

## ÖZ

### ***Hiyerarşik Düzenden Heterarşik Düzene: Yönetişim Kavramı ve Yönetişim Teorileri***

Bu çalışmada, 1980’li yılların sonuna doğru önem kazanan yönetim kavramı ve kavramın teorik yapısı üzerinde durulmuştur. Yönetişim kavramı; sosyoloji, kamu yönetimi, siyaset bilimi, planlama, uluslararası ilişkiler, iktisat, kalkınma çalışmaları gibi farklı akademik disiplinler içinde yer almaktadır. Bu çalışma kapsamında kavramın literatürde yer alan tanımlamaları ile birlikte bu disiplinler çerçevesinde teorik yapının incelenmesi amaçlanmaktadır.

***JEL Sınıflaması: H10, G38***

***Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Yönetişim Teorileri***

## ABSTRACT

### ***From Hierarchical Order to Heterarchical Order: The Concept of Governance and Governance Theories***

In this study it has been emphasised the concept of “governance” which has gain importance towards the end of 1980s and theory of concept. “Governance” is involved within different academic disciplines such as sociology, public administration, political science, planning, international relations, and economics. Conjunction with definition of governance which take place in literature, in this study it is aimed to examine theoretical structure in the framework of these disciplines.

***JEL Classification: H10, G38***

***Keywords: Governance, Governance Theories***

# Hiyerarşik Düzendən Heterarşik Düzene: Yönetişim Kavramı ve Yönetişim Teorileri



Araş. Gör. Ebru CANIKALP \*

Doç. Dr. İlter ÜNLÜKAPLAN \*\*



**GİRİŞ**  
1980’li yılların sonuna doğru önem kazanan yönetim kavramını, yönetişimi, yönetebilme sorununa karşılık olarak doğan, yönetimden daha geniş kapsamlı olarak demokrasi, insan hakları, özgürlükler, etkinlik, katılımcılık, saydamlık, hukukun üstünlüğü unsurlarını içinde barındıran, küreselleşen dünyanın sorunlarına ortak çözüm arayan, ekonomik sosyal ve siyasi düzene doğrudan etki eden, kalkınma ve sürdürülebilir büyümenin saç ayağı olan bir uygulama olarak ifade etmek mümkündür.

Yönetişim kavramı literatürde yerini almış olmasına rağmen; kavramın teorik boyutu çok fazla incelenmemektedir. Kavra-

mı içselleştirebilmek için, açıklanabilir bir düşünce sistemine dayanması gerekir. Bu nedenle kavrama kazandırılan niteliklerden önce altında yatan teorileri incelemek gereklidir.

Bu çalışmada, yönetim, kavramsal bir çerçeve ile incelenmekte ve kavramın altında yatan teorik temellerin açıklanması amaçlanmaktadır.

## 1. Yönetişim: Kavramsal Çerçeve

Modern devletin yeni kazanımı olan yönetim, günümüzde yeni bir kavram olarak algılanmasına rağmen kavramın kökeni oldukça eskilere dayanmaktadır. Yönetim anlayışından ziyade karşılıklı etkileşimi konu edinen yönetişimin doğuşu ideal devlet kavramına kadar uzanmaktadır.

“İdeal devlet nedir?” sorusu incelendiğinde; insanoğlunun varoluşundan bugüne bu soruya cevap aradığı gerçeği ile karşı-

\* Çukurova Üniversitesi Maliye Bölümü  
ecanikalp@cu.edu.tr

\*\* Çukurova Üniversitesi Maliye Bölümü  
ikaplan@cu.edu.tr

Gönderim Tarihi: 30.04.2015 Kabul Tarihi: 04.06.2015

laşılmıştır. Eski Yunanistan’da Platon, Hocası Sokrates ile gerçekleştirdiği diyaloglar doğrultusunda yazdığı Devlet (Politeia) adlı eserinde “İdeal devlet nedir?” sorusuna cevap aramaktadır. Platon’u takiben; Aristo, Orta Çağda Thomas d’Aquino, İbni Haldun, Ciccerio; Modern Çağda Niccolo Machiavelli, Thomas Hobbes, Jean Bodin, John Locke, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, Adam Smith, David Hume gibi önemli filozoflar bu soruya cevap aramıştır (Aktan, 2003, s.115).

İdeal devlet kavramına yer veren en eski eser, Hindistan’da MÖ 300 dolaylarında Kral Kautilya’nın “Arhastra” adlı eseridir. Bu eser, yönetişimin temel yapı taşlarını da içinde barındırır. Önemli bir Brahman ve devletçilik öğreticisi olan Hint Kralı Kautilya’nın ekonomi politikası, siyaset bilimi, savaş, sosyal yaşam üzerine notlar içeren bu eserin temel amacı, kıta genelinde mal ve hizmet akışını sağlayabilen, yabancı işgaline karşı koyabilen, güçlü ve büyük monarşik bir devlet içinde Hint yarımadasındaki sayısız devletleri birleştirici kuralları belirlemektir (Basu, 2011, s.2). Kautilya bu eserinde adalet, etik ve antiotokratik eğilimleri vurgulayarak, “yönetişim sanat”ının temel ayağını oluşturmaktadır. Devletin ve devletle ilgili konuların zenginliği korumak, geliştirmek ve bu zenginliğin yanı sıra kralın görev alanını tanımlamaktadır (Kaufman ve Kraay, 2008, s.3).

Yönetişim kelimesinin etimolojik kökenine bakıldığında ise Latince “guberna” kelimesinden türeyen kavram Yunancada “kybenan” ya da “kybernetes” sırasıyla yön göstermek ve dümen anlamına gelmektedir. Yönetişim süreci organizasyon ve toplumu

kendi kendine yönlendiren, iletişimin dinamikliğini ve kontrolünü sürecin merkezi olarak kabul eder (Rosenau, 2004, s.180) .

Kimi kaynaklarda ise, Eski Fransızcada yönetim kavramının 13. yüzyıl sonlarında Fransa’nın kuzey topraklarında yönetme sanatı ile eşdeğer nitelikte bir kelime olarak yer aldığı belirtilmektedir. Portekizcede ise; Fransızcada ifade edilen anlama benzer nitelikte “governança” olarak ifade edilen kavram, siyasi ve idari yönetim alanlarında kullanılmıştır (Huyn Quan Suu, 2009). Marcou, Rangeon ve Thiebault (1997) gibi yazarlar da, kavramın Fransızca “gouvernance” kelimesinden türediğini, devletin sivil yönetime saygı göstermesi ile aydınlanmasını felsefe ile birleştirerek 16. yüzyılda doğduğunu ve 18. yüzyılda geliştiğini ifade etmektedir. Bu kelime İngilizce “governance” olarak daha sonra değişmiş ve özellikle Avrupa’da devlet ve özel sektör arasındaki karşılıklı etkileşimde, sosyal refahın eleştirisinde, uluslararası ilişkiler alanında hükümete olan artan güvensizliği açıklamak için çeşitli metinlerde kullanılmıştır (Gaudin, 1998, s.47).

## 2. Yönetim ve Yönetişim

Yönetişim kavramı genellikle “government” hükümet kelimesini çağrıştırmaktadır. İki kelimenin kökeni de “govern” yönetim sözcüğünden türemiş olsa da yönetim, “yönetim” den öte yönetilebilirlik krizine bir yanıt olarak yurttaşı öne çıkaran ve kavrama işteşlik kazandırılarak karşılıklı yönetim anlayışı olarak doğmuştur (Okçu, 2011, s.45).

Tablo 1’de yönetim ve yönetimin aynı kökenden türemesine rağmen iki kavram arasındaki farklılıklar kısaca gösterilmektedir. Yönetişimdeki eşitlik anlayışı ile geleneksel yönetim anlayışının hiyerarşik ve

dikey yapısı farklılaşmaktadır. Geleneksel anlayışta yönetim kademeleri ve yöneticiler ile çalışanlar arasında hiyerarşik bir ilişki yani ast-üst ilişkisi vardır; fakat yönetimde yatay ve görece eşitliği esas alan ve yönetimi tabana yayan bir anlayışla heterarşik düzene geçiş vardır. (Aktan, 2003, s.123). Yine Tablo 1’de görüldüğü üzere; yöneten

ve yönetilen ayrımına dayanan yönetim anlayışında astlara karşı baskıcı ve üstlere karşı aşırı itaatkar bir otorite, hesap soran üst ve kalıplaşmış statükocu bir anlayış hakimken, yönetim ile modern çağın insani hakları ve demokrasi kavramı reformcu hareketlerle hayat bulur (Özgür, 2011, s.217).

**Tablo 1:** Yönetim ve Yönetişim: Kavramsal Farklılıklar

| Yönetim          | Yönetişim        |
|------------------|------------------|
| Hiyerarşik düzen | Heterarşik düzen |
| Otoriter         | Demokratik       |
| Hesap sorucu     | Hesap verici     |
| Gizlilik         | Şeffaf           |
| Bürokratik       | Kaliteli         |
| Statükocu        | Reformcu         |

**Kaynak:** Aktan, 2003, s.120-129’dan uyarlanmıştır.

Geleneksel yönetimde çağın getirdiği teknolojik gelişmeler ile dünyadaki gelişmelere ayak uyduran, “Toplum her şeyi görür.” anlayışı ile şeffaflığı ve hesap verilebilirliği hakim kılan, etkin, kaliteli ve yenilikçi bir geçiş süreci yaşanır (Argüden, 2008, s.2).

Kooiman (1993, s.2), yönetim ve yönetim arasındaki farkı ifade etmek için; yönetimin sadece devletin hiyerarşik yapısını incelediğini; yönetişimin ise, sadece devlete ait olanı değil topluma öncülük eden sosyal, siyasi ve idari tüm aktörlerin yönetme, yönlendirme, kontrol etme ve rehberlik etme çabası olduğunu ifade etmektedir.

Rhodes (1996, s.653), çalışmasında mev-

cut yönetişimin yönetim ile eş anlamlı kullanılmasını kabul etmemektedir. İfade edildiği üzere bu kavramlar aynı kökten türemiş olsa da anlam olarak farklıdır. Rhodes (1996), yönetişimin en az altı ayrı kullanım alanı olduğunu belirtmektedir. Bunlar; minimal devlet, kurumsal yönetim, iyi yönetim, sosyo-sibernetik sistem, kendi kendini yöneten ağlar ve bu kullanım alanlarında yönetişimin rolüdür. Yine Rhodes (1997, s.15), klasik yönetim anlayışının ötesinde yönetişimin kendi kendini organize eden, örgütler arası ağlar, oyun kuralları, kaynak değişimi, karşılıklı bağımlılık ve devletten özerk olma özelliklerine değinir. Bu kavramlar yönetim teorisinin temelini oluşturmaktadır.

Stocker (1998, s.18) ise yönetim üzerine yaptığı çalışmada yönetim yerine yönetim kavramının kullanılmasının doğru ya da yanlış olup olmadığını belirlemek yerine birçok alanda yönetim üzerine bir sınır olup olmadığına odaklanmaktadır. Odaklandığı bu noktalarda yaptığı çıkarımlar doğrultusunda; yönetimin hükümeti ve kurumları içeren bir yapı olduğunu ifade ederken, sosyal ve ekonomik konular ile sınırlamalar ve sorumluluklar arasındaki kesin olmayan alanı tanımlar. Yönetimi kolektif faaliyetler için uygun kurumlar arasında ilişkiler içeren otorite bağımlılığı olarak tanımlar ve yönetimi kendi kendini yönetebilmek olarak ifade eder. Stocker (1998)'a göre; yönetim, güç ve devlet otoritesine bağımlı olmadan bir şey yapma kapasitesidir.

Rosenau (2004, s.14), yönetim ve yönetimin karşılıklı dikkat çekerek, yönetimin yönetimin içinde barındırdığı egemenlik otoritesi, emredici yapısından uzak bir şekilde; aileden uluslararası örgütlere kadar tüm insani faaliyetlerde kurallar sistemini içinde barındırdığını ifade eder.

Hyden (1999, s.185) ise yönetimde oyunun resmi ve gayri resmi politik kurallarına değinir. Yönetimi, yetki kullanımı için kuralların belirlenmesi ve kurallar üzerinde uyumsuzlukların önlenmesinde bir tedbir sistemi olarak ifade eder.

Literatürdeki bu tanımlar değerlendirildiğinde; tanımların hemen hemen hepsinde yönetimden ayrı olarak yönetim ifadesinin kullanıldığı görülmektedir. Bu yeni ifade, yetki tahsisinde sadece ilgili kurum ve aktörler olmak üzere devletin siyasi kurumlarını ve aktörlerini tanımlamamaktadır. Hepsi bir ölçüde ortak hedefler peşinde olan poli-

tik ağlara odaklanmaktadır. Bu ağlar devlet ve toplum ayrımında karşılıklı güveni esas alan (Hyden, 1999), hükümetler arası veya kurumlar arası (Rhodes, 1996), ya da uluslararası (Rosenau, 1995) düzeyde olabilmektedir (Kjaer, 2011, s.2).

### 3. Yönetişim Teorileri

20. yüzyılda sosyal bilimlere bakıldığında yeni bir yükseliş döneminin hakim olduğu görülmektedir. Devlet anlayışında değişimin yaşandığı ve yeni teorilerin hayat bulduğu bu dönem, insanların farklı dünyalara açılmalarına yardımcı olmuştur. Rasyonel seçimin biçimsel modelleri açısından sosyal yaşam hakkında bazı gruplar düşünme de, oluşan yükseliş kendi çıkarlarını düşünen bir halkın hatta kamu kurumlarının eylemidir. Bu eylemin yaygınlaşması için politik aktörler, etkinliği artırmak, sınırları korumak ve düzenlemek, olumsuz sonuçları azaltmak ve kendi çıkarlarının peşinden koşabilmek için her geçen gün reformları artırmaya başlamıştır. Bu şekilde, yeni teoriler hem yönetimin yeni özelliklerinin oluşumuna ve farklı nitelikler kazanmasına hem de tanımına esin kaynağı olmuştur. Şüphesiz ki, sosyal bilimciler yönetimin yapısında ortaya çıkan bazı değişiklikleri takip etmek için çeşitli araştırmalar yapmıştır (Bevir, 2011a, s.4). Bu çalışmada yönetimin kuramsal yapısının incelenmesi ve bu yapıda ortaya çıkan değişikliklerin takibi için Mark Bevir'in "The Sage Handbook Governance" kitabında yönetim teorileri başlığı altında toplulaştırdığı çalışmalar referans alınmıştır.

#### 3.1. Politik Ağlar Teorisi

1970'li yılların sonunda politik karar alma sürecinde hükümet ve hükümet dışı aktörlerin etkisini açıklamak için politik

ağlar teorisi gündeme gelmiştir. 1970'lerde Anglo-Amerikan literatüründe politik alanda gizli iktidar (sub-government) ve demir üçgenler (iron triangles) gibi bireysel kümeleri işaret eden terimler yer almıştır (Enroth, 2011, s.21). Gizli iktidar, politikanın asli alanında rutin kararların çoğunu önemli şekilde etkileyen bireyler topluluğudur. Bu toplulukta bürokratlar, akademisyenler, rant grupları yer alır. Demir üçgenler ise çıkar grupları, kamu kuruluşları ve komite üyeleri arasında durağan ve kapalı olan ilişki bütünlüğüdür. Bu terimlerin ortak özelliği rant temalı olmalarıdır (Hazlehurst, 2001, s.5). Bu erken döneme yapılan eleştiriler, politika ağları arasında kavramsal belirsizliklerin ortaya çıkmış olması ve bu sorunun kalıcı izler bırakmasıdır. Yine bu dönemde ağ etkileşimi, kurumlar arasından ziyade kişiler arasındadır (Rhodes, 2006).

Yapılan eleştiriler doğrultusunda 1990'lara doğru değişen teori, kamu politikası alanında iki farklı okul ile ele alınabilir. Bunlardan Rant Kollama Okulu, çıkar grupları ve devlet arasındaki ilişkinin farklı biçimleri için sosyal bir terim olarak ifade edilir. Diğer okul ise, Yönetişim Okuludur. Yönetişim Okulu, politik ağ yönetişimini kamu ve özel sektör arasında dağılmış kaynaklarda akışkan, politik güç mekanizması olarak yönetişimin özel bir formu olarak ifade eder (Börzel, 1998, s.255).

Politik ağ teoreminde, karar alma süreci içinde toplumsal çıkar grupları ve hükümet arasındaki etkileşimi açıklamak için 1980'lerden 1990'lara çeşitli modeller tasnif edilmektedir.

Anglo-Yönetişim Okulu olarak bilinen yaklaşımda politik ağların kurucusu Rod

Rhodes, Britanya'da yönetimden yönetişime anlayışıyla birlikte politik ağın değiştiğini belirtir. Politik ağları, farklı seviyelerde politik kurumlar arasında yapısal ilişkiler olarak ifade eder. Liberal demokraside güç dağılımının farklı modelleri ile yetkililer tarafından kabul edilen çıkar gruplarının bölgesel düzeyi olarak nitelenen politika ağı, teoride bir açıklama motorudur. Bu görüşte, kaynak bağımlılıkları ve ağ etkileşimi ile birbirine bağlı kuruluşlar, katılımcılara avantaj sağlayan bir oyundur. Max Planck Kurumu araştırmacılarından olan Fritz Scharpf ve Renate Mayntz de, Rhodes gibi, politik ağların yaygınlığı ve karşılıklı bağımlılığı ile çağdaş bir politikanın altını çizmiştir. Bu iki yaklaşım mikro düzeydedir (Enroth, 2011, s.22-23). Erasmus Üniversitesi Yönetişim Okulu Araştırma Programı üyeleri ise yine aynı şekilde politik ağ yaklaşımını; karşılıklı bağımlılık koşulları altında, kamu ve özel aktörler arasında stratejik eylemler olarak ifade eder. Rhodes'in Anglo-Yönetişim anlayışının, Alman Yönetişim Okuluna göre en önemli farkı ise politik ağ yönetiminin yukardan aşağıya bir yönlendirme olmamasıdır. Ancak, oyunun kuralları belirli bir hakem (yönetici) olmadan nasıl sorunsuz şekilde ilerleyebileceği bir sorundur. Bu durum ise karmaşık etkileşimi yönetecek ve ilgili çeşitli aktörlerin farklı algı, tercihleri ve stratejileri için stratejik çalışmalar yapan bir ağ yöneticisini ifade eder (Enroth, 2011, s. 24).

Politik ağ teorisi üç temel varsayımla nitelendirilebilir. Bunlar karşılıklı bağımlılık, koordinasyon ve çoğulculuk olarak sıralanabilir (Enroth, 2011, s.27). Karşılıklı bağımlılık politik ağ teorisinin merkezidir. Ağdaki aktörler kendi amaçlarına ulaşmak için di-

ğer aktörün kaynaklarına ihtiyaç duyar, bu nedenle birbirlerine karşılıklı bağlıdır (Hazelhurst, 2001, s.5). Koordinasyon, politik ağa katılım için ortak amaçta olup harekete geçmeyi ifade eder. Çoğulculuk ise, politik ağların etkili kullanılması için devlet ve diğer ağlar arasında karşılıklı olarak otonom ağlardır (Enroth, 2011, s.27). Bağlantıların olmadığı ağlarda politika üzerinde beklenen etkinin görülmeyeceği bir gerçektir.

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 ağıdır ve ağlar dünyadır (Rhodes, 2006, s.16).

### 3.2. Rasyonel Seçimler Teorisi

Kamu tercihi teorisi ve kurumsal teori olmak üzere iki daldan oluşan rasyonel seçimler teorisi, yönetişimin modern teorisi ile ilişkilendirilmektedir. Bu teoride geleneksel refah ekonomisi eleştirilmekle birlikte çıkarların korunması ve fayda maksimizasyonu önem taşımaktadır (Dowding, 2011, s.37).

Rasyonel seçimler; karşılıklı fayda sağlamak için işbirliği sağlamanın kolay olmadığının gösterilmesi ile kolektif eylem sorunları ve bedavacılık kavramlarını tanımlamak için de kullanılmaktadır (Amadae, 2011, s.788).

Kamu tercihi teorisi çerçevesinde konu ele alındığında, sosyal refah ve demokratik

teoriler için net etkileri olan rasyonel seçimler teorisi, Arrow’un (1951) ileri sürdüğü imkânsızlık teoreminden türemiştir. Arrow, adil bir oylamanın olması için geçişlilik, Pareto optimumu, ilgisiz alternatiflerin bağımsızlığı, bireylerin bağımsızlığı ve diktatörlük olmak üzere beş özellik tanımlar. Arrow, bireylerin rasyonel tercihlerinden başlayarak, sosyal devletler üzerinde rasyonel tercih sıralaması olmayacağını ileri sürer. Arrow’un bu teoremi birçok demokratik irade oluşumu ile tutarlı olduğuna inanılan sayılan asgari koşullar göz önüne alındığında, küresel sosyal devletler üzerinde toplu rasyonel tercih sırasını oluşturmanın mümkün olmadığını ifade eder. Arrow’ın dışında bir başka imkânsızlık teorisi, Black (1948) tarafından ortaya atılmıştır. Bireysel tercihleri tek zirveli olarak ifade eden Black, bireysel tercihlerde sınırlamalar olması nedeniyle oy çokluğu kuralının sağlanmadığını ifade eder ve bu durum karşımıza ortanca seçmen kavramını çıkarır.

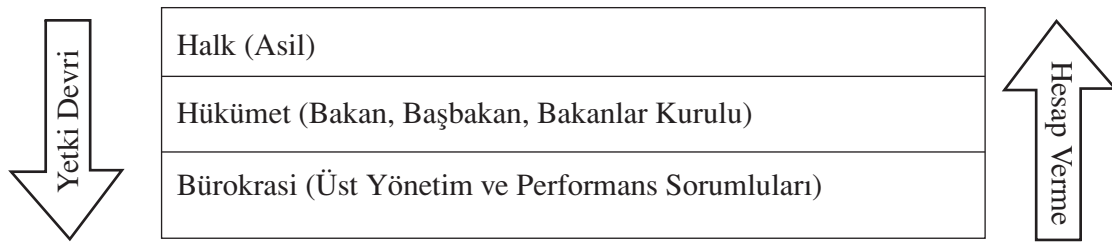
İlk olarak Anthony Downs (1957) tarafından ifade edilen “ortanca seçmen” teoremi, seçimleri kazanmak için tasarlanan kampanyaların, rasyonel ve kendi çıkarını düşünen seçmenler ile analiz doğrultusunda rasyonel adayların matematiksel olarak en yüksek oy sayısını sağlamasını garanti eden ortanca seçmenin ihtiyacını karşılayacağını belirtir. Bu şekilde azınlıkta kalan seçmenler göz ardı edilmektedir (Amadae, 2011, s.787).

Kurumsal çerçevede ise karşımızda asil-vekil ilişkisi çıkar. “Principal-agent relationship” olarak ifade edilen asil-vekil ilişkisinde hiyerarşik bir düzen söz konusudur. Şekil 1’de görüldüğü gibi, asil olan halk,

kendi yetkilerini vekil olan halk temsilcilerine ve bürokratlara devreder. Fakat bürokratlar ve siyasiler, kendilerine devredilen yetkiyi rant sağlama şeklinde de kullanabilirler. Bu nedenle yetki devri sonrasında vekiller, asillere hesap vermekle sorumludur. Görevli ve yetkili olanlar kullandıkları bu yetki ile kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve

hukuka uygun olarak kullanılıp kullanmadığını hesap vermekle hükümlüdür. Bu hesap verme sürecinin etkin işleyebilmesi için kurumlar hem kendi bünyeleri içinde iç denetime hem de diğer kurumlara, paydaşlarına yani dış denetime tabi olmalıdır (Kesim, 2005, s.277).

### Şekil 1: Yetki Devrinde Asil-Vekil İlişkisi



**Kaynak:** Koçdemir (2013), Kamusal Hesap Verebilirlik: Kavramsal Çerçeve.

Politikalar, olasılıkların geniş kümesini daraltmada; kurumsal yapılar olmaksızın oluşturuluyorsa rasyonel seçim teorisi sonucun bir kaos ve istikrarsızlık olduğunu ortaya koymaktadır. Gruplar bu durumda diğerlerine göre mekanizmayı daha iyi anladıkları için daha fazla fayda sağlamak için stratejik olanakları değerlendirir. Rasyonel seçimler teorisi de kurumların kendi çıkarları doğrultusunda eşitsizlik ve etkinsizlik yaratarak regülasyonları yakalaması konusunda regülasyon çalışmalarına dikkat çeker. Bu durumda da gruplar ve politik ağlar rant faaliyetleri için büyük fırsat elde ederken, onların hesap verilebilirlik ve denetim ağını oluşturan asil-vekil ilişkisi daha sorunlu hale gelir. İşte tüm bu faktörler yönetim sisteminin rasyonel seçim teorisine yaklaşmasını sağlar (Dowding, 2011, s.46).

### 3.3. Yorumcu Yaklaşım

Yorumcu yaklaşım, yönetim için diğer birçok yaklaşıma göre daha farklı bir sosyal vizyona sahiptir (Bevir, 2011b, s.51). Politika; bir bilim olarak hukuk, tarih, sosyoloji gibi sosyal alanları yorumlamada önemli rol oynayan bir disiplin merkezidir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra politika çalışmalarında bilimsel nitelikleri soyut olan davranışsalcılık, yapısalcılık ve en son rasyonel seçim teorisinin ortaya çıkması önem kazanmıştır (Rhodes ve Bevir, 2006, s.132). Politik çalışmalarda bilimselliğin ön planda olmasına karşı yorumcu teori, siyaset bilimi için dayanak oluşturan bu pozitivizme karşı birçok yaklaşımı kapsar. Bireysel hayatlar da ve sosyal uygulamalarda fikir ve anlam önem taşır. Günümüzde hakim olan yorum-

cu anlayış iki ilkeye dayalıdır. Bunlardan ilki yorumcu anlayış başta tarih olmak üzere insaniyet çatısı altındadır. İnsanların sosyal eylemlere yaklaşmasını anlamaya çalışan yorumsama ve fenomenolojik (tümevarımcı) psikoloji hakimdir. İkinci olarak; davranışsalcılık ve yapısalcılık bilimsel amaçları ile hayal kırıklığı yaratmıştır. Yorumsal teori ise model olarak post-yapısalcı ve post-modern felsefeleri ele alan yeni yaklaşımlar geliştirmiştir (Rhodes ve Bevir, 2006, s.132).

Post-yapısalcı ve post-modern felsefelerin yükselişini takip eden anahtar sorunlar, sonucun sınırları ve konunun niteliği hakkında endişe ile başlamaktadır. Yorumlamanın çoğu geleneksel çeşidi, bağımsız olarak konunun analizini, saf ve evrensel olarak sebeplerin analizini somutlaştıran tehlikeli bir durum olarak ifade edilmekteydi. Post-yapısalcılar ve post-modernistler haklı olarak bu analizlere eleştiri almıştır. Çünkü yorumcu anlayışa göre; gelenekler, uygulamalar, kültür merkezileştirilmiştir. Buna karşılık post-yapısalcıların ve post-modernistlerin yorumlama çeşitliliği de inkar edilemez (Rhodes ve Bevir, 2006, s.151).

Yorumcu teori, içsel faktörlerin ilgili aktörler ile yönetim ve politik ağları nasıl etkilediğini açıklar. Şüphesiz ki bu etki çeşitli boyutlarda olabilir. Politika odaklılık; piyasa ve ağları yönetmek ve devletin kapasitesini artırmak için genellikle yönetim konusu üzerinde çalışır. Hükümetlerin uygun araçlarını kullanarak, manipüle etmeye çalıştığı nesnelleşmiş yapılar olarak piyasalar ve ağlar değerlendirilir. Buna karşılık yorumcu anlayış, yönetimi yönetmek için kullanılan bir dizi araç fikrine itiraz eder. Eğer yönetim, farklılıklarla, ihtimallerle ve sü-

rekli olarak oluşturulmuşsa bireyler bu durumu bir dizi çalışma ile yönetemez (Bevir, 2011b, s.61).

Yönetişimin yorumsal yaklaşımı yorumsal, tartışmacı, anlatı terimleri ile örtüşmektedir. Yorumcu yaklaşım, problemlerin sosyal sorun anlayışı, başarı kriteri ve metotlarının sembolik uygulamalarını herhangi bir politikanın başlamasında, adaptasyonunda, uygulanmasında ve değerlendirilmesinde nasıl şekillendiğine vurgu yapmak için bu terimlerle örtüşmektedir (Bevir, 2011b, s.62).

### 3.4. Organizasyon Teorisi

Astley ve Van de Ven'in (1983) organizasyon teorisi için oluşturduğu kategori, nüfus ve toplum organizasyonlarını içinde barındıran makro düzey ve bireysel organizasyonları ele alan mikro düzey olmak üzere iki ana başlık altında ayırırken, diğer bir sınıflandırma ise insan doğasına ilişkin olmak üzere belirleyici ve iradeci yönelimdir. İradeci yönetime bakıldığında, bireyler ve bireylerin kendi yarattığı kurumların özerk, proaktif, kendi kendini yönlendiren kurumlar temel alınırken, belirleyici yönelimde bireyler üzerinde durulmaz ancak genel bir istikrar ve kontrol ile örgütsel yaşamı sağlayan eylemin olduğu yapısal unsurlar üzerinde durulur.

Bu çerçevede örgüt kuramı dört temel bakış açısı doğrultusunda incelenir. Bunlar Tablo 2'de görüldüğü üzere; doğal seçim görüşü, kolektif eylem görüşü, sistem-yapısal görüşü, stratejik seçim görüşüdür. Bu dört görünüm organizasyon yapısı, davranış, değişim ve yönetsel rolleri niteliksel olarak farklı kavramları temsil eder (Astley ve Van de Ven, 1983, s.245).

**Tablo 2:** Organizasyon Teorisi Kategorisi

|                    | <b>Belirleyici yönelme</b> | <b>İradeci yönelme</b> |
|--------------------|----------------------------|------------------------|
| <b>Makro düzey</b> | Doğal seçim görüşü         | Kolektif eylem görüşü  |
| <b>Mikro düzey</b> | Sistem-yapısal görüş       | Stratejik seçim görüşü |

**Kaynak:** Astley ve Van de Ven, 1983, s.247.

Doğal seçim görüşü, hem sistem-yapısal hem de stratejik seçim görüşleri ile çelişen örgüt-çevre ilişkilerinin daha makro görünümü, tek örgütlere değil de doğal bir seleksiyon bakışı şeklinde ortaya çıkar. Bu bakış açısını benimseyen okullar; popülasyon ekolojistleri ve endüstriyel ekonomistleridir (Astley ve Van de Ven, 1983, s.249). Popülasyon ekolojistlerinden Freeman ve Hannan (1977, s.938), küçük kuruluşların dağılmasını “ölüm” ve büyük kuruluşların oluşumunu “doğum” ile ilgili olarak nitelendirerek çevresel koşullar arasındaki ilişkiyi ele almaktadır. Yaptıkları araştırmaya göre; çevre koşullarına uyum sağlayan örgütler varlıklarını devam ettirirken, bulunduğu çevreye uyum sağlayamayan örgütler başarısız olacaktır. Endüstriyel ekonomistlerden Caves ve Porter (1977) ise piyasalar arasındaki örgütsel hareketini sınırlayan ve stratejik iradeyi azaltmaya çalışan ekonomik ve teknik şartlara odaklanmaktadır (Christensen ve Tschirhart, 2011, s.68). Değişimde çevresel çeşitlilik, seçim ve muhafazanın doğal evrimidir. Yöneticinin rolü ise etkinsizdir (Astley ve Van de Ven, 1983).

Kolektif eylem görüşünde, kolektif bir ortam oluşturmak veya çalışma kurallarını ve şartlarını değiştiren yarı özerk kuruluşlar ve sembiyotik (ortak yaşama, ortakyaşarlık) birbirine bağlı ağlar üzerinde durulur (Astley ve Van de Ven, 1983, s.251). Bu bakış

açısını benimseyen okullar insan ekolojisi, politik ekonomi ve çoğulculuktur. İnsan ekolojistlerinden olan Hawley (1950), çoğulcu sistem (Schon, 1971; Metcalfe, 1974; Trist, 1979), ve politik ekonomi (Benson, 1977) gibi birçok araştırmacı örgütler arası ağların iç siyasi yapısını farklı şekilde temsil eder. Değişimin ekonomik ve çevresel güçler tarafından belirlenmesinden ziyade, etkin olarak politik müzakerelerde oluşturulmuş bir düzende kolektif pazarlık, çatışma, uzlaşma ve sosyal tanıma göre belirlenir. Doğal seçim görüşünde çevresel seçim ön planda iken, kolektif eylemde ılıman ve kolektif olarak oluşturulmuş bir düzen hakimdir ve yönetici etkileşim halindedir (Astley ve Van de Ven, 1983, s.251).

Sistem yapısal görüşte bireysel kuruluşlar, yapısal fonksiyonalizm ve sistem kuramı düzeyinde organizasyon düşüncesinin baskın okulları yer alır. Bu okullar klasik yönetim teorisinden, bürokrasi teorisinden ve yapısal ihtimal teorilerinden etkilenmektedir. Değişim, “uyum” şeklini alır; çevre ise dışsal değişimlerin ürünü olarak ortaya çıkar. Sistem yapısal görüşe göre, yöneticinin temel rolü tepkisidir (Astley ve Van de Ven, 1983, s.247).

Şu anda en etkin organizasyon teorisi perspektiflerden mikro-düzeyde, iradeci yaklaşım ile stratejik seçim görüşüdür.

Bu teoride iktidardaki yönetişimin altında çevresel şartların organizasyonları nasıl değiştirdiği ele alınmaktadır (Christensen ve Tschirhart, 2011, s.68). Oyunda siyasi müzakere ve yasalaşma sürecinde, fikirler değişim unsuru olmakla birlikte yöneticinin rolü proaktiftir.

Yapılan bu açıklamalar doğrultusunda; Christensen ve Tschirhart (2011, s.74), Van de Ven ve Astley (1983)'in klasik organizasyon teorisi üzerine sorduğu altı soruyu yönetişim araştırmaları ve uygulamaları ile bağ kurarak yorumlamıştır. Bu sorular ise aşağıdaki şekildedir.

- Yönetişim sistemi, gerçek güçlenme için izin vermeli midir? Biz yönetişimi kontrol edebilir miyiz ya da bir ivme üzerinden bağımsız olarak çalışır mı?
- Endüstriyel ve örgütsel gerileme ve ölümü açıklamak için yönetişim sistemleri ile ilgili kişi ve kurumların ölçüsü nedir?
- Aktörler, ağların özelliklerini değiştirir ve etkiler. Fakat günümüze kadar stratejik karar verme, organizasyon mekanizmaları, ağ yapıları, kuralları ve çıktıları rehberliğinde zaman içinde değişir mi?
- Yönetişim, değer yargılarını ve toplumsal sorunları ele alan kurumların birleşme sürecini içerir mi?
- Yönetişim yapıları ve karar verme ağının stabilize olarak devreye girmesi için kurum özelliği ve kolektif eylemin daha fazla mı ya da az mı fırsatı vardır?
- Hedef ve hedeflerin değerlendirilmesi göz önüne alındığında kim ya da neler yönetişim sisteminde sorumludur?

Bu sorular, yönetişim araştırma ve uygulamaları için doğrudan etkilere sahip iken, bu soruları geliştirmedeki amaç yönetişimin köklü bir örgüt teorisine nasıl bağlı olduğunu göstermektir. ABD’de ve Avrupa’da önde gelen dergilerde yayınlanan çeşitli örnekler gösteriyor ki; bütünüyle determenistik ve iradeci bir yaklaşımın kullanımı arasında, çağdaş yönetişim çoğu spektrum boyunca düşme göstermektedir; oysa ki yönetişim araştırmaları gösteriyor ki; Neoklasik iktisat üzerindeki çalışmalar örgütsel determinizmin belirli seviyelerini ifade etmektedir (Christensen ve Tschirhart, 2011, s.74).

### 3.5. Sistem Teorisi

1950’li ve 1960’lı yıllarda, sistem teorisinin çeşitlemeleri, toplumların nasıl kontrol edildiği ve kolektifi bağlayıcı kararlardan koordine edilmemiş gönüllü eyleme değişen mekanizmaları kullanarak kendilerini nasıl düzenlediğini açıklamaya çalışmak için kullanılmıştır.

Sistem teorisi iki aşama ile ele alınabilir. Bunlardan ilki sibernetik genel sistem teorisi, ikincisi ise Alman sosyolog Luhman’ın öncülüğünde oluşan sosyal sistem teorisidir (Esmark, 2011, s.91).

Sibernetik genel sistem teorisi; hayvanlar, insanlar ve makineler arasındaki kontrol ve iletişimin koordinasyonu olarak ifade edilebilir. Sibernetik kavramının kökeni, yönetişimin kavramsal yapısı incelenirken ifade edilen “*kybernetes*” dümen kelimesinden gelmektedir. Sibernetiğin sosyal bilimlere en temel katkısı, kontrol ve bilgi açısından beynin ve hayatın vazgeçilmez özelliği olan amacı açıklama ve amaca yönelik davranışın belirlenmesidir. Bu çerçevede; genel sistem

teorisi, biyoloji, ekoloji, psikoloji ve teknolojiyi içeren bir inter disiplindir (Heylighen ve Joslyn, 2001, s.2-3).

Luhmann, sibernetik genel sistem teorisinden etkilenerek oluşturduğu sosyal sistem teorisinde; her bir ulusun hukuk sistemi, siyasal sistemi, eğitim, bilimsel veya ekonomik sistem gibi çeşitli autopoietic (kendi kendini düzenleyen sistem) ve alt sistemleri (genel sistemin içinde bulunan küçük sistem) ayrıldığını ifade eder. Sosyal sistem teorisinde autopoietic ve alt sistem kavramları sıkça kullanılmıştır (Mattheis, 2012, s.629).

Luhmann'ın sistem teorisi, çevresel yani sosyal yapılar ile autopoietic sistemler arasındaki farklılaşmaya dayanır. Her autopoietic sistem, sistemik olmayan çevre gibi diğer sistemleri düşünmektedir. Eğer sistem kendi içinde kapalı ve kendi sistemi özel fonksiyonlar ile sınırlar çiziyorsa, sistem ve çevre arasında bahsedilen bu farklılaşma mümkündür. Bu farklılaşma ile birlikte bir sistemin birliği için autopoieticler vazgeçilemez düzeyde önem taşır. Sistem teorisinde alt sistemler ve sistemler arası etkileşimin sürekliliği önem taşır (Mattheis, 2012, s.629).

Sistem teorisi toplumsal düzendeki karmaşayı yeniden yapılandıran ve yönetime ışık tutan bir yol olarak ifade edilebilir. Fakat buna rağmen; teoride yer alan yönetim araştırmaları hala içinde cevaplanmamış ampirik birçok soru barındırmaktadır. Bunlar; kamu yönlendirme ve düzenlemelerinin mutlak kudreti ve önemi, yeni yönetim geleneklerinin etkileri, araçları ve teknikleri, ağları ve formel örgütlenmelerdir. Sistem teorisi, bu gibi özellikleri açıklayamaması nedeniyle de eleştirilmektedir (Esmark, 2011, s.102).

### 3.6. Meta Yönetişim

Yönetişim uzun yıllardır tanıdık ama hala belirsiz bir konu iken, meta-yönetişim daha yeni ve üzerinde oldukça odaklanılan bir konudur. 1990'ların ortalarında Batı Avrupa okullarının karmaşık problemleri, yönetim, yönetişimin başarısızlığı ile ilgilenmesi ile literatürde yer almaya başlamış ve politik paradigmlar ile çeşitli teorilere entegre edilmiştir (Jessop, 2011, s.106).

Jessop (2003, s.14) kavramı, "en geniş anlamda yönetim için koşulların organize olması" olarak ifade eder ve "karmaşıklık, çoğulculuğu ve koordinasyona hakim modlarda bulunan karışık hiyerarşileri yönetmeyi çatı modu" olarak ifade eder.

Yönetişim ve meta yönetim arasında üç analitik adım vardır. Bunlardan birincisi, yönetim uygulamaları ile ilgili olan karmaşık, karşılıklı bağımlılık koordinasyonunun geniş alanını belirlemek; ikincisi geniş alandaki yönetişimin "*differentia specifica*" olarak ifade edilen dar kapsamı; üçüncü ve son olarak bu geniş ve dar kapsama karşılık meta yönetim biçimleri ele alınır. Yönetişim, karmaşık, karşılıklı bağımlılık koordinasyonunun çeşitli biçimlerini; bağımlılık (hiyerarşi), karşılıklı bağımlılık (ağ) ya da bağımsızlık/özerklik (piyasa) olarak ifade eder. Fakat bu koordinasyon biçimleri çeşitli nedenlerle zaman zaman başarısızlığa uğrayabilir. Bunların nedenleri ise; yönetim biçimlerinin tipik başarısızlıkları, yönetim biçimlerinin birbirini olumsuz etkilemesi ve yönetim biçimlerinin her soruna çözüm olarak görülmesidir (Jessop, 2011, s.112).

Jessop (1997)'un yönetişimin "yukarısında ve ötesinde" bir kavram olarak belirttiği meta yönetim, yönetişimin başarısızlık-

larına cevap olarak doğar. Meta yönetişimin iki farklı formu ile yönetişimi nasıl tanımlandığına bakılabilir (Meuleman, 2011, s.101):

1. Meta yönetişim, diğer iki yönetişim biçimi elemanlarının kullanımı ile aralarında seçilmiş bir yönetişim biçimini destekleyip öne çıkarmak veya diğer iki biçimin etkilerini zayıflatarak diğer biçimi onlara karşı korumak. Buna birinci dereceden meta yönetişim denilebilir.
2. Bir öncelik belirtmeden üç elemanı yönetişim biçiminde birleştirme ve desteklemektir. Bu ise ikinci dereceden meta yönetişim olarak adlandırılır (Jessop, 2011, s.114).

### 3.7. Devlet-Toplum İlişkileri

Devlet toplum ilişkisinde temel sorun, devletin kendisinin üniter bir kavram olmasıdır. Bu noktada devlet toplumun diğer kuruluşlarına karşı kurumsallaşmış bir kolektif süper güç niteliğindedir. Bu mutlakiyetçi devletin kökleri Kıta Avrupa hukuk teorileri üzerine inşa edilmiş olup Max Weber tarafından geliştirilen çerçevede yer alır. Oysa ki egemen bir devlet olmasına karşı toplum, analitik olarak farklı olabilir. Bu anlayış klasik gelenekselci kamu yönetiminin temelini oluşturmaktadır (Sellers, 2011, s.125).

Klasik kamu yönetiminde; hiyerarşinin hakim olduğu ve aşırı bürokratik, yavaş, paternalist (pederşahi yaklaşım), sonuç yerine süreç ve prosedüre odaklanan bir anlayış hakimdir. Yeni kamu yönetiminde; stratejinin perspektifi ise daha içe dönük ve devlet toplum ilişkilerini değiştirmeyi hedefleyen bir çizgidir. Bu hedef doğrultusunda, yeni

kamu sektörü yönetim modeli geleneksel örgüt yönetim modelinin yerini alır, hizmet kuruluşları ve kamu sektörü müşterileri arasında hizmet ağı ile ilişki sağlanır (Peters ve Pierre, 1998, s.228).

Yönetişimin hayat bulması ile sadece devleti değil; özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de içinde barındıran daha karmaşık bir ilişki ağı ortaya çıkmıştır ve sürecin işleminde devletin kurumları dışında özel girişimciler, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, çeşitli dernekler, medya ve daha bir çok aktör etkileşim içine girmiştir.

Devlet ve toplum arasındaki ilişki, katılımcılık ile hayat bulurken, katılımcılığın gerçekleşmesini sağlayan araç, sivil toplum örgütleridir. Sivil toplum örgütlerinden beklenen, toplum ile devlet arasında beklenti ve talepleri karşılamak, kutuplaşmaları sakinleştirip uzlaşma yolu aramak, toplumdaki bireylerin demokratik bir şekilde seslerini duyurmasını sağlamaktır. Devlet toplum ilişkilerinde en önemli belirleyici, evrensel bir değer olan demokratikleşme sürecidir. Sivil toplum örgütleri yurttaşların katılımını sağlayarak demokratik değerler doğrultusunda devlet ve birey ilişkilerini yakınlaştırarak “devlete karşı birey” ya da “bireye karşı devlet” anlayışından ziyade ortak hareket etmeyi hedefleyen bir anlayış hakim olur (Tosun, 2001, s.240).

Devlet ve toplum ilişkilerinde güven ve iyi niyet önem taşır. Gelişmekte olan ülkeler incelendiğinde; ekonomik ve yasal çerçevede yaşam koşullarının iyileşmesi, tüm vatandaşları koruyan ve onların katılımını kolaylaştıran bir devletle bu ilişkinin güçlendiği görülmektedir. Japonya ve Kore örneğinde olduğu gibi ekonomik ve sosyal sorunlarla

devlet ve toplum birlikte çalışarak sosyal sorunları çözmektedir (Chemmanur, 2004, s.19).

Fakat şu bir gerçektir ki; devlet ve toplum arasındaki etkileşimi anlamak için oyun kuralları önemlidir. Tarihi süreçte devletler ve kamu kurumlarından yöneticiler ve toplumdaki sivil toplum örgütleri arasında siyasi pazarlık süreçleri gelişmiştir. Birçok gelişmekte olan ülkede, devlet ve toplum ilişkileri genelde etkin değildir. Çünkü, devlet kaynaklarının erişimi bu ülkelerde belirli elit gruplarla sınırlı olabilir. Bu sebeple toplumun yoksul kesimleri ve onların söz hakları seçkinlerin arkasında kalır (European Union, 2008, s.8).

### 3.8. Politika Araçları ve Yönetişim

“Politika araçları” istenen etkiyi elde etmek için hükümetler tarafından kullanılan bazı yöntemleri tanımlamak için kullanılan terimdir. Önceden politika araçları, yöneti-

şim araştırmacıları için çok önemli görülmemektedir. Politika araçları, politika değişikliklerinin bazı küçük süreçlerini anlamak için işlevselci bir şekilde analiz edilmekteydi. Buna karşın son yirmi yılda politika araçlarının yönetim modu kalkınma ile ilişkisi üzerine odaklanılmıştır. Politika araçlarındaki inovasyon, yükselen yeni politika araçları yönetişimin yeni formunda göstergeler olarak adlandırıldığı nokta olarak ifade edilebilir (Le Gales, 2011, s.144).

Geleneksel anlamda, politika araçlarının iki temel tipi, düzenleyici ve ekonomik araçlardır. Düzenleyici araçlar özellikle kanunlar, yönetmelikler ve regülasyonları içerir. Ekonomik ve mali araçlar ise vergiler, vergi teşvikleri ve ticaret izinleri kullanılarak bireylerin ve kurumların eylemleri etkilemenin bir yolu olarak da görülür. Tablo 3’te görülen son üç araç ise yeni politika araçlarıdır (“Anonim”, [www.dwb.unl.edu](http://www.dwb.unl.edu)).

**Tablo 3:** Politika Araçları ve Geçerlilikleri

| Araçlar                     | Geçerliliği                                                                                |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kanun koyucu ve düzenleyici | Vekalet altında bulunan seçilmiş temsilciler tarafından kamusal çıkara yönelik uygulamalar |
| Ekonomik ve malî            | Sosyo ekonomik etkiler                                                                     |
| Teşvik odaklı anlaşmalar    | Müdahaleyi ortadan kaldırma                                                                |
| Bilgi edinme                | Kararları açıklama ve hesap verilebilirlik                                                 |
| Yasal ve fiili standartlar  | Piyasa mekanizmasının etkisi ve bilimsellik                                                |

**Kaynak:** Le Gales, 2011, s.152.

Teşvik odaklı anlaşmalar, kamunun hantal olması ve hesap verilebilirliğin etkin çalışmaması gibi bürokrasinin güçlü eleştirileri kapsamında ortaklık ve sözleşmelere bağlı

olarak genelleştirilmiştir. Kalıcı normatif özerklik arayan sektörler ve alt sektörler tarafından motivasyon ve mobilitenin artması ile toplumların, sadece katılımcı araçlar ile

regülasyonun yeterli biçiminin sağlanmasını gerektirmektedir. Teşvik formları ve sözleşmeler çerçevesinde; devletin geleneksel işlevlerinden geri çekilmesi, sözleşme şartlarına ve değişim moduna dahil olması, aktör ve kaynakları kabul etmesi esastır. Kitle demokrasisinde bilgi veya iletişim yükümlülüklerinin tesis edildiği durumlara uygun bilgi ve iletişim araçlarının artan kullanımı, önemli siyasi bir kavramdır. Yasal ve fiili standartlarla da ekonomik faktörler (rekabet-birleştirme) ve sivil toplum kuruluşları arasında güç ilişkileri düzenlenir. Bu araçlar bilimsel ve teknik rasyonellikle birleşen karma bir meşruiyet kazanır (Le Gales, 2011, s.152).

Peki, kullanılan bu araçlar, yönetim konusunda neler söyler? İlk olarak, yönetim modunun farklı dönüşümünden biri, kolektif mal ve kamu politikası uygulamak için çeşitli aktörlerin ve grupların mobilizasyonunu gerektiren bu politika araçlarının yükselişi ile ilgilidir. İkinci olarak politika araçlarının yükselişi özellikle yeni bir bürokrasinin yükselişini içeren “uzaktan yönetim” de normlar, standartlar, performans göstergeleri, yönetim araçları, yönetim ağları ve kuruluşlara bağlıdır (Le Gales, 2011, s.153-154).

Politika araçları yönetim modunu anlatan bir olgu değildir. Politika araçları amaçlar ve söylemlerin ötesinde yönetimin örtülü boyutunun analizi için en verimli yoldur (Le Gales, 2011, s.156).

### 3.9. Kalkınma Teorileri

İkinci Dünya Savaşı sonrası birçok kavram ve politika farklılaşmış, ülkelerin yeniden yapılandırılması ve ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlama adına kalkınma teorile-

ri önem kazanmaya başlamış ve süreç içinde değişiklikler yaşanmıştır.

1970’lerde gözler önüne serilen ekonomik zorluklar birçok ülkeyi etkilemiştir. 1973 Petrol Krizi gibi dışsal şoklar iç politika kararları ile birlikte ekonomik süreci durdurmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde, gelir eşitsizliği ve yoksulluk artarken; bu durum sermaye yoğun endüstri eğilimli modelin sorgulanmasına yol açmıştır. Dönemin Dünya Bankası Başkanı Robert McNamra, tarımsal ve kırsal kesim üzerine odaklanmış, fakat uygulamada karşılaştığı zorluklar nedeniyle başarılı olamamıştır (Pomerantz, 2011, s.161).

1980’lerin başlarında gelişen bir diğer petrol krizi ile artan kamu harcamalarının ve borçlanmaların, döviz oranlarının yükselmesine neden olduğu düşüncesi ile hükümet politikalarını frenleyen Neoklasik politikalar izlenmeye başlamış ve yapısal uyuma gidilmiştir. Yapısal uyum ile dengesiz bütçeler ve aşırı borçlar meydana gelmiş ve abartılmış bürokrasilerde devlet merkezli kalkınma politikalarında hataların düzeltilmesi öngörülmüştür. Piyasa odaklı reformlar genellikle ekonomik verimliliği geliştirse de, toplumda yoksul kesim için eşitsizliğe ve onların daha çok sıkıntıya düşmesine neden olmuştur. Bu sebeple bu yapısal uyum, temel ihtiyaçlar ile piyasa odaklı bakış arasında gerilim yaratmıştır (Horris, 2000, s.3).

Özetle Dünya Bankası yapısal uyum üzerinde çalışırken ortaya çıkan başarısızlık tablosu, Dünya Bankası’nın uzun dönemli proje kredileri verebilen kalkınma örgütü kimliğine bürünmesine neden olmuştur (Güler, 1995, s.19).

1990’larda gündemde olan yönetim sadece yapısal düzenlemelerin sonucu ya da politik olayların yayılması değildir; aynı zamanda kalkınma ekonomistlerinin yeni kurumsal ekonominin etkilenmesi de süreçte önem taşır (Pomerantz, 2011, s.162). Dünya Bankası bu dönemde kredi vereceği ülkelerde iyi yönetim ilkelerini ve ülkelerin sosyal kalkınmışlık düzeyini araması, ülkelerin kalkınmışlık düzeylerinde artışa neden olmuş ve geleneksel kalkınma anlayışındaki hatalara karşı sürdürülebilir kalkınmayı izleyen bir yol haritası çizilmiştir.

Yönetişimin önem kazanması ile devlet kapasitesi ve etkinliği, kuralların açıklığı, şeffaflık, hesap verilebilirlik ve dürüstlük, yurttaş katılımı, insan hakları ve sivil özgürlükler, hükümetlerin nasıl seçildiği ve tüm yetki kullanımları kalkınma bağlamında yönetişimin “büyük çatısı” altında toplanır (Pomerantz, 2011, s.160).

## **Sonuç**

Bu çalışmada, günümüzün popüler kavramlarından olan yönetim perspektifine daha geniş açıdan bakılarak ilgili teorik yapının çerçevesi çizilmiştir. Çizilen bu çerçeve, yeni kamu yönetimi anlayışına ve değişen devlet kavramına bir rehber niteliği taşımaktadır. Yönetişim teorileri ile, hiyerarşik yapı ve devlet egemenliğinden öte daha çok heterarşik bir düzende ağ etkileşimi önem kazanmaktadır. Devletin kara kutusu ve yönetim anlayışında dışsal kabul edilen nitelikler bu teorilerle açılmaktadır. Dünya bir ağ ve her ağ bir dünya ise; yönetimde rasyonel seçimleri, yorumlamayı, sistematik düzeni öngören, devlet ve bireyler arasındaki ilişkiyi hiyerarşik çerçevede ele alan yönetim teorileri ile yönetimin ötesinde bir anlayışla kamuda yeni bir çağın teorik yapısının oluştuğunu ifade etmek mümkündür.



## KAYNAKÇA

- Aktan, C. C. (2003). *Değişim Çağında Devlet*. 1.Baskı. Konya: Çizgi Kitapevi.
- Amadae, S. M. (2011). Rational Choice Theory. In M. Bevir (Eds.), *Encyclopedia of Governance*. Washington: SAGE Publications, 785-791.
- “Anonim”. Policy Instrument. 04.02.2014 tarihinde <http://dwb.unl.edu/teacher/nsf/c09/c09links/www.casahome.org/policy.htm>. adresinden erişildi.
- Argüden, Y. (2008). Küresel Yönetişim. Fikret Toksöz (Ed.), *İyi Yönetişim Bülteni*. 3, İstanbul, 2-4.
- Arrow, K. J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Astley, W. G. ve Van de Ven, A. H. (1983). Central Perspectives and Debates in Organization. *Administrative Science Quarterly*, 28 (2), 245-273.
- Basu, R. L. (2011). Kautilya’s Arthasastra (300 B.C.): Economic Ideas. India: Kolkata
- Benson, J. K. (1977). Innovation and Crisis In Organisational Analysis. *The Sociological Quarterly*. 18, 3-16.
- Bevir, M. (2011a). Governance as Theory, Practice, and Dilemma. In M. Bevir (Eds.), *The SAGE Handbook of Governance*. Washington: SAGE Publications, 1-16.
- Bevir, M. (2011b). Interpretive Theory. In M. Bevir (Eds.), *The SAGE Handbook of Governance*. Washington: SAGE Publications, 51-64.
- Black, D. (1948). On the Rationale of Group Decision-Making. *Journal of Political Economy*. 56, 23-34.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon - On The Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*. 76(2), 253-273.
- Caves, R. E.ve Porter, M. E. (1977). From Entry Barriers to Mobility Barriers: Conjectural Decisions and Contrived Deterrence to New Competition. *Quarterly Journal of Economics*. 91(2), 241-261.
- Chemmanur, S. G. (2004). From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in The Link Between Government and Citizens. *6th Global Forum on Reinventing Government*. United Nations, New York.
- Christensen, R. K.ve Tschirhart, M. (2011). The SAGE Handbook of Governance. In M. Bevir (Eds.), *The SAGE Handbook of Governance*. Washington: SAGE Publications, 65-78.
- Dowding, K. (2011). Rational Choice Theory. In M. Bevir(Eds.), *The SAGE Handbook of Governance*. Washington: SAGE Publications, 36-50.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.

- Enroth, H. (2011). Policy Network Theory. In M. Bevir (Eds.), *The SAGE Handbook of Governance*. Washington: SAGE Publications, 17-35.
- Esmark, A. (2011). Systems Theory. In M. Bevir (Eds.), *The SAGE Handbook of Governance*. Washington: SAGE Publications, 91-105.
- European Union. (2008). State-Society Analytical Framework. Initiative For Peace Building. 01.05.2014 tarihinde [http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/State\\_and\\_Society\\_Analytical\\_Framework.pdf](http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/State_and_Society_Analytical_Framework.pdf) adresinden erişildi.
- Freeman, J. ve Hannan, M. (1977). The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*. 82(5), 929-964.
- Gaudin, J. P. (1998). Modern Governance, Yesterday and Today: Some Clarifications to Be Gained from French Government Policies. *International Social Science Journal*. 50 (155), 47-56.
- Güler, B. A. (1995). Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası. *Amme İdaresi Dergisi*. 28 (3), Eylül. 19-29.
- Hazlehurst, D. (2001). Networks and Policy Making: From Theory to Practice. *GPPP Discussion Paper, No.83*.
- Hawley, A. (1950). *Human Ecology: A Theory of Community Structure*. New York: Ronald Press.
- Heylighen, F. ve Joslyn C. (2001), Cybernetics and Second-Order Cybernetics. In R.A. Meyers (Eds.), *Encyclopedia of Physical Science ve Technology*, 4 (3), Academic Press, New York, 155-170.
- Horris, J. (2000). Basic Principles of Sustainable Development. *G-DAE Working Paper No. 00-04*, 1-25.
- Huyn Quan Suu, C. (2009). Étymologie Du Terme "Gouvernance". In *La Gouvernance*. Hauts de Seine.
- Hyden, G. (1999). Governance and The Reconstitution of Political Order. In R. Joseph (Eds.), *State, Conflict, and Democracy in Africa*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Jessop, B. (1997). The Governance of Complexity and the Complexity of Governance. In A. Amin and J. Hausner (Eds.), *Beyond Markets and Hierarchy*, Edward Elgar, Chelmsford. 111-147.
- Jessop, R. (2003). Governance, Governance Failure, and Meta-Governance. *Policies, Governance and Innovation for Rural Areas International Seminar*. 21-23 November 2003.
- Jessop, B. (2011). Metagovernance. In M. Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance*. Washington: SAGE Publications, 106-123.
- Kaufman, D. ve Kraay, A. (2008). Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? 10.06.2014 tarihinde <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1093/wbro/lkm012?journalCode=wbro> adresinden erişildi.

- Kesim, E. (2005). Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu). *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*. 18-19 Kasım 2005, Adapazarı, 269-281.
- Kjaer, A. M. (2011). Governance: An Overview of Its Usages. *Conference on Democratic Network Governance*. Helsinger, 1-29.
- Koçdemir, M. (2013). Kamusal Hesap Verebilirlik: Kavramsal Çerçeve. *Mali Kılavuz Dergisi*. 59, Ocak-Mart.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. SAGE. London.
- Le Gales, P. (2011). Policy Instruments and Governance. In M. Bevir (Eds.). *The SAGE Handbook of Governance*. Washington: SAGE Publications, 142-159.
- Marcou, G., Rangeon, Eve Thiebault, J. L. (1997). Le Gouvernement Des Villes et Les Relations Contractuelles Entre Collectivites Publiques. In F. Godard, *Le Gouvernement Des Villes*. Descartes. Paris.
- Mattheis, C. (2012). The System Theory of Niklas Luhmann and the Constitutionalization of the World Society. *Goettingen Journal of International Law*, 2 , 625-647.
- Metcalf, J. L. (1974). Systems Models, Economic Models and The Causal Texture of Organizational Environments: An Approach to Macro-Organization Theory. *Human Relations*. 27, 639-663.
- Meuleman, L. (2011). Metagoverning Governance Styles: Broadening The Public Manager's Action Perspective. In J. Tording ve P. Triantafillou (Ed.). *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy* , 95-110. ECPR Press, Colchester.
- Okçu, M. (2011). *Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram:Yönetişim*. Fatma Neval Genç (Eds). Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, Ekin Yayınları, Bursa.
- Özgür, B. (2011). Yönetim Tarzları ve Etkileri. *Maliye Dergisi*, 161, 215-230.
- Peters, B.ve Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of PA Research ve Theory*, 8, 223-244.
- Pomerantz, P. R. (2011). Development Theory. In M. Bevir (Eds.), *The Sage Handbook of Governance*. Washington: SAGE Publications, 160-179.
- Rhodes, R. (1996). New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*. 44 (4), 652-667.
- Rhodes, R. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. *Open University Press* , 394-396.
- Rhodes, R. (2006). Policy Network Analysis. In M. Moran, M. Reinve R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. 423-445.
- Rhodes, R.ve Bevir, M. (2006). *Governance Stories*. New York, NY London, Routledge.

Rosenau, J. N. (2004). Governance in the Twenty-first Century. In T. J. Sinclair (Eds.), *Global Governance: Critical Concepts in Political Science*. 179-219.

Schon, D.(1971). *Beyond the Stable State*. Basic Books. New York.

Sellers, J. M. (2011). State-Society Relations. In M. Bevir (Eds.), *The Sage Handbook Of Governance*. Washington: SAGE Publications, 124-141.

Stocker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Sci-*

*ence Journal*, 50 (155), 17-28.

Tosun, G. (2001). Türkiye’de Devlet-Sivil Toplum İlişkisi Bağlamında Demokrasinin Pekişmesinin Önündeki Engellere İlişkin Kuramsal ve Pratik Bir Yaklaşım. *Ege Akademik Bakış*. 1(1), 224-243.

Trist, E. (1979). Referent Organizations and The Development of Interorganizational Domains. Paper Presented as Distinguished Lecture, Organization and Management Theory Division, *39th Annual Convention*, Academy of Management, Atlanta.