Yönetişim Yaklaşımının Kuramsal Değerlendirilmesi ve İdare Hukuku Bağlamında Analizi

Theoretical Evaluation of the Governance Approach and Analysis in the Context of Administrative Law

Öz

Yönetişim kavramı günümüzde kamu yönetimi açısından yeni bir dünya gibi görülmekte bunun yanı sıra yerindelik ve katılımcılığın vurgusuyla her derde deva olduğu düşünülmektedir. Hem özel sektör yönetim teknikleri aktarımı, hem yönetim içinde etken ve edilgen olarak nitelenebilecek farklı grupların aynı potada buluşmasını öngören, çözümsel bir model olarak sunulmaktadır. Modern dünyanın en önemli örgüt modeli sayılan Weberyen bürokrasi ve türev modeller, eksik kalan kısımlarıyla eleştirilmektedir. Dönüşüm/devinim/gelişim devam ettikçe yeni modellere ve yönetimsel formülasyonlara ihtiyaç duyulması kaçınılmaz görünmektedir. Günümüzde, kamu yönetimi anlamında, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) ve Yeni Kamu İşletmeciliği gibi yaklaşımlar ve bu hibrit modellerin ortak lokomotif öznesi yönetişim kavramıdır. İdari yapılanma modellerindeki değişim, paydaş sayısını ve idari yapılanmanın temelini oluşturan mevzuatı da dönüştürmüştür. Çalışmada nitel yöntem benimsenmiş olup literatür incelemesi tekniği uygulanmıştır. Çalışmada; bazen bir sonuç, bazen de ise yönetsel/örgütsel değişimin önceli olarak ortaya çıkan idare hukuku alanındaki değişimin; yönetişim kavramı üzerinden anlatılması amaçlanmıştır. Bu anlamda, yönetişim kavramı, kavramı önceleyen/temellendiren kavram ve kuramlardan olan klasik bürokrasi anlayışı eleştirisi ile yeni kamu yönetimi üzerinden anlatılmaya çalışılacaktır. Sonuç olarak; bahse konu kuram ve kavramların yönetimsel teknik değişimleri ile örgütsel yeniden yapılandırmalar sonucu ile, idare hukuku alanının özel hukuk lehine daraldığı aktarılmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler; Bürokrasi, Yeni Kamu Yönetimi (YKY), Yönetişim, Çok Aktörlülük, İdare Hukuku

Abstract

Today, the concept of governance is seen as a magical and new world in terms of public administration (management structures), as well as it is thought to be a panacea in the administrative sense with the emphasis of appropriateness and participation. It is presented as an analytical model that foresees the meeting of different groups that can be described as active and passive within the administration in the same pot in the framework of neither the transfer of private sector management techniques to the public sphere, nor the lack of a heavy public bureaucratic structure. Weberian bureaucracy and its derivative models, considered the most important organizational model of the modern world, have been criticized for many years with their missing parts. As transformation/movement/development continues, the need for new models and managerial formulations seems inevitable. The common locomotive concept of models such as New Public Administration and New Public Management and the hybrid models in the sense of public administration, is governance in this time classical bureaucracy criticisms are at their peak. Depending on the change in the administrative structure models and the increase in the number of shareholders, there are also changes in the legislation that forms the basis of the administrative structure. In the study, the qualitative method was adopted and the literature review technique was applied. Change in the field of administrative law sometimes emerges as a result and sometimes as a precedent for administrative/organizational change. In the study, general evaluations will be made in the theoretical sense and will be tried to emphasize the change in the field of Administrative Law over the concept of governance. In this sense, the concept of governance will be tried to be explained through the new public administration with a critique of the classical bureaucracy, which is one of the concepts and theories that precede/base the concept.As a result; it will be tried to convey that the field of administrative law has been narrowed in favor of private law as a result of administrative technical changes and organizational restructuring of the aforementioned theories and concepts.

Keywords; Bureaucracy, New Public Administration, Governance, Multi-Actor, Administrative Law

Giriş

Yönetim alanında güncel gelişmeler incelendiğinde, değişim ve dönüşümün en çok gerçekleştiği yönetim kademeleri "Yerel Yönetimler", alanlar ise "kamusal-hizmetlerin sunum teknikleri" olmuştur. Yerel birimler, yerindelik, katılım, etkinlik, verimlilik, yönetişim gibi kavramlarla tanışıp bu yönde evrimleşirken, kamu hizmetleri ise; özelleştirmeler, özel sektör tekniklerinin aktarımı, etkinlik ve verimlilik gibi kavramlar ve söylemlerle, yeni sunum teknikleri, sonrasında örgütsel değişimler, devamında ise tabii olunan hukuk alanlarında farklılıklar ortaya çıkmıştır.

Katılımcılığın en etkin işletileceği yönetim kademeleri olan yerel yönetim kademelerindeki değişimi "küresel düşünüp yerel davranabilmek" sloganı iyi bir şekilde özetlemektedir. Yerel birimlerin dönüşümünde etkili olan kavramların "yönetişim" dışında olanların hemen hepsi "yerel" nitelikte ve doğrudan yerel yönetimle ilgiliyken, "yönetişim" ise tüm bunlara ek olarak, sürecin ya da işleyişin tarafları ile bu tarafların rolleri ve sorumluluklarıyla ilgilidir. "Yönetişim", kamusal merkezli denkleme, olabildiğince paydaşı eklemlemektedir.

Devletin sosyo-ekonomik konumu ve işlevleri, refah devletinin çöküşüne paralel olarak sorgulanmaya başlanmıştır. Buna bağlı olarak devletin sosyal konumu ve işlevlerinin, kuramsal ve uygulama düzeyinde, tartışılması, yeniden biçimlendirilmesi önemli bir durum haline gelmiştir. Bu durumda devletin hangi yapısal dönüşümlerle, ulusal ve ulus-üstü aktörlerle ilişkilerini düzenleyeceği ve işlevsel etkinliğini arttıracağı düşünülmeye başlanmıştır. Dönüşümün ana ekseninde, küreselleşme, yerelleşme, özelleştirme ve yönetişim kavramları yer bulmaya başlamıştır. Bu kavramları konu bütünlüğü açısından kısaca ele almak gerekirse: ulus-devlet yapı ve işleyişinin, ulus-üstü yapılanmaların etkisine girmesi Küreselleşme, ulus-devlet yapı ve işleyişinin, yerele yetki devri merkezli dönüşümü Yerelleşme, devletlerin kamusal alan/olan[1] kapsayıcılığının küçültülmesi Özelleştirme, kamu politikası oluşturma konusundaki tekelin sivil toplum ve sermaye sahipleriyle birlikte en az üç ve fazlası aktörün/paydaşın katılımıyla kırılarak birlikteliğini vurgulayan Yönetişim. Bahse konu dönüşüm genel hatlarıyla işletme biliminin örgütsel ve işleyişsel özelliklerinin kamu yönetimi yapıları üzerinde yoğunlukla hissedildiği biçiminde yorumlanabilir. Sonuç olarak kamu yönetimi disiplininde, maliyet etkinliği, verimlilik, performans, toplam kalite yönetimi, müşteri, analitik bütçe, stratejik yönetim gibi özel sektör konu ve kavramları yoğun şekilde yer almaya başlamıştır (Özel vd., 2008, s.42).

Küreselleşmenin etkisini arttırdığı neoliberal politikaların, kamusal olan/alanı daraltarak yaptığı müdahale, özel sektöre bir teslimiyete ek olarak (özelleştirmeler) "küçük devlet" veya "etkin devlet" (Kalfa vd., 2008, s.230) güncel deyimleriyle daha az ancak daha etkin kamusal olan/alan düşüncesini hakim kılabilmektedir. Devletin düzenleyici faaliyetlerinin ön plana geçtiği bu anlayışın günümüzdeki temel dayanağı ise "yönetişim" kavramı etrafında şekillenmektedir (Tokatlıoğlu, 2005, s.115).

Fransızca karşılığı "gouvernance" olan yönetişim, 18. yüzyılda yönetmek anlamında kullanılırken bugün artık önüne "iyi" sözcüğü eklenerek "good governance" "iyi yönetişim" ve dönüşüme bağlı olarak "küresel yönetişim", "işletme yönetişimi" gibi terimler için de kullanılmaya başlanmıştır. Kavram 1970'lerin ortalarından itibaren sosyal bilimler alanına girmiştir (Sönmez, 2004(a), s.115-116). Tekeli'nin ifadesiyle yönetişim yaşadığımız evrensel dönüşüm sürecinin ne ilk ürünüdür ne de son ürünü olacaktır. Bilgi toplumuna geçiş, esnek üretime geçiş, sanayi sonrası topluma veya post modern topluma geçiş gibi görüşlerin hepsi yeni arayışların sürekli olacağını açıkça göstermektedir (Tekeli, 2012, s. 662,663). Yine yönetişimle beraber dengenin devletten topluma doğru kaydığı, çok aktörlü bir sistemle birlikte, karşılıklı etkileşimle yönlendirme sürecinin vurgulandığı görülmektedir.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) Kamu Yönetimi Sözlüğünde ''bir toplumsal politik sistemdeki ilgili tüm paydaşların birlikte yönetimi ile elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı/düzen'' olarak açıklanmıştır (TODAİE, 2014, s. 274).

Bu bağlamda yönetişim, çok aktörlü, toplumsal ağları ve beklentilerini gözeten, çok kimlikli yurttaşlarını aktif olarak yönetim sürecine dahil etmektedir.

Yönetişim katılımcı demokrasi anlayışıyla yakından alakalıdır. Kavramın küresel/ulus-üstü, ulusal ve yerel farklı boyutları bulunmaktadır (Genç , 2012, s. 52).

Yönetişim (governance) kavramı, etkili bir aktör olan Dünya Bankası tarafından üç farklı boyutta tanımlanmıştır: İlki, modern devletin kuramsal yapı ve emredici karar verme sürecini anlatan bir 'sistem', ikincisi bütüncül olarak iktidarın bölüşümü sistemi ve üçüncüsü minimal devlet içinde demokratik kapitalist yapı olarak ele alınan iyi yönetişim (good governance). Yukarıdaki tanım/algılar incelendiğinde; ikinci tanımlama, batı rejimlerini referans alan, demokratik bir yapıyı anlatan ve erkler ayrılığı üzerine inşa edilmiş, başkanlık ya da parlamenter sistemle yönetilen ancak düzenli ve serbest

[1] Çalışmada, Kamusal alan/olan, kamusallığın tarihsel perspektifinden ziyade idare hukuku perspektifinden devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerini kapsamaktadır.

çoğulcu sistemlerle belirlenen, yürütme erkini etkileme ve denetleme kapasitesi olan siyasal bir rejimi, son tanımlama ise, bağımsız, etkin, saydam, hesap sorulabilen ‘‘yönetsel’’ bir yapıyı anlatmaktadır (Leftwich, 1994, aktaran Soyupek, 2018, s. 294).

Yerel ve ulusal kapsam yanında küresel düzeylerdeki yönetim süreçleri için de kullanılan yönetişimin başlıca aktörleri arasında IMF, Dünya Bankası, Dış Ticaret Örgütü, Dünya Ekonomik Forumu, Avrupa Birliği kurumları bulunmaktadır. Bu kurumlar uluslararası sermaye ile birlikte küresel yönetişimin güçlü aktörleri olan ulusal devletler üzerinde güçlü siyasal baskı yaratabilmektedirler. Bu kurumlar, ulusal ya da küresel sermaye yanına STK'ları da alarak katılımcı demokrasi bağlamında yönetişimi sağlamayı hedeflemektedirler.

Yönetişime bağlı örgütsel yapıların oluşturulamama veya başarıya kavuşamama gerekçelerinden biri "hukuksal boyut" tur. Kamu kesimi içinde eleştirilen temel noktalar, bürokrasinin patolojik yönü, kırtasiyecilik, nepotizm, iş/işlemlerin uzun sürelere yayılması gibi idare hukuku hükümlerine tabi olmanın sağladığı negatif çıktılar vb. Kamu kesimi eleştirilen bu noktalarda daha verimli ve etkin çalışabilmek için, farklı yönetim modelleri uygulama yolunu tercih etmektedir. Özel sektör yönetim tekniği ve özel finansman ihtiyacı, önceleri finans yetersizliği gerekçesiyle kullanılmaya başlanmış olsa da, özellikle ‘’yönetişim’’ ile birlikte artık özel sektör yönetim teknikleriyle daha rekabetçi, verimli, etkin ve katılımcı bir ortamda hizmet sunabilmek için oluşturulmakta ve kullanılmaktadırlar. Bu nedenle, yönetişim kavramıyla, özel hukuk alanı genişlemekte ve "idare hukuku" yerine, "özel hukuk" a kaymalar olmaktadır (Karasu, 2009, s.81).

Hukuk alanındaki bu değişim, sözleşme ilişkisi esaslı hizmet görme yolunu ön plana çıkarmaktadır. Bu vesile ile sadece tabi olunan hukuk sistemi değil (idare hukukundan özel hukuka kayma) aynı zamanda kamu yönetimi yapısal ve işlevsel (örgüt, iş, işleyiş) anlamda değişmektedir. Çünkü değişim/dönüşüm ya da süreç, hizmetin ve örgütlenmenin asli unsurlarını değiştirmektedir (Karasu, 2009, s.89).

Klasik liberal yaklaşım, A.Smith'ten bu yana kamusal olan/alanın minimize edilmesi düşüncesine dayanmaktadır. Fakat, II. Dünya Savaşı'ndan sonra, genişleme bakış açılarıyla bu yaklaşım hem teorik hem ideolojik olarak arka plana itilmiştir. Kamusal alandaki genişleme, gün geçtikçe eleştirilmiş buna bağlı olarak da klasik-liberal yaklaşım, iyileştirmeye dönük bir müdahale stratejisi olarak tekrar önemli bir konuma erişmiştir. Bu yaklaşıma temel kazandıran kuramlar; "Kamu Tercihi Teorisi", "Mülkiyet Hakları Teorisi", "Vekalet Teorisi", iktisatta "Yeni Kurumsalcılık", özel sektörde "Yönetimcilik" ve kamu sektöründe özel sektör tekniklerinin kamuya çeşitli yollarla aktarımını öngören "Yeni Kamu Yönetimi"dir. Yaklaşımın ana ekseninde, kamusal alanın minimize edilmesi, etkinlik ve verimlilik anlamında bu alanlara yoğunlaşılması yatmaktadır. (Neaschold-Bogumil, aktaran Özel vd., 2008, s.160-161). Minimize edilen kamu hizmetleri alanında daha ağırlıklı olarak paydaşlar söylemi çerçevesinde, yoğunlukla özel sektör ve STK'lar yer almaktadır.

Kamu yönetimi alanında, 1960'lı yıllarda önemli gelişmeler yaşanmaya başlanmıştır. Sistem yaklaşımını savunan modern kamu yöneticileri, birçok sorunun üstesinden bu yaklaşımla gelebileceklerini düşünmüşlerdir. Değişim için irade ve uzmanlığa sahip oldukları düşüncesi bu dönemin "bilimsel-teknik dönem" olarak nitelendirilmesi sonucunu doğurmuştur. Kamu yönetiminde bilim ve tekniğin bir sentezi; Taylorcu geleneksel örgüt analizine davranışsal açıklamalar ve sosyo-psikolojik yaklaşımlar eklenerek, öncelikle ABD'de yapılmaya çalışılmıştır (Güler, 1994, s.11). Odaklaşmanın çoğulculuktan çok elitist, uzmanlaşmaktan çok sentezci ve komünaldan çok hiyerarşik olması, bilim, teknoloji ve kamusal politikaların önemini kısmi kılmıştır (Özer, 2005, s.104).

1970'li yıllara gelindiğinde temelinde çoğunlukla akademisyenlerden oluşan 1968 gençliğinin yer aldığı, 1960'ların sonunda siyaset-yönetim ayrımının bir sonucu olarak ortaya çıkan ve geleneksel kamu yönetimine meydan okuyan, kamu idarecilerini değer, moral, ahlak konuları ile ilgilenmeye iten, toplumsal sorunların çözümünde daha etkin rol üstlenen "Yeni Kamu Yönetimi" görülmeye başlanmıştır (Özer, 2005, s.106).

Yeni Kamu Yönetimi (YKY), farklı çözümsel bakış açısı yanında, kamu yönetimi- politika bilimi ve yönetim bilimi ilişkilerini yeniden düşündürten, yönetim dışı piyasa tabanlı reformlara bağlı olarak kamu-özel ortaklıklarını gündeme getiren bir yaklaşım olmuştur. Reformlarla kamusal olan/alan hacimsel ve faaliyetsel bakımdan daraltılmış olsa da özellikle faaliyet alanlarında çelişkili şekilde

genişlemeler olmuştur (Özer, 2005, s.108). 1970'li yıllardaki akıma uygun olarak, radikal değişimler 1980'li yıllarda da artan oranda devam etmiş, kamu yöneticileri, Yeni Kamu Yönetimi, Kamu İşletme Yönetimi, Ekonomik Örgüt Teorileri, Kamu Tercihi Okulu (KTO) gibi yöntemler üzerinde daha fazla durmaya başlamışlardır (Özer, 2005, s.109).

1. Klasik Bürokrasi Eleştirisi ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Kamu yönetimindeki tarihsel değişimin, en belirgin şekilde görülebileceği yapı bürokrasidir. Bürokrasinin dünden bugüne nasıl değiştiğini açıklamak ve gelecekte ne olacağı konusunda fikir yürütmek yeni kamu yönetimi anlayışına ve yönetişim kavramına ışık tutulmasına yardımcı olacaktır.

1745'lerden günümüze Gourney tarafından, biraz daha özel sektör kapsamında büroların egemenliğini betimlemek için kullanılmaya başlansa da, zaman içerisinde kapitalist tanımlamalar ve bileşenlere bağlı olarak idari/yönetsel bir kavram olarak gelişmiştir bürokrasi. Bu bağlamda, ekonomik gelişmeye bağlı özel bir yöntem olarak değerlendirmek pek yanlış olmayacaktır (Fişek, 2012, s.98).

Bürokrasi, idari/yönetsel bir tarz/yöntem (örgüt tipi) şeklinde algılanışı yanında, yönetimsel kronik birtakım sorunlar içinde (kırtasiyecilik vb.) kullanılagelmiştir (Övgün, 2010, s. 18).

Kapitalist sistem içinde bürokrasi kavramı, ortaya çıkmasından modern dünya düzeni içindeki konumu kapsamında tüm örgütsel modellerde, aynı kaynaktan beslenmek suretiyle farklı kavramlar etrafında gelişim/devinimini sürdürmüştür. Kavram, çağdaş üretim koşulları ile devlet örgütü düzeyinde (kamu hukuku), tekelci üretim koşulları ile ise özel sektör örgütü düzeyinde (şirketler- özel hukuk) somutlaşmıştır. Sonuç olarak kavram, farklı dinamik/kavram ve saiklere sahip örgütler ile farklı hukuksal çerçevede somutlaşabilmiştir. Hem devlet (idari) yapılanması hem de özel sektör yapılanmalarında hayat bulmuş veya buralardaki örgütsel tanımlama boşluğunu uzunca süre doldurabilmiştir (Fişek, 2012, s. 98).

Bu örgütsel farklılaşma neticesinde kamu yönetimi perspektifinde bürokrasi uzun yıllar varlığını korumuş olsa da, verimlilik, etkinlik, değişim ve toplumsal koşullara uyum konusunda sürekli eleştirilmiş ve kavram yönetimsel bir modelden çok yukarıda bahsi geçen idarenin kronik sorunu algı düzeyine takılıp kalmıştır.

Kamusal alandaki değişimin kamusal hukuka aktarılmasındaki zorluğu bağlı olarak, Bürokrasi'nin kronik tarafının ağır basması ve kamusal alanda değişime(uyum/uyarlanma zorluğu; kamusal üstünlük ve irade serbestisi olmayışı) dirençli oluşuna karşın özel hukuka bağlı, değişim/uyum kolaylığı (irade serbestliği, taraflar arası eşitlik ilkeleri gibi) kabiliyetine sahip olan özel sektörde, varlığını değişim/devinimin sonucu olarak yönetişime evrimleştirmiştir. Bu açıklamalar; yönetişimin, örgütsel bir model mi yoksa yönetimsel bir teknik mi olarak değerlendirilmesi sorununu/sorunsalını karşımıza çıkarmaktadır. Ancak yönetimsel bir teknik olarak bile ele alınsa, nihayetinde kurumsal/örgütsel değişimi de beraberinde getirmesi vesilesiyle bir modele evrimleştiği söylemek yanlış olmayacaktır. İster örgütsel bir model olarak dizayn edilsin, isterse mevcut örgütsel yapı içinde yeni yönetimsel teknik olarak kullanılsın, son kertede örgütsel yapıda değişiklik ortaya çıkmaktadır.

Tüm bu tartışmalar ışığında, kamusal ve özel hukuk alanı içerisinde farklı dinamiklerden beslenen ve değişen bürokrasi kavramı, yeni perspektiflere bürünmüş ve bu alanların birbirini etkileme konusundaki dönemsel kırılmalarla yüz yüze gelmiştir. Bir tarafta, kamusal yarar saiki ve kamu hukuku üstünlüğü/sınırlamalarıyla kuşatılmış ya da kısıtlanmış idare, diğer tarafta kar/kazanç/büyüme/maliyet saiki ve özel hukuk serbestisi ile donatılmış özel sektör. Özellikle 1980'ler sonrası neoliberal politikalar sonucu, özel sektörün perçinlenmesi, karşısında kamunun regülatör rolünde oluşu ve kamusal alandaki daralmaya bağlı olarak, üstlenilen kamusal hizmetlerde etkinlik ve verimlilik arayışları, özel sektör başarı hikayeleriyle ilişkilendirilmek suretiyle arayışlar ve yönetimsel model/teknik transferleri yoğunluk kazanmaya başlamıştır. Küçük ancak etkin, kürek çeken değil dümen tutan devlet söylemlerinin artması ve yine özellikle 1950'lerden sonra Kamu İdareleri söyleminin yavaş yavaş Kamu Yönetimi söylemine dönüşmesi, özel sektöre ait Yönetim kavramının, kamuya ait olan İdare kavramı yerine kullanılmaya başlanması, karşılıklı etkileşimde edilgen tarafın hangisi olacağı konusunda şüpheye yer bırakmamış, özel sektör yöntem/teknikleri ağırlık kazanmaya başlamış ve idare hukuku alanı ise özel hukuk lehine daralmaya başlamıştır.

Kamu idarelerinden kamu yönetimine evrimleşen perspektifiyle günümüze gelen bürokrasi anlayışı (devletin küçültülerek, hukuksal anlamda kamusal alanın daraltılması, özel sektör yönetim teknik ve modellerinin yoğunlukla görülmeye başlanması gibi), ihtiyaç duyulan toplumsal ve yönetsel faydayı sağlayamadığı gerekçesiyle eleştirilere maruz kalmış, kavramsal anlamda; idare-yönetim-yönetişim, politik anlamda; kamusallık – özelleştirme- hibrit model (kamu-özel ortaklıkları), hukuksal anlamda ise kamu hukuku-özel hukuka yönelme- karma hukuk şeklinde bir gelişim/dönüşüm geçirmiştir.

Yönetişimin idari yapılanma içerisindeki konumlandırılması incelendiğinde, çok aktörlü (Kalfa vd., 2008, s. 235), yönetimsel paydaşları dikkate alan, yerindelik ile seçimler arası süreçte yönetime katılımı da öngören, etkileşime dayalı bir yapılanma olduğu görülecektir. Bu yapılanma, sadece sürecin paydaşları arasında etkileşimi öngörmekten öte, sürecin bütün bileşenleri arasında dengeli bir birliktelik dizayn etmektedir. Süreç paydaşlarının tabii oldukları hukuksal yapıları da birbirine yaklaştırmakta, ara modeller önermektedir. Dolayısıyla örgütsel değişim beraberinde hukuksal değişimi de getirmektedir.

İşte bu noktada özel yönetim perspektifiyle beslenen yönetişim anlayışının kamu yönetimi perspektifinde kendini yeniden tanımlamaya çalışan bürokrasiyi yeniden yorumlamada bütüncül bir model olarak görülmesi sonucunu doğurmuştur.

Tüm bu süreç, idarenin; yaşanan değişim ve dönüşümlere ayak uydurmaya, sorunlara kabul edilebilir ve sürdürülebilir cevaplar bulmaya çalışması ile şekillenmiştir. 1971 yılında Frederickson ‘‘Yeni Kamu Yönetimine Doğru’’ adlı makalesinde kamu yönetiminde yeni arayışlardan, değişimden ve sorunlara çözüm üretmekten bahsetmesi de arayış ve değişim gerekliliğini vurgulamıştır.

Yeni Kamu Yönetimi; toplumsal eşitliği sistematik olarak engelleyen politikaları ve yapıları değiştirmenin yollarını arayan (Frederickson, 2016, s.450) etkinlik, verimlilik, şeffaflık, katılımcılık, hesap verilebilirlik gibi aksiyon ve değerleri bünyesinde bulunduran ve bu saikle gerekli örgütsel modellere açık bir vizyonu temsil eden kapsayıcı bir kavram yeni bir bakış açısıdır.

Merkeziyetçilikten uzaklaşma, yetki devri, projeler, sözleşmeler, duyarlılık eğitimi kurumsal gelişim, sorumluluğun genişlemesi, sözleşme ve müşteri kitlesinin dahil edilmesi, Yeni Kamu yönetiminin niteliğini şekillendiren anti-bürokratik kavramlardır. Bu kavramlar hem bürokratik hem de siyasi değişikliği ve böylelikle toplumsal eşitlik ihtimalini arttırmak için tasarlanmıştır (Frederickson, 2016, s.450-451).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, alt kavramsal söylemlerle her ne kadar net bir şekilde ifade edilmemiş olsa da; yukarıda sayılmış kamu yönetimine hakim olan ilke ve oldukça popüler olan kavramlar; değişimlere duyarlı, sorunlara çözüm üretme gayreti içerisinde olunduğunun ispatıdır. İşte bu noktada haricen de olsa birkaç ayrı noktada vurgulanmaya çalışılan temel kavram veya lokomotif kavram yönetişimdir.

Yönetişimin bugünkü bürokrasi eleştirisi ile bazı ortak yönleri olduğu Weber’in perspektifinden nasıl tanımlandığına, kaynağının ne olduğuna ve neleri eleştirdiğine bakıldığında ortaya çıkmaktadır. Weber’in düşüncesinde bürokrasi, modern devlete özgü bir olgu olarak kapitalist ekonomik sistem ve ona dayanan sosyalleşme, şehirleşme ve bu gelişmelere bağlı olarak oluşan uzmanlaşma, rasyonelleşme ile ortaya çıkmış olan bir örgütlenme modelidir (Övgün, 2010, s. 27).

Günümüzde yönetişimin klasik kamu yönetimine getirdiği temel eleştirilerinden birinin yolsuzluk ve rüşvetin azaltılması olduğu düşünüldüğünde, bürokrasi kavramının yönetsel boyutuyla ne derecede aşındığı konusunda ipucu vermektedir. Weber’in bürokrasisi feodal düzeni eleştirirken, imtiyazlar ve geleneksel yönetim ilişkilerinin yerine uzmanlık ve hukuk kuralları temelinde işleyen verimlilik esasına dayanan disiplinli, güvenilir, demokrasinin gelişimine katkı sağlayan eşitlikçi bir yönetim bakış açısı getirmektedir (Övgün, 2010, s. 30,31). Bu eleştiri silsilesi, modern bürokrasi tarafınca farklı gerekçelerle klasik bürokrasiye, yönetişim tarafınca ise, etkinlik, verimlilik, şeffaflık gibi gerekçelerle modern bürokrasiye yöneltilmektedir demek yerinde olacaktır.

Ancak ister klasik ister modern bürokrasi anlayışı olsun, ana eksende kamusalın olduğu, diğer paydaşların ise edilgen konumda oldukları, demokratik katılım haklarını ise seçimden seçime kullanabildiklerini, fren-denge sistemlerinin bu vesile ile etkin yürütülüp yönetilmediğini söylemek oldukça doğru bir tespit olacaktır. Yönetişim ise, bu perspektiften bakıldığında, eleştiri odaklarından

farklı olarak, tüm paydaşları, etkenleri, tüm sürece dahil etmekte ve amaç-süreç-çıktı-hesap verilebilirlik bütünlüğünü sağlayabilmektedir.

2. Neo-liberal Bakış Açısı ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Yeni kamu yönetimini fikrinin ya da uygulamalarının ortaya çıkışından bu yana, lehte ve aleyhte birçok sav öne sürülmüş, nihayetinde, değişimi sağlayan ülkelerde hayata geçen proje sayıları ve hizmetlere erişim kapsayıcılığı gibi uygulama örnekleriyle, sağlaması kısmen de olsa yapılmıştır. Anglo sakson ve kıta Avrupası ülkelerinde farklı yönetim yapı/kültürlerine rağmen gerek bir bütün gerek parçasal bazda uygulama alanı bulmuştur. Merkez ülkelerin etkisinde kalan çevre ülkeler ise, bir taraftan yerel yönetimsel/ekonomik kronik sorunlar ile savaşırken, diğer taraftan küreselleşmenin etkisiyle, karşılılık/bağlılık/bağımlılıkların arttığı, her birimin bütünün bir parçası halinde olması gerekliliği fikri ile, merkez ülkelerin tavsiye ettiği veya dayattığı yeni yöntemleri ve örgütlenme modellerini gerek ihtiyari gerek mecburi olarak denemek durumunda kalmışlardır.

Dolayısıyla Yeni Kamu Yönetimi anlayışının doğuşu ve ilk haliyle nasıl kurgulandığı, neyi amaçladığı ve normatif boyutları tartışılarak günümüze etkilerini tespit etmek yerinde olacaktır.

Yeni Kamu Yönetimi, söylemi içerisinde yer alan ‘’yeni’’ kavramı aslen mevcut yönetim anlayışının sorunlu kısımlarına çözüm anlamında bir yenilik getirmektedir. Bu anlamda; H. George Frederickson 1971 tarihli ‘‘Yeni Kamu Yönetimine Doğru’’ çalışmasında, yeni kamu yönetiminin ne olduğuna dair tespitlerinde günümüz kamu yönetimi anlayışı ve yönetişimin izlerini bulmak mümkündür.

Yönetimin idari verimlilik ile siyasi cevap verebilirlik açısından yaşadığı ikileme değinen Frederickson, yeni kamu yönetiminin ne olduğunu konusunda temelde şunu ifade etmektedir:

> Geleneksel veya klasik kamu yönetimi şu iki soruya cevap arar: (1) Eldeki kaynaklarla nasıl daha fazla veya daha iyi hizmet sunabiliriz (yeterlilik)? ve (2) daha az para harcayarak hizmetlerimizi nasıl devam ettirebiliriz (ekonomi)? Yeni Kamu yönetimi şu soruyu soruyor: Bu hizmetler toplumsal eşitliği arttırıyor mu? (Frederickson, 2016, s.448).

Toplumsal eşitlik ifadesiyle; klasik bürokrasinin elitleştiği, toplumun genel çıkarından, kamu yararından ziyade belli toplumsal azınlıkların sözcülüğünü yapar hale geldiğini vurgulamak suretiyle, mevcut durumda bürokrasinin ya da klasik kamu yönetimi anlayışının sürdürülebilirliği ve toplum nazarında gördüğü hoşgörünün soru işaretleriyle dolu olduğu daha geniş bir çıkarımla ‘’meşruiyetin’’ sorgulandığı bir hal aldığı anlatılmaktadır (Frederickson , 2016, s. 449-450).

Yukarıdaki açıklamalara paralel olarak, mevcut sistemdeki sorunları tespit etmek yolu ile, şu çözüme ulaşmaktadır; en basit haliyle ‘‘yeni kamu yönetimi toplumsal eşitliği sistematik olarak engelleyen politikaları ve yapıları değiştirmenin yollarını aramaktadır’’ (Fredericson , 2016, s. 450).

Toplumsal eşitliğe ve politika-yapıları değiştirmeye yapılan vurgular çıkış noktası kabul edilirse, toplumun diğer katmanlarının ya da yönetim sürecinin tüm paydaşlarının farkında olmaktan başlayan ve günümüzde bu katman/paydaşları birer aktör olarak görerek yönetime dahil etmeye çalışan yönetim anlayışı/örgütsel yapısı ortaya çıkmaktadır (çok aktörlü/paydaşlı yönetim). Yeni kamu yönetimi anlayışı, toplumsal eşitliği sağlamak adına çok aktörlülüğün yanı sıra, verimliliği artıracak şekilde bürokratik hiyerarşinin yapısını değiştirmeyi de amaçlamaktadır.

Yeni Kamu Yönetiminin çıkış referanslarından klasik kamu yönetimine yapılan eleştiri ve buna bağlı yeni kamu yönetiminin bu noktalarda getirdiği yenilik; istikrar yeteneği ile dikkat çeken geleneksel bürokrasi, değiştirilmiş örgütsel yapıları test etme niyetindedir. Yeni kamu yönetimi perspektifinde; yerelleşme, yetki devri, projeler, sözleşmeler gibi anti-bürokratik kavramlar ile hem bürokratik hem siyasi değişikliği ve böylelikle toplumsal eşitlik ihtimalini arttırma eğilimi anlaşılmaktadır (Frederickson , 2016, s. 450-451).

Bu ifadeler açıkça göstermektedir ki, yeni kamu yönetiminin temel bürokrasi eleştirisinin ve sunduğu alternatiflerin bir çoğu, içeriği değişerek ya da zenginleşerek günümüze kadar uzanmıştır. İfade

edilenler yeni kamu yönetimi anlayışının ve yönetişim perspektifinin özü niteliğindedir demek yanlış olmayacaktır.

Yukarıdaki tüm açıklamalara paralel olarak; Frederickson'un Yeni Kamu Yönetimine ilişkin perspektifi şu şekildedir: "Yeni Kamu Yönetimi; yalnızca kanuni talimatların, -mümkün mertebe etkili ve ekonomik şekilde- yerine getirilmesinin yanında, genellikle herkesin hayat kalitesini arttıran politikaları etkilemek ve yönetmek ister." (Frederickson , 2016, s. 452).

Bir takım kavramsal/söylemsel farklılıklar olsa da; yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliğinin özü itibarıyla, aynı sorun/kaynaktan beslendikleri, aynı alana farklı yöntemlerle çözüm önermeleri sebebiyle birbirinden ayrıldıklarını söylemek doğru olmayacaktır. Ancak her ne kadar yeni kamu işletmeciliğinin en temel kavramlarından biri olan verimliliğin postmodern kuramcılar tarafından detaylandırılmaya mahkum modern kavramlardan biri olarak görünmesi eleştirileri olsa da (Şener, 2007, s.43), öneriler konusunda, özel hukuk/özel sektör söylemlerini önceleme konusunda daha cesur davranabilmektedir. Yeni Kamu İşletmeciliğinin doktrinel bileşenleri çerçevesinde, kamunun teşkilatlanması, işleyişi ve hizmet sunumuna ilişkin Hood'un temel öngörüsü şu şekildedir:

a. Güç paylaşımı yerine eylem sorumluluğu için açık görev tanımının yapılması suretiyle hesap verebilirlik için kamu Sektöründe pratik uygulamaya dayalı profesyonel yönetim; Üstte yönetim serbestisine sahip ünvanlı kişilerin organizasyonu aktif, görünür ve isteklerine bağlı kontrol etmesi,
b. Tanımlanmış açık amaçlar ve detaylı incelenmiş hedefler ile hesap verebilirlik ve verimlilik için Açık, performans standartları ve ölçütleri; Tercihen sayılar terimlerde ifade edilen, özellikle profesyonel hizmetler için, amaçların ve hedeflerin tanımlanması, başarı göstergelerinin belirlenmesi,
c. Süreç yerine sonuçlara odaklanma yolu ile çok daha fazla çıktıların kontrol edilmesine odaklanma; Kaynak dağıtımı ve ödüllendirmenin performans ölçümü ile ilişkilendirilmesi; bürokrasi genelinde merkezileşmiş personel yönetiminin alt kademelere devredilmesi,
d. Yönetilebilir birimlerin oluşturulmasının gerekliliği. Arz ve talep taraflarının ayrımının yapılması, sözleşmeli hizmet alımının verimlilik avantajlarını elde etme ya da kamu sektörü içinde olduğu kadar dışında da imtiyaz düzenlemeleri yapma yolu ile Kamu sektöründeki birimlerin ayrışmasına geçiş; Eski tek yapılı birimlerin bölünmesi, U biçimli yönetim sistemlerinin ürün odaklı (kamu sermayeli) işletmeci mantıkla işleyen, birimlere ayrıştırılması, yerelleştirilmiş tek kademeli bütçeler üzerinden faaliyet yürütülmesi, birimlerin birbiriyle yatay şekilde (en az hiyerarşi ile-heterarşi) işlerini yürütmesi,
e. Düşük maliyetler ve daha iyi standartların anahtarı olarak mücadeleyi öne çıkararak Kamu sektöründe büyük oranda rekabete geçiş; Süreli sözleşmeler ve kamu ihale prosedürlerine yönelme,
f. Kamu sektöründe ''kanıtlanmış'' özel sektör yönetim araçlarını kullanarak Özel sektör yönetim usullerinin uygulanmasına odaklanma; Askeri tarz ''kamu hizmeti etiğinden'' uzaklaşma, işten çıkarma ve ödüllendirmede yüksek serbestlik; halkla ilişkiler tekniklerinin çok fazla kullanılması,
g. Kamu sektörü kaynak taleplerini kontrol ederek ve az kaynak ile çok iş yaparak Kaynak kullanımında sıkı disiplin ve tasarrufun vurgulanması; Doğrudan maliyetleri azaltma, çalışanların disiplinini arttırma, sendikaların taleplerine direnme, işe uyum (bürokratik maliyetleri) maliyetlerini sınırlandırma (Hood , 2016, s. 751).

Her biri ayrı bir akademik tartışma konusu olabilecek yukarıdaki ifadelerden şu sonuç çıkarılabilir: Klasik bürokrasi eleştirileriyle başlayan bürokratik değişim taleplerinin 1990'larda geldiği nokta, her ne kadar YKY doğrudan savunmasa da, kamu yönetimi anlayışında tüm süreçleri kapsar nitelikte işletmeci ve özel sektör mantığının model alınması, gerekliliğidir. Bilindiği üzere yönetimsel değişimler (örgüt/teknik) devletlerin kamusal hizmet sayı ve sunumlarındaki yoğunlukları ile kullandıkları teknikler düzeyinde; geniş kapsayıcılık/kontrolcülük zayıf performans sürecinden, sonrası ise özelleştirmeleri tehlikeli görüp özel sektör yönetim tekniklerine yönelme olarak ifade edebileceğimiz bir yelpaze içinde hareket etmiştir. Ayrı bir araştırma konusu olabilecek kamu-özel ortaklığı/işbirliği

yapılarına ‘’yönetişim’’ kavramının örgütsel/yöntemsel karşılığı demek yerinde olacaktır. Zira bu yapılarla bir yandan örgütsel yapılar değişirken, hizmet görme teknikleri farklılaşırken diğer yandan kamusal alanda özel hukuk idare hukuku aleyhine genişlemektedir.

Klasik kamu yönetiminin eleştirisi ile başlayan ve onu ortak çıkış noktası olarak kendine sarih ya da zımni referans alan yeni kamu işletmeciliği ve yeni kamu yönetimi uygulamada bazı farklı stratejileri içerseler de aynı amaca benzer örgütsel yapı önerilerine yönelmişlerdir.

Bunun dışında hem yeni kamu yönetiminin hem de yeni kamu işletmeciliğinin asgari müştereklerinden en önemlisinin ‘’yönetişim’’ kavramı olduğu varsayılırsa bürokrasi ve yönetişim karşılaştırmasına da burada değinmek gerekecektir.

Bürokratik devlet; kalkınmacı, müdahaleci, üretim odaklı, kamusal alan merkezli, merkezi kontrol, yurttaş odaklı, güvenceli istihdam, doğrudan denetim, kamu hukuku ağırlıklı iken, yönetişimci devlet; büyüme esaslı, düzenleyici, tüketici odaklı, sivil toplum merkezli, yerelleşme temelli, müşteri odaklı, esnek istihdam, denetimin azaltılması ve özel hukuk eksenlidir (Övgün, 2010, s. 73).

Burada altı çizilmesi gereken konu bu kavramların her birinin hem teorik hem de uygulama anlamında başlı başına bir çalışma alanı olduğudur. Bu çalışmada yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği anlayışlarının asgari müştereğinin yönetişim olduğundan yola çıkıldığından ve her ikisinin de temel kaynağının klasik bürokrasi eleştirisi olduğu varsayıldığında, yeni olanın: yukarıda belirtilen tüm kavramları, süreçleri ve öngörüleri anlamlı hale getiren çok aktörlülük olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Klasik yöneten ve yönetilen ayrımının yanına sivil toplum adı verilebilecek çok sesli yeni bir aktörler topluluğunun varlığı ve önemsenmesi bürokrasi tanımını ve işleyişini temelden sarmış ve dönüştürmüştür. Aksi halde diğer tüm yeni önermeler değişen beşeri, teknik ve teknolojik kaynaklarla uyum sağlayacak şekilde değişime tabi tutulabilir. Yöneten-yönetilene eklemlenen diğer paydaşlar formülasyonu; kamu-özel-sivil toplum üçlü saç ayağı şeklinde de hayat bulurken, yönetişim kavramı, sadece paydaşların sayıları düzeyinde örgütsel genişleme ve katılımı değil aynı zamanda seçimler arası yönetime katılım sıklığını öngören bir yaklaşımdır.

Yeni kamu yönetiminin en önemli kaynağı işletimcilik (managerialism)- özel sektör yönetici elitler) ; ikinci kaynağı liberal iktisat kuramından beslenen yeni kurumsalcı iktisat ve KTO gibi akımlar (devletin toplumda öncülük yapmasına ve ekonomide rol almasına karşı olmalarıdır); üçüncü kaynağı, uluslararası kuruluşlar; Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) (öneri ve yaptırımlar, uyum paketleri) , dördüncü kaynağı ise başta Anglosakson ülkeler olmak üzere farklı ülkelerin kamu yönetimi uygulamaları ve raporlarıdır (Yalçın, 2010, s.140,141).

Yeni Kamu Yönetimi’nin yarattığı değişimleri, kamu yönetiminin nesnel dışsal faktörlere, verdiği bir tepki olarak gören, YKY’nin doğuşuna özellikle gelişmiş ülkelerin nüfus yapısında ortaya çıkan değişimleri, ortaya çıkan beyaz yakalıların hizmet kalitesi artış taleplerinin, zemin hazırladığını Hood vurgulamıştır (Manning, 2001, s.301).

YKY’de piyasa koordinasyonuna dayalı bir toplumsal örgütlenme tercih edilmektedir. Devlete ait olan alanın piyasaya açılmasını ve piyasaya ait olan alanın devlet “müdahale”sine kapanmasını amaçlamaktadır.

YKY’nin önerilerinden birincisi; evrensel olduğu ve uygulandıkları her yerde başarılı olacakları, ikincisi; özel sektör deneyimlerinin ve yönetim ilkelerinin kamu yönetimine taşınabileceği, üçüncüsü ise; piyasanın en iyi örgütleyici olduğudur. YKY’ye göre, toplumsal koordinasyon akıl ve iradeyle yapılamaz, kendi amacına ulaşmak isteyen bağımsız örgütlerin birbirlerine karşı pazarlık güçlerini ve başka yola getirme yöntemlerini kullanmalarıyla yapılır. Dördüncü varsayım, toplumun ilişkilerden değil birbirinden bağımsız parçalardan oluştuğudur. YKY çok katmanlı büyük örgütlerden oluşan toplumu yıkıp, onun yerine birbirine sözleşmelerle bağlanmış küçük, bağımsız örgütlerden oluşan bir toplum kurmayı hedeflemektedir (Yalçın, 2010, s.129-132).

Pollitt, YKİ’nin birbirileriyle uyumsuz görünen önerilerine şu eleştirileri getirmiştir. ‘‘Bütçeyle ilgili önerilerin temel amacı devleti küçültmek; örgütlenmeyle ilgili önerilerin temel amacı devleti oluşturan büyük parçaları parçalamak; personelle ilgili önerilerin temel amacı artık küçülmüş olan

parçaların cazibesini azaltmak ve gücünü daha da kırmak; hizmet sunumuyla ilgili önerilerin temel amacıysa, devlet örgütlerini küçük işletmelere dönüştürmektir'' (Pollitt, 2007, s.38).

Dunleavy'e göre YKY'de; parçalama, rekabet ve ödüllendirme üç temel fikirdir. Kamu kuruluşları gözlemlendiğinde genel eğilimin parçalanma, rekabetin arttırılması ve personelin her türlü eyleminin standartlara ve ödül ve cezalara bağlanması biçiminde olduğu ortaya çıkmıştır. Rekabet birincil kavram olarak alınırsa ondan yola çıkılarak geliştirilen YKY öneri ve uygulamaları şunlardır: kupon sistemleri, taşeronlaşma, kamu kurumları arası sözleşmecilik, serbestleşme, kullanıcı ücretleri (Dunleavy vd., 2006, s.470).

Sonuç olarak denilebilir ki; YKY farklı ülkelerde farklı şekillerde adlandırılmasına rağmen temel felsefesi özünde aynıdır: devlet uygulama projelerinde başlatıcı bir unsur iken, "Özel sektörün ilkelerinin kamu sektörüne aktarılması ve hukuk tabiyetinin özel hukuk alanı olması" asli olandır (Özer, 2005, s.265).

3. Çok Aktörlülük ve İdare Hukuku Perspektifinden Yönetişim Eleştirisi

Çalışmanın bu bölümünde yönetişimin yönetim dünyasına getirdiği yeni perspektif olan çok aktörlülükten ya da paydaşların ortak yönetimi anlayışından yola çıkarak konu açıklanmaya çalışılacaktır. Yönetişim perspektifinden kurgulanan yönetim anlayışının sunduğu ve idealize edilmiş yönetim modeli içinde yerinin, duruşunun, rollerinin belki de en çok yadırgadığını ''çok aktörlü dünya'' nasıl bir dünya? Bunun açıklanması, yönetim ve örgüt kuramı içinde yerinin belirlenmesi, ''ağ yönetişimi'' kavramı ile mümkündür.

Çok genel ve basit düzeyde ifade edilecek olursa; ağ yönetişimi kuramı keskin hatlarla birbirinden ayrışmış toplumsal ağların karşılıklı iletişim ve etkileşim ortamları içerisinde kamu siyasalarını oluşturma sürecini vurgulamaktadır (Üstüner, 2003, s. 49).

Kavramın belirgin yönlerini vurgulamak gerekirse, ağ yönetişimi normatif, disiplinlerarası, çoğulculuk kuramı (Robert Dahl) ve yönetişim okulunun temel önermeleriyle temellendirilebilecek bir kavramdır. Özellikle çoğulculuk yaklaşımına nazaran sergilediği tutum ilginç ve kavram açısından özgündür. Kamu siyasası oluşturma açısından bakıldığında çoğulculuk yaklaşımı da sisteme yeni aktörleri dahil eder. Çıkar grupları daha genel anlamda paydaşlar olarak adlandırabileceğimiz bu aktörlerin varlığı bu noktada sistemi başka bir seviyeye taşımamaktadır. Çünkü; çıkar gruplarına geleneksel yönetim hiyerarşisi içerisinde yer verilmektedir. Klasik olarak var olan yöneten ve yönetilenden bağımsız ve güçlü olduğu varsayılır. Öte yandan ağ yönetişiminin perspektifinde yönetim, siyasal karar alma sürecinde aktörler arası hiyerarşiyi azaltma, yatay ilişki yaratma veya ast-üst ilişkisine dayalı hiyerarşiyi ortadan kaldırmayı yerine heterarşik bir yapı hedeflemektedir. Buna ek olarak görece bağımsız ve hiyerarşik olarak eşit durumdaki aktörler arasında uzlaşmaya dayalı bir güç oyununu ifade eder (Üstüner, 2003, s. 51-61). Sonuç olarak, birbiriyle etkileşim halinde olan paydaşların, seçimler arası yönetime etkin ve sıklıkla katılmaları sağlanmış olur, ki bu da çoğulcu/katılımcı demokrasinin temel prensiplerinin başında gelir.

Makro düzeyde ifade edilecek olursa, ağ yönetişimi çerçevesinde dünya; ''Küreselleşen dünyada yönetişimin varlığı ile ilgili herhangi bir hiyerarşi yoktur ancak ulus devletler, özel şirketler, sivil toplum örgütleri ve hükümetin alt birimlerinden oluşan bir ağ vardır. Bu süreçte ulus devlet "yerli ve küresel yönetişimin temel aracı" olmaya devam etse de oluşan rekabet ortamı ve işbirliği ulus ötesi kolektivitelerden oluşan "çok merkezli" bir vizyondur. Yani yönetişimin hakim olduğu günümüzde, dünya bir ağdır ve ağlar dünyadır'' (Rhodes, 2009, s. 440; Ünlükaplan vd., 2015, s.256). Bu ağlar ise sistematik bir bağ/ilişki içinde olmak durumundadır. Tek taraflı iletişim değil, etkileşimi önceleyen, ortak akla önem veren, taraflar arası eşitlik (nispi eşitlik/adalet ekseninde) prensibiyle hareket eden, yetki ve sorumluluk paralelinde, etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim sanatı demek yerinde olacaktır. Şimdiye kadar tasviri yapılan yönetişim dünyasında her şey kusursuz gibi görünse de, ilk tanışanı mevcut sistem açıklarına getirilen eleştirilerle ikna etse de, karanlıkta kalan birkaç noktaya ışık tutmak gerekecektir.

İlk olarak, çok aktörlü dünyada hiyerarşinin azaltılması, neredeyse tamamen yatay hale gelmesi (heterarşik yapı) nasıl mümkün hale getirilecektir?

Bir diğer nokta ise, neoliberal politikalar ışığında hareket eden ve kendi sınırlarına ulaşan sermayenin (özel sektörün) amaçlanan yönetim modelinde, ortak akıl, kamusal yarar/verimlilik, sürdürülebilirlik (ki kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi vazgeçilmezdir) gibi temel konularda hangi saikle hareket ettiğinin ve samimiyetinin tespiti oldukça önemlidir. Sermayenin sınır-engel döngüsü kapsamında sürekli kar/kazanç/büyüme (ki bu büyüme sadece ekonomik çıktılar olarak değil, pazardaki rakip sayısını azaltmaya ve pazarı büyütmeye yönelik bir büyüme) gibi gerekçelerle hareketi sonucu karlı bir alan gibi gördükleri kamusal alanlara müdahale için bir yol/yöntem olabilir mi yönetişim. İdare hukuku (kamu hukuku) ile koruma zırhına büründürülmüş (hukuka uygunluk karinesi, re'sen icra, üstünlük ilkesi gibi…) ''kamusal olan ya da alan'' bu yöntemlerle aşındırılarak, özel hukuk/özel sektörün (eşitlik ilkesi, irade serbestisi ilkesi gibi…) müdahalesine açık hale mi getirilmektedir. Yine kamu-özel sektör dışında sivil toplumun, yönetimsel denemelerin, başlarında ve başarısızlıkları durumunda meşruiyet gerekçesiyle sisteme dahil edilmiş olabileceği düşüncesidir. Yukarıdaki şüphelerin doğru çıkması durumunda; sivil toplum sistem içinde günah keçisi konumunda yer almaktadır denilebilir. Bir tarafta kamu; ki yürütme erkinin diğer erkler karşısında daha da güçlenmiş durumda olduğu bir yapıda, yasamanın etkin denetim yollarının kapatıldığı ortamlarda ve yine yürütmenin yasamanın fonksiyonunu kısmen gasp ettiği süreçlerde, siyasi saiklerle hareket eden yürütmenin kamu yararını ne düzeyde gerçekleştireceği düşündürücüdür. Diğer tarafta özel sektör; kar/kazanç/büyüme amaçlayan ve kendi sınırlarına ulaşmış bir yapının kamusallık ekseninde hareket etmesi de pek olası görünmemektedir. Son olarak, temsil ettikleri tabanın çıkarlarını herhangi bir beklentiye düşmeden gönüllülük esasına göre koruyan sivil toplum ya da diğer paydaşlardır. Bu üçlü saç ayağında, en masum görünen sivil toplumun günah keçisi rolü ya da meşruiyet kaynağı olarak tutulması oldukça gerçekçi ve inanılası gelmektedir. Yönetişim kavramında, her paydaş sisteme kattığıyla var olacak ve yeteneğine göre konumlandırılacaksa eğer, kamu tarafı politika üretici olarak, özel sektör tarafı sermaye sağlayıcılık ve profesyonel teknik donanımı ile sivil toplum/paydaşlar ise beklenti/temenni ve talepleriyle var olacaktır. Durum böyleyken, sivil toplumun hayal edilen heterarşik yönetimsel dizayn içindeki özgün ağırlığının, her alanda siyasallaşmanın yoğunlaşması nedeniyle (sivil toplum kuruluşlarının siyasi iktidarların uzantısı gibi davranmaları) pek de tatmin edici olmayacağı anlaşılmaktadır. Bunun dışında özel sektörün sınır/engel tanımaz amaçları nasıl kontrol altında tutulacak, denetlenecek, daha da ilerisi, bu süreç nasıl sürdürülebilir kılınacaktır? Bir bütün olarak bakıldığında ağ yönetişimi yaklaşımı bu süreçlerin bütünüyle kontrol altında tutulabileceği varsayımına kuşkuyla bakmaktadır (Üstüner, 2003, s. 53).

Örneğin nükleer santral yapılması düşünülen Mersin'de siyasa oluşturma süreci, kamu otoritesi, bu projeyi yapmaya talip sermaye grupları ve projeye destek veren ya da karşı çıkan sivil aktörler tarafından uzlaşma ile yapılacak olsaydı, karşımıza nasıl bir aktörler ilişkisi ya da hiyerarşisi çıkardı? Sivil toplum kuruluşları yukarıda anlatılan, siyasallaşma ya da siyasi iktidar etkisinde kalmaktan ne düzeyde bağışık ve bağımsız kalabileceklerdir?

Diğer bir eleştiri; öngörülen ağ yönetişimi sisteminin uzlaşma odaklı olmasıdır (Üstüner, 2003, s. 59). Siyasa oluşturma sürecinde çatışma olduğunda ne olacağı belirsiz bırakılmıştır. Çoklu aktörlerden hangisinin çatışmada ağır basan taraf olacağı belirsizdir. Bu noktada doğacak farklı sonuçlara kamu otoritesinin vereceği tepki belirsizdir. Kurgulanan oyun senaryolarında aktörlerin güç faktörleri, örgütlenmeleri ve otoriteleri göz ardı edilmiştir. Nihayetinde kurgunun test edilebilirliği mevcut yapının parçalanması ile mümkün olduğundan, kurgunun başarısız olması ya da istenen verimliliğe ulaşmaması durumunda kamu otoritesinde yarattığı geri dönülmez hasarlar neler olacaktır. Tüm bunlar kavramın karanlıkta kalan ve gün ışığına çıkmamış taraflarıdır. Lüteratüre girmiş olan,yeni sözleşme türleri'nin hemen hepsinde özel hukuk ağırlığı görülmektedir. Bir taraftan paydaşlar arası eşitliği savunan yönetişim kavramı, diğer taraftan İdare'yi önceleyen ve üstün tutan bir hukuk dalının bir arada yürütülmesi pek de mümkün görünmemektedir. Yönetişim kavramının ruhuna uygun olarak, irade serbestisi, eşitlik ilkesi çerçevesinde karşılıklı rıza ve uyuma dayalı hukuk dalı olan özel hukuk alanının genişlemiş olması kaçınılmazdır. Kıta avrupası sistemlerinde olduğu gibi, özel hukuk dışında İdarenin alanlarını ayrıca ve özellikle düzenleyen hukuk dalı ve yargı sistemini, İdari rejimi benimsemiş olan Türkiye açısından, bu alanın daralmaya başlaması da anglo sakson sistemi olan özel hukuk- idare hukuku ayrımı yapmayan, tüm uyuşmazlıkları tek hukuk sistemi ve yargı kolunda çözen Adli rejime yönelişin olduğu görülmektedir. Denilebilir ki, devleti (idareyi) kutsayan bir hukuk sistemi içerisinde, tepeden tırnağa eşitlik, paydaş, katılım odaklı işlevselliği önceleyen, beraberinde örgütsel yeni

yapılanmalar öngören yönetişimin hareket alanı oldukça sınırlı olma, idare hukukunun ise mevcut kapsayıcılığı daha da daralma riski altındadır.

Sonuç

Herhangi bir sistemin 'denge noktasını' koruyabilmesi için bulunduğu çevreyle 'uyumunu' sürekli gözetmeli ve çevreden gelen değişim etkilerine kısa süre içinde tepki vererek kendini yeni denge noktasına taşımalıdır (Üstüner, 2003, s. 53).

Bu bağlamda düşünüldüğünde klasik Weberyen bürokrasi anlayışı modern dünyanın örgütlenmesi ve verimliliğine ilişkindir. Değişime ve koşullara ayak uyduramadığı düşünülmektedir ki; özellikle 1970'li yıllardan beri eleştirilmektedir. Bu eleştiriler ışığında gündeme gelen tüm reform çabaları da istenen sonucu vermemektedir. Bu çerçevede yönetişim ekseninde geliştirilen tüm yeni yönetişim yaklaşımları klasik bürokrasi eleştirisinden kaynaklanmaktadır. Tüm bu değişim ve yenilenme talepleri bürokrasinin çağa uygun ve verimli hale gelmesi olarak görülebilir. Ancak çok aktörlülük ve yatay hiyerarşiye dayalı siyasa oluşturma süreçleri kamu otoritesinin zayıflatılması ya da otoritenin parçalanması amacına hizmet eder derecede kuşku yaratmaktadır. Kamusal örgütsel daralma, hizmet sunum tekniklerinde özel sektörün yoğunlaşmasıyla taçlanmakta, kamu yararını gözeten, geneli bireyden üstün tutan, sürdürülebilirlik, devamlılık ilkesini işleten, eşitlik ve adalet çerçevesinde bireylere dolayısıyla toplumsal düzene üstün bir koruma sağlayan kamusal hukuk alanı (idare hukuku) yerini özel hukuka bırakmaktadır. Örneğin nitelikleri itibarıyla birer idari sözleşme olan ancak kanun koyucu tarafından özel hukuk sözleşmeleri haline getirilen; 3096 sayılı kanuna göre yapılan görevlendirme sözleşmeleri, 3465 sayılı kanuna göre akdedilen otoyol yapımı ve işletilmesi konusundaki görevlendirme sözleşmeleri, 6475 sayılı posta hizmetleri kanunu uyarınca yapılan görevlendirme sözleşmeleri ve birçok alanda akdedilen kamu-özel ortaklığı sözleşmeleri (Gözler ve Kaplan, 2018, s. 245-248). Anlaşıldığı üzere, kamusal hizmet sunumunda kendini daha çok teşrii kriter ile gösteren idari sözleşme türleri, artık içtihadi kriterlerle tespit edilmeye çalışılmaya başlanmış, idare hukukunun alanı bulanıklaşmıştır. Şöyle ki, içtihadi kriterlerin alt bileşeni olan organik kriteri tespit etmek çok da zor değil iken, maddi kriterin, kamusal hizmet sunumu olma boyutunun yanında, özel hukuk hükümlerini aşıp aşmaması önemli bir sorundur. Özel sektör çeşitli dinamikleriyle (kar, kazanç, teknik donanım, finans) masanın güçlü paydaşıyken, bu konumunu idare hukuku'nun ezici kamusallığına kaptırmak istemeyeceği ve bu gerekçeyle de özel hukukun güvenilir limanlarında seyredeceği ya da en azından bu talep ile masaya oturacağı açıktır. En büyük örnekleri, önemli altyapı yatırımları olan karayolları (yol, köprü vb.) havalimanları, sağlık hizmetleri alanlarında görülmektedir. Kamusal hizmet sunumunda yer alan/alacak olan Özel Sektörün idare hukuku aleyhine özel hukuka yönelişi karşısında İdare'nin de gerekli tedbirleri alması kaçınılmaz görülmektedir. Aksi taktirde bu yeni hibrit işlevsel ve örgütsel yapılarda, fren denge sisteminin hukuksal düzlemde oturtulamaması, denetimin etkin ve kamu yararına işletilememesi, idari işlem ve eylemlerin meşruiyet kaynaklarını derinden sarsacak ve meşruiyet krizine sebep verebilecektir.

Bu kuşkunun yerindeliği test edildiğinde ise kamu otoritesi geri dönülmez derecede hasar görmüş olacağından sürecin temkinli, titiz ve kuşkuculuğu elden bırakmadan sürdürülmesi gerekmektedir.

Kaynakça

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., ve Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494.

Fişek, K. (2012). *Yönetim*. Kilit Yayınları.

Fredericson, H. G. (2016). Yeni Kamu Yönetimine Doğru. J. M. Shafrıtz, A. C. Hyde, H. Akdoğan ve S. Altuntop (Ed.), Kamu Yönetimi Klasikleri (s. 447-470) içinde. M. Kara (Çev.), Global Politika ve Strateji Yayınları.

Genç, F. N. (2012). Yönetişim, Yönetime Katılma ve Farklı Katılma Türleri. F. N. Genç (Ed.), *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (s. 47-86) içinde.

Gözler, K. ve Kaplan, G. (2018). *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınları.

Güler, B. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4), 3-19.

Hood, C. (2016). Tüm Zamanlar İçin Kamu İşletmeciliği Kamu İşletmeciliğinin Yükselişi. J. M. Shafritz ve A.C. Hyde (Ed.), *Kamu Yönetimi Klasikleri* (s. 749-772) içinde. Global Politika ve Strateji Yayınları.

Kalfa, C. ve Ataay, F. (2008). Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 229-240

Karasu, K. (2009), Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, No:5, 79-93, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi- Kamu Yönetim Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını.

Manning, N. (2001). The Legacy of New Public Management in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 67(2), 298–312.

Övgün, B. (2010). *Bürokrasiden Yönetişime Örgüt Tipinin Değişmesi*. (Tez No. 265588) [Doktora tezi, Ankara Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi.

Özel, M. ve Eren, V. (2008), Devletin Dönüşüm Dinamikleri ve Kamu Yönetimi. M. Özel ve V. Eren (Ed.), *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* (s. 1-13) içinde. Çizgi Kitabevi.

Özer, M. A. (2005). *Yeni kamu Yönetimi – Teoriden Uygulamaya*. Platin Yayınları.

Rhodes, R.A.W. (2009). Policy Network Analysis. M. Moran, M. Rein and R. E.. Goodin (Eds.), in The Oxford Handbook of Public Policy (425-447). Oxford University Press.

Soyupek, Y. (2018). Eğitim, Sağlık, Ekonomi ve Bireysel Özgürlüklerin Yönetişime Etkisi. *Yönetim ve Ekonomi*, 25(1), 291- 308.

Sönmez S (2004) Küresel Finansal Düzen, Yönetişim ve Büyüme. N. Y. Mızrak (Ed.), *Dünya Ekonomisinde Bütünleşme Hareketleri ve Türkiye* (111-141) içinde. Siyasal Yayınevi.

Şener, H.E. (2007). Kamu Yönetiminde Postmodernizm. S. Aksoy ve Y.Üstüner (Der.), *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar* (31-47) içinde. Nobel Yayınları.

Tekeli, İ. (2012). Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 661-672) içinde. Nobel Akademik Yayıncılık.

Tokatlıoğlu, M. Y. (2005). *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*. Alfa Aktüel Yayınları.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. (2014). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. TODAİE Yayınları.

Ünlükaplan, İ., ve Canıkalp , E. (2015). Hiyerarşik Düzenden Heterarşik Düzene: Yönetişim Kavramı ve Yönetişim Teorileri. *TİSK Akademi*, 10(20), 251-269.

Üstüner, Y. (2003). Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(3), 49-65.

Yalçın, L. (2010). Kamu yönetimi kuramları: Yöntembilimsel bir değerlendirme. (Tez No. 265359) [Doktora tezi, Ankara Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi.