken, paydaşlar arası çıkar çatışmaları ve kurumsal koordinasyon eksikliği sebebiyle birtakım karmaşıklıklara da neden olabilir. Bu nedenle etkili bir yönetim hem fırsatları değerlendirebilen hem de zorluklarla baş edebilen esnek ve kapsayıcı bir yaklaşımla mümkün olabilir (UNDP, 1997).

Sonuç

Yönetişim paradigması 1990’lı yıllarda neo-liberalizmin meydana getirdiği toplumsal sorunlara bir alternatif olarak kullanılsada, 2000’li yıllarda gelindiğinde devletin idari işleyişi içerisinde çok aktörlü, katılımcı, şeffaf

bir yönetim anlayışını önceleyen uygulamalarıyla aktif olarak kullanılan bir dönüşüme sahne olmuştur. Bu paradigma, kamu otoritelerinin yalnızca karar alan ve uygulayan rolleriyle sınırlı kalmayıp, toplumun çeşitli kesimleriyle ortak bir akılla ve iş birliği içinde hareket ederek, sadece devletin değil, özel sektörün, sivil toplum kuruluşlarının, yerel toplulukların ve bireylerin de karar alma süreçlerine aktif şekilde katılmasını teşvik etmiştir.

Kamu yönetiminde yeni aktörlerin sürece dahil olması, karar alma süreçlerinin meşruiyetini demokratik katılımı, etkinliği artırmanın yanı sıra, kamu politikalarının daha kapsayıcı, zengin ve sürdürülebilir hale gelmesini de sağlamaktadır. Yerel yönetimler, meslek kuruluşları, medya, üniversiteler ve yurttaş girişimleri gibi aktörler veya paydaşlar, hem bilgi hem de temsil açısından yönetim süreçlerine yapmış oldukları katkılarla toplumsal uzlaşmayı güçlendirmişlerdir. Bu çeşitlilik, kamu hizmetlerinin daha esnek, vatandaşın ihtiyacına cevap verebilecek nitelikte ve duyarlılıkta sunulmasına olanak tanımaktadır.

Ancak yönetim uygulamalarından başarılı bir sonuç alabilmek için, katılımın nitelikli ve etkili olması, aktörler arasında iş birliği kültürünün en üst seviyede tutulması ve demokratik meşruiyetin korunması elzemdir. Dahası yönetişimin etkin biçimde işlemesi, tüm aktörlerin eşit düzeyde katılım gösterebildiği, şeffaflık ve hesap verebilirlikten asla ödün verilmediği bir kurumsal zemine bağlıdır. Bu nedenle, kamu yönetiminin dönüşümünde sadece yapısal değil, kültürel bir değişim de beraberinde getirmektedir. Sonuç olarak, yönetişim paradigması ve yeni aktörlerin katılımı, kamu yönetiminde demokratikleşme ve etkinlik açısından önemli fırsatlar sunsada, bu sürecin eksiksiz işlemesi ve sürdürülebilir olması, katılımın niteliğine ve yönetişim mekanizmalarının kurumsal kapasitesine bağlıdır.

Kaynakça

- Acar, M. (2017), Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişimin Önemi ve Ülkemizde Oluşturulan Yönetişim Mekanizmaları, YL Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s:1-103
- Aktan, C. C. (2002), İyi Yönetişim Kavramı, <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/tanim.htm>, Erişim tarihi: 01.10.2025
- Aktan, C. C. (2003). Değişim Çağında Devlet, Çizgi Kitabevi, Konya, s.s:512
- Arı, F. (2018), Yönetişim Yaklaşımı ve Yönetişimin Türkiye'deki Yansımaları Bağlamında Yasal Düzenlemelerin incelenmesi, Uluslararası Akademik Birikim Dergisi Yıl: 2018, Cilt: 1, Sayı:1, ss.01-13
- Bayramoğlu, S. (2002), Küreselleşmenin Yeni Siyasal iktidar Modeli: Yönetişim. Praksis (7), 85-116
- Bovaird, T. ve Löffler, E. (2002) —Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking 'Good Local Governance' I, International Review of Administrative Sciences, Cilt: 68, Sayı: 1, ss. 9 24.
- Chhotray, V. ve Stoker, G. (2009), Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach. (1. Baskı). Basingstoke, United Kingdom (UK). Palgrave Macmillan, 3-7.
- Doğan, S. (2021), Yönetimden Yönetişime Geçiş Süreci: Türkiye'de Yönetişimin Yerel Yönetim Alanındaki Uygulama Örnekleri, YL Tezi, İstanbul Arel Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, s:1-94
- DPT, (2007), 9. Kalkınma Planı 2007-2013, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara.
- Eryılmaz, B. (2013), Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar- Fonksiyonlar- Politikalar, Umuttepe Yayınları, 6. Baskı, s:430, Kocaeli.
- Fukuyama, F. (2013), What Is Governance? Governance, An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 26(3), 347-368.
- Güzelsarı, S. (2003), Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli, Amme İdare Dergisi, cilt:36, s:17-34.
- HABİTAT II, (2000), Good Urban Governance: A Normative Framework, Preparatory Committee for the Special Session of the General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda, First Session, 8-12 May 2000, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files>, Erişim tarihi: 02.10.2025
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons, Public Administration, Vol.69, Issue 1
- Kuyaksil, A. (2012), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış, II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu, Kahramanmaraş.

- Mengi, A. (1997), Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 52(1-4), s: 505-515
- OECD, (1995), Participatory Development and Good Governance, Paris, [https://one.oecd.org/document/OCDE/GD\(93\)191/en/pdf](https://one.oecd.org/document/OCDE/GD(93)191/en/pdf), Erişim tarihi:02.10.2025
- Özer, M. A. (2006), Yönetişim Üzerine Notlar, Sayıştay Dergisi (63), 59-89.
- Palabıyık, H. (2004), Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar. Amme İdaresi Dergisi, TODAİE, 37(1), 63-85.
- Rhodes, R. A. W. (1996), *The New Governance: Governing without Government. Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Sancak, E. (2021), Yerel Yönetimlerin Yönetimden Yönetişime Geçiş Sürecinde Çevresel Yönetişim Algısı: Çanakkale Belediyesi Örneği, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, YL Tezi, s:1-130
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008), Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–178.
- Smouts, M. C. (1998), The Proper Use of Governance in International Relations, *International Social Science Journal*, Cilt: 50, Sayı: 155, ss. 81-89.
- Tekeli, İ. (1999). Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Yayınevi, Ankara, s: 254
- TESEV,(2008),https://www.tesev.org.tr/wpcontent/uploads/rapor_Iyi_Yonetisim_Kaliteli_Yasam, Erişim tarihi: 01.10.2025
- Thakur, R. ve Langenhove, L. V. (2006) —Enhancing Global Governance Through Regional Integration, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Cilt: 12, Sayı: 3, ss. 233-240.
- TODAİE, (1998), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayınları, Ankara.
- UNDP, (1997), Governance for Sustainable Human Development, A UNDP Policy Document, New York, <https://www.undp-aci.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>, Erişim tarihi: 01.10.2025
- UNESCAP (2010) What is Good Governance, <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>, Erişim tarihi: 29.09.2025
- Yıldırım, İ. (2004), Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim, Seçkin Yayınları, Ankara, s:328

