

TC
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI
YÖNETİM VE ORGANİZASYON PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

KURUMSAL YÖNETİŞİM İLKELERİNİN KAMU YÖNETİMİNDE
UYGULANMASINA YÖNELİK BİR MODEL

Hazırlayan

S. Yağmur KUMCU YILDIZ

Danışman

Prof. Dr. Sevinç KÖSE

MANİSA
2008

**YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ FORMU**

Tez No:

Konu:

Üniv.Kodu:

Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.**Tezin yazarının**

Soyadı:

Adı:

Tezin Türkçe adı:

Tezin Yabancı adı:

Tezin yapıldığı**Üniversite: CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ Enstitü: SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ Yılı:****Diğer kuruluşlar:****Tezin Türü:** 1- Yüksek Lisans
2- Doktora
3- Tıpta uzmanlık
4- Sanatta yeterlilik**Dili:**
Sayfa sayısı:
Referans sayısı:**Tez Danışmanlarının**

Ünvanı:

Adı:

Soyadı:

Ünvanı:

Adı:

Soyadı:

Türkçe anahtar kelimeler:**İngilizce anahtar kelimeler:**

1-

1-

2-

2-

3-

3-

4-

4-

5-

5-

Tarih:**İmza :**

ÖZET

Bilimsel yönetim anlayışı, işletmelerde insan unsurunun öne çıktığı yıllardan itibaren, kamu yönetimi ile de işletme yönetimini birbirine yaklaştırmış, kullanılan teknikler de paylaşılır olmuştur. Bir kurumun en üstün performansa ulaşarak başarılı olmasını amaçlayan kurumsal yönetim ilkeleri, etik kurallar, kanunlara uyma, çevrenin korunması gibi alanlarla örtüşen genel bir yaklaşımdır. Kamu yönetimi ve işletme yönetimi kıyaslandığında; kurumlar ve kurumsallaşmanın önem taşıdığı, toplumsal ilişkileri ve yönetişimi kapsayan ve siyasetçilerin, kamu kesimi birimlerini yönlendirme girişimlerinde bulunan delegeler konumunda olduğu (administration) boyutu ve yönetim birimlerinin ve yöneticilerin öne çıktığı, kamu yöneticiliğini yansıtan düzey olarak görüldüğü (management) boyutu olmak üzere iki yönü olduğu görülmektedir.

Devletin üstlendiği rol gereğince siyaset/yönetim ayrımının reddedilmesi ile kamu yönetiminin siyaset biliminin bir parçası olarak kabul edildiği gözlenmektedir. Buna paralel olarak da, yönetsel olgunun tanımlanmasında siyaset ve siyaset bilimi hem kuramsal hem de uygulama düzeyinde belirleyici olmaktadır. Bu durum, yönetimin siyasetten arındırılmasını zorlaştırmakla beraber, gündeme taşımaktadır.

Hem küreselleşmenin bir sonucu olarak, hem de AB adaylığının getirdiği uyum çabaları nedeniyle Türkiye'deki kamu yönetiminde, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir kamu yönetiminin gerekliliği ve merkezi yönetimin küçültülerek görev, yetki ve sorumluluk devri ön plana çıkmaya başlamıştır. Türkiye'de kalkınma, üretim ortamı ve kültürü yaratılması ile ilgili beklentilerinin karşılanması amacıyla uygulanmaya çalışılan reformların başarıya ulaşması, reformların halk tarafından istenmesi ve benimsenmesine bağlıdır.

Bu çalışma ile; Kurumsal Yönetişim İlkeleri'nin kamu yönetiminde uygulanmasında, halkın bilinçlendirilmesine katkı sağlamak amacıyla; yönetim standardına taban olabilecek bir eğitim modeli oluşturulmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

Understanding of scientific management has not only approximated the public administration and the management of business, but also the techniques are frequently shared, since the 'individual' has been a priority in companies. The corporate governance principals that aim the best performance for corporations are generally closely related to aspects like ethic rules, protection of the environment and the law.

When the public administration and the management of business are compared, it can easily be seen that they have two common sides. They are the policy and polity dimension. Public administration is widely accepted as a part of the politic sciences. As a consequence, politics and the science of politics are main aspects when defining the phenomenon of governance. It is a difficulty in clearing governance from politics, but this also makes it popular.

When dealing with the Turkish public administration, as a result of globalization and the EU membership, the necessity of convertible, clear and participant public administration has become a priority. The success of recently made reforms is due to its acceptance by the public and the cooperation of the people.

The aim of this work is to form an educational model to inform people about the importance of their cooperation, in order to form a standard way of governing.

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum "Kurumsal Yönetişim İlkelerinin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanmasına Yönelik Bir Model" adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlâk ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmıő olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../2008

Saadet Yağmur KUMCU YILDIZ

ÖNSÖZ

Yüksek Lisans eğitimi boyunca, bilimsel bir ortam yaratılarak, bilgi dağarcığında gelişen ve oluşan fikirlerin, teze dönüşmesi, sürekli çabayı ve sabrı gerektirmiştir. Bu süreç boyunca, "kurumsal yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde uygulanmasına yönelik bir model" oluşturma çabası, yönetim ve kamu yönetiminin, devlet olgusunun ve siyasetin sınırlarının keşfedilmesini sağlamıştır. Çalışılan konunun genişliğine zıt olarak, oluşturulmak istenen modelin çapı daralmıştır. Konunun yüzeysel olamayacak kadar ciddi oluşu ve yönetimde yeniden yapılanmanın hassaslığı, bu durumun nedeni olarak görülebilir. Yönetimsel anlamda; çok sayıda patika yolların oluşturulmasından sonra belirginleşecek olan ana yolların nasıl ortaya çıkacağı, siyasetin ne olduğu ve yönetimin içinde ne kadar var olması gerektiğini de kapsayan bir çerçevede, daha derin, detaylı ve uygulama ağırlıklı bir çalışma gerektirmektedir.

Bu çalışmanın, konu ile ilgili araştırmalara dahil olarak, bilimsel bir örnek olması beklenmektedir. Ülkemizde "kurumsal yönetim" konusunun "yeni"liği, bilimsel yazındaki varlığının sürecinden değil, uygulamalar ve kamuoyunun bilgisi ve sahiplenmesi anlamında yeni olduğundandır. Kurumsal yönetimin kültürel boyutunun etkisi, ülkemiz için konunun yeni oluşunda ve sahiplenme için "devlet baba"dan beklentilerde görülmesi, kurumsal yönetimin araştırılmayı bekleyen benzer bir çok konunun bilimsel bulgularla desteklenmesi gerekmektedir.

Konunun seçilmesi ve model oluşturma fikrini doğuracak kadar, teşvik yaratan, bilgilerini paylaşan; literatür taraması, tezin yazılması ve savunulması aşamalarında, desteğini, emeğini ve sabrını esirgemeyen tez Danışmanım, Değerli Hocam Prof. Dr. Sevinç KÖSE'ye içten teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca, yönetim konusundaki bilgilendirmeleri, Yüksek Lisans Eğitimi boyunca motivasyonumuzu hep canlı tutarak, yapıcı katkılarını her zaman paylaşan değerli Hocam, Yrd.Doç. Dr. Aylin ÜNAL'a teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER.....	i
TABLOLAR.....	v
ŞEKİLLER.....	vi
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ.....	8

BİRİNCİ BÖLÜM

1.MODERN SONRASI DÖNEMDE KATILIM, DEMOKRASİ VE KURUMSAL YÖNETİŞİM.....	14
1.1.YÖNETİM KAVRAMI VE DEĞİŞEN DÜNYADA YÖNETİM.....	14
1.1.1.İnsan ve Toplumsal Dönüşüm (İşçi, Bilgi Çalışanı ve Vatandaş Olarak İnsan).....	14
1.1.2.Yönetimin Tarihçesi.....	22
1.1.3.Yönetimin Özellikleri ve Tanımı.....	23
1.2.ÖZEL YÖNETİM (İŞLETME YÖNETİMİ).....	27
1.2.1.İşletme Yönetiminin Tarihçesi.....	27
1.2.2.İşletme Yönetiminin Tanımı.....	29
1.2.3.İşletme Yönetiminin Temel Fonksiyonları.....	30
1.2.4.İşletmenin Ekonomi İçindeki Yeri ve Çevresi.....	34
1.2.5.Hukuki Yapılarına Göre İşletme Türleri ve Yönetim Özellikleri.....	38
1.2.5.1.Ortaklıklar (Halka Açık, Büyük Ölçekli İşletmeler).....	39
1.2.5.2.Tek Kişi İşletmeleri (Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme (KOBİ)).....	40
1.2.6.Kurumsallaşma İhtiyacı ve İşletme Yönetimi.....	40
1.2.6.1.Kurumsallaşmanın Nedenleri.....	41
1.2.6.2.Bilgi Sistemleri ve Kurumsallaşma.....	43
1.3. KAMU YÖNETİMİ.....	46
1.3.1.Kamu Yönetiminin Tarihçesi ve Tanımı.....	46
1.3.2.Kamu Yönetiminin Özellikleri ve Amaçları.....	47
1.3.3.Geleneksel Kamu Yönetimi Modeli, Eleştirileri ve Bilgi Çağı.....	49
1.3.3.1.Geleneksel Kamu Yönetimi Modeli.....	50
1.3.3.2.Geleneksel Kamu Yönetimine Yöneltilen Eleştiriler.....	53
1.3.3.3.Kamu Yönetiminde Bilgi Teknolojilerinin Kullanılması.....	54
1.3.3.4.e-Devlet.....	56
1.4.YENİ KAMU YÖNETİMİ-YKY (NEW PUBLIC MANAGEMENT-NPM).....	60
1.4.1.İşletmecilik (Managerialism) Yaklaşımı.....	62
1.4.2.Kamu Yönetimi Reformu ve Devletin Yönetimdeki Rolü.....	66
1.5.KAMU VE ÖZEL YÖNETİM ARASINDAKİ FARKLAR VE BENZERLİKLER.....	72
1.5.1.Kamu Yönetimi ve Özel İşletme Yönetimi Arasındaki Farklar.....	72
1.5.2.Kamu Yönetimi ve Özel İşletme Yönetiminin Benzerlikleri.....	74
1.6.KÜRESELLEŞME VE YÖNETİME ETKİLERİ.....	76

1.6.1.Küreselleşme, Yeni-Liberalizm ve Sosyal Demokrasi (Sağ ve Sol Öğretiler)	76
1.6.2.Kozmopolit Demokrasi ve Sivil Toplum Kuruluşları	78
1.7.KURUMSAL YÖNETİŞİM (CORPORATE GOVERNANCE).....	81
1.7.1.Tarihçesi ve Tanımı	81
1.7.2.Kurumsal Yönetişimin Amacı ve Özellikleri	84
1.7.3.Kurumsal Yönetişim İlkeleri.....	86
1.7.3.1.OECD Tarafından Belirlenen İlkeler	86
1.7.3.2.SPK Tarafından Türkiye İçin Hazırlanan Kurumsal Yönetişim İlkeleri ve Dört Temel İlke.....	90
1.7.4.Kurumsal Yönetişimin Ortakları.....	100
1.7.4.1.Devlet	100
1.7.4.2.Özel Sektör	102
1.7.4.3.Sivil Toplum Kuruluşları.....	103
1.7.5.Kurumsal Yönetişimin Boyutları	105
1.7.5.1.Hukukun Üstünlüğü Boyutu	106
1.7.5.2.Kamu Kesiminin Yönetimi Boyutu	107
1.7.5.3.Küresel Yönetişim	110
1.7.6.Kurumsal Yönetişim Kavramına Yöneltilen Eleştiriler.....	112

İKİNCİ BÖLÜM

2. DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE İŞLETMELERİN VE KAMUNUN KURUMSAL YÖNETİŞİM AÇISINDAN İNCELENMESİ.....	114
2.1.DÜNYA'DAKİ İŞLETMELERİN GENEL GÖRÜNÜMÜ	114
2.1.1.Dünya Ekonomisi'nin Durumu.....	115
2.1.2.Dünyadaki İşletmelerin Kurumsal Yönetişim Uygulamaları.....	116
2.1.3.İşletmelerinde Kurumsal Yönetişim Uygulayan Bir Ülke Örneği Olarak; Güney Kore'de Kurumsal Yönetişim	118
2.2.TÜRKİYE'DEKİ İŞLETMELERİN GENEL GÖRÜNÜMÜ	120
2.2.1.Türkiye'deki Ekonomik Durumun Değerlendirilmesi	120
2.2.1.1.Türk Ekonomisi'nin Güçlü ve Zayıf Yönleri.....	122
2.2.1.2.Türk İş Dünyasının Profili.....	125
2.2.2.Türkiye'deki İşletmelerin Yapısı ve Kurumsal Yönetişim Uygulamaları	128
2.2.2.1.KOBİ ve Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB).....	129
2.2.2.2.KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı (2007 – 2009)	135
2.2.2.3.Büyük Ölçekli İşletmeler ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) ..	139
2.3.DÜNYADA KAMU YÖNETİMİ	141
2.3.1.Dünyada Kamu Yönetiminin Genel Görünümü.....	141
2.3.2.Dünyada Kamu Yönetimi Alanında Kurumsal Yönetişim Uygulamaları	143
2.3.2.1.Piyasa Stratejisi	146

2.3.2.2.Yönetmelik Strateji.....	147
2.3.2.3.Program Stratejisi.....	147
2.3.2.4.Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi.....	148
2.3.2.5.Taktik Konular.....	148
2.3.3.Ülke Örnekleri.....	148
2.3.3.1.ABD’de Kamu Yönetimi (Reinventing Government).....	148
2.3.3.2.Almanya.....	154
2.3.3.3.Avustralya’da Kamu Yönetimi.....	155
2.3.3.4.Güney Kore’de Kamu Yönetimi.....	159
2.3.3.5.İngiltere’de Kamu Yönetimi: Yeni Adımlar (Next Steps) Girişimi.....	163
2.3.3.6.İsveç’de Kamu Yönetimi.....	170
2.3.3.7.Kanada’da Kamu Yönetimi.....	172
2.3.3.8.Yeni Zelanda’da Kamu Yönetimi.....	176
2.4.TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİN YAPISI VE REFORM SÜRECİ.....	181
2.4.1.Türkiye’nin Devlet Yapısı.....	181
2.4.1.1.Anayasa ve Cumhuriyetin Nitelikleri.....	181
2.4.1.2.Kamu Hizmetlerinin Örgütlenmesi.....	185
2.4.2.Türkiye’de Kamu Yönetiminin Genel Görünümü.....	188
2.4.3.Türk Kamu Yönetiminin Sorunları (Sistem-Örgüt-İşleyiş Yönünden).....	198
2.4.4.Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması.....	201
2.4.4.1.Kamu Yönetimi Reformu Tartışmaları.....	202
2.4.4.2.Yerel Yönetim ve Bölgeselleşme.....	207
2.4.5.Kamuda İyi Kurumsal Yönetişim: 9. Kalkınma Planı (2007-2013).....	210
2.4.5.1.Geleceğe Dönük Stratejiler.....	210
2.4.5.2.Uygulama Stratejileri.....	213
2.5.TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ ALANINDA KURUMSAL YÖNETİŞİM UYGULAMALARI...215	
2.5.1.Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)’nin Türkiye’deki Uygulamaları .216	
2.5.1.1.Dışişleri Bakanlığı’nın Verimliliğinin Artırılması Projesi.....	217
2.5.1.2.Türkiye’de Yasama Süreçlerine Etkin Sivil Katılım Projesi.....	218
2.5.1.3.Türkiye’deki Yerel Yönetim Reform Programına Destek.....	219
2.5.1.4.Türkiye’deki Yerel Yönetim Reform Programı İlerleme Raporu.....	220
2.6.KURUMSAL YÖNETİŞİMİN UYGULAMA SORUNLARI.....	227

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE KURUMSAL YÖNETİŞİM UYGULAMALARININ KİYASLANMASI..... 229

3.1.GÜNEY KORE İLE TÜRKİYE’DEKİ İŞLETMELERİN KURUMSAL YÖNETİŞİM UYGULAMALARININ KİYASLANMASI.....	229
3.1.1.Kıyaslaması Yapılan İşletmelerin Tanıtımı.....	231
3.1.1.1.POSCO.....	231

3.1.1.2.DENİZBANK	234
3.1.2.İşletmeler Arası Kıyaslama ve Kullanılan Kurumsal Yönetişim Ölçütleri.....	237
3.1.2.1. Yatırımcı Haklarının Korunması Yönünden Kıyaslama	237
3.1.2.2.Ortakların Adil Ve Eşit Muamele Görmesi Yönünden Kıyaslama	238
3.1.2.3.Kurumsal Yönetişimde Doğrudan Çıkar Sahiplerinin*Rolü.....	239
3.1.2.4.Kamuyu Aydınlatma ve Şeffaflık Yönünden Kıyaslama	241
3.1.2.5.Yönetim Kurulunun Sorumlulukları	242
3.1.3.İşletmelerin Kurumsal Yönetişim Ölçütlerine Göre Kıyaslanmasının Sonuçları.	244
3.2.DÜNYADA KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI VE GÜNEY KORE İLE TÜRKİYE'NİN KAMU YÖNETİMİNDE KURUMSAL YÖNETİŞİM UYGULAMALARI YÖNÜNDEN KİYASLANMASI	251
3.2.1.Kamu Yönetiminde Kurumsal Yönetişim Uygulayan Ülkeler ve Türkiye Arasında Kıyaslama	251
3.2.2.Güney Kore İle Türkiye'nin Kamu Yönetiminde Kurumsal Yönetişim Uygulamaları Yönünden Kıyaslanması.....	259
3.2.2.1.Duyarlılık - Hesap Verebilirlik Yönünden Kıyaslama	259
3.2.2.2.Yerinden Yönetim, Adil Yetki Ve Sorumluluk Paylaşımı Yönünden Kıyaslama	260
3.2.2.3.Kamu Yönetimlerinin Etkinlik Ve Verimlilik Yönünden Kıyaslanması	261

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. KURUMSAL YÖNETİŞİM İLKELERİ'NİN KAMU YÖNETİMİ ALANINDA UYGULANMASINA YÖNELİK BİR MODEL	CCLXXVİİ
4.1.MODELİN ALT YAPISI	263
4.1.1.Anayasal Devlet ve Siyasi Tarafsızlık	263
4.1.2.Yönetimin Siyasetten Arındırılması	265
4.1.3.Toplumsal Dönüşüm ve Yönetim Ahlakı	266
4.2.BİRLEŞEN DÜNYADA SÜRDÜRÜLEBİLİR TOPLUM MODELİ	267
4.2.1.Modele Yön Veren Düşünceler	269
4.2.2.Modelin Tanıtımı ve Amacı	272
4.2.3.Model ve Araçları	274
4.2.4.Modelin İşleyişi.....	276
4.2.4.1.Kamu Kurumunda Çalışan Bireylere Yönelik Çalışmalar.....	277
4.2.4.2.Kamu Kurumuna Yönelik Çalışmalar	278
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	279
KAYNAKÇA	viii
KİTAPLAR.....	viii
BİLDİRİLER	xı
MAKALELER.....	xii
DİĞER KAYNAKLAR.....	xviii

TABLULAR

Tablo 1: Uygarlık Devrimlerinin Yapısal Yansımaları.....	21
Tablo 2: İşletmelerin Küreselleşme Süreci.....	42
Tablo 3: İşletmelerde Bilişim Sistemleri Kullanımının Gelişimi	44
Tablo 4: Kamu Yönetiminde Bilgi Teknolojilerinin Kullanımına Etken Olan Faktörler	55
Tablo 5: E- Devlet Modelleri ve Avantajları.....	59
Tablo 6: "Kamunun Yönetildiği" ve "Kamunun Yönettiği" Yönetim Anlayışlarının Karşılaştırılması	65
Tablo 7: Sosyal Demokrasinin Dönemleri	78
Tablo 8: Kozmopolit Düşüncenin Prensipleri	79
Tablo 9: TÜSİAD Kurumsal Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Kurumsal Yönetişim En İyi Uygulama Kodu ve OECD Kurumsal Yönetişim İlkelerinin Karşılaştırılması	93
Tablo 10: Doğrudan Yabancı Yatırımlar (Milyar Dolar).....	122
Tablo 11: İşletmelerin Sektörel Dağılımı	127
Tablo 12: Ülke Ekonomisinde KOBİ'lerin Yeri	128
Tablo 13: Hukuki Yapıları İtibariyle İşletmelerin Genel Özellikleri	129
Tablo 14: AB ve Türkiye'deki Tüm Sektörler İçin Yeni KOBİ Tanımı.....	131
Tablo 15: İmalat Sanayindeki İşletmelerin Ölçeklerine Göre Dağılımı.....	132
Tablo 16: KOSGEB Tarafından KOBİ'lere Verilen Destekler (2002-2007)	135
Tablo 17: İMKB, İşletmelerin Kurumsal Yönetişim Derecelendirme Notu.....	141
Tablo 18: Kamu Reformu İçin Konular, Araçlar ve Kullanılan Stratejiler.....	146
Tablo 19: ABD'de Ekim 1997 Tarihi İtibariyle Tasarrufun Kaynakları ve Toplam Tasarruf ..	152
Tablo 20: ABD'de Yeniden Yapılanma Programında Kamu Yönetiminin Değerlendirilmesi ..	153
Tablo 21: POSCO'ya ait 2003 Yılı Ortaklık Yapısı	233
Tablo 22: POSCO'nun Dünya İşletmeleri İçindeki Yeri	233
Tablo 23: Denizbank'ın 2004 Yılı Ortaklık Yapısı	235
Tablo 24: Denizbank'ın En Hızlı Büyüyen Güney Avrupa Bankaları İçindeki Yeri.....	236
Tablo 25: Ortaklı İşletmelerin Avantaj ve Dezavantajları	246
Tablo 26: İşletmelerde kurumsal yönetişim uygulama sorunları ve önerileri	250
Tablo 27: Ülkelerin Reform Uygulamalar, Yapılanma Stratejileri ve Sonuçların Kıyaslanması	253
Tablo 28: S&P Ülke Yönetim Notları.....	258

ŞEKİLLER

Şekil 1: Yönetimin işletme fonksiyonları içindeki yeri	31
Şekil 2: İşletme ve Sosyal Paydaşları	35
Şekil 3: Bilgi Sistemlerinin Kurumsallaşma Piramidi*	45
Şekil 4: Yönetişimin Temel Özellikleri ve Başlıca Unsurları	85
Şekil 5: Avrupa Ülkelerindeki İşletmelerin Kurumsal Yönetişime Göre Ülke Notları.....	118
Şekil 6: Kişi Başına Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları 1992 – 2002 Ortalaması	123
Şekil 7: Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Açısından Türkiye'nin Güçlü ve Zayıf Yönleri	124
Şekil 8: Türkiye'deki İşletmelerin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı	125
Şekil 9: Türkiye'deki İşletmelerin İllere Göre Dağılımı	126
Şekil 10: KOSGEB'in, işletmelere verdiği destekler ve uyguladığı yöntem	134
Şekil 11: Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Örgüt Yapısı	183
Şekil 12: Türkiye Cumhuriyeti'nin Yönetim Yapısı	187
Şekil 13: Türkiye'de İşletme Yapıları ve Kurumsallaşma İhtiyacı	296

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BIT	: Bilgi ve İletişim Teknolojileri
DB	: Dünya Bankası
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DYSY	: Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları
EMME	: Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
FED	: ABD Merkez Bankası,
IMF	: Uluslararası Para Fonu (<i>International Monetary Fund</i>)
IULA	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KİT	: Kamu İktisadî Teşebbüsü
KY	: Kurumsal Yönetişim
LAR	: Yerel Yönetim Reformu (<i>Local Administration Reform</i>)
m.	: Madde
Md.	: Müdürlüğü
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MERNİS	: Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
NPM	: New Public Management
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>)
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu (<i>Turkish Capital Markets Board</i>)
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TKYD	: Türkiye Kurumsal yönetim Derneği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİ	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TTK	: Türk Ticaret Kanunu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu (2005'ten önce, DİE: Devlet İstatistik Enstitüsü)
TÜGİAD	: Türkiye Genç İş Adamları Derneği
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
UNCTD	: Birleşmiş Milletler Ticaret ve Gelişim Konferansı (<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>)
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (<i>United Nations Development Program</i>)
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

GİRİŞ

Dünyanın, tüm itirazlara, direnmelere ve karşıt görüşlere rağmen, "küreselleşme" olarak tanımlanan, ekonomik ve beraberinde sosyal bir "bütünleşmeye" doğru dönmekte ve materyalizmin zirveye ulaşmasıyla devam eden sürecin de bu bütünleşme eğiliminden payını aldığı görülmektedir. Zengin-fakir arasındaki uçurumu doğuran ve arttıran akımlar, paranın sınır tanımayan hareketinin yan ürünleridir. Bilgi paylaşımının kaçınılmaz getirilerinden olan bütünleşme eğilimi, insan ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli olan paranın hareketinin sınır tanımamasını fırsat bilirken, insanlığın, toplum olma sınırlarını da zorlamaktadır. Kelimenin tam anlamıyla "demokratik toplum" olma çabası, örgütlenmiş toplumlar için bile hala sorunlar taşımaktadır.

Yönetim, dünyada demokratik olma yoluna girmiş olsa da, insan ihtiyaçlarının karşılanabilmesine temel oluşturan adaletli bir yönetim standardı henüz yoktur. "Yönetim" kelimesinin, tanımı, uygulamaları ve insanlar tarafından algılanışı dahi farklılıklar gösterirken ve bu durum normal kabul edilirken, işlevsel olarak bir standardının oluşmaması da doğaldır. Ancak, daha insancıl bir materyalizm arayışında olan "sermaye"nin, "emek"e sahip çıkmasıyla, dengeli bir yapı oluşturulabilirse, yönetimde standart bir model arayışı yaygınlaşabilir.

İnsanlık tarihinin başlangıcından beri, kadın-erkek ayrımcılığına temel olan iş bölümüne benzer biçimde, üreten ve tüketenler arasındaki iş bölümü sonucunda da; tüketenler siyaset yaparak toplumun yönetiminde, üretenler ise kendi işlerinin yönetiminde uzmanlaşmış olmaları toplumu, yönetenler-yönetilenler olarak biçimlendirmiştir.

Yeniçağ medeniyetinin en önemli parametresi olan bilimsel süreçler, yarattığı iktidar alanının etkisiyle, özellikle çalışma hayatındaki yönetim uygulamaları ile "güçlülerden" yana bir davranış kalıbı ortaya çıkardığı: Akla karşı kurnazlık ve ikiyüzlülük, gerçekliğe karşı imaj ve yanılısma, yönetilenlere karşı yönetenler, 20.yüzyıl yönetim uygulamalarının her alandaki açık çelişkisi olduğu ileri sürülmektedir¹.

Küreselleşme ile birlikte, kamu yönetimi ile işletme yönetiminin ihtiyaçları ve sorunları da birbirine daha çok bağımlı hale gelmekte ve eşgüdümleşmesi gerektiği düşüncesi taraf bulmaktadır. Bu düşünce, kamu yönetimine kıyasla, her türlü yönetsel sorunun üstesinden gelebilecek kadar uzmanlaşmış olan işletme yöneticiliğinin kamusal ihtiyaçlarının, gerektiği gibi karşılanamaz durumda olmasından doğmaktadır. Kamu yönetimindeki finansal sorunların, işletme yönetimindeki kadar sık yaşanmaması veya kolay aşılamaması, kamu yönetimi uygulamalarının ivmesini azaltmaktadır.

¹Feyzullah EROĞLU, (2006); "Bilgi - İktidar Ekseninde Yönetim Bilimlerinin İdeolojiye Alet Edilmesi" **Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management**, Volume I-I, I-II (Special Issue), Page: 113-127, <http://www.beykon.org/2006/F.Eroglu.doc>, s: 113

Özel ve kamu yönetiminin, birbirinden ayrı özellikleri vardır. Kamu kuruluşunun karşılaştıkları sorunların özelliklerine göre, getirdikleri çözüm yolları da farklı olabilir. İşletme yönetimi ve kamu yönetimi, karşılaştıkları sorunlarda ve inceledikleri konularda büyük bir benzerlik olmasına rağmen sadece inceleme konusu yaptıkları örgütler ve dolayısı ile de getirdikleri çözüm yolları bakımından birbirinden ayrılmaktadır. Getirilen çözüm yollarında özel ve kamu kuruluşlarının birlikte yararlanabilecekleri ortak yönler bulunabilir. Bu nedenle, işletme yönetimi ve kamu yönetimi birbirlerinin bulgularından da yararlanabilir. Kamu ve işletme yönetimi, aralarındaki yapısal farklılıklarına rağmen, işlevsel olarak aynı yöntem ve araçları kullanmaktadır. İki yönetim biçimi arasındaki benzerliklerin, yönetim birliği oluşturmak için yeterli olduğu düşünülmektedir.

Bilimsel yönetim anlayışı, işletmelerde insan unsurunun öne çıktığı yıllardan itibaren, kamu yönetimi ile de işletme yönetimini birbirine yaklaştırmış, kullanılan teknikler de paylaşılır olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasındaki soğuk savaşların yaşandığı döneme bakıldığında genelde açıklık ve şeffaflık ilkelerinden ziyade kapalılığın hâkim olduğu, işlerin gizliiden gizliye yapıldığı bir siyasi düzenin varlığı görülür. Mevcut siyasi düzendeki bu gizlilik tutumundan iş dünyası da payını almıştır. Ancak daha sonra, 1990 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'ndeki milletlerin bağımsızlıklarını ilan etmesiyle devam eden çözülme ile daha açık ve şeffaf bir siyasi dönem de başlamış oldu. İnsanlar (vatandaş, seçmen, müşteri veya çalışanlar), bu gelişmeleri sorgulayıp yorumladıklarında daha önceki dönemde bilgisiz bırakılmış olduklarını görüp, bu durumun devam etmemesi gerektiği bilincine vardılar. Bu sorgulama iktidardaki siyasilere kadar ulaşırken, haksızlığa uğradığını düşünenlerin ve siyasilere hesap sormak isteyenlerin sayısı da git gide artmaktaydı.

İnsanlığın süre giden çalkantılı medeniyetinin çıktısı olan ayrımcılığın ne kadar ilkel olduğunu kavrayan "ideal insan" aklının ürünü olan "eşitlik" kavramı, yönetimi, siyasi ve ticari güçlerin esaretinden kurtararak, eşgüdümlü yönetim sürecinden sonra, homojen ve ortak bir yönetim modelinde birleşmeyi gerekli kılmaktadır. Ancak, ticaretin gelişmesiyle biçimlenen medeniyetin, siyasi hayata; siyasi gelişmelerin de tekrar ticari hayata yansımalarının; (sermaye veya kamunun) yönetimi ile siyaseti, uygulamada birbirinden ayrılmaz hale getirdiği görülmektedir. Bu durumun etkileri, "yeni kamu yönetimi" anlayışında yerini bulmuş ve Appleby (1949) ve Hughes (2003) gibi teorisyenlerin de iddia ettiği gibi; geleneksel yönetimin temel unsurlarından kabul edilen siyasetin, kamu yönetiminden ayrılması kuramsal düzeyde mümkün olsa bile, pratikte geçerliliğini yitirdiği kabul görmüştür. İki ayrı disiplin olmasına rağmen, uygulamada birbirini tamamlama özelliği olan kamu yönetimi ve siyasetin, bu iç içe geçmiş iki alanın sınırlarının belirsiz olduğu, uygulamada henüz birbirinden ayrılacak durumda olmadığı görüşü, kamu yönetimi bilimiyle beraber siyaset biliminin de kuramlarının açılıp incelenmesini gerektirmektedir. Böyle ayrı bir çalışma konusu olabilecek kamu yönetimi-siyaset kıyaslamasına bu çalışmada yer verilmemiştir ancak, hükümet politikaları ve kamu yönetimi uygulamaları ile ilgili açıklamalar gerektiren konularla sınırlı kalınmıştır.

Örgüt büyüklüğü ne olursa olsun, yönetilirken, şeffaflık, hesap verebilirlik, Adalet ve sorumluluk felsefelerini tam uygulayamayan işletmelerin, hem faaliyet gösterdikleri ülkenin sermaye piyasalarında hem de o toplumda büyük hasarlara yol açtıkları görülmektedir. Kendi halinde ufak boyutlu bir demir-çelik şirketi iken birdenbire tüm piyasalarda enerji alıp satan bir enerji devi haline gelmiş olan Enron, Amerika'da Harvard Üniversitesi'nde örnek vaka çalışması olarak işlenmiş, ancak çöktüğünde ortada enerji ya da başka bir şey olmadığı anlaşılmıştır. Birtakım hayaller yaratarak, bu hayallerle bankacıları, denetçileri inandıran, Harvard'da örnek olay haline gelen şirketin, birdenbire kâğıttan bir kule gibi yıkılması, dünyayı sarsan bir kriz olarak yönetim ve ekonomi gündeminde yerini almıştır. Bu olay denetimin nasıl olması gerektiği konusunu da gündeme getirmiş oldu.

1990'lı yıllarda serbest piyasa mekanizmalarının bir yanda zenginlik ve refah getirirken, diğer yandan da toplumsal alanda derin eşitsizlikler ortaya çıkardığı bu nedenle de toplumsal taleplerin karşılanmasında devletle piyasa arasında kurulacak rekabetçi ilişkilerin önemli olduğu kabul edilmiştir. Böylece, Anglo-Amerikan kapitalizminin gerilemesine ilişkin tartışmalar, yeni alternatif arayışlarına yol açmıştır. Bu alternatiflerin ilki, sermaye akımının yıkıcı etkilerine karşı mali kurumların etkili bir şekilde düzenlenmesi ve sermaye akımları üzerinde denetimin uygulanması gereğine işaret etmektedir. İkincisi, yalnızca özelleştirmenin zenginlik getireceğini öngören neo-liberal ideoloji bir yana bırakılarak, yerine devletle özel sektör arasındaki ilişkileri genişletmeyi amaçlayan 'pragmatik ortaklıklara' yönelmesi gerektiğini ileri süren anlayıştır. Üçüncüsü, dış mali yardımlara bağımlılıktan kaçınmak için, gerek kamu kesiminde, gerekse de özel kesimde yurt içi tasarruflar ve tüketimden alınan vergi gelirinin artırılmasıdır. Son olarak bu ilkelerin gerçekleştirilmesi için daha güçlü demokrasi, daha doğrudan demokrasi ve daha etkin vatandaş katılımının bir araya getirilmesi gerekmektedir².

Usulsüzlük yapan, yaptığı bu usulsüzlükle vergi kaybına ve işsizliğe yol açan, ülke ekonomisini tahrip eden yapılara karşı birtakım önlemler alma çabası içine giren uluslararası yatırımcılar, öncelikle kurumsallaşmanın gerektirdiği yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi konusunda harekete geçtiler. Ülkelerin hemen hepsinde "Kurumsal Yönetişim (Corporate Governance adıyla)" Kod Kitapçığı yayımlandı. Konuya ilişkin çeşitli sivil toplum örgütleri kurularak denetim mekanizmaları oluşturulmaya başlandı. Denetim şirketleri içerisinde de kurumsal yönetişimi gözeten birtakım yapılanmalar gerçekleştirilmiştir.

Serbest rekabet şartlarının kurumsallaştığı gelişmiş ülkelerde 1930'lardan başlayarak önem kazanan *kurumsal yönetişimin*, son yirmi yılda OECD, Dünya Bankası, kurumsal yatırımcılar, borsalar, ulusal ve uluslararası sermaye piyasalarının yönlendirmesiyle birçok ülkede kurumların yönetişim tarzını belirlediği görülmektedir. Öyle ki kurumsallaşan veya bu konuda bir aşama kaydeden her işletme, kendi güvenilirliğinin tanıtımını yaparken, kurumsallaşmanın ve kurumsal yönetişimin de reklâmını yaparak kamuoyunu bilgilendirip

² Selime GÜZELSARI, (2000); "1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar", H.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, s: 118

diğer işletmeleri de kurumsallaşmaya teşvik edici bir rol üstlenmiş oldu. Gelişmiş Batı ekonomilerinde ve bazı Asya ülkelerinde (Singapur, Hong Kong, Güney Kore gibi) kurumsal yönetim uygulamayan halka açık bir şirket düşünülmemektedir. Durum böyleyken, dünya mal ve hizmet piyasalarından aldığı payı artırmaya çalışan bir OECD üyesi olan ülkemiz için de kurumsal yönetim son derece önemlidir. Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal yeniden yapılanma süreci, kamu kesiminde olduğu kadar şirketler kesiminde de köklü değişikliklere yol açacağı düşünülmektedir. TUSİAD, bu yeni dönemde, Türk şirketlerinin dünya piyasalarında hak ettikleri yeri bulmalarında 'kurumsal yönetim' ilkelerinin hayata geçirilmesinde büyük rol üstlenmiştir ve çalışmalarının sonucunda Kurumsal Yönetim Derneği kurulmuştur.

Kurumsal yönetim etik kurallar, kanunlara uyma, çevrenin korunması gibi alanlarla örtüşen genel bir yaklaşımdır. Bir kurumun en üstün performansa ulaşarak başarılı olmasını amaçlayan kurumsal yönetim ilkeleri, bu anlamda birleştirici bir çatı gibidir. Bu birlik olmadan, iyi ahlak yaklaşımı ve de çevreye duyarlılık tek başına bir kurumu ayakta tutmaya yetmeyecektir. Kurumsal yönetim ilkeleriyle sağlanan sorumluluk, uygulandığı kurumun veya devletin, gelecek nesillere de aynı değerlerle katkıda bulunması ve toplumun rahatlığa ulaştıracağı beklentisi ile birlikte, sürdürülebilirlik açısından önemli görülmektedir.

Türkiye'de, Kurumsal Yönetim İlkeleri'nin etkin ve yaygın kullanılmasını sağlamak amacıyla, ülkedeki kurumsal yönetim ortamında önemli etkisi olduğu bilinen, kamu yönetimi kurallarının da standartlaştırılması gerektiği düşünülmektedir. Şirketlerin kurumsallaşmaları, kaliteli kurumsal yönetim uygulayabilmeleri ve bunu sürdürebilmeleri; sosyal ve ekonomik gelişim zemininde gerçekleşebilir. Tüm dünyada süre geldiği gibi, toplumlar arası kaynak zenginliği, esnekliği ve birbiri içinde erimeyi de beraberinde getiren girişimlerin olumlu sonuçları örnek alınmalıdır.

Kurumsal yönetim ilkelerinin, kamu yönetimine uyarlanması demek, bu ilkelerin sermaye şirketleri için olan tanımlamalarının, kamu yönetimi için de aynı olduğu anlamına gelmemektedir. Kurumsal yönetim ilkelerine adını veren; adaletli olmak, şeffaflık, etkinlik, hesap verebilirlik gibi durumların, kamu yönetimi anlayışıyla birebir örtüşmeyen yanları vardır. Bu durum, toplumu yönetmekle parayı yönetmek arasındaki farklılığın doğal sonucu olarak ayrılan sosyoloji ve ekonomi disiplinlerinin arasındaki farklılıkla eşdeğerdir.

Kurumsal yönetim kavramının demokrasiyi zedelemeyen, yönetimin her alanında uygulanabilir olmasını sağlamakla beraber, insan ve onu ilgilendiren şeylerin yönetimini standartlaştırmak gerektiği düşünülmektedir. Kurumsal yönetim ilkelerinin, kamu yönetiminde kullanılmasının yaygınlaştırılması ile kamu hizmetlerinin kalitesinin artacağı öngörülmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kurumsal yönetim anlayışıyla uyum, kurumsal yönetim ilkelerinin, kamu yönetiminde uygulandığında da başarılı olabileceğini göstermektedir.

Yönetişim kavramının ilk olarak, 1989 yılında Dünya Bankası tarafından yayımlanan bir raporda kullanıldığı görülmektedir. O tarihten itibaren birçok uluslar arası birliklerin

raporlarında ve belgelerinde kullanılmış, 1992 Rio Konferansının en temel belgesi olan Gündem 21 ile "küresel ortaklık" kavramının gündeme gelmesi geleneksel yönetim anlayışının yerini, çok aktörlü yönetim olarak yönetişime bıraktığı kabul edilmiştir. 2002 Johannesburg Dünya sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde (Rio+10), kavram daha net hale gelmiş. Gündem 21'in tüm dünyada, daha etkili uygulanabilmesi için gereken mekanizmaların kurulması (*devletlerin kurumsallaşması*) çalışmalarına girilmiştir³. Bu durumda, sürdürülebilir kalkınmanın ön koşulunun yönetim, yönetişimin önkoşulunun ise kurumsallaşma olduğu söylenebilir. Dolayısı ile, yönetim için gereken siyasal-sosyal mekanizmaların tamamlanmasına kadar geçecek olan kurumsallaşma süreci tamamlanana kadar "yönetişim" yerine "kurumsal yönetişim" kavramının kullanılması tercih edilmiştir.

"Kurumsal yönetişim" (Corporate Governance) özel işletmelerin yönetiminde yaşanan sorunlarla gündeme gelip *İlkeleri*'nin belirlenmesi, hayata geçirilmesi ve yaygınlaştırılması ve "yönetişim" olarak yeni bir boyut kazandırılması, toplumsal dönüşüm ve yaşanan bilgi çağının ihtiyacını karşılayacak bir biçim alan bu kavramın, yönetimin olduğu her alanda uygulanabilirliğini de göstermektedir. Yönetim ve yönetişim kavramları arasındaki farklılığın bu dönüşüm ve gelişimden kaynaklandığı düşünülmektedir. İngilizcedeki "management" kelimesinden farklı olarak "governance" kelimesinin kullanılmasının nedeni de, iletişim, yönetim ve katılım anlamlarını karşılıyor olmasındandır. Bu kavramları karşılayan Türkçe kelime ise "yönetişim" dir. "Yönetişim" aynı zamanda, idare etmenin yanı sıra geleceğe yönelik tasarımları da gerçekleştiren ve birtakım prensipleri de kapsayan bir kavramdır. Her alanda kendine yer bulan "*kurumsal yönetişim*", bilimsel yazında, sadece "yönetişim" olarak kullanılmaktadır. Bu çalışmada, yönetimin gelişim süreçleri, güncel yönetim anlayışı ve kurumsallaşma kavramları kapsamındaki değerlendirmelerle birlikte "yönetişim" kavramının yeniliği de göz önünde tutularak; "*kurumsal yönetişim*" kavramı tercih edilmiştir. Ayrıca, İngilizce kaynakların Türkçe'ye farklı biçimlerde çevrilmiş olan "*corporate governance*" kavramı "kurumsal yönetişim" olarak çevrilerek kullanılmış ve dil birliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Kamu Yönetimi alanında bilimsel çalışma yapanlar genellikle kişisel deneyimlerine ya da belli bir dizge ya da yönetime bağlı kalarak araştırmalarını yürütmektedirler. Toplumsal bilimlerde kullanılan yöntemlerin çoğu kamu yönetimi alanında da kullanılabilirdiği, ancak alanın özelliği dolayısıyla bu yöntemlerin kimilerinin kamu yönetimi için daha elverişli olduğu belirtilmektedir. Toplumsal bilimlerde yapılan araştırmalar, *bulgular elde etmeyi, betimleme yapmayı ya da varsayımları denemeyi* amaçlamaktadırlar. Birtakım bulgular elde etmeye yönelik çalışmalarda bir sorun alanına yaklaşmak ya da daha ileri araştırmalara yol açacak yeni görüşler elde etmek söz konusudur. Betimleyici çalışmalara, araştırma amacının niteliklerini tanımlamak ya da çeşitli olayların sıklığını ve birbirleriyle ilişkilerini bulmak için gerek duyulmaktadır. Varsayımların denenmesi çalışmaları ise bir ya da daha çok varsayımın denenmesine olanak verecek biçimde verilerin toplanmasına ve kuramların geçerliliğini

³ T.C. Başbakanlık DPT, (2007); "*Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) - Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*", Ankara, <http://www.devletarsivleri.gov.tr/dokumantasyon/search.aspx>, s:2

saptamaya yöneliktirler⁴. Bu çalışmada araştırma yöntemi olarak, gözlem, belge inceleme kullanılmıştır ve uygulama olarak kıyaslama yönteminden faydalanılmıştır.

Çalışmanın içeriğinde kavramların, kuramsal tanımlamalarının öncesinde, tarihi süreçlerine yer verilmiş olması, insan ihtiyaçlarının değişkenliğine göre biçimlenen ekonomik yapılanmanın ve yönetiminin günümüze kadar nasıl geldiğinden çok ne yöne gideceğinin anlaşılması bakımından gerekli görülmüştür. Konuların akışında, kavramların da tarihsel süreçte ortaya çıkışlarına göre kullanılmasına özen gösterilmiştir.

Toplumsal bir sektöre dönüşen bilgi toplumunu ve onu oluşturan dünya vatandaşlarının yönetimi ile ilgili olan bu çalışmanın amacı, kurumsal yönetim ilkelerinin, yerel olarak uygulanmalarının yaygınlaşmasını sağlayacak bir model oluşturmaktır. Bu modelde, kurumsal yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde uygulanabilirliğinin sağlanmasıyla; "yönetim standardı"na taban olabilecek bir eğitim modeli oluşturulmaya çalışılmıştır.

Çalışma beş kısımdan oluşmaktadır.

Birinci Kısım'da, Modern Sonrası Dönemde Katılım, Demokrasi ve Kurumsal Yönetişim başlığı altında; yönetim kavramı ve değişen dünyada yönetim, işletme yönetimi, kamu yönetimi, küreselleşme ve yönetime etkileri, kurumsal yönetim (*corporate governance*) alt başlıkları ile çalışmayı oluşturan "Düşünsel Temeller" açıklanmıştır.

İkinci kısımda; çalışmanın yöntemine yönelik araştırma yapılmış, Türkiye'deki ve dünya'daki işletmelerin ve kamunun kurumsal yönetim açısından incelenmesi, Türkiye'deki ve dünya'daki işletmelerin genel görünümü, Türkiye'de kamu yönetiminin yapısı ve kurumsal yönetim uygulamaları, dünyada kamu yönetimi ve kurumsal yönetim uygulamaları incelenerek sistem analizi yapılmıştır.

Üçüncü kısımda; Dünyada ve Türkiye'de kamu yönetiminde kurumsal yönetim uygulamaları incelenmiş, dünyadaki reformlarla Türkiye'nin kıyaslaması yapılmıştır. Kamu yönetiminde ve işletme yönetiminde kurumsal yönetim uygulamalarının kurumsal yönetim ölçütlerine göre bire bir kıyaslaması ise Güney Kore ile yapılmıştır.

Dördüncü kısımda ise "Kurumsal Yönetim İlkeleri'nin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanmasına Yönelik Bir Model" olarak, "Birleşen Dünyada Sürdürülebilir Toplum Modeli" oluşturulmaya çalışılmıştır.

Konuya ilişkin kaynak çalışmasında tarihsel bir sınırlama yapılmamış; görüşlerin çıkış ortamı ve gelişimi hakkında net bilgiler edinmek amacıyla günümüze kadar ulaşan eski tarihli çalışma ve yaklaşımların da değerlendirilmesine özen gösterilmiştir. Yönetim olgusunun doğası gereği çok eski dönemlere kadar giden önemli yönleri bulunması nedeniyle tarihsel oluşumların anlaşılması açısından kavramlar tarihçeleri ile verilmeye çalışılmış ancak, *yönetimin nasıl olduğu, yönetimin nasıl olması gerektiği, yönetimin nasıl olacağı* soruları ile sınırlandırılmıştır.

⁴ Turgay ERGUN, (2004); **Kamu Yönetimi, Kuram / Siyasa / Uygulama**, Türkiye ve Orta Doğu amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, s: 12

BİRİNCİ BÖLÜM

1. MODERN SONRASI DÖNEMDE KATILIM, DEMOKRASİ VE KURUMSAL YÖNETİŞİM

1.1. YÖNETİM KAVRAMI VE DEĞİŞEN DÜNYADA YÖNETİM

500 yıl önce insanların, dünyanın farklı bölgelerinden gelerek birbiriyle etkileşim içine girmeye başladığı dönemlerde, Dünyanın ilk seyyahlarından olan İspanyol kâşif Cabeza de Vaca, İspanya Kralı'na; yeni keşfedilen Amerika kıtasında yaşayan "garip" toplumların da Avrupalılar kadar insan olduklarını, dolayısıyla *onlara da aynı şekilde davranmak* gerektiğini yazmıştı. Böylece, "insan hakları" ve "farklılıkların bir arada yönetimi" konularında ilk kitaplardan biri yazılmış oldu⁵.

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçerken, yönetim ve bilgi teknolojilerinin kamu yönetiminde kullanılması ile birlikte, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru gelişmeler, merkez ağırlıklı yönetim sistemlerinden güçlü yerel yönetimlere geçiş sürecine, eşlik ettiği ileri sürülmektedir⁶. Artık katılımcı yaklaşımın bir moda olmadığı, yaşam çevresinin biçimlenmesine katılımın bir *hak* olduğu düşüncesi yaygınlık kazanmakta ve temsili demokrasinin bugünkü biçimi, bu yoğun iletişim ortamında yetersiz görünmektedir⁷. Yeni teknolojilerin giderek artan bir yoğunlukta kullanılması ile birlikte vatandaşlar karar alma sürecine doğrudan katılabilmekte, kamu enformasyonuna daha kolay ulaşabilmektedirler⁸.

1.1.1. İnsan ve Toplumsal Dönüşüm (İşçi, Bilgi Çalışanı ve Vatandaş Olarak İnsan)

İnsanlık, tarihinin ilk aşamalarından beri varlığını sürdürmek, enerji sağlamak, kaynak ve güç biriktirmek kaygısından hareket ederek doğa ve çevreyle çok yönlü ilişkiler ağı içerisinde bulunmuş ve çok sayıda bilgi öğrenmiştir. Bu maksatla, insanlar, edindikleri bilgiler yardımıyla çevreye uyum göstermek, çevreyi değiştirmek, birtakım aletler ve eşyalar yapmak, yeni kurallar ve ilkeler ortaya koymak, ortak düşünce ve duygular yaratmak, birtakım değerler ve simgeler üretmek gibi kültür öğeleri meydana getirmişlerdir. İnsanların, diğer canlı türlerinden ayrı olarak sahip oldukları zihinsel yapı, onların bir yandan çevreyi

⁵ Yılmaz ARGÜDEN, (2007); "*Dünya Vatandaşlığı ve Farklılıkların Yönetimi*", **Önce Kalite Dergisi**, Eylül, s: 18-22

⁶ Mustafa ÖKMEN ve Mustafa ÇİÇEK, (1988); "*Küreselleşme Sürecinde Ekonomi, Yönetim ve Kentleşme*", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Yıl:4, Sayı: 19, s: 389-411

⁷ M. Akif ÇUKURÇAYIR, (2002); **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi-Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset**, 2. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya, s: 25

⁸ Aziz AKGÜL, (1998); "*Üçüncü Bin Yıla Girerken Partizanlığın Olmadığı Partisiz Demokrasi: Elektronik Demokrasi*", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Yıl: 4, Sayı: 19, s: 422-441

belirsizlik içerisinde algılamalarına yol açarken, diğer yandan bu belirsizlikleri giderme merak ve çabası sonucunda da "bilgilenme" ve "kültürlenme" fırsatlarına sahip olmalarına imkân vermektedir⁹.

17. yüzyıl başlarında başlayan; şehirlerin büyümesi, uzmanlaşmanın önem kazanması, matbaanın yaygın kullanılması, örgütlenme eğiliminin artması yönetim ve yöneticiliğin gelişmesi, 18. yüzyıl ortalarından itibaren, o zamana kadar kullanılan tarım ve üretim yöntemleri, bir takım teknolojik buluşlarla değişmeye başlamış ve 19. yüzyılda yaşanan büyük yeniliklerin zeminini oluşturmuştur. İngiliz sanayi devrimi İngiltere ile beraber tüm dünyayı, tarım toplumu olmaktan sanayi toplumu olmaya taşımıştır¹⁰.

Birinci Dünya Savaşı'nın öncesinde, bütün ülkelerde, İngiltere ve Belçika dışında, Almanya, Japonya ve ABD'de gibi gelişmiş ülkelerde de köylülerin hala *nüfusun büyük çoğunluğunu* ve *en büyük sosyal gurubu* oluşturduğu görülmektedir. 1900'lerde ise, gelişmiş ülkelerde ikinci *büyük sınıf ve işgücü grubu*, ev hizmetçileri idi. Çağlar boyunca ekonominin ve toplumun temelleri kabul edilen bu iki sınıf, örgütlü değildi. Dağınık çalışıyor ve yaşıyor olmaları ve feodal düzenin de etkisiyle kendilerini ifade etmekten yoksundular. Gelişmiş sanayi toplumunda ise, örgütsüz işgücünün yerini alan imalat sanayisinin "mavi yakalı" işçileri, köylerden kentlere göçlerle oluşturdukları bölgelerde bir arada, toplu olarak yaşıyorlardı ve köylüler ve hizmetçilere göre daha kolay bir araya gelebiliyorlardı. Zaman içinde de kendi "örgütsel güçlerini yarattılar"¹¹. Meslek grupları oluşturarak, dayanışma sağlamak ve çıkarlarını korumak üzere örgütlenmeye başladıkları söylenebilir. Mavi yakalı işçilerin, toplam işgücü ve nüfus içinde, çiftçiler ve hizmetçilerden oluşan "alt" sınıflara göre, oldukça küçük bir azınlık oluşturdukları söylenebilmektedir. Ancak, sosyal bakımdan egemen ve tarihteki ilk örgütlenebilen ve örgütlü kalabilen "alt" sınıf olmaları, onların 1900'lerin "sosyal sorunu" olarak anılmalarının nedeni olmuştur. Sendikacı hale gelerek örgütlerini genişleten sanayi işçileri, sendikanın kazandırdığı iş güvencesi, emeklilik, ücretli izin, kapsamlı işsizlik sigortası yada yaşam boyu istihdam olanaklarından başka, siyasi güç de elde etmişlerdi¹².

Gelişmiş ülkeler için, işçi sınıfının sermaye karşısındaki güçsüzlüğünü, demokratik, siyasal haklar kazanarak belli bir ölçüde gidirmiş¹³ olma sürecinde yaşanan sosyal sorunlar olmasına rağmen, sanayi işçilerinin bilgi çalışanına dönüşmesi -tabandaki sosyal üretim ilişkileri bakımından- geleneksel sanayi toplumunun yapısını fazla değiştirmedeği, eğitimin de, sanayi işçisi olmak için köyden kente göç eden ve fabrika işçiliği ile yetinen insan için, önem taşımadığı söylenebilir. Sanayi toplumunda, aynı tür işler yapan çok sayıda fabrika işçisinden farklı olarak, bilgi toplumunun çalışanlarının, topluma oranla hem daha az sayıda oldukları hem de birbirlerinden farklı işler yaptıkları görülmektedir. Bu açıdan

⁹ Feyzullah EROĞLU, (2006); "Bilgi - İktidar Ekseninde Yönetim Bilimlerinin İdeolojiye Alet Edilmesi" **Journal Of Knowledge Economy & Knowledge Management, Volume I-I, I-II (Special Issue)**, <http://www.beykon.org/2006/F.Eroglu.doc>, Erişim Tarihi: 19. 01. 2008

¹⁰ Peter F. DRUCKER, **Değişim Çağının Yönetimi**, Çeviren: Zülfü Dicleli, Türk Henkel Dergisi Yayınları 4, İstanbul, 1995, s: 200

¹¹ Meryem KORAY, (2000); **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, Bursa, s: 19

¹² Peter F. DRUCKER, 1995: 212

¹³ Meryem KORAY, 2000: 33

değerlendirildiğinde, bilgiyi işleyen bilgi çalışanlarının değişimi kabullenmesinin ve uyum sağlamasının, sanayi çalışanlarından daha hızlı olmasının, toplumda; yönetim, iletişim ve denetim gibi, yeni sorunlara neden olduğu düşünülmektedir.

Tarih boyunca toplumların sürekliliklerini sağlamak için her dönemde farklı toplumsal özellikler geliştirmiş oldukları ve yaşadıkları dönemin öne çıkan bu özellikleri ile anıldığı görülmektedir. Alman sosyolog Ferdinand Tönnies 1888 tarihinde, "*Topluluk ve Toplum*" adlı kitabında, insan örgütlerinin bilinen biçimlerini "*organik*" ve "*mukadder*" olan "*topluluk*" ile büyük ölçüde toplumsal kontrol altında olan bir "*yapı*" olan "*toplum*" şeklinde ikiye ayırmıştır. "*Örgüt*"ten hiç söz etmemiştir. Ama örgüt, her ikisiyle de ortak özelliklere sahip olsa da, ne topluluk ne de toplumdur. *Toplum ve örgüt arasındaki farkı belirtirken, yönetimin örgüt için geçerli bir kavram olduğunu düşündürmektedir.* İlk örgüt modellerini oluşturan profesyonel ordulardan sonra 1908 yılında kurulan Berlin Üniversitesi, günümüz toplumlarının öne çıkan özelliği olan örgütlenmenin ilk modern örneklerindedir¹⁴.

Çağımızda, yeniden köklü bir tarihsel değişim sürecinden geçildiğine işaret eden geçerli ve nesnel nedenler bulunmaktadır. Bu nedenler; teknoloji, bilim, kültür, siyasi sistem, ekonomik ve sosyal yapıdaki gelişmelerle çok yakından ilişkilidir¹⁵.

Bu gelişmeler bilgi toplumunda devlet ve vatandaş arasındaki ilişkiye de farklı bir içerik kazandırmaktadır. Buna göre vatandaşla devlet arasındaki ilişki bilgi toplumunda bir ast-üst ilişkisi olmaktan çok devletin vatandaşın hizmetinde olma ilkesi etrafında gelişmektedir¹⁶.

Güncel demokrasi ve katılım tartışmalarının içinde, katılımı temsil eden "*vatandaş*" kavramının tanımlanması önemli bir gereklilik olarak görülmektedir. Ayrıca, bu çalışmanın nihai amacının öznesi olan insanın bir devlete aidiyetliğinin ifadesi olan vatandaşlık konusu, ilerleyen bölümlerde farklı değerlerle genişletilecektir. Burada yukarıda anlatılan toplumsal dönüşümün gelişimi doğrultusunda oluşan tanımlarla devam edilmesi uygun görülmüştür.

Modern vatandaşlık kavramının kökleri, Fransız İhtilaline dayandırılmakta ve vatandaşlık, Fransız İhtilali sonrasında, göç kontrolüne rağmen, Avrupa'da bir araya gelen farklı milliyetlerin evrimi ile birlikte evrildiği ileri sürülmektedir. Modern vatandaş kavramı kırsal alanlardan kentsel merkezlere hareket ile yakından ilişkilendirilmekte ve vatandaş *civitas'* tan (şehirden) olan kimse olarak nitelendirilmektedir. On sekizinci yüzyıl boyunca şehirlerin, bireysel özgürlüklerin öne çıktığı ve feodal hiyerarşik yapıların parçalandığı yer olduğu; vatandaşın da, feodal bağlılık ilişkilerinden kapitalist sözleşmeye dayalı ilişkilere doğru olan değişimin itici gücü olduğu ileri sürülmektedir¹⁷.

¹⁴ Peter F. DRUCKER, 1995: 224

¹⁵ Hamza AL, (2002); **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilim Adamı Yayınları, Ankara, s: 13.

¹⁶ Ömer ÇAHA, (1988); "*Bilgi Çağında İdeolojik Devletin Dayanılmazlığı*", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Yıl:4, Sayı: 19, s: 487

¹⁷ Ayşe KADIOĞLU, (2002); "*Türkiye'de Vatandaşlık ve Bireyleşme: İradenin Akıl Karşısındaki Zaferi*", (Der.) E. Fuat KEYMAN, **Liberalizm, Devlet, Hegomonya**, s: 258-282, Everest Yayınları, İstanbul, s: 261

1950'li yıllarda büyük tartışmalar yaratmış olan T.H. Marshall'ın "sosyal vatandaşlık" yaklaşımı; vatandaşlığın, biçimsel siyasal eşitlik konusu (herkes oy kullanma hakkına sahip) ile kapitalizmin sonucu oluşan sosyal-ekonomik eşitsizlik arasında çelişkinin giderilmesine yönelik denetim aracı olarak, genişletildiğini savunmaktadır¹⁸. Marshall, "*Citizenship and Social Class*" (Vatandaşlık ve Sosyal Sınıf) adlı kitabında, 18. yüzyılda, ifade-inanç özgürlüğü ve mülkiyet-adalet hakkı gibi bireysel özgürlüklerin temeli olan "medeni vatandaşlık" ı anlatır. 19. yüzyılda, siyasal gücün kullanımına katılma hakkını temel alan "siyasal vatandaşlık" tan sonra, 20. yüzyılın gelişmelerine uyum gereğiyle biçimlenen "sosyal vatandaşlık"ı savunur*.

Vatandaşlığın, Marshall tarafından belirtilen üç boyutunun ortaya çıkışındaki sıralama, modern vatandaşlığı tanımlamaya giden farklı yolların incelenmesinde kullanılabilir. Demokratikleşmenin bürokratikleşmeyi önlediği durumlarda medeni ve yasal haklar, sosyal haklar pahasına, önem kazanmıştır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde, "sosyal vatandaşlık" kavramı bir çelişkidir. Vatandaşlar devlet ile ya sözleşme yoluyla ilişkilendirilir, yada devletten bağış şeklinde yardım alırlar. Bu nedenle refah devletinin faydalarını alanlar, genellikle vatandaşlık onuruna değer olmayan tembel parazitler olarak görülür. Almanya ve pek çok diğer Batı Avrupa ülkeleri gibi bürokratikleşmenin demokratikleşmeyi önlediği yerlerde, Amerika'nın tersine, vatandaşlar refah devleti uygulamalarından bir "hak" olarak faydalanırlar. Türkiye'de sivil, yasal, siyasal ve sosyal hakların ayırıcı özelliği ise, aşağıdan gelen (Almanya ve Avrupa'daki gibi) talep ve mücadelelerin sonucunda kazanılmış haklar değil, yukarıdan verilmiş** haklar olmalarıdır²¹.

Bilimsel yazında, ideal vatandaşlık tanımlanırken, hemen hepsinde Fransız Devrimi'nin idealleri temelinde, bu kavrama yüklenen özellikler olan, altı boyuttan söz edildiği görülür. İçerik olarak sorgulanan ve yeniden tanımlanmaya çalışılan "vatandaşlık", siyasal anlamda sadece oy kullanmakla yetinmeyen, sivil toplumun bir parçası olmanın tüm sorumluluklarını taşıyan yeni anlamların yüklendiği bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdeal vatandaşlığın özellikleri şöyle sıralanabilir²²:

- 1) Eşitlikçidir (*egalitarian*), o kimliği taşıyan her bireyin tam ve eşit olarak kullandığı bir üyelik biçimidir; bazı vatandaşların diğer vatandaşlardan toplumsal hak ve sorumluluklar açısından farklılaşması vatandaşlık kavramı ile çatışır.

¹⁸ Aktaran; Füsün ÜSTEL, (1999); **Yurttaşlık ve Demokrasi**, Dost Kitabevi, Ankara, s: 86

* İnsanın ve oluşturduğu düzenli yapılarla uyum sağlayabilmesi için gerekli davranışları açıklayan "kurumsal vatandaşlık" yaklaşımına, "Kurumsal Yönetişim" konusu içinde yer verilmiştir.

** Türkiye'de devlet ve milletin ortaya çıkışındaki sıralama, vatandaşlık kavramının milletler arası farklılıklarının nedeninin anlaşılması açısından önemlidir. Almanya örneğinde devleti önceleyen milletten bahsetmek (devletini arayan millet) olası iken, Türkiye bağlamında bu sıralama tersine çevrilmiştir. Modern Cumhuriyet Türkiye'sinde milleti önceleyen devletten bahsedilebilir (milletini arayan devlet). Bu nedenle, devlet-siyasal birlik, Türk ulus-devletinin yapıcı birimi olarak ortaya çıkar. Kısacası, Türk Devleti'nin Milletinden ayrılmazlığı—Alman örneğinin tersine- Türk milli kimliğinin temel yapısını oluşturur. Bundan dolayı, Türk vatandaşlığı devlet otoriteleri tarafından yukarıdan tanımlanan bir kavram olarak ortaya çıktığı ileri sürülmektedir.

²¹ Ayşe KADIOĞLU, 2002: 268

²² Ahmet İÇDUYGU, (2002); "*Türkiye'de Vatandaşlık Tartışmalarının Arka Planı*", Der. E. Fuat KEYMAN, **Liberalizm, Devlet, Hegomonya**, s: 283-300, Everest Yayınları, İstanbul, s: 286

- 2) Kutsaldır (*sacred*), vatandaşlık, bireylerin fedakârlıklarda bulunmaları gereken bir kutsallık taşır; bayağı (*profane*) özellikler taşımak, kişiselliği öne alan sıradanlıklar yerine, kutsal ve bütüncül özellikler taşıyan bir kimliktir; vatandaşlık, uğrunda ölünebilecek bir kimliktir.
- 3) Ulusa dayalıdır (*based on nation*), oldukça türdeş özelliklerle tanımlanan siyasi bir topluluğa (ulusa) -ki bu topluluk aynı zamanda geçmişe ve geleceğe yönelik türdeş kültürel özellikleri olan bir topluluktur- üyeliği yansıtan bir kimliktir. Ulus kavramına dayanan vatandaşlık, yalnızca Fransız devriminden kaynaklanan bir durum değildir, aynı zamanda 19. yüzyıl milliyetçilik hareketlerinden kaynaklanır; ulus-devlet ancak bir ulusun varlığı bağlamında oluşur; bu anlamda vatandaş olmak da ya o ulus içinde doğmakla yada asimilasyon (özümseme) ile üyelik şeklinde mümkündür.
- 4) Demokratiktir (*democratic*), belirlenmiş kurallarla vatandaşlık, o kuralları *sağlayanlara* açık olmalıdır; burada (örneğin, aynı sınırlar içinde yaşayan) bireylerin vatandaşlık konumlarının aynı olması gerekliliği ortaya çıkar (teritorial ulus). Demokratiklik boyutu da hem Fransız devriminden hem de 19. yüzyıl demokratik hareketlerinde kökenini bulur.
- 5) Benzersizdir (*unique*), her vatandaş yalnızca bir devlete üye olmalıdır, çünkü vatandaşlık ayrıntılı olmak (*exhaustive*) ve karşılıklı birbirini dışlamak (*mutually exclusive*) anlamlarında benzersizdir; bir devlete üye olmadan yaşamak yada birkaç devlete üyelik sorunlar içerir.
- 6) Önemlidir (*consequential*); hem içinde yaşanılan toplum için hem de bireyin kendisi için önemli ayrıcalıklar getiren vatandaşlık, önemsenen ve bu anlamda nesnel ve öznel olarak değerli görülen bir kimliktir.

Yukarıda ayrıntıları çizilen altı boyutu olan bu ideal tipteninin geneide günümüz ulus,-devletleri için, ne tür sorunlu alanlar oluşturduğu tartışılmaktadır. Uluslararası göçün ulus-devlet için vatandaşlık kurumu temelinde ortaya koyduğu "meydan okuma" şudur: Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında hem Avrupa hem de Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Avustralya gibi birçok göç alan ulus-devletin, kendi sınırları içinde sürekli yaşayan ve kendi vatandaşları olmayan oldukça kalabalık nüfusları barındırır duruma gelmiş oldukları görülmektedir. Göçün üç aktörü -göç edenlerin kendileri, göçü alan ülkeler ve veren ülkeler- açısından baktığımızda vatandaşlık kavramının idealini çizen altı boyutun da sorunlu olduğu ortaya çıkmaktadır. Uluslararası göçlerle oluşan toplumlarda görülmektedir ki; vatandaşlık ne eşitlikçidir, ne kutsaldır, ne de ulusa dayalıdır. Ne demokratiktir, ne benzersizdir ve ne de önemlidir. Uluslararası göçün bir ürünü olarak beliren, göç edilen ülkenin vatandaşlığını edinme süreci ve bu süreçle birlikte kurulan çifte ve hatta çoğul vatandaşlık durumunun, ideal vatandaşlık tanımı temelinde, hem kuramsal hem de uygulamaya yönelik sorunlar yarattığı ileri sürülmektedir²³.

²³ Mehmet OKYAYUZ, (2005); "Küresel Ekonomi ve Göç", (Der.) Cem KARADELİ, **Küreselleşme ve Alternatif Küreselleşme**, s: 248-253, Phoenix Yayınevi, Ankara, s: 250

Vatandaşlık kavramının hem uygulamaları hem de kuramsal anlamı çerçevesinde bu ideal tanımların ortaya koyduğu sorunlu alanların sorgulanması kaçınılmaz olmaktadır. Örneğin, uluslararası göçlerin bir sonucu olarak ortaya çıkan *modern vatandaşlık* konumları, yukarıda yansıtılan *ideal vatandaşlık* tanımlamasını birçok açıdan yeniden irdelemeyi gerektirmektedir. Vatandaşlık kavramı ile ilgili yazında, anayasal vatandaşlık bir üst kimliğin oluşturulması anlamına geldiği için, önce günümüz toplumlarının dünya ölçeğindeki temel siyasi örgütlenme biçimi olan ulus-devlet tanımlaması yapılmaktadır. Ulus devlet, genel olarak ortak bir kimlik duygusunu taşıyan, ortak bir tarihi paylaşan, aynı dili konuşan, ortak inanç, gelenek ve göreneklere sahip, aynı yarar ve çekincelerle birbirlerine bağlanan ve aynı amaçlara sahip olan insanların oluşturduğu bağımsız, uluslararası nitelikleri olan siyasi bir oluşum olarak değerlendirilmektedir²⁴.

Bir yanda, ulus-devlet ile birlikte modern vatandaşlık kavramının da çözüldüğü ve daha geniş bir kategori olan insan hakları ile yer değiştirdiği tartışmaları bulunmaktadır. Diğer yanda, otoriter milliyetçilikler ile beraber vatandaşlığın temeli olarak modern öncesi, organik cemaatleri kabul etme özelemleri bulunmaktadır. Dolayısıyla, modern vatandaşlık kavramı insan haklarına doğru genişlerken, aynı zamanda, siyasilerin oy kapma kavgasına benzer çıkarlar sıkıştırarak, içinin boşalttıkları sığ bir kimlik siyasetinin göze çarpan artışı ile birlikte daralmaktadır²⁵.

Sonuç olarak teritoryal vatandaşlığın* hem bireysel hem de toplumsal düzeyde günümüz gereksinmelerine yanıt verecek bir anlam taşıyacağı söylenebilir. Teritoryal anlayış, vatandaşlığın, *etkin ve katılımcı bir üyelik tipi* olarak, devletle olan ilişkiyi anlatan bir kimlik olduğu vurgulanması anlayışı ile birleştirilmesi gerektiği öne sürülmektedir. Bu birleştirmenin odağında ise dünya toplumu temelinde gelişecek bir toplumsal vatandaşlık (dünya vatandaşlığı) felsefesi önerilmektedir²⁷.

İnsan, soyunun 20. yüzyılda çektiği büyük acıların sonunda, haklarına daha çok önem vermeyi bilmiştir. Bu haklar, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nden başlayarak daha birçok bildiriye dile getirilmiş, zenginleştirilmiş, ayrıntılara gidilmiştir. Devlet iktidarının mutlak saygı duyacağı klasik hak ve özgürlüklerle yetinilmemiş; bireylerin, devlete görevler yükleyen iktisadi, sosyal ve kültürel haklardan da yararlanması düşünülmüştür. Bütün bunlar, aynı zamanda hukuk devletini tamamlayan öğelerdir. Bu hakların hayata geçirilmelerinde, toplumun belli bir gelişmişlik düzeyine kavuşturulması da gerekli görülmüştür ve bu gelişmişlik, sadece iktisadi kalkınmadan ibaret değil, nesnelere çoğalmasından çok insanların –kadın ve erkek- özgürlüklerine kavuşmasına yöneliktir²⁸.

²⁴ Ahmet İÇDUYGU, 2002: 287-291

²⁵ Ayşe KADIOĞLU, 2002: 262

* Teritoryal vatandaşlık, vatandaş üyeliğinin içinde yaşanan toplum, üzerinde var olunan toprak parçasının sınırları temelinde tanımlanan ve ortak geçmiş ve ortak gelecek kurgulamalarını, vatandaşlığın tanımlayıcı özellikleri olarak *ikinci* sıraya atan bir vatandaşlık tipini anlatır.

²⁷ Ahmet İÇDUYGU, 2002: 300

²⁸ Server TANİLLİ, (2006); **İnsanlığı Nasıl Bir Gelecek Bekliyor?**, Alkım Yayınevi, İstanbul, s: 408

İnsanlığı iyileştirme iddiasındaki Materyalizmin bu günkü mirasçısı olan tüketim kültürü, sadece karşılığını ödeyebilen küçük bir azınlık içindir. Materyalizmin hatası, yaşam koşullarını iyileştirmeye yönelik takdire değer çabasında değil, hem maddi zenginliğin, hem de bunun için gerekli bilimsel ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle beraber, başlangıçtan beri kaçınılmaz olduğu şekilde fiziksel ve maddi faydaları insanlığın ruhani ve ahlaki gelişiminden ayrı tutmayı amaçlayan çabasında aranmalıdır. Günümüzde bilgiye genel çapta erişilebiliyor olması, kişilerarası ve toplum içi etkileşimleri kolaylaştırmanın yanı sıra, yakın bir zamana kadar imtiyazlı seçkinlere özgü bir alan olan çağların bilgi birikimini, ulus, ırk veya kültür ayrımı olmaksızın bütün insan ailesinin ortak mirasına dönüştürme etkisine sahiptir. Bu birikimin yarattığı cesaretle, temel değerlere meydan okunmuş; dar kalıplı mahalli bağımlılıklar terk edilmiş, bir zamanlar düşünülmesi bile imkânsız görünen talepler kabul edilmiştir. Materyalizmin kesin değerlerine olan inancın yitirilişi ile insani deneyimin ilerlettiği ve insanlığın 21. yüzyıla taşıdığı değişirici güç olan küresel bütünleşme süreci, var oluşun amacına yönelik bir anlam arayışını idrak etme noktasında birbirlerini desteklemektedirler. Küresel bütünleşmenin sürdürmekte olduğu -daha doğrusu yoğunlaştırdığı- tüm eşitsizliklerle birlikte, bilgi sahibi hiçbir gözlemcinin bu değişimlerin sonuçları üzerinde düşünmekten geri kalması mümkün değildir. Bu düşünme, beraberinde mevcut yerleşik otoritenin sorgulanmasını getirmiştir; devletin, akademi dünyasının, medyanın ve artan bir şekilde de bilimsel görüşün yanında, dini ve ahlaki otoritenin sorgulanması söz konusudur ²⁹.

Richard Falk, "*Din ve İnsani Küresel Yönetişim*" adlı kitabında, insan toplumlarında son yıllarda oluşan dini dalganın iktisadi, siyasi ve kültürel kuvvetlerle ilişkisini yorumlarken şöyle der: "Hiçbir şey modern seküler (laik) duyarlılığı, dünya çapında dinin siyasi hayatın merkezine geri dönüşünden daha fazla sarsmamış, kızdırmamış ve şaşırtmamıştır. Söz konusu dini diriliş, hem mazimizi aşma hem de geleceğimizi öngörme yeteneğimizle alay edercesine, benzersiz ve radikal bir teknolojik icat çağı ile buluşmaktadır. Yaratıcılık, türün intiharı ve dini uyanış arasındaki bu savaş, gelecek on yıllarda muhtemelen Amerika'da ortaya çıkacaktır; çünkü biyoteknoloji, genetik mühendisliği, robot teknolojisi ve moleküler elektronikteki devrimci dönüşümlerin kimlik ve var oluş hakkında derin ve dramatik soru(n)ların ortaya çıkacağı sınırlar içinde bulunan O'dur. Kimlikler ve var oluş gibi köklü meseleler hakkındaki böyle bir mücadele elbette, hiçbir ülkenin sınırları içine hapsedilip merkezileştirilemez. İnsan sorgulamaktadır: Biz kimiz? İcat ettiğimiz makineleri denetleyebilir miyiz? Hatta ömrü uzatmak, insanı tasarlamak, mutlak kudret ve ölümsüzlük hayallerini (ve kâbuslarını) gerçekleştirecek şekilde software(yazılım) ve hardware(donanım)ı indirmek gibi korkutucu güçlerin tasarrufumuzda olmasını istiyor muyuz? Araştırmaya ve uygulamaya sınırlar koyup, araştırma ve bilgi edinme özgürlüğüne meydan okumalı mıyız? Özgürlükler ile kurallar arasında yeni bir dengeyi nasıl kuracağız? Geleceğin otorite yapılarını hangi sınırlarla tanımlayacağız? Hangi kuruluşlar kanunları tatbik edecek ve adalet dağıtacak? Şimdilik bu soruların ilkel biçimleri, internet üzerindeki fikir hakları, offshore para aklama ve vergi limanları gibi sorunlara ilişkin olarak sorulmaktadır.

²⁹ BWC, Bahai World Centre (2005), "*One Common Faith*", (Der.) Universal House of Justice, <http://www.bahai.bwc.org>, Erişim tarihi: 21.04.2007

Devlet, bu teritoryalite (sınırlara bağıllığın zayıflaması) çağında, en azından para ve seçkinlere yönelik yeni düzenleyici etkinlik usulleri arayışındadır³⁰.

Bilgi toplumunun temelinde yatan post-modern düşünce yapısı ve bu yapıyı doğuran teknolojik ve sosyo-ekonomik değişkenler, etkilerini en çok *modern ulus devletin* kendisine yüklenen rol ve işlevlerin uygulanma aracı durumuna getirdiği bürokratik yapı ve kurumlar üzerinde göstermiştir³¹.

Her devrim teknolojik bir buluşla başlamış ve aşamalı olarak ekonomik, toplumsal, siyasal, yönetsel ve kültürel yapıları değiştirmiştir. Bu değişim, Uygarlık Devrimlerinin Yapısal Yansımaları olarak Tablo 1’ de gösterilmiştir.

Tablo 1: Uygarlık Devrimlerinin Yapısal Yansımaları

	TARIM DEVRİMİ	SANAYİ DEVRİMİ	BİLGİ - İLETİŞİM DEVRİMİ
TEKNOLOJİK YAPI	<u>Saban</u> • Kaldıraç, • Yel/su değirmeni (Hayvan, su, rüzgâr gücü)	<u>Buharlı Makine</u> • Montaj hattı, fabrikalar • Demir, kömür, çelik, petrol • Demiryolları, otobanlar, havayolları	<u>Bilgisayar/ Mikro Elektronikler</u> • Biyoteknoloji, internet, robotlar, fiber optik, fotonlar, kuantum elektroniği
EKONOMİK YAPI	<u>Feodal Ekonomi</u> • Tarım sermayesi, sömürgecilik, merkantilizm	<u>Ulusal Ekonomi</u> • Sanayi sermayesi, serbest piyasa, emperyalizm • Fordist üretim	<u>Küresel Ekonomi</u> • Ulus-üstü şirketler, bankalar ve ekonomik-finansal kuruluşlar • Post-Fordist üretim
SOSYAL YAPI	<u>Feodal Sosyal yapı:</u> <u>Serf-sinyor (köle-efendi)</u> • Ataerkil aile, kurumsal farklılaşma zayıf	<u>Sosyal Sınıflar: işçi, işveren</u> • Çekirdek aile, organik dayanışma, yapısal-işlevsel kurum sal farklılaşma	<u>Yeni Sosyal Hareketler</u> • Çevre, nükleer enerji, feminist, etnik, dinsel, 3. cinsiyet
SİYASAL YÖNETSEL YAPI	<u>Feodalizm/Mutlakıye tçi Monarşizm</u>	<u>Ulus Devlet/ Temsili Demokrasi/ Weberyen Bürokrasi</u> • Merkezîyetçilik, ulusçuluk; • Uluslararası çatışma ve polarizasyon • Yasal-ussal, hiyerarşik örgütsel yapı	<u>Yönetişim-Katılımcı Demokrasi/ Post-modern Yönetim</u> • Küresel-bölgesel Örgütlenmeler • Âdemi merkezîyetçilik, uluslararası uyum ve bütünleşme, • Üretken, esnek, yatay örgütsel yapı
KÜLTÜREL YAPI	<u>Geleneksel Tarım Kültürü</u> • Kadercilik, dinsel egemenlik, yükümlülük	<u>Modern Kültür</u> • Bireycilik, atomizm, modernite, teknik rasyonalite, haklar, evrimcilik	<u>Post-Modern Kültür</u> • İnsan, insani değerler, tözsel rasyonalite (<i>substantial rationality</i>), “sosyal sorumluluk”

Kaynak: (Ed.) Asım BALCI ve Ahmet NOHUTCU, N. Kemal ÖZTÜRK, Bülent COŞKUN. “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar”, Seçkin, Ankara, 2003, s: 15

³⁰ Richard FALK, (2003); **Religion and Humane Global Governance (Din ve İnsani Küresel Yönetişim)**, Çev: Hasan Tuncay BAŞOĞLU, Küre Yayınları, İstanbul, s: 1-3

³¹ Ulvi SARAN, (2001); “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 73, Sayı 433, s: 37-51

Aslında bilgi toplumu, küreselleşme, postfordist üretim tarzı, Post-modern kültür, yönetim ve kamu işletmeciliği gibi isimlerle kavramsallaştırılmaya çalışılan tüm bu ilişki ve süreçler, kendi başlarına belirleyici etmenler olmayıp buraya kadar anlatılanların sonuçları olarak daha geniş bir dönüşümün, yansıması ve uzantıları olarak yorumlanmaktadır. Bu değişim de insanoğlunun tarım ve sanayi devriminden sonra yaşadığı üçüncü büyük küresel dönüşüm olan "bilgi-iletişim" devrimidir. Bu çerçevenin çalışmamız açısından önemi, insanlığın deneyimlemekte olduğu bu "bilgi-iletişim" devrimine karşı devletin ve kamu yönetiminin tutunma çabalarının yerini ve koordinatlarını saptamamıza yardımcı olmasındadır³².

1.1.2. Yönetimin Tarihçesi

Ailede başlayan ve kabilede devam eden, medeniyetin kurulmasıyla beraber devlet yönetimine uygulanan kurallar, *ilk yönetim ilkeleri*, askerlikle birlikte gelişmiştir. Ordunun belirli sayılarda artan bölümleri, bu bölümlerde uygulanan eş yöntemler ve özellikle kurmaylık hizmetleri, yönetim işlevine büyük katkılarda bulunmuştur. İhtiyaçları karşılamak, üretmeden tüketmek, verimli topraklar ve zenginlikleri ele geçirmek amacıyla yapılan savaşlarda, üstün yönetim yeteneklerini kullanan komutanlar, ele geçirdikleri toprakları ve bu topraklarda yaşayan, üreten insanları denetimleri altında tutabilmişlerdir. Osmanlı Devleti'nin kuruluşu, örgüt yapılarının oluşması, yönetim sorunlarının ortaya çıkışı ve çözümlenmesi, yönetim olgusuna iyi bir örnektir³³.

Modern dünyayı tanımlayan büyük siyasal mücadeleler ve kapitalist ulusal ve uluslararası pazarların etkilediği felaket getirici süreçler ile şekillenen *egemen* devletler, şimdi çözücü/parçalayıcı baskılar ile karşı karşıyadırlar. Tarihe baktığımızda *egemenlik* kavramının, üzerinde hak iddia edilebilecek, üstün sadakat sahibi daha geniş birlikler ve daha yoğun yerel dayanışmalar ile yüzleşmek zorunda kaldığı görülür. Egemenlik, böyle iddialar karşısında *sınırları belirlenmiş bir toprak parçasında* etkin kararların alınabileceği bir siyasal alanın oluşturulmasına başvurur. Hegel, "*Elements of the Philosophy of Right*" (*Sağ Felsefesinin İlkeleri*) adlı kitabında egemenliğin dışsal ve içsel anlamlarını birbirinden ayırır. Her iki kavram çok karmaşık yollardan birbiriyle ilişkili olmalarına rağmen dışsal ve hukuksal anlam, devletin daha yüksek bir merci karşısında hesap vermemesini ifade eder. İçsel anlamda, egemenlik kimin neyi hangi dürtüyle yönettiğini, alanını ve sınırlarını belirleyen normatif içeriğe sahiptir. Hegel, kamusal ve özel işlevler arasındaki karışıklık nedeniyle, feodal devletlerin kendilerine özgü içsel egemenliğe sahip olduklarını reddeder. Modern egemenlik kavramının 16. yüzyılda ortaya çıktığı genel olarak kabul görür. Kuramsal şartları, özellikle Jean Bodin'de, mülk ve siyasetin ayrışması ve kültürel çeşitlilik için neyin uzlaşma aralığını oluşturduğudur³⁴.

³² BALCI Asım ve Ahmet NOHUTCU, N. Kemal ÖZTÜRK, Bülent COŞKUN, (2003); (Editörler), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s: 14

³³ Güngör ONAL, (2000); **İşletme Yönetimi ve Organizasyonu**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, , s: 4-10

³⁴ Douglas MOGGACH, (2002); "*Egemenlik Kavramları: Devlet, Ekonomi Ve Kültür Üzerine Tarihsel Yansımalar*", (Der.) E. Fuat KEYMAN, **Liberalizm, Devlet, Hegemonya**, Everest Yayınları, İstanbul, s: 9-31

Modern egemenlik ve kapitalist ekonomi, Hegel'in tanımıyla, birbirine anlam veren belirleyici ölçütler (*reflection determinations*) veya birbirini tanımlayan kavramlardır. Bu nedenle, egemenliği temsil eden devlet ve ekonomi arasındaki önemli gerilime dikkat çeken kuramların üç döneme yayıldığı görülmektedir. Birincisi, modern devletin ortaya çıkışı ve siyasal ve ekonomik alanların ayrışması ile birlikte Rönesans formülasyonları; ikincisi, liberal sahiplenici bireyciliğin eleştirisi ile birlikte pazarın sosyal ve siyasal yapılar ile sınırlandırılması fikri; üçüncüsü, demokratik ve sosyalist düşüncede halk egemenliğine bağlı olarak üretimin siyasal ve sosyal yönetişimi iddialarıdır³⁵.

Bu çalışma, sınırlarının gerektirdiği seçicilikle, insan ihtiyaçlarının üretimi ile başlayan yönetim anlayışının, "devlet ve ekonomi arasındaki yönetim tartışmalarının son dönemi olan demokratik ve sosyalist düşüncede halk egemenliğine bağlı olarak üretimin siyasal ve sosyal yönetişimi iddiaları" üzerine ve ağırlıklı olarak siyasaldan çok sosyal yönetişimi üzerine devam edecektir.

1.1.3. Yönetimin Özellikleri ve Tanımı

Yönetim biliminin önemli isimlerinden olan Henri Fayol, yönetimin tanımını, genel ve özel işler için kapsamlı olarak yaptığı kitabında³⁶, girilen her işin -basit yada birleşik, küçük yada büyük- gerektirdiği; teknik, ticari, mali, emniyet, muhasebe ve yönetim işlerini kapsayan altı kısımdan oluştuğunu ve en önemli kısmın diğer beşine de yön verenin "yönetim" olduğunu belirtir. Yönetmek, Fayol'a göre, "uzağı görmek, örgütlendirmek, kumanda etmek, işlere en uygun gidişli düzeni vermek ve kontrol etmek" fonksiyonlarını yerine getirmek demektir. Bu fonksiyonlar;

"uzağı görmek"; geleceği keşfe çalışarak etkinlik planları yapmak,

"örgütlendirmek"; işletmenin maddi ve manevi iki katlı ortaklığını kurmak

"kumanda etmek"; memurlar grubunu işletmek

"işlere en uygun gidişli düzeni vermek"; bütün çalışanları birbirine bağlamak, birleştirmek ve eşgüdümü sağlamak

"kontrol etmek"; her işin ve her şeyin işletmenin kabul edilen düzenine uygun olarak ve verilen emirler dairesinde yürüyüp yürümediğini gözetmek olarak tanımlanmaktadır.

Bu durumda yönetim, ne sadece bir ayrıcalıktır ne de işletme şef ve müdürlerinin şahıslarına ihtiyaç duyan bir görevdir. Ancak, diğer esas faaliyetler gibi, işletmenin her tarafına dağılmış bir faaliyettir. "Yönetim faaliyeti diğer faaliyetlerden açıkça ayrılır" diyen Henri Fayol, bir yanda kamu yönetimi ile özel işletmelerin yönetiminin yapı ve amaç farklılıklarına rağmen yakınlık ve benzerliklerine işaret ederken diğer yanda yönetsel çalışmaların bilimsel olarak örgütlenmesi metodunu getirmektedir.

Örgüt bir yapı olarak alındığında, yönetim bir süreçtir. Başka bir deyişle, örgütü, kamu yönetiminin biçimsel-yapısal yanları olarak kabul edildiğinde, yönetim de belirli bir örgütsel

³⁵ Aktaran, Douglas MOGGACH, 2002: 11

³⁶ Henri FAYOL, (1939); **Administration Industrielle et Generale, (Sınai ve Umumi İşlerde İdare)**, Çev: M. Asım ÇALIKOĞLU, İnhisarlar Matbaası, İstanbul, s: 9-14

yada yapısal (kurumsal) çerçevede yürütülen bir yönlendirme süreci olarak kabul edilmelidir³⁷.

Drucker' e göre; "Yönetimin özü bilgiyi üretken kılmaktır. Başka bir deyişle yönetim sosyal bir işlemdir. Ve uygulamada ise gerçek bir sanattır"³⁸. Akat ve diğerlerine göre ise yönetim; "yaratıcılık, bilgi sistemi ve sistemsel omurga gibi; yenilikçi insan yaratıcılığını, bilgisayar yazılım teknolojilerindeki gelişmeler ve sistemsel omurganın kurduğu yüksek iletişim olanağının yarattığı sinerjiyi de içine alan; "örgüt amaçlarına" etkili ve verimli bir biçimde ulaşmak için, yaratıcılık, planlama, örgütlenme, yöneltme, koordinasyon ve kontrol işlerini, bir bilgi sistemi şeklinde tanı ve sistemsel omurga üzerinde, olumlu bir iç çevre yaratarak ve dış çevre ile uyumlu olarak yürütmek³⁹ olarak tanımlanmıştır.

Yönetim sürecinin işleyişinin ve bunu işleten yöneticilerin makro ve mikro açılardan önemi çeşitli yazarlar tarafından ayrıntıları ile incelenmiştir. Ekonomik gelişme ile birlikte yönetim faaliyetlerinin kapsamı da (hangi tanım ele alınıralsa alınsın) değişmektedir. Yönetim süreci, bu süreci işleten gruplar açısından ele alındığında üç tür yönetimden söz etmek mümkündür: Ailesel (patrimonial) yönetim, profesyonel yönetim ve siyasal yönetimdir*. İşletme sahipliğinin, temel politik karar organlarının ve önemli yönetim kademelerinin belirli siyasal eğilim ve ilişkilere sahip kişiler tarafından doldurulması durumunda ise, siyasal yönetimden söz etmek mümkündür. Bu yönetim türünde de, aile yönetiminde olduğu gibi, "yönetim" konusunda eğitilmiş kişileri çalıştırma olanağı var olmakla beraber, siyasal düşünce ve amaçlar yönetim kademelerine girişi etkilemektedir. Temel politik karar organlarının ve hiyerarşik yapıdaki diğer bütün kademelerin belirli bir aileye veya siyasal eğilime bağlılıktan çok *uzmanlık ve yetenek* esasına göre seçilen kişiler tarafından doldurulması halinde profesyonel yönetimden söz edilmektedir⁴¹.

Yönetim, örgütlenmenin yanında, örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri, başka bir deyişle, kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine alır. Bu anlamda yönetim evrenseldir; hem kamu kesimi, hem özel kesim için geçerlidir. Kamu kesimindeki yönetimi, özel kesimden ayırmak için "kamu yönetimi" deyimini kullanılır. Kamu yönetimi, düzenli toplumlarda kamu kesiminin örgütlenmesi ve işleyişini içerir. Bu her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini içine alan bir tanımlamadır⁴².

Yönetim sürecini işleten yöneticilerin, farklı disiplinlerden etkilenerek, benzer araç ve yöntemleri kullanmaları nedeniyle yönetim, "eklektik" bir disiplin olarak kabul edilmektedir. Yönetimin, insanın değişen bir varlık olmasının da etkisiyle, çok farklı ve değişken özellikleri

³⁷ Turgay ERGUN, (2004); **Kamu Yönetimi, Kuram / Siyasa / Uygulama**, Türkiye ve Orta Doğu amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, s: 5

³⁸ Peter F. DRUCKER, (1995); **Managing In a Time of Great Change, (Değişim Çağının Yönetimi)**, Çeviren: Zülfü Dicleli, Türk Henkel Dergisi Yayınları 4, İstanbul, s: 229

³⁹ İlter AKAT, Gönül BUDAK, Gülay BUDAK, (2002); **İşletme Yönetimi**, Barış Yayınları, İzmir, s: 8

* Yönetim sürecini işleten grup olarak, siyasi iktidar ve devlet yönetiminde "İşletme Yaklaşımı" konuları bu çalışmanın "Kamu Yönetimi" bölümünde incelenmiştir.

⁴¹ KOÇEL Tamer, (2003); **İşletme Yöneticiliği**, Beta Yayınevi, İstanbul, s: 17

⁴² A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, (1997); **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, s: 1-2

olduğu farklı kaynaklarda vurgulanmaktadır. Yönetimin özellikleri, örgüt için belirlenmiş olan ilkelerle tanınan Klasik Yönetim Teorisi'nin ilkelerinden hareketle, şöyledir⁴³;

Amaç ve İş Birliği: Bir örgütteki tüm faaliyetler asıl amaca yönelmeli ve bir amaç birliği sağlanmalıdır. Yöneticinin de, kişileri belirli bir amaç doğrultusunda, amaçlarına etkili bir tarzda ulaşmaları için *birliğe* teşvik etmeleri gereklidir.

Yönetimde Hiyerarşik Yapı Özelliği; örgütte işbirliği yapan insanların bir kısmının yönetenler diğer kısmının ise yönetilenler konumunda bulunduğu en az iki temel basamağı oluşturmaları gerekir. Hiyerarşik özelliği nedeniyle; örgüt yapısını genellikle üst, orta ve alt yönetim kademeleri ile yönetici niteliği olmayan işgören kademesi oluşturmaktadır.

İşbölümü ve Uzmanlaşma: Tüm işleri bir kişinin yapması mümkün olmadığından, iş bölümü yapılabilir. İşbölümü, örgüt içindeki faaliyetlerin, örgüt amaçlarına uygun sınırlar içinde, bir uzmanlığa olanak verecek şekilde en küçük parçalara bölünmesi şeklinde ifade edilebilir. Weber'e göre: "Bürokratik yapıya sahip organizasyonlar ileri düzeyde bir iş bölümü ve uzmanlaşmayı sağlayabilecek mali güce sahiptir. İşler en küçük parçalara bölünmüş ve tecrübesiz bir işçinin bile kısa zamanda uzmanlaşmasını sağlayacak özelliktedir"* . Belirli bir işte uzmanlaşan kişi, işini daha çok ekonomik tarzda yapmanın yanında o işi en iyi bilen tek kişi durumuna gelmesi nedeniyle de işi denetim altında tutma ve inisiyatifini kullanma olanağına sahip olabilir.

*Yönetimin Demokratik** Olma Özelliği*: Yönetimde demokratik davranışlardan ayrılıp, aşırı derecede otorite ve zor kullanma yoluna gidildikçe bu sürecin insancıl yönü zayıflamakta ve yerini insanı tıpkı bir makine gibi görme ve kullanma eğilimi almaktadır.

Yönetimin Evrensellik Özelliği: Yönetim sürecinin farklı ülkelerde ve farklı örgütlerde benzer birtakım ilkelere dayalı olarak aşağı yukarı aynı biçimde işlerlik gösterdiği ifade edilmek istenmektedir.

Emir- Komuta Birliği: Her ast, yalnızca bir üstten emir almalıdır. Yönetim organlarının çabalarını aynı amaca yöneltebilmek ve liderlik işlevini sağlıklı bir biçimde yerine getirebilmek için, en sonunda yetkinin tek bir kişinin elinde toplanması gereklidir. Bu en yetkili kişi; bazen devlet adamı, bazen genel müdür ve bazen de bir sendika lideri olabilir.

Ayrıklık (İstisnalarla Yönetim) Özelliği: Rutin işlerin astlara bırakılması ve stratejik nitelikteki önemli işlerin üst yöneticiler tarafından yerine getirilmesi ilkesidir.

İki Yönlü Süreç Olma Özelliği: Yönetim, karar alma ve uygulama aşamalarından oluşan iki yönlü bir süreçtir. Alınan kararların uygulanma olanağının bulunmadığı ve uygulama sonuçlarının yeterince izlenmediği yerlerde yönetim işlevi tam anlamıyla yapılmış sayılamaz.

⁴³ Bu konu; Nurullah GENÇ, (2005); **Yönetim ve Organizasyon**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s: 50-55, Şerif ŞİMŞEK, (2006); **İşletme Bilimine Giriş**, Yelken Basım-Yayıncılık, Konya, s: 212-220 ve Tamer KOÇEL, 2003: 10-20'den özetlenmiştir.

* Bürokrasinin bu özelliğinin, ileride görüleceği gibi; kamu alanında, işten anlamayanların iş başına geçmelerine, kadroların gereğinden fazla miktarda çalışanla dolmasına ve hizmet kalitesinde azalmaya neden olduğu söylenebilir.

** Bkz, bu çalışmada "1.6.1. Küreselleşme, Yeni Liberalizm ve Sosyal Demokrasi"

Yönetimin Yaratıcı Süreç Olma Özelliği: Başarılı bir yönetim, gerek yönetici ve gerekse işgörenlerin yaratıcı yeteneklerini ortaya çıkarıcı bir özelliğe sahip olmalıdır.

Yönetimin Haberleşmeye Dayanma Özelliği: Yönetim fonksiyonunun etkili bir şekilde yerine getirilebilmesi, iki yönlü haberleşme veya bilgi alışverişini gerektirir. Yönetim görevini yapan kişiler, amaca ulaştırıcı faaliyetler konusunda karar alır ve bu kararları uygulamak üzere emirler şeklinde astlara iletirler. Astlar da kendilerine iletilen kararları uygulamak ve bunların sonuçları hakkında üstlere bilgi vermek durumundadırlar. Etkili bir haberleşme sisteminin kurulmadığı işletmelerde arzulanan sonuçların alınması büyük çapta güçleşir.

Yönetimin Rasyonel Olma Özelliği; Rasyonellik (akılcılık-ussallık), duygusallığın tersi olarak düşünülebileceği gibi amacın en az kaynak kullanımı ile gerçekleştirilmesi şeklinde de düşünülebilir. Yönetimde rasyonellik ilkesine uyulmadığı durumlarda, amaca ulaşılsa bile, katlanılan kaynak maliyeti, sağlanan sonuçtan çok daha fazla olabilir. Dolayısıyla, tasarlanmamış ve rasyonelliği temel almayan bir yönetim süreci, yararlı olmaktan çok zararlı sonuçlar doğurabilir.

Yönetimin Sanat, Bilim ve Meslek Olma Özelliği; Yönetimin sanat yönü, onun doğuştan gelen bir yetenek işi olmasıyla ilgilidir. Yönetimin bilimsel yönü ise, okullarda bir felsefe, ilkeler sistemi çeşitli teknikler ve bilim dalı olarak öğretilen ve öğrenilebilen bir disiplin olarak ortaya çıkmasıyla ilgilidir. Günümüzde, meslek niteliği yönetimin üçüncü boyutu olarak gösterilmektedir. Yönetim, doktorluk, mühendislik, avukatlık ve benzeri meslekler gibi tam anlamıyla bir meslek haline gelmemiş olsa bile, bu yönde önemli aşamalar kaydettiği söylenebilir. Profesyonel yönetim, yönetim işinin bir meslek haline gelmesi ile ilgilidir. Koçel'e göre herhangi bir uğraşının *mesleksel niteliğini* değerlerken şu unsurlara bakılması gerekir⁴⁶:

- a) Bilgi (tarihsel olay ve bilgilerden çok, sistematik bir analiz sonucu ve uygulamalı araştırma ve deneyle elde edilmiş bilgiler)
- b) Uzmanlaşmış bir uygulama,
- c) Sosyal sorumluluk,
- d) Kendi kendini kontrol.
- e) Toplumun o uğraşıya yüklediği anlam, uygulama serbestliği ve gösterdiği saygı.

Yönetimin yapılış biçimini daha açık bir biçimde anlamak için, onun belli başlı araçları olan liderlik, karar verme, iletişim, planlama gibi öğelerine bakmak gerekir. Bu öğeler, ussal bir eylem olan yönetim sürecini açıklamak için gerekli olduğu kadar, yönetimin vazgeçilmez bir parçası olarak ve bir yapı içinde bir araya getirilmiş olan *insanların* ve araç-gerecin etkililiğini artırmakta da kullanılır. Ancak insan davranışlarının her zaman ussal olmadığı, tutarsızlık ve değişkenlik gösterdiği bilinmektedir. İnsan davranışlarının ussal olmayan örneklerini içeren örgütler, gelişirken ve kimi zaman da kurumsallaşırlarken, insanı kendi amaçlarını güvenceye almak için denetlemek isterler. Örgüt, bu nedenle, durağanlığı değil devimselliği

⁴⁶ Tamer KOÇEL, 2003: 18

(dinamizm) temsil eder. Bu devimselliği sağlayan ise yönetimdir. Yönetim, siyasalar oluşturarak, bireysel ve kümesel çabaları eşgüdümleyerek ve çalışanların yürek gücünü (moral) koruyarak bu devimselliği sağlar⁴⁷.

Bu çalışmada yönetimin, sistem ve insan unsurlarından oluştuğu düşünülerek öncelikle, sistem analizi olarak işletme ve kamunun da içinde bulunduğu sistemin anlaşılması için, özel işletme alanındaki "liderlik" modelleri ile kamu alanındaki "yöneticilik" kavramlarının açıklanması yapılmamış, "İşletme Yönetimi" ve "Kamu Yönetimi"nin analizi yapılmıştır.

1.2. ÖZEL YÖNETİM (İŞLETME YÖNETİMİ)

1.2.1. İşletme Yönetiminin Tarihçesi

İşletme yönetiminin gelişimi incelendiğinde, 19. yüzyıldan sonra, 1915'te Amerikalı Frederick W. Taylor'un, ünlü eseri "*Bilimsel Yönetimin İlkeleri (Principles of Scientific Management)*" ve 1916 yılında Henri Fayol'un "*Endüstrinin Genel Yönetimi (Administration Industrielle et Generale)*" adlı kitaplarının yayınlanması ve Max Weber'in çalışmaları ile bilimsellik kazanan Klasik Yönetim Kuramı ile birlikte geliştiği görülmektedir.

Mümin Ertürk, işletme yönetiminin gelişimini, 1880'den önceki tarihsel süreci içine alan "Çağdaş Yönetim Öncesi Dönem" ve 1880'den sonra başlayan "Çağdaş Yönetim Dönemi" olarak iki ana bölümde inceler. "Çağdaş Yönetim Dönemi"ni de kendi içinde Klasik, Neo-Klasik ve Modern Dönem olmak üzere üç bölümde açıklar⁴⁸. Bilimsel yazında işletme yönetiminin gelişimi, genel olarak bilimsel yaklaşımların sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmelere paralel olarak incelendiği, üç ana bölümde özetlenebilir⁴⁹:

1. *Klasik Dönem (1900–1930)*: Bu dönemde; Bilimsel Yönetim Yaklaşımı, Yönetim Süreci Yaklaşımı ve Bürokrasi Yaklaşımı üzerinde çalışılmış ve iş standartlaştırması, emir-komuta birliği, iş bölümü, uzmanlaşma ve hiyerarşik yapılanma konuları işletmelerde uygulanmıştır. Frederick Taylor, Henri Fayol ve Max Weber gibi uygulamacı ve düşünürlerin temsil ettiği 1900'lerin klasik yaklaşımına göre üretkenlik ön plandadır ve insanlar makinenin birer parçası olarak görülmektedir.

2. *Neo-Klasik Dönem (1930–1960)*: 1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin etkisi ile Klasik Teori'nin eksik yanlarının belirginleşmesi sonucunda, 1930'larda başlayan Hawthorne araştırmaları ile Argyris ve Maslow' un temsil ettiği neoklasik yaklaşımda insanın sosyal davranışları, teknoloji ve çevre koşulları ile birlikte senkronize edilmeye çalışılmıştır. Bu dönem, içinde gelişen yönetim yaklaşımlarının insan ve davranışlarına odaklı olması nedeniyle, Davranışsal (Neo-Klasik) Teori olarak da adlandırılmaktadır.

3. *Modern Dönem (1960 –)*: Teknolojik gelişmeler ve teknoloji üzerinde elde edilen egemenlik ile insan faktörü giderek önem kazanmış ve stratejik yönetim anlayışı ön plana

⁴⁷ Turgay ERGUN, 2004: 5

⁴⁸ Mümin ERTÜRK, (2000); *İşletme Biliminin Temel İlkeleri*, Beta, İstanbul, s: 98-112

⁴⁹ İşletme yönetiminin gelişimi hakkında Bkz: ERTÜRK (2000), SABUNCUOĞLU ve TOKEL (1997), GENÇ (2005), KOÇEL (2003), AKAT vd. (2002)

çıkıştır. Sistem ve Durumsal Yaklaşımları, Modern İşletme Teorisi'nin içinde yer alan ve insan, çevre, işletme uyumunun gelişmesine katkı sağlayan bilimsel çalışmaların üzerinde yoğunlaştığı konulardır. Bu dönemde; işletmenin sistem olarak bütüncül bir yapı olduğu, teknolojik gelişmelerle biçimlendiği ve yapısal değişimi, çevreyle bütünleşmesi ve çalışanların bu süreçlerde başrolde olduğu anlayışının gözlemlendiği Modern Teori'de kişiler arası iletişim ve liderlik kavramlarına da yer verilmiştir.

Yazında net bir ayrıma sıklıkla rastlanmasa da 1970'lerden itibaren artarak gelişen çevreye uyum ve değişime yönelik yeni yaklaşımlar *Modern-Sonrası Dönem* olarak düşünülmektedir⁵⁰. Küreselleşmenin etkisiyle, tercih edilebilecek her türlü ürün ve hizmete ulaşmanın kolaylaştığı ve tercihlerin çokluğu nedeniyle de rekabetin arttığı pazar ortamında, yeni yaklaşımlar, işletmelerin yapılanmasında, gelişiminde ve sürekliliğini sürdürme çabalarında belirleyici rol oynamaktadır. Bu dönemde, işletme yönetimi ve uygulamalarında; yalın yönetim, süreç yenileme, toplam kalite yönetimi, öğrenen örgütler (*Learning Organization*), temel uzmanlık (*Core Competence*), kıyaslama (*Benchmarking*), personel güçlendirme (*Empowerment*), dış kaynak kullanımı (*Outsourcing*), uygun büyüklüğü bulma (*Rightsizing*), şebeke türü organizasyonlar (*Network Organization*) ve sıfır hiyerarşi (*Zero Hierarchy*) gibi yeni görüşler ve kavramlar görülmektedir.

İşletme yönetiminin tarihsel gelişiminde, insani değerlere verilen önem arttığı ölçüde, yönetsel beceri ve beklentilerin de arttığı; insanı hem üreten hem de tüketen olarak, faaliyetlerin merkezine alan bir yönetim anlayışının geliştiği görülmektedir.

Diğer taraftan, bazen bir kargaşa manzarası gösteren, bilimsel temele ve test edilmiş görüşlere dayanan yönetim kavramlarının yanında, kişisel düşüncelerin, sansasyonel ve dikkat çekici terimlerin, medya-danışman-firma üçlünün ürettiği tamamen özel durumlara has fikirlerin ve benzeri diğer medyatik fikir, görünüş ve uygulamaların "çağdaş yönetim anlayışı" olarak sunulduğu bir ortamda, yönetim teorilerinden değil, fakat bir "yönetim teorisi endüstrisi"nden bahsetmek gerekecektir. Bu endüstri, medyası, guruları, danışmanları ve işletme okulları ile büyük çıkarların söz konusu olduğu bir endüstri haline gelmiştir. Ancak bu endüstrinin ürettiği fikirlerde öz eleştiriye, fiili veriye dayanan bilimsel metodu kullanan testlere, test edilebilir çalışmalara ve ölçmeye az rastlanmaktadır*. Ancak, yönetim teorisi endüstrisinin geliştirdiği bazı kavram, uygulama ve araçlar bir yana bırakılırsa; özellikle iletişim ve bilgi işleme teknolojilerindeki gelişmeler ile küreselleşme, "yönetim" işinin özelliklerini büyük ölçüde değiştirmiştir⁵².

⁵⁰ Tamer KOÇEL, 2003: 343-460

* Koçel'in eleştirisi hak eden bu manzarayı, yeni fikir ve yöntemleri ortaya çıkaran küresel bir beyin fırtınası olarak nitelendirmek ve bir sonraki cümlede belirtildiği gibi yine bu fırtınanın yapıcı koşullarının, "yönetim" işinin özelliklerini büyük ölçüde değiştirdiğini söylemek mümkündür.

⁵² Tamer KOÇEL, 2003: 16

1.2.2. İşletme Yönetiminin Tanımı

Yönetim kavramı, bir asırdan fazla bir süreden bu yana *geliştirilmekte* olan bir kavramdır. 1926 yılından beri Amerika'daki bütün üniversitelerde bilim olarak okutulan yönetim, modern bilimcilerce değişik zamanlarda tanımlanmıştır. Yukarıda bir kısmı verilen bu tanımların ortak sonucu olarak *yönetim*, "Belirlenmiş amaçlara ulaşmak için insanların örgütlenmesi ve bu amaca doğru iş birliğinin sağlanması iş ve çabalarının bütünüdür"⁵³. İktisadi bir amaca dayalı biçimde kurulan işletmeler için ise; parasal, teknolojik ve iş gücünden oluşan kaynaklarının en uygun şekilde yönetilmesini ifade eder⁵⁴.

Özel işletmelerin örgütlenme amaçlarının ve biçimlerinin diğer yönetim türlerinden farklı olması nedeniyle, yönetimin bilimsellik kazanmasından sonra hızla gelişen işletme yönetimi tanımının da *klasik yönetim* tanımlarından ayrıldığı görülür. Bu ayrımın netleştiği dönem olan modern ve sonrası dönemde, toplam kalite yönetimi, kıyaslama, öğrenen örgütler gibi yeni yönetim düşüncelerine göre, işletme yönetimi değişik biçimlerde tanımlanabilmektedir⁵⁵:

Japonların geliştirdiği, **Kaizen** (sürekli iyileştirme) sistemine göre yönetim; *müşterileri* tatmin etmek için çaba göstermeyi esas alır. İş hayatında kalıcı olmak ve kar etmek isteniyorsa yönetimin, müşterilerin isteklerinin yerine getirilmesini ve kalite, maliyet ve temrin (miktar ve teslim taleplerinin karşılanması) konularındaki iyileştirmelere önem vermesi gereklidir. Batıdaki yenilik ve sonuç öncelikli yönetim anlayışının tersine, Kaizen yönetim anlayışında, tüm çalışanlar, işle ilgili her konuda, *sürekli iyileştirmeye* katkıda bulunarak yönetime katılabilirler.

Yine Japonlar* tarafından geliştirilen **Benchmarking** (kıyaslama) tekniği ile işletme yönetimi; yönetilen işletmenin performansı ile sınıfının en iyisi olan bir işletmeyi seçip, süreçlerini ve politikalarını örnek olarak kıyaslamak, bu işletmenin yönetim performansına ulaşmak ve sonra da onu geçmek üzere yönetim politikalarını oluşturmak olarak tanımlanmaktadır.

Öğrenen işletmeler için işletme yönetiminde; rekabet ortamında başarıya ulaşmak amacıyla, işletme içinde çalışan bütün bireylerin birlikte beceri kazanmaları ve bu becerilerini değişen çevre şartlarına uyum için kullanmalarını sağlayan, personel geliştirici uygulamalarla değişen, gelişen ve kendini yenileyen dinamik bir işletme yönetimi söz konusudur.

Süreç yenileme (değişim mühendisliği) anlayışında yönetim; maliyet, kalite, hizmet ve hız gibi çağın en önemli performans ölçülerinde etkileyici gelişmeler sağlamak amacıyla, iş süreçlerinin temelden yeniden düşünülmesi ve radikal bir biçimde işletmenin yeniden tasarlanması çabalarının tümüdür.

⁵³ Güngör ONAL, 2000: 10

⁵⁴ Mümin ERTÜRK, 2000: 97

⁵⁵ Bkz: AKAT İtler, Gönül BUDAK, Gülay BUDAK, (2002); **İşletme Yönetimi**, Barış Yayınları, İzmir; Peter F. DRUCKER, (1995); Erol EREN, (2003), Tamer KOÇEL, (2003), Güngör ONAL, (2000), Mümin ERTÜRK, (2000), Zeyyat SABUNCUOĞLU ve T TOKOL. (1997), Hasan TUTAR, (2005)

* Japonların, küresel ekonomideki krizlerden etkilenmeden büyüebilmelerinin, başarılı yönetim tekniklerini uygulamalarından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Temel amacı, ahlaki ve sosyal sorumluluk anlayışı ile çalışanların örgüte olan "yaratıcı katkılarını" arttırmak olan yönetim, bu amacını örgütsel amaçlarına ulaşmak suretiyle gerçekleştirir. Amaçlar, fiili durumun değerlendirilmesinde kullanılan standartlardır. Yönetim faaliyeti insana yönelik olduğundan, amaçlarında da insan unsurunun öne çıktığı görülür⁵⁷.

Sonuç olarak, insan esaslı bir olgu olan yönetimin, klasik anlamda; sosyal, işbirliğine dayalı ve koordinasyonu gerektiren süreçlerden oluştuğu ve işletme yönetimi kavramının; yeniliklere açık, müşteri odaklı, işbölümü ve uzmanlaşmayı gerektiren, evrensel ve hiyerarşik özelliğe sahip bir grup faaliyeti olduğu genel bilgileri adı geçen kaynaklarda sunulmaktadır.

1.2.3. İşletme Yönetiminin Temel Fonksiyonları

Süreç olarak yönetimin gerektiği biçimde incelenebilmesi için fonksiyonlarının⁵⁸ incelenmeleri gerekir. İşletme yönetiminde fonksiyon kavramlarıyla, yöneticilerin yerine getirdikleri görevler ifade edilmek istenmektedir⁵⁹.

Daha önceki bölümde açıklanan yönetim ve fonksiyonları için yaptığı tanımlamaları Fayol, geleneksel anlamda; *planlama, örgütleme, yöneltme, eşgüdümleme ve denetim* olarak beş temel grupta incelenen yönetim fonksiyonlarını, kamu yönetimindeki fonksiyonlar ile eşleştirmektedir. Bu durum, çalışmaya konu olan kurumsal yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesinde kamu yönetimi ile eşgüdüm sağlama fikrinin de destekçisidir. Modern işletme yönetimindeki temel fonksiyonlar aşağıda kısaca açıklanmaya çalışılmıştır.

Planlama; Günümüz işletme yöneticiliğinde, planlama: neyin ne zaman nerede ve kim tarafından yapılacağından önceden belirlenmesi süreci şeklinde ifade edilebilir. Planlama, kaynakların en etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi amacıyla, işletmenin gelecekte ulaşması gereken amaçlarını çeşitli seçenekler arasından seçim yaparak saptamasıdır. Ayrıca işletme içi faaliyetlerin, seçilmiş olan amaca en etkili biçimde ulaşmayı sağlayacak tarzda düzenlemesi işlemidir ve önemi her geçen gün artmaktadır.

Planlamanın özellikleri şöyle sıralanabilir; bir seçim ve yeğleme, karar alma, geleceğe dönük uygun sürelerin uygun bir biçimde saptanması sürecidir. Çevre koşullarındaki değişimlere hemen uyum sağlayabilecek şekilde dinamik ve esnek bir yapıda olmalıdır.

Planlama ve plan türleri, temel süreci bütün yöneticiler için aynı olmasına karşılık, uygulamada çeşitli biçimlerde sınıflandırılmaktadır:

- Kullanma biçim ve süresi bakımından; bir seferlik ve sürekli planlar,
- Nitelik açısından; stratejik ve yönetsel planlar,
- Kapsadıkları sureye göre; kısa, orta ve uzun süreli planlar,

⁵⁷ Nurullah GENÇ, 2005: 19-20

⁵⁸ Bu bölüm, ŞİMŞEK Şerif, 2006: 215-220; Nuri TORTOP, (1983); *Yönetim Bilimi*, S Yayınları, Ankara, s: 50-170; Tamer KOÇEL, 2003: 152-159, İlder AKAT vd. 2002: 201-208'den özetlenmiştir.

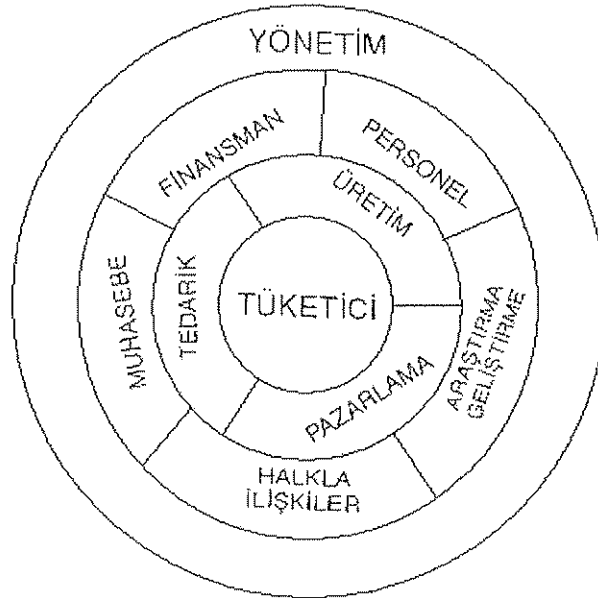
⁵⁹ Şerif ŞİMŞEK, 2006: 215

- Teknik yapılarına göre; değişmez ve değişken planlar,
- Kapsamlarına göre; genel veya işletme bölümleriyle ilgili planlar.

Örgütlenme (*organizasyon*), Latince müzik aleti anlamına gelen "organon" sözcüğünden türetilmiştir. Önceleri, doğal bilimlerde organ (insan vücudundaki organlar gibi) anlamında kullanılmış, fakat daha sonra sosyal bilimlerde de yaygın şekilde kullanılır hale gelmiştir. Örgütlenme, üretim faktörlerini sistemli, uyumlu ve etkili biçimde kullanarak mal ve hizmet üretmek için insanların görevlerini en iyi biçimde yapmak üzere düzene konmaları ve her türlü araç, gereç ve malzeme ile donatılmaları şeklinde tanımlanabilir. Geniş anlamda örgütlenme, insanların fiziksel araç ve olanaklarının belirli bir amaç veya amaçlar dizisini gerçekleştirebilecekleri biçimde düzenlenip hizmete sokulmaları şeklinde ifade edilebilir. Bu anlamda örgütlenme: insanlar, araç, gereç, makine, bina, işyeri ve benzeri hususlar arasında objektif ilişkilerin kurulmasıdır.

Görüldüğü gibi örgütlenme, insanların yalnızca bazı belirli ilkelere göre gruplara ayrılmaları değil, yapacakları işlerin ayrıntılarıyla saptanması, bunların yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi, kimin kimden emir alıp kime karşı sorumlu olacağına saptanması, hangi araç, gereç ve makineyi nerede kullanacaklarının belirlenmesi ve benzeri bütün düzenlemeler örgütlenme kavramının kapsamı içinde yer alır. Şekil 1'de, yönetimin işletme fonksiyonları içindeki yeri gösterilmektedir.

Şekil 1: Yönetimin işletme fonksiyonları içindeki yeri



Kaynak: Şerif ŞİMŞEK, (2006); **İşletme Bilimine Giriş**, Yelken Yayıncılık, Konya, s: 208

Örgütlenme nedenleri; insanları örgütlemeye yönelten iki temel güç, amaç birliği ve en az emek kanunu şeklinde ifade edilmektedir. Belirli bir amacı gerçekleştirmek için, ortak çıkarı bulunan insanlar genellikle o amaç çevresinde birleşme eğilimi gösterirler. Bu olay ilk

çağlardan günümüze kadar hep böyle olagelmıştır. Söz konusu amaç sürüp gittikçe birleşme de sürüp gider. Örneğin, köylerde dayanışma (imece) ile yapılan işler için kooperatif kurarak veya ev sahibi olmada bireysel olarak güçlüklerle karşılaşan insanlar bir araya gelip daha kolay ev sahibi olmak üzere bir yapı kooperatifi oluşturarak örgütlenebilirler.

İnsanları örgütlemeye (çabalarını belirli bir amaç için birleştirmeye) yönelten ikinci neden ise, *en az emek kanunudur*. Bu kanun, minimum çaba ile ortak amaca ulaşmak üzere uyumlu ilişkiler kurma isteğini yansıtır. Bu istek, insanlardaki ekonomik düşünme eğiliminin doğal bir sonucudur. Her rasyonel insan, en az çabayla en yüksek faydayı sağlamak eğilimindedir, bu duruma *ekonomik rasyonellik* adı verilmektedir. Ortak bir amaç çevresinde bir araya gelenler, böyle yapmakla bireysel olarak sağlayabileceklerinden daha çok tatmin elde edebileceklerine inanmaktadırlar. En az emek kanunu ise, belirli bir sonucu mümkün olan en az emekle elde etmek veya belirli bir emekle mümkün olan en yüksek sonucu sağlamak şeklinde ifade edilmektedir. Bu ifade, verimliliğin tanımı olarak da kabul edilmektedir.

Örgütlenme ilkeleri, işletmenin örgütlenme yapılarının başarılı olabilmesi için bir takım ilkelere uymaları gerekmektedir. Bu ilkelerin bazıları şöyle sıralanabilir*:

- Amaç birliği ilkesi,
- Kumanda (Emir) birliği ilkesi,
- Yetki ve Sorumluluk denkliği ilkesi,
- Görev, yetki ve sorumlulukların açıkça belirlenmesi ilkesi,
- Üstlerden astlara doğru uygulanan hiyerarşik basamaklar ilkesi,
- Görevlerde fonksiyonel benzerlik ilkesi,
- Personelin uygun bir işe verilmesi ilkesi,
- Yönetim birliği ilkesi,
- Yönetim alanının sınırlandırılması ilkesi,
- Örgüt içinde çapraz ilişkilere yer verilmesi ilkesi,
- Örgüt içi komuta, kurmay ve fonksiyonel yetki ve sorumlulukların belirlenmesi ilkesi,
- Yetki devri ilkesi,
- Çevresel ve teknolojik gelişmelere karşı örgüt esnekliği ilkesi,
- Örgüt yapısında bölümler ile merkezleşme, yönetim ve yerinden yönetim arasında denge sağlanması ilkesi,
- Örgüt faaliyetlerinde süreklilik ilkesidir.

Yöneltilme (*Yürütme*), uygulamada; emir-kumanda, yürütme veya yön verme gibi adlarla da tanınan yöneltilme fonksiyonu, astların uzun ve kısa dönemde etkili ve verimli şekilde çalışmalarını sağlamaya yönelik faaliyetleri ifade eder. Yönetimde, planlama ve örgütlenmeden sonra, oluşturulan yapının işletilmesine, daha bir başka ifadeyle işletme

* Önceki sayfalarda verilen kaynaklarda belirtilen bu ilkeler, ilerleyen bölümlerde, kurumsallaşma ve kurumsal yönetim ilkeleri olarak özetlenecektir.

örgütünün harekete geçirilmesine sıra gelir. Bu çalışmalar ise, yöneltme fonksiyonunu meydana getirmektedir.

Yöneltme fonksiyonunun etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi büyük ölçüde emir verme veya emretme biçimine bağlı olmaktadır. Yöneltme aracı olarak verilen emirler, demokratik veya otokratik nitelik gösterebildikleri gibi, yazılı veya sözlü şekillerde de verilebilmektedir. Yöneltme işlemi genelde; karar vermek, iletmek ve eyleme geçmek evrelerinden geçer. İşletmede etkin ve amaca yönelik bir yöneltme sisteminin kurulabilmesi, bazı koşulların yerine getirilmesine bağlı olmaktadır. Bunlar şöyle sıralanabilir:

- Örgütte takım (ekip) ruhu gerçekleştirilerek işgörenler arası birlik, özveri ve çalışma ruhunun canlı tutulması sağlanmalıdır. Üst, orta ve alt yöneticiler arasında toplantılar düzenlenmeli, bunlardan gerek yazılı ve gerekse sözlü olarak alınan raporlar işletme amaçları doğrultusunda değerlendirilmelidir.
- İşgörenler iyi tanınmalı; teknik bilgi, beceri ve yeteneklerine uygun görevlere atanmalı ve bu mevkilerde uzmanlaşmaları sağlanmalıdır. İşletmeden beklentilerin önceden belirlenmesi motivasyonun sağlanması için yol gösterici olabilir.
- Görev ve sorumluluk alamayacak durumda olanlar işletmeden uzaklaştırılmalıdır.
- Yöneticiler iyi birer *lider* olabilmelidir.
- İşgörenler denetim dışı bırakılmamalıdır.
- İşletme üst yöneticileri, gerektiğinde yetki devri uygulaması ile özellikle rutin işleri astlarına devretmeli ve ayrıntılar içinde boğulmamalıdır.
- İşletme içinde iyi bir ödüllendirme ve cezalandırma sistemi kurularak, kabul edilebilir düzeyde bir ücret ödeme politikası izlenmelidir.

Çalışanların *motivasyonu, liderlik, iletişim, ve gruplandırma*, yöneltme ile ilgili olarak yönetime rehberlik eden konulardır: Çalışanın bilgi yetenek ve becerilerini tam olarak işe odaklamasını etmesini sağlamak, motivasyonun canlı tutulmasına bağlıdır. *Motivasyon*, kişinin içinden gelen güdülenme tutumu ile ilgilidir ve bireyin kişilik özelliklerine bağlı olduğundan, tüm çalışanların aynı araçla motive edilmesi zordur. Bu konuda geliştirilen teorilerin motivasyona katkısı olduğu bilinmektedir⁶¹. Çalışanların, kişisel ve grup amaçlarını gerçekleştirmek için ihtiyaç duydukları *liderlik* görevini üstlenen kişi yasal, zorlayıcı, ödüllendirmeden doğan, karizmatik veya uzmanlıktan gelen güç kaynaklarını kullanır. Yöneltme gerçekleştirilirken, yönetenler ve yönetilenler arasında, sürekli olarak amacı olan, anlamlı mesajlar taşınır. İletişimi sağlayan bu mesajlar yazılı, sözlü, sözsüz (görsel: törenler, semboller, dekor, vücut dili gibi) araçlarla; biçimsel veya doğal olarak; dikey, yatay veya çapraz yönde olabilmektedir⁶².

⁶¹ Tamer KOÇEL, 2003: 636-656

⁶² Mümin ERTÜRK, 2000: 153-165

Eşgüdümleme (Koordinasyon), uyumlaştırma ve düzenleştirme de denilen eş güdümlenme, insanların çabalarını birleştirmeyi, zaman bakımından ayarlamayı, işletme amaçlarına ortaklaşa varabilmek için çalışmaların birbiri arkasına gelmelerini ve iç içe geçip kenetlenerek birbirlerini bütünlemelerini sağlamaktadır. Bu fonksiyonun belli başlı ilkeleri şunlardır:

- Bölümler arası yatay ve görevsel işbirliğinin yapılması,
- Uyuşmazlıkların çözümlenmesinde birleştirici yöntemin uygulanması
- Ortak sorumluluk.

Eşgüdümleme fonksiyonunun yerine getirilmesinde birtakım kolaylıklar elde edilmesinin, aşağıdaki hususların yerine getirilmesine bağlı olduğu söylenebilir:

- İşletmede iyi ve yalın bir örgüt yapısının kurulması,
- İşletmenin amaç, plan ve programlarının uyumlaştırılması,
- İşletmede iyi bir iletişim ağının kurulması,
- İşletmede işbirliği ruhu ve anlayışının geliştirilmesi,
- Gönüllü eşgüdümlemenin özendirilmesi.

Denetim (Kontrol), yönetim fonksiyonlarının sonucusudur. Örgütte gerçekleşen eylemler ile planlananların karşılaştırılması ve sapma halinde, nedenlerinin bulunup giderilmesi sürecidir. Bu nedenle, planlama ile denetim işlevi arasında organik bir ilişki vardır. Planlama olmadan denetim fonksiyonundan söz edilemez. Denetim fonksiyonun amaçları; hareketin ölçülmesi ve uygulama sonuçlarının saptanması, planlarla uygulama sonuçları arasında varsa sapmaların tespiti, sorumlulukların belirlenmesi, sapmaların giderilmesine yönelik düzeltici eylemlerde bulunulması şeklinde sıralanabilir. Bunlar yapılırken, işlemlerde ve kalitede standartlaşmanın sağlanması, örgütün aktiflerinin israftan korunması, devredilen yetki kontrolünün yapılması, işte başarının değerlendirilmesi işlerinin yapılması gerekir.

1.2.4. İşletmenin Ekonomi İçindeki Yeri ve Çevresi

Bireyin ve toplumun ihtiyaçlarını (*taleplerini*) karşılamak üzere işletmelerin ürettikleri ve piyasaya sundukları mal ve hizmetler toplamına *arz*, bu mal ve hizmetleri satın almak üzere bireylerin belirli bir satın alma gücü ile desteklenen isteklerine *talep*, satın alma gücünü temsil eden ve işletmelerle müşterileri arasında mal ve hizmet değişimini (alışverişini) sağlayan araca *para* tüm bu hareketlerin yaşandığı sisteme de *ekonomi* adı verilmektedir. "Mal ve hizmet pazarı" ile "üretim faktörleri veya öğeleri pazarı" arasında yer alan işletmelerin, hem üretici hem de tüketici konumunda oldukları görülür.⁶³

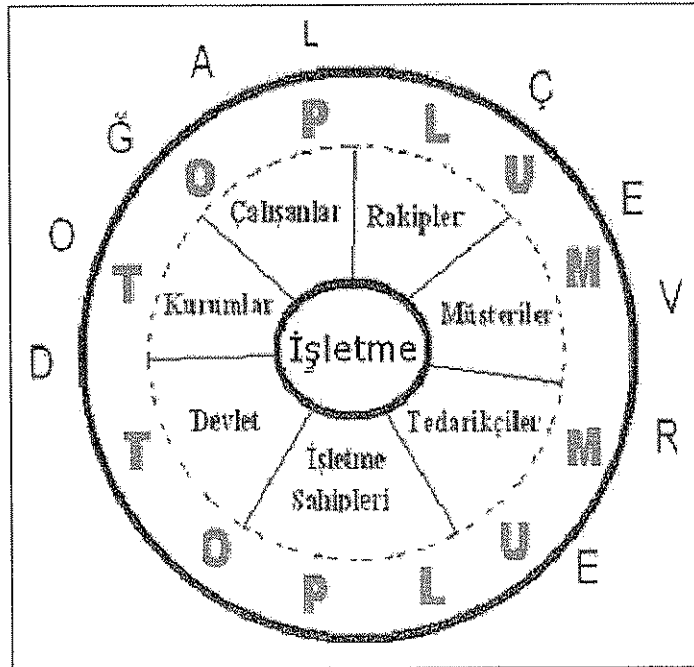
İşletmeler, ekonomik sistem içinde işlevlerini yerine getirmeye çalışırken çok sayıda grupla, çıkarları gereği ilişki geliştirmektedirler. İşletmelerin yakın, ulusal ve uluslararası

⁶³ Bu bölüm; İtler AKAT vd. 2002: 19-22 ve Şerif ŞİMŞEK, 2006: 45-51' den özetlenmiştir.

çevrelerinde faaliyet gösteren *çıkâr gruplarının* amaç ve beklentilerini bilmeden ve işletmenin amaçlarıyla uyumlaştırmadan, çevreleri ile ilişkilerinde başarı sağlamaları çok zordur⁶⁴.

Ekonomik ve sosyal gelişmeye paralel olarak, işletme adı verilen örgütlerin toplum yaşamındaki önemlerinin artması ile beraber, bunları yöneten kişilerin de verdikleri kararlar ile toplumu etkiledikleri görülmektedir. Bu etkilemenin artık sadece yöneticinin verdiği kararlarla toplumsal kaynakların kullanım tarzını belirlemekle kalmayıp, çeşitli Sivil Toplum Kurumu (STK) sayılan dernek ve kuruluşlar yolu ile ülke politikalarına yön verenlerin kararlarını da etkiledikleri söylenebilir. Öte yandan yukarıda değinildiği gibi, toplumdaki demokratikleşme ve insan hakları ile ilgili gelişmeler, artan iç ve dış rekabet, küreselleşme, iş ahlâkı (ethics) ve sosyal sorumluluklar yöneticiliği daha güç hale getirmektedir. Bu ve benzeri gelişmelerin sonucu ortaya çıkan profesyonel yöneticiler, yöneticilik bilgilerini kullanarak işletme organizasyonlarının toplumun çeşitli kesimlerinin ihtiyaçlarını giderme sorumluluğunu yüklenmişlerdir⁶⁵. İşletmenin çevresini saran doğal çevre ve toplum olduğu ve toplumun, diğer sosyal paydaşları da içine alan bir ortamı ifade ettiği düşünülmektedir. Ayrıca *yeşil işletmecilik** anlayışı ile hareket etme bilincine ulaşan yönetim anlayışında, doğal çevrenin de yine karşılıklı çıkarların dikkate alındığı bir paydaş olduğu düşünülerek, işletme ve sosyal paydaşları, bu çalışmanın yazarı tarafından geliştirilen Şekil 2'deki gibi gösterilmiştir.

Şekil 2: İşletme ve Sosyal Paydaşları



Kaynak: Şerif ŞİMŞEK 2006: 53'teki şekilden bu çalışmanın yazarı tarafından geliştirilmiştir.

⁶⁴ ŞİMŞEK, 2006: 47

⁶⁵ Tamer KOÇEL, 2003: 7

* Yeşil İşletmecilik hakkında Bkz: Mümin ERTÜRK, 2000: 91-93 ve Peter F. DRUCKER, 1995: 215-218.

Karşılıklı etkileşim halinde olan *sosyal paydaşlar*, yukarıda verilen kaynaklarda; sadece, müşteriler, çalışanlar, işletme sahipleri, tedarikçiler, kurumlar, toplum, rakipler ve devlet olarak toplumun da dahil edildiği sekiz gruptan oluşan şekillerle gösterilmektedir. Ancak, bilindiği gibi, sürdürülebilir kalkınma anlayışı ve küresel ekolojik denge arayışları, ekonomik gelişmenin temel aktörleri durumundaki işletmelere çok önemli sorumluluklar yüklemektedir. Dolayısıyla de çevrenin korunmasının gerekliliği ve işletmelerin çevre üzerindeki etkilerini (bazı iş adamları ve ekonomistlerin savunduğu gibi) dış koşullar olarak görmek, Peter Drucker'e göre, artık hiçbir şekilde haklı gösterilemez⁶⁷.

Çeşitli gruplar arasında bir nevi çıkar dengesi sağlama anlamına gelen bu sorumluluk, yöneticilerin kullanacakları araçların önemini daha da artırmıştır. İşletmelerin faaliyetlerinden etkilenen bu gruplar önceleri "çıkarcı grupları" (interest groups) olarak ifade edilmiştir. Yöneticiliğin amacı, çıkar gruplarını asgari ölçüde tatmin etmek olarak kabul edilmektedir. İşletmeler, çeşitli grupların çıkarlarının çarpıştığı "savaş alanları" olarak düşünülmüştür. Son yıllarda özellikle Toplam Kalite Yaklaşımının etkisi ile "çıkarcı grupları" yerine "sosyal paydaşlar" kavramı (stakeholders) kullanılmaya başlanmıştır. Buna göre başta müşteriler olmak üzere, işletme faaliyetlerinin sonuçları geniş bir sosyal çevrede toplumsal refahın artması için paylaşılmalıdır⁶⁸.

İşletmenin Yakın Çevresindeki Sosyal Paydaşları

Müşteriler / tüketiciler, işletmenin varlık nedenini oluşturur. Tüketiciler, işletmeden; ihtiyacına uygun nitelikte ürün, *güvenilirlik* ve satış sonrası hizmetlerinin tatminkâr biçimde sürdürülmesini isterler. Tüketicilerin korunması konusu önemli ve gelişen bir konudur. Tüketicilerin bilinçlenmesi, haklarının korunması konusunda *yasal* düzenlemeleri arttırmıştır. Ülkemizde de bu gelişmelerin etkisiyle 1995 yılında "Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun" çıkarılarak küresel rekabet konusunda tüketiciler/*vatandaşlar* lehine bir denge sağlanmıştır. Söz konusu kanunun amaç maddesinde; "tüketicilerin sağlık ve *güvenliği* ile ekonomik çıkarlarını koruyucu, aydınlatıcı, eğitici, zararlarını tazmin edici ve çevresel tehlikelerden korunmalarını sağlayıcı önlemleri almak ve tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini özendirme ve bu konudaki politikaların oluşturulmasında gönüllü örgütlenmeleri teşvik etmeye ilişkin hususları düzenlemek" ifadesi yer almaktadır. Böylece, bu kanunla; tüketicilerin/*vatandaşların* işletmelerden olan beklentileri eskisine oranla genişletilmiş ve bunlar yasal haklar olarak hukuki bir dayanağa kavuşturulmuşlardır⁶⁹.

İşletmenin Çalışanları (İşgörenler); işletmelerin, çalışanlarına karşı önemli sorumlulukları vardır. Çağdaş hiçbir ülkede çalışanların iş güvenliği işletme yönetimlerinin takdir veya inisiyatifine bırakılmamıştır. Ülkemizde de çalışanları (sosyal devlet açısından da devletin sorumluluğunda olan *vatandaşları*) güvence altına almak için birçok *yasa* çıkarılmıştır. Bu yasalar, bir bakıma iş sahipleri ile onların nam ve hesaplarına çalışan yöneticilerin

⁶⁷ Aktaran; Mümin ERTÜRK, 2000: 88

⁶⁸ Tamer KOÇEL, 2003: 8

⁶⁹ Bu bölüm; İtler AKAT, vd. 2002: 19-22 ve Şerif ŞİMŞEK, 2006: 45-51' den özetlenmiştir

sorumluluklarının alt sınırını belirlemektedirler. İşletmeler, mutlu ve üretken işgörenlere sahip olmak istiyorlarsa, iş güvenliğine ek olarak çalışanlara maddi ve manevî yönden tatmin edici ücret ve çalışma koşulları sunmaları gerekir. Tatmin edici çalışma koşulları ile *güvenli* fiziki çalışma koşulları, motive edici sosyo-psikolojik çalışma ortamı, yükselme fırsat ve olanakları, takdir edilme, sorumluluk yüklenme ve inisiyatif kullanma gibi hususlar ifade edilmek istenmektedir.

Ülkemizdeki işletmelerin büyük çoğunluğu için ücret, çalışma koşulları ve çalışma güvenliği gibi konuların tatminkâr bir düzeyde olmaktan uzak bulunduğu tartışmaları yaygındır. Ülkemizdeki işgörenlerin karşılaştıkları sorunları aşmış görünen gelişmiş sanayi ülkelerinin çalışanlarının ise günümüz iş dünyasında farklı sorunlarla karşı karşıya geldikleri görülmektedir. Bu ülkedeki işgörenlerin, işverenlerden beklentileri arasında; azınlıklara ve farklı milliyet ve ırklara mensup işgörenlere eşit iş, fırsat ve olanaklarının sağlanması, cinsiyet ayırımı yapılmaması, çalışanların çocuklarına yuva ve kreş olanaklarının temin edilmesi ve cinsel tacizin her türlüüne hoşgörü gösterilmemesi gibi hususlar sıralanabilir.

İşletmenin Sahipleri ve/veya Ortakları; sahiplerinden ve/veya ortaklarından farklı bir kişiliğe (hukuki: tüzel) sahip olan işletmelerin bu kişilere karşı birtakım sorumlulukları vardır. İşletmenin öz kaynaklarını sağlayan bu grupların işletmeden beklentileri arasında; makul sayılabilecek bir kar, ortaklık paylarının zaman içinde değer kazanması, saygınlık ve güç elde etme gibi hususlar sayılabilir.

İşletmenin Ulusal Çevresindeki Sosyal Paydaşları

Tedarikçiler; en önemli sosyal paydaşlarından⁷⁰ biri, işletmeye üretim girdileri arz eden "Tedarikçiler" grubudur. İşletmeye üretim girdileriyle, mal ve hizmet sağlayan kişi ve/veya kuruluşlardır. İşletmenin bu gruplarla olan ilişkilerinde karşılıklı *güven* önemlidir. Güvenli tedarik kaynaklarından yoksun olan işletmelerin üretimlerini düzenli yapmaları ve siparişlerini zamanında teslim etmeleri, kısacası başarılı olmaları beklenemez.

Finans Kurumları; işletmeye finansal olanaklar sağlayan ve kredi veren finans kuruluşları ile bankalardır. Bu kuruluşlardan işletmelere yapılacak fon transferiyle ve kaynak sağlama işlemlerinde, işletmelerin bu kurumlara vereceği teminat ve garantiler kadar ticari itibar ve *güven* unsuru da büyük rol oynar. Bunun sağlanabilmesi ise, bankalara karşı olan taahhüt ve yükümlülüklerini zamanında yerine getirmelerine büyük ölçüde bağlı bulunmaktadır.

Rakipler; liberal ekonomik düzenin geçerli olduğu toplumlarda, *rekabet* (ekonomik) yaşamın vazgeçilmez bir koşulunu oluşturur. İşletmelerin yasal sınırlar içinde kalmak koşuluyla mal ve hizmet üretimi, fiyatlar ve pazarlama konusunda giriştikleri rekabet toplum yararına sonuçlar ortaya koyar. Haklı rekabet, yasaların hoş gördüğü yada belli koşullarda izin verdiği rekabettir.

⁷⁰ Şerif ŞİMŞEK, 2006: 61-67 ve İtler AKAT vd. 2002: 19-23

Diğer Kurumlar: Bireylerin, çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturdukları veya önceden kurulmuş olanlara üye oldukları kurumlarla, işletmenin de son derece önemli ilişkileri vardır. Örneğin, sağlıklı işçi-işveren ilişkilerinin kurulması için işletme, sendika ile iyi ilişkiler kurmak durumundadır.

Devlet: İşletmenin devletle olan resmi ilişkileri belirli bir sisteme göre düzenlenir. İşletmeyi ilgilendiren tüm vergi, resim ve harçlar yasalarla düzenlenir. Aynı şekilde, devlet, işletmenin üretimini hangi koşullara uyarak gerçekleştirmesi gerektiğini genel çizgileriyle ortaya koyar. İşletmeler, devletten ekonomik istikrarın sağlanması, yatırım için gerekli teşvik tedbirlerinin alınması, vergi mevzuatının basitleştirilmesi, ucuz ve bol kredi olanaklarının yaratılması ve alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi gibi hedefler veya görevler beklerler. Bunun karşılığı olarak devlet de işletmelerin istihdama katkıda bulunmalarını, savaş ve benzeri gibi durumlarda toplumsal sorumluluklar yüklenmelerini, ithalat ve ihracatta hükümet tarafından belirlenen ekonomik politikalara uymalarını ve nihayet sağlayacakları kazançların bir kısmını vergi olarak vermelerini ister. Devlet, bu beklentilerin tersine davranan işletmeleri teşvik etmez ve onları çeşitli biçimlerde engelleme yada cezalandırma yoluna gider.

Toplum; işletmenin toplumla olan ilişkileri çeşitli açılardan analize tabi tutulabilir. Bunlardan birincisi, işletmelerin artan kârlarını istihdam yaratıcı alanlara kanalize etmeleri şeklindeki toplumsal taleptir. Toplumun, işletmelerden beklediği ikinci talebi ise; işsizliği artırıcı sermaye yoğun üretim teknolojilerini radikal biçimde alıp kullanmak yerine, daha çok mevcut işsizliği azaltıcı, çözücü ve iş bekleyenlere yeni istihdam alanları açıcı emek yoğun teknolojilere ağırlık vermesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Doğal Çevre; toplum işletmelerden çevre kirlenmesine neden olabilecek davranışlardan ve faaliyetlerden kaçınmasını ister. İşletmelerin eğitim, kültür ve bayındırlık faaliyetlerine katkıda bulunmalarını hem toplumun kıt kaynaklarını kullanma imtiyazına sahip bulunmaları hem de toplumsal sorumluluğun bir gereği olarak bekler. Belirli bir gelişme ve bilinç düzeyine ulaşmış olan toplumlarda, sürekli olarak topluma zarar verip hiç bir katkıda bulunmayan ve toplumsal sorumluluk bilincine sahip olmayan işletmeler, örgütlenmiş Sivil Toplum Kuruluşu (STK) ile ve devletle işbirliği yaparak engellenebilir.

1.2.5. Hukuki Yapılarına Göre İşletme Türleri ve Yönetim Özellikleri

İşletmeleri, ekonomideki işlevlerine ve yöneldikleri belli başlı amaçlara göre değişik biçimlerde sınıflandırmak mümkündür. Böyle bir sınıflandırma; bir yandan işletmelerin daha bilimsel şekilde ele alınıp incelenmelerine, diğer yandan da işletmelerin ve özelliklerinin daha yakından tanınıp sorunlarına sağlıklı ve tutarlı çözümler üretilmesine olanak sağlayabilir. Böyle bir sınıflandırmada işletmeler:

- Tüketici veya alıcı türüne göre işletmeler,
- Ürettikleri mal ve hizmet türüne göre işletmeler,
- Üretim araçlarının mülkiyetine göre işletmeler,
- Kullandıkları üretim teknolojilerine göre işletmeler,

- Büyüklüklerine göre işletmeler,
- Hukuki yapılarına göre işletmeler, olarak gruplandırılabilirler.

Bu çalışmada, "Yönetim" in "Hukuk" temelli bir bilim dalı olması nedeniyle⁷¹, işletmelerin kurumsallaşmaları açısından hukuki yapılarının önemi üzerinde durulması uygun görülmüştür. İşletmeler, hukuki yapılarına göre aşağıda olduğu gibi üç başlık altında sınıflandırılabilir:

- 1) Tek Kişi İşletmeleri
- 2) Şirketler (Ortaklıklar)
- 3) Kooperatifler

Bu çalışmada, ortaklıkların kurumsallaşmış olmaları ve ülke ekonomisindeki yerleri dikkate alınarak, büyük ölçekli "halka açık işletme" ve KOBİ' ler üzerinde durulmuştur.

1.2.5.1. Ortaklıklar (Halka Açık, Büyük Ölçekli İşletmeler)

Ortak ekonomik amaç ve çıkarları gerçekleştirebilmek amacıyla birden çok kişinin emek ve sermayelerini bir araya getirmeleriyle kurulan işletmelere şirket (ortaklık) denir. Borçlar Kanunu ve Ticaret Kanunu hükümlerine göre şirketler, adi ve ticaret şirketleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Anonim Şirket: Anonim Şirketler, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın verdiği izinle kurulurlar. Özel kanunlarda aksine bir hüküm olmadıkça sermaye miktarı en az kanunda belirtildiği kadar olmalıdır. Bu miktar, Bakanlar Kurulunca on katına kadar artırılabilir. Bir Anonim Şirketin kurulması için şirkette pay sahibi en az 5 (beş) kurucunun bulunması gerekmektedir. Kurucu ortaklar gerçek kişi olabileceği gibi tüzel kişi de olabilirler. Anonim Şirketler ani veya tedrici şekilde kurulurlar. Bir unvana sahip, esas sermayesi muayyen (belirli) ve paylara bölünmüş olan ve borçlarından mamelek (malvarlığı) ile meçhul (pasif) bulunan şirkettir⁷². Şirketlerin kuruldukları yıl itibarıyla bu şartları sağlamış ve yıl sonuna kadar korumuş olması, müteakip yıllar bakımından yıl boyunca korunması gerekmektedir.

Holding: Bir kişinin, bir grup girişimcinin veya bir ailenin birçok alanda faaliyet gösteren şirketleri olabilir. Fazla büyük olmanın bir sonucu ise bu şirketlerin yönetimlerinin zorlaşması ve ortak bir misyon etrafında idare edilme güçlüğüdür. Böyle bir durumda şirket sahipleri, bu şirketleri belli bir çatı altında toplamak isteyebilirler. Bunu da ya bir holding kurarak yada bir şirketler grubu oluşturarak gerçekleştirirler.

Holding şirketleri, belli bir faaliyet alanı olan şirketlere iştirak eden ve genellikle böyle şirketlerin büyük ortağı durumunda olan anonim şirketlerdir. Holding şirketlerinin kuruluş ve var oluş nedenleri birden çok şirkete iştirak etmek ve bu şirketleri yönlendirmek/kontrol etmek olduğundan sermaye şirketleri sınıfında bulunmaktadır. Holding şirketlerinin sahipleri genellikle birçok şirketin sahibi oldukları için, bu paylarını holdinglere devrederler

⁷¹ Yönetim Bilimi'nin Hukuk'tan ayrılması hakkında Bkz. Mümin ERTÜRK, 2000: 25

⁷² A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, (1997, a); **İşletme Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, s: 32

ve bu yolla o şirketlerin yönetimlerini tek elde toplarlar⁷³. Holdinglerde şirket sayısı en az yedi iken; şirketler grubunda genellikle şirket sayısı fazla değildir.

İşletmelerin, faaliyetlerini yürütebilmek için kaynaklara ihtiyaçları vardır. Bu kaynaklar yabancı kaynak (borç yoluyla elde edilen kaynak) veya öz (ortaklardan sermaye yoluyla veya faaliyetler sonucu kar yoluyla sağlanan) kaynak olabilir. İki kaynak türünün de şirkete maliyeti vardır. Bu maliyet yabancı kaynaklarda faiz maliyeti iken, öz kaynakta ödenmesi gereken ve ortaklar tarafından belli bir taban limitte beklenen temettü gelirdir. Şirket yönetimi hangi kaynak ucuza geliyorsa, o kaynaktan faydalanma yoluna gider. Eğer öz kaynak yoluyla fonlama yani senet ihraç ederek toplanacak fonların maliyeti daha ucuz ise, şirketler halka arza başvurma yoluna gidebilirler.

Ayrıca, şirket ortakları halka açılmayı bir tanıtım ve reklâm vasıtası olarak görebilir ve halka açılmaya karar verebilir. Sonuçta, borsa yoluyla şirketin değeri de oluşabileceği için, bu bir performans ölçüsü olarak da kullanılmaktadır.

Halka açık şirketleri, kuruluş ve sermaye büyüklüğü bakımından, anonim şirketler oluşturmaktadır. Kuruluş bakımından farklılık gösteren işletmelerin birleşmesiyle oluşan holdingler de anonim şirket statüsü alarak halka açılırlar.

1.2.5.2. Tek Kişi İşletmeleri (Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme (KOBİ))

Uygulamada en çok görülen bu işletme biçimi, en basit ve en eski işletme türüdür. İşletme sahipliğinin tek bir kişide toplandığı bu işletme biçiminde, faaliyetlerle ilgili kararlar bir kişi tarafından alınır, uygulanır ve denetlenir. Tüm kârlar ve risklerin bir tek kişide toplandığı ve işletmenin tüzel kişiliğinin söz konusu olmadığı bu tür işletmelerde nispeten az sermayeye ihtiyaç duyulur. Bu tür işletmelerde, ailesel yönetim söz konusudur. Sahip yönetici, temel politik karar organlarını ve hiyerarşik yapının önemli bir kısmını oluşturur. Bu işletmelerde, üst yönetim kademeleri belirli aile bireylerine veya akrabalara açıktır. Bu tür yönetime, ekonomik gelişme çabalarının başlangıcında, geniş ölçüde rastlanmaktadır. Ekonomik gelişme sürecine yeni giren ve eğitilmiş insan gücü kıt olan toplumlarda, ekonomik gücü elinde tutan aile bireylerinin, genellikle, eğitim görmüş olmaları nedeniyle bu tür yönetimin maliyeti düşük olabilmiş ve özellikle küçük sanayi ile perakendecilik ve toptancılık gibi küçük ve basit organizasyonlarda bu tür yönetim etkin olmuştur⁷⁴.

1.2.6. Kurumsallaşma İhtiyacı ve İşletme Yönetimi

Kurumsallaşma; örgütlerin içinde buldukları çevre ile olan ilişkilerinde uyum sağlama çabalarını ve bu çabaların olumlu sonuçlanmasını, bir ilerleme sağlanmasını ifade eder. Örgütlerin yapısı ile davranış özelliklerini anlamak ve analiz etmek için kurumsallaşma kavramından faydalanılır. Kurum, toplumda organize olmuş, yerleşmiş, kabul görmüş,

⁷³ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, 1997 (a): 34

⁷⁴ Tamer KOÇEL, 2003: 18

prosedürleri belli olan sosyal ilişkiler düzenini ve topluluğunu ifade etmektedir⁷⁵. Kurumsallaşmanın; gelişime ve değişime açık, organik bir yapı olan örgütün, faaliyet gösterdiği çevre ile tam uyum sağlayarak sürekliliğini sağlayacak olan standartları benimseme, içselleştirme bilincinin oluşması/oluşturulması durumu olduğu söylenebilir.

Günümüzde, bilgiye dayalı "yeni ekonomi" anlayışı ile işbirliği halinde gelişen işletme yönetiminin, yeni bir anlam kazanmış olduğu ve ancak bütüne dâhil olarak ayakta kalmanın mümkün olduğu bilincinin yaygınlaştığı söylenebilir. Bütüne dâhil olmanın ve ekonomi içinde yer edinmenin, ancak belirgin nitelikleri kazanmış olmak, kurumsallaşmak ve kurumsal işletme yönetimini (corporate governance)* uygulayabilmekle ölçülür hale geldiği görülmektedir.

1.2.6.1. Kurumsallaşmanın Nedenleri

Kurumsallaşma faaliyetleri, toplumu temsil eden büyük siyasi örgüt olarak devletten önce, daha küçük çaplı ve çevresel baskılara duyarlı, değişim ve uyum ihtiyacını öncelikle hisseden ticari örgütlerde görülmektedir. Bu örgütler, kuruluşlarının ilk aşamasında belirsizliği ortadan kaldırmak için benzer hizmet ve ürün üretenler, tedarikçiler, tüketiciler ve aracı örgütlerden oluşan, bir çevre oluşturmaktadırlar⁷⁷.

Örgütler için çevrenin desteğini almak önemlidir ve bu nedenle çevrelerinden gelen baskılara uyum sağlamak zorundadırlar. Çevreyle uyum sağlamayan örgütler çevre tarafından kabul edilmemekte, dolayısıyla hayatta kalamamakta ve süreklilik kazanamamaktadırlar.

Örgütlerin yapı ve faaliyetleri, çevreye uyum sürecinde, çevresel baskılardan etkilenir. Çevrenin örgüt üzerindeki zorlayıcı, taklitçi ve kuralcı baskıları, çevredeki diğer örgütlerin baskıları, çevrede kabul gören kural ve uygulamalar ile beklenti ve inançları kapsamaktadır. Bu baskılar üç ana başlıkta toplanabilir⁷⁸:

1. *Zorlayıcı baskılar*: Bir üst örgüt yada Devlet tarafından yapılan yasal baskılardır. Çevrenin korunması ile ilgili mevzuata uyulması ve kirlilikle mücadele tekniklerinin kullanılmasına yönelik baskılar örnek olarak verilebilir.
2. *Taklitçi baskılar*: Belirsizlik ortamında ortaya çıkan baskılardır. Çevre belirsizlik yaratıyorsa örgütler kendilerine bir model örgüt seçip, taklit etmektedirler. Belirsizlik bir itici güç olarak, örgütlerin benzer yapıları oluşturmalarını teşvik etmektedir. Taklit etmenin bir sonucu olarak, insan kaynakları bölümü veya araştırma-geliştirme bölümünün oluşturulması teşvik edilmektedir..

⁷⁵ Tamer KOÇEL, 2003: 361-362

* Kurumsal işletme yönetimi, yönetim biliminin gelişim dili kabul edilen İngilizcede; corporate governance, Dilimize ve ülkemizdeki yönetim uygulamalarına uyarlandığında eşanlam yönünden zengin bir kavrama dönüşmektedir. Burada işletme yönetimi açısından kurumsallaşmayı ve buna bağlı olan yönetim anlayışının tarihsel gelişimini açıklamak amacıyla "kurumsal işletme yönetimi" tercih edilmiş aynı zamanda "kurumsal yönetim" konusuna temel oluşturulmak istenmiştir.

⁷⁷ Tamer KOÇEL, 2003: 96

⁷⁸ Ş. Sibel ÖZKAYA, (2006); "Kurumsallaşma ve ISO 9000 Kalite Yönetim Sisteminin Kurumsallaşmadaki Yeri", **Dış Ticarete Standardizasyon Genel Müdürlüğü Yayınları**, Ankara, , s: 12-18

3. *Kuralcı baskılar*: Uzmanlaşmış yönetici ve çalışanlara sahip büyük örgütlerde görülen profesyonelleşmenin yarattığı baskılardır. Profesyonelleri temin etmek için oluşturulan aynı koşul ve pozisyonlar yapısal homojenliği oluşturmaktadır. Uzmanlık gerektiren birimlerin ortaya çıkması kuralcı baskılara bir örnektir.

Kurumsallaşma, çevreden örgüte doğru olan baskı ile başlamakta ve örgütün bu yönetime – kendisine değer ve denge kazandıracak olan- tepkiler vermesi yada uyum sağlamasıyla gelişmektedir. Kurumsallaşma süreci sonunda, örgüt hayatta kalma ve süreklilik kazanma amacına ulaşmaktadır. Buna göre, bir örgütün kurumsallaşmış olması, çevresi tarafından kabul edilme ve süreklilik kazanmış olması anlamına gelmektedir.

İşletmelerin Küreselleşme Süreci, Tablo 2’de gösterilmektedir

Tablo 2: İşletmelerin Küreselleşme Süreci

	I. AŞAMA Yerel	II. AŞAMA Uluslararası	III. AŞAMA Çokuluslu	IV AŞAMA Küresel
Rekabetçi Strateji	Yerel	Yerel ve Dışa Açık	Çokuluslu	Global
Dünya Ticaretinin Önemi	Marjinal	Önemli	Çok Önemli	Baskın
Uyumlaştırmada Öncelik	Ürün yada Hizmet	Pazar	Fiyat	Strateji
Ürün-Hizmet	Yeni, Tek	Daha Fazla Standartlaşma	Tamamen Standartlaşmış	Toplu Özel Yapım
Teknoloji	Ürün Mühendisliği Patentli	Süreç Mühendisliği Paylaşılmış	Mühendislik Daha Fazla Paylaşılmış	Ürün Ve Süreç Mühendisliği Hemen Ve Yaygın Paylaşılmış
Ar-Ge’deki Artışlar	Yüksek	Düşük	Çok Düşük	Yüksek
Kar Payı	Yüksek	Düşük	Çok Düşük	Yüksek
Rakipler	Yok	Az	Çok	Etkili
Pazar	Küçük, Yerel	Geniş, Yerel Ve Dışa Açık	Geniş, Çokuluslu	En Geniş, Küresel
Üretim Yeri	Yerel	Yerel Ve Öncelikli Pazarlar	Çokuluslu, En Az Maliyeti	Global, En Az Maliyeti
İhracat	Yok	Büyük ve Yüksek Potansiyel	Geniş Ve Doymuş	İthalat Ve İhracat
Yapı	Fonksiyonel Bölümler Merkezi	Uluslararası Fonksiyonel Bölümler, Merkezileşmemiş	İşletmenin Çokuluslu Ağları Merkezi	Global, Birleşik, Farklı, Merkezi Ve Merkezileşmemiş

Kaynak: Mümin ERTÜRK, (2000); **İşletme Biliminin Temel İlkeleri**, Beta, İstanbul, s: 60

Ekonomik gelişme ve modernleşme ilerledikçe değişen çevre koşulları işletme faaliyetlerini daha çapraşık ve organizasyonları daha büyük hale getirmiş, dolayısıyla aile yönetimi bu yeni koşulların gereklerini yerine getirmediğinden ekonomik gelişmeyi engeller hale gelmiştir. Ancak buna rağmen, son yıllarda “Aile İşletmeleri” (Family Businesses) özel bir

önem kazanmış, artan rekabet, küreselleşme ve uluslararasılaşma "girişimcilik ruhu" ve işletmecilik yönü kuvvetli olan işletmelerini ön plana çıkarmıştır. Aile işletmelerinin özelliklerinin, başarı koşullarının ve sorunlarının incelenmesi ayrı bir çalışma alanı haline gelmiştir. Çeşitli üniversitelerde aile işletmeleri ile ilgili programlar oluşturulmuş ve "Family Firm Institute", "Family Business Network" gibi uluslararası kuruluşlar doğmuştur⁷⁹.

Ülkemizle ilgili olarak; Kurumsal Yönetişim Derneği Başkanı Aclan ACAR, "*Kurumsal Yönetişim Kavramı, Derneğin Bu Konudaki Faaliyetleri ve Kurumsal Yönetişimdeki Başarı Faktörleri*" üzerine yapılan, 18 Şubat 2005 tarihli görüşmede, insan kaynaklarının, kurumsallaşmanın kilit noktasını oluşturduğunu vurgularken insan kaynakları olarak birtakım eylemsel işlerin dışında, işin stratejik boyutunu gerçekleştirmekle görevli kişileri kastetmektedir. Acar'a göre; bir şirketin yönetim kurulu başkanından kapıdaki güvenlik görevlisine kadar giden süreç içerisinde görev dağılımlarının yapılması, eğitim programlarının hazırlanması gibi tüm süreçleri insan kaynakları profesyonelleri gerçekleştirir. Bunun yanı sıra şirkette yönetim kurulunun görev ve sorumluluklarını içeren bir prensip paketinin de mutlaka hazırlanması gereklidir. Bu görev bazı şirketlerde insan kaynakları bölümüne, bazı şirketlerde sistem geliştirme bölümüne verilir; önemli olan sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesidir Katılımcı bir şekilde paylaşarak, anlaşarak veya uzlaşarak yürütülen yönetim anlayışları, şirketlere mutlaka daha büyük başarılar getirmektedir. Bu anlayışın tüm kademelere yerleştirilmesi konusunda da insan kaynakları bölümlerine çok önemli bir rol düşmektedir⁸⁰.

1.2.6.2. Bilgi Sistemleri ve Kurumsallaşma

Sosyal bilimler alanında yapılan çeşitli araştırma ve incelemeler sonucunda elde edilen bilgiler, bir taraftan insani ve sosyal faaliyetlerin belirsizliklerini aydınlatırken, diğer taraftan da yaşanan hayatın sorunlarının çözülmesi ile hayatın daha güçlü ve etkili olmasını sağlayacak uygun örgütlenme süreçlerinin kurulup yürütülmesine imkân sağlamaktadır⁸¹.

İşletmenin, faaliyet gösterdiği standartlara uygun, küreselleşmeyle paralel hareket kabiliyetine sahip, sadece üretim ve kalitesiyle değil insan kaynaklarıyla da ölçeklenebilir olması, kurumsallaşmayı getirmektedir. Standartlara uygun olabilmesi için, kalite sistemlerine sahip olunmalıdır. Küreselleşmeyle paralel olunabilmesi için, içinde bulunduğu çağın gerçeğine uygun stratejilerin izlenmesi gerekmektedir.

İşletmenin üretim kalitesinin olabilmesi için, Bilgi Sistemine sahip olması gerekmektedir. İnsan kaynaklarıyla ölçeklenebilir olması için, çalışanlarının ve orta kademe yöneticilerinin gerekli alt yapı ve bilgi ile donatılmış olması gerekmektedir. Herhangi bir işin yapılabilmesi için gereken teknik bilgi, tecrübe ve becerilerin bir potada eritilmesi ile sebep ve sonuç

⁷⁹ KOÇEL, 2003: 18

⁸⁰ Aclan ACAR (2005); (Kurumsal Yönetişim Derneği Başkanı), "*Kurumsal Yönetişim Kavramı, Derneğin Bu Konudaki Faaliyetleri ve Kurumsal Yönetişimdeki Başarı Faktörleri*" üzerine yapılan, 18 Şubat tarihli görüşme. <http://www.ntvmsnbc.com/news/310264.asp#BODY>

⁸¹ Feyzullah EROĞLU, 2006: 116

ilişkilerini kurarak, bilimsel temellere dayalı; her türlü aktarılabilir öğretiyi kuran, geliştiren, yönetim sistemlerine bilgi sistemleri adı verilmektedir⁸².

İşletmelerde bilişim teknolojilerinin kullanımı, yönetimde modern dönemin başladığı 1960'lı yıllarda başlamış ve hızla gelişmiştir. Bu gelişim Tablo 3'te özet olarak gösterilmektedir.

Tablo 3: İşletmelerde Bilişim Sistemleri Kullanımının Gelişimi

Veri İşleme: 1950'ler-1960'ler: Elektronik Veri İşleme Sistemleri: Ticari işlemlerin izlenmesi, kayıtların tutulması, geleneksel muhasebe uygulamaları
Yönetimsel Raporlama: 1960'lar- 1970'ler: Yönetim Bilişim Sistemleri: Karar almayı destekleyecek, önceden belirlenmiş bilgilerden oluşan yönetimsel raporlar.
Karar Destek: 1970'ler-1980'ler: Karar Destek Sistemleri: Bireysel yöneticilerin karar almalarını, etkileşimli ve adhoc* kararlar için destekleyen sistemler.
Stratejik ve Son Kullanıcı Desteği: 1980'ler - 1990'lar: <i>Son Kullanıcı** Bilişim Sistemleri:</i> Son kullanıcıların verimliliğini artırmak için doğrudan bilişim desteği. <i>Üst Yönetim Bilişim Sistemleri</i> : Üst yönetim için kritik bilgilerin sağlanması. <i>Uzman Sistemler</i> : Son kullanıcılara bilgi-temelli uzmanlık desteğinin sağlanması <i>Stratejik Bilişim Sistemleri</i> : Rekabet üstünlüğü için stratejik ürünler ve hizmetler.

Kaynak: Aktaran Mahmut TEKİN, H. Kürşat GÜLEŞ, Adem ÖĞÜT, **Değişim Çağında Teknoloji Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s: 180

Bilişim sistemleri kullanımının örgüt yönetimine sağlayacağı yararları şu şekilde özetlemek mümkündür⁸⁵:

- Örgüt ile ilgili tüm bilgiler daha düzenli ve kolay erişilebilir şekilde olacağından yöneticiler gereksinim duydukları bilgileri zamanında ve istedikleri biçimde elde edebileceklerdir.
- Merkezi bilgi bankası, hızlı hesaplama yeteneği ve bu işi yapabilecek hazır programlar sayesinde örgüt yöneticilerinin bilgi talepleri daha çabuk karşılanabilecektir
- Yöneticinin geleceğe ait öngörülerinin ve yönetimsel planların dayandığı kararlarının tutarlılığı ve doğruluk derecesinde artış olacaktır

⁸² İsmail SEVİNÇ, (2007); "Kamu Kurumlarında Bilgi Teknolojileri Kullanımı Ve Bunların Çalışanların Fiziksel Ve Psikolojik Durumlarına Etkileri", **Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management**, Volume II Spring, <http://www.beykon.org/2007/1.Sevinc.doc>

* Adhoc: Geçici ve özel amaçlı anlamında kullanılır. İleri derecede yenilikçiliğin zorunlu olduğu sektörler için farklı disiplinlerde uzman olan bireylerden oluşan ve gelenekselliği aşan adhoc proje takımlarına da rastlamak mümkündür.

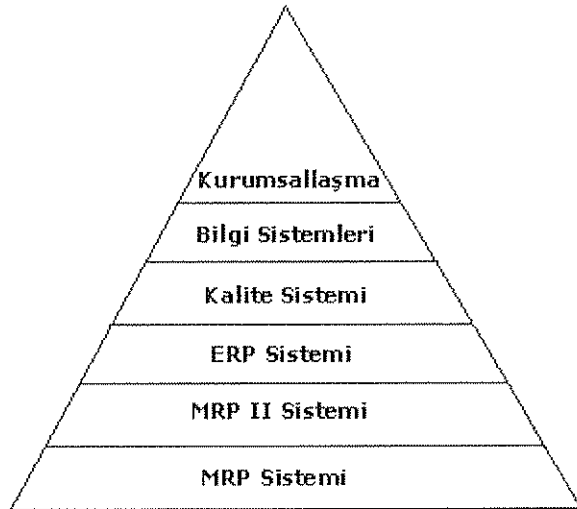
** 'Son kullanıcı' terimi, bilişim teknolojilerinin kullanıldığı işletmelerdeki, iş başında işi yürüten, uygulamaları yapan operatörler için kullanılmaktadır. Hastanelerde kullanılan sistemlerde, hasta kayıt işlemlerini yapan işgörenler, 'son kullanıcılar' terimini açıklayan bir örnek olarak verilebilir.

⁸⁵ Mahmut TEKİN, H. Kürşat GÜLEŞ, Adem ÖĞÜT, **Değişim Çağında Teknoloji Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s: 179

- d. İşletmenin bölümleri arasındaki bilgi alışverişi, işbirliği ve koordinasyonun artmasına bağlı olarak, daha düzenli bir yönetim anlayışı yerleşecektir
- e. Bilgisayar iletişim teknolojisi kullanan örgütler, diğer örgütlere oranla piyasa etkinlikleri yönünden daha avantajlı olacaktır
- f. İşletmenin personel gereksinimini daha hızlı takip ederek gerekli bölümün dikkatini çekmek, personel giderlerinde azalmaya neden olacaktır
- g. Rakiplerin yakından takip edilmesi ve uyguladıkları stratejilere daha hızlı tepki verilebilmesinin örgütlerin rekabet gücüne de olumlu etkisi olacaktır
- h. Çok hızlı bilgi iletilmesi nedeniyle zamandan tasarruf sağlanacak, böylece yöneticilere diğer yönetim faaliyetleriyle daha fazla uğraşma olanağı doğacaktır.

Kurumsallaşma süreci tamamlandıktan sonra, bilgi sistemleri, işletmeye ait stratejik hedeflerin geliştirilmesini sağlamaya yöneliktir. İşletmelerde uygulanmakta olan her tür işin belirli bir sistem altında toplanarak, Şekil 3'te gösterilmiştir. Ayrıca, kurumsallaşmaya doğru adım atılmasını sağlamak amacıyla kullanılan bilgi sistemlerinin içerdiği konular Şekil 3'ün yanında, yukardan aşağıya sıralandığı gibidir⁸⁶:

Şekil 3: Bilgi Sistemlerinin Kurumsallaşma Piramidi*



- a. Kalite yönetim sistemleri
- b. MRP ve MRP II sistemleri
- c. ERP sistemleri
- d. Üst düzey yönetim sistemleri
- e. Orta kademe Yönetim sistemleri
- f. İnsan kaynakları
- g. Finans
- h. Stratejik planlama sistemleri
- i. Doküman yönetimi

Kaynak: İsmail SEVİNÇ, "Kamu Kurumlarında Bilgi Teknolojileri Kullanımı Ve Bunların Çalışanların Fiziksel Ve Psikolojik Durumlarına Etkileri", **Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management**, Volume II Spring 2007, <http://www.beykon.org/2007/I.Sevinc.doc>

⁸⁶, İsmail SEVİNÇ, 2007: 16

* MRP Sistemi: Malzeme İhtiyaç Planlaması, (Material Resource Planning), MRP II Sistemi; Üretimin Kaynak Planlaması, (Manufacturing, Resource Planning), ERP Sistemi: Yüksek Seviyeli Kaynak Planlaması, (Enterprise Resource Planning)

1.3. KAMU YÖNETİMİ

1.3.1. Kamu Yönetiminin Tarihçesi ve Tanımı

Kamu yönetimi, 1727 yılından başlayarak kameral bilim adı altında Prusya'da öğretilmiştir. Bu döneme egemen olan ekonomik anlayış merkantilizm olarak adlandırılmıştır. Merkantilizm, ekonomik gelişmeye, koruyucu devletin eliyle ulaşmayı amaçlamaktaydı. Yönetimsel mekanizma aracılığıyla ekonomik gelişmeyi sağlamak amacını bilimsel yönden destekleyen toplumsal ve ekonomik bilimler toplamı da kameralizm olarak adlandırılmıştı. Kurum yada daire yerine kullanılan ve İtalyanca'da oda anlamına gelen *camera* sözcüğünden türetilen kameralizm, bir yandan, çeşitli ekonomi dalları arasındaki işlevsel bağları ortaya koymaya, öte yandan, ekonomik güçlerin yönetiminde devlete düşen görevleri belirlemeye çalışmıştır. Böylece kameralizm, devlet yönetimini dizgeselleştirerek bir öğretim konusu yapmaya yönelmiş, kamu yönetimi disiplininin oluşmasına temel olabilecek katkıda bulunmuştur. "Kamu yönetimi" kavramını Fransız G.J.B. Bonin ilk kez 1812 yılında Kamu Yönetiminin İlkeleri (*Principes d'administration Publique*) başlıklı yapıtında kullanmıştır. Bunu izleyen yıllarda kavram başka Avrupalı yazarlarca da kullanılmıştır⁸⁸.

Kamu yönetimi kavramı biri *örgüt*, öteki *etkinlik* olmak üzere iki anlamda kullanıldığı öne sürülmektedir⁸⁹. Dar anlamda yönetim, yalnız yürütme alanındaki kuruluş ve *etkinlikleri* içerirken; geniş anlamda yönetim, yasama ve yargı alanlarındaki kuruluş ve etkinlikleri de içeren *örgütsel* işleri kapsar. Kamu kuruluşları, yönetsel etkinlikleri yürütmek için oluşturulur. Bunlar, genel yönetim (merkezi yönetim ve taşra kuruluşları), yerel yönetimler (il özel idareleri, belediyeler, köyler), özerk kurumlar, meslek kuruluşları, denetim ve danışma kurumlarıdır. Bu kurumlar, örgüt ve bina olarak somut varlıklarıyla beraber, vatandaşlara ulaştırılması amaçlanan hizmetleri yerine getirmek üzere, aktif çalışanlardan oluşan etkin olan yanları ile bir bütündür. Örgüt olmadan, etkinliğin de olamayacağı söylenebilir.

Görevsel (fonksiyonel) anlamda, kamu hizmetlerinin yönetimi faaliyetleri; organik anlamda ise yönetme hizmeti ile görevli kamu kurumu (örgüt) anlamına gelmektedir. Bu açıdan yönetim biliminin konusu, kamu hizmetlerinin yönetimi ile görevli kamu kurumu olarak tanımlanan kamu yönetiminin incelenmesi ile ilgilidir. Bu tanımlamadan birçok sonuç çıkmaktadır. Kamu kurumu, ortak hukuk kurallarından ayrı idare hukuku kurallarına tabidir. Bu kurallar yönetim bilimcinin yakından ilgilendiği kurallardır. Öte yandan idare hukukçuları da uğraşlarını Kamu Yönetimi alanına doğru genişletmektedir⁹⁰.

Kamu yönetimi bir yönüyle, örgütsel amaçların gerçekleştirilmesinde, olayların ve nesnelere, oluşum, yapı ve gelişimindeki nedensellikleri açıklamaya çalışan, olguları, mantıksal düşüncüyü temel alan, tarihsel ve çözümleneci nitelikte bilgi düzenini belirleyen yönetim bilimini içerecek biçimde tanımlandığında; devlette yada ona bağlı kuruluşlarda

⁸⁸ Turgay ERGUN, 2004: 8

⁸⁹ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, , *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s: 7-8

⁹⁰ Nuri TORTOP, *Yönetim Bilimi*, S Yayınları, Ankara, 1983, s: 8

etkinlikte bulunan ve bürokratik mekanizmayı oluşturan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili alanı belirlemektedir. Kamu Yönetimi (*Public Administration*)* bu kavramın ilk olarak kullanıldığı ülke olan ABD’de, baş harfleri büyük yazıldığında, genellikle, başlı başına bir bilim dalı olarak anlaşılmakta ve yönetim bilimine denk düşmektedir. Yönetim biliminin konusu, kimi kez yönetimin kendisi kimi kez de yönetsel olay olarak ele alınabilmektedir. Kamu yönetimi ikinci olarak, devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç-gereçler ile bunların yönetimini içermektedir. Bir başka deyişle, kamu yönetimi, kamu siyasalarının yürütülmesi için gerekli bireysel ve kümesel çabaların eşgüdümlemesi olarak tanımlanabilir. Kamu yönetiminin en belli başlı görevi, hükümetin günlük işlerini yürütmektir. Kamu yönetiminin önemli yazarlarından Dwight Waldo, yönetimi işbirliğine dayanan insan çabalarının büyük ölçüde ussallık gerektiren bir türü olarak algılamakta ve bu durumu mantıksal olguculuk (*logical positivism*) ile açıklamaktadır. Waldo’ya göre, örgüt kavramı yapıyı, yönetim kavramı ise işlevselliği anlatmaktadır. Üçüncü bir yönüyle de kamu yönetimi, siyasal karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu organların oluşturduğu siyasaları uygulayan örgütler bütünü anlatmaktadır. Bir gücün kullanılması biçimi olarak kamu yönetimi teknik iktidar olarak da nitelendirilmektedir⁹². Bu durumda, siyasal iktidarla kamu yönetimi arasında nitelik (teknik olması) ve süreklilik yönünden ayırım yapılabilir. Teknik iktidar, devletin süreklilik niteliğini gösterir, siyasal değişimlerden etkilenmez. Kamu yönetiminin, kamu gücünden doğan ve kendi gücüne dayanan yetkileri iki biçimde görülür: Bireylerin hareketlerine karışmak ve onlara bazı zorunluluklar yüklemek; yasa hükümleri ve yargı kararları gibi derhal ve kendiliğinden yürütme yeteneği olan kararlar alıp, bunları uygulamak. Bu yetkinin, egemenliğin emir (*imperium*) ögesinden doğduğu ileri sürülmektedir. Kamu yönetimi ayrıca, egemenliğin silah ögesinden kaynaklanan kolluk gücüne ve para ögesinden kaynaklanan bütçe özerkliğine sahip olduğu ifade edilmektedir⁹³.

1.3.2. Kamu Yönetiminin Özellikleri ve Amaçları

Çeşitli sosyal bilimlerden sağlanan bilgilerin değerlendirilmesi ve bu kapsamda kamu yönetiminin incelenmesi, bu bilimin konusunu oluşturmaktadır. Kamu yönetiminin özellikleri şöyle özetlenebilir⁹⁴:

1. Kamu Yönetimi, iyi bir yönetim sisteminin kurallarını ortaya çıkarmaya çalışır. Bunun için geçmiş ve mevcut olan bilgilerden yararlanır. Ortaya konulan kurallar, sosyal bilimlerde olduğu gibi görelidir, sağlıklı bilimsel bir şüphecilik vardır. Bu yolla insan

* İngilizcede kullanılan "*administration*" ve "*management*" kavramlarının her ikisi için de Türkçede "yönetim" karşılığı kullanılmaktadır. "*Public administration*" kavramı, çıkarılan yasaları, yürütme organının düzenleyici işlemlerini, mahkeme kararlarını, bunların oluşturulma yöntemlerini ve uygulanmalarına ilişkin her türlü süreç ve örgütlenmeyi, bunları uygulayan bireyleri kapsayan bir anlam taşımaktadır. "*Public management*" ise kamu kuruluşlarının iç işleyişlerine ilişkin, planlama, örgütsel süreklilik, bilgi dizgeleri, insan kaynakları yönetimi ve iş başarımı denetimi gibi uygulamaları içermektedir. "*Management*", Türkçede "çekip çevirme" olarak nitelendirilebilecek bir anlam taşımaktadır.

⁹² Turgay ERGUN, 2004: 6

⁹³ Turgay ERGUN, 2004: 5-7

⁹⁴ Nuri TORTOP, 1983: 6-10

davranışlarına uygulanan bilimsel yöntemin gerçek sınırlarını saptamak söz konusudur.

2. Kamu Yönetimi yönetsel olayların incelenmesi ve bunlarla ilgili sosyolojik kanunların bulunması ile uğraşır. Politik bilimler gibi normatif bir bilim değildir. Ancak her ikisi de gözlemlere dayanarak kanunlara giden ve deneylere dayanan sosyal bilimlerdenidir.
3. Kamu Yönetimi, idareyi olduğu gibi göstermek amacını güder. Bu suretle yönetimin kusurlu işleyen yanlarını göstererek, çarelerinin neler olduğunu belirtir. Fakat bulduğu çözüm yollarını ve savunduğu reformları gerçekleştirmek elinde değildir. Bunlar ancak politik iktidarlar tarafından uygulanabilir.
4. Yapılan hizmetin insancıl niteliği büyük önem taşır. Bu ise yöneten ve yönetilen ilişkileri ile ilgilidir. Yönetilenlere yönetim tarafından götürülen hizmetlerin onların özel yaşantı haklarına saygılı biçimde yerine getirilmesi gerekir. Bunu sağlamak için kuşkusuz yöneticilerin de anlayış ve zihniyetlerinde değişiklik gereklidir. Yönetimin kullandığı teknikler, yararlandığı araçlar çağın gereklerine uygun olmalıdır. Yönetimde ussallığı sağlayacak amaçlara göre yönetim, sistem analizi, yeni bütçe yönetim teknikleri, yöneylem araştırması gibi modern tekniklerden yararlanılmalıdır. Özel girişimcilikte çok yararlanan, kamu kesiminde henüz yaygın olmayan bu teknikler karar vermede özellikle hükümetle ilişkilerde bazı özel sorunlar ortaya çıkarmaktadır.
5. Kamu hizmetinin insancıl olması, iki biçimde somutlaşabilir. Bunlar; yönetim ile vatandaş arasındaki ilişkilerin insancıllaştırılması, yani vatandaşın insan olarak kişiliğine saygılı olunması, diğeri ise; karar yetkisinin vatandaşlara yakın çeşitli birim ve kuruluşlara dağıtılması, vatandaşların katkılarının sağlanması.

Özellikle ikinci amacın gerçekleştirilmesi için birçok ülkede federal veya bölgesel kuruluşlara doğru gidilmesi, bu gelişme ve anlayışın ürünüdür. Gelişmiş ve endüstrileşmiş ülkelerde görülen tablo bu doğrultudadır. Gelişmekte olan ülkelerin, gelişmelerini gerçekleştirmek için sağlam bir yönetsel sisteme gereksinimleri vardır. Böyle bir sistem büyük ölçüde sosyo - ekonomik koşullara ve politik sisteme bağlıdır. Daha doğrusu bir kısır döngü söz konusudur. İkisi de birbirine bağlıdır. Bir ülkenin gelişebilmek için sağlıklı ve etkili bir yönetime gereksinmesi vardır. Böyle bir yönetim, gelişmenin adeta motoru, itici gücüdür. Öte yandan eğer bazı sosyo - ekonomik koşullar varsa yönetim bazı gereksinimleri karşılayabilir.

6. Kamunun yönetimi *hukuksal*, *örgütsel*, *siyasal* ve *ekonomik* olmak üzere dört yönü ile inceleme konusu olabilir: *Hukuksal* inceleme kapsamına, yönetime uygulanacak kuralların açıklanması, uygulanma derecelerinin incelenmesi, yarar ve sakıncaları girer. Bir *örgütü* ifade eden yetki merkezi olarak yönetim, bu açıdan sosyolojik bir inceleme konusu olabilir. Yönetim, *siyasal* bir kurum olarak da incelenebilir. Bu ise siyasal bilimin inceleme alanına girer. Son olarak yönetim *ekonomik* bir ajan

sayılabilir. Bu yönü ile ise, sevk ve idare (*management*) ve politik ekonomi açısından incelenebilir. Yönetim bütçenin önemli bir kısmını harcar. Bu harcamanın ekonomik etkisinin ne olduğu en iyi biçimde nasıl örgütlenebileceği araştırma konusu olabilir.

Kamu yönetiminin amacı, kamu hizmetinin gerçekleşmesini üstlenmektir. Bu hizmetleri siyasal iktidarın saptadığı kurallara göre ve kamu yararına uygun olarak savunmak ve izlemek zorundadır. Bu durum, yönetim bilimini yönetim ile siyasal iktidar arasındaki ilişkileri incelemeye götürmektedir. İkinci olarak kamu yönetimi bilimi, yönetim bilimi olduğu gibi, yönetsel örgüt bilimi olarak da nitelendirilebilir. Yönetim uzun süre, asıl özünden ziyade hukuksal özelliğiyle değerlendirilmiştir. Oysa sosyal örgütler, sosyolojik bir yaklaşımla ele alınabilir ve alınmalıdır da. Bu açıdan yönetim, sosyal amaçların gerçekleşmesine yarayan bir kurum olarak görülebilir. Yönetim ve siyasal iktidar arasındaki ilişkiler yalnız hukuksal bağıllık ilişkisinin incelenmesi ile sınırlandırılmaz. Yönetim - siyasal iktidar ikili ilişkisi yanında, somut olarak incelenmesi gereken diğer etki ilişkileri vardır. Siyasal iktidarın amaçları saptadığı ve yönetiminde sadece bunları uyguladığı iddia edilemez. Her politik sistemde yönetim, amaçların seçiminde çeşitli düzeylerde etkili olur⁹⁵.

1.3.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Modeli, Eleştirileri ve Bilgi Çağı

Bilindiği gibi Weber'in bürokratik örgütlenme modeline dayanan yönetim anlayışı 1980'lere gelinceye kadar geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Devlet olgusunun ortaya çıkmasından geçen yüzyıla gelinceye kadar, özellikle sanayi devrimi öncesinde, devletin kamuya yönelik olarak sunduğu hizmetlerin, temelde güvenlik eksenli olmak üzere sınırlı ölçüde eğitim, sağlık ve bazı yerel nitelikli hizmetlerden ibaret olduğu söylenebilir.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren güçlü bir reform dalgasının etkisi altına giren kamu yönetiminin hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde önemli değişimler yaşadığı görülür. Bir önceki bölümde, dayandığı temel nitelikleri ile ele alınan geleneksel kamu yönetimi 1970'li yıllardan itibaren gelişmiş ülkelerin birçoğunda yetersiz olduğu gerekçesiyle çeşitli eleştirilerin odağında; yaşanan ekonomik ve mali sorunların kaynağı olarak gösterilmektedir⁹⁶.

Gelecekle ilgili belirsizliklerin giderilmesi, yeterli ve gerekli düzeyde bilgi toplamayı ve bu bilgilerin işlenerek kullanılabilir duruma getirilmesini gerektirmektedir. Günümüzde yaşanan değişimler geleceği büyük oranda belirsizleştirerek yönetsel faaliyetleri güçleştirirken bilgi teknolojileri bu belirsizlik durumlarını yönetimler lehine ortadan kaldırmada önemli roller üstlenebilmektedirler⁹⁷.

⁹⁵ Nuri TORTOP, 1983: 9

⁹⁶ O.E. HUGHES, (1994); "*Public Management and Administration*", St. Martin's Press London , s: 31-42

⁹⁷ Fatih YÜKSEL, (2005); "*Bilgi Teknolojileri ve Yerel Yönetimler*", **Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Selçuk Üniversitesi İİBF, Yıl: 5, S: 10, s: 247-259, , s: 251

1.3.3.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Modeli

Genel kabul gören anlayışa göre, geleneksel kamu yönetiminin entelektüel mirası Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Winslow Taylor'un görüş ve düşüncelerine dayanır. Woodrow Wilson, yönetimin siyasetten ayrılması gerektiğini ve bunun mümkün olduğunu savunur. Wilson'a göre, siyasal açıdan sorumlu olanlar kamu politikalarını belirledikten sonra, bunları uygulama görevi 'yönetim bilimi' alanında bilgili, uzman ve tarafsız olan kamu görevlilerine geçer ve onlar da bu uygulama görevini mümkün olan en etkin biçimde yerine getirirler⁹⁸. Bunu yapmak mümkündür çünkü Frederick W. Taylor'un da ileri sürdüğü gibi, 'çeşitli yöntemler ve uygulamalar içinde her zaman birisi diğerlerinden daha hızlı ve daha iyidir' yani her iş için en iyi 'tek bir doğru' vardır. Yönetimin görevi bilimsel yöntemler kullanarak bunları bulmaktır. Son olarak, Max Weber, bürokrasinin en etkili örgütsel mekanizma olduğunu ileri sürdü. Böylece, bürokrasinin Taylor'un 'bilimsel yönetim' ilkelerinin uygulanmasını olanaklı kılan ideal bir örgütlenme biçimi olabileceği ifade edildi. Bu görüşler şüphesiz geleneksel kamu yönetimini karakterize eden unsurların oluşmasını derinden etkiledi⁹⁹.

Behn'e göre, Kamu yönetimi ve siyaseti birbirinden ayırıştırarak, en iyi iş süreçleri tasarlamak için bilimsel yönetime başvuran ve bu iş süreçlerini uygulamada bürokratik örgütleri kullanan Hükümet, sadece politikalarının adil olmasını değil uygulamanın da adil olmasını sağlayabilir. Halk yasama meclisini ve yürütmeyi seçer, onlar da siyasal bir görev olarak kamu politikalarını geliştirir, oluşturur, hükümetin aracı olan idare de bu politikaların her biri için en etkin uygulama yöntemini geliştirir ve uygular. Sonuçta işler iyi gitmez ise seçilmiş siyasiler kamu bürokratlarını denetler. Dolayısıyla, vatandaşların kamu yönetiminden endişelenmesine gerek yoktur. Eğer vatandaşlar hükümetin politikalarından ve/veya idareyi denetlemelerinden memnun değillerse bu durumu düzeltmenin doğrudan ve etkili yolları vardır. O da iktidardaki seçilmişleri, oylarıyla uzaklaştırabilmeleridir. Demokratik ülkelerde halka doğrudan hesap vermeyi içeren bu mekanizma siyasal sorumluluk olarak adlandırılmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi paradigmasının dayandığı temel unsurlardan birisi olan siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması ilkesi böyle bir hesap verme sorumluluğu mekanizmasının kurulmasına imkân vermektedir ve bu kendi içinde tutarlıdır. Tüm kusurlarına rağmen geleneksel kamu yönetiminin önemli bir üstünlüğü siyasal meşruiyete sahip olmasıdır¹⁰⁰.

Weber'in 1922'de öngördüğü bürokrasi kuramı çağdaş toplumun örgütlenmesi sorunu ile biçimsel örgütlerin türdeş görünüşlerine yönelmiştir. Weber'in ideal tip bürokrasisinin temel özellikleri arasında, bürokratik örgüt içindeki bütün ilişkilerin kişisel olmayan nesnel kurallarca düzenlenmiş olması, yönetim araçlarını yapısı içinde yoğunlaştırması, toplumsal ve ekonomik ayrılıkları aynı düzeye indirgemesi sayılabilir¹⁰¹. Weber, Marx'ın terminolojisini

⁹⁸ Woodrow WILSON, 1962: 200

⁹⁹ Süleyman SÖZEN, 2005: 18

¹⁰⁰ Robert D. BEHN (1998); "The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability", **International Public Management Journal**, Vol: 1, Issue: 2, Page: 146

¹⁰¹ Aktaran; Turgay ERGUN, 2004: 38-41

kullanarak, yoğunlaşma sürecinin yalnız ekonomide değil, aynı zamanda, devlette, orduda, siyasal partilerde, üniversitelerde ve bütün büyük ölçekli örgütlerde oluştuğunu belirtmektedir. Bu tür bir yönetim biçiminde "yönetim" herkese eşit uzaklıktadır ve yönetsel konumlara gelebilmek için aristokrat sınıfa mensup olmak gerekmez, yönetimde işe alma yöntemi diploma ve giriş sınavlarına dayanmaktadır¹⁰².

Yakın zamanlara kadar egemen olan geleneksel yönetim anlayışının temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir: Yönetim, yapısal anlamda Weber'in sistemleştirdiği bürokrasi modeline uygun olarak örgütlenmiştir. Bu model yönetimde tarafsızlık, hizmette verimlilik ve etkinliği sağlayacağı varsayılan kuralcı ve şekilci olup, katı hiyerarşi ve merkeziyetçiliğe dayanır. İkinci olarak, modeldeki hâkim anlayış, devletin doğrudan kamusal mal ve hizmet üretimini kendi örgütleri eliyle yürütmesi gerektiği düşüncesidir. Refah devleti anlayışının da etkisiyle devlet sosyal ve ekonomik alanda ağırlık kazanmıştır. Üçüncü olarak, siyasal ve idari konuların birbirinden ayrılabilmesi hususu karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda politika ve stratejileri belirleme yetkisi siyasalere ait olup kamu yönetimine düşen bunları uygulamaktır. Bu şekilde kamu yönetiminin denetim altına alınması ve siyasalere karşı sorumluluğu sağlanmıştır¹⁰³.

Weber, en verimli örgütlenme modeli olarak gördüğü bürokrasinin kamu ve özel kesim fark etmeksizin tüm büyük ölçekli örgütlere uygulanabileceğini belirtmiştir. Kamu yönetimi birimlerinin örgütlenme modeli olan bürokrasinin olumlu fonksiyonları ise şöyledir¹⁰⁴:

- Bürokrasi, uzmanlaşma ve işbölümü yolu ile verimliliği artırır.
- Bürokrasi, örgüt yapısına sağlamlık kazandırır.
- Bürokrasi, önceden tahmin edilebilirlik sağlar ve belirsizliği azaltır.
- Bürokrasi, ussallık sağlar.
- Bürokrasi, demokrasi sağlar.

Genel olarak 'geleneksel' veya 'eski' olarak nitelendirilen kamu yönetiminin temel özellikleri Denhardt ve Denhardt tarafından şöyle ifade edilmektedir¹⁰⁵:

- Kamu yönetimi siyasal açıdan tarafsızdır. Tarafsız yetkinlik (neutral competence) temel değerdir.
- Kamu yönetimi, hizmetlerin doğrudan sunumuna odaklanmıştır. En iyi örgütsel yapı merkeziyetçi bürokrasidir.
- Kamu programları, idarenin takdir yetkisini olabildiğince sınırlandırmak için yukarıdan aşağıya işleyen denetim mekanizmaları yoluyla yürütülür.
- Bürokrasiler mümkün olduğunca kapalı sistem olmayı tercih ederler. Bu da vatandaş katılımını sınırlandırır.
- Verimlilik ve rasyonelite kamu örgütlerindeki en önemli değerlerdir.

¹⁰² Turgay ERGUN, 2004: 201-203.

¹⁰³ Veyse BİLGİÇ, (2003); "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", Ed. BALCI Asım vd. **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin, Ankara, s: 25-38

¹⁰⁴ Ali BARANSEL (1993); **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, İşletme Fakültesi, İstanbul, s: 37

¹⁰⁵ R.B. DENHARDT ve J. V. DENHARDT, (2000); "The New Public Service: Service Rather Than Steering", **Public Administrative Review**, Vol: 60, Page: 549-559, Issue: 6, , s: 551-552

- Kamu idarecileri politika yapımında merkezi rol oynamazlar; daha çok kamu politikalarının etkin bir biçimde uygulanmasından sorumludurlar.
- Kamu idarecilerinin işi, planlama, örgütlenme, personel alımı, yöneltme, eşgüdüm, raporlama ve bütçeleme işlevleridir

Buraya kadar yapılan genel açıklamalardan yola çıkarak ve konu ile ilgili yazından hareket ederek geleneksel kamu yönetimi anlayışını biçimlendiren, ona yön veren temel değerleri üç ana grupta toplamak mümkündür:

- a) Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması esası,
- b) Örgütlenme modeli olarak Weber'in bürokrasi kuramını temel alması,
- c) Kamu yönetiminin özel sektör işletme yönetiminden farklı olduğu.

Her ne kadar kamu yönetimi idari denetimle birlikte aynı zamanda yargı organlarının ve kamuoyunun denetimi altında da olsa büyük ölçüde dışa kapalı ve hiyerarşik olarak işleyen bir yapıdadır. Daha çok yasal ilkelere uygunluk açısından yapılan bu denetimde hedefler, performans derecesi ve maliyet unsuru, kısaca piyasa mekanizması dikkate alınmamaktadır. Son olarak, profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların iş güvenliği (ömür boyu yada emekliliğe kadar istihdam) esasına dayanma ve dolayısıyla her siyasi iktidara eşit mesafede ve siyasi tarafsızlığa dayalı olması anlayışına göre biçimlenen kamu yönetimi topluma karşı doğrudan sorumluluğu ve piyasaya karşı duyarlılığı ya zayıf yada hiç olmayan, sonuçta siyasilerin ve üst düzey bürokratların yönlendirmesine göre işleyen bir nitelik göstermiştir¹⁰⁶.

Burada, kamu yönetiminin temel esaslarının, uygulamalarında farklılıklar olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu çelişkinin, siyasi bir partinin taraftarları ile iktidara gelen yöneticilerin, iktidara geldikten sonra, taraftarlarına ve taraftarı olmayanlara nasıl eşit davranacağına çelişkisinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Yol yapımı gibi sıradan bir kamu hizmetinin, iktidarlar değiştikçe yenilenmesinin açıklaması olarak kabul edilebilen bu taraflılık yada ayrımcılık, siyasilerin toplumun çıkarlarından çok, siyasi partinin çıkarlarına öncelik verildiğinin de bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.

Yaklaşık olarak eşzamanda ortaya çıkan Sanayi Devrimi ve Fransız Devrimi ile bir yanda siyasal alanda pasif halka göre daha aktif, hareketli, hakkını arayan vatandaş anlayışı gelişmiştir; öte yanda da, kamu yönetimi ve diğer sosyal alanlarda yine daha canlı, daha yoğun kamusal etkinlikler ile sosyal ve ekonomik hayatın hemen her alanına devlet müdahalesi söz konusu olmuştur. Biraz şekil değiştirirse de, modern zamanların devletlerinin, kendi vatandaşlarının neredeyse özel yaşamlarına varıncaya kadar hemen her alanına müdahalesinin, orta çağların mutlakiyetçi devletlerinkinden daha az olmadığı söylenebilir. 20. yüzyılın son çeyreğine kadar büyük ölçüde etken olan bu müdahaleci anlayış, yüzyılın ortalarında zirveye ulaşmış ve kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi ve hizmetlerin tür ve hacim bakımından artmasıyla sonuçlanmıştır. Yürütmenin örgüt ve faaliyetlerinden oluşan kamu yönetimi refah devleti (*welfare state*) anlayışının gelişmesiyle birlikte çoğalan kamusal

¹⁰⁶ Bilal ERYILMAZ, 2002: 84

işlevler adeta, özellikle Batı'da devletin ne yapmaması değil ne yapması gerektiği anlayışına dayanmıştır. Bu büyüme ve müdahaleciliğin aşırı boyutlara varması devleti siyasal alanda sevimsizleştirdiği gibi kamu yönetimi alanında da kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık gibi olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Kamu yönetimi alanında bu dönemin öne çıkan özellikleri bürokrasi, katı hiyerarşi ve merkeziyetçilikle gizlilik ve kurallara aşırı bağlılık olarak belirtilebilir¹⁰⁷.

Sanayi devriminin dünyayı saran yapılanmasına koşut olarak Weberyen bürokrasinin, katı, hiyerarşik, merkezi ve yasal-ussal ilkeleri ile biçimlenmiş kamu yönetimi, küresel bilgi toplum ve ekonomisin dinamik süreç, ilişki ve yenilikleri karşısında tam anlamıyla felç olmuştur. Demokrasi kavramına benzer biçimde kamu yönetimiyle ilintilendirilen "yeni", "işletmecî", "piyasa odaklı", "rekabetçi", "girişimci", "postbürokratik" yada "Post-modern " gibi yaklaşım, model ve tartışmalar, kamu yönetimi düzenek ve disiplini içinde bulunduğu bu krizden kurtarabilme girişim ve çabalarından başka bir şey değildir¹⁰⁸.

1.3.3.2. Geleneksel Kamu Yönetimine Yöneltilen Eleştiriler

Geleneksel kamu yönetimine yönelik eleştirilerin arkasında, kamu yönetimi başarısızlığı yaklaşımının etkisini görülmektedir. Bu yaklaşım, Wolf (1979, 1988) tarafından şöyle açıklanmaktadır; kamu hizmetlerine olan arz ve talep kaçınılmaz olarak sistemli kamusal başarısızlıklara neden olmaktadır¹⁰⁹. Bu çerçevede dört çeşit kamu politikası başarısızlığı vardır. Birincisi, maliyetler ile gelirler arasında dengesizlikler vardır. Çünkü kamuda, piyasadaki gibi bir maliyet-gelir dengesi yoktur ve tam maliyeti hesaplamak zordur. İkincisi, kamu örgütlerinin amaç ve hedefleri tam olarak açık olmayabilir veya kamu örgütleri objektif performans ölçümlerinden yoksun olabilirler. Üçüncüsü, kamu kesimi tarafından uygulanan politikalarla beklenmeyen yan etkilerin ortaya çıkarak dışsallıklar (*externalities*) üretmesidir. Kamunun ekonomiye müdahalesinden kaynaklanan sonuncu tür başarısızlık; güç ve imtiyazın politikacılar, bürokratlar ve onların desteklediklerinin yararına eşitsiz dağılımıdır¹¹⁰.

Bürokrasiye yönelik benzer bir eleştiri de Osborne ve Gaebler (1992) tarafından getirilmiştir. Onlara göre, kendi döneminde çok iyi işleyen bürokratik paradigması (değerler dizisi) günümüzde ihtiyaçlara cevap vermekten uzak, 'eskimiş', 'iflas etmiş' bir modeldir¹¹¹.

Bir başka görüşe göre, bürokrasiye yöneltilen eleştiriler temelde üç noktada toplanmaktadır. Bunlar¹¹²; kamu yönetiminin tutumluluk, verimlilik ve etkinliği gerçekleştirmediği; kamu yönetiminde, fazla sayıda hiyerarşi basamağının yarattığı üst yönetimin gücünün aşırı

¹⁰⁷ Bilal ERYILMAZ, "Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına", Liberal Düşünce, C.4, s: 15- 85, Yaz 1999, s: 84-85

¹⁰⁸ NOHUTCU Ahmet ve Asım BALCI, "Kamu Yönetiminin yeni Perspektif ve Dinamizmi", Ed. BALCI Asım vd. "Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar", Seçkin, Ankara, 2003, s: 13-23

¹⁰⁹ Aktaran; Süleyman SÖZEN; 2005: 33

¹¹⁰ H. Hüseyin ÇEVİK, (2004); **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara:181-182; WALSH, 1995: 24

¹¹¹ Aktaran; Süleyman SÖZEN, 2005: 54.

¹¹² S. Paul OSBORNE and Kevin MCLAUGHLIN, (2002); "New Public Management in Context", (Eds). McLaughlin K., S. P. OSBORNE and E. Ferlie, **New Public Management: Current Trends and Future Prospects**; Routledge Press, Florence, s: 62

düzyeyde olduğu ve bunun sonucu olarak hizmet kullanıcılarını güçsüz bıraktığı (profesyonel güce karşı korumasız kaldığı) eleştirileridir. Bu durum, şikayet dilekçesi vermek için bir yetkiliye ulaşınca kadar aşılması gereken basamakların çokluğu yada ulaşılmaızlığının, hizmet kullanıcıları olan vatandaşları, korunmasız bırakılmasıyla örneklenebilir.

1.3.3.3. Kamu Yönetiminde Bilgi Teknolojilerinin Kullanılması

Kamu kurumlarında bilgi teknolojilerinin kullanımıyla hiyerarşik kademeleşmeyi ve orta kademeleri azaltan yada kaldıran, daha çok katılıma ve âdem-i merkezîyetçiliğe yer veren yönetsel yapıların etkinlik kazandığı ileri sürülmektedir. Genel müdür yardımcılığının kaldırılıp genel müdürün direk bölüm yöneticileri ile yada bölüm başkanlarının kaldırılıp genel müdür yardımcılarının direk kısım yöneticileri ile iletişim kurduğu yönetsel yapılar ortaya çıkmaktadır. Bu tür kamu kurumlarında orta kademe yöneticileri işlevlerini yitirmekte ve kimi yönetim bilimciler orta kademe yönetsel kadronun gereksiz olduğunu, bürokrasiyi artırdığını, verimi düşürdüğünü ve kamu hizmetlerinin sunumuna katkısının olmadığını ileri sürmektedirler¹¹³.

Teknolojideki hızlı gelişmeler, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının yaygınlaşmasına bağılı olarak, kamu hizmetlerinin sunumunda da bazı değişiklikleri gerekli kılmaktadır. Bilginin kâğıt üzerinde dolaştırılmasını ve kayıt edilmesini zorunlu kılan bürokratik anlayıştan çıkıp, daha hızlı olan tekniklerin kullanılmasıyla, kamu işlerinin ve yönetim uygulamaları akışının ve verimliliğinin de hızlanma eğiliminde olduğu gözlemlenmektedir.

Hızlı nüfus artışı, teknolojik gelişmeler ve devletin görevlerinin giderek artması sonucu kamu örgütleri giderek büyümüş ve daha karmaşık duruma gelmiştir. Büyük ölçekli karmaşık örgütlerin yönetimi diğery bir anlatımla amaçlarının saptanması, etkinliklerinin planlanması, koordinasyonun ve denetiminin sağlanması, örgütün çevresinden ve kendi alt sistemlerinden elde edeceği bilgilerin hacmine, niteliğine ve bunların değerlendirilmesine bağılıdır. Bu bağlamda çağın modern kamu kurumları, örgütün çeşitli birimlerinde olup bitenler hakkında sürekli olarak bilgi toplamak durumundadır. Bu bilgiler maliyet, üretim, belirlenmiş amaçlara ulaşmada başarı, insan gücünün nitelikleri, örgüt-çevre ilişkileri vb. birçok konuya ilişkindir. Yönetimin etkinliği ve verimliliği, geniş boyutlara ulaşan bu bilgilerin toplanıp hızla değerlendirilerek kısa zamanda kurumun yararına sunulması ile olanaklıdır. Bunun temel nedeni ise kamu kurumlarının da diğery kurumlar gibi çağımızın en büyük özelliği olan teknolojik gelişmelere ayak uydurmak zorunluluğudur¹¹⁴.

Kamu kurumları, küreselleşme süreci içerisinde önemli değişimlere tanık olmakta ve günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinimlere uyma/uydurulma çabaları içerisinde görülmektedir. Bu değişim, kamu kurumlarının iş süreçlerine de yansımaktadır.

¹¹³ Theresa HEINTZE, Stuart BRETSCHNEIDER; "Information Technology and Restructuring in Public Organizations: Does Adoption of Information Technology Affect Organizational Structures, Communications and Decision Making", **Journal of Public Administration Research & Theory**, 2000: Vol: 10, Issue: 4, s: :803

¹¹⁴ Aykut POLATOĞLU; "Türk Kamu Yönetiminde Bilgisayar Kullanma Alanları ve Sorunları", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 27, S: 4, s: 63-81, 1994: 69

Genellikle yavaş işleyen, hantal bürokratik yapılar olarak nitelendirilen kamu kesimi, kamu yönetimi başta olmak üzere her alandaki reform çalışmalarının yanı sıra bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın kullanımıyla etkin yapılara dönüşmektedir. Böylelikle vatandaşa ve iş dünyasına daha kaliteli hizmet sunulmakta, zaman, emek ve maliyet tasarrufu sağlanmaktadır. Yönetimsel katılım, demokratik yönetim, özerkleşme ve yerelleşme, yönetim, performans yönetimi, bilgi teknolojileri vb. kavramlarla ifade edilebilen yeni olguların ve yeni yönetimsel tekniklerin kamu kurumlarının yapısal ve işlevsel süreçlerine dâhil edilme girişimleri, günümüzde çoğu devletin siyasal ve yönetimsel gündeminin ilk sıralarında yer almaktadır¹¹⁵. Kamu yönetimlerinde bilgi teknolojilerinin kullanımını etkileyen faktörler Tablo 4'te gösterilmiştir.

Tablo 4: Kamu Yönetiminde Bilgi Teknolojilerinin Kullanımına Etken Olan Faktörler

Tesvik Edici Faktörler	Engelleyici Faktörler
<ul style="list-style-type: none"> • Bilgi teknolojileri alanında hızlı teknolojik gelişmelerin olması ve kamu dışında yaygın olarak kullanılması • Bilgi teknolojileri kullanmanın maliyet düşürücü etkileri • Devletin bilgi teknolojilerini kullanılmasında, "sağlayıcı" rol üstlenmesi ve kullanması (e-devlet uygulamaları gibi) • YKY anlayışı • Finansal ve verimlilik açısından hissedilen baskı 	<ul style="list-style-type: none"> • Yöneticilerin bilgi teknolojileri konusunda yetersiz olduklarını görmeleri/fark etmeleri • Bilgi teknolojilerine yönelik strateji geliştirmede başarısızlık • Kamu örgütlerindeki düzensizlik • Karlılık durumu ile ilgili göstergelerin yetersizliği • Uzman personelin yetersizliği

Kaynak: Isaac KASTER, Henri Cris PAINTER, Cris BARNES, (1993); **Management in The Public Sector: Challenge and Change**, Published by Chapman&Hall, London, Page: 100.

Bilginin edinilmesi ve doğru kullanılması, yönetimsel sorunların üstesinden gelenebilmesi için gerekli görülmektedir. Gelişen bilgi teknolojileri, bilgi edinme ve doğru kullanma ihtiyacını karşılamakla birlikte, beslemektedir. Bu döngü, kamu ve işletme yönetimlerinin birbirini engelleyen sorunlardan arındırılmasını kolaylaştırıcı nitelikte görünmektedir¹¹⁶.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yada özel tüm örgütler bağlamında etkileri aşağıdaki gibi sıralanabilir¹¹⁷:

- Hizmet verimliliği ve ürün çeşitliliği artmıştır.
- Vasıflı işgücünün örgüt içerisindeki değeri artmıştır.
- Kütleli bilginin veri tabanlarında toplandığı, kullanışlı duruma getirilmek üzere işlendiği ve iletildiği bilgi sistemlerine dayalı yöneticilik anlayışı gelişmiştir.

¹¹⁵ Bekir PARLAK; "Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi", **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ed: M. Acar, H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, s: 347-392, Ankara, 2003: 348

¹¹⁶ İsmail SEVİNÇ, 2007: 30

¹¹⁷ Serhat BAŞTAN, Mustafa ÖKMEN, 2004; "Yerel Yönetimlerde Bilgi ve İletişim Alt Yapısı İle İlgili Temel Sorunlar", Ed: A. YILMAZ, M. ÖKMEN, **Kamu Yönetimi**, s: 183-216, Gazi Kitabevi, Ankara, s: 198

- Örgütler hem kendi içlerinde kurumsal bir ağ ile donatılmış hem de küresel iletişim ağlarına bağlanmaya zorlanmıştır.
- Uzun mesafelerin caydırıcılığı azalmış ve etkileşimli örgütlenme yada örgütler arası etkileşimli işbirliği için elverişli koşullar oluşmuştur.
- Sınırlar arası veri alışverişinin denetimi daha da kolaylaşmıştır.
- Yiğın biçimindeki verinin iletimi, işlenmesi ve saklanması, sermaye ve hammadde kadar önemli bir unsur durumuna gelmiştir.
- Bilgi ve iletişim teknolojilerini üretme bilgisini ve etkin kullanma yeteneğini elinde bulduran kurum yada ülkeler lehine dengesizlikler oluşmuştur.

Kamu yönetiminde merkezi yönetim, yerinden yönetim, yerel yönetimler, denetim, koordinasyon, planlama, personel yönetimi vb. kavramların bilinen tanım ve anlamlarının ciddi bir şekilde yeniden sorgulanması gündeme gelmektedir. Bu bağlamda kamu kurumlarının değişim baskılarına yanıt verme ve değişimin getirdiği yeni şartlara kendilerini uyarlamaları bir zorunluluk durumuna gelmektedir ¹¹⁸.

1.3.3.4. e-Devlet

Modernlik, Giddens'a göre, mekânı yerden ayırırken, zamanı da mekândan ayırmıştır. Geleneksel toplumlarda zamanın ayarlanması yaşanan yerin doğal olaylarına bağlıyken, modernlik koşullarında zaman yaşanan yerle birlikte temsil edilmektedir¹¹⁹. Bu olgunun, yerel alışkanlık ve deneyimlerin getirdiği kısıtlamalardan kurtulmayı sağlayarak, çok çeşitli değişim olanaklarının açılmasına yardım ettiği düşünülmektedir. Mekânsal değişiklikler arasındaki somut ve özgün bağlantıların ürünü, zamana ve mekâna farklı noktalardan tutunarak bütünleşen modern kültürdür. Toplumsal olarak mekânsal değişikliklerin az yada çok geçişkenliğinin ve çok katmanlı oluşunun arasında yeni bir kültür ve birey oluşmaktadır. İş, toplumsal ilişkiler, yönetim ve iletişimin yapılandığı bu *mekân*, kaynağını toplumsallığın benzerlik, uyum, çevre içinde bir arada olma tanımlarından alan *ortaklıkların* geçişkenliği içinde biçimlendirilmektedir. Modernliğin ilerici yanı, ortaklığa dayalı bu mekân anlayışının sürekli olan evrimi içinde gelişmektedir. Geline aşamada, elektronik iletişim araçlarının ortaya çıkışıyla, yeni iletişim mekânlarının üretilmesi, toplumsal ilişkilere de yeni bir boyut kazandırmıştır: Poster'e göre Internet, bir iletişim aracı olmanın ötesinde, bir toplumsal mekândır. Bireylerin karşılaşmasına olanak sağlayan, kamusal sanal mekânlar, modernizmin ekonomik yapılanmasının ileri bir aşamasını temsil eden endüstri sonrası yada post-fordist yaklaşım içinde anlamını bulduğu ileri sürülmektedir.¹²⁰

¹¹⁸ Doğan Nadi LEBLEBİCİ, Mustafa Kemal ÖKTEM, Mehmet Devrim AYDIN; (2003); "Türkiye'de Kamu Kesiminde Bilgi Teknolojileri Uygulamaları ve E-Bürokrasi: Örgütsel Dönüşüm Üzerindeki Etkiler", **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildiriler Kitabı**, s: 501-512, TODAİE Yayını: 319, Ankara, s: 502-504

¹¹⁹ Nilüfer TİMİSİ, (2003); **Yeni İletişim Teknolojileri Ve Demokrasi**, Yayınlanmış Doktora Tezi, Dost Kitabevi, Ankara, s: 145

¹²⁰ Nilüfer TİMİSİ, 2003: 145 - 147

Bilgi toplumunun sahip olduğu *modern kültürün* yaşandığı mekânda, yeni kamusal iletişimin, insanlarda devletle de aynı mekânda karşılaşma güdüsünü oluşturduğu düşünülmektedir. Halkın memnuniyeti, isteklerini ve düşüncelerini yönetime yansıttığı ölçüde mümkündür. Bireyi devletle buluşturan demokrasi anlayışının bir gereği olarak, şeffaflığın, halkın düşüncelerini yansıttığı, sorularına cevap alabildiği, yönetimde söz sahibi olabildiği mevcut somut araçların zaman sınırlamasından bağımsız bir sanal mekâna ihtiyaç duyduğu görülmektedir.

Bilgi toplumunun hızlı karar almaya dayanan yapısına kıyasla oldukça yavaş, kuralcı bürokratik yapıların çelişmesi ve ileri teknoloji ile donatılmış, daha az merkezîyetçi esnek yapıların, bilgi toplumunun taleplerine daha iyi cevap verebilmesi gerçeği bu yönde bir değişimi gerekli kılmıştır¹²¹.

Bilgi toplumunu oluşturan halkın, düşünce ve isteklerini takip etmek oldukça zordur. Bunun için modern bir siyasal iktidar üç şey yapmalıdır¹²²:

1. Halkın davranışlarını izleyerek, istek ve ihtiyaçlarını öğrenmek,
2. Anketler yaparak/yaptırarak, halkın düşünce ve eğilimlerini belirlemek,
3. Doğrudan siyasal iktidara yapılan istek, dilek, öneri yada şikayetleri belirlemek,

Bütün bunları en verimli, etkili, kaliteli, ucuz, kesin ve hızlı bir biçimde yapabilmek İnternet ve modern telekomünikasyonu kullanarak mümkündür. Böylece, daha katılımcı, daha doğrudan ve şeffaf devlet anlayışı gerçekleştirilebilir. Bilgi çağının teknolojik imkanlarını kullanarak; devletin vermesi gereken kamu hizmetlerini daha hızlı ve verimli bir şekilde sunması, ve vatandaşın devlete karşı olan sorumluluklarını daha hızlı ve kolay biçimde yerine getirmesini sağlayacak olan proje e- Devlet (Elektronik Devlet) Projesi olarak tanınır.

Elektronik ortamda kamusal iletişimin genel olarak e- devletten farkı, insanların kendi aralarında çeşitli amaçlarla kurdukları iletişim ortamı olmasıdır ve e- yaşam olarak adlandırılabilir. Yukarıda anlatıldığı üzere, bireylerin e-yaşam ortamında gelişen ve ihtiyaçları olan, (her çeşit coğrafi bilgi, meteorolojik bilgiler, trafik, acil durumlar, sağlık, sosyal güvenlik, eğitim, ekonomi, tarım ve ticaret gibi) konularda istedikleri bilgiye, istedikleri zaman ulaşabilirlerken, vatandaşlığın kazandırdığı haklardan doğan bilgilere ulaşmasının veya dolaylı olarak faydalanamamasından doğan eksikliği, e-devlet anlayışı ile tamamlanması gerektiği düşünülmektedir.

"Bugünün en önemli sorunu, geleceğin eskisi gibi olmadığıdır" sözünü Paul Valery'den aktaran Argüden'e göre dünya, her yıl dünyaya yön veren devlet başkanları, işadamları ve akademisyenlerin bir araya geldiği Davos toplantılarının, 2000 yılındaki sonuç bildirisinde ilan edilen; iletişimde zaman ve mekân bağımlılığını ortadan kaldıran, bilgiye erişim

¹²¹ Veysel BOZKURT, (1998); "Enformasyon Toplumu ve Türkiye", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y.4, S. 19, s: 207

¹²² Hakan YILDIRIM ve Volkan KAPLAN, Tuncay ÇAKMAK, Cem.C. ÜSTÜN, (2003); **Her Şeyi E- Leştirdik, E-Dönüşüm İçin Bir Kılavuz**, Macar Yayıncılık, Ankara, s: 110

maliyetlerini neredeyse sıfırlayan ve zenginleştirici paylaşımı mümkün kılan "İnternet Devrimi"nin başlamış olduğunu, kabullenmiş oldu. İnternet devriminin, Türkiye için de siyasetçilere önemli sorumluluklar yüklediği söylenebilir. Siyasetçileri bekleyen üç önemli görev vardır¹²³:

Birincisi, ülkemizde herkesin internete rahatça bağlanabilmesini sağlayacak altyapıyı ve fiyatlandırma mekanizmalarını kurmak. İkincisi, devletin sunduğu hizmetlerin internet aracılığıyla çok daha ucuza, etkin ve zamanında sunulmasını sağlayacak yapılanmayı gerçekleştirmek ve "e-devlet" konusunda öncülerden olmak. Üçüncü görev ise, siyaseti yalnızca seçimlerle sınırlı olmaktan çıkarıp yeni iletişim araçlarıyla vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin, politika oluşturma süreçlerine katılımını sağlamak olarak sıralanmaktadır.

2000 yılındaki Davos Toplantıları'ndan sonra, ABD'de Başkan ve Yardımcısı tarafından yönlendirilen "e-devlet" projesi yürütülürken, İngiltere'de de 2002 yılına kadar kamu kurumları arasındaki işlemlerin %25'inin elektronik hale gelmesi hedeflenmişti. Bu gelişmeler sadece bu ülkelerle sınırlı kalmayıp; Malezya'dan Singapur'a, Hong Kong'dan Avustralya'ya kadar birçok ülke devlet yapılarını ve ekonomilerini elektronik ekonomi kurallarına uygun olarak yapılandırmak üzere ciddi projeler başlatılmış durumdadır. Bu projelerin beş ana hedefi olduğu belirtilir. Bunlar ¹²⁴:

1. Vatandaşların devlet tarafından müşteri olarak görülmesi ve onlara götürülen hizmetlerin (vergi, tapu, askerlik, sağlık, güvenlik gibi) daha ucuza, daha etkin ve zamanında sunulmasını sağlamak;
2. Siyaseti yalnızca seçimlerle sınırlı olmaktan çıkarıp yeni iletişim araçlarıyla vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin politika oluşturma süreçlerine katılımını sağlamak;
3. Bilginin paylaşıldıkça artma özelliğinden sağlanan toplumsal yararı artırmak için iletişim altyapı yatırımlarına öncelik vermek ve erişim fiyatlarını en aza (mümkünse sıfıra) indirecek teşvik mekanizmalarını kurmak;
4. Elektronik ekonominin gelişmesini destekleyecek hukuki düzenlemeleri yapmak; ve
5. Her vatandaşın elektronik ekonomide verimli olabilecek düzeyde bilgi ve beceri düzeyine getirilmesini sağlayacak bir eğitim seferberliği başlatmak.

E – Devlet, devletten vatandaşa, devletten ticari kurumlara, devlet ve tedarikçiler arasında, devlet ve kamu kuruluşları arasında olmak üzere dört farklı modelde uygulanmaktadır. Bu modeller ve avantajları Tablo 5'te gösterilmiştir.

¹²³ Yılmaz ARGÜDEN, (2000); "Devlet ve İnternet" ve "e-Devlet", <http://www.arguden.net>, s: 3

¹²⁴ Yılmaz ARGÜDEN, 2000: 5

Tablo 5: E- Devlet Modelleri ve Avantajları

Devletten Vatandaşa G2C: Government to Citizen	<ul style="list-style-type: none">• Bilgilendirme• Vergi• Sağlık• Eğitim• Kültür	<ul style="list-style-type: none">• Alternatif dağıtım kanallarının kullanılması• Kişiselleştirilmiş hızlı ve kolay hizmetler• Açıklık• Düşük işlem maliyetleri
Devletten Ticari Kurumlara	<ul style="list-style-type: none">• Destek programları• Tavsiye ve yol gösterme• Düzenlemeler• Vergi	<ul style="list-style-type: none">• Hızlı ve etkin iletişim• Daha az bürokrasi• Düşük işlem maliyetleri
Devlet ve Tedarikçiler	<ul style="list-style-type: none">• e- satın alma	<ul style="list-style-type: none">• Verimlilikte artış• Düşük işlem maliyetleri
Kamu kuruluşları	<ul style="list-style-type: none">• Kamu kurumları arası iletişim• Merkezi ve yerel yönetimler arası iletişim	<ul style="list-style-type: none">• Verimlilikte artış• Etkin bilgi paylaşımı• Esnek çalışma ortamı

Kaynak: Cevdet KAYALI ve A.Nuray YERELİ, (2002); "Türkiye'de Bilgi Toplumu Yaratılması Ve E- Devlet Uygulamalarına Genel Bir Bakış", **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi Ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**, s: 194-214, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Kocaeli, s: 121

E - devlet uygulamalarının hayata geçirilebilmesi için şu koşulların yerine getirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir¹²⁵;

- a) Bilginin yayılması ve dağıtılması için gereken web sitelerinin oluşturulması, web sitelerinde her türlü resmi işlemlerin yapılabilmesi,
- b) Vatandaşın müşteri gibi görülmesine bağlı olarak çok amaçlı bağlantılar içeren portalların oluşturulması ve katılımın da sağlanabileceği biçimde kişiye özgü hale getirilmesi,
- c) Aynı alanda hizmet veren kamu kurum ve kuruluşlarının aynı çatı altında toplanması,
- d) Devlet kurumlarının elektronik ortamda küçülmesi ve birleştirilmesi ile devletin küçülmesi,

¹²⁵ Cevdet KAYALI. ve Ayşe Nuray YERELİ, (2002); "Türkiye'de Bilgi Toplumu Yaratılması Ve E- Devlet Uygulamalarına Genel Bir Bakış", **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi Ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**, s: 194-214, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Kocaeli, s: 222-223

- e) Özel sektördeki "müşteri ilişkileri yönetimi" anlayışının devlet kurumlarınca da benimsenmesi ile güven tazelenmesi ve kurum imajının yenilenmesi,
- f) Uygulamaların sağlıklı sürdürülebilmesi için gereken standartların belirlenmesi ve teknolojik planlamanın yapılması,
- g) Devletin gerektiğinde özel sektörün de kaynaklarından yararlanmayı bilmesi, alternatif sağlayıcılarla ve planlarla maliyetlerinin uygunluğu ve finansmanı konusunda gelişmeye açık olma ve esneklik,
- h) Uygulamaya geçilen her kurumda 'değişim yönetimi programı' uygulanması konularının yerine getirilmiş olması gereklidir.

Ancak kuşkusuz geleneksel örgütsel ve kültürel engeller ve kurumsal direnmeler bu dönüşümün birdenbire gerçekleşmesini önlemektedir¹²⁶.

Elektronik ekonomi ve "e- Devlet" konusunda Avrupa'nın, A.B.D.'nin 2-3 yıl gerisinde olduğu, Türkiye'nin ise 4-5 yıl farkla ABD'yi izlediği tahmin ediliyor. Türkiye de e-Devlet Projesi kapsamında, MERNİS ve MEHTAP projeleri ile yaygınlaştırılan vatandaşlık ve vergi numarası uygulamaları ve 2003 yılında Meclis'te kabul edilen "Bilgi Edinme Kanunu" gibi uygulamaların artarak devam ettiği belirtilmektedir. Sağlık alanında yapılan reformlar da, telekomünikasyon yatırımlarının geri dönüşü olarak olumlu karşılanmaktadır. Bütün kamu kurumlarına kolaylıkla ulaşım bilgi edinilebildiği gibi, Konsolosluklarda sürdürülen uygulamalarla da "e-Devlet" oluşturulmuş durumdadır denilebilir. Ancak, Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde olan "Telekomünikasyon" işlerinin bu bakanlıktan ayrılarak, Enformasyon Bakanlığının kurulması gerekli görülmektedir. Devlet-vatandaş, özel sektör ve STKları arasında karşılıklı işbirliği ve desteklerle Türkiye'nin "e-Dönüşümün"* tam anlamıyla gerçekleşebileceği öne sürülmektedir¹²⁸.

1.4. YENİ KAMU YÖNETİMİ-YKY (NEW PUBLIC MANAGEMENT-NPM)

II. Dünya Savaşı sonrası uygulamalar ve ekonomik büyümenin neden olduğu ve YKY anlayışının ortaya çıkışını yukarıdaki eleştirilerle birlikte hazırlayan etkenler; ekonomik, sosyal ve siyasal etkenler başlıkları altında toplanabilir¹²⁹:

Ekonomik etkenler: 1980'lerdeki idari reformlarda, küresel ve ulusal ekonomik durgunluk ve bunun ortaya çıkardığı sorunların, daha az kaynakla daha çok hizmet arzu, ihtiyaç ve zorunluluğu doğurduğu gözlemlenmiştir. Bu dönemlerde; tam istihdam, fiyat istikrarı, ödemeler dengesi ve ekonomik büyümenin sağlanması hükümetlerin ortak hedefleriydi.

Sosyal etkenler: ekonomik etkenlerin, artan talebi mevcut kaynaklarla karşılanamaz duruma getirmesi, refah devleti anlayışından uzaklaşma ve kaynakların verimli bir biçimde kullanılma zorunluluğu ile sonuçlanmıştır.

¹²⁶ Turgay ERGUN, 2004: 366

* E-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa dönem Eylem Planı için, Bkz: Yıldırım vd. 2003: 385-416

¹²⁸ Hakan YILDIRIM vd, 2003: 153-206

¹²⁹ Veysel BİLGİÇ, 2004: 30

Siyasal Etkenler: Birçok bilim adamı YKY anlayışının yükselişinin yeni sağ anlayışın yükselişi ile eş zamanlı ve ona paralel olduğunu ileri sürer. Siyasetçiler, bürokratlar ve özellikle iyi örgütlenmiş baskı grupları her zaman kendi çıkarlarını gözetirler. Bu kesimlerden oy almaya çalışan siyasetçiler de kamusal işlevlerin artışını kendi çıkarları açısından desteklemektedirler.

YKY kuramsal olarak çeşitli kaynaklardan beslenmiştir. 1990'lı yılların ilk yarısında YKY olgusunu anlamaya ve açıklamaya çalışan yazarların konuyla ilgili görüşleri ele alındığında genel olarak YKY' ne hayat veren iki temel yaklaşım olduğu kabul edilir: Hood'a göre YKY modelini iki farklı düşünce akımı şekillendirmiştir. Bunlardan birincisi, II. Dünya Savaşı sonrasında oluşan 'kamu tercihi' (*public choice*), 'işlem maliyet kuramı' (*transaction cost theory*), 'sahip-vekil kuramı'na (*principal-agent theory*) dayanan 'yeni kurumsal ekonomi' (*new institutional economics*) hareketidir. Bu yaklaşım rekabet, kullanıcı tercihi, şeffaflık ve özendirici yapılara önem verme gibi düşünceler üzerine tesis edilen bir idari reform anlayışı sağlamıştır¹³⁰. YKY' i şekillendiren ikinci düşünce grubu ise 'işletmecilik' (*managerialism*) anlayışıdır.

Benzer şekilde, Aucoin (1990) de, YKY reformlarının iki ana düşünceden etkilendiğini söyler¹³¹. Birincisi, kamu tercihi kuramına dayanan ve temsili hükümetin (*representative government*) bürokrasi üzerindeki üstünlüğünü yeniden kurması gerektiğini savunan görüştür. İkinci düşünce seti de işletme yönetim ilkelerinin bürokraside egemen olmasını isteyen 'işletmeci' (*managerialist*) düşünce okuludur. Görüldüğü üzere Hood (1991) ve Aucoin (1990) YKY' in temellerine ilişkin benzer görüşler ileri sürmüşlerdir. Ancak, Hood, sadece kamu tercihi kuramını değil onu da içeren daha geniş bir kuramsal çerçeve olarak 'yeni kurumsal ekonomi' anlayışını ele almıştır. Genelde YKY' in temelinde; işletmecilik düşüncesi ile yeni kurumsal ekonomi anlayışlarının olduğu kabul edilmektedir. Bu iki anlayışın, bünyelerinde birbirleriyle çelişen yönleri olduğu ancak özel sektör tipi işletmeciliğin daha ağır bastığı ifade edilmektedir.

Son dönemde ortaya çıkan YKY anlayışı, kamu yönetimi alanında dikkati çeken en önemli uluslararası eğilimlerden birisi olmuştur. Bu akımın temel göstergesi daha çok siyaset biliminin sınırları içinde kalan kamu yönetiminin, işletmecilik biliminin sınırları içine çekilmesidir. Bu akım dört başka yönetsel *mega* eğilimle ilgilidir. Bunlar başlıca, kamu harcamaları ve personel yönünden devletin büyümesinin yavaşlatılması ya da durdurulması; her şeyin devlete dayandırıldığı bir yapıdan özelleştirmeye geçiş; kamu hizmetlerinin üretilmesinin ve dağıtılmasının geliştirilmesinde bilişim teknolojilerinden yararlanılması; daha uluslar aşırı bir gündeme geçilerek, bir ölçüde de olsa geleneksel tek ülke ve ulus devlet anlayışından uzaklaşılması olarak sıralanabilir¹³².

¹³⁰ C. HOOD (1991); "A Public Management For All Seasons", **Public Administration**, Vol: 69, Issue: 6: 5

¹³¹ Süleyman SÖZEN, 2005: 55

¹³² Turgay ERGUN, 2004: 366

Behn'e göre; bürokrasinin yetersizliklerine karşı doğrudan bir yanıt olarak gelişen YKY'nin, birçok açıdan, kamu yönetimi paradigmasının sorunlarına, özellikle de performans sorununu çözmeye ağırlık verdiği söylenebilir. Bu düşüncede, Batıda gelişen yenilikçi işletme anlayışında olduğu gibi, temel önceliğin sonuç odaklı olmak olduğu ve kamuda yozlaşmanın azaltılması ve önüne geçilmesinin, performanstan daha öncelikli olmadığı görülür. Bu nedenle, geleneksel kamu yönetiminde yozlaşmayı önlemek için geliştirilen bazı mekanizmalardan ve emniyet tedbirlerinden (*safeguards*), *önce sonuca ulaşmak* adına vazgeçilebilir¹³³. Kamu Tercih kuramcıları ile diğer ekonomi kuramları da bürokrasiye yönelik eleştirilerde bulunmuşlar ve bürokratik örgütlenme biçimi yerine *piyasa yaklaşımlarının* daha etkin olduğu, dolayısıyla bunlara önem verilmesi gerektiği görüşünü ileri sürmüşlerdir. Bürokrasiye en radikal eleştirinin kamu tercihi kuramcılarında geldiği görülür. Eleştirilerin temelinde, bürokratik örgütlenmenin verimlilik ve etkinlik sorununa yol açtığı yer alır. Kamu Tercih yaklaşımı, bürokratik örgütlenme biçimini bir hizmet sunma mekanizması olarak kabul etmez. YKY' in ana hedefi kamu mal ve hizmetlerinin üretiminde verimliliği artırmaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için özelleştirme, kamu iktisadi teşebbüslerinin şirketleştirilmesi, iç pazarların oluşturulması gibi birçok araç devreye sokulmuştur¹³⁴.

Bu çalışmada kamu tercihi ve ekonomik anlayışa dayalı "yeni kurumsal ekonomi" (*new institutional economics*) yaklaşımından çok "işletme yaklaşımı" (*managerialism*) üzerinde durulacaktır. Bu tercihin nedeni; bu çalışmanın II. Kısımında görüleceği üzere, YKY reformunu uygulayan ülkelerin de, işletme yaklaşımını tercih etmiş olmalarıdır.

1.4.1. İşletmecilik (Managerialism) Yaklaşımı

Temelinde "akılcılaştırmacı" ve "dünyevileştirmeci" pozitivist bilim anlayışı olan modernliğin, sanayileşme, kapitalizm, savaşın endüstrileştirilmesi ve yaşanan hayatın tüm yönlerinin denetimi şeklinde dört önemli boyuttan meydana geldiği iddia edilmektedir. Ayrıca, böyle bir modernlik anlayışının, bütün dünyayı dünyasal bir askeri düzene götürdüğü ifade edilerek, bütün bu oluşumların da denetim sistemlerini merkezileştiren zengin ülkelerin devletlerinin yardımıyla sürekli bir küreselleşmeye yol açmakta olduğu da ifade edilmektedir¹³⁵. Bu anlamda modernliğin, genellikle kapitalizmin himayesindeki pozitivist bilim yaklaşımına dair araştırma yöntem ve tekniklerine dayalı olarak elde ettiği bilimsel bilgilerin, esas itibarıyla "bilinmeyi bilmek ve tanımak" amacının dışında, güçlü ve egemen sınıf ve toplumların, diğer sınıf ve toplumlar üzerindeki tahakküm aracına dönüştüğü belirtilmektedir. Kapitalizmin, bilimsel faaliyetlerin sonuçlarından objektif olarak yararlanarak büyük bir ekonomik iktidar yaratmasına karşılık, "her iktidar kendi bilgisini üretir" mantıksal çıkarımından hareketle bu iktidarın kendini yaratan "bilimi" de bir iktidar aracı olarak

¹³³ Robert BEHN, 1998: 152

¹³⁴ Aktaran; Süleyman SÖZEN, 2005: 57-68

¹³⁵ Aktaran; Feyzullah EROĞLU, 2006: 121

kullanmaya başladığı, 20.yüzyıl boyunca bilimsel buluşlar ile savaşlar arasındaki ilişkilere bakılarak, açık bir şekilde görülebilmektedir¹³⁶.

Bu gelişmelere yönetim boyutundan bakıldığında, kamu yönetiminde işletmecilik yaklaşımının daha çok öne çıkmasının nedenlerinin, dünyada süregiden modernleşmenin bileşenleri olduğu söylenebilir. 'İşletmecilik' (*Managerialism*) yaklaşımın vurguladığı noktalar ise şu şekilde açıklanmaktadır¹³⁷:

- 'Profesyonel yönetim' (*professional management*) uzmanlığa dayalı evrensel bilgiyi içerir, dolayısıyla hem özel kesim hem de kamu kesiminde uygulanabilir,
- Profesyonel yönetim teknik uzmanlıktan üstündür,
- Sonuçları başarmak için yöneticilere yönetme serbestliği verilmelidir.

YKY reformlarında, işletmecilik anlayışının baskın etkilerini görmek mümkündür. Ancak kamu işletmeciliğinin genel kabul gören bir tanımı yoktur. Pollitt'e göre (1990) işletmecilik bir ideolojidir. Çünkü kendi sistematığı içinde bir dizi düşün, inanış ve değerler içermektedir. İşletmeciliğin dayandığı temel varsayımlar şunlardır¹³⁸:

- a. Toplumsal ilerleme giderek artan bir ekonomik verimlilik yoluyla olabilir,
- b. Verimlilik artışı giderek yoğunlaşan bir iletişim ve örgütsel teknoloji kullanımı ile gerçekleşebilir,
- c. Bu teknolojilerin uygulanabilmesi 'üretkenlik ideali' ile 'disiplin altına alınmış' bir emek gücü sayesinde olabilir,
- d. Üretkenlik, planlama, uygulama ve ölçme ancak kaliteli ve profesyonelleşmiş bir 'yönetici' grubu tarafından gerçekleştirilebilir,
- e. Bu işlevi yerine getirebilmek için yöneticilere hareket alanı sağlanmalıdır.

Kamu yönetiminde "işletmecilik" anlayışı yönünde yaşanan ilgi kayması, disiplinin işletmeselleştirilerek kamu örgütlerinin yapısal-işlevsel temellerinin ekonomik bir çerçeve içinde yeniden inşa edilmesine yol açmıştır. Amaç, disiplinin ilgi alanının yönetim olgusunun siyasal sosyal ortamından soyutlanarak tarafsızlaştırılması, teknik-mekânik yönleriyle yeniden düzenlenmesi; rasyonel, verimli, etkin örgütlenme ve kaynak kullanımı gibi yönetsel amaçların gerçekleştirilmesi ile sınırlandırılmasıdır¹³⁹.

İşletmecilik anlayışına göre özel yönetimin kamu yönetiminden daha üstün olduğu ve kamu yönetiminin işletme yönetimine birçok konuda katkısı olacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda Wilson ve Doig (1996: 58) YKY anlayışının üç dogmatik unsur üzerine inşa edildiğini ileri sürmüştür. Bunlar:

1. Yönetim (*management*) idareden (*administration*) üstündür.
2. Özel kesim yönetimi kamu kesiminden üstündür.

¹³⁶ Feyzullah EROĞLU, 2006: 121

¹³⁷ Süleyman SÖZEN 2005: 55

¹³⁸ Aktaran; Y. ÜSTÜNER (2000); "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", **Amme İdaresi Dergisi**, s: 15-31 Cilt: 33 Konu: 3, s: 21

¹³⁹ Şerafettin AKSOY (1995); "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, s: 159-173, TODAİE Yayını, Ankara, s: 169

3. İyi yönetim, ekonomik ve sosyal sorunları çözmekte tek yoldur.

Daha önce, "Yönetimin Özellikleri ve Tanımı" başlığı altında belirtildiği gibi, Yönetimin kendine özgü olan bilgi sistematiği evrenseldir ve kamu kesimi de dâhil her yerde uygulanabilir.

Kamu kesiminde işletmecilik anlayışına yönelmenin nedeninin siyasi olduğu görüşünün, 1982 yılında, Thomas Peters ve Robert Waterman tarafından yazılan "Mükemmeli Arayış" (*In Search of Excellence*) adlı kitabın, birçok siyasi karar verici üzerinde etkili olmasıyla başladığı söylenebilir. Batıda kamu yöneticileri üzerinde İşletmecilik anlayışının kamu örgütlerine nüfuz etmesinde etkili olan Kitap'ta özel sektörde mükemmelliği yakalayan örgütleri diğerlerinden ayıran en belirgin sekiz nitelik olduğu belirtilmiştir¹⁴⁰. Bunlar:

- 1) Eylemden yana olmak,
- 2) Müşteriye yakın olmak,
- 3) Özerklik ve girişimcilik,
- 4) İnsanlar aracılığı ile üretkenlik,
- 5) İşin içinde olmak, değerlerle yönlenmek,
- 6) En iyi bilinen işe sarılmak,
- 7) Yalın biçim, az kurmay,
- 8) Gevşek ve sıkı özelliklerin birlikte bulunmasıdır.

1980'li yıllarda ve devamında, özel kesimin düşük maliyet, verimlilik ve etkinlik alanlarında kamu kesiminden üstün olduğu görüşünün siyasal karar vericiler üzerinde etkili olduğu görülür. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik, etkinlik ve kalite iyileştirmelerinin gerçekleştirilmesinin özel kesim yönetim uygulamaları ve ideolojilerinin kamu örgütlerine aktarılması ile mümkün olacağı düşünülmüştür. Ayrıca, kamu ve özel sektörün temelde birbirinden farklı biçimlerde örgütlenmek ve yönetilmek zorunda olmadığı ileri sürülmüştür. Özel kesimin kamu kesiminden üstün olduğu görüşünün doğal uzantısı olarak da kamu örgütlerinin olabildiğince özel sektör gibi örgütlenmesi ve yönetilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu düşünceye dayalı reform programları, devlet kontrolünde geniş bir kamu sektörü geleneği olan ülkelerde (Yeni Zelanda, Avustralya, İngiltere ve İsveç gibi) aynı zamanda ortaya çıkmıştır. YKY yaklaşımı özel sektör örgütlenme ve yönetim tarzlarının kritik yönlerini mümkün olduğu kadar kurumsal ve örgütsel bağlamda oluşturmaya önem vermiştir. Bunlar arasında, en önde gelenlerinden birisi piyasa mekanizmaları inşa etmek olmuştur. Böylece, hiyerarşiye dayalı denetim mekanizmasının yerini sözleşmeye dayalı denetimin alması benimsenmiştir¹⁴¹. Yukarıda dile getirilen eleştirilerden yola çıkan YKY anlayışı devletin faaliyet alanının daraltılmasını, kamu yönetiminde piyasa mekanizmalarının geliştirilmesini ve işletmecilik anlayışının uygulanmasını önermektedir.

¹⁴⁰ Süleyman SÖZEN, 2005: 59

¹⁴¹ S.DAWSON ve C. DARGIE (2002); "New Public Management: A Discussion With Special Reference to UK Health", (Eds). K. McLaughlin, S. P. OSBORNE and E. FERLIE, **New Public Management: Current Trends and Future Prospects**, Routledge Press, Florence

"Kamunun Yönetildiği" ve "Kamunun Yönettiği" Yönetim Anlayışlarının Karşılaştırılması Tablo 6'da görülmektedir.

Tablo 6: "Kamunun Yönetildiği" ve "Kamunun Yönettiği" Yönetim Anlayışlarının Karşılaştırılması

KAMUNUN YÖNETİLDİĞİ KAMU YÖNETİMİ	KAMUNUN YÖNETTİĞİ KAMU YÖNETİMİ
Weberyen	Post-modern
Yöneten	Yönlendiren
Hiyerarşik	Yatay ve düz
Merkeziyetçilik	Yerinden yönetim
Yukarıdan aşağıya	Katılımcı, Birlikte
Katı	Esnek
Statik	Dinamik
Gizli, Kapalı	Şeffaf, Açık
Sorgulanamayan	Sorgulanan
Yasal, siyasal hesap veren	Yönetimsel hesap veren
Kırtasiyeci	Elektronik
Hantal	Etkin
Savurgan	Verimli
Kıskanan	Paylaşan
Sonuç odaklı	Süreç ve Sonuç Odaklı
Geciken, erteleyen	Hızlı, Zamanlı
Performansı dikkate almayan	Performans yönetimine dayalı
Reaktif	Proaktif
Seyirci	Önleyici
Teknik rasyonel	Tözsel (substantial) rasyonel
Bürokrasi odaklı	Vatandaş odaklı

Kaynak: BALCI Asım, Ahmet NOHUTCU, Namık Kemal ÖZTÜRK, Bayram COŞKUN, "Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar", Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s: 18

Gerek devletin gerekse kamu yönetiminin bir amaç değil toplumun yarar, çıkar ve esenliğini sağlamada bir araç olduğu, bir çıkar yada yararın optimum düzeyde ancak sahiplerince korunacağı akılda tutularak; bilgi- iletişim devriminin tüm yapı ve kurumsal ilişkileri dönüştürdüğü günümüzde tüm kuramsal ve pratik çalışma, çözümlene ve incelemelerin geleneksel anlamda "kamunun yönetildiği" değil, "kamunun yönettiği" kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi, yerleşmesi ve uygulanması doğrultusunda yoğunlaşması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Tablo 4'de bu iki kamu yönetimi anlayışı arasındaki farklar ayrıntısıyla görülmektedir¹⁴².

¹⁴² (Ed.) Asım BALCI, Ahmet NOHUTCU, Namık Kemal ÖZTÜRK, Bayram COŞKUN, (2003); **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s: 18

1.4.2. Kamu Yönetimi Reformu ve Devletin Yönetimdeki Rolü

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından 1970'lere kadar uzanan dönemde "altın çağ"ı'nı yaşayan dünya kapitalizmi, 1970'lerden itibaren düşen kâr oranlarıyla birlikte ekonomik ve toplumsal dengeleri derinden sarsan yeni bir bunalıma girmiştir. Kapitalist sistemin yaşadığı bu bunalım, yeni-liberal ideolojiyi doğurmuştur¹⁴³.

Sosyal refah devleti politikalarının II. Dünya Savaşı sonrasında birçok gelişmiş Batı ülkelerinde uygulamaya konulması, kamu hizmetlerinin devlet tarafından, kamu yönetimi aracılığıyla sağlanması gerektiği görüşünün egemen olduğu dönemde yaşanmış bir gelişmedir. Bunun sonucunda kamu hizmetleri çok çeşitlenmiş ve bu hizmetler de doğrudan kamu örgütleri tarafından sunulduğu için kamu yönetimi yapısal olarak çok büyümüştür. Ancak, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin düzenlenmesinde devletin rolünün ne olması gerektiği konusu çeşitli disiplinler açısından her zaman güncelliğini koruyan önemli tartışma alanlarından bir tanesidir¹⁴⁴.

1990 sonrasında kamu yönetimi alanında devletin rolü üzerine yürüyen tartışma sadece devletin işlevlerinin sınırlandırılması, yani devletin ekonomiden çekilmesi üzerine olmamış; ayrıca, devletin kurumsal yapısı da giderek önem kazanmıştır: Devlet sadece küçültülmemeli ayrıca farklı bir rol üstlenmelidir; girişimcilik ruhu ile harekete geçirilen devlet, piyasa-yönelimli olmalıdır¹⁴⁵.

Gelişmiş kapitalist ülkelerde Keynesci ekonomik politikalar ve refah devleti anlayışına, az gelişmiş ülkelerde ise ulusal kalkınmacı devlet politikalarına ve bunları uygulayan kurumlara karşı bir cephe açılmış ve neo-liberalizm, dünya çapında yeni bir siyasal ve ideolojik hegemonyanın kuruluşuna yönelmiştir. Kapitalist ilişkilerin dünya ölçeğinde giderek daha fazla belirleyici hale geldiği bu aşamada, devlet de bu değişime uygun bir yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu yeniden yapılanma sürecinde ekonomik ilişkiler, siyasal ve ideolojik ilişkilerle desteklenmekte ve bu durumda devletin rolü de dönüşüme uğramaktadır¹⁴⁶.

Muhafazakâr iktidarlar, kamu sektörünün yapısı, işleyişi ve hizmet yöntemlerine getirdikleri eleştiriler, kamunun küçültülmesi ve yönetim anlayışının değiştirilmesinde önemli bir etken oldu. Yeni-liberal iktisatçıların devletin ekonomik büyümeyi ve özgürlükleri sınırlandıran etkisi üzerinde durmaları, *daha az devlet daha çok piyasa* anlayışının toplam refaha daha çok katkı sağlayacağı savı bu süreci hızlandırmıştır. Yine iletişim teknolojisi ve küreselleşmeyle gelen yeniliklerin, yönetimi hantal ve ağır işleyen yapıdan daha hızlı işleyen bir mekanizmaya doğru zorlaması ve bunun sonucu olarak da kamu hizmetleri alanında daha bilinçli ve daha fazla talepte bulunan vatandaş kitlesinin ortaya çıkması gibi etkenler

¹⁴³ Selime GÜZELSARI, (2004); "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", **Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, GETA Tartışma Metinleri Serisi**, s: 28-65, Şubat 2004, s: 1

¹⁴⁴ Süleyman SÖZEN, 2005: 29

¹⁴⁵ Karl WALSH (1995); **Public Services and Market Mechanism-Competition, Contracting and the New Public Management**, St. Martin's Press, New York, Sf:3

¹⁴⁶ Selime GÜZELSARI, 2004:12

hep bu süreci körükleyen diğer unsurlar olmuştur. Küreselleşmeyle birlikte büyük şirketlerin ulusal ve uluslararası rekabet güçlerini korumak amacıyla otoritelerini desantralize* etmeleri, hiyerarşik yapılarını esnetmeleri ve kalite, yenilik ve müşteri taleplerine odaklanmaları ve nihayet kamu tercihi (*public choice*) teorisyenlerinin payının da bu anlayışın gelişmesinde etkili olduklarını belirtmek gerekir¹⁴⁸.

Merkeziyetçi bürokratik yönetim yapısının zayıflaması nedeniyle önem ve işlevi azalacak olan kamu yönetiminin, yalnızca devlet örgütü tarafından üstlenilip yönlendirilen ve denetlenen bir ilişki alanı olmaktan çıkıp, karmaşık bir ortamda kamu ve özel kesim örgütleri, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler ve siyasal erki kullanan yapılar arasında dinamik ve karşılıklı bir etkileşim süreci içinde şekillenen bir ilişki alanına dönüşeceği görüşü, "yönetişim" adı altında ortaya konan yaklaşımla bağlantılı görünmektedir¹⁴⁹.

YKY anlayışının, devletin rolünde önemli değişimlere neden olduğu söylenebilir. Yeni yönetim anlayışı kamu kesiminin gereğinden fazla büyüyerek kıt kaynakları tükettiğini ve bunları da verimli kullanmadığını, kamu kesimince yerine getirilen bir çok faaliyeti devlet dışında yerine getirecek alternatiflerin var olduğunu, devlet müdahalesinin aşırı maliyet, artan enflasyon ve kırtasiyeciliğe neden olduğunu ileri sürerek 'minimal devlet' anlayışının benimsenmesini öngörmüştür. KYK anlayışına göre devlet¹⁵⁰:

- Kamu hizmetlerinin sağlanmasında tekelci konumda olmamalı,
- Doğrudan mal ve hizmet üretmek yerine mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerekli altyapıyı hazırlamalı,
- Firmalar arasındaki rekabeti geliştirmeli,
- Piyasa mekanizmalarını tercih ve teşvik etmeli,
- Hizmetten yararlanan vatandaşları müşteri olarak algılamalı ve onlara farklı seçenekler sunmalıdır.

Böylece, rekabetçi piyasa ve benzeri uygulamalarla verimli, etkin ve bürokrasinin ve siyasilerin değil, vatandaşların gereksinimlerini karşılayan bir yönetim anlayışı mümkündür.

Dünyada kamu yönetimi reformunu gerektiren genel eğilimler ve ortak özellikler, yeni arayışlara yol açan nedenler altı başlık altında özetlenebilir¹⁵¹:

* Klasik anlamda desantralizasyon, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru, yetki, görev ve kaynak transferini ifade eder. Bu anlamda desantralizasyon, yerel yönetimleri güçlendirme politikasının önemli bir aracıdır. Modern anlamda desantralizasyon ise, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi bir takım idari yetkilerin, taşra (çevre) kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (vakıf ve dernek gibi) aktarılmasıdır.

¹⁴⁸ Veysel BİLGİÇ, 2003: 28

¹⁴⁹ Ulvi SARAN (2001); "Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Değişim Kamu Hizmetleri Alanında Toplam Kalite Yönetimi", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi, SBE, Ankara, s: 36

¹⁵⁰ Süleyman SÖZEN, 2005: 60-63

¹⁵¹ Osman YILMAZ, (2001); "Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri", DPT İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı Şubat 2001, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr>

a) Üç Tür Açık: Kamu yönetiminde reform arayışlarına yol açan nedenlerin derecesi her ülkede farklı olmakla birlikte temelde benzer koşullar sonucunda ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilk üçü bazen kısaca **üç açık (three deficits)** diye ifade edilen olgudur. İlk açık *bütçe açığıdır*. İkinci açık *.güven açığıdır (trust deficit)*. Üçüncü açık ise *.performans açığıdır (performance deficit)*. Bu açıkların ortaya çıkma süreci ve nedenleri birbiri ile yakından ilgilidir¹⁵². Bütçe açığına ve kamunun büyüklüğüne bağlı olarak kamuoyunda kamu kesiminin genel olarak pahalı ve verimsiz olduğu şeklinde bir kanı oluşmuştur. Bu da üç açıktan ikincisini yani **performans açığı**nı ifade etmektedir. Performans açığının kamunun yapılanma ve işleyişinden kaynaklandığı, dolayısıyla yeniden yapılanma yoluyla performansın artırılabilceği ileri sürüldüğü gibi, kamunun doğası gereği bir performans açığına mahkum olduğu dolayısıyla kamu kesimini minimize etmek gerektiğini savunanlar da olmuştur. Daha ziyade siyasal boyutu olan kuramsal nitelikteki bu tartışmalardan ziyade konumuz bakımından asıl önem taşıyan nokta, genelde *kamuoyunda kamu yönetiminin performansından hoşnut olunmadığıdır*.

Bütçe açıkları ve performans açığıyla yakından ilişkili diğer açık ise **güven açığıdır**. Kamuoyunda kamu kesiminin faaliyetlerinden hoşnutsuzluk yanında bir güven bunalımı doğmuştur. Bu durum güven açığı olarak ifade edilmektedir. Güven açığının oluşmasında performans açığı yanında kamu yönetiminde kayırmacılık ve yolsuzluk türünden faaliyetlerin meydana gelmesi ve bürokrasinin toplumsal faydadan ziyade kendi çıkarlarını maksimize etmeye yönelik uygulamalar içindeymiş izlenimi vermesi de önemli rol oynamıştır.

b) Kriz: Yukarıda değinilen açıkların derinleşmesi ve giderek büyümesi bir krize ya da kriz havasına yol açmaktadır. Genel olarak mali, ekonomik ya da performansa dayalı bir kriz havasının duyumsandığı ortamlarda reform daha kolay uygulamaya konulmaktadır. Çeşitli ülkeler kriz ortamını kamu yönetimi reformunun başlangıcı için bir fırsat olarak değerlendirmişlerdir¹⁵³.

c) Beklentilerin Artması: Kamu yönetimi reformuna yol açan önemli nedenlerden birisi de kamu hizmetlerinden yararlananlar ve vergiler yoluyla hizmetin finansmanını sağlayanlar olarak vatandaşların, kamudan beklentilerinin artmasıdır. Vergi ödeyiciler olarak vatandaşlar daha kaliteli mal ve hizmet sunumu talep etmekte, ödediği vergilerin karşılığını görmek istemektedirler. Teknoloji alanında yaşanan gelişmeler sonucu özel sektörde mal ve hizmet üretimi ve sunumunda önemli değişimler olmuş ve müşteri tatminini merkeze alan uygulamalar yaygınlık ve başarı kazanmıştır. Vatandaşlar doğal olarak kamu kesiminden de benzer taleplerde bulunmuşlardır. Bu taleplerin istenen düzeyde karşılanamaması, kamu yönetiminde reform arayışlarının kamuoyu tarafından genel bir destek görmesine yol açmıştır. Vatandaşların eğitim düzeyinin ve başka uygulamalara ilişkin bilgilerinin daha fazla olması da beklentilerin yükselmesinde etkili olmuştur¹⁵⁴.

¹⁵² Aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 3

¹⁵³ OECD, (1995, a); "Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, Conclusions of the Public Management Committee", Paris

¹⁵⁴ OECD, (1996); "Ministerial Symposium on the Future of Public Services", Paris

d) Uluslararası Gelişmeler: Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve küreselleşme olgusu da kamu yönetiminde yeni arayışları destekler niteliktedir. Küreselleşme ile birlikte kamu yönetimi sisteminin, ulusal boyutun ötesinde uluslararası düzlemde etki ve tepkide bulunabilecek kararlar ve uygulamalar içinde olması gerekmektedir. Dünya ekonomî politîğinin iki kutupluluktan tek kutupluluğa dönüşmesiyle birlikte, bir bakıma daha önce büyük ölçüde ulusal düzlemle sınırlı kalan kamu politikaları, uluslararası arenadan daha fazla etkilenir hale gelmiştir. Yaşanan değişimin hızı da kamu yönetiminin bu değişime hızla cevap vermesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu zorlamalar kamu yönetiminin kapasite ve yetenek olarak bu değişime hazırlıksız yakalanmasının etkisiyle yeni arayışların ortaya çıkmasında ve bunun yönünün saptanmasında etkili olmuştur. Uluslararası alandan gelen iki önemli etki daha vardır. Bunlardan birincisi diğer ülkelerin uygulamaya koyduğu başarılı kamu yönetimi reformu çalışmalarıdır. İkincisi ise Dünya Bankası, OECD, UNDP gibi çok sayıda uluslararası örgütün kamu yönetimi reformunu değişik yöntemlerle desteklemesidir.

e) Sosyal Göstergelerdeki Değişmeler: Özellikle kalkınmış ülkelerin sosyal göstergelerinde meydana gelen değişim reform arayışlarının başka bir nedenidir. Nüfus artışının durması, üretken nüfusla yaşlı nüfus arasında dengenin bozulması ve bunun sonucu olarak sosyal güvenlik harcamalarında ortaya çıkan artış ve bunun gelecekte yol açacağı sorunlar, kamu kesiminin sorgulanması sonucunu doğurmuştur.

f) Kuramsal alanda yaşanan gelişmeler: Kuramsal ve akademik alanda yaşanan gelişmeler ve yapılan çalışmalar da yeni arayışlara katkıda bulunan önemli bir unsurdur. Örneğin Amerika Birleşik Devletlerinde *David Osborne* ve *Ted Gaebler* tarafından yazılan *Reinventing Government* isimli kitap, ABD'nin kamu yönetimi reformu çalışmalarında çok etkili olmuştur. Mikroekonomi alanında ortaya çıkan asıl-vekil teorisi (principle-agent theory), kurumsal ekonomi, kamu tercihleri teorisi (public choice theory), motivasyon teorisi gibi konularda yaşanan gelişmeler mevcut anlayışta değişikliklerin kuramsal temelini oluşturmaktadır¹⁵⁵.

Kamu yönetiminde ortaya çıkan **YKY (Yeni Kamu Yönetimi) Yaklaşımında**, idare (administration) yerine yönetim (management) kavramının kullanıldığı görülür. Özü itibarıyla işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamaya yöneliktir. Yaklaşımına temel oluşturan görüşler şöyle özetlenebilir:

- Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konulmalı ve bu sonuçtan sorumlu tutulmalıdırlar.
- Yöneticilerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanımında esneklik tanınmalıdır.
- Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.
- Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.

¹⁵⁵ Aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 6

- Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır.
- Vatandaşlara (müşteriler) hizmet sunucusunu seçme imkanı tanınmalıdır.
- Politika oluşturma görevleri, doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır*.

Kamu yönetimi reformunun kapsamı, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte yapılan çalışmalar iki ana başlık altında toplanabilir. Birincisi devletin rolünün yeniden tanımlanması, ikincisi ise yönetim reformudur. Devletin rolünün yeniden tanımlanmasına ilişkin çalışmaların esas olarak kamunun bir takım faaliyetlerden tümüyle çekilmesi, bir kısmında da sorumluluklarını yerine getirme biçiminde farklı yaklaşımların ortaya konulması olduğu görülmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde, artan bir şekilde devletin üretim ve ticaretin yanında doğrudan hizmet sunumundan çekildiği ve daha ziyade temel politikalar ve stratejik konularla ilgilendiği görülmektedir.

Devletin rolünün yeniden tanımlanması konusunda yapılan çalışmalarda dört yaklaşım göze çarpmaktadır. Bunlar kısmi-geçici düzenlemeler, aşamalı değişim, kapsamlı ve köklü düzenlemeler ve süreklilik taşıyan reformlardır.

Kısmi nitelikli düzenlemeler daha ziyade bütçeden kaynaklanan mali bir krize acele olarak çözüm bulmak amacıyla yapılan düzenlemelerdir. Kamu harcamalarını azaltarak kontrol etme güdüsü ön plandadır. Personel sayısında azaltmayı da içeren önlemlerle kamu harcamalarının önemli ölçüde kısılması amaçlanmaktadır. Bu yaklaşımda genellikle devletin rolünün ne olduğu, hangi hizmetlerin devlet tarafından yürütülmesi gerektiği gibi konular üzerinde durulmamaktadır. Dolayısıyla bu yaklaşımın temel sorunu ekonomik ve mali göstergeleri esas alması nedeniyle daha geniş ve temel sorunlara girememiş olmasıdır.

Aşamalı değişim yaklaşımı, devletin rolüne ilişkin politikalar konusunda hazırlıklı bir tutum takınmaktadır. Bu yaklaşımda uygulamaya konulacak her bir politika için uygun zaman kullandığıdır. Burada da devletin rolüne ilişkin geniş ve kapsamlı bir değerlendirme yapılmadığı görülmektedir.

Devletin rolüne ilişkin kapsamlı ve köklü düzenlemeler içeren yaklaşımda öncelikle geniş ve kapsamlı bir değerlendirmeye dayanan temel ilke ve standartları içeren bir çerçevenin oluşturulduğu görülmektedir. Bu değerlendirmede etkili ve verimli bir kamu yönetimi için devletin yürüteceği temel hizmetlerin neler olacağı, kamu sektörünün karşılaştırmalı ve stratejik üstünlüğü olan alanların neler olduğu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından daha verimli şekilde sunulabilecek hizmetlerin neler olduğu, nelerin kamunun sorumluluğunda olmakla birlikte sözleşme aracılığıyla ya da başka yollarla özel kesim ya da gönüllü kuruluşlar eliyle gerçekleştirilebileceği, kısa vadede kamunun üstünde kalabilecek ama uzun vadede kamunun çekilebileceği alanların neler olduğu ve stratejik olarak kamuda kalması gereken sektörlerin neler olduğu gibi sorulara yanıt verilmektedir.

* Hatırlanacağı üzere bu görüş, Wilson'un 1887'de ifade ettiği "yönetimin siyasetten ayrılması" ilkesidir.

Yapılan bu geniş değerlendirmeden yola çıkılarak temel bir ilkeler ve standartlar seti oluşturulmakta ve bakanlıklar ve diğer kamu kurumları bu çerçevede bir değerlendirmeden geçirilmektedir. Hangi hizmetlerin doğrudan bakanlık düzeyinde görüleceği tespit edilmektedir. Bütünüyle devletin sorumluluğunda olan politika tespiti ile anayasal bir yetkinin ya da kamu gücünün kullanılmasını gerektiren, düzenleme yapılması ve hizmet sunumu işleri bakanlıklara bırakılmaktadır.

Bütçeden finanse edilen tüm faaliyetlerin değerlendirilmesi için analitik bir test uygulanmaktadır. Çeşitli sorulardan oluşan bu testte temel **sorular** şunlardır¹⁵⁷:

- 1:** Kamu yararı: Bu program ya da faaliyet kamu çıkarına hizmet etmekte midir?
- 2:** Devletin rolü: Bu alanda kamunun belli bir rol üstlenmesi için gereklilik var mıdır?
- 3:** İşbirliği: Kamu bu rolünü en etkili biçimde nasıl yerine getirebilir? Tek başına mı ya da özel kesim ve/veya gönüllü kuruluşlarla işbirliği içinde mi?
- 4:** Etkinlik ve etkililik: Bu programın etkin ve etkili bir sunumu için neler yapılabilir?
- 5:** Mali yeterlilik: Mevcut bütçe imkanları içinde bu program ya da faaliyetin mali açıdan sürdürülebilirlik durumu nedir?

Bu tür bir değerlendirme kamunun görevlerinin daha net olarak ortaya çıkmasına imkan vermektedir. Bunun yanında böylesi bir değerlendirme, mevcut kamu kurumlarının kuruluş kanunlarında yer alan görev alanlarından yola çıkılarak da yapılmaktadır.

Bu yaklaşım çerçevesinde kamunun üretime ve ticarete yönelik tüm faaliyetlerinin şirketleştirildiği ve/veya özelleştirildiği görülmektedir. Şirketleştirilme yolu seçildiğinde kamu şirketlerinin vergi ve istihdam mevzuatı gibi açılardan bütünüyle özel kesimin tabi olduğu koşullarda faaliyette bulunması yolu seçilmektedir. Bir çok ülkede bu çerçevede kamu kesimi çok sayıda sektörden çekilmiştir. Şirketleşmenin genellikle özelleştirmeye yönelik bir adım olarak görüldüğü söylenebilir.

Sürekli reform yaklaşımında ise reformu sürekli kılacak mekanizmalar üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede köklü bir reforma girişmek üzere yola çıkan ülkelerde bu yaklaşım gereği reformun hızının yavaşlatıldığı, aşamalı reform için yola çıkanlarda ise reform alanlarının genişletildiği görülmektedir.

¹⁵⁷ OECD-PUMA, (1999); "Strategic Review and Reform: The UK Perspective", İngiltere Ülke Raporu

1.5. KAMU VE ÖZEL YÖNETİM ARASINDAKİ FARKLAR ve BENZERLİKLER

Özel İşletme Yönetimi ve Kamu Yönetimi ile ilgili olarak, yazında kutuplaşmış görüşler vardır. Bir uçtaki görüş, kamu yönetiminin özel işletmecilikten yalnızca marjinal olarak ayrılmadığını temel ilkeler yönünden de ayrılıklar bulunduğunu savunmaktadır.

Karşıt görüşte ise İşletme Yönetimi ve Kamu Yönetimi arasında temel ayrılıklar bulunmadığı ve Özel Yönetim alanındaki 'iyi' ve 'kötü' yönetim standartlarının, kamu örgütlerindeki yapıların ve süreçlerin yeniden biçimlendirilmesinde kullanılmasını ilk ve önde gelen önerileri olarak ortaya koyanların yer aldığı görülür.

Bu iki kutup arasında yer alan üçüncü bir görüş ise kamu yönetimi ile özel işletmecilik arasında gerçekte bir ayrılık olmadığını, ancak bunların düzgüsel (normative) bir bakış açısından ayrıldıklarını ileri sürmektedir.

1.5.1. Kamu Yönetimi ve Özel İşletme Yönetimi Arasındaki Farklar

Kamu yönetimi ve işletme yönetimini birbirinden ayıran temel farklardan biri; işletme yönetiminde, yöneticinin yönettiklerini seçmesine karşılık, kamu yöneticilerinin örgütlerini yönetirken yetkilerini, bu örgütler ve bunların gideceği yönler üzerinde kararlı bir biçimde etkili olan demokratik olarak seçilmiş siyasetçiler ile paylaşmak durumunda kalmalarıdır. Ergun'a göre, zorunlu vergiler (maliyet) ile uygulanması zorunlu siyasalar (yarar) kamu örgütleri üzerindeki bir başka önemli ayrımı yaratır. Kamu yöneticileri bir akvaryum içinde iş görürler görevlerini yerine getirirken amaçlarını ve eylemlerini, örgütsel tasarım, verimliliğin artırılması, denetim ve değerlendirme yaparak meşrulaştırmak zorundadırlar¹⁵⁸. Ayrıca, işletme yönetimindeki ortak amacın iktisadi olması ve işletme yönetiminin sosyo-ekonomik bir niteliğe sahip olması da iki yönetim arasındaki farklılıklardan kabul edilmektedir¹⁵⁹.

Geleneksel kamu yönetimi paradigmasında (değerler dizisi), kamu yönetiminin kendine özgü nitelikleri nedeniyle özel sektör yönetiminden farklı olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca, kamu kesiminin özel kesimden farklı olduğunu savunanlar ilkesel düzeyde var olan farklılıklara dikkat çekerler. Buna göre kamu yönetimi 'kamu yararı', 'eşitlik', 'yasallık', 'adalet', 'tarafsızlık' ve 'kamusal sorumluluk' gibi kendine özgü ilkelere sahiptir¹⁶⁰. Dolayısıyla, kamu yönetiminin işleyiş yöntemleri de özel sektör yöntemlerinden oldukça farklıdır. Devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretimini ve dağıtımını kendi bürokratik örgütleri vasıtasıyla doğrudan yapmasının, bu görüşün doğal uzantısı olduğu söylenebilir.

¹⁵⁸ Turgay ERGUN, 2004:16

¹⁵⁹ Hasan TUTAR, (2005); "İşletme Yönetimi", Seçkin Yayıncılık, Ankara, s: 17-18

¹⁶⁰ Bilal ERYILMAZ, (2002); "Bürokrasi ve Siyaset", Alfa Yayınevi, İstanbul, s: 13

Geleneksel kamu yönetiminin özel işletme yönetiminden farklı olduğu görüşünü savunanların ileri sürdükleri argümanlar şunlardır¹⁶¹:

1. 'Kamu mallarının' varlığı. Kamu örgütleri toplumda herkes tarafından ortaklaşa tüketilen (ulusal savunma, kamu düzeni, doğal çevrenin korunması gibi) mal ve hizmetleri üretir.
2. Hizmetlerin finansmanı. Vergiler, kamu hizmetlerinin kaynağını oluşturur. Kamu örgütlerinin mali kaynakları vatandaşlardan toplanan vergilerdir.
3. Amaç farklılığı. Kamu örgütleri ürettikleri mal ve hizmetleri pazarlayıp kâr elde etmek için değil toplumsal çıkarlar, hedefler ve amaçlar doğrultusunda üretirler.
4. Kamu yönetiminin faaliyet gösterdiği çevresinden kaynaklanan farktır. Kamu yönetimi içinde seçmenler, politikacılar ve çeşitli çıkar gruplarından oluşan siyasal ve sosyal bir ortamda faaliyet gösterir. Siyasi organların kararlaştırdığı ve yasalarla desteklenen kamu politikaları kamu yönetiminin faaliyet alanlarını belirler. Bunun sonucu olarak kamu örgütleri ve görevlileri yasaların kendilerine yetki vermediği hiçbir işi yapamazlar. Ayrıca Behn (1998) kamu yönetiminin işletme yönetiminden farklılığını ortaya koyarken kamu yönetiminin yalnızca (hissedarlar, müşteriler, yönetim kurulu ve tedarikçiler gibi) ilgili birkaç paydaşa değil tüm vatandaşlara karşı sorumlulukları olduğunu, bu bağlamda demokratik hesap verebilirlik mekanizmasının işlevsel olduğunu ifade eder¹⁶².

Osborne ve Gaebler de kamu yönetimi ve işletme yönetiminin birçok benzerlikler olmasına rağmen temelde farklı kurumlar olduğunu kabul eder. Bu farklılıkları şu şekilde ifade ederler¹⁶³:

- İşletme yöneticileri kar etme güdüsüyle hareket ederler. Hükümet ise yeniden seçilme arzusuyla hareket eder.
- İşletmeler genellikle gelirlerini müşterilerinden sağlarlar. Devlet ise vergi mükelleflerinden topladığı vergilerle kamu hizmetlerini finanse eder.
- İşletmeler rekabetçi bir ortamda faaliyet gösterirken devlet tekelci bir ortamda faaliyet gösterir.

Sözen'e göre; Osborne ve Gaebler ile Flynn benzer farklılıklar üzerinde durmuşlardır ve bu tür farklılıklar önemli sonuçlar doğurmaktadır. Örneğin, kamu yöneticileri için kar etmek değil, seçilmiş siyasetçileri memnun etmek önemlidir. Devlet, gelirini vergilerden sağladığı için kamuda vergi mükelleflerinin parasının israf edilmesini, kötüye kullanılmasını ve çalınmasını önlemek için kamu hizmetlerinin maliyeti üzerine odaklanır. Kamu yönetiminin kontrol, girdi ve süreç odaklı olmasının ana nedenlerinden birisi de yukarıdaki bu durumdur. Tüm bu faktörler kamu çalışanlarının riskler ve ödüllerle ilgili, işletme çalışanlarına göre

¹⁶¹ Aktaran; Süleyman SÖZEN, 2005: 29

¹⁶² Robert BEHN, 1998: 152

¹⁶³ Aktaran; Süleyman SÖZEN, 2005: 30

farklı düşünmelerine yol açan bir çevre oluştururlar. Ford Vakfından Winnick'e göre kamu yönetiminde tüm teşvikler yanlış yapmamaya yöneliktir. Bu nedenle, kamuda doksan dokuz kez başarılı olan birisi hiç kimse tarafından fark edilmez, ancak bir yanlış yaptığı zaman o kişinin işi çok zordur. David Osborne ve Ted Gaebler her ne kadar kamu ve özel kesim farklılığını kabul etseler de kamu kesiminin bürokratik anlayışla yönetilmesini ağır bir biçimde eleştirmişler; kamu kesiminin girişimci zihniyetle yönetilmesi gerektiğini ısrarla savunmuşlardır.

1.5.2. Kamu Yönetimi ve Özel İşletme Yönetiminin Benzerlikleri

Kamu yönetiminin yapısal ve işleyiş olarak işletme yönetiminden farklı olduğu görüşlerinin 1970'lerin ortalarından itibaren eleştirildiği söylenebilir. Ekonomik kalkınma stratejisinin rekabetçi serbest piyasa koşullarına dayandırılarak, kalkınma dinamizminin kamudan özel sektöre kaydırılmasının gündeme gelişiyle, 1920'li yıllardan itibaren yürürlükte olan, devletin ekonomideki rolü ve müdahalesinin kurumsallaştırılmasının eleştirildiği görülmektedir.

Özel işletme yönetiminde olduğu gibi, eldeki kaynakların en verimli biçimde kullanılmasını öğreten bilgi dalı olarak da tanımlanan kamu yönetiminde, kaynak deyimi kapsamına insan gücü, para, zaman, malzeme ve yer gibi unsurlar girmektedir. Bu unsurların en verimli biçimde kullanılma usullerini bulmak kamu yönetimi biliminin amacıdır. İyi bir yönetimin amacı, az insan, az para, az malzeme, az zaman ve az yer kullanarak daha çok verim elde etmektir. Bir başka deyimle kaynak israfına yer vermeden, elimizdeki olanakları en iyi biçimde kullanarak, işlerin daha basit, daha ucuz ve daha iyi yapılmasını sağlamaktır¹⁶⁴.

Kamu yönetimi ile özel işletme yönetimini birbirine yakınlaştıran ve benzer kılan etken; kamu örgütleri ve özel örgütlerin büyüdükçe kişisel olmaktan uzaklaşıp bürokratik özellikler kazanmaya başlamalarıdır. Büyük örgütler içinde insan ögesi giderek anlamını yitirme tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadır. Özel bir işletmenin kamulaştırılması yada bir kamu örgütünün özelleştirilmesi durumunda, eğer kurumsallaştırma çalışmaları yapılmazsa, mülkiyet el değiştirecek ancak sorunlardaki benzerlikler sürüp gidecektir. Kısaca belirtmek gerekirse, kamusal ve özel yönetimlerin her ikisinde de benzer amaçların ve bu amaçların gerçekleştirilmesinde benzer araçların kullanılması olasıdır. Kamu örgütleri, özel örgütlerin kazanç amacına karşılık hizmet anlayışı taşırlar. Kamu girişimleri hizmet yaparken kazansalar bile buradaki kazanç anlayışı, özel yönetimdeki kazanç amacından daha az etkilidir. Bu yüzden denebilir ki kamu yönetiminde, özel yönetimde olduğu gibi verimlilik önemlidir ancak farklı olarak kamu yönetiminde "nicelikle değil, daha çok nitelikle ilgili bir verimlilik anlayışı egemendir"¹⁶⁵.

Bu iki yönetim biçimi ile ilgili olarak, gözlenen **dönüşümler** iki ana başlık altında toplanmaktadır¹⁶⁶: *Birincisi*, yönetsel açıdan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni

¹⁶⁴ Nuri TORTOP, 1983: 7

¹⁶⁵ Turgay ERGUN, 2004: 16-17

¹⁶⁶ Selime GÜZELSARI, 2004: 42

kamu işletmeciliği yaklaşımına; siyasal açıdan ise bürokratik devlet örgütlenmesinden girişimci devlet örgütlenmesine geçmiştir. *İkincisi*, yeni kamu işletmeciliğindeki değerler dizisinden (paradigma), yönetim değerler dizisine geçmiştir. Kısacası, yeni-liberal yeniden yapılanma sürecinde devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu yönetimi alanında da köklü dönüşümlerin başlamasına ve kamu yönetimi disiplini içinde paradigma tartışmalarının yükselmesine neden olmuştur. **Bu dönüşümlerin** sadece kuramsal değil, ayrıca uygulama düzeyinde de somutluk kazandığı ve bu süreçte kamu yönetimi çalışmalarında ilk sıraya yerleşen "yeni kamu işletmeciliği" veya "kamu yönetimi" disiplininin iki önemli değeri olarak popülerlik kazandığı ifade edilmektedir.

Devletin birçok alanda iş görmesinin bir sonucu olarak görevlerinin artışı, yönetsel çalışmaların maliyet ve verim sorununu incelemeye götürmektedir. Kamu kuruluşları diğer teşebbüsler gibi, birer teşebbüstür. Özel teşebbüslerde uygulanan yöntemlerden yararlanmak, benzeri yararlı yönetim usullerini uygulamak durumundadır. Bu bakış, böyle bir değerlendirme, yönetim bilimine yararlı bir oryantasyon (yönelme) vermektedir. Amaç en iyi biçimde yönetmektir. Yönetimde bütçe seçiminin ussallaştırılması yöntemini kabul ederek iç ve dış rekabete açılmak bu konuya iyi bir örnek olabilir¹⁶⁷.

Bazı çevreler sorunun çözümünü, devletin piyasayı örnek almasında görmektedir. Sorunun bu şekilde ortaya konması, siyasileri ve danışmanlarını çözüm için özel sektöre yönelmiştir. Çünkü özel kesimin düşük maliyet, verimlilik ve etkinlik alanlarında kamu kesiminden üstün olduğu görüşü siyasal karar vericiler üzerinde etkili olmuştur. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik, etkinlik ve kalite iyileştirmelerinin gerçekleştirilmesinin özel kesim yönetim uygulamaları ve ideolojilerinin kamu örgütlerine aktarılması ile mümkün olacağı belirtilmiştir¹⁶⁸.

Sonuç olarak, yönetimin işlevleri açısından bakıldığında, işletme yönetiminin kamu yönetimi ile ortak yönleri olduğu görülmektedir; kamu yönetiminde de özel işletme yönetiminde de aynı planlama, örgütlenme, yönlendirme ve denetim teknikleri uygulanmaktadır. İşletme yönetimi özel teşebbüslerle ilgilidir ve bu konunun uzmanları, özel kuruluşların yönetim sorunları ile ilgilirlenirler, özel teşebbüslerin teknik, ruhsal ve sosyolojik yönlerini incelerler. Kamu yönetiminde de inceleme alanları işletme yönetimine benzemektedir. İşletme yönetimi, özel kuruluşların örgütlenme, planlama, yönetme, eşgüdüm, denetleme, yönetici - memur ilişkilerini ve bunların en iyi biçimde yürütülmesi için gerekli kuralların neler olduğunu inceler. Kamu yönetimi de aynı konuları kamu kuruluşlarında inceler, kamu kuruluşları için çözüm yolları önerir. Her ikisinin de inceleme alanına giren konular birbirine benzerdir. Sadece inceleme yaptıkları *örgütler* farklıdır¹⁶⁹.

¹⁶⁷ TORTOP, 1983: 10

¹⁶⁸ DAWSON ve DARGIE, 2002: 46

¹⁶⁹ TORTOP, 1983: 7-11

1.6. KÜRESELLEŞME VE YÖNETİME ETKİLERİ

1.6.1. Küreselleşme, Yeni-Liberalizm ve Sosyal Demokrasi (Sağ ve Sol Öğretiler)

II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde az gelişmiş bazı ülkeler, savaş sonrası içe dönük sanayileşme politikaları uygulamaları nedeniyle uluslararası finans piyasalarının dışında kalmışlar ve bu çalışmanın başlangıcında anlatılan sosyal dönüşümle temellenen küreselleşme sürecine de dâhil olamamışlardır.

Savaş sonrası gelişen yönetim bilimiyle beraber, hiçbir ülkenin küreselleşmenin dışında kalamayacağı öngörüsüyle hareket eden gelişmiş ülkeler, içe dönük politikalar uygulayan ülkelerin artan finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla, bu ülkeleri kendilerine borçlandırma ve krizler yaratma pahasına, diğer sosyal geçişlerin yanında, finansal akışları da sağlayarak küreselleşme hareketinin fiilen de başlamasını sağlamış oldular. 1970'li yılların sonunda aynı amaçlar doğrultusunda birlikte hareket etmeye başlayan IMF ve Dünya Bankası'nın katkılarıyla yeni-liberal ekonomi politikaların az gelişmiş ülkelerin büyük bir kısmına hızla yayıldığı ileri sürülmektedir¹⁷⁰.

Tarih içinde iktidarlar meşruiyetlerini ya "ilahi güçlerden" yada "kişisel güçlerinden" alırken; günümüzde artık başta anayasalar olmak üzere "hukuka uygunluktan ve/veya insan haklarına saygılı olmaktan" aldıkları görülmektedir. Çağdaş Siyaset Bilimi ve Anayasa Hukukunda, hukuka ve insan haklarına uygun yönetim biçimlerinin siyasi rejimlerine "**demokrasi**" adı verilmektedir. Bu nedenle, Siyaset Bilimi ve Anayasa Hukukunda "devlet" kavramlarından sonra inceleme konusu yapılan en önemli kavram "demokrasi"dir: Eski Yunanca 'demos' (halk) ve 'kratos' (iktidar, egemenlik) sözcüklerinin birleşmesinden oluşan "demokrasi" deyiminin Türkçe karşılığı, "halk egemenliği", "ulus egemenliği", "halk veya millet iktidarı" şeklindedir. Anayasa Hukuku ve Siyaset Biliminde ise siyasi iktidarın halka dayandığı, egemenlik yetkisinin halka ait olduğu, temel hak ve özgürlüklerin korunduğu, halkın kendi kendisini yönettiği siyasi rejimleri ve yönetim biçimlerini ifade etmektedir. Demokrasinin ülkeden ülkeye farklılık gösteren uygulamalarındaki anlayışlarının hemen hepsinde "egemenliğin kaynağının halk olması, iktidarın halk tarafından seçilmesi ve halkın isteği doğrultusunda kullanılması" ortak düşünce olarak kabul edilmektedir¹⁷¹. Bu düşüncenin Abraham LINCOLN'ün yapmış olduğu demokrasi tanımında özlü bir biçimde anlatıldığı söylenebilir: "Demokrasi, halkın halk için halk tarafından yönetilmesidir"¹⁷².

Genel olarak halkın, demokrasi ile en yoğun karşılaşması, seçim dönemlerindeki politik faaliyetler veya politik faaliyetleri anlatmakla olmayıp; uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel seviyede kamu yönetimi ile gününbirlik temasları ile olmaktadır. Bu temastar, nerede etkinlik,

¹⁷⁰ Fikret ŞENSES, (2004); "Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel mi?", **Kalkınma ve Küreselleşme**, Yayına Hazırlayanlar: S. DEDEOĞLU, T. SUBAŞAT, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, s: 16

¹⁷¹ GÖZÜBÜYÜK, 1997: 16-17

¹⁷² İzmir Ticaret Odası, (1998); **Türkiye'de Siyasi İstikrar Sorunu Ve Çözüm Yolları**, Yayın No: 5, İzmir, s: 1

sorumluluk ve karşılık görüyorsa; politik ve etik bir sistemin yanında, hizmet aracı olarak da demokrasiye olan güven artmaktadır. Kamu uygulamalarının etkinliğinin yetersiz ve kötü olduğu yerlerde kamu düzenlemelerine olan güven azalmakta olduğu gibi, bu düzenlemeleri sunmakla görevli olan demokratik sisteme olan güven de azalmaktadır. Bu sebeple, reform basit bir uzmanlaşma veya etkinlik veya müşteri tatmini arayışı olmayıp; esas olarak, bunlar vasıtası ile, sosyal ve ekonomik gelişmenin ve güvenliğin artırılmasına yardımcı olan ve modern hayatın bir çok ihtiyaçlarının karşılanmasına olanak sağlayan bir sistem olarak, demokrasinin halk nezdinde güçlendirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır¹⁷³.

Yeni sağın yeni-liberalizm, yeni-muhafazakârlık ve kamusal seçim kuramları olmak üzere üç temel kaynağı olduğu ve ana temsilcilerinin de; İngiltere’de Ekonomik İşler Enstitüsü, Adam Smith Enstitüsü ve Politika (Policy) Çalışmaları Merkezi olduğu ileri sürülmektedir. Yeni sağ, serbest piyasa ekonomisinin meziyetlerine ve yenilikçiliğine vurgu yaparak bireycilik, bireysel özgürlük ve eşitsizliği öne çıkarmaktadır. Ayrıca Yeni Sağ ideolojisinin YKYni derinden etkilediği ve onun ideolojik temelini oluşturduğu savunulmaktadır..¹⁷⁴. Yeni sağ düşünürler kamu hizmetlerinin üretiminde devletin rolünün en alt düzeyde olması gerektiğine inanırlar. Çünkü bu görüşe göre, serbest piyasa kıt kaynakların tahsisinde verimlilik sağladığı için ekonomik zenginliğe ulaşmayı kolaylaştırmaktadır¹⁷⁵.

Birçok bilim adamı, YKYnin yükselişinin yeni sağın siyasi yükselişi ile birlikte olduğunu ileri sürmektedir¹⁷⁶. Ancak, böyle bir yorum yeni sağ düşünceyi benimsemeyen İşçi Partisi hükümetlerinin yeni kamu yönetim anlayışının kuvvetli taraftarı oluşunu açıklamamaktadır¹⁷⁷. İlk bakışta, YKY ile yeni sağ ideolojisi arasında güçlü bir bağlantı vardır. İngiltere’de muhafazakar hükümetler (1979-1997) YKY anlayışını büyük bir kararlılıkla uygulamışlardır. Ancak, İsveç’te sosyal demokratlar, İspanya ve Fransa’da sosyalistler, Yeni Zelanda ve Avustralya’da İşçi Partisi iktidarları yeni sağ ideolojisi ile ilgileri olmadıkları halde YKY reformlarını uygulamışlardır¹⁷⁸.

1970’lerin sonlarından itibaren gelişmiş ülkelerde sosyal refah devletinde yaşanan krizin, yeni-liberal fikirlerin egemen olmasına ve dolayısıyla devletin rolünün ve kurumlarının sorgulanmasına neden olduğu söylenebilir. Yeni-liberal iktisatçıların devlet müdahalesinin ekonomik büyüme ve özgürlükler üzerinde sınırlayıcı etkisi olduğu, bu nedenle ‘daha az devlet daha çok piyasa’ anlayışının toplam refaha daha çok katkı sağlayacağı görüşü YKY anlayışını derinden etkilemiştir¹⁷⁹.

¹⁷³ Recep KIZILCIK, (2006); “*Liberal Batı Demokrasileri Ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler*”,

http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/434_37_54.doc,

¹⁷⁴ Aktaran, SÖZEN, 2005: 43

¹⁷⁵ Şerafettin AKSOY. (1995); “*Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi*”, **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, s: 159–173, TODAİE Yayını, Ankara, s: 162

¹⁷⁶ HUGHES, 1994, WALSH, 1995

¹⁷⁷ C.HOOD (1991): “*A Public Management for All Seasons*”, **Public Administration**, Page: 3–19Vol: 69, Issue: 1, s: 17

¹⁷⁸ Aktaran, SÖZEN, 2005: 46

¹⁷⁹ Peter F. DRUCKER, 1995: 86

İşçi Partilerinin iktidarda olduğu bazı gelişmiş ülkelerde sosyal refah devleti anlayışına dayalı güçlü bir kamu kesiminin varlığı, buna bağlı olarak kamu harcamalarının yüksek oluşu bir gerçektir. Buna karşılık, yaşanan ekonomik durgunluk ve mali krizler neticesinde her ne kadar yeni sağ ideolojisini benimsemeseler de ekonomik nedenlerden dolayı YKY anlayışını bir çözüm aracı olarak görüp uyguladıkları ileri sürülebilir. Kısacası, yaşanan ekonomik sorunların birinci derecede belirleyici olduğu görülmektedir¹⁸⁰.

1.6.2. Kozmopolit Demokrasi ve Sivil Toplum Kuruluşları

Bu çalışmanın "İnsan ve Toplumsal Dönüşüm" başlığı altında, dönemlerin öne çıkan özellikleri ile adlandırıldıklarından bahsedilmiştir. Tarım toplumunun hakim değeri din, sanayi toplumunda milliyetçilik, günümüz toplumlarının özelliği olan bilgi çağının hakim değerinin ise, daha önceki dönemlerin dinî ve millî değerlerini de barındıran; *demokrasi* olduğu söylenebilir. Gelişimi boyunca, Demokrasi içinde yaşanan sorunların, daha çok demokrasi uygulanması ile çözülmesi, demokrasinin en önemli gelişim aracı olduğunu düşündürmektedir.

Sosyal demokrasi tarihi, analitik olarak incelendiğinde, dört bölüme ayrılabilir. Bu bölümler özet olarak, Tablo 7'de gösterilmiştir: İlkini, 1875'te Alman Sosyal Demokrat Partisi'nin kurulması ve Marx'ın, Gotha Programı olarak adlandırdığı eylem planının uygulamaları ile başlayıp, II. Dünya Savaşının sonuna kadar geçen dönem olduğu söylenebilir.

Tablo 7: Sosyal Demokrasinin Dönemleri

		Süreç
I. Dönem	1875-1945	Sosyal Demokrasi Düşüncesinin Oluşması
II. Dönem	1945-1973	Sosyal Demokrasinin Altın Çağı
III. Dönem	1973-1990	Sosyal Demokrasinin Gerilemesi
IV. Dönem	1990- Günümüze	Sosyal-Liberal Sentez

Kaynak: BAYAR Fırat, "An Alternative Perspective To Govern Globalization", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Middle East Technical University, 2005

İkincisi, Savaş'ın sonundan, Birinci Petrol Krizinin sonuna kadar geçen süreyi içine alan bu dönem, Sosyal Demokrasinin Altın Çağı olarak adlandırılmaktadır. Üçüncü dönem ise, 1973 ve 1990 yıllarını kapsayan, Sosyal demokrasinin duraklama gösterdiği, geriye dönüşlerin yaşandığı 'gerileme dönemi' olarak yorumlanmaktadır. 1990'dan günümüze belirginleşen ve 'küreselleşme' ile sosyal ve siyasal dönüşümlerin yaşanmaya başladığı dönem, Sosyal Demokrasi içinde Liberalizmin etkilerinin görüldüğü bir 'sentez' dönemi olarak adlandırılabilir¹⁸¹

¹⁸⁰ Süleyman SÖZEN, 2005: 47

¹⁸¹ Fırat BAYAR, (2005); "An Alternative Perspective To Govern Globalization", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Middle East Technical University, s: 103-104

Sosyal demokrasinin son döneminde oluşan sentez, Kozmopolit Sosyal Demokrasi (Kozmopolit Demokrasi) düşüncesini oluşturmuştur. Kozmopolit Demokrasi, mevcut sistemle aynı zamanda bulunan fakat mevcut sistemi aşan, yeni siyasal kurmalarını (sentezini) yaratmak için; küresel hareketleri -ki bu hareketler ulusal ve uluslararası sonuçlarda gösterilebilir- demokratik meşruiyeti, etkililik ve bununla ilgili bir takım inisiyatiflere bağlı olan bölgesel ve küresel inisiyatifleri gerektiren bir tabandır¹⁸².

Bu çerçevede, kozmopolit düşünce sadece enternasyonal olmaktan ileri gider. Enternasyonallik, tanım olarak, bir ülkenin ve onu içine alan bir uluslararası sistemin varlığına işaret eder. Oysa kozmopolit düşünce, daha geniş biçimde ve global meselelerde bireylerin katılımını ve oynadıkları; "bir ülkenin vatandaşı olmakla; dünyanın da vatandaşı olmak" ikili rolünü kapsamayı amaç edinir. Tüm bunlar, Habermas'ın* "Eğer biz önce o uzun yolun tamamını gitmeyi başarabilirsek, kozmopolit koşullar sadece bir serap değildir" tartışmasına işaret etmektedir¹⁸⁴.

Kozmopolit Demokrasi'nin felsefesini oluşturan "Kozmopolit Düşünce" nin (*kozmpolitanizm*) prensipleri Tablo 8'de gösterilmiştir.

Tablo 8: Kozmopolit Düşüncenin Prensipleri

I. Grup
<i>Eşit değer ve saygınlık</i>
<i>Aktif aracılık</i>
<i>Kişisel sorumluluk</i>
II. Grup
<i>Oy birliği</i>
<i>Ulusal meselelerde, prosedürleri oylarken ortak karar alma.</i>
<i>Kapsam ve içerik</i>
III. Grup
<i>Ciddi zararlardan kaçınma</i>
<i>Sürdürülebilirlik</i>

Kaynak: Held 2004'ten aktaran; Bayar F. 2005: 121

Demokraside yaşanan bu değişimler, kaynağını, küreselleşmenin yarattığı, sosyal dönüşümün ihtiyaçlarından, endüstri devrimi ile başlayan insana değer verme ve bilim toplumunda öne çıkan insanın "inisiyatif" kullanma tercihinin oluşmasından aldığı söylenebilir. Kozmopolit demokrasi içinde, sivil toplumun kritik rolü, özde, dış ülkelerde ve pazardaki faaliyetler, politika biçimi, kurallar ve sosyal yapı ile olan ilişkileri ifade eder. Bu

¹⁸² Aktaran; Fırat BAYAR, 2005: 117

* Liberal kişiliği ile tanınan Habermas' ın, sosyalizmin güçlü savunucusu Carl Schmitt' in "Saf Siyaset Kuramı" nı eleştirdiği makalesi, konu hakkında detay içermektedir. Bkz: Habermas 1990 ve Deveci 2002.

¹⁸⁴ Fırat BAYAR, 2005: 121

ilişkiler aynı zamanda, sivil toplumun, küresel yönetişime katkı sağlayan şu dört bakış açısını oluşturmaktadır¹⁸⁵:

- a) Şeffaflık (*Transparency*); halkın karar alma sürecine katılımı ve habersiz alınan kararlarla ilgili duyarlılığı olarak özetlenebilir.
- b) İnceleme ve izleme politikası (*Policy monitoring and review*); şeffaflıkla başarılan bu davranış, çok çeşitli küresel yönetim politikaları ile tanışmayı ve bunlarda yer almayı ifade etmektedir.
- c) Doğrulamanın takibi (*Pursuit of redress*); küresel yönetimle ilgili yapılan hataların düzeltilip düzeltilmediğinin takibidir.
- d) Resmi sorumluluk mekanizmalarının geliştirilmesi (*Promoting formal accountability mechanisms*); demokrasinin geliştirilmesine katkı sağlayacak girişimlerde bulunulmasını ifade eder.

Kozmopolit demokrasi konusunda Falk, "küreselleşme" olgusundan ayırt edilmesi gerektiğini savunduğu bir evrensel "insanlık hukuku" (*law of humanity*) kavramından söz etmekte ve bu günkü gelişmelerin devletler arası hukuktan evrensel bir insanlık hukukuna geçişe denk düştüğünü ileri sürmektedir¹⁸⁶.

Liberalizmi ve sosyalizmi de birbirine bu kadar yaklaştıran küresel anlayışla beraber beliren küresel vatandaşlığın ön plana çıkmaya başladığı bir dünyada, ne insan haklarının, ne de demokrasinin geleneksel anlamlarıyla sınırlı olarak algılanmadığı görülmektedir. Geleneksel olarak *insan hakları*, hiç kimsenin cins, renk, dil, din, sosyal sınıf ya da politik çıkarlarından ötürü ayrımcılığa uğramaması temel ilkesine dayanmaktadır ve *demokrasi* de genel olarak oy verme hakkı, düşünce özgürlüğü ve benzeri haklarla tanımlanmaktadır. Oysa artık insan hakları da, demokrasi de bunların ötesine geçmektedir. Artık *esas olan, insanların geleceğini biçimlendirmede söz sahibi olması*, küresel karar alma süreçlerine katılabilmesidir. Modern çağın insan hakları ve demokrasi kavramlarının içeriği budur. Yönetim kavramından, katılımı ve karşılıklığı ifade eden "yönetişim" (governance) kavramına geçişin temelinde de bu dönüşüm vardır¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Aktaran; Fırat BAYAR, 2005: 217-222

¹⁸⁶ Richard FALK, 1995: 163-171

¹⁸⁷ Yılmaz ARGÜDEN, (2007); "Dünya Vatandaşlığı ve Farklılıkların Yönetimi", **Önce Kalite Dergisi**, Eylül, s: 18-22, <http://www.arguden.net>

1.7. KURUMSAL YÖNETİŞİM (CORPORATE GOVERNANCE)

1.7.1. Tarihçesi ve Tanımı

II. Dünya Savaşından sonra, özellikle 1970'li yıllardan itibaren hızlanan küreselleşme ve bölgesel bütünleşme süreçlerinin, ulusal ve uluslararası politik yapıları sarsmış ve mutlak bir anlamda kullanılan ulusal egemenlik ilkesini aşındırmaya başlamış olduğu gözlenmektedir. Ayrıca 'Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve bazı devletlerin dağılması ile egemenlik hakkındaki tartışmaların arttığı ve egemenlik krizinden bahsedilmeye başlandığı da söylenebilir. Kılıç'a göre bu durum:

1. Temsil esasına dayanan, meşruiyeti oluşmuş bir siyasal gücün varlığı,
2. Bütünleşmiş ve ortak bir amaç oluşturmuş toplumun varlığı,
3. Bütünleşmiş toplumu vergilendirebilme otoritesinin bulunması,
4. Sorumlulukların dağıtılabilmesi yetkisinin var olması

şeklindeki dört koşula bağlantılı olarak ortaya çıkan "devlet yönetimi" kavramının artık koşullarıyla birlikte aşınmış hale gelmesi, devletin yeniden yapılanması ile ilgili meşruiyet, şeffaflık, katılım, devlet hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve kontrol edilebilir devlet tartışmalarını doğurmuştur. Bu gelişmelerin yanında bir yandan da dünya ekonomisinde çokuluslu şirketlerin etkisi artmış, üretim metotları değişmiş, uluslararası ticaret genişlemiş, iletişim sistemleri ilerlemiştir. Böyle bir süreçte iktidar gücünün sınırlarına ve hükümet dışı örgütlerin rolüne ilişkin yeni bir bakış açısını yansıtan "kurumsal yönetim" kavramı ortaya çıkmıştır. Küreselleşme sürecinde öne çıkan "kurumsal yönetim" in günümüzde kazandığı yeni anlamda, sivil toplum ve diğer hükümet dışı örgütler daha etkin bir role sahip olmuşlardır. "kurumsal yönetim" kavramı biçim değiştirerek; "karşılıklı yönetim", "etkileşim halinde yönetim" halini almıştır. Bu anlamda yönetim, ulus-devlet aleyhine, sivil toplum ve hükümet dışı örgütler lehine anlam değiştirmiştir. Yeni haliyle, "kurumsal yönetim" mekanizmasında sivil toplum ve diğer hükümet dışı örgütler ulus-devlet ile eşdeğer bir söz hakkına sahip olmuşlardır¹⁸⁸.

Kurumsal yönetim, serbest rekabet şartlarının kurumsallaştığı gelişmiş ülkelerde 1930'lardan itibaren önem kazanmaya başlamış ve son yirmi yılda OECD, Dünya Bankası, kurumsal yatırımcılar, borsalar, ulusal ve uluslararası sermaye piyasalarının yönlendirmesiyle birçok ülkede kurumların yönetiliş tarzını belirler hale gelmiştir. Günümüzde gelişmiş Batı ekonomilerinde ve bazı Asya ülkelerinde (Singapur, Hong Kong, Güney Kore gibi) kurumsal yönetim tarzını uygulamayan halka açık bir şirket düşünülemez hale gelmiştir¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Gözde KILIÇ YAŞIN, 2005, "Kavramsal Açından Yönetişim (Governance)",

<http://64.233.183.104/search?q=cache:foDY1OlwjokJ:www.tusam.net/makaleler>

¹⁸⁹ TÜSİAD, 2003: "Kurumsal Yönetim En İyi Uygulama Kodu", s: 3

Bilimsel yazında, Yönetişimin (governance), hükümet etme anlamındaki "yönetim" (government) kavramının yerini doldurmak üzere kullanılan bir kavram olduğu görülür. Hükümet etme anlamındaki "yönetim", hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim modeliyken; yönetim, formal yada resmi sıfatı bulunmayan kişi, grup ve kuruluşların (hükümet dışı aktörlerin) katılımıyla, hiyerarşik bürokratik yapının yanında, örgütler arasındaki iş bölümünün ve faaliyetlerin yer aldığı bir yönetim modeli olarak tanımlanmaktadır¹⁹⁰.

Kurumsal yönetişimin, geleneksel yöntemlerle aşılabilen yönetim krizini çözmek için ve özellikle de hem kamusal hem de özel çıkarların varlığıyla belirlenen alanlara uygun bir yönetme biçimi olarak ortaya atıldığı söylenebilir. Kurumsal yönetişim (Corporate Governance) kavramı, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) siyasa belgelerinde; "*bir ülkenin her düzeydeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otoritenin kullanımı*" olarak tanımlanmıştır: Yönetişim; vatandaşların ve grupların, çıkarlarını iletebilecekleri, hukuki haklarını kullanabilecekleri, yükümlülüklerini yerine getirebilecekleri mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsamaktadır.

İşletme yönetilirken; çevreye duyarlı, paydaşlar arasındaki dengeyi sağlayan ve onları yeteri kadar bilgilendiren bir yapının oluşturulması gerekiyor. Aynı şekilde şeffaflığın da çok önemli bir unsur haline geldiği görülmektedir. Dünya, artık "Ben yaptım oldu, şirket benim" gibi bir anlayışı sürdürmenin mümkün olmadığı bir yöne doğru gitmektedir. Ayrıca "*kurumsal vatandaşlık*"* olarak nitelendirilen kavram çerçevesinde, nasıl bireylerin vatandaşlık hakları ve ödevleri varsa, kurumların da kurumsal bir vatandaş olarak hak ve ödevlerinin olması gündeme gelmiştir. Adalet kavramı ise çok temel hatlarıyla, paydaşlar arasındaki dağılımın dengeli yapılmasını göz önünde bulunduran bir konudur. Tüm bunların çerçevesinde sorumluluk dediğimizde de, şirketlerin yaptığı işlerden sorumluluk hisseden ve bu sorumluluğun bilinciyle hareket eden bir yapıyla yönetilmesi anlaşılıyor. Dolayısıyla "Kurumsal yönetişim nedir?" sorusu; şirketlerin yapıları içerisinde adil, şeffaf, açık ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi şeklinde açıklanabilir¹⁹².

Kavramın sınırlarının oldukça esnek olması ve "yönetişim" sözcüğü kullanılırken, metodolojik yada anlamsal olarak belirlenmiş bir ölçütün henüz oluşmamış olması nedeniyle, bu sözcüğü kullananların düşüncelerini iletirken oldukça özgür davrandıkları görülmektedir. Bunun sonucu olarak yazında oluşan pek çok tanım, aynı sorunlara gönderme yapmaktadır. Bu tanımlardan bazıları şu şekilde ifade edilebilir:

¹⁹⁰ Gözde KILIÇ YAŞIN, 2005:

* "Kurumsal Vatandaşlık" konusuna, "Kurumsal Yönetişimin Ortakları" bölümünde ayrıca yer verilmiştir.
¹⁹² Aclan ACAR (Kurumsal Yönetim Derneği Başkanı), "*Kurumsal Yönetişim Kavramı, Derneğin Bu Konudaki Faaliyetleri ve Kurumsal Yönetişimdeki Başarı Faktörleri*" üzerine yapılan, 18 Şubat 2005 tarihli görüşmeden alınmıştır.

Yönetişim; "özerk organizasyonlar", "organizasyonlar arası ağlar" ve aşağıdaki hususlar ile ilgilidir¹⁹³:

- Yönetişim kavramı, devlet dışı aktörleri de içeren, yönetim kavramından daha geniş bir kavramdır. Kamu sektörü, özel sektör ve STK arasındaki sınırlar devlet sınırlarının gerisine itilmekte, fesih edilmekte veya eritilmektedir.
- Üyeler arasında sürdürülen etkileşim, amaçlar üzerinde anlaşmayı ve değişik araştırmalar yapılmasını zorunlu kılmaktadır.
- Kökleşmiş güven duygusuna dayanır ve aktörler, oyunun kuralları tarafından düzenlenmesine razı olmak zorundadırlar.
- Ortama hiçbir güç egemen değildir, böylece ağlar, devletle bağlantısız olmanın önemli bir derecesidir ve böyle özerk organizasyonlarda, bağlantısız olma (otonomileşme) derecesi ölçülemez. *Otonomi, kendi kendini yöneten ilişki ağlarına özgü bir olgudur.* Süreç içerisinde rol alan aktörler ve kurumlar, uzun vadeli bir işbirliğine yönelik olarak, kendi kaynaklarını, hünerlerini ve amaçlarını besleyip geliştirecek belli bir davranma kapasitesine ulaşırlar. Böyle bir düzen içinde, kendi davranışlarına yön verecek roller, normlar ve değerler sistemi geliştirirler.
- Ağlar, pazar ve hiyerarşiler için alternatif sunan bir yönetim yapısıdır.
- Yönetişim perspektifinden yönetim, her zaman interaktif bir süreçtir. Çünkü, kamu yada özel, hiçbir aktör tek başına, tek taraflı bir şekilde sorunları çözecek bilgi ve kaynak kapasitesine sahip değildir.

Benzer şekilde yönetişim: "Az yada çok bağımsız, karşıt ve farklı ilgiler ile ilgili aktörlerin pek çoğunun ağında birlikte yönetilmesinin bir sürecidir"¹⁹⁴. Bu süreçte bir ilişki ağındaki farklı, çıkarları çelişebilen, birbirine göre belli ölçüde bağımsız olan aktörlerin birlikte gerçekleştirdikleri bir yönlendirme söz konusudur." Küresel Yönetişim Komisyonu ise yönetişimi şu şekilde tanımlamaktadır: "Ortak sorunların çözümünde kamu ve özel yönetimin, bireyler ve kurumlar ile yöntemlerinin pek çoğunun toplamıdır"¹⁹⁵.

Bir başka görüşe göre ise yönetişim; "toplumdaki ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan bir yönlendirme, denetleme kalıbı olarak oluşmaktadır. Yönetişim, devlet ile toplum arasındaki sınırları değiştirmektir". Tanımlardan da anlaşılacağı gibi, yönetişim tek başına yeni bir model, yeni bir akım değil, mevcut yönetim kavramının ifade ettiği anlam çerçevesinin bazı öğelerini öne çıkararak sorunlara yaklaşımda bazı farklılıklar ortaya koyma girişimidir. Bu girişimde devlet, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör önemli

¹⁹³ Aktaran Ronald S.COPE, (1997); "Globalization, New Public Management And The Enabling State Futures Of Police Management", **International Journals Of Public Sector Management**, Page: 444-460, Vol: 10, Issue: 6, s: 447*

¹⁹⁴ A. DUNSHIRE (1993); "Modes of Governance", (Ed) Jan KOOİMAN, **Modern Governance: New Government-Society Interactions**, Page: 21-34, Sage Publication, London, s: 25

¹⁹⁵ COPE, 1997: 448*

aktörler olarak ön plana çıkmakta ve yönetim sürecinde kendilerine özgü görevleri yerine getirmektedirler¹⁹⁶.

Yönetişimin kuramsal kökenleri arasında, saf piyasa ya da bütünsellikçi şirket hiyerarşilerine uymayan koordinasyon sorunlarını çözmeyi hedefleyen kurumsal ekonomi ve işlem maliyeti analizlerini; gelenekselleşmiş egemen devlet ve devletlerarası ilişkiler ayırımına karşı çıkan uluslararası ilişkiler kuramlarını; özel-kamusal ayırımını giderek daha fazla eleştiren siyaset bilimini; örgüt kuramındaki gelişmeleri saymak mümkündür¹⁹⁷.

Sonuç olarak, devlet-piyasa-sivil toplum biçimindeki kavramsal üçlemeyi ve ayırımı kabul *etmemelerinin*, kurumsal yönetim kuramcılarının ortak noktası olduğu söylenebilir.

1.7.2. Kurumsal Yönetişimin Amacı ve Özellikleri

Rekabetin çok yoğun yaşandığı küresel ekonomi içinde, özel sektörün payının artmış olması, uluslararası yatırımcıların yönettiği fon tutarlarının ulaştığı rakamlar, yönetim boşluğundan kaynaklanan şirket skandalları ve sermayenin sınırsız dolaşımı, etkin bir kurumsal yönetişimi önemli ve gerekli kılmaktadır. Bu aşamada kurumsal yönetişimin amacının ne olduğu bilinmelidir. Kurumsal yönetişimin amacı¹⁹⁸;

- Şirket içindeki ve makroekonomik anlamda ülke ekonomisindeki kaynakların etkin kullanılmasını sağlamak*,
- Sağlayacakları kaynakların kurumsal amaç doğrultusunda kullanılacağına ilişkin ulusal ve uluslararası yatırımcılara güvence sağlamak suretiyle, şirkete düşük maliyetli yatırım sermayesi temin etmek,
- Kurum faaliyetlerinin; kanunlara, düzenlemelere ve toplumun beklentilerine uygunluğunu sağlamak,
- Yöneticilerin, kurumsal varlıkların kullanımında dikkatli ve özenli davranmalarını sağlamak,
- Önceden tahmin edilemeyen değişikliklere ve önlenemeyen krizlere hızlı şekilde cevap vererek uyum sağlayabilmeyi temin etmek,
- Başarısızlıkları durumunda yerlerine yenilerinin geleceğini bilen yöneticilerin, performansı arttırmak için odaklanmalarını ve daha etkin çalışmalarını sağlamak,
- Suistimalleri ve yasa dışı faaliyetleri azaltmak olarak sıralanabilir.

¹⁹⁶ İlhan TEKELİ, (1999); **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara, s: 250–251

¹⁹⁷ W. KICKERT, (1993); "Autopoiesis And Science Of Public Administration: Essence, Sense And Nonsense", **Organizations Studies**, Page: 11-20Vol:14, Issue: 2, , s: 13

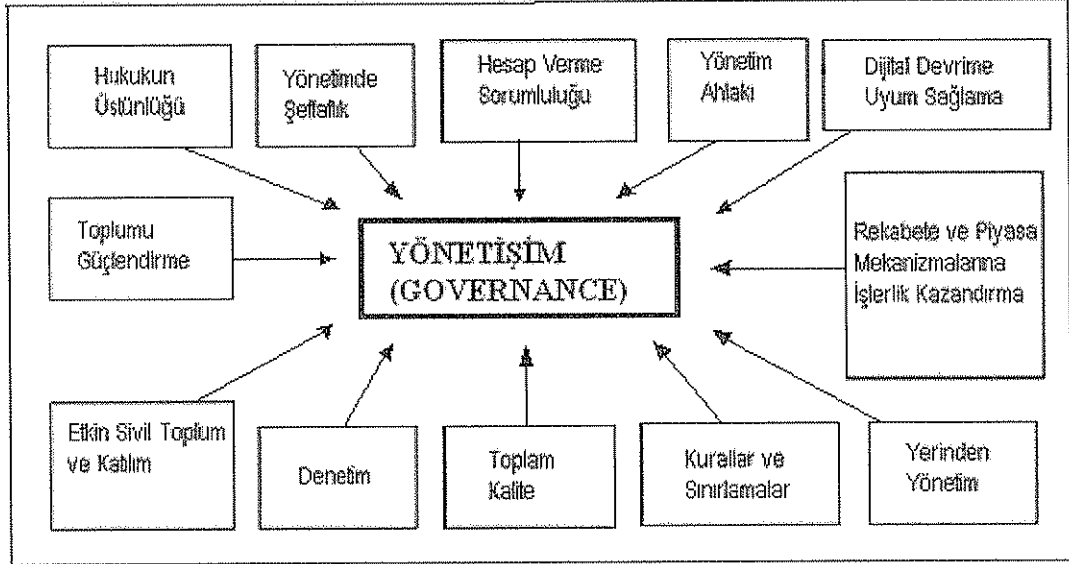
¹⁹⁸ C. Alp EROĞLU, "Kurumsal Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Kamunun Aydınlatılması". **Sermaye Piyasası Kurulu, Hukuk İşleri Dairesi, Yeterlik Etüdü**, Ankara, 2003, s: 3-4

* James D WOLFENSOHN., The Economist Dergisi'nde 1999 yılında yayımlanan "A Battle for Corporate Honesty" makalesinde, "Günümüz dünya ekonomisinde şirketlerin iyi yönetilmelerinin, ülke ekonomilerinin yönetimi kadar önemli olduğunu" belirterek, kurumsal yönetişimin önemini vurgulamaktadır.

Etkin bir kurumsal yönetim için sağlam bir alt yapı gerekmektedir. Bunun için ise aşağıdaki unsurların varlığı gereklidir:

- Gelişmiş, iyi örgütlenmiş ve iyi yönetilen sermaye piyasaları,
- Pay sahiplerinin şirketin yasal sahibi olduğunu öngören, azınlık pay sahiplerine ve yabancı pay sahiplerine eşit işlem yapılmasını öngören kanunlar,
- Pay sahiplerinin haklarının korunmasını sağlayacak etkin mekanizmalar,
- Şirketlerin birleşmelerinde, devralmalarında, tür değiştirmelerinde ve hatta iflas prosedürlerinde uygulanabilecek etkin sermaye piyasası, iflas ve şirketler hukuku düzenlemeleri,
- Yatırımcılara karşı işlenebilecek suçları ve piyasanın suistimaline ilişkin yasa dışı fiilleri önleyecek hukuk düzenlemeleri,
- Uzman mahkemeler ve iyi örgütlenmiş düzenleyici otoriteler,

Şekil 4: Yönetişimin Temel Özellikleri ve Başlıca Unsurları



Kaynak: Coşkun Can AKTAN, "İyi Yönetişimin Temel Unsurları", www.canaktan.org

- Tecrübeli ve etkin bir denetim ve muhasebe sektörü,
- Ayrıca gelişmiş piyasalarda etkin bir kurumsal yönetim için, yukarıdaki unsurların; kurumsal yatırımcı örgütleri, profesyonel yönetici örgütleri, derecelendirme şirketleri, menkul kıymet analizcileri ve en nihayetinde seçkin bir finans medyası ile desteklenmesi gerekli görülmektedir.

1.7.3. Kurumsal Yönetişim İlkeleri

1.7.3.1. OECD Tarafından Belirlenen İlkeler

Dünyada kurumsal yönetişim alanında belirli bir çerçeve oluşturmaya yönelik olarak yapılan çalışmalar bütün hızı ile devam etmektedir. Bu konuda Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve bu iki örgütün özel sektör temsilcilerinin katılımı ile birlikte oluşturduğu Global Kurumsal yönetişim Forumu (GCGF) öncü olarak faaliyet göstermektedir. OECD Kurumsal Yönetişim İlkeleri, 27-28 Nisan 1998 tarihlerinde gerçekleştirilen Bakanlar düzeyindeki OECD Konsey Toplantısı'nda, hükümetler, ilgili diğer uluslararası kuruluş ve özel sektör temsilcileri ile birlikte, Kurumsal Yönetişim ile ilgili bir dizi standart ve yol gösterici ilkenin geliştirilmesi çağrısının yapılması üzerine ortaya çıkmıştır. *İlkelerin amacı; OECD'ye üye olan ve olmayan hükümetlere, ülkelerinde kurumsal yönetişim ile ilgili yasal, kurumsal ve düzenleyici çerçeveyi değerlendirmede ve geliştirmede yardımcı olmaktır*²⁰⁰.

OECD 2004 yılı dönem sekreteri Johnston'un, aynı yıl yayınlanan Kurumsal Yönetişim ile ilgili İlkelerin önsözünde belirttiği gibi; İlkeler, OECD Bakanlar Kurulu tarafından 1999 yılında kabul edilmiş olması nedeniyle de OECD üyesi ülkeler ile OECD üyesi olmayan ülkelerde benzer Kurumsal Yönetişim inisiyatifleri için bir temel oluşturmuştur, referans kaynağı haline gelmiştir. Onaylandığı tarihten bu yana, İlkeler, kurumsal yönetişim olgusunu gündemde tutmuş, yasama ve düzenleme için bir yol gösterici kılavuz olmuştur. Uluslararası Mali İstikrar Forumu, bu İlkeleri, sağlıklı mali sistemlere yönelik 12 önemli standarttan biri olarak kabul etmiştir. Bu İlkeler, aynı zamanda tüm ülkeler arasındaki kapsamlı işbirliği programı için bir temel teşkil etmekte ve Dünya Bankası / IMF Standart ve Kuralları Karşılama Raporlarının (ROSC) kurumsal yönetişim unsurunu güçlendirmektedir. İlkelerin tamamı gözden geçirilirken, OECD'ye üye olan* / olmayan tüm ülkelerdeki son yıllardaki gelişmeler ve elde edilen deneyimler dikkate alınmıştır; Siyasi aktörler, günümüzde, sağlıklı bir kurumsal yönetişimin malî istikrara, yatırıma ve ekonomik büyümeye olan katkısı konusunda daha çok bilinç sahibidir. Şirketler, sağlıklı kurumsal yönetişimin, rekabet gücüne nasıl katkı sağladığını daha iyi anlamıştır. Yatırımcılar, bu İlkelerin, iyi kurumsal yönetişim uygulamalarının tesisinde ve yatırımlarının değerinin güçlendirilmesinde önemli bir rol oynadığının farkına varmışlardır. İlkeler, 2002 yılında OECD Bakanlar Kurulu'nun himayesinde OECD Kurumsal Yönetişim Yönlendirme Grubu tarafından gözden geçirilmiştir. Söz konusu çalışmalara, büyük uluslararası kuruluşlar katılmış ve özel sektör, sendika, sivil toplum ve OECD üyesi olmayan ülkelerden temsilcilerle kapsamlı görüşme toplantıları yapılmıştır. *İlkeler, her bir ülkenin ve bölgenin kendine özgü şartlarına uyarlanabilen*

²⁰⁰ Donald J. JOHNSTON, (2004), "Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) Kurumsal Yönetim İlkeleri", Sf:9, <http://www.tkyd.org>

* OECD'nin ilk üye ülkeleri, ABD, Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Kanada, Lüksembourg, Norveç, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan'dır. Aşağıdaki ülkeler sonradan, belirtilen tarihlerde OECD'ye üye olmuşlardır: Japonya (28 Nisan 1964), Finlandiya (28 Ocak 1969), Avustralya (7 Haziran 1971), Yeni Zelanda (29 Mayıs 1973), Meksika (18 Mayıs 1994), Çek Cumhuriyeti (21 Aralık 1995), Macaristan (7 Mayıs 1996), Polonya (22 Kasım 1996), Kore (12 Aralık 1996) ve Slovak Cumhuriyeti (14 Aralık 2000). Avrupa Topluluğu Komisyonu da OECD çalışmalarına katılmaktadır (OECD Konvansiyonu, Madde 13)

bağlayıcı olmayan standartlar ve uygulamalar ile bunların ne şekilde uygulanacağına dair bir kılavuz niteliğinde olan sürekli gelişen bir araçtır. Sürekli değişen şartlara uyum sağlanması amacıyla, OECD, kurumsal yönetimdeki gelişmeleri yakından takip edecek, bu konudaki eğilimleri belirleyecek ve ortaya çıkan zorluklara karşı çözüm geliştirmeye çalışacaktır²⁰².

OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri genel olarak kapsadıkları alanla ilgili olarak anılmakta ve şu şekilde sıralanmaktadır:

1. Etkin Kurumsal Yönetim Çerçevesi Temelinin oluşturulması,
2. Hissedarların* Hakları ve Temel Sahiplik işlevleri,
3. Hissedarların Adil Muamele Görmesi,
4. Kurumsal yönetimde Paydaşların Rolü,
5. Kamuya Açıklama Yapma ve Şeffaflık ve
6. Yönetim Kurulunun Sorumlulukları.

Etkin Kurumsal Yönetim Çerçevesi Temelinin Tesisi: Kurumsal yönetim çerçevesi, şeffaf ve etkin piyasaları teşvik etmeli, kanunlarla tutarlılık arz etmeli ve farklı denetleme, düzenleme ve yürütme erkleri arasındaki sorumluluk dağılımını açıkça yapmalıdır: Ülkenin içinde bulunduğu genel ekonomik durum, kanunlara uygunluk, erkler arasındaki sorumluluk dağılımının netliği, denetim, düzenleme ve yürütme erklerinin yetki, güvenilirlik ve kaynaklarının yeterliliği ve getirdiği kurallar, yerinde, şeffaf ve tam açıklanmış olmalıdır.

Hissedarların Hakları ve Önemli Görevleri: Kurumsal yönetim çerçevesi, hissedarlık haklarını korumalı ve bu hakların kullanılabilmesini kolaylaştırmalıdır.

- A. Temel hissedarlık hakları²⁰⁴
- B. Hissedarlar; şirketle ilgili köklü değişiklikleri ilgilendiren kararlara katılma ve bu kararlar hakkında yeterince bilgilendirilme hakkına sahip olmalıdır.
- C. Hissedarlar, genel kurul toplantısına etkin bir şekilde katılma ve oy kullanma fırsatına sahip olmalı ve oy kullanma usulleri de dahil olmak üzere, genel kurul toplantılarına hakim olan kurallar hakkında bilgilendirilmelidirler.
- D. Bazı hissedarların sahip oldukları pay ile orantısız bir şekilde kontrol elde etmelerine olanak tanıyan sermaye yapıları ve düzenlemeleri açıklanmalıdır.
- E. Şirket kontrolü ile ilgili piyasaların etkin ve şeffaf bir tarzda işlemesine olanak tanınmalıdır.
- F. Mülkiyet haklarının kurumsal yatırımcılar da dahil olmak üzere tüm hissedarlarca kullanımı kolaylaştırılmalıdır.

²⁰² Donald J. JOHNSTON, 2004: 5

* Bu çalışmanın "2.3.1. İşletmenin Ekonomi İçindeki Yeri ve Çevresi" konusunda, işletmeden yarar sağlayan çevresi genel olarak "sosyal paydaşlar" olarak tanımlanmıştır. Hissedarlar, işletme sahipleri olarak bu sosyal paydaşlar içinde yer almaktadır. Ancak, kurumsal yönetim açısından bakıldığında, diğer sosyal paydaşların, henüz hissedarlar kadar yönetimde etkin rol oynamadıkları görülmektedir. Bu nedenle, kurumsal yönetimin kamu yönetiminde de uygulanmaya başlanmasıyla ve gelişen sosyal bilinç düzeyi ile, küçük bir azınlığı temsil eden *hissedarlar* kavramı yerini, kamulaştırılmış özel işletmelerin (veya özelleştirilmiş kamu işletmelerinin) hizmetlerinin genelini sahiplenmiş olan *sosyal paydaşlar* kavramının alacağı düşünülmektedir. Bu değerlendirmeler doğrultusunda, bu bölümde, *sosyal paydaşlar* yerine, *hissedarlar* denmesi uygun görülmüştür.

²⁰⁴ Konu hakkında detaylı bilgi için Bkz: OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri: www.tkyd.org

G. Kurumsal hissedarlar da dahil olmak üzere bütün hissedarların, hakkın kötüye kullanılmasına yönelik istisnalar dahilinde ve ilkelerde belirtildiği şekliyle sahip oldukları hissedarlık hakları ile ilgili konularda görüş alışverişinde bulunmalarına olanak tanınmalıdır.

Hissedarların Adil Muamele Görmesi

Kurumsal yönetim çerçevesi, azınlık ve yabancı hissedarlar da dahil, bütün hissedarlara eşit muamele yapılmasını güvence altına almalıdır. Bütün hissedarlar haklarının ihlali halinde yeterli bir telafi ya da tazminat elde etme imkanına sahip olmalıdır.

- A. Aynı tertip hisse sahibi hissedarlara eşit muamele yapılmalıdır.
- B. İçerden öğrenenlerin ticareti (*insider trading*) ve kötüye kullanılan çıkar amaçlı muameleler yasaklanmalıdır.
- C. Yönetim kurulu üyelerinin ve kilit yöneticilerin, şirketi etkileyen işlem ve konularla ilgili doğrudan, dolaylı veya üçüncü taraflar adına maddi çıkar konusu olabilecek her türlü ilişkilerini açıklamaları gerekmektedir.

Kurumsal yönetimde Paydaşların Rolü: Kurumsal yönetim çerçevesi, menfaat sahiplerinin haklarını yasalarda veya ikili anlaşmalarda belirtildiği şekilde tanımalı, servet ve yeni iş alanları yaratmada şirketler ile paydaşlar arasında etkin işbirliğini ve mali açıdan güçlü işletmelerin ayakta kalmasını teşvik etmelidir.

- A. Paydaşların kanunlar veya ikili anlaşmalarla oluşturulmuş olan haklarına saygı gösterilmelidir.
- B. Paydaşlar, çıkarları yasalarda korunduğu durumlarda, haklarının ihlali dolayısıyla yeterli telafi ya da tazminat elde etme imkanına sahip olmalıdır.
- C. Çalışanların yönetime katılımı açısından performans geliştirici mekanizmaların hayata geçirilmesine izin verilmelidir.
- D. Paydaşlar, kurumsal yönetim sürecine katıldıkları durumlarda, zamanında ve düzenli olarak konu ile ilgili , yeterli ve güvenilir bilgilere erişebilmelidirler.
- E. Çalışanlar ve onların temsil organları da dahil olmak üzere paydaşlar, kanunlara aykırı ve Etik olmayan uygulamalar hakkında kaygılarını yönetim kuruluna serbestçe iletebilmeli ve bu şekilde hareket etmeleri yüzünden hakları tehlikeye girmemelidir.
- F. Kurumsal yönetim çerçevesi, etkin ve etkili bir iflas çerçevesi ve alacaklı haklarının etkin
- G. şekilde icraya konulması ile tamamlanmalıdır.

Kamuya Açıklama Yapma ve Şeffaflık: Kurumsal yönetim çerçevesi, şirketin mali durumu, performansı, mülkiyeti ve idaresi dahil olmak üzere şirketle ilgili bütün maddi konularda doğru ve zamanında açıklama yapılmasını sağlamalıdır.

- A.** Açıklamalar işletme kâr-zarar hesabı, mali ve faaliyet sonuçları ve şirket hedefleri, çalışanlar ve diğer paydaşlar ile ilgili konular, yönetim kurulu üyeleri ve kilit yöneticilerle ilgili bilgiler ve benzer konular ile ilgili, ama bunlarla sınırlı olmamak kaydıyla, maddi bilgileri içermelidir,
- B.** Bilgiler, kaliteli muhasebe standartlarına, mali ve mali olmayan bilgilendirme standartlarına uygun olarak hazırlanmalı ve açıklanmalıdır.
- C.** Mali tabloların, şirketin mali durumunu ve performansını her açıdan doğru bir şekilde yansıttığı güvencesinin yönetim kuruluna ve hissedarlara objektif olarak verilebilmesi amacıyla yıllık denetim; bağımsız, yetkin ve uzman bir denetçi tarafından gerçekleştirilmelidir.
- D.** Dış denetçiler, hissedarlara karşı sorumlu olmalı ve denetimin gerçekleştirilmesinde gerekli mesleki özeni göstermekle şirkete karşı yükümlü olmalıdır.
- E.** Bilgi yayma kanalları, ilgili bilgiye, kullanıcıların eşit şekilde, zamanında ve masrafsız olarak erişimini sağlamalıdır.
- F.** Kurumsal yönetim çerçevesi, analiz veya tavsiyelerin güvenilirliğini zedeleyecek maddi çıkar çatışmalarından bağımsız bir şekilde, analizciler, brokerler, kredi derecelendirme kuruluşları ve diğer kişi veya kuruluşlarca yatırımcılar tarafından alınan kararlarla ilgili analiz veya tavsiyelerin hazırlanmasını sağlayan etkin bir yaklaşımla desteklenmelidir.

Yönetim Kurulunun Sorumlulukları: Kurumsal yönetim çerçevesi, şirketin stratejik rehberliğini, yönetim kurulu tarafından yönetimin etkin denetimini ve yönetim kurulunun, şirkete ve hissedarlara karşı hesap verme yükümlülüğü taşımasını sağlamalıdır.

- A.** Yönetim kurulu üyeleri, konuyla ilgili tam bilgi sahibi olarak, iyi niyetle, gerekli dikkat ve özeni göstererek, şirketin ve hissedarların çıkarları doğrultusunda hareket etmelidir.
- B.** Yönetim kurulu kararlarının farklı hissedar gruplarını farklı şekilde etkilediği durumlarda, yönetim kurulu bütün hissedarlara adil şekilde davranmalıdır.
- C.** Yönetim kurulu, yüksek Etik standartlar getirmeli ve paydaşların çıkarlarını dikkate almalıdır.
- D.** Yönetim kurulu aşağıdaki hususları kapsayan bazı temel işlevleri yerine getirmelidir:
- a.** Şirket stratejisini, başlıca eylem planlarını, risk politikalarını, yıllık bütçeleri ve iş planlarını yönlendirmek ve gözden geçirmek; performans hedeflerini saptamak; uygulamaları ve kurumsal performansı takip etmek ve büyük sermaye harcamalarını, devralmaları ve mal varlığı satışlarını yönetmek.
 - b.** Şirket kurumsal yönetim uygulamalarının etkinliğini gözlemek ve gerektiğinde değişiklikler yapmak.

- c. Önemli yöneticileri seçmek, ödüllendirmek, denetlemek, gerektiğinde değiştirmek ve yönetimin sorunsuz şekilde el değiştirmesini sağlamak.
 - d. Üst düzey yöneticilerin ve yönetim kurulu üyelerinin gelirlerini, şirketin ve hissedarların uzun vadeli çıkarı uyarınca belirlemek.
 - e. Formal (biçimsel) ve şeffaf bir atama süreci oluşturmak.
 - f. Şirket varlıklarının suistimal edilmesi ve ilgili tarafların işlemlerinde kötüye kullanma dahil olmak üzere, yönetim, yönetim kurulu üyeleri ve hissedarların olası çıkar çatışmalarını gözlemek ve idare etmek.
 - g. Bağımsız denetim dahil olmak üzere şirketin muhasebe ve mali raporlama sistemlerinin güvenilirliğini sağlamak ve özellikle risk yönetimi, mali ve operasyonel kontrol sistemleri ve yasa/ilgili standartlara uygunluğu denetleyen sistemler gibi denetim sistemlerinin islerliğini sağlamak.
 - h. Kamuya yapılan açıklamalar ve iletişim süreçlerine nezaret etmek.
- E. Yönetim kurulu, şirket işlerinde objektif, bağımsız akıl yürütebilme yeteneğine sahip olmalıdır.
- a. Yönetim kurulları, çıkar çatışması olasılığının ortaya çıkabileceği durumlarda bağımsız muhakeme yürütmeye yetecek sayıda icrada görevli olmayan üye atamış olmayı göz önünde bulundurmalıdır. Bu türden kritik sorumluluklar arasında, mali ve mali olmayan raporların güvenilirliğinin sağlanması, ilgili taraf işlemlerinin gözden geçirilmesi, yönetim kurulu üyelerinin ve kilit yöneticilerin atanması, yönetim kurulu üyelerine ödenecek olan ücretlerin belirlenmesi bulunur.
 - b. Komiteler oluşturulduğunda, süreleri, yapısı ve çalışma prosedürleri, yönetim kurulu tarafından etraflıca belirlenmeli ve açıklanmalıdır.
 - c. Yönetim kurulu üyeleri sorumluluk alanlarına yeterince zaman ayırmalıdır.
- F. Yönetim kurulu üyeleri, sorumluluklarını yerine getirebilmek için gerçeğe uygun, konuyla ilgili ve geçerli bilgiye ulaşabilme olanağına sahip olmalıdır.

1.7.3.2. SPK Tarafından Türkiye İçin Hazırlanan Kurumsal Yönetişim İlkeleri ve Dört Temel İlke

Kurumsal yönetim konusunun dünyada liderliğini yapan OECD'nin hazırladığı İlkelerin giriş bölümünde de belirtildiği gibi "One size does not fit all" yada "Tek tip kıyafet her bedene uymaz" anlayışı bu ilkelerin özünü oluşturmaktadır.

Kurumsal yönetim, Türkiye gündemine 2000 yılında TÜSİAD, OECD, DB ve AB ortaklığıyla yapılan "AB Yolunda İyi Kurumsal Yönetişim" adlı bir toplantıyla girmiştir. Türkiye'de ilk olarak Kemal Derviş'in "Güçlü Ekonomiye Geçiş" programında yer almıştır. Ardından da AKP Hükümeti'nin Acil Eylem Planı'nda devlet reformunun adı olarak belirmiştir²⁰⁵.

²⁰⁵ Birgül Ayman GÜLER (2003,b); "Devlette Reform", **Kamu Yönetimi Dünyası**, s: 4-25, Yıl: 4, Sayı: 13, s: 7

Türkiye’de Kurumsal Yönetişim İlkeleri ilk olarak, Sermaye Piyasası Kurulu tarafından, kendisine tabi şirketler için, Temmuz 2003’te ve düzeltme ve eklerle tekrar Şubat 2005’te yayınlanmış ve bu ilkelere uymayanlar için gerekçeli açıklama zorunlulukları getirilmiştir. Farklı pazarlarda farklı uygulama ve örnekleri ile değişik modeller ortaya çıkaran kurumsal yönetişim kavramı, ülkemizde de kendine özgü bir modele doğru gitmektedir. Büyük ölçüde aile şirketi yapısının hâkim olduğu Türkiye’de; "İlkeler" öncelikli olarak halka açık şirketler tarafından uygulamaya alınarak Türkiye’ye özgü bir yönetim tarzı ve hissedar talepleri doğrultusunda şekillendiği söylenebilir. Yeni Türk Ticaret Kanunu da tüm şirketler için çok önemli kurumsal Yönetişim maddeleri içermektedir. Bütün bunlar birçok alanda reform süreci yaşayan Türkiye için, kurumsal yönetişim açısından ciddi bir dönüşüme işaret etmektedir.

Halka açık sermaye şirketlerinin uygulamaları ile temellenen Kurumsal Yönetişim İlkeleri’nin kapsadığı konular, Türkiye için şu başlıklar altında toplanmaktadır ²⁰⁶:

Pay sahipleri ile ilgili olarak; Pay Sahipliği Haklarının Kullanımının Kolaylaştırılması, Bilgi Alma ve İnceleme, Genel Kurula Katılım Hakkı, Oy Hakkı, Azınlık Hakları, Kar Payı Hakkı, Payların Devri, Pay Sahiplerine Eşit İşlem İlkesi,

Kamuyu aydınlatma ve şeffaflık; Kamuyu Aydınlatma Esasları ve Araçları, Şirket ile Pay Sahipleri, Yönetim Kurulu Üyeleri ve Yöneticiler Arasındaki İlişkilerin Kamuya Açıklanması. Kamunun Aydınlatılmasında Periyodik Mali Tablo ve Raporlar, Bağımsız Denetimin İşlevi, Ticari Sır Kavramı ve İçerden Öğrenenlerin Ticareti,. Kamuya Açıklanması Gereken Önemli Olay ve Gelişmeler

Menfaat sahipleri ile ilgili olarak; Menfaat Sahiplerine İlişkin Şirket Politikası, Menfaat Sahiplerinin Şirket Yönetimine Katılımının Desteklenmesi, Şirket Malvarlığının Korunması , Şirketin İnsan Kaynakları Politikası, Müşteriler ve Tedarikçilerle İlişkiler, Etik Kurallar, Sosyal Sorumluluk

Yönetim Kurulu; Yönetim Kurulunun Temel Fonksiyonları, Yönetim Kurulunun Faaliyet Esasları ile Görev ve Sorumlulukları, Yönetim Kurulunun Oluşumu ve Seçimi, Yönetim Kuruluna Sağlanan Mali Haklar, Yönetim Kurulunda Oluşturulan Komitelerin Sayı, Yapı ve Bağımsızlığı.

²⁰⁶ Sermaye Piyasası Kurulu: www.spk.gov.tr

Kurumsal Yönetişim İlkelerinin TÜSİAD tarafından "Kurumsal Yönetişim En İyi Uygulama Kodu: Yönetim Kurulunun Yapısı ve İşleyişi" olarak yayınlanan İlkelerin Maddeleri şöyledir²⁰⁷:

1. Yönetim Kurulu ve Sorumlulukları
2. Yönetim Kurulu Üyeliği Ölçütleri
3. Yönetim Kurulu Üyelik Yapısı
 - 3.1. Bağımsız Üyelerin Oranı
 - 3.2. Bağımsız Yönetim Kurulu Üyelerinin Bağımsızlıklarını Açıklama Zorunluluğu
4. Yeni Yönetim Kurulu Üyelerinin Seçimi, Davet ve İntibakı
5. Yönetim Kurulu Başkanı ve İcra Başkanının (CEO) Görevlerinin Ayrılması
6. Yönetim Kurulu Başkanının Rolü
7. Yönetim Kurulunun Üye Sayısı ve Karar Alma Mekanizması
8. Yönetim Kurulunun Görev Süreleri ve Toplantıları
9. Yeniden Seçilme ve Emeklilik
10. Yönetim Kurulu Üyelerinin Ödüllendirilmesi
11. Yönetim Kurulunun ve İcra Başkanının Performanslarının Değerlendirilmesi
12. Yönetim Kurulunun Hissedarlar, Yatırımcılar, Basın ve Müşterilerle İlişkileri
13. Yönetim Kurulunda Oluşturulan Komitelerin Sayı, Yapı ve Bağımsızlığı
 - 13.1. Denetleme (Audit) Komitesi ...
 - 13.2. Kurumsal Yönetişim Komitesi
 - 13.3. Üst Düzey Yönetim Eğitim, Kariyer ve Ödüllendirme Komitesi
14. Komitelerin Faaliyet Süresi, Toplantıların Sıklığı, Uzunluğu ve Gündemi
15. Yönetim Kurulunun İşleyişi Açısından Diğer Önemli Hususlar
 - 15.1. Yönetim Kurulu Toplantılarında Yapılan Açıklama ve Tartışmalar
 - 15.2. Açıklamaların İçerik ve Niteliği
 - 15.3. Hissedarların Hakları ve Oy Kullanma Yetkileri
 - 15.4. Genel Kurul Toplantıları

Kurumsal Yönetişim İlkelerinin OECD tarafından Dünyadaki tüm ülkeler için öngörülen konuları ile SPK tarafından Türkiye için hazırlanan ilkelerin kapsadığı ve uygulamayı tercih eden her ülkede de kabul gören konular Tablo 1'de görüldüğü gibi, dört ilke olarak özetlenmektedir²⁰⁸:

²⁰⁷ TÜSİAD, (2002); "Kurumsal Yönetişim En İyi Uygulama Kodu: Yönetim Kurulunun Yapısı ve İşleyişi", **Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/336**, <http://www.tusiad.org.tr>

²⁰⁸ TÜSİAD, 2002: 34

Tablo 9: TÜSİAD Kurumsal Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Kurumsal Yönetişim En İyi Uygulama Kodu ve OECD Kurumsal Yönetişim İlkelerinin Karşılaştırılması*

Kurumsal Yönetişim	TÜSİAD Kurumsal Yönetişim En İyi Uygulama Kodu: Yönetim Kurulunun Yapısı ve İşleyişi	OECD Kurumsal Yönetişim İlkeleri
Adalet	Madde 4, 15	Madde 2: Hissedarların Hakları Madde 3: Hissedarların Adil Muamele Gömesi
Hesap verebilirlik	Madde 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14	Madde 6: Yönetim Kurulunun Sorumlulukları
Şeffaflık	Madde 3, 10, 12, 13, 15	Madde 5: Kamuoyuna Açıklama Yapma ve Şeffaflık
Sorumluluk	Madde 1, 4, 13	Madde 4: Kurumsal Yönetişimde Paydaşların Rolü

Kaynak: TÜSİAD, (2002); "Kurumsal Yönetişim En İyi Uygulama Kodu: Yönetim Kurulunun Yapısı ve İşleyişi", Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/336, s: 33, <http://www.tusiad.org.tr>, Erişim tarihi: 12. 01. 2007

Ayrıca tablo için gerekli tanımların kısa açıklamaları şöyledir:

- 1. Adalet (Fairness):** Azınlık ve yabancı hissedarlar dahil olmak üzere hissedar haklarının korunması ve tedarikçilerle yapılan sözleşmelerin uygulanabilirliğinin sağlanması.
- 2. Hesap Verebilirlik (Accountability):** Yönetime ilişkin kural ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanması, şirket yönetimi ve hissedar menfaatlerinin paralelliğinin yönetim kurulu tarafından gözetilmesi.
- 3. Şeffaflık (Transparency):** Şirketin finansal performansı, kurumsal yönetişimi, hissedarlık yapısı hakkında yeterli, doğru ve kıyaslanabilir bilginin zamanlı bir şekilde açıklanması.
- 4. Sorumluluk (Responsibility):** Şirket faaliyeti ve davranışlarının ilgili mevzuata, toplumsal ve Etik değerlere uygunluğunun sağlanması.

SPK tarafından yayınlanan Kurumsal Yönetişim İlkeleri, OECD İlkeleri'yle önemli ölçüde benzer bir yaklaşıma sahiptir. Her iki kod da, ülke Kurumsal Yönetişim çerçevesi, hissedar hakları ve hissedarlarla ilişkiler, paydaşlar, kamuoyunu bilgilendirme/şeffaflık ve yönetim kurulu yapısı ve sorumlulukları olmak üzere beş ana bölümden oluşmaktadır²¹⁰.

İlkelerin, konunun öncüsü olarak girişimde bulunan OECD gibi ekonomi ve kalkınma temelinde birleşen bir organizasyon tarafından ve "kurumsal yönetişim" uygulama alanı

* TÜSİAD bu dokümanı, İlkelerin SPK tarafından 2003'te, OECD tarafından 2004 düzenlemesinden önce hazırlanmış olduğundan Tablo, OECD Kurumsal Yönetişim İlkelerindeki farklılıklara göre, çalışmanın yazarı tarafından, yeniden düzenlenmiştir. Kaynağın hazırlandığı tarihte OECD İlkeleri 5 maddeden oluşuyordu ve "Etkin Kurumsal Yönetişim Çerçevesi Temelinin Oluşturulması" maddesi 1. Madde olarak 2004'teki düzenlemeler sırasında eklenmiştir. OECD'nin (Bu çalışmanın I. Kısımında belirtilen) diğer maddeleri: 2. Hissedarların ve Hakları ve Temel Sahiplik İşlevleri, 3. Hissedarların Adil Muamele Gömesi, 4. Kurumsal Yönetimde Paydaşların Rolü, 5. Kamuya Açıklama Yapma ve Şeffaflık ve 6. Yönetim Kurulunun Sorumlulukları olarak hatırlanabilir.

²¹⁰ TKYD Yayınları, (2005); "Türkiye Kurumsal Yönetim Haritası: Boston Consulting Group (BCG) Araştırma Raporu", <http://www.tkyd.org.tr>, s: 5

olarak büyük ölçekli sermaye işletmelerinin esas olarak yapılandırılmasının, Ülkemizde de SPK tarafından "halka açık sermaye işletmeleri"nin tercih edilmesi önceliğini yarattığı söylenebilir. İlkelerin kamu yönetiminde de uygulanabileceği fikrinin yaygınlaşmasıyla beraber, bu uyarlanmanın, bilimsel yazındaki "paradigma" tartışmalarına paralel olarak gelişeceği ve gerçekleşeceği kabul edilerek, bu çalışmada kavramsal düzeyde bir uyarlama gerekli görülmüştür: İlkelerin anlaşılması ve uygulanması aşamasında işlevin gerektirdiği yerlerde, özel sermaye işletmelerinde kullanılan "yönetim kurulu" kavramının, kamu yönetimi alanında "devleti" temsil eden yönetim birimleri ile, "pay sahipleri" kavramının da "vatandaş" kavramı ile ve ticari ilişkiler kavramının, sivil vatandaşlık ilişkileri (sigorta, vergi, kamu hizmetleri ilişkileri) ile eş anlamda düşünülmesi önerilmektedir.

I. Adalet

Adalet ilkesi, şirket yönetiminin bütün hak sahiplerine karşı eşit davranmasının ifadesidir. Bu ilke, azınlık hissedarlar ve yabancı ortaklar da dâhil olmak üzere hissedar haklarının korunmasını ve yapılan sözleşmelerin uygulanmasını ifade etmektedir. OECD Kurumsal Yönetişim İlkeleri, Adalet ilkesini aşağıda belirtilen iki maddeye bağlı olarak geniş şekilde incelemektedir²¹¹.

Madde 2: Kurumsal yönetim çerçevesi, hissedarlık haklarını korumalı ve bu hakların kullanılabilmesini kolaylaştırmalıdır.

Bu madde hissedarları, mülkiyetin sahibi olarak tanımaktadır. Hissedarlar, şirketin yasal olarak tanınmış ve bölünebilir hisselerinin sahibi olarak şirketteki çıkarlarını sürdürme veya elden çıkarma hakkına sahiptir. Etkili kurumsal yönetim, bu mülkiyet hakkını koruyan ve güvenli sahiplik, kayıt ve transer yöntemlerini içeren yasa, prosedür ve uygulamalara dayanmaktadır. Bu ilke, yönetim kurulu üyelerinin seçimi, önemli birleşme ve satın alma işlemlerinin onaylanması gibi kritik şirket kararlarına hissedarların katılım haklarını da tanımaktadır.

Madde 3: Kurumsal yönetim çerçevesi, azınlık ve yabancı hissedarlar da dâhil, bütün hissedarlara eşit muamele yapılmasını güvence altına almalıdır. Bütün hissedarlar haklarının ihlali halinde yeterli telafi ya da tazminat elde etme imkânına sahip olmalıdır.

Bu maddeye göre, hukuki çerçeve azınlık hissedarları şirket varlıklarının yanlış kullanımı veya hâkim hissedarlar, yöneticiler veya yönetim kurulu üyelerinin işlemlerine karşı koruyan yasaları içermelidir. Bilgi alma ve inceleme hakkının kullanımında, bilgiyi talep edenler arasında ayırım yapılmaz. Pay sahipliği haklarının sağlıklı olarak kullanılabilmesi için gerekli olan bütün bilgiler pay sahiplerinin kullanımına sunulur. Bilgi, tam ve gerçeği dürüst bir biçimde yansıtacak şekilde zamanında ve özenli bir şekilde verilir. Pay sahibinin bilgi alma hakkı, aynı zamanda yönetim kurulu ve denetçilerin de bilgi verme yükümlülüğünü ifade eder. Bilgi verme yükümlülüğünün kapsamına, şirketin sermaye, yönetim veya denetim bakımından doğrudan veya dolaylı olarak ilişkili olduğu gerçek yada tüzel kişiler ile şirket arasındaki hukuki ve ticari ilişkiler de girer. Genel kurul veya yönetim kurulu ancak ticari sırların

²¹¹TKYD ve Deloitte ortak Yayını (2007); "Nedir Bu Kurumsal Yönetim?", **Kurumsal Yönetim Serisi**, <http://www.tkyd.org/files/downloads/nedirbukurumsalyonetim.pdf> , s: 4

muhafazası veya korunmaya değer bir şirket menfaatinin bulunması gerekçesi ile inceleme ve bilgi talebini reddedebilir²¹².

Özel denetçi tayinini istemek hakkı da bilgi alma hakkının bir parçasıdır. Bu çerçevede belirli bir maddi durumun özel olarak incelenmesi ve aydınlatılması için özel denetçi atanmasını her pay sahibinin bireysel olarak genel kuruldan talep edebileceği yönünde bir hüküm, esas sözleşmeye konulabilir. Özel denetçi talebinin genel kurul tarafından reddedilmesi halinde, azınlığı teşkil eden pay sahipleri/pay sahibi mahkemeden özel denetçi atanmasını talep eder ve bu husus da ayrıca esas sözleşmede yer alabilir. Özel denetçi tayini şirket işlemlerindeki yolsuzluk iddialarının araştırılması için etkin bir yöntem olduğundan, şirket yönetimi özel denetçi atanması prosedürünü zorlaştırıcı düzenleme yapmaktan kaçınır²¹³.

Kurumsal yönetişimde, hizmet alanların işlerin oluşum sürecine katılmalarının gerekliliği üzerinde durulurken, kurum içi katılıma da büyük önem verilmektedir. Bu durumda kurum çalışanlarının da "iç müşteri" olarak algılanması ve onların taleplerine de yer verilmesi söz konusudur. Kurum içinde aşağıdan yukarıya işleyen ve teşvik edilen katılım sürecinde, her çalışanın işlerin yürütülmesi konusunda düşüncelerini açıklayabilmesi ve iletebilmesi, yeniliklere istekli ve hazırlıklı olunması, mekanizmanın iyi ve kaliteli iş üretme odaklı işlemesi gibi özellikler önemlidir. Bunun yanında performansların somut verilerle değerlendirilmesi, olanakların maddi manevi tatmin konusunda yeterince kullanılması gibi öncelikler de kurumsal yönetişimin gereklerindedir²¹⁴.

Eşitlik kavramı, günlük hayattaki, sosyal ve hukuki ilişkilerdeki içeriği itibarıyla en geniş anlamda benzer olayların, benzer şekilde tarafsız ve adil muamele görmesi olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan hareketle yönetişimin, herkese eşit olanaklar sunan, aynı zamanda aynı derecede hak ve sorumluluklar yükleyen ve bir ortak hedef etrafında herkesi birleştiren bir yönü olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır²¹⁵.

II. Hesap Verebilirlik

Madde 6: Kurumsal yönetim çerçevesi, şirketin stratejik rehberliğini, yönetim kurulu tarafından yönetimin etkin denetimini ve yönetim kurulunun, şirkete ve hissedarlara karşı hesap verme yükümlülüğü taşımasını sağlamalıdır.

Faaliyet öncesinde, sırasında ve sonrasında geri bildirim sağlanmasını içeren şeffaflık ilkesinin aksine, hesap verebilirlik ilkesi faaliyet sonrasında kapsamaktadır. Bu ilke, yönetim kurulunun tepe yönetim performansını bağımsız bir şekilde izlemesini ve tepe yöneticilerin hissedarlara karşı hesap verebilirliğinin temin edilmesini gerektirmektedir. Bunun sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için, yönetim kurulu ve tepe yönetim arasında sorumlulukların ne şekilde paylaşıldığı

²¹² M. Akif ÇUKURÇAYIR ve E. B. SİPAHİ, (2001) "Yönetişim Yaklaşımı Ve Kamu Yönetiminde Kalite" **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, s: 38

²¹³ M. Akif ÇUKURÇAYIR ve E. B. SİPAHİ, 2001: 40

²¹⁴ Ertuğrul GÜNDOĞAN, (2002); "Yönetişim", **Yönetişim Siyaset ve Sosyal Bilimler Dergisi**, Fatih Üniversitesi Yönetişim Kulübü Yayını, 1(1), Aralık, s: 5

²¹⁵ Hülya SOYLU, (2003); "Etkinlik ve İyi Yönetişim", T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, s: 78-94, Nisan, Ankara

netleştirilmelidir. Aksi takdirde, karar verme gücünün hangi mercide olduğu, dolayısıyla bu kararlar için hesap verme yükümlülüğünün kimde olduğu belirsiz kalacaktır. Başka bir ifadeyle, yönetim kurulu ve tepe yönetim arasında etkin bir işbölümü, kurumsal yönetişimde hesap verebilirlik ilkesinin vazgeçilmez koşuludur. Bu nedenle, kurumsal yönetişimle ilgili rapor ve kodlarda yönetim kurullarının yapısı ve işleyişi ile ilgili düzenlemeler ağırlıklı bir yer tutmaktadır²¹⁶.

Hesap verebilirlik, modern yönetimin teori ve uygulamasında anahtar bir kavramdır. Bu kavram, yöneticilere belirli birtakım görevlerini yerine getirmeleri ve bunlarla ilgili kural ve standartlara uymaları konusunda birtakım sorumluluklar yüklenmesi anlamına gelmektedir. Hesap verebilirliğin diğer bir anlamı da, iktidardaki kimselerin tüm vatandaşlara hizmet etme ve beklentilerine cevap verebilme gerekliliğidir. Kamu yönetimlerinin eylemleri ve kararlarında açıkça tanımlanmış ve üzerinde uzlaşmış hedeflerle tutarlı olduğunu gösterme arzusu ve bu yönde davranmasıdır²¹⁷.

Devlet, sivil toplum ve piyasalar arasında sağlıklı bir güçler dengesi mevcut olduğunda hesap verebilirlik daha da önem kazanmaktadır. Yalnızca kamu kurumları değil, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da kamuoyuna ve de kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilir olmalıdır. Bir kurum ya da kuruluşun aldığı kararlardan ve üstlendiği faaliyetlerden etkilenebilecek olanlara karşı hesap verebilir olması gerekir²¹⁸.

Cevap verebilirlik ise, vatandaşların hükümette ya da kamu yönetiminde yer alanlar tarafından dinlenerek cevaplandırılacaklarını bilmeleri anlamına gelir. Duyarlı politikacı ya da bürokrat, cevap vermeye hazır, sempatik, duyarlı ve aynı zamanda vatandaşın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve öngörebilen bir yapıda olmalıdır. Bunun temelini ise bilgi unsuru oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinden yararlananların sağlayacağı bilgi ve görüşler, politikalarda önemli göstergelerden biri olarak mutlaka dikkate alınmak zorundadır. Bu çerçevede bilgi, ihtiyaçların tespiti ve anlaşılması, hizmetlerin sunumu ve geliştirilmesi ve hizmetten yararlananların memnuniyetlerinin değerlendirilmesine yardımcı olmaktadır. Tüm bu faaliyetlerden elde edilen bilgi birikimi sonucunda, kamu kurum ve kuruluşlarının performansları hakkında bir değerlendirme yapabilmek de mümkün kılınmıştır²¹⁹. Bu bağlamda, kalitenin sürekliliği, bir yönetim felsefesi haline gelmesi ve sürecin sağlıklı işlenmesi için farklı bilgi kaynaklarına gereksinim duyulacaktır. Bu bilgi kaynakları şunlar olabilir²²⁰:

Vatandaş: Anketler, ilanlar, dilekçeler, öneriler, bireysel görüşmeler ve hedef gruplar.
Personel: Personelin değerlendirmeleri ve önerileri, personel anketleri, kalite atölyeleri.
Uzmanlar: Gözlem, belge denetimi, hedef kitlenin düşüncelerinin değerlendirilmesi.
Yönetimin toplumsal değişime hızla yanıt verecek kapasite ve esnekliğe sahip olması, genel

²¹⁶ TKYD ve Deloitte Ortak Yayını 2007: 35

²¹⁷ Birgül Ayman GÜLER, (2003); **Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye**, Praksis, Kış-Bahar, s: 105

²¹⁸ M. Akif ÇUKURÇAYIR ve Esra SİPAHİ, 2001: 40

²¹⁹ Pınar ACAR, (2003); "*Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim*", T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, s: 48-63, Nisan, Ankara, s: 52

²²⁰ Aktaran; M. Akif ÇUKURÇAYIR ve Esra SİPAHİ, 2001: 54

kamu yararını tanımlarken sivil toplumun beklentilerini de dikkate alması, yönetimin rolünü eleştirel bir sorguya tabi tutmaya istekli olması bu noktada cevap verebilirliği anlatır.

Cevap veren yönetim ya da hükümet yaklaşımının temelinde yatan görüş "vatandaş önce gelir" sloganı ile özetlenmektedir. Slogan, vatandaş olarak hareket edenlerin topluma yönelik kaygılarını sergilemesi ve kısa dönem çıkarların ötesine geçerek diğer bireylere ilişkin hususlarda sorumluluk üstlenmeyi arzulamaları fikrinden doğmuştur²²¹.

III. Şeffaflık

Madde 5: Kurumsal yönetim çerçevesi, şirketin mali durumu, performansı, mülkiyeti ve idaresi dâhil olmak üzere şirketle ilgili bütün maddi konularda doğru ve zamanında açıklama yapılmasını sağlamalıdır.

Şeffaflıkla ilgili madde, şirketin kamuoyu ile doğru, açık ve karşılaştırabilir bilgi paylaşımını gerektirmektedir. Zira, yatırımcılar ancak tatminkar düzeyde kaliteli bilgiye sahip oldukları durumda kaynaklarını etkin bir şekilde yönlendirme olanağı bulacaktır. Bu nedenle, şirketin geçmiş dönem performansı ile birlikte geleceğe yönelik amaçları ve karşılaşılabilecek önemli risklerin yatırımcılara duyurulması, iyi kurumsal yönetimin gereği olarak değerlendirilmektedir. Şeffaflık ilkesi, yalnızca faaliyet sonrasında değil, faaliyetin gerçekleştirilmesi sırasında ve öncesinde de geri bildirim sağlanmasına yönelik olanakların geliştirilmesine yönelik düzenlemeleri teşvik etmektedir.

Şeffaflık konusunda uygulamada karşılaşılan en ciddi sıkıntılardan biri de çeşitli ülkelerde uygulanan muhasebe standartlarındaki farklılıklar nedeniyle finansal bilgilerin karşılaştırabilir olmaktan uzaklaşmasıdır. Finansal bilgilerin karşılaştırılabilirliğini sağlamak amacıyla, Avrupa Birliği 2005 yılından itibaren bütün halka açık şirketlere, konsolide tablolarını Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi tarafından yayınlanmakta olan Uluslararası Finansal Raporlama Standartları (UFRS) uyarınca hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. Türk Muhasebe Standartları Kurulu (TMSK) da 2006 yılında UFRS'yi Türkçe'ye çevirmiştir ve yeni Türk Ticaret Kanunu Tasarısı'nda Ülkemizdeki halka açık olan-olmayan tüm işletmelere, muhasebe ve finansal raporlama konularında TMSK tarafından yayımlanan, UFRS'ye uyumlu Türkiye Muhasebe Standartları'na uymaları mecburiyeti getirilmektedir²²².

Devlette şeffaflığın sağlanması, özel sektörün ve bireylerin karar verme mekanizması için çok büyük önem taşıdığı öne sürülmektedir. Siyasi ve idari şeffaflığın, kamuoyunu izlenen politikalar ve koyulan kurallar hakkında bilgilendireceği, yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik bir gözetim mekanizması oluşturacağı, böylece idarelerin hesap verebilirliğini sağlayıp, yolsuzlukları azaltacağı öngörülmektedir. Ayrıca katılımın artırılması yoluyla izlenen politikalara kamuoyu desteği sağlanmış olacaktır. Kurumsal yönetimin kilit unsuru olan şeffaflık, politika hedefleri, formülasyonu ve uygulamada açıklığı gerektirmektedir. Şeffaflığın, mali piyasaların sorunsuz işlemlerini sağlarken, hükümetler ve

²²¹ Birgül Ayman GÜLER, 2003: 105

²²² TKYD ve Deloitte ortak Yayını, 2007: 33

uluslararası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarda yapılan hataların tespitini ve düzeltilmesini de kolaylaştıracağı düşünülmektedir²²³.

Kurumsal yönetişimin unsurlarını birbirinden bağımsız düşünmemek gerekir, çünkü tüm unsurlar birbiriyle ilişkilidir; şeffaflık katılımı yakından ilişkilidir. Şeffaflık, kamuoyunun sivil toplum örgütlerinin de yardımıyla her düzeydeki yönetim süreciyle ilgili bilgilenmeyi sağlar. Şeffaflık yoluyla yasalara uygunluk denetiminin sağlanması, hukukun üstünlüğünün korunmasını güvence altına alacaktır. Şeffaflığın beraberinde getireceği kamuoyu gözetimi sayesinde kaynakların etkin ve verimli kullanımı sağlanabilir²²⁴.

Devletle vatandaş arasındaki ilişki politika oluşturma ve uygulama sürecinin her aşamasında farklı etkileşimlerin bulunduğu geniş bir yelpazeden oluşmaktadır. Bu yelpazede; tek taraflı bir ilişkiyi anlatan *bilgi aktarma*, vatandaşın görüş ve bilgisini sunduğu iki taraflı bir ilişkiyi anlatan *danışma* ve vatandaşın aktif olarak politika oluşturma sürecine katılımını öngören bir ortaklık ilişkisi anlamına gelen *aktif katılım* yer almaktadır²²⁵.

Kurumsal yönetimle hedeflenen de bu aktif katılım sürecidir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde farklı öncelikler bulunmakla birlikte asıl hedef, devleti vatandaşa daha yakın hale getirerek uygulanan politikaların meşruiyetini sağlamaktır. Bu da bireylerin, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün katılımı yoluyla sağlanabilir. Erişilebilir bilgi, daha fazla şeffaflık, daha geniş katılım ve daha etkin karar vermeyi sağlamaktadır. Daha geniş katılım, etkin karar verme için gerekli bilgi değişimini temin edeceği gibi, bu kararların meşruiyetini de sağlamaktadır. Meşruiyet ise, etkin uygulama ve daha fazla katılımın teşvik edilmesi anlamına gelmektedir²²⁶.

Bilgi alma hakkı; bilginin, pay sahibinin talebi üzerine, ortaklık yetkili organları veya kişileri tarafından kendisine verilmesi veya pay sahibinin, ortaklığın kayıtlarını incelemesi neticesinde bilgi edinmesidir. Kamuyu aydınlatma kavramı ise, bilgi alma hakkının da ötesinde daha geniş bir ilgi çevresine yönelmektedir. Kamuyu aydınlatma kavramının özünde, bir durumun açıklanması veya bir durum, olay veya faaliyet hakkında bilgi verilmesi olgusu yatmaktadır. Buradaki kamu kavramı, anonim şirketler hukuku açısından, içinde şirket ortakları dışında çeşitli menfaat gruplarının ve ilgililerin de bulunduğu bir bütünü ifade eder*. Anonim şirketler hukuku açısından bakıldığında, kamuyu aydınlatma, şirket

²²³ Pelin KUZUY, (2003); **Şeffaflık ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, s: 1-2

²²⁴ Akif ÇUKURÇAYIR ve Esra SİPAHİ, 2001: 41

²²⁵ Gamze KÖSEKAHYA, (2003); "Katılımcılık ve İyi Yönetişim", **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Nisan, Ankara, s: 35

²²⁶ Akif ÇUKURÇAYIR ve Esra SİPAHİ, 2001: 42.

* Türk hukukunda kamunun aydınlatılması ilkesinin ilk mevzuat tanımı, Sermaye Piyasası Tanzim ve Teşviki Hakkında Kanun Tasarısının md.28/b.1 gerekçesinde "...pay sahiplerine, işletmenin durumu ve iktisadi gücü hakkında bilgi vermek, karışık ekonomik menfaatleri göstermek ve böylece pay sahibinin haklarını bilerek kullanmasını mümkün kılmak" şeklinde yapılmıştır.

ilişkilerinin, faaliyetlerinin ve bunların sonuçlarının, şirketin içinde bulunduğu iktisadi ve ekonomik durumun, işletme ilgililerine açıklanması biçiminde kullanılmaktadır²²⁸.

Bilimsel yazında bazı yazarlar, ortaklı ilişkilerin her şekilde açıklanmasının kamuyu aydınlatma sayılacağı yönündeki değerlendirmeye karşı çıkmakta, bilgi alma hakkının kullanılması durumunda aydınlatmanın belli bir çerçeveye yöneldiğini, bu halde kamuyu aydınlatmanın söz konusu olamayacağını belirtmektedirler. Bilgiye ilişkin bir açıklamanın yokluğu durumunda, pay sahiplerinin söz konusu bilgi veya şirketin faaliyeti hakkında haberdar olma imkanı olmayışı, bir sorun olarak görülmektedir.

Pay sahibinin bilgi alma hakkı, kamuyu aydınlatma ilkesi ile bağlantılı olması sebebiyle, genellikle kamuyu aydınlatma ilkesi içinde değerlendirilmektedir. Zaten kamuyu aydınlatma ilkesinin özünde, şirketin durumu hakkında bilgi vermek vardır. Ancak kamuyu aydınlatma ilkesi ve bunun uygulanmasının kapsamı ve bunun içerdiği sorunlar, bilgi alma hakkına kıyasla çok yönlü ve çok boyutludur. Bilgi alma hakkı esasen sadece bu çok yönlü ve çok boyutlu kamuyu aydınlatma kavramının bir bölümünü teşkil eder. Bu çerçevede, bilgi alma hakkı ve kamuyu aydınlatma ilkesi arasında bağlantı olmasına ve her ikisinin de netice olarak muhataplarını bilgilendirmesine rağmen, aralarında teorik, yapısal ve işlevsel anlamda ve kısmen de amaç noktasında önemli farklılıklar vardır²²⁹.

Kamunun aydınlatılmasının yeterli seviyede olması, şirketler açısından kurumsal yönetim ilkelerinin etkin bir şekilde uygulandığına ilişkin en önemli göstergedir. Kamunun aydınlatılması açısından benimsenen yüksek standartların sermaye maliyeti (cost of capital) üzerinde olumlu bir etkisinin bulunduğu her geçen gün daha da kabul gören bir gerçektir*. Bu durumun, kurumsal yönetimin kamu yönetimindeki uygulamalarında da göz önünde tutulması gerektiği düşünülmektedir. İlkelerin etkin uygulanması devletler için de, uluslar arası değerlendirmelerde, yönetim notunu etkileyen bir unsur olduğu düşünülmektedir**

Kamunun aydınlatılması ilkesinin, işletmeler ve devlet açısından, vatandaşa yönelik olarak uygulandığı görülmektedir. Kurumsal yönetimi uygulayan özel işletmeler veya devlet, faaliyet gösterdiği çevrede, topluma karşı sorumluluklarının olduğu bilinmektedir. Topluma karşı olan sorumlulukların yerine getirilmesi kaygısı ile birleşen sürekliliği sağlama arzusu, işletmeleri ve devletleri kurumsal yönetim ilkelerinde, insanı esas alan uygulamalarla, birlikte hareket etmeye yönlendirdiği düşünülmektedir.

²²⁸ Cengiz Alp EROĞLU, (2003) "Kurumsal Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Kamunun Aydınlatılması Yeterlik Etüdü", Sermaye Piyasası Kurulu Hukuk İşleri Dairesi, Ankara, s: 9

²²⁹ Akif ÇUKURÇAYIR ve Esra SİPAHİ, 2001: 46

* Amerikan Yetkili Kamu Muhasebecileri Enstitüsü (AMER. Institute of Certified Public Accountants) Özel Komitesi tarafından yayımlanan 1994 tarihli raporda; kamunun aydınlatılmasında benimsenen yüksek standartların, şirketlerin hisse senetlerine olan talebi artırdığı, şirketlerin gelir tahminlerine ilişkin hataları azalttığı, sözleşme maliyetlerini azaltmak suretiyle sermaye maliyetlerini (cost of equity) azalttığı tespit edilmiştir. Yapılan akademik çalışmalar da bu hususu desteklemekte ve ayrıca yoğun kamuyu aydınlatmanın, hisse senedi piyasalarındaki likiditeyi de arttırdığını göstermektedir.

** Konu ile ilgili olarak, bu çalışmanın 2. Bölümünde ülke uygulamalarında açıklayıcı örnekler verilmiştir.

IV. Sorumluluk

Madde 4: Kurumsal yönetim çerçevesi, paydaşların haklarını yasalarda ve ikili anlaşmalarda belirtildiği şekilde tanımalı, servet ve yeni iş alanları yaratmada şirketler ve paydaşlar arasında etkin işbirliğini ve mali açıdan güçlü işletmelerin ayakta kalmasını teşvik etmelidir.

Bu madde, şirketlerin hissedarları için değer yaratırken toplumsal değerleri yansıtan kanun ve düzenlemelere uyum gösterecek şekilde faaliyet göstermesini ifade etmektedir. Ancak, kurumsal yönetim ilkeleri, genel olarak kanunların sorumluluk açısından minimum standartları oluşturduğunu, gerçek anlamda sorumlu şirket davranışının ise yasal zorunlulukların ötesine geçilerek yerine getirilebileceği vurgulamaktadır. Kurumsal yönetim ilkeleri bu doğrultuda, çalışanların yönetime katılımını teşvik edici mekanizmaların geliştirilmesini önermekte ve bütün paydaşların kaygılarını yönetim kuruluna iletebilmesi için gerekli ortamın sağlanmasının önemi vurgulanmaktadır. Ayrıca, kurumsal yönetim ilkelerinde alacaklıların hakları üzerinde de durulmakta; etkili bir iflas çerçevesi ve alacaklı haklarının etkin bir şekilde icraya konulmasının altı çizilmektedir²³².

İlgili mevzuata, toplumsal ve etik değerlere uygunluk, *hukukun üstünlüğü* ile sağlanmaktadır. Bu ilke, kurumların adil biçimde oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmeleri ve kişilerin kendi davranışlarına kanunun tatbik edilebileceğini kabul etmeleri anlamına gelmektedir. Tutarlı ve çağdaş yasalara, etkin ve verimli çalışan mahkemelere ve kanunları adil ve şeffaf bir şekilde yorumlayan ve uygulayan düzenleyici kurumlara sahip bağımsız bir yargı sistemi hukukun üstünlüğünü sağlamanın bir anahtarıdır. Bu bağlamda etkin bir Kurumsal Yönetişim çerçevesinde yasalar; kapsam ve uygulama açısından genel olmalı, yasal bir otorite tarafından yapılmış, kesin, açık, erişilebilirliği tutarlı ve uyulabilir olmalı, şeffaf süreçler yoluyla uygulanmalı, ilkeli bir muhakeme sistemine ve örgütlenmiş bir başvuru mekanizmasına sahip olmalı ve siyasi iradedden bağımsız bir yargı mercii tarafından yorumlanmalı ve izlenmelidir²³³.

1.7.4. Kurumsal Yönetişimin Ortakları

Kurumsal yönetim uygulamalarının amacına ulaşabilmesi için, devlet, sivil toplum ve özel sektör arasındaki işbölümünün, görev dağılımının belirlenmesi önemli görülmektedir.

1.7.4.1. Devlet

Kurumsal yönetim ilkeleri kapsamında, kamu işletmeciliği veya girişimci devlet modeli olarak adlandırılan, esas olarak devlet için önerilen tema aynıdır: rekabet, piyasalar, müşteriler, verimlilik gibi kavramların devlet örgütlenmesine taşınması; yani devletin piyasalaştırılması, devlet örgütlenmesinin bir piyasa aktörü gibi özel sektörle rekabete girmesi öngörülmektedir. Özelleştirmenin yanı sıra rekabetin teşvik edilmesiyle, kamu

²³² TKYD ve Deloitte ortak Yayını 2007: 52

²³³ Hakan KARABACAK, (2003); "*Hukukun Üstünlüğü ve İyi Yönetişim*", **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Nisan, Ankara, s: 63-65

sektörü içinde de rekabet önem kazanacaktır²³⁴. Bu yaklaşımın devlet kurgusu "bürokratik devlet" modelinin yerini alacak olan "girişimci bir devlet" modelidir. Modelin en temel önerisi, özel sektörde uygulanan toplam kalite yönetiminin kamu sektörüne uyarlanması ve bürokraside girişimcilik ruhunun geliştirilmesidir. "Kürek çekmekten çok, dümen tutmak" tanımlaması altında siyaset/yönetim ayrımı vurgulanarak girişimci devlet modelinin gerçekleşebilmesi belli ilkelere bağlanır²³⁵: Bir kere girişimci devletler denetimi bürokrasiden topluma doğru kaydırarak vatandaşlara yetki devredebilecek ve kuruluşların başarıları girdiler yerine çıktılara, yani mal ve hizmetlerdeki verimlilik sonuçlarına uygun değerlendirilecektir. İkincisi, girişimci devlet örgütlenmesi kamu örgütleri arasında "rekabeti" yükseltecektir. Kural ve düzenlemelere göre değil, "misyonlara" göre hareket edecektir. Üçüncüsü, bürokrasinin ihtiyaçları yerine "müşteri" ihtiyaçları ön plana çıkarılarak, sorunlar önceden öngörülebilecek; hiyerarşiden katılıma yönelerek merkezîyetçilikten kaçınılacaktır. Dördüncüsü, girişimcilik hizmet önceliği yerine "yetki önceliğini" ve takım çalışmasını, "katılımcı bir yönetim anlayışını" geliştirecek; bürokratik mekanizmaların yerine "piyasa mekanizmalarını" benimseyerek, kazanç sağlamaya odaklanacaktır. Son olarak girişimci devletler sadece kamu hizmetlerinin sağlanmasına değil, ayrıca sorunların çözümü için bir araya gelen kamu-özel ve hükümet dışı örgütlenmeler (STK'lar) arasında ortaklık ve kolaylaştırıcılık ekseninde "katalizörlük" rolünü üstlenecektir.

Ulusal bürokrasinin tekelinde olan karar gücü, bürokrasinin temsilcileriyle eşit haklara sahip olan özel sektör temsilcisine ve kendisinin tanımladığı STK'ya paylaştırılmaktadır. Böylece üç ortaklı yapı olan "kurumsal yönetim", hem siyasi hem de idari, bütün devlet mekanizmasını köklü bir şekilde değiştirerek hayata geçmiştir²³⁶.

Üst Kamu Kuruluşları'nın ortak özellikleri;

1. Siyasi ve bürokratik sorumluluk zincirinden uzak kalmaları.
2. Kurul yapısı olarak yine üç eşit ortaklı bir şekilde, devlet-özel sektör-STK şeklinde, yapılanmış olmalarıdır.

Kamu yönetimde, kurumsal yönetime geçilmesi, işlerin devlet tarafından yapılması yerine devlet tarafından yönlendirilmesi anlayışına yönelmeyi içermektedir. Bu anlayışta, devlet, uluslararası yönetimin bir parçası iken, özel sektör ve sivil toplum da devlet yönetimin önemli birer parçası haline gelmektedir²³⁷.

Hirst ve Thompson'a göre, devletin ekonomik yönetim işlevi bitmiş, geriye sadece "hukuk devleti"nin kaynağı olarak işleyecek devlet kalmıştır. Geleneksel anlamda devlet egemenliğini yitirmiş ve otoriteyi diğer kurumlarla paylaşabilir bir konuma gelmiş olsa da, "hukukun" ana kaynağı olarak devletin rolü, küreselleşme sürecinde önemini koruyacaktır.

²³⁴ Anthony D. OSBORNE ve T. GAEBLER (1993); **Reinventing Government—How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Plume Books/Penguin Group, New York, s: 76-107

²³⁵ Anthony D. OSBORNE ve T. GAEBLER, 1993: 19-20

²³⁶ Gözde KILIÇ YAŞIN, 2005: 22

²³⁷ Paul HIRST ve Grahame THAMPSON, (1998); **Küreselleşme Sorgulanıyor**, Dost Kitabevi, Ankara., s: 204

Çünkü, uluslararası hukukun, ulus-devletlerin bireyler üzerinde kanunları uygulamaya koyma rolü olmadan işlemesi mümkün değildir²³⁸.

1.7.4.2. Özel Sektör

Kurumsal yönetim açısından işletmelerin görevi, hak sahipleri ve kamuoyunun menfaatlerine zarar vermeyecek şekilde, mali kaynakları ve insan kaynaklarını kendine çekmesini, verimli çalışmasını ve bu sayede de hissedarları için uzun dönemde ekonomik kazanç yaratarak istikrar sağlamasını mümkün kılan kanun, yönetmelik ve ilgili gönüllü özel sektör uygulamalarının yerine getirmek olarak tanımlanabilir. Başka bir ifadeyle, kurumsal yönetim işletmeler için;

- sermayeyi ve insan kaynaklarını cezbetmesine,
- etkin performans göstermesine,
- hedeflerine ulaşmasına,
- hukuki zorunlulukları ve toplumsal beklentileri yerine getirmesine yönelik, yasa, düzenleme ve gönüllü özel sektör uygulamalarını kapsadığı belirtilmektedir²³⁹.

Yukarıda özetlenen kaynak sağlayıcılar olmaları yönünden işletmelerin, işletme yöneticileri, yönetim kurulu ve sermayedarlar arasındaki ilişkileri de önem kazanmaktadır. Bu bakış açısı genişletildiğinde ise, şirketin diğer paydaşları ve toplumla olan ilişkisi de kurumsal yönetimin ilgi alanına dâhil olmaktadır.

Özel sektörü oluşturan işletmeler ikinci olarak, başlangıçta rekabet ortamıyla tanışılması, hizmet paylaşımında hem kamu sektörü kuruluşlarında hem de kamu sektörü kuruluşlarıyla özel sektör arasında artan rekabeti göstermektedir. Geleneksel olarak organize olmuş ve yönetilmiş kamu hizmetleri, her zaman için tekelleşme eğilimindedirler ve belirlenmiş hizmet sağlayıcılarına tahsis edilirler. YKY ise bunun karşısında kamu sektöründe daha rekabetçi yönetim tarzlarını tanıtmaya amacındadır ve içsel pazarlar oluşturmak istemektedir. Çünkü verimsiz tekelleri bu şekilde çapraz rekabetçi hizmet sağlayıcıları kullanarak ve hizmet sağlayıcıları için gerekli performans ölçütlerini belirleyen dönemlik sözleşmeler kullanarak kaldırmak istemektedir. Bu şekildeki rekabet kavramı, dönemlik sözleşmeleri ve yeni personel istihdamı politikalarını gündeme getirerek, özellikle insan kaynakları yönetimi alanında oldukça etkili olmuştur²⁴⁰. Bu açıdan değerlendirildiğinde özel sektörün kaynak sağlama yanında, rekabet yaratarak kaynakların doğru kullanılmasına ortam oluşturduğu söylenebilir.

²³⁸ Paul HIRST ve Grahame THAMPSON, 1998: 227-228

²³⁹ TKYD ve Deloitte ortak Yayını, 2007: 5

²⁴⁰ M. Akif ÖZER, (2003); "Yeni Kamu Yönetimi – Japonya Uygulaması",

http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/A.Özer%20125-156.doc, s: 130

1.7.4.3. Sivil Toplum Kuruluşları

Son yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde, üçüncü sektör, gönüllü sektör, kâr-amaçsız sektör, hükümet dışı organizasyon vb. olarak isimlendirilen alternatif bir sektörün hızla geliştiği görülmektedir. Artık, günümüzde kamusal hizmetler, kamu örgütleri, özel sektör ve üçüncü sektör olmak üzere üçlü bir sistem- yapı tarafından yürütülmektedir. Refah devleti uygulamalarının terk edilerek, kamunun küçültülmesiyle birlikte kamu tarafından boşaltılan alan, sadece özel sektör tarafından değil, üçüncü sektör tarafından da doldurulmaktadır²⁴¹.

Bu noktada, piyasa ve devlet arasındaki üçüncü bir sektörün gerekliliğini vurgulayan yönetim anlayışı, aşırı merkezîyetçilik ve özel sektörün olası suistimali arasındaki dengenin ancak üçüncü sektöre yani sivil topluma yetki verilmesi yoluyla sağlanabileceği temeline dayanmaktadır. Bununla birlikte yönetim genel olarak, devletle sivil toplum arasında çok uzun zamandan beri süregelen dengede bir değişimi ifade eder. Sözkonusu değişim, özünü gönüllü grupların, hükümet dışı kuruluşların, topluluk girişimlerinin, karşılıklı işbirliği oluşumlarının, üçüncü sektör kuruluşlarının giderek artan rollerinde bulmaktadır²⁴².

Kendi gereksinimlerini ve önceliklerini algılayabilen, bağımsız karar alabilen ve eylemde bulunabilen, kendilerini ve başkalarını ve başkalarını yönlendirme kapasitesine sahip, toplumsal işbölümünün yeni aktörleri olan sivil toplum kuruluşlarının, amaç ve yöntem birliği sağlanabildiği takdirde, devlet kurumlarıyla birlikte hareket edebilecekleri öngörülmektedir²⁴³.

STK'lar ve çokuluslu şirketler, kurumsal yönetimin küresel boyutu olan, "küresel yönetim" kavramlaştırmasının temel özneleri olarak önem kazanmışlardır. Küresel yönetim, ulus devletlerin oluşturduğu bir dünya sistemindeki hükümet etme tarzına alternatif olarak önerilen yeni bir yönetme stratejisinin çerçeve kavramıdır. Küresel yönetim modelinde STK'lar, devlet ile devlet dışında kalan alan arasında ulus aşırı bağları yaratmak, yani yerel ile küresel olanı birbirine eklemek işlevini üstlenmektedirler²⁴⁴.

Vatandaşların sadece 'yönetilen' olarak görülmediği, yönetsel ve siyasal sorunlardan etkilendiklerine göre, kaybedecek değerli varlıkları olan taraf olarak algılandıkları bir ortamda kurumsal yönetim gerçekleşecektir. Bu bağlamda yönetim, yalnızca hak talep eden vatandaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen bir 'aktif vatandaşlık' kavramına vurgu yapar²⁴⁵. Bu anlayışta vatandaş yönetilen değil, "paydaş" (stakeholder) temel karar alıcı konumdadır²⁴⁶. Böylelikle klasik vatandaş tanımı da yerini toplumda çok

²⁴¹ Hamza AL, 2002: 167-168

²⁴² Fatih YÜKSEL, (2005); "*Bilgi Teknolojileri ve Yerel Yönetimler*", **Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Selçuk Üniversitesi İİBF, Yıl: 5, S: 10, s: 253*

²⁴³ İlhan TEKELİ, (1996); "*Yönetim Kavramı Yani Sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine*", **Demokrat Değişim**, Sayı:1, s: 18

²⁴⁴ Aktaran; Selime GÜZELSARI, 2004: 27

²⁴⁵ Fatih YÜKSEL, 2005: 254

²⁴⁶ Ersin KALAYCIOĞLU, (2002); "*Sürdürülebilir Kalkınma ve İyi Yönetişim Alt Çalışma Grubu I. Taslak, Rapor*", www.iula-emme.org

yönlü ilişkiler ve iletişim içinde olan "ağdaş" (network member) tanımına bırakmaktadır²⁴⁷. Bir anlamda, bireyin evrensel ve yerel sorumlulukla donatılmasıyla²⁴⁸ tek kimlikli vatandaşların yerini çok kimlikli vatandaşlar almaya başlamaktadır.

Bu aşamada devlet, özel sektör ve STK arasında yapılan toplumsal işbölümünde, vatandaşların kurumsal kimliği de anlam kazanmaktadır. Dennis Organ ve arkadaşları tarafından, ilk olarak 1983 yılında kullanılan Kurumsal Vatandaşlık Davranışı (KVD) kavramı, örgütün biçimsel ödül sisteminde doğrudan ve açık bir biçimde tanınmayan ve bir bütün olarak örgütün etkili çalışmasını destekleyen davranışlar olarak tanımlanmaktadır. Bu tür davranışların, görev ve iş tanımlarında zorunlu tutulmayan, ihmal edildiğinde ceza gerektirmeyen ve kişisel tercih olarak gösterilen davranışlar olduğu belirtilmektedir²⁴⁹. Bu tür davranışların örgütün sosyal mekanizmasının işleyişini kolaylaştırdığını, öngörülemez durumlarda çalışmak için gereken esnekliği ve çalışanların karşılıklı bağımlılıkları sonucu ortaya çıkan sorunlarla mücadele etmeyi sağladığı ileri sürülmektedir²⁵⁰. Çok çeşitli olan ÖVD kısaca yedi başlık altında toplanabilmektedir;

1. Yardım etme davranışı,
2. Sportmenlik davranışı,
3. Örgütsel sadakat davranışı,
4. Örgütsel uyum davranışı,
5. Bireysel inisiyatif davranışı,
6. Sivil erdem davranışı,
7. Kişisel gelişim davranışı.

Görüldüğü gibi, kurumsal vatandaşlık davranışlarının, kurumsal yönetim ilkelerine paralel biçimde, insani erdemleri amaçlayan bir model olduğu söylenebilir. Örnek olarak "Sivil erdem" davranışı incelendiğinde; çalışanların örgüt vatandaşı olmasından kaynaklanan sorumluluklarıyla ilgili olarak Graham'ın(1991) söylediklerinden türetildiği ve sivil erdem, bir bütün olarak örgüte bağlılığı veya makro seviyede ilgiyi ifade ettiği öne sürülmektedir. Kişisel maliyeti fazla olsa da örgüt yönetiminde aktif katılıma isteklilik, (toplantılara katılma, örgütün izlenmesi gereken stratejiyle ilgili fikir bildirme, izlenecek politikalarla ilgili tartışmalara girmek), örgütün ortamındaki fırsat ve tehditleri gözlemek (faaliyet gösterilen sektörün takibi), örgütün çıkarlarını üstün tutmaya dikkat etmek (yangın tehlikesi durumlarını bildirip kapıları kilitlemek), gibi faaliyetler bu boyut kapsamındadır²⁵¹.

Bu bağlamda, kurumsal yönetim ve uygulama sürecindeki aktörleri düşünüldüğünde; kamu yada özel tüm işlerin aksatılmadan yürütülmesi için gerekli olan esnekliğin, kurumsal

²⁴⁷ Korel GÖYMEN (2000); "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan, s: 6

²⁴⁸ İlhan TEKELİ, 1996: 250

²⁴⁹ Sevinç KÖSE, Burak KARTAL, Nilgün KAYALI, (2003); "Örgütsel Vatandaşlık Davranışı ve Tutuma İlişkin Faktörlerle İlişkisi Üzerine Bir Araştırma", **Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı: 20, s: 1-19, s: 1

²⁵⁰ Aktaran; Sevinç KÖSE vd, 2003: 2

²⁵¹ Aktaran; Sevinç KÖSE vd, 2003: 5

vatandaşlık davranışı ile yöneticiye, iş görene ve tüketiciye sağlanmış olduğu söylenebilir. Burada dikkat çekilmek istenen nokta; yönetim olarak "kurumsal yönetim" modelinin, davranışsal boyutta da "kurumsal vatandaşlık davranışı"nın tamamlayıcı nitelikte olduklarıdır. Devlet, STK ve özel sektörün her bir temsilcisinin taşıdığı kurumsal kimliği ve ortaya koyduğu vatandaşlık davranışı, kurumsal yönetim modelinin uygulanması için gereken davranış modeli olarak da tanımlanabilir.

1.7.5. Kurumsal Yönetişimin Boyutları

Birleşmiş Milletler - UNDP siyasa belgelerinde, kurumsal yönetişimin üç boyutundan söz edilmektedir: İktisadi yönetişim, bir ülkenin iktisadi faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen karar süreçlerini; siyasi yönetişim, siyasa oluşturmadaki karar süreçlerini ve idari yönetişim, siyasa uygulama sistemini içermektedir²⁵²:

Yönetişim kavramının, sistemsel, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyutu vardır: Sistemsel olarak yönetişim, devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısı ile hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlanmaktadır²⁵³. Siyasal boyutta yönetişim, yalnız devlet meşruiyetini ve şeklen demokratik yönetimini değil, vatandaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımını öngörmektedir. Yönetsel boyuttan kastedilen ve amaçlanan ise etken, bağımsız, saydam, dolayısıyla denetlenebilen bir kamu hizmetidir²⁵⁴.

Siyasal ve ekonomik güçlerin birleşerek yönetimin içinde yer almasıyla oluşan "yönetişim" için, gücün toplumda daha yaygın dağılımını öngördüğü söylenebilir. Tekeli'ye göre, "önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için tek öznel, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan *yönetimden*, önceden belirlenen bir iyiyeye (amaca) doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirecek çok aktörlü, yerinden yönetimci, ağsal ilişkiler içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran *yönetişim* anlayışına geçilmektedir"²⁵⁵. Böyle bir ortamda, siyasi rejimin biçimi, ekonomik ve sosyal kaynakların yönetiminde otoritenin uygulandığı süreç ve hükümetin politikalarını açıklama, uygulama ve yönetim fonksiyonlarını yerine getirme kapasitesi ve tümünün birlikte hareketinin önem kazandığı söylenebilir.

Kurumsal yönetişimin, iktisadi, siyasi ve idari boyutunu kapsayan hukukun üstünlüğü ve kamu kesiminin yönetimi konularının açıklanması gerekli görülmüştür.

²⁵² <http://www.un.org.tr/library/>

²⁵³ A. LEFTWICH, (1994); "Governance, The State And The Politics Of Development", **Development and Change**, Vol: 25, Page: 366-367

²⁵⁴ G. STOKER (1998); "Public Private Partnership And Urban Governance" **Partnership in Urban Governance**, (Ed.) Jon PIERRE, Mac Millian Press, Page: 366

²⁵⁵ İlhan TEKELİ, 1996: 17

1.7.5.1. Hukukun Üstünlüğü Boyutu

Meşru bir çevre, nesnel, güvenilir ve bağımsız bir yargı ile birlikte, demokratikleşme, kurumsal yönetim ve insan hakları için esaslı bir faktördür²⁵⁶. İnsan haklarının korunması, belirli temel gerekleri yerine getirme kapasitesine sahip meşru bir sistem gerektirir: hükümet, güçlerini hukuka uygunluk içinde kullanmalıdır; bağımsız bir yargılama sistemi bulunmalıdır; sistem, yürütücü ve yönetici güçlerin uygulanışını araştırmak ve denetlemek için tam anayasal haklara sahip olmalıdır. Kanun önünde eşitlik, herkes için mahkemelerde hakkını arama da eşit fırsat ve sosyal statüleri ne olursa olsun eşit muamele anlamına gelir. Bu faktörler birlikte, hukukun üstünlüğünü oluşturmaktadır²⁵⁷.

Ayrıca hukukun üstünlüğünün, toplumun ve ekonominin etkili işleminde önemli bir faktör olduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle, mahkeme kararlarını etkili bir şekilde yerine getiren dürüst yasa uygulayıcı güçlerin ve davaların hızlı bir şekilde ve davacı için makul bir maliyetle görülmesini sağlayan bir yargı yönetiminin oluşturulmasını gerektirir. Söz konusu olan adaletsizlik ve eşitsizliğin ötesinde, hukuki sistemdeki yetersizlikler -davaların görülmesinde gecikmeler ve yargı kararlarının uygulamasının yoksunluğu gibi- iş maliyetlerini artırır, yatırımcıların cesaretini kırabilir ve gelişmeyi engelleyebilir. OECD, üyesi olan ve olmayan ülkelerde, yasal sistemlerin, içeriden anlamlı bir talep olmadan gelişme göstermeyebileceğini belirtir ve etkili iyileştirmelerin; katılım, demokrasi ve kurumsal yönetim öğeleriyle yakından ilgili olduğunu ileri sürmektedir. Örneğin, bağımsız bir yargıyı geliştirmeye çalışmak, işleyen bir muhalefeti olan bir parlamentonun açıkça güvence altına alınmış hakları, yürütmenin yetkilerini, idarenin yürütme, yasama ve yargı kollarının yetkilerini, yargıçların görevde kalma sürelerindeki güvencelerini, adaletsizlikleri dile getirebilen bağımsız bir basını, açıkça belirleyen bir anayasal çerçeveyi içine alır. Bu amaçla yapılacak çalışmalarda, kurumlar arası destek alanları şunları içerebilir²⁵⁸:

- Bir ülkenin kanunlarının ve bir resmi gazetenin yayım ve dağıtımlarının yapılması, bu metinlerin ülkede konuşulan dillere tercümesi,
- Hukuk sisteminin kendisini, polisi ve cezaevi çalışanlarını kapsayan geniş aktörler yelpazesinin uygun bir şekilde haklarının kullanılmasını sağlamak,
- Mevcut yasaları gözden geçirmek, kadınların, azınlıkların ve başka insan gruplarının insan haklarına yönelik aykırılık ve ihlallerin tespit edilmesi ve buna uygun olarak düzeltmeler teklif etmek için teknik yardım temin etmek,
- Ayrımcılığın konusu olan kadınlar, azınlıkların ya da diğer grupların üyelerinin, bu hizmetlerin çeşitli fonksiyonlarına her düzeyde katılımlarını daha geniş ölçüde eşitlik sağlamak üzere arttırmak,

²⁵⁶ OECD, (1995); "Participatory Development and Good Governance", **Development Co-operation Guidelines Series**, s: 14-17

²⁵⁷ OECD, 1995: 18

²⁵⁸ OECD, 1995: 19

- Engellilere yasal yardım için, kadına karşı şiddet gibi olaylarda hukuki sistem ve kanun uygulama görevlilerince önlemlerin alınmasına yardım etmek,
- Yoksulların ihtiyaçlarına gereken dikkati göstererek okur yazarlık programları geliştirmek ve uygun olduğu ölçüde diğer önlemlerin temini,
- Mahrum durumda bulunanların haklarının ve onların hukuki sistemlere katılımı ile ilgili olan eylemleri etkili bir şekilde yürütebilecek hükümet dışı grupları tanımlamak ve desteklemek,
- Geleneksel (gayri resmi) hukukun uygulanmakta olduğu ülkelerde, mahalli düzeyde basit yasal problemlerin alışlagelmiş çözüm yolları ile gelenekler, insan haklarını ihlal etmediği ölçüde bütünleştirme yoluyla ulaşılabilir, sürdürülebilir, yargısal sistemlerin tasarlanması ve geliştirilmesine yardım etmek,
- Mülkiyet hakları, ticaret ve yatırım için önceden kestirilebilir ve uygulanabilir hukuki çevreler oluşturulmasında yardımcı olmak,
- Birçok olayda, yargı kararlarındaki gecikmelerin kaynağını oluşturan, mahkemelerdeki donanımın yenileştirilmesi.

1.7.5.2. Kamu Kesiminin Yönetimi Boyutu

OECD'ye göre, hükümet kurumları, hukuk ve düzeni sürdürerek, politika geliştirerek, yasaları uygulayarak, mülkiyet ve diğer hakları güvenceye alarak ve diğer yandan istihdam yaratıcı yatırım ve büyüme için çerçeveyi temin ederek insanlara hizmet etmek için vardır. Bir toplum ve onun ekonomisi için esas olan eğitim, sağlık, yerleşim gibi temel hizmetlerin sağlanması için gereken çevreyi temin etmek veya garantiye almakta anahtar bir rol oynarlar. Hükümet bu kamu hizmetlerini sağlamak için kurumlara ve gelirlere ihtiyaç duyar²⁵⁹.

Hükümetin, şeffaflık, sağlam idare ve hükümeti denetlemesi gereken demokratik süreçlere geri bildirim (feedback) sağlamak üzere açıklama (sayışım) sorumluluğuna ve bilgi sistemlerine sahip olması gerekir. Anahtar politik meseleler hakkında bilgilendirilmiş kamu denetimi, açıklama sorumluluğunun yanında gelişme çabalarının kalitesi etkinliğini artırır. Kurumsal düzenlemeler ülkeler arasında, kültürel geleneklerine ve tarihlerine bağlı olarak farklılık gösterir ve yardımın da her ülkenin kendi durumuna göre şekillendirilmesi gerekir. OECD, deneyimlerine göre, kamu yönetiminin şunları kapsamı gerektiğini önermektedir.

- Kamusal ve özel kaynaklar ile kamusal ve özel mülkiyet hakları arasında net bir ayırım yapmalı,
- Kestirilebilir, tutarlı, istikrarlı bir hukuk çerçevesi ve keyfi hareket göstermeyen hükümet davranışına sahip olmalı,
- Piyasalarda optimum olmayan kaynak dağılımıyla sonuçlanan ve rüşveti teşvik edebilecek düzenlemelerden sakınmalı ve şeffaf olmalı.

²⁵⁹ Kamu kesiminin yönetimi konudaki bilgiler: OECD, Participatory Development and Good Governance, Development Co-operation Guidelines Series. 1995: 18-22'den alınmıştır.

OECD'nin tespitlerine göre gelişmekte olan birçok ülke, farklı nedenlerden dolayı kamu kesimi yönetiminde reforma ihtiyaç duymaktadır. Bazı ülkelerde, bazı kurumlar moderne edilebilir veya boyut olarak küçültülebilir, diğer bir yandan gereksiz kurumlar kaldırılabilir ki bu genellikle politik reformun ve yapısal düzenleme programlarının bir hedefidir. Başka kurumlar ise, (özellikle hesap verme sorumluluğu ve denetimi garantiye almak için ihtiyaç duyulanlar ile yargı sektöründekiler) genellikle ihmal edilmiştir ve güçlendirilmelidir.

Devlet çalışanlarının maaş ve gelirleri genellikle gerçekçi değildir, ya çok yüksek ya da çok düşüktür; ayrıca bu kişilerin çalışmalarının denetiminin yetersizliği, hayali işçiler, adam kayırmacılık ve ehliyetsizlik, devletin etkinliğini kısıtlamaktadır. Devlet hizmetlerinde reform, ücret tablosunu iyileştirebilir ve geri kalan personelin yeterliliğini ve etkinliğini artırabilir.

Açıklanabilirlik birçok düzeyde devlet kaynaklarının etkili kontrolü için gereklidir. Bağımsız bir hesap denetimi sistemi, gereksiz harcamalara ve rüşvete karşı ifşa etme ve yaptırımlar yoluyla harcamaların denetimini güçlendirir. Kamu harcama programlarının etkinliği ve performansı açısından gözetilmesi ve gözden geçirilmesini de kapsayabilir. Harcamaların baştan sona denetimine de yardımcı olabilir. Hesap denetiminin sonuçlarını gözden geçirecek ve bunlara göre eyleme geçecek bir mekanizma var olmalıdır.

Yerinden yönetim, merkezi devletin aşırı iş yükünü azaltabilir ve karar mekanizmasına ulaşmayı ve daha çok insanın katılımını sağlayabilir. Bununla birlikte yerinden yönetim, eğer yönetim kapasitesi eksikse, kaynakların kullanımı ve denetiminde bozulmalara yol açabilir.

Yasal çerçeve ve yargı kesimi, hukukun egemenliğinin temel parçalarıdır, istikrarlı bir ekonomik yapı yaratmak için gereklidir. Hukukun egemenliği içinde, keyfi kamulaştırma ve müdahalelere karşı başvuru hakkı vardır. Ekonomik aktörler; hakları tutarlı ve dürüst bir tarzda kullanılabilir olduğundan, mali konulardaki sorumlulukları güven içinde üstlenebilirler.

Bir yönetimin meşruluğu, hükümetin dışında, başka çıkarları temsil edecek ve hükümetin gücüne eş bir ağırlık oluşturacak kurumlar, birlikler ve çıkar gruplarının varlığıyla güçlendirilebilir. Eğitim ve okur yazarlık insanların yönetim süreçlerine katılmalarını ve yönetimin sunduğu hizmetlerden faydalanmalarını daha çok mümkün kılar, bu da yönetimin meşruiyetini pekiştirir. İyi bir kamu kesimi yönetimi birçok yararlar sağlayabilir: daha düşük maliyetler, kamu kuruluşlarınca sağlanan hizmetler ve malların daha etkili üretimi ve ulaştırılması, daha gerçekçi bütçeleme, politikanın daha iyi belirlenmesi ve yürütülmesi, özel sektör için iyi bir çevre.

Yardımda bulunanların kamu kesimi yönetimini iyileştirmek için destek olabileceği üç kritik alan şunlardır;

- a) Muhasebe,
- b) Bütçeleme ve
- c) Kamu hizmet reformudur

İyileştirilmiş Muhasebe: Gelişmekte olan ülkelerde etkin kamu kesimi yönetimine yönelik en başta gelen engellerden biri güvenilir hesapların eksikliği olmuştur. Bu durum, daha

yetenekli muhasebeciler yetiştirilmedikçe ve muhasebe standartları yenilenmedikçe bir gelişme göstermeyecektir. Bu, diğer kamu kesimi düzeltmeleri için bir önkoşul olduğundan, bu gibi programların zaman içinde yüksek getirileri olabilir. DAC (Katılımcı Gelişme ve İyi Yönetişim Grubu) üyeleri şu amaçlarla programları finanse edebilirler²⁶⁰.

- Muhasebeci (sayman) ve denetçileri *eğitmek* (kamu ve özel sektör için),
- Muhasebecilerin mesleki organlarını yenileştirmek (Etik kuralları ve disiplin prosedürü oluşturmaya yardım etmek),
- Kamusal ve özel muhasebe prosedürlerini modernleştirmek,
- Kariyer gelişimi, eğitim materyalleri ve araştırmaları finanse etmek, muhasebe öğretmenleri eğitmek, üniversite eğitimini iyileştirmek.

Bütçeleme, Kamu Finansmanı ve Harcamaların Yönetimi :Kamu bütçeleri ve harcamaların yönetimi, destekçilerin önemli bir etkisinin olabileceği bir alandır. Bu alandaki müdahalelerin yakın bir şekilde IMF ve Dünya Bankası'yla birlikte koordine edilmesi önemlidir. DAC üyeleri bu programlara şu yollarla katkıda bulunabilir²⁶¹:

- Kamu sektöründe, onaylanmış kamu yatırım programlarının bir parçası olmayan projelerin finanse edilmesini engellemek ve programda olan projelere yardım etmek,
- Kamu harcamalarının yönetimini karanlıkta bırakan ve karmaşıklaştıran birbirinin aynısı fonların hızla artmasını engellemek,
- Proje geliştirme, analiz ve bütçeleme konularında eğitim sağlamak,
- Bilgi sistemleri oluşturmada veya bunları iyileştirmede destek olmak,
- Maliye Bakanlıklarına ve Merkez Bankalarına, fonksiyonlarını daha iyi yerine getirmeleri için yardımda bulunmak,
- Vergi ve gümrük idarelerinin yönetiminin iyileştirilmesi için yardımcı olmak,
- Eğitim, teknik yardım yoluyla denetim fonksiyonlarını güçlendirmek ve mali destekte bulunmak yoluyla geliştirmek.

Kamu Hizmet Reformu: Kamu hizmetlerinde reform, hayata geçirildiğinde açığa çıkacak olan, potansiyel yüksek getirileriyle, karmaşık bir alan olarak durmaktadır. DAC üyeleri hükümetlere şu konularda yardım edebilir²⁶²:

- Çalışanlar, hayali çalışanlar ve ücret bordroları konusunda temel veriler toplamada ve analiz etmede yardımcı olmak,
- Bakanlıklar ve diğer kuruluşların sektörel değerlendirmelerinde yardımcı olmak,

²⁶⁰ OECD, 1995: 20

²⁶¹ OECD, 1995: 21

²⁶² OECD,1995: 22

- Gereğinden fazla sayıdaki kamu hizmeti çalışanlarına yapılan ödemelerin durdurulmasına yönelik programlara katkıda bulunmak,
- Özel sektör aktivitelerini, kamusal hizmetleri üstlenmeleri ve kamu çalışanı fazlasını istihdam etmeleri için teşvik etmek, bu gibi aktiviteleri yeniden eğitim ve kredi programlarıyla desteklemek.

1.7.5.3. Küresel Yönetişim

Kurumsal Yönetişim modelinde örgütlenmenin küresel düzeyde, ulusal düzeyde ve yerel düzeyde örnekleri görülmektedir. 1989 yılında Dünya Bankası'nın Afrika ülkeleri ile ilgili hazırladığı raporda "good governance" kavramı kullanılmış fakat yönetimin tanımı ve oluşum aşaması net bir şekilde belirtilmemiştir. BM'nin İsveç-Malmö'de yaptığı Bakanlar Konferansı (2000) neticesinde "Malmö Deklarasyonu"nda ilan ettiği "Global Compact" (Küresel Sözleşme) ile Kurumsal Yönetişim (governance) kavramının küresel düzeydeki yapısının ortaya çıktığı söylenebilir. Küresel sözleşme denilen yapı üç eşit ortaktan oluşuyor; ortaklardan birisi devleti, birisi özel sektörü, birisi de STK ları (Sivil Toplum Kuruluşlarını) temsil ediyor. Ulusal düzeyde de Kurumsal Yönetişim özüne sahip yeni kurumlaşmalar ortaya çıkmaktadır. Ulus-devlet düzeyine bu yapının yansımaları, üst kurullardır ve formül aynı biçimdedir: Devlet, özel sektör ve STK. BM Kalkınma Programı (UNDP) tarafından yürütülmüş olan "Yerel Gündem 21" projesi de Kurumsal Yönetişim formülünün yerel düzeyde hayata geçirilme biçimidir. Şimdiye kadar ulus-devlet, merkezi yönetim ile yerel yönetimin bir bütünü olarak varlığını sürdürüyordu. Siyasal sorumluluğu düzenlemek ve sorumluluğu bir takım yaptırımlara ve Kurumsal Yönetişim mekanizmalarına bağlamak anayasa hukukunun başlıca konularından biridir²⁶³. Bu sistemin içerisinde parlamenter demokrasinin örgütlenme şekli olarak bakanlıklardan parlamentoya, parlamentolardan uygulanmak üzere tekrar bakanlıklara giden bir yasama süreci vardı. İdari ve siyasi sorumluluk, müsteşarlık ve bakanlık makamlarındaydı. Zaten üst kamu kuruluşları ortaya çıkarken, parlamenter demokrasinin siyasi sorumluluk zinciri kırılmak ve bu yolla "ekonomiyi ve yönetimi", bunlara müdahale ettiğinde yozlaştırdığı gerekçesi ile "siyasetten" arındırmak istenmiştir. Böylece 'yönetim', yasama ve yürütme ayrımını ortadan kaldıran bir gelişme olmuştur. Kurumsal Yönetişim modeli yapılar öncelikli olarak IMF (Uluslararası Para Fonu) ile yapılan stand-by anlaşmalarından ve Dünya Bankası'ndan (DB) doğmuştur.

1999 yılında Birleşmiş Milletler (BM) Genel Sekreteri Kofi Annan tarafından başlatılan Küresel İlkeler Sözleşmesi²⁶⁴ önde gelen işadamlarını, BM'ye bağlı ajanslar, işçi grupları, sivil toplum ve hükümetle bir araya getirmeyi amaçlıyor. Bu sayede insan hakları, çalışma hayatıyla ilgili standartlar, çevre ve yolsuzlukla mücadele gibi alanlarda ilerleme kaydedilmesi amaçlanıyor. Bugün gelinen aşamada bu girişime taraf olan şirketlerin sayısı dünya genelinde 2 bin 500'e ulaşmış; 90 ülkeden gelen bu şirketlerin, dünyanın en büyük

²⁶³ Gözde KILIÇ YAŞIN, 2005: 32

²⁶⁴ www.unglobalcompact.org

şirket hareketini oluşturmuş olduğu görülmektedir. Sayıları 45'i bulan yerel "iletişim ağları" sayesinde Küresel Sözleşmenin ilkeleri ulusal ve bölgesel düzeyde yaygınlaşmaktadır.

Dönemin Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Kofi Annan iş dünyası, işçi çevreleri ve sivil toplum liderlerinden oluşan 20 kişilik bir ekibi Küresel İlkeler Sözleşmesi'nin kurul üyeliğine atadı. Genel Sekreter'in atama kararı aralarında yerel "iletişim ağları"nın da bulunduğu paydaşlar ile yapılan yoğun danışma sürecini izlemektedir. Ataması yapılan üyeler daha önceki çalışmalarıyla Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne bağlı olduklarını göstermişlerdi. Bu kişiler ayrıca yerel düzeyde bir iletişim tabanına sahip olmaları nedeniyle de seçildiler. 20 kişilik bu kurulda 10 işadami, işçi ve işveren örgütlerinden 4 temsilci ve sivil toplum kuruluşlarından yine 4 temsilci bulunuyor. Geriye kalan iki üyelik de Küresel İlkeler Sözleşmesi Ofisi'nin başkanı ve Küresel İlkeler Sözleşmesi Vakfı'nın başkanından oluşuyor. Küresel İlkeler Sözleşmesi Kurulu, girişimin yönetim çerçevesinin anahtar konumundaki bir bileşenidir. (Diğer bileşenler: Üç yılda bir organize edilen Liderler Zirvesi, Yerel İletişim Ağları, yıllık İletişim Ağları Forumu, Küresel İlkeler Sözleşmesi Kurumu ve Kurumlararası Takım) Bu çerçeve 2004-2005 döneminde yapılan kapsamlı gözden geçirmeden sonra uygulanmaya başlanmıştır²⁶⁵.

Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'nin himayesinde çalışan Kurul, Küresel İlkeler Sözleşmesi'nin devamlılığını sağlaması ve daha da gelişmesine önyak olacaktır. Aynı zamanda girişim için stratejik bir danışman olarak ve BM Küresel İlkeler Sözleşmesi Bürosu'yla, diğer katılımcılara ve paydaşlara tavsiyelerde bulunacağı, ayrıca, Sözleşme'nin bütünlüğünün korunmasında rol üstleneceği; kurul üyelerinin de girişimin öncülere olacakları beklenmektedir.

Küresel İlkeler Sözleşmesi Kurulu yılda bir defa toplanır. İlk açılış toplantısı 2006'da Birleşmiş Milletlerin New York'taki merkezinde yapılmıştır. Küresel İlkeler Sözleşmesi'ne katılmanın şirketler için birçok yararı bulunmaktadır. Bunlar²⁶⁶:

- Kurumsal Sosyal Sorumluluğu güçlendirme konusunda öncü olmak,
- Çoklu paydaşların olduğu bir ortamda, küreselleşme, sürdürülebilir kalkınma ve kurumsal sosyal sorumlulukla ilgili güncel sorunlar için pratik çözümler üretmek,
- Kritik alanlarda girişimci davranarak risk yönetimi yapmak,
- Hükümetlerin, iş dünyasının, sivil toplum örgütlerinin ve diğer paydaşların güçlerini bir araya getirerek, BM'nin küresel ağını geliştirmek,
- En iyi uygulama örneklerini ve tecrübeleri paylaşmak.

²⁶⁵ UNDP Turkey, (2006); New Horizons, Monthly Newsletter, Issue 3, Mart Copyrights & Terms of Use, <http://www.un.org.tr/library>, Page: 6

²⁶⁶ UNDP Turkey, 2006: 8

Küresel Sözleşme'nin İlkeleri:

- İnsan Hakları²⁶⁷:**
- İlke 1: İşletmeler insan haklarını desteklemeli ve bu haklara saygı duymalıdır.
 - İlke 2: Bu hakları herhangi bir biçimde suistimal etmemelidirler.
- İşçi Standartları:**
- İlke 3: İşletmeler, işçilerin toplu **sözleşme** ve derneklerden yararlanma haklarına izin vermeli ve bu kararı desteklemelidirler.
 - İlke 4: Zorla işçi çalıştırma uygulamasına son verilmelidir.
 - İlke 5: Tüm çocuk işçilerin çalıştırılmasına son verilmelidir.
 - İlke 6: İşçi ve iş gücündeki ayrımcılığa son verilmelidir.
- Çevre:**
- İlke 7: İşletmeler çevre için önceden önlem almalı ve gerekli duyarlılığı gösterip mücadele etmelidirler.
 - İlke 8: Çevresel sorumluluğu artıracak her türlü faaliyete ve oluşuma destek vermelidirler.
 - İlke 9: Çevre dostu teknolojilerin yayılmasına ve gelişmesine yardımcı olacak her uygulamayı desteklemelidirler.
- Yolsuzluk:**
- İlke 10: İşletmeler rüşvet ve ayrımcılık dâhil her türlü yolsuzlukla savaşmalıdırlar.

1.7.6. Kurumsal Yönetişim Kavramına Yöneltilen Eleştiriler

Kurumsal Yönetişim kavramına yöneltilen ciddi ve yaygın eleştiriler vardır. Bu kavramın "yeni sağ" politikaların bir ürünü olduğu; temel işlevinin gelişmekte olan ülkelere önerilen neo-liberal reçetelerin başarısızlıklarını örtmek olduğu; kavramın kaynaklandığı Dünya Bankasının temel amacının, Üçüncü Dünya ülkelerinin aldıkları borçları geri ödeyebilmelerine olanak sağlayan "iyileştirmeleri" yapmakla sınırlı olduğu iddia edilmektedir. Yönetişim uygulamasının ancak gelişmiş ve bireyleşmiş Batı toplumlarında geçerli olabileceği savunulmaktadır²⁶⁸.

Ayrıca yönetişim yaklaşımının yönetmeyi ortadan kaldırmayacağı, yönetişimin ancak geleneksel yöntemlerle aşılamayan, hem özel hem de kamu yararının birlikte var olduğu bazı sınırlı alanlarda yararlı olabileceği vurgulanmıştır²⁶⁹.

Demokrasi, devlet-birey ilişkileri, çevre, özel alan-kamusal alan konularına eğilen, kimisi "sağ" düşüncede, kimisi "sol" da olarak nitelenen düşünürler devletin demokratikleştirilmesi, sivil toplumun desteklenip güçlendirilmesi yeni bir toplumsal

²⁶⁷ UNDP Turkey, 2006: 9

²⁶⁸ Paul HIRST, (1994); **Associative Democracy: New Forms Of Economic And Social Governance**, Polity Press, Cambridge, s: 178

²⁶⁹ John KOOIMAN,(1993, a); "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversibility", (Ed.) Jan KOOIMAN, **New Government-Society Interactions**, Page: 1-8, Sage Publications, London, s: 1-3

işbölümüne gidilmesi gerekliliğini ortak noktalar olarak vurgulamışlar ve kurumsal yönetim kavramına bu çerçevede yaklaşmışlardır²⁷⁰.

Dünya Bankasının önerdiği "iyi yönetim" paradigması biraz "safça" olmasına karşın tam bir Weberyen paradigmadır. Safça olmasının nedeni ise, büyümede devletin rolünü gözden kaçırmaması ve tarihsel pratikten habersiz görünmesidir²⁷¹.

Ayrıca yönetim yaklaşımı 'katılımcı ama anti-demokratik bir model' olarak da değerlendirilmektedir. Bu görüşe göre; katılım, devlet mekanizmalarına çeşitli unsurların etki etmesi ya da o mekanizmalarda yer alması demekse bu model katılımcıdır, ancak katılımcı modellerin demokratik olup olmadığını, katılanın kimliği ve katılanlar arasındaki dengelik belirler. Bu görüşe göre; sivil toplum kurumu adı verilen yapılar hem sayısal, hem nitelik itibarıyla sermaye tabanlı kurumlar olarak değerlendirilmekte, bu nedenle de yönetim, 'bir tarafta bürokrasi, öbür tarafta iki sandalyede sermayenin oturduğu bir model' olarak nitelendirilmektedir. Bu paralelde sermayenin toplumu temsil edemeyeceği üzerinde durulmakta, yönetim bir 'sermaye- burjuvazi diktatörlüğü' olarak değerlendirilmektedir²⁷². Bu yönüyle "yönetim, sermayeye açtığı iktidar sandalyesiyle kamu kudretini kapitalizmin egemen sınıfına teslim etmekten başka bir hedefe sahip değildir"²⁷³.

Diğer bir eleştiri noktasını da, ulus-devlete yönelik kaygılar oluşturmaktadır. Çünkü ulus-devlet bir yandan küresel kurumlarla bütünleşmekte, diğer taraftan 'siyasal iktidarın dağıtılmasıyla' yerel alana doğru ufanmakta, dolayısıyla iki yönlü bir 'kan kaybı' yaşadığı ileri sürülmektedir. Yönetimin, anti devletçilik üzerine bina edilmekte ve devletin aşırı güçlü olmasının, özgürlükleri sınırlandırmakta ve ekonominin hareket alanını daraltmakta olduğu vurgulanmaktadır. Bireysel tercihleri de sınırlandıran devletçi anlayış terk edilmeli, yerine kamusal hizmetler serbest piyasa kurallarına göre işleyen 'toplum'a devredilmesi, ayrıca topluma devredilmeyen yetkilerin de ya yerel yönetimlere, ya da gönüllü kuruluşlara devredilerek, bireysel ve toplumsal özgürleşmenin sağlanması önerilmektedir. Bunun dışında tartışmaların temelini ulusal ekonomiye yönelik kaygılar da meydana getirmektedir. Buna göre neoliberal politikaların beraberinde, ulusal otoritelerin ulusal çıkarların korunması konusunda özenli olmamaları sonucu önemli ekonomik kaynak transerleri yaşanmakta ve böylelikle bir 'küresel sömürü' ortamı yaratılmakta olduğu ve sonuç olarak, az gelişmiş ülkelerin gelişmiş ülkelerin banliyöleri haline geldiklerine dikkat çekilmektedir²⁷⁴.

²⁷⁰ D. GREEN, (1993); **Reinventing Civil Society: The Rediscovery of Welfare Without Politics**, IEA, London, s: 178

²⁷¹ A.LEFHVICH (1994); "Governance The State and The Politics of Development" Development and Change, s: 365

²⁷² Birgül Ayman GÜLER (2003,b); "Devlette Reform", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl: 4, Sayı: 13, Ocak- Mart, s: 9

²⁷³ Birgül Ayman GÜLER, (2003); "Yönetim: Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis**, Kış-Bahar Sayısı, s: 95

²⁷⁴ Birgül Ayman GÜLER, (1996); **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi- Yapısal Uyarlanma Politikaları**, TODAİE Yayını, Ankara, s: 43

İKİNCİ BÖLÜM

2. DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE İŞLETMELERİN VE KAMUNUN KURUMSAL YÖNETİŞİM AÇISINDAN İNCELENMESİ

Kurumsal yönetişimin, ekonomik hedeflere ulaşmada, işletmeler için; istikrarlı ve zengin toplumlardan yararlanan iyi bir pazar ve işgücü çevresi; yoksulluk, hastalıklar ve çevresel bozulma gibi durumların maliyet ve risklere eklendiği işletmelerde risk ve maliyetlerin yönetimi; ve yeni iş olanaklarından yararlanma gibi avantajları sağladığı söylenebilir. Hükümetlerin, paydaşların, yatırımcıların, tüketicilerin, sivil toplumun ve medyanın yanında, işletmelerin de kurumsal yönetişime sahip olmaları, küresel rekabet koşullarında, sürekliliği sağlamanın koşulu olarak kabul edilmektedir.

DÜNYA'DAKİ İŞLETMELERİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

1980'lerden bu yana, gelişmekte olan ekonomilere yönelmiş olan küresel sermayenin büyüklüğü, 2006 yılı itibariyle trilyon doları geçmiş durumdadır²⁷⁵. Küresel hareketlilik kazanmış bu finansal kaynak, ekonomi çevrelerinde "küresel sermaye" veya "küresel likidite" olarak tanımlanmaktadır Söz konusu küresel likiditenin önemli bir bölümü "sağlamcı" bir tutum sergilerken, bir kısmının da önemli riskleri göze alarak, yüksek kârlılık adına saldırgan bir tutum sergilediği gözlenmektedir. Söz konusu saldırgan sermaye, 'hedge' fonlar olarak adlandırılmaktadır. Ancak, uluslararası sermayenin önemli bir bölümünün hassas olduğu, Türkiye, Arjantin, Brezilya, Meksika, Güney Afrika, Macaristan, Polonya, Slovakya, Rusya, Hindistan, Güney Kore, Tayland, Tayvan gibi küresel sermayenin en fazla yatırım yaptığı ülkelerde her hangi bir politik sorun, terör hareketi veya güvenlik sorununun, anında küresel likiditenin söz konusu ülkelere yönelik yatırım beklentilerinin kapanmasından anlaşılmaktadır.

Dolayısı ile 1997-1999 döneminde Asya ekonomilerinde yaşanan ve Türkiye dâhil, diğer gelişmekte olan ülkeleri de olumsuz etkilemiş olan finansal krizin etkileri halen hafızalarda iken, piyasaları bu kez de Rusya, Macaristan, Tayland ve Brezilya kaynaklı risklerin endişesi sarmaya başlamıştır. Küresel sermayeyi temsil eden uluslararası yatırımcılar, önceki Asya Krizi'ne göre daha temkinli bir davranış sergileyerek, portföylerini çeşitli enstrümanlara dağıtarak, yani 'yumurtaları ayrı sepetlere koyarak', önemli dersler çıkardıklarını da göstermektedirler.

²⁷⁵ TÜGİAD, 2006: 9

Dünya Ekonomisi'nin Durumu

Dünyada, Kurumsal Yönetişim ilkelerinin doğuşuna öncülük eden ve özendiren bazı ekonomik ve sosyal gelişmelerin 1990 ve 2000'li yıllara yaklaşırken ortaya çıkmaya başladıkları görülmektedir. Dünya ekonomisindeki bu büyük değişim, 1990-2000 yılları arasında şöyle biçimlenmiştir²⁷⁶:

- ◆ 1989; "Demir Perde"nin kalkması ve "Berlin Duvarı"nın yıkılması,
- ◆ Dünya Ticaretinin bloklanması; AB, Çin, ABD,
- ◆ 1985-2000; küreselleşmenin hızlanması, özel kesim işletmelerinin önem kazanması, özelleştirme akımı, kapitalizmin yaygınlaşması, ekonomilerin liberalleşmesi,
- ◆ 1997-1998; Uzak- Doğu'dan çıkan Dünya Ekonomik Bunalımı, bunalım içinde ortaya çıkan yolsuzluklar ve "eş-dost kapitalizmi"nin olumsuz sonuçları,
- ◆ Büyük İflasların Şokları,
 - ◆ Asya ve Rusya Finansal Krizleri, Rusya moratoryumu, 1998
 - ◆ Yeni Doğan Finansal Pazarlarda ortaya çıkan büyük yolsuzluk olayları,
 - ◆ Büyük muhasebe skandalları
 - Enron, ABD
 - Parmalat, İtalya ve başka ülkelerdeki iflaslar

İyi Kurumsal Yönetişim Sistemlerinden Beklentiler

- Yolsuzlukları ve rüşvetleri önleyeceği,
- Yatırıma hevesli olan kişileri yeniden yatırıma özendireceği,
- Onlara duyulan "kamu güvenini" (public trust) geri getireceği,
- İşletme ilgilileri arasındaki çıkar çekişmelerinin en aza indirilmesi amacıyla, aralarında çıkar çatışmaları olan ilgililer arasında uzlaşma sağlayacağı,
- Ülke ekonomilerinin, uluslararası finansal pazar yatırımcıları için çekiciliğini artıracığı, yabancı sermayeyi özendireceği,
- Yeni iş alanları yaratacağı, işsizliği azaltacağı,
- Ekonomik kalkınmayı hızlandıracığı konusundaki inancı, dünya ülkelerine hızla yayılmaya başladığı kaynaklarda ileri sürülmektedir.

Büyük iflasları izleyen günlerde şu eğilimler ağırlık kazanmıştır;

- ◆ Muhasebe Uzmanlığı ve Bağımsız Denetim Kuruluşlarının da devletin denetimine tabi tutulması gerektiği, (önceki dönemlerde meslek kuruluşlarının denetimi, büyük ölçüde kendi meslek odalarına bırakılmıştı.)
- ◆ İşletmelerin iç bilgi sistemlerinin geliştirilmesi için yeni düzenleyici kanunlar, iç denetim ve risk yönetimi sistemlerinin geliştirilmesi gerektiği,
- ◆ İşletmelerde yeni ahlak kurallarının, ahlaki eğitim programlarının geliştirilmesi, en az sermaye ölçülerinin devletçe denetlenmesi gerektiği.

²⁷⁶ Mustafa A. AYSAN, (2007); **Kurumsal Yönetim ve Risk**, Elit Ofset, İstanbul, s: 75-76

Farkındalıkların artması, çalışılması gereken konuları da derinleştirmiş ve;

- ◆ Dünya Bankası'nda, Uluslararası Para Fonunda (IMF) ve OECD'de başlayan ve devam eden çalışmalar,
- ◆ Dünya Bankası, "İlke ve Kuralların Uygulama Raporları" ile periyodik izleme düzenine geçmesi,
- ◆ OECD'nin 2002-2004 yılları arasında sonuçlandırdığı "Kurumsal Yönetişim Araştırma Grubu"nun oluşumu, bu çalışmaların ilk sonuçları olmuştur.

Dünyadaki İşletmelerin Kurumsal Yönetişim Uygulamaları

Kavram, ilk defa 1989 yılında yayımlanan Dünya Bankası'nın bir raporunda 'good governance' olarak yer almıştır. Raporda Kurumsal Yönetişim üzerine açık bir tanım yapılmamış ancak, terim daha sonra OECD ve Birleşmiş Milletler tarafından da kullanılarak, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formül haline getirilmiştir. 1989 Dünya Bankası, 1992 OECD, 1992 Rio Zirvesi, Habitat toplantıları ve son olarak 1997'de Birleşmiş Milletler tarafından, "governance" terimi çerçevesinde 21. yüzyılın katılımcı devlet modeli netleştirilmiş oldu²⁷⁷.

Enron gibi dev bir enerji işletmeinin batması, ABD ekonomisinde büyük bir deprem yarattı, birçok küçük işletmele birlikte Worldcom, Global Crossing, Qwest, Adelpha, Xerox ve Tyco gibi dünyada ün yapmış işletmeler de Enron'ü izledi. Sarbanes-Oxley kanunu, ABD ekonomisinin bu ortamında gündeme gelmiştir. ABD'deki bu yönetim krizi, başka ülkelerde de çalkantılar yarattı ve o ülkelerde de birçok işletme iflas etti. 1997-98 Ekonomik Bunalımını izleyen böyle bir sonuç, birçok ülkede yasal düzenlemeler yapılmasına neden olmuştur. Bu olaylar, özel işletmelere, işletme yöneticilerine, muhasebe ilke ve kuralları ile denetim uzmanlarına yıllardır gösterilen toplum güvenini çok sarsmıştır²⁷⁸. Tüm ülkelerde düzenlenen Kurumsal Yönetişim ile ilgili kanun, ilke ve kurallarının temel hedefi, işletmelerle ve muhasebe mesleği ile ilgili büyük ölçüde yitirilmiş bulunan "kamu güveni"nin yeniden kazanılmasıdır²⁷⁹.

Bunun yanında gelişmiş ekonomiler de dahil olmak üzere pek çok ülke, mevcut düzenlemelerini gözden geçirmiş veya geçirmektedir. Örneğin, ABD'de ortaya çıkan işletme skandalları sonucunda, ülkedeki Kurumsal Yönetişim uygulamalarını iyileştirmek amacıyla yürürlüğe koyulan Sarbanes-Oxley kanununa benzer şekilde Almanya'da Kurumsal Yönetişim ilkeleri rehberinde yer alan önerilerini yasalaştırmış, Japonya işletmeler hukukunu gözden geçirerek iyileştirmiş, Rusya Kurumsal Yönetişim düzenlemelerini açıklamıştır. Bu örneklerin sayısını arttırmak mümkündür. Bir çok ülke yürürlükte olan mevzuatını, en iyi Kurumsal Yönetişim ilkeleri çerçevesinde yeniden şekillendirmekte ve yayınlamaktadır.

²⁷⁷ Birgül Ayman GÜLER, 2003 (b): 7

²⁷⁸ A. Di'Piazza SAMUEL Jr. ve Robert G. ECCLES, (2002); **Building Public Trust- The Future of Public Reporting**, John Wiley and Sours Inc, NY., s: 40

²⁷⁹ Mustafa A. AYSAN, 2007: 5-6

Kurumsal Yönetişimle ilgili uygulanan ilk kanun* olan ABD'deki Sarbanes Oxley (SOX) kanunundan önce ve sonra, bu konuda öteki ülkelerde de birçok gelişmeler olmuştur. Bazı ülkelerdeki²⁸¹ Kurumsal Yönetişim ile ilgili "Yasal" düzenlemeler şöyle sıralanabilir²⁸²:

İngiltere	: Kurumsal Yönetişim Birleşik Kanunu 1999 (The Combined Code)**.
Fransa	: Kurumsal Yönetişim Parlamento Komisyonu Kararı, 1999.
Almanya	: Alman Adalet Bakanlığı Bildirisi, 1998.
AB	: Kurumsal Yönetişim Komite Kararı, 2000 Avrupa Ortaklıklar Bildirisi, 2000.
Çin	: Hisse Senetleri Kanunu, 1999.
Hong Kong	: Hong Kong Borsası, (Kurumsal Yönetişimde En iyi Uygulamalar Bildirisi, 1993)
Japonya	: Keidanren Kurumsal Yönetişim Komitesi Bildirisi, 2000.
Malezya	: Kurumsal Yönetişim Kanunu, 2000
Tayland	: Tayland Borsası'nın İyi Kurumsal Yönetişim Kılavuzu,
Asya	: Asya Kalkınma Bankası'nın Kurumsal Yönetişim İlkeleri,1999
ABD	: Sarbanes - Oxley (SOX) Kanunu, 23 Ocak 2002
Türkiye	: Sermaye Piyasası Kurulu, Seri X., Tebliğ 16 değişikliği. Kurumsal Yönetişim İlkeleri, Temmuz 2003'te yayınlanmış ve 2005'te revize edilmiştir.
OECD	: OECD'nin Kurumsal Yönetişim İlkeleri,1999
Hollanda	: The Dutch Corporate Governance Code, Principles of Good Corporate Governance And Best Practice Provisions (Hollanda Kurumsal Yönetişim Kodu, İyi Kurumsal Yönetişimin Kuralları ve En İyi Uygulama Koşulları).

İngiliz *Economist* Dergisinin alt kuruluşu olan *Economic Intelligence Unit* (EIU) tarafından 2002 yılında, 115 üst düzey yönetici arasında yapılan ankette²⁸⁴ şu sonuçlara ulaşılmıştır:

Ankete katılanların %70'i, Kurumsal yönetim yöntemlerinin iyileştirilmesinin gerekli ve yararlı olacağını belirtmişlerdir; görüşülen yöneticiler bu yöndeki gelişmenin, işletme hisselerinin, pazar fiyatı üzerinde olumlu etki yapacağını düşünmektedirler. Onlara göre, bir işletmenin hisse senedi üzerindeki en önemli etki, "pazar riski" (*market risk*), faiz yükselmeleri, enflasyon gibi tehlikeler, en büyük ikinci tehdit ise "şöhret riski" (*reputation risk*)dir.

Yukarıdaki gelişmeler, kapitalizmin halka zarar veren zayıflıklarını gidermek için her ülkenin kendi düzenini kurmaya çalıştığı anlamında yorumlanabilir. Her ülkede uygulanabilecek bir Kurumsal Yönetişim modeli henüz geliştirilememiştir. Örnek olarak, ABD'de ünlü General Electric (GE) işletmeinin Kurumsal Yönetişim modeli beğenilmekte ve öteki özel işletmelere örnek gösterilmektedir.

* İngiltere'de Cadbury Report olarak hazırlanan kanun tarihte ilktir, ancak tamamı uygulanmamıştır. SOX uygulanan ilk kanundur.

²⁸¹ Ülkelerdeki son gelişmeler için Bkz: Kurumsal Yönetişim Derneği web sitesi; www.tkyd.org

²⁸² Mustafa A. AYSAN, 2007: 74

** Uzman Adnan Cadbury' nin İngiliz Parlamentosu'na sunduğu, şirket yönetimlerindeki uygunsuzluklarla ilgili "*The Cadbury Report*" (Cadbury Raporu)'nun etkilediği bu kanun, konunun öncüsüdür.

²⁸⁴ "2002 Survey" Economic Intelligence Unit, Londra

Şekil 5'te Avrupa ülkelerindeki işletmelerin kurumsal yönetim ölçütlerine göre ülke notları görülmektedir.

Şekil 5: Avrupa Ülkelerindeki İşletmelerin Kurumsal Yönetişim Ölçütlerine Göre Ülke Notları

2001 Avrupa şirketler ortalaması	9.78
2003 Avrupa şirketler ortalaması	11.48
2005 Avrupa şirketler ortalaması	12.68
2007 Avrupa şirketler ortalaması	13.19
Almanya	11.47
İtalya	11.59
İspanya	12.20
Belçika	12.66
Portekiz	13.15
İsviçre	13.52
Fransa	13.75
Hollanda	14.18
İngiltere	14.54

Kaynak: Heidrick & Struggles International, Inc., 2007, "Corporate Governance in Europe 2007 Report", <http://www.tkyd.org>

İşletmelerinde Kurumsal Yönetişim Uygulayan Bir Ülke Örneği Olarak; Güney Kore'de Kurumsal Yönetişim

Güney Kore* ekonomisi, 1997-98 ekonomik bunalımından çok zarar görmüştü. Birçok özel kesim ve devlet işletmesinin büyük ödeme güçlüklerine düşmesine neden olan ekonomik bunalımın olumsuz sonuçlarının baskısı altında Güney Kore hükümetleri, işletmelerde Kurumsal Yönetişim uygulanması yönünde bir çok hukuk kuralını yürürlüğe koymuşlardı. Bu kurallar içinde, işletmeler için yönetim kurullarında bağımsız üyelerin bulundurulması zorunlu hale getirilmişti. Ayrıca, ülkede "Chaebol" olarak adlandırılan büyük aile holdinglerinin konsolide finansal tablolar yayınlamaları da zorunlu hale getirilmişti. İşletmelerde Kurumsal Yönetişim sistemlerinin geliştirilmesini zorunlu hale getiren ve kamuoyunca desteklenen bir çok önlemler de bunlara eklenmişti. 1998'de anonim

* 1997-1998 ekonomik bunalımından sonra, şirket iflaslarını azaltacağı inancıyla kurumsal yönetimle ilgili hukuk kurallarını yürürlüğe koymuş ve 2001 yılında, borsaya kayıtlı 699 şirket için Kurumsal Yönetişim ilke ve yöntemlerini zorunlu hale getirmiştir. Bu tür uygulamaları yasal düzenlemeleriyle gerçekleştiren, uygulayan ve sonuç alan ilk ülkelerden olması, bu çalışmada, kurumsal yönetim uygulamaları devam eden birçok ülke arasından Güney Kore'nin seçilmesinin nedeni olmuştur.

işletmeler, maliye, istihdam ve devlet işletmeleri ile ilgili bir çok reform çalışması ve yeni kanunlar çıkarılmıştı²⁸⁶.

Ancak, bir kaç yıl sonra ekonomik canlanmayla birlikte, kuralların uygulanmasının denetimi konusunda gevşeme başlamış ve kurallarla ilgili uygulamalar yavaşlamıştı. İşletme yöneticileri, yeniden kısa süreli kârlılık önceliklerine geri dönmüşlerdi. Hatta bunlardan bazıları, güçlükle yapılan Kurumsal Yönetişim kuralları ile ilgili reform kanunlarının kaldırılması için de çalışmaya başlamışlardı. Reform içinde getirilen bazı kurallar, işletmelerdeki yönetim bağımsızlığını ve yaratıcılığı ortadan kaldırdıkları gerekçesiyle bazı kişilerce eleştirilmişler ve hatta bunlardan bazıları, Kurumsal Yönetişimle işletme başarısının ters orantılı olduğunu bile öne sürmeye başlamışlardı. Bununla birlikte, bir çok kural, yürürlükte kalmış ve Kurumsal Yönetişim uygulamaları yaygınlaşmıştı. Büyük aile holdinglerinin, borçlarının azaltılması ve risk yönetimi tekniklerini uygulamaları, kurumsallaşmaya yönlendirilmeleri, şeffaflaşmaları, grup işletmeleri arasında kuşku karşılıklı muhasebe oyunları yapmalarının önlenmesi gibi önlemler uygulanmaya başlanmıştı. En önemli uygulamalardan biri banka dışında kalan özel işletmelerde Kurumsal Yönetişim sistemlerinin zorunlu hale getirilmesi olmuştu.

Yapılan bir araştırmaya göre, uygulanabildiği kadarıyla bile Kurumsal Yönetişim tekniklerinin, Kore Borsası'na 2001'de kayıtlı işletmelerin, işletme toplam değerini ve öz varlık getirisini artırdığı kanıtlanmıştı. Araştırma, Borsa'ya kayıtlı 540 işletmenin uyguladığı Kurumsal Yönetişim tekniklerinde küçük oranlı ilerlemelerin, varlık toplam değerini ve öz varlığı önemli oranlarda artırdığını göstermişti:

- Daha iyi Kurumsal Yönetişim tekniklerini uygulayan işletmeler, kayıtlı hisse değerlerine oranla daha yüksek bir pazar değerine ulaşmaktaydılar,
- Daha iyi Kurumsal Yönetişim teknikleri, daha yüksek bir getiri sağlamaktaydı,
- Kurumsal Yönetişim tekniklerinin iyileştirilmesi, firma başarısını artırmaktaydı. 1997-98'i izleyen yıllarda alınan reform kararları, bu açıdan isabetli olmuştur.

ABD'de, İngiltere'de ve OECD ülkelerinde bunalımdan sonra getirilen Kurumsal Yönetişim ilkelerinin, Güney Kore işletmelerinde yarattığı gelişmelerin çok olumlu olduğu, bir çok gözlemci tarafından kabul edilmiştir. Bu ülkedeki ve dünya'daki en iyi kurumsal yönetim uygulamalarından biri, dünyanın en büyük beşinci çelik işletmei POSCO'da uygulanan model, çalışmanın sonunda Ekler bölümünde sunulmuştur.

Güney Kore'de 2000'lere yaklaşırken, devletin koyduğu kurallar, özel işletmeler için aşağıdaki önlemleri almayı zorunlu kılmıştı:

- Yıllık satışları 1,7 milyon dolardan fazla olan işletmelerin yönetim kurulları üyelerinin %50'sini, bağımsız yapmak zorunda bırakılmışlardı.
- Daha küçük işletmeler için oran, %33 olarak kanunlaşmıştı.

²⁸⁶ Mustafa A. AYSAN, 2007: 135-136

- Büyük işletmelerin yönetim kurulları, bir "Bağımsız Üye Aday Gösterme Komitesi" bir "Denetim Komitesi" kurmak zorundaydılar.
- Ailelerin grup işletmelerinin tamamını kapsayan birleşik (konsolide) tablolar yayınlaması zorunlu idi.
- Grup işletmeleri arasında karşılıklı hisse alımları yasaklanmıştı.
- Tek ortağın genel kuruldaki oy hakkı toplamı, sermayenin %25'ini aşmamalıydı.
- Holdinglerin borç / sermaye oranı % 100 ile sınırlanmıştı.
- "Finansal Denetleme Kurumu"na büyük holdingleri, bankaları ve öteki araçları denetleme yetkisi verilmişti.
- Bu kurumun yayınladığı "Kurumsal Yönetişim Kılavuzu" 1999 sonunda yürürlüğe girmişti.

Büyük çaptaki bu kanunlaştırma çalışmalarından sonra bile, uygulamanın denetlenmesindeki aksamlar nedeniyle, etkili sonuçlar alınması gecikmiş ise de, gelişmeler iyi yöndedir. Hükümetler, alınan önlemleri yaptırımlara bağlamak için çalışmalarını sürdürmektedirler.

TÜRKİYE'DEKİ İŞLETMELERİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

İçinde bulunduğumuz değişim sürecinde, Türk iş dünyasından beklentiler bugüne kadar olanlardan çok daha farklıdır. Dünyayı hükümetlerin mi, işletmelerin mi yönettiğinin tartışılır hale geldiği bu ortamda, ülkelerin kalkınması için öncelikle özel sektörün harekete geçmesi, sorumluluk bilinci ile paydaşlarına en fazla artı değeri yaratan kuruluşlar haline gelmesi beklenmektedir²⁸⁷. Özel işletmelerin ekonomideki yeri açısından, Türk Ekonomisi'nin 21. Yüzyıl'da etkisini tüm boyutlarıyla hissettiren "Küresel Rekabet"e karşı sahip olduğu, güçlü ve zayıf yönler, sahip olduğu avantajları, fırsatları ve dezavantajları ile kimi tehlikeler de detaylı şekilde irdelenmelidir²⁸⁸.

Türkiye'deki Ekonomik Durumun Değerlendirilmesi

Türkiye'de ekonominin genel görünümüne bakıldığında; son beş yıldır uygulanan yüksek faiz ve düşük kur politikasıyla ithalata dayalı büyüme modelinin, ekonomiyi giderek zayıflattığı, sanayi üretimini yok ettiği ve Türkiye'nin kanayan yarası olan işsizliğe de çözüm olamadığı görülmektedir. Türk ekonomisinin "yüksek faiz-ucuz döviz-sıcak para" eksenine sıkışmış, tamamen dışarıya bağımlı bu kısır döngüden kurtularak, rantiyeli ekonomisi olmaktan çıkıp üretim-kalkınma ekonomisine dönüşmesi zorunlu görülmektedir. Bu kısır döngünün nedenleri ise şöyle sıralanabilir²⁸⁹:

²⁸⁷ TKYD Yayınları, (2005); "Türkiye Kurumsal Yönetim Haritası: Boston Consulting Group (BCG) Araştırma Raporu", <http://www.tkyd.org.tr>, s: 1

²⁸⁸ TÜGİAD, (2006); "TÜGİAD'ın 2007 Yılı Ekonomik Beklentileri ve Bu Beklentiler Doğrultusunda Değerlendirme ve Önerileri", www.tugiad.org.tr, s: 1-5

²⁸⁹ Şükrü M. ELEKDAĞ (2008); "2007'de Türk Ekonomisinin Durumu ve 2008'de Türkiye'yi Bekleyen Sorunlar"

http://groups.google.com/group/soc.culture.turkish/browse_thread/thread/3b6c605c0fe023a7

1. Büyüme hızındaki düşüş: Ekonomik büyüme hızı 2004 yılından itibaren ciddi biçimde düşmeye başlamıştır. TÜİK'in verilerine göre; 2004'te % 9,9 olan ekonomik büyüme, 2005'te % 7,6'ya, 2006'da % 6' ya düşmüş, 2007'de ise büyüme hızı %5 olarak ölçülmüştür.
2. Bütçe açığındaki artış: 2006 yılında 4 milyar açık veren bütçe, 2007 yılında dört kat bir artış göstererek 16 milyara ulaşmıştır.
3. Dış ticaret açığının fazlalığı: ihracatını ancak ithalata bağımlı olarak yapabilen Türkiye'nin, 2007 yılından devirle, 65 milyar dolar olan dış ticaret açığının, esas itibarıyla ithalat patlaması sonucunda ortaya çıktığı belirtilmektedir. İthalatın artmasının nedeni ise ucuz dövizdir. Ayrıca ucuz döviz, daha fazla ithal girdisi ve ara malı kullanımına yol açıyor. Türkiye'de KOBİ'lerin ürettikleri ürünleri bu ara malları, izlenen kur politikası nedeniyle ithalat yoluyla sağlıyor olması, üretimin ve sanayinin bu politikalarından zarar gördüğünü düşündürmektedir. Yanlış politikalar sonucunda Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme (KOBİ)'lerin kapanması, işçilerin işsiz kalmasına neden olmaktadır. Bu koşullar yurt içinde giderek daha az katma değer yaratan bir üretim yapısı oluştururken, sanayi üretiminin giderek düştüğü, bunun da işsizliğe, yoksulluğa yol açtığı düşünülmektedir.
4. Cari açık: Merkez Bankası'nın, 2007 yılı verilerine göre; Türkiye'nin cari açığı Kasım 2002 yılı itibarıyla 1,5 milyar dolarken, 2007 yılında önceki yıla oranla yüzde 18 artarak 32 milyar 193 milyon dolardan, 37 milyar 996 milyona çıkmıştır.
5. İç ve dış borçlar: Türkiye'nin 2008'de tahmini olarak beklenen, 60 milyar YTL'lik faiz ödemeleri bütçenin üçte biri kadardır. Bu ödemenin yapılabilmesi için eğitim ve sağlık başta olmak üzere, miktarı faydalana vatandaş sayısına bağlı olan hizmetlere ayrılan bütçe paylarının azaltılmasına, ayrıca işçisinden emeklisine kadar milyonlarca vatandaşın ücret ve maaşlarından kesintiler yapılmasına neden olacağı kaçınılmaz görülmektedir.
6. Yanlış politikalar nedeniyle ekonomin el değiştirmesi: Borsanın % 70'i, bankaların % 43 ü yabancıların elindedir. Sigortacılık sektörünün de üçte ikisi yabancıların eline geçmiştir. Bu son derece sağlıksız bir durum olarak değerlendirilmektedir.
7. Enflasyonun indirilememesi: 2002'de enflasyon % 29 düzeyinde iken 2004'te % 10'lar düzeyine inmiştir. Ancak, 2004'ten bu yana enflasyon aşağı çekilemiyor. Kamu yatırımlarından vazgeçilmesine, sosyal devletin unutulmasına ve çalışan kesimlere daha iyi bir yaşam imkânı sağlamaktan vazgeçilmesine rağmen enflasyon inmiyor. 2008'de de % 9-10 civarında olduğu görülmektedir.

Türk Ekonomisi'nin Güçlü ve Zayıf Yönleri

Kaynak temini ve üretim açısından uygun bir ülke konumunda olan Türkiye, kendine özgü yapısıyla bir piyasa olarak da yatırımcılara önemli avantajlar sunmaktadır. Ekonomik kalkınmanın ölçüsü olarak kabul edilen, Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları (DYSY) açısından Türkiye'nin sahip olduğu olumlu piyasa özellikleri oranında başarılı olamadığı görülmektedir. Birleşmiş Milletler Ticaret ve Gelişim Konferansı, 2004 (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTD) verilerine göre, on yıllık ortalama değer dikkate alındığında Türkiye'de dünya ortalamasının ancak 1/6'sı oranında kişi başı DYSY payı gerçekleşmiştir²⁹⁰.

Tablo 10'da ülkelere göre Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları içinde Türkiye'nin durumu görülmektedir.

Tablo 10: Doğrudan Yabancı Yatırımlar (Milyar Dolar)

		Amerika*	Japonya	TÜRKİYE	OECD Ülkeleri
Yurtdışına Yapılan Yatırımlar	2001	142,3	38,3	0,5	690,5
	2002	84,4	9,2	1,1	575,0
	2003	64,0	6,3	1,8	464,9
	2004	133,2	7,8	2,9	490,9
	2005**	109,8	2,8	9,8	746,6
	2006***	183,6	-6,5	20,2	910,2
Yurtiçine Yapılan Yatırımlar	2001	167,0	6,2	3,4	635,0
	2002	154,5	32,3	0,2	619,2
	2003	149,9	28,8	0,5	623,7
	2004	244,1	31	0,9	807,4
	2005**	9,1	45,8	1,1	869,4
	2006***	248,9	50,2	0,9	1120,1

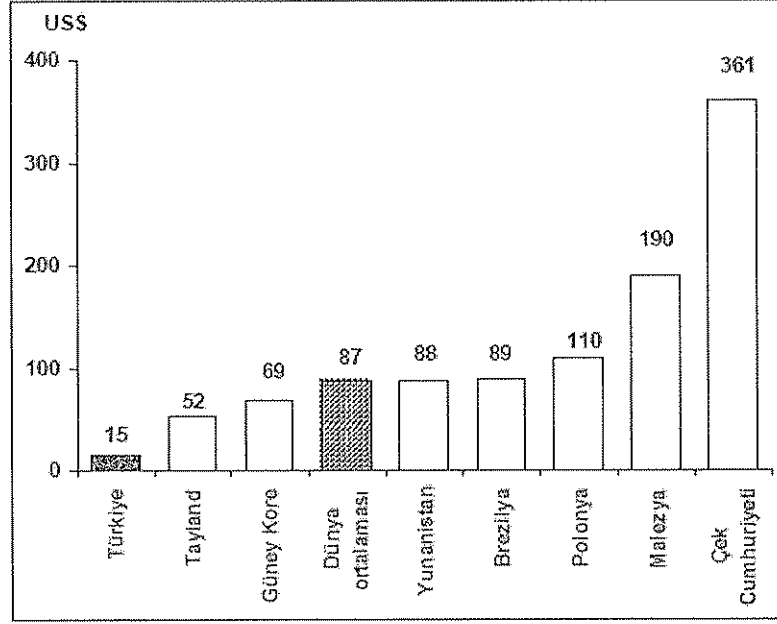
Kaynak: OECD Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment, June 2007, s: 3, ** Geçici, *** Tahmini, (Tablonun güncellendiği tarihi: 06.06.2007)

Foreign Investment Advisory Service (FIAS, 2002) tarafından gerçekleştirilen bir araştırmanın sonuçlarına göre, ekonomik gelişimini sürdüren ülkelerin ve Türkiye'nin 1992-2002 yılları arasında *kişi başına* düşen DYSY oranları Şekil 6'da görülmektedir.

²⁹⁰ TKYD, 2005: 8

* ABD ve Japonya kıyaslanan Türkiye ile birlikte OECD ülkesi olmalarına rağmen, uluslar arası değerlendirmelerde ayrı tutulmakta olduğu görülmektedir. Bunun nedeni, rakip alınabilecek büyüklükteki ekonomileri ve karşılaştırılan değerler açısından ABD ve Japonya'nın sahip olduğu değerlerin OECD ortalamasını etkilememesi düşüncesi olabilir. Ayrıca OECD üyesi ülkeler için Bkz: Bu çalışmada, "1.7.3.1. OECD Kurumsal Yönetişim İlkeleri", dipnotlar

Şekil 6: Kişi Başına Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları 1992 – 2002 Ortalaması

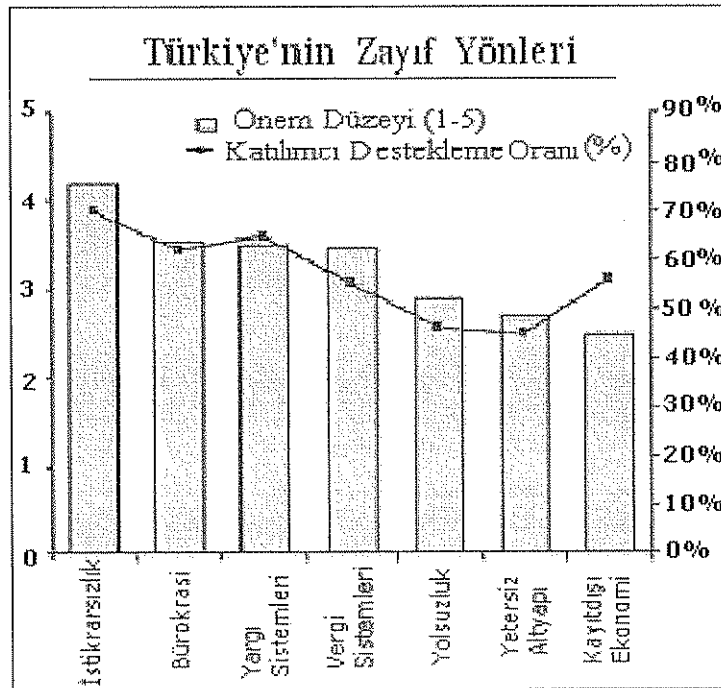
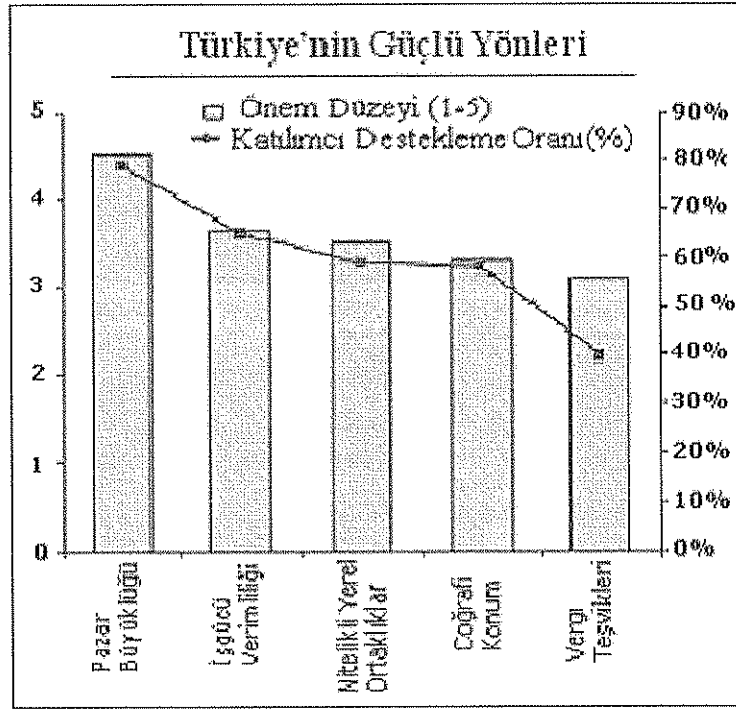


Kaynak: TKYD Yayınları, (2005); "Türkiye Kurumsal Yönetişim Haritası: Boston Consulting Group (BCG) Araştırma Raporu", <http://www.tkyd.org.tr>, Erişim tarihi: 12. 01. 2007

Adalet , şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk temellerine dayanan Kurumsal Yönetişim ilkeleri'nin hayata geçirilmesi, yatırım ortamının iyileştirilmesine gerek doğrudan gerekse dolaylı olarak katkı yapan temel faktörlerden biridir. Kurumsal Yönetişim, yolsuzluğun önlenmesi, kayıt dışı ekonominin azaltılması, ekonomik istikrarın ve rekabet eşitliğinin sağlanması gibi birçok sonucu beraberinde getirerek sürdürülebilir ekonomik kalkınmaya destek olmaktadır. Öte yandan, Kurumsal Yönetişim uygulamalarının geliştirilmesi firmaların daha fazla hissedar değeri yaratmasını sağlamakta ve daha sağlıklı bir yatırım ortamı oluşturulmasını destekleyerek sermaye sahiplerini teşvik etmektedir.

FIAS tarafından 2002 yılında yapılan araştırmada Türkiye'nin DYSY açısından güçlü ve zayıf yönleri Şekil 7'de gösterildiği gibidir.

Şekil 7: Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Açısından Türkiye'nin Güçlü ve Zayıf Yönleri



Kaynak: TKYD Yayınları, (2005); "Türkiye Kurumsal Yönetişim Haritası: Boston Consulting Group (BCG) Araştırma Raporu", <http://www.tkyd.org.tr>, Erişim tarihi: 12. 01. 2007

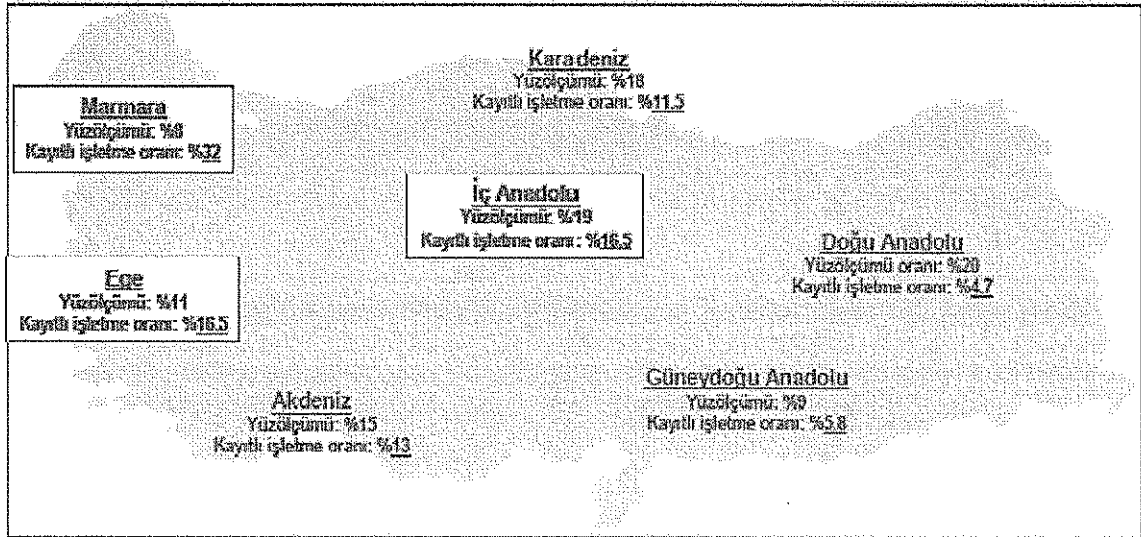
Birçok araştırma, daha sağlıklı Kurumsal Yönetişim yapısına sahip olan firmaların orta ve uzun vadede daha yüksek finansal performans ortaya koyduğunu göstermektedir. Örneğin, Deutsche Bank Securities (2003) tarafından yapılan bir araştırma, daha gelişmiş Kurumsal

Yönetişim uygulamalarına sahip olan firmaların hisse fiyatının diğer firmalarla karşılaştırıldığında ilk üç yıl sonunda %18, beş yıl sonunda ise %78,4 oranında daha fazla değer kazandığını ortaya koymaktadır. Bütün bu veriler ışığında, gerek kamu kesiminde gerekse özel sektörde Kurumsal Yönetişim yapısının geliştirilmesi sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın tesisi için kritik bir başarı faktörü olarak değerlendirilmektedir. Türk işletmelerinin borç ve özsermaye niteliğinde finansman sağlayan yatırımcılara güven vererek sağlıklı bir şekilde büyümesi ve ülke ekonomisine daha fazla katkıda bulunması sağlıklı bir Kurumsal Yönetişim yapısının oluşturulmasıyla mümkün olacaktır (TKYD, 2005: 9).

Türk İş Dünyasının Profili

A. Coğrafi Dağılım; Türkiye'deki İşletmelerin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı, Şekil 8'de görülmektedir.

Şekil 8: Türkiye'deki İşletmelerin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı



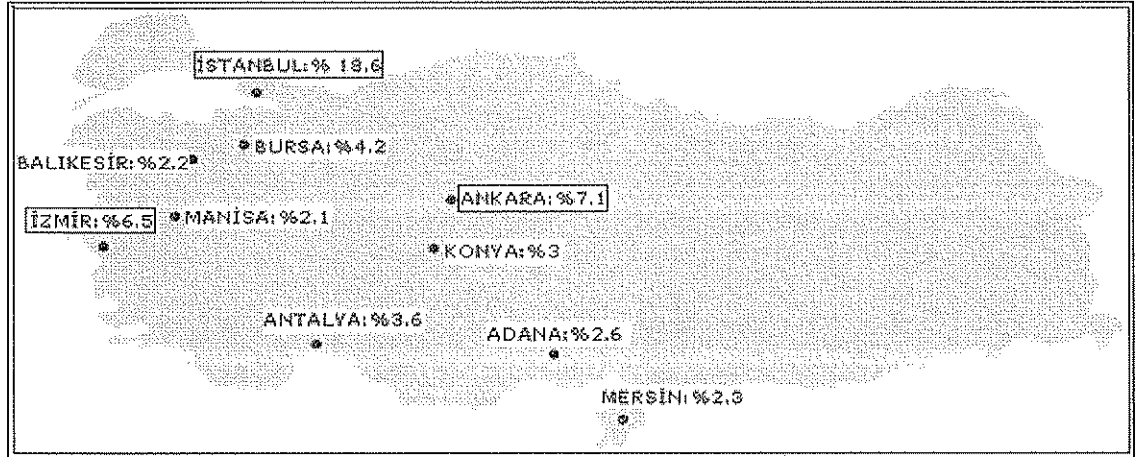
Kaynak: TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu), 2003

Şekilde de görüldüğü gibi, işletmelerin %32'si Marmara Bölgesi'nde faaliyet göstermektedir. En çok kayıtlı işletmenin faaliyet gösterdiği üç bölge olan Marmara, Ege ve İç Anadolu Bölgeleri toplam olarak, ülkemizdeki işletmelerin %65'ine ev sahipliği yapmaktadır²⁹².

İller bazında incelendiğinde ise, kayıtlı işletmelerin yaklaşık %53'ünün en büyük on ilde faaliyet gösterdiği ve yalnızca İstanbul ilinin tüm Türkiye'deki işletmelerin yaklaşık %19'una ev sahipliği yaptığı Şekil 9'da görülmektedir.

²⁹² TKYD, 2005: 11

Şekil 9: Türkiye'deki İşletmelerin İllere Göre Dağılımı



Kaynak: TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu), 2003

B. Sektörel Dağılım; Ülkemizdeki işletme sayısı 1.720.598 olup, işletmelerin sektörel dağılımlarına bakıldığında en büyük payı % 46,19 ile ticaret sektörünün oluşturduğu Tablo 4'te görülmektedir. İmalat sektöründe ise toplam girişimlerin %14,35'ini oluşturan 246.899 firma yer almaktadır. Kayıtlı işletmelerin sayısı dikkate alındığında birinci sırada ticaret sektörünün yer aldığı ve bunu imalat sektörünün izlediği Tablo 12'de görülmektedir.

Sektörel katma değerler dikkate alındığında ise Capital Dergisi'nin En Büyük 500 işletme listesindeki işletmelerin %60'ının imalat sektöründe faaliyet gösterdiği görülmektedir. En büyük 500 işletme arasında sadece 25 ticaret işletmesi yer almasına rağmen, perakende ticaret işletmeleri üst sıralarda yer almaktadır. En büyük 500 işletme listesinde enerji sektöründe faaliyet gösteren 14 işletmenin ise tamamına yakının ilk 25 işletme arasında yer aldığı görülmektedir. Ayrıca bu sıralamada bulunmama ile birlikte, Türkiye'de kurumsallaşma konusunda en fazla düzenlemenin geliştirildiği sektörlerden biri olarak *finansal hizmetler* de *Türkiye Kurumsal Yönetişim Haritası* araştırmasına dahil edilmiştir²⁹³.

C. Çalışan Sayısına Göre Dağılım; Türkiye'deki işletmelerin yaklaşık % 96'sı 0 ile 9 kişi arasında çalışana sahiptir (*mikro ölçekli işletme*). Çalışan sayısı 10'un üzerinde olan işletme sayısı yaklaşık 63.000, 100'un üzerinde olan işletme sayısı ise sadece 5.000 civarındadır (TÜİK, 2003). Bu veriler ışığında, Türkiye'nin Kurumsal Yönetişim Haritası araştırmasının en çok kayıtlı işletmenin yer aldığı bölgeler, katma değeri nispeten yüksek olan sektörler, çalışan sayısı 100'un üzerinde olan ve yönetim kurulu oluşturma zorunluluğu bulunan anonim işletmeler üzerinde yoğunlaşması gerektiği belirlenmiştir. Ayrıca, İstanbul Sanayi Odası 2003 yılı sıralamasına göre en büyük 15 işletmenin 6'sını ve ISO 500 listesindeki işletmelerin toplam cirosunun %15'ini oluşturan kamu işletmeleri de büyüklükleri ve katma

²⁹³ TKYD, 2005: 12

değerleri itibariyle *Türkiye Kurumsal Yönetişim Haritası* araştırmasının örnekleme dahil edilmiştir²⁹⁴.

Aynı çalışmada, işletmelerin sektörel dağılımı, Tablo 11’de görüldüğü gibi belirlenmiştir.

Tablo 11: İşletmelerin Sektörel Dağılımı

Sektörler	İşletme Sayısı	%	Çalışan Sayısı	%
Ticaret	794.715	46,19	2.048.2644	32,38
İmalat	246.899	14,35	2.043.815	32,31
Ulaştırma, Depolama, Haberleşme	244.490	14,21	500.104	7,91
Otel ve Lokantalar	163.112	9,48	526.845	8,33
Diğer Sosyal, Toplumsal ve Kişisel Hizmet Faaliyetleri	90.919	5,28	213.400	3,37
Gayrimenkul, Kiralama ve İş Faaliyetleri	90.473	5,26	325.697	5,15
İnşaat	35.702	2,07	229.400	3,63
Sağlık İşleri ve Sosyal Hizmetler	31.546	1,83	99.966	1,58
Mali Aracı Kuruluşların Faaliyetleri	13.538	0,79	123.178	1,95
Eğitim Hizmetleri	5.692	0,33	76.435	1,21
Madencilik ve Taşocakçılığı	1.809	0,11	80.341	1,27
Elektrik, Gaz, Su Dağıtım	1.703	0,10	57.591	0,91
Toplam	1.720.598	100,00	6.325.036	100,00

Kaynak: TÜİK, 2003

Türkiye’nin rekabet becerisinin geliştirilmesinde öne çıkan faktörler²⁹⁵,

- Üretkenlik (Verimlilik),
- Yenilikçilik (İnovasyon),
- Araştırma – Geliştirme Becerisi,
- İyi (Kurumsal) Yönetişim (Good Governance),
- Yatırım Ortamının İyileştirilmesi olarak sıralanabilir.

²⁹⁴ TKYD, 2005: 13

²⁹⁵ TÜGİAD, 2006: 6

Türk iş dünyasında söz sahibi bir sivil toplum kuruluşu olan TÜSİAD için yönetim; kendi içinde ve topluma karşı saydam olmalı, kendisine emanet edilen yetki ve kaynakları nasıl kullandığının hesabını verebilmeli, politikalarını kamu yararını gözetecek şekilde oluşturmalı, kamu kaynakları mali disiplini bozmayacak şekilde ve verimli kullanılmalı ve atamalarda ve terfilerde siyasi sadakat yerine, liyakat esas kıstas haline getirilmeli, tüm kurumlarda uzun vadeli düşünme ve stratejik yaklaşımlarla hareket edebilme kapasitesi geliştirilmelidir. Dolayısıyla, verimliliği ve şeffaflığı artıran toplam kalite yönetimi felsefesi ve e-devlet uygulamaları kamu yönetimi reformunun ana araçları olmalıdır. Düzenleyici reformların vatandaşların ekonomik ve sosyal refahına katkıda bulunma amacını gözeterek ve bu amaca hizmet eder şekilde oluşturulması ve düzenleyicilerin uygulama kapasitesinin geliştirilmesi zorunlu görülmektedir²⁹⁶.

Ülkemizdeki işletmelerin çalışanlara göre dağılımı, sektörlerle birlikte yukarıda Tablo 2’de verilmişti. Türkiye’deki işletmelerin büyük bir kısmını oluşturan KOBİlerin ülke ekonomisindeki yeri ise Tablo 12’de görülmektedir. KOBİlerin aynı zamanda Türk iş dünyasının profilini belirlediği de söylenebilir.

Tablo 12: Ülke Ekonomisinde KOBİ’lerin Yeri

Toplam İşletme Sayısına Oranları	% 99,5
İstihdam Oranları	% 61.1
Katma Değerdeki Payları	% 38
Toplam İhracattaki Payları	% 10
Kredi Hacmindeki Payları	% 8

Kaynak: TÜİK, 2007

Türkiye’deki İşletmelerin Yapısı ve Kurumsal Yönetişim Uygulamaları

Türk Ticaret Kanunu hukuki yapıları itibariyle, (i) ferdi mülkiyet, (ii) adi ortaklık, (iii) kolektif işletme, (iv) komandit işletme, (v) kooperatif, (vi) limited işletme ve (vii) anonim işletme olmak üzere 7 farklı işletme türü tanımlamaktadır. Bu işletme türleri arasında yönetim kurulu oluşturma ve genel kurul toplantısı düzenleme zorunluluğu sadece kooperatifler ve anonim işletmeler için geçerlidir. Ferdi mülkiyet olarak faaliyet gösteren işletmeler Türkiye’deki kuruluşların yaklaşık %80’ini temsil etmektedir. *Sayıları yaklaşık 35.000’i bulan anonim işletmelerin toplam işletme sayısına oranının ise, yaklaşık %2 olduğu*

²⁹⁶ TÜSİAD, (2007); “Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Türkiye’nin Komşu ve Çevre Ülkeler Politikası - Stratejik Yaklaşımlar”, **Yayın No. TÜSİAD-T/2007-05/434**, <http://www.tusiad.org.tr>

görülmektedir²⁹⁷. Hukuki yapıları itibariyle işletme türlerinin genel özellikleri Tablo 13'te verilmiştir.

Tablo 13: Hukuki Yapıları İtibariyle İşletmelerin Genel Özellikleri

Tür	Unvan Adres	Kayıt Tarihi, Sayı, Başlangıç Tarihi	Asgari Sermaye Zorunluluğu	Azami Ortak Sayısı	Yönetim Kurulu ve Genel Kurul Zorunluluğu
Ferdi Mülkiyet	<i>Sadece vergi numarası kaydı zorunluluğu var. En küçük ekonomik birim.</i>				
Adi Ortaklık					
Kolektif İşletme	Var	Var	Yok	2	Yok
Komandit İşletme	Var	Var	Yok	2-5	Yok
Kooperatif	Var	Var	Yok	7	Var
Limited İşletme	Var	Var	500YTL	2	Yok
Anonim İşletme	Var	Var	50.000 YTL	5	Var

Kaynak: TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu), 2003

KOBİ ve Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)

AB'nin KOBİ Politikası, 1983 yılında, KOBİ'ler için ilk eylem planının kabul edilmesiyle oluşturulmaya başlanmıştır. İkinci Eylem Planı, 1987'de hazırlanmış ve 1989'da Komisyon bünyesinde işletme politikalarından sorumlu bir Genel Müdürlük kurulmuştur. Temel amacı, sanayinin yapısal değişiminin, Araştırma-Geliştirme çalışmalarının artırılması ve KOBİ'lerin güçlendirilmesiyle sağlanması olarak özetlenebilecek olan, Avrupa Birliği KOBİ Politikası, ilk kez 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşmasınının 157. Madde'si ile görünür kılınmıştır²⁹⁸.

1993 yılında hazırlanan 'Beyaz Kitap' ta belirlenen hedefleri gerçekleştirebilmek için, 1994 yılında bir çalışma programı açıklanmıştır. Amsterdam Antlaşması çerçevesinde oluşturulan KOBİ'ler için Üçüncü Üç Yıllık Program (1997- 2000)'in ardından 2000 yılı itibariyle Sanayi ve KOBİ'lere ilişkin genel müdürlükler aynı çatı altında birleştirilmiş ve böylece de sanayi ve KOBİ Politikaları, bir bütün olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

2000 yılında kabul edilen AB Lizbon Stratejisi, pek çok farklı alanda olduğu gibi, KOBİ politikaları anlamında da bir dönüm noktası olarak kabul edilebilir. Lizbon Stratejisi'ne göre,

²⁹⁷ TÜİK, 2003

²⁹⁸ Kamuoyuna açıklanan bilgilerden derlenen 4. KOBİ Zirvesi ile ilgili bilgiler, Ajans Press Medya Takip Merkezi'nden alınmıştır. www.ajanspress.com

2010 yılı için belirlenen hedef, yenilikçiliğin ve rekabetçiliğin özendirildiği istikrarlı bir Avrupa Pazarı oluşturulmasıdır. 2000 yılında Faria Avrupa Konseyi Zirvesi'nde alınan kararlar bağlamında hazırlanan, 2002 yılında Maribor Konferansı'nda AB'ye aday bütün ülkeler tarafından da kabul edilen "Küçük İşletmeler için Avrupa Şartı" adıyla bilinen çalışmalar çerçevesinde, Avrupa Komisyonu'nun KOBİ Politikası'nın temel prensipleri aşağıdaki gibidir:

1. Girişimcilerin eğitimi,
2. Mevzuatların KOBİ'ler için elverişli hale getirilmesi,
3. İş becerilerinin geliştirilmesi ,
4. Kamu idarelerinin on-line olması,
5. İşletmelerin faaliyetlerini kolaylaştıracak vergi sistemleri,
6. Finansman kaynaklarına erişimin kolaylaştırılması,
7. Küçük işletmelerin teknoloji kapasitelerinin güçlendirilmesi,
8. Küçük işletmelerin ulusal ve uluslararası düzeyde daha etkili temsili.

2007 yılında dördüncüsü düzenlenen KOBİ Zirvesi'nde, ülkemizdeki KOBİ'lerin durumları ele alınarak, çözüm önerileri üzerinde durulmuştur. Bilindiği gibi, Türkiye'nin ekonomik hayatında, KOBİ'lerin önemi büyüktür. 2007 yılı TÜİK verilerine göre, ülkemizdeki toplam işletmelerin %99.5'i KOBİ kapsamına girmektedir. KOBİ'ler, toplam istihdamın %61.1'ini sağlamakta, sermaye yatırımının %38'ine ve yaratılan katma değer de %38'ine karşılık gelmelerine rağmen, ihracatın %10'unu oluşturdukları ve banka kredilerinin ise ancak % 8'ini kullandıkları ve kayıt dışı ekonominin KOBİ faaliyetlerinin %50'sini yansıttığı düşünüldüğünde, ortada bir sorun olduğu açık biçimde ortaya çıkmaktadır.

"Sürdürülebilir Rekabet Gücü ve İnovasyon" başlığı altında hazırlanan 4. KOBİ Zirvesi'nin Açılış Bölümü'nde konuşma yapan TOSYÖV Başkanı Hilmi Develi, KOBİ'lerin Küresel anlamda rekabet gücü kazanabilmeleri için, kurumsallaşmalarını tamamlayıp, bilişim teknolojilerini kullanır hale gelmelerinin önemi üzerinde durarak, markalaşma konusunda adım atmalarını tavsiye etmiştir. Develi, KOBİ'lerdeki en büyük problemin, konjonktürel başarı ile sürdürülebilir büyüme arasındaki farkı algılayamamaları olduğunu ve artık kısa bir zaman diliminde edinilen kârı tercih etme döneminin kapandığını belirtmiştir.

KOBİ'lere ilişkin tüm uygulamalarda AB'ye uyumlu bir tanımın kullanılması amacıyla gerekli yasal düzenlemenin gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yürütülmüş ve 16 Nisan 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren '5331 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine İlişkin Kanun' çerçevesinde tanımın belirlenmesine yönelik hukuki altyapı oluşturulmuştur. Bu kanuna istinaden yürütülen "KOBİ Tanımı" uyum çalışmaları çerçevesinde hazırlanan "Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik", 2005/9617 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ekinde 18

Kasım 2005 ve 25997 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmış ve 18 Mayıs 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir²⁹⁹.

Yönetmelik, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin tanımının belirlenmesi ve bu tanımın tüm kurum ve kuruluşların uygulamalarında esas alınmasının sağlanmasını amaçlamaktadır. Yönetmelik’le birlikte KOBİ’lerin fonlardan yararlanmak için yapacakları başvurularda dolduracakları model beyannameler ve başvuru formları da AB uygulamalarına uyumlu olarak hazırlanmıştır. Böylece AB sürecinde KOBİ’ler alanının öncelikleri arasında yer alan KOBİ tanımının AB tanımı ile uyumlaştırılması yükümlülüğü gerçekleşmiş bulunmaktadır. “Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik” kapsamında olan işletmeler; ölçeklerine, mali bilançolarına ve türlerine göre sınıflandırılmışlardır. Bu sınıflandırma ve tanımlamalar Tablo 14’te görülmektedir.

Tablo 14: AB ve Türkiye’deki Tüm Sektörler İçin Yeni KOBİ Tanımı

	Tanım Ölçütü	Mikro İşletme	Küçük İşletme	Orta Ölçekli İşletme
AVRUPA BİRLİĞİ	Çalışan Sayısı	≤10	≤50	≤250
	Yıllık Net Satış Hasılatı	≤2 Milyon Avro	≤10 Milyon Avro	≤50 Milyon Avro
	Yıllık Mali Bilançosu	≤2 Milyon Avro	≤10 Milyon Avro	≤43 Milyon Avro
TÜRKİYE	Çalışan Sayısı	0-9	10-49	50-249
	Yıllık Net Satış Hasılatı	≤1 Milyon YTL (606,000 Avro)	≤5 Milyon YTL (3 Milyon Avro)	≤25 Milyon YTL 15.15 Milyon Avro)
	Yıllık Mali Bilançosu	≤1 Milyon YTL (606,000 Avro)	≤5 Milyon YTL (3 Milyon Avro)	≤25 Milyon YTL 15.15 Milyon Avro)

Kaynak: KOBİ Eylem Planı, (2007)

http://www.tobb.org.tr/organizasyon/sanayi/kobi/KOBI_STRATEJISI_VE_EYLEM_PLANI%202007-2009.doc, s: 22

Acar’a göre, Türkiye’de başlangıçta tek kişi işletmeleri olarak kurulan aile işletmelerinin, başarılarını gelecek kuşaklara taşıyarak etkinliklerini arttırmaları, sürdürülebilir kalkınma için kritik bir öneme sahiptir. Ancak bazı temel Kurumsal Yönetişim sorunları, geçmişi büyük başarılarla dolu aile işletmelerinin dahi faaliyetlerine son vermesine neden olabilmektedir. Aile işletmelerinde sağlıklı bir Kurumsal Yönetişim yapısının kurulmasında ise ilk adım ailenin Kurumsal Yönetişimle tanışmasıdır. Kurumsal Yönetişim; ülke içinde yer alan kurumların, ülkenin ticari hayatını daha sağlıklı ve kalıcı bir şekilde geleceğe taşıması açısından büyük bir

²⁹⁹ KOBİ Eylem Planı, 2007: 21

önem taşıyor. Özellikle aile işletmelerinden kurumsal yapıya geçen işletmelerde olan çöküntüleri de minimal düzeye indirmeyi sağlamaktadır. Çünkü böyle bir yapı daha birinci günden kurulmaya başlanırsa işletmenin geleceği için çok ciddi bir alt yapı da hazırlanmış oluyor. Türkiye’de mevcut işletmelerin %98’inin aile işletmesi şeklinde kurulduğu düşünülürse bu, özellikle ülkemiz için çok önemli bir konu haline gelmektedir³⁰⁰.

İmalat sanayindeki işletmelerin ölçeklerine göre dağılımına göre, mikro ölçekli olarak tanımlanan 1 ila 9 işçi çalıştıran işletmelerin, toplam işletmelerin %89.12’sini oluşturarak en yüksek paya sahip oldukları Tablo 15’de görülmektedir.

Tablo 15: İmalat Sanayindeki İşletmelerin Ölçeklerine Göre Dağılımı

Çalışan Sayısı	İşletme Sayısı	%
Sadece işletme sahibi	1.509	0,61
1 – 9	220.030	89,12
10 – 49	20.325	8,24
50 – 99	2.453	0,99
100 – 150	946	0,38
151 – 250	719	0,29
250 +	917	0,37
Toplam	246.899	100,00

Kaynak: TÜİK, 2003

Çoğunlukla aile işletmesi görünümünde olan KOBİ’ler, sorunlarının çözülmesi ve geliştirilmeleri amacıyla, KOSGEB tarafından desteklenmektedirler. KOSGEB, küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerini geliştirme ve destekleme amacıyla, Başbakanlık bünyesinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na bağlı olarak, 20 Nisan 1990 tarihinde 3624 sayılı yasa ile kurulmuştur ve bünyesinde³⁰¹;

- 20 adet işletme geliştirme merkezi,
- 19 adet teknoloji geliştirme merkezi,
- 15 adet bölge sanayi geliştirme merkezi,
- 54 adet sinerji (işbirliği) odağı bulunmaktadır.

KOSGEB’in hedef kitlesi olan işletmeler ve büyüklüklerine göre tanımları şöyledir;

Mikro Ölçekli İşletme: 10’dan az çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hâsılatı ya da mali bilânçosu 1 milyon YTL’ yi geçmeyen işletmedir.

Küçük Ölçekli İşletme: 50’den az çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hâsılatı ya da mali bilânçosu 5 milyon YTL’ yi geçmeyen işletmedir.

³⁰⁰ Aclan ACAR, (2005); <http://www.ntvmsnbc.com/news/310264.asp#BODY>

³⁰¹ www.kosgeb.gov.tr

Orta Ölçekli İşletme: 250'den az çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hâsılatı ya da mali bilançosu 25 milyon YTL' yi geçmeyen işletmedir.

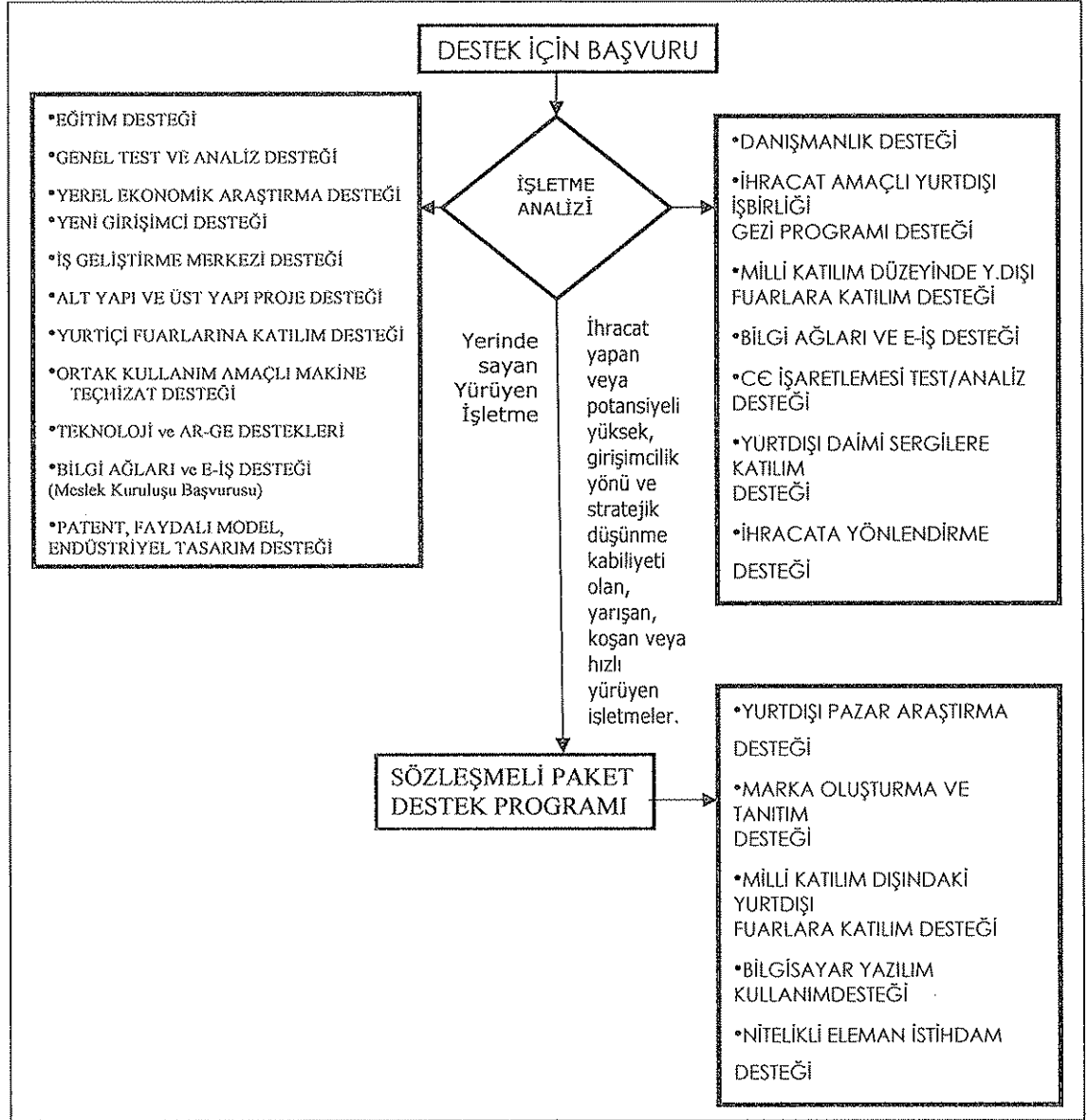
KOSGEB yukarıdaki ölçeklerde olan ve imalat sanayinde faaliyet gösteren işletmeleri desteklemektedir. KOSGEB'in, işletmelere verdiği destekler şunlardır:

1. Danışmanlık Ve Eğitim Destekleri (Danışmanlık Desteği, Sistem Belgelendirme Desteği, Genel Eğitim Programları, Eğitim Desteği)
2. Teknoloji Geliştirme ve Yenilik Destekleri (Teknoloji ve Ar-Ge Desteği, Geri Ödemeli Destekler, Genel Test / Analiz Ve Kalibrasyon Desteği, Bilgisayar Yazılım Desteği, Yurt İçi Sınai Mülkiyet Hakları Desteği)
3. Geri Ödemesiz Destekler.
 - a. Danışmanlık Desteği : 20.000 YTL
 - b. Ar-Ge Sonuçlarını Yayınlama Desteği : 3.000 YTL
 - c. Ar-Ge Proje Başvuru Dok. Haz. Dest : 8.000 YTL
 - d. Teknopark Kira Desteği : 20.000 YTL
 - e. İşlik Tahsisi : Azami 48 ay
 - f. Yayın Temini Desteği : 2.000 YTL
 - g. Yurtdışı Kongre, Konferans, Panel, Sempozyum ve Teknoloji Fuarlarına Katılım Desteği : 5.000 YTL
4. Pazar Araştırma Ve İhracatı Geliştirme Destekleri
5. CE İşaretlemesine İlişkin Test/Analiz Desteği
6. Uluslararası İşbirliği Geliştirme Destekleri (Eşleştirme Desteği)
7. Bölgesel Kalkınma Destekleri (Ortak Kullanım Amaçlı, Makine Teçhizat Desteği, Yerel Ekonomik Araştırma Desteği)
8. Finansman Destekleri (E-KOBİ Bilişim Destek Kredisi, KOBİ İhracat Kredisi Desteği, KOBİ Kayıtlı Eleman İstihdamını Destek Kredisi, Deri Sektörü Taşınma Kredisi Desteği, Gıda Sektörü Makine-Teçhizat Kredisi)
9. Girişimciliği Geliştirme Destekleri (Yeni girişimci Desteği ve İş Geliştirme Desteği)

Ayrıca KOSGEB Başkanlığı, desteklerinin yanı sıra sanayiye, KOBİ'lere, girişimcilere yönelik çeşitli projeler gerçekleştirmektedir: İzmir BSG Müdürlüğü takibinde AB MEDA Fonu ve Başkanlık bütçesi kaynaklı 2.131.000 Euro tutarlı Ekotekstil Laboratuvarı projesi yürütülmekte olup Laboratuvar TÜRKAK tarafından 2006 yılında yetkilendirilmiştir. EÜ TEKMER ve DEÜ TEKMER Müdürlükleri tarafından Celal Bayar, Ege ve Dokuz Eylül Üniversitelerinde Genç Girişimci Geliştirme Programları gerçekleştirilmiş olup 2007 yılında yeni programlar açılmıştır.

KOSGEB'in, işletmelere verdiği destekler ve uyguladığı yöntem, Şekil 10'da gösterilmiştir.

Şekil 10: KOSGEB'in, işletmelere verdiği destekler ve uyguladığı yöntem



Kaynak: KOSGEB, <http://www.kosgeb.gov.tr>,

KOBİ'ler, girişimci özelliğe sahip kişilerin kurduğu, varlıklarını sürdürülebilmek için de alt yapılanmadan çok, satış ve üretime odaklanmak zorunda kalan işletmeler olduğu ve bu nedenle bir süre sonra kısır döngüye girdikleri söylenebilir.

KOSGEB tarafından KOBİ'lere yapılan desteklerin yıldan yıla arttığı Tablo 16'da görülmektedir.

Tablo 16: KOSGEB Tarafından KOBİ'lere Verilen Destekler (2002-2007)

YILI	TOPLAM DESTEK
2002	250 milyar TL
2003	723 milyar TL
2004	3 trilyon 531 milyar TL
2005	777 milyar TL
2006	936 milyar TL (936.000 YTL.) (Yalnızca İzmir İGEM Müdürlüğü)
2007	4.7 trilyon TL (4.700.000 YTL.)

Kaynak: KOSGEB İnternet Sayfası: www.kosgeb.gov.tr

İşletme küçükken yalnızca tek bir patron ve sağ kolu pozisyonundaki yönetici, tüm işlere ve detaylara hâkim olurken, işletme ve işler büyümeye başladığında aynı alışkanlıklar sürdürüldüğü için vakti geldiğinde işlerini devredebilecekleri, delege edebilecekleri birilerini istihdam etmemeleri yüzünden, fazla mesai yapmalarına rağmen istenilen büyümeye ulaşamadıkları görülmektedir. Oysa iyi bir sistem kurma, sistemin çalışmasını sağlayacak doğru insanları işe alma ve performanslarını takip etmenin KOBİ'ler için hayati önem taşıdığı düşünülmektedir.

KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı (2007 – 2009)

KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı, Türkiye'de, KOBİ'lere yönelik temel stratejileri belirleyen ve bu kesime yönelik faaliyetlerde bulunan, KOSGEB ile birlikte Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, DPT, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, TÜİK, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ve Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu'ndan (TESK) oluşan KOBİ Çalışma Grubu tarafından, mevcut politika ve programların kapsamını ve bu kapsam dahilinde belirlenen faaliyetleri detaylı bir şekilde ortaya koymak, arzu edilen hedeflere ulaşmak için kamu ve özel sektör kuruluşlarına düşen görevleri açık bir şekilde ifade etmek ve gerekli eylem ve projeler demetini oluşturmak amacıyla Kalkınma Planları, Yıllık Program, Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı ile uyum içerisinde hazırlanmış ve Yüksek Planlama Kurulu'nun 10 Kasım 2003 tarih ve 2003/57 sayılı kararı ile onaylanmıştır³⁰².

KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı kapsamında yürütülecek olan faaliyetler ile ilgili olarak, KOBİ'leri geliştirmeye ve desteklemeye yönelik 5 adet "Strateji Alanı" tespit edilmiştir. Strateji metninde, her bir strateji alanı için temel sorun alanları, geliştirilmesi gereken hususlar, hedefler, öncelikler ve politikalar belirtilmiştir.

³⁰² KOBİ Eylem Planı, (2007);

http://www.tobb.org.tr/organizasyon/sanayi/kobi/KOBI_STRATEJISI_VE_EYLEM_PLANI%202007-2009.doc, s: 7

1. Girişimciliğin Geliştirilmesi: Girişimcilik, ekonomik büyümenin ve yeni istihdam olanakları yaratmanın kilit unsuru olma niteliği taşımakla birlikte, potansiyel girişimci sayısının artması bölgesel kalkınmaya da olumlu etki ederek, göçün azaltılmasına katkıda bulunacağı düşünülmektedir. Girişimciliğin desteklenmesi genç nüfusun içinde bulunduğu işsizlik problemini de azaltacaktır. Girişimciliğin desteklenmesine yönelik faaliyetlerin başlıcaları; girişimcilere yönelik eğitim ve danışmanlık hizmetleri ile girişimcilerin finansman problemlerini azaltmaya yönelik faaliyetlerdir.

Girişimciliğin geliştirilmesine yönelik mevcut uygulamalara ek olarak;

- Girişimci adaylarına yönelik iş kurma eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve özel hedef grupları ile dezavantajlı gruplar için iş kurmaya yönelik eğitim ve danışmanlık programlarının geliştirilmesi,
- İşini yeni kurmuş girişimcilerin iş geliştirmeye yönelik bilgi ve beceri düzeylerinin artırılması, sosyal güvenlik primleri ve vergi konularında çeşitli avantajlar sağlanması,
- İş Geliştirme Merkezlerinin (İŞGEM) ülke genelinde yaygınlaştırılması,
- Girişim sermayesi sisteminin fon kaynaklarının artırılması ve yaygınlaştırılması amaçlanmaktadır.

2. İşletme Geliştirme: KOBİ'lerin; vizyon kazanarak, stratejik ve planlı üretim yapabilen, sektöründe uzmanlaşabilen, kendi potansiyelini kullanabilen, inisiyatif alabilen, hedefler koyabilen, fırsatlar yaratabilen, düşünme, algılama ve problem çözme yeteneği gelişmiş nitelikli işgücüne sahip, değişen şartlara uyum sağlayabilen, ulusal ve uluslararası piyasalarda rekabet gücü olan bir yapıya kavuşturulmasını ve bu yapıya sahip KOBİ'lerin çoğaltılabilmesini sağlamak, temel amacı kapsamında³⁰³;

- Kurumsallaşmanın yaygınlaştırılması, alt yapılarının geliştirilmesi, kurumsal yönetim ilkeleri doğrultusunda işletmelerin dışa dönük, dinamik ve rekabetçi bir yapıya kavuşturulması,
 - KOBİ'lerin nitelikli insan kaynağına ulaşmalarının sağlanıp, bunu sürdürülebilir bir yapıya kavuşturarak yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi,
 - Çalışanların mesleki ve teknik niteliklerinde iyileştirmeye yönelik çalışmaların planlanarak, mesleki ve teknik eğitimin etkinliğini ve verimliliğini artırmak amacıyla iş dünyası ile işbirliğinin geliştirilmesi,
 - İşletme fonksiyonları kapsamında bilinç ve beceri düzeylerinin yükseltilerek, iş ve yönetim becerilerinin artırılması, stratejik yönetim anlayışının yaygınlaştırılması,
 - KOBİ'lerin analiz edebilme güçlerinin artırılarak geleceğe yönelik bakış açılarında vizyonel değişimler yaratıp, ulusal ve uluslararası pazarlarda rekabet edebilme potansiyellerinin oluşturulması ve bunun geliştirilmesi,
 - İşletmelerin, kalite ve verimlilik konusunda bilinç düzeylerinin yükseltilerek, kalite yönetimi uygulamalarının geliştirilmesi ve verimliliğin artırılması,

³⁰³ KOBİ Eylem Planı, (2007);

http://www.tobb.org.tr/organizasyon/sanayi/kobi/KOBI_STRATEJISI_VE_EYLEM_PLANI%202007-2009.doc, Erişim Tarihi: 23. 06. 2008

- Belgelendirme sistemlerinin iyileştirilmesi ve kalite iyileştirme ve geliştirmeye yönelik modernizasyon çalışmalarının gerçekleştirilmesi,
 - KOBİ'lerin özgün tasarım ve marka yaratarak ulusal ve uluslararası pazarlarda yerini alan bir yapıya kavuşturulması,
 - Üretimde yeni teknolojilerin, bilgi teknolojilerinin, esnek üretim ve tedarik planlaması sistemlerinin kullanımının yaygınlaştırılması, yüksek katma değerli üretim yapısı için ulusal ve uluslararası düzeyde firmalar arası işbirliğinin geliştirilmesi,
 - Yenilik ve yeni teknoloji üretme konusunda bilinç düzeyinin yükseltilmesi,
 - Bu konuların tamamında gerekli yetkinliğe ulaşılması için danışman havuzu ve danışman akreditasyon sisteminin oluşturulması ve/veya geliştirilmesi,
 - KOBİ destek sisteminin, tüm sektörlerdeki KOBİ'lere destek verebilmek amacıyla geliştirilmesi,
- amaçlanmaktadır.

İmalat sanayi işkolunda faaliyet gösteren KOBİ'lerin ülkemiz ihracatı içindeki paylarının, bu işletmelerimizin üretim ve istihdam içindeki paylarına oranla çok düşük düzeyde olduğu görülmektedir. KOBİ'lerin üretim ve istihdamdan gelen güçlerinin ihracatımıza da yansıtılması ve bu amaçla KOBİ'lerimizin uluslararası piyasalardaki rekabet güçlerinin artırılması yönünde politikalar izlenmesi büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda, öncelikle KOBİ'lerimizde uluslararası ticaret bilincinin oluşturulması ve geliştirilmesi ile bu işletmelerimizin ihracata yönlendirilmeleri gerekmektedir.

3. KOBİ'lerin Uluslararası Pazarla Bütünleşmesi: İmalat sanayi işkolunda faaliyet gösteren KOBİ'lerin ülkemiz ihracatı içindeki paylarının, bu işletmelerimizin üretim ve istihdam içindeki paylarına oranla çok düşük düzeyde olduğu görülmektedir. KOBİ'lerin üretim ve istihdamdan gelen güçlerinin ihracata da yansıtılması ve bu amaçla KOBİ'lerin uluslararası piyasalardaki rekabet güçlerinin artırılması yönünde politikalar izlenmesi büyük önem arz etmektedir. Bu bağlamda, öncelikle KOBİ'lerimizde uluslararası ticaret bilincinin oluşturulması ve geliştirilmesi ile bu işletmelerimizin ihracata yönlendirilmeleri gerekmektedir. Bu amaçtan hareketle, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve bu Müsteşarlığın bağlı kuruluşları olan İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi (İGEME) ile İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterlikleri, ülkemiz firmalarında dış ticaret bilincinin oluşturulması ve geliştirilmesi ile firmalarımızın ihracata yönlendirilmeleri amacıyla yürüttükleri genel ve/veya teknik düzeydeki eğitim faaliyetlerini sürdürecektir.

Diğer taraftan, ülkemiz sanayisinin omurgasını oluşturan KOBİ'lerin artan küresel rekabet ile birlikte çoğalan sorunlarına çözüm getirilebilmesini teminen, aynı üretim dalında faaliyet gösteren işletmelerimizin çok ortaklı dış ticaret işletmeleri şeklinde örgütlenerek ihracata yönlendirilmesi amacıyla, Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından "Sektörel Dış Ticaret İşletme (SDŞ)" modeli geliştirilmiş olup, son 10 yıldır başarıyla uygulanmaktadır. Ancak, SDŞ modelinin daha etkin bir şekilde işleyişinin sağlanması amacıyla modele yeni unsurlar eklenerek geliştirilecektir.

Bütün bu hususlar, Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından hazırlanan ve uygulamaya konulan İhracat Stratejik Planı çerçevesinde bir bütün olarak ele alınmaktadır. Sorunların tespiti ile çözüm önerileri geniş bir katılımı değerlendirilmekte, çözüme yönelik uygulama ise İhracat Stratejik Portalı vasıtasıyla bütün tarafların değerlendirmesine ve izlemesine açık hale getirilmektedir.

Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından 1990'lı yılların ortalarından bu yana sürdürülmekte olan ve son yıllarda büyük bir ivme kazanan KOBİ'lerin ve SDŞ'lerin dış ticarete yönlendirilmesi çabaları çerçevesinde, söz konusu firmalarımızın;

- Üretim altyapısının geliştirilerek uluslararası pazarlarda rekabet güçlerinin artırılması,
- İhracat faaliyetlerine yönlentilmeleri ve uluslararası pazarlarda tanınmalarının sağlanması,
- Doğrudan pazarlama, pazarda derinleşme ve markalaşma faaliyetlerinin desteklenmesi

şeklinde planlanarak yürürlüğe konulan ihracata yönelik devlet yardımları kapsamında bu firmalarımızı üretimden pazarlamaya kadarki her aşamada desteklenmeye çalışılmaktadır. Bu kapsamda, başta KOBİ'ler olmak üzere işletmelere Ar-Ge, Eğitim, İstihdam ve Çevre Maliyetleri, Pazar Araştırması, Yurtdışı Fuar, Yurtdışı Ofis-Mağaza ve Moda-Marka (TURQUALITY) destekleri uygulanmakta, KOBİ'lerin önemli ithalatçılar ile buluşmalarının sağlandığı hedef ülkelere yönelik ticaret ve alım heyeti programları düzenlenmektedir.

4. İş-Yatırım Ortamının İyileştirilmesi: Kalkınmada sürdürülebilirlik, sürekli yeni girişimcilerin ekonomiye kazandırılması ve mevcutların da geliştirilmesi ile mümkündür. Bu amaçla yapılması gereken hususların başında mevzuatta yatırımcının önündeki engellerin kaldırılması gelmektedir. Türkiye'de yatırımcının önündeki engellerin kaldırılması amacıyla 2001 yılından itibaren Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu çalışmaları yürütülmektedir. Çalışmalar; "Şirket Kuruluşu", "İstihdam", "Sektörel Lisanslar", "Yatırım Yeri", "Vergi ve Teşvikler", "Dış Ticaret ve Gümrükler", "Fikri ve Sınai Mülkiyet Hakları", "Yatırım Promosyonu", "Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları" ve "KOBİ'ler" başlıkları altında yürütülmektedir. Her bir başlık için özel sektör ve kamu temsilcilerinden oluşan bir Teknik Komite oluşturulmuştur. Teknik Komiteler mevzuat değişikliği gerektiren hususlar başta olmak üzere hazırladıkları önerileri önce Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu'nun (YOİKK) koordinasyonundan sorumlu 9 kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşunun üst düzey temsilcilerinin yer aldığı Yönlendirme Komitesine, oradan Hazineden sorumlu Devlet Bakanının başkanlığında, 9 kurum ve kuruluşun en üst düzeydeki temsilcilerinin yer aldığı Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu'na sunmakta ve buradaki değerlendirmeler sonucu mevzuat değişiklikleri ile diğer hususlarla ilgili talepler hükümete iletilmektedir.

KOBİ'lerin finansmana erişim imkanlarının iyileştirilmesi, girişimciliğin geliştirilmesi, rekabet, yenilik ve ekonomik gelişmenin sağlanmasında kritik faktörlerdir. KOBİ'ler, büyümek, faaliyetlerini geliştirmek ve genişletmek için öz kaynaklarının yanı sıra ek finansmana ihtiyaç duymaktadır. Ancak, finansman kuruluşları KOBİ'lerin finansmanını riski yüksek, getirisi

düşük olarak görmektedir. Ayrıca, KOBİ'lerin finansman sisteminin gerektirdiği karmaşık ve kapsamlı finansal dokümantasyon sistemine uyumlu duruma getirilmesi gerekmektedir.

5. Teknoloji ve Yenilikçilik Kapasitesinin Geliştirilmesi: Üniversitelerde ve araştırma merkezlerinde üretilen bilimsel bilgilerin pazarlanabilir ticarî ürünlere dönüştürülerek katma değer yaratması aşamasında, KOBİ'lerin etkinliğini artırmak amacıyla, araştırmacıları sanayi uygulamalarının içerisine çekecek mekanizmaların iyileştirilmesi, Teknoloji Geliştirme Bölgelerinin etkinliğinin artırılması, ürün odaklı temel araştırma çalışmalarının özendirilmesi, araştırmacılarla üreticileri güvenli bir ortamda bir araya getirecek ulusal ağ yapılarının, fuar, vb. etkinliklerin düzenlenmesi ve etkinliğinin artırılması sağlanacaktır. Üniversitemizde yürütülen yüksek lisans ve doktora çalışmaları ile araştırma projelerinin doğrudan ürüne dönüşmesi amacıyla teknoloji ve yenilik odaklı iş kurma başlangıç sermayesi programının başlatılması da bu sürece katkı sağlayacaktır. KOBİ'ler için farklılaştırılmış destek programları oluşturulması ile KOBİ'lerin teknoloji ve yenilik odaklı çalışmalara yönelmeleri ve büyük işletmelerin tedarikçisi olabilmeleri ve ihracat yapabilmeleri için gerekli koşulları yerine getirebilmeleri sağlanacaktır.

Büyük Ölçekli İşletmeler ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB)

Türkiye'deki gibi gelişmekte olan piyasalar açısından etkin Kurumsal Yönetişim, önemli gündem maddelerinin başında yer almaktadır. Yabancı yatırımcı açısından da Kurumsal Yönetişim ilkelerinin uygulanması Türk işletmelerinin yabancı yatırımı çekebilmeleri için en önemli gösterge olarak kabul edilmektedir. OECD ülkeleri, Avrupa Birliği* ve ABD'de, tüm sermaye piyasaları etkin ve zorlayıcı Kurumsal Yönetişim standartlarını hayata geçirerek İşletmeler için son derece önemli ve ilk etapta maliyetli bir uyumlaşma zorunluluğu yaratmışlardır. Türkiye'de ise Sermaye Piyasası Kurulu, kendisine tabi işletmeler için Kurumsal Yönetişim İlkeleri'ni ilk olarak Temmuz 2003'te ve düzeltme ve eklerle tekrar Şubat 2005'te yayınlamış ve bu ilkelere uymayanlar için gerekçeli açıklama zorunlulukları getirmiştir. Yeni Türk Ticaret Kanunu da tüm işletmeler için çok önemli olan Açıklık (şeffaflık) ve Sorumluluk gibi kurumsal yönetim maddeleri içermektedir: Örnek olarak, **Açıklık konusunda Madde 35 (2)'de:** *"Herkes ticaret sicilinin içeriğini ve müdürlükte saklanan tüm senet ve belgeleri inceleyebileceği gibi giderini ödeyerek bunların onaylı suretlerini"* ve *"bir hususun sicilde kayıtlı olup olmadığına dair onaylı belge de istenebilir"* denilmektedir. **Sorumluluk konusunda ise Madde 38 (2)'de:** *"Kayıtların 32 nci maddenin üçüncü fıkrası hükümlerine uymadığını öğrendikleri hâlde düzeltilmesini İstemeyenler ve tescil olunan bir hususun değişmesi, sona ermesi veya kaldırılması dolayısıyla, kaydın değiştirilmesini veya silinmesini istemeye ya da yeniden tescili gereken bir hususu tescil ettirmeye zorunlu olup da bunu yapmayanlar, bu kusurları nedeniyle"*

* Avrupa Birliği'ne üye olan bazı ülkeler gibi ABD de OECD üyesidir. Ancak daha önce de değinildiği gibi, uluslararası araştırmalarda ve değerlendirmelerde bazı ülkelerin ayrıca belirtildiği görülmektedir. OECD üyesi ülkeler için Bkz: 1. Bölüm, 1.7.3.1. "OECD Kurumsal Yönetişim İlkeleri", dipnotlar.

üçüncü kişilerin uğradıkları zararları tazmin ile yükümlüdürler". denilmektedir. Bütün bunlar birçok alanda reform süreci yaşayan Türkiye için Kurumsal Yönetişim açısından ciddi bir dönüşüme işaret etmektedir.

Boston Consulting Group ve Kurumsal Yönetişim Derneği işbirliğinde gerçekleştirilen Türkiye'nin Kurumsal Yönetişim Haritası Araştırması, Eylül 2004 ve Şubat 2005 tarihleri arasında, 6 aylık bir dönemde tamamlanmıştır. Uyumluluk ve performans başlıklı anket formları toplam 1000 firmaya gönderilmiş ve 123 kişinin katılımı sağlanarak %12,3'lük bir geri dönüş oranına ulaşılmıştır. Anketi yanıtlayanların %27'si yönetim kurulu üyesi / başkanı, %31'i genel müdür / icra başkanı, %32'si genel müdür yardımcısı / üst düzey yönetici, %11'i ise departman yöneticisi olarak görev yapmaktadır³⁰⁵..

Anket, Türkiye'deki Kurumsal Yönetişim uygulamalarını ve bunları etkileyen alt yapı koşullarını uyumluluk ve performans başlıkları altında geniş bir perspektifle değerlendirmektedir. Bu araştırmada elde edilen bulgulara göre, anket ve mülakatlarda, katılımcılar, Kurumsal Yönetişim İlkeleri'nin genel olarak tanınır olduğunu kabul etmekle birlikte, kavramın ülkemiz için yeni olması nedeniyle tam olarak anlaşılmadığını ifade etmektedir. Anket sonuçlarını değerlendiren bir akademisyen, görüşünü bildirirken kurumsal yönetişimin uygulanmasına ilişkin engellerin başında bazı kültür sorunları olduğunu vurgulamaktadır: "Ülkemizde kurumsal yönetişim uygulamalarındaki en büyük sıkıntı *kültürel*dir. Türk insanları şeffaflıktan pek hoşlanmaz. Devlet, insanlarımız tarafından 'baba' olarak algılandığı için, uygulamaya geçmek için devletin zorunlu kılması beklenir." Başka bir görüşte ise, sermaye piyasalarının yeterince derinlik kazanmamış olması nedeniyle, iyi kurumsal yönetişim uygulamalarının etkisinin işletmeler tarafından yeterince görülmemesinin uygulamayı engelleyen etkenlerden biri olduğu belirtilmiştir

Kurumsal Yönetişim derecelendirme notuna sahip işletmelerin dahil olacağı İMKB Kurumsal Yönetişim Endeksi, İMKB-100 endeksi'nin ilan edilen en son değeri başlangıç değeri alınarak hesaplanmaktadır. İMKB Yönetim Kurulu, Kurumsal Yönetişim Endeksinin, Kurumsal Yönetişim derecelendirme notu 10 üzerinden en az 6 olan 5 işletmenin Borsa'ya bildirilmesi halinde Borsa Günlük Bülteni'nde yapılan duyurudan 1 hafta sonra hesaplanmaya başlanmasına karar vermiştir.

23 Ağustos 2007 tarihi itibarıyla Kurumsal Yönetişim derecelendirme notu en az 6 olan işletme listesi ve derecelendirme notları Tablo 17'de görülmektedir.

³⁰⁵TKYD Yayınları, (2005); "Türkiye Kurumsal Yönetişim Haritası: Boston Consulting Group (BCG) Araştırma Raporu", <http://www.tkyd.org.tr>

Tablo 17: İMKB, İşletmelerin Kurumsal Yönetişim Derecelendirme Notu

İşletme Unvanı	Derecelendirme Notu
Doğan Yayın Holding A.Ş.	8,59
Tofaş Türk Otomobil Fabrikası A.Ş.	7,57
Türk Traktör ve Ziraat Makineleri A.Ş.	7,52
Vestel Elektronik Sanayi ve Ticaret A.Ş.	7,50
Y ve Y Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	7,88

Kaynak: İMKB, (2007); <http://www.imkb.org.tr>, Erişim Tarihi: 24. 09. 2007

Ülkemizde, uluslararası bağımsız denetim işletmeleri tarafından yapılan değerlendirmeler, İMKB tarafından kabul edilmektedir. Endeks'te yer alan işletmelerin değerlendirilmesi, Kurumsal Yönetişim Derecelendirme Yetkisi olan, farklı işletmeler tarafından yapılmıştır. Örnek olarak; Doğan Yayın Holding ve Vestel'in derecelendirilmesi ISS (Institutional Shareholder Services) Corporate Services Inc.tarafından yapılmıştır. Listede yer almayan İş Bankası'nın 2005 değerlendirmesi ise Det Norske Veritas AS, tarafından yapılmıştır. Türkiye'de, kurumsallaşma ve derecelendirme konusunda danışmanlık ve değerlendirme yapan danışmanlık işletmeleri vardır ancak uluslararası standartlarda, derecelendirme yetkisi olan bir işletmenin henüz olmadığı görülmektedir.

DÜNYADA KAMU YÖNETİMİ

Bir çok ülkede, çeşitli gerekçelerle idari reformlar yapılmakta, devletin ve yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ve şekillenmesi süreci yaşanmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi paradigmasının yerini, YKY (Yeni Kamu Yönetimi)'nin aldığı ileri sürülmektedir. Bu idari modernizasyonun bilinen önemli unsurları bir çok ülkede mevcutsa da, reformların araçları ülkeden ülkeye değişmektedir³⁰⁶.

Dünyada Kamu Yönetiminin Genel Görünümü

Osborne ve Gaebler'e göre hükümetler doğrudan hizmet sunmak için yeterli donanımına sahip değildirler. Ancak, Amerika ve İngiltere'deki geleneksel hükümet modeli, hizmetlerin doğrudan devlet tarafından sunulması yönünde organize olmuştur. Kara Avrupa'sındaki hükümetler ise, kamu kuruluşları yanında özel sektör kuruluşlarının da kamu hizmeti sunmalarını kabul etmişlerdir. Hükümetin kontrol ve koordinasyon fonksiyonlarını içeren genel stratejiyi belirleme anlayışının geçerli olduğu kara Avrupa'sında, hizmetlerin dışarıya ihale yoluyla yaptırılması ilkesi genel kabul görünürken; İngiltere'de, hizmetlerin ihale ile özel sektöre yaptırılma ilkesi, geçerli ideolojilerin tartışmalarında kamplaşmalara yol açmıştır. Tarih ve eğilimlerin devlet anlayışındaki önemleri, idari reformların şekillendirilmesinde

³⁰⁶ John BARLOW, (1996); "Steering not Rowing (Co-ordination and Control the Management of Public Services In Britain and Germany)", **International Journal of Public Sector Management**, Vol.9, Page: 73-89, No 5/6, s: 78

büyük öneme sahiptir. Bu anlamda, İngiliz yaklaşımı, özelleştirme, serbest pazar ve müşteri odaklı hizmet yönünde gelişirken; Alman eğiliminde, iç düzenleme, maliyet ölçümü ve personel yönetimi yönünde geliştiği görülmektedir. Hollanda'nın bazı idari reformları, İngiltere'nin YKY anlayışı doğrultusunda yaptığı uygulamalardan esinlenirken; Almanlar, Hollanda'nın yerel yönetimlerinden etkilenmiş oldukları görülmektedir³⁰⁷.

Ülkelerin, birbirlerinin tecrübelerinden istifade etme yönünde büyük bir eğilim içerisinde oldukları ve yönetim anlayışının bütün küresel ekonomide görülmedik şekilde hızla aynı doğrultuda yayıldığı ve geliştiği ve kamu hizmetlerinin yönetiminin, daha parça parça ve artarak ihale ile verilen firmalar tarafından yürütüldüğü söylenebilir. Devleti oluşturan demokratik ve bürokratik sistemlerin içerisinde birçok benzerlikler vardır. Eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, sosyal güvenlik, sosyal konut, polis, kamu düzeni, vergileme, çevre planlaması ve korunması gibi kamu fonksiyonlarında büyük benzerlikler vardır. Bütün bu hizmetler, farklı oranlarda da olsa, finansal problemlerle karşı karşıyadırlar. Kültürel farklılıklar, kamu hizmetlerine karşı duyulan hoşnutsuzluğun dile getirilme şeklini ve oranını açıklamaya yardımcı olsa da; vatandaşların artan talebi, geniş olarak paylaşılan bir gelişmedir³⁰⁸.

Bu alanda tam küreselleşmenin, İngilizce konuşulan İngiltere, Kanada, ABD, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi çok az bir ülkede güçlü bir şekilde yaşandığı, bu çekirdeğe Hollanda ve İsveç gibi ülkelerin de eklenebileceği söylenebilir. Avrupa Konseyi'ne göre, geniş yükümlülüklerin kamu işlerinin yürütülmesi amacıyla dağıtılması olgusu, bir merkezi devletin işleyişinden daha üstündür. Bunu kanıtlamak için de şu nedenler gösterilmektedir³⁰⁹:

- Bu uygulama kamu işlerinin daha etkili ve daha az masraflı şekilde yürütülmesini sağlar.
- Bu sayede karar alma süreci bireylere ve topluluklara daha fazla yakınlaşır.
- Bölgesel altbölümlerin kültürel, toplumsal ve ekonomik nitelikleri dikkate alınmış olur.
- Vatandaşlar kamusal sorumlulukların yerine getirilmesi açısından motive edilir.
- Siyasal partilerin ve diğer toplumsal grupların kamusal işlere doğrudan katılımı kolaylaşır.
- Hükümet harcamaları nüfus ile doğrudan orantılı hale gelmiş olur.
- Hükümet fonlarının, hayat şartlarının uyumlulaştırılması temelinde kurulmuş bir mali eşitlik sağlama sistemi çerçevesinde, küçük bölgesel birimlere dağıtılması sağlanmış olur.

Geçen on yıllarda yaşananlar göstermektedir ki, Avrupa'da hükümetlerin yetkilerini giderek artan ölçülerde devretmeleri hem yerleşik demokratik geleneklere sahip ülkelerde hem de

³⁰⁷ Mustafa AYSAN, 2007: 78-128

³⁰⁸ Recep KIZILCIK, 2006: 41-42

³⁰⁹ Rinaldo LOCATELLI (2006); "*Bölgesel Otoriteler ve Avrupa'da Bölgeselleşme*",

<http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/RinaldoLocatelli.pdf>, s: 13

yeni demokrasilerde demokrasinin güçlenmesine yardımcı olmuştur. Avrupa Konseyi'ne göre, kriz durumlarında etkili güçlere sahip bölgesel otoritelerin kurulması kalıcı çözümlere ulaşma yolunda en önemli öğelerden biridir; barışın ve istikrarlı demokrasinin sağlanması veya yeniden kurulması bu şekilde mümkün olacaktır.

YKY'nin tekniklerinin bütün dünyadaki kullanımı artmaktadır. YKY'nin dili dünyanın çeşitli yerlerinde kullanılmaktadır: desantralizasyon en yaygın kullanılan kelime olmakla beraber, Çin'de performansın yükseltilmesi, Singapur ve Malezya'da toplam kalite yönetimi şeklindedir³¹⁰. Çin'de şehirlere yönetim kalitesine göre not uygulaması, Center for International Private Enterprise (CIPE)'in Çin'deki yerel iş ortağı Unirule Institute of Economics'ın Eylül 2006'da kabul edilen projesiyle başlamıştır. Çin'in bölge başkentleri ve diğer büyük şehirler, sağladıkları kamu yönetiminin niteliğine göre sıralanmaktadır. Birçok Çinlinin, resmi yöneticinin uluslararası camiaya sergiledikleri yerel itibar ve imajları konusunda endişe duyduğu gerçeğinden hareketle başlatılan sınıflandırma sistemi, şehirleri sıralamada iyi bir yer için rekabete teşvik etmektedir. *Çin'de farkındalığı artırmak için bir tanıtım kampanyası* düzenlenmesi planlanmaktadır³¹¹.

Dünyada Kamu Yönetimi Alanında Kurumsal Yönetişim Uygulamaları

Genel olarak reform alanlarına baktığımızda hizmet sunumunda kalitenin artırılması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, kamu mali yönetimi, performans yönetimi, yapısal (structural) değişim, insan kaynakları yönetimi ve düzenleme (regülasyon) konularının kamu yönetimi reformunu oluşturan başlıca alanlar olduğu görülmektedir. Bu konular³¹²:

1. Kaliteli Hizmet Sunumu: Kaliteli hizmet sunumu tüm ülkelerde reformdan beklenenlerin gerçekleştirilmesine yönelik önemli bir adım olarak görülmektedir. Kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasıyla ülke refahına ve kalkınmasına daha fazla katkıda bulunulması beklenmektedir. Bu amaçla kamunun elindeki kaynakları en etkili ve en verimli şekilde nasıl kullanabileceği üzerinde durulmaktadır.

2. Bilgi ve İletişim Teknolojilerinden Yararlanma: Bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma hemen her ülkede en fazla üzerinde durulan noktalardan birisidir. Bu alandaki gelişme ve değişimlerin çok hızlı olması ülkeler arasında da uygulama farklılıklarına ve belirsizliklere yol açmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin vatandaş ile kamu yönetimi arasındaki ilişkilerde bir dönüşüme yol açması ve vatandaşın bilgiye erişim yoluyla kamu politikalarını daha etkin biçimde etkilemesi ve denetlemesi beklentisi giderek güç kazanmaktadır. Bu amaçlara yönelik teknik, kurumsal ve hukuki altyapının oluşturulması önemli bir çalışma konusudur.

³¹⁰ Recep KIZILCIK, 2008: 41-42

³¹¹ Ajans Press, <http://www.ajanspress.org>, Erişim Tarihi: 25. 09. 2007

³¹² Osman YILMAZ, (2001); "Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri", DPT, İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr>, s: 24-26

3. Kamu Mali Yönetimi ve Performans Yönetimi: Kamu mali reformu ve performansa dayalı yönetim sistemine geçilmesi sıklıkla başvurulan bir yoldur. Kamu harcama yöntemlerinde ve bütçede performansa dayalı bir reforma gidilmektedir. Bu alandaki reformun en belirgin özelliği girdilerden çok çıktılar üzerinde duran ve hesap verme sorumluluğunu çıktılar üzerine kuran bir yaklaşımın benimsenmesidir. Süreçlerden çok sonuçlar üzerinde duran bu yaklaşımda kamunun öncelik alanlarının belirlenmesi ve bütçe kararlarının buna göre verilmesi de önem taşımaktadır. Bütçeleme sisteminde bir programın maliyetini bütünüyle görebilmek ve daha sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için nakdi (cash) muhasebeden tahakkuk esaslı (accrual) muhasebe sistemine geçilmektedir. Performans yönetimi amacıyla kullanılan başka bir araç ise siyasi otorite ile ilgili bakanlık ya da kamu kurumu arasında imzalanan **performans anlaşmaları**dır. Bu şekilde kamu kurumundan beklenen performans düzeyi belirlenmekte ve yönetim bundan sorumlu tutulmaktadır. Bazı ülkelerde bir adım daha ileri gidilmiş ve Hizmet ya da **Vatandaş Şartları** (Citizen Charters) adı altında vatandaşa sunulan her hizmet için belli bir hizmet standardı geliştirilerek bunun sağlanacağı taahhüt edilmiştir. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak daha önce rekabet kavramına tümüyle uzak duran kamu kesiminin de en azından özel kesim düzeyinde performans göstermesi beklenir olmuştur. Kamu kesimini rekabete zorlamak için piyasa koşullarına benzer koşullarda faaliyet etmesine yönelik düzenlemeler yapılmaktadır.

4. Yeniden Yapılandırma: Yeniden yapılandırma (restructuring) da sıklıkla başvurulan bir yoldur. Yeniden yapılandırma konusunda unutulmaması gereken nokta bunun kendi başına bir reform olmayıp reforma yönelik bir adım olduğudur. Çünkü kurumlar sadece yapıdan oluşmazlar. Oluşturulan yapının işlemesi ve bu işleyişe ilişkin ilkeler, kurallar, gelenekler ve örgütsel kültür de kurumun bir parçasıdır. Yeniden yapılanmaya bazen karar süreçlerinin daha az kademeli hale getirilerek bürokrasinin azaltılması ve saydamlığın güçlendirilmesi amacıyla başvurulmaktadır. Giderek artan biçimde politika belirleme, düzenleme ve doğrudan hizmet sunma birimleri, birbirinden ayrılmaktadır. Deneyimler göstermektedir ki yeniden yapılanma oldukça maliyetli bir iş olmasına karşın her zaman beklenen yararı en azından istenen ölçüde sağlamayabilmektedir³¹³. Yeniden yapılandırma ile getirilen değişiklik bürokrasi kültürü tarafından bertaraf edilebilmektedir. Bu nedenle yeniden yapılandırmanın diğer araçlarla desteklenmesi gerekmektedir.

5. İnsan Kaynakları Yönetimi: Diğer önemli bir reform alanı insan kaynakları yönetimidir. Ancak bu alanda ülkeler arasında önemli uygulama farklılıkları olduğu görülmektedir. Kimi ülkelerde merkezileştirilmiş bir personel yönetimi bulunurken kimilerinde her kurumun kendi personel yönetiminden sorumlu olacağı merkezilikten uzaklaşmaya yönelik politikalara doğru gidilmektedir. Fakat genel eğilim yetkilerin ilgili kuruma bırakılması yönündedir. Kariyer planlaması ve hizmet içi eğitim bu alanda en çok başvurulan araçlardandır. Kamu yönetiminde insan kaynakları yönetimi konusunda ortaya çıkan en önemli konu, memurların sınırsız iş güvenliğine sahip olup olmayacakları ve

³¹³ Aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 16

ücretlerinin performansla ilişkilendirilmesidir. Bu alandaki eğilim de iş güvencesinin azaltılması ve bir takım ölçütlere bağlı olarak performansa göre ücret farklılaştırmasına gidilebilmesine imkan verilmesidir.

6. Etik: Kamuda etik yönetimi bir başka deyişle yolsuzluk ve usulsüzlüklerin giderilmesi de reform alanlarından biridir. Gerek çevresel değişiklikler gerekse reformla birlikte getirilen yenilikler ve özellikle sözleşme uygulamaları, yetki devri gibi konular etik yönetimindeki geleneksel anlayışta değişimi zorunlu kılmaktadır. Yetki devri yanında hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi genel eğilim olarak ortaya çıkmaktadır.

7. Düzenleme: Devletin bazı alanlardaki faaliyetlerini özel kesime bırakmasıyla birlikte bu alanlardaki düzenlemeler de kamu yönetimi reformunun bir parçasını oluşturmaktadır.

8. Yerelleşme: Son olarak kamu yönetim reformu konusunda her zaman gündeme gelen yerelleşmeye (decentralization) değinmek gerekir. Yetkilerin merkezden yerele aktarılması hemen her ülkede başvuru olan bir yoldur. Ancak burada yetki ve sorumluluklarla birlikte kaynakların ve öz kaynak yaratma imkanlarının da yerel yönetime devri önem taşımaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin de genel kamu yönetiminde yeni arayışlarla birlikte ortaya çıkan uygulamalardan yararlanmaları gerektiği, aksi takdirde merkez yerine yerelde verimsiz çalışan birimler ortaya çıkacağı düşünülmektedir.

Hükümetin ve bakanların bu konuda kararlı ve ısrarlı olmaları gerekmektedir. Kamuoyunun reforma vereceği genel bir destek de çok büyük önem taşımaktadır. Bir krizin varlığı ya da bu yönde bir algılama bu tür bir destek ve kararlılık için fırsat olarak kullanılabilir. Kamuoyu desteği özellikle mevcut yapılanmadan çıkarları olan ve değişimden zarar görecektir grupların direnişini aşabilmek açısından önem taşımaktadır. Bu amaçla hükümet içinde reform şampiyonu olarak adlandırılacak ve kamuoyunun desteğine sahip bir bakanın bulunması ya da yaratılması önemli bir avantaj sağlamaktadır. Bu durumda kamuoyunun yanında parlamentonun da desteği daha kolaylıkla sağlanabilmekte ve geniş kapsamlı değişiklikler hızla yürürlüğe konulabilmektedir. Genel olarak denilebilir ki, kamu yönetimi reformu açık ve güçlü bir siyasal ve toplumsal desteğe ihtiyaç göstermektedir. Reformun boyutu ve kapsamı genişledikçe bu siyasal desteğin sürdürülmesi önem taşımaktadır. Hükümete destek veren partiler dışındaki partilerin ve siyasetçilerin genellikle reform konusunda çok sınırlı katkıları olduğu görülmektedir. Bürokrasi içinde ise kilit rolü üst düzey yöneticiler üstlenmektedir. Bürokrasinin hazırlayacağı analiz, değerlendirme ve politika önerileri reformun yönü konusunda çok önemli bir rol oynamaktadır. Vatandaşların etkisi çeşitli dernekler ve baskı grupları aracılığıyla olmaktadır.

Vatandaşların üstlendiği rol ülkeden ülkeye farklılık arz etmekte, kimisinde önemsiz bir rol oynarken kimisinde çok etkili olmaktadır. Baskı grupları arasında sendikaların tutumu önemli bir rol oynamaktadır. Ancak bazı ülkelerde sendikalar gücünü korurken bazılarında gücünü kaybetmişlerdir. Sendikaların etkisi genel olarak sahip oldukları bu statüyle ilgilidir. Kamu

çalışanlarının bu süreçte olumlu desteklerinin sağlanması önem taşımaktadır. Üniversiteler ve akademisyenler bu süreçte çok önemli bir rol oynayabilmektedir. Fakat üniversitelerin genellikle geçmişe ve reformun sonuçlarına yönelik değerlendirme yapma eğiliminde oldukları görülmektedir. Üniversitelerin reformun geleceği konusunda öngörülerde bulunup öneriler geliştirmeleri durumunda daha etkin bir rol üstlendikleri görülmektedir.

Uluslararası kuruluşlar bu tür çalışmaları destekleyerek katkıda bulunabilmektedirler. Başarılı ülke uygulamaları da reformun savunulması konusunda temel olabilmektedir. Düşünce (think-tank) kuruluşları ve danışmanlık kuruluşları da rol üstlenebilmektedirler. Bazı ülkelerde düşünce kuruluşları sağladıkları bilgiler ve yaptıkları değerlendirmelerle önemli katkıda bulunmuşlardır. Hemen her ülkede izlenen yaklaşımı bu dört başlıktan biri içine almak olanaklıdır. Örneğin Yeni Zelanda'da piyasacı bir yaklaşım benimsenirken, Kanada'da program yaklaşımı izlenmiş, Almanya'da ise aşamalı ve küçük değişikliklerle yetinilmiştir. Amerika Birleşik Devletlerinde ise yönetsel yaklaşım ağır basmaktadır. Bununla beraber ağır basan bir yaklaşımın yanında her ülkede diğer yaklaşımlardan da öğeler bulunduğu ve bu çerçevede her ülkenin kendine özgü bir karışım oluşturduğu söylenebilir. Kamu Reformu İçin Konular, Araçlar ve Kullanılan Stratejileri Tablo 18'de görülmektedir.

Tablo 18: Kamu Reformu İçin Konular, Araçlar ve Kullanılan Stratejiler

STRATEJİ	TEMEL ARAÇLAR	KRİTİK KONULAR
Piyasa Stratejisi	İşletmeleştirme Özelleştirme Sözleşme (Contracting Out)	<i>Rekabetin Sağlanması</i> <i>Temel Kamu Hizmetleri</i>
Yönetsel Strateji	Yetki Devri Esneklik Performans Yönetimi Performans Anlaşmaları	<i>Hesap Verme Sorumluluğu</i> <i>Saydamlık</i>
Program Stratejisi	Program Analizleri Kamusal Öncelikler	<i>Kaynakların Yeniden Dağıtımı</i>
Aşamalı Değişim Stratejisi	<i>Küçük Projeler</i>	<i>Devamlılık ve Uyum</i>

Kaynak: Osman YILMAZ, (2001); "Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri", İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat 2001, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>

Piyasa Stratejisi

Piyasacı stratejisinin temel kamu hizmetlerinden ziyade devletin iktisadi faaliyetleri alanında uygulanabildiği gözlemlenmektedir. Örneğin eğitim alanında kupon uygulaması ya da alternatif okul uygulaması gibi piyasacı yaklaşıma uygun yöntemlerin uygulamasına yönelik çalışmalar vardır, ancak bunlar çok sınırlı düzeydedir. Piyasacı yaklaşım özü itibarıyla özel kesimde ve işletme yönetimi alanında yaşanan gelişmeleri kamu kesimine aktarma çabasıdır. Örneğin 1980'lere kadar sadece kamu kesimi değil özel kesimde de dikey

entegrasyona dayanan hiyerarşik ve devasa yapılanmalar ağırlıktaydı. Son dönemlerde ise dikey entegrasyondan vazgeçilip daha küçük birimler oluşturulmuştur*. Bu eğilim kamu kesimine de taşınarak politika oluşturma görevi hizmet üretme işlevinden tamamen ayrılmış ve hizmet birimleri daha küçük ve daha hızlı çalışması beklenen birimler haline getirilmiştir. Piyasa yaklaşımı alanında en ileri adımları Yeni Zelanda atmıştır. Sistem kurumlar arası alış verişe ilişkin kuralların formüle edildiği performans anlaşmaları, belli süreli sabit fiyatlı anlaşmalar gibi kurum içi ve kurumlar arası anlaşmalardan oluşan bir sözleşmeler ağına dayanmaktadır³¹⁵.

Yönetmel Strateji

Bu yaklaşımın özü bir cümle ile ifade edilebilir³¹⁶: "Yöneticilerin yönetmesine müsaade edelim" (Let the managers manage.) Bunun altında ise yöneticilerin gerçek anlamda yönetebilmeleri için dıştan gelen, önceden belirlenmiş kural, baskı ve sınırlardan mümkün olduğunca arındırılması ve kurumun mali kaynakları ve insan kaynakları başta olmak üzere kaynakların kullanılış ve işleyişi üzerinde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olması gerektiği düşüncesi yatmaktadır. Yönetmel strateji aslında geleneksel kamu yönetimi anlayışında çok önemli ve köklü bir değişimi öngörmektedir. Kamunun kaynaklarını etkili biçimde kullanma konusunda iyi niyetli olan yöneticiler, kötü bir bürokratik sistemin içine sıkışıp kaldıkları için başarılı bir performans sergileyememektedirler. Bu sorunları aşmanın yolu yöneticilere yönetme imkanı vermek, yani onları kaynakların kullanılış ve amaca ulaşma konusunda belli bir esneklik imkanı ile donatmaktır. Bu yaklaşımın katıksız uygulaması, yöneticilere ulaşılmak istenen amaçları ortaya koyduktan sonra genel bir bütçe tahsis edip onları bütçenin nereye, nasıl harcanacağı konusunda serbest bırakmak ve sonuçtan sorumlu tutmaktır. Burada sistemin tamamlayıcı ve olmazsa olmaz unsuru, yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunu getirmektir.

Program Stratejisi

Bu stratejinin altında yatan temel düşünce, kamu yönetimi alanındaki en acil ve en önemli sorunun kamu kaynaklarını kamunun temel amaç ve öncelikleri doğrultusunda, en etkili oldukları alanlara yönlendirmek olduğudur. Bu nedenle de temel hedefleri ve öncelikleri belirlemek özel bir önem taşımaktadır. Etkinlik/etkililik, girdi/çıktı, çıktı/sonuç, doğru işleri yapmak/işleri doğru yapmak gibi hedef veya öncelik ölçütlerden hangisinin esas alınacağı önemli sorun alanlarındandır. Bir kısım ülkelerde karma bir yol izlenmeye çalışılmıştır. Yani belli zaman ve durumlarda etkinlik analizi yapılırken başka zaman ve durumlarda etkililiğe ya da sonuçlara öncelik verilmiştir.

* 1990'ların ikinci yarısından itibaren hızlanan şirket birleşmelerine bakıldığında, daha çok yatay birleşmeler olduğu görülmektedir

³¹⁵ Kamu Yönetimi Reformu için kullanılan stratejiler; Osman YILMAZ, 2001: 26-34'ten özetlenmiştir.

³¹⁶ Osman YILMAZ, 2001: 39

Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi

Bu yaklaşımın temel farkını adı da ortaya koymaktadır. Daha önceki yaklaşımlarda öyle ya da böyle kamu yönetiminde kapsamlı ve hızlı bir değişim amaçlanıp kaynaklar ve dikkatler bu noktaya yönlendirildiği halde, bu yaklaşımda daha temkinli bir tutum izlenerek küçük ve yavaş değişikliklerle kamu yönetiminin uzun vadeli bir değişime tabi tutulması amaçlanmaktadır. Bu yaklaşımın en önemli avantajı, doğru zaman ve fırsatlara göre doğru şeyleri yapmaya imkan tanınmasıdır. Almanya'da ve İsveç'te yaşanan değişim bu kapsamda düşünülebilir.

Taktik Konular

Hiç bir strateji kendi başına uygulanamaz. Kamu yönetiminin bir değişimden geçirilmesi, reformun nasıl, ne zaman ve kim tarafından uygulanacağı konusunda sınırsız sayıda kararın verilmesini gerektirmektedir. Reform için gerekli desteğin nasıl sağlanacağı ve korunacağı da temel bir sorundur. Bu tür taktik konuların da önceden düşünülmesinde yarar vardır. Önemli bir konu, reformun genel eşgüdümünün ve izlenmesinin kim tarafından, nasıl yapılacağıdır. Bu amaçla mevcut bakanlık ya da birimlerden birisi görevlendirilebileceği gibi karma bir komisyon kurulması ya da yeni ve geçici bir birim kurulması düşünülebilir. Bu konuda dikkat edilmesi gereken bir husus hangi yol benimsenirse benimsensin mali yönetim ile işbirliğinin mutlaka sağlanmasıdır.

Ülke Örnekleri

Bu bölümde kurumsal yönetimi, kamu yönetiminde reform yaparak, uygulamaya koyan ülke örnekleri incelenmiştir. ABD, Almanya, Avustralya, Güney Kore, İngiltere, İsveç, Kanada ve Yeni Zelanda'nın, tarihi geçmişleri, kültürel yapıları, yaşadıkları ekonomik krizlerle Türkiye'ye benzeyen ekonomileri ve sonuç almadaki başarıları gibi nedenlerle seçilerek burada anlatılması uygun görülmüştür. Türkiye'de, kamu yönetiminde kurumsal yönetim uygulamaları için örnek alınabilecek uygulamalar içeren bu ülkelerdeki girişimler, çalışmanın sonunda önerilen Model için temel oluşturulması amaçlanmaktadır.

ABD'de Kamu Yönetimi (Reinventing Government)

ABD'de kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik, gerek kuramsal olarak gerekse uygulamaya yönelik çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Kamu yönetimi reformuna yönelik önemli çalışmalar 1905 yılında oluşturulan farklı komisyonların çalışmaları ile oluşturulan; Ekonomi ve Etkililik, Yeniden Yapılandırma, Hükümetin Yeniden Teşkilatlanması, Yürütme Teşkilatı, Yeniden Yapılandırma, Başkanlık Maliyet Kontrolü ve Kamu Hizmetleri konularını içeren

raporlarla 1987 yılına kadar sürmüştür: Ancak, bu tür çalışmalar genel olarak kamu yönetiminde köklü ve kalıcı sonuçlar doğurmamıştır³¹⁷.

1993 yılında hazırlanan Ulusal Performansın Değerlendirilmesi (National Performans Review-NPR) raporu ile başlatılan ve daha çok Devletin Yeniden Yapılandırılması (Reinventing Government) olarak anılan girişim ise kapsam, uygulama ve ulusal ve uluslararası alanda doğurduğu etkiler bakımından en önemli çalışmadır*. Ulusal Performansın Değerlendirilmesi, Başkan *Bill Clinton* ve Başkan Yardımcısı *Al Gore* tarafından Federal Hükümetin çalışmalarının reform edilmesi amacıyla başlatılan bir girişimdir. Programın amacı kısaca "daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet" (government that works better and costs less) olarak belirlenmiş ve bu hedefler bir slogan şeklinde sürekli olarak kullanılmıştır. Bu girişim Amerika Birleşik Devletleri'nde yirminci yüzyılın başından bu yana Federal Hükümet düzeyinde reforma yönelik onuncu çalışma olup bugüne kadar en uzun soluklu olanıdır. Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimi konusunda ayrıntılara girmeden önce, kısaca böyle bir girişimi zorlayan *nedenleri* açıklamakta yarar vardır.

Kamu yönetimi alanında köklü bir değişimi zorlayan ilk üç neden yukarıda "üç açık" (*three deficits*) olarak ifade edilen olgudur: Bütçe açığı 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren yaşanan petrol şoku nedeniyle dünyanın ve bu arada Amerika Birleşik Devletlerinin girdiği ekonomik bunalımın sonucudur. Bunalım, işsizlik ve enflasyonun birlikte yaşanması olarak ortaya çıkmıştır. Sorunun kamu kesimine yansımaları artan ve kronikleşen bütçe açıkları şeklinde olmuştur. Bu durumda bütçe açıklarını gidermek için kamunun maliyetlerini azaltıcı önlem arayışları başlamıştır.

Clinton yönetiminin, kamu yönetimini yeniden yapılandırma girişiminin önemli bir kaynağı *David Osborne* ve *Ted Gaebler* tarafından yazılan *Reinventing Government* adlı eserde dile getirilen fikirlerdir. Bu kitap hiç beklenmedik biçimde en iyi satanlar listesine girmiştir. Kamu yönetiminde reform gibi sıradan okuyucunun çok fazla ilgisini çekmeyeceği düşünülen bir konunun, Amerika gibi bir toplumda en iyi satanlar listesine girmesi halkın konuya verdiği önemin ve bu konudaki genel hoşnutsuzluğun bir göstergesi olarak kabul edilmiştir. Kitapta öne sürülen ana tema kamu yönetiminin "girişimci" bir nitelik alması (entrepreneurial government) gerektiğidir. Girişimci bir kamu yönetiminin temelini ise 10 ilkenin yaşama geçirilmesi oluşturmaktadır. Bunlar:

- kürek çekmekten çok rotayı çizmek;
- sadece hizmet sunmak yerine toplumun güçlendirilmesi;
- tekelden ziyade rekabetin teşvik edilmesi;
- kurallardan çok amaca odaklaşmak;
- girdi yerine etkileri (outcome) finanse etmek;
- bürokrasi yerine müşterinin ihtiyaçlarına odaklaşmak;

³¹⁷ Ülke Örnekleri, Osman YILMAZ, (2001); "*Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri*", DPT, İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat 2001, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr>'den alınmıştır.

* Programa daha sonra Devletin Yeniden Yapılandırılması İçin Ulusal Ortaklık (National Partnership for Reinventing Government) adı verilmiştir

- sadece harcamaya değil kazanmaya da yönelmek;
- sorunları çözmek yerine sorunların ortaya çıkmasına engel olmak;
- yetkilerin merkezden alınıp yerele ya da ilgili birime aktarılması;
- yeni kamu programları yaratmaktan ziyade piyasa mekanizmasından yararlanmaktır³¹⁹.

Kitapta yer alan fikirler programa adını verecek denli etkili olmuş ve *David Osborne* bir süre danışmanlık yapmıştır.

Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler de Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimine katkıda bulunmuştur. Soğuk savaşın sona ermesiyle birlikte savunma ve uzay araştırmaları bütçesinden gelen yükü azaltmak konusunda ve programın ideolojik düzlemde savunulabilmesi açısından daha uygun bir ortamın olduğu söylenebilir. Nitekim ileride değinileceği üzere personel sayısındaki en önemli azaltmalar orduda ve uzay araştırmaları merkezinde (NASA) gerçekleştirilmiştir. Uluslararası alanda yaşanan bir diğer gelişme de 1980'lerden itibaren İngiltere'de başlayan ve çeşitli ülkeleri kapsayan kamu yönetimi reformları ve bu arada ortaya atılan "yeni kamu yönetimi" yaklaşımıdır.

Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimini hazırlayan nedenler çerçevesinde son olarak Amerikan iç politikasında Demokrat Parti ile Cumhuriyetçiler arasında yaşanan çekişmeden söz edilebilir. Cumhuriyetçi parti tarafından dile getirilen vergilerin azaltılması ve "devletin küçültülmesi" yönündeki politikaların kamuoyunda sempati toplaması ve bunun Kongre seçimlerine yansması Demokrat Partiyi bu konularda bir program hazırlamaya zorlamıştır.

Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimi Başkan *Bill Clinton* tarafından görevi devralmasından sadece altı hafta sonra 3 Mart 1993 tarihinde başlatılmıştır. Başkan Clinton Başkan Yardımcısı *Al Gore'u* bu konuda sorumlu tutmuş ve bir rapor hazırlanması için altı ay süre vermiştir. Rapor bu süre içinde hazırlanarak 7 Eylül 1993 tarihinde Başkana sunulmuştur³²⁰.

Rapor esas olarak kamu kurumlarında çalışan 250 personel tarafından hazırlanmıştır. Bu personele ek olarak bazı stajyerler ve eyaletlerden ve yerel yönetimlerden ödünç alınan bir kısım personel ile çok az sayıda danışman da bu çalışmayı yapan görev gücünde yer almıştır. İki ana alt grup oluşturulmuştur. Birinci grupta yer alanlar doğrudan tek tek her bir kamu kurumunu mercek altına almışlardır. İkinci gruptakiler ise kamu alımları, bütçeleme, personel gibi tüm kurumlarda ortak olan hizmetleri incelemiştir.

Bürokratik İşlemlerden Sonuca: Daha Az Maliyetle Daha İyi Çalışan Bir Devlet Yaratılması (From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less) adını taşıyan nihai rapor 7 Eylül 1993 tarihinde, Başkan Yardımcısı Al Gore'un imzasıyla Beyaz Sarayın bahçesinde düzenlenen bir törenle Başkan Clinton'a sunulmuştur. Sunuş belli bir kamuoyu oluşturacak şekilde planlanarak yazılı ve görsel basın dikkatini çekecek bir törenle yapılmıştır. Nihai rapor Ulusal Performans Değerlendirme Grubu tarafından

³¹⁹ Aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 49

³²⁰ Programla ilgili rakamsal veriler ve tarih bilgileri programın internet sitesinden alınmıştır: <http://www.npr.gov>

hazırlanan bir dizi alt rapora dayanmaktadır. Nihai rapor eklerde yer alan 384 öneriden 119'unun altını çizmektedir. Alt raporlar 38 adet olup 2000 civarında sayfada 384 adet öneri geliştirmekte ve bu önerilerin gerçekleştirilmesi için gerekli 1250 eyleme yer vermektedir. Bu eylemler sonucunda 180 milyar dolar tasarrufta bulunulması öngörülmüştür³²¹.

Raporun sunulmasından hemen sonra *Başkan ve Başkan Yardımcısı* ülke genelinde bir tura çıkmışlar ve *raporu tanıtmışlardır*. Raporun yayınlanmasından kısa bir süre sonra Ulusal Performans Değerlendirme Grubu elemanlarının büyük bir kısmı kendi kurumlarına geri dönmüştür. Geriye kalan 50 kadar eleman Federal Hükümet çalışanlarının reform konusunda eğitimi, yeniden yapılandırma laboratuvarları kurulması, pilot uygulamalar geliştirilmesi gibi çalışmalarını yürütmüştür.

Başkan ile temel kurumların yöneticileri ve Kabine üyeleri arasında "Performans Anlaşmaları" imzalanmıştır. 1995 yılı sonuna kadar en büyük 24 kuruluştan sekiz adeti ile Başkan arasında bu tür anlaşmalar imzalanmıştır. 1994 yılında karşılaşılan en büyük zorluk müşteri hizmet standartlarına ilişkin ilk setin oluşturulmasıdır. Bu amaçla kuruluşlara yardımcı olmak için haftalık eğitim seminerleri düzenlenmiştir. Sonuçta *Ekim 1994 tarihi itibarıyla 150 kuruluş 1500 adet hizmet standardı geliştirmiştir*.

Ulusal Performans Değerlendirme Raporu çerçevesinde 5 yıl içinde (Mart 1999 itibarıyla) yapılanları özetlenirse, oldukça başarılı denilebilecek bir uygulama ortaya çıktığı görülmektedir:

- Federal hükümet bünyesinde çalışanların sayısı 351 bin kişi azaltılmıştır. Böylece kamu çalışanlarının toplam çalışanlara oranı 1931 yılından bu yana en düşük orana ulaşılmıştır.
- İlk raporda yer alan önerilerin yüzde 66 oranında gerçekleştirildiği rapor edilmektedir. Bu amaçla Kongre'den 85 Kanun çıkarılmış ve Başkan tarafından 46 adet direktif yayımlanmıştır.
- Kamu kurumları bünyesinde oluşturulan 1200 adet yeniden yapılandırma takımı Hammer Award³²² ile ödüllendirilmiş; kurumlar bünyesinde 350 adet Yeniden Yapılandırma Laboratuvarı oluşturulmuştur. Aynı şekilde kamu kurumlarında yaygın olan risk almama ve hata yapmama eğilimini kırmak amacıyla Affetme Kuponu (Forgiveness Coupon) denilen bir uygulama başlatılmıştır. Kurum yöneticisine sene başında belli sayıda affetme kuponu verilmekte ve bu kuponları kullanması istenmektedir. Yönetici yeni bir uygulama başlatacak, başarısız olursa bu kuponu verecek ve hiç kimse neden bu hatayı yaptın diye soramayacaktır.
- Beş yıllık dönem içinde önerilen 177 milyarlık tasarruf miktarından 137 milyar dolarlık kısmı gerçekleştirilmiştir.

³²¹ Aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 51.

Ayrıca Raporun elektronik ortamdaki versiyonu için Bkz: <http://www.npr.gov>

³²² Hammer Award (Çekiç Ödülü) yeniden yapılandırma konusunda başarılı uygulamaları olan kurumları ve çalışanları teşvik amacıyla oluşturulan bir ödül sistemidir. Sembolik ve yapılan çalışmaların tanınmasına ve takdir edilmesine yönelik bir ödüldür.

- Kamu kurumları kendi iç işleyişlerine ilişkin kurallardan 640 bin sayfasını ve Federal Düzenlemelerden de 16 bin sayfasını yok etmişlerdir. Buna ek olarak 31 bin sayfa düzenleme de daha açık ve anlaşılır olması için yeniden yazılmıştır.
- 850 ayrı yerde çalışanlar ve yönetim arasında işbirliği kurulmuştur.
- 570'in üzerinde kamu biriminde 4000 adet müşteri standardı oluşturulmuştur.
- Halkın kamu yönetimine olan güveni son 30 yıldan bu yana ilk defa artma eğilimine girmiştir.

Programın "daha iyi çalışma" bölümü; çalışanların daha fazla yetki ve sorumluluk almasını ve programa aktif bir şekilde destek ve emek vermelerini, bir bakıma programa ortak olmalarını gerektirirken daha "az maliyet" bölümü; bir kısım çalışanların işine son verilmesini gerektirmektedir. İşten çıkarmalar kurum içi tansiyonu artırıp çalışma barışını zedeleme olasılığı çok yüksek bir uygulamadır. Maliyet konusundaki başarıyı ölçmek daha kolaydır. Çünkü programın başında ne kadar bir tasarruf beklendiği açıklanmıştır³²³.

Tablo 19'da Ekim 1997 tarihi itibarıyla gerçekleştirilen 111,8 milyar dolar tutarındaki tasarrufun kaynaklarına yer verilmektedir.

Tablo 19: ABD'de Ekim 1997 Tarihi İtibarıyla Tasarrufun Kaynakları ve Toplam Tasarruf

	KAYNAK	HEDEF (milyar dolar)	GERÇEKLEŞME (milyar dolar)
I. AŞAMA	Çalışan sayısının azaltılması	40,4	54,8
	Satın alma reformu	22,5	12,3
	Bilgi teknolojisi kullanımının getirdiği tasarruf	5,4	0,4
	Kurumlar arası idare maliyetinin azaltılması	3,3	0
	Kurumların kendi girişimleri	36,4	14,7
II. AŞAMA	I. Aşamadaki kaynakların sürdürülmesi	69,4	29,6
	Genel Toplam	177,4	111,8

Kaynak: YILMAZ O. (2001); "Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri", DPT, İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>, s: 54

Program ABD'nin en önde gelen düşünce (think-tank) kuruluşlarından birisi olan Brookings İnstitüsyonu tarafından periyodik olarak bir değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Programın bu kurum adına Donald F. KETTL tarafından yapılan genel bir değerlendirmesi ise Tablo 20'de yer almaktadır. Tablo, programın ikinci ana hedefi olan daha iyi çalışan kamu yönetimi konusunda genel bir fikir vermektedir

³²³ Aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 53

Bir çok ülkede olduğu gibi Amerika Birleşik Devletleri'nde de kamu yönetimi reformu konusunda çok sayıda çalışma yapılmış ancak bunlar bir türlü tam olarak uygulamaya geçirilememiştir. Bu nedenle ABD'deki son girişimin başarı nedenlerinin iyi incelenmesi yararlı olacaktır. Başkan *Clinton'a* Ulusal Performansın Değerlendirilmesi raporunun tanıtım toplantısında sorulan "bu raporun diğerlerinden farkı nedir" sorusuna verdiği yanıt bu nedenle çok anlamlıdır. *Clinton* soruya "bundan önceki raporu hazırlayanlar, raporu hazırlayıp sunduktan sonra üniversitelerine ya da kendi çalışma yerlerine dönmüşlerdir; oysa bu raporun altında imzası olan *Al Gore* benim ofisime 3-5 metre uzaklıktaki başkan yardımcılığı makamına dönecektir" cevabını vermiştir.

ABD'de Yeniden Yapılanma Programı kapsamında, Ulusal Performansın Değerlendirilmesi Grubu tarafından yapılan değerlendirme, Tablo: 20'de gösterilmiştir.

Tablo 20: ABD'de Yeniden Yapılanma Programında Kamu Yönetiminin Değerlendirilmesi

KATEGORİ	NOT	AÇIKLAMA/YORUM
Çalışan Sayısında Azaltma	B	Hedef gerçekleştirilmiştir; ancak kurum bazında görevden almalarla kurumun amacı arasında uyum sağlanamamıştır.
Kamunun Rolünün Tanımlanması	D	1995 yılında devletin rolü tartışmaları yoğunlaşmakla beraber Cumhuriyetçilerin etkisinin azalmasıyla gündemden düşmüştür.
Satın Alma Usullerinde Reform	A	Satın alma konusunda köklü bir reform yapılmış; eskisinden çok daha etkili bir sistem getirilmiştir.
Müşteri Hizmeti	B+	Bazı kurumlarda çok büyük başarılar sağlanmış ancak bazılarında sonuç alınamamıştır.
Siyasal Liderlik	C+	En tepede çok başarılı bir liderlik örneği sergilenmişse de daha alt düzeylerde buna uygun bir liderlik geliştirilememiştir.
Performansın Geliştirilmesi	C+	Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişi ile Kamunun Performansı ve Sonuç Yasası (Government Performance and Result Act) arasında gerekli bağlantılar yeterince kurulamamıştır.
Kongre ile ilişkiler	D	Satın alma reformu istisna tutulursa Kongrenin desteğinin kazanmaya yönelik girişimler zayıf ve yetersizdir. Kongrenin desteği de yetersiz kalmıştır.
Vatandaş Nezdinde Güven Tesisi	C	Vatandaşın kamuya olan güveni artmıştır, ancak bu programdan ziyade güçlü ekonomiden kaynaklanmaktadır.
Diğer ülke ve özel kesim örneklerini kullanma	B-	Geniş bir araştırma yapılmıştır. Ancak bunlardan hangilerinin uygulanabileceği konusunda yeterince analiz yapılmamıştır.
GENEL	B	Çok önemli gelişmeler sağlanmıştır ancak yapılması gereken daha çok iş vardır.

Kaynak: Osman YILMAZ (2001); "Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri", DPT, İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>, s: 56

ABD deneyimi de göstermektedir ki kamu yönetimi reformu konusunda temel sorun ne yapılacağı değil, nasıl yapılacağı, diğer bir deyişle *yöntem* sorunudur. Bu anlamda *Clinton* ve özellikle *Al Gore*'un çalışmalarında simgelenen siyasal sahiplenme önemli bir ön koşuldur. Bunun yanı sıra Ulusal Performansın Değerlendirilmesi grubu, bu grubun oluşturulma biçimi ve yaptığı çalışmalar merkezde yapılacak ilk çalışmalar konusunda önemli ip uçları verebilir. Aynı şekilde somut uygulamalara dönüştürülmüş *eylem planları* ve bunların uygulama durumunu izlemek için oluşturulan izleme sistemi de önemli bir konudur. Girişimin kamuoyu ve çalışanlar tarafından benimsenmesi amacıyla yapılan çalışmalar ve özellikle "reformun pazarlanması"na yönelik uygulamalar da dikkat çekicidir.

Almanya

Almanya **adım adım değişim stratejisini** tercih etmiştir. Mozaik teorisi olarak adlandırılan bu yaklaşımla değişimin daha kolay gerçekleştirileceği varsayılmaktadır. Küçük küçük girişimlerden oluşan değişim çabalarının bir ivme yaratacağı ve sonuçta köklü bir değişime yol açacağı düşünülmektedir. 2000 yılı itibariyle 800 adet küçük proje bulunmaktadır. Bu denli çok sayıda girişimin geniş bir perspektife oturtulup belli bir bütünlüğün sağlanması için bir üst kurul gerekmektedir. Bu amaçla 1995 yılında Federal hükümet tarafından bir Danışma Konseyi oluşturulmuş ve Konsey, uygulama aşamasında Yürütme Kuruluna dönüştürülmüştür³²⁴.

Politikacılar, bilim adamları yerel yönetimler ve eyalet temsilcileri, iş dünyası ve sendika temsilcilerinden oluşturulan Danışma Konseyi'nin amacı bürokrasiyi azaltarak daha hızlı çalışan bir devlet yaratmaktır (lean state). Konsey çalışmalarını 1997 yılında tamamlayarak geniş ve kapsamlı bir rapor hazırlamıştır. Bu önerilerin uygulanabilmesi amacıyla İdari Örgütlenmeler Yürütme Kurulu (Steering Committee on Administrative Organizations) adıyla bir üst kurul oluşturulmuştur. Komite bir Bakan başkanlığında çeşitli bakanlık müsteşarlarından oluşmaktadır. Komitenin görevi reform çalışmalarını genel gözetimi ve eşgüdümüdür.

Uygulamada bakanlıklar görev tanımlarını ve yapılanmalarını gözden geçirerek daha hızlı işleyen bürokratik işlemlerin azaltıldığı bir yapılanma için pilot projeler geliştirmişlerdir. Bakanlıklar yaptıkları çalışmalar ve yürüttükleri projeler konusunda Yürütme Kuruluna rapor vermektedirler. Reform çalışmaları sürecinde yukarıda değinilen iki üst kurul dışında çeşitli uzmanlık komisyonları da kurulmuştur.

Yasal ve idari düzenlemeleri gözden geçirmek ve bunları azaltmak amacıyla Kanunların ve İdarenin Basitleştirilmesi Bağımsız Federal Komisyonu kurulmuştur. Komisyon politikacılar, bilim adamları, hukukçular ve yerel yönetim temsilcileri yanında çeşitli sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır.

³²⁴ Aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 73

1994 yılında Planlama ve Onaylama Sürecinin Basitleştirilmesi Bağımsız Uzmanlar Komitesi (Schlichter Komisyonu) nerelerde basitleştirme yapılabileceği ve hangi kuralların tümüyle kaldırılması gerektiğine ilişkin 100 civarında öneri geliştirerek Bakanlar Kuruluna sunmuştur. Kabine bu önerileri hızla hayata geçirmek için iktidar partilerinin Parlamento grubundan ve bakanlık temsilcilerinden oluşan bir grup kurmuştur. Bu grup Uzmanlar Komitesinin önerilerinin onaylayarak hızla hayata geçirilmesi için gerekli düzenlemeleri başlatmışlardır.

Hükümet tarafından başlatılan bu girişimler yanında, üniversite ve vakıfların da bu yönde çalışmaları olmuştur. Speyer Üniversitesi Kamu Yönetimi Araştırma Enstitüsü bu alanlarda çalışmalar yürütmektedir. Bertelsmann Vakfı isimli bir vakıf da kamu yönetimi reformu konusunda çeşitli çalışmalar yaptırmaktadır. Yapılan çalışmalar arasında idari reform, performans yönetimi, polis birimlerinin performanslarının karşılaştırılması gibi projeler bulunmaktadır.

Almanya'da izlenen adım adım değişim stratejisi gereği, bakanlıkların kendi alanlarında yapılacak reform konusunda daha bağımsız hareket ettikleri söylenebilir. Ancak yukarıda değinilen Danışma Konseyi ve Yürütme Kurulu reforma genel bir yön vermeye çalışmaktadır. Bu amaçla Danışma Konseyi başlangıçta birtakım öneriler geliştirmiştir. Buna göre öncelikle değişim önlemleri üç aşamalı olacaktır.

- Kısa vadeli uygulamalar: 1 yıl içinde gerçekleştirilecek önlemleri kapsamaktadır.
- Orta vadeli önlemler: 4 yıla kadar gerçekleştirilecek önlemleri içermektedir.
- Uzun vadeli önlemler: Gerçekleştirilmesi 4 yıldan daha fazla sürecek önlemleri kapsamaktadır.

Danışma Konseyi tarafından geliştirilen öneriler bakanlıkları bağlayıcılık derecesine göre de üçe ayrılmıştır.

- Bağlayıcı öneriler: Tüm bakanlıklar tarafından uygulanacak olan önerileri içermektedir.
- Tavsiye edilenler: Bu gruptaki önerileri bakanlıkların uygulaması esastır; ancak uygulamadıkları takdirde bir gerekçe sunmaları gerekmektedir.
- İsteğe bağlı öneriler: Bu gruptaki önerileri uygulamaya koyup koymamak tamamen bakanlıkların tercihine bırakılmıştır.

Avustralya'da Kamu Yönetimi

Avustralya'da kamu yönetimi alanında yaşanan değişim son 20 yılı kapsamaktadır ve iki önemli aşama göstermektedir. İlk aşama 1983 ve 1996 yılları arasını kapsamaktadır ve İşçi Partisinin hükümette olduğu dönemde yapılan çalışmalardan oluşmaktadır. Bu ilk dönemdeki reform girişimleri üç temel amaca yöneliktir: Bunlar³²⁵;

- Kamu kurumlarının amaçlarının, vatandaşların bu kurumlardan ne beklediğinin açık ve

³²⁵ Aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 81

net bir şekilde ortaya konulması;

- Yetki ve sorumlulukların devri ve esnekliğin güçlendirilmesi böylece yöneticilerin kurumsal amaçlara ulaşmada daha geniş imkanlarla donatılması;
- Üç ya da beş yıllık dönemler itibariyle kurumların performanslarının geliştirilmesi ve bu performansa dayalı hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesidir.

Avustralya'da İşçi Partisi 1947-1983 yılları arasında 1972-1975 yıllarını kapsayan üç yıllık kısa ve başarısız bir dönem dışında iktidara gelememiştir. Bu nedenle 1983 yılında seçimleri kazanmasını büyük bir fırsat olarak değerlendirmiş ve daha ziyade genç kuşak siyasetçilerden oluşan İşçi Partili bakanlar kamu yönetimine kendi damgalarını vurma konusunda oldukça kararlı ve inançlı bir tutum sergilemişlerdir.

Yeni hükümet 1983 yılında göreve başlamasının hemen arkasından kamu kesimi reformu konusunda bir Beyaz Kitap yayınlamıştır. Beyaz Kitap iki temel hedefe odaklanmıştır. Bunlar:

- Girdilerden çok programın hedeflerine ve performansına dayalı bir program bütçe sistemi;
- Kurumsal amaçlara ulaşılabilmesi için yetki ve sorumlulukların yöneticilere devredilmesidir.

Reformun mali boyutundan Maliye Bakanlığı, insan kaynakları bölümünden ise Kamu Hizmetleri Kurulu (Public Service Board) ve Çalışma İlişkileri Bakanlığı sorumlu tutulmuştur.

1996 yılında seçimleri kaybedinceye kadar İşçi Partisi hükümeti bu hedefler doğrultusunda şu temel reformları yapmıştır:

- Kamunun iş dünyasına ya da doğrudan kişilere sağladığı ekonomik nitelikteki hizmetlere ilişkin faaliyetlerin işletmeleştirilmesi ve/veya özelleştirilmesi sağlanmıştır. Birtakım destek hizmetleri ticari hale getirilmiştir.
- Faaliyetler daha az sayıda birim bünyesinde toplulaştırılmıştır.
- Orta dönemli gelir ve gider tahminlerine dayalı bütçelemeye geçilmiş ve kamu kurumlarına belli sınırlar içerisinde bir yıldan ötekine gelir aktarma ya da borçlanma imkanı getirilmiştir. Mali yönetimi güçlendirmek amacıyla tüm kamusal programların 3-5'er yıllık periyotlarla yeniden değerlendirilmesi sağlanmıştır.
- Kamu kurumlarının çalıştıracığı elemanların sayısı konusunda merkezin kontrolü kaldırılmıştır. Kurumlar kendilerine tahsis edilen bütçe imkanları çerçevesinde kendi belirledikleri sayıda eleman istihdam edebileceklerdir. Üst düzey yöneticiler ayrı bir düzenlemeye tabi tutulmuşlar, sınıflandırma sistemi daha rasyonel hale getirilmiş ve kurumların personel yönetimi konusundaki merkez egemenliğine son verilmiştir.

Yapılan bu reformların genel olarak başarılı sonuçlar doğurduğu ve vatandaşın kamu hizmetlerinden memnuniyetinin arttığı ifade edilmektedir. Başarının altında yatan nedenler ise şöyle sıralanabilir:

- Hükümetin açık ve üzerinde uzlaşma sağlanmış bütüncül bir kamu yönetimi reform stratejisi bulunması.
- Reformu yürütmekle sorumlu merkezi birimlerin bu işi sahiplenmeleri ve yeterli imkanlarla donatılmış olmaları.
- Hükümetin ve bakanların 10 yılı aşkın bir süre reforma inanmaları, destek ve takiplerini esirgememeleridir.

1996 yılında İşçi Partisi yerine Muhafazakar Partinin işbaşına gelmesiyle reform girişimi yeni bir boyut kazanmıştır. Yeni hükümet kamu kesiminin performansı konusunda çok daha derin kuşuklara sahiptir. Muhafazakar Parti tarafından kurulan koalisyon hükümeti kamu yönetiminin etkinliği ve etkililiği konusundaki eleştirilerini şu başlıklar altında toplamıştır:

- Kamu kesimi yaptığı idari, mali ve çalışma yaşamı ile ilgili işlemlerde esneklikten yoksundur.
- Detaylı bürokratik kurallara ve mevzuata uymaya dayalı hizmet üretme süreci yüzünden hizmet etkinliği düşük, maliyetler yüksektir.
- Kamu yönetimi etkinlik ve yönetim kalitesi bakımından özel kesimin ve benzer diğer ülkelerin gerisinde kalmıştır.
- Tahakkuk yerine nakde dayalı muhasebe sistemi yüzünden kamu politikalarının anlamlı bir değerlendirmesi ve karşılaştırması yapılamamaktadır.

Bu eleştiriler doğrultusunda hareket eden hükümetin reform girişiminin temel yapı taşları ise aşağıda açıklanmaktadır.

Yeni bir Kamu Hizmeti Kanunu (Public Service Act) hazırlanmıştır. Kamu Hizmeti Kanunu kamu personel politikasının temelini oluşturmaktadır. Daha önceki 1922 yılından kalma Kanun detaylı ve katı düzenlemeleri içermektedir. Yeni kanun detaylı düzenlemeler yerine temel ilkeleri ve kuralları belirleme yolunu seçmiştir. Kamu kurumlarının tepe yöneticileri kendi personel politikalarını belirleme konusunda daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Tepe yöneticiler kendi çalışanlarına ilişkin çalışma koşullarını belirleme konusunda yetkilidir. Kuruluşlar hükümetin temel politikası çerçevesinde kendi birimleri için geçerli toplu sözleşme imzalayabilmektedirler. İki tür sözleşme bulunmaktadır. Birincisi yöneticilerle imzalanan bireysel sözleşmelerdir. İkincisi yöneticiler dışındaki personelle imzalanan toplu sözleşmedir. Uygulamada sözleşmelerde en fazla kullanılan değişkenlerin performans değerlendirmesi ve esnek çalışma süreleri olduğu görülmektedir.

İkinci önemli düzenleme mali alanda yapılmıştır. 1901 tarihli Denetim Kanunu (the Audit Act) yerine bir dizi mali yasayı içeren bir paket yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenlemelerde

de detaylı, karmaşık ve idarelere hareket alanı bırakmayan kurallardan vazgeçilerek daha esnek bir yapı oluşturulması yolu seçilmiştir.

Yeni hükümetin eleştirilerinden birisi de İngiltere ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde geniş şekilde uygulanan contracting-out, sözleşme ile hizmet gördürme modelinin Avustralya'da uygulanmamasıdır. Bu çerçevede contracting-out uygulamalarına yaygınlık kazandırmaya yönelik çalışmalar yapılmıştır. Tüm kamu kurumlarının temel hizmetler konusuna odaklaşmaları destek hizmeti niteliğindeki işleri sözleşmeler yoluyla özel sektöre gördürmeleri istenmiştir. Fakat halen bu konuda yaygın bir uygulama olduğu söylenemez.

Yine İngiliz-Yeni Zelanda uygulaması örnek alınarak yapılan çalışmalardan birisi de vatandaş şartlarıdır. 24 Mart 1997 tarihinde Başbakan hükümetin hizmet şartlarına ilişkin kararını açıklamıştır. Buna göre vatandaş şartları şunları içermek zorundadır:

- Kullanıcıların bir hizmetten yararlanırken bekleyecekleri temel hizmet standartları;
- Kullanıcıların hak ve sorumlulukları;
- Hizmet standartlarına uyulmaması durumunda nereye, nasıl şikayette bulunulabileceği;
- Hizmet standartlarına uyulmaması durumunda ilgili kurumun ne yapacağı;

Ayrıca kurumlar hizmet şartlarının uygulanması konusundaki gelişmeleri rapor şeklinde yayımlamakla da yükümlüdür.

Aralık 1997'de "online-elektronik hükümet" projesi başlatılmıştır. Buna göre 2001 yılına kadar tüm kurumlar uygun bulunan hizmetlerini elektronik ortamda sunacaklardır. Bu stratejinin gereği olarak kamu kurumları 2000 yılı sonuna kadar bütün ödeme işlemlerini ve 2001 yılı sonuna kadar bütün basit satın alma işlemlerini elektronik ortamda yapacaklardır.

Buna ek olarak Elektronik İşlemler Kanunu isimli bir kanun çıkarılarak bütün kamu kurum ve kuruluşlarının vatandaşlardan gelen, belli özellikleri taşıyan bütün elektronik iletileri kabul edip değerlendirmesi şartı getirilmiştir. Ayrıca her kurum senede iki defa elektronik devlet konusunda görevli bulunan Elektronik Devlet Ofisine (Office for Government Online) rapor vererek gelişmeleri bildireceklerdir.

Bütün bunlara ilave olarak Avustralya, 1999 yılı Mayıs ayından bu yana tahakkuk muhasebesine geçmiş bulunmaktadır. Böylece kamu politikalarının daha doğru bir şekilde ölçülmesi ve değerlendirilmesi beklenmektedir.

Avustralya'da reformun kalıcı sonuçlarını değerlendirmek için henüz erken olduğu söylenebilir. Ancak reform girişiminin gerisinde yatan varsayım piyasa kuralları çerçevesinde, belli bir disiplin içinde, daha geniş esnekliklere sahip bir kamu yönetiminin daha başarılı olacağıdır.

Güney Kore'de Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi reformu konusunda yapılan çalışmalar Kore'de de uzun bir geçmişe sahiptir. Kurulduğundan 1997 yılına kadar geçen sürede 48 defa merkezi hükümet genelinde ya da bakanlık düzeyinde yapılanmaya ilişkin değişiklikler yapılmıştır³²⁶. Çok sayıda Kamu İktisadi Teşebbüsünün etkinliğini artırmaya yönelik girişimler olmuştur. Ancak bütün bu çabalara karşın, kamu kesimi her geçen yıl biraz daha büyümüş ve daha katı bir işleyiş mekanizmasına kavuşmuştur. Örneğin son 30 yıl içinde Güney Kore'de tarımla uğraşan nüfus üçte bir oranında azaldığı halde Tarım Bakanlığı % 500 oranında genişlemiştir. Kore'de kamu yönetimi devlet öncülüğünde kalkınma anlayışı içinde örgütlenmiş ve başarılı sonuçlar almıştır. Ancak zaman içinde politik ve ekonomik alanda yaşanan köklü değişime uygun bir dönüşüm sağlanamamıştır.

1998 yılında işbaşına gelen yeni yönetim, kamu yönetimi reformunu en öncelikli konulardan birisi olarak kabul etmiştir. Yeni yönetimin iki nedenden ötürü kamu yönetimi reformu konusunda daha avantajlı bir konumda olduğu söylenebilir. Birincisi bu yeni hükümetin arkasında geniş ve sağlam bir halk desteği vardır. Bu durum mevcut yapıyı değiştirme konusunda daha kararlı ve inançlı bir tutum sergilenmesine yol açmıştır. İkincisi başkanlık seçiminden iki hafta önce yaşanan Kore tarihinin en kötü ekonomik krizidir. Asya Krizi diye adlandırılan bu kriz bir bakıma reformu kaçınılmaz kılmıştır. Krizin nedenleri arasında yatan etkinliğini yitirmiş ve büyük ölçüde yolsuzluklara ve kayırmalara bulaşmış kamu yönetimi olgusu, Kore'de devletin ve toplumun örgütlenme biçiminde ve toplumsal yön ve hedeflerde ciddi bir sorgulama ve arayışın başlangıcı olmuştur. Bu durum reform için büyük bir fırsat yakalanması sonucunu doğurmuştur.

Yeni yönetim bu fırsatı iyi değerlendirmiş ve çok geniş kapsamlı ve ciddi bir reform çalışması başlatmıştır. Bu amaçla ilk defa doğrudan ve sadece kamu yönetiminin reforma tabi tutulması işiyle uğraşacak bir birim kurulmuştur. *Kamu Yönetimi Reform Ofisi* (Government Reform Office) adı verilen bu birimin başına bir bakan yardımcısı getirilmiş ve birim Planlama ve Bütçe Bakanlığına bağlanmıştır. Kamu yönetimi reformundan sorumlu bu birimin Planlama ve Bütçe Bakanlığına bağlanması tesadüf değildir. Bu yolla reformun bütçeleme süreci ve mali reformla ilişkilendirilerek uygulanması amaçlanmıştır. Bu süreçte açık ve katılımcı bir tutum sergilenerek ilgili tarafların görüş ve önerilerini yansıtmasına imkan tanınmıştır. Bütün merkezi hükümet teşkilatının ve seçilmiş bazı yerel yönetim birimlerinin mevcut görevlerini ve yönetim sistemlerini incelemek ve reformun kapsam ve ilkelerini belirlemeye yardımcı olmak üzere 19 adet özel danışma kurumu görevlendirilmiştir. Kamunun çalışma biçiminin özel firmalarca değerlendirilmesi bile Kore'de önemli bir zihniyet değişimine işaret etmektedir.

Daha önceki reform girişimleri parçacı özellikler gösterirken, bu reform girişimi bütüncül bir yaklaşım izlemiş ve çok geniş kapsamlı tutulmuştur. Reform kapsamına merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yanında kamu iktisadi teşebbüsleri ve yarı kamusal birimler de alınmıştır.

³²⁶ Aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 75.

Reform kapsamında yapılanlara aşağıda üç başlık altında yer verilecektir. Birincisi merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde yapılan reform çalışmalarını, ikincisi kamu iktisadi teşebbüslerinde yapılan reform girişimleri ve üçüncüsü de yarı kamusal birimlerde yapılan reform girişimleridir.

I. Merkezi Yönetim Ve Yerel Yönetim Alanında Yapılan Reformlar

Merkezi yönetim ve yerel yönetim alanında yapılan reformun temel amacı daha etkin çalışan ve daha iyi hizmet sunan bir kamu yönetimidir. Bu amaçla dört temel hedef belirlenmiştir:

- Müşteriye³²⁷ ve müşteri tatminine yönelme,
- Verimliliği artırmak amacıyla özel sektörün yönetim tekniklerinin kamu yönetimine taşınması ve böylece "girişimci bir yönetim" oluşturulması,
- Esneklik ve saydamlılığın sağlanması bu amaçla mali bilgilerin kamuoyuna açıklanması ve adaptasyon imkanı olan bir yapılanma geliştirilmesi,
- Kamu çalışanlarının güçlendirilmesi.

Bu dört temel hedefe yönelik olarak yapılan çalışmalarını da iki gruba ayırmak gerekir. Birincisi yapılanmaya ilişkin çalışmalardır, ikincisi ise işleyişe ilişkin çalışmalardır. İlk yıl büyük ölçüde yapılanma konusuna ağılık verilmiştir. Belli kamusal görevlerin güçlendirilmesi ve bir kısım alanlarda tekrarların giderilmesi ve merkezi yetkilerin yerel yönetim birimlerine devri, yapılanma konusunda yapılan temel değişimlerdir. Buna bir kısım görevlerin tümüyle özel kesime bırakılması ya da özel kesim eliyle gördürülmesini de eklemek gerekir.

En önemli yapısal düzenlemelerden birisi Kamu Hizmetleri Komisyonu (Civil Service Commission) kurulmasıdır. Bu birimin kamu yönetiminin mevcut alışkanlıklarını değiştirmede önemli bir katalizör görevi üstlenmesi beklenmektedir.

Yapısal düzenlemelerden bir diğeri de hem merkezi idare hem yerel yönetimler bünyesinde çalışanların sayısının azaltılmasıdır. Merkezi idare bünyesinde 2001 yılına kadar %16 oranında; yerel yönetimler bünyesinde ise 2001 yılına kadar %19, 2002 yılına kadar %30 oranında personel azaltılması hedeflenmiştir.

Merkezi idareye ait görevlerden 7 ayrı bakanlığı ilgilendiren 23 çeşit görev yerel yönetimlere devredilmiştir.

Reformun ilk yılından sonra yapılanma yerine işleyişle ilgili konulara odaklanılmıştır. İşleyişe ilişkin önlemleri de şöyle sıralamak mümkündür:

Açık kariyer sistemi ve performansa dayalı yönetim gibi alanları içeren insan kaynakları reformu gerçekleştirilmiştir. Üst düzey yönetim kademelerinin % 30'u için açık kariyer sistemi kabul edilmiştir. Bu pozisyonlar için belli bir süre kamuda çalışma şartı aranmaksızın doğrudan özel sektörden de atama yapılabilmektedir. Ancak bu oran daha sonra Yasama

³²⁷ Güney Kore'de kamu yönetimi reformunda, işletme yaklaşımı benimsenmiş olduğundan, vatandaşlar müşteri olarak nitelendirilmiştir.

organı tarafından % 20'ye indirilmiştir. Diğer personelin de performansları temel alınarak değerlendirilmeleri amacıyla performans ölçütlerinin geliştirilmesi çalışmaları sürdürülmektedir.

Bakanlıkların yetkilerinin artırılması ve daha bağımsız hareket edebilmeleri sağlanmıştır. Bakanlıklar kendi iç yapılanmaları konusunda, orta düzey yöneticilerin atanmaları konusunda ve bütçe kaynaklarının dağıtımı konusunda daha geniş yetkilerle donatılmışlardır.

Etkinlik ve esnekliğin geliştirilmesi çalışmaları yapılmıştır. Bu kapsamda bütçe etkinliğinin artırılması için, 75 ayrı fon 55'e indirgenmiştir. Fonların denetim ve gözetimi için resmi bir sistem kurulmuştur. Bütçe kaynaklarının daha etkin kullanımı için de birtakım önlemler geliştirilmiştir. Bu önlemler bütçe giderlerini azaltma ya da gelirleri artırmaya yönelik kişisel girişimlerin ödüllendirilmesini de kapsamaktadır. Ayrıca 2000 yılından itibaren 16 kurumda pilot proje olarak performans temelli bütçelemeye geçilmiştir. Bu sayının giderek artırılması amaçlanmaktadır. Bütçe harcamalarında, hangi alanda ne kadar harcama yapıldığının detaylandırılması yerine, daha esnek bir yapının kurulması amacıyla bütçe harcama kategorilerinin içerikleri genişletilerek, gider başlıkları 2013'ten 1107'ye düşürülmüştür.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinden giderek artan bir şekilde yararlanılması amacına yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Bu alanda yapılan düzenlemelere göre 50 ya da daha fazla çalışanı bulunan her kamu kurumunun internette bir sayfası olacaktır. Bu sayfada kurumla ilgili bilgiler kamuoyuna sunulacaktır. Bu sayfalar üzerinden çeşitli konularda dilekçe kabulü de yapılmaktadır. Dilekçe konusunda yapılan işlemleri de bu sayfalar üzerinden takip etmek mümkündür. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın bir şekilde kullanılması sayesinde kamuoyunun ilgilendiği konularda daha fazla bilgi sahibi olması imkanı artmakta böylece saydamlık güçlenmektedir.

II. Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Kamu iktisadi teşebbüsleri konusunda daha önceleri de birtakım girişimlerde bulunulmuşsa da genel olarak sayının artması ve verimliliğin azalması olgusunun önüne geçilememiştir. 1998 yılı itibariyle 26 adet kamu iktisadi teşebbüsü ve buna bağlı 82 ortaklıkta 168 bin kişi çalışmaktadır. Bunların işletme bütçeleri toplamı genel bütçeyi aşmıştır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinde etkinliğin azalmasının temel sebeplerinin tekeli yapılar, sahiplenme duygusu eksikliği ve kayırmacı uygulamalar olduğu tespit edilmiştir. Bu işletmeler üzerindeki bürokratik kontrolün de yarattığı katı ve hantal yapı nedeniyle verimliliği olumsuz etkilediği belirlenmiştir. Bunlara bağlı olarak kamu iktisadi teşebbüsleri reformunun temel amacı buralardaki verimliliğin özel sektör ile rekabet edebilir düzeye getirilmesi olarak saptanmıştır. Bu amaçla kullanılan iki temel araç ise özelleştirme ve yönetim reformudur. İlk olarak 26 ana teşebbüsten 11 'inin gelecek yıllar içinde özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Mart 2000 tarihi itibariyle 2 ana teşebbüs ve 11 bağlı ortaklık satılmıştır. Bunun yanında çeşitli ortaklıklara ait hisse satışlarıyla özelleştirmeden toplam 9 milyar dolar kazanılmıştır.

Yönetim reformu ise yeniden yapılandırma, çalışan sayısının azaltılması, ve işletme sistemlerinin rasyonel hale getirilmesi uygulamalarını içermektedir. Yeniden yapılandırma kapsamında karsız ya da halihazırda özel sektörün yaygın olarak üretimde bulunduğu alanlardan çekilme de bulunmaktadır. Çalışanların sayısının azaltılması bağlamında 2000 yılı sonunda çalışan sayısının % 25 oranında azaltılması kararlaştırılmıştır. Teşebbüsler daha bağımsız çalışabilmeleri ve daha fazla ekonomik ölçütlere göre karar alabilmeleri yönünde güçlendirilmişlerdir. Bu amaçla Yönetim Kurulundaki hükümet temsilcilikleri iptal edilmiştir. Üst yönetim artık açık bir şekilde bir seçim komitesi tarafından seçilmekte ve daha sonra hükümet tarafından atanmaktadır. Üst yöneticiler ile Hükümet arasında performans sözleşmeleri de imzalanmaktadır. Performansa dayalı bir teşvik sistemi kurulmuştur. Bunun yanında Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarafından vatandaş şartı da ilan edilmektedir. Üst düzey yöneticilerin ücretleri performanslarına bağlanmıştır. Üst düzey yöneticilerin değerlendirilmesi işi de bağımsız üçüncü bir kişi tarafından yapılmaktadır.

III. Yarı Kamusal Nitelikteki Birimler

Kore'deki yarı kamusal nitelikteki birimler kamu yönetiminin bütününde önemli bir yer tutmaktadır. 1998 yılı itibariyle bunların sayısı 180'e ulaşmış ve yıllık 30 milyar dolarlık bütçeleri ile 80 bin kişiyi istihdam eder hale gelmişlerdir. Bu tür kuruluşlar çeşitli biçimlerde devlet tarafından finanse edilmekte veya mecburi hizmet ya da üyelik ücreti tahsil etme yetkisine sahip bulunmaktadırlar. Bu tür kuruluşlar arasında hükümet tarafından desteklenen araştırma enstitüleri, Tüketicileri Koruma Kurumu, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Teşvik Kurumu gibi kurumlar bulunmaktadır. Bu kurumlar geçen 40 yıl içinde herhangi bir yeniden yapılandırma girişimine konu olmamışlardır. Bunların bir çoğundaki üyelikler bürokratlar için emeklilikte ikinci bir gelir kapısı haline gelmiştir.

Yeni yönetim yarı kamusal birimler konusunda beş temel ölçüte göre hareket etme kararı almıştır. Buna göre:

- Misyonlarını çoktan tamamlamış olan ya da artık anlamlı ve geçerli bir misyonu olmayanlar kapatılacak ya da başka kurumlarla birleştirilecektir.
- Misyonları özel kesim tarafından daha iyi yerine getirilebilecekler özel kesime bırakılacaktır.
- Rekabet artırılacak ve hesap verme sorumluluğu ile saydamlık güçlendirilecektir.
- Kötü yönetilen birimlerdeki maliyetleri azaltmak için çalışan sayısı azaltılacaktır.

Bu ölçütler çerçevesinde uygulamaya geçilmiş ve 20 teşkilat kapatılmış ya da başka birimlerle birleştirilmiş, 38 birim özelleştirilmiş, 33 adet zorunlu hizmet ücreti kaldırılmış çalışan sayısı %26 oranında azaltılmıştır. Sübvansiyon uygulanan kuruluşların sayılarının azaltılması ve ilk etapta 67 kuruluşun sübvansiyonunun kaldırılması planlanmaktadır.

Bunlara ilave olarak devlet tarafından desteklenen 69 adet araştırma enstitüsü bakanlıkların doğrudan kontrolünden kurtarılmak amacıyla 5 bağımsız araştırma konseyi bünyesinde

toplanmıştır. Daha önce hükümet tarafından atanan enstitü başkanlarının da objektif ölçütlere göre seçilmesi şartı getirilmiştir.

Kore'de yapılan bu değişikliklerin kamu maliyesinde rahatlamaya yol açtığı kuşkusuzdur. Ancak bunların kamu yönetiminin etkinliği ve etkililiği üzerine etkilerini değerlendirmek için henüz erkendir.

İngiltere'de Kamu Yönetimi: Yeni Adımlar (Next Steps) Girişimi

İngiltere, kamu yönetimi sisteminde en köklü değişimlerden birisini gerçekleştiren ve bu alanda geniş kapsamlı ilk uygulamayı başlatan, bu nedenle de diğer ülkeleri geniş ölçüde etkileyen bir ülkedir. İngiltere'nin girişimi 1988 yılında Başbakanlık Etkinlik Birimi'nin (Efficiency Unit) bir raporuyla başlamıştır. İngiltere'deki uygulamanın detaylarına girmeden önce Next Step girişimi öncesi İngiliz sisteminin genel özelliklerine değinmekte yarar olabilir.

İngiltere'de siyasal ve idari kurumlar uzun bir geçmişe sahiptirler ve tarihsel süreç içinde evrilerek bugüne gelmiştir. Bu çerçevede yazılı bir anayasası olmaması, anayasal monarşiye dayalı, parlamenter sistem ve üniter idari yapı sistemin en genel ve belirgin özelliklerindedir. Bunlara hukuk sisteminde özel hukuk-kamu hukuku türünden bir ayrımın bulunmamasını da eklemek gerekir.

Next Steps girişiminden önce Fulton Raporu, 1960'lı yıllarda İngiltere'nin II. Dünya Savaşı sonrasında diğer ülkelerle karşılaştırıldığında yetersiz kalan ekonomik gelişmesine paralel olarak kamu yönetimi sistemi de sorgulanmış ve değişim ihtiyacı dile getirilmiştir. Bu çerçevede 1965 yılında *Lord Fulton'un* başkanlığında bir araştırma komisyonu kurulmuştur. Bu dönemde İngiliz bürokrasisinin genel imajı orta sınıftan gelen, Oxford ya da Cambridge mezunu, belli bir uzmanlıktan ziyade genel bilgileri olan kimselerdir. Raporda bununla ilgili olarak daha uzmanlığa dayalı bir seçim yapılması ve bürokrasinin biraz daha profesyonelleşmesi önerilmiştir. Bunun yanında raporda esas üzerinde durulan, politikaların oluşturulması ve uygulanmasıdır. Bu nedenle de dört ana nokta üzerinde durulmuştur. Bunlar³²⁸:

- Politikaların siyasi yönlendirme çerçevesinde oluşturulması,
- Politikaları uygulamaya yönelik yapı ya da sistemin oluşturulması,
- Bu sistemin etkili biçimde yönetilmesi,
- Parlamento ve halka karşı sorumluluktur.

Bu çerçevede geliştirilen önerilerin bir kısmı uygulanmış olsa da köklü bir değişime yol açtığını söylemek hayli güçtür. Asıl köklü değişim 1979 yılında Thatcher Hükümetinin işbaşına gelmesiyle başlamıştır.

³²⁸ Aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 36

I. Yeni Adımlar (Next Steps) Girişimi; Thatcher hükümetinin hazırladığı, ortaya attığı ve uyguladığı bir girişimdir. Bu girişimi doğru yerine oturtmak için kısaca Thatcher hükümetinin genel politikalarına değinmek gerekir.

Thatcher Muhafazakar Partinin 1979 yılında seçimleri kazanmasıyla işbaşına gelmiş, daha sonra 1983 ve 1987 yıllarında tekrar seçilmiştir; bu nedenle de o dönemin en önemli isimlerinden birisidir. Thatcher'ın politikaları İngiltere'nin ekonomik gerilemesine ve Batı dünyasında ortaya çıkan yüksek vergilere, yüksek oranlı enflasyona, sendikaların gücüne ve artan ve kontrolden çıkmış gibi görünen kamu harcamalarına bir tepkidir. Bu çerçevede Thatcher hükümeti "girişimci ekonomi" adını verdiği, sistemin güçlendirilmesine yönelik bir program uygulamıştır. Bu programın ana unsurları şöyle sıralanabilir:

- Piyasa ekonomisi: Ekonomide piyasa kurallarının daha geniş bir alanda geçerli olması hedeflenmiştir. Bu çerçevede, deregülasyon, özelleştirme, kamunun ekonomik faaliyetlerinin en aza indirilmesi ve devletin bir çok alandan çekilmesine yönelik politikalar uygulanmıştır.
- Çalışma İlişkileri: Sendikaların gücünü azaltarak çalışma alanında iki taraf arasında daha yakın bir güç dengesi amaçlanmıştır.
- Enflasyona karşı sıkı para politikası.
- Kamu harcamalarının kısılması.
- Gelir vergisi oranlarının azaltılması, böylece daha fazla talep yaratılması.

Next Steps girişimini de bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Girişim adını Başbakanın "etkinlik danışmanı" *Sir Robin Ibbs* tarafından oluşturulan rapordan almaktadır. 1988 yılında yayımlanan rapor, *Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar* (Improving Management in Government: the Next Steps) adını taşımaktadır. Raporda geliştirilen yeni yaklaşımın en temel özelliği, politika geliştirme dışında kalan yürütme görevlerinin ayrı ve küçük birimler eliyle görülmesidir. Bu ayrı birimlere Executive Agencies adı verilmektedir. Bu yaklaşım ile sistemi hizmet sunumuna odaklamak üzere yeniden yapılandırmak amaçlanmaktadır. Hizmet sunumuna odaklanmasıyla beraber hizmetten yararlananların ihtiyaçları öne çıkacaktır. Raporda hizmet sunumunda etkililiğin artırılması için yapısal değişikliğin yetmeyeceği, gerçek bir gelişmenin ilgililerin sonuçlardan kişisel olarak sorumlu olmasıyla sağlanabileceği üzerinde de durulmuştur. Bu çerçevede sahiplenme ve kişiselleştirme duygusu yaratmanın önemine değinilmiştir. Bu amaçla Executive Agency'lerin yönetiminden tek bir yönetici (Chief Executive) yetkili ve sorumlu tutulmuştur. Tepe yönetici bakana karşı direkt ve sınırsız sorumludur. Birim yapılacak göreve göre örgütlenmiştir. Bakan gerekli kaynakları ve yıllık performans hedeflerini belirlemekte ve yönetsel sorumluluğu yöneticiye bırakmaktadır. Yönetici bu mevcut kaynaklarla en iyi sonucu almak için en iyi yönetimin nasıl yapılacağı konusunda özgür bırakılmaktadır. 1999 yılı itibariyle bu çerçevede oluşturulmuş 140 *agency* bulunmaktadır; ayrıca 4 departman da *next steps*'de

oluşturulan sisteme göre çalışmaktadır. Burada çalışanlar 390 bin kişiyi bulmaktadır³²⁹. Bu birimler çeşitlilik gösterebilir de genel özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Amaç, hedef ve sorumluluklar net olarak belirlenmekte ve bunların genel çerçevesi yayımlanarak kamuoyuna ilan edilmektedir.
- Bakanlar tarafından hizmet kalitesi, mali hedefler ve etkinlik hedeflerini içeren ana performans ölçütleri belirlenmekte ve Parlamento'ya duyurulmaktadır.
- Ulaşılan sonuçlar yıllık performans raporları yoluyla duyurulmaktadır. Raporların bu şekilde yayımlanması yoluyla saydamlık amacı da sağlanmaktadır.
- Çok sayıda daha küçük boyutlu birimler yaratılmıştır.
- Özellikle üst düzey yönetimde geleneksel kariyer ilkesi yerine belli sürelerle sınırlanmış sözleşmeler yoluyla istihdam geçerlidir. Parasal teşviklere geniş bir yer verilmiştir. Yöneticiler çalışmaların sonucundan tam anlamıyla sorumlu tutulurken "yönetme özgürlüğü"ne kavuşturulmuşlardır.
- Politika belirleme fonksiyonları ile hizmet sunma fonksiyonları birbirinden ayrılmıştır.
- Maliyet bilinci yerleştirilmiş ve maliyet azaltma üzerinde odaklanılmıştır.
- Süreçten çok sonuçlara önem verilmektedir.

II. Kalite İçin Rekabet Girişimi (Competing for Quality)

1991 yılında başlatılan iki girişim, Next Steps girişimini tamamlayan girişimlerdir. Bunlardan birincisi *Kalite İçin Rekabet* (Competing for Quality) girişimi, ikincisi ise *Vatandaş Şartı* (Citizen Charter) adı ile anılmaktadır.

Competing for Quality girişimi, 1991 yılında hazırlanan *Competing for Quality-Buying Better Public Services* isimli raporla başlatılmıştır. Girişim kamu kesimini rekabete açmayı, böylece maliyet ve fayda açısından en etkili bileşime ulaşmayı amaçlamaktadır. Özel kesimin kamu faaliyetleri içine çekilmesine yönelik yöntemlerin geliştirilmesine çalışılmıştır.

Sistemde değişik yöntemlerden söz edilse de en fazla uygulanan ve tasarruf sağlamada etkili olan, hizmetlerin sözleşme yoluyla özel kesim eliyle gerçekleştirilmesi, **contracting out** yöntemidir. Program çerçevesinde kamusal bir aktiviteyle ilgili dört "ön seçenek" sorusu kullanılmaktadır.

1. İş, yapılması gereken bir iş midir? Değilse ortadan kaldır.
2. Bu konuda kamunun bir rol üstlenmesi gerekir mi? Hayırsa özelleştir.
3. Eğer kamunun bir rol üstlenmesi gerekiyorsa faaliyetin en etkili biçimde gerçekleştirilmesi nasıl olur? Kamu eliyle mi özel kesim eliyle mi? Özel kesim ise dışarıya sözleşme ile yaptır ya da başka yollar dene.

³²⁹ OECD-PUMA, Strategic Review and Reform: The UK Perspective, İngiltere 1999 Ülke Raporu.

4. Eğer faaliyet kamu içinde görülmesi zorunlu bir faaliyetse amaca yönelik bir örgütlenme sağlanmış mı? (Next Steps'in sorumluluk ve yetki devri ilkelerinin uygulanması)

III. Vatandaş Şartı (Citizen Charter) Programı

Vatandaş şartı programı 1991 yılı Temmuz ayında 10 yıllık bir dönem için başlatılmış bir programdır. Yayınlanan ilk Beyaz Kitap (White Paper) ile tüm kamu hizmetlerinden genel beklentiler ortaya konularak programın gündemi ve uygulama takvimi oluşturulmuştur. Daha sonra dört ayrı Beyaz Kitap daha yayımlanarak geleceğe ilişkin planlar ve öngörüler oluşturulmuştur. Amaç ulusal düzeyde tüm kamu hizmetleri için Vatandaş Şartları oluşturmaktır. Şartlar, vatandaşların kamu hizmetlerinin sunumunda talep edebilecekleri standartları ortaya koymaktadır. Her birim kendi sorumluluğunda olan hizmetin kaliteli sunumuna ilişkin standartları oluşturmakta ve bundan sorumlu olmaktadır. Yani hizmet ilan edilenden daha geç, eksik ya da kalite bakımından yetersiz ise yönetim vatandaşa karşı sorumlu olmaktadır. Genel bir fikir vermesi açısından Hasta Şartı ve Yolcu Şartından alıntılar aşağıda görülmektedir.

HASTA ŞARTINDAN ALINTILAR

Bir kliniğe gittiğinizde size randevu saati verilmesini ve 30 dakika içinde muayene olmayı bekleyebilirsiniz.

Bir cankurtaran çağırdığınızda kent içinde 14 dakika içinde kent dışında ise 19 dakika içinde ambulans size ulaşacaktır.

Bir kaza ya da acil bölümüne gittiğinizde hiç beklemeden muayene edilmeyi bekleyebilirsiniz. Eğer gerekiyorsa 2 saat içinde de yatağınız verilecektir.

YOLCU ŞARTINDAN ALINTILAR

Eğer herhangi bir hatta, tren yolculuğunuzda 1 saatten fazla gecikme olursa (tüm yolculuk boyunca 1 saat) bu yolculuk için ödediğiniz fiyatın %20 ya da daha fazlası bedelinde kupon verilecektir. Eğer geçmiş 1 yıl içinde tren hizmetleri dakiklik ve güvenilirlik hedeflerine ulaşamazsa British Rail sezonluk biletinizi yenilerken size bir indirimde bulunacaktır. (Tipik dakiklik ve güvenilirlik hedefi: Trenlerin %90'ı planlanan ve ilan edilen hareket ve ulaşım saatine 10 dakikalık süre içinde gelecektir. Planlanan trenlerin %99'u seferini gerçekleştirecektir.) Eğer geçmiş 12 aylık dönemde dakiklik performansı hedeften %3 düşükse ya da güvenilirlik performansı hedeften %1 düşükse biz size %5 indirim sağlayacağız.

Eğer hem dakiklik hem de güvenilirlik hedeflerinden sapılmışsa indirim oranı %10 olacaktır.

Bilet gişelerinde hiç bir zaman 5 dakikadan fazla beklemeyeceksiniz, yoğun zamanlar dışında 3 dakika içinde hizmet sunulacaktır. Demiryolları özelleştirildiğinde yeni işletici de kendi şartını ilan edecektir ve bunlar British Rail'in cari standartlarından daha kötü olamayacaktır.

Vatandaş şartı programı merkezden yerele tüm kamu kurumlarında uygulamaya konulmuştur³³⁰.

1999 yılı itibariyle temel kamu hizmetlerini kapsayan 40'tan fazla ulusal şart yürürlükte. Buna ek olarak okul, hastane ya da yerel hizmetler konusunda yerel yönetimlerin geliştirdiği 10 bin yerel şart bulunmaktadır. Tüm merkezi kuruluşlar bu konuda bilgi ve standartları ve şikayet mercilerini ve şikayet işlemlerini yayınlamak zorundadır. Tüm okullar, hastaneler ve yerel otoriteler ilan edilen standartlara uyulup uyulmadığını denetlemek ve sonuçları yerel yayın organlarında yayınlamakla yükümlü kılınmışlardır.

IV. Kamusal Bilgilere Erişim Kodu

Kamusal Bilgilere Erişim Kodu (*Code of Practice on Access to Government Information*) 1994 yılında uygulamaya konulmuş ve daha sonra 1997 yılında gözden geçirilerek yeniden düzenlenmiştir. Sadece bilgi taleplerinin karşılanması ile sınırlı kalmamış, temel politika kararları ile ilgili bilgiler ve analizler ile kamu kurumlarının yaptıkları işlemler ve vatandaşlarla ilişkileri konusunda rehber kitapçıklar hazırlanması da kapsama alınmıştır. Buna ek olarak yukarıda değinilen Vatandaş Şartı ile de ilişkilendirilmiş, hizmet standartları,

³³⁰ Aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 36

bunların maliyetleri ve şikayet mekanizmalarının yayımlanması şartı getirilmiştir. Bu yasanın uygulanmasını ise Ombudsman sağlamıştır. 1997 yılında yapılan düzenlemeler büyük ölçüde, kamunun daha da saydam hale gelmesine yöneliktir.

V. Kamu Görevlileri Beyaz Kitabı (Civil Service White Papers)

Kamu Görevlileri Beyaz Kitapları 1994 yılında yayımlanan Süreklilik ve Değişim (Continuity and Change) ve 1995 yılında bir öncekinin devamı olarak yayımlanan Süreklilik ve Değişimi İleri Taşımak (Taking Forward Continuity and Change) isimli kitaplardan oluşmaktadır. Burada kamu görevlileri ile ilgili temel ilkelere yer verilmiştir. Bunlar, dürüstlük, bütünlük, objektiflik, politize olmama, açık ve adil işe alma, liyakate dayalı yükselme ve sorumluluk olarak belirlenmiştir.

Yapılan önemli bir düzenleme de üst düzey yöneticiler için getirilen sistemdir. Üst düzey yöneticilerin tabi oldukları kurallar ayrı olarak belirlenmiş ve daha esnek bir sistem oluşturulmuştur. Son yıllarda üst düzey yönetime ilişkin görevlerin % 30 civarındaki bir kısmının dışarıdan ihale yoluyla temin edildiği görülmektedir.

VI. Çağdaş Kamu Yönetimi Beyaz Kitabı

Bilindiği üzere Next Steps ve onu izleyen girişimler Muhafazakar Parti tarafından başlatılmıştır. Bu nedenle Blair başkanlığındaki İşçi Partisinin kamu yönetimi reformu konusunda takınacağı tutum merak konusu olmuştur. Blair hükümeti mevcut çalışmaların kazanımlarını göz ardı etmeden kendi politikalarını ortaya koymuştur. Bu amaçla önce 1997 ve 1998 yıllarında Kamu Harcamalarının Kapsamlı Değerlendirilmesi (Comprehensive Spending Review) ve Çağdaş Kamu Hizmetleri (Modern Public Services) adlı çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda 1999 yılında Blair Hükümetinin kamu yönetimi reformuna yaklaşımı ve stratejisini ortaya koyan Kamu Yönetiminin Çağdaşlaştırılması Beyaz Kitabı (Modernizing Government White Paper) yayımlanmıştır.

Buna göre yeni hükümetin çağdaş kamu yönetimi vizyonu daha yalın, daha etkili ve vatandaşların ve ekonominin gereksinimlerine daha duyarlı bir yönetimdir. Hizmetlerde en üstün kalite sağlanacak ve hizmet sunumu kullanıcılar açısından en arzu edilir nitelikte olacaktır. Bu çerçevede ortaya konulan ilkeler şunlardır:

- Politikalar kısa dönemli, günlük baskılara bir tepki olarak değil, daha ilerisi düşünülerek oluşturulacak ve girdilerden çok sonuçlar üzerine odaklaşacaktır.
- Kamu hizmetlerinin sunumunda hizmeti sunanların rahatlığı değil, hizmetten yararlananların memnuniyeti esas alınacak, vatandaşların gereksinimlerine duyarlı olunacaktır. Kamu hizmetleri etkili ve en üst kalitede olacaktır.
- Kalite bakımından dünyanın herhangi bir yerindeki benzeri hizmetlerin standartlarına eş değer standartlara sahip olacaktır.
- Bilgi çağının bir gereği olarak bilgi ve iletişim teknolojilerinden en geniş şekilde yararlanılacaktır.

- Kamu yönetiminde yenilik, geliştirme ve yardımlaşma değerlerinin yer aldığı bir kültür oluşturulacaktır.

VII. Reformun Etkileri

Yukarıda açıklanan tüm bu girişimlerin sonuçlarına baktığımızda gördüğümüz tablo şöyledir:

Kamuda çalışanların sayısı ve kamu kesiminin büyüklüğü son 20 yılda önemli oranda azalmıştır. Bu azalma ekonomik ve ticari alanda çok daha belirgin olmakla beraber, genelde tüm alanlarda bir azalma vardır. Azalmanın en fazla olduğu yerler Savunma Bakanlığı ile özelleştirme ve contracting-out uygulamalarının olduğu alanlardır. Ancak vergi toplama gibi temel kamusal faaliyet alanlarında önemli bir değişim olmamıştır.

Kamu kesimindeki azalmanın üçte biri özelleştirmeden kaynaklanmaktadır. Özelleştirmenin en fazla etkisi olan sektörler daha önce devletleştirilen sanayi ve telekomünikasyon sektörleridir.

VIII. Yöntem ve Roller

Yukarıda değinilen girişim ve programların her birinde uzlaşma düzeyinin farklı olduğu söylenebilir. Next Steps girişimi başlatıldığında her iki partiden de oldukça geniş bir desteği arkasına almıştır. Diğer programlar ise kamuoyu önünde daha az bir tartışmaya konu olmuştur. Mevcut Kamu Yönetiminin Çağdaşlaştırılması Beyaz Kitabı için ise Başbakan, girişimin hazırlanması ve uygulamasının çağdaş ve yaratıcı bir kamu yönetimi oluşturmak için örnek bir yaklaşım sergileyeceğini ifade etmiştir. Bakanlardan oluşan Daha İyi Yönetim Grubu (Ministerial Group on Better Government) oluşturulmuştur. Bu grubun çalışmaları tüm bakanlık ve kamu kurumlarının daha kaliteli ve daha duyarlı hizmet üretimine yönelik bir kamu yönetimi yaratılması amacına katkı sağlamaktır. Yine bu çerçevede Kamu Yönetiminin Çağdaşlaştırılması Kalite Görev Gücü (Modernizing Government Quality Schemes Task Force) oluşturularak, Mükemmellik Modeli (Business Excellence Model), ISO 9000 gibi değişik kalite modellerinin kamu yönetimine taşınabilirliği konularında çalışmalar yapmakla görevlendirilmiştir.

Hükümeti oluşturan parti dışındaki politikacılar reform programlarının ayrıntılarıyla fazla ilgilenmemişlerdir.

Reform sürecine en etkin şekilde katılan birimler ise Hazine ve Bakanlar Kurulu Ofisidir. Hazine özelleştirme ve bütçeleme konularında, Bakanlar Kurulu Ofisi ise diğer konularda ve eşgüdüm sağlanmasında etkili olmuştur. Bu birimlerde diğer kamu birimlerinden ödünç alınan uzmanlardan da geniş bir şekilde yararlanılmıştır. Ayrıca reform programlarının değişik aşamalarında çeşitli kurum temsilcilerinden oluşan kurumlar arası kurul ve komiteler de oluşturulmuştur.

İngiltere'de değişim oldukça hızlı olmuştur. Kamu görevlileri zaman zaman bu durumdan ve arka arkaya ortaya çıkan "yeni girişimlerden" şikayetlerini dile getirmişlerdir.

Sonuç olarak İngiliz deneyiminden, başarılı bir uygulamanın kilit unsurları olarak şunlar ortaya çıkmaktadır:

- Açık ve en üst düzeyde siyasal destek ve sahiplenme.
- Açık ve temel ilkeler.
- Reforma ivme kazandıran hızlı ve kararlı bir uygulama.
- Üst düzeyde başarılı bir proje yönetimi.
- Daha önceki girişimler sayesinde oluşan yardımcı altyapı.

İsveç’de Kamu Yönetimi

Son 25 yılda İsveç³³¹ kamu yönetimi sisteminde önemli değişiklikler olmuştur. Fakat bu değişimler büyük ve kapsamlı bir planın ürünü değildir. Reformlar bir dizi küçük ama önemli çalışmaların ürünüdür. İsveç'teki reformun temel yönü yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yetki devridir. Sadece yerel yönetimler değil merkezi hükümet teşkilatı içinde yer alan birimler de kendi iç işleyişleri konusunda daha geniş yetkilerle donatılmışlardır. Küçük küçük projeler yoluyla köklü dönüşümler sağlamak kamu yönetimi alanında genelde başarılı sonuçlar doğurmasa da İsveç'te başarılı olmuştur. Bunu İsveç'in toplumsal yapısına ve yönetim sistemine ve geleneğine bağlamak doğru olabilir.

İsveç'in toplumsal ve idari yapısının temelleri tarihseldir. Ortaçağ boyunca Avrupa'da geçerli olan feodal sistem İsveç'te geçerli olmamıştır. Onun yerine küçük toprak sahibi çiftçilerden oluşan ve belli bir siyasal ve ekonomik gücü bulunan köyler etkili olmuştur. Bunun önemli bir nedeni kral ve soylular arasında bitmek bilmeyen güç kavgasında kralın çiftçilerden destek almasıdır. Büyük ölçüde kendi kendini yöneten bu köyler sayesinde İsveç'te sivil toplum ve katılımçılık geleneksel olarak çok güçlüdür.

Bugün İsveç'te 250'nin üstünde kamu kurum ve kuruluşu bulunmaktadır. Bunların bir kısmının 10 bin civarında çalışanı varken, sadece 3 çalışanı olan birim de vardır. Genel müdürler ve genel müdür yardımcıları 6 yıllık bir dönem için atanmakta ve bu daha sonra yenilenebilmektedir. Bazı büyük kamu kuruluşlarında *yönetim kurulları* da bulunmaktadır, yönetim kurulluğuna üye atanması da Hükümet tarafından yapılmaktadır.

İsveç çok uzun yıllar boyunca oturmuş ve durağan bir kamu yönetimi sistemine sahiptir. 1960'lı yıllardaki kamu yönetimi yüz yıl öncekinden çok da farklı değildir. Fakat 1990'ların başında gayrimenkul piyasasında spekülasyona bağlı olarak aşırı yükselen fiyatlardaki düşme, bankalarda yaşanan kriz, makro ekonomik politikalarındaki birtakım yanlışlar ve uluslararası alandan gelen olumsuzlukların etkisiyle birlikte İsveç bir ekonomik sıkıntıyla karşı karşıya kalmıştır. Milli gelir üç yıl boyunca azalmış, işsizlik ve kamu borcu artmıştır. 1994 yılında iktidara gelen hükümet katı bir bütçe stabilizasyon programı başlatmıştır. Bütçeleme sürecini de içeren bu programla tekrar makroekonomik dengelere ulaşılmıştır.

³³¹ Bu kısımda Knut REXED'in, **Kamu Yönetimi Reformu: İsveç Deneyimi** ve 22 Haziran 2000'de Kore/OECD Kamu Yönetimi Reformu Forumu'nda sunulan bildiriden yararlanılmıştır

1990 yılından bu yana çalışanların sayısı yerel yönetimlerde %14, merkezi yönetimde %12 oranında azalmıştır. Bütçeleme süreci de köklü olarak değiştirilmiştir. Bütçe 25 adet harcama alanına ayrılmıştır. Hükümet her yıl Parlamento'ya Bahar Kanunu (Spring Bill) adıyla bir taslak sunmaktadır. Bu taslakta gelecek üç yıl için toplu olarak ve gelecek ilk yıl için harcama alanları bazında harcama tavanları belirlenmektedir. Parlamento bu Tasarıyı yazdan önce karara bağlamaktadır. Hükümet bu Kanundaki harcama tavanlarına göre hazırladığı bütçe kanununu Eylül ayında Parlamento'ya sunmaktadır.

1994 yılında Hükümet ücretle ilgili kararları, ilgili kamu kurumlarının yetkisine bırakmıştır. *İsveç'te artık hükümet kurumları ile özel kesim aynı iş kanunlarına ve kurallarına tabidir.* Kamu çalışanları ilgili birim tarafından işe alınmakta ve başka bir kuruma geçme hakkına sahip olmamaktadır. İşçi-işveren arasında imzalanan sözleşmeler ile kamu kurumu ve kamu çalışanı arasında imzalanan sözleşmeler aynı kurallara tabidir. Her bir kurum ne kadar kişi çalıştıracağına ve ne kadar maaş ödeyeceğine kendisi karar vermektedir. Atamalar ve terfiler de aynı şekilde kurumun yetki alanındadır.

İsveç'te Hükümet artık kamu kurumlarının merkezden detaylı kurallarla yönetilmesinin etkin bir yol olmadığına karar vererek performans yönetimini sisteme uyarlamaya karar vermiştir. Hükümet artık sadece kurumların temel görevlerine (misyon) odaklanarak bu görevlerin yerine getirilip getirilmediği ile ilgilenecektir.

Bu çerçevede genel müdürler kendi kurumlarını yönetme konusunda giderek artan yetkilerle donatılmışlardır. Genel müdürler hem iç örgütlenmenin nasıl yapılacağına hem de kaynakların nasıl dağıtılacağına karar verebilmektedirler. Kurumlar bütçede kendilerine ayrılan payın %3'ünü gelecek yıla aktarabilmekte ya da gelecek yıldan bu yıla borç alarak peşin olarak harcaıabilmektedirler.

İsveç'in performans yönetimi modeli Hükümetin yıllık direktifler yoluyla her kurumun temel amaç ve hedeflerini yayımlamasına dayanmaktadır. Bu direktifte ilgili kurumun hangi bilgileri ilan edeceği de yer almaktadır. Yıllık direktiflerde gerektiğinde kurumun bütçe payını kullanmasına ilişkin sınırlamalar da getirilebilmektedir. Kurumlar bu direktifler doğrultusunda yıllık faaliyet raporlarını yayımlamaktadırlar. Bu yeni sistemle kalite ve sonuçlara yönelik bir yönetim anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Yıllık direktifler hazırlanmadan önce ilgili kurumla görüşmeler ve tartışmalar olmaktadır. İlgili bakanlar da birimlerin tepe yöneticileriyle yılda en az iki toplantı yapmak zorundadırlar.

Bu sistemde önem kazanan bir konu genel müdürlerin nasıl seçileceği ve atanacağıdır. Genel müdürlerin seçimi büyük ölçüde bakanların yetkisindedir; atama için başbakanın da onayı gerekmektedir. Yöneticilerin çoğunun bürokrasi içinden seçildiği görülmektedir.

İsveç'te kamu yönetimi reformunun bir ayağı da yerel yönetimlerin güçlendirilmesidir. Bugün yerel yönetimlerinin gelirlerinin % 80'i yerel vergilere ve kullanıcılardan alınan ücretlere dayanmaktadır. Kalan kısım merkezi hükümet tarafından karşılanmaktadır.

Reformun diğer bir ayağı da geleneksel olarak kamusal tekel şeklinde yürütülen bir kısım hizmetlerin rekabete açılmasıdır. Bunlar arasında elektrik dağıtımı, posta ve

telekomünikasyon sektörü bulunmaktadır. Rekabete açmaya paralel olarak gerekli düzenleyici kurumlar da oluşturulmuştur.

Kamu kurumlarının ve kamu çalışanlarının daha geniş yetkilerle donatılmasının da bazı potansiyel sakıncaları vardır. Kurallara ve önceden belirlenmiş süreçlere bağlı geleneksel bürokratik anlayışın temelinde kamu kaynaklarının ve kamu gücünün kötü niyetle ve özel çıkarlara hizmet amacıyla kullanılmasının önüne geçilmesi isteği yatmaktadır. Bu nedenle kamu kesiminde esnekliğin artırılmasına yönelik yeni yaklaşımda artan yetkilerin, hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesiyle ve denetim sistemlerinin buna uyarlanmasıyla dengelenmesi gerekir. İsveç'te bu yöndeki çalışmaların yanında kamu hizmeti etiği anlayışının güçlendirilmesini amaçlayan çalışmalar da yapılmıştır.

Kanada'da Kamu Yönetimi

Kanada'da büyük ölçüde kamu programlarının gözden geçirilmesine dayanan kamu yönetimi reformu girişimleri sürmektedir. Bu girişimlerin 1980'li yılların ortasına kadar gittiği görülmektedir. Reform arayışlarının ve zamanlamasının nedenleri diğer ülkelerden çok farklı değildir. Burada da 1984 yılında yaşanan mali kriz itici unsur olmuştur. Mali krize bağlı olarak kamu yönetimine duyulan güvenin azalması ve kamusal hizmetlerden yakınmaların artması da önemli bir rol oynamıştır. Kanada ekonomisinin uzun vadeli potansiyelini harekete geçirmek için bazı değişimlere ihtiyaç duyulmuştur. 1990'larda dünyanın daha dışa açık bir ekonomiye ve daha rekabetçi bir piyasaya sahip olması ile birlikte daha verimli bir ekonomik yapı oluşturulması ihtiyacı doğmuştur.

1994 yılında federal hükümetin bütçe açığı milli gelirin %6'sına ulaşmıştır. Buna bağlı olarak da kamu borçları artmıştır. Kamu açıklarının bütçe gelirlerini ve vergileri artırmak yoluyla değil, kamu harcamalarını azaltarak kısılması yönünde genel bir karar alınmıştır. Buna bağlı olarak kamu yönetiminde değişim kaçınılmaz olmuştur. Değişimin kısa vadeli olmaktan ziyade kalıcı olması amaçlanmıştır. Bu da doğallıkla yapısal değişim arayışını gündeme getirmiştir.

Kanada'nın federal yapısının güçlendirilmesi de önemli bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede federal hükümet ve yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak dağılımının gözden geçirilmesine ihtiyaç duyulmuştur.

1980'li yılların ortasında kamu yönetiminde değişim için *Nielsen Görev Gücü* adıyla bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu görev gücü, kamunun uyguladığı politika ve programları geniş bir açıdan incelemeye tabi tutmak ve nelerin nasıl değiştirilmesi gerektiği konusunda öneriler geliştirmekle görevlendirilmiştir. Ortaya iddialı bir rapor konmuşsa da sonuçta bu çaba başarılı olamamıştır. Başarısızlığın temel nedenlerinin şunlar olduğu düşünülmektedir³³².

- Çalışma, devletin rolünün ne olduğu konusunda açık ve anlaşılır bir temele

³³² Bu kısımları OECD-PUMA Kanada 1999 Yılı Ülke Raporu'ndan aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 73

oturmamıştır. Dolayısıyla kamusal hizmetler bağlamında roller ve amaçlar tanımlanamamıştır.

- Çalışma bakanlık temelinde yürütülmüş (her bir bakanlığın durumu ayrı ayrı ele alınmış) kamu kesimi reformu ile kamu yönetimi (işleyiş) reformu bir birinden ayrılmamıştır.
- Amaçların net olarak tanımlanamayışı ve yeterince saydam olmayışı nedeniyle gizli bir politik hedefin olduğu kuşkuları doğmuştur. Dolayısıyla çalışma kamuoyuna mal edilememiştir.

Bütün bunlar üst üste gelince de değişime yönelik çalışmalarda bir ivme yaratılamamıştır.

İkinci çalışma KY2000-Kamu Yönetimi 2000 (PS2000-Public Service 2000) olarak sunulan çalışmadır. Bugün mevcut durumda *Program Review* diye adlandırılan reform çalışmaları da bir bakıma PS2000'in devamı olarak nitelenebilir.

PS2000 Kanada Başbakanı tarafından Aralık 1989'da kamuoyuna duyurulmuştur. Programın amacı "Kanada'nın kamu yönetimini yenilemek" ve "21'inci yüzyılda Kanadalılara en iyi hizmeti sunmak" olarak açıklanmıştır. Başbakan konuşmasında reformun temel ilkelerine de değinmiştir. Buna göre:

- İşe alma ve insan kaynakları yönetimi daha az karmaşık bir hale getirilecek ve yöneticilerin ve çalışanların daha rahat hareket etmeleri sağlanacaktır.
- Merkezi yönetimin etkisi ve gücü azaltılacak; bakan yardımcılarının bakanlıkları önetme konusunda daha geniş imkanlara kavuşmaları sağlanırken sorumluluk alanları netleştirilecektir.
- Kamu kurumlarının rol ve amaçları basit ve anlaşılır bir hale getirilecektir.
- Hizmet etkililiğini artırmak için yenilikçi yaklaşımlar geliştirilecek ve teşvik edilecektir.

PS2000'in hazırlanmasında geniş kapsamlı değerlendirme ve gözden geçirme raporları ile danışmanlık hizmeti belirgin bir rol oynamıştır. Reformun büyük ölçüde bir tutum değişikliği gerektirdiği kabul edilmiştir. Nitekim PS2000'in Genel Sekreteri, "reform %70 alışkanlıkların (tutumların) değiştirilmesi, %20 sistem değişikliği ve %10 da yasal değişiklik gerektirir" demektedir³³³.

Geniş kapsamlı değerlendirme çalışmaları Görev Güçleri (Task Force) denilen çalışma grupları tarafından yapılmıştır. Kurulan 10 adet görev gücü çalışmaları sonunda 300 adet öneri geliştirmiştir. Görev güçlerinin raporlarını hazırlamasından 1 yıl sonra, Başbakan reformun temel amaçlarının belirleyen Beyaz Kitabı tanıtmıştır. Beyaz kitapta vurgunun özelleştirme ya da kamunun küçültülmesi gibi çokça kullanılan amaçlardan ziyade vatandaşlara daha nitelikli hizmet sunmaya ve daha etkin bir kamu yönetimi oluşturmaya yönelik olduğu söylenebilir. Nitekim PS2000 beyaz kitabında öneriler 4 ana başlık altında toplanmaktadır. Bunlar "Kanada'ya ve Kanadalılara hizmet", "kamu kesiminde kariyer",

³³³ Aktaran; Osman YILMAZ, 2001: 68

"halka dönük bir yönetim" ve "sorumluluk" adlarını taşımaktadır. Önerilerin çoğu yetkilerin ilgili birimlere devrine yöneliktir.

PS2000'in en büyük katkısı bugünkü çalışmalara öncülük etmiş olmasıdır. Bununla birlikte programın başarılı olmadığı yönünde bir kanı mevcuttur. Bunun nedenleri ise şunlardır:

- Amaçlar büyük ölçüde bireylerin tutum değişikliğine yönelik olmasına karşın yapılanlar daha ziyade yönetsel sisteme ilişkindir.
- Kurumların iç işleyişinde yapılan oldukça önemli değişiklikler kamu açısından büyük ölçüde görünmez niteliktedir.
- Değişim amaçları mali kısıtlar bağlamında doğru yere oturtulamamıştır.
- Sendikalar ile yönetim arasında gerekli uzlaşma sağlanamamıştır.

Kanada'da bugün yürütülen kamu yönetimi reformu çalışmaları Program Review adı verilen ve kamusal programların yeniden değerlendirilmesini içeren çalışmalardan oluşmaktadır. Bu çalışmalarda ana tema ise Kamunun İyileştirilmesi (Getting Government Right) olarak ifade edilmektedir. Bu çalışmalar çerçevesinde süreklilik taşıyan temel amaçlar ise şunlardır:

- Federasyonun daha iyi çalışması ve görev çakışmalarından doğan maliyetlerin azaltılması amacıyla federal hükümete düşen görev ve sorumlulukların açık bir hale getirilmesi.
- Kaynakların en öncelikli alanlara tahsisi ve böylelikle Kanada'nın 21'inci yüzyılın sosyal ve ekonomik gelişmelerine karşı kendini doğru yerde konumlaması.
- Halkın taleplerinin daha iyi karşılanması. Bu amaçla çağdaş hizmet sunum teknikleri kullanımı ve müşterilerin karar alma süreçlerine katılması yoluyla daha iyi ve daha kolay ulaşılabilen bir kamu yönetimi oluşturulması.
- Mali anlamda katlanılabilir bir kamu yönetimi oluşturulması.

Kanada'nın kamu yönetimi reformu dayandığı temel ilkeler bakımından birtakım farklılıklar gösterir. Kanada ekonomik ve mali kriz anlamında görece daha rahat bir ortamda reform arayışlarına girmiştir. Buna bağlı olarak reformun daha küçük bir devletin mutlaka da daha iyi bir devlet demek olmadığı, reformun amacının hizmetlerin daha çağdaş bir ortamda sunulması ve mali anlamda katlanılabilir bir maliyete sahip olması ilkesine dayandığı görülmektedir.

Kanada reformu vatandaşlar, özel kesim ve gönüllü kuruluşlar ile işbirliği ve ortaklıklar kurulmasına büyük önem vermektedir. Kanada reformu vatandaşların tüketici ve müşteri rollerini aşan bir rol ve öneme sahip olduğu ilkesine dayanmaktadır. Kamu hizmetine ilişkin değerler ve ilkeler bu farklılığın temel kaynağıdır.

Reform girişimi politika oluşturulması ve hizmet sunumuna ilişkin süreçlere eşit ağırlıkta önem vermektedir. Politika üretimi konusunda değişik görevleri bulunan 30 birim arasında

geniş bir ağı kurulmuştur. Bu ağı tarafından oluşturulan ilk bulgular kamuda 300'den fazla politika uzmanı ve dışarıdan 40 adet araştırma kurumu tarafından tartışılmıştır.

Hizmet sunumunda ise büyük ölçüde kurum içi ve kurumlar arası entegrasyon ve eşgüdüm sağlanması ve bilgi ve iletişim teknolojilerinden en yüksek düzeyde yararlanılması amaçlanmaktadır.

Kanada'da reform "paylaşılmış liderlik" esasına dayanmaktadır. Buna göre siyasal liderlik devletin rolünün saptanması, kamusal taleplerle bu roller arasında dengenin sağlanması ve ana yoldan sapılmaması konularında öncülük yapacaktır. Kamu görevlilerinden yani atanmışlardan beklenen liderlik ise yaratıcı çözüm önerilerinin geliştirilmesi, arzulanı yapılabılır kılmak ve uygulamayı sağlamak olacaktır.

Program Review çalışmaları 1994 yılında başlatılmıştır. 1994-96 yılları arasında yapılan geniş kapsamlı iki çalışma çerçevesinde temel ilkeler ve politikalar belirlenmiştir. Program Review çalışmaları bu çerçevede tekrar edilmektedir. Bütün bakanlıklardan kendi programlarını gözden geçirmeleri istenmiştir. Bu çerçevede her bakanlık bir program değerlendirmesi yapacak, buna göre ilgili kesimlerin de katılımını sağlayarak planlar oluşturacak ve uygulamaya geçecektir.

Bu süreçte program değerlendirmesi için 6 temel soru geliştirilmiştir. Bunlar:

1. Kamu yararı: Program ya da faaliyet konusu bir kamu yararı taşımakta mıdır?
2. Kamunun rolü: Bu alanda kamunun meşru ve gerekli bir rolü var mıdır?
3. Federalizm: Bu alanda federal hükümetin mevcut rolü uygun bir rol müdür?
4. Ortaklık: Hangi programlar ya da faaliyetler kısmi olarak ya da bütünüyle kamu, özel kesim ya da gönüllü kuruluşlar eliyle sağlanmalıdır?
5. Etkinlik ve Etkililik: Bu program ya da faaliyet devam edecek ise etkinlik ve etkililik nasıl sağlanır?
6. Katlanılabilirlik: Bu program paketi mali anlamda katlanılabilir mi?

Bu çalışmalar sonucunda genel olarak federal hükümet ve tek tek bakanlıklar kendi görev alanlarını ve rollerini net bir şekilde belirlemiştir. Bu roller 1996 yılında yayımlanan Getting Government Right adlı yayınlı kamuoyuna ilan edilmiştir.

Kanada reformunda rollere baktığımızda ilk olarak yukarıda değinilen "paylaşılmış liderlik" kavramı ortaya çıkmaktadır. Bu sayede siyasal ve yönetsel sorumluluk alanları daha iyi belirlenmiş ve her iki düzeyde de reformun desteklenmesi sağlanmıştır. Reformun genel gidişini gözetmek üzere Kamu Yönetimi reformundan sorumlu bir bakanın başkanlığında bakanlardan oluşan bir komite kurulmuştur. Reform sürecinde Başbakanlık Ofisi önemli bir rol oynamıştır. Kanada'da başbakanın iki ayrı ofisi vardır. Birincisi Başbakanın siyasal rolleri ile ilgilenen PMO (Prime Minister's Office) dir. İkincisi ise diğer konularla ilgilenen PCO (Privy Council Office) dir. PCO eşgüdümü sağlamıştır. Bu amaçla PCO bünyesinde geçici bir

sekreterlik kurulmuştur. Çalışmaların öncülüğü, eşgüdümü ve gözetimi işini büyük ölçüde bu sekreteryaya yürütmüştür.

Yapılan çalışmalar sonucunda ortaya çıkan temel sonuçlar ise şunlardır:

- Hizmet sunumuna ilişkin yapılar değişmiştir. Hizmet sunumunun modernize edilmesine odaklanılmıştır. Hizmetlerin daha etkin ve etkili sunumu için yenilikçi yöntemler kullanılmakta ve teşvik edilmektedir.
- Vatandaşların memnuniyetini artırmak amacıyla kamu kurumlarının daha entegre biçimde hizmet sunması, özel kesim ve gönüllü kuruluşlarla stratejik birliktelikler oluşturulması ve gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinden en üst düzeyde yararlanılması teşvik edilmektedir.
- Kamu kurumlarının görev tanımları değiştirilerek netleştirilmiştir. Genel olarak; sahiplik ve doğrudan hizmet sunumu yerine politika çerçevesinin belirlenmesine yönelindiği görülmektedir.
- Kamu kurumlarının politika oluşturma kapasiteleri güçlendirilmektedir. Bu amaçla uzun dönemli planlar, stratejik politikalar ve önceliklerin belirlenmesi ve kamu kurumları arasında daha iyi bir eşgüdüm sağlanması ve birimler arası işbirliği üzerinde durulmaktadır.
- *Federal hükümet başka bir düzeyde daha iyi görülebilecek hizmetleri sunma görevinden çekilmektedir.* Federal hükümet diğer düzeydeki kamu kurumları ile ve özel kesim ve gönüllü kuruluşlarla artan bir şekilde hizmet temelli işbirlikleri ve ortaklıklar oluşturmaktadır.
- İnsan kaynakları yönetimine özel bir önem verilmekte kamu hizmetine ilişkin değerler yükseltilmektedir.
- Devletin vatandaşlar nezdinde güvenilirliğini artırmaya yönelik programlar geliştirilmiş; bu bağlamda vatandaşların kamusal bilgilere daha kolay erişimine imkan verilmiştir. Hesap verme ve hesap sormanın mümkün olabilmesi için kamu politika ve programlarının sonuçlarının raporlar şeklinde yayımlanması uygulaması getirilmiş ve vatandaşların kamu politikaları konusunda daha fazla ve daha etkili söz söyleyebilmelerine ilişkin mekanizmaların oluşturulması desteklenmiştir.
- Kamu harcama yönetimi gözden geçirilerek kamu kaynaklarının daha etkili kullanımı için mali ve mali olmayan bilgilerin daha sağlıklı bir şekilde toplanıp değerlendirilmesine yönelik Harcama Yönetimi Sistemi oluşturulmuştur.

Yeni Zelanda'da Kamu Yönetimi

Yeni Zelanda son 15 yıl içinde en kapsamlı ve köklü reformlardan birisini gerçekleştirmiştir. Reform süreci ikiye ayrılabilir. Birincisi, 1984 yılında başlayıp 1994 yılında sona eren köklü ve hızlı değişiklikler dönemidir. İzleyen ikinci dönemde ise reformlar yavaşlatılmış ve değişimin yerleşmesi amaçlanmıştır.

Bilindiği üzere Yeni Zelanda'nın, eski bir İngiliz sömürgesi olması nedeniyle, İngiltere'deki sisteme benzer bir siyasi yapısı vardır. Parlamenter sisteme dayalı, iki partili üniter bir devlettir. Yeni Zelanda'da il sistemi yoktur³³⁴.

Diğer ülkelerden farklı olarak Yeni Zelanda'da daha önce başlatılmış başarılı ya da başarısız reform girişimleri de bulunmamaktadır. 1900'lü yılların başından 1985'lere kadar idari sistemde önemli bir değişim yaşanmamıştır. 1961 yılında kurulan bir komisyon bürokraside kötü işleyen bir yön bulamamış ve mevcut yapı ve işleyişi büyük ölçüde desteklemiştir. 1978 yılında hazırlanan *Shailes Raporu* mali yönetim alanında bazı eksikliklere dikkat çekmektedir.

Reformun itici unsuru Yeni Zelanda'nın 1980'li yılların başında yaşadığı ekonomik ve mali krizdir. Bu nedenle Yeni Zelanda'da yaşanan reform, kamu yönetimi reformu ile sınırlı kalmamış, ekonomik ve mali sistemde de çok köklü değişimler gerçekleştirilmiştir. Vergi sistemi yeniden düzenlenmiş, eğitim, sağlık sektörleri ve merkez bankası da değişimden payını almıştır. Değişimin gerçekleştirilmesinde ülkenin içinde bulunduğu anayasal, idari ve kurumsal koşulların da katkısı olmuştur.

1950 yılında Yeni Zelanda kişi başına gelir bakımından Dünyanın en iyi ilk 5 ülkesi içinde olmasına karşın, Yeni Zelanda ekonomisinin 1950'lerden itibaren gösterdiği görece performans yetersizliği 1980'lere gelindiğinde bir ekonomik krize dönüşmüştür. Bu dönem boyunca, Devlet ekonomik yaşamın değişik alanlarında çok geniş bir rol oynamaktadır. Mali piyasalar, enerji, ulaştırma, tarım ve telekomünikasyon gibi bir çok sektörde devlet öncü rolündedir ve ekonomik alanda geniş bir yer kaplamaktadır. Kamu kesimi tarafından kullanılan kaynaklar 1980'e gelindiğinde milli gelirin %25'ine ulaşmış durumdadır. Ancak bu dönem boyunca yaratılan refah toplumu ve sosyal devlet olgusu nedeniyle devletin bu geniş rolü üzerinde belli bir konsensüs da sağlanmış durumdadır. Fakat bu durum 1960'lı yıllardan itibaren giderek bozulmaya başlamıştır. 1960'lı yıllarda hiç işsizlik sorunu yokken 1983 yılına gelindiğinde işsizlik oranı % 7'ye ulaşmıştır ve giderek artmaktadır. Benzeri birçok olumsuzluklar karşısında hükümet 1982 yılında ücret, fiyat ve faizleri dondurmıştır. Bu ortamda 1984 yılında yapılan seçimleri muhalefetteki İşçi Partisi kazanmıştır.

Seçimlerden kısa bir süre sonra bütün bu olumsuzluklar yaşanan döviz krizi ile tam bir "acil duruma" dönüşmüştür. Hazinesinin Ekonomik Yönetim adını taşıyan raporunda kamu yönetimi sisteminin temel sorunları şu başlıklar altında toplanmıştır:

- Çoğu kamu kurumlarının açıkça tanımlanmış bir hedefi ve yönetim planı bulunmamaktadır.
- Kamu kurumlarının kendilerinden beklenen sonuçlara ulaşmada gerekli performansı gösterip gösteremediğini denetleyecek bir mekanizma bulunmamaktadır.
- Kamu kurumları kendilerine verilen görevleri yerine getirirken çalışma usulleri ve kaynakların dağılımında değişiklik yapma konusunda yeterli serbestliğe sahip değillerdir.

³³⁴ Aktaran; Osman YILMAZ 2001: 57

- Çıktılardan çok girdiler üzerinde durulmaktadır.
- Üst düzey yöneticilerin performanslarından sorumlu tutulmalarını sağlamaya yönelik bir mekanizma bulunmamaktadır.

Sonuçta Yeni Zelenda'da ekonomi alanında şok terapi niteliğinde önlemler alınmıştır. Ekonomi alanında yapılan girişimler şunlardır:

- Fiyat, ücret ve döviz kontrolü kaldırılmış ve serbest bırakılmıştır.
- Çok kısıtlı bazı alanlar dışında yabancı sermaye yatırımlarına getirilen sınırlamalar kaldırılmıştır.
- Tarım ve sanayiye yapılan sübvansiyonlar büyük ölçüde kaldırılmıştır.
- Gümrük tarifeleri aşamalı olarak düşürülmüştür.
- Ulaştırma ve enerji gibi sektörlerde de düzenleme uygulamalarına gidilmiştir.
- Merkez bankası daha özerk bir yapıya kavuşturulmuştur.
- Vergi reformu gerçekleştirilmiştir.

Ekonomi alanındaki şok terapi önlemlerini mali ve idari alandaki politikalar izlenmiştir. Yeni Zelenda'da yaşanan reformun temel amaç ve ilkeleri dört ana Kanunda yer almaktadır.

I. Kamu Girişimleri Kanunu (State Owned Enterprises Act)

1986 yılında yayımlanan bu kanun, kamu tarafından yürütülmekte olan iktisadi ve ticari faaliyetlerin işletmeleştirilmesine olanak tanımıştır. Hazine bakanı ticari nitelikte mal ve hizmet üreten birimlerin işletmeleştirilmesi konusunda arkadaşlarını ikna etmek için yoğun çabalar sarf etmiştir. Ancak işletmeleştirmenin nasıl yapılacağı da önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Hükümet her bir birimin işletmeleştirilmesi için Parlamentodan ayrı bir kanun çıkarmanın hem çok zor olacağını hem de her bir aşamada tartışmaların yeniden alevlenerek reforma engel olacağını düşünmüş ve her bir kanunu ayrı ayrı değiştirmek yerine çerçeve bir Kanun olan Kamu Girişimleri Kanununun parlamentodan geçmesini sağlamıştır. Kanun ile Hükümete *kamu girişimlerinin işletmeleştirilmesi* için genel bir yetki verilmiştir.

II. Devlet Sektörü Kanunu (State Sector Act)

1988 yılında yayımlanan bu Kanun ile daha etkin ve etkili bir kamu yönetimi için yönetsel birimlerin daha bağımsız hareket edebilmelerine imkan tanınması, buna karşın da sorumluluk alanlarının daha açık olarak belirlenmesi amaçlanmıştır

III. Kamu Maliyesi Kanunu (Public Finance Act)

1989 yılında çıkarılan bu kanun ile mali yönetim girdilerden çok çıktılara ve sonuçlara odaklaşacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır.

IV. Mali Sorumluluk Kanunu (Fiscal Responsibility Act)

Genel çerçeve içinde kamu yönetimi reformunun amacı kamunun performansını artırmaktır. Bu amaçla da ilk olarak devletin artık kamunun faaliyette bulunmaması gerektiği düşünülen alanlardan çekilmesi; kalan görevleri yürütürken de kamu kurumlarının en etkili ve etkin biçimde hizmet sunumu sağlaması amaçlanmıştır. Bu genel amaca yönelik temel ilkeler ise şunlardır:

- Devlet sadece anayasal bir güç kullanmayı gerektiren işleri ve karşılaştırmalı olarak özel kesimden ve gönüllü kuruluşlardan daha iyi yapabileceği işleri yürütecektir. Bu ilke ile devletin rolü daraltıcı anlamda yeniden belirlenmektedir.
- Her bir devlet biriminin açık ve anlaşılır bir görev tanımı olacaktır. Bu ilke ile de kurumların varlık sebebinin net olarak belirlenmesi amaçlanmaktadır.
- Devletin sorumluluğunda kalan ticari nitelikteki faaliyetler yönetim kurullarının sorumluluğunda tümüyle özel kesim şartlarında yürütülmeli vergi ve kar payı ödemesinde bulunmalıdır. Buna "rekabetçi tarafsızlık" (competitive neutrality) denilmektedir. Bu ilkenin de işletmeleşmeyi amaçladığı açıktır.
- Hükümetin tümünün ilgisini ve sorumluluğunu gerektiren işler ile anayasal anlamda güç kullanmayı gerektiren düzenleme ya da hizmet sunumuna yönelik işler doğrudan bakana karşı sorumlu olan bakanlıklar bünyesinde görülecektir. Bu ilke ile temel kamu hizmetleri dediğimiz ve bütünüyle kamu kurumları bünyesinde görülecek işler tanımlanmaya çalışılmaktadır.
- Ticari nitelikte olmayan ama bakanlık bünyesinde de görülmeyen işler, olabildiğince seçilmiş kurullar tarafından yönetilen birimler tarafından yürütülmeli ya da tarafsız rekabet koşullarında çalışan özel kesim ya da gönüllü kuruluşlara gördürülmelidir. Bu ilke ile de temel kamu hizmetleri içinde olmamakla birlikte kamunun sorumluluğunda olan işlerin tanımı ve nasıl yürütüleceği belirlenmeye çalışılmaktadır.

Belirlenen bu temel ilkeler çerçevesinde kullanılan araçlar, geliştirilen yöntemler ve bunlara bağlı olarak yapılan işler ise şunlardır:

- Ticari nitelikte faaliyette bulunan birimler işletmeleştirilmiş ve/veya özelleştirilmiştir.
- Kamu kurumları yeniden yapılandırılarak politika oluşturma, düzenleme ve hizmet sunumu görevleri birbirinden ayrılmıştır. Buna paralel olarak birimler fonlama, hizmet sunma ve satın alma işlevlerine göre de bölümlenmiştir.
- İnsan kaynaklarının kullanımı ve girdilerin seçimi ve satın alınması konusunda yetki ve sorumluluklar büyük ölçüde üst düzey yöneticilere devredilmiştir.
- Sözleşme uygulaması (contracting out) yaygınlık kazanmıştır.
- Mali yönetimde girdilerden çok çıktı ve sonuçlara odaklanan bir sistem kurulmuş ve tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemine geçilmiştir.

Reformun hazırlanması ve uygulanmasında anahtar rolü Hazine üstlenmiştir. Reform süreci boyunca diğer kamu kuruluşlarının da uyumlu bir çalışma gösterdikleri ve reformu sahiplendikleri söylenebilir. Bunun yanında baskı grupları da büyük ölçüde reforma destek vermişlerdir. Bunda Yeni Zelanda'nın çok küçük bir ülke olması ve sistemin temel değerlerinin yerleşmiş olması nedeniyle kamuoyu oluşturma'nın görece kolay olmasının etkisi olduğu söylenebilir. Bu arada 1987 yılında yapılan genel seçimlerde İşçi Partisi Parlamentosundaki milletvekili sayısını artırmıştır. Böylece reform girişimi bir bakıma seçmenler tarafından da onaylanmıştır.

1990 yılına gelindiğinde reform girişimleri önemli bir testten geçmiştir. Reformu ilk başlatan ve yürüten İşçi Partisi seçimleri kaybetmiş ve yerine muhafazakar görüşlü Ulusal Parti geçmiştir. Ulusal Parti hükümeti öncelikle reformun bir değerlendirmesini istemiştir. Bu değerlendirme sonunda *Logan Raporu* diye bilinen rapor hazırlanmış ve reform büyük ölçüde desteklenmiştir. Böylece reform yeni bir boyut kazanmıştır. Buna bağlı olarak Anahtar Sonuç Alanları ve Stratejik Sonuç Alanları gibi kavramlar geliştirilerek kurumsal düzeyde bu yönde çalışmalar yapılması istenmiştir. Her bir bakanlık kendi anahtar ve stratejik sonuç alanlarını tespit ederek yayımlamıştır. 1998 yılında kamu kurumlarının bu açıdan bir değerlendirmesi yapılmış ve aşağıdaki eksiklikler tespit edilmiştir.

- Hükümetin ve kamunun hedeflerinin neler olduğu konusunda açıklık bulunmamaktadır.
- Birim hedeflerine ulaşma konusunda bir liderlik eksikliği gözlemlenmektedir.
- Hükümetin stratejik önceliklerini gerçekleştirme konusunda bir eşgüdüm eksikliği vardır.
- Kamu faaliyetlerinin sonuçları ile stratejik sonuç alanları arasında bağ kurulamamıştır.
- Denetim ve değerlendirme sonrası yönetimi güçlendirme yönünde yeterince geri dönüşüm (feedback) katkısı gelmemektedir.

Bu tespitler ışığında 1999-2000 yıllarında uygulanmak üzere bir program hazırlanmaya başlamıştır. Bu programın iki temel ayağı vardır. Birincisi hükümetin stratejik önceliklerinin ve hedeflerinin açıkça belirtilmesidir. İkincisi ise bakanların ve anahtar konumdaki üst düzey yöneticilerinin liderliklerinin ve eşgüdüm kapasitelerinin geliştirilmesidir. Stratejik yönetim girişimine yönelik çalışmalar halen sürmektedir.

Yeni Zelanda uygulaması her ne kadar büyük ölçüde ülkenin öznel koşullarının etkisi altında ise de örnek alınacak yönleri vardır. Sorunun varlığı ve tanımı konusunda kamuoyunda genel bir konsensüs olması, sorunun çözümü konusunda siyasal sahiplenme ve kararlılık ve kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinin liderliği önemli başarı nedenleri arasındadır. Ayrıca kamu yönetimi reformunun partiler üstü bir alana taşarak süreklilik kazanması da önemli bir avantajdır. Böylece reform yerleşmekte ve kurumsallaşmaktadır.

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN YAPISI VE REFORM SÜRECİ

Küreselleşmenin uluslararası aktörleri ve düzenleyicileri olan IMF (Uluslararası Para Fonu) ve Dünya Bankasının da katkılarıyla; Türkiye, ekonomik yapılanma özelinde, idari yapılanmasını da değişime tabi tutmaya başlamıştır. Bu çerçevede, özellikle doğal tekel konumunda olup, özelleştirilen "Ağ Sanayi" lerinin düzenlenmesi için "Düzenleyici Kurullar" oluşturulmuştur. İdari yapının şeffaflaşması, etkinleşmesi ve rasyonelleşmesini ve ekonomi-siyaset ilişkilerini yeniden düzenleme amacına yönelik olarak atılan bu yeniden yapılanmanın ilk adımları, sistemin bütününe yayıldığına ülkemizin dünya ile entegrasyonunun daha kolay olacağı ileri sürülmektedir³³⁵.

Türkiye'nin Devlet Yapısı

Türkiye Cumhuriyeti tekçi (üniter) bir devlettir. Anayasa bütün devlet yapısı için bir ana çerçeve oluşturmaktadır. Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, yönetim makamlarını ve başka kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır³³⁶.

Anayasa'da Türkiye Cumhuriyeti demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olarak nitelendirilir. Türk devleti, tarih, kader ve kültür birliğine ve toplayıcı ulus anlayışına dayanan ulusal bir devlettir. Laik devlet ilkesine göre, din ve devlet işleri birbirinden ayrı tutulmuştur. Demokratik devlet ilkesi, yasama organının özgür seçimlerle oluşturulmasını, devlet işlerinde ve yönetiminde halkı aydınlatmayı, onu inandırmayı, onun isteklerini göz önünde tutmayı, ona hizmet etmeyi, onun bilgi ve yardımlarından yararlanmayı gerektirir. Toplumsal devlet anlayışı, toplumsal adaleti, bireyin ve toplumun gönencini gerçekleştirmeyi, toplumsal güvenliği sağlamayı gerektirir. Hukuk devleti ise yönetilenlere hukuk güvencesi sağlayan adaletli bir hukuk sistemine sahip ve hukuka bağlı bir devlet düzeni demektir. Anayasa, çağdaş devlet anlayışına uygun olarak, devlet yapısının temelini yasama, yürütme ve yargı erklerine dayandırmaktadır³³⁷.

Anayasa ve Cumhuriyetin Nitelikleri

Türkiye'de, anayasanın oluşumu ve Cumhuriyetin niteliklerinin incelenmesi, Osmanlı Dönemini de içine alan bir konudur. Bu konuda şöyle bir özet yapmak mümkündür:

- 1808 yılında Osmanlı sultanı II. Mahmud döneminde imzalanan Sened-i İttifak, Türkiye'de anayasacılık hareketlerinin kaynağı olarak genel bir kabul görmektedir.
- 1839'da sultan Abdülmecid'in duyurduğu, Tanzimat adıyla bilinen reform hareketlerinin başlangıcı ise Gülhane Hatt-ı Hümayunu'dur. Bu belgeyle padişahın yetkileri, kendi istemiyle biraz daha sınırlandırılmıştır.

³³⁵ Recep KIZILCIK, (2007); "Liberal Batı Demokrasileri Ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler", http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/434_37_54.doc, s: 48

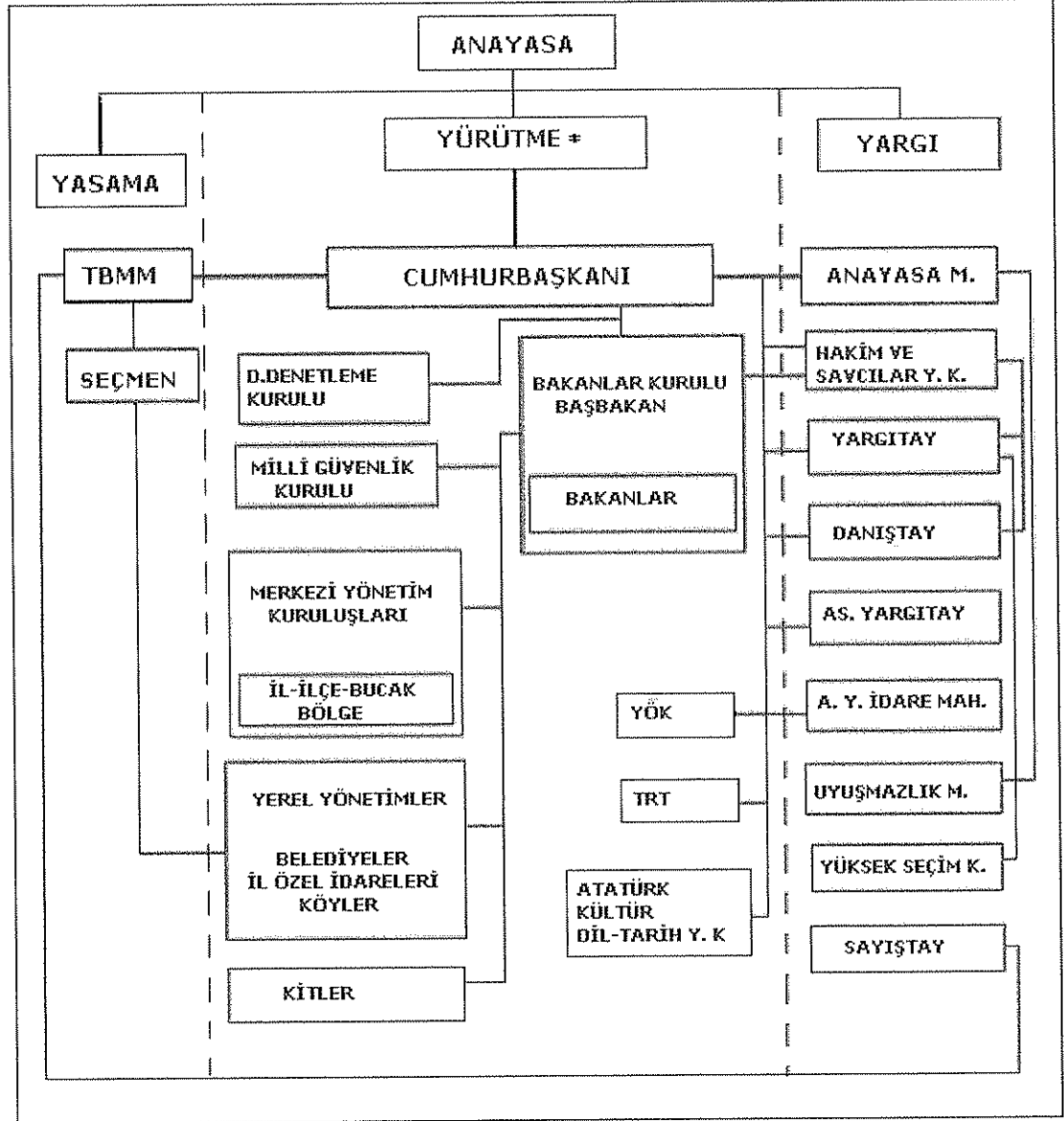
³³⁶ C. GÜL (2005); "Türk Kamu Yönetiminde Yürütmeden Kaynaklanan Sorunlar Ve Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimleri Üzerine Bir Değerlendirme", (Ed.) T. N. ARSLAN, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, s: 17-46, Seçkin, Ankara, s: 18-22

³³⁷ Turgay ERGUN, 2004: 153-158

- 1856 Islahat Fermanı özellikle azınlık haklarını koruyan bir belge olarak anayasacılık hareketlerinin bir başka önemli aşamasını oluşturmaktadır.
- **1876**'da Kanun-u Esasi adıyla *ilk anayasa* kabul edilmiştir. Bu anayasa ile meşruti bir rejime geçilmiş, padişahın yanında toplum temsilcilerinin bulunduğu bir Meclis-i Mebusan kurulmuştur. I. Meşrutiyet olarak bilinen bu dönem, sultan II. Abdülhamid'in isteksizliği nedeniyle çok kısa sürmüş, anayasa yürürlükten kaldırılmış, yeniden yürürlüğe girmesi II. Meşrutiyet'in ilan edildiği 1908 yılında sağlanabilmiştir.
- 19 Mayıs 1919'da Mustafa Kemal'in başlattığı ulusal kurtuluş hareketinin bir *dönüm noktası* olarak, 23 Nisan 1920'de Ankara'da Büyük Millet *Meclisi* kurulmuş, **1921** yılında da bu yeni dönemin anayasası çıkarılmıştır.
- 29 Ekim 1923'de ilan edilen Cumhuriyet için, "meclis hükümeti" sistemini getiren bu anayasa yeterli olmamıştır. Bu nedenle yeni rejimin anayasası yeniden yazılmış ve **1924** yılında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu adıyla TBMM tarafından çıkarılmıştır. Tek parti döneminin tümü ve çok partili yaşamın 1960'a dek olan bölümü bu anayasa ile tamamlandıktan sonra,
- 27 Mayıs 1960 askeri yönetim döneminde bir Kurucu Meclis oluşturularak yeni bir anayasa hazırlanmış ve **1961** yılında *halkoyuna sunularak* kabul edilmiştir.
- Bu anayasa 12 Eylül 1980'de gerçekleştirilen yeni bir askeri darbeyle birlikte ömrünü tamamlamıştır. Askeri yönetim, bir Danışma Meclisi kurdurarak yeniden bir anayasa hazırlanmış ve bu anayasa **1982** yılında halkoyuna sunularak kabul edilmiştir. Bu anayasa *Cumhuriyet* döneminin üçüncü ve yürürlükteki anayasasıdır.

Şekil 11'de, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin örgüt yapısı gösterilmektedir.

Şekil 11: Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Örgüt Yapısı



Kaynak: Turgay ERGUN, (2004); **Kamu Yönetimi, Kuram / Siyasa / Uygulama**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, s: 154

* Yürütme, Türkiye'nin Yönetim Yapısı'nı gösteren Şekil 12'te açıklanmıştır, s: 187

I. Yasama:

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Türk ulusu adına ve egemenliğin kısıtsız ve koşulsuz ulusun olduğu ilkesine uygun olarak yasama yetkisini kullanan organdır. 1924 tarihli Anayasa, tek meclisli bir yapı oluşturmuştu. 1961 Anayasasının getirdiği yapılanma içinde Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu adlarıyla iki meclisten oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1982

anayasası ile birlikte yeniden tek meclisli sisteme dönmüştür. Cumhuriyet rejimine geçildikten sonra ve çok partili siyasal sisteme geçişle birlikte başlayan süreç içinde demokratik yaşam, askeri karışmalarla, 1960, 1980 ve 1971’de olmak üzere üç kez kesintiye uğradığı söylenebilir.

TBMM’nin Anayasa ile belirlenen görev ve yetkileri: Yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulu’nu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kurulu’na yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesin hesap yasa tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına, savaş ilanına karar vermek; uluslararası anlaşmaların onaylanmasına, genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasa’da öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek olarak özetlenebilir. Kamu yönetiminin yasama organı ile ilişkisinden doğan görevi, yasamanın aldığı siyasi kararların uygulanması için gerekeni yapmaktır³³⁸.

Yasama organı, temsili demokratik bir sistemde, halkın seçtiği temsilcilerden oluşur. Halkın oylarıyla belirlenen parlamentonun, millete ya da halka ait olan egemenliği, en azından anayasada belirlenen bölümünü, kullanma yetkisine sahip olması demokratik bir yönetim sisteminin gereklerindedir. Yasama organının demokratik bir yapıda olabilmesinin bir başka koşulu, parlamentonun kendi iç örgütlenmesine, iç işleyişine, çalışmalarına, muhalefet partilerinin de haklarını gözeterek, hakim olabilmesi, yetkilerini kendi alacağı kararlarla kullanabilmesi, görevlerini başka bir organın müdahalesi olmadan görebilmesidir³³⁹.

II. Yürütme:

Devletin yürütme organı, Anayasa’nın 101. maddesi ve takip eden maddelerinde, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklardan oluştuğu belirtilmiştir. 1961 Anayasası yürütmeden sadece “görev” olarak bahsetmesine karşılık 1982 Anayasası’nda yürütmenin, “yetki ve görev” olarak tanımlanması, yürütmeyi biraz daha güçlendirmiştir. Yürütmenin yasamanın bir türevi olduğu anlayışı korunmuş ve yürütme yetkisi ve görevinin “Anayasa’ya ve kanunlara uygun olarak” kullanılabilir hükmü konmuştur. TBMM’deki çoğunluk parti veya partilerin siyasetini yansıtan ve seçimle işbaşına gelen Hükümetin, tarafsızlığından söz etmek güçtür. Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken, vatandaşlar arasındaki siyasal inanç farklılıklarından kaynaklanan ayrımcılıktan arınmış olmaları önemli görülmektedir³⁴⁰.

III. Yargı:

Anayasa’da 9. m’de belirtildiği üzere yargı yetkisi, Türk Milleti adına, Bağımsız mahkemelerce kullanılır. Hukuk devleti ilkesi Anayasa Mahkemesi kararlarında da yer aldığı tanımla, insan haklarına saygılı, kişi haklarını teminat altına alan ve devletin bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa’ya uygun davrandığı bir sistemi ifade etmektedir.

³³⁸ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, 2004: 15

³³⁹ TUSİAD, (2007); “Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Türkiye’nin Komşu ve Çevre Ülkeler Politikası - Stratejik Yaklaşımlar”, Yayın No. TUSİAD-T/2007-05/434

³⁴⁰ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, 2004: 16

Ülkemizde "hukuk devleti"nin tüm kurumları ile yerleşmesi ve kaliteli bir yargılama düzeninin varlığı, çağdaş bir hukuk sistemine sahip olacağı ve uluslararası alanda güven sağlamasını da kolaylaştıracağı düşünülmektedir³⁴¹.

TÜSİAD, gelişmiş bir ekonominin, siyasi ve ekonomik istikrarın, demokratik bir hukuk devleti olmaksızın tam anlamıyla tesis edilemeyeceği düşüncesindedir. Hukuk devleti ve hukuk güvenliği ilkelerinin hayata geçirilmesi ve yargının hızlı, adil ve istikrarlı bir yapıya kavuşturulması, Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği yolunda atılması gereken önemli adımlar olarak görülmektedir. Konu ile ilgili olarak; TÜSİAD Yargı ve Temel Haklar Çalışma Grubu, demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını teminat altına alan kurumların istikrara kavuşturulması; hukuk devleti ilkesinin hayat geçirilmesi; yargının tarafsız ve bağımsız olarak faaliyet göstermesi"ne yönelik olarak ele alınabilecek öncelikli konu başlıklarını saptamak, bu konularda görüş üretmek, projeler ortaya koymak, yasama ve yürütme organlarının bu alandaki çalışmalarını takip etmek ve Türkiye'de yapılması gerekli mevzuat değişiklikleri üzerinde çalışmalar yapmaktadır.

Kamu Hizmetlerinin Örgütlenmesi

Bu çalışmanın Birinci kısmında Kamu yönetimi ile özel işletme yönetimini birbirinden ayıran en önemli farkın, örgütlenme yapıları olduğu belirtilmişti. Kamu hizmetlerinin örgütlenmesini özel işletmelerin örgütlenmelerden ayıran başlıca üç özelliğten söz edilebilir³⁴²:

- a) Kamu hizmetleri yasa ile örgütlenir ve bu örgütlenme, kamu gücünü kullanacak kurumları üretir. Kurumlar, bu gücü siyasal karar organlarının aldıkları kararlara uygun bir biçimde kullanmak zorundadır ve eylem ve işlemleri yürütme, yasama ve yargı organlarınınca denetlenir.
- b) Kamu yönetiminin işleyişi ve çeşitli kaynakları kullanma biçimleri, kolayca değiştirilmeyen yasalarla düzenlenmiştir ve siyasal etkilenmelere açık bir uygulama söz konusudur.
- c) Uluslararası ve uluslar üstü birtakım örgütler kamu yönetiminin örgütlenmesinde belirleyici bir role sahiptir. Örneğin, Türkiye'nin üyesi olmak için çaba gösterdiği Avrupa Birliği'ne (AB) katılabilmesinin ön koşulu, bu birliğe yönetsel uyum göstermesidir. Bu amacı gerçekleştirebilmek için, Anayasa dahil kimi yasaların aykırı hükümlerinin değiştirilmesi ve kamu yönetiminin yeniden yapılanması gerekmektedir.

Yönetim, üzerine almış olduğu kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için çeşitli biçimlerde örgütlenmiştir. Yönetimin faaliyet alanı ile yönetsel örgüt arasında sıkı bir bağ vardır. Yönetimin faaliyet alanı genişledikçe, yönetsel örgüt de genişlemektedir. Bilindiği gibi

³⁴¹ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, 2004: 16-17

³⁴² TOBB, (2000); "Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde, Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması", TOBB Yayın No: Genel 358, Ankara, s: 3

yönetmel örgüt başı başına bir amaç değildir. Bu kuruluşlar, siyasal organlarca kararlaştırılan amaçların gerçekleştirilmesine yarayan birer araçtan ibarettir. Yönetim alanında birbirinden farklı, hatta ayrı tüzel kişilikler oluşturan yönetmel birimler bulunmasına rağmen, yine "yönetim kuruluş ve görevleri ile bir bütün" oluşturur. Anayasaya, çeşitli yönetmel kuruluşlar arasında yönetmel bütünlüğü sağlamak için böyle bir hüküm konmuştur. Yönetmel kuruluşlar arasında yönetmel bütünlüğü sağlamak, esas itibariyle, üst yönetmel kuruluşlar ile denetim kurumlarına düşmektedir³⁴³.

Ülkemizde mevcut yönetmel örgütü oluşturan kuruluşları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

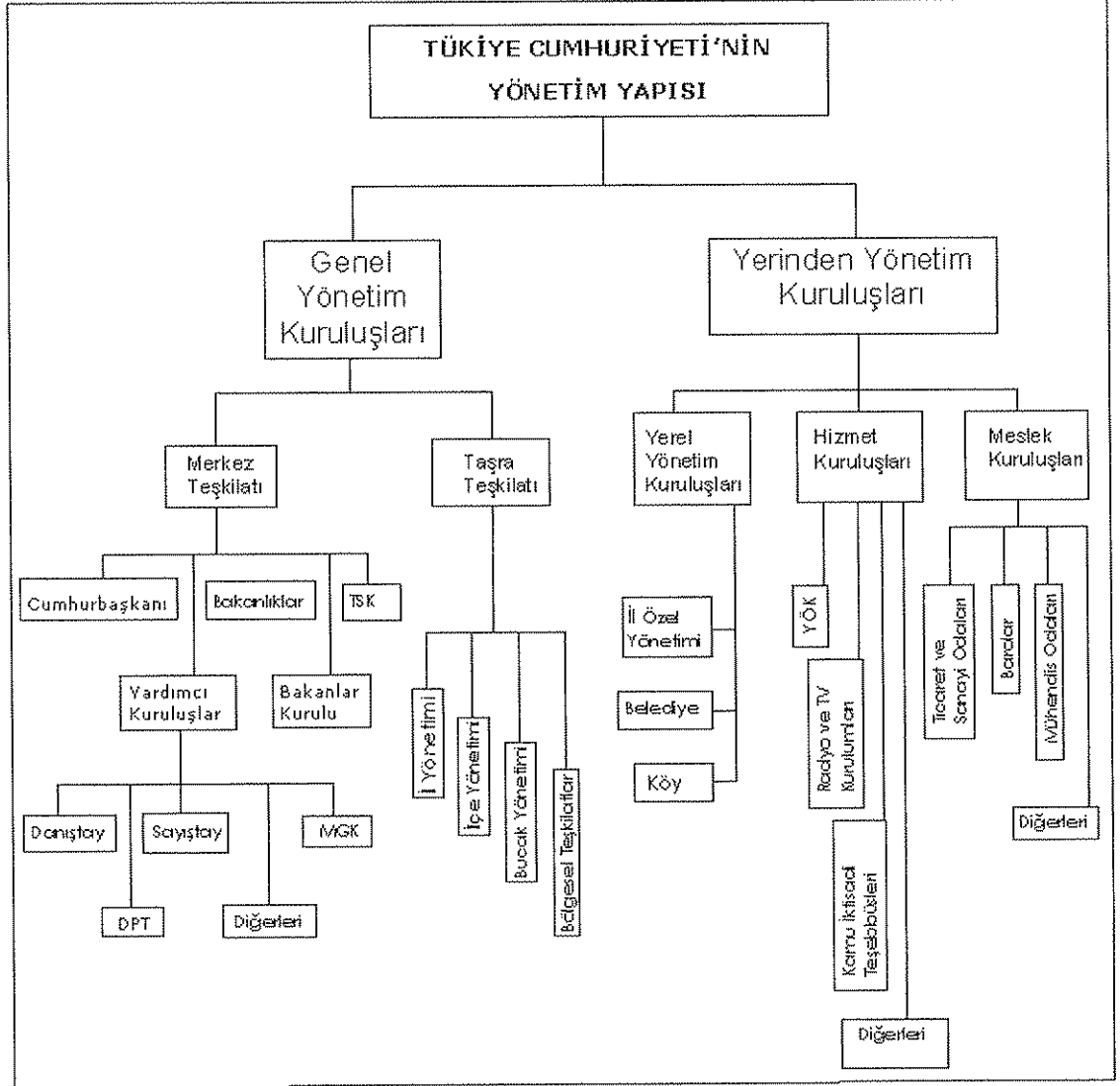
- A- Genel Yönetim Kuruluşları
- B- Yerel Yönetim Kuruluşları (Mahalli İdareler)
- C- Hizmet Yönetim Kuruluşları
- D- Meslek Kuruluşları
- E- Denetleme ve Danışma Kuruluşları
- F- Özel Hukuk Yapılı Kuruluşlar

1982 Anayasası ile kurulan "Parlamente hükümet sistemi"nde, iki başlı bir yürütme söz konusudur: Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu. 1982 Anayasası, askerî dönemin Devlet Başkanının kullandığı yetkilerin önemli bir bölümünü Anayasada Cumhurbaşkanının görevleri arasına aktarmakla, klasik parlamente sistemin sembolik yetkilerle donatılmış devlet başkanından uzaklaştırmış (*yarı başkanlık*), Cumhurbaşkanı'nı gerçek yetkilerle donatmıştır³⁴⁴. Türkiye Cumhuriyeti'nin Yönetim yapısı Şekil 12'de gösterilmiştir.

³⁴³ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, 2004: 21

³⁴⁴ Turgay ERGUN, 2004: 151-160

Şekil 12: Türkiye Cumhuriyeti'nin Yönetim Yapısı



Kaynak: A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, (2004); **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, s: 100

A. Genel Yönetim Kuruluşları: Devletin esas yönetsel örgütüne genel yönetim denilmektedir. Aynı kuruluşları ifade için "merkezi idare" ya da "merkez yönetimi" deyimleri de kullanılmaktadır. Aynı deyimlere Anayasamızda da rastlanmaktadır³⁴⁵. Genel Yönetim de kendi arasında iki büyük gruba ayrılmaktadır. Bunlardan biri genel yönetimin "merkez", diğeri "taşra" örgütüdür. Genel Yönetimin merkez örgütü Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıkları içine alır. Genel Yönetimin taşra örgütü ise iki grupta toplanır. Bunlardan biri, "mülki yönetim kademeleri" denen, il, ilçe ve bucak yönetimleri diğeri, birkaç ili içine alan "bölge yönetimleri"dir.

³⁴⁵ "Merkezi idare" deyimini Anayasanın 126. maddesinde kullanılmıştır

B. Yerel Yönetimler (Mahalli İdareler): Ülkemizde yerel yönetimler, Anayasamızın da belirtildiği gibi, üç kademeli olarak örgütlendirilmiştir. Bunlar, "il özel yönetimleri", "belediyeler" ve "köyler"dir. Bunlar, genel yönetimin dışında, özerklikleri olan yerel kuruluşlardır. Bunlara ek olarak, bazı mahalli hizmetleri gören, fakat «yerel yönetim» niteliğini taşımayan bir de «mahalle yönetimleri» vardır.

C. Hizmet (Yerinden) Yönetim Kuruluşları: Belli hizmet alanları ile uğraşmak üzere, genel yönetimin ve yerel yönetimlerin dışında kalan çeşitli kamu kuruluşlardan bazıları, özerk kurumlar şeklinde örgütlenmiştir. Bunlar kendi işlerini özerk olarak kendi organları eliyle yürüten kuruluşlardır. Bunlar arasında Üniversite gibi öğretim ve araştırma kurumları, TRT gibi yayım kurumu, sosyal sigortalar, emekli sandığı gibi sosyal kurumlar vardır. Bunlara "hizmet yerinden yönetim kuruluşları" da denilmektedir.

D. Meslek Kuruluşları: Avukat, doktor, mimar, mühendis gibi toplumda önemli rolü olan meslek mensupları, kanun emriyle zorunlu üyelik esasına göre meslekî dernekler şeklinde örgütlenmişlerdir. Bunlar, toplumsal yaşamdaki etkileri nedeniyle özel denetim isteyen mesleklerdir. Anayasamız bu gibi kuruluşlara, "kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları" demektedir.

E. Denetleme Ve Danışma Kuruluşları: Bunlar faal yönetimin dışında kalan, denetleme ve danışma görevlerini yürüten genel yönetime yardımcı olan kuruluşlardır. Danıştay, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Devlet Plânlama Teşkilatı, Milli Güvenlik Kurulu gibi.

F. Özel Hukuk Yapılı Kuruluşlar: Kamu yönetimi ile ilgili bazı kuruluşlar, özel hukuk alanında uygulanan örgüt biçimlerinden yararlanılarak kurulmuşlardır. Bunun için de, çoğu kez anonim ortaklıklardan yararlanılmaktadır; Merkez Bankasında olduğu gibi.

Türkiye'de Kamu Yönetiminin Genel Görünümü

Ülkemizde, Kara Avrupa'sında olduğu gibi, kamu yönetimine kısaca "yönetim" ya da "idare" denilmektedir. Kamu yönetimi, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini içerir. Bu her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini içine alan bir tanımlamadır. Olağan anlamda kamu yönetimi dendiğinde, yasama, yargılama ve belli ölçüde hükümet etmenin dışında kalan, tüm kamusal kuruluşları ve işleri içerir³⁴⁶.

Türk kamu yönetiminin özellikleri sistem, örgüt, görev, işleyiş, kamu görevlileri ve yönetime katılma yönleriyle kısaca incelenecektir³⁴⁷.

Sistem Yönünden: Türk kamu yönetim sistemi, Fransız yönetiminin etkisi ile "idari rejim", ya da "yönetimsel düzen" olarak nitelendirilmektedir. Bu sistemde, kamu yönetimine

³⁴⁶ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, (1997); **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, s: 1-2

³⁴⁷ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, 2004: 7-9 ve ERGUN T, 2004: 150-155'ten özetlenmiştir.

uygulanan, "kamu yönetimi hukuku" denilen ayrı ve özgün bir hukuk dalı, "yönetimsel yargı" denilen ayrı bir yargı düzeni vardır. Yine bu sistemde, kamu yönetimi, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilir; aldığı kararları, belli koşullarda, kendisi uygulayabilir.

Bu yönleri ile Türk kamu yönetimi, Anglo-Amerikan yönetim sisteminden ayrılır. Anglo-Amerikan yönetim sisteminde, kural olarak, ayrı bir kamu yönetimi hukuku ve ayrı bir yargı düzeni yoktur. Tam parlamenter yapı benimsenmiş ve "başbakan" ve kabinesi siyasal erki (yürütme) kullanır. Kamu yönetimine de herkese uygulanan, genel hukuk kuralları uygulanır; kamu yönetimine kural olarak, özel yetkiler tanınmamıştır.

İdari rejimin egemen olduğu ülkelerde, adli yargı düzeninin yanında, bir de yönetimsel yargı düzeninin bulunması, bu iki yargı düzeni arasında çıkacak görev uyuşmazlıklarını gidermek için, genel olarak, Türkiye ve Fransa'da olduğu gibi, bir de Uyuşmazlık Mahkemesi bulunur. Anayasal demokrasilerde Federal yapıdaki ülkelerde (ABD gibi) siyasal erki "başkan" kullanır, yarı başkanlık yapısını benimsemiş olan ülkelerde ise (Fransa ve Türkiye gibi) "cumhur başkanı ve başbakan" kullanır.

Örgüt Yönünden: Bugünkü kamu yönetiminin örgütsel yapısı, kalın çizgileriyle, İmparatorluk dönemindeki yapıya benzemektedir. 23 Nisan 1920 de, İstanbul'daki bakanlıklar örnek alınarak merkez örgütü kurulmuş ve merkezin taşra örgütü ile yerel yönetim kuruluşları bazı ufak değişikliklerle olduğu gibi benimsenmiştir.

Cumhuriyet döneminde Devlet anlayışındaki değişim, etkisini kamu yönetiminin örgütlenmesi üzerinde de göstermiş ve yapıda bazı değişikliklere neden olmuştur. Bir yandan bakanlıkların ve bunlara bağlı örgütlerin, diğer yandan da yerinden yönetim kuruluşlarının sayısında ve görev alanlarında artma ve genişleme dikkati çekmektedir. Devletin ekonomik yaşama bir işletmeci gibi katılması, etkinliklerinde geniş ölçüde özel hukuktan yararlanan, yeni kamu kuruluşlarını ortaya çıkartmıştır. Buna karşılık devletin elindeki kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştirmek, özel kesime devretmek için, yeni kamu kuruluşları oluşturma yoluna gittiği de görülür. Kimi kamu kuruluşları, özellikle yerel yönetim kuruluşlarında bir gelişme görülmez, aksine bunların görev alanlarında bir daralma göze çarpar. Son yıllarda yerel yönetimleri, hem mali yönden, hem görev yönünden güçlendirmek için çaba harcanması olumlu bir gelişmedir. Türkiye'de kamu kuruluşlarının geliştirilmesinde, yönetim ilkelerine uyulmaması, parti çıkarlarına öncelik verilmesi, yönetimi yozlaştırmakta, yönetimde bir karmaşa da yaratmaktadır.

Görev Yönünden: Kamu kuruluşlarında, görev ve sayısal yönden büyüme eğilimi ve büyümenin belli ilkelere dayanmadan gerçekleştirilmesi, kamu yönetimini olumsuz yönde etkilemektedir. Kamu kuruluşları, hem yapı, hem görev yönünden karmaşık bir duruma gelmiştir. Bu durum, kamu kuruluşları arasında görev karışımına neden olmakta ve eşgüdümü güçleştirmektedir. 1961 Anayasası ile planlı bir döneme girilmiş ve yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına başlanılmış olmasına karşın, kamu kuruluşları arasındaki görev karışımı giderilememiş ve eşgüdüm sağlanamamıştır. Yönetimdeki bu

karmaşanın giderilmesi, ancak yönetimi geliştirme çalışmalarına devamlılık kazandırmakla sorunları yalnız parti açısından görme alışkanlığından uzaklaşmakla mümkün olacaktır.

Kamu Görevlileri Yönünden: Kamu yönetiminin örgütsel yapısındaki karışıklık, kamu görevlileri alanında da görülmektedir. Kamu görevlileri, Cumhuriyet döneminde, eskiye göre, düzenli bir biçime sokulmuş ve devlet memurluğu, bir *meslek* durumuna getirilmiştir. Personel politikasının bir sistemden yoksun olarak geliştirilmesi, sayıca kabarıp, verimsiz bir memur kadrosu meydana getirmiştir. Son yıllarda yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının başarıya ulaştığı da söylenemez. Aksine, memur hukuku karmaşık bir duruma gelmiş, hiyerarşi ve kariyer sistemi büyük ölçüde bozulmuştur.

İşleyiş Yönünden: Türk kamu yönetimi sıkı bir merkezilik sistemine dayanmaktadır. Genel yönetimin, yerel ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi, oldukça ağırdır. Bunlar hizmetin gerektirdiği ölçüde özerkliğe kavuşturulamamıştır.

1961 Anayasasından sonra yapılan yeniden düzenleme ve yönetimi geliştirme çalışmalarına ve Beş Yıllık Kalkınma Planlarına karşın, etkin bir yönetim düzeni kurulamamıştır. Yöneticiler arasında yaygın olan kamu hizmeti anlayışı, hizmetlerin maliyeti ve verimliliği gibi sorunlara eğilmeye engel olmaktadır. Kamu yönetimi tarafından uygulanan yöntemler de, hizmetlerin gelişmesine uygun bir biçime sokulamamıştır. Böyle olmakla birlikte, yönetimin geliştirilmesi, yönetsel işlemlerin basitleştirilmesi çalışmalarına, zaman zaman önem verildiği de görülmektedir.

Yönetime Katılma Yönünden: Türk kamu yönetiminde yöneten ve yönetilenler ayırımı ağır bir biçimde kendini hissettirmektedir. Bireyler, kamu etkinliklerine çeşitli katılarda bulunmakla birlikte, esas olarak kamu hizmetlerinden yararlananlar durumundadır. Yönetimin amacının kamuya hizmet olduğu ilkesi göz önünde tutulunca, bu durumu doğal karşılamak gerekir. Bunun yanında, demokrasinin geliştiği ülkelerde bireylerin yalnız kamu hizmetlerinden yararlanması yeterli görülmemekte, bireyin yönetime katılması da istenmektedir. Yönetime katılma, yalnızca seçimlere katılma ve oy verme olgusu değildir. Önemli olan yönetilenlerin de karar alma sürecine etkin bir biçimde katılmalarıdır. Merkezci yönetim anlayışının egemen olduğu ülkelerde yönetime katılma seçimlere katılmadan öteye gidememektedir. Halkın karar alma sürecine katılması ancak belli düzeye ulaşmış demokratik toplumlarda olabilmektedir. Ülkemizde halkın yönetime katılması ancak genel ve yerel düzeydeki seçimlerle olabilmektedir. Bunların dışında, halkın yönetime katılması yolları, biçimsel de olsa geliştirilmemiştir. Bu anlamda bireyin yönetime katılması henüz söz konusu değildir.

Başbakan R. Tayyip ERDOĞAN, 31 Ağustos 2007 tarihinde, 60'ıncı Hükümet Programı TBMM'ne sunarken, Türkiye'de kamu yönetiminin durumunu şöyle özetlemektedir³⁴⁸: "*Kabul etmek gerekir ki, Türkiye'de kamu yönetimi, tüm çabalarımıza rağmen aşırı merkezi ve hantal yapısından henüz kurtulamamıştır. Geçtiğimiz dönemde yönetimde dağınıklığı gidermek, aşırı merkezileşmeyi önlemek ve vatandaşlarımıza daha iyi hizmet sunabilmek için*

³⁴⁸R. Tayyip ERDOĞAN (Başbakan), "60'ıncı Hükümet Programı" TBMM'ne Sunulduğu tarih: 31 Ağustos 2007, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 12. 10. 2007

önemli düzenlemeler ve uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Belediye ve il özel idarelerini, Anayasamızda belirtilen "yerinden yönetim" ilkesine uygun olarak yeniden ele aldık ve çok temel sorunları çözüme kavuşturduk.

Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi kanunları yenilenmiş, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunlarla yapılan düzenlemelerle yerel nitelikli bütün müşterek hizmetler yerel yönetimlere devredilmiş, yerel yönetimler üzerindeki vesayet uygulamaları çağdaş normlara göre yeniden düzenlenmiştir. İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köylerden oluşan yerel yönetimlerimizin hizmet kapasitesini geliştirmek ve finansman imkânlarını kuvvetlendirmek yeni hükümetimizin temel öncelikleri arasında yer alacaktır. Bu çerçevede, geçen dönem hazırlıklarını tamamlamış olduğumuz **İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı** bu dönemde çıkarılarak yerel yönetimlerimiz mali yönden de güçlendirilecek, Köy Kanunu da yenilenecektir".

Olaylara en kısa sürede müdahale etmek, kişi hak ve hürriyetlerini ön planda tutarak vatandaşlarımıza en hızlı ve etkin güvenlik hizmeti sunabilmek amacıyla, mobil iletişim teknolojisi kullanılarak, **kentlerimizin cadde, sokak ve meydanları görüntülü güvenlik denetimine alınmıştır**. Proje, 58 il ve 36 ilçeye yaygınlaştırılmıştır.

Savunma sanayimizde yeni projelerle Türk sanayinin tasarım ve üretim payının artırılmış olması gurur kaynağımızdır. İktidarımız döneminde yapılan çalışmalarla, 2002 yılında % 25 olan Silahlı Kuvvetlerimizin ihtiyaçlarının yurt içinden karşılanma payı bugün % 50'ye yaklaşmıştır.

Ekonomik programda öngördüğü kamu sektörü, finans sektörü ve sosyal güvenlik gibi alanlarda pek çok reformu tamamlamıştır.

2003-2006 yılları arasında ortalama büyüme oranı yüzde 7,3 olmuştur. 2002 yılında 181 milyar dolar seviyesinde olan milli gelirimiz, 2,2 kat artarak 2006 yılında 400 milyar dolara yükselmiş ve ülkemiz dünyanın 17 inci büyük ekonomisi haline gelmiştir. Kişi başına milli gelir 2002'de 2.598 dolar iken 2006 sonu itibarıyla 5.477 dolara yükselmiştir. 2013 yılı için hedefimiz 800 milyara yaklaşan bir milli gelire ulaşmak, kişi başına geliri 10.000 dolara çıkarmaktır.

Ekonomide hızlı bir büyüme sağlanırken, eş zamanlı olarak enflasyon düşürülmüştür. Vatandaşımızın cebindeki parayı durduğu yerde eriten enflasyon temmuz 2007 sonunda son 38 yılın en düşük oranına inmiş, yüzde 6,9 olmuştur.

AK Parti iktidarı Türk parasına itibarını yeniden kazandırmış, başarılı bir operasyonla liradan altı sıfır atılmıştır. 2009 yılında ise "Yeni" ibaresi kaldırılacak ve paramız yeniden Türk Lirası adını alacaktır.

2002-2006 döneminde dış ticaret hacmimiz 87 milyar dolardan 223 milyar dolara yükselmiştir. İhracatımız 2002 yılında 36 milyar dolar seviyesinde iken, 2007 yılı Temmuz ayı itibarıyla 12 aylık ihracat rakamı 97 milyar dolara ulaşmıştır. 2013 yılında ihracatımızın 200 milyar doları aşmasını bekliyoruz.

Merkez Bankası döviz rezervleri 2002 yılı sonunda 26,8 milyar dolar iken, 2007 yılı Ağustos ayında en yüksek tarihi seviyesine ulaşarak 70 milyar dolara yaklaşmıştır. Böylece ekonomimizin dış şoklara dayanıklılığı artmıştır.

2002 yılında kamu açıklarının milli gelire oranı yüzde 12,6 iken, 2006 sonunda bu açık fazlaya dönüşmüş ve milli gelirin yüzde 3'ü civarında fazla verilmiştir.

Program tanımlı faiz dışı fazlanın GSMH'ye oranı 1993-2002 ortalaması olan yüzde 0,4 seviyesinden 2003-2006 döneminde yüzde 6,5 seviyesine yükselmiştir.

1985-2002 arasında 18 yılda yapılan özelleştirme tutarı sadece 8 milyar dolar iken, 2003 yılından bugüne kadar yapılan özelleştirme toplamı 33 milyar dolara ulaşmıştır. Böylece kamunun ekonomideki ağırlığı azaltılırken özel sektörün rolü artırılmıştır.

Hükümetimiz, mali disiplini sağlarken aynı zamanda harcamaların da yapısını değiştirme yönünde önemli politikalar uygulamıştır. Bütçe harcamaları içinde faiz harcamalarının payı azaltırken sosyal harcamaların, yatırım harcamalarının ve personel harcamalarının payı artırılmıştır.

Eğitim, bir numaralı harcama kalemi haline gelmiştir.

Merkezi hükümet bütçe açığının GSMH'ya oranı 2003'te yüzde 14,6 iken 2006'da yüzde 0,7'ye düşmüştür. GSMH'ya oranı açısından son 30 yılın en düşük bütçe açığı gerçekleşmiştir.

Toplam Kamu Net Borç Stokunun GSMH'ye oranı ise 2002 yılı sonundaki yüzde 78 seviyesinden 2006 yılı sonunda yüzde 45 düzeyine gerilemiştir.

Söz konusu dönemde borç stoku içerisindeki döviz ve dövize endeksli borçların payı % 58'den % 19'a düşerken, Yeni Türk Lirası cinsinden borçların payı % 42'den % 82'ye çıkmıştır.

Borç stoku kur ve faiz riskine karşı daha korunaklı bir yapıya kavuşturulmuştur. Önümüzdeki dönemde kamu borcunun milli gelire oranı daha da aşağı düşürülecektir. Mali disiplinin doğrudan ve en çarpıcı yansıması borçlanma maliyetlerinde görülmüştür.

Türk Lirası cinsinden iskontolu Devlet İç Borçlanma Senetlerinin (DİBS) faiz oranı, 2002 yılı Ekim ayında yüzde 64 iken, 2006 yılı Nisan ayında yüzde 14'e gerilemiştir.

Maliye politikalarımızın başarıyla sürdürülebilmesi için gerekli adımlar atılacak, reformlar güçlendirilecektir. Uygulayacağımız vergi politikalarının temel amacı; ekonomide kayıtdışılığın azaltılması, rekabet gücümüzün artırılması, daha basit, adil ve geniş tabanlı bir vergi sistemi oluşturmaktır. İktidarımız döneminde kurumlar vergisini % 33'ten % 20'ye, gelir vergisinin üst dilimini % 45'ten % 35'e düşürdük.

Eğitim, sağlık, gıda, giyim gibi alanlarda KDV oranını % 18'den % 8'e düşürdük. Damga vergisi başta olmak üzere, işlemler üzerindeki vergileri kademeli olarak kaldıracağız. Vergi politikalarında öngörülebilirliği artıracak, vergi mevzuatını sadeleştireceğiz.

Uygulamaya koyduğumuz ve **bankacılık sektörünü** yeniden yapılandırmayı amaçlayan program ile sektörün kırılganlığının giderilmesine yönelik önemli gelişmeler sağladık. Bankacılık sistemi kur riskine karşı çok daha korunaklı bir yapıya kavuşmuştur. Bankalarımızın sermaye yeterlilik ve likidite rasyoları da güçlendi. Şu anda yüzde 20'nin üzerinde olan bankalarımızın sermaye yeterlilik rasyosu, OECD ülkeleri arasında en güçlü durumdadır. Bankacılık sistemimiz mali aracılık fonksiyonunu yeniden kazanmıştır. Bankalar, 2002 yılında toplam varlıklarının yüzde 23'ünü kredi olarak kullanırken, bu oran Mayıs 2007 itibarıyla yüzde 46'ya çıkmıştır.

Önümüzdeki dönemde, hukuki süreçlerin hızlandırılması ve hukuki öngörülebilirliğin artırılması yönünde başta **Türk Ticaret Kanunu** olmak üzere mevzuat çalışmaları tamamlanacak, idari kapasite güçlendirilecektir.

Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı aracılığıyla, plan ve programlarda belirlenen hedefler çerçevesinde oluşturulacak strateji ile büyük yatırımcılar ülkemize çekilmeye çalışılacaktır.

Yatırım teşvikleri, uluslararası anlaşmalarımız da dikkate alınarak, şeffaf ve etkin bir şekilde kullanılacaktır. Bu kapsamda, **Devlet Yardımları İzleme Birimi** kurulacak, devlet yardımlarının tek elden koordinasyonu sağlanacaktır.

Bütün dünyada enerji ve özellikle elektrik fiyatları hızla artarken, yukarıda sayılan tedbirler sayesinde, iktidarımız döneminde, konutlarda tüketilen elektriğe hiç zam yapılmamıştır.

Ayrıca, sanayide tüketilen elektriğin fiyatında % 5 indirim yapılmıştır. Doğalgazdan faydalanan il sayısı 9'dan 47'ye çıkarılmıştır.

AK Parti iktidarı, göreve geldiğinde ilk iş olarak ulaşım sistemlerinin dengeli bir şekilde gelişimini sağlayacak bir Ulaştırma Ana Plan Stratejisi hazırlamıştır. Bu planda hedef gelecek on yıl için; kara, deniz, demiryolu ve hava taşımacılığının birbirine paralel gelişimini sağlamak, gerçekleştirilecek projelerle deniz ve hava taşımacılığı ile demiryolu öncelikli olmak üzere tüm ulaşım türleri arasındaki dengeyi sağlamaktır.

İktidarımız döneminde Cumhuriyet tarihimizin en uzun bölünmüş yol ağı yapılmıştır. 2002 yılı sonu itibarıyla bölünmüş yol ağı toplam 4.326 km. iken, sadece 4,5 yıllık dönemde 6.700 km. yeni bölünmüş yol ağı tamamlanmış, böylece otoyollar dahil bölünmüş yol uzunluğumuz 12.700 km.ye ulaşmıştır.

Ulaştırma sektöründe, özel sektör dinamizmini de içine alan politika ve atılımlara yeni dönemde hız verilecektir. Kamu kaynağını daha az, alternatif finans modellerini daha fazla kullanarak, havaalanları ve deniz yapılarında başarıyla uyguladığımız modellerin diğer altyapı projelerine de tatbik edilmesi önceliklerimiz arasında olacaktır.

İktidarımız döneminde, nüfusumuzun önemli bir kesiminin yaşadığı kırsal alanda tarım ve tarım dışı sektörleri bir bütün olarak ele alınmış, köklü ve süreklilik arzeden bir kırsal kalkınma programı uygulanmaya başlanmıştır.

İlk kez bir "Kırsal Kalkınma Stratejisi" hazırlanmıştır. Bu strateji doğrultusunda kırsal kesimde iş imkanlarını çeşitlendirmek ve gelir düzeyini yükseltmek için kırsal kalkınma

yatırımlarının desteklenmesi projeleri uygulamaya konulmuş, ayrıca AB fonlarından yararlanmak için Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur.

Başta yol ve içme suyu olmak üzere ülkemizin her köşesinde köylerimizin ve beldelerimizin alt yapısını tamamlamak için KÖYDES ve BELDES projelerine 2 yılda toplam 4,5 milyar YTL'nin üzerinde bir kaynak tahsis edilmiştir.

Ülkemizde 6,1 milyon kişinin istihdam edildiği ve çalışan nüfusun yüzde 27'sinin geçimini sağladığı tarım sektörü, insanımızın temel ihtiyaçlarının karşılanmasındaki vazgeçilmezliği nedeniyle hayati öneme sahiptir.

Tarım sektörümüzün rekabet gücünü artırmak, sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak ve orta vadede uygulayacağımız politikaları net olarak ortaya koymak için iktidarımız, Tarım Stratejisi Belgesi'ni hazırlamış ve "**Tarım Çerçeve Kanunu**"nu başta olmak üzere tohumculuk, depoculuk, toprak ve arazi kullanımı, tarım sigortası, organik tarım, üretici birlikleri ve kırsal kalkınmayı destekleme alanlarında gerekli yasal düzenlemeler yapmıştır.

Tarıma verilen toplam destekler, 2002 yılında 1,8 milyar YTL iken, bu rakam 2007 yılında 5,3 milyar YTL düzeyine çıkarılmıştır. Bu destekler artarak devam edecektir. Tarımsal ihracatımız 4 milyar dolardan 8,6 milyar dolara yükseltilmiştir.

Petrol fiyatlarında meydana gelen artışın üreticiye yansıtılmaması için çiftçilerimize ilk defa mazot desteği verilmeye başlanmıştır. Bu destek önümüzdeki dönemde de devam edecektir.

2002 yılında yüzde 59 olan tarımsal kredi faiz oranları düşürülerek, kredi türüne göre yüzde 7-13 aralığına çekilmiştir. Önümüzdeki dönemde faizler daha da aşağı çekilecektir. 2002 yılında Ziraat Bankası aracılığıyla verilmiş olan tarımsal kredi miktarı 228 milyon YTL iken, Ağustos 2007 itibariyle bu miktar 4,4 milyar YTL'ye yükselerek 19 kat artış sağlanmıştır. Tarımsal krediler yaygınlaştırılarak devam edecektir.

Tarım Bakanlığı, Hazine ve Ziraat Bankasının müşterek olarak başlattığı "**yağmurlama-damlama**" ile sulama projeleri yaygınlaştırılacaktır. Tarım alanlarındaki en yeni bilgi birikimini çiftçimizin ayağına götürmek amacıyla 2.500 ziraat mühendisi ile veteriner hekimin 20 bin köye hizmet verecek şekilde merkez köylerde istihdamı ve ikameti sağlanmıştır. Önümüzdeki dönemde bu tarım danışmanlarının sayısı 10 bine çıkarılacak ve bütün köylerimize hizmet vermeleri sağlanacaktır. Pazar garantili sözleşmeli üretimi yaygınlaştıracak tedbirler alacağız.

Halk Bankası esnaf ve sanatkar kredileri 2002 yılında 154 milyon YTL iken, yaklaşık 17 kat artarak Ağustos 2007 itibariyle 2,6 milyar YTL'ye yükselmiştir.

KOBİ kredileri ise 2002 yılında 347 milyon YTL iken, Ağustos 2007'de 5,7 milyar YTL'ye yükselmiştir. 2002 yılında sadece 63 bin işletme bu imkânlardan yararlanmışken, 2007 yılında yaklaşık 600 bin işletme yararlanır hale gelmiştir. Ziraat Bankası KOBİ kredileri 2002 yılında 22 milyon YTL iken rekor seviyede bir artışla, 80 kat artarak, Ağustos 2007 itibariyle 1,8 milyar YTL seviyesine ulaşmıştır.

Esnaf ve sanatkarlara kullandırılan kredilerin faiz oranları % 47'den % 13'e indirilmiştir.

Göreve geldiğimiz günden başlayarak, eğitimin en temel sorunları olarak gördüğümüz altyapı, erişim ve kalite sorunlarının üzerine ısrarla gittik. Bu çerçevede, insan kaynağı niteliğinin yükseltilmesi ve beşeri sermayemizin çağdaş standartlara ulaştırılması amacıyla iktidarımız döneminde, Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi yüzde 186 oranında artırılmıştır.

Bu nedenle iktidara geldiğimizde % 11 olan okul öncesi eğitimdeki okullaşma oranını, büyük bir çaba harcayarak % 25'e çıkardık, yeni dönemde bu oranı % 50'ye çıkaracağız.

Eğitim altyapımızı iyileştirmek için tüm imkan ve kaynaklar seferber edilerek 110.000 yeni derslik yapılmıştır. Okullara 550.000 bilgisayar dağıtılmış, özel bilişim ve teknoloji sınıfları oluşturulmuş, bunlar için ADSL (hızlandırılmış) internet bağlantıları kurulmuştur.

Okula gidemeyen veya gönderilmeyen kız çocuklarımıza yönelik "Haydi Kızlar Okula" kampanyası ile yaklaşık 250.000 kızımız okula kazandırılmıştır. Ailesi düşük gelirli olan yaklaşık 1,6 milyon evladımızın okula devamı şartı ile ailelerine eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere düzenli yardım yapılmaktadır.

İktidarımız, ilköğretim ve ortaöğretim kademesindeki müfredatları bu yaklaşımdan hareketle değiştirmiş ve tüm okullarımızda uygulamaya başlamıştır. Cumhuriyet tarihimizde ilk defa iktidarımız döneminde, ilköğretim ve ortaöğretimde her çocuğumuza ücretsiz ders kitabı verilmesi uygulaması başlatılmıştır.

Eğitim sistemimizin temel direği olan öğretmenlerimizin mesleki tatminlerini artıracak politikalar izlenmiştir. Bu amaçla öğretmenlik kariyer mesleği haline getirilmiş ve yaklaşık 100.000 öğretmenimiz uzman ve başöğretmen unvanlarına kavuşturulmuştur. Öğretmen atamaları, terfi ve tayinlerinde yıllardır şikayet konusu olan adam kayırma uygulamalarına son verilmiş, adalet ve eşitliği sağlamak için objektif ve şeffaf bir yöntem hayata geçirilmiştir.

Üniversitelerdeki öğrencilerimizin eğitimlerini daha rahat şartlarda sürdürmeleri için yurt kapasiteleri artırılmış, yurt şartları iyileştirilmiş ve öğrenci bursları 45 YTL'den 150 YTL'ye çıkarılmıştır.

Vatandaşlarımızın sağlık hizmetlerine ulaşmasını zorlaştıran birçok engel cesaretle ve kararlılıkla kaldırılmış, sağlıktaki çarpık, hakkaniyetten uzak sistemi iyileştirmek üzere, kapsamlı bir "Sağlıkta Dönüşüm Programı" başarıyla yürütülmüştür.

Başta SSK hastaneleri olmak üzere diğer kamu kurumlarının hastaneleri Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir. Artık her vatandaşımız, üniversite hastaneleri ve özel hastaneler dahil, istediği her hastaneye gidebilmekte, tercih ettiği doktora muayene olabilmekte, ilaçlarını anlaşmalı serbest eczanelerden alabilmektedir. Böylece, sağlık hizmetlerinden faydalanmada vatandaşlarımızın EMEKLİ SANDIĞI Mensubu, SSK'lı, Bağ-Kur'lu gibi ayrımlara tabi tutulması sona erdirilmiştir. İlaçtaki KDV oranını düşürerek ve ilaç fiyatlandırma sistemini değiştirerek, ilaç fiyatlarında önemli oranda indirim sağlanmıştır. Böylece, ilaç giderlerinde hem kamu hem de vatandaşa olan yükü büyük ölçüde hafiflettik. Sağlık kurum ve kuruluşlarında sunulan sağlık hizmetlerinden alınan KDV oranını yüzde 18'den yüzde 8'e düşürdük.

Çağdaş sağlık anlayışının temel unsurları arasında yer alan "**Aile Hekimliği**" uygulamasını başlattık. Sürdürülen bu uygulamadan 9 milyon vatandaşımız yararlanmaktadır. Önümüzdeki dönemde, "**Sağlıkta Dönüşüm Programı**"nı kararlılıkla sürdüreceğiz.

30 yıldır tartışılan ama sonuca ulaştırılamayan İş Kanununu çıkararak bir yandan esnek çalışma biçimlerini getirdik, diğer yandan işçilerimizin iş güvenliğini sağladık. Çalışma hayatımıza bir düzen ve disiplin getirecek bir anlayışla, Mesleki Yeterlilikler Kurumunu kurduk.

Böylece, birçok mesleğin standartlara kavuşturulması ve bu meslekleri icra edecek kişilerin sertifikalandırılması mümkün olabilecektir. İktidarımız, sosyal güvenlik gibi temel bir alanda hayati önemde reformlar yaparak, dağınık yapıdaki üç sosyal sigorta kuruluşunun tek çatı altında toplanmasını gerçekleştirmiştir.

Sosyal güvenlik alanında sadece tek çatı oluşturulmakla kalmayıp; emeklilik, sağlık ve primsiz ödemeler ve sosyal yardımlar alanında da çok önemli adımlar atılmış ve **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu** çıkarılmıştır.

Geçtiğimiz dönemde, net asgari ücret 2002-2007 yılları arasında yüzde 128 oranında artmıştır. Değişik bakanlıklarımızca vatandaşlarımıza ulaştırılan sosyal yardımların miktarı 2002 yılında 1,4 milyar YTL iken dönemimizde bu miktar hızla artırılmış ve 2006 yılında 5,7 milyar YTL'ye ulaşmıştır.

Yardım politikaları, vatandaşlarımızı pasif alıcı durumunda bırakan karşılıksız, günlük ihtiyacı karşılayan yardım biçiminden, sürdürülebilir gelir elde etmeye yönelik ve onları üretken kılabilecek kalıcı proje desteklerine ağırlık verecek şekilde düzenlenmiştir.

Yenilikçi bir uygulama olarak, "**Sevgi Evleri Projesi**" hayata geçirilmiş, (Devlet koruması altındaki) çocuklarımız aile ortamına yakın şartlarda oluşturulan Sevgi ve Çocuk Evlerine taşınmaya başlamıştır. Çocuklarımız için koruyucu aile hizmet modelini ve evlat edindirmeyi hızlandırıcı düzenlemeler yapılmıştır.

İktidar dönemimizde geçmişle kıyaslanamayacak bir ölçüde, özürlü bireylerin ekonomik ve sosyal hayata katılımlarının önü açılmıştır.

Özürümler Kanunu ile özürümlerimizin ekonomik şartlarını iyileştirmeye dönük çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. İlk kez iktidarımız döneminde 18 yaşın altındaki özürümlü çocuklar maaşa bağlanmıştır. Otomobil, ev, özel araç-gereç ve bilgisayar programları gibi özürümlerimizin yaptığı çeşitli harcamalara vergi muafiyeti getirilmiş, özürümlü istihdamı artırılmıştır. Özürümlerimize evlerinde bakılmaları halinde aylık 403 YTL, özel bakım merkezlerinde bakılmaları halinde ise aylık 806 YTL ödenmesi uygulaması başlatılmıştır.

Ülkemizde eğitim sistemi ile işgücü piyasası arasında yapısal bir uyumsuzluk bulunmaktadır. Bir yandan iş arayan çok sayıda insan, diğer taraftan aradığı nitelikte eleman bulamamaktan şikayet eden çok sayıda firma olması, bu yapısal sorunun çarpıcı bir göstergesidir.

AK Parti iktidarı döneminde modern bir kamu istihdam kurumu olarak yeniden yapılandırılan **Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)**, aktif işgücü programlarını etkin ve yaygın bir şekilde

uygulayabilecek kapasiteye ulaştırılacaktır. **"Meslek Edin-İşin Hazır", "Gençler İş Adamı Oluyor", "Kadın Girişimcilik"** gibi aktif işgücü programları uygulanmaya başlanacaktır.

Hükümetimiz 2003 yılında başlattığı planlı kentleşme ve konut atağıyla ve yerel yönetimlerle işbirliği içerisinde Cumhuriyet tarihimizde bugüne kadar görülmemiş hızda ve kapsamda bir çalışma başlatmıştır.

Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) vasıtasıyla yürütülen projelerle, hem kentsel dönüşüme öncülük edilmiş hem de tüm yurttaki modern şehirlerin oluşumuna katkı sağlanmıştır. Vatandaşlarımıza 10, 15, 20 yıl gibi vadelerle kira öder gibi ev sahibi olma imkanı sunduk. Bugüne kadar toplam 280.000 konutun yapımına başlanmıştır. Bunların yaklaşık 140.000'i sosyal donatıları ve çevre düzenlemeleri ile tamamlanmıştır.

AK Parti iktidarı döneminde bütçeden Ar-Ge'ye ayrılan payda önemli artış sağlanmıştır. Sadece TÜBİTAK'a ayrılan kaynak geçmiş dönemlerle mukayese edilmeyecek tutardadır. Önümüzdeki dönemde hedefimiz, Ar-Ge harcamalarının milli gelir içindeki payının, 2013 yılına kadar %2'ye yükseltilmesidir.

Genişbant internet (ADSL) hizmeti başlatılmış ve abone sayısı hızla arttırılarak 4,4 milyona ulaşmıştır. İnternet kullanıcı sayısı 2002 yılında 4 milyon iken 5 kat artarak 2006 yılında 20 milyona yükselmiştir. Aynı dönemde bilgisayar sayısı ise 4 milyondan 8 milyona çıkmıştır.

Bilgisayar kullanımının yaygınlaşmasında bu dönemde Türkiye dünya birincisi olmuştur. 2002 yılı sonunda 23 milyon olan cep telefonu kullanıcı sayısı, 2006 yılı sonunda 54 milyona ulaşmıştır. Telekomünikasyonda tekel kaldırılmıştır. Gelişen bilişim teknolojilerinin ihtiyacını karşılayan birçok yasal düzenleme gerçekleştirilmiş, elektronik imza, evrensel hizmet, numara taşınabilirliği, üçüncü nesil lisanslar ve internet suçlarıyla ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Hükümetimiz, AB-Türkiye ilişkilerini sadece ikili ilişkiler çerçevesinde değil küresel ve bölgesel barış vizyonumuz içinde değerlendirmektedir. AB-Türkiye ilişkileri, küresel barışı tehdit eden gerilimlerin yumuşatılmasında, uluslararası terör, kültürel çatışma, enerji güvenliği gibi risk alanlarında uluslararası işbirliğinin yaygınlaştırılmasında büyük önem taşımaktadır. AB müktesebatını tarama çalışmaları, ülkemizde pek çok alanda gerçekleştireceğimiz yapısal dönüşümün alt yapısını hazırlamıştır.

Hükümetimiz, AB katılım sürecini hem bir entegrasyon hem de Türkiye'nin siyasal, ekonomik, sosyal ve yasal standartlarını yükselten bir yeniden yapılanma süreci olarak değerlendirmektedir".

Türk Kamu Yönetiminin Sorunları (Sistem, Örgüt ve İşleyiş Yönünden)

Türkiye’de, Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı, I. ve II. Meşrutiyet ve Cumhuriyetimiz eşitlik, demokratik hak ve özgürlüklere vurguda bulunmuş olmasına rağmen 21. yüzyılın başında Türkiye’de Kopenhag Siyasi Ölçütleri’nin gündeme gelmiş olmasının da kökeninde *ekonomik gelişimin sağlanamamış olması* bulunmaktadır. Ne var ki ekonomik gelişme sağlanmadan siyasal hak ve özgürlüklerin kolaylıkla sağlanamayacağı ve söz konusu ölçütlerden ekonomik olanların ancak siyasal olanların yerine getirilmesinden sonra talep edilmesi tarihsel döngünün tekrarlanmasının habercisi olarak görünmektedir. Ayrıca, *Türkiye’nin içinde bulunduğu sorunlar yumağının ana nedeninin kamu maliyesi ve ekonomideki bozukluklar olduğu*, kamu maliyesinin ise ancak yönetsel ve siyasal reformlar ile düzeltilebileceği bir dilemma olarak siyaset ve kamu yönetimi bilimi kuram ve araştırmacılarının ilgisini beklemektedir³⁴⁹.

Kamu yönetiminin *temel* sorunlarından birisinin, sunulan hizmetlerin yavaş yürütülmesi olduğu söylenebilir. Merkezi örgütün yerel temsilcileri, vatandaşlara sundukları hizmetlerde bilgi teknolojilerinden etkin bir biçimde yararlanmalı; vatandaşların işlemlerinin hızla yürütülebilmesi için kurumlarda bilgi sistemlerinin etkin kullanılabilmesi bağlamında gerekli altyapı güçlü bir biçimde kurulmalıdır. Örneğin nüfus müdürlüklerinde çok basit işlemler için bile eskiden günlerce yanıt beklenirken MERNİS projesinin yaşama geçirilmesiyle vatandaşların nüfus müdürlüklerinde geçirdikleri zaman minimize edilmiştir³⁵⁰.

Maliye Bakanlığı’nın 12 Haziran 2007 tarihinde açıkladığı 2008–2012 dönemi “Stratejik Planı”nda; kamu kaynaklarının toplanmasında ve amacına uygun harcanmasında etkinliği, verimliliği, hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamak; kamu kaynaklarının toplanmasında, harcanmasında ve denetlenmesinde kurumsal ve toplumsal bilinci artırmak; mali raporlama sistematiğini uluslararası standartlara uygun hale getirmek; müşteri memnuniyet oranını bir önceki yıla göre yüzde iki artırmak, çalışan memnuniyet oranını bir önceki yıla göre yüzde iki artırmak; bilgi sistemleri arasında bütünlüşmeyi sağlayarak, mali yönetim ve kontrol sistemlerini güçlendirmek; kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerini uyumlaştırmak, kayıt dışı ekonomi oranının her yıl iki puan düşürülmesi, hedeflerinin yol haritası olarak belirtilmiştir³⁵¹.

Türk kamu bürokrasisinde yönetsel reformu gerektiren başlıca sorunları şöyle sıralamak mümkündür³⁵²:

1. *Kamu bürokrasisinin merkezîyetçi ve statükocu niteliği*: Özellikle kamu yönetimi alanında karşı karşıya kalınan olumsuzluklar, genelde yoğun bir şekilde bu alanda görülen merkezîyetçiliğin sonucu olarak gündeme gelmektedir. Dolayısıyla, bu alanda ön plana çıkarılan radikal reform önerilerinde, kamu yönetiminin aşırı

³⁴⁹ Asım BALCI, Ahmet NOHUTCU, Namık Kemal ÖZTÜRK, Bayram COŞKUN, (Editörler), (2003); **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s: 19

³⁵⁰ İsmail SEVİNÇ, 2007, 30

³⁵¹ TC Maliye Bakanlığı internet sayfası: www.maliye.gov.tr

³⁵² M. Akif ÇUKURÇAYIR ve Esra SİPAHİ, 2001: 48-50

merkezileşmesi noktasından hareket edilmektedir. Çünkü, Türkiye’de merkezden yönetilen “halkın katılımına ve denetimine tam anlamıyla kapalı bir sistem” işlemektedir. Toplumun tüm sorunları için tek bir karar mekanizması vardır.

2. *Kırtasiyecilik*: Kırtasiyecilik, bürokrasi ve yönetim sistemimizin özelliği haline gelen gereksiz formalite ve işlemler olarak tanımlanabilir. Kırtasiyecilik, yetki devretmeksizin ya da yetkiyi kendinde toplayarak hizmetleri yürütme anlayışının bir sonucudur. Yönetimde yetki devri ve imza yetkisi aktarımı çok sınırlı düzeyde ve genellikle üst kademelerin kendi içinde uygulanan bir yönetim ilkesidir. Genellikle üstler, otoriteyi paylaşmamak için yetki devrine pek sıcak bakmazlar. Bu sebeple, üst düzey yöneticileri zamanlarının büyük bir kısmını alt birimlerden gelen yazıları imzalamak ve onlara cevap yazmakla geçirirler. Yöneticinin en önemli sermayesi ve kıt kaynağının “zaman” olduğu düşünülürse, rutin işlerden vakit bulup da, örgütün hizmetlerini daha iyi değerlendirmek ve sağlıklı karar almak olanakları ortadan kalkacaktır.
3. *Örgütsel büyüme ve hantallaşma*: Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, hizmette kullandığı bina, araç ve gereçler bakımından miktar olarak genişlemesi demektir. Ancak, kamu kurumları da birer işletmedir. Bu işletmelerin hizmet yürüttükleri alanda verimli bir üretim yapabilmeleri için, personel, bina, araç ve gereç bakımından belli bir büyüklüğü aşmamaları gerekir. Dünyanın tüm ülkelerindeki gelişme kamunun küçülmesi yönündedir. Ayrıca bürolarda ve hizmetin yürütülmesinde bilgisayara bağlı yeni teknikler kullandıkça yönetim birimleri küçülmektedir.
4. *Gizlilik ve dışa kapalılık*: Gizlilik, yönetimdeki, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamındadır. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülememesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder. Türkiye’de kamu bürokrasisi, “gizlilik” ve vatandaşa karşı “kapalılık” felsefesine göre örgütlenmiştir. Kanunlar, gizlilik ve devlet sırrı kavramlarının nasıl anlaşılması gerektiği konusunda yöneticilere geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. Bu durum, kamu kurumlarında yolsuzluk ve istismarlara ortam hazırlamakta ve vatandaşı bürokrasi karşısında güçsüz duruma düşürmektedir.
5. *Kuralcılık ve sorumluluktan kaçma*: Ülkemizde kamu yönetimi sistemi, halka güven esasına dayalı olmayıp, onun suç işleyeceği veya devleti aldatacağı anlayışına dayalı olarak kurulmuştur. Dolayısıyla yönetim yapısı ve işleyiş süreçleri, halkın yakından kontrol edilmesini esas alan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Kamu görevlileri sorumluluktan kurtulmak için halka hizmet etmek yerine bu kurallara uygun davranmaya özen göstermektedir. Bu durum, bir taraftan işlerin ağır yürütülmesine neden olurken; diğer taraftan kamu görevlilerini bir hizmeti yerine getirmek istemedikleri zaman, mevzuata dayalı mazeretler üretmeye yöneltmektedir. Bunun sonucunda, yönetim mekanizması tıkanıyor, işlerin durma noktasına geldiği,

vatandaşın, işini gördürebilmek için memura rüşvet vermek ya da aracı bulmak zorunda kaldığı belirtilmektedir.

6. *Siyasal yozlaşma ve çürüme*: Kamu bürokrasileri, nitelikleri gereği yozlaşma eğilimi ya da potansiyeli içeren mekanizmalardır. Kamu görevlilerine verilen takdir yetkisinin kullanımı esnasında, hiyerarşik yapı nedeniyle otoritenin üstte toplanması sonucu, bürokratların kural ve tekniklere sığınarak sorumluluktan kaçmaları, gizlilik ve resmi sır kavramı, bürokratik örgütlenmede nesnellüğün hayata geçirilememesi gibi nedenlerle yozlaşma ortaya çıkmaktadır. Yönetimde yozlaşma olgusu; siyasallaşma, ayrımcılık, aracı kullanımının ve rüşvet uygulamasının yaygınlığı şeklinde sınıflandırılmaktadır. Son yıllarda, kamu kurumlarındaki yönetim sorunlarına ve ortaya çıkan rüşvet olaylarına oldukça fazla önem verilmektedir. Bu konular aynı zamanda kamu sektörünün kalitesine de dayanmaktadır. Kurumların yönetim biçimlerindeki kapalılık, verimsizliği ve rüşvetçiliği körüklemektedir. Politik amaçlar veya kısır geçici siyasal çıkarlar için bazı merciler de yürütmenin işleyişine müdahale ederek çalışma düzenini bozmaktadırlar.

Özellikle kamu yönetimindeki bürokratik yapının hantallığı nedeniyle, çoğu zaman tek bir iş niteliğindeki bir faaliyet çeşitli birimler arasında bölünmüş durumdadır. Dolayısıyla bu tür örneklerin, işleri yavaşlatan, maliyeti artırıp hizmet kalitesini düşüren hantal bir bürokrasi yarattığı söylenebilir. Aynı zamanda *örgütlenme* açısından konu ele alındığında, görev bilincinin yeterince gelişmemiş olması ve danışmaya ve uzmanlığa gereken ilginin gösterilmemesi, merkezîyetçi yönetim eğilimi, iletişimde aşırı bürokratik eğilimler, değişim ve gelişmelere zamanında uyum sağlayamayan bir yönetim anlayışı, eğitimsiz kalan personelin değişime karşı direnci gibi sorunlar da örgüt çalışanları yani "iç müşteriler" açısından çeşitli sorunları oluşturmaktadır. Bu sorunların, Weber tarafından savunulan bürokrasinin "*işlerin herkesin yapabileceği kadar basit bölümlere ayrılmış olması*" özelliğinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Modern yönetimlerde, yönetim hukuka bağlı olup; hukukun üstünlüğü ve hukuka uygunluk, yönetimin her alanında ve düzeyinde, bütün eylem ve işlemlerinde sağlanması temel ve vazgeçilmez bir ilke olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda devlet gücünü, ülkede hukuk devletini egemen kılmaktan ve etkin bir adalet kurumunun altyapısını üretmekten almaktadır. Ancak ülkemiz gibi gelişmekte olan birçok ülkede ortak sorun; yasama ve yargı gözetiminin yetersiz olmasıdır. Yasa koyucular bilgi sıkıntısı çekmektedirler. Yine yasalara duyulan saygı ve onları uygulamaya yönelik tutumlar oldukça gevşektir. Böyle bir "kanunsuzluk sendromu" devlet sistemindeki etkinsizliğin başlıca sebebinin oluşturmaktadır³⁵³.

³⁵³ Nevzat SAYGILIOĞLU ve Selçuk ARI, (2002); **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayını, İst., s: 111.

Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması

Günümüzde kamu yönetiminde yeniden yapılanma (reform) küresel bir olgudur ve hızlı değişen dünyanın gerektirdiği baskılara ve gerekliliklere uyarlanma anlamını taşımaktadır. 2001 OECD raporunda, bu uyarlanma yapılabildiği takdirde devlete güvenin tazeleneyeceği belirtiliyor. Bu bağlamda sanayileşmiş ve sanayileşmesini tamamlamamış ülkeler arasında, yeniden yapılanma gereksinmesi açısından benzerlikler ayrılıklardan daha çok olduğu ve sorunların çözümünde bir ölçüde standartlaşmaya gitme eğilimi de görülmektedir. Ancak gelişmekte olan ülkeler bir yandan inşa etmek bir yandan da reform yapmak zorunda olduklarından daha zor bir durumdadırlar. Bu ülkelerin, hem birbirlerinden öğrenecekleri hem de birbirlerine öğretecekleri şeyler bulunmaktadır. Daha adaletli ve eşitlikçi bir toplumu gerçekleştirmenin kaçınılmaz bir gereklilik durumunu aldığı günümüzde, nitelikli eğitim ve sağlık hizmetlerinin toplumun her bireyine ulaştırılması da doğal bir beklenti halini almıştır. Ülkemizde, büyük dış ticaret açıklarının ekonomi üzerinde yarattığı olumsuzlukların üstesinden gelmek ve bunları yaparken demokrasinin de güçlendirilmesi gerekliliği, birçok alanda yeniden yapılanma gerektiğini düşündürmektedir³⁵⁴.

Türkiye’de kurumsal yönetişimin kamuya uyarlanması (YKY konusu); Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı nedeniyle gündemdedir. Aslında, Türkiye’de yönetimin yapılanması konusunun yeni olduğu da söylenemez. 85 yıllık Cumhuriyet tarihinde, 1952’de Birleşmiş Milletlerin Desteği ile kurulmuş bir kurum olan TODAİE ile başlayan kamu yönetiminin geliştirilmesi, bürokratların yetiştirilmesi ve “yapılanma” çalışmaları, kesintilerle devam eden 56 yıllık bir süreçtir.

Nisan 2003 tarihinde Bakanlar Kurulu gündemine giren Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı, yedi ana bölümden oluşmaktadır. Tasarı toplam 73 ana madde, 10 geçici madde, 5 ekli cetvel içermektedir. Bir ve ikinci kısım ilkeler; üçüncü ve dördüncü kısım merkezi yönetim (bakanlıklar, üst kurullar, taşra, bölge örgütlenmesi); beşinci ve altıncı kısım yerel yönetimler ile ilgilidir.

Tasarının getirdiği yenilikler üç başlıkla özetlenebilmektedir:

1. Mevcut yönetim sisteminde olmayan, “Bölge Kalkınma Ajansı” adıyla 26 bölgesel birim kurulmakta; ondan fazla bakanlığın il-ilçe örgütlenmesi kaldırılarak, il özel idarelerine devredilmekte,
2. Üst kurullar “İlgili kuruluş” olarak tanımlanıp merkezi yönetim sistemi içine yerleştirilerek, devletin; kurumsal yönetişim anlayışı içinde, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla ortak çalışması ilke haline getirilmekte,
3. Devlet faaliyetlerindeki hizmet tekelciliği, özelleştirmeler yolu ile sınırlandırılmakta veya kaldırılmaktadır.

Tasarının amacı, madde 1’de şöyle belirtilmektedir:

³⁵⁴ Turgay ERGUN, 2004: 363- 364

a) Kamu yönetimi: Katılımcı; Şeffaf; Etkin yapıda,

b) Kamu hizmeti: Kaliteli; Süratli; Etkili; Adil; Ekonomik biçimde sunma,

c) Temel işlevi: Rekabetçi piyasa şartları oluşturma, devletin düzenleyici fonksiyonunu güçlendirme.

Kamu yönetiminin temel işlevi, piyasa sistemini düzenlemek ve güvence altına almak olarak belirlenmiş ve "sosyal devlet" yerine "düzenleyici devlet" hedefi benimsenmiştir.

Mevzuatın evrensel demokrasi ölçütlerine yaklaştırılması konusunda özellikle son on yıllık dönemde önemli mesafe kat edilmesine rağmen, gelinen noktada halen bazı eksiklikler olduğu görülmektedir. TÜSİAD, olağanüstü bir dönemin ürünü olan 1982 anayasasının yeni bir anayasa ile değiştirilerek, daha gelişmiş bir demokratik yapının sağlanmasını, Türkiye'yi iç çatışmalardan uzaklaştırarak gereksiz enerji ve kaynak kaybını önleyeceğini, toplumsal uzlaşmayı tesis ederek siyasal ve ekonomik istikrarı kalıcı hale getireceğini düşünmektedir³⁵⁵. YKY sağlanmasında, minimal devlet, yani kamu sektörünün küçültülmesi anlayışı şu şekilde formüle edilmektedir³⁵⁶:

Bu hizmetin sunulmasına gerek var mı? (yoksa kaldır),

Varsa, bu hizmeti devletin sunması gerekli mi? (değilse özelleştir),

Gerekliyse, devletin sağlayacağı finansman, denetim ve gözetim altında bu hizmet özel firmalara yaptırılabilir mi? (yaptırılabilir ise hizmeti satın al),

Yaptırılmaz ise, yetkili ve özerk bir kamu kuruluşu (uygulayıcı ajans) bu işlevi yerine getirebilir mi? (zorunlu olarak kamu yapacaksa en etkin şekilde yapсын).

Günümüzde YKY (Yeni Kamu Yönetimi) tartışılırken demokrasinin iki farklı yorumuyla ilgilenilmektedir. Bunlardan birincisi halk egemenliğine dayalı sosyal merkezli ve ortaklık halinde olan demokrasi anlayışıdır. İkincisi ise, birey tabanlı ve bireylerin egemenliği fikrinden çıkan demokrasi anlayışına, sosyal merkezli demokrasi birikimine, insanların sosyal değerlerine, normlarına ve ümitlerine ve edindikleri sosyalleşme sürecine dayanmaktadır. Faaliyet, kültürel olarak belirlenmiş standartlara ve neyin doğru, iyi ve uygun olduğunu gösteren geleneklere göre belirlenmektedir³⁵⁷.

Kamu Yönetimi Reformu Tartışmaları

Kamu yönetimi reformunun, Reformun Yasa Tasarısı'nda; "iç pazar ağırlıklı ve sanayi toplumuna özgü kurumlarda köklü değişim ihtiyacının ortaya çıkmış olması" şeklinde belirtilen Gerekçe'ye; "Türkiye, kendini gerçekleştirmek için iç pazarı tüketmiş, başka ülkelere akmaktan başka çaresi kalmamış büyüklükte sermaye birikimine sahip duruma mı gelmiştir? Mal ve hizmet üretimi, 70 milyonluk iç pazarın ememeyeceği büyüklüklere mi

³⁵⁵ TÜSİAD, (2007); "Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde Türkiye'nin Komşu ve Çevre Ülkeler Politikası - Stratejik Yaklaşımlar", Yayın No. TÜSİAD-T/2007-05/434, <http://www.tusiad.org.tr>

³⁵⁶ TC Başbakanlık, 2003: 45

³⁵⁷ CHRISTENSEN ve LEGREID, 2002 : 151

ulaşmıştır? Türkiye, üç-T (tarım, turizm, tekstil) ile sınırlı kalmış güdük sanayileşme düzeyini aşmış, günümüzün lider sektörlerinde küresel pazarları yönlendirecek kapasiteye mi erişmiştir? Bu ve benzeri sorulara verilecek yanıtlar, dünyanın bir düzine gelişmiş kapitalist ülkesi için olumludur; Türkiye için değil. İç pazar ağırlıklı kurumsal yapının yetersizliği, Türkiye'nin kalkınma hedefine değil, sömürgeci kapitalist ülkelerin ve küresel işletmelerin liberalleştirme isteklerine uygun gerekçedir" diyerek karşı çıkmaktadır³⁵⁸.

Güler ayrıca gelinen noktaya kadar yaşanan süreçleri şu şekilde eleştirmektedir: "Toplam sekiz tasarı üzerinden yürüyen çalışmalar, 12 Eylül (1980) döneminden bu yana yürütülen ve "yapısal reform" adı verilen küresel reformların ikinci büyük dalgasıdır. İlk büyük dalga sonuçlanmış, devletin ekonomik ve mali alandaki varlığıyla yönetimi büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır:

- 1) Sanayi, tarım ve hizmet alanlarının tümünde is gören KİT'ler özelleştirilmiştir,
- 2) Mali sistemin liberalizasyonu bankerlik sistemiyle başlayarak, Türk parasının kıymetini koruma sisteminin kaldırılması aşamasından geçerek, kamu bankacılığının tasiye edilmesi ve yabancı bankacılığın serbestleştirilmesi sağlanarak gerçekleştirilmiştir,
- 3) Tarım reformuyla, ülke üretemeyen bir açık pazara dönüştürülmüştür,
- 4) Uluslararası tahkim sistemi getirilerek, liberalizasyona engel temel unsur sayılan ulusal yargı etkisiz kılınmıştır,
- 5) Türkiye toprakları üzerinde yerli - yabancı işletme ayırımı ortadan kaldırılmış, özel sektörde 'ortam yabancı sermaye için elverişli' kılınmıştır, her kırılan kamu tekelinin yeri, yabancı işletmelerin egemenliğindeki özel tekellerin yayılma alanı olarak açılmıştır.

Devlet reformu dalgasının sahipleri IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası örgütler ile Avrupa Birliği ve ABD gibi dünya paylaşımında temel rol oynayan iki devlet cephesidir. Yürütülen çalışmaların teknik içeriği Dünya Bankası'nca belirlenmekte, buna kısmen OECD tarafından katkıda bulunulmakta; IMF hazırlanan teknik planı kritik uygulama noktalarını tarihli mali yaptırımlara bağlayarak güvence altına almaktadır. AB, uluslararası örgütlerce belirlenen ekonomik-yönetimsel planı Kıbrıs, Ege, etnik – dinsel topluluk ayrıcalıkları, ordu, MGK ve yargı sistemi gibi konularla tamamlamaktadır. ABD ise, yakın zamana kadar uluslararası örgütler üzerinden yürüttüğü etki gücünü, Irak Saldırısı sonrasında ikili anlaşmalar yoluyla açığa çıkarmış bulunmaktadır³⁵⁹.

³⁵⁸ Birgül Ayman GÜLER, 2003, (b): 8

³⁵⁹ Diğer karşı görüşler için Bkz: A.Ü. SBF GETA, Kamu Yönetimi Reformu Tartışma Metinleri, Özel Sayı, Kasım, No.59, A. A. Dikmen, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Hakkında Sorular ve Yanıtlar": 35-39, "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler": 40-46, O. Karahanoğulları, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar": 47-67. http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum14Ocak2003-Oyan.doc, "Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform": O. OYAN, İzmir Milletvekili, CHP Genel Sekreteri,

Türkiye’de Kamu Yönetimi reformu tartışmaları benzer konular ve nedenler üzerinde devam etmektedir. Eleştirilerin odağında, “sermayenin, halk egemenliğini de ele geçirmiş olduğu” konusu vardır. Konunun bu tartışmaları içinde, özelde Türkiye’de yaşanan ve olası koşulların, dünya genelinde yaşananlardan çok farklı olmadığı görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında; Türkiye’de YKY uygulamalarında yaşanan sorunları iki grupta incelemek düşünülebilir. Birincisinin; Türkiye’nin siyasi yapılanmasında farklı dönemlerde yaşadığı , sosyal-siyasal sorunlar; ikincisinin ise mevcut sorunlara çözüm üretmek için seçilen metoda olan güvensizliğin veya metodun kendi içinde mevcut olan teori-uygulama sorunlarının varlığı ile gelişimini tamamlamamış olmasından kaynaklanan sorunlar olduğu söylenebilir. Nitekim gelişmiş ülkelerde YKY uygulamalarına bakıldığında, yaşanan sorunların genel olarak metodun kendisinden kaynaklanan sorunlar ve *kurumsallaşmasını* tamamlamış devletin, modelin teknik sorunlarına katkı sağlayan etkileri görülmektedir.

İlerde değinileceği gibi, gelişmiş ülkelerin, kurumsal yönetişimin modelinin tekniğine katkı sağlayabilme avantajına karşın, az gelişmiş ülkelerin işi daha zordur: İçerde yapılması gereken düzenlemelerle ve kurumsallaşma çabaları ile aynı zamanda modelin uyum sorunları ile de baş etmek durumundadırlar. Türkiye’de de yaşanan durum budur. Bu nedenle bu bölümdeki tartışmalar, çalışma konusunun sınırları gereği, içerdeki *siyasal* reformların, neden ve nasıl olması gerektiği ile ilgili sorunlar yerine, YKY metodu ve temelindeki kurumsal yönetişim modelinin kuramsal sorunları üzerine devam edecektir.

Kurumsal yönetişimi temel alan YKY, *egemen devleti yeniden hayata geçirecek yeni açılımlar arayan bir reform hareketi* olarak dikkat çekmektedir. Devletin egemenliğinin politika kıskacından sıyrılıp yeniden halkın bağımsızlığına devredilmesini sağlaması düşünülen YKY’nin, merkezi yönetimin yükünü hafifletecek yeni ilkelerin, kapsamın ve genel hedeflerin belirlenmesi ve bunlar üzerinde yoğunlaşılması sürecini kolaylaştıracağı yetkili uzmanlarca söylenmektedir. Sürece rehberlik edecek ilke, *büyük sorunlarda daha güçlü siyasal yönetişime, küçük sorunlarda ise daha az siyasal yönetişime gerek olduğu*³⁶⁰ şeklinde belirlenebilir. Bu ilke, kamuda kurumsal yönetişim uygulamalarında gelişmiş ülkelerin önde oluşunun, az gelişmiş ülkelerde ise dirençle karşılanmasının bir nedeni ve aynı zamanda çözümü olarak gösterilebilir.

Burada, Christensen ve Legreid’e göre, karşımıza çıkan birinci soru,; karmaşık modern demokraside ne tür bir *oy veren karakteri* ile karşı karşıya kalındığıdır* ve Olsen (1997) de bu alanda sık sık belirsizlik yaşandığını söyler. Çünkü parti programları genelde belirlenmiş sorunlar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Politikalar karmaşık ve değişebilir niteliktedir. Çatışmaların ve uzlaşmaların arkasındaki karar verme süreçlerini anlamak oldukça zordur. Bu durum *temsilcilerin* kendilerine tanınan vekillik haklarını kullanmalarını güçleştirmektedir.

³⁶⁰ CHRISTENSEN ve LEGREID, 2002: 141

* Christensen ve Legreid, egemen, kurumsal, korporatist ve tüccar devlet olmak üzere dört devlet modellerini ve bunların demokrasi ve sorumlulukla ilgili görüşlerini, YKY’nin etkisini, insanların hangi şartlarda, hangi rolleri oynayacakları öngörmeye çalışılırken, her bir modelin diğerine nasıl bağlı olduğu ve aralarında ne tür ilişkiler bulunduğunu incelemiş ve YKY etkisiyle siyasal-yönetişel sistemle kişilerin etkisinin nasıl uyumlaştırılacağı belirlenmeye çalışmıştır. Bu tez çalışmasında YKY’nin egemen devlet modeline etkileri ile ilgileneilmektedir.

Ayrıca oy verenler için de geçmişe göre çok daha eğitilmiş ve bilgili olmalarına rağmen kendi görüşlerinin akıbetini öğrenmeleri ve izlemeleri mümkün olmamaktadır. Bunun bir nedeni de YKY'nin gündeme getirdiği hizmetten yararlananların yada yeni ifadeyle *tüketicilerin*, oy kullananlara göre daha cazip görülmesidir. Çünkü onların (halk *temsilcilerinin*) anlayışları ve faaliyetleri çok daha basit şekilde "ödeyen yararlanır" ilkesine dayanmaktadır³⁶².

Bu tespitin, dünyada yaşanan sermayenin yükselişi ve materyalizmin "satın alma gücü" nün bir sonucu olduğu düşünülmektedir. Vatandaşların, "tüketici" olarak algılanmasına varan bu anlayış, tüketemeyene hizmet vermeme yada vatandaşın alım gücü yoksa hizmet de alamaz olgusunu yaratmaktadır. Vatandaşlığın ne olduğunun tanımlamaları yapılırken yaşanan zorluğun da kaynağı olan bu durum, "devletini arayan millet" olmanın önemini de açıklamaktadır. Buradaki "alım gücü" sadece "para" değil, "çalışma ile elde edilen değerler" olarak anlaşılmalıdır. Kendisine vatandaş-tüketici olarak davranılmasının ikilemini yaşayan insanların, bu nedenlerle siyasetten uzaklaşarak, sorgulayan, sorumluluk sahibi "vatandaş" olmaktan çok "tüketici" olmaya yaklaştıkları düşünülmektedir.

Argüden'e göre, ister oy hakkı, isterse ekonomik imkanları olduğu için olsun, sadece güçlü olanın haklı olduğu anlayışının değiştirilmesi gereklidir. Ulus devletleri yönetenler, gelişmekte olan küresel toplumu ve küresel vatan olgusunu kavrayarak iç ve dış politikalarında tutarlı olmaya özen göstermelidirler. Teknolojik gelişmeler ve demokrasi anlayışıyla gelen düşünce özgürlüğünün yönetimde şeffaflığı arttırdığı ve artan şeffaflığın ise toplumları, hem içe hem de dışa yönelik politikalarda daha tutarlı olmaya yönelttiğinden söz edilmektedir³⁶³.

Christensen ve Legreid'in de belirttiği gibi, birçok ülkede büyüyen bir sorun olarak *egemen devlet modelinde* insanlar kendi emeklerinin sonucu olan seçeneklerini kullanamamakta ve bu konuda inisiyatif alamamaktadırlar. Parti üyelikleri her geçen gün azalırken, seçimlere katılma oranı sürekli olarak düşmektedir. Bu durum, "YKY buna karşı bir çözüm üretebiliyor mu?" sorusunu gündeme getirmektedir. Genel olarak YKY'nin oy kullanıcılarından çok tüketiciler üzerine kurulu olduğu belirtilmişti. Fakat YKY'nin uygulamalarına bakıldığında, "oy kullanan" yerine "tüketici"yi koymak çok zor, hatta Türk kamu yönetiminin de sorunları arasında sayılan *yozlaşmanın* ve artışının bir nedeninin tüketim kültürü olduğu da dikkate alınır doğru olmadığı, düşünülmektedir. Tüketici üzerinde yoğunlaşmanın yaygınlaşması bu alana dikkatlerin çekilmesine neden olmaktadır. Kişilerin kapasite sorunları gündeme geliyor. Çünkü insanların siyasal-sosyal faaliyetlere yönelik bir çok alternatifleri var.

Christensen ve Legreid'e göre, karşımıza çıkan ikinci sorun ise; YKY içinde saklı olan tutarsızlıklardan, gerilimlerden ve belirsizliklerden kaynaklanıyor. Bu da yürütmenin bürokrasi üzerindeki hiyerarşik kontrolünden ve bakanlarla kamu görevlileri arasındaki dinamik ilişkilerden kaynaklanıyor. YKY'nin yönetsel unsurlarının, kamu görevlileri için artan oranda özerkliği barındırması, merkezi unsur olarak sözleşmeciliği görmesi, sonuçlar

³⁶² CHRISTENSEN ve LEGREID, 2002: 142

³⁶³ Yılmaz ARGÜDEN (2007); "Dünya Vatandaşlığı ve Farklılıkların Yönetimi", **Önce Kalite Dergisi**, Eylül, s: 18-22, <http://www.arguden.net>, s: 18

üzerinde yoğunlaşması ve bunlardan yararlanması söz konusu: Tüm bu unsurların YKY içerisinde birbirini dengeleyip dengelemeyeceği tartışılmaktadır.

Bu konuda, TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı) tarafından yürütülmekte olan "Kamu Reformu" çalışması bağlamında, kentsel seçmen tercihlerini temsil gücüne sahip bir örneklem aracılığıyla vatandaşların yerel ve merkezi yönetimlerle olan ilişkilerini değerlendirmek amacıyla bir anket yapılmıştır. Kamu Reformu tartışmalarının sürmekte olduğu bir dönemde, kent seçmeni gözünden mevcut yönetime ve kamu reformuna yönelik bir dizi saptama yapılmıştır* : Görüşülenlerin gözünde, yaşanan lokal birimin sorunlarının çözümlenmesinde kendilerini temsil etmede ağırlıklı olarak belediye başkanlarını ve muhtarları görme eğilimi ile beraber, hem ayrımcılık yapmak (din ve cinsiyet temelli) hem de kendilerini kayırmaya imkan sağlaması açısından hemşerilik bağlarını kullanmak vardır. Temsil konusunda bir kesimin "hiç kimse" şikkını tercih etmiş olmaları ise düşündürücü bulunmuştur. Türkiye siyasetinde sürmekte olan kayırmacı ve dışlayıcı eğilimleri açığa çıkartması bakımından dikkate değer bulgular söz konusudur. Gerek yerel gerek merkezi yönetimlerde iş yaptırma konusunda yine önemli sayılabilecek bir kesimin patronaj ağları içerisinde hareket etme eğiliminde olmaları ve işe alımlarda liyakatten uzak davranıldığı görüşleri ve diğer bulgular, yönetişimin bugünkü niteliği açısından düşündürücü bir tablo ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan kentli seçmenlerin önemli bir çoğunluğunun Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar'a göre; gerek yerel gerek merkezi yönetimlerde reformdan yana tavır almakta oldukları anlaşılmaktadır. Yukarıdaki sonuçlarla birleştirildiğinde iyimser bir yorum şöyle zorlanabilir; ortalamalar anlamında görüşülen kişiler bir yandan patronaj ağları içerisinde, diğer yandan da *reform yoluyla bu sorunların üzerinden gelmeye çalışmaktadırlar*. Reformu gerekli görenler beklendiği gibi, patronaj ilişkileri ve torpilin, istemeyenlere göre daha yaygın olduğunu düşünmektedirler. Bu genel çerçeve içerisinde, kentli seçmenlerden bir dizi temel hizmetlerin sunumunda merkezin mi yerelin mi söz sahibi olması gerektiğine yönelik bilgi alınmıştır: Sağlık, eğitim, polis ve adalet konularında yetki ve sorumlulukların ağırlıklı olarak merkezi yönetimler üzerinde olması gerektiği görüşü belirginleşmekteyken; içme suyu, çevre korunması ve elektrik hizmetleri konularında tercih, yerel yönetimlere kaymaktadır (bu durum Christensen ve Legreid'in yukarıda değinilen "*büyük işlerde güçlü yönetim*" görüşünü desteklemektedir). Bağlantılı olarak muhtarların yetki alanları da tartışma gündemine getirilmiş ve görüşülen kişiler bir yanda muhtarlara belediye yönetiminde daha fazla yetki verilmesini savunurken, diğer taraftan imar konularında yetki verilmesi konusunda o denli destekleyici olmamışlardır. Kentli seçmenler, sürmekte olan rüşvet ve

* TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı) tarafından yürütülmekte olan "Kamu Reformu" çalışması bağlamında, 17 Şubat-3 Mart 2004 tarihleri arasında, "Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform" başlığı altında yapılan ankette, Türkiye genelinde, belediye sınırları içerisinde yaşayan kent nüfusunu temsil eden 18 yaş ve üzeri toplam 1220 kişiyle yüz yüze görüşmeleri Frekans Araştırma Şirketi yapmıştır. Bu büyüklükte bir örneklemin %95 güven sınırları içerisinde beklenen hata payı +/- 2.8'dir. Anket detayları için Bkz: TESEV (2004), "*Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform*" Anketi, : "*Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Reform*", F. Adaman, A. Çarkoğlu, B. Şenatalar,; Görüş, Haziran, 2004, s: 44-50

yolsuzlukla mücadelede bir dizi kamu kurumunda alınması gereken önlemleri sıralamışlar; dolayısıyla kurumlar bazında yolsuzluğun nedenlerine ilişkin görüş bildirmişlerdir. Anketi yayınlayan () araştırmacıların görüşlerine göre³⁶⁵; Reform çalışmalarının halk desteği alması isteniyorsa, bu bulguların değerlendirilmesinde yarar olduğu bir gerçektir. Ayrıca kamu alanında yaşanan tartışmaların azalması ve çözüme dönüşmesini sağlamanın, bu türde çalışmaların daha çok yapılması ve bu bağlamda değerlendirilmesiyle mümkün olacağını da belirtmişlerdir.

Güçlü başbakan ve tek parti iktidarının olduğu merkezi hükümetlerce kontrol edilen politika kaynaklarına sahip demokrasi modelinin olduğu devletlerde, sorumluluk güçlü bir mekanizma olarak görülmektedir. Aynı zamanda yetki devrinde artış, piyasa tabanlı girişimciliğin gelişmesi, piyasa tekniklerinin kamu yönetimine aktarılması ve bu alanda görülen diğer gelişmeler yani YKY tarafından tanımlanan tüm reformlar, en tepeden aşağıya kolayca uygulanabilen hiyerarşik sorumluluk mekanizması içermektedir. Alternatif olarak ve altı çizilmesi gereken diğer bir düşünce de, YKY'nin merkezi siyasal denetimi olumsuz etkilediğidir. Çünkü yapısal yetki devrini öngörmesi, emir komuta hatlarını yaygınlaştırmaktadır. Bunun sonucunda hedeflerin belirlenmesinde sorunlar çıkmakta, bunun için de performansın ölçülmesi ve bu konuda çeşitli unsurlardan yararlanılması zorunlu olmaktadır. Bu durum ister önemli bir sorun olarak görülsün veya rasyonel düşünceye bağlansın, denetimi olumsuz etkilemesine yönelik düşünceler, merkezi devlete tekrar geri dönüşe yol açabilmektedir³⁶⁶.

YKY ile ilgili eleştirileri bir yönüyle haklı çıkaran bu durum, Türkiye'de gerek tek partili, gerekse koalisyon hükümetleri dönemlerinde yaşanan sorunların nedenini ve YKY'nin uygulanma zorluğunun ve başarısının zaman alacağını nedenlerini de açıklamaktadır. Bu nedenlerin, merkezi sistemlerin YKY'ye direnç gösteren doğası ve iktidarı "her şey" olarak, yada devleti "baba" olarak algılayan toplumun kültür yapısı olduğu düşünülmektedir.

Yerel Yönetim ve Bölgeselleşme

Ülkemizde, Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun 2005'ten itibaren, birkaç geçici maddesi haricinde, TBMM'nce kabul edilmesiyle önemli bir reform sürecinin başladığı daha önce belirtilmişti. Tasarı'nın yedinci kısmında yer alan on geçici madde, bunlarla doğrudan ilgili bazı ana maddelerle birlikte, Yerel yönetime devredilecek birimler şu şekilde belirtilmektedir³⁶⁷:

1. İl özel idarelerine devredilen bakanlık taşra örgütü: Milli eğitim, sağlık, sanayi, bayındırlık, kültür, turizm, tarım, orman.

³⁶⁵ TESEV, 2004: 50; Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar

³⁶⁶ CHRISTENSEN ve LEGREID, 2002:143

³⁶⁷ <http://www.tbmm.gov.tr>

/develop/owa/kanunlar_gd.sorgu_yonlendirme?Kanun_no=&k_Baslangic_Tarihi=01/01/2006&k_Bitis_Tarihi=31/01/2006&r_Baslangic_Tarihi=&r_Bitis_Tarihi=&sorgu_kelime=

2. Belediyelere devredilen bakanlık taşra örgütleri: Çevre, gençlik-spor, sosyal hizmetlerin var olan personel ve araçları, Büyükşehirlerde Büyükşehir belediyelerine (BŞB), yoksa ilgili belediyeye, belediye sınırları dışındakiler il özel idarelerine devredilmektedir.
3. Köy Hizmetleri, İstanbul'da İstanbul BŞB' ne, diğer yerlerde il özel idaresine devredilmiştir. Belediye bu hizmetleri kendi sınırlarında değil, il sınırlarında yürütecektir.
4. Trafik hizmetleri, belediyelere devredilecektir. (madde 71) Devir, belediye meclislerinin talebi üzerine, İçişleri Bakanı onayı ile yapılacaktır. İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanun tasarılarının da yasalaştırılması çalışmaları devam etmektedir. Bu reform süreciyle, kamu yönetiminin kurumsal yönetim ilkelerine uyumlu hale getirilmesi ve kamu yönetiminde şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve hizmetlerin vatandaş kitlesine en yakın yerde üretilmesi ilkelerinin hayata geçirilmesinin amaçlandığı söylenebilir.

Bölgeselleşme konusunda Tasarı'da belirtildiği üzere kabul edilen; Bölge Kalkınma Ajansları kanunu çıkarılmıştır (5449 No'lu, Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 25.1.2006 tarihinde kabul edilmiş, 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir). Bölge kalkınma ajansı, "istatistik düzeyi bölge -2" de kurulmuştur. Türkiye, AB Katılım Ortaklığı Belgesi'nde tanımlanması öngörülen bu bölgeleri 3 düzeyli olarak, 22 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu kararı ile belirlemiştir. Düzey 2, ülke genelinde toplam 26 bölge yaratılması anlamına gelmektedir. Bölge Kalkınma Ajansı adı verilen örgütlenme, bu 26 bölge için kurulmaktadır. Anılan BK kararına göre, Türkiye'de iller -il özel idareleri I. Düzey olarak tanımlanmıştır. Düzey 1 ise, ülke toprakları 12 birime bölünerek yaratılmıştır. İstanbul ili bu 12 birimden biri olarak tanımlanmıştır. Ajansların kurulmasına ilişkin yasa taslağı hazırlık çalışmaları başlamış bulunmaktadır. İstatistiksel bölge, Avrupa Birliği'nin NUTS kısaltmasıyla bilinen "nomenklature of statistical territorial units" uygulamasıdır. AB, beş kademeli istatistik bölgesi uygulamaktadır. AB toprağı I. Düzeyde 78, II. Düzeyde 210, III. Düzeyde 1093 bölgeye ayrılmıştır. IV. Ve V. Düzeyler yerel bölünmeyi anlatmaktadır; en küçük yerel düzey olan V. Düzeyde 98.433 topluluk oluşturulmuştur.

Yerel yönetimler, Kurumsal Yönetişim anlayışının önemli yapıtaşlarından biri olarak kabul edilmektedir³⁶⁸. BM "Türkiye Yönetişim Programı"nda, yerel yönetimlerin, vatandaşa daha yakın bulunmasından dolayı talepler konusunda daha fazla bilgi sahibi olduğu ve bu durumun "merkezin idaresinden uzaklaşan" (*decentralization*) yönetim sürecine halkın daha *dolaysız* katılımını sağladığı belirtilmektedir. Kurumsal yönetişimin bir unsuru olarak, yetki ve kaynakların merkezi idareden yerel yönetime transeri anlamına gelen desantralizasyon³⁶⁹ diğer bir ifade ile *yerindenlik*, kurumsal yönetişimin merkezle yerel arasında bir hiyerarşi

³⁶⁸ M. Akif ÇUKURÇAYIR, 2003: 268

³⁶⁹ Gamze KÖSEKAHYA, 2003: 37

öngörmemesi açısından, yerel düzeyde de benzer bir kurumsal yönetim modeline ve çoklu aktör modeline kayılması bakımından önemlidir³⁷⁰.

1980'lerden itibaren yerel yönetimlerde yerel yönetimin kurumsallaşması için hesap verebilir, bütünleşmiş/entegre, beklentileri karşılayan, kabul edilebilir bir yapı oluşturma çabaları gözlenmiştir. Çukurçayır ve Sipahi, hizmet süreçlerine vatandaşların ve yerel aktörlerin dahil edilmesiyle yerel kurumsal yönetim uygulamalarının kalite geliştirmeye önemli katkılar sağladığı ve eski merkezi, kapalı ve hiyerarşik örgüt kültürünün yerine yeni yerel, örgütsel çevreyi dikkate alan yönetim kültürünü de beraberinde getirdiğini söylemektedirler. Ancak yerel yönetim kavramına olumsuz bakanlar, özellikle yerel yönetimlerin kurumsal yönetimin bazı olumsuz etkileriyle karşı karşıya olduğunu ileri sürmektedirler. Buna göre, *uluslararası sermayenin bu yeni yönetim felsefesini kullanarak, yerel otoritelerle işbirliğine gitmesi ve bu paralelde ulus-devletin aşınması* söz konusudur. Şengül'e göre; uluslararası sermaye, yerel yönetimlerden farklı olarak, kendilerini ulus devletle bağlı ve onun bir parçası olarak görmemekte ve küresel alanda dolaşan sermayeyi kendi etki alanlarına çekebilmek için stratejiler geliştirmektedirler. Böylece, geleneksel devlet - yerel yönetim ilişkisine yerel yönetim, yerel sermaye ve yerel alanda etkili olan yerel sivil toplum kuruluşları ya da gönüllü kuruluşlar eklenmiştir. Güler'in eleştirisi bu durumun, uluslararası sermayenin çıkarlarının daha kısa yoldan ve daha çabuk yerine getirilmesi anlamına gelmesi yönündedir. Bu yeni devlet-yerel yönetim ilişkisi devletin rolünü azaltırken, yerel ve uluslararası aktörlerin rolünü öne çıkarmakta ve sermayenin denetiminden de devleti uzaklaştırmaktadır³⁷¹.

Yerelleşme merkezi idarenin görev yükünü azaltarak temel fonksiyonlarına odaklanmasını sağlayabileceği gibi, iyi idare edilmediği takdirde merkezi idarenin makro ekonomi üzerindeki kontrolünü kaybetmesine ve yerel düzeyde alınan kararların koordine edilememesi durumunda bölgesel farklılıkların daha da derinleşmesine yol açabilecektir. Buna karşılık alınması gereken en önemli önlem, devletin her düzeyi için kuralların açık olarak ortaya konarak, sorumlulukların belirlenmesidir³⁷².

Yerel yönetim reformunun başarılı olarak uygulanabilmesi için mali denetimin yanı sıra performans denetimi konusunda da kurumsal altyapı ve süreçler oluşturulmalıdır. Özellikle, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda teftiş kurullarının lağvedildiği düşünülecek olursa iç denetimin işlerliği konusu öncelikle ele alınmalıdır. Yerel yönetimler için mutlaka bir iç denetim mekanizması oluşturmak gerekmektedir ve bu sorunun çözümü için TBMM'ye bağlı, belli bir özerkliğe sahip bir yerel yönetimler denetim kurulu oluşturulması düşünülebilir. Dış denetim sorumluluğunu, özellikle bugünkü yapısıyla Sayıştay'ın etkin bir performans denetimi olarak yerine getirmesi çok zordur. Bu altyapısal sorunun üstesinden gelebilmek için bölgesel Sayıştayların kurulması düşünülebilir³⁷³.

³⁷⁰ Aktaran; Akif ÇUKURÇAYIR ve Esra SİPAHİ, 2001: 57

³⁷¹ Aktaran; Akif ÇUKURÇAYIR ve Esra SİPAHİ, 2001: 57

³⁷² Gamze KÖSEKAHYA, 2003: 38

³⁷³ Yılmaz ARGÜDEN, 2004, Dünya Gazetesi- 23. 04. 2004

Küresel rekabet süreci, karşılaştırmalı üstünlükler temelinde, yerel uzmanlaşma sürecini hızlandırmaktadır. Yerel girişimcilik, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, bilgi ve beceri birikimi ve diğer yerel potansiyellere de bağımlı olarak, belirli sektörlerde uzmanlaşabilen yöreler, dünya ekonomisi içerisinde karşılaştırmalı üstünlük elde edebilmektedir. Bu çerçevede OECD ülkelerinde bölgesel kalkınma politikaları; etkin bir kurumsallaşmanın sağlanması, devlet-özel sektör bağlantısının güçlendirilmesi, çevre korunması dikkate alınarak sürdürülebilir arazi kullanımının sağlanması, yerel girişimciliğin desteklenmesi ve sosyal dengenin sağlanması yönünde olmuştur³⁷⁴.

Kamuda İyi Kurumsal Yönetişim: 9. Kalkınma Planı (2007–2013)

9. Kalkınma Planı'nda³⁷⁵ yönetim, yukarıda sayılan ilkelerin yanı sıra, devletin neyi, ne zaman, nasıl yapacağını önceden tahmin edilebilmesini anlatan öngörülebilirlik ilkesi, hizmetlerin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesini ifade eden yerindenlik ilkesi, hukukun üstünlüğü ve hukuk güvenliği, devlet politikaları ve eylemleri arasında tutarlılık, uzun dönemli misyon ve vizyona dayalı stratejik planlama, kamu harcamalarında etkinlik, insan hak ve özgürlüklerine saygı, aktif ve özgür medya, liyakate dayalı yönetim (*meritocracy*) ve etik gibi ilke ve unsurlara dayanmaktadır³⁷⁶.

Geleceğe Dönük Stratejiler

Kamu yönetiminin bütününde kurumsal yönetim ilkelerinin benimsenerek hayata geçirilmesi, ayrıca sivil toplum örgütlerinin daha etkili çalışmalarını temin etmek amacıyla güçlendirilmesi esas olacaktır.

2013 Vizyonu ve Vizyona Dönük Temel Amaç ve Politikalar: Hukuk devleti ilkesine bağlı, vatandaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen, açık ve saydam, katılımcı, hesap verebilir, nesnel, tutarlı, eşitlikçi, insan hak ve özgürlüklerine saygılı, yerinden yönetimin, yetki devrinin, esnekliğin, etiğin ve liyakate dayalı yönetimin hakim olduğu, bilgi iletişim teknolojilerine olanak veren bir kamu yönetimi sisteminin geliştirilmesi ve sivil toplum örgütlerinin desteklenmesi ve geliştirilmesi temel amaçtır. Bu amaçla;

- Kamu kurum ve kuruluşlarının misyonlarının net bir biçimde tanımlanması,
- Yönetişim ilkelerinin kamu çalışanlarınca ve kamu kurum ve kuruluşlarının üst yöneticilerince iyi anlaşılacak benimsenmesi ve davranışlar yoluyla gösterilmesi,
- Kararların katılımcı bir yolla ve saydam olarak alınması ve etkili bir risk yönetimi sisteminin kurulması,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının idari kapasitelerinin artırılması,

³⁷⁴ Deniz AKKAHVE, "Bölgesel Gelişme Planlarının Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi"

<http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/DenizAkkahve.pdf>

³⁷⁵ TC Başbakanlık, DPT. 2007; "Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) - Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu", **Yayın No: DPT: 2721 – ÖİK: 674**, Ankara,

<http://www.devletarsivleri.gov.tr/dokumantasyon/search.aspx>

³⁷⁶ TC Başbakanlık, DPT. 2007: 16

- Paydaşların sürece katılması ve hesap verme anlayışının yerleştirilmesi, Etik kültürünün kamu yönetimine hakim olması sağlanmalıdır.

Temel Amaç ve Politikalara Dönük Öncelikler ve Tedbirler: Katılımcılığın Geliştirilmesine Yönelik Öncelikler ve Tedbirler, Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Öncelik ve Tedbirler, Saydamlık/Hesap Verebilirliğe İlişkin Öncelikler ve Tedbirler, Etkililik/Tutarlılığa İlişkin Öncelik ve Tedbirler, Kamu Personel Rejimine Yönelik Öncelik ve Tedbirler, Sivil Toplumun Geliştirilmesine Yönelik Öncelik ve Tedbirler olarak belirlenmiştir. Bu konularda yapılması planlanan konular özet olarak şöyle açıklanabilir:

Katılımcılığın Geliştirilmesine Yönelik Öncelikler ve Tedbirler: Katılımcılığın ön şartı olarak vatandaşların bilgi sahibi olması sağlanmalıdır. Katılımcılık sürecinde görüşünün alınmadığını ya da görüşünün dikkate alınmadığını düşünen gerçek ve tüzel kişilere bunun gerekçesi yazılı olarak belirtilmelidir. Elektronik ortamda görüş bildirme kamu yönetiminde yaygınlaştırılmalı, bu çerçevede kamu kurum ve kuruluşlarının İnternet altyapıları güçlendirilmeli, vatandaşların İnternete kolay ulaşımı sağlanmalıdır. Bazı önemli düzenlemeler için yüz yüze görüşme sağlanması amacıyla toplantılar veya çalıştaylar düzenlenmelidir. Katılımcılığın yaygınlaştırılması için yasal ve yönetsel yapılar yanında tüm kamu yönetiminde bir zihniyet değişimine ihtiyaç duyulmaktadır.

Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Öncelik ve Tedbirler: Toplumun tüm kesimleri ve tüm kamu görevlileri yolsuzluk konusunda eğitilmelidir. Yolsuzluğun her türüyle mücadeleye yönelik gerekli yasal altyapı oluşturulmalıdır. Yolsuzluk yapanlara verilen cezalar caydırıcı olmalıdır. Kamu hizmetlerine ilişkin süreçler önceden belli olmalı, vatandaşlar belirli bir hizmet için nelerin istendiğini ve hizmete ilişkin işlemlerin ne kadar zamanda tamamlanacağını bilmelidir (hizmet standartlarının belirlenmesi ve bilgilendirme). Yolsuzluklarla etkili mücadelenin sağlanması için elektronik devlet uygulamaları yaygınlaştırılmalıdır. Kamu yönetiminde yolsuzluğun önüne geçilebilmesi için öncelikle *siyasetin* yolsuzluktan uzak kalması sağlanmalıdır. Kamu görevlilerinin yargılanması rejimi yeniden düzenlenmelidir. Kamu yönetimi konuşan bir organizasyon haline getirilmeli, kamu görevlilerine getirilen konuşma yasağı kaldırılmalıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarındaki ve özel sektör ile kamu kesimi arasındaki ücret adaletsizliği ve ücretlerin dengesiz dağılımı giderilmeli, eşit işe eşit ücret sistemine geçilmelidir. Teftiş kurullarının denetiminde standart sağlanmalıdır. Tüm kurum ve kuruluşların ortak kullanacağı bir veri tabanı oluşturulmalıdır.

- Kamu hizmetlerinin görülmesinde toplumdaki tüm aktörlerce paylaşılacak bir etik kültürü kabul edilmelidir. Bunun için kamu görevlilerine hizmet içi eğitim kapsamında etik eğitimi verilmelidir.

- Kamu örgütlerinde görülen çıkar çatışmalarının azaltılması için etkili bir "çatışma yönetimi" sağlanmalıdır.

- Kamu görevlilerine imzalatılan Etik Sözleşmelerinin formalite metinler olmaktan

çıkarılarak işlerlik kazanması sağlanmalı, bu Sözleşmede getirilen ilkelere uyulmadığı takdirde yaptırımlar açık ve net olarak bildirilmeli ve uygulanmalıdır.

Saydamlık/Hesap Verebilirliğe İlişkin Öncelikler ve Tedbirler: Hesap verebilirliğin sağlanması için kurum ve kuruluşlarda ölçülebilir performans standartları geliştirilmelidir. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) bir an önce hayata geçirilmelidir.

Bilgi edinme hakkı tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından ciddiyle ele alınmalı ve halka iyi tanıtılmalıdır. Bilgi edinme hakkının istisnaları minimum düzeyde tutulmalı, kamusal bilgi ve belgeler mümkün olduğunca ulaşılabilir olmalıdır. Adil ve etkili işleyen bir yargı sistemi kurulmalı ve yargılama süreci hızlandırılmalıdır. Dokunulmazlıkların kapsamı daraltılmalı ve başarısızlık halinde istifa kurumunun yerleşmesi sağlanmalıdır. Devlet-vatandaş arasındaki karşılıklı güvenin artırılması ihtiyacı bulunmaktadır. Bunun için beyana güven ilkesi hayata geçirilmelidir. Bağımsız düzenleyici kurullara yapılan atamalarda saydamlık ilkesi dikkate alınmalıdır.

Etkililik/Tutarlılığa İlişkin Öncelik ve Tedbirler: Kamu hizmetlerinde etkililiğin sağlanabilmesi için öncelikle kamu görevlerine yapılacak atamalarda ve sevimlerde liyakat ilkesine önem verilmelidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının amaçları net olarak ortaya konmalı, tüm çalışanlar bu amaçlardan haberdar edilmeli, iş tanımları yapılmalı, istenen niteliklere uygun elemanlar çalıştırılmalıdır. Stratejik yönetim anlayışının ve Toplam Kalite Yönetimi gibi tekniklerin kamuda etkililiğin temin edilmesinde araç olarak kullanılması sağlanmalıdır. Önce kurumsal performans daha sonra bireysel performans geliştirilmeli, kamusal harcamalar düşürülerek verimlilik artırılmalı, vatandaş ve çalışan odaklı bir yönetim sistemi kurulmalıdır. Kamu yönetiminde tutarlılığın sağlanması için öncelikle siyasi istikrar ve tutarlılık sağlanmalı, kişiler değiştikçe politikalar değişmemelidir.

Kamu Personel Rejimine Yönelik Öncelik ve Tedbirler: İyi yönetişimin işleyebilmesi için iyi bir personel rejiminin kabul edilmesi de önem taşımaktadır. Bunun için;

- Öncelikle devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu asli işlerinin ne olduğu net olarak belirlenmelidir.
- Kamu personel rejiminde işe alma ve yükselmeye nesnel ölçütler getirilmeli ve liyakat ilkesine her aşamada işlerlik sağlanmalıdır.
- Kamu görevlilerine örgütlenme hakkı tam anlamıyla sağlanmalıdır.
- Hizmet içi eğitim sistemi iyileştirilerek görevde yükselmeye ön şart olarak kabul edilmelidir.
- Personelin yaptığı işi sahiplenmesi ve yaptığı işe inanmasının sağlanması için gerekli mekanizmalar oluşturulmalıdır.
- Nitelik yönetiminden vazgeçilerek yetenek yönetimine geçiş sağlanmalıdır.
- Örgüt çalışanlarının çalışma şartları iyileştirilmeli, başarıya prim verilmeli, kişilere

mesleğinde yükselme fırsatı sağlanmalı, çalışanlar yüksek performans gösterdiklerinde takdir görmeli ve ödüllendirilmelidir.

- Kamu görevlilerinin siyaset yasağı belli ölçülerde kaldırılarak yerel seçimlerde aday olabilmeleri sağlanmalıdır.

Sivil Toplumun Geliştirilmesine Yönelik Öncelik ve Tedbirler: Toplumda örgütlenme eğilimini artıracak mekanizmalara işlerlik kazandırılmalıdır. Sivil toplum kuruluşları ve kar amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlar kamusal politikaların oluşturulması, uygulanması ve denetlenmesine etkin olarak katılmalı, kararları etkileyebilmeli ve bu alanda eğitilmelidir.

Bürokratikleşme tehlikesine karşı kurum ve kuruluş yönetimleri demokratikleştirilmeli, kamu örgütlerinde planlamadan bütçelemeye, personel alımından görevde yükselmeye, uygulamanın denetlenmesine kadar her aşamada çalışanların söz sahibi olması sağlanmalıdır. Bunun yolu tüm kamu çalışanlarının uluslararası standartlara uygun, Uluslararası Çalışma Örgütü (*International Labour Organization-ILO*) Sözleşmelerinin içerdiği biçimde toplu sözleşme ve grev haklarıyla donatılmış sendikal hakların tanınmasından ve katılım mekanizmalarının oluşturulmasından geçmektedir.

Uygulama Stratejileri

Başbakanlık tarafından hazırlanan 9. Kalkınma planında belirlenen bu stratejilerin uygulanması amacıyla belirlenen **Uygulama Stratejileri** iki aşamalı olarak belirlenmiştir:

I. Mevzuat Düzenlemeleri:

- Devlet Sırları, Ticari Sırlar, Kişisel Verilerin Korunması ve Genel İdari Usul Kanun Tasarıları üzerindeki çalışmalar sonuçlandırılmalıdır.
- 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ve 5253 sayılı Dernekler Kanununda değişiklik yapılmalıdır.
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kaldırılarak memur ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmasını düzenleyen yeni bir mevzuat çıkarılmalıdır.
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kaldırılıp mal bildirim rejimi yeni bir mevzuat çıkarılarak yeniden düzenlenmelidir.
- Kamu Personeli Kanun Tasarısı ilgili tüm tarafların görüşü alınarak kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir.

II. Kurumsal Düzenlemeler: Kamu Denetçiliği Kurumu hayata geçirilmelidir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) bir an önce hayata geçirilmelidir. Ombudsmanın yasal statüsü ya Anayasaya ya da bir yasaya dayanmaktadır. Ombudsmanın genel olarak Parlamento ya da yasama organı tarafından devletin işleyişini iyi bilen, hukuka yeteri kadar vakıf, halkın güvenini kazanmış, toplumda saygın olarak bilinen kişiler arasından atanması

tercih edilmekte, görevi ihmal veya seçilme şartlarını kaybetme gibi durumlar dışında görevden alınmamaktadır. Ombudsmanın hem yürütme organına hem de kendisini atayan Parlamenteoya karşı bağımsızlığa sahip olması statüsünün en önemli unsurunu oluşturmaktadır. Ombudsmanın bağımsızlık yönü halkın tarafsızlığa olan güvenin zedelenmemesi bakımından da önemlidir. Ombudsman görevlerini yerine getirirken hiçbir siyasi amaç güdemez, herkese eşit muamele etmekle yükümlüdür, tarafsızdır. Ombudsmanın temel görevleri kişilerin temel hak ve özgürlüklerini savunmak, kişileri yönetime karşı korumak, kötü yönetimden kaynaklanan yanlışlıkların giderilmesini sağlayarak yönetimin iyileştirilmesi için önerilerde bulunmaktadır. Kişiler yönetimin yanlış, eksik işlem ve eylemleri ya da bir eylemi yapmaktan kaçınması veya geciktirmesi gibi durumlarda ombudsmana şikayette bulunabilmektedir. Ombudsmanın denetim alanı ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, kural olarak kamusal yetki kullanan tüm kurum ve kuruluşlar ombudsmanın görev alanına girmektedir. Ancak, bazı ülkeler bu konuda istisnalar kabul etmiştir. Örneğin, kimi ülkelerde yargı kuruluşları ve askeri örgütler ombudsmanın denetim alanı dışında tutulmaktadır. Ombudsman kişilerin şikayeti üzerine harekete geçebileceği gibi kendi inisiyatifi ile de inceleme ve araştırmada bulunabilmektedir.

Belli bir hizmet alanıyla sınırlı olmaksızın tüm yönetsel eylem ve işlemlerle ilgili şikayetleri kabul eden genel amaçlı ombudsmanların yanında, denetim alanına yönetimin belirli bir alanının girdiği veya yalnızca bir şikayetçi grubun çıkarlarını korumakla görevli özel amaçlı ombudsmanlar, uluslararası ya da uluslararası örgütlerin kullandığı bir denetim aracı olan uluslararası veya uluslararası düzeyde ombudsmanlar, devletin uluslararası insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmek için ulusal bir mekanizma sağlamak amacıyla kurulan insan hakları ombudsmanı ve özellikle bankacılık ve sigortacılık gibi ticari ve sınai alanlarda tüketicilerin haklarını korumak amacıyla kurulan özel sektör ombudsmanları karşımıza çıkmaktadır." Bu anlamda ombudsman yönetimde görülen eksiklik ve aksaklıkları tespit ederek yönetimin iyileştirilmesi için önerilerde bulunmak gibi önemli bir işleve de sahiptir. Çok geniş bir inceleme ve araştırma yetkisine sahip olmakla birlikte, ombudsmanın kamu kurum ve kuruluşlarını ikna etme, Parlamenteoya ve kamuoyunun eleştirisine sunma dışında bir yetkisi yoktur. Ombudsman yönetimin aldığı kararları, işlemleri kaldıramaz, değiştiremez, yönetimin yerine geçerek işlem ve eylem yapamaz. Ombudsman bir hakim değildir, yargılama yapmamaktadır. Ombudsmanı yargı yerlerinden ayıran en temel özellik kararlarının bağlayıcı olmaması ve yaptırım uygulama yetkisine sahip olmamasıdır.

Ombudsmanı etkili kılan unsur yönetimin eksik ve yanlışlarını Parlamenteoya sunmak ve sonuçları kamuoyuna sunarak halkın denetimini sağlamaktır. Bu sayede kötü yönetime karşı bir kamuoyu oluşmakta, halk bilinçlenmekte ve yönetim yaptığı hataları tekrarlamaktan kaçınmaktadır. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumu medya kuruluşları ile aktif ilişki içindedir. Ombudsman görevlerini yerine getirirken geniş yetkiler kullanmaktadır. Birçok ülkede ombudsmanın yönetsel işlemle ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme ve ilgilileri çağırıp dinleyebilme yetkileri kanunlarla güvence altına alınmıştır. Ombudsman istediği takdirde kamu kurum ve kuruluşları her türlü desteği ombudsmana sağlamakla yükümlü

tutulmaktadır. Kamu denetçisi olacak kişi uzman kişiler arasından doğru seçilmeli, hukukun üstünlüğü ve yönetimin hukuka bağlılığı önündeki temel engeller aşılarak, siyasal ve yönetsel kadroların eylem ve işlemlerine bu ilkelerin yön vermesi sağlanmak, kamu denetçisi kendi inisiyatifi üzerine harekete geçebilmeli, yaptırım yetkisi olmaması nedeniyle kamu denetçiliği kurumunun anayasal dayanağı olmalıdır. Ayrıca, yerel yönetim ombudsmanları kurulmadan önce ulusal ombudsmanın kurulması sağlanmalıdır. Kamu denetçiliği kurumunun kurulması halinde TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Üst Kurulunun varlık ve işlevleri de gözden geçirilmelidir. Bunun yanı sıra, Kamu Denetçiliği kurumunun büyük ve karmaşık bir örgüt yapısına sahip olmasından kaçınılarak, gereksiz bürokratik formalitelerin oluşturulmamasına dikkat edilmelidir.

Tüm bakanlıklar nezdinde katılımçılık sürecini gözlemleyecek ve vatandaşlardan, sivil toplum kuruluşlarından ve diğer kamu kuruluşlarından gelecek şikayetleri kabul edecek birimler oluşturulmalıdır. Başbakanlık bünyesinde bir Yolsuzlukla Mücadele Birimi oluşturulmalıdır.

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ ALANINDA KURUMSAL YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

Kurumsal yönetim yaklaşımında toplumun; devlet (bürokrasi), işletmeler (sermaye), STK (Sivil Toplum Kuruluşları) olarak belirlenmiş olduğu, bunlar arasındaki ilişkinin de eşitlik ilişkisi olduğu söylenebilir. Üç eşit ortaktan işletmeler, özel sektörün öncülüğünün kabul edildiği bugünkü kalkınma ideolojisinin bir gereği olarak görülmektedir. İşletme, sosyolojik olarak sermaye adı verilen toplumsal kesimlerden birinin hukuki biçimidir. İkinci ortaklık payı doğrudan sermayeye ayrılmıştır. Küreselleşme sürecinin yerli - yabancı işletme arasında ayırımları kaldırdığı bir ortamda, işletmenin yabancılığı da sorun olmaktan çıkmıştır. STK, işletme gibi ticari çıkar bağı olmayan çeşitli toplumsal örgütlenmeleri içermektedir. Bunların arasında TTB, TMMOB gibi serbest meslek uzmanlık odalarının yanı sıra TOBB, Esnaf ve Sanatkarlar gibi işveren meslek odaları, TİSK gibi işveren konfederasyonunun yanı sıra DİSK, TÜRK-İŞ, HAK-İŞ gibi işçi konfederasyonları, TÜSİAD gibi işveren derneklerinin yanı sıra ilçe güzelleştirme dernekleri, vakıflar, çeşitli toplumsal örgütlenmeler yer almaktadır. "Ortakları" bu şekilde belirlenmiş olan kurumsal yönetim, gerçekten de bürokrasinin tek başına karar aldığı mevcut sistemlere oranla katılımçıdır. Yönetimsel iktidar bürokrasiden/devletten topluma devredilmiştir³⁷⁷.

Küçük adımlarla ilerlemek yerine dış kaynaklı yasa tasarıları ile yapılan yasalar, uygulanamayacak düzeyde olup toplum tarafından sindirilememekte, sağlıklı uygulamalara dönüştürülememektedir. Halk konu hakkında yeterli bilgiye sahip değilken, uygulamaların da sağlıklı olması beklenemez. Kurumsal Yönetişim bir "dayatma" olarak değil ihtiyaç gideren bir araç olarak algılanmalıdır. Aksi halde vakti gelmeden, olgunlaşmadan yapılan zorunlu uygulamalar (yasalar), ülkenin genel refahını olumsuz etkileyerek; toplumda farklılıklar ve farklılıklar arasında uçurumlar yaratacağı düşünülmektedir.

³⁷⁷ Birgül Ayman GÜLER (2001); "Restructuring The State", Turkish Public Administration Annual, Page: 1-16, TODAIE, 07, Ankara

Hükümetler, kuruluşlar ve halklar sosyal açıdan coşkulu, birleşmiş ve refah içinde toplumlar geliştirmek uğruna muazzam enerjiler harcamaktadırlar. Son on yılda gerçekleşen belli başlı küresel konferansların bir anlamda bir özeti olan Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II), bu çabalarda önemli bir adım ve toplumun kalkınmasında önemli gelişmelerin başlangıcı kabul edilmektedir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'nin Türkiye'deki Uygulamaları

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'nin Türkiye Kurumsal Yönetişim Programı'nda; "Kurumsal Yönetişim, bir ülkenin idaresinde tüm düzeylerde, politik, ekonomik ve idari otoritenin kullanımı" olarak tanımlanır. Kurumsal Yönetişimin, vatandaşların çıkarlarını birleştirdiği, farklılıkları arasında orta yol bulduğu, hak ve sorumluluklarını hayata geçirdiği, mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsadığı gibi; devleti kuşattığı, ama devleti aşarak özel sektörle sivil toplumu da kapsadığı ileri sürülmektedir³⁷⁸.

(UNDP)'nin Türkiye'deki uygulamaları genel olarak; Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma, Yoksulluğun Azaltılması, *Demokratik Yönetişim*, Proje Uygulama Desteği, Özel Sektörle İşbirliği, Kalkınma & Cinsiyet, Bilişim Teknolojileri, HIV/AIDS olmak üzere yedi başlık altında toplanmaktadır³⁷⁹. Belirtilen başlıkların içerisinde, bu çalışmanın konusu ile ilgili olarak, Demokratik Yönetişim alanında yürütülen çalışmalar şunlardır:

- Otomasyon: Dışişleri Bakanlığı'nın Verimliliğinin Artırılması,
- LA-21 – Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi ,
- Kadınların Kalkınma Sürecine Katılması (CEDAW) ,
- Sivil Gözetim ,
- Gençler Hayatın Kalitesini Artırıyor ,
- Ülke İçinde Yerinden Olmuş Kişiler Programına Destek ,
- Türkiye'deki Yerel Yönetim Reform Programına Destek ,
- Kadınların Politik Yaşama Katılımı ,
- İçişleri Bakanlığı Müfettişlerinin İnsan Hakları Konusunda Eğitimine Destek

UNDP'nin Türkiye'de yürüttüğü ve kamu yönetiminde kurumsal yönetim uygulamalarından olan; *Dışişleri Bakanlığı'nın Verimliliğinin Artırılması Projesi*, *Türkiye'de Yasama Süreçlerine Etkin Sivil Katılım Projesi* ve *Türkiye'deki Yerel Yönetim Reform Programına Destek Projesi*'ne yer verilmesi uygun görülmüştür.

³⁷⁸ Birgül Ayman GÜLER, 2003: 107

³⁷⁹ UNDP, (2002); <http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=494>

Dışışleri Bakanlığı'nın Verimliliğinin Artırılması Projesi

Proje adı ve Ortakları: 00015054 - Dışışleri Bakanlığı'nın daha iyi hizmet sunabilmesi için Bilgi-İletişim Teknolojileri'nin Kullanılması. Proje Ortağı: Dışışleri Bakanlığı

Bütçe: 520,000 Amerikan Doları

Süreç: Haziran 2002 - Aralık 2005

Durum: Son 10 yılda, Bankacılık ve Finans sektörü başta olmak üzere birçok sektör iş verimliliğinde artış sağlamak için yüksek oranda bilgisayar ve internet kullanımına ağırlık vererek, bilgi ve iletişim teknolojilerinden (BIT) yararlanmaktadır. Öte yandan, Türk hükümetinin de aralarında bulunduğu birçok hükümet, sistemlerini yeni bilgi-iletişim teknolojilerinin sunduğu örgütsel ve kurumsal yönetimlerde yüksek verimlilik ve etkinlik sağlama olanağına kavuşmada zorlandığı gözlenmiştir. Türkiye hükümeti, 2001-2005 yılları için hazırladığı sekizinci beş yıllık kalkınma planında, kalkınma ve e-yönetişimde BIT kullanımının önemini, ulusal ve sektörel gelişmenin esas öncelikleri olarak vurgulamıştır.

Amaç: Bu programın amacı, Dışışleri Bakanlığı'nın sunmuş olduğu hizmetlerin BIT kullanımıyla iyileştirilmesini sağlamak ve kağıtsız ofis modeline geçmeye olanak tanımaktır. Böylece proje, yaygın BIT kullanımının kamu hizmetlerini iyileştirdiğini gözler önüne sermeyi ve kazanılan e-yönetişim deneyimlerinin ve uzmanlığının Türkiye'deki diğer hükümet organlarıyla paylaşılmasını amaçlamaktadır.

Projenin Uygulanması: Kalkınma Programı (UNDP), 1990'larda ülke genelinde "Dışışleri Bakanlığı'nın bilgi işlem sisteminin güçlendirilmesi" başlıklı projenin başlatılmasından bu yana Dışışleri Bakanlığı ile kapasite geliştirme alanında yakın işbirliği içinde çalışmaktadır. Dışışleri Bakanlığı'nın da mali katkısıyla 10 yıl boyunca yürütülen bu ilk proje ile, Ankara'da, Dışışleri Bakanlığı'nın bünyesinde bir bilgi işlem merkezinin kurulması sağlanmış ve gerek merkezde, gerekse diplomatik temsilciliklerde çalışan 200'den fazla bakanlık personelinin eğitilmesine destek verilmiştir. İkinci proje ise, elektronik yönetim ve idari alanlarda kapasiteyi arttırarak, önceki projenin daha da geliştirilmesine olanak sağlanması amaçlanmıştır. Bu proje sayesinde, Dışışleri Bakanlığı'nın Kalkınma Programı'nın bu alandaki gelişen uzmanlığından ve geniş uluslararası deneyiminden yararlanması sağlanmıştır. Kalkınma Programı projeye mali destek verirken, Dışışleri Bakanlığı proje maliyetinin yaklaşık % 80'ini üstlenmiştir.

Türkiye'ye Faydası: Proje, verimliliğin artmasına ve gerek merkezde, gerekse diplomatik temsilciliklerde çalışan Dışışleri Bakanlığı personelinin eğitilmesine olanak sağlarken, diğer sayısız yararı da beraberinde getirmektedir. Oluşturulan bu model, Dışışleri Bakanlığı'nın, vatandaşların, özel sektörün, STK'ların ve Dışışleri Bakanlığı'yla doğrudan ilişkisi olan diğer hükümet organlarının taleplerine hızlı ve ekonomik yoldan cevap vermesine olanak tanırken, eğitim faaliyetlerinin tekrarlanması yoluyla da, diğer bazı hükümet dairelerinin de projeden doğrudan yararlanma imkanı sağlanmıştır.

Türkiye’de Yasama Süreçlerine Etkin Sivil Katılım Projesi

Proje adı: Türkiye’de Yasama Süreçlerine Etkin Sivil Katılım Projesi

Bütçe: 200.000 USD

Süreç: Şubat-Aralık 2008

Durum: Yönetişim, bir ülkede her düzeydeki faaliyetlerdeki etkileşim olarak tanımlanmaktadır. İyi yönetişimin temelini oluşturan prensipler katılımçılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, sorumluluk, eşitlik, etkililik ve etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik görüş olarak sıralanmaktadır. Türkiye için böyle bir projeyi gerekli kılan durum şöyle tarif edilmektedir: Yönetişim ancak çoğulcu katılımçılık ve şeffaflıkla mümkün kılınabilir ki bu da mevcut yönetim şekil ve süreçlerinde yenilikleri gerektirir. Yönetişim normu olarak kapsayıcı yönetim, birçok ülkenin mevcut politik kültürü içerisinde yeterince anlaşılmadığı görülmektedir. Kapsayıcı yönetim, bürokratik paternalizmden, toplulukların güçlendirilmesine ve sivil toplumun artan katılımçılığına işaret eder. Sivil toplumdan beklenen, özellikle kırılğan grupların çıkarlarını savunacak şekilde Devlet ve özel sektörün tam olarak hesap verebilirliğini sağlamada oynayacağı önemli roldür. Türkiye’de sivil toplumun yönetim süreçlerine katılımı görece zayıftır. Sadece mevcut yapılar ve politik kültür değil zayıf olan aktif vatandaşlık anlayışı ve sivil toplum örgütlerinin görece sınırlı kurumsal yapıları da sivil toplumun katılımını etkiliyor. Ülkede yasama süreçlerine sivil toplumun katılımı görece yeni gelişen bir kavram olarak gözlenmektedir.

UNDP’nin Küresel Demokratik Yönetişim bağlamında, demokratik yönetime politika desteği; politika tavsiyesi, yerel sahiplenme, demokratik yönetim politikalarının programlarının/projelerinin ve süreçlerinin yönetimi ve karar alma süreçlerinde de liderliği destekleyecek araçları içermektedir.

Proje, sivil toplumun yasama süreçlerine katılımına ilişkin gerekli ortamın hazırlanmasına, bu konudaki bilinçlenmenin artmasına ve böylece de katılımçılığa yönelik sınırlılıkları azaltarak bu yöndeki talebi arttırmaya katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

UNDP yasamada sivil katılım kültürünün oluşmasına yönelik ilk adımı atarak bu alandaki yeni proje tekliflerine de taban sağlayacağından, mevcut Proje doğası gereği katalitiktir. Bu bağlamda, gerçekleştirilecek olan politika ve karar verme süreçlerinde, yasama mercisinin sivil katılımı nasıl algıladığı da hükümet ve diğer katılan ortakların geliştireceği yeni proje / programlarda temel kaynak olacaktır.

Projenin Uygulanması: Proje başlangıç olarak yasama ve yürütmeye odaklanacak ve bu çerçevede de Proje, Türkiye’de yasama süreçlerine sivil katılımı geliştirmeyi amaçlayan sürecin ilk safhası olacaktır.

Proje bunu;

(1) Karar verme süreçlerinde sivil katılıma ilişkin yasama ve yürütmeye yönelik algı ve haritalama çalışması;

(2) Meclis komisyonları ve komisyon üyelerinin danışmanlarına yönelik kapasite geliştirme ve teknik destek çalışmaları;

(3) Parlamento Danışmanları Derneğine yönelik kurumsal kapasite geliştirme çalışmaları;

(4) Taslak yasa hazırlamadan sorumlu Meclis Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü yasama uzmanları ve ilgili bakanlık görevlilerine yönelik kapasite geliştirme ve teknik destek faaliyetleri çerçevesinde yürütecektir.

Proje ile ilgili komisyonlar: Parlamento Danışmanlar Derneği, Yasama Derneği ve Başbakanlık,

Türkiye'ye Faydası: Demokratik yönetim için politika oluşturmak, UNDP'nin global anlamda belirlediği uygulama alanlarından biri olan Demokratik Yönetişim altındaki hizmet alanıdır. Bu, demokratik süreçlerin niteliği ve işleyişi ile kişilerin refahının sıkı bir şekilde birbiriyle ilintili olduğu görüşünden doğar. Bu çerçevede, UNDP'nin kapsayıcı sivil katılıma özgü katkısı; farklı ülke örneklerinden edindiği global boyutlu deneyimi ve bu deneyim ile şekillenen teknik destek olacak ki bu da insan hakları odaklı yaklaşımların tüm hizmet sunum alanlarına yerleştirilmesi anlamına geliyor.

Proje kapsamında gerçekleştirilecek olan karar verme süreçlerinde sivil katılıma ilişkin yasama ve yürütmeye yönelik algı ve haritalama çalışması; karar alma süreçlerinde; hükümet, çok taraflı ve tek taraflı katılan ortaklar tarafından yeni projelerin geliştirilmesine önemli bir referans kaynağı olacağı beklenmektedir.

Türkiye'deki Yerel Yönetim Reform Programına Destek

Proje adı: Türkiye'deki Yerel Yönetim Reform Programına Destek

Süreç: Eylül 2005 - Aralık 2007

Durum: Türk idari sistemini modernleştirmek ve demokratikleştirmek, böylece AB standartları ile uyumlu hale getirmek ve gelecekteki AB üyeliği için idari kapasiteleri güçlendirmek amaçlı daha geniş bir program bağlamında, Türk Hükümeti, ülkedeki yerel yönetimlerin (Belediyeler ve İl Özel İdareleri) yeniden yapılanmasını ve modernleşmesini hedefleyen bir program üstlenmiştir.

Yerel Yönetimler hakkındaki yeni mevzuatın kabul edilmesiyle zaten başlatılmış olan program, yerel idare ve yönetim üzerine her açıdan çok sayıda reformu içine almakla birlikte nihai amaç, Yerel Yönetimlerin daha iyi kamu hizmetleri sağlamasına olanak vermek, mali kaynaklarının daha verimli bir şekilde yönetimini sağlamak ve ulusal mercilerle politika oluşturulmasında daha etkin bir ilişki için kapasitelerini geliştirmek, ve bununla birlikte AB üye ülkelerindeki diğer Yerel Yönetimlerle kardeş kent ilişkileri (ortaklıklar) oluşturmak. Programın uygulanması için başlıca sorumluluk İçişleri Bakanlığına (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne) verilmiştir. Program Avrupa Birliği tarafından Avrupa Komisyonunun yönettiği MEDA programı aracılığıyla desteklenmektedir.

Amaç: UNDP Türkiye, İçişleri Bakanlığı tarafından talep edilen ve Avrupa Birliği tarafından finanse edilen teknik desteği sağlamak için Türk Hükümeti ve Avrupa Komisyonu tarafından seçildi. Buna göre, Ağustos 2005'te "Yerel Yönetim Reform Programına Destek" adı altında bir Proje başlatıldı ve Kasım 2007'ye kadar sürdürüldü.

- Proje, Yerel Yönetim Reform Programının üç ana bileşeninin uygulanmasına destek veriyor: Reform kapasitelerinin güçlendirilmesi (İçişleri Bakanlığında ve Yerel Yönetim Birliklerinde)
- Belediyelerde bütçe usullerinin ve hizmet performansının iyileştirilmesi
- İnsan kaynaklarının etkinliğinin ve verimliliğinin güçlendirilmesi

Projenin Uygulanması: Proje, İçişleri Bakanlığına ve Yerel Yönetimlere reform programının uygulaması için, tüm ilgili paydaşları içine alan katılımcı bir süreç yoluyla uzun dönemli bir strateji hazırlanmasında, politika oluşturulmasına katkı ve teknik destek sağlayarak programın uygulanmasını destekler. Proje, reform kapsamındaki teşkilat ve insan kaynakları kapasitelerinin, yani İçişleri Bakanlığındaki (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Vilayetler ve Kaymakamlıklar), Yerel Yönetim Birliklerindeki (Belediyeler ve İl Özel İdareleri), Yerel Yönetimlerin kendisindeki (seçilmiş temsilciler ve meslek memurları) ve özel sektördeki (yerel kamu maliyesi ve yönetimi üzerine danışmanlar) kapasitelerin geliştirilmesi için teknik destek ve eğitim sağlanmasına özel önem vermektedir.

Özellikle, yerel kamu hizmetleri, yatırımlar ve bütçeleme alanlarında proje, seçilmiş yerel yönetimlerde en az altı pilot projenin hazırlanması ve uygulanması için teknik destek sağlandı. Bu pilot projeler Yerel Hizmet İyileştirme Eylem Planları'nın geliştirilmesi ve uygulanması, Stratejik Planlama araçlarının geliştirilmesi (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol hakkındaki yeni mevzuatın nüfusu 50 000'den fazla olan belediyeler için gerektirdiği üzere) ve stratejik planlama ve yeni yasal gereklere uyumlu olarak çok yıllık yatırım programlaması ve bütçelerin geliştirilmesi üzerine odaklandı. Projenin, en başarılı uygulamalar ve AB'ye yeni üye ülkelerdeki ya da aday ülkelerdeki yerel yönetim geliştirme projelerinde yer alan uluslararası taraflarca geliştirilen örnekler temel alınarak belediye mali yönetimi ve muhasebesi için yeni el kitapları ve yazılım araçları geliştirilmesine destek vermesi amaçlanmıştır.

Proje ayrıca İçişleri Bakanlığına iki ana eğitim programının geliştirilmesi, denenmesi ve uygulanmasında destek verecektir: bunlardan bir tanesi temel belediye yönetimi (küçük ve orta ölçekli belediyelerden ortalama 500 belediye personeli için); diğeri ise belediye mali yönetimi (Türk danışmanlar için, ve bir sertifikalandırma sistemini de içerecek) üzerine olacaktır. Her ikisi için de proje, AB üye ülkelerindeki ve/veya aday ülkelerdeki en başarılı uygulamaları temel alarak eğitim programı, el kitapları ve materyaller geliştirmeyi öngörmektedir. İki eğitim programı da online eğitim programı haline kolay bir şekilde dönüştürülebilmeye olanak verecek biçimde tasarlanıp, belediyeler için bir online kaynak merkezi oluşturulmalıdır.

Sonuç olarak proje, program iletişimi (bölgesel, ulusal ve uluslararası etkinlikler yoluyla, ve bunlarla birlikte bir program internet sitesi ve program bülteni aracılığıyla) ve Türk belediyeleri arasında ve AB üye ülkelerindeki belediyeler ile ortaklıkların pekiştirilmesi alanlarında teknik destek sağlamaktadır.

Projenin Ortakları:

- Fon sağlayıcısı olarak Avrupa Komisyonu (Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu aracılığıyla)
- Yerel Yönetim Reform Programından sorumlu devlet kurumu ve teknik destek projesinin uygulanmasında UNDP' nin muhatabı olarak İçişleri Bakanlığı (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü)
- Belediye Birlikleri (ulusal ve bölgesel) ve İl Özel İdare Birlikleri
- Belediye hizmetleri ve bütçeleme üzerine pilot projelerin uygulanmasına ve ayrıca projenin eğitim faaliyetlerine katılan Belediyeler ve İl Özel İdareleri
- TODAİE (iki eğitim programının geliştirilmesinde ana ortağı)
- Yerel yönetim, yerel kamu hizmetlerinin yönetimi ve yerel kalkınma alanlarında etkin olan Avrupalı ve Türk uzmanlar ve kurumlar

Türkiye'ye Faydası: Geniş bir açıdan bakıldığında, Türkiye projeden Yerel Yönetimlerinin yeniden yapılanmasında ilerleme kaydederek, Avrupa standartlarına ve AB üyeliği için idari kapasiteler gereklerine daha da yaklaşma yönünden faydalanmaktadır.

Ayrıca Türk vatandaşları uzun vadede, doğrudan temsil ve hizmetlerin daha demokratik, etkin ve verimli yerel idareler tarafından sağlanmasından, bunların yerel toplulukların kalkınması, kendilerine ayrılan kamu ve mali kaynaklarını verimli bir şekilde idare etmesi ve sonuçta yüksek nitelikli yerel hizmetler sunmaları için stratejik planlar geliştirmeye ve uygulamaya tam anlamıyla yetkin olmalarının faydalarını göreceklerdir.

Türkiye'deki Yerel Yönetim Reform Programı İlerleme Raporu (Kasım 2005 - Ocak 2006)

Yerel Yönetim Reform Programı İlerleme Raporu³⁸⁰ ile, A, B, C, D bileşenleri olarak belirlenen dört amacın ilerlemesi takip edilmiştir. Rapor, Program boyunca üçer aylık hazırlanan yedi dönem raporlarından 2. Üç Aylık İlerleme Özet Raporu'dur (Summary of the 2nd Quarterly Progress Report).

Kasım 2005 – Ocak 2006 dönemini kapsayan İlerleme Raporu, Ülkemizde gerek kurumsal yönetişimin ne olduğunun, gerekse uygulamalarında karşılaşılan sorunların neler olabileceğinin anlaşılması amacıyla, Programın sonuç raporu yerine, tercih edilmiştir.

³⁸⁰ UNDP ve İç işleri Bakanlığı, (2007); <http://www.lar.gov.tr/reports.html> , Erişim tarihi: 29.03.2008

A BİLEŞENİ: Hükümetin ve Yerel Yönetim Birliklerinin reform kapasitesini güçlendirmek amacıyla bilinç artırma ve yerel yönetim reformu için destek mobilizasyonu dahil teknik destek ve eğitim.

Raporlama dönemi süresince, yukarıda belirtilen amacın gerçekleşmesini hedefleyen spesifik sonuçların elde edilmesine yönelik ilerleme eşit olmamakla birlikte genel anlamda planlanandan daha yavaş olmuştur.

Öbür taraftan, çeşitli alanlarda ilerleme kaydedilmiştir. Bunlar sırasıyla: İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetim reformunun uygulanmasına yönelik stratejisinin geliştirilmesi konusunda yapılacak çalışmaların temelini oluşturulması; (Strateji Çalışma Grubunun oluşturulması, Strateji Çalışma Grubu'na destek verecek ilave kısa-dönemli uzmanlığı tanımlayan Genel İş Tanımının geliştirilmesi ve bu desteği verecek iki kısa-dönemli uzmandan birisinin belirlenmesi); İletişim Planı'nın oluşturulması (İletişim Planı henüz tamamlanmamış olsa da bir kısa-dönemli uzman Ocak ayında çalışmalarına başlamıştır); İçişleri Bakanlığı personeline eğitim vermeyi amaçlayan aktivitelerin başlatılması (özellikle, Ocak ayında başlamış olan İngilizce dil kurslarıyla ilgili olarak); ve Yerel Yönetim Birlikleri'nin eğitim ihtiyaçlarının değerlendirilmesi/Birlikler için eğitim programının geliştirilmesi (Aralık ayından bu yana kısa-dönemli uzman raporu bulunmaktadır).

Mevzuatla ilgili olarak, İçişleri Bakanlığı, yeni Yasaların öngördüğü ikincil mevzuatın geliştirilmesi konusunda çalışmalarına devam etmiş olsa da, Avrupa Komisyonu-Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (BMKP) teknik ekibinden devam eden bu çalışmalarda veya bu alandaki ileriki çalışmaların planlanmasında herhangi bir destek talebinde bulunmamıştır. Buna rağmen proje, çıkartılan yasaların Avrupa yerel yönetim norm ve standartlarına uyumu açısından daha derinlemesine değerlendirilmesini üstlenecek uygun uzmanların istihdam edilmesine çalışılmıştır.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün çalışma görev ve yetkilerinin, teşkilat yapısının ve prosedürlerinin gözden geçirilmesine yönelik çalışmalara daha henüz başlanmamıştır. Ancak, böyle bir incelemenin sadece, Bakanlık için yerel yönetim reformu alanında yeni bir stratejinin kaleme alınması ve geliştirilmesi sürecinin tamamlayıcı bir parçası ya da devamı olarak değerlendirilmesiyle anlam kazanacağı burada not edilmelidir. Aynı mantık, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün projelerin belirlenmesi ve geliştirilmesi konusundaki kapasitesini arttırmayı hedefleyen aktiviteler için de geçerlidir. Böylelikle, bunlar da yeni stratejinin uygulanması bağlamında üstlenilmelidir.

Yerel yönetim gündemiyle ilgilenen İçişleri Bakanlığı yetkililerinin ve personelinin, Avrupa Birliği yerel yönetim sistemleri ve mevzuatı üzerine eğitimine ilişkin (hem İçişleri Bakanlığı merkez binasında hem de taşradaki valilik ve kaymakamlıklarda), varolan durumun, ihtiyaçların ve eğitim programlarının değerlendirilmesini gerçekleştirmek için en etkin yolun, idari sistemi Türkiye'dekine benzer ilkelere ve yapıya dayanan bir AB üye ülkenin merkezi yönetiminden kısa-dönemli uzmanlığın sağlanmasıyla olacağı yönünde uzlaşıya varılmıştır. Buna bağlı olarak, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ekibi (BMKP), Fransız İçişleri

Bakanlığında uluslararası destek ve işbirliğinden sorumlu yetkililerle temas kurmuştur. Bahse konu Bakanlıktaki bir kısa-dönemli uzman, Şubat ayı içerisinde bu konuyla ilgili çalışmaya başlayacaktır. Bu ilk görevin beklenen sonuçları ortaya koyması durumunda, proje gelecek aylarda gereken eğitim programını (programlarını) hayata geçirebilecektir.

Sonuç olarak, Sonuç 10 altındaki aktiviteler (Yerel Yönetimler arasında kardeş kent ilişkilerinin geliştirilmesi) açık bir biçimde belirlenen takvimin gerisinde kalmıştır. Bu durumun ardında şu sebepler yer almaktadır:

- 1) Proje kapsamında geliştirilmesi öngörülen kardeş kent ilişkilerinin türü konusunda İçişleri Bakanlığı ve Yerel Yönetim Birlikleri tarafınca net bir isteğin ve yönelimin olmayışı;
- 2) Diğer proje alanlarındaki iş yükünün birikmesi

B BİLEŞENİ: Pilot yerel yönetimlerdeki bütçeleme prosedürlerini ve hizmet performansını geliştirmek için teknik destek ve eğitim.

Türkiye’de bulunan ‘çok yıla sari yerel yönetim yatırım planlaması alanlarında kullanılan yazılımlar’a ve genel olarak da çeşitli yerel yönetimlerde kullanılan yazılımlara ilişkin olarak iki Macar uzman tarafından (Charles Jokay ve Susanna Kasso) Türk uzman Süleyman Durgun’la işbirliği sonucunda hazırlanan iki rapor Kasım 2005 itibarıyla teslim edilmiştir.

Yönlendirme Komitesi, 16 Kasım 2005’teki ikinci toplantısında B-Bileşeni Çalışma Grubu’nun (9 Kasım 2005 tarihli) önergesini kabul edip, (pilot yerel yönetimler) Seçim Komitesi’nin üye sayısını 3’ü akademisyen olmak üzere, 9 olarak kararlaştırmıştır. Komitenin tam üye listesi şöyledir:

1. Mustafa Yıldız İçişleri Bakanlığı, Şube Md.
2. Osman Altıntaş, DPT Uzm.Yrd.
3. Mert Çetinkaya, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Gn. Md. Uzm. Yrd.
4. Duygu Dalgıç, Türkiye Belediyeler Birliği
5. Ahmet Çongar, İnşaat Mühendisi, İller Bankası
6. Teoman Ünüsan, Kamu Etik Kurul Üyesi ve İçişleri eski Bakanı

Akademik katılımcılar:

7. Prof. Dr. Gencay Şaylan, SBF Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı
8. Doç. Dr. H. Tarık Şengül, ODTÜ Kamu Yönetimi Bölümü
9. Dr. Ayşegül Sabuktay, TODAIE, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi

BMKP Teknik Ekibi, “pilot uygulaması amacı ve kapsamı konusunda yerel yönetimlere bilgi vermek amacıyla”, başvurular için çağrı taslağını proje tanımında öngörüldüğü üzere hazırlamış ve Çalışma Grubu’na tartışma için sunmuştur. Çalışma Grubu taslağı gözden geçirmiş ve bazı tavsiyelerde bulunmuştur. Bu türden tavsiyeler baz alınarak “başvurular için çağrı” son haliyle hazırlanmıştır. Çağrı, Kasım ayının ilk haftasında kendilerine bağlı bulunan il özel idaresi ve belediyelere duyurulmak üzere 81 ilin valisine yönelik olarak Mahalli İdareler Genel Müdürünce imzalanan resmi bir yazıyla gönderilmiştir. Önceden, yerel

birimler için son başvuru tarihi 25 Kasım olarak belirlenmiştir. Sonradan, yerel birimlerden gelen istek ve gönderilen resmi yazının içeriklerinin valiliklerden kaymakamlıklara beklenenden daha uzun sürede ulaşacağına anlaşılmaması üzerine, başvurulardan daha temsili bir havuz yaratmak amacıyla son başvuru tarihi 5 Aralık 2005'e uzatılmıştır. Başvuru çağrı metni yerel yönetimler tarafından büyük ilgiyle karşılanmıştır. Yerel yönetimlerin başvurularına dair sorularının netlik kazanmasına ilişkin olarak BMKP Teknik Ekibi telefon ve e-posta üzerinden danışmanlık sağlanmıştır. BMKP Teknik Ekibi başvuru süreci sonunda çeşitli büyüklüklerde, değişik coğrafi bölgelerden gelen ve makul bir dağılım gösteren 279 yerel yönetim biriminin başvurusunu almıştır. Objektifliği baz alan bir seçim sürecine imkan tanıyan iki basamaklı seçim için başlangıç olarak nicel bir filtre sistemi kabul edilmiştir. Başvurular alındıktan sonra, kısa listeye girmeye aday yerel yönetimleri ön elemeyi geçirmemize izin veren bir hesap çizelgesi modeli geliştirilmiştir. Böylelikle, 26 Aralık 2005'te Seçim Komitesi toplanmış ve tartışmalar sonrasında Komite oy birliğiyle 14 yerel yönetimin bulunduğu kısa listeyi şöyle açıklamıştır:

- 1. Grup (Nüfusu 10.000'den az olanlar)** Avsallar Belediyesi (Akdeniz Bölgesi)
Akyaka Belediyesi (Ege Bölgesi)
- 2. Grup (Nüfusu 10.000 ile 100.000 arasında olanlar)**
Çanakkale Belediyesi (Marmara Bölgesi)
Uşak Belediyesi (Ege Bölgesi)
Akhisar Belediyesi (Ege Bölgesi)
- 3. Grup (Nüfusu 100.000'den fazla olanlar)**
Yalova Belediyesi (Marmara Bölgesi)
Erzincan Belediyesi (Doğu Anadolu Bölgesi)
Bağlar Belediyesi (Güney Doğu Anadolu Bölgesi)
Tepebaşı Belediyesi (İç Anadolu)
İskilip Belediyesi (İç Anadolu)
Zonguldak Belediyesi (Karadeniz Bölgesi)
- 4. Grup (İl Özel İdareleri)** Uşak (Ege Bölgesi)
Sivas (İç Anadolu)
Karabük (Karadeniz Bölgesi)

Kısa listeye alınan pilot adaylarına ziyaretler 17 Ocak ve 13 Şubat 2006 tarihleri arasında yapılmıştır.

C BİLEŞENİ : Eğitim programları ve materyallerinin geliştirilmesi ile devlet kuruluşlarının (TODAİE) ve Bölgesel Belediye Birliklerinin eğitim kapasitelerini güçlendirmek için teknik destek dahil yerel yönetimdeki insan kaynakları için eğitim.

C Bileşeni'nin projenin ikinci çeyreği içindeki ilerlemesine bakıldığında, bu dönem için planlanan bazı faaliyetlerin başarıyla tamamlanması konusunda bir takım sorunlarla karşılaşıldığı görülmektedir.

Projenin başlangıç aşaması sırasında TODAİE ve Teknik Ekip arasında kararlaştırılan ortak çalışma programı ile iki bölümden oluşan bir eğitim programı ortaya konulmuş ve Teknik Ekip tarafından verilecek II. Bölüm eğitimin, TODAİE tarafından düzenlenecek I. Bölüm'ü takip edecek şekilde gerçekleşmesi planlanmıştır. Ancak, TODAİE' nin Avrupa Komisyonu Delegasyonu ile olan hibe kontratının tamamlanmasındaki gecikme, projemizi etkilemiş ve C Bileşeni altındaki faaliyetlerin ilerlemesi açısından bir belirsizlik ortamı yaratmıştır.

Bu dönem içinde C Bileşeni, ulusal ve bölgesel belediye birlikleri ve sivil toplum örgütlerinden bazı temsilcilerinin katıldığı, eğitim ve kapasite gereksinimlerinin değerlendirilmesine yönelik yuvarlak masa toplantısının düzenlenmesine destek vermiştir. Ayrıca, bakanlık düzeyindeki strateji oluşturma faaliyetlerine de strateji çalışma grubu toplantısına katılarak katkı sağlanmıştır.

Diğer taraftan, İçişleri Bakanlığı'nın isteği doğrultusunda, Türkiye'deki yerel yönetim sistemi üzerine hazırlanacak olan kılavuzun çalışmaları başlamış, yerel yönetim sistemindeki geçmiş gelişmeler ve yeni değişiklikler üzerine bilgi derleme konusunda ilerleme kaydedilmiştir.

AB üye ülkelerindeki eğitim el kitaplarının ve materyallerinin gözden geçirilmesi konusundaki faaliyet başarıyla tamamlanmıştır. Müsteşar Yardımcısı, Mahalli İdareler Genel Müdürü ve Program Sorumlusu'nun katıldığı ayrı bir toplantıda uzman, ayrıntılı bir sunuş yapmış ve Polonya'daki yerel yönetim reformu ele alınmıştır.

C Bileşeni, yerel düzeydeki eğitim gereksinimlerini değerlendirmek amacıyla bir seminer düzenlemiştir. Bu seminerin düzenlenmesinde programın hazırlanmasına ve katılımcıların belirlenmesine katkı sağlanmıştır. İki gün süren seminerde, Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi kapsamında planlanan eğitim faaliyetleri üzerine bir sunuş ve ayrıca yerel mali yönetim konusundaki eğitim ihtiyaçlarının ele alındığı bir tartışma yapılmıştır.

D BİLEŞENİ: Yerel Yönetim Reformu Programının (uygulanmasının) genel olarak yönlendirilmesi ve yönetilmesine destek.

Program Belgesi'nde öngörülen ve UNDP (BMKP) tarafından sağlanacak Teknik Destek için olan İş Tanımı'nda sözedilen Danışma Komitesi haricinde – ki bu komitenin kurulması Programın ana paydaşları (İçişleri Bakanlığı ve Avrupa Komisyonu Delegasyonu) arasında daha ileri kararlar alınana kadar askıya alınmıştır – Yerel Yönetim Reform Programı'nın etkin yönlendirme ve yönetimi için gereken diğer yapılar resmen oluşmuştur:

Program Yönlendirme Komitesi, Ekim ayında oluşturulmuş, 16 Kasım'da ikinci toplantısını yapmış, ve üçüncü toplantısı 8 Şubat 2006'da gerçekleşmiştir.

Program Sorumlusu ve Teknik Ekip arasındaki iletişim ve işbirliği düzenli ve sorunsuzdur. Bununla birlikte, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğündeki diğer görevliler de proje faaliyetlerinin uygulamasıyla ilgili hale gelmişlerdir. İçişleri Bakanlığı üst düzey yöneticilerine erişim (Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür), program sorumlusu tarafından düzenli olarak sağlanmaktadır.

Başlangıç Raporu, Teknik Ekip ve Program Sorumlusu arasında yakın işbirliği içinde hazırlanmış, Program Yönlendirme Komitesi tarafından kabul edilmiş ve Avrupa Komisyonu Delegasyonu'na Kasım ayında sunulmuştur. Bir sonraki üç aylık rapor da hazırlanmıştır.

Ancak, burada belirtmek gerekir ki, Yönlendirme Komitesi'nin bileşimi, Program Belgesi'ndeki ilgili hükümlere ve Teknik Destek için olan İş Tanımı'na uygun olarak düzenlenmiş (dolayısıyla İçişleri Bakanlığı dışındaki devlet birimleri ve kurumları da içeriyor) olmasına rağmen, açıkça görülmektedir ki BMKP tarafından sağlanan AB destekli yardımla yürütülen programın ve faaliyetlerin uygulanması ile kendini en çok ilgili hisseden kurum İçişleri Bakanlığıdır (Türkiye Belediyeler Birliğı ile birlikte). Bu hususta, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın (kamu yönetimi reformu çabalarının merkezinde bulundan bir kurum olarak) Yerel Yönetim Reformu Programı Yönlendirme Komitesi toplantılarına bir temsilci göndermemiş olması dikkat çekicidir.

Ayrıca, İçişleri Bakanlığı birimlerinin (özellikle de Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün) ve çalışanlarının, Yerel Yönetim Reform Programında öngörülen faaliyetlerin BMKP Teknik Ekibinin (uzun ve kısa dönemli uzmanlar) desteğıyle uygulanması ve sonuçların takip edilmesi konusundaki katılımı ile ilgili olarak geçen üç aylık dönemde bir miktar ilerleme kaydedilmesine rağmen, hem beklenen sonuçlara erişmek, hem de Teknik Ekibin sağlaması beklenen birçok faaliyetin başarıyla tamamlanması açısından *ilgi, projenin başarıyla uygulanması için yetersizdir.*

Sonuç olarak, *Bakanlığıın projeyi "sahiplenmesini" pekiştirmek ve güçlendirmek için, bir Program Sorumlusu'nun çalışması ve özverisinin ötesinde, tüm yönlerden daha ileri düzeyde çaba gerekmektedir.* Program Sorumlusu, İçişleri Bakanlığındaki gibi idari "hiyerarşi" anlayışının çok derinlere kök saldığı bir ortamda (Bakanlık ve yerel idareler arasındaki ilişkilerde bile) özellikle önemlidir; çünkü Bakanlık içindeki birimlere ve çalışanlara "dışarıdan" herhangi bir erişim genellikle doğrudan yapılamadığından, bu ancak uygun bürokratik kanallar yoluyla gerçekleşebilir. Bu durum, Program Sorumlusu'nun üzerine (İçişleri Bakanlığı ve Teknik Ekip arasındaki tek iletişim kanalı olarak) taşınması güç bir yük yüklemektedir.

Bu nedenle, bir takım sonuç ve faaliyetler için gerekli özel ve doğrudan sorumlulukların İçişleri Bakanlığı tarafında Program Sorumlusu dışındaki yetkililere, kendisinin eşgüdümü altında dağıtılması konusunda ihtiyaç duyulan kararları almak gerekmektedir. Bu tip kararlar işleyen bir "Proje Koordinasyon Grubu" için ön şart olması düşünülmektedir.

KURUMSAL YÖNETİŞİMİN UYGULAMA SORUNLARI

Ekonomik örgüt teorisiyle yönetim teorisini birleştiren YKY (Yeni Kamu Yönetimi)'nin ikili karakteri oldukça iyi bilinmektedir. Christensen ve Legreid'e göre, bundan ortaya çıkan gerilimler, yönetim bilimindeki klasik anlayışın karşısına sözleşmecî anlayışı getirmektedir. Ekonomik örgüt teorisinden gelen kamu tercihi, sorumluluk teorisi gibi görüşler, bürokrasi karşısında temsili yönetim üzerinde odaklaşmaktadır. Bu paradigma siyasal liderlerin gücünün bürokrasi karşısında yeniden zorlanmasını gerektirmekte, bu güç odaklaşması da hedefe ulaşmak için merkezîyetçiliğe, koordinasyona, denetime, sözleşmecî düzenlemelere, ihtiyaç duymaktadır. İkinci fikir seti bürokraside yönetsel ilkelerin önceliğine ve yeniden kurulmasına ihtiyaç duyan görüşler üzerinde odaklaşan yönetim okulu düşüncesinden gelir. Bu odaklaşma yöneticilerin kapasitelerini geliştirmelerine, risk almalarına, yerelliğe, yetki devrine ve temsili yönetime ihtiyaç duyuyor. Bundan dolayı Christensen ve Legreid YKY iki uçlu bir ok olarak görüldüğünü ifade etmişlerdir: Okun bir tarafında merkezîleşme diğer tarafında ise yetki devri bulunmaktadır. YKY, sözleşmeye dönük yönetsel unsurları bir araya getirdiğinde ve bu şekilde merkezîyetçilikten daha fazla yetki devrine kaydığında, güç kaybetme ve zayıflama tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadır. *YKY genel olarak, mikro ekonomik teori ile kamu işletmeciliği akımının birleşimine güvenmektedir.* Kamu görevlileri ile seçilmiş kişiler arasındaki ilişkiler gibi sorunu, önemli reform alanları bir araya geldiklerinde, ortaya çıkacak potansiyel gerilimleri yansıtmaktadırlar. YKY yetki devri ve sözleşmecilik aracılığı ile politika yapım sürecini politika, yönetme ve yürütme sürecinden ayırdığı ileri sürülmektedir. Politika yapımcıları politika yaparken, politikaların yürütülmesinin ise yöneticilere bırakıldığı ve onları sözleşme ile sorumlu tuttuğu vurgulanmaktadır³⁸¹.

YKY içinde saklı olan tutarsızlıklar, gerilimler ve belirsizlikler de başka sorunlara neden olmaktadır. Bu belirsizlikler de yürütmenin bürokrasi üzerindeki hiyerarşik kontrolünden ve bakanlarla kamu görevlileri arasındaki dinamik ilişkilerden kaynaklanmaktadır. YKY'nin yönetsel unsurlarının, kamu görevlileri için artan oranda özerkliği barındırması, merkezi unsur olarak sözleşmeciliği görmesi, sonuçlar üzerinde yoğunlaşması ve bunlardan yararlanması söz konusudur: Tüm bu unsurların YKY içerisinde sık sık birbirini dengeleyip dengelemeyeceği tartışılmaktadır³⁸².

Dünya üzerindeki OECD İlkeler Kılavuzunun genel uygulamaların sonuçlarına göre, oluşan kurumsal yönetim sorunları şöyle sıralanmaktadır³⁸³.

1. İşletme sahipleri, ortaklıktan doğan haklarının kullanılması konusunda nasıl daha güçlü hale getirilebilir?
 - Egemen ortak varsa, küçük ortakların,
 - Kurumsal ortak varsa, onların,

³⁸¹ Tom CHRISTENSEN ve Per LEGREID, (2002), "New Public Management: Puzzles of Democracy", *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 10, Number: 3, Çev. M. Akif ÖZER, "Yeni Kamu Yönetimi-Demokrasi ilişkisi", *Sayıştay Dergisi*, s: 135-166, Sayı: 52, s: 137-138

³⁸² Tom CHRISTENSEN ve Per LEGREID, 2002: 142

³⁸³ Mustafa A. AYSAN, 2007: 134

- Tümden halka açıksa hepsinin,
 - Devlet İşletmesinde, halk ortaklığının hakları, nasıl daha güçlü hale getirilebilir?
- 2.** OECD Prensipleri Kılavuzu, İşletme ilgilileri arasındaki çıkar gelişmelerinin giderilmesi konusunda nasıl yardımcı olabilir?
- 3.** Kılavuz, İşletmelerin Yönetim Kurulları tarafından denetimi konusunda nasıl yardımcı olabilir?
- Uzun vadeli strateji tespitine odaklanmak,
 - İşletmeye yön değıştirici müdahale zamanları dışında yönetime karışmamak,
 - Güncel yürütme işleriyle uğraşmamak,
 - İşletmede uygulanacak ahlak kurallarının tespitini sağlamak, konularında nasıl yardımcı olabilir?
- 4.** Hükümetler kılavuzu nasıl kullanılmalı?
- Kanun, kural değışiklikleri,
 - İkelere uyum nasıl sağlanmalı?
- 5.** Kılavuzun gözden geçirilmesi bitti mi? Bundan sonra ne olur?
- Küçük işletmelerde Kurumsal Yönetişim
 - Devlet İşletmelerinde Kurumsal Yönetişim
 - Uygulamanın yaygınlaştırılması nasıl sağlanabilir?

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KURUMSAL YÖNETİŞİM UYGULAMALARININ KİYASLANMASI

Kurumsal yönetişimin kamu yönetiminde kullanılmasını önceleyen, işletmelerde kurumsal yönetişim uygulamalarının, dünyada oldukça yaygın olduğundan daha önce bahsedilmişti. Burada, işletmelerin kurumsal yönetişim boyutunda kıyaslanması sadece Güney Kore örneği ile yapılacaktır. İşletmelerdeki uygulamalardan sonra, kamu yönetiminde de tercih edilir hale gelmiş olan kurumsal yönetişimde, dünyada dikkat çeken ve diğer ülkelere örnek olan uygulamaları hayata geçiren ülkelerin Türkiye ile genel bir kıyaslaması yapıldıktan sonra; kurumsal yönetişim ölçütlerine göre Güney Kore ile Türkiye'nin bire-bir kıyaslaması yapılacaktır.

GÜNEY KORE İLE TÜRKİYE'DEKİ İŞLETMELERİN KURUMSAL YÖNETİŞİM UYGULAMALARININ KİYASLANMASI

Dünyada yaşanan ekonomik krizlerin sonrasında, ekonominin ihtiyaç duyduğu düzenlemelerin itici gücü, devletleri reform yapmaya yönlendirmiştir. Güney Kore örneği incelendiğinde, 1948'deki kuruluşundan ilk demokratik seçimlerin yapıldığı 1987 yılına kadar, askeri yönetimler ve savaş yılları geçiren ülkenin, 1953-1987 arasında oldukça istikrarlı hükümetlerce yönetilmiş ve *temel ekonomik atılımları* bu süre içinde yapmış olduğu görülmektedir. 1987'den sonraki siyasal istikrarsızlık, ekonomiye sığmamış ve bu istikrarsızlık içinde de hızlı kalkınma sürdürülmüştür. 1997 Uzakdoğu bunalımı ekonomide ve özellikle finansal pazarda, işletme iflaslarına ve ülkedeki büyük aile holdinglerinin (Chaebol) sarsılmalarına neden olmuştur. Bu iflaslar sonucunda ortaya çıkan sarsıntı nedenleri arasında, Güney Kore ekonomisine egemen olan büyük aile holdinglerindeki yönetim bozukluklarının bulunduğu saptanmıştır³⁸⁴.

Bu sarsıntıların zararlarını en aza indirmek ve gelecekte zararların yeniden ortaya çıkmasını önlemek için hükümetçe alınan önlemler arasında, ülkede kurumsal yönetişim standartlarının yükseltilmesini sağlayacak bir dizi önemli kanunlaştırma çalışmaları da yer almıştı. Bunlar arasında anonim işletmeler için, yönetim kurullarına işletmede görevli olmayan bağımsız üye (dış üye) alma zorunluluğu getirilmesi vardır. Halka kapalı olan ve hızla ekonomik (ve siyasal) güç elde eden aile holdinglerine (Chaebol'lere) konsolide finansal tablo açıklamaları zorunluluğu getirilmişti. Dünya'da geliştirilen "Kurumsal yönetişim" yöntem ve standartlarının getirilmesi, bunalımdan kurtulmak için yapılan araştırma ve siyasal görüşlerin odak noktasını oluşturmuş, ülkenin tüm kanunlarında bunu sağlayacak pek çok değişiklikler yapılmıştı; ve bu değişikliklerle birlikte, değişikliklerin lehinde ve aleyhinde

³⁸⁴ Mustafa A. AYSAN, 2007: 146

tartışmalar çıkmış, ancak 1997-98 ekonomik bunalımının yarattığı işletme iflaslarını azaltma yönünde bir önlem olduğuna inanılan kurumsal yönetim uygulamaları ile ilgili hukuk kuralları yürürlüğe konmuştur. 2000 'lere doğru bunalımın şoku atlatıldıktan sonra, başlangıçtaki sıkı uygulamalara devam edilmese de, bazı kurallar yürürlükte kalmıştır. Bu yöndeki gelişmelerden biri, Güney Kore Borsası'na kayıtlı 699 işletme için 2001 yılında kurumsal yönetim ilke ve yöntemlerinin uygulanmasının zorunlu hale getirilmiş olmasıdır. Bunların 540'ında kabul edilebilir bir kurumsal yönetim sisteminin uygulandığı tespit edilmiştir. 1997'de yaşanan ekonomik çöküntüden sonra Güney Kore hükümeti, 4 alanda reform yapmaya karar vermiştir. Bu reformlar³⁸⁵:

- Anonim İşletme Reformu
- Finansal Pazar Reformu
- İş mevzuatı reformu
- Kamu Kesimi Reformu

Anonim işletme reformu çerçevesinde şu önlemler alınmıştır:

- 1,7 milyon dolardan fazla varlığı olan işletmeler için en az üç bağımsız üye bulundurma zorunluluğu getirilmiştir. Bu zorunluluk, 2001 yılında Yönetim Kurulu üye sayısının %50'sine çıkarılmıştır. Daha küçük işletmeler üye sayısının %25'i oranında bağımsız üye bulundurma zorunda bırakıldılar.
- Yukarıda tanımlanan büyük işletmeler, "Bağımsız Üye Aday Öneri Komitesi" ve
- Bir "Denetim Komitesi" kurmak zorundaydılar.
- Ülkenin en büyük işletmeler grubu holdingleri (30 büyük chaebol) konsolide mali tablolarını en az yılda bir kez yayınlama zorunluluğu getirildi.
- Ortak haklarının kullanılmasını engelleyen bir çok hukuk kuralı yürürlükten kaldırıldı.
- Bir "Kurumsal Yönetim Kılavuzu" yayınlandı.
- *Azınlık pay sahibi hakları* güçlendirildi.

Türkiye'de ise, ikinci bölümde belirtilen ekonomik ve yönetim değerlendirilmelerinden sonra kurumsal yönetim konusundaki gelişmeler; TÜSİAD kurumsal yönetim Çalışma Grubu tarafından hazırlanan en iyi uygulama kodunun, 2002 yılında yayınlanmasıyla hareketlenmiştir. Ardından, 2003 yılında hazırlanan SPK Kurumsal Yönetim İlkeleri ile halka açık işletmeler için tavsiye niteliğinde olan ilkeler açıklanmıştır. 2004 yılında SPK'nın Uyum Beyanı düzenlemesi ile halka açık işletmeler, bu ilkelere ne ölçüde uymakta olduklarını ve uymadıkları hususlar ile ilgili gerekçelerin neler olduğunu faaliyet raporlarında açıklamakla yükümlü tutulmuştur. "Uy ya da açıkla" olarak adlandırılan bu yaklaşım, halka açık işletmelerin kurumsal yönetim ilkelerini uygulama konusunda teşviki açısından önemli bir gelişme olarak kabul edilmektedir.

Ülkemizde, kurumsal yönetimi teşvik edici nitelikte diğer bir önemli gelişme de İMKB kurumsal yönetim Endeksinin oluşturulması olmuştur. Borsa Yönetim Kurulu, 23 Şubat

³⁸⁵ Mustafa A. AYSAN, 2007: 150

2005 tarihli toplantısında Kurumsal Yönetişim İlkeleri'ni uygulayan işletmelerin dahil olacağı Kurumsal Yönetişim Endeksi'nin, kurumsal yönetim derecelendirme notu 10 üzerinden en az 6 olan 5 işletmenin Borsa'ya bildirilmesi halinde hesaplanmaya başlanmasına karar vermiştir³⁸⁶.

Önümüzdeki dönemde de, Türkiye'de kurumsal yönetim ilkelerinin yaygınlaşması açısından en önemli gelişmenin, yeni Türk Ticaret Kanunu'nun³⁸⁷ yasallaşması ile kurumsal yönetime ilişkin birçok çağdaş düzenleme ile hissedarlık ve azınlık haklarının güçlendirilmesinin amaçlanması olacağı düşünülmektedir. Birleşme, bölünme, tür değiştirme gibi önemli kararlarda olumsuz oy veren pay sahibinin ortaklıktan çıkma hakkına (yasal satma hakkı) yönelik düzenleme buna örnek gösterilebilir. Aynı zamanda, mevcut yasa, eşit itibari değerdeki paylara farklı sayıda oy hakkı tanınmasını ifade eden oyda imtiyaz uygulamasına herhangi bir sınırlama getirmezken, yeni yasa ile bir paya en çok 15 oy hakkı tanınması gibi bir sınırlama oluşturulması tasarlanmaktadır. İşletme ana sözleşmesine eklenecek bir madde ile genel kurul toplantılarında online oy kullanma hakkının tanınması ile de, genel kurullarda oluşan güç boşluğu sorununun en aza indirilmesi amaçlanmaktadır*.

Kıyaslaması Yapılan İşletmelerin Tanıtımı

Kurumsal yönetim uygulayan işletmeler olarak, uygulamalarının ve ülkede yaşanan ekonomik ve siyasi yapının Türkiye'ye benzer özellikler içermesi açısından Güney Kore'den POSCO ve Ülkemizdeki kurumsallaşan bir aile işletmesi özelliğine ek olarak, devlet bankası iken özelleştirilmiş bir işletme olması nedeniyle de Denizbank seçilmiştir.

POSCO

Pohang Demir ve Çelik Şirketi (Pohang Iron and Steel Co.), kısaca POSCO, 1 Nisan 1968'de bir devlet işletmesi olarak kurulmuş, fabrika inşaatı 1970'de başlamış ve 38 ayda tamamlanarak, 1973 yılında 1.030.000 ton yıllık ham çelik kapasitesi ile üretime başlamıştır. Kuruluşun yıllık üretim kapasitesi, sürekli yapılan yatırımlarla 1983'te 9,1 milyon tona, 1985'te Kvyangyang'ta inşa edilen ikinci fabrikayla 11,8 milyon tona, 1992 yılında da 20,8 milyon tona yükseltilmiştir. 2004'te şirket, 28,7 milyon tona ulaşan yıllık ham çelik kapasitesi ile dünyanın en büyük beşinci** demir-çelik şirketi konumuna gelmiştir³⁹⁰.

1988 yılından, %71'i devlete ait olan dünyanın en büyük beşinci çelik işletmesi, 2000 yılına kadar küçük paylarla 150 bin kişiye satılarak tümüyle özelleştirilmiştir. İşletme, hiçbir hissedarın (devlet dahil) yönetimde çoğunluğa sahip olmadığı bir örgüt yapısı içinde,

³⁸⁶ TKYD ve Deloitte ortak Yayını (2007); "Nedir Bu Kurumsal Yönetim?", Kurumsal Yönetim Serisi, <http://www.tkyd.org/files/downloads/nedirbukurumsalyonetim.pdf>, s: 11

* Meclis görüşmeleri devam eden Kanun'un tasarısı için Bkz: TC Başbakanlık, (2005); Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 9.11.2005 Tarih ve B.02.0.KKG.0.10/101-1078/ 4903 Sayılı, "Türk Ticaret Kanunu Tasarısı", <http://www.tbmm.gov.tr/index1.htm>

³⁸⁸ TKYD ve Deloitte ortak Yayını, 2007: 12

** 2004 'te Fosco, Arcelor, LNM Grubu, Nippon Steel ve JFE (Japan Future Enterprises) den sonra, dünyanın en büyük 5. üreticisi

³⁹⁰ Mutafa A. AYSAN, 2007: 140

dünyanın en verimli ve kârlı çelik işletmelerinden biri olarak, yıllar boyu alınmış önlemlerle kurulmuş bir "kurumsal yönetim" sistemiyle yönetilmektedir. Bu sistemde, tüm hissedarların menfaatleri aynı ölçüde gözetilmektedir. Özetle sistemin temel özellikleri şöyledir³⁹¹:

a). POSCO, 1997-1998 Uzak-Doğu ekonomik bunalımı içinde geçirdiği sıkıntılardan sonra geliştirilen "Kurumsal Yönetim İlkeleri"ni tamamen benimseyerek, kendi sistemini geliştiren bir işletmedir. İşletmenin, paydaşlarına yaptığı finansal açıklamalar, dünya ölçülerine göre tamamen şeffaf, güçlü bir iç denetim sistemine dayanan ve iyi uygulanan bir dış denetim düzenine ve işletmenin kendi tespit ettiği ahlak kurallarına uygun, çevre sorunlarına duyarlı, çalışanlarına doyum sağlayabilen ve tüm işletme paydaşlarının çıkarlarına saygılı bir yönetim biçimine sahip bulunmaktadır. POSCO yönetim sisteminin bu özellikleri, ilgili işletme bilimi uzmanlarınca da kabul edilmiş bulunmaktadır; işletme bu konuda uluslararası çok sayıda ödüller almıştır.

b). İşletmenin 15 üyeli Yönetim Kurulu, 6'sı 'iç üyeler' den, 9'u 'dış üyeler' den oluşmaktadır. İç üyeler, işletme yönetiminden de sorumludurlar. (Genel Müdür, Görevli Üyeler ve yardımcıları) Üyeler, genel kurula katılabilen ortaklarca seçilmekte, genel kurul, işletmenin aday seçim komiteleri tarafından kendisine önerilen adaylar arasından seçim yapabilmektedir. Sistemin işleyebilmesi için, işletmenin Yönetim Kurulu üyelerinden oluşan 6 Komitesi vardır:

- Yönetim Kurulu, Bağımsız Üyeler Öneri Komitesi,
- Değerlendirme ve Ücretlendirme komitesi,
- Finans ve Operasyon Komitesi,
- İcra Komitesi,
- Denetim Komitesi,
- İçerden Öğrenenlerin Ticaretini Önleme Komitesi.

c). POSCO, halka açık işletmelerin uymaları gereken ulusal ve uluslararası kurumsal yönetim kurallarını benimsemiş ve bunu iç ve dış kamuoyuna açıklamıştır. Halka açılma programının sonuna yaklaşırken işletme yönetim kurulu, 1998'den başlayarak işletme ana sözleşmesinde buna göre temel değişikliklerin yapılmasını ve bunların Genel Kurullarda onaylanmasını sağlamıştır. Bu değişikliklerden sonra, POSCO'nun "egemen" ortağı bulunmamakta ve işletme, yönetim kurulu tarafından Kurumsal Yönetim yöntemleri ile yönetilmektedir. 2000'lerden sonra POSCO, dünya işletmelerince yoğun biçimde incelenmekte ve bir çok yayında örnek gösterilmektedir. Belki de büyük işletmelerin gelecekteki yönetim biçiminin ilk örneklerinden biri POSCO'da olduğu söylenebilir. POSCO'da 1985 yılında başlayan özelleştirme çalışmaları sonunda, 1988'de %34 oranındaki sermaye payının küçük yatırımcılara ve çalışanlara satılmıştır. Hisse satışları, Kore, NewYork ve Londra borsalarında halka arz yöntemiyle yapılmış ve 2000 yılı sonunda şirket sermayesinin %100'üne yakın kısmı, küçük ortaklara satılmış ve 2000 yılının sonunda şirkette "egemen ortak" kalmamıştır. 2004'te sözü geçen üç borsada, şirketin 89 milyon hissesi

³⁹¹ Mutafa A. AYSAN, 2007: 283-285

işlem görmektedir ve hisseler 150.000 ortağa dağılmıştır³⁹². 2003 yıl sonunda POSCO'nun ortaklık yapısı Tablo 21'deki gibidir:

Tablo 21: POSCO'ya ait 2003 Yılı Ortaklık Yapısı

Hissedarlar	Sahip Olduğu Hisse Oranı (%)
Pohang Bilim ve Teknoloji Üniversitesi	3,3
Nippon Steel Co.	3,3
Singapur Devleti	3,2
Güney Kore Telekom	2,8
Ulusal Emeklilik Şti.	2,8
Çalışanlar	1,7
Çeşitli Yatırımcılar	73,7
POSCO Kasası*	9,3
Toplam	100,0

Kaynak: AYSAN M. A. (2007); "Kurumsal yönetim ve Risk" Elit Ofset, İstanbul, s: 141

İngiltere'nin Euromoney dergisi, 2002 ve 2003 yıllarında POSCO'nun mali durumunun, yükselen ekonomi (emerging markets) şirketleri arasında en sağlamı ve kurumsal yönetim sistemi etkinliği konusunda 650 yükselen ekonomi şirketi içinde en iyi ikinci şirket olduğunu belirtmiştir. Derginin araştırmasında kurumsal yönetim sistemlerinin gelişmişliği konusunda 100 üzerinden alınan puanlara göre sıralanan en iyi 10 dünya şirketi şöyle sıralanmıştır³⁹⁴:

Tablo 22: POSCO'nun Dünya İşletmeleri İçindeki Yeri

Sıra	İşletme Adı	Ülke	Notu %
1.	Infosys Technologies	Hindistan	89
2.	POSCO	Güney Kore	88
3.	Global Securities	Türkiye	86
4.	Gujarat Ambuja Cements	Hindistan	83
5.	Silverline Technologies	Hindistan	83
6.	Dr. Reddy's Laboratories	Hindistan	83
7.	GAZPROM	Rusya Federasyonu	83
8.	Thai Farmers Bank	Tayland	82
9.	British American Tobacco	Malezya	81
10.	Compania de Telecomunica de Chile	Şili	81

Kaynak: Mutafa A. AYSAN, (2007); "Kurumsal yönetim ve Risk" Elit Ofset, İstanbul, 144

³⁹² Mustafa A. AYSAN, 2007: 141

* ABD'de olduğu gibi Güney Kore'de de borsaya açık işletmeler, belirli oranları geçmemek kaydıyla, kendi hisselerini de kasalarında taşıyabilmektedirler. Bu yöntem Türk Şirketleri için 1956 tarihli 6762 Nolu Türk Ticaret Kanunu'nda yasaklanmıştır. Yalnız Erdemir'e kuruluş kanunuyla böyle bir ayrıcalık tanınmıştır. 2005 tarihli yeni Ticaret Kanunu Tasarısı'nda bu farklılığın giderilmesine ve benzer konularda da AB üyesi ülkelerin hukukları ile bütünleşme sağlanmaya çalışılmıştır.

³⁹⁴ Mutafa A. AYSAN, 2007: 144

DENİZBANK

Denizbank³⁹⁵, gelişmekte olan Türk denizcilik sektörüne finansman sağlamak üzere 1938'de bir devlet bankası statüsünde kurulmuş ve kısa sürede Türk bankacılık sektörünün en saygın kurumlarından biri haline gelmişti. 1992 yılında hükümetin bazı devlet bankalarını birleştirme kararı sonrasında Banka, Emlakbank çatısı altına girmiş, 1997'de Emlakbank'tan ayrılarak ayrı bir tüzel kişilik olarak özelleştirme kapsamına alınmıştır.

Elektronikte olduğu gibi yeni bir marka oluşturmaktansa sektörde köklü bir isme sahip olan bir firmayı satın alma yolunu benimseyen Zorlu Grubu, bu amaçla Denizbank'ı satın almak üzere Özelleştirme İdaresi tarafından açılan ihaleye katılarak, Mayıs 1997'de imzalanan hisse satış sözleşmesiyle bankanın Devlet mülkiyetinde olan 100%'lük hissesini 66 Milyon Dolara satın almıştır. Böylece, Denizbank'ın Ankara Kızılay, İstanbul Beşiktaş ve İzmir Alsancak'taki üç banka şubesi gayrimenkul olarak Zorlu Grubu'na transer edilmiştir. Bankanın bunların dışında başka bir binası ve personeli bulunmamaktaydı.

Denizbank yeni yönetimiyle vizyonunu "Türkiye'nin en büyük 5 özel sermayeli bankasından biri olmak" şeklinde belirlemiştir. Zorlu Grubu'nun diğer şirketleriyle işbirliğinin sağlayacağı sinerji, bu vizyonun hayata geçirilmesi için önemli itici güç oluşturmuştur. Özellikle Vestel'in bilişim teknolojilerindeki uzmanlığı bankanın hizmet kalitesinin geliştirilmesini, diğer grup şirketlerinin yaygın tedarikçi ve dağıtım ağı da müşteri tabanının güçlenmesini sağlamıştır.

Denizbank'ın pazarlama stratejisi, niş pazarlara odaklanma üzerine kurulmuş, turizm ve denizcilik sektörleri bankanın hedeflediği niş pazarlar olarak belirlenmişti. Ayrıca, banka pazar bölümlendirme stratejisine bağlı kalarak kurumsal, ticari, KOBİ'ler ve bireysel olarak belirlenen 4 pazar diliminde müşterilerin beklentilerine daha etkin bir şekilde yanıt verebilmeyi amaçlamıştır.

Denizbank, tanınırlığını arttırmak ve büyüme sürecini daha düşük risk ve maliyetle hızlandırmak amacıyla yeni geliştirdiği hizmetlerde diğer kuruluşlarla "platform ortaklığı"na yönelmekteydi. Örneğin, kredi kartı ödül puanı sisteminde Garanti Bankası, hayat sigortası dışındaki sigorta hizmetlerinde Axa Oyak, emeklilik ve hayat sigortasında da Garanti Emeklilik ile kurulan işbirliği, yeni marka geliştirmek için harcanması gereken zaman ve maliyete katlanmadan daha kısa sürede uygulamaya geçmeyi sağlamaktaydı.

Kârlı yatırım olanaklarını araştırarak Denizbank bünyesinde daha yüksek performans gösterebilecek kuruluşları satın almak, Türkiye'nin en büyük 5 özel sermayeli bankasından biri olma vizyonuna yönelik diğer bir strateji olarak belirlenmişti. 2002 yılında Tarışbank'ı, Esbank AG'yi (Avusturya) ve Ekspres Invest'i, 2003 yılında da İktisat Bank Moscow'u satın alan Denizbank, Zorlu Grubu'nun girişimci yönetim anlayışıyla çevresel fırsatları değerlendirme kültürünü bankacılık sektöründe de devam ettirmiştir. Böylece, 2004 yılına gelindiğinde menkul kıymetler, leasing, factoring gibi alanlarda hizmet veren 12 iştirakiyle

³⁹⁵ Bu başlık altındaki bilgiler, DENİZBANK, 2006; Vaka Etüdü, <http://www.tkyd.org/files/downloads/Denizbankcase.pdf> adresinden alınmıştır.

kendi içinde bir finansal holdinge dönüşen Denizbank, Finansal Hizmetler Grubu adı altında bütün finansal yapıyı tek bir şemsiye altında birleştirmiştir.

Denizbank yönetimi, kurulduğu dönemde belirlediği bu stratejileri 8 yıl boyunca başarıyla uygulayarak bankayı büyütürken, yönetim kuruluyla da oldukça pozitif bir ilişki içinde çalışmaktaydı. Yönetim kurulu, üst yönetimin başarısını değerlendirmenin yanısıra, bankanın karşılaştığı sorunlarda üst yönetime danışmanlık yapma ve daha sağlıklı kararlar alınması için yol gösterme rollerini üstlenmiştir.

2004 yılına kadar Zorlu Grubu tarafından sağlanan sermaye artırımından güç alarak büyüyen, 200 şube ve 3.844 Milyon Dolar mevduatla Türkiye'nin özel sermayeli en büyük 8. bankası konumuna ulaşan Banka'nın bundan sonraki gelişiminde halka arz önemli bir yer tutuyordu. Denizbank yönetimi halka açılma kararı aldığı anda, kurumsal yönetim uygulamalarına özellikle yabancı yatırımcıların büyük önem vermekte olduğunu görmekle birlikte, Banka'nın kuruluşundan bu yana benimsemiş olduğu bu kültürün kamuoyuyla yeterince paylaşılmamış olduğunu fark etmişti. Bunun üzerine Yönetim, Denizbank' ta kurumsal yönetimle ilgili olarak yapılan düzenlemeleri kamuoyuna duyurmak üzere çalışmalar yapma kararı almıştır. Üst yönetim, Avrupa ve Amerika'nın önemli finans merkezlerinde potansiyel yatırımcılara Banka'yı tanıtmak amacıyla "IPO Roadshow" olarak adlandırılan tanıtım turları gerçekleştirmişti. Bu yoğun çalışmaların ardından, Denizbank 23-24 Eylül 2004 tarihinde gerçekleştirdiği başarılı halka arz ile hisselerinin %25'ini halka açarak, yurtiçinde ve yurtdışında 20 binin üzerindeki yatırımcıdan gelen arzın 5 katı talep ile karşılaşmıştır. Talepteki bu yoğunluk, %25'ten daha fazlasının halka arzının beklendiği şeklinde yorumlanabilir. Halka açılan hisselerin %65'inin yabancı yatırımcılara satılmasında ise bankanın kurumsal yönetim yapısının önemli bir etkisi olduğu düşünülmektedir. Denizbank'ın 2004 yılına kadar oluşan ortaklık yapısı, Tablo: 23'te görülmektedir.

Tablo 23: Denizbank'ın 2004 Yılı Ortaklık Yapısı

	PAY ADET	TOPLAM NOMİNAL DEĞER (TL)	PAY YÜZDESİ %
Zorlu Holding A.Ş.	237.063.940.439	237.063.940.439,054	74,997
Diğer	11.059.561	11.059.560,945	0,004
Halka Açık	79.025.000,000	79.025.000.000,000	25,000
TOPLAM	316.100.000,000	316.100.000.000,000	100

Kaynak: Mutafa A. AYSAN, (2007); "Kurumsal Yönetişim ve Risk" Elit Ofset, İstanbul,

Yönetim Kurulu yapısının, halka arz sırasında özellikle yabancı yatırımcıların bankaya yönelik pozitif algılamalarını güçlendiren önemli bir etken olduğu görülmüştür. Yönetim kurulunda bağımsız üyelerin yer alması potansiyel yatırımcıların bankaya olan güvenini artırırken, bağımsız üyelerin bankanın çalışma kültürüne uyumu da hızlı karar alma anlayışını

desteklemekteydi. Denizbank Yönetim Kurulu'nun, kuruluşundan itibaren oluşturmuş olduğu bu kurumsal yönetim kültürü bankaya önemli bir artı değer katmaktadır. Yönetim kurulu ve üst yönetim arasındaki pozitif ilişkinin devam ettirilmesi ve bankanın kurumsal yönetime inancının gereği olarak, *yönetim kurulu bağımsızlığının korunması gerektiği* düşünülmektedir. SPK Kurumsal Yönetişim İlkeleri'nde, yönetim kurulunda 7 yıldan uzun süre görev yapan üyelerin bağımsız olarak değerlendirilmediği ifadesinin yer almasına rağmen, Türkiye için ender sayılabilecek bir örnek olan Denizbank Yönetim Kurulu modelinde yer alan bazı bağımsız üyeler, bankanın kuruluşundan bu yana görev yapmaktadır.

SPK Kurumsal yönetim İlkeleri'nde bağımsızlık ölçütleri arasında görev süresinin en çok yedi yıl olarak belirtilmesini değerlendiren banka yöneticilerinden biri ortaya şu soruyu atmıştır: *"Yönetim kurulu üyelerinin bir yandan bankayı ona değer katabilecek kadar tanımlarına öte yandan dışardan biri olarak bağımsız bakış açılarını taze tutabilmelerine olanak tanıyacak görev süresi sınırı kaç yıl olmalıdır?"* Bankanın konuyla ilgili araştırmaları sonucunda, diğer ülkelerde süre koşulunu bağımsızlık ölçütü olarak almayan veya 9-12 yıl olarak kabul eden uygulamaların bulunduğu görülmüştür. Kurumsal Yönetişim Raporu'nda da, bağımsız üyelerle ilgili olarak, özellikle ülkemiz finans sektörünün mevcut durumu da dikkate alındığında söz konusu kişilerin bu konuda sahip oldukları bilgi ve birikimden faydalanmanın gerekliliğini de göz önünde bulundurularak, "Bankamız süre kısıtını "şimdilik" bağımsızlığı engelleyen bir faktör olarak ele almamıştır" ifadesine yer verilmiştir³⁹⁶.

Tablo 24: Denizbank'ın En Hızlı Büyüyen Güney Avrupa Bankaları İçindeki Yeri

Banka	Ülke	2002 Toplam Endeks	2001 Toplam Endeks	Genel Endeks
1 Denizbank	Türkiye	220	260	480
2 Turkish Bank	KKTC	50	330	380
3 TC Ziraat Bankası	Türkiye	40	320	360
4 Hrvatska Postanska Banka	Hırvatistan	225	130	355
5 BNP-AK-Dresdner Bank	Türkiye	285	60	345
6 Micro Enterprise Bank	Bosna Hersek	0	315	315
7 Banca Transilvania	Romanya	160	150	310
8 Akbank	Türkiye	225	80	305
9 Podravska Banka	Hırvatistan	125	180	305
10 Komercijania Banka	Sırbistan Karadağ	295	0	295

Kaynak: "South Europe", The Banker, January 05, 2004³⁹⁷.

³⁹⁶ AYSAN, 2007: 220

³⁹⁷ Aktaran; AYSAN, 2007: 225

İşletmeler Arası Kıyaslama ve Kullanılan Kurumsal Yönetişim Ölçütleri

İşletmelerin, Kurumsal Yönetişim Ölçütlerine göre; yatırımcı haklarının korunması, ortakların adil ve eşit muamele görmesi, çıkar sahiplerinin (paydaşların) rolü, kamuyu aydınlatma ve şeffaflık ve yönetim kurulunun sorumlulukları yönünden kıyaslamaları yapılmıştır.

Yatırımcı Haklarının Korunması Yönünden Kıyaslama

POSCO Ana Sözleşmesi, başka işletmelerle birleşme, ana sözleşme değişiklikleri, sermaye azaltılması, işletmenin temel yapısı ve ortak haklarındaki önemli değişikliklerle ilgili kararlar dışındaki tüm strateji kararlarını Yönetim Kurulu'nun yetki ve sorumluluğuna aktarmıştır. Ortaklara, Genel Kurul toplantılarına katılmadan, yazılı oy, ya da vekalet göndermek suretiyle katkıda bulunmak olanağı tanınmıştır. 1 oy = 1 hisse ilkesi, tüm hisseler için sağlanmış ve hiç bir ortağa oy imtiyazı *tanınmamıştır*.

Ülkemizde halka açılan işletmelerin önemli bir kısmının halen yatırımcıları ortak olarak görmedikleri, yasal zorunluluklar dışında yatırımcı ilişkileri ve yatırımcı haklarına gereken önemin verilmediği gözlenmektedir. Halka açıklık oranının düşük olması bunun en önemli nedenlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Hisse başına kar ve temettü gibi performans ölçütleri ile işletmenin plan ve projeleri faaliyet raporlarının çok azında yer almaktadır³⁹⁸:

- Şirketler genellikle kamuyu aydınlatma kurallarına uymaktadır.(SPK Seri:VIII.No.20 Özel Durumların Kamuya Açıklanması ve Seri :XII No.1 Mali Tablo ve Rapor Düzenleme Tebliği)
- Genel Kurul toplantılarına katılım oranı düşüktür. Toplantılar yasal zorunluluk nedeniyle yapılmaktadır. Yatırımcıların, gündem değiştirme, yönetim ve denetim kurullarının seçimi gibi konularda etkin katılımı sınırlı olmaktadır. Halka Açık şirketlerin Genel Kurul Kararlarına ulaşmak oldukça zor olmaktadır.
- Şirketlerde Bağımsız Yönetim Kurulu Üyeleri yok denecek kadar az bulunmaktadır. Türk Ticaret Kanununa göre sadece ortak olanlar Yönetim Kurulu'na seçilebilmektedir.
- Kârlılık ve Kâr Payı Dağıtımı:
 - Halka açık işletmelerin ve halka açık olmayan işletmelerin kar payı dağıtım uygulamalarında farklar vardır, belirli bir standartları yoktur,
 - Vergi mevzuatı işletme ortağı olmayı ve kar payı dağıtımını teşvik edici nitelikte değildir.
 - İşletmelerin kârları uluslararası normlarda muhasebe standartları ve enflasyon muhasebesi uygulanmadığından ödenen vergiler nedeniyle erimektedir.

³⁹⁸ TOPAÇ, 2002: 18

Denizbank'ta yatırımcı haklarının korunması, Zorlu Grubu tarafından satın alındığında "Her banka müşterisi bizim ortağımızdır" sloganı ile duyurulmuştu. Bu doğrultuda sağlıklı bir yönetim yapısının kurulması, bankanın müşterilerine ve tüm paydaşlarına güven vererek büyümesi için büyük önem taşımaktadır. Zorlu Grubu'nun finansal gücünün yanısıra kurumsallaşmanın önemine olan inancı da, bu güveni pekiştirecek adımların atılması için banka yönetimine uygun ortamı hazırlamıştır³⁹⁹.

Denizbank'ın bu sorumluluğunu yerine getirebilmesi için, paydaşlarına menfaatlerinin korunacağı güvenini veren bir yönetim kuruluna ve bankayı hedeflerine ulaştıracak nitelikte bir yönetime sahip olması gerekiyordu. Bankanın kurulduğu ilk yıl bu anlayışı hayata geçirmek üzere oluşturulan yönetim kuruluna iki bağımsız üye atanmıştı. Sadece bankanın kuruluş aşamasında yönetim kurulunda yer alan ana hissedar Zorlu ailesinin iki üyesi de Denizbank yönetimini daha kurumsal bir yapıya kavuşturmak üzere yönetim kurulundan ayrılmıştı. Vestel Grubu Şirketleri İcra Başkanının 1999 yılında Denizbank'taki yönetim kurulu başkanlığı ve yönetim kurulu üyeliği görevinden ayrılması sonrasında bağımsız bir üyenin yönetim kurulu başkanlığına atanmasıyla, banka yönetim kurulu bağımsızlığını güçlendirme anlamında yeni bir adım daha atmış oluyordu.

Ortakların Adil Ve Eşit Muamele Görmesi Yönünden Kıyaslama

Kurumsal yönetişim kurallarının çerçevesi, azınlık ve yabancı pay sahipleri de dahil olmak üzere tüm ortaklara eşit muameleyi içermelidir. Tüm ortaklar, haklarına yönelik bir müdahaleyi ortadan kaldırma imkanına sahip olmalıdırlar. Türkiye'deki işletmelerde Ortakların adil ve eşit muamele görmeleri konusunda temelde önemli bir sorun görülmemektedir. Büyük Ortakların hisse senedi alış ve satışları ile bedelli sermaye artırımları için yeni normlar belirlenmeli, İşletme ortaklarının ve yönetim kurulunun dışında işletmede çalışan yetkililere de işlemlerini açıklama zorunluluğu getirilmelidir. Yönetim Kurulu Üyeleri ve yöneticilerin, maddi bir menfaat doğurucu veya işletmeyi etkileyen işlemlerini kamuya açıklamaları konusunda uygulamada kontrol sorunları olduğu söylenebilir. İşletmenin çoğunluk hissedarları değiştiğinde küçük yatırımcılar için çok önemli olan çağrıda bulunma yükümlülüğü getirilmiştir⁴⁰⁰.

- Genel Kurul toplantılarına katılım oranı düşüktür. Toplantılar yasal zorunluluk nedeniyle yapılmaktadır. Yatırımcıların, gündem değiştirme, yönetim ve denetim kurullarının seçimi gibi konularda etkin katılımı sınırlı olmaktadır. Halka Açık işletmelerin Genel Kurul Kararlarına ulaşmak oldukça zor olmaktadır.
- İşletmelerde Bağımsız Yönetim Kurulu Üyeleri yok denecek kadar az bulunmaktadır. Türk Ticaret Kanununa göre sadece ortak olanlar Yönetim Kurulu'na seçilebilmektedir..

³⁹⁹ AYSAN, 2007: 221

⁴⁰⁰ TOPAÇ, 2002: 19

POSCO'da halkın eline geçen hisselerin az sayıda varlıklı kişi yada ailede toplanmasını önlemek amacıyla tedbirler alınmıştır. Bu tedbirler şöyle sıralanabilir⁴⁰¹:

- Halka açılma, ya da sonradan, bazı kişilerin %3'ten fazla sermaye almaları serbest olmakla birlikte, herhangi bir kişinin %3'ün üstündeki paylarının, Genel Kurul'daki oy ağırlığı %3'le sınırlandırılmıştı.
- Her şirkette, yabancı uyruklulara satılacak toplam hisselerin toplam pay oranı, şirket sermayesinin %30'unu geçmemeliydi.
- Küçük ortakların haklarını koruyucu çok sayıda önlem alınmıştı.
- Ana sözleşmede değişiklik yapılması için Genel Kurul'da hazır bulunan ortakların 2/3'sinin olumlu oyunu alması zorunlu kılınmıştı.
- Hisseler halka arz edilirken %75'inin düşük gelirliilere, küçük paylar halinde; %20'sinin şirket çalışanlarına satılması öngörülmüştü.
- Bazı hallerde halkın satın alacağı hisse sayısı sınırlanmıştı.
- Bazı hallerde hisse sahibinin özelleştirmeden aldığı hisselerin bir kaç yıl elden çıkarılması yasaklanmıştı.

Denizbank'ta, ortaklara eşit oy hakkı ilkesi uygulanmaktadır. Oy Hakkı ile ilgili olarak işletmenin sözleşmesinde yer alan 12. Madde'de "Genel Kurul toplantılarında her bir hisse, hisse sahibine 1 (bir) oy hakkı verir. Oy hakkı malike aittir. Vekaleten oy kullanmaya ilişkin Sermaye Piyasası Kurulu düzenlemelerine uyulur. Genel Kurul toplantılarında hissedarlar kendilerini diğer hissedarlar veya hariçten tayin edecekleri vekil vasıtasıyla temsil ettirebilirler. Şirkete hissedar olan vekiller kendi oylarından başka temsil ettikleri hissedarların sahip olduğu oyları kullanmaya yetkilidirler" şeklinde ifade edilmektedir. Ancak İşletmenin ortaklık yapısının homojen olmadığı görülmektedir. Zorlu Grubunun egemen ortak durumunda olması, bu ilkenin amacına ulaşması için, yönetim kurulunda pay sahipliği değişikliği gerektiği düşünülmektedir.

Kurumsal Yönetişimde Doğrudan Çıkar Sahiplerinin* Rolü

Kurumsal yönetim ilkelerinin çerçevesi, çalışanların ve müşterileri, tüketici, satıcı gibi diğer tarafların mevcut yasal düzenlemeler içinde aktif işbirliğini destekleyici yönde olmalıdır. Kurumsal yönetim çalışanların yasal haklarını teminat altına alıcı şekilde dizayn edilmelidir. Kurumsal yönetim doğrudan çıkar sahiplerinin *katılımı* açısından performans geliştirici mekanizmalara izin verilmelidir. Çalışanların haklarının yasal koruma altına alındığı durumlarda, çalışanlar haklarını müdahalelere karşı korumak imkanına sahip olmalıdırlar.

⁴⁰¹ Mutafa A. AYSAN, 2007: 142

* Kurumsal yönetişimde çıkar sahipleri için "paydaşlar" tanımlaması yapılmıştı. Ancak burada, kurumsallaşma sürecinin işleyişine paralel olarak, Türkiye'deki, özellikle ortaklı, işletmelerde "çıkarcı sahipleri" ifadesinin daha yaygın biçimde kullanılması, "paydaş" bilincinin tam oluşmadığını veya yerleşmediğini düşündürmektedir. Bu nedenle "çıkarcı sahipleri" ifadesi değiştirilmemiştir.

Çıkar sahipleri işletme yönetim sürecine katılmaları halinde gerekli bilgilere erişebilmelidirler⁴⁰³.

Türkiye'deki işletmelerde, çalışanların işletmede hisse sahibi olmalarının teşvik edilmesi amacıyla gerekli düzenlemelerin yapılması yararlı olacaktır. Bu konuda özellikle gelişmiş ülkelerde başarı ile uygulanan opsiyon piyasalarına dayalı hisse edindirme programlarının yasal çerçevelerinin oluşturulmasının işletmelerin daha başarılı yönetilmesini ve sermaye piyasalarının gelişmesini doğal olarak sağlayacağı düşünülmektedir. Çalışanların yönetime ve denetime katılması ile diğer konularda sermaye piyasalarında önemli bir düzenleme bulunmamaktadır⁴⁰⁴.

POSCO'da Genel Kurul toplantısından bir kaç hafta önce, Şirketin yönetim kurulu tarafından atanan "Bağımsız Üye Aday Seçimi Danışma Kurulu" gelecek dönemde yönetim kurulunda görev almasını uygun gördüğü 18 (seçilecek üye sayısı olan 9'un iki katı) üye adayını seçmekteydi. 2004 için Danışma Kurulu Üyeleri, Seul Üniversitesi Rektörü, Yüksek Mahkemenin bir önceki Başkanı, Büyük bir Finans Şirketler Grubunun Başkanı, Kore Yönetim Kurulu Üyeleri Derneği Başkanı gibi Güney Kore'nin ünlü, güvenilir ve saygıdeğer kişileri arasından seçilmiştir. Danışma Kurulu'nun seçtiği 18 aday adayı, POSCO'nun "Yönetim Kurulu Üyeleri Öneri Komitesi"ne sunulmuştur. Bu kurul, aday sayısını 9'a indirerek Genel Kurul'a önermiş ve Genel Kurul önerilen üyelerin hepsini ertesi yılın Yönetim Kurulu'na seçmiştir. Bağımlı Üyeler şirketin öneri komitesince seçilerek genel kurula sunulmuştur. Şirket sermayesinin %66'ını temsil eden hisse senetleri yurt dışında bulunduğundan, şirket yönetim kuruluna en az iki yabancı üye de seçilmiştir⁴⁰⁵.

POSCO, kurumsal yönetim sistemini uyguladığı 1998-2001 arasındaki 4 yıl içinde 4,2 milyar dolar net kar biriktirmiş, borçlarını 1/3 oranında azaltmış, bunalım yılını (1997) izleyen her yıl boyunca karını ve faaliyet verimini yükseltmişti. Kore Borsa'sında hisseleri işlem gören 426 şirketin kurumsal yönetim sistemleri üzerinde yapılan bir araştırma, G.Kore şirketlerinin sistemlerinde bazı eksikler bulunmakla birlikte, bunlar arasında POSCO sisteminin oldukça ileri bir aşamada olduğunu göstermişti.

Denizbank'ın kurumsal yönetim başarısı için paydaşlarının menfaatlerinin korunacağı güvenini veren bir Yönetim Kuruluna ve bankayı hedeflerine ulaştıracak bir yönetime sahip olması gerekiyordu. Bankanın kuruluş aşamasında Yönetim Kurulu'nda yer alan ana hissedar olan Zorlu Ailesi'nin iki üyesi de Denizbank yönetimini daha kurumsal bir yapıya kavuşturmak üzere yönetim kurulundan ayrılmıştır.

⁴⁰³ TOPAÇ, 2002: 19

⁴⁰⁴ TOPAÇ, 2002: 20

⁴⁰⁵ AYSAN, 2007: 144

Kamuyu Aydınlatma ve Şeffaflık Yönünden Kıyaslama

Kurumsal yönetim, mali durum, performans, mülkiyet ve işletmenin yönetimi dahil, işletme ile ilgili bütün maddi konularda doğru ve zamanında açıklama yapılmasını güvence altına almalıdır.

- Kamuya açıklanması gereken bilgiler arasında başlıcaları;
 - İşletmenin finansal durumu ve faaliyet sonuçları(denetimden geçmiş olarak),
 - Ticari hedeflerin yanı sıra iş etiği, çevre ve benzeri konularda işletme politika ve hedefleri,
 - İşletmenin büyük ortakları ve oy hakları,
 - Yönetim Kurulu Üyeleri ve üst düzey yöneticiler, aldıkları ücretler ve diğer ödemeler,
 - Risk faktörleri: sektör ve coğrafi riskler, finansal piyasa riskleri, kur ve faiz riskleri, vadeli işlemlerin taşıdıkları riskler, bilanço dışı yükümlülükler, hukuki sorumluluklar gibi,
 - Çalışanlar, kredi verenler, tedarikçiler ve diğer ilgili taraflarla yaşanan sorunlar

Türkiye'deki işletmelerde kamuyu aydınlatma ve şeffaflık konusunda temelde önemli bir sorun görülmemektedir. Kamuyu aydınlatma zorunluluğu olan kurumlara, gecikme veya bilgileri açıklamamaları durumunda SPK tarafından gerekli cezalar verilmekte, yanıtıcı duyuru ve reklam yasağı uygulanmaktadır. Ancak, cezaların yeterliliği, yanlış bilgilendirmenin tespiti ve cezalandırılması ile uygulamadaki eksiklikler zamanla geliştirilebilir.

Risk faktörleri: İşletmenin karşılaştığı veya karşılaşacağı risk faktörleri konusunda özellikle halka arz sırasında, yatırımcıya yönelik broşürlerde uluslararası normlara göre yatırımcının daha fazla bilgilendirilmesi gerekmektedir.

Halka açılmalarda yatırımcı bilgilendirmesi: İşletmeler halka açılırken, yapılan reklam ve tanıtımlarda zaman zaman yatırımcıyı yanlış yönlendirebilecek eksik bilgiler medyada yer almaktadır. Yatırımcı açısından buna benzer durumlar geriye dönüşü mümkün olmayan zararlara neden olabilmektedir. Banka hisseleri konusunda eksik bilgilendirilme: Bankalar Kanunu nedeniyle banka hisselerine yönelik olarak yatırımcılar almakta oldukları riskler hakkında bilgi sahibi olamamaktadır.

- İşletmeler genellikle kamuyu aydınlatma kurallarına uymaktadır. (SPK Seri:VIII.No.20 Özel Durumların Kamuya Açıklanması ve Seri :XII No.1: Mali Tablo ve Rapor Düzenleme Tebliği)
- Bilginin denetlenmemesi ve kaliteli muhasebe standartlarına, mali ve mali olmayan beyan ve denetime uygun olarak açıklanmalıdır.

- Tam bilgilendirme ve yatırımcıyı yanlış yönlendirmekten kaçınmak açısından zorunlu olduğu dönemler hariç, işletmelerin rekabet güçlerini tehlikeye sokacak bilgileri açıklamaları beklenmemelidir

2001-2002/4 döneminde SPK tarafından halka açık işletmelere verilen cezalar: Özel durumların kamuya açıklanması, manipülasyon, içerden öğrenenlerin ticareti (insider trading), ortaklara çağrıda bulunmama, örtülü kar aktarımı ve diğer konularda toplam 151 milyar TL. tutarında 30 adet ceza verilmiştir.

Denizbank yönetim kurulu Kurumsal Yönetişim ve Atama Komitesi'nin sorumluluğunda, uluslararası ilkeler ve sektör uygulamalarını dikkate alarak gönüllü olarak SPK Kurumsal Yönetişim İlkeleri çalışması yapmış ve ilk olarak Eylül 2004'te yayınladığı Kurumsal Yönetişim Raporu'nu güncelleyerek Şubat 2005'te tekrar açıklamıştır. Rapor, Banka'nın pay sahipleriyle ilişkileri, kamuyu aydınlatma ve şeffaflık çalışmaları, paydaşlarla ilişkiler ve yönetim kurulu yapısıyla ilgili düzenlemelere ilişkin bilgileri içermektedir.

Yönetim Kurulunun Sorumlulukları

Kurumsal yönetim ilkeleri, yönetim kurulunun etkin gözetimi ve yönetim kurulunun işletme ve pay sahiplerine karşı sorumluluğu konusunda işletmeye stratejik bir rehber olma özelliğindedir. Yönetim kurulunun sorumluluklarını yerine getirmede yönetim kurulu üyelerinin bağımsızlığı öngörülür. Yönetim kurulu işletmenin vergi, rekabet, çevre, iş, sağlık ve güvenlik düzenlemelerine uygun hareket edebilmelidir. Yönetim Kurulu bütün hissedarlara adilane davranmalı, idareden bağımsız olarak işletme işlerinde objektif muhakeme yürütebilme yeteneğine sahip olmalı ve bağımsız muhakeme yürütülebilecek yeterli sayıda kurul üyesi ataması yapılmalıdır. Ayrıca Kurul üyeleri sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için yeterli zamanı ayırarak, doğru, gerekli ve geçerli bilgiye zamanında erişebilmelidir. İşletme stratejilerini, risk politikalarını, yıllık bütçeleri ve faaliyet planlarını izlemek ve rehberlik etmek, performansının ve faaliyetlerinin yerine getirilmesini gözetlemek, işletmenin önemli harcamalarını, satın almaları ve satışları idare etmek gibi konularda gerekli bilgilere ulaşması sorumluluklarının gereğidir.

Azınlık durumundaki yatırımcılara güvenilir makul gerekçelere dayalı olarak yönetim ve denetim kurullarına dava açma mekanizması sağlanmalıdır.

Türkiye'deki halka açık işletmelerin yönetim kurulu üyelerinin çok etkin olmadığı, genellikle aynı işletmeler grubundan atandığı, mali hakların performansa dayalı sağlanmadığı görülmektedir. Bağımsız yönetim kurulu üyeleri yok denecek kadar azdır. Aracı kuruluşlarda mecburi olan iç denetim birimi, halka açık işletmelerde çoğunlukla oluşturulmamıştır. Sermaye piyasalarına ilişkin davaların genel mekanizma içinde yıllarca sürmekte oluşu iç ve dış yatırımcıların bu piyasaya olan güvenlerini sarsmaktadır

POSCO'da Yönetim Kurulu'nun çoğunluğu bağımsız üyelerden oluşan 6 alt- komitesi ile görevleri şöyledir⁴⁰⁶:

1. Yönetim Kurulu Üyeleri Öneri Komitesi (Directors Recommendation Committee)
2. Değerlendirme ve Ücretlendirme Komitesi (Evaluation and Compensation Committee)
3. Finans ve Operasyon Komitesi (Finance and Operations Committee).
4. Yürütme (İcra) Komitesi (Executive Management Committee)
5. Denetim Komitesi (Audit Committee)
6. İçerden Öğrenenlerin Ticaretini Önleme Komitesi (Insider Trading Committee)⁴⁰⁷.

Genel Kurul toplantıları her yıl yapılmakta, Yönetim Kurulu üyeleri seçimi her yıl yenilenmekte, üyeler her yıl yeniden seçilebilmekteydiler. Yönetim Kurulu, yılda en az 6 toplantı yapmak ve işletmenin uzun vadeli stratejisi ve hedefleri konusunda karar almak zorundaydı. Kurulun temel görevlerinden biri, işletmenin yönetiminde görev alacak kurul üyelerinin ve onlar dışında işletmenin üst düzey yöneticilerinin atanması ve ücretlerinin tayin edilmesiydi. Yönetim Kurulu her toplantısında işletmenin başarı göstergelerini incelemekte, işletme faaliyet sonuçlarının hedeflere uygunluğunu irdelemekte ve gerekiyorsa düzeltici kararlar verilmesini sağlamakla görevli bulunmaktaydı. Kurul, önemli yatırım projelerini, büyük borçlanmaları, yıllık iş programları ile bütçe gerçekleştirmelerini karşılaştırarak gerekli düzeltici kararları da vermek zorundaydı. Yönetim Kurulu, işletmenin karşı karşıya bulunduğu riskleri değerlendirmek, operasyon risklerini en aza indirmek ve üstlenilen risklere uygun gelirlerin elde edilmesini sağlamak zorundaydı.

Denizbank'ta Yönetim Kurulu'nun sorumlulukları ve Yönetim Kurulu Komiteleri'ne ana sözleşmesinde yer verilmiştir: Yönetim Kurulu en az ayda bir defa toplanır. Buna ilaveten, azınlığı oluşturan hissedarlar ve menfaat sahipleri belli bir konunun yönetim kurulu gündemine alınmasını Yönetim Kurulu Başkanı'ndan yazılı olarak talep edebilirler. Böyle bir talep üzerine Yönetim Kurulu Başkanı konuyu bir sonraki yönetim kurulu toplantısı gündemine alabilir. Yönetim kurulu üyelerinin toplantılara bizzat katılmaları esastır; toplantılara uzaktan erişim sağlayan her türlü teknolojik yöntemle de katılmak mümkündür. Yönetim Kurulu, çalışmalarını etkili ve etkin bir şekilde yürütebilmek amacıyla Denetim Komitesi, Kurumsal yönetim ve Atama Komitesi ile sair komiteler kurabilir. Komitelerin icrai karar alma yetkisi yoktur.

Komiteler en az iki üyeden oluşur. İki üyeden oluşması durumunda komitelerdeki her iki üyenin de doğrudan icra fonksiyonu üstlenmeyen yönetim kurulu üyelerinden olması esastır. Komitelerin ikiden fazla üyeden oluşması halinde veya Komite sayısının Yönetim Kurulu Bağımsız üye sayısı aşması yahut Yönetim Kurulu üyeleri arasında söz konusu komitenin çalışma alanının gerektirdiği nitelikleri taşıyan kişi bulunmaması gibi nedenlerle ve

⁴⁰⁶ AYSAN, 2007: 142

⁴⁰⁷ TOPAÇ, 2002: 19

mevzuatın müsaade ettiği ölçüde Komite Başkanı ve üyeleri uzman üçüncü kişiler arasından da seçilebilir. Ancak, Denetim Komitesi, Kurumsal yönetim ve Atama Komitesi başkanının bağımsız Yönetim Kurulu üyesi olması şarttır. Denetim Komitesi, bankanın muhasebe sisteminin, finansal bilgilerinin denetimi ile kamuya açıklanmasının ve iç kontrol sisteminin işleyiş ve etkinliğinin gözetimini sağlamak için gerekli tüm tedbirlerin alınmasından ve özellikle aşağıda belirtilen hususların gerçekleştirilmesinden görevli ve sorumludur:

1. Denetim Komitesi; Banka'nın muhasebe sisteminin, finansal bilgilerinin denetimi ile kamuya açıklanmasının ve iç kontrol sisteminin işleyiş ve etkinliğinin gözetimini sağlamak için gerekli tüm tedbirlerin alınmasından sorumludur.
2. Kurumsal Yönetim ve Atama Komitesi, Banka'nın kurumsal yönetim ilkelerine uyumunu izlemekle sorumlu olup özellikle aşağıdaki hususların gerçekleştirilmesi ile görevlidir.
3. Finansal Hizmetler Grubu Üst Kurulu; Yönetim Kurulu ve üst yönetim arasındaki bilgi akışının etkinliğini arttırmak için oluşturulmuştur.

İşletmelerin Kurumsal Yönetim Ölçütlerine Göre Kıyaslanmasının Sonuçları

Güney Kore örneğinde görüldüğü gibi, kurumsal yönetim uygulayan özel işletmelerin başarısının, o ülkede kamu yönetimi ve ekonomi alanında yapılan reformlara bağlı olduğu söylenebilir. Kurumsal yönetim uygulamalarında tek yaptırımının, "ilkelere uymak, uyulmadığında gerekçesini açıklamak" olduğu, konu ile ilgili OECD, DB ve SPK gibi yetkili kurumların açıklamalarında yer almaktadır. Böylesi bir durumda açıklanacak olan gerekçenin, kurumsal yönetimin, işletmeye ve ülke ekonomisine sağlayacağı avantajdan üstün olması beklenmektedir. Dolayısı ile oldukça esnek gibi görünen bu yaptırımın aslında çok güçlü olduğu fark edilmelidir.

Ülkemizde; kurumsal yönetim uygulamaları açısından, halka açık işletmeler ve KOBİ'ler için benzer değerlendirmeler ortaya çıkmaktadır. Kurumsallaşmalarını tamamlamış ve kurumsal yönetime uygulayan İMKB'ye bağlı işletmeler ile henüz kurumsallaşamayan ve kurumsal yönetime geçemeyen küçük işletmeler için ortak olan sorun, kamu yönetimindeki mevzuat ve uygulama sorunlarıdır denilebilir. Türkiye ekonomisinin genel yapısını oluşturan KOBİ'ler için kurumsallaşma sorunları, örgüt yapılarının küçük olması ve profesyonel yönetimden uzak tek kişilik aile işletmesi olmalarının sonucu olduğu şeklinde özetlenebilir. KOSGEB'in KOBİ'lerin kurumsallaşması ile ilgili çalışmaları devam ederken, ülke içinde kurumsallaşmaya engel olan veya sorun yaratan uygulamaların ve mevzuat yetersizliklerinin giderilmesi ihtiyacı da artmıştır.

Ülkemizde "aile işletmeleri"nin, tüm özel iş hayatına egemen işletme tipi olduğu daha önce belirtilmişti⁴⁰⁸. Aile işletmeleri, genellikle aile dışına kapalı, fazla şeffaf olmayan ve yönetim değişimi planlaması yapmayan kuruluşlar olduğu düşünülerek, Türkiye'deki aile işletmelerinin ana özellikleri şöyle sıralanabilir⁴⁰⁹:

- Gelenekler ve Muhafazakar Yapı,
- İşletme İçerisinde Aile Atmoseri
- Esneklik / Hızlı Karar Alma,
- Kendi Özkaynakları İle Gelişme,
- Yönetim ve Dağıtım Maliyeti Avantajı,
- Sınırlı Kurumsallaşma*.

Ancak artan rekabet şartları, büyümenin ve dışa açılmanın finansmanı zamanla yeniden yapılanmayı ve kurumsallaşma ihtiyacını zorunlu hale getirmektedir.

Aile işletmesi olarak kurulup gelişmiş ve halka açık bir işletme olarak kurumsallaşma ve yönetim sorunlarını çözmüş olsalar da halka açık işletmeler ile KOBİ'lerin bir diğer ortak yönü, her aşamada "aile işletmesi" olma özellikleri olarak gözlenmiştir.

Halka açık işletmeler ile KOBİ'lerin yaşadıkları *kurumsallaşma ve kurumsal yönetime geçme sorunlarının* iki yönlü olduğu görülmektedir.

1. Ülkedeki genel ekonomik ve yönetsel uygulamalardaki sorunlardan kaynaklanan engeller. Bu durum genel olarak, Şekil 1'e göre 1. ve 2 Aşamalarda ilerlemeye çalışan ve içe dönük olarak gelişen işletmelerden daha çok, 3. Aşamadaki büyük işletmeler için daha önemli bir sorun olduğu düşünülmektedir.
2. İşletmelerin genel olarak kültürel yapıyı yansıtan, kapalı, şeffaflığı sevmeyen , içe dönük güvenli işletme yapısı olarak kabul edilen aile işletmesi olmalarından kaynaklanan engeller.

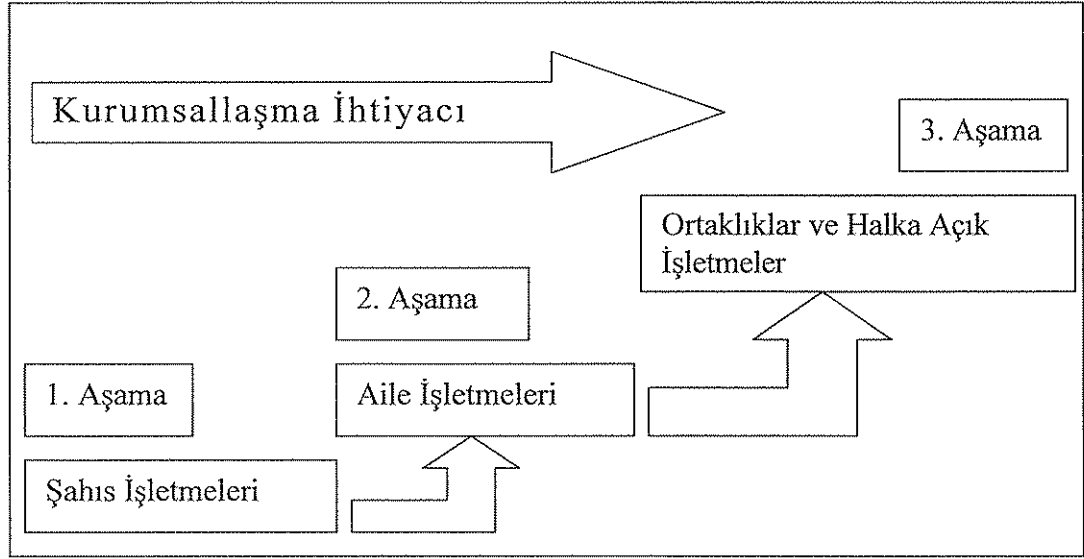
İşletmelerin kurumsallaşma ihtiyacının oluşması, kurumsallaşmayı gerektiren büyüklüğe ve kapasiteye ulaşmalarıyla ilgili olduğu düşünülmektedir. Bu durum Şekil 13 ile açıklanmaya çalışılmıştır.

⁴⁰⁸ Ayrıca Bkz: Birinci Aile İşletmeleri Kongresi Kitabı, İstanbul Kültür Üniversitesi, 17-18 Nisan 2004, İstanbul, İkinci Aile-İşletmeleri Kongresi Kitabı, 14-15 Nisan 2006 İstanbul

⁴⁰⁹ TOPAÇ Erhan, (2002); "Kurumsal Yönetim İlkelerinin Sermaye Piyasalarının Gelişmesindeki Önemi Ve Türkiye Uygulamaları", İMKB-Sermaye Piyasalarında Kurumsal Yönetim İlkeleri Konferansı, 26 Nisan 2002, <http://www.gedik.com/Analiz/Kurumsal%20Yonetim%20IlkelerI%20Sermaye%20PiyasalarInIn%20Gelismesindeki%20OnemI.pdf>, s: 4

* Aile İşletmelerinde Çalışan Profesyonel Yöneticilerin Yüzde 70'i, Aile Üyelerinin Kendilerine Müdahale ettiğini düşünürken bu durumun varlığını kabul eden aile üyelerinin oranı %30 olarak ölçülmüştür

Şekil 13: Türkiye’de İşletme Yapıları ve Kurumsallaşma İhtiyacı



Kaynak: Şekil, bu çalışma için, yazarı tarafından geliştirilmiştir.

Bu durumda "aile işletmeleri"nin kurumsallaşması ve kurumsal yönetim uygulama sorunları üzerinde durmak gerekmektedir. Kurumsallaşma sürecini tamamlayarak büyüyen ve halka açık işletme durumuna gelen işletmelerin ortaklar açısından avantajları ve dezavantajları Tablo 25’te görüldüğü gibidir:

Tablo 25: Ortaklı İşletmelerin Avantaj ve Dezavantajları

	Avantajlar	Dezavantajlar
Stratejik	<ul style="list-style-type: none">* İşletmenin uzun dönemde kalıcılığı ve kurumsallaşması* İşletme hisselerinin personel için ödül olarak kullanılması	Yeni hissedarların ve Sermaye Piyasaları otoritelerinin daha fazla denetimi
Finansal	<ul style="list-style-type: none">• Kişisel ve ticari serveti ayırma• Hisselerin gelecekteki alım satımında likidite• İşletmenin cari değerine referans İşletme kontrolünü elde tutabilme	<ul style="list-style-type: none">• Finansal: İşletme faaliyetleri ve kar paylarında daha az esneklik,• Muhasebe ve Vergi şeffaflığı
İmaj	Medyada daha iyi tanınma	Kişiyeye özel ilişkileri gizli tutmakta zorluk

Kaynak: Engin TOPAÇ, (2002); "Kurumsal Yönetim İlkelerinin Sermaye Piyasalarının Gelişmesindeki Önemi Ve Türkiye Uygulamaları", İMKB-Sermaye Piyasalarında Kurumsal Yönetişim İlkeleri Konferansı, s: 8-9'dan, bu çalışmanın yazarı tarafından tabloya dönüştürülmüştür

OECD'nin 2006 Ekim'inde açıkladığı, ülkemizdeki kurumsal yönetim uygulamalarının durumu ile ilgili araştırması⁴¹¹, ülkemizde bu alandaki gelişmeleri ve gelecekte alınabilecek

⁴¹¹ OECD (2006); "Corporate Governance in Turkey: A Pilot Study", Paris. Bu rapor, OECD Genel Sekreteri tarafından 18-19 Ekim'de Ankara'da açıklanmıştır. Bkz: www.oecd.org/sourceOECD.

önlemleri özetlemiştir. OECD'nin kurumsal yönetim ilkeleri ile karşılaştırıldığında, konu ile ilgili olumlu gelişmeler olsa da, Aysan'a göre aşağıdaki alanlarda önlemler alınması gereklidir:

1. Azınlık payına sahip ortakların hakları korunmamaktadır; onlarla ilgili uygulama adil değildir. Küçük tasarrufluların büyük kaynağını ilerde daha çok kullanabilmek için bu eksik kısa sürede tamamlanmalıdır.
2. Kamu gözetim ve denetimi konusunda oldukça güçlü bir hukuki çerçeve oluşmuştur. Borsaya kayıtlı işletmeler için oldukça ileri bir açıklama ve denetim düzeni kurulmuş ve işlemektedir. Ancak, hisseleri borsada işlem görmeyen şirketler içinde benzer bir düzen kurulmalıdır. Borsa kuralları dışında kalan işletmeler için, mecliste bulunan Türk Ticaret Kanunu tasarısındaki hükümler, borsa-içi şirketlerin düzenine benzer biçimde yeniden düzenlenmeli ve tüm muhasebe kuralları ve uygulama biçimi, yeni kurulan Türkiye Muhasebe Standarttan Kurulu altında toplanmalıdır.
3. Türk iş hayatı, aile şirketlerinin egemenliği altındadır. Bu şirketler egemen ortak, ya da aile tarafından yönetilmektedir. Ancak, egemen ortak, ya da aile, iş yerinin sağlığını bozacak ve öteki çıkar sahiplerinin zararına olacak uygulamalar yaparsa, bunu önleyecek bir yaptırım, uygulanmamaktadır.
4. Türk iş hayatı, birbiri ile sürekli karmaşık ilişkiler içinde bulunan aynı kişi, ya da aile egemenliğindeki grup şirketleri ve holding iştiraklerinin çokluğu ile belirginleşmektedir. Aynı gruptan şirketler arasındaki karmaşık finansal ilişkilerle ilgili açıklama ve konsolidasyon kuralları, kamunun bu karmaşık işlemlerin ayrıntılarını ilgililere ulaştırabilecek bir açıklığa kavuşturulamamıştır. Hazırlanmakta olan Türk Ticaret Kanunu, bu alandaki eksikliği tamamlayabilmelidir.
5. Şirketlerin finansal durumu ve faaliyet sonuçları ile topluma yaptıkları açıklamalarla ilgili kamu kurumları ve üst kurullar arasında, kurumsal yönetimin yaygınlaştırılması amacıyla işbirliği toplantıları sıklaştırılmalıdır. Bağımsız kurulların bağımsızlıklarının korunması konusundaki kurullar güçlendirilmiştir.
6. Yönetim kurullarının büyük çoğunluğu, OECD kılavuzunda, ya da Sermaye Piyasası İlkeleri 'nde belirlenen biçimde çalışmamaktadırlar. Bu eksikliği tamamlayabilmek için, yeni ticaret kanunu, yönetim kurullarının kurumsal yönetim kurullarına göre işlemesini sağlayacak kuralları getirmelidir. Bu konuda yeni çıkan Bankacılık Kanunu örnek alınabilir. Yönetim Kurullarının çalışma biçim ve sonuçları hakkında ortaklara, dönemsel olarak açıklama yapmaları, bu konuda etkili bir yatırım olabilir.

Bir pilot çalışma özelliğinde olan OECD raporu, Türkiye'nin koşullarında uygulama olanakları güçlü hale getirildikten sonra OECD'nin öteki ülkelerindeki konu ile ilgili eksiklerin giderilmesinde örnek alınacağı düşünülmektedir.

Uluslararası Finans Enstitüsü (The Institute of International Finance), üyeleri arasında yaptığı toplantıda Hisse Senedi Yatırım Danışmanlar Grubu (Equity Advisory Group)

kurarak bu grubu, enstitünün Kurumsal Yönetişim Kuralları (Code of Corporate Governance)'nın* yükselen pazarlarda ne ölçüde uygulandığının belirlenmesinde görevlendirmiştir. Bu grup, Brezilya, Çin, Hindistan, Lübnan, Meksika, Polonya, Rusya, Güney Afrika, Güney Kore ve Türkiye için çalışma grupları oluşturarak, bu ülkelerdeki uygulamalarla enstitünün kurumsal yönetim ilke ve kurallarını inceleyerek birer rapor yayınlamakla görevlendirdi. Türkiye Çalışma Grubu, 2004'te çalışmalarını tamamlayarak ülkemizdeki kurumsal yönetim uygulamaları ile ilgili raporunu, 2005'te yayınladı. Enstitü Çalışma Grubunun raporu incelendiğinde, OECD pilot araştırması ile benzer sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir. Yayınlanan raporun sonuçları şöyle özetlenebilir⁴¹³:

1. Türkiye borsaya kayıtlı şirketlerin finansal bilgi açıklamaları (şeffaflık) konusunda, son yıllarda önemli iyileştirmeler yapmıştır. 1981'de çıkan Sermaye Piyasası Kanunu ve bu kanunla kurulan Sermaye Piyasası Kurulu'nun aldığı finansal açıklamalarla ilgili ilke ve kurallar, bu konuda olumlu yönde atılmış büyük adımlardır. Sözü geçen kurul, son olarak dünya uygulamalarına uygun "Kurumsal Yönetişim İlkeleri"ni de yayınlamıştır. Türk Ticaret Kanunu değişikliklerinin de bu alanda önemli ilerlemeler yaratacağı beklenmektedir
2. Bu ilerlemeler yapılmış olsa da Türkiye'nin bu alanda önemli sorunları vardır. Borsa'ya hisseleri kayıtlı olan şirketlerin büyük çoğunluğu, yine de *hisse çoğunluğuna sahip egemen ortaklarca yönetilmektedir*. Bu durum, azınlık payı sahiplerinin ortaklık haklarının korunmasını olanaksız kılmaktadır. Kurulun, uygulanması zorunlu olmayan kurumsal yönetim ilkeleri ile, bir "Kurumsal Yönetişim İndeksi" uygulamasının yaygınlaşması sağlanamamış, bir "Kurumsal Yönetişim İndeksi" yayınlaması yöntemi yerleştirilememiştir. Buna rağmen Çalışma Grubu, ülkemizde; Ortaklık yapısının kamuya açıklanması, uluslararası raporlama standartları (UFRS)'nin benimsenmesi, enflasyon ve konsolidasyon muhasebe standartlarının kabul edilmesi, bağımsız yönetim kurulu üye sayılarının ve iç-denetim standartlarına uyum yönünde atılmış adımlar, halka açık şirketler üzerindeki kamu denetimi ve bankalarla ilgili denetim uygulamalarının sıklaştırılması konularında gerçekleştirilen gelişmeleri olumlu bulmuştur.
3. Türkiye'deki olumlu gelişmelerin hızlandırılması için, Çalışma Grubu, aşağıdaki önerilerde bulunmaktadır;
 - a. İmtiyazlı paylarla bazı pay sahiplerine tanınan çoklu (multiple) oy hakları, yönetim kurulunda tanınan öncelikli üye seçim hakları, zamanla kaldırılmalıdır.

* Bu kurallar, enstitü tarafından 2002 Şubat'ında yayınlanmış, 2003 Mayıs'ında da gözden geçirilerek düzeltilmişti. Bu kurallar şirketlerdeki, azınlık payı sahiplik haklarının korunması, yönetim kurulunun yapısı ve sorumlulukları, şirketin sahiplik yapısı ve denetim biçimi konusunda iyileştirmeler sağlama amacını gütmektedir.

⁴¹³ Task Force Report, Nisan 2005, "Corporate Governance in Turkey-An Investor Perspective", Institute of International Finance (IIF), Ine. Equity Advisory Group: www.tkyd.org

- b. Bazı hallerde egemen ortaklara tanınan üstün, ya da öncelikle yönetim kuruluna üye atama hakları kaldırılmalı, yönetim kurulu atama haklarının kullanımı, şirketin kurumsal yönetim komitesi adayları ile sınırlandırılmalı, belirli en az oranlarda paylarını birleştiren ortaklara, yönetim kurulunda temsil edilme hakkı verilmelidir.
- c. Ortaklar arasındaki anlaşmazlıkların, arabulucular, ya da hakemlerle çözümü için olanaklar getirilmelidir,
- d. İMKB'de kayıtlı şirketler arasından, enstitünün kurumsal yönetim kurallarını kabul eden şirketler için ayrı bir alt-grup yapılması olanakları araştırılmalıdır.
- e. Temel kuralları çiğneyen yönetim kurulu üyelerinin görevden alınabilmesi için kanunla tanımlanan hallerde SPK' na yetki tanınmalıdır.
- f. "Uygula, uygulamıyorsan açıkla" kuralına göre, şimdi uyulması zorunlu olmayan SPK'nın Kurumsal Yönetişim İlkeleri'nin kanunlaştırılması, ya da başka yöntemlerle uyulması zorunlu kurallara dönüştürülmesi olanakları araştırılmalıdır.
- g. Uyulması zorunlu olmasa da, SPK İlkeleri, bağımsız yönetim kurulu üyelerinden oluşan denetim ve kurumsal yönetim alt-komitelerinin kurulmasını öngörmektedir. Ancak, yönetim kurullarının pek azında yeterli sayıda bağımsız üye bulunmaktadır. Bu eksikler, zaman içinde giderilmelidir.

Bu değerlendirmeler ve kıyaslamalar sonucunda, Türkiye'de İşletmelerin kurumsal yönetim uygulama sorunları ve çözüm önerileri Tablo 26'da görülmektedir.

Tablo 26: İşletmelerde kurumsal yönetim uygulama sorunları ve önerileri

SORUNLAR	ÖNERİLER
1: Kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanması konusunda temel öncelikli ilkelerin uygulanmasının zorunlu olmaması	<ul style="list-style-type: none">- Temel ilkelerin ve temel öncelikli ilkelerin mevzuatla ilişkilendirilmesi- İşletmelere farklı ilkelere uyum için farklı geçiş süreleri tanınması ve süre bitiminde uyum sağlamayanlara uygulanacak yaptırımların önceden belirlenip duyurulması- Kurumsal yönetim ilkeleri konusunda çalışmak üzere bağımsız komitelerin oluşturulması
2: Pay sahiplerinin, egemen ortakların ve kamuoyunun kurumsal yönetim konusunda bilinçli olmaması	<ul style="list-style-type: none">- Üniversitelerde kurumsal yönetim konusunda eğitim verilmesi- Kurumsal yönetim komitesine işlerlik kazandırılması ve komite üyelerine eğitim verilmesi- Pay sahipleri ile ilişkiler biriminde çalışanlara yönelik sertifikasyon sistemi oluşturulması- Medyanın aktif olarak kullanılması- Yargı mensuplarına yönelik kurumsal yönetim konusunda eğitim programları düzenlenmesi
3: Endekse alınma açısından derecelendirme ölçütleri ile ağırlıklarının net olmaması ve kurumsal yönetim uyum derecelendirmesine ilişkin SPK düzenlemelerinin yetersiz olması	<ul style="list-style-type: none">- Endekse alınma şartlarının ve derecelendirme sistematığının gözden geçirilmesi- Derecelendirmede kullanılacak ölçütlerin ve bu ölçütlerin ağırlıklarının net olarak belirlenmesi- Kurumsal yönetim ilkelerine uyan ve uymayan işletmelerin İMKB tarafından belirlenerek ayrılması
4: Özellikle halka açık bankalar ve finansal kuruluşlarla ilgili olarak ulusal ve uluslararası düzenleyici kurumlar arasında ilkeler açısından koordinasyonun yetersizliği	<ul style="list-style-type: none">- Ulusal ve Uluslararası standartlar arasındaki uyumun gözetilmesi- Halka açık bankalar ve finansal kuruluşlarla ilgili olarak düzenleyici kurumlar arasında etkin işbirliğinin sağlanması
5: Oy hakkında imtiyazda mevcut imtiyazların kaldırılmasında sıkıntı yaşanması	<ul style="list-style-type: none">- Halka açılmalarda imtiyazlı işletmelerin halka açılmasına izin verilmemesi- Hisse senetlerindeki mevcut imtiyazların belirli bir takvime bağlanarak tamamen kaldırılması- İşletmelere kendi hisse senetlerini geri alma imkanı tanınması suretiyle imtiyazlı hisse senetlerinin toplanarak imtiyazsız hisse senetleriyle değiştirilmesinin sağlanması
6: TTK tasarısı ile özellikle özel denetçi ve elektronik oy kullanımı konularında getirilen yeni düzenlemelere ilişkin olarak SPK. Tarafından kamuya açıklanmış bir uyumlaştırmanın olmaması	<ul style="list-style-type: none">- SPK'nın tasarının yürürlüğe girmesinden sonra kendi mevzuatında yapacağı değişikliklere ve düzenlemelere ilişkin olarak bir yol haritası belirlemesi ve tasarının yürürlüğe girmeden önce söz konusu yol haritasının işletmelerle paylaşılması
7: İşletmelerin kar dağıtım politikalarının belirlenip kamuya duyurulmasına rağmen kar dağıtım zorunluluğunun devam etmesi	<ul style="list-style-type: none">- Bu konuya ilişkin ilkelerin gözden geçirilmesi- İşletmelerin kar dağıtım politikalarında hangi unsurların yer alması gerektiği hususunun net olarak belirlenmesi- İşletmelerin kar dağıtım politikalarının belirlenip kamuya duyurulması ve bu politikaya uyumun gözetilmesi halinde kar dağıtım zorunluluğunun kaldırılması

Kaynak: http://www.tkyd.org/files/downloads/inciholding_vaka.pdften, sorunlarla ilgili elde edilen bilgilerle oluşturulmuştur

DÜNYADA KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI VE GÜNEY KORE İLE TÜRKİYE'NİN KAMU YÖNETİMİNDE KURUMSAL YÖNETİŞİM UYGULAMALARI YÖNÜNDEN KIYASLANMASI

Dünyadaki uygulamalara bakıldığında, ülkelerin kamu yönetimi alanında reform yapmasını gerektiren nedenlerin ve süreçlerin birbirine benzediği görülmektedir. Bu çalışmanın II. Bölümünde belirtildiği gibi farklı strateji araçları kullanılarak, YKY uygulamalarının tüm dünyada yaygınlaşmış olduğu görülmektedir. Kurumsallaşma ve yönetim anlayışındaki yenilenmenin, kurumsallaşmanın tamamlanarak, *yönetişim* koşullarının da gelişmesine ortam hazırladığı düşünülmektedir.

Bu bölümde incelenen, farklı stratejilerinin uygulandığı, ülke örnekleri ile Türkiye'nin kıyaslaması yapılmış, bire-bir kıyaslama yapmak ve iyi yönlerinin örnek alınabilmesinin mümkün olacağı düşünülen, Güney Kore seçilerek Türkiye ile kıyaslanması yapılmıştır.

Kamu Yönetiminde Kurumsal Yönetişim Uygulayan Ülkeler ve Türkiye Arasında Kıyaslama

Yönetimin yeniden düzenlenmesi sorununun sadece ülkemize özgü bir sorun olmayıp, hemen hemen bütün ülkelerin şikayet ettikleri, bürokratik işlerin sayısının azaltılması yollarını aradıkları, mevzuat oluşum safhasında iyi ve etkin bir mevzuat yapılması gerektiği hususunda bir anlayış oluştuğu görülmektedir. Örneğin, Fransa'da mevzuatın yayımlandığı Resmî Gazete'nin sayfa sayısı 1976 ile 1990 arasında iki katı artmıştır. 1950'de yasaların ortalama uzunluğu 93 satır iken bu değer 1991'de 220 satıra erişmiştir. ABD'de federal yasaların tamamının sayfa sayısı 1970'de 54.834 iken 1995'de 138.000'e varmıştır. İngiltere'de ticaret hukuku 1980'de 500 sayfadan oluşurken bu değer 1991'de 3.500 sayfayı bulmuştur. Bu gerçek, mevzuatın maliyeti kavramını da gündeme getirmiştir. Bu maliyetin öğelerinden biri devlete yüklenen uygulama maliyeti (mevzuatın hacmindeki artışa koşut olarak yeni mevzuatın uygulanabilmesi için ülkelerin yeni personele gereksinim duydukları, gerçek maliyeti olan yeni sistemler kurma zorunda kaldıkları gözlenmiştir), diğer bir öğe ise vatandaşlara ve işyerlerine binen maliyettir. Çeşitli ülkelerde yapılan araştırmalar mevzuatın zorunlu kıldığı form doldurma, bilgi toplayıp kamu idaresine sunma ve benzeri etkinliklerin maliyetinin gayri safi millî hasılanın % 1,7'si kadar olduğunu göstermektedir⁴¹⁴.

Türkiye'de kamu yönetiminin durumu ve iyileştirilmesine dönük çabalar ve tartışmalar hep var olagelmıştır. Cumhuriyetle beraber rejim değişikliği ve yeni rejime uygun bir kamu idaresinin inşası önemli bir aşamadır. İzleyen dönemde II. Dünya Savaşı'nın ardından, bütün dünyada, özellikle Avrupa'da görülen yapılanma ve yeniden yapılanma çalışmaları Türkiye'yi de yakından etkilemiştir. Bu dönemle birlikte Türkiye'de kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusu sürekli kamuoyunun ve yönetim katlarının gündeminde kalmıştır. Buna karşılık, dünyadaki gelişmelere paralel olarak, çok olumlu sonuçlar alındığını ve kamu yönetiminin iyileştirilmesinde tatmin edici performansın ortaya konulduğunu söylemek

⁴¹⁴ TESEV (2007); Mevzuat Reformu, www.tesev.org.tr/projeler/kamu_ulaslararasi_metin_bolum12.php

mümkün görünmemektedir. Siyasal gelenek ve kültürden başlayarak, bu konunun, tarihsel, sosyal ve kültürel nedenleri olduğu söylenebilir. Ne var ki bu nedenlerin varlığı, kamu yönetiminin kendisinden beklenen işlevleri, ortalama bir gelişmiş ülke standartlarında yerine getirememesinin, günümüz şartlarında artık haklı bir gerekçesi olamayacağı ileri sürülmektedir⁴¹⁵.

Bu çalışmada incelenen, ABD, Almanya, Avustralya, İngiltere, İsveç, Kanada ve Yeni Zelanda'da 1980'li yılların sonunda ve 1990'ların başlarında Kamu yönetiminde reform girişimlerinin nasıl uygulandığı ve sonuçları, Tablo 27'da özet olarak gösterilmektedir. Türkiye'de kamu kesiminde çalışanların toplam çalışan nüfusa oranı, OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında, sanıldığı aksine yüksek değildir. Kamu personeline ilişkin sorunlar personelin sayıca çokluğundan değil, niteliklerinden ve statülerinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, kamu personelinin statüsünün hukuki ve mali açılarından düzenlenmesi öncelik taşıdığından, bu konu üzerinde durulmuştur. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çerçevesinde vatandaş-yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Özellikle Avrupa Konseyi, 1970'li yılların başından bu yana aldığı tavsiye kararları ile üye ülkeler için bazı ilkeler oluşturmuştur. Nitekim, üye ülkelerin pek çoğu bu ilkeleri iç hukuklarında yaptıkları düzenlemelerle yaşama geçirmişlerdir. Türkiye'nin de bu ilkeler doğrultusunda gerekli düzenlemeleri bir an önce yapmasında yarar vardır. Bu amaçla, çıkarılacak idari usul yasasında yer alması gereken ilkeler de saptanmaya çalışılmıştır⁴¹⁶.

Reform nedenleri arasında başlıca yeri tutan mali politikaların düzenlenmesi ve yönetim etkinliğinin artırılması amaçlarına ulaşmak için tercih edilen uygulamaların çoğunlukla Yönetişel Strateji olarak uygulanan; yetki devri, esneklik, performans yönetimi olduğu ve Yönetişel Strateji'nin küçük projelerle köklü değişimin gerçekleştirilmesini hedefleyen Aşamalı Değişim Stratejisi'ne göre daha başarılı olduğu söylenebilir. Mali politikaların düzenlenmesi için kamu harcamalarında tasarrufa gidilmesi, hemen hemen incelenen her ülkenin reform amaçlarında yer almıştır. Tasarruf için de, kamu çalışanlarının sayısının azaltılması ve devletin küçültülmesi öngörülmektedir. Sayının azaltılmasıyla beraber niteliğin artırılmasına yönelik kurumsallaşma ve eşgüdüm çalışmaları, yetki devrinin ve sorumluluklarının suistimal edilmemesine yönelik tedbirlerle birlikte uygulamaya konmuştur.

Ülkelerdeki reform uygulamaları ve sonuçları gösteren Tablo 27 aynı zamanda, uygulanan reform stratejilerinin, "kamuunun ihtiyaçlarını karşılamak" olarak açıklanan amaçlarında, vatandaşların yönetime katılımlarının ihtiyaç haline geldiğini gösteren ipuçlarını da ortaya koymaktadır. Yönetmek ve politikaları oluşturmak, İsveç'te olduğu gibi, kamu ve özel sektörü farksızlaştıran uygulamaların başarısında açığa çıkan, "hizmeti alanın ve verenin insan olması gerçeğini" göz önünde tutmayı gerektirmektedir.

⁴¹⁵ E. GÜNDOĞAN (2006); "İyi Yönetim İlkeleri Açısından Türkiye'de Kamu Yönetiminin Değerlendirilmesi", Ed. C. C. Aktan, "Kurumsal Devlet Yönetimi, İyi Devlet Yönetimi İçin Kurallar ve Kurumlar", s: 137-151, SPK Kurumsal Araştırmalar Serisi No: 5, Yayın No: 197, Ankara, s: 137

⁴¹⁶ TOBB, (2000); "Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde, Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması", TOBB Yayın No: Genel 358, Ankara, s: 2

Tablo 27: Ülkelerin Reform Uygulamalar, Yapılanma Stratejileri ve Sonuçların Kıyaslanması

Ülke ve Strateji Araçları	Uygulamalar ve Sonuçlar
ABD Yönetimsel Strateji: Yetki Devri, Esneklik, Performans Yönetimi, Performans Anlaşmaları	<p>Uygulamalar: 1993'te Demokrat Parti ile başlayan reform hareketleri etkili ve uzun soluklu olmuştur</p> <ul style="list-style-type: none">• Başkan tarafından, Başkan Yardımcısının sorumluluğunda, tüm kamu kurumlarının incelendiği bir rapor hazırlatıldı. <i>Bürokratik İşlemlerden Sonuca: Daha Az Maliyetle Daha İyi Çalışan Bir Devlet Yaratılması</i> adlı bu raporun hazırlanması için; Kurumlarda "Yeniden Yapılanma" takımları kuruldu, Raporun kamuoyuna duyurulması Başkan tarafından yapıldı• Rapordaki 384 öneri ve 1250 eylem için "Eylem Takip Komitesi" Kuruldu. <hr/> <p>Sonuçlar: Rapor sayesinde, 1993-1998 yılları arasında;</p> <ul style="list-style-type: none">• Kamu çalışanlarının sayısı 351 bin kişi azaltılarak, Kamu çalışanlarının/toplam çalışanlara oranı en düşük seviyeye indi,• Rapordaki önerilerin %66'sı gerçekleştirildi,• "Yeniden Yapılanma" takımları ödüllendirildi• toplam 570 Kamu biriminde 4000 hizmet standardı oluşturuldu• Performans izleme Grubu oluşturuldu,• Genel olarak kamu kurumları arasında yetki paylaşımı sağlandı• Halkın kamu yönetimine olan güveni artma eğilimine girdi. <p>Bu sonuçlara göre Reform, <i>başarılı</i> kabul edilmektedir. Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık bu reformun genel ilkeleridir.</p>
ALMANYA Aşamalı Değişim Stratejisi: Küçük Projeler	<p>Uygulamalar</p> <ul style="list-style-type: none">• Amacı, <i>Bürokrasinin azaltılarak, planlama ve onaylama sürecinin basitleştirilmesi</i> olan reform için; Kamu kurumlarında, 800 adet küçük projeler oluşturuldu,• 1995'te Federal Hükümet tarafından, projelerin gerçekleştirilip, bütünleştirilmesi için; bilim adamları, politikacılar, yerel yönetimler, eyalet temsilcileri, iş dünyasından kişiler ve sendika temsilcilerinden oluşan bir "Danışma Konseyi" ve "Uzmanlık Komisyonları" kuruldu• Konsey,1997 yılında geniş ve kapsamlı bir rapor hazırlamıştır. Bu önerilerin uygulanabilmesi amacıyla "İdari Örgütlenmeler Yürütme Kurulu" adıyla bir üst kurul oluşturulmuştur. Komite bir Bakan başkanlığında çeşitli bakanlık müsteşarlarından oluşmaktadır. Komitenin görevi reform çalışmalarının genel gözetimi ve eşgüdümüdür. <hr/> <p>Sonuçlar</p> <ul style="list-style-type: none">• Bakanlıklar, kendi alanlarında pilot projeler geliştirip uyguladılar,• Vakıflar ve Üniversiteler, reformun amacına uygun çalışmalar geliştirerek uyguladılar.• Bağımsız Uzmanlar Komitesi, hazırladıkları 100 öneriyi Bakanlar Kurulu'na sunar ve bakanlar uygulama ve eşgüdümü sağlar,• Danışma Konseyi, uygulama süresi; kısa (1 yıllık), orta (4 yıllık) ve uzun (4 yıldan fazla) süreli öneriler geliştirdi,• Bu öneriler, Bağlayıcılık derecesine göre; Bağlayıcı, Tavsiye edilen ve isteğe bağlı olmak üzere sınıflandırılarak, bakanlıkların uygulamasına bırakıldı. <p>Almanya'daki Reform uygulamalarında ve sonuçlarında, genel olarak bakanlıkların yetkili olduğu görülmektedir. Devamlılık ve Uyum, reformun genel görüntüsünü yansıtmaktadır.</p>

<p>AVUSTRALYA</p> <p>Piyasa Stratejisi: Şirketleştirme, Özelleştirme, Sözleşme, (Contracting Out)</p> <p>ve</p> <p>Yönetmel Strateji: Yetki Devri, Esneklik, Performans Yönetimi, Performans Anlaşmaları</p>	<p>Uygulamalar: 1983- 1996: İşçi Partisi Dönemi: Reformun, <i>Kurum amaçları ve vatandaş beklentileri; Yetki devri ve esnekliği; performans yenileme ve hesap verme sorumluluğu</i> olmak üzere üç temel amacı vardı. 1983'te "Beyaz Kitap"ta; girdilerden çok hedeflere yönelik plan-bütçe sistemi ve yetki ve sorumluluklarının yöneticilere devredilmesi uygulamaya konmuştur.</p> <p>1996'dan sonra muhafazakârların iktidara geçmesi ile Reform boyut değiştirdi: Daha önceki uygulamaların; esnek olmadığı, maliyeti yüksek ve etkinliğinin düşük olduğu, geri kalmışlığı, tahakkuk yerine nakde dayalı muhasebe uygulamaları yönünden eleştirildi.</p> <hr/> <p>Sonuçlar: 1983-1996 Döneminde, Bakanlıkların sorumluluğunda gerçekleştirilen uygulamaların sonucunda;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kamunun iş ve ekonomik hizmetleri şirketleştirilmiş yada özelleştirilmiştir • Faaliyet hizmet birimleri aynı çatı altına alınmış • Orta vadeli bütçeleme ve 3-5 yılda bir değerlendirme <p>Merkez egemenliği kaldırılarak, kamu kurumlarının kendi bütçelerine göre personel istihdamı yapmalarına fırsat verilmiştir. Ancak 1996 'dan sonra Muhafazakar Parti döneminde;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mali alanda daha esnek bir yapı, • İngiltere ve Yeni Zelanda'daki gibi sözleşmeli (Contracting Out) hizmet gördürme modeli ve Vatandaş Şartı uygulaması, • Üç yılda E-devlet yapılanması hayata geçirildi ve tamamlandı, • Tahakkuk muhasebe sistemi • Vatandaştan gelen e-posta ve dilekçeler işlerlik kazandı. <p>Bu reform hareketinden sonra Avustralya'da Rekabetin Sağlanması ve Temel Kamu Hizmetleri, Hesap Verme Sorumluluğu Saydamlık ilkelerinin gündemde olduğu, daha esnek bir kamu yönetimi görülmektedir.</p>
---	---

<p>İNGİLTERE</p> <p>Piyasa Stratejisi Şirketleştirme, Özelleştirme Sözleşme (Contracting Out)</p>	<p>Uygulamalar: İngiltere'nin girişimi 1988 yılında Başbakanlık Etkinlik Birimi'nin (Efficiency Unit) bir raporuyla başlamıştır. Next Steps adını Başbakanın "etkinlik danışmanı" Sir Robin Ibbes tarafından, 1988 yılında yayımlanan, <i>Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar</i> adlı rapordan almaktadır. Rapordaki yaklaşımın en temel özelliği, <i>politika geliştirme dışında kalan yürütme görevlerinin ayrı ve küçük birimler eliyle görülmesidir.</i></p> <p>Birim yapılacak göreve göre örgütlenmiştir</p> <p>Bu birimler çeşitlilik gösterebilir de genel özellikleri şöyle sıralanabilir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amaç, hedef ve sorumluluklar net olarak belirlenmekte ve bunların genel çerçevesi yayımlanarak kamuoyuna ilan edilmektedir. • Bakanlar tarafından hizmet kalitesi, mali hedefler ve etkinlik hedeflerini içeren ana performans ölçütleri belirlenmekte ve Parlamento'ya duyurulmaktadır. • Ulaşılan sonuçlar yıllık performans raporları yoluyla duyurulmaktadır. Raporların bu şekilde yayımlanması yoluyla saydamlık amacı da sağlanmaktadır. • Çok sayıda daha küçük boyutlu birimler yaratılmıştır. • Özellikle üst düzey yönetimde geleneksel kariyer ilkesi yerine belli sürelerle sınırlanmış sözleşmeler yoluyla istihdam geçerlidir. Parasal teşviklere geniş bir yer verilmiştir. Yöneticiler çalışmalarının sonucundan tam anlamıyla sorumlu tutulurken "yönetme özgürlüğü"ne kavuşturulmuşlardır. • <i>Politika belirleme fonksiyonları ile hizmet sunma fonksiyonları birbirinden ayrılmıştır.</i> • Maliyet bilinci yerleştirilmiş ve maliyet azaltma üzerinde odaklanılmıştır. • Süreçten çok sonuçlara önem verilmektedir. <p>Sonuçlar: Kamuda çalışanların sayısı ve kamu kesiminin büyüklüğü son 20 yılda önemli oranda azalmıştır. Bu azalma ekonomik ve ticari alanda belirgin, genelde tüm alanlarda bir azalma vardır. Azalmanın en fazla olduğu yerler Savunma Bakanlığı ile özelleştirme ve contracting-out uygulamalarının olduğu alanlardır. Ancak vergi toplama gibi temel kamusal faaliyet alanlarında önemli bir değişim olmamıştır.</p> <p>Vatandaş şartı programı, merkez ve yerel tüm kamu kurumlarında uygulamaya konulmuştur. 1999 yılı itibariyle temel kamu hizmetlerini kapsayan 40'tan fazla ulusal şart yürürlükte.</p> <p>Kamusal Bilgilere Erişim Kodu, 1994 yılında uygulamaya konulmuş ve 1997 yılında, kamunun daha da saydam hale gelmesine yönelik olarak düzenlenmiştir. Vatandaş Şartı ile de ilişkilendirilmiş, hizmet standartları, maliyetleri ve şikayet mekanizmalarının yayımlanması şartı getirilmiştir. Bu yasanın uygulanmasını ise Ombudsman sağlamıştır.</p> <p>Kamu Görevlileri Beyaz Kitapları 1994 yılında yayımlanan Süreklilik ve Değişim ve 1995 yılında bir öncekinin devamı olarak yayımlanan Süreklilik ve Değişimi İleri Taşımak isimli kitaplardan oluşmaktadır. Burada kamu görevlileri ile ilgili temel ilkelere yer verilmiştir: Dürüstlük, bütünlük, objektiflik, politize olmama, açık ve adil işe alma, liyakate dayalı yükselme ve sorumluluk olarak belirlenmiştir.</p> <p>Kamu kesimindeki azalmanın üçte biri özelleştirmeden kaynaklanmaktadır ve en fazla etkisi olan sektörler daha önce devletleştirilen sanayi ve telekomünikasyon sektörleridir. Rekabetin Sağlanması ve Temel Kamu Hizmetlerine Odaklanılan İngiltere'de, Reformun başarısı dört başlıkta özetlenebilir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Açık ve en üst düzeyde siyasal destek ve sahiplenme. • Açık ve temel ilkeler. • Reforma ivme kazandıran hızlı ve kararlı bir uygulama. • Üst düzeyde başarılı bir proje yönetimi. • Daha önceki girişimler sayesinde oluşan yardımcı altyapı.
---	--

<p>İSVEÇ</p> <p>Yönetmel Strateji Yetki Devri Esneklik Performans Yönetimi Performans Anlaşmaları</p> <p>ve Aşamalı Değişim Stratejisi Küçük Projeler</p>	<p>Uygulamalar: İsveç çok uzun yıllar boyunca değişmeyen bir kamu yönetimi sistemine sahiptir. 1960'lı yıllardaki kamu yönetimi yüz yıl öncekinden çok da farklı değildir. 1990'ların başında küresel ekonominin olumsuzluklarının etkisiyle birlikte İsveç bir ekonomik sıkıntıyla karşı karşıya kalmıştır. 1994 yılında iktidara gelen hükümet katı bir bütçe stabilizasyon programı başlatmıştır.</p> <hr/> <p>Sonuçlar</p> <ul style="list-style-type: none"> • İsveç'te, hükümet kurumları ile özel kesim aynı iş kanunlarına ve kurallarına tabidir. • Hükümet, kurumların temel görevlerine (misyon) odaklanarak bu görevlerin yerine getirilip getirilmediği ile ilgilenmektedir. • Hükümet kamu kurumlarının merkezden yönetilmesi yerine performans yönetimini sisteme uyarlamıştır. Ayrıca performans yönetimi modeli Hükümetin yıllık direktifler yoluyla her kurumun temel amaç ve hedeflerini yayımlamasına dayanmaktadır. • Yerel yönetimler güçlendirilmiştir; gelirlerinin % 80'i yerel vergilere ve kullanıcılardan alınan ücretlere dayanmaktadır. • Reformda, kamusal tekel şeklinde yürütülen elektrik dağıtımı, posta ve telekomünikasyon hizmetleri rekabete açılmıştır. • Kamu kurumlarının ve çalışanlarının geniş yetkilerle donatılmasının potansiyel sakıncalarına karşı, kamu kesiminde esnekliğin artırılmasına yönelik yeni yaklaşımda artan yetkilerin, hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesiyle ve denetim sistemlerinin buna uyarlanmasıyla dengelenmesi gerektiği düşünülerek, kamu hizmeti etiği anlayışının güçlendirilmesini amaçlayan çalışmalar yapılmıştır.
<p>KANADA</p> <p>Program Stratejisi Program Analizleri Kamusal Öncelikler</p> <p>Yönetmel Strateji: Yetki Devri, Esneklik, Performans Yönetimi, Performans Anlaşmaları</p>	<p>Uygulamalar: Kamu yönetiminde değişim için ilk girişim, 1980'li yıllarda, İkincisi 1990'da "Kamu Yönetimi PS2000" olarak sunulan çalışmadır. Programın başarılı olmadığı yönünde bir kanı mevcuttur. Ancak, PS2000 bugünkü çalışmalara öncülük etmiştir. Kanada'da bugün yürütülen Program Review adı verilen ve kamusal programların yeniden değerlendirilmesini içeren çalışmalardan oluşmaktadır. Bu çalışmalarda ana tema ise Kamunun İyileştirilmesi olarak ifade edilmektedir. Bu çalışmaların temel amaçları: maliyetlerin azaltılması, Kaynakların öncelikli alanlara tahsis edilmesi, halkın/müşterilerin karar alma süreçlerine katılması yoluyla daha iyi ve daha kolay ulaşılabilen bir kamu yönetimi oluşturulması, Mali anlamda katlanılabilir bir kamu yönetimi oluşturulmasıdır.</p> <hr/> <p>Sonuçlar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hizmet sunumuna ilişkin yapılar değişmiş, etkin ve etkili sunumu için yenilikçi yöntemler kullanılmakta ve teşvik edilmektedir. • Vatandaşların memnuniyetini artırmak amacıyla, özel kesim ve gönüllü kuruluşlarla stratejik birliktelikler oluşturulması ve gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılması teşvik edilmektedir. • Kamu kurumlarının görev tanımları değiştirilerek netleştirilmiştir.. • Kamu kurumlarının politika oluşturma kapasiteleri güçlendirmek için uzun dönemli planlar, stratejik politikalar ve önceliklerin belirlenmesi ve aralarında eşgüdüm ve işbirliği sağlanması üzerinde durulmaktadır. • <i>Federal hükümet başka bir düzeyde daha iyi görülebilecek hizmetleri sunma görevinden çekilmektedir.</i> Özel kesim ve gönüllü kuruluşlarla artan bir şekilde hizmet temelli işbirlikleri ve ortaklıklar oluşturmaktadır. • İnsan kaynakları yönetimine özel bir önem verilmekte kamu hizmetine ilişkin değerler yüceltilmektedir. • Devletin güvenilirliğini artırmaya yönelik programlar geliştirilmiş; hesap verme ve sormanın mümkün olabilmesi için kamu politikalarının ve sonuçlarının yayımlanması uygulaması getirilmiştir. Vatandaşların katılımını arttırıcı mekanizmaların oluşturulması desteklenmiştir. • Kamu harcama yönetimi gözden geçirilerek kamu kaynaklarının daha etkili kullanımı için verilerin daha sağlıklı bir şekilde toplanıp değerlendirilmesine yönelik Harcama Yönetimi Sistemi oluşturulmuştur.

<p>YENİ ZELANDA</p> <p>Yönetmel Strateji: Yetki Devri, Esneklik, Performans Yönetimi, Performans Anlaşmaları</p>	<p>Uygulamalar: Yeni Zelanda'da başarılı ya da başarısız reform deneyimi yoktur. 1900'lü yılların başından 1985'lere kadar değişim yaşanmamıştır. Reformun itici unsuru Yeni Zelanda'nın 1980'li yılların başında yaşadığı ekonomik ve mali krizdir. Bu nedenle Yeni Zelanda'da yaşanan reform, kamu yönetimi reformu ile sınırlı kalmamış, ekonomik ve mali sistemde de çok köklü değişimler gerçekleştirilmiştir. Vergi sistemi yeniden düzenlenmiş, eğitim, sağlık sektörleri ve merkez bankası da değişimden payını almıştır. Değişimin gerçekleştirilmesinde ülkenin içinde bulunduğu anayasal, idari ve kurumsal koşulların da katkısı olmuştur.</p> <p>Sonuçlar : <i>Kamu Girişimleri Kanunu:</i> 1986 yılında yayımlanan bu kanun, kamu tarafından yürütülmekte olan iktisadi ve ticari faaliyetlerin şirketleştirilmesine olanak tanımış ve Hükümete <i>kamu girişimlerinin şirketleştirilmesi</i> için genel bir yetki verilmiştir</p> <p><i>Devlet Sektörü Kanunu:</i> 1988 yılında yayımlanan bu Kanun ile daha etkin ve etkili bir kamu yönetimi için yönetsel birimlerin daha bağımsız hareket edebilmelerine imkan tanınması, buna karşın da sorumluluk alanlarının daha açık olarak belirlenmesi amaçlanmıştır</p> <p><i>Kamu Maliyesi Kanunu:</i> 1989 yılında çıkarılan bu kanun ile mali yönetim girdilerden çok çıktılara ve sonuçlara odaklaşacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır.</p> <p><i>Mali Sorumluluk Kanunu:</i> 1994 yılında yayınlanan Kanun ile sorumluluğa dayalı bir mali yönetimin ilkeleri ortaya konulmuştur.</p> <p>Reformun hazırlanması ve uygulanmasında anahtar rolü Hazine üstlenmiştir. Bunun yanında Devlet Hizmetleri Komisyonu ile Bakanlar Kurulu Ofisi de reformun yürütülmesinde önemli rol oynamıştır.</p> <p>Reform süreci boyunca diğer kamu kuruluşlarının da uyumlu bir çalışma gösterdikleri ve reformu sahiplendikleri söylenebilir.</p> <p>1987 yılında yapılan genel seçimlerde İşçi Partisi Parlamentodaki milletvekili sayısını artırmıştır. Böylece reform girişimi bir bakıma seçmenler tarafından da onaylanmıştır.</p> <p>1990 yılında Reformu ilk başlatan ve yürüten İşçi Partisi seçimleri kaybetmesi ve yerine muhafazakar Ulusal Parti'nin geçmesi ile Reform testten geçmiştir. Sonuçta reform büyük ölçüde desteklenmiştir. Böylece reform yeni bir boyut kazanmıştır. 1993 yılında Ulusal Parti tarafından yayımlanan <i>2010'a Giden Yol</i> adını taşıyan ve ekonomi, çevre, sosyal konularda uzun dönemli vizyon ve hedefleri içeren belge yayımlanması ve 1995 Yılında Hazine ve Devlet Hizmetleri komisyonunun öncülüğünde hazırlanan rapor, kamu kesiminde Stratejik Yönetim girişimidir. Buna bağlı olarak Anahtar Sonuç Alanları ve Stratejik Sonuç Alanları gibi kavramlar geliştirilerek kurumsal düzeyde bu yönde çalışmalara gidilmiştir. Yeni Zelanda uygulamasında, sorunun varlığı ve tanımı konusunda kamuoyunda genel bir konsensüs olması, sorunun çözümü konusunda siyasal sahiplenme ve kararlılık ve kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinin liderliği önemli başarı nedenleri arasındadır. Ayrıca kamu yönetimi reformunun partiler üstü bir alana taşarak süreklilik kazanması da önemli bir avantajdır. Böylece reform yerleşmekte ve kurumsallaşmaktadır.</p>
---	--

Kaynak: Osman YILMAZ (2001); "Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri", İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat 2001, Ankara, belgeleri ve ülke uygulamaları incelenerek oluşturulmuştur.

"Onbeş yıldan beri, özellikle pay senetleri borsada işlem gören anonim şirketlerde, pay sahipleri başta olmak üzere, tüm ilgililerin menfaatlerini ideal düzeyde korumaya yönelmiş yeni bir kurallar sistemi kendisini kabul ettirmeye çalışmaktadır. Bu kurallar, organların doğru kararı doğru zamanda alabilme yeteneklerini artırmayı hedeflemekte, onun için şirketleri yeni bir ortaksal yapıya kavuşturucu Önerilere ağırlık vermektedir. Anılan kuralların

temelleri şeffaflık, iyi ve hesabı verilebilir bir yönetim ve etkili bir iç ve dış denetimdir. Söz konusu ilkeler kurumsal yönetim ilkeleri olarak adlandırılmıştır. Uluslararası alanda "corporate governance" terimi ile anılan bu ilkeler, esasında hisse senetleri borsada işlem gören anonim şirketler için öngörülmüştür. Ancak diğer anonim şirketlere ve tüm işletmelere hatta yönetim ve denetimin olduğu her kuruma ve kuruluşa, nihayet Devlete de tavsiye edilecek bir kapsam ve yaygınlık kazanmıştır. Hukuk ve işletme politikalarını ve öğretilerini doğrudan etkileyen bu dinamik, İngiltere'de 1992 yılında Cadbury Raporu ile harekete geçmiştir.⁴¹⁷

Türkiye için, kıyaslama yapılan ülkelerden, başarılı reform uygulamaları örnek alınır, İngiltere'deki Şirketleştirme, Özelleştirme, Sözleşme, (Contracting Out) uygulamalarını içeren Piyasa Stratejisi ve Yetki Devri, Esneklik, Performans Yönetimi, Performans Anlaşmalarını içeren Yönetimsel Stratejiye benzer uygulamaların görüldüğü söylenebilir.

Tablo 28'de dünya genelinde, ülkelerin yönetim dereceleri gösterilmektedir. Renklendirilmiş satırda görülen İngiltere ve İsveç'in bu çalışmada incelenen diğer ülkeler gibi kurumsal yönetim uygulayan ülkelere örnek olarak iyi yönetildikleri görülmektedir.

Tablo 28: S&P Ülke Yönetim Notları

Ülkeler	2005	2006
Almanya	AAA	AAA
Belçika	AA+	AA+
Bulgaristan	BBB	BBB+
Çek Cumhuriyeti	A-	A-
Danimarka	AAA	AAA
Estonya	A	A
Hırvatistan	BBB	BBB
Hollanda	AAA	AAA
İngiltere	AAA	AAA
İrlanda	AAA	AAA
İspanya	AAA	AAA
İsveç	AAA	AAA
İtalya	AA-	A+
Polonya	BBB+	A-
Portekiz	AA-	AA-
Rusya	BBB	BBB+
Sırbistan	BB-	BB-
TÜRKİYE*	BB-	BB-
Ukrayna	BB-	BB-
Yunanistan	A	A

Kaynak: S&P Sovereign Ratings in Europe, June 2006, June 2007, Üye bilgilendirme maili: bildirim@tuik.gov.tr: uluslararası_gostergeler_2007_09

⁴¹⁷ T.C. Başbakanlık, (2005); Kanunlar Ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 9.11.2005 Tarih Ve B.02.0.KKG.0.10/101-1078/ 4903 Sayılı, Türk Ticaret Kanunu Tasarısı, 88 Nolu Paragraf, s: 30

* Türkiye için S&P notları 1999'da B, 2000'de B+, 2001'de B-, 2002'de B-, 2003'de B+ ve 2004'te BB-'dir. Güncelleme tarihi: 13.09.2007

Güney Kore İle Türkiye'nin Kamu Yönetiminde Kurumsal Yönetişim Uygulamaları Yönünden Kıyaslanması

İki ülke arasında kıyaslama yapılırken kamu yönetimlerinin; duyarlılık ve hesap verebilirlik, yerinden yönetim, adil yetki ve sorumluluk paylaşımı, etkinlik ve verimlilik yönleri incelenmiştir.

Duyarlılık - Hesap Verebilirlik Yönünden Kıyaslama

Güney Kore 'de, bilgi ve iletişim teknolojilerinden giderek artan bir şekilde yararlanılması amacına yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Bu alanda yapılan düzenlemelere göre 50 ya da daha fazla çalışanı bulunan her kamu kurumunun internette bir sayfası olacaktır. Bu sayfada kurumla ilgili bilgiler kamuoyuna sunulacaktır. Bu sayfalar üzerinden çeşitli konularda dilekçe kabulü de yapılmaktadır. Dilekçe konusunda yapılan işlemleri de bu sayfalar üzerinden takip etmek mümkündür. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın bir şekilde kullanılması sayesinde kamuoyunun ilgilendiği konularda daha fazla bilgi sahibi olması imkanı artmakta böylece saydamlık güçlenmektedir.

Türkiye'de kamu yönetimi görev alanlarında, yapılan işin tekel niteliğinden dolayı, kendilerini toplumdaki ayrı ve üstün görme yanılgısına rastlanmaktadır. Bu nedenle, vatandaşların ihtiyaç, talep beklentilerine duyarsız davranılabilmektedir. Bu tavır, demokratik hukuk devletinde tedavi edilmesi gereken bir hastalıktır. Kamu hizmetlerinin bir bakış açısına göre asli işvereni; diğer bir görüşe göre ise memnun edilmesi gereken müşterisi durumundaki vatandaşlara karşı, duyarsızlık ve umursamazlık asla kabul edilemez. Yeni kamu yönetimi anlayışı ve yeni kamu işletmeciliği gibi yaklaşımlarda dile getirilen performans ölçümlerinin ve özel sektör mantığının kamuda ne kadar uygulanabilir olduğu ayrı bir tartışma konusudur. Bununla birlikte, kamu kesiminde hukuka ve hizmetin gereğine uygun olarak çalışanla çalışmayanın; yüksek performans gösterenle diğerlerinin farklı değerlendirilmesine ve bunun maddi-manevi sonuçlarının ilgililere yansıtılmasına olanak veren pratik bir sisteme ihtiyaç olduğu da açıktır⁴¹⁸.

Kamu yönetiminin duyarlı ve hesap verebilir olmasının gereği olarak, öncelikle duyarlı ve 'hesap sorabilir' bir vatandaşlık ve sivil toplum kültürünün varlığına ihtiyaç vardır. Hesap sorabilir olmanın altyapısı, eğitim süreçlerinde hazırlanmalıdır. Bireyler hukuka uygun davranmakta ve toplumsal sorumluluklarını yerine getirmekte istekli ve kararlı olmalıdırlar ki, hesap verebilir bir kamu kesimi taleplerinde ahlâki ve vicdani bir rahatlık içinde bulunabilsinler. Kamu yönetiminde yakın dönemlerde duyarlılık ve hesap verebilir olma konusunda, olumlu gelişmeler olduğunda şüphe yoktur. Kamu hastanelerinde hasta hakları ile ilgili gelişmeler, kamu kurumlarında dilek ve şikayet kutularının konulması, okullarda okul aile birliklerinin daha etkili çalışabilecekleri bir yapıya kavuşturulmaları, internetin yaygınlaşmasıyla bilgi alma hakkının kullanımının kolaylaşması, toplam kalite uygulamaları

⁴¹⁸ GÜNDOĞAN, 2006: 144

ve kalite belgesi sahibi olan kamu kurumu sayısının artması olumlu sayılabilecek gelişmelerdir⁴¹⁹.

Yerinden Yönetim, Adil Yetki Ve Sorumluluk Paylaşımı Yönünden Kıyaslama

Güney Kore’de, merkezi yönetim ve yerel yönetim alanında yapılan reformun temel amacı daha etkin çalışan ve daha iyi hizmet sunan bir kamu yönetimidir. Bu amaçla dört temel hedef belirlenmiştir:

- Müşteriye ve müşteri tatminine yönelme,
- Verimliliği artırmak amacıyla özel sektörün yönetim tekniklerinin kamu yönetimine taşınması ve böylece “girişimci bir yönetim” oluşturulması,
- Esneklik ve saydamlığın sağlanması bu amaçla mali bilgilerin kamuoyuna açıklanması ve adaptasyon imkanı olan bir yapılanma geliştirilmesi,
- Kamu çalışanlarının güçlendirilmesi (*empowerment*)

Belli kamusal görevlerin güçlendirilmesi ve bir kısım alanlarda mükerrerliklerin giderilmesi ve merkezi yetkilerin yerel yönetim birimlerine devri yapılanma konusunda yapılan temel değişimlerdir.

En önemli yapısal düzenlemelerden birisi Kamu Hizmetleri Komisyonu (Civil Service Commission) kurulmasıdır. Bu birimin kamu yönetiminin mevcut alışkanlıklarını değiştirmede önemli bir katalizör görevi üstlenmesi beklenmektedir.

Yapısal düzenlemelerden bir diğeri de hem merkezi idare hem yerel yönetimler bünyesinde çalışanların sayısının azaltılmasıdır. Merkezi idare bünyesinde 2001 yılına kadar %16 oranında; yerel yönetimler bünyesinde ise 2001 yılına kadar %19, 2002 yılına kadar %30 oranında personel azaltılması hedeflenmiştir.

Kore’deki bu gelişmelerin işleyişine ilişkin önlemleri de şöyle sıralamak mümkündür:

Açık kariyer sistemi ve performansa dayalı yönetim gibi alanları içeren insan kaynakları reformu gerçekleştirilmiştir. Bu pozisyonlar için belli bir süre kamuda çalışma şartı aranmaksızın doğrudan özel sektörden de atama yapılabilmektedir. Diğer personelin de performansları temel alınarak değerlendirilmeleri amacıyla performans ölçütlerinin geliştirilmesi çalışmaları sürdürülmektedir.

Türkiye’de, kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen, vatandaşa en yakın yönetimlerce yerine getirilmektedir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır⁴²⁰. Sorunlar mümkün olduğunca merkezileştirilmeden yerinde çözülmeye çalışılmalıdır. Türkiye’de kamusal işlerin yürütülmesinde, yerel ve yerinden yönetimlere ikincil, merkezi

⁴¹⁹ GÜNDOĞAN, 2006: 145

⁴²⁰ Aktaran; GÜNDOĞAN, 2006: 146

yönetime asli unsur olarak bakılmaktadır. Oysa, hizmette yerellik ilkesiyle yapılmak istenen değişiklik, bunun tam tersidir. Çünkü burada, ikincil olan merkezi yönetimdir. Türkiye’de, 1950’den sonra belediyeler, yerel taleplerin siyasete taşınmasında, taleplere duyarlı olmada, yönetime katılma kanallarının işlevsel hale gelmesinde, siyasetin toplumsal tabanının genişlemesinde ve siyasi bilincin artırılmasında çok etkili rol oynamışlardır⁴²¹. Bu durumun, kamu yönetimi reformu ile ilgili olarak oluşan dirence de taban oluşturduğu söylenebilir. Siyasetin toplum tabanında böylesine geniş yer bulmuş olması, vatandaşı katılımcı olmak yerine, hazırcı olmaya ve toplum ihtiyaçlarının karşılanmasının siyaset aracı olarak kullanılmasına neden olduğu söylenebilir. Yerel yönetimde son yıllarda Ombudsman-halk denetçisi uygulamasının da yararlı olacağı ve denetimi daha işlevsel ve hızlı sonuç alınan bir yapıya kavuşturacağı konusunda yaygın öneriler vardır⁴²².

Kamu Yönetimlerinin Etkinlik Ve Verimlilik Yönünden Kıyaslanması

Güney Kore’de, Etkinlik ve esnekliğin geliştirilmesi çalışmaları yapılmıştır. Bu kapsamda 75 ayrı fon 55’e indirgenmiştir. Fonların denetim ve gözetimi için resmi bir sistem kurulmuştur. Bütçe kaynaklarının daha etkin kullanımı için de birtakım önlemler geliştirilmiştir. Bu önlemler bütçe giderlerini azaltma ya da gelirleri artırmaya yönelik kişisel girişimlerin ödüllendirilmesini de kapsamaktadır. Ayrıca 2000 yılından itibaren 16 kurumda pilot proje olarak performans temelli bütçelemeye geçilmiştir. Bu sayının giderek artırılması amaçlanmaktadır. Bütçe harcamalarında daha esnek bir yapının kurulması amacıyla bütçe harcama kategorileri 2013’ten 1107’ye düşürülmüştür.

Kamu iktisadi teşebbüslerinde ise etkinliğin azalmasının temel sebeplerinin tekelleri yapılar, sahiplenme duygusu eksikliği ve kayırmacı uygulamalar olduğu tespit edilmiştir. Bu işletmeler üzerindeki bürokratik kontrolün de yarattığı katı ve hantal yapı nedeniyle verimliliği olumsuz etkilediği belirlenmiştir. Bunlara bağlı olarak kamu iktisadi teşebbüsleri reformunun temel amacı buralardaki verimliliğin özel sektör ile rekabet edebilir düzeye getirilmesi olarak saptanmıştır. Bu amaçla kullanılan iki temel araç ise özelleştirme ve yönetim reformudur. İlk olarak 26 ana teşebbüsten 11 ‘inin gelecek yıllar içinde özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Mart 2000 tarihi itibarıyla 2 ana teşebbüs ve 11 bağlı ortaklık satılmıştır. Bunun yanında çeşitli ortaklıklara ait hisse satışlarıyla özelleştirmeden toplam 9 milyar dolar kazanılmıştır. Kore’de yapılan bu değişikliklerin kamu maliyesinde rahatlamaya yol açtığı kuşkusuzdur. Ancak bunların kamu yönetiminin etkinliği ve etkililiği üzerine etkilerini değerlendirmek için henüz erkendir.

Türkiye’de kamu yönetimi sisteminin ve kamu çalışanlarının verimsizliğine ve etkin olamadıklarına dair eleştiriler yaygındır ve haklılık payı da yüksektir. Çünkü, özel kesimdeki benzerlerine göre kamu kurumları ve çalışanları, genelde daha az iş üretmekte ve bunu daha yüksek maliyetle yapmaktadırlar. Yapılan ilginç bir eleştiride denildiği gibi, kamu kuruluşları sanıldığı gibi toplumun iyiliğini maksimize etmeye çalışan birimler değildir. Kendi

⁴²¹ Aktaran; GÜNDOĞAN, 2006: 146

⁴²² Aktaran; GÜNDOĞAN, 2006: 147

çıkarlarını ön planda tutarlar. Bürokratin amacı bürosunun büyümesi, hizmet alanının genişlemesi, üretim hacmi ve çeşitliliğinin artması, bütçesinin genişlemesi, büronun sürekliliği, prestij, statü ve maaştır⁴²³. Bu eleştirinin, genel olarak gerçek durum bakıldığında da görülebilen verimsizliğin bir yorumu olduğu söylenebilir. Halbuki idari sistemin en temel ilkesi, kamusal işlerin kamu yararı için yapılmasıdır⁴²⁴.

Kamu yönetiminde, etkinlik ve verimlilik sorunu belirgin bir şekilde önemini korumaktadır. MEHTAP, KAYA, kırtasiyeciliğin azaltılması, bazı sivil toplum kuruluşlarının reform önerileri gibi çalışmalarda, kamu yönetiminin verimsizliği ve yeterince etkin olmamasının nedenlerine ilişkin pek çok bulguya yer verilmiş; çeşitli öneriler ortaya atılmıştır. Bürokrasinin küçültülmesi, hesap verebilirliğin gerçekleşmesi, işletme ilkelerinden yararlanarak maliyetlerin düşürülmesi, personele performansına göre ücret ödenmesi, yerinden yönetimin güçlendirilmesi gibi öneriler vardır. Başbakanlığın hazırlamış olduğu ve yasalaşması için girişimlerde bulunduğu son kamu yönetiminin iyileştirilmesi raporunda da bu ve benzeri yaklaşımlar dile getirilmekte; etkili bir kamu yönetimi için gerekli adımların atılması hedeflenmektedir.

⁴²³ AL, 2002:112

⁴²⁴ Aktaran; GÜNDOĞAN, 2006: 147

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. KURUMSAL YÖNETİŞİM İLKELERİ'NİN KAMU YÖNETİMİ ALANINDA UYGULANMASINA YÖNELİK BİR MODEL

Kurumsal yönetim ilkeleri kullanılarak, başarılı bir ekonomik model için sermaye ve emeğin ayrı ayrı ilgilerinin, endüstriyel armoni ve kararlılığı koruyucu nitelikte düzenlenmesi mümkün olabilir. Yeryüzünde süregelen ihtilaller, afeti andıran düzenlemeler, devrimler -şiddetli veya barışçıl- esas olarak bu problemle yani; sermaye-emek dengesizliği ile ilgilidir. Ve eğer bu problem, bir kere ve tam olarak çözümlenirse, dünyanın diğer ekonomik problemleri barış içinde, akılcıca ve tecrübeli bir uluslararası çaba ile çözülebilir.

Bu nedenle yapmamız gereken şey, toplumlarımızı sosyal kaynaşmayı güçlendiren bu evrensel ilkeler; şeffaflık, dürüstlük, sorumluluk, hesap verebilirlik, adalet, yetki denkliği çerçevesinde yeniden tasarlamak ve geliştirmektir. Bu evrensel ilkeler olmaksızın, ekonomik açıdan ne kadar refah içinde, entelektüel anlamda ne kadar zengin ve teknolojik olarak ne kadar gelişmiş olursa olsun, hiçbir toplum varlığını uzun süre sürdüremeyeceği düşünülmektedir.

Bundan çıkan sonuç, toplumun kalkınmasının maddi yönlerinin - çevresel, ekonomik ve sosyal politikalar; üretim, dağıtım, iletişim ve ulaşım sistemleri ve politik, yasal ve bilimsel süreçler - sevgi, hoşgörü, adalet ve dürüstlük gibi ruhani ilkeler ve öncelikler tarafından yönlendirilmesidir. Ancak, bugün toplumun kalkınmasının özü ve yönü büyük oranda maddi kaygılarla belirlenmektedir. Ancak, insanın maddi tarafının yanında manevi yönünü temsil eden özelliklerinin göz ardı edilmemesi gerektiğini fark etmiş olan sermayenin, "daha insani bir materyalizm" arayışında olduğu hatırlanmalıdır.

MODELİN ALT YAPISI

Medeniyet tarihine bakıldığında, Yüzyılın başlarında, mutlak monarşinin bir tarafa atıldığı ve I. Dünya Savaşı'nın, onun artakalan kurumlarını parçaladığı, II. Dünya Savaşı'nın ise sömürgeciliğin sonunu getirdiği görülmektedir. Günümüzde sadece demokrasi gelişerek varlığını sürdürmektedir. Demokrasi, şimdiye kadar denenmiş diğer sistemlerden açık bir şekilde üstün olmasına rağmen, bugünkü uygulamalar göstermektedir ki, bazı sorunlar içermektedir. Bu durum, insanlığın olgunlaşmasına eşlik eden sistemlerin de olgunlaşmaya, tamamlanmaya ihtiyacı olduğunu düşündürmektedir. Demokrasinin, daha çok demokrasi uygulayarak gelişmesi gibi.

Anayasal Devlet ve Siyasi Tarafsızlık

Devlet, vatandaşlarının pozitif mutluluğu konusuna her türlü ilgiden kaçınması, vatandaşlarının karşılıklı güvenliği ile kendisinin dış düşmanlara karşı korunmasında ise, gerekli olandan bir adım daha ileri gitmemesi; başka hiçbir amaçla özgürlük üzerine

sınırlamalar koymaması gerektiği öne sürülmektedir⁴²⁵. Eğer, kendi kendine tam olarak gerçekleşeceğine karar verilen olguların yeni hâline, daha önce olup bitenler ve de geçmişin etkisinin hâlâ canlı olmasının şimdiki hâli tarafından sekte vurulmamış ise, o zaman, daha fazla hiçbir şeyin beklenen reforma katılmasına izin verilmemesi nedeniyle, bütün reform teorilerinin en genel ilkeleri şunlara indirgenebileceği belirtilmektedir⁴²⁶:

1. İlkelerin, dış müdahalenin olmaması durumunda bizi her zaman götüreceği sonuçları elde etmemizin önüne gerçeklik tarafından engeller çıkarılması karşısında, kesinlikle saf teorik ilkeleri gerçekliğe aktarmaya kalkışmamalıyız.

2. Mevcut şartlardan, plânlananlara katılım sağlamak için, her reformun maksimum ölçüde insanların zihinlerinden ve düşüncelerinden doğmasına imkân verilmelidir.

İnsanın içinde yaşadığı şartlar, her durumda ona ait biçimler kazandırmıştır. Bu nedenle devlet, doğru teorik ilkelere göre kendi faaliyet alanını genişletmeye veya sınırlamaya niyetlendiğinde, buna özel bir dikkat harcamalıdır. Demek ki, siyasî yönetimin bu yönünde, teori ile gerçeklik arasındaki fark, kolaylıkla öngörülebileceği gibi her bir durumda çok az özgürlükten ibaret olacaktır ve bu yüzden, *mevcut sınırların ortadan kaldırılması* her zaman mümkün ve hayırlı gibi görünebilir. Ancak bu ne kadar doğru olursa olsun, bir yanda insanların yeteneklerini felce uğratan şeyin ta kendisinin, öte yanda faaliyetleri için onlara materyal sağladığı da unutulmamalıdır⁴²⁷.

Zaman içerisinde siyasal iktidarı sınırlayacak farklı ilkeler geliştirilmiştir. Güçler ayrılığı ve insan hakları siyasal iktidarı, sınırlayan ilkelerdendir. Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi, siyasal iktidarı sınırlayan bu ilkeleri önemle vurgulamıştır. Bildirge'nin 2.maddesi bütün siyasal rejimlerin hedefinin insan haklarını korumak olduğunu belirterek hakları siyasal meşruiyetin temelini oturtur. Üçüncü madde ise egemenliğin kaynağı olarak ulusal iradeyi gösterir. Burada ortaya çıkan temel sorun, ulusal irade ile haklar arasındaki potansiyel çatışmanın nasıl yönleneceğidir. Habermas, cumhuriyetçi gelenekle (ulusal irade), liberal gelenek (haklar) arasındaki bu gerilimin, onu geliştirdiği "söylem teorisi" çerçevesinde kolayca giderilebileceğini savunur. Aslında bu gerilim, demokrasiyi, anayasal düzlemde "çoğunluğun sınırlı iktidarı" olarak tanımlamak ve insan haklarını da modern demokrasilerin ortak dili olarak görmekle, giderilebilir. Hayek'e göre "sınırlanılmamış yönetim" ve "çoğunluğun doğruyu belirlemesi" anlamında bir demokrasi anlayışı, modern demokrasi tarihi içinde görece olarak yeni bir aşamadır. Ve bu, Hayek'in ifadesiyle, "demokrasiyi halkı hedef almaya dönüştüren" bir anlayıştır⁴²⁸.

Bu anlayış, bu çalışmada oluşturulmak istenen modelin "adalet" ortamını oluşturmaktadır. Adalet, ekonomide kendini, yapılan iş ve servisin karşılığı olarak, hayati ihtiyaç ve

⁴²⁵ W.V. HUMBOLDT (2004); **The Limits of State Action, (Devlet Faaliyetinin Sınırları)**, Çev: Bahattin Seçilmişoğlu, "", Liberte Yayınları: 105, Ankara, s: 110

⁴²⁶ HUMBOLDT, 2004: 258

⁴²⁷ HUMBOLDT, 2004: 259

⁴²⁸ Aktaran; Z. ARSLAN, (2002); "Anayasal Devlet ve Siyasi Tarafsızlık", Der. E Fuat KEYMAN, **Liberalizm, Devlet, Hegemonya**, s: 148-174, Everest Yayınları, İstanbul, s: 150

konforların uygun bir şekilde dağıtımı olarak tarif eder⁴²⁹. Adalet, günümüz toplumlarının en çok ihtiyaç duyduğu, belkide bütün savaşları bitirebilecek bir anahtar olarak görülebilir. Uygulamaya geçmesi kolay olmasa da, toplumu oluşturan bireylerin isteklerinin, ihtiyaçları ile aynı olması durumuna ulaşıldığında, Humboldt'un da belirttiği gibi; "İnsanın genel olarak günlük davranışında ve manevî hayatında, ona kurallarla yol gösterildiğinde, bunlar ne kadar adaletin temel ilkeleriyle sınırlı kuralların aynaları olursa olsun, her şeye rağmen o, kendisinin ve başkalarının maksimum bireysel gelişmesine yönelik en yüksek kavrayışı göz önünde tutmaya çaba harcayacaktır. Ve kesinlikle, bütün diğer çıkar anlayışlarını, kabul etmiş olduğu bu saf ve ruhsal yasaya tâbi kılacaktır". İnsan doğasının, bir insan tarafından eğitilebilecek bütün yönleri, harika bir karşılıklı bağımlılık içinde bir arada varolur ve bunların tutarlılığı, zihinsel alanda, fiziksel alandakinden daha dikkat çekici (gerçekten daha yakın değilse bile) olduğu hâlde, ahlâklılığındaki sonsuz denecek ölçüde daha dikkate değerdir. Bu, insanların, bireyselliklerinin herhangi bir kısmından vazgeçmek için değil, sadece soyutlanmalarının getirdiği yalnızlıklarını azaltmak için bir araya geldikleri anlamına gelir; *böyle bir birlikteliğin amacı bir varlığı diğerine dönüştürmek değil, aralarındaki iletişimi açık tutmak*⁴³⁰ olacaktır. Bu düşünce bizi, adalet olmadan birleşmenin olamayacağı düşüncesine taşımaktadır.

Yönetimin Siyasetten Arındırılması

Hukuka bağlı yönetim ilkesi, 19. yüzyılda, kamu yönetimi hukukunu geliştirmiştir. Bu nedenle de bu dönemde yönetim sorunları daha çok yönetim hukukçularınca incelenmiştir. 1887 yılında Woodrow Wilson "The Study of Administration" adlı makalesinde Amerika Birleşik Devletleri'nde, Federal Idarenin yapılanması ve işleyişi için gerekli düzenlemeleri incelemiş ve yönetimin kesin olarak siyasetten arındırılması gerektiğini savunmuştur.

Woodrow Wilson'ın 1887 yılında yazdığı, Yönetimin İncelenmesi başlıklı makalesi, kamu yönetimi disiplininin ayrı bir bilim dalı olarak gelişmesinde en önemli köşe taşlarından birisi olmuştur. (1887 tarihi, kamu yönetiminin başlangıç yılı kabul edilmektedir). Wilson'a göre anayasaları uygulamak, onları yapmaktan daha güçtür. Bu nedenle, yönetim, siyasetten ayrılarak ayrı bir bilim dalı olarak ele alınmalıdır. Bu yerleştirilebilirse, yönetim, yeteneğini en iyi biçimde kullanarak yasaları yürütebilecek ve siyasal etkilenmenin dışında kalabilecektir⁴³¹.

Kamu yönetimi bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıktığı tarihten bu yana farklı biçimler ve kavramlar altında dile getirilen bir "paradigma" sorunu yaşamaktadır. Kamu yönetimi alanında paradigma arayışını ve kimlik krizi tartışmalarını yönlendiren gerilimin kaynağı kamu yönetiminin bir disiplin olarak ortaya çıktığı tarihlerden bu yana devam eden siyaset/yönetim ikilemi üzerine yürütülen tartışmalara dayanmaktadır. Siyaset ve yönetimin

⁴²⁹ C.STANWOOD (1951); **Tomorrow and Tomorrow**, IEA, London

⁴³⁰ HUMBOLDT, 2004: 102

⁴³¹ Woodrow WILSON, "The Study of Administration" **Political Science Quarterly**, 2 (June 1887), s: 197-222. Türkçesi için Bkz, Woodrow Wilson, "İdarenin İncelenmesi," Woodrow Wilson: Seçme Parçalar, Çev. Nermin ABADAN. Ankara: Siyasi İlimler Türk Derneği, 1962, s: 53-73

devletin iki farklı alanı olup olamayacağı sorunsalı zaman zaman etkisini yitirse de hiçbir zaman tam anlamıyla çözülememiş ve Woodrow Wilson'dan başlayarak ana akım kamu yönetimi bilimcileri ayırımın gerekliliği noktasında görüş birliği içinde olmuşlardır.⁴³²

Siyaset/yönetim ikilemi 20. yüzyılın ilk dörtte birinde bir paradigma olarak, kamu yönetimi disiplinine egemen olmuştur. Örneğin, Frank Goodnow, 1900 yılında yayınlanan Siyaset ve Yönetim başlıklı yapıtında siyaset ve yönetimin kesin biçimde ayrılması gerektiğini savunmuştur. Bu ayırımın her durumda geçerli olup olmadığı daha sonra tartışmalara neden olmuştur. Siyaset ve yönetimi kesin olarak ayıran bir çizginin bulunmasının güçlüğü ortadadır. Kamu Yönetiminin İlkeleri başlıklı yapıtıyla 1927 yılında Willoughby, yönetime daha ayırıcı bir statünün verilmesi gerektiğini savunmuştur. Yazar, işletme yönetimiyle kamu yönetimi arasında benzerlikler de görmektedir⁴³³.

Refah devleti döneminde devletin üstlendiği aktif rol gereğince siyaset/yönetim ayırımının reddedilmesi ile kamu yönetimi siyaset biliminin bir parçası olarak kabul edilmiş, buna paralel olarak da, kamu yönetimi incelemelerine devleti bir bütün olarak ele alan, merkezi yönetim yapıları ile siyasi yapılar arasındaki ilişkileri siyasal-yönetsel bir çerçevede inceleyen 'makro' ölçekli ilgi yönelimi egemen olmuştur. Başka bir deyişle, analiz birimleri ve epistemolojik vurgular açısından yönetsel olgunun tanımlanmasında siyaset ve siyaset bilimi hem kuramsal hem de uygulama düzeyinde belirleyici olmuştur⁴³⁴.

Görüldüğü üzere, Kamu Yönetimi'nin bilimsel gelişimi sürecinde, teoride yönetimin siyasetten ayrılması ilkesi, her ne kadar pratikte uygulanamıyor görünse de; gelinen nokta; kurumsal yönetim ilkelerinin esas olarak uygulanması, yönetimin politika yapan birimlerden ayrı hareket etmesini gerektirmektedir. Ülkelerdeki Kamu yönetimi reformlarına bakıldığında, Kurumsal yönetime geçiş için bu ayırımın özellikle "yerel yönetimlerin" güçlendirilmesi anlayışında ortaya çıktığını söylenebilir.

Toplumsal Dönüşüm ve Yönetim Ahlakı

Genel olarak kurumsal yönetimin kamu yönetimine uyarlanmasına yönelik uygulamaların yerel yönetimlerde ağırlık kazandığı bilinmektedir. Yerel, ulusal ve uluslararası bir yönetim modeli olarak kurumsal yönetim,, bireylerin enerjilerini, sistemli bir yolla yeni bir sosyal davranış düzeyi yaratmak amacıyla kullanacak olan kurumlara kanalize etmelidir. Örnek olarak, yerel yönetim kurumu toplumdaki tüm üyeler tarafından *gizli oyla ve aday gösterme ve propaganda olmaksızın* seçilmelidir. Böylece çıkar çevrelerinden kurtulmuş olan böyle bir yönetim kurumuna, toplumunun refahını sağlama sorumluluğu verilmiş olacaktır. Ancak, kararlarına ve hareketlerine her zaman tüm insanlığa karşı duyduğu sorumluluk yön verecektir. Amacı, sadece toplumunun üyelerinin ötesinde, yardıma ihtiyacı olan herkesi kaynakları çerçevesinde eğitmek, özen göstermek ve yardımcı olmak için çalışmak olacaktır.

⁴³² Kamu yönetiminde paradigma (değerler dizisi) sorunu ve "kimlik" krizi tartışmaları için; GÜZELSARI (2004), ŞAYLAN (1996) ve (2000); ÜSTÜNER (1995); GÜLER (1994) ve HENRİ (1990).

⁴³³ ERGUN, 2004: 8-9

⁴³⁴ RHODES, 1995: 1-15

Her zaman uyumu, gelişimi ve adaleti geliştirmek için çalışacaktır. Toplumun tüm üyelerinin kendi fikirleriyle katkıda buldukları düzenli toplantılar kanalıyla, hem bireysel ve hem de toplumsal ihtiyaçlar ve hedefler konusunda yapılan katılımın gereği, fikir alış-verişleriyle toplumun üyelerine bağlı olacaktır⁴³⁵.

İnsan ve toplumsal dönüşümün etkileriyle biçimlenen ahlak anlayışının en olumsuz eleştirileri hak eden yozlaşmış yönünün aksine, düşünen, sorgulayan ve bilinçli bilgi toplumu insanının tercihlerinden oluşan ahlaki değerlerin, toplumun yönetiminde kolaylaştırıcı ve etkin bir rol üstleneceği düşünülmektedir. İnsan olgusunun varoluşundan gelen dürtülerin; her insanın kendisine ve insanlık ailesine karşı olan sorumluluklarını yerine getirme konusunda, toplum yaşamının belirli gerekliliklerin karşılanmasına yönlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu yönlendirmeler, yönetim olgusu içinde birey-kurum ve toplum etkileşimi olarak şöyle düşünülmektedir:

1. İyi bir karakterin ve dürüstlük, güvenilirlik, şefkat ve adalet gibi özelliklerin geliştirilmesinin teşvik edilmesi.
2. Tüm insanların ırk, inanç, sınıf, milliyet ve cinsiyet konusundaki bölücü önyargılardan uzaklaşmasına doğru eğitilmesi.
3. İnsanın gelişimini engelleyen hurafelerin, yok edilmesi.
4. Her bireyin sahip olduğu eşsiz hüner ve yeteneklerin, bir iş veya bir meslek edinilmesi amacıyla kazanılan bilginin ve becerilerin sadece kişisel doyum için değil, tüm toplumun yaşamının zenginleştirilmesine bir katkı olarak da görülmesi yoluyla geliştirilmesi.
5. Her iki cinsin de toplumun seçim, yönetim ve karar alma süreçlerine *tam* olarak katılması.

BİRLEŞEN DÜNYADA SÜRDÜRÜLEBİLİR TOPLUM MODELİ

Günümüzde şirketler ve hatta devletler artık finansman imkanları konusunda kendi iç pazarları ile sınırlı kalmamakta, uluslararası alanda dünya sermaye hareketlerinden pay kapma savaşı her geçen gün hızlanmakta, yatırımcıların seçenekleri gün geçtikçe genişlemekte, fonların ve yatırımcıların gittikçe uluslararası bir nitelik kazanması, beraberinde bir çok yeniliği getirmektedir. Bu gelişmelere paralel olarak, karşılaşılan sorunlar ve düzenlenmesi gereken konular ise giderek karmaşıklaşmaktadır⁴³⁶.

Kooiman'a göre yönetim, devlet ve toplum arasındaki yeni ilişkilerin kurulması gerekliliği içinde yaşanan dünyanın artan karmaşıklığı, dinamikleri ve çeşitliliğinin bir sonucudur. "Karmaşa ile yapısal özler, dinamikle değişen özler ve çeşitlilikle de sosyo-politik sistemlerin karşılıklı bağımlılıklarında varolan farklı özler" kastedilmektedir. Artan

⁴³⁵ BIC (1999); Document Number: 6-0150T, The Bahá'í International Community United Nations Office

⁴³⁶ SPK, (2005); "Sermaye Piyasası Kurulu, Kurumsal Yönetişim İlkeleri", <http://www.tkyd.org>

karmaşa, çeşitlilik ve dinamik sonucunda ise, yönetme kapasitelerinin, yönetim gereksinimlerine uyarlanması gerekmekte ve bu da yönetenlerden yönetilenlere doğru "tek yönlü trafik" yerine, ikisi arasında "iki yönlü trafik"i şart koşmaktadır⁴³⁷.

Yönetişim kuramcılarının göre, eğer insanlar kendilerini aileleri, örgütleri, her türlü gruplanmaları içinde yönetmeselerdi, hükümetlerin yönetmesi zaten imkansız olurdu. Weber'in baskı ve rıza ayırımı gibi, yönetim kuramcıları da "idare etme" ve yönetim arasında bir ayırım yapmakta ve meşruiyet olmadan yönetmenin de olamayacağını söyleyen Weber'e benzer olarak, yönetilenlerin idare edilmelerinin yetersiz kalacağını söylemektedirler. Bir toplumu kendi hedefleri doğrultusunda veya istenmeyen bir bozukluğu ortadan kaldırmak amacıyla idare etmek istemi, belli bir zaman ve mekandaki yönetme çabasının nedenidir. Fakat, toplumsal bir sistemin sürekli bir yönetme olmadığında zorunlu olarak felaket ya da yıkımla karşılaşacağını söylemek doğru değildir. İdare olsun ya da olmasın, *sistem sürekliliği* sistem yıkımından daha olası bir durumdur⁴³⁸.

Bu nedenle, yönetim kuramcılarının alternatifler arasında bir tanesinin üzerinde uzlaşmalarını, kurulu düzenin varoluşuna dolaylı olarak yardımcı olan sivil toplum kuruluşlarını desteklemektedirler. Tek beklenti, alternatifler üzerinde uzlaşmanın olanaksız hale gelmesi ile gelecek bir dolaylı destek de değildir. Yönetişim kuramcılarının göre, istikrar eşit güçteki baskıların birbirini dengelemesi yoluyla da sağlanabilir. Yönetişim kuramcılarının, toplumun örgütlenme kapasitesinin salt "olumlu" (sistem sürekliliğini sağlayan) boyutlarıyla ilgilenmedikleri, "olumsuz" boyutları da vurguladıkları söylenebilir. Hükümet, yerleşik çıkarların "dinamik muhafazakarlığı" ya da sosyo-politik düzenlemelerin diğer tikanıklarını aşmakla yükümlüdür⁴³⁹.

Şirketlere, OECD Rüşveti Önleme Konvansiyonu tarafından öngörülmüş olan rüşvetin cezalandırılması ile ilgili kanunlar ve diğer tür rüşvet ve yolsuzlukların kontrolüne yönelik olarak dizayn edilmiş olan önlemler de dahil olmak üzere yürürlükte bulunan yasa, tüzük ve standartlara uyulmasını sağlayacak iç program ve prosedürleri oluşturması tavsiye edilmektedir. Diğer taraftan, söz konusu program ve prosedürler, menkul değerler, rekabet, iş ve güvenlik şartlarını da kapsamalıdır. Söz konusu programlar, şirketin Etik kurallarını desteklemelidir. Etkinlik adına, işin teşvik yapısı, bu tür değerlere bağlılığın ödüllendirilmesi ve yasa ihlallerine caydırıcı sonuçlarla veya cezalarla cevap verilmesinin sağlanması amacıyla şirketin Etik ve profesyonel standartları ile paralel hale getirilmesi gerekir. Bu tür programlar mümkün mertebe iştirakleri kapsayacak şekilde genişletilmelidir (OECD, 2004: 47)⁴⁴⁰

⁴³⁷ Jan KOOIMAN, (1993, a); "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversibility", (Ed.) Jan KOOIMAN, **New Government-Society Interactions**, Sage Publication, London, Page: 2.

⁴³⁸ A. DUNSHIRE (1993); "Modes of Governance", (Ed) Jan KOOIMAN, **Modern Governance: New Government-Society Interactions**, Sage Publication, London, 21- 34

⁴³⁹ Jan KOOIMAN, (1993, b); "Findings, Speculations and Recommendations", (Ed.) Jan KOOIMAN **New Government-Society Interactions**, Sage Publication, London, Page: 251.

⁴⁴⁰ OECD, (2004), Kurumsal Yönetişim İlkeleri, www.tkyd.org

TÜSİAD, tamamına yakını özelleştirilmiş olan ve tüm sektörler için hizmet etmesi açısından önem taşıyan ulaştırma sektörünü Türkiye'nin sosyal ve ekonomik istikrara ulaşmasındaki temel sektörlerden biri olarak görmektedir. Ulaştırma sektörü, bölgesel farklılıkların azaltılmasında, kayıt dışı ekonominin tüketim sürecinden önce kayıt altına alınmasında ve taşımacılık sürecinde çevre dostu teknolojilerin kullanılmasında sağlayacağı yararlar ile AB müzakere sürecinde ekonomide katma değer yaratan ve ülkemizi sürdürülebilir kalkınma hedefine yakınlaştıran önemli bir araç olacağı öngörülmektedir. Ancak, Türkiye'nin AB üyelik sürecinde hızlı büyüme sürecini devam ettirebilmesi için, eksik kalan yapısal reformları tamamlaması ve mikro bazlı reformları da sırayla devreye sokması gerektiği ileri sürülmektedir⁴⁴¹.

Kamu yönetimi yaptırımları ile şirketlerde yaşanan uygulamalar arasındaki eşgüdüm eksikliği veya yetersizliği, küçük işletmelerin kurumsallaşmalarını, kurumsallaşmış şirketlerin de belirlenmiş olan standart ilkelere uyum sağlamasını güçleştirmektedir. Kamu ekonomisi alanında; vergi dairelerinde, ulaşımda, projelerin hayata geçirilmesinde uygulanan izlek(prosedür)lerde, enerji kaynaklarının dağıtımında yaşanan sorunlar örneklendirilebilir. Bu durum, kamu ve piyasa ekonomilerinde yönetsel anlamda bir işbirliğini ya da "eşgüdümlü yönetimi" kaçınılmaz kılmakta, kamu kurumlarının ve ticari işletmelerin ortak kurumsal yönetim ilkelerine olan ihtiyacını artırmaktadır.

Modele Yön Veren Düşünceler

Dünyanın karşı karşıya bulunduğu esas sorun megakentlerden çok, bu toplumsal hareketler aracılığıyla yeni bir yerleşme ahlakı geliştirmek olarak kabul edilmektedir. Böyle bir ahlakın ilkeleri; iyi bir yerleşmenin ya da yerleşme sisteminin niteliklerinin neler olduğu ve bu iyi yerleşmeye nasıl ulaşılabileceği ile ilgili olarak iki öbek içinde toplanabilmektedir. İyi bir yerleşmenin nitelikleri ise üç ilke altında toplanmaktadır. Bunlar; *yaşanabilirlik*, *sürdürülebilirlik* ve *hakçılık* olarak belirtilmektedir. İnsanlık tarihi boyunca iyi bir yerleşmeyi tanımlamak amacıyla çok sayıda ütopya geliştirilmiştir. İyi bir yerleşmenin yaşanabilirlik, sürdürülebilirlik ve hakçılık özelliklerini sadece kentli bağlılığı ve yapabilir kılma ilkeleriyle gerçekleştirme olanağı yoktur. Yapabilir kılınan aktörlerin eylemlerinin ilkeleri belirlenen yerleşmeleri gerçekleştirebilmeleri için bir yönlendirmeye gereksinimleri vardır. Bu işlev günümüzde "yönetişim" (governance) olarak adlandırılmaktadır ve toplumla yönetimin yeni bir ilişki kurma biçimini göstermek için kullanılmakta, toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaydığına, çok aktörlü bir sistemin birlikte yönlendirme (co-regulation) sürecine işaret etmektedir. Böyle bir ele alışıta *çözümleri tek öznenin hakimiyetinde aramak yerine, ulusal ve uluslararası ortaklıklarda aramak özellikle önem kazanacağı* ileri sürülmektedir. Yönetişim ile bir yandan yönlendirme gücüne sahip hükümet dışı aktörleri de içeren bir yapılaşma kastedilirken, demokratiklik, açıklık/hesap

⁴⁴¹ TÜSİAD, (2007); "Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde Türkiye'nin Komşu ve Çevre Ülkeler Politikası - Stratejik Yaklaşımlar", Yayın No. TÜSİAD-T/2007-05/434, <http://www.tusiad.org.tr>,

verme, çoğulculuk kararının ilgililere en yakın yerde üretilmesi (subsidiarity) gibi ilkelere de işaret edilmiş olmaktadır⁴⁴².

Diğer taraftan, toplumsal düzeni oluşturan "kurumlara yeni düzenlemeler getirmek, bu kurumların sınırsız olarak değiştirilebilir ve üzerinde oynanabilir" olduğu görüşü, Hayek'e göre, "eşyanın "doğal" veya "yapay" olarak sınıflandırılmasından kaynaklanmaktadır; oysa sosyal kurumlar bu iki grubun dışındadır. Çünkü sosyal kurumlar inşa edilmiş bir görünüme sahip olmakla birlikte, önceden planlanmış veya icat edilmiş değildirler. Kristalin fiziki yapısının oluşumu ya da bir ağacın büyümesi gibi, sosyal hayatın yapısı da gelişip tekâmül etmiştir". Kurumların oluşması ve gelişmesi, insanların bu kurumları, getirecekleri faydaların farkında olduğu için bilinçli bir şekilde seçmiş olmamalarına karşılık bu kurumlar, onları kabul eden insan topluluklarına fayda sağladığı için büyüme gösterdikleri ve varlıklarını sürdürdükleri öne sürülmektedir. Bu yapılar hiç şüphesiz insana özgü davranış kalıpları olmakla birlikte, insan tasarımı veya planlamasının bir sonucu değildir. Düzenli olmasına karşılık, planlama ürünü olmayan gelişmelere bazı örnekler veren Hayek; bir arazi boyunca bir patikanın oluşmasını, bireysel bir fiilin plansız olarak diğer bireylerce de tekrarlanması sonucunda, gelecekte herkes için yürümeyi veya ulaşımı kolaylaştıran bir yol meydana getirmiş olduklarını belirtir*. Benzer biçimde karıncaların ve arıların yaşam biçimleri de, davranışının genel bir kalıba nasıl katkıda bulunduğu planını yapmayan bireysel davranışların, genel bir düzen oluşturduğunu göstermektedir. Sonuç olarak bireysel davranış ve sosyal kalıp arasındaki ilişkinin, basit ve yalın bir ilişki olmadığı öne sürülmektedir. Bu aşamada Sosyal ve siyasal bilimlerin görevi ise, bireysel düzeyde ne tür eylemlerin gerçekten pürüzsüz şekilde işleyen bir sosyal düzen ortaya çıkaracağını tespit etmek şeklinde tanımlanabilir. Hayek, planlanmamış bir düzen veya kalıbın mevcudiyeti için, *bireylerin kendi davranışlarında bir ölçüde düzenlilik bulunması gerektiğini*; zira, bireylerin rast gele davranışlarının istikrarlı bir düzen ortaya çıkarmayacağını ifade eder.⁴⁴⁴ Bireyin düzenli davranışlar geliştirebilmesi için öncelikle, ailenin korunması ve mutluluğunun sağlanması ve toplum süreçlerinin merkezi haline gelmesi önemli görülmektedir. Aile, toplumun ana kurumu ve değerler, tutumlar, inançlar ve davranışların düzene girdiği ve biçimlendiği temel toplum birimidir. Aile sağlıklı olursa, mutlu ve sorumluluk sahibi vatandaşların gelişimine önemli katkılarda bulunduğu bilinmektedir.

Bilim ve teknolojinin geniş kaynakları, tüm insan ailesinin maddi, zihinsel ve duygusal gereksinimlerine hizmet etmeye sunulmalıdır. Bu, tüm insanların bilimsel bilginin yaratılmasına ve uygulamalarının belirlenmesine katılmasını gerektirecektir. Katılım arttıkça, yok etmeye ve yabancılaşmaya neden olan, tatmin edici işi ve sanatları saf dışı bırakan,

⁴⁴² İlhan TEKELİ (1999); "Modernite Aşılırken Siyaset", İmge Yayınevi, Ankara, s: 231-235

* Bireyin hareketinin, başkalarına fayda sağlaması durumu "pozitif dışsallık", maliyet yüklemesi durumu ise "negatif dışsallık" olarak tanımlanmaktadır. Bireylerin bu dışsallıkları genel olarak, herhangi bir etki olmadığı sürece, hesaba katmadıkları için pozitif ve negatif dışsallık arasında dengesizlikler oluşabilir. Bu konuda daha fazla bilgi için; STIGLITZ, 1994'ten aktaran; AYDIN Murat ve ŞİRİNER İsmail, "Sivil Toplum Kuruluşları ve Ekonomik Dışsallık", III. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi, Bildiriler Kitabı; STK- Özel Sektör- Devlet Etkileşimi, s: 311-318, 9- 10 Aralık 2006 Çanakkale, s: 313

⁴⁴⁴ Eamonn BUTLER, (2001); **Hayek: Çağımız İktisat ve Siyaset Felsefesine Katkısı**, Çev: Y. Ziya ÇELİKKAYA, Liberte Yayınları, Ankara, s: 20-25

çevreye zarar veren ve hastalığa, sakatlığa veya ölüme yol açan teknolojiler, hiç şüphesiz, yeniden gözden geçirilecek, yeniden tasarlanacak veya terk edilecektir.

İnsanlığın, bu giderek artan karşılıklı bağımlılığın bir sonucu olarak ortaya çıkmakta olan fırsatlara ve sorumluluklara hazırlanması gerektiği açıktır. İnsanlar, dünya toplumunun her düzeyde adaletli, demokratik ve birlik ilkelerini yansıtabilecek şekilde biçimlendirilmesine güvenli ve yapıcı bir şekilde katılabilmeleri için gerekli bilgiyi, değerleri, tutumları ve becerileri geliştirmek zorundadırlar. Eğitim burada çok önemli bir rol oynayacaktır. Eğitim, bireyin, yerel veya ulusal düzeyle sınırlı olmayan, fakat tüm dünyayı içine alan bir yer ve toplum duygusu geliştirmesine yardım eder nitelikte olmalıdır. Kişisel ve toplumsal mutluluğun temeli olarak erdemi yerleştirmeli ve bireylerde ailelerinin, toplumlarının, ülkelerinin ve aslında tüm insanlığın mutluluğuna derin bir bağlılık duygusu geliştirmelidir. Eğitim aynı zamanda, tarihi süreç açısından düşünmeyi, başka bir deyişle, tarihi, bir dünya uygarlığına doğru değişmez bir hareket, başarıları tüm insanların mirası olan ve sorunlarını artık tek bir ırk olarak ele almamız gereken bir hareket olarak görmeyi teşvik etmelidir.

Toplumun kalkınmasında *yukarıdan aşağıya doğru işleyen modellerin*, artık günümüzün modern gereksinmelerine ve isteklerine yeterli bir şekilde yanıt veremediği görülmektedir. Dünya toplumu, insanların kendi yaşamlarını etkileyen süreçlerde ve kurumlarda sorumluluk üstlenebilecekleri, daha katılımcı, bilgiye dayalı ve değerler tarafından yönlendirilen yönetim sistemlerine doğru ilerlemelidir. Bu sistemler, ruhta ve yöntemde demokratik olmalı ve küresel düzey de dâhil olmak üzere, dünya toplumunun tüm düzeylerinde uygulanmalıdır. Danışma, insani işlerde adaletin pratik ifadesi, karar alma sürecinin temel modeli olmalıdır. Doğal olarak, eski güç uygulama ve yetki yolları da yeni liderlik şekilleriyle değiştirilmelidir. Liderlik kavramının, ortak karar almayı ve ortak eylemi teşvik etme yeteneğini içine alacak şekilde yeniden tanımlanması gerekeceği ve kavramın, en yüksek ifadesini bir bütün olarak topluma hizmette bulacağı öne sürülmektedir⁴⁴⁵.

İnsanlık daha katılımcı, bilgiye dayalı ve değerler tarafından yönlendirilen kurumsal yönetim süreçlerine doğru ilerlemelidir. Böyle sürdürülebilir bir toplum için:

1. Toplumların öncelikli hedefinin, bireyin ahlaki, etik, duygusal ve zihinsel gelişimi olan bir kültürü geliştirmek olduğu,
2. Birliğin, gelecek için bir vizyon ve dünya toplumunu karşılıklı bağımlılık ve birleşme konusundaki meydan okumalara yanıt vermesi için kılavuzlayan bir ilke olduğu,
3. Liderlik kavramının, ortak karar almayı ve ortak eylemi teşvik etme yeteneğini içine alacak şekilde yeniden tanımlanması gerektiği,
4. Tüm insanların, sürekli ilerleyen bir uygarlığı daha da ileri götürmek için, her bireyin, bu tarihi ve geniş kapsamlı, ortak girişime katkıda bulunma konusunda hem hak, hem de sorumluluk sahibi olduğu konularında farkındalık geliştirmek gerektiği düşünülmektedir.

⁴⁴⁵ BIC (1999); "Sustainable Communities in an Integrating World", **Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II) Bildiriler**, June, 1996, Document Number: 96-0530T; The Bahá'í International Community United Nations Office, İstanbul, Turkey

Türkiye’de, toplumsal dönüşümün gerçekleştirilmesi çalışmalarının en iyi uygulamaları ve sonuçları, kuşkusuz, Atatürk İlkeleri ile sağlanmıştır. Hüsnü Erkan, Bilgi Uygarlığı İçin Yeniden Yapılanma adlı kitabında, Cumhuriyetten günümüze değişim sürecini “Ata Modeli” olarak açıklamaktadır⁴⁴⁶. Günümüz Türkiye’sindeki reform hareketlerinin, politik, ekonomik, sosyal, teknolojik ve kültürel alanlarda gerçekleşeceği belirtilmekte ve insan ve eğitim ilişkisinin stratejik önceliğine dikkat çekilmektedir. Bu bağlamda, bu tez çalışması ile önerilen modelde de benzer biçimde kurumsal vatandaşlık davranışının kazandırılmasının amaçlandığı eğitim öngörülmektedir.

Modelin Tanıtımı ve Amacı

Toplumlarımızın fiziksel, sosyal, ekonomik, yasal ve politik yapılarının toplumun sadece ayrıcalıklı kesimlerine değil, tüm üyelerine hizmet etmesi gerektiği açıktır. Gerçek anlamda adil ve sürdürülebilir bir toplumun, bireyin ve toplumun çıkarlarının ayrılmaz bir şekilde birbirine bağlı olduğunu; insan haklarının gelişmesinin sorumluluklara tam bir bağlılık gerektirdiğini ve kadınların insani çabaların her alanında erkeklerle tam bir ortaklığa kavuştukları takdirde, ailelerin, toplumların ve ulusların kalkınacağını ve gelişeceğini içselleştirmiş vatandaşlar gerektireceği düşünülmektedir.

İş, hem bireyin yaşamını kazanması için bir araç ve hem de, bir bütün olarak toplumun refahına katkıda bulunmanın bir yoludur. Bu yüzden iş, kişinin yaşamına anlam kazandırmasına yardımcı olur. Bu nedenle toplum yapısı veya devlet, bireyin yaratıcı enerjilerinin ifade edilebileceği yararlı işlere kanalize edilmesini temin etmelidir. Birey ise, bu emaneti taşıırken sorumluluk üstlenmelidir. Bu alanda gelişme sağlanması, dünyadaki aşırı zenginlik ve yoksulluğun yok edilerek adaletin yerleşmesine bir hız kazandıracaktır.

İş dünyasının atmosferi olarak kabul edilen ekonominin ferahlığı, kuşkusuz çalışanları birçok yönden tatmin eder. Kurumsal yönetim ilkelerini temsil eden, adil olmak, hesap verebilirlik, şeffaflık ve sorumluluk aynı zamanda bireyin ahlaki değerleriyle özdeşleşen erdemleridir. İş dünyasının, ekonominin ve devlet yönetiminin sahiplendiği bu ilkelerin uygulanabilirliği için bu ilkeleri yaşamında erdem olarak kazanmış bireylere, kurumunda uygulama cesaretini gösteren “yönetim kurulu”na ve nihayet dünyanın birleşme sürecinde karşılaşılan sorunlara meydan okuyan devlet yönetimine ihtiyaç vardır. Dikkat edilirse, tüm bunları yapması beklenen insan, kişisel çıkarlarda tek başına ancak toplumsal çıkarlarda STK, Yönetim Kurulu veya Devlet olarak rol almaktadır.

Kurumsal vatandaşlık davranışı ile kazanılacak olan insani erdemlerin, kurumsal yönetimde uygulanması, bu çalışma ile kurumsal yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde uygulanmasına yönelik olarak önerilen modelin özünü oluşturmaktadır. Model, kurumsal yönetim ilkelerinin kullanılabilirliğinin yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi amacıyla, insanın temel bireysel eğitimini esas alan bir model olarak tanımlanabilir.

⁴⁴⁶ Hüsnü ERKAN, (2000); **Bilgi Uygarlığı İçin Yeniden Yapılanma**, İmge Kitabevi, Ankara

Türkiye’de, yeniden yapılanma sürecine katkıda bulunmak amacıyla geliştirilen farklı model önerileri olduğu görülmektedir. Bu modellerin; somut yapısal değişiklikler öneren, kurumsal yapılar ve birimlerin değişikliğini içeren rasyonel model önerilerinin yanında; yapılanmanın düşünsel boyutuna hizmet eden felsefi model önerilerinin de olduğunu söylemek mümkündür. İyi bir devlet yönetimi için ilkelerin⁴⁴⁷ belirlendiği, Devlet’in etkinleştirilmesine yönelik başlıca yaklaşımlar ve reform önerilerinin⁴⁴⁸ yapıldığı ayrıca Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması⁴⁴⁹ ile ilgili saptamalar ve önerilerin yapıldığı modellere bakıldığında, yapısal değişimlere öncelik veren, kurumlar ve birimlerin oluşturulması gerektiği düşüncesinin ağırlıkta olduğu görülmektedir. Diğer tarafta ise, insan ve eğitim ilişkisinin stratejik önceliğini⁴⁵⁰ dikkate alan ve yapılanmanın temeli olarak eğitimi, kalıcılığın ve sürekliliğin sigortası olarak gösteren felsefi modeller de yeniden yapılanma sürecine katkı sağlamada yer almaktadırlar. Bu çalışmanın ilk bölümünde belirtildiği üzere, yönetimin sistem ve insan boyutu ele alındığında, az önce belirtilen yapısal içerikli rasyonel modellerin, yönetimin sistem yönü ile ilgili olduğu söylenebilir. Bu çalışma ile oluşturulmak istenen modelde ise; insan ve eğitim ilişkisinin stratejik önceliğini dikkate alan “Bilgi Uygarlığı İçin Yeniden Yapılanma” modelinde olduğu gibi, yönetimin felsefe yönünü oluşturan insan unsuru öne alınmaktadır. Bu tercihin nedeni; kurumsal yönetişimin, kurumsal vatandaşlık davranışını benimsemiş insanların varlığı ile kalıcı olabileceği düşüncesidir. Sistem ve yapılarla birlikte bunların yöneticisi, kullanıcısı ve tüketicisi olarak insanlar değişse de değişmeyen; kurumsal vatandaşlık davranışını kazanmış olan *insanın*, yönetimin evriminde önemli bir rol üstlenmiş olacaktır. Bu yönü ile de modelin, Türkiye’deki yeniden yapılanma sürecini düşünsel boyutta besleyerek katkı sağlaması amaçlanmaktadır.

Türkiye’de kamu yönetimi alanında dünyada süre giden değişiklik ve yeniliklere uyum sağlama çabası ile 1962-1963 yılları arasında gerçekleştirilen MEHTAP ve 1991 yılında yayınlanan KAYA Projelerinin raporları, yönetimde reform gerekliliğinin giderek daha da acil konuma geldiğini gösterse de, tüm kurum ve kuruluşlarını kapsayan bir revizyon gerektiğinden, koalisyon hükümetlerinin yarattığı siyasi güç erozyonu nedeniyle, reform düzeyinde değişikliklere cesaret edilemediği söylenebilir. Bu nedenle yönetimin yeniden değerlendirilmesinde adı geçen çalışmalarda yaklaşık 1700 öneriden pek azı dikkate alınmıştır. Hazırlanan raporların uygulanamama nedenleri olarak⁴⁵¹:

1. Raporların, bütüncül uygulama projelerinden yoksun olması,
2. Çalışmaların teknik alt yapısının eksik olması ve stratejisinin olmaması,

⁴⁴⁷ Model önerileri için Bkz; C. Can AKTAN, (2006); “İyi Bir Devlet Yönetimi İçin Yirmi Temel İlke”, s: 1-7, ve “Devlet’in Etkinleştirilmesine Yönelik Başlıca Yaklaşımlar Ve Reform Önerileri”, s: 65-99, Ed: Aktan C. C. “Kurumsal Devlet Yönetimi , İyi Devlet Yönetimi İçin Kurallar ve Kurumlar” Sermaye Piyasası Kurulu, Yayın No: 197, Ankara

⁴⁴⁸ C. Can AKTAN, (2006); s: 65-99

⁴⁴⁹ TOBB, (2000); “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması”, Ankara

⁴⁵⁰ Hüsnü ERKAN, (2000); *Bilgi Uygarlığı İçin Yeniden Yapılanma*, İmge Kitabevi, Ankara

⁴⁵¹ Cahit EMRE, (1998); “Yönetim Bilimi”, **Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Bilim - Sosyal Bilimler-II**, Türkiye Bilimler Akademisi, Ankara, s: 35-54.

3. Uygulamaya yönelik kararlı ve uzun erimli toplumsal, siyasal ve yönetsel güdü ile değişime kararlı politik inanç ve nitelikli uzman personel eksikliği,
4. Yeniden yapılanma çalışmalarının teknik ve siyasi anlamda sahiplenilmeyişi,
5. Çalışmalara zemin oluşturacak hukuksal ortamın yasal ve anayasal değişikliklerle oluşturulamaması ve
6. En önemlisi; reforma ilişkin temel anlayışın ortaya koyulamayışı, öne çıkmaktadır.

Bu nedenler incelendiğinde insan unsurunun ve yenilenmenin öncelikle düşünsel olarak gerçekleşmesinin önemi de ortaya çıkmaktadır. Vatandaşların, kendilerini huzurlu hissedecekleri bir yönetim ortamında olmalarına engel olan sorunların farkına varmaları ve değişmek- değiştirmek istemeleri, *düşünce* temeline dayanan bir istektir. Yani denilebilir ki talep, tabandan geldiği zaman kapsamlı değişimlerin uygulanması için doğru zamandır. Bu nedenle de böyle bir değişimin gerçekleştirileceğinin -planları, yöntemleri ve muhtemel sonuçları ile- kamu oyuna tanıtılması ve ihtiyaçların ortak olduğunun vurgulanması; bütünlüğün sağlanması ve planların uygulanmasında olumlu sonuçlara ulaşılması açısından gerekli görülmektedir.

Modelin, ekonomik, politik, teknolojik, sosyal ve kültürel kaynakları önceki bölümlerde açıklandığı gibidir. Amacı, Kurumsal Yönetişim İlkeleri'nin Türkiye uygulamalarına katkı sağlanması, kamuoyuna tanıtılması ve kültürel tepkilerin belirlenmesi olan modelin, kurumlarla işbirliğini gerektiren sosyal bir uygulaması olarak eylem planı, çalışmadan sonra uygulamak üzere hazırlanmaktadır.

Model ve Araçları

İnsanların belli başlı dünyevi ihtiyaçları gibi, toplumsal yaşamın ve sürekliliğinin sağlanması için gereken hareketlerin de ekonomiye bağlı olduğu söylenebilir. Bugün dünya insanların, ekonomik teori ve pratik yollarla ideolojik bölünmeleri sebebiyle, dünya barışı ve dünya birliği gibi tercihlerin, ekonomik problemlerin çözümüne bağlı olduğu düşünülmektedir.

Ekonomik problemimizin çözümü için yapılan münakaşaya tinsel (manevi) değerler getirme fikri, birçok ekonomiste konuyla alakasız görünmektedir. Son yarım yüzyıl içinde endüstriyel dünyayı harap eden binlerce krizde, bu krizleri yaratanların istekleri şüphesiz, adaletti. İnsan, adaletli olmayı öğrenmelidir ve bunun için ortak fonların finanse ettiği eğitimler düşünülmektedir.

Bu anlamda modelin araçları, eğitim, eğitimi destekleyecek fonlar, fonları destekleyecek olan STKlar ve katılımcılar olarak sıralanabilir. Model esas olarak eğitim modelidir ve burada belirtilmemiş eğitim ile ilgili araçlar da programa dahil edilebilir. Aşırı zenginliğin tercih edilebilir bir durum olmadığına eğitimi almış olmanın, adaletli olmak konusunda bir aşama kazandırabileceği düşünülmektedir. Yani esas eğitim, iç disiplini gerektirmektedir. Böylece, gelir ve veraset vergilerinin uygun biçimde idaresi ile ekonomik adalet temin edilebilir. Bu *ekonomik denge*, adaletin detaylı uygulamalarından birisidir ve bireylerin ve insanların

kollektif yaşamını etkileyecek olan görevdir. Bu görev yerine getirilmeden, insan ve yönetimindeki sorunların çözümüne yönelik fazla bir ilerleme olamayacağı da açıktır.

Modelin, bu bilgiler doğrultusunda, gönüllü katılımcılar, STKlar ve işverenlerin desteği ile Yerel Yönetimlerin yapılanmasında uygulanması ve eylem planına paralel olarak, modelin yaygınlaştırılması için proje üretilmesinin teşviki planlanmaktadır.

Modele örnek olacak uygulamaların, vatandaş, devlet ve STK işbirliği gerektirdiği ve her bireyin bu üçlünden en az birinde yer alması gerektiği açıktır. Bu durumda, işbölümünü gerçekleştiren grupların karşılıklı çıkarlarının ve beklentilerinin olduğu unutulmamalıdır. Kurumsal vatandaşlık davranışı ile bu sorunların üstesinden gelinebileceği öngörüsü ile, modelin yukarıda belirtilen amacına uygun olarak, üç aşamada uygulanması planlanmaktadır. Bunlar:

1. Aşama:

Kurumsal vatandaşlık davranışını geliştirmek amacıyla eğitim programları düzenlemek: Kurumsal vatandaşlık davranışının toplumda yaygınlaşmasını sağlayacak eğitim müfredatlarının hazırlanması amacıyla, üniversitelerle işbirliği yaparak, kamu kurumlarında, özel işletmelerde ve sivil toplum kuruluşlarında Kurumsal Vatandaşlık Davranışı Eğitimi vermek.

2. Aşama:

Devlete düşen rolleri belirlemek: Dünyada kurumsal yönetim konusunda yapılan başarılı uygulamalar örnek alınarak, devletle işbirliği oluşturmak. Bu amaçla, Yeni Zelanda'da olduğu gibi, kamu yönetimi sisteminin temel sorunları tespit edilmelidir: Bu tez çalışmasının II. Kısımında yapılan sistem analizine göre ve Yeni Zelanda ve Avustralya örnek alınarak;

- Kamu kurumlarının tanımlanmış hedefleri ve yönetim planlarının ortak bir siteden güncel olarak yayınlanması,
- Kamu kurumlarının kendilerinden beklenen sonuçlara ulaşmada gerekli performansı gösterip gösteremediğini denetleyecek bir vatandaş geri bildirim mekanizması oluşturulması,
- Çıktılardan çok girdiler üzerinde durulmak yerine, sonuçların değerlendirilmesi ile yeni adımlar atılması,
- Kullanıcıların bir hizmetten yararlanırken bekleyecekleri temel hizmet standartlarının belirlenmesi,
- Kullanıcıların hak ve sorumlulukları konularında bilgilendirilmeleri,
- Hizmet standartlarına uyulmaması durumunda kullanıcıların nereye, nasıl şikayette bulunulabileceği ve
- Hizmet standartlarına uyulmaması durumunda ilgili kurumun ne yapacağı belirlenmesi önerilmektedir.

Türkiye’de DPT tarafından hazırlanan 9. Kalkınma Planı’ nın hedeflerinden, yolsuzlukla mücadele konusunda alınması planlanan tedbirler arasında “Kamu hizmetlerinin görülmesinde toplumdaki tüm aktörlerce paylaşılacak bir etik kültürü kabul edilmelidir. Bunun için kamu görevlilerine hizmet içi eğitim kapsamında etik eğitimi verilmelidir” denilmektedir. Bu planlar çerçevesinde planlanacak müfredatlarla, Kurumsal vatandaşlık davranışının oluşturulması ve etik kültürün yerleşmesi sağlanabilir*.

3. Aşama:

Modelin hayata geçirilmesi için ilgili finans kaynaklarını organize etmek gerekmektedir: Modelin uygulanabilmesi için gerekli finans kaynaklarının, Türkiye ile ilgili uluslar arası projelerden sağlanması düşünülmektedir. Bu amaçla AB Ulusal Ajansı ve UNDP’nin projelerine, modelin uygulandığı proje oluşturarak desteklemek. Proje oluşturmak konusunda, ilgili kurum ve kuruluşlarla sürekli işbirliği içinde olunmalıdır.

Modelin İşleyişi

Kurumsal yönetişimin üçlü yapısının bir sonucu olarak, bireylerin, kurumların ve toplumun sosyal gelişimine katısı olacağı düşünülerek, bu yönetim anlayışının bireylere kazandırılması, bireyler tarafından benimsenmesi öngörülmektedir. Gerek ülke yönetiminde gerekse işletme yönetiminde kurumsal yönetim uygulamaları, bireylerin yönetimde yer almaları için bir fırsat yaratması nedeniyle de, içselleştirmelerini gerekli kılmaktadır. *Kurumsal yönetim ilkeleri* ile yönetilmesi planlanan bir ülke olan Ülkemizde, toplum içindeki varlıklarını; yönetici, katılımcı veya tüketici olarak sürdüren vatandaşların, bu *konudan* ve kendilerine düşen görevlerden haberdar edilmelerinin de adaletin bir gereği olduğu düşünülmektedir. Bu nedenlerle de, Kurumsal yönetim ilkelerinin kamu yönetimine uygulanmasına yönelik bir model oluşturulurken, vatandaşların bilinçlendirilmesi ile beraber, öncelikle, kurumsal yönetişimi amaçlayan, kamu yönetimi reformunun sağlıklı yürütülmesi ve amacından sapmaması için kamu kurumlarında çalışanlarca benimsenmesinin sağlanması gerektiği düşünülmüştür.

YKY anlayışı ile birleşen, kurumsal yönetim ilkelerini temel alan reformun başarıya ulaşması, diğer ülke örneklerinde görüldüğü gibi, reformun vatandaşlar tarafından da sahiplenilmesine bağlı olduğu unutulmamalıdır. Vatandaşların reformu sahiplenmelerini sağlayacağı düşünülen eğitim programlarının içeriği de “girdilerden çok çıktılara önem veren”, yani sonuç almak için gerekenlerin neler olduğunu anlatan değil, uygulamalarla sonuç aldırıcı nitelikte olduğu söylenebilir. Bu modelde sonuç almayı sağlayacak olan; bireylerin, kurumsal vatandaşlık davranışını geliştirmeleridir.

Vatandaşların kurumsal vatandaşlık davranışını kazanmalarını gerektiren nedenlerin, kurumsal yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde uygulanmasının amaçlandığı kalkınma planlarının yapılması ve KYK anlayışını benimseyen Kamu Yönetimi Reformu’nun Kuru

* 9. Kalkınma Planında belirlenen amaçlar ve tedbirler için hatırlatma Bkz: Bu çalışmanın “2.4.5. Kamuda İyi Kurumsal Yönetişim: 9. Kalkınma Planı”

Bu amacın, modelin işleyişinde birbirine paralel olarak gelişen şu iki sonucu doğurması beklenmektedir: Birincisi; kamu çalışanları öncelikli olmak üzere, vatandaşlara yönelik çalışmalar sonunda kurumsal vatandaşlık bilincine ulaşmış bireylerden oluşan bir toplumdur. İkincisi ise; böyle bir toplumu yönetecek olan, kurumsal yönetime tam olarak geçmiş olan kurumlardır.

Kamu Kurumunda Çalışan Bireylere Yönelik Çalışmalar

- A. Kurumsal Vatandaşlık Davranışı Eğitimi (KUVDA Eğitimi): Çalışanlara kurumsal vatandaşlık davranışının kazandırılması için, “*öğrenme, uygulama ve öğretme*” bölümlerinden oluşan yedi seviyeli bir müfredat uygulanır.
- a) Müfredat oluşturulurken, kurumların varsa mevcut hizmet içi eğitim programlarına uyarlanmak üzere, yoksa hizmet içi eğitimler hazırlanarak, kurumsal vatandaşlık davranışını oluşturan erdemler eklenir. Hizmet içi eğitim programı takvimi uygulanır. Müfredatın oluşturulması ve ilk eğitimin, kurumsal vatandaşlık davranışı konusunda çalışan akademisyenler tarafından kurumdaki orta ve üst düzey yöneticilere verilmesi için kurumların üniversiteler ile işbirliği yapmaları gereklidir. *Böylece her kurumun ihtiyacı olan eğitim içeriğinin ve takviminin organizasyonu yapılmış olmaktadır.*
- b) İlk eğitimin, verilmesinden sonra, (örneğin yardım etme davranışı eğitimi alan grubun, bu davranışı grup içinde, kurum içinde ve kurum dışındaki sosyal yaşamda da) uygulamalar yapmasını sağlayacak yöntemlerin kullanılması önerilmektedir. Uygulamaların sonucunda, bu eğitimi verebilecek kapasiteyi açığa çıkaran yöneticilerin teşvik edilmesi ile, aynı eğitimi kurumda çalışan memurlara öğretmek amacıyla kolaylaştırıcı öğreticilerin ve gruplarının oluşturulup, aynı hizmet içi eğitim disiplini içinde ikinci eğitimlerin, kurum içinden belirlenmiş olan kişilerce verilmesi amaçlanmalıdır. Böylece ilk eğitimi akademisyenlerden alan yöneticilerin uygulamalarla eğitim verecek tecrübeler kazanmaları ve ikinci eğitimi diğer çalışanlara vererek, “*öğrenme - uygulama - öğretme*” döngüsünün tamamlanması sağlanmış olur. Kurumda çalışan diğer memurların “*öğretme*”
- c) Öğrenme - uygulama - öğretme döngüsünü tamamlayan her yönetici, ikinci seviye olan yeni bir kurumsal vatandaşlık davranışının eğitimine geçebilir. Kurumsal Vatandaşlık Davranış Eğitimi (KUVDA Eğitimi) için aşağıdaki sıralama önerilmektedir;
- Seviye 1. Yardım etmek
 - Seviye 2. Sportmenlik
 - Seviye 3. Örgütsel sadakat
 - Seviye 4. Örgütsel uyum
 - Seviye 5. Bireysel inisiyatif
 - Seviye 6. Sivil erdem
 - Seviye 7. Kişisel gelişim

KUVDA Eğitiminden oluşan bireye yönelik çalışmalar, yukarda anlatılan süreçlerle tamamlanır. Hizmet içi eğitim takviminin sürelerinin Eğitimin, etkinliğini olumsuz etkilemeyecek şekilde, kurumun büyüklüğüne göre üçer aylık dönemlerde olması önerilmektedir. Böylece, kurumdaki tüm çalışanların KUVDA Eğitimi alarak, kurumsal yönetim için gereken altyapı oluşturulmaktadır.

Kamu Kurumuna Yönelik Çalışmalar

Kurumsal Yönetişim İlkeleri olan; Adalet, Hesap verebilirlik, Şeffaflık, Sorumluluk ilkelerine uyma bilincini kazandırması düşünülen, uzun zamanlı çalışmalar düşünülmektedir.

Kamu kurumunda çalışanlara yönelik yapılan çalışmaların sonucu olarak, kamu kurumunun kurumsal derecelendirme düzeyinde değerlendirilmesi için;

1. Kurumların bu derecelendirmeyi yapacak kurumların oluşturulmasını talep edecek uygulamaları
2. Derecelendirme kuruluşlarının oluşumunda yer almayı, yönetimine katılmayı teşvik edici uygulamaları içermektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Modern ve öncesi dönemlerdeki daha küçük ve yavaş sosyal dönüşümlerin, günümüze göre, çok daha şiddetli manevi, isyanlara ve iç savaflara yol açtığı; 20. yüzyılın en önemli sosyal dönüşümlerinin ise önceki yüzyıla oranla ender olarak bir kargaşa geçirdiği, çok az sürtüşme ve çok az ayaklanmaya yol açmış olduğu ve aslında bilimcilerin, politikacıların, basın ve kamuoyunun pek de dikkatini çekmeden yol almış olduğu belirtilmektedir. Yaşadığı dünya savaşları ve iç savaşlarla, yığınsal işkenceler, etnik temizlikler ve soykırımlarla, 20. yüzyılın insanlık tarihindeki en vahşi ve acımasız yüzyılı olduğu söylenebilir. Ama insanlığa bu yüzyılda aşılana bu vahşet ve cinayetlerin, şimdi geriye dönüp bakıldığında, bütünüyle anlamsız olduğu görülmektedir. Gelişmenin hızlı değişimine uyum sağlama zorunluluğunun yarattığı sorunlar, hiçbir çağda olmadığı kadar çok fazla sayıdaki eğitilmiş insanın "başarısız" kabul edilmesinin de bir başka nedeni olarak gösterilmektedir⁴⁵³. Bilginin, dünyanın bir yerinden başka bir yerine hızlı nakledilebilir olması, kendi başına bir devrim olduğu gibi diğer teknolojik ve toplumsal devrimlere de ivme kazandırabilecek ve birey yaşamının her boyutunu değiştirebilecek bir potansiyele sahip olmasıyla da ayrı bir önem taşımaktadır.

İnsanın sosyal bir varlık olması, toplu halde yaşamayı, toplu halde yaşamak ise belirli kuralları oluşturmayı gerekli kılmaktadır. Topluluk olarak birlikte yaşamının ilk kuralı, iş bölümü yapmak olmuştur ve insanlar gerek hayatta kalmak için gerekse aynı işi sürdürmek için olsun muhakkak iş bölümü yapmaya ihtiyaç duymuşlardır. Tarihsel oluşumuna bakıldığında yönetimin "başkaları aracılığı ile iş görmek" anlamına geldiği görülmektedir. Uygulama olarak tarih öncesi örnekleri oldukça fazla olsa da, bilimsel bir disiplin olarak yönetimin, birinci bölümde anlatılan sosyal dönüşümün sonunda, İkinci Dünya Savaşı sıralarında ABD'de disiplin haline geldiği bilinmektedir.

"Bilgi"nin her yerde olması, insanları ve ihtiyaçlarını daha çok birbirine benzetmeye başlarken bilgeliğin küçümsenir hale gelmesi de gittikçe artan "sivil itaatsizlik" ve "yozlaşma" nedeni olduğu düşünülmektedir. Tüm gelişmeleriyle beraber küreselleşen dünyanın yeni, örgütlenmiş "bilgi toplumu", toplumla ilgili, "vatandaşlık" ve "yönetim" dâhil, geleneksel tanımlamaların da yenilenmesi ihtiyacında olduğu görülmektedir. Bilgi çalışanları, sayılarının azlığına rağmen, örgütlenmenin sağladığı avantajlarla, sahip olduğu nitelikleri, sosyal konumu, değerleri ve beklentileri ile daha önce benzeri görülmemiş biçimde, toplumun karakterinin, yönetiminin ve sosyal görüntüsünün belirleyicisi olma yolundadırlar. 21. yüzyılı diğerlerinden farklı kılan, belki de en önemli olgu, böylesine yeni bir insan ırkı doğuruyor olmasıdır.

Küresel ekonomik rekabet ve toplumsal anlamda dünya vatandaşlığı konularında, artan uluslararası işbirliği fırsatlarının değerlendirilmesinde; şirketler ve kamu yönetimi için kültürel uyumluluk, dünya sorunları konusunda işbirliği ve bu işbirliklerini yaratacak yönetici ve çalışanların liderlik ve yönetim yeterliliklerinin geliştirilmesi gerektiği açıktır. Bunun gibi yaşamsal konularda güncel yaklaşım ve uygulamaların düşünme ve tartışma platformlarına

⁴⁵³ DRUCKER, 1995, 199

taşınması ve çözümler üretilmesi gerekliliği ise gittikçe artan bir ihtiyaca dönüşmüştür. Çünkü kentsel veya kırsal alanlarda, yoksul veya zengin ülkelerde var olan yerleşim merkezlerinin insanın gereksinimlerini karşılamak ve mutluluk sağlamak konusunda yeterli olmadığı düşüncesi yaygındır. Bu durum, yeni yaşam modellerinin geliştirilmesine ve gelişmeye elverişli bir toplum konusunda yeni kavramlara götürecektir olan bir bilincin uyanmakta olduğunun da kanıtıdır. Bu yaklaşımın temelinde, insanın ruhani bir yapıya sahip olduğunun kabul edilmesi yatmaktadır. Korunması ve beslenmesi gereken, sadece fiziksel vücut değildir. İnsanın gelişiminin kaynağı ve temeli, aynı zamanda diğer insanlarla olgun ve gönüllü bir işbirliği kurmasının araçları, olan rasyonel ve ruhani özelliklerinin beslenmesi gereklidir. Toplum, insan doğasının bu üç -fiziksel, rasyonel ve ruhani- yönünün geliştiği fiziksel çevredir.

Kamu yönetimi, amacını gerçekleştirmek için, kamu gücünden yararlanırken, özel kişiler arasındaki ilişkiler, hukuksal eşitlik ilkesine, başka bir deyişle karşılıklı anlaşmaya dayanmaktadır. Kamuyu temsil eden yönetim ile özel kişiler karşılaştığında, aralarındaki eşitlik kamu yararına bozulmaktadır. Kamu yönetimine, kamu yararı için ayrıcalıklar tanınmıştır. Yönetim, karşı tarafla anlaşmadan tek yanlı, yerine getirilmesi zorunlu kararlar alabilmektedir. Kamu yönetiminin kuruluşu, örgütlenmesi, görev ve yetkileri; kamu görevlilerinin hizmete alınmaları, hak ve yükümlülükleri, çalışma koşulları; kamu kuruluşlarının hizmet ve malzeme sağlama yol ve yöntemleri, yasalarla düzenlenmiştir. Geleneksel olarak, özel kesim yönetimi ile kamu yönetimi arasında ayırım yapıldığı, kamu yönetimine göre, özel yönetimin, verimli ve etkin bir yönetim olarak gösterildiği gözlenmektedir. Kamu yönetiminin kırtasiyeciliğe boğulduğu, siyaset karıştığı, kamu kuruluşlarında çoğu kez yetersiz bir yönetimin egemen olduğu söylenebilir. Belirli bir büyüklüğe ve düzeye ulaşmış, karşılıklı etkileşim içinde olan özel kesim yönetimi ile kamu yönetiminin sorunları arasında benzerlikler olduğu ve her ikisinin de, ortak becerilere ve yöntemlere gereksinim duyduğu düşünülmektedir.

Kamu yönetimi ve işletme yönetimi kıyaslandığında, kamu yönetiminin iki boyutu görülmektedir. Birincisi (*administration*), kamu kesiminin kendi fiziksel ve toplumsal çevresi içinde bir bütün olduğu, bulunduğu toplumla (dışa dönük) ilişkilerini ve yönetişimini kapsayan ve siyasetçilerin, kamu kesimi birimlerini yönlendirme girişimlerinde bulunan delegeler konumunda olduğu düzey olarak görülürken, ki bu düzeyde *kurumlar* ve *kurumsallaşma* önem taşımaktadır, ikincisinin içe dönük (*management*), kamu yöneticilerinin önemli rol oynadıkları, kamu örgütlerinin içsel yönetimini, *kamu yöneticiliğini* yansıtan düzey olarak görüldüğü, ki bu düzeyde bürolar ve birimlerin başında bulunan *kişilerin* ön plana çıktığı, örgüt çalışanlarının katılımcı konumunda olduğu söylenebilir.

Bilim yazınında "*public management*" kavramı, geleneksel kamu yönetimi (*public administration*) için bulunmuş yeni bir ad gibi kullanıldığı görülmektedir. Bu durumda "*administration*" yerine "*management*" kullanılması, işletme yönetimindeki (*management science*) anlayışla yani, özel işletmelerin temelini oluşturan iş yönetimini (*business management*) benimsemek anlamında ele alınırsa, verimlilik, etkililik, maliyet-yarar

çözümlenmeleri kamu yönetimi olaylarının ele alınışında da eşitlik, yansızlık ve hukuka bağlılık gibi öğelerle birlikte temel almayı gerektirmektedir. Bu durumda kamu yönetiminin, bir yandan, hukukun üstünlüğü kavramından yola çıkan temel anayasal ilkeler bağlamında; devlet yönetimi, siyasal amaçlar ve kurullarla uyum içinde olma güvencesini verirken öte yandan, kamu kurumlarının birer özel işletme gibi, istem ve sunumunun çoğu kez hızlı biçimde değiştiği ortamda gerekli hizmetleri sağlaması ve verimliliğe ilişkin ölçütleri dikkate alması beklenmektedir.

Bundan çıkan sonuç kamu yönetiminde, Weber' in belirttiği gibi sistemin, uygulamadan yani insan unsurundan üstün olduğudur. İşi yapan insanlar değişse bile yapılacak iş değişmez. Bu durumda kamu yönetimi disiplininin iki boyutlu olduğu söylenebilir.

1. Sistem boyutu (*administration*): Tüm insan ihtiyaçlarını karşılamaya çalışan amaçları, bu amaçların oluşturulmasını kapsar. Toplumun, bir şekilde biçimlendirilmesini, kalkındırılmasını veya yönetilmesini ifade eder. Zamandan ve mekândan bağımsızdır.
2. Yönetim (insan) boyutu (*management, governance*): Kullanılan yöntemleri kapsar. Zamana ve mekâna göre farklılıklar gösterebilir.

Kamu yönetimi ile işletme yönetimini birbirine yakınlaştıran, her iki yönetimin de varlık sebebi olan insan unsuru olduğu görülmektedir. Kamu yönetimi ve işletme yönetiminin birleşmesi, önce küçük parçaların birleşmesi, sürekliliğin sağlanması açısından son derece doğal bir eğilimdir. Sistemlerin gelişmesi de bu küçük birleşmelerle mümkün olabilir.

Mali gücü artan ve yönetilen olmaktan çok yönetime ortak olmak isteyen üretkenlerin yani "sermaye"nin bu yükselişi, günümüzün ticaret üzerinden siyaset yapmak kargaşasının çıkış noktasını oluşturmaktadır.

Değişimin ve dönüşümün sürekliliği, insanlar ve uluslar arasındaki karşılıklı bağımlılığın önümüzdeki yıllarda daha da artacağını göstermektedir. Dünyadaki insanlar ve uluslar birbirlerine giderek daha fazla bağımlı hale geldikçe, daha da yakınlaşmaktadırlar. Dünya üzerindeki yerleşimler - köylerden, kasabalardan şehirlere ve metropol (anakent)lere - giderek daha çeşitli insanların evi haline gelmektedir. Farklı insanlar arasındaki bu büyüyen karşılıklı bağımlılık ve artan iletişim bu "*sosyal geçişme*", eski düşünce ve davranış biçimlerine meydan okumaktadır. Bireylerin ve toplumların bu meydan okumaya vereceği yanıtın, aynı zamanda, toplumların besleyici, sağlam dokulu ve gelişmeye açık (doğurgan döngüde) mi, yoksa konuk sevmeyen, bölünmüş ve sürdürülemez (kısır döngüde) mi olacağını da belirleyici olacağı düşünülmektedir.

Kurumsal yönetim etik kurullar, kanunlara uyma, çevrenin korunması gibi bir dizi alanla örtüşen genel bir yaklaşım olduğu görülmektedir. Bir kurumun en üstün performansla ulaşarak başarılı olmasını amaçlayan kurumsal yönetim ilkeleri, bu anlamda yukarıda bahsi geçen yaklaşımları birleştirici özelliindedir. Bu birleşme olmadan, ne iyi etik yaklaşım ne de çevreye duyarlılık tek başına bir kurumu başarılı kılacaktır. Kurumsal yönetim ilkeleri

sayesinde başarıyla gelen sorumluluk, bir kurumun gelecek nesillere de aynı değerlerle katkıda bulunmasını ve tüm hissedarlarıyla çıkar sahiplerini tatmin etmesini getirecektir.

Kurumsal yönetim, serbest rekabet şartlarının kurumsallaştığı gelişmiş ülkelerde 1930'lardan başlayarak önem kazanmış ve son yirmi yılda OECD, Dünya Bankası, kurumsal yatırımcılar, borsalar, ulusal ve uluslararası sermaye piyasalarının yönlendirmesiyle birçok ülkede kurumların yönetiliş tarzını belirler hale gelmiştir. Günümüzde, gelişmiş Batı ekonomilerinde ve hatta bazı Asya ülkelerinde (Singapur, Hong Kong, Güney Kore gibi) kurumsal yönetim uygulamayan halka açık bir şirket düşünülemez haldedir. Durum böyleyken, dünya mal ve hizmet piyasalarından aldığı payı artırmaya çalışan bir OECD üyesi olan ülkemiz için kurumsal yönetimin yeni bir kavram olması son derece düşündürücüdür. Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal yeniden yapılanma süreci, kamu kesiminde olduğu kadar şirketler kesiminde de köklü değişikliklere yol açacaktır. TUSİAD, bu yeni dönemde, Türk şirketlerinin dünya piyasalarında hak ettikleri yeri bulmalarında 'kurumsal yönetim' ilkelerinin hayata geçirilmesinin büyük rol üstlenmiş görünmektedir.

Devletin üstlendiği rol gereğince siyaset/yönetim ayrımının reddedilmesi ile kamu yönetiminin siyaset biliminin bir parçası olarak kabul edildiği gözlenmektedir. Buna paralel olarak da, kamu yönetimi incelemelerine devleti bir bütün olarak ele alan, merkezi yönetim yapıları ile siyasi yapılar arasındaki ilişkileri siyasal-yönetimsel bir çerçevede inceleyen 'makro' ölçekli ilgi yönelimi egemen olmuştur. Başka bir deyişle, yönetsel olgunun tanımlanmasında siyaset ve siyaset bilimi hem kuramsal hem de uygulama düzeyinde belirleyici olmuştur.

Devletin, kurumsal yönetimi kullanarak, sahip yönetici uygulamasından çıkıp; profesyonel bir CEO gibi davranması beklenmektedir. Toplumun örgütlü bir siyasi organı olan devletin kurumsal yapısının, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de, kurumsal yönetim ilkelerine göre yeniden yapılanması gerekli görülmektedir. Bu biçimlenme, sadece kamunun özelleştirilmesi olarak anlaşılmamalıdır. Kurumsal yönetim modeli, kurumsallaşmış devlet kurumlarının aşırı bürokratik basamaklardan arındırılarak, her aşamada yönetim dinamiğini kazanmasını sağlayacak bir model olarak görülmelidir.

Türk kamu yönetiminde öteden beri reform ve yeniden yapılanma çabalarının devam ettiği bilinmektedir. Bu çabalarda istenen sonuçlara ulaşılabilirdiği söylemek oldukça güçtür. Bilgi teknolojilerindeki gelişmeler ve bilgi teknolojilerinin örgütsel uygulamalarda yaygın olarak kullanılmaya başlanması kamusal kesimde yeniden yapılanma çalışmalarının başarısı açısından bir umut ışığı olarak görülmektedir. Ancak bu konudaki beklentilerin gerçekleşebilmesi için önemli oranda hukuksal düzenlemelerin yanı sıra kamu kurumlarında davranış boyutunda ele alınacak kültürel dönüşümün sağlanması, bilgi teknolojileri uygulamalarını daha etkin kılabilir. Bilgi teknolojilerinin olanaklarından yararlanarak yenilikçi ve girişimci birey tipi yetiştirme yönünde okul eğitim ve öğretimi kadar toplumun bir bütün olarak yeniliklere uyum sağlamasına yardımcı olacak sosyo-kültürel politikalara ağırlık verilmelidir. Bunun gerçekleşmesi için, demokrasinin doğru kullanılmasının gerektiği düşünülmektedir. *Amaç* olarak demokrasi, daha çok demokratik olmayı gerektirirken, *araç* olarak demokrasinin kullanılması, halkın katılımının tam olarak sağlanmasıyla mümkün

olabilir. Katılım süreçlerinin sağlıklı ilerlemesinde ve sürekliliğinin sağlanmasında ise, demokrasinin *yöntem* olarak sürece iyi yayılmış olması öngörülmektedir.

Türk kamu yönetiminin değişmesi ve kendini yenilemesi gerekliliği, uluslararası kuruluşların değişim taleplerinin bir sonucu olarak görüldüğü için "değişimin dış dinamiklerce dayatıldığı" kanısı oluşmakta bu da değişim yönündeki girişimlerin meşruiyetini zedelemektedir. Birleşmiş Milletlerin, Türkiye'de Kurumsal yönetişimin kamu yönetiminde uygulanması ile ilgili projelerinin ilerleme raporları incelendiğinde; değişim konusunun sahiplenilmediği, isteksiz davranıldığı, kamu yönetim süreci içerisinde verimli ve etkili, yeni ve daha başarılı bir yönetim anlayışına dönüştürülememesinin nedenlerinin böyle bir meşruiyet zedelenmesinin sonucu olduğu düşünülmektedir. Bu yüzden, Türkiye'de de, ülkenin kendi toplumsal ve ekonomik koşullarının göz önüne alındığı, böylece toplumun tümü tarafından paylaşılan ve siyasi otorite tarafından kararlı bir biçimde uygulanan, temel olarak, kamuda etkinliği, hızı, ekonomikliği, müşteri isteklerine ve tercihlerine duyarlılığı ve kaliteyi artırmayı amaçlayan, mevcut yapıyı daha dinamik, alternatif üretebilen, daha esnek kılabilme adına belirli ara mekanizmalar ve yeni örgütlenmelerle desteklenen bir değişim stratejisinin belirlenerek uygulamaya geçirilmesi bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, kamu yönetiminde yeni yönetim modellerine ağırlık verilmesi, tüm iş süreçlerinin bu modeller doğrultusunda biçimlendirilmesi de yine ülkemiz kamu yönetimi için zorunluluk olarak görülmektedir.

Her ne kadar bazı ülke mevzuatlarında, sermaye işletmelerinin kurumsal yönetim düzenlemelerine uyumu zorunlu kılınmış, bazı ülke uygulamalarında ise katılım şartlarına bağlanmak suretiyle zorunlu hale getirilmiş ise de, kurumsal yönetim düzenlemeleri genel olarak gönüllülük esasına dayanmaktadır. Ancak çoğunlukla şirketlere; düzenlemelere uyup uymadıkları, eğer uymuyorlarsa, uymamalarına ilişkin gerekçelere ilişkin kamuya açıklamada bulunma yükümlülükleri getirilmektedir. Söz konusu kamuya açıklama yükümlülüğü, şirketler üzerinde kurumsal yönetim düzenlemelerine uyma yönünde baskı yarattığı söylenebilir. Benzer şekilde, kurumsal yönetimi kamu ile uyumlu hale getirmek çabasında olan ülkelerde başlayan YKY çalışmaları, gönüllülük esasına ile hesap verme zorunluluğu anlayışının çelişkisi yönünden eleştirilmektedir. İşletmelerin, üst bir örgüt olan devlete karşı sorumluluklarının, devlet tarafından da devlet üstü uluslar arası örgütlere olan sorumluluklarını yerine getirmesi, devletin egemenliği sorgusunda sıkıntı yaratmaktadır.

Türk kamu yönetiminin de genel olarak merkeziyetçi, kırtasiyeci ve kapalı olduğu kabul edilmektedir. Ancak, son yıllarda Türkiye'de yönetim tarzı çeşitli etkenlerin baskısıyla önemli oranda dönüşüme uğradığı görülmektedir. Hem küreselleşmenin bir sonucu olarak, hem de AB adaylığının getirdiği uyum çabaları nedeniyle şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir kamu yönetiminin gerekliliği ve merkezi yönetimin küçültülerek görev, yetki ve sorumluluk devri ön plana çıkmaya başlamıştır. Ayrıca, seçmenler, sivil toplum kuruluşları ve medya kuruluşları yönetim üzerinde baskı kurarak yönetimi değişime zorlamıştır. Bu bağlamda yönetişim Türk kamu yönetiminde de 1990'lı yıllardan itibaren dile getirilen bir model olmuştur. İstanbul'da düzenlenen Habitat II Konferansında sunulan Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planında kurumsal yönetişim modeli önerilmiştir. Son dönemde hazırlanan

mevzuatta yönetişimin alt yapısının oluşturulmaya çalışıldığı ve bazı sorun alanlarının varlığı göze çarpmaktadır.

Türkiye’de kamu yönetimi reformu temelde; "saydamlık ve hesap verebilirlik", "liyakat", "idari kapasite ve verimlilik" ve "katılımcılık" ilkeleri çerçevesinde belirlendiği söylenebilir. Kurumsal Yönetişim İlkeleri’nin kamu yönetimine uyarlanması sonucu olarak, Kamu Reformu İlkelerinin olduğu ve devletin hizmet verme kapasitesinin geliştirilmesi için kullanılabilen temel araçların da "düzenleyici reformlar", "toplam kalite yönetimi" ve "e-devlet" olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Küreselleşen dünyada devletlerin hizmet vermede tekel olarak kalamadığı, bunun yerine düzenleyici rollerinin ön plana çıktığı göz önüne alınması gereken bir durumdur.

Devletin düzenleyici görevleri, rekabeti geliştirerek hizmet ve ürünlerin fiyatlarındaki düşüşler ile tüketiciye ciddi faydalar sağlar, maliyet yapılarındaki iyileşme ile yerel ve küresel pazarlarda avantaj yaratarak, hizmet alanında yaptığı katkıyla etkin bir piyasa mekanizmasının toplum yararına hizmet vermesini sağlar, böylece piyasanın gelişmesine katkıda bulunur. Böylece etkin ve başarılı bir kamu reformunun vazgeçilmez bir aracı olarak "düzenleyici reformlar"; mevcut düzenleyicilerin ve uygulayıcı kurumların gözden geçirilmesi, düzeltilmesi, kalitesinin geliştirilmesi, kullanılmayanların kaldırılması, gerekli alanlarda yenilerinin oluşturulması ve düzenleyicilerin hazırlık süreçlerinde sivil toplum kuruluşlarının katılımının sağlanması gibi çok geniş bir alanı kapsadığı söylenebilir. Tüm bu süreç boyunca yurttaşların ekonomik ve sosyal refahına katkıda bulunma amacını gözeterek ve bu amaca hizmet eder şekilde düzenleyicilerin oluşturulması ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesi zorunlulu olarak görülmektedir.

Devlet’te Toplam Kalite Yönetimi, en genel ifadeyle, Devlet kurumlarının tüm faaliyetlerinin sürekli olarak iyileştirilmesi ve tüm kamu çalışanlarının karar alma sürecine yurttaşlarla beraber aktif katılımıyla, kurum çalışanları ve yurttaşların en yüksek memnuniyetinin en az maliyetle elde edilmesi olarak hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır.

Türkiye’nin etkin bir kamu reformunu hayata geçirebilmesinin bir aracı da devletin verdiği hizmetlerin e-Devlet çatısı altında bilişim teknolojileriyle yurttaşların hizmetine sunulmasıdır. Gelişen teknolojilerle maliyetlerin düşürülmesi, böylece verilen hizmetlerin kalitesinin ve veriminin artırılması, ekonomik faydacılık açısından devletin asli görevlerini yerine getirebilme yetisindeki kapasiteyi arttıracakı düşünülmektedir.

Kurumsal aktörler arasında tam bir uzlaşma sağlanmamış olmasının nedenin, yönetim ilkelerinin mevzuat düzeyinde belirlenmiş fakat sistemin etkili olarak uygulanmasına ve uygulamanın izlenmesine ilişkin gerekli mekanizmaların henüz oluşturulmamış olduğu söylenebilir. Bu tez çalışması ile önerilen modelin, gerekli mekanizmaların oluşturulması ve yaygınlaşması için yapılacak eğitim uygulamalarında kullanılması amaçlanmaktadır. 58’inci Hükümet döneminde başlatılan Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları kapsamında hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarısı’nda katılımcılık, şeffaflık, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, yerindenlik, beyana güven, insan

haklarına saygı ve sonuca odaklılık gibi ilkeleri kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde esas ilkeler olarak göz önünde tutularak, ayrıca bilgi edinme hakkı, elektronik devlet, stratejik yönetim, yerel ombudsmanlar gibi konularda düzenlemeler getirilmektedir. Bu nedenlerle tasarının bir "Kurumsal Yönetişim Kanun Tasarısı" olduğu düşünülebilir.

Devletin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşısında vatandaşların gittikçe güçsüz duruma düşmesi ve hak ve sorumluluklarını öğrenmekte zorlanması; bununla birlikte yönetimin yargısal denetimi sürecinin ağır işlenmesi, aşırı bürokratik ve pahalı oluşu, yetkisinin hukuka uygunlukla sınırlı oluşu gibi nedenlerle başka denetim yolları aranmaya başlanmıştır. Bu arayışların bir sonucu olarak; kamu denetçisi, halk denetçisi, halkın avukatı, kamu hakemi, arabulucu (*mediateur*) gibi değişik şekillerde isimlendirilen Ombudsmanlık kurumu ülkelerde kabul görmüştür.

Dünyadaki uygulamalara bakıldığında kurumsal yönetim konusunda ilerlemiş olan ülkelerin, tarihsel süreçlerde ve değişimleri benimseme konusunda da önde olmalarının nedeninin, devlet yapılarının ve kurumlarının yüzyıllarla ifade edilen süreleri kapsamı, dolayısıyla sürekli denebilecek bir işleyen sistemlerinin olduğu söylenebilir. Böylesine uzun bir süreden beri işleyen sistemlerin yenilenmesi kolay görünmese de, Türkiye ile kıyaslandığında, tek yönlü yani sadece içe dönük bir yenilenmenin; hem iç hem de dış yeniliklerin gerçekleştirilmesinden daha kolay olduğu düşünülmektedir.

Ülke ekonomisi için yapılan makro değerlendirmelerin sonuçlarının genel anlamda istenilen düzeyde olmadığı bilinirken, halkın devlet politikalarından beklentisi de maksimum düzeye ulaşmış görünmektedir. Beklentilerin fazlalığı ve her şeyi devletten bekleme alışkanlığının sürmesi, değişime olan direnci arttırdığı düşünülmekte ve bu nedenlerle Türkiye'de, "yüksek faiz-düşük kur-yoğun borçlanmaya" dayanan ithalata dayalı büyüme politikasını değiştirilmesi ve işsizliğin ortadan kaldırılabilmesi için yatırımı, üretimi teşvik eden bir üretim ekonomisine geçirilmesi için yeni bir sanayileşme politikası içine girmeli, hedeflerini koymalı, yeni kur politikasıyla Türkiye'de bir kalkınma, bir üretim ortamı ve kültürü yaratılmalıdır.

İnsan, düşünen ve sorgulayan bir varlıktır ve kendi içinde yaptığı hesaplaşmada özellikle şu soruya yanıt bulması gerekmiştir: "İnsan olarak, yaşamamın amacı nedir?" Bu sorunun yanıtı olmaksızın, bireyin davranışlarını sağlıklı biçimde şekillendirmesi ve karşılıklı iletişim kurabildiği bir toplum oluşturmak için benimsemesi gereken hareketi göstermesi mümkün olamayacağını, tarihsel örneklerle bakarak söylemek mümkündür. Doğal olarak, insanın kişiliği ile toplumun ve uygarlığın özellikleri birbiriyle ilişkilidir. Birey, yaşamdaki amacını sorgularken, ailenin ve bunun ötesinde, yerel, ulusal ve dünya toplumunun durumunu da sorgulamaktan kaçınmaz.

Bu aşamada, yönetim konusunda yeni modeller oluşturma çabası, bizi hiç kuşkusuz, "yenidünya düzeni" gerçeğinin "standartlaşmış" bir yönetim modelinin son şekli olamasa da, ilk örneklerini (prototiplerini) oluşturmaya doğru hareketlendirmektedir.

Her ne kadar, *organik* olarak birleşmiş bir insanlığın sonuçta varacağı zenginlik ve gelecekteki bir dünya toplumu içindeki bireyin ve ortak yaşamının özellikleri ancak *silik* bir şekilde hayal edilebilse de, böyle bir gelişimin içinde yer almak için yardıma ihtiyacı olan insanlığın, sorumluluk sahibi liderlerinin şimdi atması gereken adımlar *açıkça* görülebilmektedir ve inanç, cesaret ve kararlılıkla izlenmeli, sorumluluklarından kaçınılmamalıdır. Ancak, Hayek'in⁴⁵⁴ "... topluma rasyonel şekilde yeniden biçim vermeye kalkışmadan önce, onun işleyişini kavramalıyız. Toplumun işleyişini anlayıp kavradığımız kanaatinde olsak bile, yanılabilirliğimizin farkında olmak zorundayız. Toplumun işleyişini kavramak için şunu bilmek durumundayız: beşerî uygarlığın bizatihi kendisinin bir hayatı vardır; hadiseleri geliştirmeye yönelik tüm çabalarımız, tamamıyla kontrol edemeyeceğimiz işleyen bir bütün içinde yürümek durumundadır ve bu işleyişe, unsurlarını anlayabildiğimiz ölçüde sadece yardımcı olma ve onu kolaylaştırmayı bekleyebiliriz" uyarısının da dikkate alınması gereklidir.

Medeniyetin her yönü ile başa çıkabilecek güçlü yasaların, önceki yüzyılla kıyaslandığında, olağanüstü denebilecek ilkelerin oluşturulmasındaki asıl amaç insanlığın, ister yüksek ister alçak mevkilerdeki, her bir üyesinin huzurunu sağlamakla mutlu bireylerden oluşan bir toplum oluşturmak olarak özetlenebilir. Bunu birey olarak gerçekleştirenlerin başarısını sağlayan özellikler, kuşkusuz toplumun her bireyinde mevcuttur. Bireysel çapta görülebilen bu başarının toplumda da görülebilmesinin ancak kurumsal yönetişimin gerçekleştirilmesi ile mümkün olacağı öngörülmektedir. Kurumsal yönetişim ilkelerinin hayata geçirilmesinde, kurumsal vatandaşlık davranışının insan unsurunu besleyeceği düşünülmektedir. Etik değerlerin yerleşmesi ile desteklenmeyen yüzeysel kültürler, "susuz kalmış bir kimsenin çölde gördüğü serap"tan farksız olacaktır.

⁴⁵⁴ Eamonn BUTLER (2001); **Hayek: Çağımız İktisat ve Siyaset Felsefesine Katkısı**, Çev: Y. Ziya ÇELİKKAYA, Liberte Yayınları, Ankara, s: 24

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- AKAT İ. ve G. BUDAK, G. BUDAK, (2002); **İşletme Yönetimi**, Barış Yayınları, İzmir
- AL H. (2002); **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, Ankara
- AYSAN M. A. (2007); **Kurumsal Yönetim ve Risk**, Elit Ofset, İstanbul
- BALCI A. ve A. NOHUTCU, N. K. ÖZTÜRK, B. COŞKUN, (2003); (Editörler), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- BARANSEL A. (1993); "*Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*", 3. Baskı, İşletme Fakültesi, İstanbul
- BUTLER E. (2001); **Hayek: Çağımız İktisat ve Siyaset Felsefesine Katkısı**, Çev: Y. Ziya ÇELİKKAYA, Liberte Yayınları, Ankara
- ÇEVİK H. H. (2004); **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- ÇUKURÇAYIR M. A. (2002); **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi-Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset**, 2. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya
- DRUCKER P. F. (1995); **Managing In a Time of Great Change (Değişim Çağının Yönetimi)**, Çev: Zülfü Dicleli, Türk Henkel Dergisi Yayınları 4, İstanbul
- EREN E. (2003); **Yönetim ve Organizasyon**, Beta Yayınevi, İstanbul
- ERGUN T. (2004); **Kamu Yönetimi, Kuram / Siyasa / Uygulama**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara
- ERKAN H. (2000); **Bilgi Uygarlığı İçin Yeniden Yapılanma**, İmge Kitabevi, Ankara
- EROĞLU C. A. (2003); **Kurumsal Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Kamunun Aydınlatılması**. Sermaye Piyasası Kurulu, Hukuk İşleri Dairesi, Yeterlik Etüdü, Ankara
- EROL Ahmet, **Finansal Kurumların Denetim ve Vergilemesi**
- ERTÜRK M. (2000); **İşletme Biliminin Temel İlkeleri**, Beta, İstanbul
- ERYILMAZ B. (2002); **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınevi, İstanbul
- FALK R. (2003); **Religion and Humane Global Governance (Din ve İnsani Küresel Yönetişim)**, Çeviri: Hasan Tuncay Başoğlu, Küre Yayınları, İstanbul

- FAYOL H. (1939); **Administration Industrielle et Generale (Sınai ve Umumi İşlerde İdare)**, Çeviri: M. Asım ÇALIKOĞLU, , İnhisarlar Matbaası, İstanbul
- GENÇ N. (2005); **Yönetim ve Organizasyon**, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (1997, a); **İşletme Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (1997, b); **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2004); **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara
- GREEN D.(1993); **Reinventing Civil Society: The Rediscovery of Welfare Without Politics**, IEA, London
- GÜLER, B. A. (1996); **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi- Yapısal Uyarlanma Politikaları**, TODAİE Yayını, Ankara
- HEGEL W. F. (1969); **Science of Logic**, Çev. A.V. Miller, George Allen and Unwin Press, London
- HUGHES, O.E. (1994);**Public Management and Administration**, St. Martin's Press London
- HIRST P.ve G. THAMPSON, (1998); **Küreselleşme Sorgulanıyor**, Dost Kitabevi, Ankara.
- HIRST P. (1994); **Associative Democracy: New Forms Of Economic And Social Governance**, Polity Press, Cambridge
- HUMBOLDT W.V. (2004); **The Limits of State Action (Devlet Faaliyetinin Sınırları)**, Çev: Bahattin Seçilmişoğlu, "", Liberte Yayınları: 105, Ankara
- İzmir Ticaret Odası, (1998); **Türkiye'de Siyasi İstikrar Sorunu Ve Çözüm Yolları**, Yayın No: 5, İzmir
- KASTER I, H C PAINTER, C BARNES, (1993); **Management in The Public Sector: Challenge and Change**, Published by Chapman&Hall, London
- KAYA A. (2001); **Anonim Ortaklıkta Pay Sahibinin Bilgi Alma Hakkı**, Ankara,
- KOÇEL T. (2003); **İşletme Yöneticiliği**, Beta Yayınevi, İstanbul
- KORAY M. (2000); **Sosyal Politika**, Ezgi Kitabevi, Bursa
- KUZZEY P. (2003); **Şeffaflık ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara

- ONAL G. (2000); **İşletme Yönetimi ve Organizasyonu**, Türkmen Kitabevi, İstanbul
- OSBORNE, D. ve T. GAEBLER (1993); **Reinventing Government–How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Plume Books/Penguin Group, New York
- ÖZKAYA Ş. S. (2006); **Kurumsallaşma ve ISO 9000 Kalite Yönetim Sisteminin Kurumsallaşmadaki Yeri**, Dış Ticarete Standardizasyon Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, s: 12-18
- SABUNCUOĞLU Z. ve T. TOKOL, (1997); **İşletme I-II**, (CBÜ. Kütüphanesi)
- SAMUEL A. D. Jr. ve R. G. ECCLES, (2002), **Building Public Trust- The Future of Public Reporting**, John Wiley and Sons, Inc, NY.
- SAYGILIOĞLU N. ve S. ARI, (2002); **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul
- SÖZEN S. (2005); **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin, Ankara
- STANWOOD C. (1951); **Tomorrow and Tomorrow**, IEA, London
- ŞİMŞEK Ş. (2006); **İşletme Bilimine Giriş**, Yelken Yayıncılık, Konya
- TANİLLİ S. (2006); **İnsanlığı Nasıl Bir Gelecek Bekliyor?**, Alkım Yayınevi, İstanbul
- TEKELİ İ. (1999); **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Yayınevi, Ankara
- TEKİN M. ve H. K. GÜLEŞ, A. ÖĞÜT, (2003); **Değişim Çağında Teknoloji Yönetimi**, Nobel Yayıncılık, Ankara
- TİMİSİ N. (2003); **Yeni İletişim Teknolojileri ve Demokrasi**, Yayınlanmış Doktora Tezi, Dost Kitabevi, Ankara
- TOBB, (2000); **Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde, Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması**, TOBB Yayın No: Genel 358, Ankara
- TORTOP N. (1983); **Yönetim Bilimi**, S Yayınları, Ankara
- TUTAR H. (2005); **İşletme Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- WALSH K. (1995); **Public Services and Market Mechanism-Competition, Contracting and the New Public Management**, St. Martin's Press, New York
- WILSON W. (1962); "The Study of Administration," Political Science Quarterly, 2 (June 1887), Page: 197-222. Türkçesi için bkz, Woodrow Wilson, "İdarenin İncelenmesi,"

Woodrow Wilson: Seçme Parçalar, Ç. Nermin ABADAN, Siyasi İlimler Türk Derneği, 1979, Ankara, s: 53-73

- YILDIRIM H. ve V. KAPLAN, T ÇAKMAK, C.C. ÜSTÜN, (2003); **Her Şeyi E-Leştirdik, E-Dönüşüm İçin Bir Kılavuz**, Macar Yayıncılık, Ankara

BİLDİRİLER

- AKSOY Ş. (1995); "*Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi*", Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, s: 159-173, TODAİE Yayını, Ankara
- AYDIN Murat ve ŞİRİNER İsmail, "Sivil Toplum Kuruluşları ve Ekonomik Dışsallık", III. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi, Bildiriler Kitabı; STK- Özel Sektör-Devlet Etkileşimi, s: 311-318, 9- 10 Aralık 2006, Çanakkale
- BIC (1999); "*Sustainable Communities in an Integrating World*", **Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II) Bildiriler**, June, 1996, Document Number: 96-0530T; The Bahá'í International Community United Nations Office, İstanbul, Turkey
- GÖKTÜRK A ve S KAVİLİ, (2002); "*Bilgi Çağı Kamu Yönetimi İçin Önerilen Bir Model "Gündem 21"*", **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**, Kocaeli Üniversitesi, S. 989-1009, Hereke- Kocaeli
- KARAKAYALI H ve H YANIKKAYA, (2002); "*Kurumsal Faktörlerin Ekonomik Büyümeye Etkileri*", **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**, Kocaeli Üniversitesi, s. 385-403, Hereke- Kocaeli
- KAYALI C. ve A.N. YERELİ, (2002); "*Türkiye'de Bilgi Toplumu Yaratılması Ve E- Devlet Uygulamalarına Genel Bir Bakış*", **I. Ulusal Bilgi, Ekonomi Ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**, s: 194-214, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Kocaeli
- LEBLEBİCİ D. N. ve M. K. ÖKTEM, M D AYDIN, (2003); "*Türkiye'de Kamu Kesiminde Bilgi Teknolojileri Uygulamaları ve E-Bürokrasi: Örgütsel Dönüşüm Üzerindeki Etkileri*", **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi Bildiriler Kitabı**, s: 501-512, TODAİE Yayını: 319, Ankara

MAKALELER

- ACAR P. (2003); "Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim", T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, s: 48-63, Ankara
- AKGÜL A. (1998); "Üçüncü Bin Yıla Giderken Partizanlığın Olmadığı Partisiz Demokrasi: Elektronik Demokrasi", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I.** Yıl: 4, Sayı: 19, s: 422-441
- AKILLIOĞLU T. (1991); "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Haziran, Sayı 2, s: 3-15
- AKKAHVE D., "Bölgesel Gelişme Planlarının Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi" <http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/DenizAkkahve.pdf>, Erişim Tarihi: 20. 09. 2007
- AKTAN C. Can, (2006); "İyi Bir Devlet Yönetimi İçin Yirmi Temel İlke", s: 1-7, ve "Devlet'in Etkinleştirilmesine Yönelik Başlıca Yaklaşımlar Ve Reform Önerileri", s: 65-99, Ed: Aktan C. C. **Kurumsal Devlet Yönetimi , İyi Devlet Yönetimi İçin Kurullar ve Kurumlar**, Sermaye Piyasası Kurulu, Yayın No: 197, Ankara
- AKTAN C. C. "İyi Yönetişimin Temel Unsurları", www.canaktan.org, (20. 09. 2007)
- ARGÜDEN Y. (2007); "Dünya Vatandaşlığı ve Farklılıkların Yönetimi", **Önce Kalite Dergisi**, Eylül, s: 18-22, <http://www.arguden.net>, (17.12. 2007)
- ARSLAN Z. (2002); "Anayasal Devlet ve Siyasi Tarafsızlık", (Der.) E Fuat KEYMAN, **Liberalizm, Devlet, Hegemonya**, s: 148-174, Everest Yayınları, İstanbul
- BARLOW J. (1996); "Steering not Rowing (co-ordination and control in the management of public services in Britain and Germany)", **International Journal of Public Sector Management**, Vol.9 No 5/6, Page: 73-89.
- BAŞTAN S. ve M. ÖKMEN, (2004); "Yerel Yönetimlerde Bilgi ve İletişim Alt Yapısı İle İlgili Temel Sorunlar", , Ed: A. YILMAZ, M. ÖKMEN, **Kamu Yönetimi** s: 183-216, Gazi Kitabevi, Ankara
- BEHN R. D. (1998); "The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability", **International Public Management Journal**, Vol: 1, Issue: 2, Page: 131-164
- BİLGİÇ V. (2003); "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", Ed. BALCI A. ve A. NOHUTÇU, N. K. ÖZTÜRK, B. COŞKUN, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, s: 25-38, Seçkin Yayıncılık, Ankara

- BOZKURT V. (1998); "Enformasyon Toplumu ve Türkiye", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Yıl.4, Sayı: 19, s: 205-212
- CHRISTENSEN T. ve P. LEGREID, (2002), "New Public Management: Puzzles of Democracy", **The Journal of Political Philosophy**, Vol. 10, Number: 3, Çev. M. Akif ÖZER "Yeni Kamu Yönetimi-Demokrasi ilişkisi", **Sayıştay Dergisi** Sayı: 52, s: 135-166
- COPE S. (1997); "Globalization, New Public Management And The Enabling State Futures Of Police Management", **International Journals Of Public Sector Management**, Vol: 10, Issue: 6, Page: 444-460
- ÇAHA Ö. (1998); "Bilgi Çağında İdeolojik Devletin Dayanılmazlığı", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Yıl:4, Sayı: 19, s: 485-487
- ÇUKURÇAYIR M. A. ve E. B. SİPAHİ, (2001); "Yönetişim Yaklaşımı Ve Kamu Yönetiminde Kalite", **Sayıştay Dergisi**, 35-66, Sayı: 50-51, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m3.pdf>, (12. 05. 2007)
- ÇUKURÇAYIR, M. A. (2003); "Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim", (Der.) Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Çağdaş, **Kamu Yönetimi I**, s: 259-276, Nobel Yayınları, Ankara
- DAWSON S. ve C. DARGIE (2002); "New Public Management: A Discussion With Special Reference to UK Health", (Eds). McLaughlin K., S. P. Osborne and E. Ferlie, **New Public Management: Current Trends and Future Prospects**, Routledge Press, Florence
- DENHARDT R.B. ve J. V. DENHARDT, (2000); "The New Public Service: Service Rather Than Steering", **Public Administrative Review**, Vol: 60, Issue: 6, Page: 549-559
- DEVECİ C. (2002); "Faşizmin Yorumlanması yada Carl Schmitt'in Saf Siyaset Kuramı", Der. Fuat KEYMAN, **Liberalizm, Devlet, Hegemonya**, 32- 87, Everest, İstanbul
- DUNSHIRE A. (1993); "Modes of Governance", (Ed) Jan KOOIMAN, **Modern Governance: New Government-Society Interactions**, Page: 21-34, Sage Publication, London
- ELEKDAĞ Ş. M. (2008); "2007'de Türk Ekonomisinin Durumu ve 2008'de Türkiye'yi Bekleyen Sorunlar" http://groups.google.com/group/soc.culture.turkish/browse_thread/thread/3b6c605c0fe023a7
- EMRE C. (1998); "Yönetim Bilimi, Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de Bilim - Sosyal Bilimler-II", **Türkiye Bilimler Akademisi**, Ankara, s: 35-54.

- EROĞLU F. (2006); "Bilgi - İktidar Ekseninde Yönetim Bilimlerinin İdeolojiye Alet Edilmesi" **Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management**, Volume I-I, I-II (Special Issue), Page: 113-127, <http://www.beykon.org/2006/F.Eroglu.doc>, (19. 01. 2008)
- ERYILMAZ, B. (1999); "Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına", **Liberal Düşünce**, Cilt: 4, Yaz, s: 15-85
- GÖYMEN K. (2000); "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önergeler, Yönelimler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan, s: 3-13
- GRAY, A. ve B. JENKINS, (1995); "From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution", **Public Administration**
- GÜL C. (2005); "Türk Kamu Yönetiminde Yürütmeden Kaynaklanan Sorunlar Ve Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimleri Üzerine Bir Değerlendirme", (Ed.) T. N. ARSLAN, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, s: 17-46, Seçkin, Ankara
- GÜLER B. A. (2001); "Restructuring The State", **Turkish Public Administration Annual**, Page: 1-16, TODAIE, 07, Ankara
- GÜLER B. A. (2003, d); "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)", A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı, Kasım, No.59, <http://www.ausbf.edu.tr>, (15. 09. 2007)
- GÜLER B. A. (2003,b); "Devlette Reform", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl: 4, Sayı: 13, Ocak- Mart, s: 4-25
- GÜLER, B. A. (2003); "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis**, Kış-Bahar, s: 93-116
- GÜNDOĞAN E. (2002); "Yönetişim", **Yönetişim Siyaset ve Sosyal Bilimler Dergisi**, Fatih Üniversitesi Yönetişim Kulübü Yayını, İstanbul, Aralık; 1(1): 3-14
- GÜNDOĞAN E. (2006); "İyi Yönetim İlkeleri Açısından Türkiye'de Kamu Yönetiminin Değerlendirilmesi", Ed. C. C. Aktan, **Kurumsal Devlet Yönetimi, İyi Devlet Yönetimi İçin Kurallar ve Kurumlar**, s: 137-151, SPK Kurumsal Araştırmalar Serisi No: 5, Yayın No: 197, Ankara
- GÜZELSARI S. (2004); "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği Ve Yönetişim Yaklaşımları", Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, **GETA Tartışma Metinleri Serisi**, Şubat Sayısı, s: 28-65

- HABERMAS J. (1990); "*The Horrors of Autonomy: Carl Schmitt in English*", Editör ve Çev:S.W. NICHOLSEN, **The New Conservatism**, MIT Press, Cambridge.
- HEINTZE T. ve S. BRETSCHNEIDER, (2000); "*Information Technology and Restructuring in Public Organizations: Does Adoption of Information Technology Affect Organizational Structures, Communications and Decision Making*", **Journal of Public Administration Research & Theory**, Vol: 10, Issue: 4, Page: 778-812
- HOOD C. (1991): "*A Public Management for All Seasons*", **Public Administration**, Vol: 69, Issue: 1, Page: 3-19
- İÇDUYGU A. (2002); "*Türkiye'de Vatandaşlık Tartışmalarının Arka Planı*", Der. E. Fuat KEYMAN, **Liberalizm, Devlet, Hegomonya**, s: 283-300, Everest Yayınları, İstanbul
- KADIOĞLU A. (2002); "*Türkiye'de Vatandaşlık Ve Bireyleşme: İradenin Akıl Karşısındaki Zaferi*", Der. E. Fuat KEYMAN, **Liberalizm, Devlet, Hegomonya**, s: 258-282, Everest Yayınları, İstanbul
- KARABACAK H. (2003); "*Hukukun Üstünlüğü ve İyi Yönetişim*", T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Nisan, s: 63-78, Ankara
- KERNAGHAN K. (1996); "*Public Government: The Post-Bureaucratic Paradigm*", **Canadian Public Administration**, Vol: 36, Issue: 4, Page: 636-644.
- KICKERT W. (1993); "*Autopoiesis And Science Of Public Administration: Essence, Sense And Nonsense*", **Organizations Studies** Vol:14, Issue: 2, Page: 11-20,
- KILIÇ YAŞIN G. (2005); "*Kavramsal Açıdan Yönetişim (Governance)*", <http://64.233.183.104/search?q=cache:foDY1OlwjokJ:www.tusam.net/makaleler>, (14.06.2007)
- KIZILCIK R. (2006); "*Liberal Batı Demokrasileri Ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler*", http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/434_37_54.doc, (12. 01. 2008)
- KOOIMAN J. (1993, a); "*Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversibility*", (Ed.) Jan KOOIMAN, **New Government-Society Interactions**, Page: 1-8, Sage Publications, London,
- KOOIMAN J. (1993, b); "*Findings, Speculations and Recommendations*", (Ed.) Jan KOOIMAN, **New Government-Society Interactions**, Page: 242-262, Sage Publication, London

- KÖSE S. ve B. KARTAL, N. KAYALI, "Örgütsel Vatandaşlık Davranışı ve Tutuma İlişkin Faktörlerle İlişkisi Üzerine Bir Araştırma", **Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı: 20, 2003: 1-19
- KÖSEKAHYA, G. (2003); "Katılımcılık ve İyi Yönetişim", Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, s: 34-48, Ankara
- LEFHVICH A. (1994); "Governance The State and The Politics of Development" **Development and Change**, Vol: 25
- LOCATELLI R. (2006); "Bölgesel Otoriteler ve Avrupa'da Bölgeselleşme", <http://ipc.sabanciuniv.edu/tr/ArastirmaAlanlari/documents/RinaldoLocatelli.pdf>, (26. 11. 2007)
- MOGGACH D. (2002); "Egemenlik Kavramları: Devlet, Ekonomi Ve Kültür Üzerine Tarihsel Yansımalar" Der. E. Fuat KEYMAN, **Liberalizm, Devlet, Hegemonya**, s: 9-31, Everest Yayınları, İstanbul
- NOHUTCU A. ve A. BALCI, (2003); "Kamu Yönetiminin yeni Perspektif ve Dinamizmi", (Ed). BALCI A. ve A. NOHUTÇU, N. K. ÖZTÜRK, B. COŞKUN, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- OKYAYUZ M. (2005); "Küresel Ekonomi ve Göç", (Der.) Cem KARADELİ, **Küreselleşme ve Alternatif Küreselleşme**, Phoenix Yayınevi, Ankara
- OSBORNE S. P. and K.MCLAUGHLIN, (2002); "New Public Management in Context", (Eds). McLaughlin K., S. P. Osborne and E. Ferlie, **New Public Management: Current Trends and Future Prospects**, Routledge Press, Florence
- ÖKMEN M. ve M. ÇİÇEK, (1988); "Küreselleşme Sürecinde Ekonomi, Yönetim ve Kentleşme", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Yıl:4, Sayı: 19, s: 389-411
- ÖZER M. A. (2003); "Yeni Kamu Yönetimi – Japonya Uygulaması", http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/A.Özer%20125-156.doc, (12.04.2007)
- PARLAK B. (2003); "Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi", Ed: M. ACAR, H. ÖZGÜR, **Çağdaş Kamu Yönetimi**, s: 347-392, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- POLATOĞLU A. (1994); "Türk Kamu Yönetiminde Bilgisayar Kullanma Alanları ve Sorunları", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 27, s: 4, s: 63-81

- RHODES R. A. W. (1995); "The State of Public Administration: A Professional History, 1970-1995", **Public Administration**, Page: 46-57
- SARAN U. (2001); "Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 73, Sayı 433, s: 37-51
- SEVİNÇ İ. (2007); "Kamu Kurumlarında Bilgi Teknolojileri Kullanımı Ve Bunların Çalışanların Fiziksel Ve Psikolojik Durumlarına Etkileri", **Journal of Knowledge Economy & Knowledge Management**, Volume II Spring, <http://www.beykon.org/2007/I.Sevinc.doc>, (19. 12. 2007)
- ŞENSES F. (2004); "Neoliberal Küreselleşme Kalkınma İçin Bir Fırsat mı, Engel mi?", Yayına Hazırlayanlar (Der.): S. DEDEOĞLU, T. SUBAŞAT, **Kalkınma ve Küreselleşme**, s: 13-54, Bağlam Yayıncılık, İstanbul
- SOYLU H. (2003); "Etkinlik ve İyi Yönetişim", T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, s: 78-94, Ankara
- STOKER G. (1998) "Public Private Partnership And Urban Governance", (Ed.) Jon PIERRE, **Partnership in Urban Governance**, Mc Millian Press, Page: 35-42
- TEKELİ İ. (1996); "Yönetim Kavramı Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine", **Demokrat Değişim**, Sayı:1, s: 17-22
- TESEV (2004), "Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform" Anketi: (Der.) F. Adaman, A. Çarkoğlu, B. Şenatalar, : **Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Reform**, Görüş, Haziran, 2004, s: 44-50
- ÜSTÜNER Y. (2000); "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 33 Konu: 3, s: 15-31
- WILSON E. and DOIG A. (1996); "The Shape of Ideology: Structure, Culture and Policy Delivery in the New Public Sector", **Public Money & Management**, Page: 53-61
- YALÇIN M. (2007); "Kurumsallaşmanın Yolu İnsan Kaynaklarından Geçer", **KOBİ Finans Dergisi**, 6.Sayı, s: 21-26
- YILMAZ O. (2001); "Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri", İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler Ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat 2001, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>, (12. 05. 2007)
- YÜKSEL, F. (2005); "Bilgi Teknolojileri ve Yerel Yönetimler", **Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Selçuk Üniversitesi İİBF, Yıl: 5, s: 10, s: 247-259

DİĞER KAYNAKLAR

- ACAR A. (2005); "Kurumsal Yönetişim Kavramı, Derneğin Bu Konudaki Faaliyetleri ve Kurumsal Yönetişimdeki Başarı Faktörleri" üzerine, Kurumsal Yönetim Derneği Başkanı Aclan ACAR ile yapılan, 18 Şubat 2005 tarihli görüşme kayıtları. <http://www.ntvmsnbc.com/news/310264.asp#BODY>, (19. 10. 2007)
- Ajans Press, <http://www.ajanspress.org>
- ARGÜDEN Y. (2000); "Devlet ve İnternet", <http://www.arguden.net>, (21.10.2007)
- ARGÜDEN Y.(2004); Dünya Gazetesi- 23. 04. 2004, <http://www.arguden.net>, (21.10.2007)
- BAYAR F. (2005); "An Alternative Perspective To Govern Globalization", **Yayınlanmamış Doktora Tezi, Tez No: 161310**, Middle East Technical University
- BIC (1999); Document Number: 6-0150T, The Bahá'í International Community United Nations Office
- BWC, Bahai World Centre (2005), "One Common Faith", Der. Universal House of Justice, <http://www.bahai.bwc.org>, Erişim tarihi: 21.04.2007
- DENİZBANK, (2006); Vaka Etüdü, <http://www.tkyd.org/files/downloads/Denizbankcase.pdf>
- ERDOĞAN R. Tayyip (2007); "60'ıncı Hükümet Programı", TBMM'ne Sunulduğu Tarih: 31 Ağustos 2007, <http://www.tbmm.gov.tr>, (12. 10. 2007)
- ELEKDAĞ Ş. M. (2008); "2007'de Türk Ekonomisinin Durumu ve 2008'de Türkiye'yi Bekleyen Sorunlar" http://groups.google.com/group/soc.culture.turkish/browse_thread/thread/3b6c605c0fe023a7, (18. 07. 2008)
- GORE A. (1993); "From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less", Washington, September 7, [http:// www.npr.gov](http://www.npr.gov)
- GÜZELSARI Selime, (2000); "1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, H.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- İMKB, (2007); <http://www.imkb.org.tr>, (24. 09. 2007)
- JOHNSTON D. J. (2004), "Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Örgütü (OECD) Kurumsal Yönetim İlkeleri, Giriş Bölümü", <http://www.tkyd.org>, (07. 12. 2006)

- KALAYCIOĞLU E. (2002); "Sürdürülebilir Kalkınma ve İyi Yönetişim Alt Çalışma Grubu I. Taslak, Rapor", www.iula-emme.org, (24.05.2002)
- KOSGEB, <http://www.kosgeb.gov.tr>, (07. 12. 2007)
- KOBİ Eylem Planı, (2007);
http://www.tobb.org.tr/organizasyon/sanayi/kobi/KOBI_STRATEJISI_VE_EYLEM_PLANI%202007-2009.doc, (23. 06. 2008)
- OECD, (1995, a); "Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, Conclusions of the Public Management Committee", Paris
- OECD, (1995, b); Participatory Development and Good Governance, Development Co-operation Guidelines Series, 14-22
- OECD, (1996); "Ministerial Symposium on the Future of Public Services", Paris
- OECD-PUMA, (1999); "Strategic Review and Reform: The UK Perspective", İngiltere Ülke Raporu.
- OECD, (2004); "OECD Principles of Corporate Governance, Paris, 2004", OECD, **Kurumsal Yönetişim İlkeleri**, www.tkyd.org, (07. 12. 2006)
- OECD, (2006); "Corporate Governance in Turkey: A Pilot Study", Paris. www.oecd.org/sourceOECD, (25. 09. 2007)
- OECD (2007); "Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment", June, Üye bilgilendirme maili: bildirim@tuik.gov.tr: uluslararası_gostergeler_2007_09, Mail tarihi: 25. 09. 2007
- SARAN U. (2001); "Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Değişim Kamu Hizmetleri Alanında Toplam Kalite Yönetimi", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi, SBE, Ankara
- SPK, (2005); "Sermaye Piyasası Kurulu, Kurumsal Yönetişim İlkeleri", <http://www.tkyd.org>, (19. 12. 2007)
- S&P Sovereign Ratings in Europe, June 2006, June 2007, Üye bilgilendirme maili: bildirim@tuik.gov.tr: uluslararası_gostergeler_2007_09, Mail tarihi: 25. 09. 2007
- TC Başbakanlık, (2003); "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim", Başbakanlık, Ankara

- TC Başbakanlık, (2005); Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, 9.11.2005 Tarih ve B.02.0.KKG.0.10/101-1078/ 4903 Sayılı, "Türk Ticaret Kanunu Tasarısı", <http://www.tbmm.gov.tr/index1.htm>
- TC Başbakanlık, DPT (2007); "Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) - Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Yayın No: DPT: 2721 – ÖİK: 674, Ankara, <http://www.devletarsivleri.gov.tr/dokumantasyon/search.aspx>
- TESEV, (2007); Mevzuat Reformu, www.tesev.org.tr/projeler/kamu_ulaslararasi_metin_bolum12.php
- TKYD Yayınları, (2005); "Türkiye Kurumsal Yönetim Haritası: Boston Consulting Group (BCG) Araştırma Raporu", <http://www.tkyd.org.tr>, (12. 01. 2007)
- TKYD ve Deloitte ortak Yayını (2007); "Nedir Bu Kurumsal Yönetim?", Kurumsal Yönetim Serisi, <http://www.tkyd.org/files/downloads/nedirbukurumsalyonetim.pdf>, (25. 06. 2008)
- TOPAÇ E. (2002); "Kurumsal Yönetim İlkelerinin Sermaye Piyasalarının Gelişmesindeki Önemi Ve Türkiye Uygulamaları", İMKB-Sermaye Piyasalarında Kurumsal Yönetim İlkeleri Konferansı, 26 Nisan 2002, <http://www.gedik.com/Analiz/Kurumsal%20Yonetim%20IlkelerI%20Sermaye%20PiyasalarInIn%20GelismesIndekI%20onemI.pdf>, Erişim tarihi: 26. 06. 2008
- TUSİAD, (2002); "Kurumsal Yönetim En İyi Uygulama Kodu: Yönetim Kurulunun Yapısı ve İşleyişi", Yayın No. TUSİAD-T/2002-12/336, <http://www.tusiad.org.tr>, (12. 01. 2007)
- TUSİAD, (2007); "Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde Türkiye'nin Komşu ve Çevre Ülkeler Politikası - Stratejik Yaklaşımlar", **Yayın No. TUSİAD-T/2007-05/434**, <http://www.tusiad.org.tr>, (19. 02. 2008)
- TÜGİAD, (2006); "TÜGİAD 2006 Raporu; 2007 Yılı Ekonomik Beklentileri ve Bu Beklentiler Doğrultusunda Değerlendirme ve Önerileri", www.tugiad.org.tr, (28. 03. 2007)
- TÜİK, (2003); <http://www.tuik.gov.tr>, (12. 01. 2007)
- UNDP, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı; "Türkiye Yönetişim Programı", <http://www.un.org.tr/library/>, (29.03.2008)
- UNDP, (2002); <http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=494>, (29.03.2008)
- UNDP, Turkey (2006); New Horizons, UNDP Turkey Monthly Newsletter, Issue 3, Mart, Copyrights & Terms of Use, <http://www.un.org.tr/library/> Erişim tarihi: 29.03.2008
- UNDP ve İç işleri Bakanlığı, (2007); <http://www.lar.gov.tr/reports.html>, (29.03.2008)