

KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞMALARINDA YÖNETİŞİM¹

Veysel ERAT²

Geliş: 27.10.2020 / Kabul: 21.11.2020

DOI: 10.29029/busbed.816864

Öz

20. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan yönetim, yeni bir iktidar pratiğidir. Tanımı ve kapsamı itibariyle yönetim, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde politik kurumlar, şirketler, birlikler, üniversite ve düşünce kuruluşlarını kapsamaktadır. Neoliberal politikaların yerleşmesi noktasında anahtar bir araç olarak görülen yönetim özellikle uluslararası örgütlerin öncülüğünde hızlı bir şekilde yayılmıştır. Gerek akademik gerek pratik boyutları itibariyle yönetim bazı kesimlerce eleştirilirken, diğer bir kısım tarafından övülmüştür. Yönetişime eleştirel bakan görüş, reddiyesini ekonomi-politik eksende yönetimin aracı kılındığı neoliberalizm üzerinden yapmaktadır. Buna karşın savunucular demokratikleşme süreçlerine katkı sunmasından hareketle yönetimi övmektedirler. Yönetim dünyada olduğu gibi Türkiye’de de ilgiyle çalışılan başlıca konulardan biridir. Birbirinden farklı disiplinlerde konunun her iki boyutunu ele alan çalışmalar bulunmaktadır. Kamu yönetimi bu alanların başında gelmektedir. Bu çalışma ile amaçlanan kamu yönetimi alanında yapılmış olan yönetim çalışmalarının incelenmesidir. Bu kapsamda çalışmada yönetim; yönetim çalışmalarının sayısal görünümü, konuya ilişkin düşünsel yaklaşımlar, yönetimin ele alınış biçimi gibi kriterler üzerinden değerlendirilmiştir. Sonuç olarak çalışmanın başında varsayılanın aksine yönetim çalışmalarının sayısal olarak fazla olmadığı anlaşılmıştır. Yönetimi eleştiren çalışmaların nicel olarak savunular karşısında az olduğu, buna karşın eleştirel çalışmaların etkili olduğu sonucuna varılmıştır.

¹ Bu çalışma, 21-23.02.2019 tarihinde Nuh Naci Yazgan Üniversitesi’nde düzenlenen 16. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda sunulan bildirinin genişletilmiş ve güncellenmiş halidir.

² Doç. Dr., Bitlis Eren Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi, veyselarat@hotmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0735-5432>.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Çalışmaları, Yönetişim, Neoliberalizm, Türkiye.

THE GOVERNANCE IN PUBLIC ADMINISTRATION STUDIES

Abstract

Governance is a practice of power that emerged towards the end of the 20th century. In terms of scope and definition, governance includes both national and international political institutions, companies, unions, universities and think tanks. Governance is seen as a key tool for the establishment of neoliberal policies and has spread rapidly, especially under the leadership of international organizations. While governance, which is considered in both academic and practical aspects, is criticized by some, it is praised by others. The view that is critical of governance makes its refutation through neoliberalism in which governance is mediated on the economic-political axis. On the other hand, advocates praise governance for its contribution to democratization processes. Governance is one of the main subjects studied with interest in Turkey too as it is in the world. There are studies dealing with both dimensions of the subject in different disciplines. Public administration is the main one of these areas. The aim of this study is to examine the governance studies carried out in the field of public administration. In this context, governance in this study is handled on the numerical view of the governance studies, the intellectual approaches on the subject and how governance is handled. As a result, it is understood that, contrary to what was assumed at the beginning of the study, governance studies are not much in number. It has been concluded that studies that criticize governance are quantitatively less than those who defend them, whereas critical studies are effective

Keywords: Public Administration, Studies of Public Administration, Governance, Neoliberalism, Turkey.

Giriş

Yönetişimin ortaya çıktığı 1990'lardan günümüze birçok açıdan hızla yayıldığı görülmektedir. Bir taraftan ulusötesi örgütlerin sahiplenmesine bağlı olarak hızlıca devletler tarafından benimsenmiş, diğer taraftan akademik yazında öngörülemeyecek biçimde konu edinilmiştir. Pratik açıdan yönetim kavramının kullanıldığı resmi ya da gayri resmi her yerde uygulanmaya çalışılması birçok yönetim modelinden ve yerel, bölgesel, ulusal ve küresel düzeyde yönetişimden söz etmeyi mümkün kılmıştır. Yaşanan gelişmeler akademik yazına da yansımış ve neredeyse her boyutuyla ilgili yönetim çalışmaları yapılmıştır.

Dünyadaki gelişimi ile paralel bir hikâyeye sahip olan Türkiye özelinde yönetim çalışmalarını konu edinen bu çalışmanın amacı, yönetişimin akademik açıdan hangi boyutlarıyla ele alındığını ortaya koymaktır. Yönetişim üzerine yapılan bilimsel çalışmaların düzeyi birkaç açıdan analiz edilebilir. Uygulama alanları üzerinden yönetim incelemeleri, uygulandığı düzey (yerel, bölgesel gibi) açısından yönetim incelemeleri ve kuramsal ele alınış açısından yönetim incelemeleri bunlardan bazılarıdır.

Yönetişim incelemelerini her boyutuyla ele almak kapsamlı bir çalışmanın konusu olduğundan hareketle bu çalışmada sınırlamaya gidilmiştir. Türkiye’de yapılan yönetim çalışmalarından yalnızca kamu yönetimi alanında yapılan çalışmalar incelenmiştir. Bu çalışmaların özelde konuyu ele alış tarzı kuramsal açıdan analiz edilmiştir. Yer yer konu ve düzey açılarına değinilecekse de temelde kuramsal incelemelerin zayıflığından hareketle ve kuramsal boşluğu görünür kılma amacıyla bu boyut üzerinde daha fazla durulmuştur.

Çalışma iki ana bölüm üzerinden kurgulanmıştır. İlk olarak yönetişime ilişkin bilimsel yaklaşımlar; yönetişimi savunan liberal ve yönetişimi eleştiren Marksist ve post-yapısalcı yaklaşımlar açısından incelenmiştir. İkinci bölümde Türkiye’de yönetim üzerine yazılan 82 lisansüstü tez incelenmiştir.

1. Yönetişim ve Yönetişime İlişkin Bilimsel Yaklaşımlar

Yönetim kavramına karşılıklılık ekinin eklenmesiyle ortaya çıkan yönetim kavramı en genel anlamda, bir kişi ya da grubun tek taraflı olarak yönetme eylemini gerçekleştirmesi yerine, çoklu aktörlerin yönetme sürecine katılmasını ifade etmektedir (Okçu, 2012: 11). Kavram, 1990’lı yıllarla birlikte yönetim kavramının bazı açılardan yersiz kalması sonucunda uygulamaya yansıyan yeni arayışları nitelemek için kullanılmıştır (Tekeli, 2012: 661). Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası kurumların yönetişimi sahiplenmesi ve yayımladıkları raporlarda sıklıkla kullanması, kavramı bilimsel araştırmaların öbeğine yerleştirmiştir (Sobacı, 2007: 220). Akademik açıdan oldukça rağbet gören ve kamu yönetimi literatüründe neredeyse kamu yönetiminin yerini alacak kadar yaygınlık kazanan yönetim, diğer disiplinlerin de inceleme konusu haline gelmiş ve araştırma programlarında moda bir kavram olarak kullanılmıştır (Demirci, 2013: 1).

R. A. W. Rhodes (1996: 652), daha 1996 yılında yönetişimin altı farklı kullanıma konu olduğunu ifade etmiştir. Bunlar; minimal devlet, şirket yönetişimi, yeni kamu yönetimi, iyi yönetim, sosyo-sibernetik sistemler ve kendi kendini düzenleyen ağbağlardır. Kavramın pratikte yönetimin yerini alması

yönetişimin farklı şekillerde kullanılmasının önünü açmıştır. Spor yönetişimi, güvenlik yönetişimi ya da dağ yönetişimi gibi kamuyu ilgilendiren herşeyde bir sıfat olarak kullanılması yönetişimle ilgili tek bir modelden bahsetmeyi güçleştirdiği gibi anlam itibariyle de üzerinde uzlaşa sağlanmış bir tanım yapmayı neredeyse imkansız kılmıştır.

Diğer taraftan yaşanan gelişmeler akademik açıdan farklı kuramsal bakış açılarının gelişmesini sağlamıştır. Bunlar en genel bir sınıflandırmayla yönetişime sahip çıkan liberal yaklaşımlar ve yönetişime karşı çıkan anti-liberal yaklaşımlardır.

1.1. Yönetişimi Savunan Yaklaşımlar

Özellikle liberal görüşler ile ilişkili olan savunuculara göre, yönetişimin en önemli boyutu demokrasi bağlamında ortaya koymuş olduğu yeni perspektiflerdir. Buna göre yönetişim, temsili demokrasinin kısıtlarının aşılması ve çoğulcu demokrasi yolunda önemli bir adımdır. Yönetişimi savunanlara göre, yöneten yönetilen ikiliğinin yerini katılımcı, çok aktörlü bir pratik olan yönetişim almalıdır (Ataay, 2018: 277). Bu bağlamda, yönetişim devlet merkezli bir anlayıştan toplum merkezli bir anlayışa geçişi temsil etmektedir (Çukurçayır, 2013: 191). Hiyerarşik yapının yerini heterarşik ilişkilere bırakması anlamında kullanılan yönetişimin etkileşim içinde olan üç aktörü devlet, özel sektör ve sivil toplumdur. Bu aktörlerin yönetim, karar alma ve denetim süreçlerine katılması, yukarıdan aşağı tek yanlı yönetim biçiminin demokrasi yararına giderek zayıflaması anlamına gelmektedir (Özer, 2006).

Yönetişimin demokrasi üzerinde yoğunlaşan siyasal boyutunun yanı sıra ekonomik, idari ve toplumsal açılardan da birtakım faydaları olduğu savunulmaktadır. Buna göre yönetişim klasik yönetimde kaynaklanan yolsuzluk, kötü yönetim, kaynakların israf edilmesi gibi olumsuzlukların ortadan kalkmasını sağlayacaktır. Ayrıca şiddet ve baskı içermeyen bir rekabet ortamının oluşturulması; sivil toplumun katkısı ile hukukun anlamının korunması; karar alma, uygulama ve değerlendirme aşamalarında katılıma açıklık ilkesine bağlı olarak saydamlığın esas olması; dışardan gelebilecek olumlu ve olumsuz eleştirilere duyarlı olmak; yurttaş ve örgütlü sivil toplum denetimine açıklık; toplumsal kaynakları kullananların talep olmaksızın hesap verebilirlik; etkinlik ve verimlilik; yetki ve sorumlulukların paylaşımında adalet gibi birçok konu yönetişimle ilişkilendirilmektedir (Zeren, 2013: 145-147).

Sonuç olarak savunucular açısından yönetişim yeni bir toplumsal işbölümü ortaya çıkarmaktadır. Artık toplumsal sorunlar yalnızca devlet değil yerel, ulusal

ve hatta uluslararası aktörlerin de içinde yer aldığı kompleks bir sistem içinde çözümlenmektedir. Yukarıda sayılan ilkelere sahip olduğu düşünülen yönetişimin kötü yönetimin olumsuzluklarını gidereceği ve etkin bir yönetim anlayışını geliştirdiği düşünülmektedir (Ökmen, 2013: 245-246). Yönetişimi savunan görüşler nadiren onun neoliberalizmle ilişkili olduğunu belirtmektedir. Genellikle liberalizmin “özgürlük” kavrayışına atıf yapılmaktadır. Neoliberalerler için yönetişimin çatışmayı yönetme ve serbest piyasa ortamında paydaşlar arasındaki müzakereyi düzenlemeye indirgenmiş rolü (Ives, 2015). genellikle yönetişim karşıtı yaklaşımlar tarafından ele alınmaktadır.

1.2. Yönetişim Karşıtı Yaklaşımlar

Yönetişim karşıtı yaklaşımlar genel olarak Marksist ve post-yapısalcı yaklaşımlar olarak ikiye ayrılabilir. Her iki yaklaşımın yönetişime ilişkin görüşlerine neoliberalizme getirmiş oldukları eleştiriler kaynaklık etmektedir. 1990’lı yıllarda kapitalizmin içine düştüğü kriz, devletin rolü konusunda yeni bir tartışmayı başlatmıştır. Devletin müdahale alanının tamamen ortadan kaldırılması yerine, müdahale alanı özel sektör yararına olacak şekilde yeniden belirlenmiştir. Piyasalaştırılan ve kendisine biçilen yeni şekliyle girişimci devlet için her düzeyinde geçerli olacak yönetişim modeli gündeme gelmiştir. Devlet, piyasa ve sivil toplum ortaklığına dayanan yönetişim modeli, neoliberalizmin devleti içerden piyasalaştırma girişiminin aracıdır (Güzelsarı, 2004). Marksist yaklaşıma göre bu yeni müzakere modeli ile iş dünyası ve şirketler, devletin aktörleriyle doğrudan işbirliğine giderek kendilerine avantaj sağlayacak düzenleyici çerçeveleri oluşturmada, kamu politikalarını belirlemede ve kararname yazmada güçlü roller elde etmişlerdir (Harvey, 2015: 85). Yönetişim uygulama açısından neoliberalizmin ekonomik verimsizlik sorununu çözerken, söylem olarak da toplumsal meşruiyet kurarak siyasal olanın üstünü örtmektedir (Güzelsarı, 2004). Böylece kendi başına devlet iktidarının vuku bulduğu yönetimin yerini, devletin ve sivil toplumun kilit unsurunu içeren yönetişimin alması neoliberalizmin belirgin bir özelliğidir (Harvey, 2015: 85). Bu nedenle yönetişim ve neoliberalizm arsındaki ilişkinin rastlantısal ya da konjonktürel olduğunu söylemek güçtür (Ataay, 2018: 279).

Ulusüstü yapıların geliştirdiği, uygulamaya koyduğu ve giderek daha fazla etkinleştirdiği yönetişim, güçlü devletlerin ve ulusüstü yapıların çıkarları için küresel kapitalizmin yayılımcı dinamikleri doğrultusunda biçimlenmektedir. Egemen sınıf dışındaki tüm emekçi sınıfları dışlayan yönetişim, toplumların geleceğini sermaye sınıfının egemenliğine teslim eden siyasal iktidar modeli olarak görülmektedir (Bayramoğlu, 2005: 413, 419). Yönetişimle birlikte devlet-piyasa, devlet- sivil toplum, piyasa sivil toplum dikotomileri yerini bu üç alanda

yer alan aktörlerin piyasa mekanizmalarının korunması için kurdukları ittifaka bırakmıştır. Nihai amaç sermaye, meta ve emeğin uluslararasılaşma sürecini büyütecek, genişletecek ve yaygınlaştıracak şekilde her bir bireyi bu sürece dahil etmektedir (Yıldırım, 2018: 268, 270). Yönetişimle birlikte hayatımıza giren hesapverilebilirlik, etkinlik, etkililik, verimlilik gibi kavramlar siyasetin iç kavramlarıyla değil muhasebe terimlerinden devşirilmiştir (Bayramoğlu, 2005: 414). Tüm bu gerekçelerle yönetim “nötr” bir demokrasi projesi olarak görülmez. Aksine yönetimle yurttaşlık hakları negatif haklarla sınırlandırıldığı iddia edilmektedir. Sivil topluma yetki devri adı altında gerçekleştirilen şeyle özel çıkarların alanı olan sivil toplumun, liberal düzende bireylerin eşit özneler olarak var oldukları tek alan olan siyasal alanın yerine geçirmek amaçlanmaktadır. Böylece özel çıkarlar toplumsal çıkar olarak sunulmakta ve devletin kamu yararını sağlama görevi ortadan kalkmaktadır. Son kertede demokrasinin kontrol ettiği bir piyasa yerine piyasanın kontrol ettiği bir demokrasi söz konusudur (Ataay, 2018: 290-291).

Tam da bu noktadan hareketle özellikle Foucault’nun görüşlerine başvuran yazarlardan Wendy Brown’a göre (2017: 147-151) yönetişimde siyasi alan, bir işletme ve idarecilik sahası; kamusal alan ise farklı güç ve grupların kendi programlarını işler kılmak için kullandıkları stratejik saha olarak tasavvur edilmiştir. Daha fazla demokrasi vaadinde bulunulurken asıl olan demokrasinin anlamının yeniden biçimlenmesidir. Yönetişim olgusuyla demokrasi kavramı, siyaset ve iktisattan ayrı bir şekilde yeniden kavramlaştırılmaktadır. Katılım, etkinlik, hesapverilebilirlik, hakkaniyet, kapsayıcılık gibi devredilmiş iktidarı tarif eden ve yönetişime atfedilen ilkeler, hukuk üstünde açıktan iktidar kullanımının yerine mutabakat odaklı politika oluşturma ve bunu uygulamaya geçirmekten ibarettir. Diğer bir ifadeyle, yönetim tarafından formüle edilen demokraside, iktidarın kullanımı olarak tanımlanan siyaset yerine katılımcıların politika hazırlama ve uygulama sürecine entegre olma durumu söz konusudur. Bu nedenle yönetim depolitize edici bir epistemoloji, ontoloji ve pratikler kümesini yaymaktadır. Birey bu süreçte uluslar, firmalar ve üniversiteler gibi oluşumların gayeleri peşinde koşan sisteme entegre olmaktadır.

Yönetimsellik kavramını inceleyen Thomas Lemke (2015), Foucault’nun “yönetimin analitiği”nin yönetim söyleminin bazı kuramsal kör noktalarına ışık tuttuğunu belirtmektedir. Yönetişim söyleminin ve yönetimselliğinin paylaşılmış olduğu bazı ortak noktalar bulunmaktadır. Bunlardan ilki her iki yaklaşımın da politikayı anlamak için tutum, zihniyet ve kanaatlere yoğunlaşan çalışmalardan farklı olarak nasıl sorusuyla yönetsel pratiklere odaklanmasıdır. İkinci olarak, her iki yaklaşımın kapsamı devlet ve kurumsal politika alanını aşmaktadır. Son

olarak, her iki yaklaşımda iktidar belli kurumsal alanlara yerleşmiş, sabit ve değişmez bir oluşum olarak görülmez.

Buna karşın iki yaklaşımın ayrıldığı noktalar da bulunmaktadır. İlk olarak yönetim ile ilgili literatürün çoğu yönetim nesnelерinin, belirli yönetim mekanizmaları içerisinde ve bu yönetim mekanizmalarıyla koordinasyonlarını sürdürdüğünü varsaymaktadır. Yönetimin analitiği ise yönetim ile nesnelер arasında dışsal bir ilişki olduğundan değil, tam tersine yönetimin kurucu faillele, kimlik ve çıkarlarla ilişkili olduğundan hareket eder. Yönetim söylemi diyaloga, katılıma ve temsiliyete vurgu yaparak kamusal alanın “ortaklar” ya da “hissedarlar” olarak isimlendirilen tüm ekonomik ve toplumsal aktörlerini görünür kılmaya çalışır. Bunu yaparken politik alternatifler ve diğer stratejik seçenekler görmezden gelinir. Demokratikleşme beklentisinde ciddi şüphelere neden olan bu durum, ayrıca farklı toplumsal gruplar ve sınıflar arasındaki çatışmaları önemsiz gibi gösterir. Böylece politika karşıtı bir politika tarafından şekillenir. Bunu yönetim söyleminin yönetmeye ilişkin teknokratik bir modeli desteklemesi izlemektedir ve bu yönetim söyleminde üçüncü bir noktaya işaret etmektedir. Yönetim söylemi çoğu zaman devlet merkezli ve hiyerarşik biçimlerine karşı çok düzeyli, işbirliğine açık, heterarşik alternatiflere yönelik dile getirilen taleplere bir yanıt olduğu yönündeki üstanlatılara dayanmaktadır. Yönetimin analitiği ise bunu, teknokratik ve yönetimci bir yaklaşım olarak nitelemekte ve yönetimin belirli bir tarzı olan yönetimi meşrulaştırmada oynadığı rol ile araştırır (Lemke, 2015).

Yönetimin analitiğine göre yönetim söylemi liberal anlayış içinde kökleşmiş; politik uzlaş ve karşılıklı sorun çözmeye göndermede bulunan bir yönetim sanatını ifade etmektedir. Burada söz konusu olan karşılıklı cepheleşmeler, bir karara varmak ya da bir programı uygulamaya koymak için gerekli olan girdiler olarak görülmektedir. Her ne kadar yönetim söylemi devlet tarafından gerçekleştirilen hiyerarşik müdahalelele ile merkezlessiz toplumsal mekanizmalar arasında katı bir ayırım olduğunu savunsa da yönetimin analitiğine göre devlet yönetim pratiğinin ayrılmaz bir parçasıdır. Bu nedenle yönetimin analitiğinde yalnızca yönetişime ilişkin bir eleştiri söz konusu değildir, aynı zamanda uygunsuz tespitlerin ifşa edilmesi durumu vardır. Yönetim söylemi devleti bürokratik bir aygıt olarak resmederken küreselleşme karşıtı söylemler güçlü küresel aktörlele karşısında ulus devlete sığınma eğilimindedir. Yönetimin analitiğine göre her iki yaklaşım da sorunludur. Devletin ve ekonominin yeni yollarla kendini yeniden ürettiği gerçeğini hesaba katmayan yaklaşımların ortak sorunu ulus devleti önceden inşa edilmiş ve değişmez bir biçim olarak görme ısrarıdır (Lemke, 2015).

Sonuç olarak değerlendirildiğinde, Marksist ve post-yapısalcı yaklaşım yönetişimi neoliberalizm karşıtlığı üzerinden teori yoğun bir şekilde değerlendirmektedir. Ancak Türkiye’de yönetişimi bu şekilde ele alan çalışmalar savunucularla karşılaştırıldığında nicel olarak oldukça azdır.

2. Türkiye’de Kamu Yönetimi Çalışmalarında Yönetişim

Türkiye’de yönetişim üzerine yapılan lisansüstü çalışmalar incelendiğinde 2000 yılından günümüze toplam 267 adet “yönetişim” başlıklı lisansüstü çalışma yapılmıştır (Tablo 1).

Tablo 1. 2000-2020 yılları arasında yönetişim konulu tez çalışmaları

Yıl	Yüksek Lisans	Doktora	Toplam
2000	1	-	1
2002	2	-	2
2003	1	-	1
2004	2	3	5
2005	6	2	8
2006	13	3	16
2007	3	5	8
2008	9	2	11
2009	5	6	11
2010	8	2	10
2011	8	6	14
2012	11	4	15
2013	10	6	16
2014	10	1	11
2015	10	5	15

2016	12	6	18
2017	18	7	25
2018	16	4	20
2019	31	13	44
2020 ³	12	4	16
Toplam	188	79	267

Kaynak: (YÖK, 2020).

Yapılan tez çalışmalarının farklı bilim alanlarına yayıldığı görülmektedir (Tablo 2).

Tablo 2. Yönetişim üzerine yazılan tezlerin bilimsel alanı.

Bilim Alanı	Sayı
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi	110
İşletme	39
Uluslararası İlişkiler	31
Ekonomi	30
Şehircilik ve Bölge Planlama	15
Eğitim ve Öğretim	10
Halkla İlişkiler	8
Hukuk	6
Bilgisayar Mühendisliği	4
Diğer	14
Toplam	267

Kaynak: (YÖK, 2020).

³ 2020 yılında toplam lisansüstü çalışmaların önceki yıllara nazaran düşüktür. Bu durumun yazılan tezlerin sisteme girişinde yaşanan gecikmeden kaynaklandığı düşünülmektedir (15.11.2020).

Tabloda belirtilen alanlar dışında sosyoloji, hemşirelik, bilim ve teknoloji, çevre mühendisliği, çalışma ekonomisi, sivil havacılık, sağlık kurumları, mimarlık, maliye, iletişim bilimleri, enerji, endüstri mühendisliği, ekonometri ve denizcilik alanlarında da çalışmalar yapılmıştır.

Toplam çalışmaların yaklaşık %41'ini kamu yönetimi ve siyaset bilimi alanında yapılan çalışmalar oluşturmaktadır. Bunların 20'si doktora, 90'ı yüksek lisans çalışmasıdır. Çalışmaların konu ve yaklaşım açısından içeriği aşağıda incelendiği gibidir.

2.1. Konuları Açısından Yönetişim Çalışmaları

Kamu yönetimi alanında yönetim üzerine yapılan 110 çalışmanın 43'ü yerel düzeyde yönetim üzerinedir. Bunların çoğunluğunu alan araştırmalarıyla desteklenen kent konseyi çalışmaları oluşturmaktadır (15). Çalışmaların kent konseylerini genel hatlarıyla yönetişimin ilkeleri olan katılım, işbirliği, karar alma süreçlerinde yer edinme, karşılıklı etkileşim, hesapverilebilirlik, şeffaflık, denetim, yerel demokrasi gibi kavramlar etrafında sorunsallaştırma eğiliminde oldukları görülmektedir. Yerel düzeyde yapılan çalışmaların diğer bir grubunu genel yönetim çalışmaları oluşturmaktadır (14). Bunlar; yönetişimin yerele eklenmesi, belediyeler ve iyi yönetim, belediyelerde müşteri odaklılık, insani kalkınmada yönetim, yerelde yönetim göstergeleri, yerel yönetişimin yasal zemini gibi konulardan oluşmaktadır. Diğer bir grup çalışmada ya yerelde geliştirilen politikalar üzerinden yönetişimin tahlil edildiği ya da yönetişimin ilkelerinden birinin yerel üzerinden incelendiği görülmektedir (9). Bunların birinci grubunda kent yoksulluğunun önlenmesi, kent güvenliği, katı atık yönetimi gibi politikalarda yapılan yönetim çalışmaları varken; ikinci grupta katılımcı bütçeleme ve hesap verebilirlik açısından yerelde yönetim konuları bulunmaktadır. Son olarak yerel yönetim kapsamında üzerinde çalışılan konulardan biri de kalkınma ajanslarıdır (5).

İkinci kısım çalışmalar kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm çerçevesinde yönetişimi ele alan çalışmalardır (48). Bu çalışmalar genel olarak kamu yönetiminde yaşanan dönüşümü, örnek kurumları ve belirli politikaları bağlam olarak kullanarak yönetişimin anlamını ve etkisini ortaya koymaya çalışmıştır. Genel olarak kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm açısından yönetişimi konu edinen çalışmalar (19); Avrupa Birliği'ne uyum süreci, iyi yönetim, yurttaş odaklılık, katılımcı demokrasi, bürokratik dönüşüm, kamu yönetimi reformları kavramlarına eğilmiştir. İkinci grup çalışmalar (17); bakanlıkları, KOSGEB'i, üniversiteleri, bağımsız düzenleyici kurumları mercek altına almıştır. Son grupta

(12) afet, sağlık, yolsuzluğu önleme, e-devlet, turizm, güvenlik, göç, sosyal politika şeklindeki alanlarda uygulanan yönetim pratikleri incelenmiştir.

Diğer bir grupta yer alan çalışmaların yönetimi küresel süreç ve yapılarla anlama çabasında olduğu görülmektedir (12). Bu çalışmaların bir kısmı küreselleşme, küresel yönetim, Dünya Ticaret Örgütü, Avrupa Birliği gibi genel kavramlar ile hareket ederken, diğer bir kısmının küresel çevre politikaları, Avrupa Konseyi dağıtım, karşılaştırmalı yönetim ve insan hakları konuları şeklinde özel bir alanı inceleme nesnesi haline getirdiği görülmektedir. Son olarak sivil toplum kuruluşları katılım, yönetim algısı, mülteci meselesi gibi konular üzerinden yönetim bağlamı kullanılarak ele alınmıştır (7).

2.2. Yaklaşımları Açısından Yönetim Çalışmaları

Kamu yönetiminde yönetimi konu edinen çalışmalarda hakim yönetim söyleminin egemen olduğu görülmektedir ve eleştirel çalışmalar bir elin parmaklarını geçmeyecek kadar azdır. Bu bağlamda yaklaşım açısından kamu yönetimi çalışmaları yukarıda teorik çerçevesi verilen savunucu ve eleştirel çalışmalar olarak ikiye ayrılabilir. Ancak arada olan iki çalışmada mevcuttur. Bu çalışmalar yönetimi nötr bir model olarak ele almakta ve yaptıkları analiz sonucunda yönetimin her zaman sorun çözücü olmadığı ve her katılımcı yaklaşımın yönetimle ortaya konan beklentilere cevap vermediği ortaya konmuştur.

Yönetime isnat edilen ilkeleri veri kabul eden ve buradan hareket eden çalışmalar, yönetimi bilerek ya da bilmeyerek bir politika olarak incelemektedir. Bu politika temsili demokrasinin kriziyle ortaya çıkmış ve devlet-toplum uzaklaşmasına, çoğulculuk taleplerine cevap vermektedir. “Yönetim bir devrim” olarak nitelendirilen bu politikanın başarılı bir şekilde uygulanmasıyla yöneten ve yönetilen arasındaki ayırım ortadan kalkacaktır. Ayrıca yönetim; katılım, açıklık, hesap verilebilirlik, hukukun üstünlüğü, eşitlik, etkinlik, demokratiklik, eşitlik, eşgüdüm, işbirliği gibi olguları beslemektedir. Diğer taraftan bu olgularda yaşanan gelişmeler yönetimi güçlendirecektir.

Yönetimi sorgulamaksızın kabul eden çalışmaların yönetim uygulamalarını inceledikten sonra ortaya koyduğu eksikliklerin tamamı yönetimin eksik uygulanması nedenine bağlanmaktadır. Bu açıdan birçok çalışma bir politika olarak yönetim neden tam olarak uygulanmıyor sorusundan hareket ederek; katılım mekanizmalarının eksikliği, kent konseylerinin eksik yönetimi, kamu-özel sektör arasındaki işbirliğinin zayıflığı, yerel yönetimin gelişmemesi gibi sorun alanlarını tespit etmiştir. Genel ya da yerel demokrasinin

gelişimi için yönetişimi zaruri gören çalışmalarda, daha katılımcı mekanizmaların gerekliliği ve halkın bilinç düzeyinin geliştirilmesi gibi birtakım önerilerde bulunulmuştur. Bu çalışmaların yönetişimi teorik olarak geliştirmekten ya da yeni bir yönetim modeli ortaya koymaktan uzak olduğunu söylemek güç değildir. Nitekim çoğu çalışma mevcut yönetim anlayışını tepe noktası olarak almakta ve analizler bu ekseninde yapılmaktadır.

Yönetişimi eleştiren çalışmalar incelendiğinde bunların genel olarak yönetişimin ekonomi-politiği üzerinde durdukları görülmektedir. Bürokraside yaşanan dönüşümü konu edinen çalışmada, yönetimle birlikte devletin ekonomik ve toplumsal yapıyı yönetme durumunda bürokrasiye nazaran büyük farklılaşmaların olduğu savunulmuştur. Yaşanan değişimle düzenleyici ve özel şirket gibi davranan devletle birlikte özel sektör ve sivil toplum, piyasacı bir anlayışla ekonomik ve toplumsal yapıyı birlikte yönlendirmektedir (Övgün, 2010). Bağımsız düzenleyici kurumlar örneğinden hareketle yönetişimi konu edinen bir başka çalışmada, yönetişimin iktidar ölçeği ve iktidar alanı şeklinde ikili bir dönüşümle inşa edildiği saptanmıştır. İktidar ölçeğinde yönetim devlet içinde tasfiyesine yöneldiği unsurları; iktidar alanında ise yeni siyasal alanın inşa edildiği gösterilmiştir. Halkın karar alma mekanizmalarından dışlandığı ve yeni siyasal iktidar biçiminin oligarşik doğası ortaya konduktan sonra, yönetim teorisi ve uygulamalarının sermaye sınıfının egemenliğini pekiştirdiği sonucuna varılmıştır (Bayramoğlu, 2004).

Genel olarak eleştirel çalışmalar benzer yaklaşımlarla yönetişimi farklı boyutlarıyla incelemişlerdir. Sosyal politika alanında yönetişimin piyasa mantığını hakim kıldığı; sivil toplum örgütlerinin içinin boşaltıldığı ve neoliberal hegemonyaya yönetim aracılığıyla dahil olduğu; yönetişimin liberalizasyon süreçlerine hizmet ettiği; nihayetinde küresel kapitalizmin gelişiminden ve neoliberalizmden bağımsız bir şekilde düşünülemeyeceği eleştirel çalışmaların temel dayanağını oluşturmaktadır. Son olarak dünya ticaret yönetişimini Dünya Ticaret Örgütü'nün söylev ve politikaları üzerinden analiz eden çalışmadan bahsetmek yerinde olacaktır. Bu çalışma Habermas ve Gramsci'nin yanı sıra Foucault'nun güç yaklaşımlarını esas alarak yapmış olduğu çözümlemede, Dünya Ticaret Örgütü'ndeki çok taraflı müzakerelerin geçmişinde üstün ülkelerin muhalifleri baskı altında tutmak ve inandırmak üzere mutlak stratejiler ve söylevler kullandığı görülmüştür. Sonuç olarak, ticaret müzakerelerinin ortak politika üreten bir yer olmadığı, aksine gelişmiş ülkelerin diğer ülkeler üstünde üstünlük uyguladıkları alanlar olduğu tespit edilmiştir (Mutlu, 2008). Eleştirel çalışmalar genel olarak değerlendirildiğinde nicel olarak yetersiz olmasına rağmen güçlü bir teorik alt yapıya sahip oldukları görülmektedir.

Sonuç

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yönetim konusu her geçen gün bilimsel açıdan daha fazla ele alınmaktadır. Çeşitli disiplinler tarafından incelenen yönetim çalışmalarının Türkiye’de en çok yapıldığı alan kamu yönetimidir. Bu çalışmada kamu yönetimi alanında yapılan lisansüstü çalışmaların yönetimi nasıl ele aldıkları incelenmeye çalışıldı. Bu kapsamda öncelikle yönetime ilişkin yönetimi savunan ve eleştiren kuramsal yaklaşımlar incelendi. İkinci bölümde yönetimin hangi konular ve yaklaşımlar ekseninde çalışıldığı ortaya konulmaya çalışıldı.

Yönetim kavramını başlığında içeren 200 çalışmadan %41’i kamu yönetimi alanında yapılmıştır. Bu çalışmalar konuları itibarıyla ağırlıklı olarak yerel düzeyde ve genel olarak devletin ya da kamu yönetiminin dönüşümü ekseninde yönetimi konu edinmiştir. Çalışmaların çoğunun yönetime ilişkin ulusüstü yapıların ya da bunların politikalarını pratiğe geçiren devletlerin söylemlerini veri kabul ettiği anlaşılmıştır. Liberal söylemler etrafında analizlerini gerçekleştiren çalışmalar, genel olarak yönetim politikasının başarıya ulaşmamasının nedenleri üzerine durmuş ve bir takım öneriler getirmiştir. Buna karşın daha fazla bilimsel kaygı ile gerçekleştirilen az sayıdaki eleştirel çalışmada, ekonmi-politik yaklaşımın esas olduğu yoğun teorik tartışmaların olduğu görülmüştür. Anılan nedenlere bağlı olarak yönetimi savunan çalışmaların yönetimin uygulama boyutuna; eleştirel çalışmaların teorik boyutuna katkı sunduğu söylenebilir.

Yönetimi savunan çalışmalar her ne kadar sayısal olarak fazla olsa dahi henüz yönetimin uygulandığı ya da uygulanmaya aday olduğu her alanın tüm boyutlarıyla incelenmediği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan Marksist çalışmalar etkili tartışmalar yapsa da nicel olarak oldukça az; post-yapısalcı çalışmalar neredeyse yoktur. Sonuç olarak değerlendirildiğinde, ister savunucu ister eleştirel olsun yönetim üzerine yapılan çalışmalar kamu yönetimi çalışmalarında sanıldığı kadar çok değildir. Konuyu çeşitli boyutlarıyla ele alma olanağı tanıyan lisansüstü çalışmalara ihtiyaç vardır.

Kaynaklar

ATAAY, Faruk (2018), Neoliberalizm, Düzenleyici Devlet ve Yönetim. V. Erat, C. Ekiz, & İ. Arap içinde, *Quo Vadis: Kamu Yönetimi* (ss. 275-293). Ankara, Nika Yayınevi.

BAYRAMOĞLU, Sonay (2004), *Yönetim ve Demokrasi İlişkisinde Siyasal İktidar Sorunu: Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar*, Ankara

- Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi anabilim Dalı
Doktora Tezi, Ankara.
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2005), *Yönetişim Zihniyeti*, İstanbul, İletişim Yayınları.
- BROWN, Wendy (2017), *Halkın Çözülüşü Neoliberalizmin Sinsi Devrimi*, İstanbul, Metis Yayınları.
- ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif (2013), Yerel Yönetişim Üzerine Notlar. F. N. Genç içinde, *Yönetişim* (ss. 191-205), Konya, Çizgi Kitabevi.
- DEMİRCİ, Mustafa (2013), Yönetişim, Otorite ve Meşruiyet, F. N. Genç içinde, *Yönetişim* (ss. 1-62), Konya, Çizgi Kitabevi.
- GÜZELSARI, Selime (2004), *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, Ankara, Ankara Üniversitesi.
- HARVEY, David (2015), *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*, İstanbul, Sel Yayıncılık.
- IVES, Andrew (2015). Neoliberalism and The Concept of Governance: Renewing with An Older Liberal Tradition to Legitimate The Power of Capital. *Mémoire(s), Identité(s) et Marginalité(s) dans le Monde Occidental Contemporain* 14. doi: 10.4000/mimmoc.2263.
- LEMKE, Thomas (2015), *Foucault, Yönetimsellik ve Devlet*, Ankara, Pharmakon.
- MUTLU, Koray (2008), *A Critical Approach to the Governance of World Trade: Power Politics, Discourses, and Existing Asymmetries In The WTO*, İstanbul, Koç University .
- OKÇU, Murat (2012), Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram Yönetişim. F. N. Genç içinde, *Kamu Yönetimi* (ss. 10-29), Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- ÖKMEN, Mustafa (2013), Yerel Yönetişim Faktörü Olarak Kentsel Aktörler, F. N. Genç içinde, *Yönetişim* (ss. 207-264), Konya: Çizgi Kitabevi.
- ÖVGÜN, Barış (2010), *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara.
- ÖZER, Mehmet Akif (2006), “Yönetişim Üzerine Notlar”, *Sayıştay Dergisi*, Sy. 63, ss. 59-89.

- RHODES, Roderick Arthur William (1996), The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, Sy. 44, ss. 652-667.
- SOBACI, Mehmet Zahid (2007), Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 5, Sy. 1, ss. 219-235.
- TEKELİ, İlhan (2012), Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine, B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (ss. 661-672), Ankara, Nobel Yayınları.
- YILDIRIM, Emek (2018), Devletin dönüşümü ve Yönetişim Paradigması, V. Erat, C. Ekiz, & İ. Arap içinde, *Quo Vadis: Kamu Yönetimi* (ss. 253-273), Ankara, Nika Yayınevi.
- YÖK. (2020), *Tez Merkezi*. 16.11.2020 tarihinde www.yok.gov.tr: <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> adresinden alındı.
- ZEREN, Halim Emre (2013), Yönetişim Ekseninde Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları, F. N. Genç içinde, *Yönetişim* (ss. 143-167), Konya, Çizgi Kitabevi.

