

DOSYA

Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim

DOÇ. DR. MURAT OKÇU

Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü

GİRİŞ

1999 Marmara depremi hayatımızda çok ciddi acılar bıraktı. Ama bir başka açıdan bakıldığında, özellikle Türkçe literatürde o zamana kadar akademik olarak az da olsa tartışılan fakat günlük yaşamda ne anlama gelebileceği üzerinde kimsenin pek bir fikri olmadığı bir kavramın, *yönetişim* kavramının, somut olarak ne ifade edebileceğini bizlere gösterdi. Çünkü deprem sadece Marmara bölgesini değil, örgütlenmesi, işleyişi, kurum ve kuruluşlarıyla tüm devleti vurmuştu. 20. yüzyıl bitmeden hemen önce yaşanan bu son felaket, mevcut *yönetim* anlayışıyla 21. yüzyılda devam edemeyeceğimizin en somut göstergesi olmuştu. Zaten çok sayıda sivil toplum örgütü depremden sonra ortak bir bildiri yayımlayarak *yönetişim* istediklerini ifade ettiler. Peki, günlük kullanımda artık sık sık karşımıza çıkan ve çoğu zamanda dilimizde hafif eğreti bir şekilde duran bu *yönetişim* ne anlam ifade etmektedir? Eskiden beri kullanmakta olduğumuz 'yönetim' kavramı artık neden yetersiz kalmaktadır da onun yerine 'yönetişim' kavramını kullanmaktayız? Dünyada toplumsal, ekonomik ve idari hangi değişimler yaşanmış, bu da *yönetim* yerine artık *yönetişim* kavramının devreye girmesini zorunlu kılmıştır? Bu yazıda bu soruların yanıtları aranmaya çalışılacaktır.

YÖNETİMDEN YÖNETİŞİME

Kelime kullanımına baktığımızda *yönetişim*in, *yönetim* kelimesine -biraz zorlamayla da olsa- "işteşlik" (karşılıklık) ekinin eklenmesiyle ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin, "itmek" fiili bir kişinin diğerini tek başına itmesini ifade ederken 'itışmek' kelimesi en azından iki kişinin karşılıklı olarak birbirlerini ittiklerini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Esasında *yönetişim* kelimesi de *yönetim* kelimesinin ifade ettiği gibi bir kişi ve grubun tek taraflı olarak *yönetme* eylemini gerçekleştirmesinin

yerine, mevcut tüm aktörlerin *yönetme* işine katılmasına, bu eylemin bir parçası olmalarına gönderme yapmak üzere kullanılmaktadır. Her ne kadar basitçe böyle tanımlansa da her şeyi açıklamaya başladığı varsayılan diğer pek çok kavramın başına gelenler *yönetişim* kavramının da başına gelmiştir: *Yönetişim* kavramı da giderek belirsizleşip muğlaklaşmakta ve hiçbir şeyi tam olarak açıklayamaz hale gelmektedir. Yine de oldukça esnek ve çok yönlü kullanımına rağmen *yönetişim* kavramının en az altı farklı kullanımından bahsedilmektedir: 1) Minimal devlet, 2) Şirket *yönetişimi* (*corporate governance*), 3) Yeni Kamu İşletmeciliği (*new public management*), 4) "iyi *yönetişim*" (*good governance*), 5) sosyo-sibernetik sistemler ve 6) "kendi kendine organize olan ağbağlar" (*self-organised networks*) (Rhodes, 1996: 652). *Yönetişim* bu saydığımız akademik tanımlamaların ötesinde devlet veya kurumların başvurduğu bir strateji olarak da kullanılmaktadır. Örneğin, Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası "iyi *yönetişimi*" -sivil toplum kavramı ile beraber- geliştirmekte olan ülkelerin takip etmesi gereken bir örnek strateji olarak sunmaktadır (Cram, 2001: 599).

Değişen Devlet

*Yönetim*den *yönetişime* doğru yaşanan dönüşüm esas itibarıyla devletin yeni rolü ile ilgili yaşanan değişimi de çok güzel bir biçimde yansıtmaktadır. *Yönetişim*in ortaya çıkması devletin işleyişi, kapasitesi ve sınırları ile ilgili sahip olduğumuz klasik anlayışlar için gerçek manada bir meydan okuma içermektedir. En son kerte de bu meydan okuma demokratik ve hesap verebilir bir devletin nasıl olması gerektiği ile alakalıdır. Bazı yazarlar saf anlamıyla liberal - demokratik perspektife sahip bir devlet modelinden, devlet dışında yer alan diğer tüm aktörlere bağımlılığın şekillendirdiği bir devlet modeline geçildiğini iddia etmektedirler (Peters ve Pierre, 2001: 131).

"Yönetişim kelimesi yönetim kelimesinin ifade ettiği gibi bir kişi ve grubun tek taraflı olarak yönetme eylemini gerçekleştirmesinin yerine, mevcut tüm aktörlerin yönetme işine katılmasına, bu eylemin bir parçası olmalarına gönderme yapmak üzere kullanılmaktadır."



“Yönetişim sadece devlete ve onun resmi işleyişine ait eylemlerle sınırlı değildir. Yönetişim topluma öncülük eden, onu kontrol ve idare eden, yöneten sosyal, siyasal ve yönetsel bütün aktörlerin tüm aktivitelerini açıklamak için kullanılmaktadır.”

Eskiden beri kullanageldiğimiz yönetim kavramı ister bizatihi devlet ve onun kurumları olsun isterse özel sektör işletmeleri olsun daha çok bu kurumların formal yani resmi işleyişi, örgütlenişi ile ilgili yönere vurgu yapmaktadır. Oysa yönetim, kamu ve özel politikaların gerek üretildiği gerekse uygulandığı -bu anlamda eski yönetim kavramının es geçtiği- süreçlere odaklanır. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse yönetim, izlenecek politikaların sadece geleneksel olarak seçilmiş yönetimlerce ve mevcut yönetim kademelerince üretilmesi yerine bu politikaların kamu, özel sektör ve sivil toplum katılımıyla çok daha geniş bir perspektifle geliştirilip uygulanmasına işaret etmektedir. Mevcut sorunları çözmek yahut hâlihazırdakinden daha iyi bir noktaya ulaşmak anlamında politikaların üretilmesinde yönetim tarafından geliştirilen formül gayet açıktır: Politika üretim ve uygulaması = Kamu sektörü + Özel sektör + Sivil toplum. Kısacası artık masada sadece devletin resmi, atanmış bürokratları ve onlara yön veren siyasetçiler değil, aynı zamanda özel sektörün temsilcileri ile üçüncü sektör olarak da adlandırılan sivil toplum temsilcileri de yer almaktadır. Bu manada mesela kamu ile özel sektör arasında ortaklıklar oluşturmak (*Public Private Partnership-PPP*), her üç sektörden oluşan ağlar (networkler) geliştirmek artık günlük politikaların olağan bir parçası haline gelmektedir. Elbette tüm bunlar neticesinde kaçınılmaz bir biçimde devletin sahip olduğu otorite ve günlük hayatta oynadığı rolün azalması sonucu ortaya çıkmaktadır (Greenwood, Pyper ve Wilson, 2002). Kısacası dar anlamıyla yönetişimin devletten anladığının ‘minimal devlet’ olduğu hatta yönetişimin bazıları tarafından doğrudan böyle tanımlandığı bir sır değildir. Bu açıdan yönetim devlet müdahalesinin boyutlarının yeniden belirlenmesini, kamu hizmetlerinde açığa çıkacak boşluğun ise piyasa veya piyasa benzeri mekanizmalar kullanılarak doldurulmasını talep etmektedir. Kamu

sektörünün büyüklüğü genelde şu üç ölçüt ile tespit edilmektedir: 1) Kamu harcamaları, 2) Kamunun sahip olduğu girişimler ve 3) Kamu çalışanlarının sayısı. Tüm dünyada özellikle 1980’lerle birlikte yapılan kapsamlı kamu reformları sayesinde kamu çalışanlarının sayısı belli bir oranda azalmış, özelleştirmeler neticesinde de kamunun sahip olduğu şirket sayılarında düşüş yaşanmıştır. Fakat kamu harcamalarının Gayrisafi Milli Hâsıla’ya oranı çoğu ülkede değişmemiştir (Coşkun, 2003: 41).

Yönetişimin yönetim kavramından daha kuşatıcı bir kavram olarak kullanıldığı gayet açık gözükmektedir. Yönetişim, bir yandan yönetimle ilgili devleti ve devlete ait resmi kurumları kapsarken diğer taraftan devlet (ve kurumları) dışında yer alan mekanizmaları da içermektedir. Bu mekanizmalar aracılığı ile yönetim içinde yer alan kişi ve organizasyonlar hedefleri yönünde hareket etmekte, sorunlarını gidermekte ve isteklerini yerine getirmektedirler. İşte bu yüzden Kooiman (1993: 2) yönetişimi, sosyal ve politik sistemlerde yer alan katılımcı tüm aktörlerin çabalarının “ortak” bir sonucu olarak ortaya çıkan bir kalıp veya yapı olarak görmektedir. Bu kalıp tek bir aktöre yahut ‘aktörler grubuna’ indirgenemez. Kamusal ya da özel, tek başına hiçbir aktör sosyal ve politik sistemlerde yer alan karmaşık ve dinamik sorunları çözmek için gerekli tüm bilgi ve informasyona sahip değildir. Hiçbir aktör belli bir politika üretme ve uygulama aracının etkin kullanımını sonuna kadar sağlayacak yeterli bilgiye de sahip değildir. Ayrıca hiçbir aktör, sosyal ve politik sistemler içerisinde tek başına ve tek taraflı olarak üstünlük sağlayacak yeterli eylem potansiyeline de sahip değildir. Burada hayati olan nokta şudur: Yönetişim sadece devlete ve onun resmi işleyişine ait eylemlerle sınırlı değildir. Yönetişim topluma öncülük eden, onu kontrol ve idare eden, yöneten sosyal, siyasal ve yönetsel bütün aktörlerin tüm aktivitelerini açıklamak için kullanılmaktadır.

Yönetişim kavramı, yönetimin yansıttığından daha karmaşık ve girift ilişkilerin dünyasını yansıtmaktadır. Karışıklık ve girift ilişkilerin varlığı mutlaka sorunu çıkması anlamına gelmemektedir. Yönetişim “karşılıklı olarak birbirine bağımlı ve girift ilişkiler içinde yer alan bağımsız aktörlerin kendiliğinden örgütlenmesi” anlamına gelmektedir. Fakat bu ‘öz-örgütlenme’, sürekli diyalog içinde olmayı ve kaynakların paylaşarak ortak kullanılmasına yaslanmaktadır. Sosyal ve politik bir sistem içinde yer alan tüm tarafların hepsine yarar sağlayacak ortak projelerin geliştirilebilmesi, ortaya çıkan çelişki ve açmazların üstesinden gelinmesi için diyalog ve paylaşım bir zorunluluktur. İşte tam da bu yüzden yönetim tarihsel bir açmazı aşmak için çok önemli bir potansiyel taşımaktadır. Bu açmazın bir tarafında piyasa anlayışı yer almaktadır. Malum, piyasa birbirinden farklı ve birbirinden yalıtılmış unsurların kendi rasyonel çıkarları doğrultusunda kâr peşinde koşmalarına dayanmaktadır ve mal ve hizmetlerle paranın mübadelesine dayanan bir ‘görünmez el’ tarafından idare edilmektedir. Açmazın diğer tarafında devlet yer almaktadır. Devletin etkisi, tepeden inme bir şekilde tek taraflı olarak belirlenen ve çok önemli olarak addedilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için uğraşan ‘merkezi planlamanın’ nereye ineceğini belirlediği (‘kadife eldiven’ içinde saklı) ‘demir yumruğa’ dayanmaktadır. İşte, bu çerçevede yönetim gittikçe kompleks ve küresel hale gelen dünyamızda, piyasa ile devlet arasındaki bu tarihsel açmazın üstesinden gelebilme ihtimali olan yeni bir sorun çözme yaklaşımı olarak görülmektedir (Jessop, 2001).

Yönetişimin ortaya çıkışı ile ilgili açıklamaların pek çoğu yönetim ile liberal demokratik söylemlerin, piyasa merkezli toplumsal yapılanma çabalarının ve uluslararası sermayenin etkisini vurgulamaktadırlar (Gündoğan, 2010: 18). Bu noktada özellikle yönetim ile “Yeni Kamu İşletmeciliği” arasındaki karşılıklı etkileşimden

bahsedilebilir. Zaten teorik içeriğine bakılırsa Yeni Kamu İşletmeciliği, ekonomik açıdan Kamu Tercih Teorisinden politik açıdan Yeni Sağ İdeoloji’den ve “İşletmecilik” (*Managerialism*) akımından türetilmiş görüşlerin bir bileşimi olduğu görülecektir. Özü itibarıyla Yeni Kamu İşletmeciliği, kamu hizmetlerinin sunumunda mevcut yapıların yeniden düzenlenmesini, *çeşitli özel sektör işletme tekniklerinin kamu sektöründe uygulanmasını*, ‘piyasa-benzeri’ yahut ‘yarı-piyasa’ türünden mekanizmalar yoluyla bir zamanlar kamusal olarak görülen hizmetlerin devlet dışı (özel ve / veya gönüllü) aktörler tarafından da sunulmasını savunmaktadır. Böylelikle devletin satın alan / hizmetten yararlanan rolü ile pek çok hizmetin üreticisi olma rolü birbirinden ayrıştırılmaktadır. Buradan, ‘her şeyi yapan’ değil ‘başkalarını yapılabilir kılan devlet’ (*enabling state*) fikrine ulaşılmaktadır. Bu yaklaşımda geminin ‘dümeninde olmak’ devletin esas görevi olarak öne çıkarken, diğer kurumların ‘kürek çeken’ (yahut diğer bir deyişle ‘saglayıcı’) konumda olmaları tercih edilmektedir. Kamusal mal ve hizmetlerin doğrudan üretilmesi ile bu mal ve hizmetlerin sunumunun birbirinden ayrıştırılması (İngilizcesi ile *production* ve *providing* arasındaki ayırım) kaynak dağılımında piyasa mekanizmalarının üstünlüğünü yeniden tesis etme anlamına gelmektedir. Zamanla özellikle Hollanda, İngiltere, Danimarka gibi AB ülkelerinde Yeni Kamu İşletmeciliği akımının yönetime doğru evrildiği görülmektedir. Yeni Kamu İşletmeciliği doğrultusunda yapılan reformlar güven kaybı, parçalanmışlık, devletin etkisizleşmesi gibi istenmeyen sonuçlar doğurmuştur. Kamu hizmetlerinin tamamen piyasalaşmasının olumsuz etkilerini önlemek üzere yönetim modeli gündeme getirilmiştir (Gündoğan, 2010: 18). Buradan da anlaşılacağı üzere “Yönetişim, genellikle sanıldığı gibi ‘demokratik idealler’ nedeniyle değil, bir yönetilemezliği yönetebilmek ihtiyacıyla or-

“Yönetimden yönetime doğru yaşanan dönüşüm esas itibarıyla devletin yeni rolü ile ilgili yaşanan değişimi de çok güzel bir biçimde yansıtmaktadır. Yönetişimin ortaya çıkması devletin işleyişi, kapasitesi ve sınırları ile ilgili sahip olduğumuz klasik anlayışlar için gerçek manada bir meydan okuma içermektedir.”



“Neticede devlet kendi sınırları içerisinde dahi artık tek başına ve rakipsiz değildir. Uluslararası, ulusötesi ve AB gibi ulusüstü pek çok kurum tarafından ulus devlete ‘meydan okunmaktadır’. 1950’lerden bu yana devletlerin siyasi otorite üzerindeki tekelleri zayıflamıştır. Bunda teknolojik gelişmelerle artan karşılıklı bağımlılıkların getirdiği dışsallıkların, klasik ulus devlet yapılanmasıyla karşılanamaz olması da önemli bir rol oynamıştır.”

taya çıkan bir yöntemdir.” Büyüyen, karmaşıklaşan yapıların işlerliğini sağlamaya çalışan, bunu başarabilmek için de ilgili tüm tarafları yönetim sürecine katan bir yöntemdir (Uçkan, 2010: 109).

Neticede devlet kendi sınırları içerisinde dahi artık tek başına ve rakipsiz değildir. Uluslararası, ulusötesi ve AB gibi ulusüstü pek çok kurum tarafından ulus devlete ‘meydan okunmaktadır’.1950’lerden bu yana devletlerin siyasi otorite -hukuki olarak bağlayıcılığı olan kararlar alabilme kapasitesi- üzerindeki tekelleri zayıflamıştır. Bunda teknolojik gelişmelerle artan karşılıklı bağımlılıkların getirdiği dışsallıkların, klasik ulus devlet yapılanmasıyla karşılanamaz olması da önemli bir rol oynamıştır. Bu yönüyle çok düzlemli yönetim kavramı tanıdık ve bildik devlet mefhumlarıyla, özellikle de yurttaşlık ile milliyetin birbiriyle örtüştüğü yani tek bir devlet içinde tek bir milletin var olduğu siyasal bir mevcudiyet olan ulus-devlet mefhumu ile (Carmichael, 2002: 23) uyum göstermemektedir.

Değişen Ekonomi

Peki, ekonomide neler yaşanmıştır da bunlar yönetim kavramı, devletin anlamı ve işleyişi vs. gibi konular üzerinde etkili olmuştur? Yaşananları 70’li yılların başlarına kadar geri götürmek olası gözükmemektedir. Bu yıllarla birlikte sermayenin küresel ölçekte yeniden örgütlenmesinden ve kendisini yeniden üretmeye başlamasından bahsedilebilir. Şu bir gerçektir ki sermayede yaşanan bu olağandışı gelişmeler sosyal bilimlerin farklı disiplinlerince incelenip örneğin ‘post - fordizm’, ‘ekonomik yeniden yapılanma’ ve ‘küreselleşme’ gibi farklı isimlerle de adlandırılmışlardır. Ulaşım ve iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerlemelerin gücünü arkasına alan

sermaye, dünya çapında, yani küre ölçeğinde iş görme ve örgütlenmeye başlamıştır. Sermayenin coğrafi olarak yeni bir ölçek içerisine dâhil olması ya da diğer bir deyişle ölçeğini genişletmesi kapitalist ilişki ve düzenin tamamıyla değişmesine yol açmıştır. Bunun neredeyse kaçınılmaz sonucu olarak, sermayenin eski oyun bahçesi, klasik ekonomi politikalarının tasarlandığı ve uygulandığı coğrafi birim olarak ‘devlet’in yanında artık başka güçler de boy göstermeye ve onu neredeyse ikame etmeye başlamışlardır. Özellikle, devletin ‘üstünde’ yer alan Avrupa Birliği (AB), OECD, BM ve IMF gibi ulusüstü kuruluşlar, devletin ‘altında’ yer alan bölgesel ve yerel yönetimler gibi ulusaltı kurumlar, devletin otoritesini paylaşmaya ve çeşitli politikaların üretimine ve uygulanmasına ortak olmaya başlamışlardır. Gelişmeler neticesinde devlet yeniden yapılanmaya maruz kalmıştır. Bu yeniden yapılanmanın bazen ‘devletin içinin boşaltılması’ (*hollowing out of the state*) olarak adlandırıldığı da olmaktadır (Okçu, Gül ve Dulupçu, 2005). Devletin sınırları giderek silikleşmiş, bu sınırlar içerisinde kalan unsurların merkezden yönetimi gittikçe zorlaşmaya başlamıştır. Bu nedenledir ki hükümetler ekonomik kalkınma misyonlarını yeniden organize etmiş ve yapılandırmışlardır. Bu noktada kamu, özel ve sivil sektörün işbirliği yapması, ekonomik kaynakların ortak kullanılması, izlenecek politikaların beraberce belirlenip uygulanması, kısacası yönetim olgusu gündeme gelmiştir.

Günümüzde sermayenin küresel ölçekte hareket eder hale gelmesinin yanında ekonomik açıdan çok önemli ve ilkiyle doğrudan alakalı bir nokta daha bulunmaktadır. Küresel finans kapitalizminde bilgi, ekonominin en önemli üretim faktörü haline gelmiştir. Nitelikli bilgiye

ve onun yarattığı katma değere dayanan yeni ekonomide, bilgi ve iletişim sektörünün yönlendirmesiyle ortaya bir 'ağ (network) ekonomisi' çıkmıştır. Bir önceki yüzyılın iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkan ve küresel finans ağlarının birbirine entegre olduğu 'ağ ekonomileri', eskinin tüm pazar dinamiklerini, rekabet ve ulusal büyüme stratejilerini altüst etmiştir. Bilgi işlem teknolojilerine yatırım yapmak, böylelikle teknolojik gelişmelerden pay almak ulusal büyüme dinamiklerinin en önemlilerinden biri haline gelmiştir. Bilgi ve işlem teknolojilerinin etkin olduğu 'ağ ekonomilerindeki' bu 'ağ (network) etkisi' sadece ekonomiyle sınırlı kalmamış, sosyal ve idari mekanizmaları da içerir hale gelmiştir. Sembolik olarak anlatmak gerekirse, âdetâ tamamı birbirine bağlı düğümlerden oluşan bir ağ yapısı şeklindeki ekonomi hem sosyal organizmanın hem de idari paradigmanın dönüşümünü tetiklemiştir. Sonuçta ekonomideki değişimin de etkisiyle merkezî yönetimin yerini, dağıtık, gayrimerkezi, dikey değil daha çok yatay koordinasyona dayalı bir yönetim anlayışı, yani yönetim, almıştır. Çünkü çok açıktır ki, ağ yapısına sahip ekonomik ve sosyal ilişkiler, ancak ağ yapısını yönetebilecek bir sistemle yönetilebilir. İşte yönetim bu sistemin adıdır. Küreselleşmenin artan hızının ve ekonomilerin küresel ölçekte birbirleriyle etkileşim içerisinde olma zorunluluğunun yönetim boyutunda ulus - devlet krizine yol açtığı görülmektedir. Bir önceki bölümde özet şeklinde de olsa anlatmaya çalıştığımız gibi "Yönetebilmek artık ancak bilgiyi ve iktidarı paylaşarak mümkün olmaktadır." (Uçkan, 2010: 111-113).

YÖNETİŞİMİN SOMUT ÖRNEĞİ: AVRUPA BİRLİĞİ

Şimdiye kadar ifade etmeye çalıştıklarımızın aslında hem AB'nin tarihsel gelişimi hem de temel kurumsal



nitelikleriyle büyük oranda örtüştüğü herhalde hemen fark edilecektir. Yönetimden yönetişime doğru yaşanan değişim dünya genelinde bir fenomen olarak ortaya çıkmıştır ve Avrupa Birliği de bu gelişmelerin dışında kalmamıştır. Hatta bazı yazarlar AB'yi yönetim sisteminin en iyi örneklerinden biri olarak görme eğilimindedirler.

Avrupa Birliği'nin 2. Dünya Savaşı'nın ardından günümüze değin süren ve hâlâ da devam eden birlik olma ve bütünleşme süreci, üye (ve hatta aday) devletlerin ulusal sınırlarını bulanık hale getirmiştir. Yaşanan değişimden elbette ülkelerin siyasal sistemleri de etkilenmiştir. AB kurumları, başlangıçta çok etkin konumda değilken süreç içerisinde tüm üye ülkeler üzerinde yaptırım gücüne sahip ortak politikaların oluşturulması yetkisini kazanmışlardır. Bu yüzden Avrupa Birliği'ni oluşturan üye (ve sıralarını beklemekte olan aday) ülkelerde ister devlet adına ister özel sektör adına politika yapmakta

"Bir önceki yüzyılın iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkan ve küresel finans ağlarının birbirine entegre olduğu 'ağ ekonomileri', eskinin tüm pazar dinamiklerini, rekabet ve ulusal büyüme stratejilerini altüst etmiştir. Bilgi işlem teknolojilerine yatırım yapmak, böylelikle teknolojik gelişmelerden pay almak ulusal büyüme dinamiklerinin en önemlilerinden biri haline gelmiştir."



olan birimlerin dikkate alması gereken alan genişlemiş, ülke içerisinde politika kararlarının alınmasında artık AB'nin ne dediğinin dikkate alınması gerekir olmuştur. Zaman zaman 'Avrupalılaştırma' (*Europeanisation*) olarak da adlandırılan bu süreç yönetimden yönetişime geçilmesini zorunlu kılmaktadır çünkü bir yandan Avrupa Birliği kurumları gittikçe daha fazla yetki toplayarak güçlenmekte, diğer taraftan da AB'nin kural, ilke ve prensipleri üye ve aday ülkeler tarafından daha fazla kendi ülkelerine uyarlanmaktadır (Smith, 2004: 741).

"Kurumsal yönetişimin yalnızca yatırımcı güvenini değil, ekonomik etkinliği ve büyümeyi de arttıran önemli bir unsur olduğu ileri sürülmektedir. Çünkü kurumsal yönetim, katılımcılık sayesinde güvenin artırılması çabası yanında, aynı zamanda, şirketin hedeflerinin konulduğu ve bu hedeflere ulaşmanın ve performans izlemenin araçlarının ne olduğunun belirlendiği bir yapıyı da tesis etmektedir."

artık devlet tarafından tek başına tatmin edici bir şekilde çözülememesi, ulus devletin işlevsel kapasitesinin sorgulanmasına sebep olmaktadır. Toprağa dayalı sınırların yerini işlevsel (fonksiyonel) sınırlar almaktadır: Artık coğrafya kitaplarında yer alan sınırlar gerçek hayatta karşılığını yitirmiş, birbirine yardımcı olan ve bir fonksiyonu icra eden birliktelikler yeni sınırları oluşturur hale gelmiştir. Toplumların ulusal sınırların ötesinde yer alan diğer toplumlarla yaşadığı etkileşim, ülkedeki siyaset alanının sınırlarının artık işlevsel olarak tanımlanıp inşa edilmesine ve böylelikle yeni ve işlevsel sınırların çizilmesine yol açmıştır (Kohler-Koch 1998'den aktaran Knodt, 2004).

Oldukça karmaşık ve bütünsel, farklı şekillerde birbirleriyle ilintili politik mücadele alanları, AB'nin politika üretim mekanizmasının önemli ve bir o kadar da gerçekçi fotoğrafını sunmaktadır. AB'nin ortaya çıkışı ve giderek genişlemesi ile politikaların belirlendiği müzakere süreçlerinin yer aldığı alanlar giderek çeşitlenmiştir. Yani bir başka şekilde söylemek gerekirse, politikaların tasarım ve uygulanması için mevcut olan siyasi alanlar bundan böyle farklı düzlemlerde kendini göstermektedirler. Örneğin AB'nin kurumsal yapısı bir

AB bütünselmesi ilerledikçe ulusal sınırları bulanıklaştıran ve bir tür 'trans - nasyonalizasyon' (ulusötesileşme) yaşanmaktadır. Uluslararası ilişkilerin geliştiği nokta şunu açıkça ortaya koymaktadır ki; modern ulus devletin yükselişi ile ortaya çıkan ve ulusal siyasetle uluslararası siyaset arasında bir çizgi çeken 'toprağa dayalı sınırlar' artık muhafaza edilememektedir. Sonuçta 'dış'[işleri] ile 'iç'[işleri] arasındaki ayırım ortadan kaybolmaktadır. Küresel çapta ortaya çıkan ekonomik, ticari, kültürel, etnik ve kimliksel sorunların

mücadele alanını oluşturmaktadır. Bu alan; ulusötesi seviyede yer alan devletler, AB kurumları, farklı ülkelerin farklı sektörleri gibi birbirinden çok değişik aktörleri içeren bir seviyeyi oluşturmaktadır. Geleneksel *ulusal siyasi mücadele alanı* ise ulusötesi aktörlerin doğrudan müdahil olabildikleri bir düzlem haline gelmektedir. *Ulusaltı* ise bir başka düzlemi oluşturmaktadır. Burada ulusal nitelikteki bölgeler, yerel yönetimler ve sektörler yer almaktadır. İşte Avrupa Birliğinin içinde hareket ettiği yönetim sisteminin temel karakteristiği, politikaların formüle edilmesinde ve gerekli kararların alınmasında yukarıda saydığımız tüm aktörlerin 'hijerarşik olmayan' bir yapıda birbirleriyle irtibat halinde olmalarına dayanmaktadır (Kaiser, 2001: 13-14). Burada 'hijerarşik olmayan' ile örneğin ulusaltı seviyede yer alan bir bölgenin ulusal seviyede yer alan kendi hükümetini 'by - pass' ederek ulusüstü seviyedeki aktörlerle doğrudan etkileşim içerisinde olmasını ve onlarla işbirliğine gidebilmesini anlatıyoruz.

Şu bir gerçektir ki, Avrupa kıtasında 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren sayıları gittikçe artan pek çok devlet için 'Avrupa Topluluğu' diye adlandırılan bir olgu bulunmaktadır. Dahası bu olgu, önceleri çok dar bir alanda,

sonraları neredeyse günlük hayatın bütünü kapsayacak bir şekilde kendini göstermekte ve bir değişim kaynağı olarak etkili olmaktadır. Bugün Avrupa'daki devletler için herhangi bir konuda uygulanması düşünülen politika ile alakalı kararlar alınmadan önce birincil referans noktası, diğer uluslararası / bölgesel örgütler yerine, doğrudan Avrupa Birliğidir. Üye ve aday ülkelerde, başkent Brüksel tarafından doğrudan etkilenen ve çerçevesi belirlenen politika alanları giderek artmaktadır. Topluluk yasaları 5000'in üzerinde tüzük ve yönetmeliği kapsamaktadır. Tarım ve çevre gibi alanlarda AB'ye üye devletlerin uygulamakta olduğu mevcut politikaların yüzde 80'inden fazlası AB düzeyinde yapılmış politikalardan oluşmaktadır. Açıkçası devletlerin her şeyi tek başlarına idare ettikleri bir 'yönetim sisteminden' yukarıda ifade ettiğimiz şekilde, izleyecekleri pek çok politikanın AB ve kendi alt kademelerinde yer alan bölgeler ve yerel yönetimlerin katılımıyla belirlendiği 'yönetim sistemi'ne geçiş, 'Avrupa Bütünleşmesi' ve 'bölgeselleşme / yerelleşme' olarak adlandırılan iki tarihsel süreç sayesinde olmuştur. Eskiden yönetim dediğimiz olgu bundan böyle yönetim adı ve teorik çerçevesi altında, birbirinden farklı coğrafi mekânın ve çok sayıda aktörün etkisini dikkate alarak analiz edilmektedir (Okçu vd., 2009). Eskiden, günlük hayatımızda kullanageldiğimiz bildik 'yönetim' anlayışı içerisinde, geleneksel olarak kamu politikalarının oluşturulduğu tek bir düzlemden bahsetmek olanaklıdır: Merkezi hükümet kurum ve kuruluşları içerisinde yer alan (asker ve sivil) idari bürokrasi ile seçilmişlerden oluşan siyasi bürokrasinin bir arada hareket ettiği ulusal seviye. Bu seviyede her ne kadar seçilmişlerin, baskı gruplarının veya medyanın sınırlı etkisinden bahsedilse de kamu görevlileri süreç üzerinde esas rolü oynamaktadır. Örneğin seçilmişlerin politika oluşturmalarının beklendiği çok özel alanlardan biri olan Meclis komisyonlarında bile asker ve sivil bürokrasiye bağımlılık kendini göstermektedir (Çevik, 2003:157). Güçlü 'idari vesayet' bir yandan devlet geleneğinin en temel vurgusu olan 'devlet bütünlüğü' için sigorta oluştururken diğer yandan, yerelde oluşturulacak kamu politikalarının sadece ulusal

düzeyde üretilenlerin yereldeki 'yansımaları' olmalarını temin etmekte ve ulusal düzeyin tekeline sağlamlaştırmaktadır.

Oysa İkinci Dünya Savaşı'nın ardından altı devletle başlayan ve bugün yirmi yedi devletle devam eden 'Avrupa bütünleşmesi', neredeyse her konuda izlenecek politikaların tasarım ve uygulamasında yetkiyi ulusal seviyeden Avrupa seviyesindeki kurumlara taşımıştır. Bununla beraber eş zamanlı olarak, en yoğun nüfuslu olanları da dâhil olmak üzere, çeşitli Avrupa ülkelerinde yaşanan 'yerelleşme / bölgeselleşme', siyasi otoriteyi ulusal düzeyden devletin ulusaltı seviyelerine kaydırmıştır. Çift taraflı etkisiyle Avrupa bütünleşmesi ve yerelleşme / bölgeselleşmeyi bir arada düşündüğümüzde, aslında yönetim kavramı ile incelenmeye çalışılan şeyin, hem AB'nin nasıl karar aldığı hem de AB etkisi ile ulusaltı seviyenin ortaya koymuş olduğu eylem ve hareketler olduğu söylenebilir (A. Smith, 1997: 711). AB sürecinin gelmiş olduğu noktada, ulusaltı ile ulusüstünün bu kadar güç kazanmış olması, eskiden devlete ait iktidarın / gücün şimdi çeşitli farklı tabakalara yayılması, hem AB'nin hem de yerel / bölgesel olanın ulusal devletlerin yerine geçtiği anlamına gelmemektedir. Fakat yine de hiçbir şey eskisi gibi değildir.

Öyleyse son gelişmeler ışığında Avrupa Birliği, kendi kurumları arasındaki ilişkileri, bu kurumların AB vatandaşlarıyla, özel sektörüyle ve üçüncü ülkelerle kurdukları irtibatı, kısacası kendi yönetim sistemini nasıl kurgulamakta ve bu sistemin ilkeleri olarak neleri kabul etmektedir? Avrupa Birliği, 2001 tarihi itibarıyla kendi yönetim tanımını inşa etmiştir. Avrupa Birliği'nin yönetim sisteminden ne anladığını gösteren en önemli belge niteliğindeki "Avrupa Yönetimi: Beyaz Kitap" (*European Governance: A White Paper*) isimli çalışma dört ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde Avrupa'daki yönetim sisteminin neden bir reforma ihtiyaç duyduğu sorusunun yanıtı verilmeye çalışılmaktadır. İkinci bölümde 'iyi yönetim' ilkeleri ele alınmaktadır. İzleyen ana bölüm 'değişim önerileri'ne ayrılmıştır. Avrupa haklarının yönetime daha iyi katılması, daha iyi politikaların ortaya çıkarılması ve halka sunulması,



“Avrupa Birliği, emir - komutaya dayalı, tepeden inme hiyerarşik ilişkiler yerine, sistemin diğer aktörleriyle anlaşmaya ve uzlaşmaya çalışan bir devlet anlayışına doğru bir yönelim içerisindedir. Elbette tek tek ağaçların resmini veren yönetim, ancak ‘gelişmiş finans kapitalizmi’ adlı orman dikkate alındığında daha anlamlı gelmektedir.”

AB'nin küresel yönetime katkısının artırılması ve yeniden odaklanılan politika ve kurumlar bu ana bölümün alt başlıklarını oluşturmaktadır. *Beyaz Kitap*'ın son bölümü, AB yönetimi ile Avrupa'nın geleceği arasındaki ilişkinin irdelenmesine ayrılmıştır. Kitapta iyi bir yönetimin ilkeleri de açıkça belirtilmiştir. Buna göre iyi yönetimin temelini beş ilke oluşturmaktadır: Açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve (ekonomik ve sosyal) uyum (*Beyaz Kitap*, s. 10). Kitabı hazırlayan Avrupa Komisyonu her bir ilkeyi daha demokratik bir yönetimin tesis edilmesi açısından birbirinden önemli görmektedir. Açıklıktan kast edilen tüm kurumların daha açık bir tarzda işleridir. Ayrıca kurumların kullandıkları dilin genel kamuoyu tarafından anlaşılabilir bir dil olmasının, bu kurumlara güveni arttıracakı düşünölmektedir. İkinci olarak, uygulanacak politikaların hazırlıklarının yapılması aşamasından uygulanmasına kadar geçen tüm süreçlerin geniş bir halk katılımına açılması, AB politikalarının kalite ve etkinliğini belirleyecek bir unsur olarak görölmektedir. Hesap verebilirlik ilkesi gereğince yasama ve yürütme süreçlerindeki rollerin açık hale getirilmeleri gerekmektedir. Her bir AB

kurumunun AB sistemi içerisinde ne yaptığının netleştirilmesi istenmektedir. Etkinlik ise politikaların etkin ve zamanında sunulması anlamına gelmektedir. Son olarak hazırlanan politikalar ile bunların gerçekleştirilmesine yönelik eylemlerin birbiriyle uyumlu ve kolay anlaşılır olması gerekmektedir (Okçu, 2007: 303-304).

Göröldüğü gibi, Avrupa Birliği geleneksel ‘yönetim’ kavramını terk ederek daha kuşatıcı olduğunu düşündüğü ‘yönetim’ kavramına geçmiş ve AB'nin yönetsel sistemi için bu anlayışı resmi dokümanlarında sahiplenmiştir. Bu anlayışta vatandaşların politikalara katılmasının temin edilmesi ilk bakışta dikkatleri çeken bir unsur olarak gözökmektedir. Geleneksel yönetim anlayışından bakıldığında bunun aslında yeni bir durum olmadığı ifade edilebilir. Çünkü ‘yönetime katılım’ veya ‘katılımcı yönetim’ benzeri konular geleneksel yönetim yaklaşımı içerisinde de önemli bir yekûn tutan konular olagelmışlerdir. Fakat geleneksel yönetim anlayışında katılım konusu, bir taraftan özellikle lider ya da yöneticilerin ‘karar alma’ ile ilgili tutumlarına vurgu yapılarak ele alınırken, diğer taraftan endüstriyel işletmelerde işgörenlerin kararlara katılımına indirgenmiştir. Yönetim yaklaşımı ve bunu bir işleyiş ilkesi olarak kabul eden AB’de ise katılım, postmodern dönemin getirdiği iletişim ve bilgi teknolojilerinin de devreye sokulmasıyla, a) katılımcı *kitle* olarak ve b) politika tasarım ve uygulama süreçlerinin tamamının katılıma açılmasıyla bir önceki anlayıştan farklılaşmaktadır. Elbette vatandaşların gerçekte ne kadarının politika üretim süreçlerine katıldığı ve bu süreçleri etkilediği, yani diğer bir deyişle yönetimin sahiplendiği anlayışın gerçekte hayatta ne kadar etkin olduğu yapılacak yoğun çalışmalarla ciddi manada sorgulanmaya muhtaç gözökmektedir.

Buraya kadar anlattıklarımızı özetleyerek söylememiz gerekirse; özellikle 1970’lerden sonra iletişim ve ulaş-



tırma alanlarında hızına ulaşamayan teknolojik yenilikler hem bilgi ve iletişim teknolojileri temelinde yükselen 'ağ ekonomileri'nin ortaya çıkmasına hem de sermayenin küresel ölçekte hareket edebilmesine olanak sağlamış, böylelikle önce teknoloji ve ekonomiden başlayan değişim sosyal ve idari boyutları da etkiler hale gelmiş, sonuçta eski ulusal sınırların anlamını giderek yitirdiği, toplumların karşılıklı etkileşim ve işbirliğine mahkûm olduğu, devlet olarak adlandırılan mekanizmanın yaşanan dönüşümlere cevap vermede yetersiz kaldığı için özel ve sivil olmak üzere diğer sektörlerin de izlenecek politikaların oluşturulup uygulandığı süreçlere katıldığı ve bizim yönetim olarak adlandırdığımız bir sistem ortaya çıkmıştır. Devlette, ekonomide ve politika tasarımı ve uygulanmasında yaşanan değişimlerin en güzel sembolü olarak Avrupa Birliği'ni göstermek olanaklıdır. Zaten, Birlik de resmi dokümanlarına varıncaya kadar yönetim sistemini sahiplenmiş hatta temel ilkelerini ortaya koymuştur. OECD, Dünya Bankası gibi diğer uluslararası kurumlar da benzer şekilde yönetimi sahiplenmektedirler.

KURUMSAL YÖNETİŞİM: YÖNETİŞİMİN ÖZEL SEKTÖR YÜZÜ

Yine şimdiye kadar aktardıklarımızdan, yönetim kavramının kendine kamu sektöründe olduğundan daha çok özel sektörde yer bulan bir anlayış olduğu açıkça gözükmektedir. Yönetişimin buradaki karşılığı 'kurumsal yönetim' yahut 'şirket yönetimi'dir (*Corporate Governance*). İngilizcedeki 'corporate governance' kavramının dilimize 'kurumsal yönetim' şeklinde çevrildiği de olmaktadır. Örneğin Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği (TKYD) ve Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) kurumsal yönetim ifadesini tercih etmektedirler. Ancak kurumsal yönetim ifadesi kavramı karşılama yetersiz görünmektedir (Saklı, 2010: 374). Çünkü ilk başta yönetim ifadesi bu metinde anlatmaya çalıştığımız üzere karşılıklı yönetime vurgu yapmamaktadır. Zaten kurumsal yönetim literatürünün aslında özü itibarıyla 'kendi menfaatini gözetken yönetici karşısında zayıf ve dağıntık bir biçimde kalan hissedarlar' sorununa odaklandığı da

ileri sürülmektedir. Temel amaç, işletme sahipliğinin ve yönetimin denetim altına alınması ve (özellikle azınlık) hissedarların haklarının önde tutulmasıdır (Berglöf ve von Thadden, 2000: 277; aktaran Saklı, 2010: 374).

Kamu kesimindekine benzer şekilde, şirket yönetişimi felsefesi, kötü veya yetersiz yönetimin önüne geçmeyi hedeflemektedir. Örneğin, ülkemizde Sermaye Piyasası Kurulunun belirlemiş olduğu kurumsal ilkeler arasında, finansal krizler ve şirket skandallarının arkasındaki önemli nedenlerden birinin kötü yönetim olduğu anlatılmakta ve *iyi kurumsal yönetim* kavramının önemi üzerinde durulmaktadır. Ayrıca yine aynı metinde, uluslararası alanda bu konuya büyük önem verilmeye başlandığı ve yatırım kararlarında finansal performans kadar önemli bulunan kurumsal yönetimin kalitesinin gözetildiği dile getirilmektedir (SPK, 2003: 1).

Salt yönetim kavramı gibi farklı tanımlamalara sahip olan kurumsal yönetim kavramı OECD tarafından çok genel bir şekilde 'bir kurumun / örgütün yönetildiği ve denetlendiği prosedürler ve süreçler' olarak tanımlanmaktadır. Aynı zamanda kurumsal yönetim yapısının, yönetim kurulu, yöneticiler, hissedarlar ve diğer paydaşlar (*stakeholders*) gibi örgütteki farklı katılımcılar arasında hakları ve sorumlulukları belirlediği ve karar alma için gerekli kural ve prosedürleri koyduğu belirtilmektedir (OECD, 2011). Kurumsal yönetişimin bu tanımlama ve özelliklerden anlaşılacağı üzere kurumsal yönetime, şirket veya işletmenin yönetiminden etkilenebilecek hemen her kesimi hak ve sorumlulukları belirlenerek dâhil etme söz konusu olmaktadır. Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği (TKYD) ve Deloitte firması tarafından yapılan bir çalışmada (TKYD - Deloitte, 2006: 4-5) kurumsal yönetişimin *adillik, sorumluluk, saydamlık* ve *hesap verebilirlik* olmak üzere genel kabul görmüş dört temel ilkesinin olduğu belirtilmektedir.

Kurumsal yönetişimin yalnızca yatırımcı güvenini değil, ekonomik etkinliği ve büyümeyi de arttıran önemli bir unsur olduğu ileri sürülmektedir. Çünkü kurumsal yönetim, katılımçılık sayesinde güvenin arttırılma-



sı çabası yanında, aynı zamanda, şirketin hedeflerinin konulduğu ve bu hedeflere ulaşmanın ve performans izlemenin araçlarının ne olduğunun belirlendiği bir yapıyı da tesis etmektedir. Bu nedenle iyi bir kurumsal yönetim sistemi, şirket yönetimlerine şirketin menfaatlerini, paydaşların tutum ve davranışlarını takip etmelerini sağlayacak uygun güdüleri temin etmek ve böylelikle etkin izlemeyi sağlamak zorundadır. Kişisel bir şirkette veya bütün olarak ülke ekonomisinde etkili bir kurumsal yönetim sistemi, düzgün işleyen bir piyasa ekonomisi için gerekli olan güveni sağlamaya yardımcı olmaktadır. Malum olduğu üzere çağımızda 'güven', ekonomilerin ve özel şirketlerin performans ve yönünü belirleyen en önemli unsur haline gelmiştir. İyi yönetimi ve güveni tesis etmiş bir ekonomide sermaye maliyetleri daha düşük olmakta, firmalar kaynakları daha verimli kullanmaya teşvik edilmekte, böylece büyüme de desteklenmiş olmaktadır (OECD, 2004: 11). İyi bir kurumsal yönetim için OECD'nin belirlediği ilkeleri şu başlıklar altında toplamak mümkündür:

1) *Etkili bir kurumsal yönetim çerçevesi için gereklilikler*: Saydam ve etkin piyasaların teşvik edilmesi; yasalara uygunluk; düzenleme, yürütme ve denetim erkleri arasında sorumluluk dağılımının açıkça yapılması.

2) *Hissedarların haklarının korunması*: Sahiplik haklarının kaydı ve devri; şirketle ilgili düzenli ve zamanında bilgi verilmesi; genel kurul toplantılarına katılım ve oy kullanma; seçme ve kâr payı alma bu ilke altında sayılmaktadır.

3) *Hissedarlara eşit davranılması*: Yabancı ve küçük hisse sahipleri de dâhil olmak üzere, bütün hissedarlar haklarının ihlalleri için etkili telafi fırsatına sahip olmalıdırlar.

4) *Paydaşların rolleri*: Paydaşların kanun veya karşılıklı anlaşmalarca tesis edilmiş haklarının tanınması; bir yandan sağlıklı girişimler başlatılırken diğer taraftan paydaşlar ve şirketler arasında işbirliğinin sağlanması bu başlık altında toplanmıştır.

5) *Bilgilendirme ve şeffaflık*: Şirketle ilgili mali durum, performans, mülkiyet ve şirket yönetimi konuları dâhil olmak üzere bütün meselelerde zamanında ve doğru bir şekilde bilgilendirme yapılmalıdır.

6) *Yönetim kurulunun sorumluluğu*: Şirketin stratejik yönlendirilmesi, yönetimle ilgili tüm işlerin işin gerçek sahibi konumunda olana yönetim kurulu tarafından etkili bir şekilde izlenmesi ve yönetim kurulunun şirkete ve hissedarlara hesap verilebilirliğinin sağlanması (OECD, 2004: 18-25; ayrıca bkz. Saklı, 2010: 384-385).

Elbette OECD'nin (2004: 13) de kabul ettiği gibi kurumsal yönetimin yukarıda sıralanan bu ilkeleri doğaları gereği evrimsel bir nitelik taşımaktadırlar ve koşullardaki önemli değişimlerin ışığında yeniden gözden geçirilmek zorundadırlar. Değişen dünyada rekabetçi kalabilmek için, şirketler kurumsal yönetim uygulamalarını yenilemeli ve yeni durumlara adapte etmelidirler. Böylece yeni talepleri karşılayabilir ve yeni fırsatları değerlendirebilir hale gelmektedirler. Bu son söylediklerimiz açısından 2008'de ABD'de başlayan ar-

dından tüm dünyaya yayılan küresel ekonomik kriz iyi bir örnek olarak gösterilebilir. Çünkü gayet doğaldır ki 2000'lerin hemen başında dünya ekonomisi ve ticaretinin hiç görülmemiş derecede iyi olduğu küresel ekonomik konjonktürde belirlenen ilkeler, ortaya çıkan yeni durumun taleplerini tam karşılamayabilmektedir.

Vurgulanması gereken önemli bir nokta da kurumsal yönetişimin gelişiminde farklı yaklaşımların mevcudiyetidir. Bu çerçevede piyasanın kontrolüne dayalı 'Anglo - Amerikan Yaklaşımı' ile büyük hissedarın kontrolüne dayalı 'Avrupa ve Asya (Avrasya) Yaklaşımı' arasında bir farka gidilmelidir (Kula, 2006: 40; aktaran Saklı, 2010: 379-384). İlk olarak, Anglo - Amerikan yaklaşımında kurumsal yönetişim açısından esas önemli görülenler şirket yöneticileri, yönetim kurulu ve temsilcilerdir. Bu yaklaşım işletmenin iç yapısını ve karar süreçlerini ilgi odağına almaktadır. Diğer taraftan hissedarlara bu yaklaşımda çok büyük önem verilmektedir. Hatta bu yüzden yaklaşıma 'pay sahibi yaklaşımı' da denildiği olmaktadır. Öte taraftan, şirket hisselerinin halk tabanına daha açık olduğu Anglo - Amerikan ülkelerin aksine, Kara Avrupa'sı ile Asya'nın gelişmiş ülkelerinde şirket finansmanları bankalar ve büyük yatırımcılar tarafından sağlanmaktadır. Şirketlere öz sermaye niteliğinde finansman sunan bankaların ve büyük hissedarın işletmeler üzerinde daha fazla etkisi olduğundan dolayı Avrasya yaklaşımında paydaş menfaatleri daha fazla öne çıkmaktadır (Doğan, 2007: 55, 85-86). Avrasya yaklaşımı açıkçası Almanya ve Japonya önderliğinde gelişmektedir. Ortaklık yapısının yoğunlaştığı bu modelde temel sorun azınlık hissedar haklarının çoğunluk hissedara karşı korunması olarak ortaya çıkmaktadır. Görüleceği üzere bu yaklaşım, yöneticiye karşı hissedarın korunmasına odaklanan Anglo - Amerikan yaklaşımına göre farklılık göstermektedir.

GENEL DEĞERLENDİRME

Sonuç olarak ifade etmek gerekirse, yönetişim kavramı değişen dünyayı anlamak için elimize çok önemli bir imkân sağlamaktadır. Her ne kadar günlük sohbet ortamlarında bile yaşadığımız dünyanın ne kadar değiştiğinden bahsetsek de bazen olan biteni anlayıp anlamlandırmakta zorlanıyoruz. "Ol mahiler ki derya içredirler, deryayı bilmezler" deyişindekine benzer şekilde bizler de değişim denizinin her zaman farkında olamıyoruz. Oysa özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren dünya bildiğimiz dünya olmaktan hızla uzaklaşmaktadır. Teknoloji inkâr edilemez bir şekilde yaşanan dönüşümün ana tetikleyicisi konumundadır. Bu satırların yazarının, 70'li yılların ortasında ilköğretimde, masaüstü ahizeli telefonların nasıl kullanılacağına ve telefonda nasıl konuşulması gerektiğine dair uygulamalı dersi alması ile -herkesin günlük hayatındakine benzer şekilde- daha bir nesil bile geçmeden çocuklarının internet ve cep telefonlarını babalarından daha iyi kullanıyor olmaları başka hiçbir açıklamayı gerektirmeyecek kadar açıktır. Teknolojinin ve özellikle iletişim teknolojilerinin nimetlerinden ilk olarak ekonomik çevrelerin ve tabii ki modern kapitalist toplumların en örgütlü sınıfı olan sermayenin yararlanmış olduğu bir gerçektir. Bilgi ve iletişim teknolojileri bir 'tık' kolaylığı içerisinde sermayenin küresel ölçekte dolaşımına olanak sağlamış, ekonomik kaynaklar ve çevreler bir ağ yapısı içerisinde birbirleriyle etkileşir hale gelmiştir. Kısaca küreselleşme olarak adlandırılan bu ekonomik değişim süreci elbette öncelikle -İngilizce tabiriyle- 'tepenin eski kralı' olan ve idari faaliyetlerini 'yönetim' kavramı ile özetleyebileceğimiz devleti etkilemiştir. Bir yandan küresel dönüşümün diğer yandan kendi içerisindeki vatandaşlarının refah taleplerini eskisi gibi karşılamakta zorlanan ulus - devlet zaman içerisinde işbirliği yapmak ve politikaların üretil-

"Bilgi ve iletişim teknolojilerine daha iyi adapte olmuş, küresel ekonomik ağlardan kolaylıkla yararlanabilen, yönetim ile diğer tüm paydaşlar arasında sağlıklı ilişki kurmayı başarmış, işlemlerini açık bir ortamda, şeffaf bir şekilde gerçekleştiren ve gerektiğinde her kesime hesap vermeye hazır bir şirket küresel rekabet ortamında iyi kurumsal yönetişimi sağlamış şirket olarak görülmektedir."



diği masaya yeni sandalyeler ekleyerek özel sektör ile sivil toplumu sürece dâhil etmek, kısacası yönetişime doğru yelken açmak zorunda kalmıştır. Başlangıçta (yazının hemen girişinde yer verdiğimiz yönetim tanımı anımsanırsa) minimal devlet ile Yeni Kamu İşletmeciliğine daha çok vurgu yapan yönetim, ortaya çıkan yeni birtakım sorunların ardından eskisinden daha fazla olmak üzere katılıma, şeffaflığa ve hesap verebilirliğe vurgu yapar hale gelmiştir. Çünkü yaşanan gelişmeler, devlet içindeki farklı kurumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesine ve bir düzlemden yer alan kurum ya da kurumların sayıca çoğalan diğer düzlemlerdeki kurum ya da kuruluşlarla iletişime ve irtibata geçebilmesine, böylelikle, farklı düzlemlerdeki kurumlar arasında karşılıklı alışverişler yaşanmasına ihtiyaç doğurmaktadır.

Bu anlattıklarımızın AB'nin temel kurumsal nitelikleriyle büyük oranda örtüşmekte olduğu görülmektedir. Zaten çalışmamızda Avrupa Birliği en somut ve bir anlamda en yetkin yönetim sistemi olarak gösterilmiştir. Birlik için en temel konulardan biri küresel çapta bir ekonomi haline gelmek ve 27 devleti ortak bir şekilde geliştirecek politikaları hayata geçirebilmektir. AB'nin bağımsız devletler tarafından oluşan ulusüstü yapısı, AB kurumlarının işleyişini, uygulanacak politikaların AB kurumları ve tüm üye ülkelerce belirlenmesini ve uygulanmasını karmaşık hale getirmektedir. Bir taraftan AB'yi yönetmek diğer taraftan da demokrasinin gereği olarak her kademedeki yoğun katılıma izin vermek gerekmektedir. Yönetilebilirlik ve demokrasi paradoksu olarak adlandırabileceğimiz bu durumun olumlu ve olumsuz boyutlarının olduğu açıktır. Katılım konusu aslında hızla tek yönlü, yani aşağıdan yukarı olmaktan çıkmıştır. Beklenen ve istenen, çok yönlü (yani aşağıdan yukarıya, yukarıdan aşağıya ve yanal) bir katılımın tesis edilmesidir. Örneğin, bir konuda kamusal politika oluşturulurken, AB düzeyinde konunun incelenmesi ve politika konusunun AB seviyesinde ele alınmasının uygun olup olmadığının ortaya çıkarılması (yukarıdan aşağıya katılım) istenmektedir. İlave olarak, politika tasarımı ve ilgili kararın alınması esnasında ve sonrasında gerek karardan etkilenecek kesimlerin gerekse tüm vatandaşların katılımın elde edilmesi (aşağıdan yukarıya katılım) ve bunlarla da yetinilmeyerek uygulanacak

politikadan etkilenecek (diğer sektörler gibi) başkaca toplumsal aktörlerin görüşlerinin alınması (yanal katılım) da beklenmektedir.

Avrupa Birliği, emir - komutaya dayalı, tepeden inme hiyerarşik ilişkiler yerine, sistemin diğer aktörleriyle anlaşmaya ve uzlaşmaya çalışan bir devlet anlayışına doğru bir yönelim içerisindedir. Elbette tek tek ağaçların resmini veren yönetim, ancak 'gelişmiş finans kapitalizmi' adlı orman dikkate alındığında daha anlamlı gelmektedir. Ülkeler, değişen koşullar neticesinde bir dönüşüm geçiren uluslararası ekonomik sistemde esas olarak uluslararası hareket eden finansal sermayenin yönlendirdiği küreselleşmeye karşı kendi çıkarlarını koruyabilmek adına AB gibi bölgesel birliktelikler içinde yeniden konumlanmaktadır. Açıkçası yönetim olgusu Avrupa Birliği'nde demokrasi ve katılımın tam merkezinde yer almaktadır ama yine de esas neden ekonomidir; ekonomik politikalarla yakından alakalıdır. AB'nin ekonomik gelişme ve yatırım politikaları üye ülkelere yahut onların alt bölge ve yerlerinde bizzat ve doğrudan AB eliyle uygulanmamaktadır. Aksine yerel ve bölgesel aktörler esas uygulayıcılarıdır, çünkü yerel ve bölgeseli en iyi bilen onlardır. Bu da AB politika tasarımlarında yerel gelişme faktörlerine çok daha hassas olunması ve yöredeki sosyal ve ekonomik aktörlerle daha fazla yakınlık kurulması anlamına gelmektedir.

Benzer şekilde şirketler de değişen dünyada, değişen şekillere göre yeniden konumlanmak durumundadırlar. Devletler ve onların kamu yönetimi sistemleri için talep edilen açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, adil olmak ve sorumluluk gibi ilkeler özel şirketler için kurumsal yönetim başlığı altında talep edilmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerine daha iyi adapte olmuş, küresel ekonomik ağlardan kolaylıkla yararlanabilen, yönetim ile diğer tüm paydaşlar arasında sağlıklı ilişki kurmayı başarmış, işlemlerini açık bir ortamda, şeffaf bir şekilde gerçekleştiren ve gerektiğinde her kesime hesap vermeye hazır bir şirket küresel rekabet ortamında iyi kurumsal yönetişimi sağlamış şirket olarak görülmektedir.

KAYNAKÇA

AYMAN GÜLER, B. (2003) "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, No: 9, Kış - Bahar, s. 93-116.

BERGLÖF, E. & von THADDEN, E.L. (2000) "The Changing Corporate Governance Paradigm: Implications for Developing and Transition Economies" *Corporate Governance and Globalization: Long Range Planning Issues*, (Ed. Cohen, S. S.& Boyd, G.), Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 275-306).

BEYAZ KİTAP. Commission of the European Communities (2001), *European Governance: A White Paper*. Brussels: COM (2001) 428.

CARMICHAEL, P. (2002) "Briefing Paper: Multi-level Governance", Kuzey İrlanda'nın "Review of Public Administration" takımına sunulan rapor.

COŞKUN, S. (2003) "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun (Editörler) içinde, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

CRAM, L. (2001) "Governance 'to Go': Domestic Actors, Institutions and the Boundaries of the Possible", *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 595-618.

ÇEVİK, H. H. (2003) "Modern Devlette kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun (Editörler) içinde, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

DOĞAN, M. (2007) *Kurumsal Yönetim*, Ankara: Siyasal Kitabevi.

GREENWOOD, J., PYPER, R. & WILSON, D., (2002), 'New Public Administration in Britain'. London: Routledge.

GÜNDOĞAN, E. (2010) "Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar", *Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama*, M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Ekşi Uğuz (Editörler) içinde, Konya: Çizgi Kitabevi.

JESSOP, B. (2001), 'Multi-Level Governance and Multi-Level Meta-Governance', Sheffield Üniversitesi'nde 'Multi-Level Governance Conference' için sunulan bildiri, 28-30 Haziran, Sheffield, İngiltere.

KAISER, R. (2001) 'Multi-level Governance and Global Market Liberalization: The Interdependence of National, European and Multilateral Telecommunications Policies', *ECSA Yedinci Uluslararası Bienali için sunulan bildiri*, 31 Mayıs - 2 Haziran, Madison, Wisconsin, ABD.

KNODT, M. (2004) "International Embeddedness of European Multi-Level Governance", *Journal of European Public Policy*, 11(4): 701-719.

KOOIMAN, J. (ed.) (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Newbury Park, CA and London: Sage.

OECD, (2004) "OECD Principles of Corporate Governance", <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>, erişim tarihi: 27 Kasım 2011.

OECD, (2011) "Corporate Governance", <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6778>, erişim tarihi: 27 Kasım 2011.

OKÇU, M. (2007) "Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor?" *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12 (3): 299 - 312.

OKÇU, M. vd. (2009) "Türkiye ve Fransa'da Yerelleşme ve Bölgeselleşme: AB Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi Çerçevesinde İki Üner Devlet İçin Karşılaştırmalı Bir Analiz", 107K336 numaralı TÜBİTAK projesi basılmamış sonuç raporu.

OKÇU, M., GÜL H., & DULUPÇU M. (2005) 'Türkiye'de Bölgeselleşme mi Bölgeselcilik mi? Ayrımlar ve Açılımlar', *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS)*, DPT ve Pamukkale Üniversitesi, Denizli.

PETERS, G. & PIERRE J. (2001) 'Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance'. *Policy & Politics*, 29(2): 131-135.

RHODES R. (1996) "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44: 652.

SAKLI, A.R. (2010) "Kamu İşletmelerinde Kurumsal Yönetişim", *Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama*, M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Ekşi Uğuz (ed.) içinde, Konya: Çizgi Kitabevi.

SERMAYE PİYASASI KURULU (SPK), 2003 "Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal İlkeleri" <http://www.spk.gov.tr/displayfile.aspx?action=displayfile&pageid=66&fn=66.pdf&submenuheader=null>, erişim tarihi: 27 Kasım 2011.

SMITH, A. (1997) "Studying Multi-Level Governance. Examples From French Translations of the Structural Funds, Public Administration, Vol. 75: 711-729.

SMITH, M. E. (2004) "Toward a Theory of EU Foreign Policymaking: Multi-Level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy", *Journal of European Public Policy*, 11(4): 740-758.

TKYD-Deloitte, (2006) *Nedir Bu kurumsal Yönetim?*, TKYD ve Deloitte Yayını.

UÇKAN, Ö. (2010) "Politika Yapım Süreci ve Yönetişim: Türkiye'de Bilgi Toplumu ve Bilgi Ekonomisi Politikalarının Üretiminde Yönetişim Fobisi", *Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama*, M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Ekşi Uğuz (ed.) içinde, Konya: Çizgi Kitabevi.