

**Araştırma Makalesi / Research Article**

## **İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ ÜZERİNE BİR ELEŞTİRİ VE KÜRESEL İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ ÜZERİNE BİR ÖNERİ**

Emre EKİNCİ\*

İlker KARAKOYUNLU\*\*

### **Öz**

20. yüzyılın yaklaşık son on yılından bu yana yönetim bilimi açısından ele alınagelmekte olan temel kavramlardan biri kuşkusuz yönetişimdir. Yönetişim kavramı, birçok perspektif tarafından ele alınması dolayısıyla her geçen gün akademik manada değişmekte, gelişmekte ve yeni formlar kazanmaktadır. Yönetişim kavramının birçok yönetsel odak tarafından yönetim paradigması olarak tercih edilen formu ise 'iyi yönetişim'dir. Bu çalışmada tartışılacak olan esas nokta, küreselleşme olgusunun da artan etkisiyle 'iyi yönetişim'in uygulanabilir bir yapıda olup olmadığıdır. Yani 21. yüzyıl şartlarında bir yönetim, iyi yönetişim ilkelerinin tümünü aynı anda uygulayabilir mi? İyi yönetişim ilkeleri etrafında şekillenen bir yönetim, küreselleşme şartlarında mümkün müdür? Bu tartışma, ilkeler arası çelişkiyi en görünür kılan ilke eşleştirmeleriyle yürütülmüş ve aynı zamanda 'küresel iyi yönetişim' ilkeleri önerilmeye çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Yönetişim, İyi Yönetişim, İyi Yönetişim İlkeleri, Küreselleşme, Küresel İyi Yönetişim, Küresel İyi Yönetişim İlkeleri

\* Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi, emre.ekinci@hbv.edu.tr.  
ORCID: 0000-0002-9688-3463

\*\* Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Kamu Yönetimi Doktora Öğrencisi, Emniyet Genel Müdürlüğü,  
Emniyet Müdürü, ilker.karakoyunlu@hbv.edu.tr



## **A CRITICISM ON GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES AND A SUGGESTION ON GLOBAL GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES**

### **ABSTRACT**

*One of the basic concepts that have been discussed in terms of management science since the last decade of the 20th century is undoubtedly governance. The concept of governance is changing and developing and gaining new forms in academic sense as it is handled by many perspectives. The preferred form of governance as a management paradigm by many managerial focuses is 'good governance'. The main point to be discussed in this study is whether 'good governance' is feasible with the increasing impact of the phenomenon of globalization. In other words, can a government in the 21st century apply all the principles of good governance at the same time? Is it possible under the conditions of globalization, a management shaped around the principles of good governance? This discussion has been carried out with principle matching, which makes the conflict between the principles most visible, and also tried to propose the principles of 'global good governance'.*

**Keywords:** *Governance, Good Governance, Good Governance Principles, Globalization, Global Good Governance, Global Good Governance Principles*

## GİRİŞ

Günümüz yönetim bilimi literatürü, kökenleri 16. yüzyıla kadar uzanan yönetim kavramı ile bir hayli ilgilenmektedir. Gündelik kullanımı bakımından “resmî ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı”<sup>1</sup> olarak tanımlamanın doğru olacağı düşünülen yönetim kavramı, Dünya Bankası (WB) tarafından “bir ülkenin her düzeydeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı”<sup>2</sup>, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından “bir toplumun devlet, sivil toplum ve özel sektör içindeki etkileşimler yoluyla ekonomik, politik ve sosyal ilişkilerini yönettiği değerler, politikalar ve kurumlar sistemi; karşılıklı anlayış, anlaşma ve eylem elde etme gibi bir toplumun kararlar almak ve uygulamak için kendisini örgütlenme şekli” ve Avrupa Komisyonu (EC) tarafından; “çıkarların ifade edildiği, kaynakların yönetildiği ve toplumda güç kullanıldığı kurallara, süreçlere ve davranışlara atıfta bulunan... herhangi bir toplumun ve politik ve sosyal sistemlerin işleyişinin çok temel yönleriyle ilgili anlamlı ve pratik bir kavram” şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>3</sup>

Yönetişim kavramı ile ilgili bir çalışma yapmanın zorluğu, her çalışmaya özgün yönetim ilkelerinin ele alınması durumunun söz konusu olabilmesi ile ilgilidir. Örneğin; UNDP tarafından “katılım, eşitlik, ayrımcılık yapmama, kapsayıcılık, cinsiyet eşitliği, kurallara dayalılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve duyarlılık” olarak belirtilen ilkeler<sup>4</sup>, Governance Matters VIII isimli çalışmada “hesap verebilirlik, siyasi istikrar ve şiddetin/terörizmin olmaması, devletin etkinliği, düzenleyici kalite, hukuk kuralı ve yolsuzluğun kontrolü”<sup>5</sup> ve HABİTAT II raporunda “kurumsal gelişim, kapasite geliştirme ve ortaklık yoluyla şeffaflık, temsil edilebilirlik ve hesap verebilirlik” olarak belirtilmiştir.<sup>6</sup> Örnekler yazımızda çoğaltılacaktır ve çoğaltılabilir. Ancak ilgili çalışma, kapsayıcılık bakımından

<sup>1</sup> [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&kelime=Y%C3%96NET%C4%B0%C5%9E%C4%B0M](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=Y%C3%96NET%C4%B0%C5%9E%C4%B0M)

<sup>2</sup> World Bank. (1992), “Governance and Development”, Washington, D.C, V-1. ve BM. (2000). Habitat II: İstanbul+5 Country Report. 1. Tarafından; Özer, M.A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi. 209.

<sup>3</sup> UNDP. (2007), “Governance Indicators-A User’s Guide”, New York, 2.

<sup>4</sup> UNDP. (2011), *Governance Principles, Institutional Capacity and Quality*, New York, 268-294, 279.

<sup>5</sup> Kaufmann, D., Kraay, A. ve Mastruzzi, M. (2009), “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008”, *The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team*. 2.

<sup>6</sup> UN. (1996), “Reports Of The United Nations Conference on Human Settlements (HABİTAT II.)”, *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*.



Toksöz'ün (2008) yaptığı gibi yönetişimin ilkelerini, kapsayıcılık, tutarlılık (öngörülebilirlik), sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık, etkinlik, hukuka bağlılık, yerindelik ve ölçülülük olarak ifade etmeyi yeğlemekte<sup>7</sup> ve böylelikle ele alınan dinamikler itibarıyla farklı yönetim tanımlarının mümkün olabileceğini kabul etmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada değinilmek istenilen ilk nokta, farklı yönetim tanımlamalarının varlığı ile kavramsal bir çatışmanın oluştuğu ve yönetim ve iyi yönetim kavramlarının ayrımının yapılmasının zorunlu bir hale gelmiş olmasıdır.

Yönetişimden farklı olarak 'iyi yönetim' kavramının kullanılmasının altında yatan sebep, yönetim ilkelerinin uygulanması sonucu 'kötü' yönetimlerin oluşabileceği varsayımdır. Ogundiya'nın (2010) Nijerya örneğinde ele aldığı ve "demokrasi, özellikle çekişmeli siyasi seçkinler için henüz anlam ifade etmeyen bir durumda olduğu için iyi yönetimi sağlayamayacaktır" savında görünür kılındığı gibi yönetişimin bir ilkesi olan 'katılımın' kötü bir yönetişime sebep olabileceği savında bulunmak mümkündür.<sup>8</sup>

Bu bakımdan yönetsel ayrımı sağlamak noktasında 'iyi yönetim', 'yönetişim' kavramına bir eleştiri mahiyetinde yeniden tanımlanmış ve ilkeleri "şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon" olarak belirtilmiştir.<sup>9</sup>

Çalışmanın ikinci ve esas amacı olarak; tıpkı yönetişime yapılan eleştirinin bir benzerini 'iyi yönetim' kavramına yapılarak 'iyi yönetim' kavramının ilkeleri üzerinden 'iyi yönetim' tanımının 'küresel iyi yönetimi' oluşturacak bir yapıda olup olmadığı tartışılmıştır. Çalışmanın temel savı, 'iyi yönetim' tanımlamasının etimolojik kökeniyle uyumsuz olduğu, dahası iyi yönetim tanımının bir yönetimsizlik durumu olduğu ve ilkelerinin birbirleriyle çelişmesi bakımından ele alınması gerektiğidir. Çalışma, bu ele alışı küreselleşme kavramı üzerinden ve ilkeleri idealleştirerek çelişkileri görünür kılmak suretiyle gerçekleştirme amacındadır.

İyi yönetim kavramının amacı, iyi bir yönetim tanımı yapmaktan farklı

<sup>7</sup> Toksöz, F. (2008). İyi Yönetişimin El Kitabı. İstanbul. Tesev Yayınları. 18.

<sup>8</sup> Ogundiya, S.I. (2010), "Democracy and Good Governance: Nigeria's Dilemma", *African Journal of Political Science and International Relations*, 4(6), 201-208. 201.

<sup>9</sup> Özer, M-A ve Önen, S.M. (2017). *200 Soruda Yönetim Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi. 165-166. NATO'nun benzer tanımı için ayrıca bakınız; <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

olarak bir yönetim türünün tanımlanması şeklinde retorik barındırmıyorsa, yani iyi yönetim yalnızca bir yönetim türünün yönetsel kavramsallaştırma çabası olarak değil, yönetişimin 'iyi' bir tanımını yapma çabası olarak ele alınması iyi olarak görülen her yönetsel özelliğin iyi yönetim kavramının içine katılmayacağı savunulmuştur. Dolayısıyla sırasıyla, katılımcılık ve hesap verebilirlik, şeffaflık ve etkinlik, hukukun üstünlüğü ve stratejik vizyon ve eşitlik ve cevap verebilirlik ilkelerinin yapıları gereği birbirleriyle nasıl çeliştikleri ve ilkelerin 've' ile anılmaktan ziyade 'veya' ile anılmak zorunda olduklarının açıklaması yapılmaya çalışılmıştır. Tekrar belirtmek gerekirse, iyi yönetim ilkeleri, küreselleşme olgusuyla birlikte görünürlüğü artan görüngüler olarak bir idealleştirmeye maruz bırakılır; küresel yönetim kavramı ise yönetime dâhil olan tüm insanların birbirini yönetmesi bakımından küresel nihai nokta olarak ele alınır ve neticede 'küresel iyi yönetim, küre hakkında ve küre tarafından yönetilmek olarak iyi yönetişimin ilkeleri etrafında oluşamayacaktır' şeklinde ifade edilebilir. Bu bakımdan herhangi bir iyi yönetim ilkesinin karşılaştırılmayan diğer ilkelerle çelişip çelişmediği sorunsalı, bu çalışmada değil bu çalışmanın argümanlarına dayanan bir sonraki çalışmada ele alınabilecektir.

## 1. KATILIMCILIK VEYA HESAP VEREBİLİRLİK

Yönetim kavramı, yüzyıllardır kimin yöneteceği sorusunu sormak bakımından 'katılım' ve 'hesap verebilirlik' kavramlarına yapılan vurguyla ele alınagelmıştır. Yalnızca demokratik yönetimlerin değil tek adam yönetimlerine kadar tüm yönetsel savunuların ilk tartışma konusu katılımın tanımı olmuştur. Yönetim bilimi bakımından ise yönetim kavramının bu yönü, Fayol'da (2016) "geleceği tahmin-planlama, örgütlenme, işler için en uygun koordinasyonu sağlama ve kontrol etmek" nitelikleri ile karşılık bulmuştur.<sup>10</sup> Bu bakış açısına göre; dikkat edileceği üzere "yönetimin unsurlarının" her biri yöneten ve yönetilen dikotomisi yani yönetenin yönetilenden yönetilenin ise yöneticiden ayrımı üzerine kuruludur. İş bölümü, otorite, disiplin, kumanda birliği, yürütme birliği, genel çıkarların özel çıkarlara tercihi, iş bedelinin ödenmesi, merkezîyetçilik, hiyerarşi zinciri, düzen, hakkaniyet, memurlarda istikrar, teşebbüs fikri ve memurlar birliğinden oluşan "yönetimin ilkeleri" için de aynı şey, söylenebilir.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Fayol, H. (2016). *Genel ve Endüstriyel Yönetim*. (Çev. M. Asım Çolakoğlu). Ankara: Adres Yayınları. 31.

<sup>11</sup> Fayol, 2016, 46.



Örneğin; “yönetim ilkeleri” bakımından; “iş bölümü”, yöneten ve yönetilen dikotomisini keskinleştirirken, “otoritenin” ilkesi “disiplin” ilkesi yoluyla yöneten ve yönetilen dikotomisini korumaya yönelik olarak oluşturulmuştur. Diğer tüm ilkeler için benzer çıkarımlar yapmak mümkündür. Diğer bir değişle; böyle bir dikotominin olmadığını varsayan bir düşüncenin bu tip ilkeleri oluşturması mümkün değildir. İlkeleri tekrar okurken bu gerçek, dikkatimizi daha fazla çekecektir. “Yönetimin unsurları” söz konusu olduğunda ise; küreselleşme olgusunun yardımıyla daha kuvvetli şekilde söylenebilir ki; yönetimin konusu olan alan büyüyeceği için “büyük işletme yöneticilerinde en bariz yetenek” olan “idari yetenek”, “işletme büyüklüğüne bağlı olarak” önemini de arttıracak, “idari yetenek, diğer yetenekler karşısında artmaya başlayacaktır.”<sup>12</sup> Yani yönetimin küreselleşmesi oranında yöneten ve yönetilen arasındaki dikotomik uçurum artmaktadır; yönetim alanının genişlemesine takiben yönetici daha fazla yöneten, yönetilen daha fazla yönetilen olarak karşımıza çıkmaktadır.

Eğer günümüzde dikotomi bu şekilde şekilleniyorsa, bu bakış açısının pek değişmediği söylenebilir. Dolayısıyla yönetim kavramı ile Fayol’un (2016) üzerinde durduğu yönetim tanımının bir dönüşümünden bahsediliyorsa; yöneten ve yönetilen dikotomisinin değişmesi bakımından ‘katılımın’ tam manasıyla gerçekleşmesine yönelik bir değişimden bahsediliyor demektir. Aksine bu dikotominin devamını sağlayan yönetsel anlayışların gerçek bir değişimi amaçlamadığı rahatlıkla söylenebilir. Bu bakımdan yönetsel bir değişimi hedefleyen yönetim kavramı, temel olarak/etimolojik bakımdan ilk etapta yönetenler ve yönetilenler ayrımının ortadan kaldırılmasına yönelik olarak; yönetilenlerinde yönetime ‘katıldığı’ bir yönetsel anlayışı ifade etmektedir/etmelidir. Katılımcının artması oranında yönetme işi, küreselleşme ile birlikte kürenin ilgilendiği bir küre meselesi haline gelmektedir/gelmelidir.

Bir yönetim, faaliyetlerinden ötürü hesap veriyor, yani temel olarak kimin yönetmesi gerektiği yönetilenler tarafından sorgulanıyorsa bu durumda hesap verebilirlik söz konusu demektir. Ayrıca, katılımın artabilmesi için hesap verebilirlik ilkesiyle bir arada ele alınması gerektiği varsayımı, genel olarak ileri sürülmektedir. Diğer bir değişle; hesap verebilirliğin artması oranında katılımın da artacağı; hesap verebilirliğin katılımın bir göstergesi olduğu ileri sürülmektedir.

<sup>12</sup> Fayol, 2016, 37.

Bu varsayıma katılmakla birlikte, bu bölümde küreselleşme ile birlikte katılımın artması oranında hesap verebilirliğin azalacağı varsayımı dile getirilmektedir. Dolayısıyla katılımın artması oranında hesap verebilirlik azalacak, hesap verebilirlik artması oranında katılım azalacaktır.

Bu varsayım, doğrusal bir ilişkinin sonucu olarak katılımın ilk formundan itibaren değil belirli ölçeklerden sonra bu ilişkinin ortaya çıktığını ve küreselleşmenin ise bu eğilimin kırılma noktasına ya da sonrasına denk geldiğini dolayısıyla küreselleşme süreci ile iki ilkenin çelişkinin korelasyonu olduğunu ileri sürmektedir. Tıpkı HABİTAT II konferansında yapılan “şehirlerin ve büyükşehir alanlarının şeffaf, sorumlu ve hesap verebilir adil ve etkili bir şekilde yönetimi için yerel liderliği mümkün kılmak, demokratik yönetimi teşvik etmek”<sup>13</sup> vurgusunda olduğu gibi Dünya Bankası’nın da katılım ve hesap verebilirlik ilişkisi bakımından “yerelliğe” vurgu yapmasının sebebi aşağıda belirtilmiştir:

Katılım, iyi yönetime içkindir.. Hükümet yapılarının ve yetkililerinin yerel kuruluşlara (örneğin, sivil konseyler ve köy komiteleri) hesap verebilirliği, makro düzeyde hesap verebilirliği güçlendirir. Kamuoyu duruşmaları ve diğer yerel düzeydeki istişare süreçleri nedeniyle, kalkınma faaliyetlerinden etkilenen kişilerin kaygılarını dile getirmelerine, alternatifleri tartışmalarına ve tazminat müzakerelerine katılmaları sağlanır.. Böylece halkın katılımı bilgi akışını, hesap verebilirliği, gerekli süreci ve sesi geliştirmeye yardımcı olur ve böylece kamu sektörü yönetimini geliştirir.<sup>14</sup>

Katılımın küreselleşmesi ve hesap verebilirliğin küreselleşmesinin aynı anda gerçekleşemeyeceğini dolayısıyla küreselleşme oranında katılım ve hesap verebilirliğin tercihe muhatap olacağını söylemek gerekmektedir. Dolayısıyla küresel iyi yönetim tanımı, iyi yönetimden farklı olarak iki ilkenin aynı anda bulunamayacağını ifade etmek anlamını taşıyacaktır. Bu sav, iyi yönetimin tanımının da potansiyel bakımdan günümüz küreselleşme koşullarında uygulamasının mümkün olmayacağı anlamına gelmektedir.

Çalışmanın savı ise bu bakımdan katılımın tercih edilmesiyle oluşacak bir küresel iyi yönetim tanımının makul olduğudur. Katılım diğer üç ilkeyi (etkinlik, hukukun üstünlüğü ve eşitlik) hakim kılmak adına düzenlenmelidir.

<sup>13</sup> UN, 1996, 27.

<sup>14</sup> World Bank. (1994), “Governance: The World Bank’s Experience”, Washington, D.C., 42-43.



## 2. ETKİNLİK VEYA ŞEFFAFLIK

Katılım ve hesap verebilirliğin devamı olacak şekilde görece yakın bir zamandır etkinlik ve şeffaflık ilkeleri yönetimin 'ne için' var olduğu sorusu bakımından yönetim biliminin tartışma alanında olagelmektedir. Yönetişim kavramı, "bir sistemin veya kurumun, daha uyumlu ve etkili politika yanıtlarına yol açabilecek ve böylece devlet kurumlarının meşruiyetini artıracak kapsamlı ve şeffaf süreçler yoluyla müzakere etme kabiliyetini artırma" olarak iki ilke arasındaki olumlu ilişkiye vurgu yapar şekilde ele alınmaktadır.<sup>15</sup> Etkinlik ve şeffaflık ilkelerinin birbirleriyle destekleyici ilişki içinde oldukları savını tartışmak bakımından; etkinliğin yakalanması için şeffaflığın sağlanması gerektiği düşüncesi ele alınacak olursa; F.Taylor'un (2016) "bilimsel yönetim" kavrayışı, çalışmanın savını açıklamak noktasında yardımcı olabilecektir.

F. Taylor'a (2016) göre "yönetimin iki ana hedefinin, çalışanın maksimum refahı ve buna bağlı olarak işverenin de maksimum refaha kavuşması olduğu tartışma götürmeyen bir gerçektir." Ancak " taraflar, ilişkilerinde büyük ölçüde sorunların her iki tarafın çıkarının da gözetilerek halledilebileceğine inanmamaktadırlar."<sup>16</sup> Bu inanmama durumunun F. Taylor'a (2016) göre üç temel sebebi mevcuttur;

Birincisi, makine veya işçilerin üretimlerindeki artışların önemli miktarda işçinin işsiz kalmasına sebep olacağına dair çok eskiden beri tüm işçiler arasında yayılmış olan yanlış bir kanaat; ikincisi işçilerin kaytarma işi yavaşlatma yoluyla kendi menfaatlerini en iyi şekilde koruduklarını düşünmelerine sebep olan günümüzdeki yönetim sistemleri; üçüncüsü, bugün tüm işlerde genel olarak kabul edilen ve uygulanmasıyla işçilerin çabalarının büyük kısmının heba olduğu verimsiz, geliş güzel metotlardır.<sup>17</sup>

F. Taylor (2016) "bilimsel yönetim" savı ile etkinliği engelleyen bu yönetsel sebeplerin ortadan kaldırılmasını ise şu şekilde ifade etmektedir; "genel bir ilke olarak... bütün teknik işlerde, işin yapılabilmesi için gereken özelliklere sahip olan bir işçinin... beraber çalıştığı kişilerin ve üstlerinin yardımı olmadan bu işi tam olarak anlayamayacağı" için "her bir işçi desteksiz, kendi haline bırakılmış,

<sup>15</sup> UNDP, 2011, 285.

<sup>16</sup> Taylor, F.W. (2016). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*. (Çev. Bahadır Akın). Ankara: Adres Yayınları. 15-16.

<sup>17</sup> Taylor, 2016, 19-20.



işvereni tarafından zorla çalıştırılan biri olmak yerine, günlük olarak eğitilmeli ve üstlerinden dostça bir yardım alabilmelidir.” F. Taylor’ın (2016) “yönetim ve işçiler arasında” tahsis edilmesini önerdiği bu “işbirliğini”, “modern bilimsel yönetim” veya “görev yönetimi”nin “esas”ı olarak tanımlamaktadır.<sup>18</sup>

Diğer bir değişle; F. Taylor (2016) tarafından tanımlanan; hedeflere ulaşma oranı ile ölçülen ‘etkinlik’ durumunun oluşmasını engelleyen “sebeplerin” halen mevcut olduğu kabul edilirse, yönetim ile işçiler arasında oluşacak olan “işbirliği”nin amacı olan eğitimin konusu, yönetim hakkındaki bilginin yönetim içinde dolaşımının artışı olarak ‘şeffaflığın’ artırılmasıdır. Dolayısıyla F. Taylor’a (2016) göre etkinliğin artırılması için şeffaflık artırılmalıdır diyebiliriz. Öyleyse; ‘küreselleşme koşullarında halen bu ilişki söz konusudur’ denmesi doğru mu olacaktır?

Küreselleşme olgusuyla değişen ilk şey, şeffaflık durumunun kurumiçi bir ilke olmaktan çıkması durumudur. WB’ın tanımına göre; “şeffaflık, pazar bilgisinin hem kullanılabilirliğini hem de doğruluğunu artırır ve böylece işlem maliyetlerini düşürür. Hükümetler, ekonomik yönetim için piyasa mekanizmalarına daha fazla bağımlı oldukları için şeffaflığa değer vermektedir.”<sup>19</sup>

Değişen ikinci şey ise etkinliğin konusunun küreselleşmesinin neticesi olarak örgütlerin etkinlik alanlarının birbirleriyle çatışması durumunun artmış olması daha doğru bir ifadeyle; çatışmasız bir etkinlik alanından bahsetmenin artık söz konusu olmamasıdır. Örneğin Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi (2009) tarafından etkinlik, “kamu hizmetinin kalitesi, siyasi baskılardan bağımsızlığın derecesi, politika oluşturma ve uygulama kalitesi ve hükümetin bu tür politikalara bağlılığının güvenilirliğini algılama” olarak tanımlanmaktadır.<sup>20</sup> Bu tanım üzerinden söylenebilir ki; herhangi bir “kamu hizmetinin” etkinliğinin artmasını amaçlayan bir yönetim, aynı “kamu hizmetinin” etkinliğini arttırmak isteyen diğer yönetimlerle etkinliğini paylaşmak zorundadır.

İki değişim unsurunun birleşmesi sonucunda oluşan yeni küresel durumda, etkin olmak isteyen bir yönetim, etkinlik bilgisini yaymak olarak şeffaflığa katkı sağlamaktan kaçınacaktır. Örnek vermek gerekirse; Akhouch’un (2012) “su

<sup>18</sup> Taylor, 2016, 27.

<sup>19</sup> World Bank, 1994, 29.

<sup>20</sup> Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi, 2009, 6.

yönetişimi” hakkında ileri sürdüğü ve su krizinde görünür kılınan durumu ele alarak daha açık olarak etkinlik ve şeffaflık çatışması ifade edilebilir. Akhmouch’a (2012) göre; “dünya toplumunun bugün karşı karşıya olduğu su krizi”, “çoğu zaman sadece hidroloji (su miktarı, kalitesi, arzı, talebi) ve finansman meselesi değil, aynı zamanda iyi bir yönetim meselesidir... etkili su yönetişimi ilk olarak, şeffaf olmalıdır.”<sup>21</sup> Yani yazara göre yönetimler, küresel bir mesele olan su krizi noktasında şeffaf olmadıkları için su etkinliklerini sağlanamamakta ve “iyi su yönetişimi” oluşmamaktadır. Ancak yazarın çözüm olarak ileri sürdüğü ilkeler arası ilişki krizin boyutları(su kıtlığı) ve küreselleşmenin artması oranında tekrar ele alınır ise ‘küresel su yönetişiminin’ oluşması için şeffaf olunması durumunda yönetim her bir yönetim için iyi yönetimin etkinliğini oluşturamaması anlamını taşıyacağı çıkarımına ulaşmamak zor olmayacaktır.

“Kurumsal yönetim” tanımında da aynı vurgu hakimdir. “OECD tarafından ilk olarak 1999’da geliştirilen ve en son 2004 yılında güncellenen”, “kurumsal yönetim”, etkinlik ve şeffaflığı ilkelerini içine alan diğer yönetim yaklaşımıdır. Etkinlik, “kurumsal yönetişimin çerçevesinin şeffaf ve adil pazarları teşvik etmedeki rolünü ve kaynakların etkin bir şekilde tahsis edilmesini” şeffaflık ise “finansal ve faaliyet sonuçları, şirket hedefleri, ana hisse sahipliği, ücretlendirme, ilişkili taraf işlemleri, risk faktörleri, yönetim kurulu üyeleri, vb. gibi kilit açıklama alanlarını tanımlamaktadır.”<sup>22</sup> Diğer bir deyişle; “kurumsal yönetim” tanımlaması, etkinlik ve şeffaflık ilişkisinin birbirini destekleyen yanına vurgu yaparken küreselleşme olgusuyla birlikte bahsedildiği gibi iki değişimi göz ardı etmektedirler. Örneğin; “risk faktörlerini” piyasa ile paylaşan bir yönetim, aynı riske muhatap olma noktasında etkinlik alanını paylaştığı yönetimlere ‘etkin’ olma noktasında bir ‘armağan’ sunmaktadır. Bunun farkında olan yönetimlerin ‘büyük balığın küçük balığı yuttuğu’ bir yapı olarak piyasa sistemindeki temel etkinlik hedefi olan ‘var olma’ durumlarını ‘riskin konusu’ yapmamak için ‘şeffaflıktan’ kaçınacaklarını söylemek zor olmayacaktır.

Etkinlik ve şeffaflık ilkelerinin çeliştiği savını destekleyen görüşlerden bir diğeri dile getirilecek olursa; Fukuyama’nın (2013) ‘yönetişim’ tanımı örnek gösterilebilir. Fukuyama, (2013) “yönetişimi bir hükümetin kural yapma ve

<sup>21</sup> Akhmouch, A. (2012), “Good Governance; Synthesis Report for the Condition for Success 1”, 6th WWF CS1 Core Group Coordinate Administrator of the OECD Water Governance Programme.. 5.

<sup>22</sup> G20/OECD. (2015), *Principles of Corporate Governance; OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, 4-5.

uygulama kabiliyeti ve bu hükümetin demokratik olup olmamasından bağımsız olarak hizmet sunma kabiliyeti olarak tanımlayacağım” ifadelerini kullanmakta ve “kalite” kavramıyla ‘etkinliğe’ işaret etmektedir.<sup>23</sup>

Dikkat edileceği üzere Fukuyama’nın (2013) etkinlik tanımı “demokratik” olup olmaması noktasındaki atfı ile yönetimin, yönetimin uygulayıcıları/ bürokratları/memurları ve yönetilenlerle ilişkisi bakımından ‘yönetme bilgisini’ paylaşmak olarak ‘şeffaflığı’ rastlantısal olarak ele almaktadır. “Hiçbir bürokratik rejimin demokratik veya otoriter olmasına bakılmaksızın, kendi görevlerini belirleme yetkisi yoktur” ifadesinden anlaşılacağı üzere yönetişim noktasında bürokrasi, Fukuyama’ya (2013) göre kuşkusuz ‘şeffaflığın’ olumsuz ilişki içinde olduğu bir yönetsel olgudur denilebilir.<sup>24</sup>

Ancak diğer taraftan; bürokratikliği şeffaf olmayan yönetimlerin özelliği olarak şeffaflığın karşısına konulduğunda bürokrasinin etkinliği anlamına gelecek olan “bürokratik özerklik” ile yönetişimin diğer tarafları arasındaki ilişkinin her zaman doğrusal olmayacağı ortadadır. Diğer bir deyişle; etkinlik ile şeffaflık arasında doğrusal bir ilişki varsa (ki yazarlarca vardır) bu ilişkinin küreselleşme olgusuyla birlikte ortaya çıkan/görünür kılınan ve ilişkiyi tersine çeviren bir kırılma noktası olacağını ileri sürmek söz konusudur. Fukuyama’nın (2013) görüşü de benzerdir.<sup>25</sup>



Bir yönetimin etkin olması, diğerlerinin (küredeki diğer yönetimlerin) daha az etkinliği ile mümkündür. İster piyasa koşulları ister temel rekabet yasası bakımından ele alınsın eğer en az iki özne, aynı sonlu nesneyi edinmeyi istiyorsa

<sup>23</sup> Fukuyama F. (2013) . “What Is Governance?”.*CGD Working Paper 314*. Washington, DC: Center for Global Development, 3.

<sup>24</sup> Fukuyama, 2013, 10.

<sup>25</sup> Fukuyama, 2013, 11.



bir yönetimin etkin olması diğerinin etkin olmamasına sebebiyet verecektir. Üstelik öznelerin sayısının artması bakımından rekabet ve dolayısıyla etkinlik daha 'keskin' bir hale gelecektir. Tekrarlanacak olursa; 'keskinliğin' ortaya çıkması, yani çelişki varsayımının görünürlük kazanması ise etkinlik alanlarının birbiriyle kesişmesinin zorunluluğu olarak küreselleşme olgusuyla açıklanabilir. Diğer bir deyişle; etkinliğe giden yolu tanımlayan bilgilerin 'dolaşımı' olarak şeffaflığın etkinliğin üzerinde bir engel olduğunu küreselleşme süreci görünür kılmaktadır. Küreselleşme aşamasına kadar birbirini destekleyen iki etken olarak şeffaflık ve etkinlik, küreselleşme oranınca birbirini engellemektedirler. Çünkü bir yönetim, küresel boyutta; küre hakkında bir yönetim ilişkisi içinde kendini tanımlamak zorunda olduğu için küre hakkındaki tüm bilgiler, tüm küre ile paylaşılması anlamında şeffaflaştığı oranda diğer yönetimlerle olan yarışında etkinliğin bir etkeni olma özelliğini kaybedecektir.

Küreselleşme olgusunun etkilerini bu denli arttırmadan önce iki yönetim çatışmayan çıkarlar bakımından etkinlikleri için yönetimlerinin şeffaflaşmalarını desteklemek yoluna gittiklerinde yerinde bir karar almış olabiliyorlardı. Oysa küreselleşme olgusu, her şeyin her şeyle ilgili olması durumunu arttırdığı/ oluşturduğu için etkinlik, ancak bir diğer yönetimin etkinliğini azaltmak bakımından mümkün olabilmektedir. World Economic and Social Survey isimli raporda (2015) "iyi yönetişimin ve etkin kurumların rolü" başlığı altında kullanılan; "yoksulluğun azaltılmasında iyi yönetişimin ne derece etkili olduğu tartışmalıdır" ifadeleri sanıyoruz yoksulluk, hem hükümetler arası hem hükümet içi olarak ele alındığında savımızı güçlendirecektir.<sup>26</sup>

Spencer'in (2016) kavramsallaştırmasını kullanarak bu bölümü noktalamak uygun olacaktır. Spencer (2016), "familya" ve "küme" arasında bir ayrıma giderek "canlı türlerinin devamlılığının... birbirine taban tabana zıt iki ilke ile bağdaşmalarına bağlı" olduğunu söylemekte ve şu şekilde açıklamaktadır; "familya'da yavruluk döneminde, henüz kendilerine bakmaya muktedir olmayan genç üyelerle yetişkinler ilgilenirler ve türlerinin devamlılığının korunmasının da bu ebeveyn bakımına bağlı olduğu aşikardır... yardım alanın gücü ve becerileri arttıkça, aldığı yardım aksi yönde değişecektir. Büyük bir küme de ise familyanın

<sup>26</sup> World Economic and Social Survey. (2015), "2014/2015 Chapter VI, Governance and Institutions". 143.

işleyişini sağlayan ilkenin tam tersi devreye girer”. Spencer, (2016) “bir türe ait bir çeşit” olarak “bu tespitin insan ırkı için de geçerli olmadığını düşünen var mı?” diye sorarak ‘familya’ ilkesinin “kolektif kapsamı çerçevesinde toplum”a yayılmasını “yetersiz olanların artmasını mümkün kalacak şekilde gelişigüzel bir paylaşım olduğunda, bu paylaşımı topluma zarara yol açan” mahiyette ele almaktadır. Familya için genel düsturun “cömertlik” kümede ise “adalet” olduğunu ve devamlılığı için böyle olması gerektiğini dile getirmektedir.<sup>27</sup>

Küreselleşen toplumsallık, bir “küme” olarak ele alınırsa ve küresel iyi yönetim vasıtasıyla etkinliği bir ilke olarak belirlenecek olur ise bu durumda, “güçlü” olanın daha da güçlenmesi bakımından “güçlü” olma durumunun diğerlerinin “güçsüzleşmesi” anlamını içinde barındıracağı ortadadır. Dolayısıyla “hayatta kalma” bilgisini yaymak bakımından şeffaflık onun bir yönetsel ilkesi olmayacaktır. Bu bakımdan küreselleşen toplumsallığın “familya” tipi olduğu varsayılır ise “hayatta kalma” bilgisini paylaşma bakımından ‘şeffaflık’ sağlanacak ancak diğer taraftan ‘etkinlik’ küresel iyi yönetişimin bir ilkesi olarak belirlenemeyecektir.

Çalışmanın savı ise tercih edilmesi gereken varsayımın küresel toplumsallığın bir “küme” olduğudur. Bu “küme”, daha az “küme” ve daha fazla “familya” karakteri taşıyan yapılardan oluşmaktadır. Yani etkinlik ilkesi, şeffaflık ilkesine tercih edilmeli ve diğer üç ilkeye ulaşmayı (katılım, hukukun üstünlüğü ve eşitlik) amaçlamak şeklinde tanımlanmalıdır.

### 3. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ VEYA STRATEJİK VİZYON

Yönetimin ‘hangi yol’u izlemesi sorusu etrafında, hukukun üstünlüğü ve stratejik vizyon ilkelerinin birbiriyle çelişen yapısının kökenleri, yönetimin siyasetten ayrı bir bilim dalı olarak ele alınması gerektiğini konu alan tartışmalara kadar götürülebilir. Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı alanlar olarak ele alınması üzerinden stratejik vizyon ilkesinin hukukun üstünlüğü ilkesi ile neden çatıştığını, Wilson’un uzun yıllar önce kaleme aldığı ancak felsefi bir tutarlılık ile halen geçerli olan şu cümlelerle açıklanabilir. Wilson (1961), “siyaset idarenin yardımı olmaksızın hiç bir şey yapamaz; fakat idare buna rağmen siyaset değildir...”

<sup>27</sup> Spencer, H. (2016). *Devlete Karşı İnsan*. (Çev. Yavuz Selim Altındal). İstanbul: Litera Yayıncılık. 143-146.



siyaset ve idare arasındaki bu ayrılık bereket versin daha fazla tartışmaya lüzum göstermeyecek kadar aşikardır....amme idaresi, amme hukukunun teferruatlı ve sistematik uygulandığıdır.” ifadelerini kullanmış ve hukuk kuralları ile belirlenmiş olanı uygulamakla görevli olarak bir yönetim alanı resmetmiştir.<sup>28</sup>

Temel olarak Wilson (1961), siyaset kavramında karşılık bulan, yazarların ise ‘stratejik vizyon’ kavramında cevherini gördükleri ‘teorinin’ ‘pratikle’ uyuşmadığı gerçeğini ifade eder. Bu yüzden “idari incelemenin ilk hedefi, önce devletin neleri ehliyet ve başarı ile yapabileceği, ikincisi ise bu uygun işleri mümkün olan azami tesirlilik ve asgari para veya enerji sarfı ile nasıl gerçekleştirilebileceğini tespit etmektir.” Çünkü “bir anayasayı uygulamak, bir anayasayı meydana getirmekten daha güçtür.”<sup>29</sup> Diğer bir deyişle; siyaseten yani çalışma bakımından vizyon gereği ortaya koyulan stratejileri ‘teorileştirmek, ‘yönetmek’, dolayısıyla ‘pratiğe’ dönüştürmekten hayli kolaydır ve politik manada pratiğin teoriyle eşitlendiği bir durum, insan doğası gereği mümkün değildir. Bu bakımdan yapılması gereken teorinin/siyasetin pratikle/yönetimle çelişen yapısını fark etmek ve pratiği, teorinin alt inceleme alanı olmaktan çıkarmaktır.

Tanım gereği; “iyi yönetim aynı zamanda, barışı, istikrarı ve kalkınmayı teşvik etmek için gereken politikalar ve prosedürler konusunda stratejik vizyonu ve geniş bir fikir birliğini teşvik eden etkili bir siyasi liderlik gerektirir.”<sup>30</sup> Yani stratejik vizyon, bir siyasal liderlik önerisidir; liderin hedefleri belirlemek noktasında hareket kabiliyeti olması gerektiğini vurgular. Dolayısıyla hareket kabiliyetine uygun bir hareket alanı olması gerektiği ön varsayımına sahiptir. Bu bakımdan; bir liderin hareket kabiliyetine ve alanına sahip olması ile hukukun üstünlüğünün olması arasındaki uyum, kanunların izin verdiği yere karşılık düşer. Bu yer en ileri boyutta hukuk boşluğu veya kanun boşluğudur. Oysa küreselleşme olgusu daha belirgin hale getirmiştir ki; hukuk kuralları genelde yönetimin özelde ise liderin hareket alanını daraltmaktadır.

Hukukun üstünlüğü düşüncesi, “vatandaşların, hükümdarların ve siyasetçilerin keyfi arzularına göre değil hukukun açık ve genel ilkelerine göre

<sup>28</sup> Wilson, W. (1961), İdarenin İncelenmesi, İçinde; “Woodrow Wilson Seçme Parçalar”, (Çev: Nermin Abadan), İstanbul: Yenilik Basımevi, 53-73, 64-65.

<sup>29</sup> Wilson, 1961, 53-55.

<sup>30</sup> United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and the Small Island Developing States, and United Nations Development Programme (2006) tarafından; World Economic and Social Survey. 2015, 142.

yönetilmesi gerektiği düşüncesidir.”<sup>31</sup> Dolayısıyla; hukuk, ilkelerinin ‘açık’ ve ‘genel’ olması oranında, durağandır. Oysa stratejik vizyon, hareket alanı yani tanım boşluklarına/keyfiyete ihtiyaç duyar. Aksi takdirde; tanımlı olanı uygulamak bakımdan bir stratejiye ya da vizyona ihtiyacın olduğundan bahsetmememiz gerekecektir. Neticede ikisinden birisini yönetimsel ilke olarak seçmek diğerinin seçilmemesi anlamını taşımaktadır.

Hukukun üstünlüğünü uygulayan yönetsel anlayış, idealleştirilerek açıklanmak istendiğinde akla Weber’in gelmesi kaçınılmazdır. Weber (2017), “kurallarla dışarıya kapalı veya sınırlanmış bir sosyal ilişki düzenine, özellikle bunu sağlamak üzere bir yönetici veya ‘lider’ ve genellikle bir idari memurlar grubunun yetkili kılındığı sistem”<sup>32</sup> olarak tanımladığı ‘kuruluş’un ‘yasal’, ‘geleneksel’ ve ‘karizmatik’ olmak üzere üç “meşru saf otorite” türü olduğunu dile getirmiştir.<sup>33</sup>

“Bürokratik idari memur istihdamıyla oluşan saf tür” olarak ‘yasal otorite’yi ise ideal bir şekilde; tamamıyla siyasal olmayan/vizyoner olmayan, vizyonu uygulayan yani bu bakımdan hukukun üstünlüğüne sıkı sıkıya bağlı olacak şekilde şu ilkelerle tanımlamıştır:

1. Kurallara bağlanmış, sürekli resmi işlevlerin örgütlenmesi. 2. Belirli bir yetki alanı: a) sistematik bir işbölümünün parçası olarak işlevleri yerine getirme yükümlülüğü alanı, b) bu işlevleri yerine getirilmesi için atananların gerekli yetkiyle donatılması, c) zorunlu güç kullanma araçlarının açık olarak tanımlanmasını ve kullanımını kesinlikle belirli şartlara bağlı olması.<sup>34</sup>

‘Yasal otorite’nin ideal biçimde hukukun üstünlüğüne bağlı olan yapısına aksi olarak D. Taylor’un (2007) liderlik tanımı üzerinden vizyon sahibi olma durumu açıklanmaya devam edilecek olursa şunlar söylenebilir; D. Taylor (2007), “geçmişin ve şu an bulunduğumuz konumun” öneminin olmadığı “gitmek istediğimiz yerin neresi” ve “olmak istediğimiz kişinin kim” olduğunun önemli olduğu bir ‘stratejinin’ belirlediği “gösterişi, gereksiz süslemeleri, abartılı ifadeleri ve terminolojiyi bir kenara atan” liderlik yaklaşımı olarak ‘naked’ liderliği açıklamıştır.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Butler, E. (2016), *Özgür Toplumun Temelleri*, (Çev: Hakan Şahin), Ankara: Liberte Yayınları. 236.

<sup>32</sup> Weber, M. (2017). *Bürokrasi ve Otorite*. (Çev. Bahadır Akın). Ankara: Adres Yayınları. 29.

<sup>33</sup> Weber, 2017, 48.

<sup>34</sup> Weber, 2017, 50-51.

<sup>35</sup> Taylor, D. (2007). *Şeffaf Lider*. (Çev. Selim Yeniçeri ve Arlene Yeniçeri). İstanbul: Dinazor Yayınları. 9.



“Geçmişin ve şu an bulunduğumuz konumun” yönetsel açıdan bireysel yeterliliklerden toplumsal yeterliliklere kadar, yapılabilen ve yapılamayan şeyleri tanımlaması bakımından ‘hukuk kurallarına’ denk düştüğü aşıkardır. “Gitmek istenilen yer” olarak vizyonumuzun ise stratejik olması oranında “gösteriş, süslemeler, abartılı ifadeler ve terminoloji” olarak hukukun şekli yapısı olan ‘prosedürler/usul’ ile çelişeceği ortadadır.

Yalnızca birer liderlik tanımı üzerinden liderliğin stratejik olmasının hukuka bağlılıkla çelişmek zorunda olduğu varsayımının zorlama ve dolayısıyla yanlış olduğu düşünülebilir. Ancak bu örnekler üzerinden anlatmak istenilen temel nokta, lider olmanın vizyon belirleme noktasında yapısal bir dönüşümle önceden belirlenmiş vizyon tanımlarıyla çelişeceği gerçeğidir.

Çelişki, yönetim biliminin üstünde halen tartıştığı yönetim-siyaset ayrımını ortadan kaldırmak bakımından bir geriye dönüş anlamını taşımaz mı?” sorusunu sormaktadır. Yani hukuk kurallarına bağlılık, hukuk kurallarını tanımlayanlar olarak siyasetçilerden farklı olarak yöneticiyi tanımlamakta ise stratejik vizyon ilkesinin belirlediği liderlik/yöneticilik tipi, hukuk kurallarıyla çakışan hareket alanı bakımından siyaset ve yönetimin birleştiği bir aktör tanımı değil midir? Diğer bir deyişle; stratejik vizyonun ideal bir şekilde gerçekleştiği liderlik tanımı, hem hukuk kurallarını tanımlamak bakımından siyasetçi hem de onu uygulamak bakımından yönetici olmak zorundadır. Stratejik vizyon, yönetici olan liderin aynı zamanda siyasetçi olması gerekliliği bakımından yönetim ve siyaset ayrımını ortadan kaldırmak şeklinde hukukun üstünlüğü ilkesiyle çelişmek zorundadır. Çünkü vizyon sahibi olan bir lider hukuka saygıyı ancak kendisi tanımladıktan sonra gerçekleştirebilecektir. Diğer taraftan; küreselleşmenin değişken yapısı gereği, vizyon sahibi olmak, liderin kendi tanımladığı hukuk kurallarına uymamasını da sağlamak zorundadır. Marcus Aurelius<sup>36</sup> örneği üzerinden stratejik vizyon ve hukukun üstünlüğü arasındaki gerilim açıklanacak olursa; şu ifadeler aydınlatıcı olabilir;

İçimizdeki yönetici ilke, doğa ile uyumlu olduğu zaman, olaylarla öyle bir biçimde yüz yüze gelir ki, olanaklı olan ve verilenle her zaman kolayca uyum sağlar. Tercihini hiçbir belirlenmiş malzeme doğrultusunda yapmaz; birincil amaçlarına erişmek için yola çıkar, ama sakınlı olarak. Başka bir şeyle karşılaşırsa onu kendisi

<sup>36</sup> Marcus Annius Verus (121-180) Roma İmparatorluğunun filozof imparatoru.



için malzemeye dönüştürür, tıpkı ateşin, içine düşen şeylere egemen olması gibi. Bunlar küçük bir alevi söndürür, ama alev alev yanan bir ateş, içine atılan her şeyi bir anda özümleyip, yutar, alevlerin gittikçe yükselmesi için bu malzemeden yararlanır.

Marcus Aurelius'a göre (2019) 'yönetici ilke', hiçbir verilmiş malzeme/hukuk kuralları ile sınırlanmadığı için ve "birincil amaçlara erişmek"/vizyon bakımından "başka bir şeyle"/küresel değişim şartları karşılaşırsa onu artık yeni bir "malzemeye"/stratejiye dönüştürür. Diğer bir değişle; "şu anda gördüğün her şey çok kısa bir zamanda değişime uğrayacak, artık var olmayacaktır... evren değişimdir; yaşamsa kanı" olarak ifade ettiği dünya görüşü dolayısıyla 'sabit olan' hiçbir şey yani bu bakımdan 'hukuk kuralları' Marcus Aurelius'un "yönetici ilke" tanımının stratejik vizyonerliğinin bir etkeni olamaz.<sup>37</sup>

Marcus Aurelius (2019) örneği ile ifade etmek istenilen temel şey, stratejik vizyona sahip bir lider tanımının nasıl hukukun üstünlüğüne bağlı kalamayacağıdır. Dolayısıyla bunun yanında stratejik vizyon sahibi bir liderin ancak yönetim ve siyaset ilişkisi bakımından hem yönetim kurallarını tanımlamak bakımından siyasetçi hem de yönetim kurallarını uygulamak bakımından yönetici olan Marcus Aurelius gibi bir karakter olabileceği şeklindedir. Küreselleşme olgusuna kadar görünürlüğü netleşmemiş olan bu çelişki, yönetimin ve siyasetin küreyi kapsar şekilde vizyonu etkilemesiyle alakalıdır.<sup>38</sup> Kapsayıcılığın oranınca vizyon ve dolayısıyla stratejinin konusu, liderlik tanımını oluşturmaktadır.

Çalışmanın görüşü ise küresel bir iyi yönetişimin, stratejik vizyon ilkesi ile değil hukuka saygı ile mümkün olduğu yönündedir. Dolayısıyla diğer üç temel ilke (katılım, etkinlik ve eşitlik) hukuk ilkesi tarafından tanımlandığı oranda manalıdır.

#### 4. EŞİTLİK VEYA CEVAP VEREBİLİRLİK

Yönetişimin 'nasıl' olması gerektiği sorusu etrafında düşünüldüğünde ise eşitlik ve cevap verebilirlik ilkeleriyle karşılaşılır. Eşitlik söz konusu olduğunda, yönetim kavramı, özel ve kamusal ayrımının ortadan kalkmasına yani "devlet düzenlemelerinin kamu-özel ortaklıkları ve pazar mekanizmaları tarafından

<sup>37</sup> Marcus Aurelius. (2019). *Düşünceler*. (Çev: Şadan Karadeniz). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları. 55-56.

<sup>38</sup> Marcus Aurelius, bir Roma İmparatoru olarak döneminin küresi bakımından (bilinen dünya) küresel bir yönetim tanımına sahiptir.

değiştirilmesine” karşılık gelir şekilde kullanılmaktadır.<sup>39</sup> Yönetilen ve yöneten arasındaki karşıtlığın ortadan kalmasının şekli, yönetim kavramında, genel olarak özel ve kamu arasındaki ayrımın olmaması şeklinde karşılık bulmaktadır. Bu bakımdan bir birey olarak insanın yalnızca insan olarak eşitliğin taraflarından bir olması söz konusu değildir.

Yüklendiği ideolojik anlamlardan bağımsız olarak küreselleşme kavramı, eşitliğin her manada sağlanılacağı küresel olma hali için hazırlığı ifade eder. Eşit olmak ise temel olarak cevap vermek ve cevap almak gibi ayrımların neticesinde oluşan karşıtlığın varlığında mümkün değildir. Cevap verememe ihtimalinin varlığı bizzat eşitsizliğin varlığının ve devamlılığının garantisidir. Dolayısıyla yönetim kavramının içerdiği cevap verme durumunun karşıtı, cevaplaşmak şeklinde işteşlik içermelidir.

Dolayısıyla; yönetim, eşitlik ilkesi etrafında şekillendirildiğinde cevaplaşacakken, cevap verebilirlik ilkesi temel alındığında eşit olmayan aktörlerin ilişkilerini konu alan yönetim tanımlarıyla karşılaşılır. Zürn’un (2010) çok seviyeli/multi-level yönetim kavramsallaştırması, bu duruma örnek verilebilir. Zürn (2010), “çok düzeyli (multi-level) yönetim sistemleri, farklı politikaların ve diğer alt sistemlerin koordinasyonunun gerçekleştiği yere göre kategorize edilebilir. Aynı zamanda, aynı düzeyde veya farklı seviyelerde formüle edilmiş farklı politikaların koordinasyonunu da içerir. Koordinasyon, ... kamu küresel yönetimi aracılığıyla gerçekleştirilir” ifadesini kullanmış ve böylece eşitlikle çelişen bir yönetim tanımı yapmıştır. Ona göre “kamu küresel yönetimi” vasıtasıyla sağlanacak olan “koordinasyon” temel olarak ‘cevap verebilirliği’ sağlayacaktır. Çünkü “üniter bir ulus devlette ulusal hükümet, toplumsal aktörleri doğrudan düzenler ve böylesi aktörler ulusal hükümete meşruiyeti aktarıırken, bu ilişki en azından kısmen çok düzeyli bir yönetim sisteminde yer alan seviyelerdeki aktörler tarafından yönlendirilir.” Yani üniter devlet yapılarının yerini alacak bir multi-level yönetsimsel aktör tanımı ‘cevap verebilen’ konumuna gelecektir.<sup>40</sup> Dolayısıyla; cevap verebilirlik ilkesinin konusu yalnızca devletin toplumsal örgütlere karşı cevap verme sorumluluğunun olduğu bir alan ile ilgilidir.

<sup>39</sup> Zürn, M. (2010), *Global Governance as Multi-Level Governance*, İçinde; “Handbook on Multi-level Governance”, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 80-99. 80.

<sup>40</sup> Zürn, 2010, 88-89.

Öyleyse temsil edilmeme bakımından toplumsal olarak adlandırılmayacak olan örgütsüz insanların yönetişimin cevap vermek bakımından muhatap alınan tarafta olmadığı söylenebilir. Örneğin Habitat III raporunda geçen “gençlik şişkinliği/youth bulge” kavramı, büyük bir çoğunluğu ifade etmesine rağmen gençlerin birer birey olarak cevap veren/verilen tarafta olmadığı için eşitsizliğin artması durumunun bir ifadesidir. “Gençlik şişkinliği, bir lütuf veya lanet gibi görünebilir. Ülkeler yaş-yapı dönüşümünün gücünden yararlanırsa, sosyal ve ekonomik kalkınmayı teşvik etmek için potansiyel bir fırsatı temsil edebilir.” Çünkü cevap verilen bir kategoriye dâhil olması durumunda ‘cevaplaşmanın’ sağlanması noktasında büyük bir adım atılmış olacaktır. Ama diğer taraftan “bir gençlik şişmesi, kötü yönetim, düşük ekonomik performans ve daha büyük eşitsizlikleri” de artırabilir.<sup>41</sup>

Birey olarak örgütsüz/toplumsal bir kuruluşça yönetimde temsil edilmeyen bir insanın eşitsizlik hala mevcutken kendi dinamikleri çevresinde “cevap verebilirlik” ilkesi etrafında ‘eşitliğe’ dâhil olabileceğini yani cevap verebilirliğin eşitliği doğuracağını ileri süren karşı bir görüş olarak Merry’nin (2011) argümanları örneklendirilebilir;

Şirketler, arzu edilen itibarları oluşturmak için çalışır ve reklamları ve kendi kendilerini izleyerek onları korumak için önemli kaynaklar yatırır. Tüketici hareketleri, sorumsuz şirketler tarafından üretilen malları boycot ederek ve sorumlu şirketleri etiketleyerek ya da sertifikalandırarak kurumsal sosyal sorumsuzluğun finansal sonuçlarını kilitlemişlerdir.<sup>42</sup>

Diğer bir ifadeyle bu görüşe göre; bireyin kendi başına cevap verebilirliğin muhatabı olması dolaylı yollardan da olsa söz konusudur. Ancak her bakımdan Brand’in (2005) dediği gibi “küresel yönetim söylemi aslında hegemonya konusundaki ihtilafların bir parçasıdır... küresel yönetişimin ne kadar hegemonik bir söylem haline geleceği, yalnızca yorumlama mücadelelerine değil, aynı zamanda kurumsal gelişmelere, maddi imtiyazlara vb. ilişkin uluslararası ve toplumsal çatışmalarla ilgili bir sorundur.”<sup>43</sup> Yani cevap verebilirlik ilkesinin, eşitliği

<sup>41</sup> UN. (2014), “Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III.)”, New York. 12.

<sup>42</sup> Merry, S. E. (2011), “Measuring the World Indicators, Human Rights, and Global Governance”, *Current Anthropology*, 52(3), 83-95. 83-84.

<sup>43</sup> Brand, U. (2005), “Order and Regulation: Global Governance as a Hegemonic Discourse of International Politics?”, *Review of International Political Economy*. 12(1), 155–176.170-172.



sağlamak ve çoğaltmak bakımından ele alındığı zaman, kendi varlığını ortadan kaldırdığı fark edilir. Cevap verebilirlik ve eşitlik ilkeleri arasındaki çelişkiyi Nizamü'l Mülk'ün "Siyasetname"sinden bir örnekle ifade etmek yerinde olacaktır.

Nizamü'l Mülk, üst düzey bir yönetici<sup>44</sup> olarak yaptığı "zulme uğrayanların işlerine cevap vermeye, işlerini yapmaya, onlara adalet dağıtmaya dair" başlıklı nasihatinde, böyle yapılmasının sebebi olarak "beyhude karışıklık ve asılsız feryat olmasının" gerekçesini sunmaktadır. Bir cevap veren olarak yöneticinin cevap verebilirliği bu bakımdan yöneten ve yönetilen ilişkisinin devamı anlamında cevap verebilir olarak kalmasının aracıdır. Yani eşitsizliğin bir garantisi olarak cevap verilebilir olmak yöneticinin kendisi için ilk görevdir. Nizamü'l Mülk'ün ele aldığı 'cevap verme' ilkesi ile günümüzün cevap verme ilkesi arasında temelde hiçbir fark yoktur. Soru soranlar olarak yönetilenler "sözlerini söylerler", "durumlarını açıklarlar"; "cevabı işitirler" ve "gerekli emri alırlar".<sup>45</sup> Daha açık ifade etmek gerekirse; cevap verebilirlik, eşitlik bakımından hiçbir olumluluk ifade etmemekte, ayrıca eşitliği de engellemektedir. Çünkü verilen cevap, hala yönetilen tarafından bir bağlayıcılığa sahiptir ve yönetilenin uyması gereken bir "gerekli emir" mahiyetindedir.

Neticede cevap verebilirlik ilkesi, eşitliğin sağlanmasının önündeki temel engel mahiyetindedir. Oysa eşitlik ilkesi, cevap vermek ve cevap almak durumunu yıkmak ve 'cevaplaşma' halinin kurulmasını tasvir etmektedir. Çalışmanın görüşüne göre küresel iyi yönetim, diğer üç ilkenin (katılım, etkinlik ve hukukun üstünlüğü) ilkelerinin sağlanması için gerekli olan temel ilke olarak eşitliğin üzerine kurulması gerektiğidir.

## SONUÇ

Küreselleşme olgusu, 'iyi yönetim'in malum ilkeler etrafında tanımlanması söz konusu olur ise ilkelerin birbiriyle çeliştiği gerçeğini görünür kılmaktadır. Diğer bir deyişle; etimolojik anlamı bakımından yönetme işinin işteşliği, en temel manada yöneten ve yönetilen ayırımının kalkması manasını taşıdığı için bu ilkeler yönetimin/yönetenlerin dikkate alması gereken ilkeler olarak tanımlanamaz. Oysa

<sup>44</sup> "Büyük Selçuklu İmparatorluğu'na Alp Arslan (1063-1072) ve Melihsah (1072- 1092) dönemlerinde 30 yıla yakın vezir, (bugün ki deyimi ile başbakan) olarak hizmet etmiştir." Bakınız; Nizamü'l Mülk. (1990). *Siyasetname*. (Haz. Mehmet Altay Köymen). İstanbul: Kültür Bakanlığı Yayınları. v.

<sup>45</sup> Nizamü'l Mülk, 1990, 275.

iyi yönetişimin ilkelerinin tümü yönetime/yönetenlere bir öneri mahiyetindedir. Dolayısıyla mevcut hali ile küresel iyi yönetişim pratikte gerçekleştirilecek bir yönetim şekli değildir ve gerçekleşmemektedir. Dolayısıyla çalışmada yapılan şey, farklı bakış açıları çerçevelerinde yeni yönetişim tanımları yapmanın mümkün olduğunu savunmaktır. İster Dünya Bankası ya da Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlar ister ise konuyla ilgili kişiler tarafından kullanılmış olsun, yönetişim kavramını sanki ilk kez tanımlamaya çalışıyor gibi etimolojik tutarlılığı sağlamak için bu çabaya girilmiştir. Umulmaktadır ki; Rodrik'in (2008) ifade ettiği gibi; nasıl "çoğu ülke için iyi yönetişim... gündemlerinin büyük ölçüde değişmesi muhtemel" ise benzer şekilde; 'yönetişim', 'iyi yönetişim' ve 'küresel iyi yönetişim' gibi nice yönetsel kavramı yeniden tanımlamak fırsatı her zaman mevcut olacaktır.<sup>46</sup>

Sonuç olarak ifade edilecek olursa; bu çalışmanın önerisi, 'iyi yönetişimin' ilkeleri olarak ileri sürülen ilkelerin birbirleriyle çelişmesi itibarıyla 'iyi yönetişimi' uygulayan bir yönetimin mevcudiyetinin küreselleşme olgusunun şiddeti oranınca mümkün olmayacağı savı dolayısıyla 'küresel iyi yönetişim' kavramsallaştırması üzerinden bir yönetsel paradigma denemesinde bulunmaktan ibarettir. Katılım ve hesap verebilirlik yönetimin 'kim' sorusuna, etkinlik ve şeffaflık 'ne için' sorusuna, hukukun üstünlüğü ve stratejik vizyon 'hangi yolla' sorusuna ve eşitlik ve cevap verebilirlik ise 'nasıl' soruna verilmiş alternatif birer cevap mahiyetindedir. Bu çalışmada ele alınan 'küresel iyi yönetişim' kavramsallaştırması, katılımcı, etkin, hukukun üstünlüğüne saygılı ve eşitlikçi bir yönetme ve yönetilme yaklaşımının 'çerçeve önerisidir'. Bu bakımdan 'küresel iyi yönetişim' önerisi, hesap verebilirlik, şeffaflık, stratejik vizyon ve cevap verilebilirlik ilkelerini sabit birer değişken olarak almayan bir paradigmanın ifade edilmesi çabasıdır.

## KAYNAKÇA

Akhmouch, A. (2012), "Good Governance; Synthesis Report for the Condition for Success 1", 6th WWF CS1 Core Group Coordinate Administrator of the OECD Water Governance Programme.

Brand, U. (2005), "Order and Regulation: Global Governance as a Hegemonic

<sup>46</sup> Rodrik, D. (2008), "Thinking about Governance. İçinde; Governance, Growth, and Development Decision-making", Washington. D.C., The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, 17-24 24.



Discourse of International Politics?”, *Review of International Political Economy*. 12(1), 155–176.

Butler, E. (2016), *Özgür Toplumun Temelleri*, (Çev: Hakan Şahin), Ankara: Liberte Yayınları.

Fayol, H. (2016), *Genel ve Endüstriyel Yönetim*, (Çev. M. Asım Çolakoğlu), Ankara: Adres Yayınları.

Fukuyama, F. (2013), “What Is Governance?”, *CGD Working Paper 314*, Washington, DC: Center for Global Development, [https://www.cgdev.org/sites/default/files/1426906\\_file\\_Fukuyama\\_What\\_Is\\_Governance.pdf](https://www.cgdev.org/sites/default/files/1426906_file_Fukuyama_What_Is_Governance.pdf). erişim tarihi: 09.01.2020.

G20/OECD. (2015), *Principles of Corporate Governance; OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, <http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/G20-OECD-Principles-of-Corporate-Governance.pdf>, erişim tarihi: 09.01.2020.

<https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>, erişim tarihi: 09.01.2020

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&kelime=Y%C3%96NET%C4%B0%C5%9E%C4%B0M](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=Y%C3%96NET%C4%B0%C5%9E%C4%B0M), erişim tarihi: 09.01.2020.

Kaufmann, D., Kraay, A. ve Mastruzzi, M. (2009), “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008”, *The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team*.

Marcus Aurelius. (2019), *Düşünceler*, (Çev: Şadan Karadeniz), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Merry, S. E. (2011), “Measuring the World Indicators, Human Rights, and Global Governance”, *Current Anthropology*, 52(3), 83-95.

Nizam’ül Mülk. (1990), *Siyasetname*, (Haz. Mehmet Altay Köymen), İstanbul: Kültür Bakanlığı Yayınları.

Ogundiya, S.I. (2010), “Democracy and Good Governance: Nigeria’s Dilemma”, *African Journal of Political Science and International Relations*, 4(6), 201-208.

Özer, M.A. (2015), *Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Özer, M.A ve Önen, S.M. (2017), *200 Soruda Yönetim Kamu Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Rodrik, D. (2008), "Thinking about Governance. İçinde; Governance, Growth, and Development Decision-making", Washington. D.C., The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 17-24.

Spencer, H. (2016), *Devlete Karşı İnsan*, (Çev. Yavuz Selim Altındal), İstanbul: Litera Yayıncılık.

Taylor, D. (2007), *Şeffaf Lider*, (Çev. Selim Yeniçeri ve Arlene Yeniçeri), İstanbul: Dinazor Yayınları.

Taylor, F.W. (2016), *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, (Çev. Bahadır Akın), Ankara: Adres Yayınları.

Toksöz, F. (2008), *İyi Yönetişimin El Kitabı*, İstanbul: Tesev Yayınları.

UN. (1996), "Reports Of The United Nations Conference on Human Settlements (HABITAT II.)", *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action* [https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/habitat\\_agenda.pdf](https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/habitat_agenda.pdf), erişim tarihi: 09.01.2020

UN. (2014), "Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III.)", New York.

UNDP. (2007), "Governance Indicators-A User's Guide", New York, [https://www.un.org/ruleoflaw/files/Governance%20Indicators\\_A%20Users%20Guide.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/Governance%20Indicators_A%20Users%20Guide.pdf), erişim tarihi: 09.01.2020

UNDP. (2011), "Governance Principles, Institutional Capacity and Quality", New York, 268-294, [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Towards%20Human%20Resilience/Towards\\_SustainingMDGProgress\\_Ch8.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Towards%20Human%20Resilience/Towards_SustainingMDGProgress_Ch8.pdf), erişim tarihi: 09.01.2020

Weber, M. (2017), *Bürokrasi ve Otorite*, (Çev. Bahadır Akın), Ankara: Adres Yayınları.

Wilson, W. (1961), İdarenin İncelenmesi, İçinde; "Woodrow Wilson Seçme Parçalar", (Çev. Nermin Abadan), İstanbul: Yenilik Basımevi, 53-73.

World Bank. (1992), "Governance and Development", Washington, D.C. <http://>



[documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf](https://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf), erişim tarihi: 09.01.2020.

World Bank. (1994), "Governance: The World Bank's Experience", Washington, D.C. <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>, erişim tarihi: 09.01.2020.

World Economic and Social Survey. (2015), "2014/2015 Chapter VI, Governance and Institutions", [https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/2015wess\\_ch6\\_en.pdf](https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/2015wess_ch6_en.pdf) , erişim tarihi: 09.01.2020

Zürn, M. (2010), *Global Governance as Multi-Level Governance*, içinde; "Handbook on Multi-level Governance", Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 80-99.



