



T.C.  
GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİNDE HİZMET SUNUMUNUN  
ETKİNLEŞTİRİLMESİ: İYİ YÖNETİŞİM

Hazırlayan  
Olgun ÖNER

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı  
Yüksek Lisans Tezi

Danışman  
Yrd.Doç.M.Nazan ARSLANEL

TOKAT-2011

KAMU YÖNETİMİNDE HİZMET SUNUMUNUN  
ETKİNLEŞTİRİLMESİ: İYİ YÖNETİŞİM

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 13/01/2011

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

İmzası

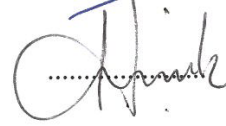
Başkan : Prof.Dr.Fatih YÜKSEL



Üye : Yrd.Doç.Dr.M.Nazan ARSLANEL



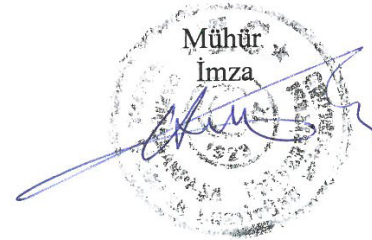
Üye : Yrd.Doç.Dr.Halit ÇİÇEK



Bu tez, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 05/01/2011 tarih ve 01 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Prof.Dr.Ali AÇIKEL

Mühür  
İmza



T.C.  
GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçlara atıf yaptığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

(13/01/2011)

Olgun ÖNER

## TEŞEKKÜR

İlk olarak tez çalışmamda fikir ve önerilerini aldığım, çalışmamın gelişimini ve büyümesini sağlayan, teşvik edici yönetimi ve olumlu eleştirileriyle bana yol gösteren değerli hocam, tez danışmanım Yrd.Doç.M.Nazan ARSLANEL'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca yüksek lisans eğitimim boyunca bilgi ve görüşleri ile bizleri aydınlatan, desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen Kamu Yönetimi Anabilim Dalındaki ve bugün bulunduğum yerde olmamda emeği geçen bütün hocalarım, beni yetiştiren ve her konuda bana güvenerek bu günlere getiren değerli aileme, tez çalışmam boyunca bana manevi desteğini ve yardımlarını esirgemeyen sevgili eşime şükranlarımı ve teşekkürlerimi sunuyorum.

## ÖZET

Değişim hiç şüphesiz ki insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. Yaşadığımız çağın en belirgin özelliklerinden biri değişimin hızlanması ve çok boyutlu bir hale gelmesidir. 21. yüzyılla birlikte teknolojik, ekonomik, siyasi, toplumsal ve kültürel alanlarda hızlı ve etkileşimli bir değişim süreci yaşanmaktadır. Ancak yaşanan bu değişim sürecinin gereklerine 19. yüzyıldan kalma yönetim anlayışıyla karşılık verilemeyeceği açıktır. Küreselleşme söylemlerinin damgasını vurduğu 21. yüzyılda, yaşanan değişimlerden en çok etkilenen kurumlardan birisi kamu yönetimidir. Kamu yönetimi, toplumsal değişimlerin baskısı altında ve o değişimlere karşılık gelecek çözümleri üretme ihtiyacı karşısında, hem teorik hem de pratik alanda bir değişim ve dönüşüm geçirmektedir. Bu nedenle değişim hareketlerinin yoğunlaştığı kavram ve kurumlardan birisi “yönetim” kavramı olmuştur. Böylece kamu yönetimi, günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinimlerine uyma çabaları içinde yeniden yapılanmaktadır.

21. yüzyılın yönetim anlayışı olarak kabul edilen yönetişim kavramının, 20. yüzyılın yönetim anlayışını oldukça kapsamlı bir değişime uğrattığı, merkeziyetçilik yerine, yerelliği, üniter yapı yerine federalizmi, katı bürokrasi yerine katılımı, kapalılık yerine açıklığı, hiyerarşi yerine hesap verebilirliği ve sorumluluğu getirerek, adeta “yönetimsel bir devrimin altına imzasını” attığı söylenebilir.

Bu çalışmanın amacı geleneksel kamu yönetimi anlayışında yaşanan hızlı değişim ve dönüşümlerle beraber, 1970’li yıllarda belirgin bir şekilde fark edilen ve 1990’lı yıllarla birlikte hızlı şekilde yükselen bir anlayış olan “yönetişim” kavramının incelenmesidir. Bu inceleme sırasında geleneksel kamu yönetimi anlayışından yönetişime giden süreç, kavramının ortaya çıkışı, gelişim süreci, anlam ve ilkeleri

irdelendikten sonra, kavramın Türk Kamu Yönetimi üzerindeki etkileri ve uygulanabilirlik düzeyi tartışılacaktır.

ANAHTAR KAVRAMLAR; Yönetişim, İyi Yönetişim, Yerel Yönetişim, Kamu Yönetimi ve Yerellik, Avrupa Birliği.

## ABSTRACT

No doubt that; change is a phenomenon as old as human history. One of the most prominent feature of the period that we live; change is accelerated and become multi-dimensional. With 21<sup>st</sup> century, there is fast and interactive change process in the technological, economic, political, social and cultural life. However, it is open that; with 19<sup>th</sup> century's management approach the necessities of this process of change can not be answered. Public administration is one of those organizations which have been mostly affected from the changes of 21<sup>st</sup> century that has been marked with globalization. Public administration is in a continuous change and evolution in order to cope with social changes and generating solutions to correspond those changes both theoretical and practical. Therefore, "management" concept has been one of the concept and institutions that major on exchange movements. Public administration is being reconstructed in local administrations as a result of increasing needs and changing conditions.

"Management" concept as the 21<sup>st</sup> century's paradigm of the management concept of governance, 20<sup>th</sup> century understanding of the management of a very comprehensive change has been, instead centralism local disciple instead of a unitary structure of federalism, rather than rigid bureaucratic participation, openness rather than closeness, rather than the hierarchy of accountability and responsibility for support to bring, so to speak "a managerial revolution, under the signature" can be said.

The purpose of this study with rapid change and transformation in the traditional understanding of public administration in those, in the 1970s in any significant way, and discovered in the 1990s with a sense of rising quickly, to examine the "governance" concept. During this review understanding of traditional public administration to

governance process, after explication of the emergence of the concept, development process, meaning and then examines the principles, impacts of the concept on the Turkish Government and the level of applicability will be discussed.

**KEY WORDS:** Governance, Good Governance, Local Governance, Public Administration and Locality, European Union



## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ETİK SÖZLEŞME.....	i
TEŞEKKÜR.....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	ix
KISALTMALAR LİSTESİ.....	x
1. GİRİŞ.....	1
2. LİTERATÜR TARAMASI.....	6
3. YÖNETİŞİM KAVRAMI, NİTELİĞİ VE GELİŞİMİ.....	8
3.1. KAMU YÖNETİMİNDE FARKLI BİR YÖNETİM ANLAYIŞI: YÖNETİŞİM.....	9
3.1.1. Yönetişim Kavramı.....	9
3.1.1.1. Tanımı ve Kavramsal Niteliği.....	9
3.1.1.2. Yönetişim Kavramının Tarihsel Kökeni ve Kuramsal Dayanakları.....	16
3.1.1.3. Kavramın Gelişimi.....	22
3.2. YÖNETİŞİMİ GEREKLİ KILAN GELİŞMELER.....	27
3.2.1. Küreselleşme – Yerelleşme.....	27
3.2.2. Siyasi Katılım Sürecindeki Değişmeler.....	28
3.2.3. Yeni Orta Sınıflar ve Yeni Sosyal Hareketler.....	29
3.2.4. Vatandaşın Paydaşa Yöneliş.....	29
3.3. YÖNETİM VE YÖNETİŞİM.....	30
3.4. YÖNETİŞİMİN TEMEL İLKELERİ.....	37
3.4.1. Şeffaflık (Saydamlık).....	37
3.4.2. Katılımcılık.....	39
3.4.3. Cevap Verebilirlik.....	44
3.4.4. Hukukun Üstünlüğü.....	44
3.4.5. Etkinlik.....	49
3.4.6. Hesap Verebilirlik.....	52
3.4.7. Eşitlik.....	56
3.4.8. Stratejik Vizyon.....	57
3.4.9. Yerinden Yönetim.....	57
3.5. YÖNETİŞİMİN TÜRLERİ.....	59
3.5.1. Küresel Yönetişim.....	61
3.5.2. Kamu Yönetişimi.....	63
3.5.3. İyi Yönetişim.....	64
3.6. YÖNETİŞİMİN ÖZELLİKLERİ.....	69
3.7. YÖNETİŞİMİN AKTÖRLERİ.....	73
3.7.1. Uluslararası Kuruluşlar.....	76
3.7.2. Devlet.....	83
3.7.3. Sivil Toplum Kuruluşları.....	85
3.7.4. Özel Sektör.....	86
4. DÜNYA EKSENİNDE YÖNETİŞİM.....	89
4.1. DÜNYADA VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE GENEL DURUM.....	89
4.1.1. Amerikan ve Batı Demokrasilerinde Yönetişim.....	91
4.1.2. Avrupa Birliği ve Yönetişim.....	94
4.1.2.1. Avrupa İdari Alanı.....	94
4.1.2.2. İdari Kapasite.....	96

5.	YÖNETİŞİM VE TÜRKİYE.....	98
	5.1. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN HİZMET SUNMA ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM.....	98
	5.1.1. <i>TürkKamu Yönetimine Genel Bir Bakış</i> .....	100
	5.1.2. <i>Türkiye'de Yönetişime Duyulan İhtiyacın Nedenleri</i> .....	106
	5.1.2.1. <i>Küresel ve Bölgesel Dinamiklerin Etkileri</i> .....	107
	5.1.2.2. <i>Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları</i> .....	110
	5.1.2.3. <i>Avrupa Birliği İle Uyum Sürecinin Etkileri</i> .....	115
	5.1.2.4. <i>Demokratikleşme Süreci</i> .....	117
	5.1.2.5. <i>Ekonomik Nedenler</i> .....	118
	5.1.2.6. <i>Yolsuzluk ve Yönetişim</i> .....	118
	5.1.3. <i>Türkiye'de Yönetişime Giden Süreç ve Kamu Yönetimi Açısından Yönetişimin Gündeme Gelişi</i> .....	120
	5.1.4. <i>Yönetişim İlkeleri Işığında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mevzuat Çerçevesinde Yönetişim Analizi</i> .....	123
	5.1.4.1. <i>Saydamhk</i> .....	124
	5.1.4.2. <i>Hesap Verebilirlik</i> .....	126
	5.1.4.3. <i>Cevap Verebilirlik</i> .....	129
	5.1.4.4. <i>Katılımcılık</i> .....	131
	5.1.4.5. <i>Etkinlik</i> .....	133
	5.1.5. <i>Yönetişimin Unsurları Işığında Türkiye</i> .....	134
	5.1.5.1. <i>Devlet</i> .....	134
	5.1.5.2. <i>Sivil Toplum Örgütleri</i> .....	138
	5.2. TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI.....	142
	5.2.1. <i>Bilgi EdinmeHakkı Kanunu</i> .....	144
	5.2.2. <i>Kamu Denetçiliği Kurumu</i> .....	146
	5.2.3. <i>Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu</i> .....	150
	5.2.4. <i>E-Devlet Uygulamaları</i> .....	152
	5.2.5. <i>Üst Kurulların Yaygınlaşması</i> .....	156
	5.3. TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİMİN YEREL BOYUTTA UYGULANABİLİRLİĞİ VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ.....	158
	5.3.1. <i>Sürdürülebilir Kalkınma ve Yerel Gündem 21</i> .....	160
	5.3.2. <i>Proje Demokrasisi ve Dikmen Vadisi Projesi</i> .....	164
	5.3.3. <i>Kent Konseyleri</i> .....	167
	5.3.4. <i>Halk Kurultayları</i> .....	169
	5.3.5. <i>Halk Günleri</i> .....	169
	5.3.6. <i>Semt Danışma Meclisleri</i> .....	170
	5.3.7. <i>Kişisel Başvuru</i> .....	170
	5.3.8. <i>Muhtar Toplantısı</i> .....	171
	5.3.9. <i>Dilekçe</i> .....	171
	5.3.10. <i>Kamuoyu Araştırması</i> .....	171
	5.3.11. <i>Referandum</i> .....	172
	5.3.12. <i>E-Belediyecilik</i> .....	172
6.	MATERYAL ve YÖNTEM .....	173
7.	BULGULAR .....	174
8.	SONUÇ VE ÖNERİLER .....	176
	KAYNAKLAR .....	182
	ÖZGEÇMİŞ .....	203

## TABLOLAR LİSTESİ

Şekil-1: Yönetim-Yönetişim Karşılaştırması	Sayfa:31
Tablo 1: Geleneksel Yönetim ile Yönetişimin Karşılaştırılması	Sayfa:35
Şekil 2: İyi Yönetişim İlkeleri	Sayfa:37
Şekil 3: Yönetişimin Aktörleri	Sayfa:75

## KISALTMALAR LİSTESİ

a.g.e.	:Adı geçen eser
a.g.k.	:Adı geçen kaynak
a.g.m.	:Adı geçen makale
AB	:Avrupa Birliği
AK	:Avrupa Komisyonu
ATAD	:Avrupa Topluluğu Adalet Divanının
BM	:Birleşmiş Milletler
BMKP	:Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
C	:Cilt
CPI	:Yolsuzluk Algılama Endeksi
çev	:Çeviren
DB	:Dünya Bankası
der	:Derleyen
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	:Dünya Ticaret Örgütü
ed	:Editör
GEGP	:Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GATS	:Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
ICC	:Uluslararası Ticaret Odası
ILO	:Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	:Uluslar arası Para Fonu
KYTKT	:Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
MEHTAP	:Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	:Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
p	:Page
s	:Sayfa
SIGMA	:Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesinin Desteklenmesi Programı (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries)

STK	:Sivil Toplum Kuruluşu
sy	:Sayı
TBB	:Türkiye Barolar Birliği
TBMM	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	:Türk Dil Kurumu
TESEV	:Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TI	:Uluslararası Saydamlık Örgütü
TOBB	:Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	:Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	:Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
UNDP	:Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
WEF	:Dünya Ekonomik Forumu
White Paper	:Beyaz Kitap
vb	:Ve benzerleri
YKY	:Yeni Kamu Yönetimi
yy	:Yüzyıl

## 1. GİRİŞ

İnsanlık tarihi varoluşundan bu yana çeşitli süreçlerden geçmiştir. Sürecin içindeki insanlar her zaman bir karmaşadan yakınmış, sürekli bir değişimin olduğunu, yeni tarzların ortaya çıktığını ve yeni ideolojilerin insanları sürüklediğini belirtmişlerdir. Meydana gelen değişimle beraber hemen hemen her alanda büyük bir dönüşüm meydana gelmiştir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna, modernist düşünceden post modern düşünceye, ulus devlet düşüncesinden küreselleşmiş bir dünyaya geçişlerin olduğu bir tablo ile karşılaşmıştır. 20. yy.'ın son çeyreği ile birlikte baş döndürücü bir hal alan değişim sürecinin etkileri günlük yaşamdan siyasi kurum ve davranışlara kadar her alana uzanmıştır. Yaşanan dönüşümün temelinde ise, bilgi teknolojisindeki ilerlemeler ön plana çıkarılmış; bilgi teknolojisindeki ilerlemeler birikim sürecini ve bu sürecin dinamiklerini ulus devlet düzleminden bağımsızlaştırdığı görüşü ağırlık kazanmıştır. Bununla beraber, birikim süreci kendisini yeniden üretecek aktörleri farklı biçimlerle tanımlayarak, bu aktörler arasındaki iktidar ilişkilerini de mevcut hukuki ve politik çerçeveyi zorlayacak biçimde dönüşüme uğratmış ve bu dönüşüm, küreselleşme olgusunun bir bileşeni olarak ifadesini bulmuştur. Bu süreç yaşanırken devletin ve yönetim anlayışının toplumsal konumu ve işlevleri, kaçınılmaz olarak değişim süreci içinde alt üst olmuş ve böylece ortaya bir yeniden yapılanma gereği çıkmıştır.

Küreselleşme ile birlikte devlet anlayışında meydana gelen çok ciddi değişiklikler, toplumsal, siyasal ve ekonomik şartlardaki değişim, dönüşüm ve gelişmeler özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetimlerini etkisi altına almaya başlamıştır. 20. yüzyılın son çeyreğinde “sosyal refah devleti” anlayışının da erozyona uğramaya başlaması, dünyada ve ülkemizde devlete ve buna bağlı olarak kamu yönetimine bakış açısını önemli ölçüde değiştirmiş, bu gelişmelerle birlikte uluslararası

ve ulusal alanda devlet sistemlerini ve etkileşim içerisinde oldukları toplulukları değişime zorlamıştır. Bu bağlamda, kamuda etkinlik arayışları değişik zamanlarda farklı uygulamalar aracılığıyla kamu yönetimi teori ve pratiğinde yansıma bulmuştur. Dolayısıyla, sözkonusu değişim sürecinde iktidar ilişkilerinde yaşanan dönüşüm, bir karar alma yöntemi olarak yönetişimin ön plana çıkmasına sebep olmuştur. Tepeden inme ve kumandacılığa dayanan klasik yönetim anlayışı, yerini aşağıdan gelen talepleri yönetimin üst katmanlarıyla buluşturan yönetişim anlayışına bırakmıştır.

1970’lerde “Kamu Yönetimi”, 1980’lerde “Kamu Politikası ve Yönetimi”, 1990’larda ise, yaşanan bu hızlı değişim sürecinin sonucu olarak “yönetişim” kavramı hakim olmaya başlamıştır. Bu dönemde artan küreselleşme ile birlikte dünya ölçeğinde ortaya çıkan fırsatlar ve sorunlar arasında denge noktasının bulunmasının devletin yeni görevlerinin başında gelmesi gerektiği, bu görevin etkin şekilde yerine getirilebilmesinin ise ancak iyi bir yönetişim yapısının kurulması ile mümkün olabileceği son zamanlarda her yerde dile getirilmektedir.

Artık önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir yöne doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirecek, çok aktörlü, yerel, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetişim anlayışına geçilmektedir. Bu özellikleriyle yönetişim siyasal ve ekonomik gücün daha yaygın dağılımını içermektedir.

Kamu sektöründe etkinliğin sağlanması ve yönetsel boyutta şeffaf ve denetime açık bir kamu hizmeti sunma mekanizmasının kurulması için geleneksel karar alma

süreçlerine vatandaşların, özel sektörün ve sivil toplumun da dahil edildiği, kamu kurumları arasında etkileşimin arttığı bir model olarak yönetim, bir ilişki ağındaki farklı çıkarları çelişebilen, birbirine göre belli ölçüde bağımsız olan aktörlerin, birlikte gerçekleştirdikleri bir yönlendirmedir. Ancak yönetimi sadece tanımlamak yeterli değildir. Bunun hangi koşullarda gerçekleştirilebilir olduğu üzerinde de durmak gerekir.

Küreselleşme olgusunun etkilerinin, bilgi toplumuna doğru yaşanan süreçte, bütün dünya ile birlikte Türkiye için de geçerli olduğu yadsınamaz. Olumlu ya da olumsuz etki ve sonuçları ile küreselleşme olgusu, 1980'lerde belirginleşen liberalleşme politikaları ile başlayan ve 1990'larda küreselleşme yönündeki iç ve dış dinamiklerle beslenen bir süreç olarak, bütün dünyanın olduğu gibi Türkiye'nin de karşı karşıya olduğu bir gerçekliktir. Bugün için Türkiye'de kamu yönetiminin mevcut durumuna ilişkin olarak; kamu kurumlarının hantal yapıları, karar alma süreçlerindeki yavaşlığı, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi dağıtılmamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, yönetim-siyaset dengesinin kurulmamış olması gibi nedenlerle, idarenin öncü olmak yerine toplumsal gelişmelerin ve değişimin önünü tıkadığı şeklinde eleştiriler dile getirilmektedir. Ayrıca sürekli olarak demokratik müzakere süreçlerinin toplumsal bazda ve kurumlar ölçeğinde yeterince yerleşmediği ileri sürülmekte, sorunların çözümünde ortaklık ve dayanışmacı yaklaşımlardan öte, tek merkezli ve dışlayıcı pratiklerin genelde egemen olduğu, bunun da, krizleri ve çatışmayı doğurduğu vurgulanmaktadır. Bu anlamda Türkiye, yönetim sorununu derinden yaşayan bir ülke olarak öne çıkmaktadır. Bu ve benzeri nedenlerin etkisiyle idarenin amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçiminde; mevzuatında ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacı güden



faaliyetler bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kamu yönetimi disiplininin gündem maddesini oluşturmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerde gelinen aşama açısından bakıldığında, küresel ve bölgesel dinamiklerin kamu yönetimine etkileri ve bu bağlamda ortaya çıkan yaklaşımlar ve yapılanmalar, Türkiye özelinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması da içinde olmak üzere pek çok konuda önemli adımların atılmasını gerekli kılmaktadır. Kamu yönetiminin işleyişini sürdürülemez hale getiren sorunlar anlamında iç faktörler, sözü edilen dış faktörlerle çakışınca bu yönde adımlar atılması ve iyileştirilmelerin yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir.

Ülkemiz açısından artık kaçınılmaz hale gelen ve çalışmamızın ana eksenini oluşturan iyi yönetim yaklaşımı, kamu ve özel sektörün gündemine girdiği 1990’ların ikinci yarısından itibaren, somut uygulamalara konu olmuş, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarında bazı eksikliklerin vurgulanmasıyla daha yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Bu çalışma, kamu yönetiminde 1970’li yıllarda belirgin bir şekilde fark edilen ve 1990’lı yıllarla birlikte daha da hızlanan değişim ve dönüşüm sürecinin ileri bir aşamasında ortaya çıkan yönetim kavramını incelemektedir. Katılımcı bir kamu yönetimi ve sürekli demokrasiyi önceleyen yönetim, demokrasiyi güçlendiren ve genişleten bir yaklaşım olarak ele alınmaktadır.

Çalışmanın başlıca amacı, yönetim olgusuna yeni bir yaklaşım getirmesi bağlamında, sürekli gelişmenin getirdiği reformlardan hareketle, yeni yönetim anlayışı olarak yönetim kavramının ortaya çıkışı ve gelişim sürecini, temel özelliklerini değerlendirmek, yönetim yaklaşımının Türkiye’deki yansımalarının belli başlı hukuksal düzenlemelerde ve öne çıkan uygulamalarda izini sürmek, yönetim açısından

Türk Kamu Yönetimi alanında meydana gelen gelişimlerle birlikte bunun Türkiye’de uygulanabilme kapasitesini ve kamunun hizmet sunma anlayışında meydana getirdiği veya getireceği değişimleri ortaya koymaktır. Bu bağlamda, çalışmada katılımcı demokratik süreçlerin ve yönetim yaklaşımının Türkiye’de ne derecede var olduğu ve olabileceği üzerinde siyasal ve yönetsel gelenekler çerçevesinde bir sorgulama ve tartışmaya ağırlıklı olarak yer verilecektir.

Çalışmanın birinci bölümünde yönetim kavramına, kavramın inşası ve gelişimine, kavram hakkında yapılan tanımlamalara, yönetim-yönetişim ilişkisi göz önüne alınarak aralarındaki farklılıklara, kavramın ilkelerine ve kavram üzerinde rol alan aktörlere değinilecektir. Devamında ise yönetişimin tür ve unsurları ana hatlarıyla incelenecektir.

İkinci bölümde dünya ekseninde yönetim kavramına, dünya ve Avrupa Birliği ülkelerinde genel durum ve eğilimlere değinilecek olup, ayrıca Avrupa Birliği’nin teorik ve uygulama boyutlarıyla yönetişime bakışı değerlendirilecektir.

Çalışmanın son bölümünde ise Türk Kamu Yönetimi ve yönetim ilişkisi ele alınacak, Türkiye’de yönetim istikametinde atılan ilk adımlar, sonrasında yeniden yapılanma ile birlikte yönetim alanındaki yasal düzenlemeler ve Türk Kamu Yönetiminde mevzuat çerçevesinde iyi yönetim uygulamalarıyla bunların Kamu yönetiminin hizmet sunma anlayışında meydana getirdiği değişim değerlendirilecektir.

## 2. LİTERATÜR TARAMASI

Gündoğan (2004) alışmasında yönetim olgusunda yapısal olmaktan çok zihinsel bir dönüşüm olarak baktığı yönetişimin sürdürülebilir bir gelişmeye hizmet edeceğinden yola çıkararak, yönetişim ve Türkiye’de uygulanabilirliğine ayrıca yönetişim ilkelerinin egemen olmasıyla, devletlerin özellikle iktisadi ve toplumsal sorunlarını özdebileceğı görüşünü ön plana çıkarmıştır.

Kesim ve Petek’in aktarımlarıyla Stoker, yönetişim teorisinden yola çıkararak hükmetmeye dayanmayan bir anlayışın ışığında yönetişim kavramının taşıması gereken özellikleri vurgulamıştır.

Yönetişime bürokratik yada statükocu devlet yapısına karşı bir meydan okuma anlayışından yola çıkan Öztürk (2002) uluslar arası standartları yakalayacağı ve halkın daha kaliteli hizmetleri alabileceğı düşüncesi üzerinde bir yapı ortaya koymaktadır.

Çukurçayır ve Sipahi (2003) ise “aktif vatandaşlık” vurgusu çerçevesinde vatandaşın sadece hak talep eden bir varlık değil karar alıcı konumuyla istek ve beklentileriyle kamusal politikalara yön veren bir paydaş olduğu düşüncesi üzerinde yönetişim kavramına yoğunlaşmaktadırlar.

Aktan, çalışmasında ideal demokrasi için yönetişimin mutlak varlığından, yönetilenler ile yöneticiler arasında yönetişim temelinde yer alan karşılıklı ve yakın iletişimden yola çıkararak yönetişim ilkelerinin oluşturulması konusu üzerine eğilmiştir.

Balcı (2005) alışmasında AB’ye tam üye adayı bir ülke olarak Türk Kamu yönetiminin AB’ye uyumlulaştırılmasının uyum sürecindeki diğer çalışmaların hayata geçirilmesinde büyük önem taşıyacağı tezine ağırlık vermiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Kamu yönetiminde reform ihtiyacına binaen kamu yönetiminde reformun temel ilkelerini ortaya koyarak, yönetişim ilkelerini

esas alan ve bu ilkeler doğrultusunda bazı reform hareketleri öngören bir yaklaşımı sergilemektedir. Kamu yönetimi zihniyeti yaklaşım ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngören tasarı; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde iyi yönetim ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir.

Türkiye’de kamu yönetimini değişime zorlayan etkenlerden yola çıkarak yaptıkları araştırmalarında Eroğlu ve Çukurçayır (2004:41), kamu yönetiminde yapılan reformlar kapsamında özellikle stratejik yönetim, denetim ve performans gibi konulara ağırlık vermişlerdir.

Nohutçu ve Balcı da (2003) kamu yönetimlerine değişik toplumsal aktörlerle işbirliği içerisinde sonuçlara odaklanan, performansı dikkate alan, vatandaş taleplerine duyarlı, bilgi iletişim teknolojilerinin sıkça kullanıldığı sistemlerden bahsederken özellikle Türkiye açısından e-devlet uygulamaları üzerinde durmuştur.

Fitzpatrick (2002) yönetişimin yönetimden farklı bir düzeyde ve anlayışta ele alınmasından yola çıkarak, yönetişim kavramının Türk Kamu Yönetimi açısından önemine değinmiştir.

Tekeli (1999) iyi yönetişimin değişik aktörlerin etkileşimiyle ortaya çıktığını savunurken, çalışmasında iyi yönetişimin toplumsal yaşamda farklı düzeylerde gerçekleştiği fikri üzerine kurgulamıştır.

Kooiman’ın çalışmasının (1993) temel hareket noktası ise toplumsal değişimler ve bunun yönetim yapılarına olan etkileridir. Yönetimin merkezi bir aktör olarak öneminin azaldığına dikkat çektiği çalışmasında toplumsal sorunların çözümünde yönetim kadar toplumsal aktörlerin de sorumlu olduğunu ortaya koymaktadır.

### 3. YÖNETİŞİM KAVRAMI, NİTELİĞİ VE GELİŞİMİ

20. yüzyılın son çeyreğine damgasını vuran çok yönlü değişim, 21. yüzyılın başlaması ile birlikte yeni bir görünüm kazanan dünya düzeninin de temel dayanağını oluşturmuştur. Oldukça karmaşık ve çok boyutlu olan toplumsal gelişmenin temelindeki küresel değişim dinamikleri, tüm dünya ülkelerini etkilemekte, düşüncelerde, inançlarda, geleneklerde, değer yargılarında ve kurumsal oluşumlarda yol açtıkları devrimlerle toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarında köklü değişim ve dönüşümlere neden olmaktadır.

Günümüzde değişime ayak uydurması gereken en önemli kurum devlettir. Her toplum mevcut gereksinmelerini karşılamak ve geleceğe yönelik amaçlarını gerçekleştirmek üzere çeşitli örgütlenmelere gitmektedir. Bu bağlamda, bu örgütlenmelerden en büyüğü olan devletin toplumsal bir gereksinmeyi karşıladığı açıktır (Erdoğan, 2006:4). 21. yüzyıl devletiyle, örgütüyle, felsefesiyle her zamankinin aksine daha esnek ve daha canlı bir sisteme sahip olmalıdır. Yeni yüzyıl esnek sistemlere, yenileşmeye ve sürekli gelişmeye açık zihniyetlere yaşama şansı verecektir (Şule, 2004:20). Bu değişimin merkezi olan kamu yönetiminin eski yönetim anlayışını terk ederek yeni açılımlara bürünmesi, bu değişimin somut örneğini oluşturmaktadır.

Temel olarak kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da içine alan karşılıklı etkileşimli bir yönetim sistemi olarak ifade etmek için kullanılan yönetişim kavramı, devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplum ile birlikte, hukukun üstünlüğüne dayanan, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunu anlatmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde yönetişim kavramının tanımı, tarihsel arka planı, yönetişimin kuramsal yapısı ve unsurları üzerinde durulacaktır.

### 3.1. KAMU YÖNETİMİNDE FARKLI BİR YÖNETİM ANLAYIŞI: YÖNETİŞİM

Yönetim düşüncesi ve biliminin gelişmesi göstermektedir ki, yönetim çok boyutlu ve karmaşık bir olgudur. Bu nedenle tek bir yaklaşım, yöntem ya da tekniğin tüm sorunları çözebilmesi olanaksızdır. Her konu ya da sorun için yapılması gerekenler, içinde bulunulan koşullara ve duruma göre, sürekli gelişmekte olan çağdaş yönetim biliminin oluşturduğu birikim içinde yer alan çeşitli öğelerden en uygun olanlarının bir araya getirilmesiyle belirlenebilir (<http://ekutup.dpt.gov.tr>).

Küreselleşmenin de etkisiyle kamu yönetiminin yeniden ele alınması ve yapılandırılması, 1960'larda Kamu Tercih Teorisi ile yetmişlerin ilk yarısından itibaren yeniden yapılanma çalışmalarıyla, 80'lerden itibaren Yeni Kamu Yönetimi, Yeni Kamu işletmeciliği ve 90'larla beraber Yönetişim gibi yaklaşımlarla süregelmiştir (Özer, 2006:7).

#### 3.1.1. *Yönetişim Kavramı*

##### 3.1.1.1. *Tanımı ve Kavramsal Niteliği*

Son dönemde yönetim olgusu içerisinde yeni bir yaklaşım olan ve daha çok kurgusal bir dönüşüme işaret eden yönetişim kavramının tanımlanması noktasında birtakım eksiklikler yaşanmaktadır (Gündoğan, 2004:9). Yönetişim, oldukça yeni bir kavram olarak geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine sivil topluma ve kuruluşlarına önem veren, gelişmelerinin önünü açan, katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayışı içermektedir.

Bu yeni yönetim anlayışında; sivil toplum kuruluşları, aktif katılımçılık, yapabilir kılma gibi anahtar kavramlar bulunmaktadır. Sivil toplum kuruluşu kavramıyla; katılımçılık, kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime

katılma gibi fonksiyonlar anlaşılırken katılımcılık kavramıyla; hem demokratikleşme hem de sivil toplum kuruluşlarının gelişmişlik düzeyi ortaya konulmaya çalışılmakta, yapabilir kılma kavramıyla ise; yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim gibi kavramlar anlatılmaktadır (Haktankaçmaz, 2004:48).

Bu yönelimde ortaklık kavramı ön plana çıkmakta, demokratiklik, açıklık, birlikte yönlendirme, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerden üretilmesi gibi öncelikler ifade edilmekte, merkezi bir yönetim yerine, yerinden ve o yerde yaşayanların katılımcılığını ve sahiplenmesini içeren bir beraber yönetim anlayışı ifade edilmektedir. Buna, toplumla yönetimin yeni bir ilişki kurmasıyla sorumluluğun devletten sivil topluma kayması da denilebilir.

1990'lı yıllardan bu yana literatürde tartışılmakta olan kavram hakkında herkesin üzerinde uzlaşma sağladığı bir tanım bulunmamaktadır. Daha çok “sezgisel bir niteliğe” sahip olan kavramın tanımlanması yoluna pek gidilmemekle birlikte, yapılabilen tanımlar eklektik ve görece dağınık olup, kavramın kullanıldığı alana göre de değişmektedir (Coşkun, 2003:39-40). Yönetişim sadece kamu yönetimi alanında geçerli olan bir anlayış olmadığı gibi kamu yönetimi alanında da farklı platformlarda kullanıldığında her seferinde farklı bir tanımla karşımıza çıkabilmektedir. Örneğin kamu sektörü ile özel sektör arasındaki yönetişim uygulamalarında farklılıklar olduğu gibi, kamusal boyutta çeşitli platformlar arasında da farklılıklar arz etmekte, yerel uygulamada farklı ilkeler, uluslararası uygulamada farklı ilkeler ön plana çıkabilmektedir.

Yönetişim kavramına dair özgün bir tanımlama yapılabilmesi için öncelikle çeşitli kaynaklarda verilen tanımları ortaya koymak yararlı olacaktır.

Yönetişim kavramının tarihsel kökenine bakıldığında, İngilizce orijinali olan “governance”ın Yunanca dümen tutmak, kılavuzluk yapmak anlamlarına gelen “kubernan” fiilinden geldiği görülmektedir. Bu kavram ortaçağda, Latince “Gubernare”, kural koymak, yönetmek, kılavuzluk yapmak anlamında kullanılmıştır (Gündoğan, 2007:109).

Yönetişim kavramı Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğünde, ortak yönetimden bahsederek: “Resmi ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı” şeklinde tanımlanmaktadır. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi’nin (TODAİE) Kamu Yönetimi Sözlüğünde ise yönetim, “bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı yada düzen” şeklinde tanımlanmaktadır.

Tekeli’ye göre yönetim "Önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan, yönetim anlayışından geçilen, önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desantralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran" anlayış olarak tanımlanmaktadır (Tekeli,1999:248).

Kooiman ise yönetişimi, kamu kesimi ve özel sektörde yer alan aktörlerin, toplumsal sorunların çözümünde ya da toplum yararına çalışmaların oluşumunda etkileşim içinde buldukları süreçte gerçekleştirdikleri faaliyetlerin, kuramsal anlamda bir bütünü olarak görmektedir. Kooiman yönetişimi kısaca sosyal ve yönetim aktörlerinin toplumları yönlendirmek, kontrol etmek ve yönetmek için yaptıkları amaçlı



eylemler olarak tanımlamaktadır (Kesim ve Petek, 2005:4). Bu noktada Kooiman, yönetişimin etkileşim boyutuna dikkat çekmekte ve yönetsel etkileşimin, toplumsal katkı ve yönetim kalitesi üzerindeki etkisine işaret etmektedir. Bu yeni yönetim biçiminde yöneten ve yönetilen ayrımı yapılamamakta, yönetime tüm tarafların katılımı öngörülmektedir. Yönetişim, yöneten-yönetilen ayrımı yerine toplumu kapsayacak şekilde, birlikte bir yönetim yapısı geliştirmektedir. Aslında bu birlikte yönetim arzusu, yönetim için gerekli donanımı tek başına karşılayacak bir gücün olmadığı varsayılarak oluşturulmaktadır. Buna göre kamu ya da özel, hiçbir aktör, karmaşık, dinamik ve farklı sorunları çözmek için gerekli olan tüm bilgiye sahip değildir. Hiçbir aktör belirli araçların etkili bir şekilde kullanılması için yeterli gözleme sahip değildir. Dolayısıyla, hiçbir aktör belirli bir yönetim modelinde tek taraflı olarak hakim olmak için yeterli potansiyel eylem gücüne sahip değildir (Topçu, 2007:139-140).

Stoker'ın ifadesi ile yönetimden yönetişime doğru yaşanan dönüşümün ana vurgusu, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki sınırların artık kolaylıkla çizilemiyor olmasıdır. Yazara göre yönetişimin özü, hükümetin otoritesine ve yaptırımlarına dayanmayan bir yönetim mekanizmasına odaklanıyor olmasıdır (Kesim ve Petek, 2005:41). Diğer bir deyişle, devletin ötesinde bir yönetim fikri, devlete bir kurumsal form ve bütünleşmiş bir toplumun hiyerarşik merkezi olarak bel bağlamanın bitişini ifade etmektedir. Ancak yönetişimin, yalnızca kamu hizmetlerinin sağlanmasında daha etkin sonuçlara erişmek için uygulanabilecek “yeni bir yönetsel araçlar seti” olarak anlaşılması da doğru olmayacaktır. Bu çerçevede yazar yönetişimin şu özelliklerine dikkat çekmektedir (Kesim ve Petek:41):

- i. Yönetişim; hükümetten doğan, ancak onun da ötesinde bir kurumlar ve aktörler setini işaret eder.
- ii. Yönetişim; sosyal ve ekonomik sorunların üstesinden gelmekte bulanıklaşan sınırları ve sorumlulukları tanımlar.
- iii. Yönetişim, ortak eyleme taraf olan kurumlar arasındaki karşılıklı güç bağımlılığını tanımlar.
- iv. Yönetişim, kendi kendini yöneten otonom aktörler ağına ilişkindir.
- v. Yönetişim, komuta etmek ya da erk kullanmakta hükümetin gücüne dayanmayan işlerin yürütülebilme kapasitesinin varlığını kabul etmektedir. Hükümeti yönetmekte ve rehberlik etmekte yeni araçlar ve teknikler kullanmaya muktedir bir aktör olarak görmektedir.

Rhodes ise yönetişimi, yönetim süreç ve faaliyetleri, bir yönetim düzeni durumu, yönetişim görevine sahip insanlar ve politikacılar, belli bir yönetimin yönetildiği sistem, metot veya tarz olarak anlamlandırmıştır. Yani yönetişim kavramı, yönetim kavramından daha kapsamlı olarak bir dizi aktörler, süreçler ve merkezi yönetimin birincil olmaktan çıkıp diğer aktörlerle görece eşit olduğu bir durumu tanımlamaktadır (Coşkun, 2003:40).

Kavram olarak yönetişimin kullanılması tarihsel anlamda incelendiğinde aslında çok da eskiye gitmeyen bir sürecin yaşanmakta olduğunu görülmektedir. Yönetişim kavramı ilk kez, Dünya Bankası'nın 1989 "Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" adlı raporunda ifade edilmiştir (<http://www-wds.worldbank.org>). Raporda Afrika uluslarının sürdürülebilir büyümeyi hayata geçirebilmesinde yönetişimin önemine değinilmiş ve yönetişim, "siyasal iktidarın ulusal faaliyetlerin yönetimi için kullanımı" olarak tanımlanmıştır. Bu raporda bir ülkenin kaynaklarının

etkin bir şekilde kullanımı için hesap verebilirlik, saydamlık, sivil toplumun kamu politikalarına etkin katılımı, hukuk devleti, bağımsız yargı sistemi gibi ilkeler bağlamında yönetim kavramının sınırları çizilmiştir (Coşkun, 2003:40). İyi yönetim ise açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzen olarak tanımlanmıştır (www.canaktan.org ).

Dünya Bankasının 1995 yılında yayımlanan raporunda ise, yönetim için genel bir tanımlama verilmiştir. Tanımda yönetim “ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi” olarak ifade edilmiş ve yönetimin siyasal rejim, ekonomik ve sosyal yapı ile hükümetlerin politika geliştirme kapasitelerine olan bağlılığı ifade edilmiştir (Ergün, 2006:6).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)'nin tanımında ise iyi yönetimin, bir ülkedeki ekonomik, siyasal ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi anlamına geldiği belirtilmiş ve vatandaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını korumak ve yasal haklarını kullanmak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmalarının gerekliliği vurgulanmıştır ( www.canaktan.org). Ayrıca 8 Eylül 2000 tarihinde New York'ta kabul edilen BM Binyıl Bildirgesinin V. Bölümünde “İnsan Hakları, Demokrasi ve iyi Yönetişim” başlığı altında bildirgeyi kabul eden ülkelerde "bireylerin katılımını sağlayacak daha geniş kapsamlı siyasal süreçler doğrultusunda ortak çaba harcanması” (www.belgenet.com) kararlaştırılarak, yönetimin katılımcılık yönü ön plana çıkarılmıştır.

İyi yönetim konusundaki çalışmaları destekleyen ve hatta desteklemekten öte bu konudaki çalışmalara katılan bir diğer uluslararası örgüt olan Ekonomik İşbirliği ve

Kalkınma Örgütü (OECD) ise yönetişimi bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerin kullanımı olarak ifade etmektedir (www.canaktan.org).

Yukarıda verilen tanımlardan da anlaşılacağı üzere uygulama alanına göre ön plana çıkan bazı özelliklerine rağmen özünde temel ilkeler ihtiva eden yönetim kavramı, bu ilkeler doğrultusunda tek bir tanım altında toplanacak olursa şöyle ifade edilebilir: Yönetişim; kamu yönetiminde geleceğe yönelik, süreklilik içeren ve “kendini yenileyen bir dönüşüm potasında”(Gündoğan, 2004:2) yönetenle, yönetilenin karşılıklı iletişimi, iletişimden öte etkileşimini öngörür. Böylelikle yönetilenin kendini pasifize eden yönetilen sıfatından sıyrılarak, devlet yönetiminde temsilini, gerek taleplerini ve sorunlarını doğrudan iletebilme ve çözüm isteyebilme hakkı bağlamında, gerekse yönetime ilişkin karar alma sürecine katılım bağlamında, devlet yönetimine aktif katılım sağlanabilecektir.

Yönetişime ilişkin yapılan tanımlamalar, genel olarak yönetişimi kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası kurum ve uygulamalar tarafından gerçekleştirilen bir çalışma olarak değerlendirmektedir. Ortaya konulan görüşler, tek merkezli, hiyerarşik bir yapılanma çerçevesince üretim gerçekleştiren yönetim düşüncesinden; çok aktörlü, yerel düzeyde hareket kabiliyetine sahip, bir tek organın kendi başına hareket etmesi yerine, toplumdaki tüm aktörlerin görüşlerine yer veren, onları yetkili kılan ve kaynakların kullanımında daha esnek bir hareket alanı oluşturan yönetim düşüncesine geçildiğini ifade etmektedir (Güzelsarı, 2003:20).

Sonuç olarak yönetişim, bir ülkede ya da bir bölgede ilgili otoritenin toplum için o toplumu oluşturan farklı aktörleri bir araya getirerek ihtiyaçlara cevap verebilen uygulamaları hayata geçirebileceğini ve tek yönlü olarak yönetimin karar alamayacağı

bir süreç ve etkin bir sivil toplumla yönetim sorumluluğunun paylaştırılarak yönetimde; denetimin, açıklığın, hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamalar çerçevesinde hukukun üstünlüğü ile ve teknolojik gelişmelerle uyum içinde sağlanmaya çalışıldığı siyasal ve ekonomik düzen olarak tanımlanmaktadır (www.canaktan.org).

### *3.1.1.2. Yönetişim Kavramının Tarihsel Kökeni ve Kuramsal Dayanakları*

Dilimize “yönetişim” şeklinde tercüme edilen kelimenin kökleri Ortaçağ Avrupa’sına kadar uzanmaktadır; İngilizce ve Fransızca’da “hükümet” ya da “egemenlik” anlamında kullanılan sözcüğün 15. yüzyıla kadar uzanan bir tarihi vardır (Bayramoğlu, 2005:32). Bayramoğlu eserinde anılan dönemde Fransa’da “Gouvernance” olarak tabir edilen terimin bazı felsefi yaklaşımlar çerçevesinde, hükümeti sivil toplum ile uzlaştırmaya veya uyumlaştırmaya çalışan bir anlayışı ifade etmek için kullanıldığını sonrasında ise İngilizceye “governance” olarak tercüme edilen terimin günümüzde ise adeta yeniden yaratıldığını ifade etmektedir. Yeni içeriği ile yönetim “yönetme tarzı”, “toplumsal eşgüdümleme tarzı”, “hükmetme” anlamlarına gelmektedir.

Yönetişim kavramının görece yeni kullanılıyor olması, kamu yönetimi alanında çalışanların uzun süreli tartışmalarına konu olmadan, yaygın bir şekilde kullanım alanı bulması, kamu yönetimi üzerine yoğunlaşan yeniden yapılanma tartışmalarının yapıldığı bir döneme denk gelmesi, bu tartışmaları belli bir istikamette yönlendirmek amacıyla kullanılmaya elverişli nitelikte olması gibi nedenler tanımlamayı zorlaştırmaktadır. Kavramın içeriğinde, birlikte yapma, ortaklık, yoğun iletişim ve etkileşimin yanında, birlikte çaba göstererek kamusal işlerin kotarılması gibi konuların olduğu öne

sürülmektedir. Liberal kesimin tanım yada tarif çabalarında sürekli vurgulanan özellik, yönetişimin katılımcı ve çok taraflı bir yönetim yaklaşımı barındırdığı yönündedir.

Tarihsel kökenine baktığımızda, yönetim sözcüğünün İngilizce orijinali olan "governance"ın Yunanca dümen tutmak, kılavuzluk yapmak anlamlarına gelen "kubernân" fiilinden geldiği görülmektedir. Bu kelime ortaçağda, Latince "Gubernare", kural koymak, yönetmek, kılavuzluk yapmak anlamında kullanılmıştır. Birgül Ayman Güler, yönetişimin yükselişini neomodern okulun yükselişi ile açıklıyor. Güler'e göre, modern okul, 1950'li yıllarda belirirken, 1950 ve hatta 1960'lı yılların uygulamaları büyük ölçüde neoklasik okulun etkisi altındadır. Yine, modern okulun en yaygın etki döneminin 1970'li yıllar olduğu söylenebilir. Neomodern okul etkisini, yönetim kavramı çerçevesinde asıl olarak 1990'lı yıllarda göstermiştir. Bununla birlikte ilk öncüllerini 1970'li yıllarda aramak gerekir (<http://politics.ankara.edu.tr>). Kamu yönetimi ile ilgili tartışmalarda 1980'lerin ilk yarısından itibaren gündeme gelen, ancak kullanımı 90'larda yaygınlık kazanan kavram, aynı dönemde ortaya çıkan küresel boyuttaki siyasal ve ekonomik değişimlere paralel olarak, yönetim ve toplumsal konulara yaklaşımdaki köklü değişimlerin bir ürünü gibi algılanmıştır.

Yönetişimle ilgili hayli detaylı bir etimolojik inceleme yaptığı eserinde Anne Mette Kjaer (2004:1) kavramın "Governance" olarak 14.Yüzyılın ortalarında bilindiğini örnekleriyle anlatıyor. Hatta kötü ve iyi tanımlamalar eklenerek kullanıldığını belirttiği kavramın, nötr bir anlam içerdiğini; günümüzdeki karşılığı olan hükümet etmek, idare etmek gibi anlamlara geldiğini saptıyor. Buna karşılık, kavramın bu kez biraz daha farklılaşmış bir anlamda ve bazı özelliklere de vurgu yapar şekilde 1980'lerde yeniden kullanılmaya başlandığını ifade ediyor. Kamu kesimini dışlamayan, farklı olarak sivil toplumu, bir kısım ağları, ortaklıkları ve piyasaları yönetim işlevinin merkezine

yerleştiren bir yönetim yaklaşımıdır. 1980'lerle birlikte siyaset bilimciler kavrama, sivil toplum aktörlerini de içerecek şekilde hükümetten ayrı bir anlam yüklemişler ve kullanmışlardır (Kjaer, 2004:3).

Köken konusundaki en kapsamlı çalışmalardan birini yapan Rhodes'a göre (2007:47-52) kavram, 1980'lerin ilk yarısından itibaren hükümetten farklı bir anlamda ve farklı bir şekilde hükümet etme anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Governance (yönetişim) kavramı altı farklı şekilde kullanılmaktadır: Minimal devlet, kurumsal yönetim, yeni kamu işletmeciliği, iyi yönetim, sosyo-sibernetik sistem, kendinden organize ağlar (Coşkun, 2003:42). Rhodes da bu ayrımı Kooiman, Osborne-Gaebler ve Stoker'ın görüşleriyle desteklemektedir.

Yönetişimi oluşturan ilkelere topluca baktığımızda, liberal söylem ile aynı şeyi ifade etmedikleri anlaşılabilir. En başta, yönetişimde devletin küçülmesi zorlayıcı bir siyasal çabanın sonucu olarak değil; toplumun yaygın bir katılım sonucu pek çok sorumluluğu devletle paylaşacağı öngörüsünden hareketle, teknik bir küçülmenin doğal olarak ortaya çıkabileceği düşüncesiyle olmuştur. Liberal söylemde devlet küçüldüğünde, büyüyen ve güçlenen, etkili gruplar ve zaten güçlü kesimler iken; yönetişimde toplumun geneline yayılması arzu edilen katılımdan, her biri yurttaşlara dayanan demokratik bir yapılanma içindeki sivil toplum kesimlerinden ve geniş bir toplumsal tabana oturan bir paylaşımdan bahsedilmektedir.

Yönetişimi, çok aktörlü toplulukta, karşılıklı bilgilendirme ve etkileşim yoluyla aktörlerin, yani ortakların uzlaşmasına dayalı yeni bir yönetim modeli olarak kabul edersek, kamu alanının neredeyse tamamen kamu otoritesi tarafından, özel alanın da özel sektör tarafından doldurulması karşısında, sivil kamu alanının oluşmaya başladığını görürüz. Yerel Habitat çalışmaları sırasında bunun küresel anlamda bir karşılığının

olduğu açıkça görülmüştür (Danisenko, 1999:256). Gönüllü ya da gönülsüz BM üyesi bütün devletlerin katılımı ile, bu realitenin kabul edildiğine dair işaretler verilmiştir. Sivil kamu alanının en geniş tabana oturan bir katman oluşturduğunu, toplumsal hayatın asli fonksiyonları konusunda inisiyatif almasının da doğal olduğunun kabul edildiğini gösteren taahhütlerde bulunulmuştur.

Yönetişimi, özellikle 1980'lerde yükselen yeni kamu yönetimi anlayışı ve yeni kamu işletmeciliği gibi yönelimler karşısında, farklı ve onarıcı bir model olarak gören Rhodes, İngiltere, Hollanda, Danimarka AB ülkelerinde, yeni kamu işletmeciliği akımının, yönetişime doğru çevrildiği düşüncesindedir (Rhodes, 2007:137-143). Bunun öncelikli nedenleri olarak yeni kamu işletmeciliği doğrultusunda yapılan reformların güven kaybı, parçalanmışlık, devletin etkisizleşmesi gibi istenmeyen sonuçlar doğurmuş olması gösterilmektedir. Kamu hizmetlerinin tamamen piyasalaşmasının olumsuz etkilerini önlemek üzere yönetim modelinin bu ülkelerde gündeme getirildiği ileri sürülmüştür. Bu görüşe dayanak oluşturan argümanlar ise; bu modellerle minimal devletten muktedir devlete, parçalanmışlıktan güvene dayalı bağımsız yönetim ağlarına bir geçiş olacağının varsayılmasıdır (Coşkun, 2003:42). Bu yönelişte neo liberalleri hoşnutsuz edecek muktedir devlet, sosyal devlet gibi bazı beklentiler ve tedbirler olduğu görülmektedir.

Yönetişim, yeni kamu yönetimi yaklaşımının bazı özelliklerini taşımakla birlikte, bazı noktalarda ondan ayrılmaktadır (Peters ve Pierre, 1998:223-244). Kavram, belli bir amaca odaklanmış bir davranışı, hedef merkezli faaliyetleri ve kural sistemlerini işaret eden bir yapıya sahiptir (Rosenau, 1992:1-29). Kurumsal, küresel, yerel, siyasal gibi bazı sıfatlar eklenerek değişik alanlarda kullanılan kavram, sivil toplum, özel sektör ve kamu kesimi arasında, bir toplumsal sorumluluk olarak ele aldığı



yönetimi, rasyonel bir paylaşım ile yetkilendirme, görevlendirme ve yürütmede çok taraflı etkileşmeye açık bir ortamda düzenlemeyi öngörmektedir.

Yönetim biliminde yönetişim kavramının, demokratik siyasetin bir parçası olarak yönetim kadar eski bir kavram olduğu görüşünde olanlar vardır (Peters ve Pierre, 1998:223-244). Bununla birlikte kavramın seksenli yıllarla beraber henüz kazandığı yeni bir takım özelliklerle daha belirli bir anlamı ifade ettiği ve yönetim kavramının anlatmakta yetersiz kalacağı hesap verebilirlik, katılım, paydaşlık gibi bazı alt kavramları da içerdiği iddia edilmiştir. Bu alt kavramların kamu yönetimine eklenmesi, soğuk savaş sonrası görülen yönetimi iyileştirme çabaları, demokratikleşme ve çok partili siyasal düzenin yaygınlaştırılması sürecinde olmuştur (Doornbos, 2003:8-15). Yönetişimde, yeni kamu yönetimi yaklaşımından farklı olarak, başka alanlarda farklı bir kısım açılımlara neden olabilecek yansımalar doğurabilmektedir. Bu bağlamda yönetişim, yeni dönemdeki çoğulculuk anlayışı doğrultusunda yönetimlerin tek başına hareket etmesi yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel sektör işbirliğini-ortaklığını ifade etmektedir.

Bu doğrultuda, Smouts (1998:81-89) ise, yönetişimin dört önemli ve tanımlayıcı özelliğini öne çıkarmaktadır: Öncelikle yönetişimi bir kural sistemi ya da bir eylem değil; bir süreç olarak görmektedir. İkinci olarak, yönetişim egemenlik/hakimiyet üzerine değil, uzlaşma üzerine kurulur. Üçüncü olarak, yönetişim kamu ve özel kesim aktörlerini aynı anda içerir. Son olarak yönetişim resmi bir kurum değil, sürekli etkileşime bağlı olan bir süreçtir. Bu boyut ve özellikler, yönetişim kavramı ile ortaya konulmak istenen yaklaşımın, yönetim anlayış, süreç ve kurumsallaşmasından farklı olduğunu gösterir.

Kamusal alanla ilgili kararların, olabildiğince geniş toplum kesimleri tarafından paylaşılarak desteklenmesi, bu kararların uygulanabilirliğini ve bu yolla kamu yararının gerçekleşmesini kolaylaştıracağı, katılımcı demokrasi teorilerinin başlıca öngörüsüdür. Pratikte bunun zorlukları olmakla birlikte, değişik öncelik ve çıkarların müzakere süreçlerinde birbirine entegrasyonu, kamu yararını ortaya çıkarmaya teorik olarak en yakın yaklaşım olarak belirmektedir. Yönetişim kavramının sistem, politika ve yönetim anlayışı bağlamında farklı boyutlarının olduğu görülmektedir. Sistemsel olarak yönetim, devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısı ile belirlenen hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Siyasal boyutta yönetim, yalnız devletin meşruiyetini ve şeklen demokratik yönetimini değil, yurttaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımını öngörmektedir. Yönetim boyutunda ise etkin, bağımsız, saydam, dolayısıyla denetlenebilen bir kamu hizmeti hedeflenmektedir (Ökmen ve Baştan 2004:218). Bu hizmetin, kamu kesimi ile birlikte vatandaşların bireysel katılımına olduğu kadar örgütlü katılımına yani sivil toplum örgütlerinin ve özel girişimlerin katılımına da açık olmasının gereği sürekli vurgulanmaktadır.

Kavramla ilgili olarak dile getirilen yaygın bir iddia, hem ulus devlet bağlamında hem de küresel ölçekte karşılaşılan yönetim sorunlarına yaklaşımda bir farklılık oluşturduğu görüşüdür. Bu iddia küresel aktörler diyebileceğimiz Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi kurumlardan gelmektedir. Onlara göre yönetim, her düzeydeki kurumsallaşma ve yapılanma girişimlerinde, katılımcı demokrasiye paralel olarak ihtiyaç duyulan bir yaklaşımdır. Bu iddianın bir yansıması olarak da açlık, yoksulluk, hastalıklar, çatışmalar, terör,

uyuşturucu ticareti gibi küresel sorunlarla baş edebilmenin de iyi yönetimden geçtiği tezi yaygın olarak gündeme taşınmaktadır. Birleşmiş milletlerin en önemli kuruluşlarından birisi olan UNDP, demokrasi ve yönetimi güçlendirmenin küreselleşen sorunların üstesinden gelmek için önkoşul olduğunu ve bunun için dört temel politika uygulanması gerektiğinden söz etmektedir. Bunlar, seçimler vasıtasıyla yönetimin sağlanması, demokratik iyi yönetim kurumlarının güçlendirilmesi, hukukun üstünlüğünün temini, sivil toplumun güçlendirilmesidir. Sıralanan bu politikalarla, ağır sorunlar altında dış yardıma ihtiyaç duyar hale gelen ülkelere, kendi yapabilirliklerini kazandırmak iddiası ile iyi yönetim önerilmektedir.

Toplumun inisiyatif alması ve kendi sorunlarına müdahil olması yoluyla, katılımcı demokrasi sistematığı içerisinde iyi yönetim temin edilerek, ulusal ve küresel ölçekli pek çok sorunun çözümünde daha başarılı olunacağı iddia edilmektedir. Bu bağlamda, Kooiman, Rhodes, Kauffman gibi bir çok yönetim kuramcısı, kavram etrafında oluşturulan modeli, kamu yönetiminin yerini alacak büyük teori olarak görmektedir. (Frederickson, 2004:30) Bu kuramcılara göre yönetim kavramı, uluslararası ilişkiler alanında ve küresel ölçekte ortaya çıkan bazı ilişkileri ifade etmek üzere 1980'lerin sonlarına doğru, dikkat çekici bir şekilde ve metodik olmayan bir tarzda ortaya çıkmıştır. Daha önemlisi, yetmişlerin ortalarından doksanların başlarına kadar, kamu yönetimindeki sorunların aşılmasına yönelik arayışlara, yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliğinin öngöremediği ya da üstesinden gelemediği sorunlara karşı bir yanıt ve açılım olarak sunulmuştur.

### *3.1.1.3. Kavramın Gelişimi*

Yönetim “devlet toplumu yönetir” savını terk ederek devletin dışındaki örgütlerin de devlet yönetimine eşit şekilde katılımını önermektedir. Devlet-toplum

arasındaki karşıtlığın ortadan kaldırılması gerektiği düşüncesinden yola çıkan yönetim, küreselleşmenin zorunlu bir süreç olduğu argümanından hareketle, küreselleşen bir dünyaya uygun bir iktidar tarzı, yeni bir devlet anlayışı ve yeni bir yönetim üslubu geliştirmeyi hedeflemektedir (Alodalı, Arslan ve Mete: 2004:143).

Yönetişim kavramı geliştirilirken, şu varsayım temel alınmıştır; 20. yüzyıl toplumlarında “yöneten ile yönetilen”, “devlet ile toplum” arasında durmadan açılan bir uçurumla yaşamaya çalışmakta, toplumun tüm ihtiyaçlarını karşılama görevi devlete yüklenmekte, devlet aşırı büyümektedir. Devlet toplum üzerinde bir yük olmakta, toplumun taleplerini karşılama yeteneğini kaybetmekteydi (www.mimarlarodasiansankara.org). Bu süreçte sosyal bilimlerin toplumsal olayları ve gelişmeleri açıklamakta yetersiz kaldığı yönünde genel bir kabulün varlığı söz konusuydu. Bu dönemde en çok sözü edilen krizlerden biri de “yönetilebilirlik krizi” idi. Yönetilebilirlik krizi bağlamında hükümetlerin toplumları iyi yönetemedikleri savunuluyordu ve bunun bazen “meşruiyet” krizinden, bazen “parti sisteminin” krizinden, bazen de “temsil” krizinden kaynaklandığı ileri sürülmekteydi. Her ne biçimde olursa olsun yaygın bir kriz tartışmasının sürdüğü bu süreçte “yönetişim” yaklaşımı sosyal bilimlerin önünü açabilecek, temel karşıtlıkları yalınlaştırabilecek bir açılım olarak görüldü (Bayramoğlu,2002:102).

Yönetişim kavramı özellikle uluslararası kuruluşlar (Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler vb.) tarafından oluşturulmuş, bu kuruluşlar tarafından içerik kazandırılarak uygulanmaya konulmuştur. Yönetişim, uluslararası kuruluşlar tarafından ortaya konulan yeni bir kavram olmakla birlikte programlanmış, şekillenmiş ve içeriği doldurulmuş bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla yönetim kavramını değerlendirirken uluslararası kuruluşların bu kavramı şekillendirmesindeki rolü önem kazanmaktadır.

Uluslararası kuruluşların yönetim kavramına yapmış oldukları katkı, yönetim kavramının gelişim süreci ile yakından ilgilidir.

Yönetim kavramının günümüze dek ele alınışı, başka bir ifadeyle açıklanışı konusunda genel olarak üç evreden söz edilmektedir. Birinci evrede yönetimin 1989 yılında Afrika ülkelerinde çıkan krizi açıklama amacını taşıyan bir işlevinden bahsedilmektedir. Bu evrede iyi yönetimin devletlerin işlevini azaltmak üzerinde odaklandığı görülmektedir. İkinci evre Dünya Bankası'nın 1994 yılında hazırladığı yönetim raporunda yer alan çerçeve ile oluşmuştur. Buna göre yönetimin yeşermesi ve canlanması için sivil toplumun gelişmesi gerekmektedir. Üçüncü evrede ise yönetim, 1997 yılında Dünya Bankası raporunda açıklanan çerçevede bu kez devletin yeniden güçlendirilmesi vurgusu üzerindedir (Güneş ve Yükselen, 2004:47).

Yönetim modelinin gelişmesine en büyük katkıyı Dünya Bankası sağlamıştır. Dünya Bankasının öncelikle yolsuzluk ekonomisine karşı politikalar geliştirmek amacıyla geliştirdiği bir kavram olarak yönetim, öncelikle yerel düzeydeki sorunların daha etkin bir yöntemle çözümünü sağlamak amacıyla kullanılmış, sonrasında zamanla merkezi hükümetler düzeyindeki sorunlarla ilgili olarak uygulanarak ve son olarak da küresel yönetim adı altında uluslararası sorunların çözümü için de kullanılmaya başlanmıştır (Çukurçayır, 2003:217). Yönetim bu günkü anlamıyla ilk kez Dünya Bankası tarafından 1989 yılında "Sub Saharan Africa: From Crisis- To Sustainable Growth" adlı raporda dile getirilmiştir. 1989 yılında yayımlanan raporda, yönetim Aşağı Sahra Afrika'sında, ekonomik krizden bir çıkış yolu olarak gösterilmektedir. Raporda "Güney Sahra Bölgesi'nde yer alan devletlerin yaşadıkları yönetsel sorunlar irdelenerek, ekonomide yaşanan bunalımları devletin tetiklediği kanısı geliştirilmiş; yönetim kavramı bir ülkenin işlerinde siyasal iktidarın rolü şeklinde

değerlendirilmiştir” (Ekici ve Caner,2005:247). İktisadi krizlerin iktisadi reçetelerle çözülmesi yönündeki geleneksel Dünya Bankası yaklaşımı bu raporla birlikte farklılaşmakta ve ilk kez iktisadi kriz ve kalkınma sorunu, yönetim sorununa bağlanmaktadır. Afrika'nın durumu “yönetim krizi”; durumu düzeltmek için geliştirilen yaklaşım “yönetişim” olarak belirlenmiş, ama terim burada ayrıca tanımlanmamıştır (Zabcı, 2002:151).

Afrika üzerine yapılan değerlendirmenin sağlıklı sonuçlar vermeye başlaması üzerine yönetim bilimsel yaklaşım çerçevesine alınarak literatüre sokulmuştur. Terim daha sonra OECD ve Birleşmiş Milletler tarafından da kullanılarak, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formül haline getirilmiştir. Bu raporla birlikte Dünya Bankası, yönetim teorisinin geliştirilmesinde ve uygulanmasında çok önemli bir merkez olmuştur (Bayramoğlu,2005:40-41). Dünya Bankası yönetim kavramını geliştirirken, gelişmekte olan ülkelerde kalkınma sorununun bir an önce çözülmesi için yönetim krizini bu modelle çözebileceğini savunmaktadır.

Dünya Bankası, yönetim kavramının tanımını demokratik süreç ve kurumlarla yapmaktadır. Buna göre, politik olan her şeye ve yönetime özgürce duyulan güvensizlik yönetişimin temel varsayımı olmaktadır. Siyaset dünyası taraf tutma, ideoloji, rant peşinde koşma, keyfilik ve hatta yozlaşma dünyası olarak görülmektedir. Yönetişim bu şekilde anlaşıldığında ortaya demokrasi çıkacaktır. Demokrasi fikrinin oluşumu, “yönetişim” kavramında hem pozitif bir nicelik bulunması hem de demokratik yönetimin uygulanması olarak anlaşıldığı içindir (Yüçetürk,2000:226).

Birleşmiş Milletler (BM) ise yönetim kavramını ilk kez 1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda kullanmıştır. 1992 yılında Rio’da yapılan Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda, 21. yüzyılın

sürdürülebilir dünyasını oluşturmak için herkese bir rol vardır denilerek; yalnızca devletlere değil, yerel yönetimlere, iş çevrelerine ve sivil toplum kuruluşları gibi hükümet dışı yeni aktörlere de sorumluluk yüklendiği vurgulanmıştır (Haktankaçmaz, 2004:46). Rio Konferansında temel 2 metin ortaya konulmuş, bunlardan ilki Rio Bildirgesi, ikincisi ise Gündem 21 olarak tanımlanan eylem programları olmuştur. Yerel Gündem 21 Eylem Programı özet bir anlatımla “yerleşimlerin imkanlarını geliştirme ve sorunlarını birlikte çözerek onu geleceğe taşıma projesi” olarak ifade edilebilmektedir (Karaman, 2000:44).

Dünya Bankası'nın 1989 raporu 1994 yılında genişletilerek yeniden ele alınmıştır. 1992 yılında “Gelişme ve Yönetişim” adlı ara rapora atfen hazırlanan raporda başta kredi verilenler olmak üzere gelişmekte olan ülkelerde ciddi bir yönetsel reform zorunluluğundan söz edilmiştir. 1997 yılında ise Dünya Bankası “Değişen Devlet Sektörünün Yeniden Ele Alınması” adı altında yönetim hakkında yeni bir rapor düzenlemiştir. 1994 raporunun aksine devletin olmadığı bir piyasa mekanizmasının pek çok zarara uğrayacağı açıklanmış, devlet-vatandaş ilişkisinde yönlendirici, işlevsel bir kamu örgütlenmesinin oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Rapor genel hatlarıyla ele alındığında yönetime geçişin en somut adımı olmaktadır (Ekici ve Caner, 2005:247-248). Bunun yanında 1996 yılında yapılan Habitat II zirvesinde “yaşanabilirlik, hakçalık, aktif katılımcılık, sahiplenme, yönetim, açıklık ve şeffaflık, yapabilir kılma” gibi yeni doğru kavramların hayata geçebilmesi için çok aktörlü bir “yönetişim” öngörülmüştür (Haktankaçmaz:50). 1997’de ise Birleşmiş Milletler, “yönetişim (governance)” terimi çerçevesinde 21. yüzyılın katılımcı devlet modelini netleştirmiştir (Çukurçayır ve Sipahi, 2003:44).

1990'ların sonuna gelindiğinde Avrupa Birliği de aynı kavramı kendi iç uygulamalarında kullanma gereğini duyup, bir çalışma başlatmıştır. 2001'in sonunda bu çalışma "White Paper"a dönuşmüştür (<http://europa.eu.int>). Çalışmada Avrupa Birliği için yönetişimin ne olduğu tanımlanmıştır. Vurgulanmak istenen ise siyasal sistemin idaresinde hükümet ile toplum arasında karşılıklı etkileşim, ortak çalışma, karar almada paylaşım ve katılıma yer veren, her katılanın da karar almada sorumluluk aldığı bir paydaşlık ilişkisi olarak belirtilmektedir.

### 3.2. YÖNETİŞİMİ GEREKLİ KILAN GELİŞMELER

#### 3.2.1. Küreselleşme – Yerelleşme

1980'li yıllarla birlikte başlayan ekonomik, sosyal ve teknolojik dönuşümü anlatmak için kullanılan küreselleşmenin, hayatın birçok alanında ve birden fazla boyutta etkileri bulunmaktadır. Toksöz (2008:14) konuya ekonomik boyuttan bakıldığında, 1980'li yıllarla birlikte çok uluslu şirketlerin üretimlerini ve güçlerini dünya genelinde arttırması ile hız kazanan ve ulusal ekonomilerin ve politikaların uluslararası finans dalgalanmalarından etkilenmeye başladığı yeni bir dönemden söz edilebileceğini, bu süreçte ülkelerin, ekonomik anlamda birbirinden etkilenir ve birbirlerini etkiler hale gelmeye başladığından bahsetmektedir. 1990'lı yıllarda internet altyapısının oluşması ve yaygınlaşması ile ortaya çıkan mekandan bağımsız yeni mobil iletişim teknikleri sayesinde küreselleşme teknolojik bir boyut da kazanmıştır.

Sosyal ve siyasal boyutuyla küreselleşme, dünyanın çeşitli noktalarında birbirinden habersiz yaşayan insanları ve toplulukları yakınlaştırmış, onların birbirlerinden haberdarlık düzeylerini arttırmıştır. Bilgiye eskisine göre çok daha kolay ulaşılan bu yeni dönemde, demokrasi ve yönetim anlayışına ilişkin yeni kavramlar da



tartışılmaya başlanmış, yönetimler saydamlık, bilgi paylaşımına açıklık, hesap verebilirlik gibi unsurlar açısından sorgulanmaya ve değerlendirilmeye başlanmıştır. Küreselleşen dünyada, tek tip bir anlayış ve tüm ülkeleri bu anlayış çerçevesinde bir araya getiren bir yapıdan çok; toplum yerine bireyin, merkez yerine yerelin daha fazla önem kazandığı bir sisteme doğru geçiş yaşanmaktadır. Yerelleşme olarak da nitelendirilen bu dönemde, bireylerin kendilerine dair farkındalığına ve tercihlerine yönelik; kadın, çevre duyarlılığı, engellilik gibi konular çevresinde bir araya gelen topluluklar, yeni sosyal hareketlere öncülük etmektedirler. Postmodern söylemler olarak da nitelendirilen bu yeni siyasi katılım türü ile birey – devlet ilişkisi de yeni bir şekil almakta, yönetim yerini yönetişime bırakmaktadır (Toksöz, 2008:14).

### 3.2.2. *Siyasi Katılım Sürecindeki Değişimler*

Özellikle 1980'lerden sonra, Batı demokrasilerinde yapılan çeşitli araştırmaların sonuçları, vatandaşların bazı kurumlara olan güvenlerinde dikkate değer azalmalar olduğunu göstermiştir. Polis, meclis, hukuk sistemi ve ordu gibi devlet kurumlarına olan güven 1980'lerden 1990'lara doğru ciddi düşüşler yaşarken; aynı dönemde özel şirketler, basın gibi devlet dışı kurumlara olan güvenin arttığı bilinmektedir. Bununla birlikte, yine bu dönemde seçimlere katılım oranları düşmekte, siyasi partilerde aktif olarak görev alma oranları da azalmaktadır. Aynı şekilde, gündelik yaşamda siyasetle ilgilendiğini söyleyenlerin oranı gözle görünür oranda düşerken; vatandaşlar arasında, mevcut siyasi mekanizmalarla ülkenin gidişatını değiştiremeyeceğini düşünenlerin oranı da yükselmektedir (Toksöz, 2008:15).

### 3.2.3. *Yeni Orta Sınıflar ve Yeni Sosyal Hareketler*

1990'ların başından itibaren bir taraftan artan kentsel nüfus, diğer taraftan ekonomik ve teknolojik gelişimler yeni orta sınıfların oluşumunda etkili olmuş ve geleneksel olmayan yeni sosyal hareketler oluşmaya başlamıştır. Kadın hakları, çevresel duyarlılık, insan hakları gibi konular etrafında yoğunlaşan bu hareketler, kamu yönetimi anlayışını da etkilemiştir. Bu gelişmelerle birlikte siyasi katılım, sadece seçimden seçime oy vermekle sınırlı kalmayıp, yönetime daha fazla katılmayı talep eden kitleler ile yeni boyutlar kazanmıştır. Geleneksel olmayan katılım adını verdiğimiz bu sosyal hareketlerin, boykotların, mitinglerin yada benzeri etkinliklerin görünürlüğünün artması ile birlikte, vatandaşların gündelik yaşamda kendilerini etkileyen eğitim, sağlık ve yerel hizmetler gibi konulara ilgisi de yükselmiş ve bu etkinliklere katılım eğilimi de artmıştır.

### 3.2.4. *Vatandaştan Paydaşa Yöneliş*

Çeşitli ülkelerde, halkın isteklerini ve memnuniyetini hesaba katma ihtiyacından hareketle, özel sektörde kullanılan bazı kavramları kamu yönetimi anlayışının bileşenleri haline getiren bazı çabalar olmuştur. Örneğin; vatandaşı müşteri olarak algılayan ve müşteri memnuniyetini ön planda tutan bir kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Ancak bu anlayış birçok kesim tarafından, bireyin müşteri olarak algılanmasının, onu siyasi kimliğinden ve paydaş rolünden uzaklaştırdığı düşüncesiyle eleştirilmiştir (Toksöz, 2008:15).

Bu süreçte, bireyin vatandaşlık bağı geri plana atılmadan, onu kamunun ortağı olarak kabul eden bir yeni anlayış yavaş yavaş yer edinmeye başlamıştır. İngilizcede "stakeholder" olarak adlandırılan bireyin bu yeni konumu, Türkçeye "paydaş" olarak aktarılmıştır. 1992'de toplanan Rio Zirvesi'nde "ortak" (partner) olarak ortaya konan

bireyin yönetimdeki konumu, özellikle İstanbul Habitat II Konferansı ile “paydaş” haline dönüşmüştür. Bu gelişmeler karşısında devlet ile vatandaş arasındaki ilişkiyi daha çok hiyerarşik bir ilişki içinde gören kamu yönetimi anlayışı yerine, kamunun paydaşlar ile birlikte karar verdiği ve kamunun devlet yanında bireye de hesap verdiği bir yönetim anlayışını ifade eden “yönetişim” kavramı ortaya çıkmıştır.

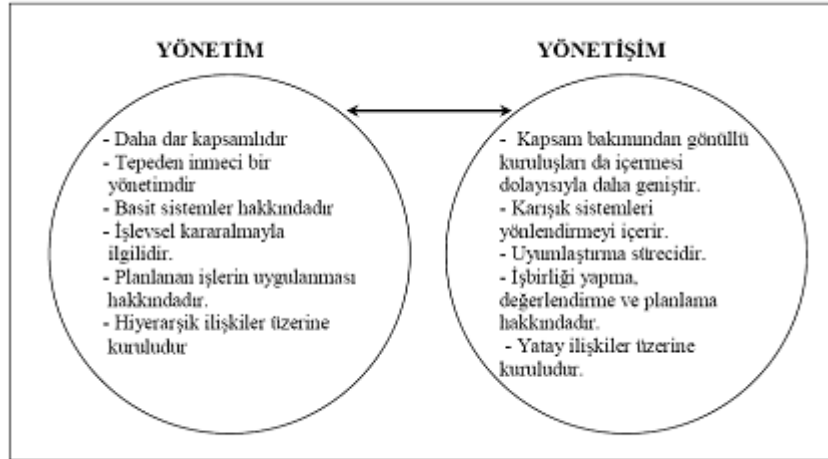
Yönetişim kavramı altında kamu yönetimi; daha ucuz, kaliteli, etkin bir hizmet anlayışını ve katılımcı, hesap veren ve saydam bir yönetim anlayışını barındırmaktadır. Yönetişim; siyasal ve ekonomik gücün toplumda daha yaygın bir biçimde dağılımını, toplumda yeni bir işbölümünü öngörmektedir. Bu yeni işbölümünde kendi ihtiyaçlarını ve önceliklerini algılayabilen, bağımsız karar alabilen ve eylemde bulunabilen, kendilerini ve başkalarını yönlendirme kapasitesine sahip aktörlerin (sivil toplum kuruluşları) ağırlıklı yeri olacak, devletse kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılacak ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştırıcı önlemleri almakla sorumlu olacaktır. Bu yeni aktörler kendi tanımladıkları önceliklere göre, zaman zaman kendi başlarına; diğer zamanlarda ve konularda, amaç ve yöntem birliği sağlandığı takdirde devlet kurumlarıyla birlikte hareket edebileceklerdir (Göymen, 2000:7).

### 3.3. YÖNETİM VE YÖNETİŞİM

Yönetişim kavramının mevcut idari yapılanma içerisinde ifade ettiği anlamın ortaya konulabilmesi, yönetim kavramının uygulamada yarattığı sonuçlar dikkate alınarak ifade edilebilir. Kamu hizmetleri başta olmak üzere, bireylerin talep ettikleri hizmetlerin, vatandaş odaklı, verimli, geri dönüşümler yoluyla kontrol edilebilir ve kalite temelli olması gerekmektedir. Bu noktada, yönetişim kavramını tam olarak ortaya koyabilmek için, yönetim kavramını ifade etmemiz gerekmektedir (Ergün, 2006: 1).

Yönetim, belirli amaçları gerçekleştirebilmek için planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim süreçleri vasıtasıyla kaynakların koordineli bir biçimde kullanılabilmesidir. Toplumsal hayat içerisinde biçimsel niteliğe sahip olan veya olmayan tüm gruplarca belirli amaçları gerçekleştirebilmek için yürütülen faaliyetlerin genel adıdır (Palabıyık, 2004: 65).

*Şekil-1: Yönetim-Yönetişim Karşılaştırması*



Kaynak: S. Fitzpatrick, "Governance and Management in Large Australian Organisations", *International Journal of Production Economics*, No: 75, 2002, s. 98.

Yönetim, ortak bir amacı gerçekleştirmek için meşru siyasal gücün (organizasyonun) gerekli duyduğu kaynakların tahsisi ve kaynakların kullanımı sonucunda organizasyonun amaçlarının gerçekleştirilmesi sürecidir. Yönetim kavramı aslında politik teoride, devletin resmi kurumlarını kapsamakta, yasalardan kaynaklanan tekelci ve baskıcı gücü kullanmakta ve karar verme, bunları uygulayabilme yeteneğine göre sınıflandırılmaktadır. Genelde yönetim kamu düzenini korumak ve toplumsal hareketleri kolaylaştırmak için ulusal düzeyde gerçekleşen kurumsal ve resmi süreçleri ortaya çıkarmaya çalışmaktadır (Özer,2006:63).

Tekeli (1999:242) yönetimden söz edebilmek için üç kavrama dikkat çekmektedir. Yönetim için öncelikle bir topluluğun bulunmasını, meşruiyetini

sağlayabilmiş bir siyasi gücün var olmasını ve bu topluluğun ulaşmaya çalışacağı ortak bir amacın ortaya konulmasını gerekli görmektedir.

Eryılmaz'a göre yönetim kavramı ile ilgili tanımlamaları üç grupta toplamak mümkündür (1999:3):

- *Sevk ve İdare Boyutu Açısından Yönetim:* Yönetim, başka kişi veya grupları sevk ve idare etme faaliyeti ya da süreci olarak adlandırılabilir. Sevk ve idare, grup üzerindeki yönetim hakimiyetini ifade etmektedir.
- *İdari Sistem Açısından Yönetim:* Farklı ülkelerin yönetim yapılarını ve işleyiş metodlarını anlatmak amacıyla kullanılmaktadır.
- *Örgüt Yapısı Açısından Yönetim:* Yönetim faaliyetlerinin çoğunlukla örgüt düzeyinde yapılar tarafından hayata geçirilmesinden dolayı yönetim kavramı, örgüt kavramı ile özdeş nitelikler taşımaya başlamıştır.

Yönetim, siyasi erkin elinde bulundurduğu bir mekanizma olmasının dışında aynı zamanda hizmet sunmakla görevli olduğu halkı da ifade etmektedir. Devlet ile devletin hizmet sunduğu ve beklentilerini karşılamakla yükümlü olduğu toplum arasındaki ilişkinin verimli ve düzenli olarak devamı, yönetim süreçlerinin halktan kopuk bir anlayışla gerçekleştirilmemesi ile sağlanabilir. Bunun sonucunda hizmetler de halkın ihtiyaçları ile örtüşen bir nitelik gösterecektir. Ayrıca, yönetim anlayışı hem halktan kopuk olarak gerçekleşmeyecek, hem de kişisel çıkarlar yerini halkın istekleri ile ifadesini bulan hizmet süreçlerine bırakmış olacaktır. Aynı zamanda, yönetim ve toplum ilişkisinde, devletin ve böylece yönetimin tek taraflı olarak değer yargılarını şekillendirme olanağına sahip olduğu da göz önünde bulundurulmaktadır (Eren, 2004: 94).

Yönetim ve yönetişim kavramları arasındaki tarihsel sürece dayalı genel bir karşılaştırma yapılacak olursa; “21. yüzyılın yönetişim anlayışının; 20. yüzyılın yönetim anlayışını oldukça kapsamlı bir değişime uğrattığı, merkeziyetçilik yerine, yerelliği, üniter yapı yerine federalizmi, katı bürokrasi yerine katılımı, kapalılık yerine açıklığı, hiyerarşi yerine hesap verebilirliği ve sorumluluğu getirerek, adeta "yönetimsel bir devrimin altına imzasını" attığı” (Özer,2006:63) belirtilmektedir.

Yönetim, modern, daha dinamik, değişken, yeniliklere daha çabuk adapte olabilir bir yapıyı hatırlatmaktadır. Yönetişim ise, temelde yönetimin asli fonksiyonlarını göz ardı etmeden, yönetilenleri de işin içine katarak, karşılıklılığı ön plana alan bir yaklaşımı temsil ediyor. Bir diğer anlatımla yönetişim, hizmet verenle hizmet alanı, yönetenle yönetileni aynı anda sorumlu kılan, her iki tarafa da söz hakkı tanıyan, katılımı somut ölçütlerle mümkün kılan, sosyal ve ekonomik yapıyı böyle bir anlayışla ele alan bir kavramdır (Gündoğan, 2002:1). Yönetişimde kısaca karşılıklı bir yönetim anlayışıyla birlikte kararlardan etkilenenlerin söz sahibi olması istenmektedir.

Yönetimden yönetişime doğru yaşanan geçiş, politik düzlemde yaşanan değişimle ilişkilendirilebilmektedir. Yönetişimin ortaya çıkması, devletin işleyişi, kapasitesi ve sınırları ile ilgili geleneksel yargılara yönelik bir meydan okumayı içermektedir. Bu meydan okuma, demokratik ve hesap verebilir bir devletin nasıl örgütleneceği ve uygulamalarının demokratik düzlemde doğuracağı sonuçları ile ilişkilidir. Yönetim daha çok formel kurallarla ilintili bir kavram olarak açıklanmaktadır. Ancak yönetişim kamu politikalarının çözümünde daha geniş perspektifler yoluyla süreç odaklı bir anlayışa sahiptir. Yönetim anlayışından farklı olarak kamu ve özel sektör arasında sağlanacak işbirliği yoluyla bağlantılar oluşturmak

hedeflenmektedir. İformel ve hükümet dışı mekanizmalar karar alma süreçlerinde etkinlik sahibi durumundadır (www.tepav.org.tr ).

Yönetim olgusu ile ilgili olarak geliştirilebilecek yaklaşımların, demokratik katılıma açıklığı bağlamında, yönetişim kavramına ilişkin olarak yapılan tanımların ortak olarak en çok vurguladıkları husus, toplumdaki her kesimin ileri derecede katılımını mümkün kılan bir yönetim anlayışının egemen olmasıdır. Yönetim kavramı devlet merkezli yönetim yapısını betimlemekte iken yönetim kavramından daha kapsamlı olan yönetişim kavramı (Coşkun, 2003: 40), bir dizi aktörler, süreçler ve merkezi yönetimin birincil aktör olmaktan çıkıp diğer aktörlerle görece eşit olduğu bir durumu tanımlamaktadır (Bahçıvan, 2006: 8). Egemen ve süregelen genel yaklaşım, devletin yönetim erkini elinde tutan yegane kurum olması yönünde iken, yönetişimde devlet aktörlerden birisidir (Gündoğan, 2004: 40).

Klasik kamu yönetiminde vatandaşlık, vatandaşlara kamu hizmetlerinin eşit bir şekilde sunulması gibi değerlere öncelik verilirken, yönetişimde vatandaşın kamu hizmetlerinden memnuniyeti üzerinde odaklanılmakta, özellikle hizmet sunumunda kalitenin artması ve yeterli tercih alternatiflerinin sunulmasına büyük önem verilmektedir.

Yönetim kavramı, devletin resmi kurumları ve sadece bu kurumların sahip olduğu meşru bir zorlayıcı güç olarak algılanmaktayken, diğer yandan, yönetişim kavramı, yeni bir yönetim sürecine ya da toplumun nasıl yönetileceğine ilişkin yeni bir yönetime atıfta bulunarak "yönetim" in anlamındaki değişmeye işaret etmektedir (Kesim ve Petek, 2005: 41).

Tablo 1: Geleneksel Yönetim ile Yönetişimin Karşılaştırılması

<b><u>Geleneksel Yönetim</u></b>	<b><u>Yönetişim</u></b>
Dikey örgütlenme	Yatay örgütlenme
Merkezlilik	Yerindenlik
Otoriter	Demokratik
Hesap sorucu	Hesap verici
Gizlilik	Açıklık/Şeffaflık
Güvensizliğe dayalı ilişki	Güvene dayalı ilişki
Yönetim kurulu hâkimiyeti	Paydaş hâkimiyeti
Hukukilik	Hukukilik ve meşruluk

Kaynak: (Coşkun, 2007, s:2)

Geleneksel yönetim anlayışında yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişki tek yönlü ve monolitik bir ilişki iken yönetişimde daha katılımcı ve çok yönlü bir iletişim tarzı geçerlidir. Yani yönetim ve iletişim birlikte düşünüldüğünde ortaya yönetim kavramı çıkmakta ve bu yolla hem yönetimi hem de iletişimi içerecek katılım, denetim, şeffaflık ve benzeri yönetim ilkeleri ifade edilmiş olmaktadır (Gündoğan, 2004: 10).

Geleneksel yönetim anlayışında devlet, toplumun üstünde baskıcı bir konumdadır. Bunun sebepleri arasında, yönetimde sivil toplum kuruluşlarının etkinliğinin olmaması yer almaktadır. Geleneksel yönetim anlayışı, çıkar gruplarının uzlaştırılmasına olanak veren bir yapıdan ziyade önceliği devlet için gerekli olana verdiğinden, devletle toplum arasındaki mesafenin açılmasına neden olmaktadır. Bu nedenle devlet, kutsallaşmaya ve kutsallaştıkça toplumdaki uzaklaşmaya başlamıştır. Sivil toplum-demokrasi örtüşmesi açısından demokrasi; demokratik bir siyasal kültür zemininde toplumsal hoşgörü, siyasal etkinlik, toplumsal kurumlara güven açısından sivil toplum kuruluşlarının yönetim sürecinde etkin bir şekilde



varlığına ihtiyaç duymaktadır. Sivil toplumun, normatif olarak farklı olan ötekileri tolere eden değerleri bünyesinde barındırabilmesi, küresel değişim sürecinde sivil toplumun demokrasi açısından gerekli olduğunun bir göstergesidir.

Genel olarak yönetim tek yönlü, yukarıdan aşağıya, yönetenden yönetilenlere doğru işleyen dikey bir süreç olmasına karşın; yönetişim hem yöneticiden yönetilene hem de yönetilenden yönetene karşılıklı işleyen, yatay, sürekli ve çok yönlü bir etkileşim sürecini oluşturmaktadır. Yönetim süreçleri içerisinde vatandaşlar, yönetenlere göre ikincil konumdadır. Temsili yönetim anlayışının bir gereği olarak vatandaşlar, seçtikleri yöneticilerden belli bir süre için temsil yetkisini kullanarak kendilerini temsil etmesini ve yönetim sürecini gerçekleştirmelerini bekler. Bu süreçte vatandaşlar aktif bir rol üstlenmemekte, ancak devrettiği bu yetkinin temsilciler tarafından nasıl kullanıldığını, seçim dönemlerinde oy kullanarak göstermektedir (Başaran,2007:2).

Yönetimde bürokratik ve katı bir yapı, yönetişimde ise daha katılımcı ve daha etkin bir yapının varlığından söz edilmektedir. Yönetimde hiyerarşik bir yapının olmasından dolayı, karar alma sürecinde yönetilenlerin söz hakkı yok gibidir. Temsili demokrasilerde sadece oy verme hakkı olan yönetilenlerin, yönetişimle birlikte karar alma sürecinde rol alması istenmektedir. Hesap verebilir bir yönetim anlayışı amaçlayan yönetişimin, karar alma mekanizmalarına katılımı sağlaması, daha etkin ve şeffaf bir yönetimi meydana getirmesiyle geleneksel yönetim anlayışından farklılaştığı belirtilmektedir.

### 3.4. YÖNETİŞİMİN TEMEL İLKELERİ

Şekil 2: İyi Yönetişim İlkeleri



Kaynak: Ertan ERÜZ, “Yeni Mali Yönetim...”, Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma.

Yönetişimin temel ölçütleri 1989 Dünya Bankası Raporu'nda bu kavramın tanımlanmasından itibaren birçok sosyal ve siyasal bilimci akademisyen, ulusal ve uluslar arası kuruluşlar tarafından tartışılmış ve geliştirilmiştir. Bunların içinde Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun hazırladığı Avrupa Birliği'nin yönetim plan ve stratejilerini kapsayan "White Paper" (Beyaz Kitap), iyi yönetişimin ölçütlerini dokuz maddede toplamakta ve kapsayıcı bir çerçeve oluşturmaktadır.

#### 3.4.1. Şeffaflık (Saydamlık)

Şeffaflık, yönetim olgusunun altını en çok çizdiği ilkelerin başında gelir. Şeffaflık, yönetim sürecinde alınan kararlardan dolayı yönetimin hesap verebilir bir niteliğinin bulunmasıdır. Bir yönetimde, herkesin yönetime ilişkin bilgiye ulaşabilmesi, şeffaflığın varlığını göstermektedir. Gelişen teknoloji iletişim alanında etkisini göstermekte ve bireylerin talepleri, siyasal alanda daha fazla kendini hissettirmektedir.

Yönetilenler, demokratik taleplerini daha yüksek seslendirme olanağı elde etmektedirler. Kamu yönetimi mevcut taleplere cevap verirken, almış olduğu kararları yönetilenlere karşı bir sorumluluk bilinciyle iletmektedir. Yönetim alınacak kararları şeffaflık içerisinde almak durumundadır.

"Şeffaflık" kavramı, AB terminolojisinde Birliğin kurumlarının faaliyetlerinde açıklığı ifade etmek için sıkça kullanılan bir kavramdır. Bu kavram çeşitli konularda kamunun bilgiye erişim talepleri ve AB belgeleri ile bağlantılı olduğu gibi Birliğin karar alma sürecine, anlaşmalara ve yasa tasarıları gibi metinlere kolaylıkla erişimi de kapsamaktadır ([www.tesev.org.tr](http://www.tesev.org.tr)).

Yönetişim modeline göre, yönetim sürecinde şeffaflığın artırılmasının yararlı ve gerekli olduğu yönünde önemli nedenler bulunmaktadır. Bununla birlikte, şeffaflık yönetim sürecinde etik bir zorunluluk olarak da görülmektedir. Politika yapanlar arasında refah ve büyümenin sürdürülebilmesine yönelik mekanizmalar içinde şeffaflığın önemi giderek daha fazla anlaşılmaktadır. Genel olarak ekonomik alanda güvenilir ve doğru zamanlı bilginin elde edilebilirliği hem kaynak dağılımının düzeltilmesi hem de verimlilik ve büyüme üzerinde olumlu etki yaratmaktadır (TBB, 2002:1). Yönetişim söyleminin şeffaflığın uygulanmasını talep ederken katılımcı yönüyle de bunu sağladığı belirtilmektedir. Yönetim süreçlerinde bilgi paylaşımı sürekli olduğu ve paydaşların karar alma süreçlerine katılımı ile bu bilgilerin doğrudan aktarıldığı vurgulanmaktadır. Bununla birlikte, şeffaflık gerek kamu yönetiminin gerekse özel kurum yönetimlerinin sürekli bir şekilde kamu yönetiminden vatandaşa, kurumsal yönetimden sorumlulara bilgi akışı olmasını gerektirmektedir. Yönetişim anlayışına göre, kamu yönetiminde devletin vatandaşa bilgi sağlaması ve istenildiği anda bu bilgilere ulaşabilmesi şeffaflığı göstermektedir.

Serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilen şeffaflık, usullerin, kurumların ve bilgilerin ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleşecektir. Yönetişimin denetlenebilirlik veya hesap sorulabilirlik ilkelerinin de ön şartı olan şeffaflık; verimliliği düşüren, güvenilirliği azaltan ve kamu yönetiminin eşitlik ilkesini de ortadan kaldıran rüşvet ve yolsuzluğun da panzehiri hükmündedir (Yıldırım, 2004: 222-223). Bu bağlamda bilgi edinme hak ve özgürlüğü şeffaflığın hukuki alt yapısını oluştururken, elektronik devlet uygulamaları yönetimde kapalılığı aşmada araçsal imkan olarak görülmektedir.

Şeffaflığın bir yandan vatandaşların belgelere erişim hakkına ilişkin bir ilke olduğu ileri sürülürken Beyaz Kitap'ta şeffaflık ile ilgili olarak Komisyon, AB kurumlarının üye ülkelerle birlikte halk tarafından anlaşılabilir bir dil kullanması gerekliliğine vurgu yapmakta ve bunun, karmaşık kurumsal yapıya duyulan toplumsal güveni güçlendireceğini ifade etmektedir (White Paper:10, <http://eur-lex.europa.eu>).

*"Kamu bilgilerine erişim özgürlüğünün yasal güvence altına alınması, yurttaşların yönetime etkin katılımı için esastır. Kamu bilgilerine erişim hakkının yasayla korunması, aynı zamanda kamu yönetiminde şeffaflığın da teminat altına alınmasıdır. Bilgiye erişim her düzeyde kolaylaştırılmalı, internet üzerinden kolay ve maliyetsiz bir şekilde kamunun işleyişi ile ilgili bilgilere ulaşılabilirliktir. Bilişim ve iletişim teknolojilerinin etkin ve akılcı kullanımı yoluyla katılım imkanı, şeffaflık ve verimlilik artacaktır"* (Uçkan, 2003: 4 – 6).

#### 3.4.2. Katılımcılık

Katılımcılık yönetim olgusunun bir diğer önemli ilkesidir. Yönetişim modelinde katılımcılık şu şekilde tanımlanmaktadır: Yönetilenlerin oy verme yoluyla doğrudan yönetime ve karar alma mekanizmalarına müdahil olmasıdır. Katılımcılık,

“vatandaşın kendi hür iradesi ile mutabakata dayalı olarak temsilcilerini seçmesini ve siyasal karar alma sürecine katılımını” ifade etmektedir. Ayrıca katılımcılık, kavram olarak vatandaşın temsili vekalet ile devredilen güç ve yetkilerin amaç dışı kullanımının denetimini de ifade etmektedir” (www.canaktan.org). Yönetişim söyleminde katılımcılık ilkesi demokrasi ile ilişkilendirilmektedir. Demokrasinin varlığı katılımcılığı gerekli kılmaktadır. Bunun için vatandaşların yönetime katılımı yönetimin hesap verebilmesini sağlamaktadır. Yönetişimin de katılımcılığı destekleyerek demokratik bir yönetimi amaçladığı vurgulanmaktadır.

Katılımcılık ilkesi uyarınca, tüm vatandaşların kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla veya doğrudan karar alma süreçlerine katılmalarını gerektirmektedir. Vatandaşların aktif katılımıyla birlikte, politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar tek tek kendi çıkarlarının ötesinde ortak çıkarlar için hareket edebilmektedirler (Özer,2006:80).

Soğuk Savaş sonrası, küreselleşme, sivil toplum ve yönetim temel kavramlar haline gelmiştir. Sivil toplum ile devlet arasındaki ilişkinin son yüzyılda değişiklik göstermesi ile birlikte, vatandaşlar bürokratik işlemlerin en aza indirildiği ve yolsuzlukların olmadığı bir devlet talep etmeye başlamıştır. Bu noktada katılımcılığın en etkin düzeyde sağlanabilmesi için vatandaşın devletin nasıl çalıştığı, kararları nasıl aldığı, katılım için hangi mekanizmaların bulunduğu ve sivil toplumun ne şekilde örgütlendiği konularında bilgi sahibi olması gerekmektedir. Yolsuzlukla mücadele ve sürdürülebilir kalkınma için ulusal düzeyde iyi yönetişimin en etkin unsuru sivil toplumun güçlendirilmesidir (Kösekahya, 2003:35).

Katılımcı demokratik bir yapılanma için öncelikle gerekli olan şey, toplumsal kültürün katılım yönünde evrilmesidir. Bu eğilimin zaman içerisinde kurumsallaşmayı

getireceği beklenebilir. Katılımcı demokrasinin kurumsallaşmasını kolaylaştırıcı öğelerin, her birinin siyasal, sivil, ekonomik toplum katmanlarının varlığı ve hukuk devleti olduğunu kabul ettiğimizde, her bir toplumsal yapılanmada bu tarz bir çeşitlilik, farklı toplumsal alanların ya da katmanların ortaya çıkması, katılımı daha gerekli ve kaçınılmaz kılmaktadır. Toplum doğal olarak çıkarları, öncelikleri ve beklentileri farklılaşmış kesimlerden oluşmaktadır. Bu durum bile başlı başına çoğulcu bir katılımı zorunlu kılmaktadır. Çünkü ancak farklı kesimlerin ve kişiliklerin varlığı durumunda, onların kendilerine bakan yönlerden yönetim sürecini ve birbirilerini etkilemek üzere katılımlarından söz edilebilir. Kurumsallaşmış bir demokratik devleti diğer yönetim biçimlerinden ayıran da sivil toplum katmanlarının siyasal toplum kesimlerine önceliğinin kabul edilmesidir denilebilir (Hasanoğlu, 2001:73).

Katılım, vatandaşların siyasal karar mekanizmasına ve yönetim sürecine temsil yolu ile ya da doğrudan dâhil olmaları, yönetimin aldığı kararlarda halkı paydaş olarak görmesi, yani yönetişim yaklaşımını ön plana çıkarmak demektir. Vatandaşın yönetime katılımının üç aşamasından söz edilmektedir: Bilgilendirme, danışma ve aktif katılım. Bilgilendirme katılımcılık sayılmamakla birlikte katılımcılık için bir ön şarttır; burada insanlara neyin yapılmasının planlandığı anlatılmakta, bir geri besleme içermemektedir. Danışma, vatandaşa toplantılar, açık oturumlar, anketler vs. yoluyla bir konu hakkındaki görüşlerinin sorulmasıdır ve geri besleme yoluyla vatandaşın görüş ve önerileri dinlenmektedir. Aktif katılım ise vatandaşın politika oluşturma sürecine bizzat katılmasını ifade etmektedir (<http://ekutup.dpt.gov.tr>).

Katılımın iyi yönetişimde temel değer olmasının tek nedeni bu kavramın demokratik çekiciliğinden kaynaklanmaz. Katılımın öneminin artmasının gerçekten de güçlü pratik gerekçeleri vardır. Örneğin Dünya Bankası, projelerin yapılma ve

uygulanmasında katılımın olması durumunda katılım olmayanlara göre daha başarılı sonuçlar elde edildiğini belirtmektedir. Bunun temel mantığı açıktır; karar alımına ve uygulamasına katılım insanlara projelere sahip çıkma hissi vermekte ve bu projenin başarılı olmasında önemli katkı sağlamaktadır. Ancak bu prensibin uygulanması kolay değildir. Halkın düzenli katılımının sağlanması durumunda potansiyel tehlikeler erkenden öğrenilip gerekli önlemlerin alınmasıyla maliyetler önemli ölçüde azalacaktır.

Tüm vatandaşların gerek doğrudan gerekse kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmaları gerekmektedir. Vatandaşların aktif katılımı sayesinde, politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar çıkarlarının ötesinde ortak çıkar için hareket edebilmektedirler ([www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)). Yönetişimde de hedeflenen 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 (Çukurçayır ve Sipahi, 2003:52).

Katılımcılığın sağlanması için bireylerin buna teşvik edilmesi, gerek katılım maliyetleri azaltılarak, gerek yolları açılarak katılımın kolaylaştırılması gereklidir. Bu bağlamda iletişim teknolojileri en önemli ve işlevsel araçlardır.

Katılımcılığın yönetişimin en belirgin ilkelerinden biri olmasının asıl amacı, devletle beraber özel sektörü ve sivil toplumu da aktif kılarak, daha rasyonel, çözüme daha yakın düşünceler ve yollar geliştirilmesini, bu arada her kesimin katılarak sorumluluk almasını sağlamaktır (Gündoğan, 2004:12). Demokrasilerde vatandaş katılımını sağlayan en önemli yol oy kullanma hakkıdır. Ancak oy kullanmanın yanında vatandaşlar siyasi süreci etkilemek amacı ile politikacılar ile görüşebilir, çıkar ya da

baskı grupları oluşturabilir ya da mevcut olanlara katılabilir, hatta gösteriler ve protesto mitingleri düzenleyebilirler (Kesim ve Petek, 2005:44). Ancak yönetim anlayışında daha ileri aşamada olmak üzere vatandaşın karar alma ve uygulama hatta değerlendirme ve denetleme aşamalarına da katılımını mümkün kılan bir süreç geçerlidir. Bu anlamda yönetim anlayışına dayalı yeniden yapılanma sürecinin meşruiyeti de katılım imkanlarının zenginliği ile doğru orantılıdır (Uçkan, 2003:7).

25 Temmuz 2001'de Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan "Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap" adlı Komisyon raporunda (<http://eur-lex.europa.eu>) katılımcılık, politika oluşturma zincirinde, başlangıç aşamasından politikanın uygulanmasına kadar olan süreçte Avrupa Birliği (AB) politikalarının kaliteli uygun ve etkin olmasını sağlayıcı bir unsur olarak ifade edilmektedir. Ayrıca Komisyon, daha katılımcı bir sürecin alınan kararlara ve politikaları yürüten Birlik Kurumlarına duyulacak güveni artırıcı bir rol oynayacağını da belirtmektedir (<http://eur-lex.europa.eu>). Ancak Beyaz Kitap'ta ortaya konulduğu şekliyle katılımcılık ilkesinin uygulanabilirliğinin sınırlı olduğu ifade edilmekte ve hatta bu hali ile katılımcılık ilkesinin karar alamama sonucunu doğurabileceği endişesi de dile getirilmektedir (Kesim ve Petek, 2005:45).

Katılımcılığın sağlanabilmesi için öncelikle karar verme sürecine vatandaşları dahil eden şeffaf bir devlet yapılanması; ardından devlet ve vatandaş arasında karşılıklı olarak tutarlı ve sürekli bilgi akışının sağlanması; son olarak da vatandaşları katılım mekanizmaları konusunda bilgilendirecek etkin yolların bulunması gerekmektedir (Kösekahya, 2003:36).



### 3.4.3. *Cevap Verebilirlik*

Bir diğerk yönetişim ilkesi olan cevap verebilirlik, özellikle kamu yönetiminde vatandaşların taleplerine ve ihtiyaçlarına karşı daha duyarlı olabilme çabasıdır. Yönetişim modeli, kamu yönetiminin özel sektör kuruluşlarında olduğu gibi “müşteri odaklı” bir anlayışa benzer olan “vatandaş odaklı” bir yönetim sunmasını ve kamu hizmetlerinin bu anlayışla sürdürülmesini amaçlamaktadır. İyi yönetişimin temel prensiplerinden biri sayılan cevap verebilirlik, bireyin, kamu yönetimindeki uygulamalarla ilgili olarak yöneticilerden ya da siyasal zeminde gerçekleştirilen çalışmalar hakkında siyasetçilerden talep ettiği cevapları alabilmesidir. Yönetimin cevap verebilmesi, sahip olduğu bilgiyi birey ile paylaşabilmesiyle gerçekleşmektedir.

Cevap verebilirlik ilkesiyle şunlar hedeflenmektedir: Toplum tarafından farklı talepler oluşturulmakta ve kamu yönetimi giderek daha fazla baskı altında tutulmaktadır. Kamu yönetiminin daha etkin çalışabilmesi için toplumun desteğine ihtiyaç duyulmaktadır. Birçok ülkede hükümetler bu olumsuz durumdan kurtulabilmek için, özellikle dürüstlük ve etik değerler ile duyarlı olmaya, yani cevap verebilen bir yönetim ilkesi üzerinde yoğunlaşarak başarı sağlamaya çalışmaktadır. Ayrıca müzakereler, hizmet standartları, performans ölçümü, kalite yönetimi ve bilgi teknolojisinin kullanımı gibi, performansı ve vatandaşlara karşı duyarlılığı artıracak bir dizi bütünsel yaklaşım benimsenmektedir. Kamu yöneticilerine bu gibi yeni roller biçilerek vatandaşlar tarafından oluşan baskıların ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır (Acar,2003:48).

### 3.4.4. *Hukukun Üstünlüğü*

Yönetişim, hukukun üstünlüğünü olmazsa olmaz bir ilke şeklinde tanımlamaktadır. Yönetişimin temel ölçütlerinden biri olan hukukun üstünlüğü, hukuk

devletinin tüm işlem ve eylemlerinde hukuku egemen kılan ve dolayısıyla hiçbir kişiyi ya da kurumun hukukun üzerinde bulunmamasını ifade etmektedir. Devlet saygınlığını ve gücünü ülkede hukukun üstünlüğünü egemen kılmaktan ve etkin bir adalet kurumunun alt yapısını üretmekten almaktadır (Öztürk, 2005:56). Hukukun üstünlüğü prensibiyle kastedilen şudur: “Kurumların, adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmeleri ve kişilerin kendi davranışlarına kanunun tatbik edilebileceğini kabul etmeleridir” (Karabacak, 2003:63). Hukukun üstünlüğü, yönetenler ve yönetilenler arasında, birbirlerine karşı hak ve görevlerini belirleyen kuralların hukukiliğini temel alan yönetim ilkesidir. Yönetenlerin vatandaşlar arasında ayırım gözetmeksizin hizmet etmesi ve diğer işlemlerinde kanunlara riayet etmesi gerekmektedir.

Hukukun üstünlüğünün şu üç alana sahip olduğu belirtilmektedir. İlk olarak, hukukun üstünlüğü devletin gücünün düzenleyicisidir. İkinci olarak, hukukun üstünlüğü kanun önünde eşitlik anlamındadır. Son olarak, hukukun üstünlüğü yargı kuralları ve yönetim usullerinin belirleyicisi konumundadır ([www.canaktan.org](http://www.canaktan.org)).

Hukukun üstünlüğü demokrasinin yapıtaşı olarak belirtilmektedir. Bu ilkenin tarafsız uygulanması mutlak gücün keyfi hareketlerine karşı güçsüzü koruyarak adaleti sağlamaktadır. Bu ilke aynı zamanda, demokrasinin bir gereği olarak bireysel ve toplumsal özgürlükleri güvence altına almaktadır. Çünkü hukukun üstünlüğü terimi, hukuk kurallarının yönetimin üzerinde olmasını ifade etmektedir (Karabacak,2003:64).

Yönetişim ilkelerinin kurumsallaşabilmesi ancak hukuksal kurullarla mümkün olabilmektedir. Hukuk kuralları tüm kurumlar arasındaki hukuki konulara net, açık, objektif düzenlemeler getirmekte, bunun yanında katılım, saydamlık, hesap verme

sorumluluğu gibi iyi yönetim ilkeleri vasıtasıyla, yönetenle yönetilenler arasındaki davranış biçimlerini düzenlemektedir.

Bu ilke devletin hukuk çerçevesine alınmasını, hukukla bağlanmasını ve yönetimde keyfiliğin yerine kuralların egemen olmasını gerektirir. Hukuka dayalı devlet, polis devletinin tersine, devletin her türlü faaliyetinde hukuk kurallarına bağlılığını öngören, yönetilenlere hukuki güvenceler sağlayan devlet anlayışıdır. Hukuk devletinde egemen olması gereken hukukun, vatandaşlar için hukuk güvenliği sağlaması, özgürlük, adalet ve eşitlik gibi evrensel değerlerle sahip çıkarak onlarla uyumlu olması gerekmektedir. Hukuk devletine saygı ve iyi ve adil bir yargı sistemi, demokratik toplumun ve modern ekonominin temel ayaklarıdır. Etkin bir hukuk devleti, yasal normlara ve genel olarak kabul edilen toplumsal değerlere uygun olarak, sosyal etkileşimi teşvik eder ve çatışmaları önler. Ayrıca hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü; toplumsal yaşamda eşit muamele ve temel insan haklarına saygının yerleşmesini sağlar, keyfi uygulamalara son verir ve imtiyazlı grupların ve devletin kurumlarının görevi kötüye kullanımını sınırlandırır. Son olarak hukuk devleti ilkesi, devlet organlarının hukuka bağlı olmasını, birey hak ve hürriyetlerinin tanınmasını ve bireylerin hukuki güvence içinde olmasını sağlar (Atar, 2002:94-98).

Hukuk devletinin oluşabilmesi için bazı koşulların varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Söz konusu koşullar, şu şekilde sıralanabilir (Sezer, Kırıt ve Boyar, 2003:21):

- i. Yasaların anayasaya uygunluğunun sağlanması,
- ii. Yönetimin hukuka bağlılığının sağlanması,
- iii. Yargı organlarının ve yargıçların bağımsızlığının sağlanması,
- iv. Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması,
- v. Yasaların genelliğinin ve yasa önünde eşitlik ilkesinin sağlanması,
- vi. Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığının sağlanması.

Hukuk devletinin temel gereklilikleri, aynı zamanda yönetim için de temel kriterlerden sayılmaktadır. Yönetişim ancak hukuka uygun bir yapılanma ve hukukun üstünlüğünü tanıyan bir yönetim anlayışı içinde hayat bulur. Yönetişimin temel gereklilikleri, ancak hukukun üstünlüğüne saygı anlayışının hem siyasal hem de yönetsel platformlarda benimsenmesiyle ve hukuk kurallarının varlığı, hukuka uygun işlem yapılması ve hukukun üstünlüğünün tanınması ile devletin karar ve eylemlerinin öngörülebilirliği sağlanarak, toplum için güvenilir bir ortam oluşturulmak suretiyle gerçekleştirilebilir.

Hukukun üstünlüğünün etkin ve tarafsız biçimde uygulanması adalet ve eşitlik ilkelerine dayalı demokratik bir toplum inşa etmenin ayrılmaz bir parçasıdır. Etkin demokratik süreçler, piyasa reformları ve insan haklarına saygı, yönetim mekanizmalarının şeffaflığını ve yasal süreçlere adil erişimi sağlayan hukuk kurallarının varlığına ve bağımsız biçimde uygulanmasına bağlıdır. Modern bir devlet inşa etme yolunda girişilen reform gayretlerinin bir parçası olarak uygulanan modernizasyon yaklaşımlarında, anayasal ve yasal çerçeve olarak, ilk planda hukukun üstünlüğünün vurgulanması uygun olacaktır. Bu kapsamda uluslararası toplumda farklı ekonomik, politik ve sosyal çevrelerde kendini gösteren bu ilke, ilgili yasal ve sosyal sistemlerin temel yapıları ile uyumlu hale getirilmelidir.

Hukuk devletinin temel gereklilikleri, aynı zamanda yönetim için de temel kriterlerden sayılmaktadır. Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi, keyfi bir yönetimin olmaması, her yönetsel eylemin yasal bir dayanağının olması, idari eylemlerin yargı tarafından denetlenebilmesi, yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencesi, idarenin mali sorumluluğu

yani devletin gerektiğinde hukuki sorumluluğundan dolayı tazminat ödemesi ilkesi, hukuk devletinin temel gereklilikleri sayılmaktadır (Günday, 2003:38).

Yönetimde demokratik ve etkin bir devlet olma düzeyine ulaşabilmek için hukukun üstünlüğünü sağlayarak, hukuka uygun bir yönetim anlayışını egemen kılmak gerekmektedir. Ancak bunun kuvvetler ayrılığının benimsenmesi, bireyin hak ve özgürlüklerinin devlete karşı da savunabilmesi, tam bağımsız yargının mevcudiyeti ve yönetimin yasallığı ile yargısal denetime tabi olmasına bağlı olduğu unutulmamalıdır.

Öte yandan kurallar sadece hukuk belgeleri üzerinde kalmamalı ve böylelikle kamu yönetiminde ilerleme sağlayıcı anlayışların yeterli ölçüde ortaya çıkmasına imkan tanınmalıdır. Bireylerin kurumlara ve birbirlerine duyduğu güvenin güçlü olmadığı ülkelerde insanlar, aynı yasanın herkese eşit olarak uygulandığına inanmadıkları için, kendileri de yasalara uymamakta, demokratik bir hukuk devletinde rastlanmaması gereken çıkar çatışmaları ve yargı sürecinde karşılaşılan eşitsizlikler, halkın güven ve adalet duygularını zedelemektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2002:110). Nitekim Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde genel olarak yasalara duyulan saygı ve onlara uyma eğilimi az olduğu gibi (örneğin vergi yasanın, sağlıkla ilgili uygulamalar, tütün ve tütün mamüllerinin içilmesinin sınırlandırılmasına ilişkin düzenlemeler, imar yasaları ve trafik yasaları gibi) bir çok yasa yokmuş gibi hareket etme eğilimi vardır. Oysa hukukun üstünlüğü, kurumların ve vatandaşların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmeleri ve herkesin her kesimin kendi davranışlarına yasaların uygulanacağını en başından kabul etmelerini gerektirir (Karabacak, 2003:63).

Hukuk devletinde, kamu yönetiminde konan kuralların etkin şekilde uygulanması ve uygulamanın tüm kişi ve kurumlara karşı ve ülke genelinde yeknesak bir biçimde olması önemlidir. Hukuk devleti sadece kural koyan değil, koyduğu

kurallann, yürüttüğü programların ve bir bütün olarak kamusal faaliyetlerin uygulanması sürecini gözden geçiren ve uygulamada ortaya çıkan problemleri çözmeye iradesine sahip olan bir devlet olmalıdır (Saygılıoğlu ve Arı, 2002:111).

Yönetişimin niteliği itibariyle sahip olduğu dinamizm, hukuk devleti ve bu devletin hukuka uygunluğu bağlamında hukuk sisteminin de belli bir ölçüde esnek olması gerekmektedir. Çünkü zamanla değişen iç ve dış çevresel koşullara rağmen mevcut konumunu koruyan kamu yönetiminin eskiyen, yeniliklere uyum sağlayamayan program, faaliyet ve kurumlarının kaldırılabilmesi ve mevcut mevzuatta tekrarlanan işlerin ve konuların elenmesi için hukuk sisteminin esnekliğine ihtiyaç vardır. Hukuk sistemi, uygulama ve gözden geçirme kapasitesini genişletici bir nitelikte olmalıdır ki hem parlamentoya hem de vatandaşlara, kamu politikalarının uygulanması ve bunların ürettiği sonuçların başarısı konusunda saydam bir biçimde hesap verilmesine de zemin hazırlanmış olsun (Saygılıoğlu ve Arı, 2002:111).

#### 3.4.5. *Etkinlik*

Yönetişimin bir diğer ilkesi olan etkinlik ise şu şekilde tanımlanmaktadır: “Sonuca ulaşmada gösterilen başarı olarak ifade edilmekte olup; uzun dönem vizyonu koruma, kaynakların etkin kullanımı, bunun için teknik donanım, insanların bir takım kaygılarına karşı duyarlı olma, bu kaygıların ifade edilebildiği ve çözüm arandığı bir ortam yaratma gibi kriterlerle ölçülmektedir. Etkinliğin artırılması ve kaynakların verimli kullanılması için yönetim modelinin uygulanması istenmektedir.

Geniş anlamda, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini ifade eden etkinlik görüşü; kamusal girişim, program veya projelerin hedeflerinin veya sonuçlarının ölçülebilir olduğu varsayımına dayanır (Naimatullah, 1998:117). Etkinlik kamusal politikaların etkili olmasının yanısıra bir başka deyişle net olarak tanımlanmış hedeflere

ulaşabilmek için yapılması gerekenlerin doğru bir biçimde ve zamanında yerine getirilmesini vurgulayan yönetim ilkelerinden birisidir (<http://ekutup.dpt.gov.tr>). Faaliyetlerin yapılmasıyla elde edilen çıktının değerini yansıtır, dolayısıyla çıktılardan parasal değerlerinin ötesinde bir kavram olan etkinlik ile çıktılardan sonuçları ve bunların amaçlarla ilişkisi üzerinde durulmaktadır (Falay, 1997:52).

Etkinlik amaçlara ulaşmak için yapılan faaliyetlerin sonucunda bu amaçlara ulaşma derecesini belirleyen, bir kurumun performansını gösteren en önemli gösterge olarak nitelendirilmektedir (Akal, 1998:16). Bu kurumların, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmeleri gerekmektedir. Bu anlamda etkin yönetim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetiminde birlikte rol almalarını öngören geniş bir bakış açısını temsil etmektedir (Özer, 2006:83). Etkin bir yönetimle ilgili yapılan çalışmalarda, etkinliği sağlayacak noktaların üç ekseninde olduğu sonucuna varılmıştır. Bunlar, vatandaşın toplumun sorunlarına çözüm getirme sürecine, performans veya çıktı ölçümüne ve devletin yapısal reformlarına aktif katılımıdır. Bu bağlamda kamu hizmetinin pasif tüketicilerini aktif bir tüketiciye ve sorumlu vatandaşa dönüştürmeye yönelik çaba gösterilmesi gerekmektedir ([www.yerelsiyaset.com](http://www.yerelsiyaset.com)).

Yönetişim anlayışı içerisinde etkinliği, karar alma sisteminin problem çözücü gücü bağlamında ele alma eğilimi hakimdir. Bu eğilime göre etkinlik, uluslararası sistemin yapılanmasına ilişkin sorunları ortadan kaldırma ya da hafifletme derecesi olarak tanımlanmaktadır. Küreselleşmenin beraberinde getirdiği değerler ve sürekli evrim geçiren bilgi çağı, pek çok alanda ve bu arada kamu yönetiminde de değişimi gerekli kılmıştır. Değişimin amacı, değişen ve gelişen ihtiyaçlara etkin bir yönetimle

cevap verebilmektir. Böylece, yönetişimin etkinliği, sadece devlet kurumlarının performansına bağlı değil, aynı zamanda özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın hem bireysel olarak hem de birlikte çalışma şekillerine ve çözüm üretmedeki hareket etme hızlarına bağlıdır. O halde, etkin bir yönetim için ilgili bütün tarafların işbirliği içerisinde olması gerekmektedir. Bunun dışında ülkelerin gelişmişlik düzeyi de etkin bir yönetişimin alt yapılarını oluşturan nicelik ve niteliklerin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Gelişmişlik düzeyi, genel olarak bilgi ve bilginin değişim hızında rol oynayan teknolojilerin gelişme düzeyi olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda etkin bir yönetim ise, "küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği ayak uydurmaya yönelik; devlet, özel sektör, sivil toplum örgütleri ve vatandaşın yönetimde birlikte rol almalarını öngören geniş bir perspektifi temsil etmektedir"(Soylu, 2003:78). En geniş anlamı ile etkin bir sistem, arzu edilen sonuçlara ulaşılmasını olanaklı kılan kanallara sahip sistem olarak ifade edilebilir (Kesim ve Petek, 2005:56).

Yönetişimde, kamusal hizmetin gerekleri ile kamusal kaynakların rasyonel ve yerinde kullanımı arasında bir denge kurulmalıdır. Özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin yaygın katılımı, denetimi ve yönlendirmesiyle toplumsal kaynaklar, en kaliteli hizmetlerin en çok sayıda vatandaşa, olabildiğince düşük maliyetle sunulması için harcanmalıdır. Oluşturulacak denetim ve teşvik sistemleriyle, kamu yönetiminin dinamizm içerisinde etkin ve verimli olarak çalışması sağlanabilmelidir (Gündoğan, 2004:16).

Beyaz Kitap'ta etkinlik, belli amaçlar temelinde gereksinim duyulan hususların gerçekleştirildiği, ortaya çıkabilecek sonuçların mümkün olan durumlarda geçmiş deneyimlerin de dikkate alındığı bir şekilde politikaların etkin ve yerinde olması çerçevesinde ele alınmaktadır.



#### 3.4.6. Hesap Verebilirlik

Karmaşık bir kavram olmakla birlikte (Kösekahya, 2003:36) çeşitli sebeplerle zedelenen ve azalan kamuoyu güvenini kazanmanın ve artırmanın bir yolu olarak düşünülebilecek "hesap verebilirlik" ilkesi yetki ve otoriteye sahip olanların kendilerinden beklendiği şekilde davranıp davranmadıklarının ortaya konabildiği bir mekanizmayı içerir. Bu bağlamda hesap verebilirlik ilişkisi vatandaşlar ile kamu görevlileri arasında, kamu örgütünün kendi içindeki hiyerarşik kademeler arasında ve politikacılar ile bürokratlar arasında işleyen bir mekanizmadır (Balcı, 2003:116). Hesap verme sorumluluğu, hiyerarşinin veya yetki devrinin olduğu yerde, astların veya devredilen yetkiyi kullananların faaliyetlerinin, üstlerin ya da yetki devredenlerin istekleri doğrultusunda gerçekleştirilmesini sağlar.

Kamu yönetiminin çevreye ve kendisi için hizmet ürettiği vatandaşlara karşı duyarlı olması, yani varlık sebebine uygun hareket etmesi hesap verebilirliğin bir gereği olmakla beraber vatandaşların neyi, ne kadar, ne zaman, nasıl beklediği ve istediği sorularına uygun cevaplar verebilen bir yönetim anlayışının egemen olması (Gündoğan, 2004:14) da hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesi için önemli bir unsurdur. "Hükümet vatandaşı dinlemeye istekli olmalı, karar alır ve uygularken vatandaşların endişelerini anlamaya yönelik yeni yollar keşfetmeli, halkın kendisi ve gelecekteki nesiller için daha iyi bir yaşam sağlama yönündeki kaygılarına cevap vermelidir"(Acar, 2003:49).

Hesap verebilirlik kavramının özünde, bir kimsenin herhangi bir eyleminden dolayı bir otorite tarafından "hesap vermeye" çağrılabilmesi yer almaktadır. Bu çerçevede hesap verebilirlik kavramı öncelikle, karar alma süreci içinde belli derecede açıklık ve şeffaflığın var olması ön koşuluna bağlıdır. Hesap verebilirliği iyi yönetişimin ilkelerinden biri olarak tanımlayan Beyaz Kitap, yasama ve yürütme

süreçlerinde üstlenilen rollerin daha açık olması gerekliliğinin altını çizmektedir. Beyaz Kitap'ta bu ilke, yasama ve yürütme süreçlerinde üstlenilen rollerin daha açık olması gerekliliği ve bütün AB kuruluşlarının neler yaptığını açıklamak ve eylemlerinin sorumluluğunu taşımak zorunda olmaları çerçevesinde ifade edilmektedir (Kesim ve Petek, 2005:46).

Hesap verebilirlik, ne yaptıklarını açıklayan ve yaptıklarının sorumluluğunu üstlenen siyasi aktörlerin ötesinde bazı olguları ifade etmektedir. Bu olguların en önemlilerinden biri, arzu edilmeyen eylemlerin cezalandırılmasında devreye giren kurumsallaşmış bir düzendir.

Hesap verebilirlik ilkesi yönetişimin temel ilkelerinden biri olarak hem kamu görevlilerinin görevlerini yaparken veya yetkilerini kullanırken vatandaşa karşı, hukuksal ve etik boyutta sorumluluklarına dikkat etmelerini, hem de vatandaşın yönetime denetim boyutunda katılmasını sağlayabilecek bir ilkedir.

Bu ilkenin hayata geçirilebilmesi için vatandaşın aktif olabileceği denetim mekanizmaları kurulmalı, en azından mevcut denetim mekanizmaları vatandaş adına denetim yapabilir konuma getirilerek kamu görevlileri bu denetim mekanizmalarının aracılığıyla da olsa vatandaşa hesap verebilir duruma gelmesi sağlanmalıdır.

Bunun yanında vatandaşın hesap sorma hakkı veya kamu görevlisinin hesap verme sorumluluğu bilgi edinme hakkı kapsamında da değerlendirilebilir. Bireylerin kamu otoritelerini denetleyebilmeleri için onların faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmaları gerekir (Kaya, 2005:43). Bilgi edinme hakkı idarenin halk tarafından denetimini kolaylaştıran bir unsurdur (Yergök, 2004:15).

Ayrıca kamu kurumları belirli dönemler için faaliyet planları hazırlayıp bunu kamuoyuna duyurduktan sonra, dönem sonunda hazırlayacakları ve yine kamuoyuna

sunacakları faaliyet raporları sayesinde de doğrudan hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilir. Böylelikle kamu kurumlarının hedefleri belirlenmiş ve dönem sonunda hedeflerin ne kadarının gerçekleştirildiği, gerçekleştirilemeyenlerin ise sebeplerinin belirtildiği bir hesap verme mekanizması kendiliğinden işlemeye başlamış olacaktır. Ancak bunun için öncelikle vatandaşa saygı duyan ve hesap sormayı vatandaşın en temel haklarından biri olarak gören bir kamu yönetimi anlayışının kabul edilmesi gerekmektedir.

Hesap verebilirlik; şeffaflık ve hukuk kuralları olmaksızın uygulanabilecek bir ilke değildir. Yönetişimin tüm unsurları hesaba katılarak düşünüldüğünde bütünlüğü korunarak ulaşılabilecek zor olan bir ideal olduğu anlaşılmaktadır. Bütünlüğünü koruyarak yönetişimi gerçekleştirmeye çalışan ülke ve toplumların sayısı oldukça azdır. Sürdürülebilir insani kalkınmayı gerçekleştirebilmek için bu ideali realiteye dönüştürecek çalışmalar yapmak zorunluluğu vardır (Yıldırım, 2004:233). Buradan hareketle etkin hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için, hesap verebilirliğin beş göstergesinin uygulanması gerekmektedir. Bunlar; (Samsun, 2003:26):

i. *Rol ve Sorumlulukların Açık Olması*: Hesap verebilirlik ilişkisi içinde bulunan tarafların rol ve sorumlulukları iyi anlaşılır olmalı ve bunlar üzerinde mutabık kılınmalıdır.

ii. *Performansa İlişkin Beklentilerin Açık Olması*: İzlenen hedefler, beklenen başarılar ve uyulması gereken sınırlar açık, anlaşılır ve üzerinde uzlaşılmış olmalıdır.

iii. *Beklentiler İle Mevcut Kapasitelerin Dengesi*: Performansa ilişkin beklentiler tüm tarafların kapasitesi (yetkiler, yetenekler ve kaynaklar) ile açık bir şekilde bağlantılı ve dengede olmalıdır.

iv. *Raporlamanın Güvenilirliği*: Elde edilen performansı ve bu süreçte nelerin öğrenildiğini ispat etmek için, bilgiler güvenilir olmalı ve zamanında raporlanmalıdır.

v. *Gözden Geçirme Ve Ayarlama*: Hesap vermekle yükümlü taraflarca elde edilen performansa ilişkin başarıların ve karşılaşılan zorlukların gösterildiği ve gerekli düzeltmelerin yer aldığı aydınlatıcı ve bilgilendirici bir gözden geçirme yapılmalıdır.

Hesap verilebilirlik üç şekilde olmaktadır (Samsun, 2003:18):

i. *Siyasi hesap verebilirlik*: Siyasi partilerin ve temsilcilerinin seçimler yoluyla hesap verebilirliği,

ii. *İdari hesap verebilirlik*: Hükümet kuruluşlarının kuruluş içi ve kuruluşlar arası hesap verebilirliği,

iii. *Hukuki hesap verebilirlik*: Yargı organları da dahil olmak üzere devletin tüm birimlerinin karar ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olmasıdır.

Kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verme yükümlülüğü karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yönetimde saydamlığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine, hesap verme süreçlerinin etkili ve iyi işlemesi için de açık ve saydam politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle sağlam bir hesap verme yükümlülüğü saydamlık sağlamanın vazgeçilmez bir aracı, saydamlık da hesap verme yükümlülüğünü layığı ile yerine getirebilenin olmazsa olmaz ön koşuludur (Acar, 2007:24).

Toplum artan biçimde hesap veren kamu idaresi talep etmektedir. Hükümet sadece parlamentoya değil, ayrıca, toplumun başka kesimlerine de çok daha fazla

hesap verebilmelidir. Bu duruma artan özgürleşmeye paralel olarak nüfusun eğitim düzeyinin yükselmesi, bilgi ve iletişim teknolojisi alanındaki hızlı gelişmeler ve medyanın etkisi gibi, farklı türdeki gelişmeler sebep olmuştur. Halk kamu idarelerinden güçlü yönetim beklemektedir.

#### 3.4.7. Eşitlik

Eşitlik kavramı, günlük hayattaki, sosyal ve hukuki ilişkilerdeki içeriği itibarıyla olayların, benzer şekilde tarafsız ve adil muamele görmesi olarak tanımlanabilir. Eşitlik kavramı ile kastedilen, bireylerin cinsiyetine, buldukları statülere, sınıfsal konumlarına bakılmaksızın hukuk önünde eşit olması ve buna bağlı olarak bütün insanlara eşit muamele edilmesinin gereğidir. Pratikte ise eğer bazı siyasal kararların alınması halkın oyu ile oluyorsa (seçimler gibi), buna herkesin eşit hakla katılmasıdır (Köktaş, 2001:71). Bundan hareketle iyi yönetim ilkelerinden biri olan eşitliğin, 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 olmayacaktır.

İnsanların kendilerini güvende hissettikleri ve ayrıştırılmış olarak görmedikleri ortamlar yönetimin uygulanabilirliği açısından kritik öneme sahiptir. Yönetime katılımında ve kamu hizmetlerine erişimde tüm kurum ve süreçlerin birer paydaş olarak sorumluluk duyarak tüm ilgililere hizmet etmek için çaba içerisinde olmasını gerekli kılmak için eşit ve adil politikaların yürütülmesi ve güvenlik ortamının sağlanması esastır. Eşitlik ve adalet açısından yönetim anlayışı, işlemlerde taraf tutmamayı zorunlu kılan açık yasal bir çerçeveyi, etkin, etkili, bağımsız ve tarafsız yargı denetimini gerektirmektedir.

#### 3.4.8. *Stratejik Vizyon*

Stratejik vizyon kavramı, liderlerde ve halkta iyi yönetim ve insani gelişim konusunda tarihi, kültürel ve sosyal tabana dayanan uzun dönemli, geniş açılı bir anlayışın olmasını anlatır. Kamu yönetiminde liderler iyi yönetim ve kalkınma hususunda etkin bir perspektife sahip olmalı ve stratejik vizyon açısından gelişmeye yönelik gerekli unsurları belirleyerek bunları sağlamalıdır. Stratejik vizyonları belirgin olmakla birlikte süreklilik göstermelidir. Vizyon, çalışanlarla yöneticiler tarafından belirlenmeli, buna yönelik hedefler de ulaşılabilir olmalı ve çalışanların bu vizyona inanmaları sağlanmalıdır (Özer:83).

#### 3.4.9. *Yerinden Yönetim*

Yönetimin bir diğer unsuru olan "Yerinden yönetim" kavramı, halka yakın birimler olarak yerel yönetimlerin ve bölgelerin, yürütmekle sorumlu oldukları bütün görevleri öncelikle kendilerinin yerine getirmeleri gerektiğini vurgulamaktadır (Çukurçayır, 2002:103).

Yerinden yönetimin pratikte gerçekleştirilmesinde iki uygulamadan söz edilebilir. Birincisi, yetki genişliğidir. Yetki genişliği, merkezdeki kuruluşların, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, merkezi idare tarafından belirlenmiş alanlarda hizmet sunma yetkisini kendi adlarına kullanmak üzere devretmesini ifade etmektedir. Merkezden yönetim ilkesi katıksız bir şekilde uygulandığında, tüm yetki ve sorumlulukların merkezde toplanması sonucu, kamu hizmetlerinin taşrada etkin bir şekilde yürütülememesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Yetki genişliği ilkesi ile beraber merkezi idareden taşra örgütlerindeki yöneticilere belli konularda merkeze danışmadan karar verme olanağı sağlanmaktadır. İkincisi ise, gerçek anlamda bir yerinden yönetim uygulamasıdır. Bu şekliyle, yerinden yönetim, yerel özelliğe sahip kamusal hizmetlerin

merkezi yönetim dışında yerel yönetim birimleri tarafından sunulması anlamına gelmektedir (www.canaktan.org).

Yönetişimde kamu hizmetlerinin kaynağa en yakın yerde kararlaştırılarak yürütülmesi esası, yerel yönetimlerin yürütebileceği her türlü işlem ve eylemin onların uhdesinde verilmesini gerektirmektedir. Bu da merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki, sorumluluk ve bunlara paralel olarak da kaynakların dengeli dağıtılarak kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yürütülmesine ortam hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır.

Kamu yönetiminde yerelleşme yerel taleplere daha kolay karşılık vermesi ve yerel hassasiyetlere karşı daha duyarlı olması bakımından da daha demokratik kabul edilmektedir. Bunun yanında kırtasiyeciliğin azalması ve yerel problemlere daha hızlı cevap verebilmesi de kamu yönetiminde yerelleşmenin pozitif yönlerindedir (Akbey ve Saraç, 2005:227).

Yönetişim anlayışının yerel yönetimlerde uygulanması ile yerel yönetimlerde çok ortaklı bir model kurulmuş olacaktır. Ancak bunun için öncelikle ekonomik, siyasal ve sosyal açıdan güçsüz diye nitelendirilen grupların aktif katılımının sağlanması hatta bunun için pozitif ayrımcılık yapılması gerektiği ileri sürülmektedir (Göymen, 2003:76).

Dünyada genel eğilim yerel yönetimlerin mümkün mertebe sorumluluk alması, yerel sorunlara çözümler üretebilme yeteneklerinin artırılması ve bu yolla toplumsal sorunların merkezileşerek ağırlaşmasının da önüne geçilmesi yönündedir. Aşırı merkeziyetçiliğin kaynak kullanımında verimsizliğe yol açtığı, daha da önemlisi siyasal ve yönetsel hesap vermeyi kısıtladığı için, yönetim reformunun merkezi ve yerel

yönetimler arasındaki yetki ve sorumluluk ilişkilerini yeniden düzenlemesi gerektiği ileri sürülmektedir.

Tüm bu açıklamalardan sonra; İyi yönetim terimi vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği, yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarını adil ve doğru bir şekilde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin, eylemlerinden dolayı halka hesap verebilirliğini veya halkın onlardan hesap sorabilirliğini, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabilirliğini veya yönetimin saydamlığını ve insan haklarının asgari gereklerini içermekte olduğunu ifade edebiliriz. (Sanal, 2002:55).

İyi yönetim ilkelerinin yaşama geçmesinde kişiler de önemli bir sorumluluk taşımaktadır. Kişisel düzeyde, her insan bir yandan tüketici, bir yandan yurttaş, bir yandan da toplumsal sorumluluğu olan bir bireydir. Bu sorumlulukları yerine getirirken iyi yönetim ilkelerine sahip çıkılarak sivil toplum kuruluşları da dâhil olmak üzere her kurumun gelişmesine ve toplumsal refahımızın artmasına katkıda bulunacaktır. Yönetim karşısında yönetimin başarılı olabilmesi, tüm bu iyi yönetim ilkelerinin mümkün olduğunca yüksek başarı oranları ile uygulanabilmelerine bağlıdır.

### 3.5. YÖNETİŞİMİN TÜRLERİ

Yönetişim, hem küresel ve yerel boyutları hem de ekonomik, yönetsel, siyasal ve kültürel boyutları olan bir kavramdır. Özellikle farklı alanlardaki küresel etkilerle birlikte, yönetimin profesyonel politikacı ve yöneticilerce belirlenen teknik bir düzenleme ve uğraş alanı olmaktan çıkması, her şeyden önce toplumsal aktörlerle birlikte belirlenen bir süreçler bütününe dönüşmesi yönetişim kavramının önemini artırmaktadır (Çukurçayır, 2002:16).



Yönetişimin ekonomik, siyasi ve idari olmak üzere üç temel dayanağı mevcuttur (Çukurçayır ve Sipahi, 2003:46).

- Ekonomik yönetim, bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen karar alma süreçlerini içermekte olup, eşitlik, yoksulluk ve yaşam kalitesi, üzerinde etkileri bulunmaktadır.
- Siyasi yönetim, strateji oluşturmada karar alma sürecine ilişkindir.
- İdari yönetim ise, politikaların uygulandığı sistemi ifade eder.

Bu üç unsur birlikte ele alındığında, 'iyi yönetim' siyasi ve sosyo-ekonomik ilişkileri yönlendiren süreç ve yapıları tanımlamaktadır. Ayrıca, yönetim için; kamu kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları işbirliğinde, yönetime katılma anlamında ve ideolojik temelleri aynı ancak mekansal farklılıklara göre katılımın boyutlarında ortaya çıkabilecek değişiklikler dikkate alınarak, mekan ölçeğine göre uluslar üstü, ulusal ve yerel ölçek olmak üzere üçlü bir sınıflandırma yapılabilmektedir (Karaman, 2000:42).

Kavram, birçok disiplinle birleştirilerek; ekonomik yönetim, siyasal yönetim, yönetsel yönetim, sistemsel yönetim, ekolojik yönetim, elektronik yönetim vb. farklı alanlarda kullanılmaktadır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003:45).

Yerel yönetimler için iyi yönetim, o bölgede yaşayanlarla birlikte, ortaklaşa olarak yer alacakları süreçte karar alma, uygulama ve denetleme fonksiyonlarını birlikte yürütmeleriyle mümkün olabilir. Ulusal iyi yönetim hükümetlerin alacağı kararların vatandaşların, sivil toplum kuruluşları ve siyasal kadroların geniş katılımı ve tartışması ile ortaklaşa alındığı ve uygulamaların uygun sosyal, siyasal, ekonomik desteklerle sürdürülebildiği, izlendiği ve denetlendiği ortamda gerçekleşebilir. Uluslararası iyi yönetim ise ulus devletler, sivil toplum kuruluşları, uluslar arası örgüt ve kuruluşların

ortaklaşa karar alıp uyguladıkları, uygulamaları izleyip denetledikleri bir çerçevede gelişebilir. Süreçlere anlam kazandıracak nitelik insanlık ve demokratiklidir (Palabıyık, 2003:270).

### 3.5.1. Küresel Yönetişim

Küreselleşme, günlük hayatımızın bir parçası haline gelerek çok yönlü değişimleri ifade eden ve neredeyse her alanda kullanılan bir kavramdır. 20. yüzyılın son çeyreğinde farklı bir boyut kazanan ve günümüzde de artarak devam eden, sosyal, siyasal, ekonomik, kültürel dönüşümlerin tümünü birden ifade etmekte kullanılan bir içeriğe sahiptir.

Küreselleşmenin gündeme getirdiği köklü değişimler sebebiyle, uluslararası sistem artık yalnızca devletlerden ve onların arasındaki ilişkilerden oluşan bir yapı olmaktan çıkarak, güç ve etkinlikleri gittikçe artmakta olan yeni küresel aktörleri kapsayan bir yapısal bütünlüğe dönüşmektedir. Yeni küresel aktörler içinde küresel işletmeler, bu işletmelerin aralarındaki gruplaşmalar, devletlerarası örgütler ve sivil toplum kuruluşları gibi bazı hükümet dışı birimler ön plana çıkmaktadır (Murteza, 2001:78). Küreselleşmenin çok yönlü etkilerinin yanında, yönetim üzerinde doğrudan ya da dolaylı biçimde etkide bulunarak onu dönüştüren ve yönetişimle ilişkilendirilmesine yol açan yansımaları bulunmaktadır (Gündoğan, 2007:51).

1980'lerin başından beri çok gündemde olan küreselleşme, küreselleşmenin getirdiği ekonomik bunalımla birlikte devletin rolünün değişmesi, ulus devletlerin yeniden örgütlenmesi, merkezi karar sisteminin zayıflayarak yönetim yapısının yerleştirilmeye çalışılması üzerinde en fazla tartışılan konular arasında yer almaktadır (Eraydın, 2007:8-9). Yönetişim kavramıyla birlikte tam bu noktada, küreselleşen dünyanın ihtiyaçlarına cevap verebilecek yeni bir siyasal iktidar modeli

tanımlanarak, var olan bütün siyasal ve toplumsal örgütlenmenin değişmesi ve devletin bu yeni gelişmelere hızla uyum sağlayabilecek esnek bir tarzda yeniden yapılanması öngörülmüştür. 1990'lı yıllarla beraber yetkinliğini iyice arttıran yönetim kavramıyla, ekonomiden çevreye, insan haklarından kültürel kimlik taleplerine kadar temel toplumsal sorunların, ulusal ya da yerel düzeyde yaşanmış olsa bile, özünde küresel sorunlar olduğu görülüp (Topçu, 2007:104), yaşanan küresel sorunlara karşı küresel çözümler üretilmesi gerektiği kavranmış ve yönetim kavramı da zorunlu olarak küreselleşmeye başlamıştır. Yeniden yapılandırılmaya çalışılan yeni dünya düzeni olarak düşünülen bu süreç, üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem de siyasi bir içerik taşımaktadır. Bu modelde belirlenen hedeflere ulaşılmasında sistemin çalıştırılması, ulusal aktörler kadar, uluslararası aktörlerin de uzlaştığı bir ortamı gerekli kılmaktadır (Özer, 2006:51). Dolayısıyla küreselleşme öncesi dönemin temel aktörü konumundaki ulus devletler, günümüz küresel toplumunu ilgilendiren konularda karar alma gücüne sahip yegane aktörler konumundan çıkmakta, sahip oldukları bu gücü yeni aktörlerle paylaşmak durumunda kalmaktadır. Bu süreçte, ulusal ekonomi önceliklerinin yerini küresel öncelikler almakta ve sistemin karar alma mekanizmasına katılım, yönetimin küresel düzlemde dışavurumu olmaktadır (Topçu:157). Yönetişim küreselleşen ve çoğulcu yapıya evrilen toplumsal düzenlerin ve uluslararası ilişkiler sisteminin yürütülmesinde başvurulan açıklayıcı bir kavrama dönüştürülmektedir. Bu çabanın karşısında, ulus devletin varlığının sürmesini isteyen ve sürdüğünü söyleyen ve bu nedenle de küreselleşmeye karşı duranlar, yönetim kavramına da negatif bir anlam yüklemekte, küreselleşmenin zararlı etkilerinden korunmayı, ancak onunla ilişkili kavram ve akımlara karşı bir tavır geliştirerek başarıya telaşına

girmektedirler. Yönetişim, küreselleşme karşıtlarınca demokrasiye bir tehdit ve ulus devleti yok etmenin bir aracı olarak sunulmaktadır (Gündoğan, 2007:49-52).

### 3.5.2. Kamu Yönetişimi

Küreselleşme toplumsal, siyasi, ekonomik, kültürel ve teknolojik değişim yönündeki etkileriyle, dünya üzerinde kavramlar, ideolojiler, sistemler ve kurumlar üzerinde egemen bir süreç olarak varlığını her geçen gün daha da hissettirmektedir. Bundan etkilenen sistemlerin başında kamu yönetimi, genel anlamda kurum ve kurullarıyla devlet gelmektedir (Parlak, 2003:387). Küreselleşme ile birlikte “Devletin yeniden düzenlenmesi”, “girişimci devlet”, “piyasa-dostu devlet”, “yönetişim”, “kamu yönetişimi” gibi kavramlar altında devlet tartışmalarının yönü değişmiştir.

1970’li yılların sonu ve 1980’li yılların başından itibaren kamu yönetimi alanında beliren yeni paradigmayla geleneksel anlayış gözden düşmüş ve kamu yönetimi anlayışları yönünde ciddi değişimler yaşanmaya başlamıştır. 1980’li ve 1990’lı yıllardan sonra, devlet ve toplum arasındaki kurulu dengeyi, kamu sektöründen özel sektöre doğru genişleten bir eğilim ortaya çıkmıştır. Kamu işletmeciliği kavramıyla küresel ölçekte devletler, piyasa türü mekanizmaları ve özel sektöre özgü yönetim tekniklerini kamu sektörüne uyarlamada hızla yol almış, kamu yönetişimi kavramı da “yeni kamu işletmeciliği” kavramının kapsamını genişleten alternatif bir öneri olarak ortaya çıkmıştır. Amaç kamu işletmeciliği ile devlet içinde başlatılan piyasalaştırma girişimlerini, rekabet, etkinlik ve etkililik gibi ekonomik ölçütlere göre tanımlanan toplumsal ilişkiler alanına doğru genişletmektir. Kamu yönetiminde rekabeti, etkililiği, verimliliği sağlamak ve piyasa karşısında devleti minimize etmek, vatandaş müşteriye dönüştürmek bu yaklaşımın belli başlı amaçları olmuştur. Bu amaçları gerçekleştirirken,

kamu yönetimi anlayışından kamu işletmeciliği anlayışına ve yeni kamu işletmeciliği anlayışına geçiş, kamu yönetimi anlayışını da beraberinde getirmiştir (Kayıkcı, 2007:173).

Kamusal yönetim, kamu sektöründeki yönetime karşılık gelen bir terimdir. Kamusal yönetim; politika hedeflerinin etkin ve verimli bir biçimde hayata geçirilmesini ve ayrıca bunların açık biçimde duyurulmasını ve paydaşların yararı için bunlarla ilgili hesabın verilmesini hedeflemiş olan kamu organizasyonları tarafından ve kamu idarelerince tesis edilmiş organlar eliyle yönetim, kontrol ve gözetim arasındaki etkileşimli ilişkinin güvence altına alınması olarak tanımlanır (www.sayistay.gov.tr).

Kamu yönetimi; ulusal, bölgesel, yerel, siyasal, sosyal gruplardan, baskı ve çıkar gruplarından, sosyal kuruluşlardan özel ve ticari organizasyonlardan oluşan ağların yönetimini içermekte olup (Özer, 2006:78,) üç tür yapının oluşumunda etkin olmaktadır. Birinci yapıda yönetim, zayıf ancak etkin, verimli, tutumlu ve performans hedeflerine ulaşabilecek konumda düşünülmektedir. İkinci yapıda yönetimde öncelikli olarak sosyal adalet, eşitlik, yasallık görevlerin doğru bir şekilde yerine getirilmesi ön plana çıkmaktadır. Üçüncü yapıda ise sağlık, güçlülük hakim değerler olarak dikkat çekmektedir. Bu yapıda yönetim güvenilir, güçlü, uyumlu, güvenli, kendinden emin ve zorluklar karşısında mücadeleci olmak zorundadır (Özer, 2006:79). Bu süreçte başarılı olmak, kamu yönetiminin başarısı ile doğru orantılıdır.

### 3.5.3. İyi Yönetişim

Yönetişim ve iyi yönetim kavramları birçok kaynakta birlikte, kimi zaman birbirinin yerine geçerek kullanılmakta olup bu iki kavram arasındaki ilişkinin açıklanmasında fayda görülmektedir.

Yönetişim kavramıyla beraber doksanlı yıllardan itibaren sınırları daha belirli, bazı kriterleri içeren, tipolojik özellikleri olan bir kavramın ortaya çıktığı görülmektedir. Kavramın “iyi” sıfatıyla nitelenerek ifade edilmesi, daha yoğun şekilde tartışılmasına yol açmıştır. Çünkü “yönetişim” ile daha yansız ve esnek bir yaklaşım dile getirilirken; “iyi yönetim” ile daha buyurgan, dikte edici, belli amaçlara hizmet eden, hatta olmazsa olmaz bazı özelliklere vurguda bulunan bir içerik ifade edilmiştir (Gündoğan, 2007:119). Yönetişim kavramının bir kısım ilkelerinin uygulanmasıyla beraber ortaya çıkaracağı durum, iyi yönetim durumudur. Bu nedenle yönetim kavramı nötr bir duruma işaret ederken, iyi yönetim şartlı ve eylemsel bir durumu ifade etmek için kullanılmaktadır (Gündoğan, 2004:11).

Yönetişim kavramının sahip olduğu prensipler çerçevesinde iyi yönetim, hesap verebilen, şeffaf, hukukun üstünlüğünü esas alan, toplumun denetim süreci dahil bütün süreçlerde tam ve bağımsız katılımının sağlandığı, idarenin toplumun etkin katılımın sağlanması amacıyla hizmet eder şekilde yurttaş memnuniyetini ve kamu hizmet kalitesini arttırmayı hedeflediği yönetim sisteminin bütünü olarak ifade edilebilir (www.sgb.gov.tr). Bu bakımdan iyi yönetim, toplumun güven ve desteğini sağlayan etkin ve sorumlu bir devletin oluşturulması şeklinde algılanabilir. Bunun yanında kamunun yakından ilgilendiği hususlar hakkında, iktidarın nasıl kullanılması, siyasal kararların nasıl, neden alınması ve yurttaşların kendi sözlerini kabul ettirebilmeleri için neler yapmaları gerektiğiyle ilgili olan kurum, süreç ve gelenekleri de göz önüne alarak sorumlu ve duyarlı bir biçimde güç kullanımı anlamında da kullanılmaktadır.

İyi yönetim; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa

ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir.

İyi yönetim kavramı aynı zamanda, vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarının adil ve doğru bir şekilde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği veya halkın onlardan hesap sorabildiği, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir. Bu durum sağlıklı ve insan odaklı kalkınma açısından iyi yönetişimin; doğal kaynaklar, kültür, coğrafi büyüklük ya da ülkenin konumunda daha kritik bir öneme sahip olduğu gerçeğinin anlaşılmasına yol açmış, bu süreçte daha istikrarlı ve adil bir kalkınma politikasının üretilip uygulanmasından sorumlu olan devlete, yeni görev ve fonksiyonlar yüklenmesi gerektiği genel kabul görür hale gelmiştir. Sonuçta iyi yönetim, siyasi ve sosyo ekonomik ilişkileri katılımcı, şeffaf ve sorumlu biçimde yönlendiren süreç ve yapılar olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (Habitat, 2000:1, [www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)).

İyi yönetimden, toplumun öncelikli ihtiyaçlarının karşılanması ve giderilmesinde kamu kaynaklarının ve sorunlarının etkili ve etkin yönetimini, kaynakların ne şekilde kullanılacağını belirleyen yöntemleri, uygulanma usullerini, katılımcı ve etkin usulleri temel alarak gücün etkin ve talebe uygun bir şekilde kullanılması anlaşılmaktadır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programına (BMKP) göre iyi yönetim, toplumsal uzlaşma temelinde ekonomik, siyasi ve sosyal önceliklerin garantiye almaktadır. Dünya Bankası'nın 1997 yılında yayınladığı raporda da, değişmekte olan dünyada devletin

rolüne dikkat çekilmiş; iyi yönetim kavramının, devletin işlevselliğın artışıında önemli bir basamak olduğu ifade edilmiştir.

İyi yönetim kavramı, devletler bakımından daha fazla şeffaflığın sağlanması, sorumluluk, etkinlik, tarafsızlık ve katılım gibi konulara vurgu yapmaktadır. Bu değerler siyasal sorumluluğun geliştirilmesi, katılımın artırılması, etkin işleyen bir hukuk düzeni, devlet ve vatandaşlar arasında bilgi akışı gibi kapsamlı hedeflere dönüştürülebilir. Bu bakımdan iyi yönetim, toplumun güven ve desteğini sağlayan etkin ve sorumlu bir devletin oluşturulması şeklinde algılanabilir. Toplumun güven ve desteği için siyasal sorumluluk mekanizmalarını oluşturmak önem taşır. Bu ise, demokratik seçimleri veya yöneten ve yönetilenler arasında diğer doğrudan bağlantıları gerektirir. Sonuç olarak iyi yönetim, devletin kurumsal yapılanmasını güçlendirmenin bir yoludur. Bu açıdan hukuk düzeni geliştirilmeli ve yargı bağımsızlığı sağlanmalıdır. Ayrıca, yolsuzluklarla ve rant kollama faaliyetleriyle mücadelede özellikle bilgi akışı ve şeffaflığın sağlanması ve kurumsal yapılanmanın geliştirilmesinde önemli katkı sağlar. Bunlara ilave olarak, kamu kaynaklarının yönetiminin vatandaşın gözetim ve denetiminde olmasını sağlayacak kurumsal yapılara da ihtiyaç vardır. Mali şeffaflık olarak ifade edilebilecek bu düzenlemeler kapsamında, hükümetlerin mali politika amaçlarının ve kamu sektörü hesaplarının halka açık olması ile kamu harcamalarının uluslar arası karşılaştırmalar yapmaya uygun şekilde açıklanması da yer alır (Öztürk, 2002:27-29).

Hiyerarşiye dayanan geleneksel yönetim anlayışının sorgulanması sonucunda doğan yönetim anlayışı çerçevesinde iyi yönetimin özellikleri şu şekilde sıralanabilir.

- Yurttaş, yönetimde etkili kılmak,
- Yerel yönetimleri ve adem-i merkeziyeti güçlendirmek,



- Kültürel çoğulculuğa saygıyı ve farklılıklara hoşgörüyü geliştirmek,
- Otoriter yönetim uygulamalarından katılımcı yönetim biçimlerine geçmek,
- Cinsiyetler ve gelir grupları arasındaki farkı kapatmak,
- Sivil toplumun kapasitesini arttırmak,
- Hesap sorulabilmesini sağlamak,
- Kamu yönetiminde açıklığı sağlamak.

Bu özelliklerin yanında iyi yönetim, demokrasiyle birlikte gelişmeyi zorunlu görmekte ve gelişme sürecinde devletin dışında toplumsal aktörlere de ağırlık vermektedir. Böylece iyi yönetim, siyasal modernleşmeyi sağlayacak demokratik eksenli siyasal öğeler ile ekonomik gelişmeyi sağlayacak toplumsal, ekonomik, siyasal oluşumlar arasında yeni bir konsensüsün oluşturulmasına yönelik bir çabayı yansıtmaktadır (Arıkboğa, 2004:102).

Thomas Jefferson' un ünlü “devlet meşru gücünü, yönetilenlerin yönetenler hakkındaki mutabakatından alır” sözü devlet yönetiminde “iyi yönetim” kavramının çok önem taşıdığını vurgulamaktadır. “İyi yönetim“ kavramının içerisinde diyalog ve uzlaşma yer almaktadır. Halk, önce hür iradesi ile mutabakata dayalı olarak temsilcilerini seçebilmeli (siyasal katılım ve temsil), onlara bu şekilde yönetme hakkını vermeli (temsili vekalet), yöneticiler ile yakın bir iletişim içerisinde bulunarak kamusal kararlara katılabilmeli (yönetime katılma) ve yöneticilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanmamaları için onları kontrol (denetim) edebilmelidir. İşte gerçek demokrasi, ideal devlet ve iyi yönetim için bu anahtar kavramların varlığı ve işlerliği gereklidir (www.canaktan.org).

Sonuç olarak iyi yönetim kavramının yönetimden ayrı olarak kullanılması kavramın kamu kesimi içerisindeki yönetim sorunlarına cevap olarak yeni bir modeli vurgulaması içindir. Başka bir deyişle kamu yönetiminin iç işleyişi yeniden

düzenlenerek Weber'in hiyerarşik bürokrasi modelinden uzaklaşan bir bakış açısına kaymış ve Türkçe'de iyi yönetim diye adlandırılmaya başlanan "good governance" kavramına yönelmiştir. Dolayısıyla iyi yönetim devletin etkinleştirilmesinde önemli bir mihenk taşı olarak görülmektedir (Öztürk Y.E., 2005:37).

### 3.6. YÖNETİŞİMİN ÖZELLİKLERİ

Yönetişim kavramı özellikle 1990'lı yıllardan sonra, yoğun biçimde yaşanan küreselleşme olgusunun etkisiyle, sosyal, siyasal ve teknolojik gelişmelerin sonucunda kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimlere bağlı olarak, yönetici ve yönetilenlerin etkileşim ve iletişim halinde olduğu kısmen de olsa birlikte yönetim olarak da nitelendirilebilecek olan yeni bir alternatif olarak karşımıza çıkmaktadır (www.sgb.gov.tr). Yönetişim kavramı devlet ve kamu yönetimindeki statükonun korunması girişimlerine karşı bir meydan okuma olarak düşünülmesine rağmen, bu meydan okumanın sadece devlet yönetiminde uluslararası standartların yakalanması değil, halkın daha kaliteli ve ihtiyaç duyduğu hizmetleri alabilmesi anlamına geleceği de düşünülmelidir (Öztürk, N.Kemal, 2002:27).

Bu bağlamda yönetim, yalnızca hak talep eden yurttaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen bir "aktif vatandaşlık" kavramına vurgu yapmakla vatandaş yönetilen değil temel karar alıcı konumuna getirmektedir. Bu anlayış içerisinde vatandaş karar alıcı konumuyla istek ve beklentileri doğrultusunda kamusal politikalara yön verebilen bir "paydaş" olarak kabul edilmektedir (Çukurçayır ve Sipahi, 2003:50). Yönetişimin yeni kamu yönetiminin bir aracı olmasıyla birlikte vatandaş tanımı, yönetilen anlamından farklı olarak, siyasal karar alma sürecine katılan, politika belirleyiciliğinde rol alan ve bunun uygulanmasını izleme ve denetleme sürecine katılan

kişi biçiminde (Eren, 2003:62) doğrudan demokrasiyi kısmen de olsa kullanabilir tarzda tanımlanmaya başlanmıştır.

Yönetişimin en önemli özelliği kelime anlamıyla da çağrıştırdığı gibi karşılıklı olma özelliğidir. Yönetim işi yönetim anlayışında iki taraflı bir iştir. Kurum içinde astlar, kurum dışında da hizmet alanlar, yani kamu yönetimi söz konusu olduğunda klasik deyimle yönetilenler pasif konumdan çıkarılarak aktif hale getirilmektedir. İşlerin yürütülmesinde, amirlerin ve üst yöneticilerin tek karar verici olduğu tamamen merkezi çizgiden, hem çalışanların hem de hizmet alanların karar ve uygulama aşamalarında görüş ve düşünceleriyle işe katılımını öngören bir anlayışa geçilmektedir. Bu da yönetişimin olmazsa olmaz şartıdır (Gündoğan, 2002:3).

İnsanlar sorunlarını çözebilmek için bir araya gelmiş ve sorunlarını en kolay şekilde çözebilecekleri yönetim rejimleri geliştirmeye çalışmışlardır. Bu açıdan bakıldığında yönetimlerin temel varlık nedenlerinden biri sorunlara çözüm üretmek olup bunu yapamayan yönetimler başarısız sayılmakta, bu başarısızlık da yönetişim anlayışında vatandaş tarafından doğrudan yönetime iletilebilmektedir. Yönetişimin "karşılıklı iletişim ve etkileşim" özelliği sayesinde yönetimin her kademesinde sürekli bir dinamizm, yeniliklere açık olma ve sorunların çözümünü başarı olarak algılayan ve bunun dışındaki yaklaşımlara itibar etmeyen bir anlayışın egemen olması sağlanmaktadır (Gündoğan, 2002:3).

Yönetişimin en önemli unsurlarından birisi de sivil toplum örgütleri ya da gönüllü vatandaş birlikleridir. Sivil toplum örgütleri sayesinde vatandaşlar yönetim sürecine daha organize ve planlı bir şekilde katılma imkanına kavuşacak, bu anlamda sivil toplum örgütlerine önemli işlevler düşecek, sorunların çözümünde taraf olabilecek, denetim işlevini de yerine getirebilecektir.

Yerinde çözülmeyip, merkeze taşınarak, merkezde çözülmeye çalışılan sorunlar merkez odaklı geleneksel yönetim anlayışının en önemli olumsuzluklarından biri olmuştur. Bu anlamda hem sorunların yerinde çözülmesi hem de demokratikleşme adına daha gerçekçi ve doğrudan adımların atılabileceği “yerelleşme” olgusu da yönetim anlayışının önemli özelliklerinden biri olup, yerelleşme yönetişimin amaçlarındandır.

Tüm bu açıklamaların ışığında yönetişimin genel özelliklerini şu başlıklar altında toparlayabiliriz (Özer, 2006:66):

- i. *Ekonomik, sosyal ve politik öncelikler:* Yönetişim katılımıcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri üçgeni içinde korunmakta, bu üçgen sayesinde, ekonomik kalkınmada, ekonomik, sosyal ve politik öncelikler üzerinde bir konsensüs sonucunda ortaya çıkabilmektedir. Yönetişimin teorisyenleri, bu önceliklerin sonucu olarak klasik sorumluluk kanallarının artık yeni süreçlerle yer değiştirdiğini belirtmektedirler. Bu süreçte en etkili olan öncelikler tüketici tercihi ve sorumluluk teorisi olmuştur. Sorumluluk yönetim literatüründe zayıf bir boşluk yaratmış, bunun sonucunda yeni arayışlar başlamıştır. Kamu hizmetlerini kalite ve miktar açısından politik kararlara göre değil de piyasa taleplerine göre belirlemek; servis sağlayıcılarının kendi performansları ile ilgili anlık bilgiler almalarını sağlamış ve tüketiciler bu sayede seçtikleri kişilere başvurmaya gerek kalmadan hizmeti etkileyebilme fırsatı bulmuşlardır.
- ii. *Seçilmiş görevlilerin değişen rolleri:* Yönetişim seçilmiş görevlilerin fonksiyonlarını mevcut olandan daha az önemli göstermektedir. Tartışmalarda bu bakış açısından hareket edildiğinde, ağsal ilişkilerin gelişimi ve kamu kaynakları ile özel kaynakların bir araya getirilmesi önem kazanmaktadır. Onlar için hedef ve öncelikleri belirlemek hala klasik rol olarak mevcudiyetini korumaktadır.

- iii. *Katılımcılık*: Yönetişimin öncelikleri arasında yer alan saydam bir politika belirlemek, uygulamak ve uygulama sonuçlarını ilan etmek, ilgili prosedürler ile beslenmek zorunda olan bir hedef olarak görülmektedir. Bu durum yetki devirleri ile ortaya çıkmaktadır. Günümüzde, kalkınma politikasına müdahale etmek anlamında sivil toplum örgütleri kanalıyla yetki devri daha etkinleştirilebilmekte ve aktif olarak denetlenebilmektedir. Sivil toplum üyeleri devletle olan ilişkilerinde kamu görevlileri ve bürokrasi ile yüz yüze gelmekte ve kamu sektörünün işleyiş biçimi bu karşılaşmanın niteliğini belirlemektedir. Pek çok ülkede kamu sektörünün etkin işleyişi, aşırı merkeziyetçilik, kamu hizmetlerinin etkin sunulmaması ve merkezi hükümetin katı karar ve uygulamaları gibi yapısal sorunlar yüzünden kısıtlanmaktadır. Yetki devri ve sivil toplumun katılımcılığı, bu ortamda bir zorunluluk olarak gündeme gelmektedir.
- iv. *Bürokratik şartlar*: Demokrasi bağlamında gelişen sorunların çözümünde siyasal sorumluluk ve bürokratik denetim fonksiyonlarının oldukça önemli olduğu söylenmektedir. Örgüt yapılarının bu süreçte demokratik yönetimi kendilerinin üretmesi gerekmektedir. Ancak uygulamada rasyonel denetimler ve süreçler, sürekli olarak siyasal liderlerin çıkarına hizmet etmekte ve bu şekilde hiyerarşinin dışına çıkılmaktadır.
- v. *Saydamlık*: Günümüzde suiistimallerin ortaya çıkarılması, önlenmesi ve kolektif çıkarların korunması açısından en önemli araçlardan birisi de saydamlık mekanizması olmuştur. Bu şekilde kurumsal bakış, sezgi, politikalarla uyumlu bilgi ve anayasal sistemde otorite-hiyerarşi ilişkileri daha belirgin olarak görülebilmektedir.

- vi. *Yeni liderlik anlayışı*: Siyasal konseptte yönetim, çift taraflı liderliği gerektirmektedir. Bu ise; rejimin değerleri arasında diyalog ve işbirliği oluşturma becerisini ve bunların farklı gerilimlerini dengeleyebilmeyi, kamu çıkarı ile ilgili olarak karar veren halkın temsilcisi olabilmeyi, kurumsal performansı ve koruma duyarlılığını gerektiren imajı, kamuoyu fikirleri üzerindeki etkileri sınırlamayı, temel hakları korumayı, hukukun hakimiyetini sağlamayı ve vatandaşı demokratik yönetim sürecinde eğitici, yetiştirici ve halktan yana yapmayı gerektirmektedir.
- vii. *Demokratik sorumluluk*: Genel olarak yönetişimde temel unsurun demokratik sorumluluğun sağlanması olduğu söylenmektedir. Ancak demokratik sorumluluk, oldukça karmaşık ve sorunlu bir kriter olarak değerlendirilmektedir. Çünkü sebep olma ve idare gücünü birbirinden ayırt etmek ve bunları bireyselleştirmek oldukça zor görülmektedir.

### 3.7. YÖNETİŞİMİN AKTÖRLERİ

1970'lerin başlarında Batılı ülkelerde, halkın karar alımına katılımı başlıca sosyal sorunlar etrafında (refah, konut, sivil haklar, eğitim gibi) organize olmaktan ibaretti. Ancak, çevre ve tüketici hareketlerinin yükselişinden sonra halk katılımında bir değişiklik oldu. Halk ve temsilcileri daha önce önem vermedikleri ve uzmanların ellerine bıraktıkları birçok sorunun kendi çıkarlarıyla yakından ilgili olduğunu anladı. "Demokrasilerde, ne yapılacağına halk kendisi karar verir, onun temsilcilerinin ve bürokratların görevi ise halkı bu amaca ulaştırmaya çalışmaktır" görüşü yerleşmeye başladı (Öztürk, 1993:55-56).

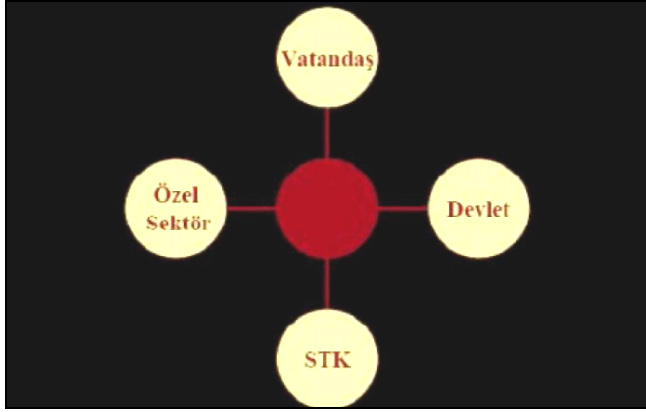
Toplumdaki yapısal değişiklikler, kapalı bir toplumdan uluslararası rekabete açık bir pazar ekonomisine doğru yaşanan dönüşüm, yeni toplumsal aktörler yaratmış,

varolanları da güçlendirmiştir. Bu yeni aktörler verimliliği vurgulamakta, devletin büyüklüğünü ve rolünü sorgulamaktaydı. Rollerini büyümüş özel sektör ve sivil toplum kuruluşları daha küçük ama daha verimli bir devlet ile yeni bir işbölümü talep ediyorlardı (Göymen, 1999: 81).

Bütün Kuzey Amerika ve Avrupa ülkelerinde farklı biçimlerde de olsa refah devleti uygulamaları gerilerken bunların yerini piyasa mekanizmasını ön plana çıkaran yeni sağ politikalar almıştır. Aynı sürecin bir başka boyutu, ulus devleti aşındıran şekilde sermayenin global ölçekte hareketliliğini artırma arayışları olmuştur. Bu dönüşüm sürecinde devletin çekildiği alanlara devlet dışı mekanizmalar, özellikle 1980'li yıllardan sonra özelleştirme ve benzeri yollarla özel sektör, sokulmaya başlamıştır. Böylece bir üçüncü sektörün de yönetim modeli içerisinde düşünülmesi zorunlu hale gelmiştir.

Bu yeni kombinasyonun üyeleri devlet, sermaye ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Varolan yönetim anlayışının böyle bir oluşumu kucaklayamaması nedeniyle ortaya çıkan yeni yapılanmaya verilen isim ise yönetişim (governance) olmuştur. Bu kavram ile çoklu aktörlerin rol aldığı, hiyerarşiler yerine karşılıklı etkileşimlerle belirlenen bir yönetim süreci kastedilmektedir. Devletin bu süreçteki işlevi daha çok düzenleyicilik, aktörlerin birbirlerini bastırmadan iletişimde bulunmalarını sağlayıcı önlemleri almaktır (Şengül, 1999:11-12).

Şekil 3: Yönetişimin Aktörleri



Kaynak: Ertan ERÜZ, “Yeni Mali Yönetim...”, Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma.

Yönetişim birbirine bağlı olan pozisyonların ve çatışan, karşıt çıkarları olan aktörlerin oluşturduğu, farklı ağsal yapıları koordine eden bir süreç olarak görülmekte olup, toplumdaki aktörlere ortaklar olarak bakmakta ve toplumdaki ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan bir yönlendirme ve denetleme kalıbı olarak görülmektedir. Bu nedenle yönetim değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı bir süreçtir (Tekeli, 1996:3). Bu kavram ile çoklu aktörlerin rol aldığı ve hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirlediği bir yönetim süreci kastedilmektedir (Şengül T. 2001:53). Yönetişim, kamu-özel ve sivil toplum işbirliğinde yönetime katılmak anlamında, ideolojik temelleri aynı ancak katılımın mekansal boyutlarına göre yerel, ulusal ve küresel alanda gerçekleşmektedir (Karaman, 2000:37).

Küresel, ulusal ve yerel alanlardaki yönetim modelleri uluslar arası kuruluşlar (BM, DB vd.) tarafından desteklenmektedir. Tüm bu yönetim modelleri ve değişim söylemleri, özellikle kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler, yönetimle birlikte ortaya çıkan aktörler yönetim alanında bir değişim ve dönüşüm sürecinin yaşandığını göstermektedir.



### 3.7.1. Uluslararası Kuruluşlar

Uluslararası kuruluşlar (BM, DB vb.) yönetim modelinde önemli birer aktör olmaktadır. Ayrıca, modelin kavramlaşmasına ve gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Uluslararası kuruluşlar yönetimi geliştirirken ve geniş alanlarda uygularken, modelin uygulama alanlarından biri olan ulus devletin, bu uygulamayla otoriter kimliğinin zayıflaması söz konusudur. Model çoğu zaman gelişmekte olan ülkelerde, alınan kredi karşılığında bir program uygulaması olarak veya zorlayıcı sebepler (kredi notu veya bir daha kredi alamama gibi) öne sürerek reformlar yaptırılması şeklinde uygulanmaktadır. Uluslararası kuruluşların gelişmekte olan birçok ülkeye tavsiye niteliğinde olması gereken uygulamaların, bir zorlama mekanizmasıyla uygulamaya çalışması, uygulamanın yapıldığı devletlerin egemenliğini zayıflatmaktadır.

Özellikle küresel yönetim içerisinde güçlenmeye çalışan ve aktör olarak belirleyici bir konum elde etmek isteyen uluslararası kuruluşlar, küresel düzeyde yönetimin inşasında baş aktör olma mücadelesi vermektedirler. Yönetim çalışmalarıyla bu sürece yön veren kuruluşlara bakacak olursak, 1999 yılında DB tarafından, uluslararası kuruluşlar arasındaki işbölümüne yer veren Küresel Yönetişim Matrisi; Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) uluslararası finans yapısını belirlemeye dönük çalışmaları; Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS), dünya devletlerinin büyük çoğunluğunu temsil etme kapasitesiyle evrenselleşen BM, düzenleyici reform programı konusundaki çalışmalarıyla öne çıkan OECD, ulus üstü bir siyasal yapılanma örneği sunan ve bu anlamda ilk deneyim olan AB, söz konusu alanda söz sahibi olmaya aday kuruluşların başında gelmektedirler. Bu kuruluşların yanı sıra, küresel yönetim içerisinde aktif rol üstlenmek isteyen diğer

kuruluşlar ise: 7'ler Grubu, Dünya Ekonomik Forumu (WEF), devlet dışı kuruluşların ve özellikle dünyanın önde gelen şirketlerinin katılımını sağlayan BM- Küresel Sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Uluslararası Ticaret Odası (ICC) gibi kurumlar ve çalışmalar örnek verilebilir (Bayramoğlu,2005:39).

Uluslararası kuruluşlar içerisinde özellikle Dünya Bankası, yönetim kavramını yapısal reformların yerine getirilmesi için meşru bir zemin yaratmak için desteklemektedir. Dünya Bankası yönetim kavramının içeriğini doldururken, şeffaflık, katılım, hesap verme gibi "demokratik" bir yönetimin unsurlarını kullanmakta ve yapısal uyum programının gereği olarak gösterilen "yapısal reformlar", ulusal egemenlik zayıflatılarak kademe kademe uygulanmaya konulmaktadır. Banka, bu kavramlarla, politikalarının dikte ettirdiği ülkelerin daha demokratik bir yönetim biçimine geçtiği görüntüsünü yaratmaktadır (Zabcı,2002:156).

Uluslararası kuruluşların yetkilerinin artırılması ve küresel alanda daha etkin olması istenmektedir. Uluslararası alanda görev yapan BM, birçok ülkede askeri güç bulundurmaktadır. Örneğin, Köni (2002:1) küresel yönetimin bu ülkelerde uygulanmasını şu şekilde açıklıyor, *"BM barış gücünün olduğu yerlerde uluslararası yönetimin yarı gelişmiş formları uygulanıyor. BM'nin askeri gücünün yanında sivil toplum örgütleri de görev alıyor. Bu yönetim hareketinin eksik yanı Bosna-Hersek'te, Makedonya'da, Üsküp'te halkla temas edip onların ne türlü bir yönetim ve gelişim istediklerinin sorulmamasıdır. Bu durumda barış gücü hareketi sona erdiğinde çatışmalar yeniden başlamakta veya barış gücünün senelerce sorunu çözmeden yerinde kalması gerekmektedir. Aynı durum Afganistan için de geçerli. Afgan halkının kültürüne uymayan Anglosakson, Latin ve İskandinav demokrasi modelleri yerine halkın*

*arzu ettiği bir yönetim tarzı halkın katkısıyla gerçekleşmesi durumunda barış sağlanır. Uluslararası yönetişimin ortaya koyduğu model budur”.*

Uluslararası kuruluşlar, yönetim modeli vasıtasıyla dünya genelinde yoksulluğu, savaşları vb. sorunları gidermeyi amaçlamaktadırlar. Yönetişim modeline ideolojiler üstü bir konum verilmektedir.

Küreselleşen dünyada, sorunlar küresel boyutlar kazanmakta ve karmaşıklaşmaktadır. Böyle bir dünyada herkesi ilgilendiren sorunlarla baş edebilmek için uluslararası işbirliği, eşgüdüm ve katılıma ihtiyaç olduğu açıktır. Küresel sorunlara küresel çözümler arama 1990’lı yıllarla beraber yoğunlaşmıştır. Hiyerarşik yapılar yerlerini çok aktörlü işlevsel yapılara bırakmaktadır. Özellikle küresel sivil toplum örgütleri, küreselleşen sorunlar karşısında ortak çözümler aramaya yönelmektedirler. Ulus devletler, uluslararası kurumlar, AB, BM, diğer bölgesel ve küresel örgütler ile sivil toplum örgütleri ve yerel siyaset aktörlerinin işbirliği yaptıkları yeni bir düzen, yeni bir anlayış öne çıkmaktadır (Çukurçayır, 2003:264). Uluslararası ilişkilerdeki konular ve sorunlar, devletler arasında geçen bir faaliyet olarak değil de, heterojen katılımcılardan oluşan müzakere ve etkileşim süreci olarak ele alınmaktadır (Smouts, 1998:84). Yönetimden yönetişime giden süreçte, açık ya da örtülü olarak küreselleşme sürecine paralellik hissedilmektedir. Özellikle ulus-üstü kurumların etkilerinin artması ve yönetişimin bir parçası olarak, ulus devleti her zamankinden daha fazla yönlendirme kapasitesine ulaşmaları söz konusu olmaktadır (Doornbos, 2003:9).

Gittikçe uluslararası sistemleri, yönetim sistemleri olarak algılamak mümkün olmaktadır. Bu da, bizi dış politikanın temel amacının ve konusunun devlet değil, birey olduğu noktasına götürür. Caydırıcılık stratejisi ve yeni realizm bireyi ihmal ettiği için, demokratikleştirme stratejisi ve liberal teori bunu merkeze alarak hareket eder

(Czempiel, 1992:271). Özellikle insan hakları çalışmaları, bu tür bir yönetişimde sivil toplum öncelikli ve devleti de dönüştüren bir yapıda cereyan etmektedir. Bu konuda, Uluslararası Af Örgütü (Amnesty International), çok iyi bir örnektir. Halihazırda insan hakları konusunda uluslararası politika belirlemede en etkili aktörlerden birisi olarak faaliyetlerini sürdüren Af Örgütü, 140 civarında ülkede bir milyondan fazla üye ile devletlerde bağımsız kalarak, insan hakları konusunda dünya kamuoyunu etkileyen çalışmalar yapmaktadır (Sunar, 2003:118).

Küresel yönetişim konusunda, dünya kamuoyunda 1990 sonrası yıllarda, iki kutupluluğun ortadan kalkması ve dünyanın nispeten liberal bir çizgiye kaymasının da etkisiyle, farklı beklentiler oluşmuştur. Bu noktada, demokratik barışı sürdürmek için özellikle iyi yönetişimin güçlendirilmesi ve kurumsal reformların hızlandırılmasına ihtiyaç olduğu sıklıkla gündeme getirilmiştir (Santiso, 2002:3). Uluslararası beklentiler o denli yüksek tutulmuştur ki, sanki iyi yönetişim düşüncesi, gerekli olan reformlara dikkati çekecek, siyasal koşulların yeniden şekillendirilmesi ve uygulanması sürecinin başarıyla tamamlanmasını sağlayacaktı. Dönemin iklimi, özellikle uluslararası kuruluşların üst düzey yöneticileri arasında, iyi yönetişimin taşıdığı potansiyelle daha yönetilebilir bir dünyanın kurulabileceği ve yönlendirilebileceği yönündeydi (Doornbos, 2003: 10). Küresel yönetişim içinde uluslararası sivil toplum oluşumlarının üstlendikleri müdahale hakkı, uluslararası izleme, karar süreçlerinin tartışılması ve şikayetlerin iletilmesi, uluslararası karar alma süreçlerine veri sağlamak gibi işlevler, onları küresel yönetişim arayışlarının ayrılmaz parçası haline getirmiştir (Tosun, 2003:68). Hatta küresel anlamda sivil toplum örgütlerinin destek ve katkısı olmadan girişilen resmi ve bürokratik uygulamalar, bazen sorunları artırmakta ya da maliyetleri yükseltmektedir.

Küresel yönetişimde, ulus devletin etkisizleşeceği ve gücünü kaybedeceğine dair görüşler vardır. Bu görüşlerin bir kısmı, yönetişim kavramı ile uluslararası sermayenin yoğun ilişkisinin oluşturduğu endişelerden kaynaklanmaktadır. Ancak eldeki bulgularla henüz böyle nihai bir karara varmak mümkün görünmemektedir. Bir değişim olduğu görülmektedir. Ancak, bu değişim rollerde ve yaklaşımlardadır. Bu bağlamda konuya yaklaşıldığında, küreselleşme ile birlikte ulus devletin, uluslararası yönetişimde üç önemli misyon yüklendiği anlaşılmaktadır. Birincisi küresel ekonomide ulus devletin üstlendiği roldür. İkincisi ulus üstü ve ulus altı yönetişim mekanizmalarının sorumluluklarını tanımlamak ve meşrulaştırmaktır. Sonuncusu ise, sınırların belirlenmesi ve kitlelerin denetiminde üstlendiği tayin edici roldür (Hirst ve Thompson, 2000:204). Dolayısıyla küresel yönetişimde ulus devletin yeri ve önemi ortadan kalkmamakta, diğer aktörlerin varlığına bağlı olarak biçimsel bir değişikliğe uğramaktadır. Küresel yönetişimde, farklı politik güçler, yöneten aracı kurumlar, hem ulusal ve hem de uluslararası düzeyde organizasyonlardan oluşan; bunun için minimum standartları sağlayan ve faaliyetleri nispeten tutarlı bir şekilde düzenleyen, yöneten kenetlenmiş bir kamu güçleri ağına ihtiyaç vardır. Farklı standartlar taşıyarak rekabete giren bir çok sosyal topluluk arasında tarafsız kalan, büyük ölçüde bireyleşmiş vatandaşlar ve bunların ilişkilerini düzenleyecek ortak bir prosedür tabanı sağlayan böyle bağımsız bir kamusal gücün devletler arasındaki rolünün önemi azalmayacak, tersine giderek artacaktır (Hirst ve Thompson, 2000:204). Bu gücün varlığı karar alma ve uygulama mekanizmalarının ulus devletin elinden tamamen kayıp gitmesi sonucunu doğurmaz, aksine onu daha az yük kaldırmak zorunda kalan etkili bir aktör konumuna taşıyabilir. Küresel yönetişim açısından, demokratik denetim sistemlerinin uzağında tutulan birimlerce kararların alındığı yukarıdan yönetim ile demokrasi, şeffaflık ve

hesap verme ilkelerinin etkili olacağı vurgulanan; yatay ve çapraz ilişkileri ve politika oluşturma süreçlerini içermesi öngörülen, katılımcı bir anlayışla ve birlikte yönetim arasında bir mücadele söz konusudur (Tosun, 2003:68).

Uluslararası ilişkilerde yönetimle düzen açıkça karşılıklılık içinde bir olgu meydana getirirler. Uluslararası faaliyetler küresel işlerin olduğu gibi sürmesini sağlayacak düzenlemeleri temin ederken; küresel yönetim ortaya çıkan yeni küresel düzenin şekillendirilmesiyle ilgilidir. Eğer oluşan yeni ilişkiler düzeni kolaylaştırıcı bir ortam hazırlamasaydı, yönetimin bunu başarması mümkün olmazdı. Bu nedenle, yeni küresel işleyişte, yönetim olmazsa süreklilik içinde işleyen bir düzen; düzen olmazsa yönetim olmaz diyebiliriz (Marks, 1996:59).

Neoliberalizmle ilişkilendirildiğinde küresel yönetim, küresel kurumlar ve devletlerin normatif ilkelerini yeniden düzenleyecek küresel sivil toplum ve toplumsal hareketlerin yetkilendirilmesi olarak görülebilir (Tosun, 2003:71). Buna giden yolda katılımcı demokrasinin yaygınlaştırılması ve küresel katılımcı uygulamaların gerçekleştirilmesine ihtiyaç vardır. Bu bağlamda, küresel yönetim için, küresel yerleşik kurumların ve yeni oluşturulan birlikteliklerin önce demokratikleştirilmesi gerekir. Demokratikleştirme, yönetim ortamının ihtiyaç duyduğu katılımcı demokratik yapılanma ve uygulamalara eğilimli olmalıdır. Aksi durumda, küresel yönetimin, bir çok bakımdan güçlü devletleri gözetten bir yaklaşım olduğu gerekçesiyle yapılan eleştiriler haklılık kazanacaktır.

Küresel yönetime karşı dillendirilen eleştirilerin odağında, BM, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi ulus üstü örgütlerin az sayıda devletin etkili kontrolü altında olması vardır. Küresel yönetim savunucuları, teorik olarak küresel sorunların karmaşasının ancak uluslararası ekonomi ve finans dünyasını, sivil toplumu, medyayı

bir araya getirerek, bir işbirliği ve etkileşim formunda birleştirerek aşılabileceğini ileri sürmektedirler. Çünkü ulusal ve uluslararası aktörlerin birlikteliği, küresel yönetim için en önemli koşul olarak görülmektedir (Çukurçayır, 2003:264-265). Bu nedenle, bugün bir yandan IMF ve Dünya Bankası gibi, çok taraflı gelişme modeli için oluşturulan kurumlar eleştirilirken, diğer yandan bunların ortadan kaldırılması bir yana, yeni görev ve yetkilerle kuvvetlendirilerek, yetkilerinin çatışmasını önleyici ve faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlayıcı düzenlemeler tartışılmaktadır (Hirst ve Thompson, 2000:204). Bu kuruluşların yönetim anlayışı ile uluslararası katılımcı bir yaklaşımı benimseyerek hareket etmeleri, uluslararası sorunların çözümü için kaçınılmaz bir gerekliliktir. Aksi durumda güvensizlik ve eleştiriler sürecektir ve bu kuruluşların aslında ortaya koyabilecekleri daha yararlı çabalar yarım kalacaktır.

Günümüzde, özellikle güvenlik ve barış, uluslararası sistemin tüm üyeleri için en temel bir ihtiyaç olarak belirlemektedir. Güvenlik ve barışın sağlanması, günümüz koşullarında demokratik bir kurallar sisteminin varlığına bağlı olduğundan, demokratikleşme en önemli strateji olarak öne çıkmaktadır (Czempiel, 1992:269). Bunun için de, demokratik ve katılımcı bir küresel düzenin yokluğu sorunuyla baş etmek gerekiyor. Demokratik olmayan, güçlü olmanın kararların alınmasında ve uygulanmasında gittikçe neredeyse tek belirleyici olmaya başladığı bir sistem, yönetim olamaz. Aynı şekilde güvenlik ve barışın sürekliliği de sağlanamaz. Ulus-devletler için demokratikleşmeyi, otoriter olmayan yöntemleri teklif ederken, ulus-devletleri etkileme gücü ve yeteneği artırılmış bir uluslararası sistemin, otoriter ya da demokratik olmayan yöntemlere terk edilmesi, dünyayı, baş edilmesi zor sorunlarla karşı karşıya bırakmaktadır. Küresel sorunların çözümünde sivil toplum kuruluşlarının katılımı ve öncülüğü, 2000 sonrası yıllar için vazgeçilmez bir gereklilik olarak

görülebilmektedir. Küresel sivil topluma, küresel yönetimde önem atfetmek ve önemli bir misyon öngörmek, yükselen bir eğilimle günümüz dünyasının önemli gerçekliklerinden birisi olarak karşımızda durmaktadır. Çünkü artık küresel ve ulusal sorunlar tek tek ülkelerin ve hele tek başına kamu yönetimlerinin baş edebileceği düzeyleri çoktan geride bırakmıştır. Ertelenemez biçimde uluslararası örgütlenmelerin iyi yönetime uygun olarak katılımcı demokratik bir anlayışla, işbirliği, eşgüdüm ve ortaklık içeren yaklaşımlarla çalışmasının sağlanması gerekmektedir.

### 3.7.2. Devlet

Yönetişim tartışmalarının eksenini belirleyen en önemli konulardan biri devletin rolünün yeniden tanımlanmasıdır. Günümüzde siyasal sistem giderek daha fazla farklılaşmış ve karmaşıklaşmış, dolayısıyla ortaya çok merkezli bir devlet yapısı ortaya çıkmıştır. Öyleyse devletin görevi sosyal-siyasal etkileşimlere olanak tanımak, sorunların çözümü için birçok düzenlemeyi desteklemek ve hizmetleri çeşitli aktörlere dağıtmak olmalıdır (Samsun, 2003:2).

Yönetişim teriminin, her biri ayrı ve kendi alanında egemen olan üç gücünden biri olan devletin rolü, hizmet sunumuna dâhil olan kamu, özel, gönüllü kuruluşlar adı da verilen hükümet dışı örgütlenmeler ve özerk kamu kuruluşlarından oluşan çoklu yapıyı koordine etmek olarak sınırlandırılır. Devlet dışındaki aktörlerle birlikte devleti yönetme anlamında yönetim, devletin piyasalaştırılmasıdır; yani, “devletin toplumla veya diğer aktörlerle piyasa mantığı ile ilişkilendirilmesidir” (Bayramoğlu, 2002:88). Böylece kamu örgütleri arasında rekabet yükselecek, bürokrasinin ihtiyaçları yerine “müşteri” ihtiyaçları ön plana çıkarılarak, sorunlar önceden öngörülebilecek; hiyerarşiden katılıma yönelerek merkezîyetçilikten kaçınılacaktır.



Devlet ilk olarak özel sektör ve sivil toplum işbirliğini sağlayarak yoksulluğa ve çevresel felaketlere karşı politikalar geliştirmelidir. Devletin yerinden yönetim, kamu faaliyetlerinde açıklık, bürokratikleşmeden uzaklaşma, yurttaşların katılımının sağlanacağı birlikte yönetme tarzlarını benimseyerek, kanunları yenileme mekanizmalarını hayata geçirerek yurttaş katılımını destekleyerek demokrasiyi kurumsallaştırması gereklidir. Ayrıca devlet, özel girişim ve özel sektör adına uygun ve yeterli koşulların yaratılmasını kolaylaştırmalı, bunun için “katalizörlük” rolü oynamalıdır ve özel sektör açısından da piyasanın yetersizlikleri karşısında devlet ve piyasa işbirliği sağlanmalıdır (Topçu: 2007:66).

Bu yeni modelde devletin sivil toplum ve sermaye kesimi için gerekli koşulları yaratan ve bu koşulların oluşturulmasını kolaylaştıran bir “katalizör” rolünü oynayacağına ayrıca toplumu yönlendirmek açısından sorumluluk dengesinin devletten özel sektöre ve sivil topluma kayması gerektiğine işaret edilmektedir. Tartışmanın eksenini “küçük devlet”ten, daha iyi işleyen yönlendirici devlete kaydıran katalizör devlet ile kastedilen ise, “kürek çeken değil, dümen tutan”, yani yol gösteren devlet anlayışıdır. Başka bir deyişle karar alma ile hizmet sunumu arasında bir ayrıma gidilerek, devletin hizmet sunum sistemlerini özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına devretmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Güzelsarı, 2003:23).

Ayrıca devlet-birey yada diğer aktörler arasındaki ilişkilere farklı bir bakış açısı getirilen yönetim anlayışında devletin rolünün hizmet sunmaktan daha çok, toplumdaki bireyleri güçlendirmek, yetkilendirmek veya yapabilirliklerini artırmak olacaktır.

### 3.7.3. Sivil Toplum Kuruluşları

Özellikle 90'lı yıllarda büyük gelişme gösteren sivil toplum kuruluşları, temsili demokrasinin krizi olarak ifade edilen süreç içerisinde, gerek yönetim gerekse diğer katılımcı yaklaşımlar açısından önemli bir aktördür. Sivil toplum kuruluşları resmi bakımdan belli bir hukuki kalıba uyan örgütler olarak, ortak bir amaç etrafında toplanan ve doğrudan kendilerine çıkar sağlamayan bir kişiler topluluğu olarak tanımlanmaktadır. Vatandaşların yönetim ortakları ile ilişkilerinde daha örgütlü ve planlı bir şekilde hareket edebilmeleri ve daha etkin olabilmeleri açısından sivil toplum kuruluşları önemli fonksiyonlara sahip olacaklardır. Bu örgütler bazen sorunların çözümünde taraf olacak, bazen bizzat görev alacak ve sürekli olarak denetim işlevini yerine getireceklerdir. Sivil toplum kuruluşları özerk kuruluşlardan oluşan, özel sektörle kamu sektörü arasındaki bir ara sektör niteliğiyle sivil toplumun vazgeçilmez elemanlarıdır (Yıldırım,2004:52).

Sivil toplum kuruluşları, küresel, ulusal ve yerel boyutta yönetişimin birer aktörü olarak yönetimin karar alma süreçlerinde yer almaktadırlar. Sivil toplum kuruluşları özellikle ulus ötesi aktör olma konusunda son derece önemli sayılacak hamleler yapmaktadır. Özellikle çevre konusunda bilinçlenmede topluma karşı sorumluluk almaktadırlar. Sivil toplum kuruluşları, yapılacak olan yönetişim etkinliğinin topluma karşı inandırıcılığını artırmaktadır. Sivil toplum kuruluşları, yönetişimde, özellikle devletler ile uluslar arası düzenleyici rejimler arasındaki çatlaklarda son derece önemli roller üstlenmektedirler (Hirst ve Thompson,2007:226).

Sivil toplum kuruluşları yönetişim modelinin katılımcılık ilkesinin hayata geçirebilmesi için özellikle yerel yönetimlerde önemli görevler alırlar. “Yerel mekanda katılımı kolaylaştıran, paydaşçı belediye anlayışının geliştirildiği kentsel siyaset

mekanında sivil toplum örgütlerinin çok çeşitlendiği ve yerel siyasette ağırlıklarını arttırdıkları kolayca fark edilebilecektir.

Sivil toplum kuruluşları yönetim aktörleri içerisinde önemli bir konumda bulunmaktadır. Yönetişim modeli “katılımcı” kimliğini genellikle sivil toplum kuruluşlarına yönetimde söz hakkı vererek göstermektedir. Ancak, sivil toplum kuruluşlarının istenilen düzeyde çoğulcu bir yapı sergileyememekte ve toplum adına çalışmaktan çok uzaktalar. Türkiye ölçeğine bakıldığında güçlü ve yaygın konumda olan sivil toplum kuruluşları, genellikle devlet desteklidir. Bu gibi sivil toplum kuruluşlarının, toplum adına hareket ettikleri düşüncesi ise gerçekçi değildir. Diğer sivil toplum kuruluşlarına baktığımızda, önemli bir bölümün hemşeri kuruluşları oldukları görülmektedir. Bu gibi sivil toplum kuruluşları özellikle yerel yönetim mekanizmalarında söz hakkı elde etseler bile, buldukları kente katkıları düşük düzeydedir.

#### *3.7.4. Özel Sektör*

Özel sektör kuruluşları, yönetim modelinde en çok tartışılan aktörler konumundadır. Yönetişim söyleminde, özel sektör kuruluşları hem toplumsal hem de ekonomik alanda sorumluluk alan, risk alan kuruluşlar olduğu için yönetimin karar alma süreçlerinde yer alması istenmektedir. Ancak, konumlarının tartışılmasına rağmen yönetişimin her türünde bir aktör olmaktadır.

Küresel yönetişimin karar alma süreçlerinde çok uluslu şirketler olarak tanımlanan ekonomik kuruluşlar, küresel kararların alınmasında önemli roller almaktadırlar. Ulusal boyutta kamu yönetiminde yer alan yönetim uygulamalarının karar alma süreçlerinde özellikle bağımsız düzenleyici kurumlar vasıtasıyla önemli bir aktör olmaktadır. Yine yerel yönetimlerde yerel yönetişimi gerçekleştirmek için karar

alma süreçlerinde rol alan özel sektör kuruluşları, bu alanda sivil toplum kuruluşlarına daha fazla önem verilmesine rağmen, önemli roller üstlenmektedirler.

Özel sektör, yani hukuksal adıyla şirketler, sosyolojik adıyla sermaye kesimi ikinci eşit ortaktır. Özel sektör düzeyinde iyi yönetim, iç içe geçmiş iki kanaldan gerçekleşebilir. Bir yandan kurumsal yönetim uygular. Bu doğrultuda kendi yönetim yapılarında şeffaflığı, hesap verebilirliği, katılımcı yönetim tarzını, etkinliği ve verimliliği yaşama geçirir. Diğer yandan da toplumsal projelere kaynak ayırarak, yöneticilerinin ve çalışanlarının zamanlarının belirli bir bölümünü bu projelere, sivil toplum kuruluşlarının etkinliklerine ayırmaya teşvik eder. Bu konuda duyarlı şirketler tarafından kurulan “Özel Sektör Gönüllüler Derneği” şirketlerin sosyal sorumluluklarını geliştirmelerine yardımcı olmaktadır.

Yönetişim modeli içerisinde söz sahibi olan özel sektör kuruluşları, yönetim modelinin demokrasi söylemi ile uyuşmamaktadır. Söylem düzeyinde yönetim modelinin katılımcı bir özelliği olduğu belirtilirken, bu koşulu yönetim mekanizmalarına her kesimden katılımcı olarak oluşturmaktadır. Ancak kurumsal anlamda eşitliği sağlayan yönetim, çoğulculuk anlamında ise yeteri kadar katılımcı sağlayamamaktadır. Şöyle ki, yönetim modelinde yer alan özel sektör kuruluşlarının kendi bünyelerinde temsil ettikleri üye sayısı, sivil toplum olarak yönetim modelinde yer alan kuruluşların üye sayılarından daha azdır. Örneğin yönetim modelinde yer alan bir işçi sendikası ile bir işveren kuruluşu aynı derecede söz sahibidirler. Ancak üye sayılarına bakıldığında her zaman işçi kuruluşlarının üye sayısı fazladır. Bu duruma demokratik açıdan bakacak olursak, eşitlikçi bir yapının oluşturulmadığı gözlemlenmektedir.

Yönetişim anlayışı, piyasa ve devlet arasındaki üçüncü bir sektörün gerekliliğini baskın bir şekilde vurgulamaktadır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003:49). Bu üç aktöründe güçlü ve zayıf yönleri bulunduğundan, iyi yönetişimin gerçekleştirilebilmesi için, üç aktör arasındaki etkileşimin artırılması gerekmektedir. Sürdürülebilir kalkınma, ancak bu aktörler arasındaki doğru dengenin kurulması yoluyla sağlanabilir. Yönetişimin amacı kalkınmayı gerçekleştirmek için gerekli kapasiteyi geliştirmek olduğundan, iyi yönetim ve sürdürülebilir kalkınmanın birbirinden ayrılmaz bir bütün olduğu gerçeği geniş kabul görmektedir.

## 4. DÜNYA EKSENİNDE YÖNETİŞİM

### 4.1. DÜNYADA VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE GENEL DURUM

Yönetişim kavramı ilk olarak 1989 yılında Dünya Bankasınca yayımlanan bir raporda kullanılmıştır. Daha sonra Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) raporlarında, 1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve Kalkınma Konferansında, 1994 tarihli Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansında, 1995’te gerçekleşen Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansında, 1996’da İstanbul’da düzenlenen BM İkinci İnsan Yerleşmeleri HABITAT II Konferansında, 2000 New York Binyıl (Millenium) Zirvesinde ve 2002 tarihli Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde (Rio+10) kavram daha net hale gelmiştir. 1992 Rio Konferansının en temel belgesi olan Gündem 21 belgesi “küresel ortaklık” kavramını gündeme getirmiş, bu kavramla birlikte geleneksel yönetim anlayışı, yerini çok aktörlü yönetim olarak yönetişime bırakmıştır. Bu yeni anlayış çerçevesinde hükümetler, yerel yönetimler, iş çevresi, işçiler ve işçi sendikaları, hükümet dışı kuruluşlar, bilim insanları, kadınlar, çocuklar, gençler ve yerli halk ortaklar olarak görülmeye başlanarak, sorunların çözümünde ve kararların alınmasında toplumun tüm kesimlerinin sorumluluk alması gerektiği vurgulanmıştır. Johannesburg Zirvesi Rio Konferansından sonraki 10 yılda katedilen mesafenin değerlendirilmesi ve Rio Konferansında alınan kararların ve Gündem 21’in tüm ülkelerde daha etkili uygulanabilmesi için gereken mekanizmaların kurulmasına odaklanmış ve Zirvede ülkesel boyutta ve uluslararası düzeyde yönetişimin sürdürülebilir kalkınma için ön koşul olduğu vurgulanmıştır (<http://ekutup.dpt.gov.tr>).

Avrupa Komisyonu kendi yönetişim konseptini oluşturmuş ve Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı (White Paper on European Governance) olarak adlandırılan belgede ayrıntılı yer vermiştir. 2001 yılında Komisyon tarafından hazırlanan Beyaz

Kitap yönetişimi yetkilerin AB düzeyinde yürütölme biçimini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar olarak tanımlamakta ve yönetişimin açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık olmak üzere beş ilkeden oluştuğunu ifade etmektedir. Bu beş ilke Komisyon tarafından aşağıdaki şekilde açıklanmaktadır (<http://eur-lex.europa.eu>):

- i. Açıklık; AB kurumları daha açık şekilde çalışmalıdır. Üye devletlerle AB'nin aldığı kararlar konusunda aktif olarak iletişim kurmalıdır. Kararlarda halk tarafından anlaşılabilir bir dil kullanılmalı ve kararlar halk tarafından ulaşılabilir olmalıdır. Bu ilke halkın AB kurumlarına olan güveninin artırılması için önemlidir.
- ii. Katılımcılık; AB politikalarının etkililiği ve kalitesi politika zinciri boyunca geniş katılımın sağlanmasına bağlıdır.
- iii. Hesap verebilirlik; Yasama ve yürütme süreçlerine ilişkin roller açık ve net olmalıdır. Her bir AB kurumu ne iş yaptığını açıklamalı ve sorumluluk almalıdır.
- iv. Etkililik; Politikalar etkili olmalı ve zamanında yapılmalı, açıkça belirlenmiş hedeflere uygun olarak hayata geçirilmeli, gelecekte oluşması muhtemel olan etkiler ve geçmişte yaşanan tecrübeler değerlendirilmelidir. Etkililik aynı zamanda AB politikalarının orantılılık ilkesine uygun olarak ve en uygun seviyede oluşturulmasına ve uygulanmasına dayanmaktadır.
- v. Tutarlılık; Politikalar ve eylemler birbiriyle tutarlı olmalı ve kolayca anlaşılabilir olmalıdır.

Bu beş ilkenin her biri ayrıca önemli olup birbirini tamamlamaktadır. İlkeler aynı zamanda “orantılılık ve yerindenlik” ilkelerini desteklemektedir. Buna göre,

eylemin yerine getirileceği seviyenin ve kullanılacak araçların seçimi, izlenecek hedeflerle orantılı olmalıdır. Ayrıca, bir girişimde bulunmadan önce (<http://eur-lex.europa.eu>),

- i. kamusal eylemin gerçekten gerekli olup olmadığı,
- ii. kamusal eylem gerekli ise, AB düzeyinde gerçekleştirilmesinin en uygun yol olup olmadığı
- iii. seçilen araçların hedeflerle orantılı olup olmadığı kontrol edilmelidir.

Birçok Avrupalının AB'yi kendisine uzak hissetmesi, AB kurumlarına yeterince güvenmemesi, Birliğin yaşam kalitesinin yükseltilmesine katkısının olmadığını düşünmesi, Birliğin karmaşık sistemini ve Birlik kurumlarının her birinin ne iş yaptığını tam olarak anlayamaması, bununla birlikte Birliğin ulusal bir devlet gibi çalışarak sorunlarına çare bulmasını istemesi gibi sorunların varlığı üzerine AB Komisyonu 2000'li yılların başında Nice Zirvesi öncesinde AB yönetiminde reformu stratejik bir hedef olarak kabul etmiştir. Komisyona göre yönetiminde reform AB'nin kendisine verilen yetkiyi nasıl kullandığına işaret etmekteydi ve hedef politika oluşturma sürecini daha katılımcı ve daha çok hesap verebilir bir hale getirmektir (<http://ekutup.dpt.gov.tr>).

#### *4.1.1. Amerikan ve Batı Demokrasilerinde Yönetişim*

Çoğu Avrupa ülkesinde özellikle Avusturya, Hollanda, Belçika ve İskandinav ülkeleri gibi nispeten daha küçük sanayileşmiş ülkelerde devlet-toplum ilişkileri tarihsel olarak çeşitli ortaklık düzenlemeleri ile şekillendirilmiştir. Çıkar grupları, sendikalar ve gönüllü kuruluşlar karar alma sürecinin her aşamasını etkileyerek devletle toplum arasında aracılık görevini yerine getirmişlerdir.



Yönetişim kavramının pek çok unsuru vardır. Bu unsurlar birlikte ele alındığında devletin toplum üzerindeki kontrol gücünün azaltılması yönünde bir reçete sunar. Bu reçeteye uygun hükümsüz yönetim kavramı, büyük ölçüde Avrupa (İngiltere, Hollanda) kökenli bir kavram olarak ortaya atılmış ancak Amerika'da büyük yankı bulmuştur (Peters, 1998:223).

Amerika Birleşik Devletleri'nde "Sunshine Laws -Gün Işığı Yasaları olarak da bilinen "The Right of Information (Bilgi Edinme Hakkı Yasası) aracılığıyla bireyler; kişisel ve ticari sırlar, güvenlik gibi bilgiler dışında kamuyu ilgilendiren her türlü kararlar ile ilgili olarak bilgi isteyebilmekte, belgeleri veya dosyanın tümünü elde edebilmektedir. Avrupa'da bu konuda özel hükümler olmamakla beraber yasal düzenlemeler vatandaşlara düzenli bilgi akışını zorunlu kılmaktadır (Haktankaçmaz, 2004:51).

Bunun dışında vatandaş katılımını mümkün kılan başka yöntemler de vardır. Örneğin: Halk bir karara veya uygulamaya tepki oluşturabilmekte, iletişim araçları ve kamuoyu desteği ile politikacıları veya karar organlarını etkileyebilmektedir. Benzer şekilde belli bir oranda imza toplanarak herhangi bir konunun görüşülmesi sağlanabilmektedir. Yerel meclisler de belli konularda halk oylamasına başvurabilmektedirler (Haktankaçmaz, 2004:51).

ABD'de vatandaşlar belli sayıda imza toplayarak seçilmiş görevliler için, görev süresi sona ermeden, seçimin yenilenmesini (recall) sağlayabilmektedirler. Son yıllarda Batı'da yönetimleri halka daha yakınlaştırabilmek için mahalle kuruluşları kurulmakta, vatandaşların yönetimlerin eylem ve işlemlerine karşı yargı organlarını harekete geçirebilmesine olanak tanınmaktadır (Yalçındağ, 1989:23).

İngiltere'de İşçi Partisi iktidara geldikten sonra, yapacağı çalışmalarla ilgili bir nevi taahhütlerini içeren, "Yönetimi Modernleştirme" adlı bir kitap yayınlamıştır. Kitapta yönetimi modernleştirmenin anlamının vatandaşın ve iş sahiplerinin birinci önceliği alması olduğu, hizmet sunanlarla hizmeti alanlar arasından mükemmel bir biçimde işleyen bir ortaklığın varlığını ifade ettiği belirtildikten sonra artık hizmetlerin, hizmeti sunanların keyiflerine göre değil vatandaşların ihtiyaçlarına göre sunulacağına yer verilmiştir (British Government, 1989:23).

Yine İngiliz hükümeti tarafından yayımlanan ve yerel yönetimler konusunda yapılacak reform çalışmalarına hakkında bilgi veren "Beyaz Kitap'ta (White Paper)" devlet yapısının gözden geçirildiği, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'da yasama yetkisine sahip yapılar oluşturulduğu, gönüllü kuruluşlarla birlikte çalışacak bölgesel kalkınma birimlerinin kurulduğu, yerel meclislerin yerel halkla sürekli temas olmasını sağlayıcı önlemlerin alındığı ifade edilmektedir (British Government, 1998: 5-6).

Fransa'da 1980'li yıllarda "yönetim ve yönetici" kavramlarının yanı sıra "yönetilen" kavramı da kullanılmaktaydı. Bu tür bir kullanımla halkın, yönetilmesi gereken bir yığın olarak görüldüğü bir şekilde ifade edilmiş oluyordu. Bu durumun yanlışlığının farkına varılarak 1983 yıllarında "yönetilen" kavramının kullanımı yasaklanmıştır (Alplöge, 1994: 5).

Tüm bu çabaların amacı halkın yönetime yabancılaşmasını önlemek ve onları yönetime katmak, bunun yanında yönetimlerin de kaynakları etkin bir şekilde kullanmalarını sağlamaktır. Yukarıda sayılan önlemlerin etkinliğinin arttırabilmesi amacıyla hizmetlerin finansmanının özellikle de yerel hizmetlerin finansmanının mahallinde toplanan vergiler ve diğer özkaynaklarla karşılanmasına önem verildiğini belirtmek gerekir (Yalçındağ, 1989:59).

#### 4.1.2. Avrupa Birliği ve Yönetişim

##### 4.1.2.1. Avrupa İdari Alanı

AB Kurucu Anlaşmaları AB üyesi ülkelerde uygulanacak spesifik bir kamu yönetimi modeli tavsiye etmemektedir ayrıca kamu yönetimi için kabul edilmiş bir müktesebat da mevcut değildir. Ancak, AB, üye ülkelerin ulusal kamu yönetimlerinin üyelik ile uyumlu ve müktesebatı etkili olarak uygulayabilecek bir kapasiteye sahip olduğunu farz etmektedir. AB'nin yönetsel konularda yetkileri sınırlıdır. Kamu yönetimine ilişkin hususlar üye ülkelerin takdirine bırakılmıştır. Ancak, AB kamu yönetimini düzenleyen resmi bir müktesebat olmamakla birlikte bu alanda resmileştirilmemiş bir müktesebatın doğmuş olduğu iddia edilmekte ve tartışılmaktadır. AB üyesi olmak aynı zamanda bazı ortak yönetsel standartları kabul etmek anlamına gelmektedir.

Avrupa İdari Alanı terimi ilk olarak 1992'de konuşulmaya başlanmış, ancak 1999 yılına gelene kadar terimin ne anlama geldiği tartışılmamıştır. 1999'da Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini içine alan genişleme temelinde Avrupa İdari Alanı terimini tanımlama girişimleri olmuştur. Avrupa İdari Alanı hakkında günümüzde yapılan tartışmalar AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru genişleme temelinde bu ülkelere istediği yönetsel yükümlülüklerin kapsamının ve doğasının tanımlanmasına dayanmaktadır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ulusal yönetsel düzenlemeleri düşük performans ile özdeşleşmişti ve bu ülkeler acil ve radikal bir reform gereksinimi içindeydi. Bu ülkelerin yönetsel sistemlerinde görülen zayıflık ve yetersizlikler bu ülkeleri daha önceki aday ülkelere farklı bir konuma sokmaktaydı. Hatta bu ülkelerin kamu yönetimlerini yeniden yapılandırma çalışmalarına rağmen AB üyesi ülkeler ile karşılaştırıldığında hala idari kapasitelerinin zayıf olduğu görülmektedir. Orta ve Doğu

Avrupa ülkelerinin resmi üyelik başvuruları sonrasında AB komisyonu aday ülkelere yönetimsel örgütlenme, personel rejimi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin yasal temeli içine alan uzun dönemli reformların yapılmasını talep etmiştir. Artık AB'ye yeni katılacak olan ülkeler Kopenhag kriterlerinin yanında AB müktesebatını uygulama kapasitesine sahip bir kamu yönetimi ve yargı sistemi sağlamak zorundadır. Aday ülkeler yönetimlerini modernize etmek, profesyonel bir personel rejimi geliştirmek, hukuki kuralları kabul edip uygulamak için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasını sağlamak konularında baskı altına alınmaktadır. Ancak, AB'nin tam olarak ne tür bir kamu yönetimi istediği kesin değildir. Başka bir deyişle bu alanda AB tek bir model önermemektedir. Bu alanda AB'nin talep ettiği, aday ülkelerin yönetimlerinin AB standartları ile uyumlu olması ve müktesebatı uygulamaya muktedir olmasıdır. İlk defa 1997'de yönetimsel yapıların AB müktesebatını uygulama yeteneği analiz edilmiştir. Ancak, Komisyonun aday ülkelerin idari kapasitelerini hangi ölçütleri uygulayarak değerlendirdiği de açık değildir (<http://ekutup.dpt.gov.tr>).

1992 yılında OECD ve AB'nin ortak girişimi olarak kurulan SIGMA (Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesinin Desteklenmesi Programı) Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimlerinin yapılandırılmasında bu ülkelere destek sağlamıştır. SIGMA 1999 yılında Avrupa İdari Alanına bir tanım getirmiştir ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)). Bu tanıma göre Avrupa İdari Alanı, üye devletlerin ulusal yönetim hukuku ve yönetim pratiklerinin birbirlerine yakınlaştırılmasını içeren bir evrim sürecidir ve üye ülkelerin kamu yönetimlerinin ortak ilkeler, kurallar ve düzenlemeler temelinde işlemlerini ifade etmektedir. Yönetimsel alandaki bu yaklaşım, bireylerden ve firmalardan gelen ekonomik baskılar, üye ülkelerin kamu görevlilerinin düzenli ve sürekli ilişkileri, Avrupa Topluluğu Adalet Divanının (ATAD) yargı

kararlarından etkilenmektedir. İdari yakınlaşma terimi üzerinde uzlaşılan, net bir tanıma sahip değildir, ancak ortak bir model üzerinde yakınlaşma yönetsel düzenlemelerdeki farklılıkların ve çeşitlenmelerin azaltılmasını kast etmektedir (<http://ekutup.dpt.gov.tr>).

#### 4.1.2.2. İdari Kapasite

16.12.1995 tarihinde gerçekleştirilen Madrid Zirvesinde AB müktesebatının uygulanması için gerekli yönetsel altyapının kurulması konusuna dikkat çekilmiş ve bu konu aday ülkelere uygulanan üyelik koşullarına dahil edilmiştir. Daha sonra yapılan zirvelerde de gerekli idari yapıların kurulup geliştirilmesi konusunun önemi vurgulanmıştır. Bu kapsamda, AB üyeliğine aday ülkeler Kopenhag kriterlerine uyumun yanı sıra idari kapasitelerinin geliştirilmesini de öncelik olarak yerine getirmek zorunda bırakılmaktadır.

İdari kapasitenin ne olduğu konusunda da henüz bir görüş birliği oluşmuş değildir. Ayrıca, AB Komisyonu aday ülkelere nasıl bir idari kapasite istediği konusunda ayrıntılı bir model önermemiştir. Ancak, idari kapasite genel olarak şu şekilde tanımlanmaktadır: “İdari kapasite AB müktesebatını tam ve etkili bir şekilde uygulayacak ve zaman içinde yeni oluşumlara uyum sağlayabilecek şekilde kurulan kuruluşlar, buralarda çalışan eğitimli personel ve bu kuruluşları çalıştıracak ekonomik unsurlardır”(Kodakçı ve Yıldırım, 2002:7). AB adayı ülkelerin yönetimlerinin birbirinden farklı özelliklere sahip olması, özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yönetsel sistemlerinin AB üyesi ülkelerin yönetim sistemlerine yakınlaştırılması ve AB mevzuatının kapsamının genişlemesi ve pek çok sektörü içine alması idari kapasite konusunu gündeme getirmiştir.

İdari kapasitenin oluşturulması ve geliştirilmesi konularında AB aday ülkelere Twinning mekanizması ile yardımcı olmaktadır. Twinning projesi, aday ülkelerin

Avrupa Birliği ile mevzuat uyumu sağladıkları konularda, mevzuatının hayata geçirilebilmesini sağlayacak kurumsal yapılanmanın oluşturulmasına yönelik, üye ülke – aday ülke işbirliğine dayanan eşleştirme yontemidir. Twinning sistemi üye ülkelerdeki kamu kurumlarındaki danışmanların aday ülkelerde görevlendirilerek, müktesebatın uygulanmasına yönelik kurumsal yapılanmaya ilişkin bir proje üzerinde çalışmasını içermekte ve AB mali yardımı ile finanse edilmektedir.

## 5. YÖNETİŞİM VE TÜRKİYE

### 5.1 TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN HİZMET SUNMA ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM

Günümüzün modern devletlerinde klasik vatandaş tanımı, yerini toplumla çok yönlü iletişim ve ilişkiler içinde, karar alma sürecinin her aşamasına aktif olarak katılan vatandaş tanımına bırakmakta; bu anlamda Türk kamu yönetiminde de benzer gelişmeler görülmektedir.

Yönetişim olarak adlandırılan bu yeni yönetim anlayışının yerleşmesi Batı ve Amerikan demokrasilerinde daha kolay gerçekleştirilebilmişken, Türkiye'de tarihsel ve kültürel nedenlerden kaynaklanan bazı engellerin varlığı sağlıklı bir yönetim pratiğini güçleştirmiştir.

Ülkemizde yönetim uygulamaları konusundaki gelişmeler ve örnekler yönetim sisteminde yapılacak bazı değişikliklerle engellerin aşılabileceğine ilişkin olumlu sinyaller vermektedir. Ancak Türk yönetim geleneğinde kamu hizmetlerinin devletin halka bir lütfu ve iyiliği olduğu, devlet babanın takdir buyurup bir kamu hizmetini sunması, onun her yaptığı için meşru görülmesi sonucunu doğurması, üst yapının her zaman altyapıyı belirlediği gerçeğinden hareketle iyi işleyen bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinde de öncülüğü üst yapının üstlenmesi zorunlu gibi görünmektedir. Bu egemen anlayış ve söylemlerin 1980'lerden itibaren, yerini daha yumuşak kavramlara bıraktığı; 1990'larla beraber ise, her türlü kamu hizmetinin devletin görevi olduğu ve yurttaşların bunun için ayrıca bir şey yapmasına gerek olmadığı anlayışı kabul görmeye başlamıştır. Yurttaşların daha fazla, daha iyi ve daha çeşitli kamu hizmeti taleplerinin karşılanması, kamunun alışılmış yapısı ile mümkün olmamıştır. ABD, İngiltere,

Japonya gibi ülkelerde, 1980'lerde gündeme gelen kamuda yurttaş odaklı ve kaliteli hizmet anlayışı, Türkiye'de yönetim kavramı içinden gündeme taşınmıştır. Bu bağlamda, önceleri sadece özel sektörde söz konusu olan, toplam kalite anlayışı, kamu hizmetlerinde de aranan ve talep edilen bir özellik olmaya başlamıştır. Özel kesimde en önemli konulardan biri haline gelen toplam kalite yönetimi ve buna bağlı olarak gelişen müşteri odaklılık, kamu yönetiminde yurttaş odaklı hizmet sunumunu gündeme getirmiş ve "kaliteyi yurttaşlar tanımlar" deyiimiyle ifade edilmeye başlanmıştır (Saruhan, 2003:41).

19.yüzyılda Osmanlı'da başlatılan savunmaya dönük modernleşme "merkezin" güçlendirilmesini amaçlamaktaydı. Yeni kurulmaya başlayan belediyeler, merkezde toplanan gücün paylaştırılacağı bağımsız aktörler olarak değil, merkezin taşradaki uzantıları olarak görülmekteydi. Bu durum Cumhuriyetin kurulmasından sonra da pek değişmeden kaldı. Genç Cumhuriyetin karşı karşıya kaldığı sosyal ve ekonomik sorunlar, savaş yaralarının acilen sarılması zorunluluğu, yerel sermaye ve girişimcliğin sınırlılığı, rejime yönelik muhalefet, merkeziyetçi yapının sürdürülmesi için gerekçeler oldu (Göymen, 2000: 3).

Ülkemizde devlet dışı kesimlerin karar alma süreçlerine katılımı çoğunlukla hükümet ve bürokratların istekleri doğrultusunda ve daha önceden alınmış kararlara meşruiyet kazandırma ya da o kesimleri kontrol amacına hizmet edecek şekilde yapılmıştır ve yapılmaktadır.

Türk yönetim geleneği incelendiğinde hiçbir zaman aşağıdan gelen bir hak talebinin bulunmadığı, hep yukarıdan aşağıya doğru, bir lütuf şeklinde hak ve özgürlüklerin verildiği, bir bedel ödenmeden sahip olunan bu hakların kısıtlanması durumunda halkın buna tepki göstermediği görülmektedir. Yukarıdakilerin de bir lütuf



olarak aşağıdakilere bağışladıkları haklar içsel olarak değil, dışsal bazı zorlamalarla yaptıklarını gözden uzak tutmamak gerekir. Türkiye'de gerek yerel gerekse merkezi yönetim ölçeğinde yönetime halkın katılımını sağlama gayretlerinde de bu temel özellik hemen göze çarpmaktadır.

### 5.1.1. *Türk Kamu Yönetimine Genel Bir Bakış*

Ülkemiz açısından kamu yönetimi dönemler itibariyle değerlendirilmiştir ve bu dönemlerin belirlenmesinde uluslararası belirleyiciler ve ulusal politikalar etkili olmuştur. 1945 ile 1980 arası dönem idari reform dönemi olarak adlandırılırken, 1980 sonrası dönem yapısal uyarlama dönemi olarak irdelenmiştir (Güler, Bürgül 2005:359). Ancak Türk kamu yönetimi incelenecek olursa bunun, Cumhuriyet'in kurulmasından önceki döneme indirgemek gereklidir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e kalan miras, ekonomiden sosyal alana ve kültürden yönetime geniş bir yelpazeyi içermektedir. Bu geçişte, İmparatorluk bürokrasisinin biçimsel yönü ile birlikte yönetim gelenekleri ve siyaset kültürü de miras olarak intikal etmiştir. Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki süreklilik niteliğinin en bariz hissedildiği alan idari alandır. Özellikle, merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik ilişkileri ve yerel yönetim anlayışı ile ilgili olarak bu miras niteliğini açıkça görmek mümkündür (<http://sbe.dpu.edu.tr>).

Tanzimatla birlikte her alanda meydana gelen yapısal dönüşüm kıpırdanmaları yönetim alanında da meydana gelmiştir ve özellikle yönetsel yapı ve yönetim hukuku transferinde örnek alınan Fransa modeli benzeri bir yapılanma gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Tanzimat Fermanı ile birlikte Osmanlı Devleti'nde ilk kez kanun gücünün üstünlüğü kabul edilmiştir. Osmanlı tarihinde batılı hukuk kurallarına geçişin ilk aşamasını da bu ferman oluşturmuştur (Hayta ve Ünal, 2003:124). Tanzimat dönemi, Osmanlı İmparatorluğu tarihi içerisinde bir dönüm noktasıdır. Devletin yönetim

felsefesinin değiştirildiği bir dönem olması yanında, dünyayı algılama biçiminin değiştiiği, günümüzde geçerliliğini sürdüren temel tercihlerin yapıldığı bir dönemdir (Aykaç, 1995:273). Ülkemizde Tanzimat'tan bu yana idari reform düşüncesi sürekli gündemde olan bir konu haline gelmiş, ancak meselelerin köklerinde oluşan sosyal, tarihi ve iktisadi nedenler hep göz ardı edilmiş, kısa zamanda kalıcı çözümler umut edilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni anlayış ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda Osmanlı'dan devralınan birçok kamu yönetimi örgütünün yapısı değiştirilmiş ve yeni kamu yönetimi birimleri ile Cumhuriyet rejimine uygun idari altyapı oluşturulmuştur (Coşkun ve Nohutçu, 2005:2).

Türkiye Cumhuriyetinin ilanıyla yeni ve genç bir ülke kurulduğu ve birçok yönden Osmanlı Devletinden ayrıldığı söylene de, Türkiye'deki siyasal ve sosyal sistemler çoğunlukla bütün sorunlarıyla beraber Osmanlılardan devralınmıştır (Çevik, 2003:47). Osmanlıdan Cumhuriyet'e devreden önemli niteliklerden biri olan merkezîyetçilik ya da Heper' in deyimıyla Bürokratik Yönetim Geleneği, özellikle tek parti döneminde olmak üzere yeni dönemde de olanca ağırlığıyla devam etmiştir. Bu gelişmenin temel nitelikleri 1950'li yıllarda karşılaşılan yeni koşulların getirdiği ekonomik, sosyal ve siyasal açılımların ortaya çıkardığı yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkıncaya kadar devam etmiştir (Heper, 1974:89).

Bütün dünyada İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan genişleme ve çeşitlenme eğilimi, 1980'li yıllara kadar "idari reform" aracı ile düzene sokulmaya çalışılmıştır. Dünyadaki değişim sürecine bağlı olarak Türkiye'de 1945- 1980 yılları arasında uygulanan idari reform yöntemi, devletin sivil yürütme ve yönetim aygıtı ile sınırlı olarak yeniden yapılanmayı bir sistem bütünlüğü içinde görmeyi öngörmüştür (Güler, Birgün, 1996:9-10).

Ekonomide, siyasette ve küresel alanda meydana gelen gelişmelerin doğası gereği, 1960'lı yıllar ile birlikte siyasi erki elinde bulunduranlar, yönetimin her düzeyinde reform yapma/yönetimi yeniden yapılandırma amacıyla projeler hazırlamışlar ve yurttışı da içine katan önemli reform projeleri ortaya çıkarmışlardır. Yerel yönetimler alanında yapılan reform çalışmalarından biri olan Mehtap Projesi (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi), Bakanlar kurulu kararıyla 1962–1963 yıllarında gerçekleştirilen ve Türkiye Cumhuriyeti merkezi hükümet örgütüne bağlı kurumlar arasında görev dağılımını incelemek ve kamu hizmetlerinin daha verimli çalışmasının nasıl sağlanabileceği yolunda öneriler hazırlamak üzere yapılan geniş kapsamlı araştırmadır. Bu proje, rasyonel bir devleti ve liyakata dayalı bir istihdam örgütlenmesini temel almakta olup, Weberyen ve Rasyonalist Bürokrasi anlayışının yeniden kuramsallaştırılmasını ifade etmektedir ([www.yerelsiyaset.com](http://www.yerelsiyaset.com)). Bir diğer reform çalışması olan İç Düzen Projesi ise; yerel yönetimleri yeniden düzenlemek ve geliştirmek amacıyla İçişleri Bakanlığınca 1967–1971 yılları arasında yürütülen bir proje olmuştur.

İdari reform konusu Türkiye’de 1950 özellikle 1960 yıllarında tartışmadan hiç düşmemiş, genel anlamıyla 1970’li yıllarda unutulmuş görünse de, 1980’li yıllardan itibaren yaşanan değişim olgusuyla birlikte eski parlak günlerine dönerek, uluslar arası planda IMF ve Dünya Bankası ile bütünleşen “yapısal uyarlama” politikaları adı altında tekrar gündeme gelmeye başlamıştır (Güler, 1996:9). Yapısal uyarlanma yöntemi ile idari reformun tersine devlet aygıtını büyütme, genişletme ve bu aygıtta öncülük misyonu yüklemek değil, devlet aygıtını küçültme, daraltma ve bu aygıtı ardçı bir konuma yerleştirmek hedeflenmiştir (Güler, 1996:43). Saran’a göre (2005:38) 1980’li yıllardan itibaren Türk kamu yönetimi küresel değişim dinamiklerinin etkisiyle Batı

kaynaklı yönetim akımlarının etkisi altında kalmaya başlamış; sosyal ve ekonomik hayatın tüm alanlarındaki yaygın, müdahaleci, doğrudan üretici rolünden sıyrılarak daha çok düzenleyici, denetleyici ve yön verici olmaya yönelik bir sürece girmiştir. Küreselleşme ve dinamikleri kamu sektöründe iş yapma biçim ve anlayışını da etkilemiş ve bunun sonucunda devlet-vatandaş-sivil toplum ekseninde gelişmeler yaşanarak kamu politikası oluşturma süreci yeni bir biçim kazanmıştır (Balcı ve Kırılmaz, 2005:169).

1980'lerle birlikte devletin klasik ya da asli görevlerini daha etkin yerine getirebilmesi için yapısının küçültülmesi, hizmet yöntemlerinin değiştirilerek piyasa mekanizmasından daha çok yararlanılması, girdilerden çok çıktılara odaklanma, performans ve kaliteyi iyileştirme yönündeki düşünceler uygulama alanına konulmaya başlanmış ve geleneksel yönetim anlayışı ve uygulamaları itibardan düşmüştür.

1990'lı yıllara yaklaşıldığında ise, değişen toplumsal ve ekonomik koşullarla, Avrupa Topluluklarına dahil olma isteği gibi faktörlerin de etkisiyle kamu yönetiminde yeniden yapılanma gereksinimi tekrar belirmiş, bu alanda yapılması gereken işlere dair DPT'nin isteği doğrultusunda TODAİE tarafından Türk yönetim yapısını yeniden düzenlemek amacıyla Kaya Projesi (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) yapılmış ve proje 1988–1991 yılları arasında faaliyet göstermiştir (Coşkun ve Nohutçu, 2005:31). Merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzende iş görmelerini sağlamak için oluşturulmuş olan proje ([www.todaie.gov.tr](http://www.todaie.gov.tr)) yapıldığı tarih itibari ile “yapısal uyarılama” dönemine ait bir çalışma olmasına rağmen, devletin işlevlerini sorgulamamış, kamu kesiminin daraltılması ya da devletin küçültülmesi üzerine hiçbir değerlendirme yapmamış, özelleştirme politikası ile yüzleşmemiştir. Bu

nedenlerden dolayı Kaya Projesi içeriği dolayısıyla “idari reform” dönemi içerisinde değerlendirilmektedir (Güler, 1996:34-38).

Bu çalışmalar kamu yönetiminin tıkanıdığı belli başlı bazı noktalara yoğunlaşmış, değişik zamanlarda ve parçalı biçimde uygulanarak, devlet mekanizmasını bir bütün olarak ele almadıklarından dolayı etkisiz ve kısa soluklu olmuşlardır (Balcı, 2005:30). Bu nedenle kamu yönetimi sisteminde reform sadece sistemin aksayan yönlerini düzenlemek anlayışı ile değil, bütüncül bir yaklaşımla ele alınarak değerlendirilmelidir. Türk Kamu Yönetiminin, örgüt yapısı itibariyle hantal ve karmaşık bir yapıya sahip olması, tarihi gelenekleri itibariyle merkeziyetçi özelliği ağır basan, üniter yapıyı koruma endişesini sürekli yaşadığı için hizmetlerin ağırlıklı olarak kamu tarafından görülmesi, içinde barındırdığı problemleri ve kamu yönetimindeki çağdaş normlara uyma yönünde bazen ülke içinden (Ercoşkun, 2006:18) bazen de AB, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından yeniden yapılanma dönem dönem zorlayıcı kılınmıştır. Bunların neticesi ve 21. Yüzyıla birlikte dünyanın ve Türkiye'nin içine girdiği hızlı değişim, reform konusunda yeni girişimlerin yapılmasına Türk kamu yönetimi ihtiyaç duymuştur.

Yeniden yapılanma çalışmalarının kapsadığı, idari reform ve yapısal uyarlanma süreçlerinin yanı sıra etkilerini günümüzde de sürdüren diğer bir aşama ise 1990'lı yıllardan itibaren güçlenmeye başlamış ve kamuya kendi içinde bakmak yerine, kamu yönetimini toplumun geneli ile birlikte düşünme yaklaşımını getirmiştir. Özel sektörün yanı sıra, sivil toplum örgütlerine de güçlü bir vurgu yapan bu yeni yaklaşım; kamunun tüm toplumun etkileşimi ile oluşan bir alan olduğunu ifade eden yönetişim alanıdır. Bu içeriğiyle yönetişim, gelenekselleşmiş kuralları ve prosedürleri ters yüz eden, karar alma süreçlerini, yönetsel ilişkileri yeniden yapılandıran bir olgu olarak ortaya

çıkıştır (<http://sbe.dpu.edu.tr>). Yönetişim anlayışı doğrultusunda ve küreselleşmenin de etkisiyle, 2000’li yıllarda Kamu Yönetimi’nin yeniden yapılanma tartışmaları Türkiye’nin gündemine yoğun olarak oturmuştur. Reform isteklerinin temelinde, Türk Kamu Yönetimi’nin “kamu yönetiminde sürekli gelişme, şeffaflık katılımcılık ve hizmette yerellik, vatandaş odaklılık ve hesap verebilirlik gibi kararlar ya da ilkelere dayanması” beklentisi var olmuştur (Ercoşkun, 2006:19).

Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları 2003 tarihli kamu yönetiminde bütüncül bir değişimi öngören reform paketi çerçevesinde belirli bir düzeye ulaşmış ve bu çerçevede hazırlanan düzenlemelerden; Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, Büyükşehir Belediyesi Yasası, Belediye Yasası, İl Özel İdaresi Yasası vb. yasal düzenlemelerle, yerel yönetimler daha demokratik ve katılımcı, daha özerk ve daha fazla alanda yetkili ve sorumlu kuruluşlar haline dönüştürülmüştür (Arıkboğa, 2007: 114). Nitekim Kamu Yönetimi Reformlarına ilişkin çalışmalara esas teşkil eden Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporları gibi belgelerle, reform düzenlemelerinin bir ayağı olarak önemli bazı tespit ve önerilerde bulunulmuştur.

Uygulamaya konulan kamu yönetimi reformlarının ardındaki itici gücü AB’ye uyum çabaları oluşturmaktadır. AB kamu yönetimi konusunda genel bir model öngörüsünde bulunmamakla birlikte, AB içinde kamu yönetimlerini şekillendiren bazı temel ilke ve değerler vardır. Türkiye’de de adaylık süreci ile başlatılan çalışmalarda bu ilkeler çerçevesinde kamu hizmeti anlayışını AB ile uyumlaştırmak amaçlanmıştır (Genç, 2007:269).

### 5.1.2. Türkiye’de Yönetişime Duyulan İhtiyacın Nedenleri

Uluslararası alanda artan rekabet ve ekonomik kriz ortamları kamu yönetiminde değişim ve dönüşüme zemin hazırlarken, küreselleşme ülkeleri birbirine daha da bağımlı hale getirmiş, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki değişim ve gelişim klasik bürokratik anlayışa dayanan kamu hizmeti sunumu modelini yetersiz kılmış buna paralel olarak halkın talep ve beklentileri de değişmiş, demokratikleşme istekleri artmıştır. Bu talepler halkın organize olabildiği bir yapı olan sivil toplum kuruluşları vasıtasıyla dile getirilebildiği gibi, Dünya Bankası, IMF, OECD ve AB gibi bazı uluslararası ve hatta uluslararası kuruluşlar da bu yönde ülkeleri zorlayıcı unsur olmuşlardır (Balcı, 2005:23).

Özellikle son 25 yılda, basit anlamda bazı teknik düzenlemeler ve yenileştirme çalışmaları olarak değerlendirilemeyecek, bunları aşarak devletin konumunu ve yapısını sorgulayan ve yeniden dizayn etmeye dayanan bir yaklaşımla, dünya ölçeğinde, ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde önemli değişim ve dönüşümler gerçekleştirilmektedir. Kendiliğinden ortaya çıkmayan bu süreci tetikleyen ve kısmen ülkeden ülkeye değişebilen bazı nedenler olmuşsa da genel anlamda değerlendirilebilecek başka nedenlerin varlığı yadsınamaz (Balcı, 2005:23).

Bu başlık altında genel olarak Türkiye’de kamu yönetiminde yönetim uygulamalarına duyulan ihtiyacın nedenleri ele alınacaktır. Bu kapsamda, öncelikle “Türkiye’de yönetişime ihtiyaç duyuluyor mu?” sorusuna cevap vermek gerekse de zaten sorunlar ve artık farklı bir anlayışa gereksinim doğuran etkenler incelenmeye başlandığında çözümler kendiliğinden yönetişime yönelecek ve bir anlamda ülkemizin aslında “yönetişime ihtiyaç duyduğu” sonucuna ulaşılacaktır. Bu kapsamda Türkiye’yi reforma iten etkenler irdelenecektir.

### 5.1.2.1. Küresel ve Bölgesel Dinamiklerinin Etkileri

Kamu yönetimi, küreselleşme sürecinde çok önemli değişimlere sahne olmakta ve günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinimlere uyma çabası içinde görülmektedir. Yönetime katılma, demokratik yönetim, özerkleşme ve yerelleşme, yönetişim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi vb. kavramlarla ifade edilebilen yeni fenomenlerin ve temelde işletme yönetimi alanında yerleşen yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel süreçlerine dahil edilme girişimleri, bugün ulus devletlerin siyasi ve yönetsel gündeminin başında yer almaktadır (Parlak ve Sobacı, 2005: 192). Öte yandan tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özellikle içinde yaşadığımız yüzyılda devlet faaliyetlerinin sürekli genişlemesi yönetimle ilgili sorunların artmasına neden olmuştur. Bu sorunlar devletin yeniden yapılandırılması ve devlet faaliyetlerinin sınırlandırılması görüşlerini yaygınlaştırmıştır (Aktan, 1999: 1).

Ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin yoğun bir biçimde yaşandığı günümüz dünyasında, kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkiler önemli farklılaşmalar göstermektedir. Bu farklılaşma, kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkilerin artmasına, yönetişim ve yurttaşın sorumluluk alması gibi kavramların sık sık kullanılmaya başlanmasına neden olmuştur (Eren, 2003: 62). Refah devleti anlayışı içinde batı Avrupa ülkelerinde 1970'lere kadar geçerliliğini koruyan, katı hiyerarşinin hakim olduğu bürokrasiye dayanan, merkezi organlarda önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan, sorumluluğun yasalara ve prosedürlere göre olduğu geleneksel kamu yönetimi modeli, 1980'li yıllarda bir dizi reform politikaları ile yeni bir modele (yeni kamu işletmeciliği) dönüşmüştür (Ömürgönülşen, 2003: 7).



Bilgi toplumuna doğru yaşanan süreçte, küreselleşme ve demokratikleşme eğilimleri, yönetimleri adem-i merkeziyetçiliğe, şeffaflığa, etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre hareket etmeye, katılıma doğru yöneltmektedir. Meydana gelen değişiklikler, örgüt ve toplum yapılarını yeni ihtiyaç ve gelişmelere uymaya zorlarken diğer taraftan da, yönetim yapılarında, nispi olarak küçülme ve yerelleşme gibi iki eğilimi öne çıkarmaktadır. Olumlu ya da olumsuz etki ve sonuçları ile küreselleşme olgusu, 1980’lerde belirginleşen liberalleşme politikaları ile başlayan ve 1990’larda küreselleşme yönündeki iç ve dış dinamiklerle beslenen bir süreç olarak, bütün dünyanın olduğu gibi Türkiye’nin de karşı karşıya olduğu bir gerçektir. Türk yönetim sistemi de doğal olarak, tüm dünyadaki bu gelişmelerden etkilenmekte ve bu gelişmelere paralel olarak, yeniden yapılanma tartışmalarına konu olmaktadır. Hem teknolojik-ekonomik, hem de politik, ideolojik anlamda devam eden bilgi toplumu olma sürecinde en önemli özellik olarak ortaya çıkan küreselleşme olgusunun ilk yansıdığı alanlardan biri, demokrasi, yerinden yönetim, kentleşme, katılım, özerklik ve yeni yönetim teknikleri gibi kavramları da içerecek biçimde, yönetimdir. Bilgi toplumuna doğru, örgüt ve yönetim anlayışında ortaya çıkan bu gelişmeler, değişimler ve arayışlar çerçevesinde yapılmakta olan çalışmalar, dünyanın gelişmiş ülkelerinden gelişmekte olan ülkelere kadar geniş bir çizgide devam etmektedir. Türkiye’de de ortaya çıkan bu çalışmalar, teknolojik gelişmelerin yönetime etkisi, özellikle yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin yönetiminin işletme niteliğinin artması, kentleşme, yerelleşme ve özerkleşme eğilimleri gibi küresel gelişmelerin hepsi örgüt ve yönetim anlayışında ortaya çıkan değişimlerle yakından ilgilidir.

Bugün için Türkiye’de kamu yönetiminin mevcut durumuna ilişkin olarak; kamu kurumlarının giderek azalmakla birlikte devam etmekte olan hantal yapıları, karar alma süreçlerindeki yavaşlığı, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi dağıtılmamış olması,

engelleyici bürokratik zihniyet, yönetim-siyaset dengesinin kurulmamış olması gibi nedenlerle idarenin öncü olmak yerine toplumsal gelişmelerin ve değişimin önünü tıkadığı şeklinde eleştiriler getirilmektedir. Bu ve benzeri nedenlerin etkisiyle idarenin amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçiminde; mevzuatında ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacı güden düzeltim faaliyetleri kamu yönetimi disiplininin ve ülke yönetimlerinin gündem maddesini oluşturmaktadır (DPT, 2003: 3).

1980 sonrası liberalleşme eğilimleri ile bu yönde bazı önemli adımlar atılmış olmakla birlikte, Türk yönetim sisteminin temel bazı nitelikleri değişmekle birlikte devam etmektedir. Bu noktada merkeziyetçilik hala yoğun bir şekilde sürerken, bazı şekli ve hukuki düzenlemelerin ötesinde, 1990 sonrası ortaya çıkan global gelişmeler ve bilgi toplumuna doğru yaşanan değişmelerin gerektirdiği düzenlemeler yapılamamaktadır. 1990'larda iyice belirginleşen küreselleşme ve bilgi toplumu olma süreci, Türk yönetim sisteminin kendine özgü ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal ve tarihi boyutlu niteliklerinin de etkisiyle günümüzde bir takım kırılma alanları oluşturmaktadır.

Siyaset ve idare farklılaşması ile ilgili anlayış ve uygulamalar, 1990'ların sonunda yaşanan global gelişmeler bağlamında, Türkiye'de bir gerilim ve sorun alanı oluşturmaktadır. Dünyanın bu süreçte karşı karşıya olduğu gerek anlayış gerekse yapılanma boyutlu değerlerle, Türkiye'nin yönetime ilişkin geleneksel zihniyeti ve bu bağlamdaki yapılanmaları uyuşmamaktadır. Küreselleşmenin yarattığı sonuçlar ve modernite tartışmaları, tüm dünyada homojen toplum varsayımını ve merkezi karar alma sistemlerini yıpratmakta; Batı dünyası yeni arayışların ve açılımların içine girmektedir. Bu anlayış ve buna ilişkin uygulamalar, yeni süreçte, devlet ve toplum ilişkilerinden,

yerel yönetimler başta olmak üzere merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik ilişkileri boyutlu yapılanmalara kadar geniş bir yelpazede gerilim yada sorun alanları oluşturmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği ile ilişkilerde gelinen aşama açısından bakıldığında, küresel, bölgesel yapılanmaların kamu yönetimine etkileri ve bu bağlamda ortaya çıkan yaklaşım ve yapılanmalar, Türkiye özelinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması da içinde olmak üzere pek çok konuda önemli adımların atılmasını gerekli kılmaktadır.

#### *5.1.2.2. Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları*

Türkiye’de, birçok alanda olduğu gibi kamu yönetiminde yeniden yapılanma ile ilgili çalışmaların, 1960 sonrası planlı kalkınma dönemiyle başladığı söylenebilir. Yönetimin bütün olarak yeniden yapılanması bağlamında hazırlanan kalkınma planlarında, yerel yönetimler önemli bir yer tutmuştur. Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişim olarak, MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi-1962) Raporunu sayabiliriz. Yine, yerel yönetimlerde yeniden düzenleme girişimleri ile ilgili bellibaşlı çalışmalar arasında 1978 Ocak ayında kurulup, Kasım 1979’da kaldırılan Yerel Yönetim Bakanlığı denemesi önemli bir yere sahiptir. Olumlu ya da olumsuz yönleriyle bu girişim, yerel yönetimin önemini vurgulama fırsatı sağlamış bir çalışma olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, ülkemizde güçlü merkezi yönetim düşüncesinin güçlü imajını ortaya koyması açısından önemli bir deneyimdir.

Ülkemizde idareyi geliştirme ya da idari reform çalışmalarının uzun bir tarihi ve ilginç bir hikayesi olmasına rağmen alınan mesafenin tatminkar olmadığı belirtilerek yapılan çalışmalarda konunun farklı yönleri üzerinde durularak bütüncül bir bakış açısının ortaya konulmadığı eleştirisi genel olarak dile getirilmektedir. İdari reform çalışmalarında unutulmaması gereken husus bu çalışmaların toplumsal, kültürel ve örgütsel değişim

sürecine bağlı olarak ele alınması gerektiği ve zamanlamadan başlayarak, ilgili alanda ve gereği kadar değişimi ve gelişimi öngören bir alt süreç olarak algılanması gerektiğidir. Toplumsal yapıdan, kültürel özelliklerden ve örgüt ortamından soyutlanarak girilen idari reform çalışmalarının başarıya ulaşmasının tesadüflere bağlı olduğu ve uzun dönemde bir anlam ifade etmeyeceği öne sürülmektedir (Aykaç, 2003: 257).

Kamu yönetimini değişime zorlayan etkenler üç ana eksenle kaynaklanmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sitemde yol açtığı sıkıntılardır. İkincisi, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimdir. Üçüncüsü toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır. Kamu yönetimi reformu da bu nedenlere paralel olarak iki ana temel üzerine yapılandırılmaktadır. Birincisi devletin rolü diye ifade edilen kamu yönetiminin görev alanının ne olacağıdır. İkincisi bu görevlerin nasıl yapılacağıdır. Kısaca ne yapmalı ve nasıl yapmalı diye ifade edilebilecek bu sorulardan hangisine öncelik verileceği reformun temel stratejisini belirleme açısından en önemli unsurdur. Bu öncelik de büyük ölçüde kamu kesiminde yaşanan ağırlıklı sorun tarafından belirlenmektedir.

Bütün dünyada tartışılan yeni yönetim anlayışı ve küreselleşme-yerelleşme dinamiklerinin, Türkiye'nin toplumsal, kültürel, siyasal ve yönetsel iç dinamikleriyle eş zamanlı etkileşiminin yansıdığı temel alanlardan birisi de kamu yönetimidir. Bu kapsamda, kabul edilen Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve bunlara çerçeve oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu, Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetimlerin idari, siyasal ve mali açılarından merkezi yönetim karşısındaki geleneksel ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş formlara uygun, yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından daha güçlü ve işleyiş açısından daha

katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçişi sağlama açısından bir başlangıç olmaktadır. Eksikliklere ve uygulamaya ilişkin yetersiz düzenlemelere rağmen, bu reform paketleri çerçevesinde onaylanan yasalar, yerinden yönetim konusunda önemli adımlar olarak değerlendirilebilir (<http://sbe.dpu.edu.tr>).

Yeniden yapılanma yönünde yapılan mevzuat değişikliklerinin önemli bir yanı da dünyada hızla öne çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim dinamikleri ile paralel düzenlemeler getirmesidir. Eksikliklere rağmen yine de süreç içinde, yerel yönetimi yalnızca sınırlı hizmetler üreten bir yapı ve merkezi hükümetin uzantısı olarak gören anlayıştan, yerel demokrasinin ve kentli hakların gerçekleştirilmesinin baş aktörü, özerk, demokratik, katılımcı saydam olması gereken bir kurum niteliğine doğru geçilmekte olduğu söylenebilir. Bu anlayış değişikliğinin izlerini, katılımcı bir anlayış içinde hazırlanan ve Habitat II Konferansı'nda sunulan Türkiye Raporu'nda ve Eylem Planı'nda bulmak mümkündür. Bu Plan'da, amaçsal nitelikli ilkeler olarak sürdürülebilirlik, yaşanabilirlik, hakçılık, araçsal ilkeler olarak kentli bağlılığı, yapabilir kılma ve yönetim sunulmaktadır. Dolayısıyla, bu ilkelerden yola çıkmayan herhangi bir reform veya yeniden yapılandırma çabasının yaygın bir destek görmesi kuşkuludur. Yönetimin, daha önce tartışılan özellikleri bu Eylem Planı'nda da vurgulanmakta, toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kayması gereğine işaret edilmektedir. Yeni toplumsal işbölümü çerçevesinde tek öznenin (devletin) hakimiyetini aramak yerine yerel, ulusal ve uluslar arası ölçekte yeni aktörlerin devreye sokulması önem kazanmaktadır. Yeni ilişkiler sistemi içinde, demokratiklik, açıklık, hesap verebilme, çoğulculuk, kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretilmesi (subsidiarity) öne çıkmaktadır (Göymen, 2000: 8-9).

Yeni yasal düzenlemeler büyük oranda sözü edilen yaklaşımların devamı olduğu yani yeni kamu yönetimi anlayışı odaklı olduğu izlenimini vermektedir. Bu yönde atılan adımların kapsayıcılığı yeni yasal düzenlemelere çerçeve oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesi ve içeriğinde de açık bir şekilde dile getirilmektedir. Bu yaklaşıma göre, Türkiye'nin 1990 sonrası karşı karşıya kaldığı bir takım iç ve dış dinamikler ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel bunalımları ve krizleri ortaya çıkarmıştır. Ekonomik krizler ve yolsuzluklar, gerek genel olarak kamu yönetiminde özeldense yerel yönetimlerde yeniden yapılanmaya ilişkin tartışmaları arttırmakla kalmayıp bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu bağlamda yukarıda sözü edilen tasarının hazırlanmasını ortaya çıkaran koşulların giderek ağırlaşması, siyasal gelişmeler vb. iç faktörler, küreselleşme, bölgeselleşme (Avrupa Birliği vb.) ve yerelleşme dinamiklerinin ortaya çıkardığı somut sonuçlarla birleşince, yerel yönetimleri de içine alan bir kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışması olmazsa olmaz haline gelmiştir.

Diğer yandan, Sigma Programı olarak adlandırılan ve Avrupa Birliği'nin kendine katılmak isteyen Doğu Avrupa ülkelerinden yönetim yapılarını yeniden yapılandırırken dikkate almalarını istedikleri ilkeler de (hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, şeffaflık, liyakat, örgütsel kapasite inşası, katılım, etkinlik, yerelleşme ve sivil toplumla işbirliği) Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına önemli ölçüde referans olmuş gözükmektedir.

Bu yaklaşımların ötesinde, gerek Kamu Yönetimini Yeniden yapılandırma kanunu ve gerekse yerel yönetimlerle ilgili onaylanan diğer yasaların varmak istediği genel amaç ile Türkiye'nin Avrupa Birliği ile uyum süreci arasında da yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu, AB'ye üyelik sürecinde, merkezi idarenin ve özellikle yerel

yönetimlerin idari kapasitelerini güçlendirme amacıdır. AB'ye katılım öncesi dönemde diğer aday ülkelerdeki reform süreçlerinde olduğu gibi, ülkemizde de kamu hizmetlerinin sağlanmasında sorumluluk alanı genişleyen yerel yönetimlerin, üyelik sonrası kendilerinden beklenen görevleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getirmeleri amacıyla, örgütlenme ve işleyiş ilkeleri açısından reforma tabi tutulması ve sonuç olarak yerel yönetim birimlerinin kapasitelerinin artırılması gerekmektedir. Bu çerçevede, Türk yerel yönetim sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan ve Ulusal Program'da da yer alan reformlarla yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin güçlendirilmesi hedeflenmektedir (Köseçik ve Özgür, 2005: 13).

Tasarı ve yeni yasalar, eksikliklerine rağmen bu yönde önemli ve şimdiye kadar atılamamış adımları içerdiğinden dolayı, yapıcı eleştirilerin yanında bazen “yapılmış olmak için yapılan” ya da ideolojik önyargılarla örüntülenmiş eleştirilere konu olmaktadır. Tasarı ve yasalar kimine göre Türkiye'nin kurtuluş reçetesi olarak görülürken, kimileri tam tersini ileri sürmekte ve hatta daha da ileri giderek ülkenin bölünmesiyle ilişkilendirmektedirler (Al, 2004: 1). Avrupa Birliği ve uluslar arası kuruluşların Türkiye'deki reformlara mali ve teknik destek sunması ise reformlara şüpheli yaklaşımları daha da artırmaktadır (Akdoğan, 2004: 20). Bu eleştirilerin her iki yönde de bazen amacından uzaklaştığı ise bu bağlamda dikkatlerden kaçmamaktadır. Yeniden yapılanma çerçevesindeki yasaların ülke bütünlüğünü tehlikeye atması söz konusu olmadığı gibi her şeyin çözümü olarak gösterilmeye çalışılması da doğru bir yaklaşım değildir. Ancak, yeniden yapılanmanın uzun tarihi geçmişi göz önünde bulundurulduğunda, atılan adımların kem içerik hem de kapsam bakımından önceki dönemdeki çabaların oldukça ilerisinde olduğu ifade edilebilir.

### 5.1.2.3. Avrupa Birliği İle Uyum Sürecinin Etkileri

Türkiye de yönetim kavramının fark edilmesinde ve uygulamalara yansımada Avrupa Birliği ile ilişkiler ve üyelik sürecinin etkileri olduğu yadsınamaz. Bu nedenle, yönetim uygulaması ya da yönetişimin yansımaları olarak değerlendirilebilecek bir çok girişimi, AB sürecinin etkilediği ya da harekete geçirdiği düşüncesi yanlış olmaz. Yine bu nedenle, AB sürecinin Türkiye’de kamu yönetimini nasıl etkilediği ve yönetim çerçevesinden yönetim anlayışına geçişi hangi faktörlerle desteklediğini öncelikli olarak ele almak daha açıklayıcı olabilir. Çünkü, bu etkiler iyi anlaşıldığında, Türk kamu yönetiminin geçirdiği dönüşümün hangi hatlar üzerinde gittiği, nasıl şekillendiği ya da şekilleneceği daha iyi anlaşılabilir.

AB ile uyum süreci yönetim bağlamında hem araç hem de neden olarak değerlendirilebilecek bir unsurdur. Nitekim Türkiye’de AB’ye üyelik hedefi doğrultusunda atılan bir çok adım aynı zamanda yönetim uygulamalarına paralellik göstermekte, hatta desteklemektedir. Bu kapsamda öncelikle AB’nin kendine ilişkin yönetsel anlayış değişimlerine ilişkin uygulama ve tartışmalarını incelemekte fayda vardır.

AB’nin yaşamakta olduğu meşruiyet krizi, bu uluslarüstü kuruluşun nasıl yönetilmesi gerektiğine ilişkin çok sıcak bir tartışma ortamı doğurmuş, bu süreçte ortak kabul gören düşünce, AB’nin kurumsal mekanizmasında yapılacak köklü bir reform gereksinimi olmuştur (Kesim-Petek, 2005: 39). Bu kapsamda Komisyon tarafından hazırlanan Beyaz Kitap iyi yönetişimin ilkelerini ortaya koyarak yönetim kavramını en iyi yansıtan siyasal yapılanma örneklerinin en önemlisi, belki de birincisi olan AB’nin genişlemekte olan kurumsal yapısında ve karar alma mekanizmalarında



yapılması gerekli köklü bir kurumsal reforma ilişkin tartışma ortamına bir katkı sağlamıştır.

Komisyon yönetim kavramını Beyaz Kitap'ta yer alan bir dipnotta "*Özellikle açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık açısından erkin Avrupa düzleminde kullanılma biçimini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar*"(White Paper:8) olarak tanımlamaktadır. Komisyon kendi yönetim tanımına uygun şekilde, iyi yönetişimin ilkelerini açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık olarak sıralamıştır. Komisyon'a göre, bu ilkeler üye ülkelerdeki demokrasi ve hukukun işleyişine destek olmakla birlikte; küresel, Avrupa düzeyi, ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere yönetişimin tüm düzlemlerinde geçerli olacak şekilde tasarlanmışlardır (White Paper:10).

Bu perspektifte AB-Türkiye ilişkilerinin de ülkemizi değişime zorladığı bazı noktalar olmakta, kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin AB normları çerçevesinde düşünülmesi gereği doğmaktadır. AB, kamu yönetimi konusunda tüm üye ülkeler için genel bir model öngörmemiştir. Bununla birlikte kendi devlet gelenekleri, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri çerçevesinde farklı kamu yönetimi sistemleri benimsemiş olan üye ülkelerin bu farklılıklarını belli prensipler çerçevesinde ortak bir zemine oturtmuş, böylelikle AB içinde kamu yönetimi, önceden tanımlanmış örgütsel yapılar yerine temel değerler ve prensipler ışığında şekillenmiştir.

Türkiye açısından AB'ye tam üye adayı bir ülke olarak kamu yönetimi sisteminin de AB'ye uyumlaştırılması, kamu yönetiminin belli ilkeler çerçevesinde uyumunun sağlanması, AB'ye uyum için yapılacak diğer çalışmaların hayata geçirilmesini kolaylaştırması adına büyük önem taşımaktadır (Balcı, 2005:24).

AB'ye tam üyeliğe hazırlanan Türkiye'nin müzakere sürecinde yapması gereken hazırlıklar ve değişiklikler, büyük çoğunluğu itibariyle iyi yönetişimin unsurlarının yerine getirilmesinden ibaret olarak algılanmaktadır. Bu yönüyle Türkiye'nin, kamu yönetimini AB'ye uyumlaştırmaya çalışırken, bunu yönetişim yaklaşımından yararlanarak gerçekleştirebileceği söylenebilir.

#### 5.1.2.4. Demokratikleşme Süreci

Kamunun, iyi yönetişim ilkeleri çerçevesinde yönetilmesi, halkın katılımını artıran bir sistemdir. Bu nedenle kısmen de olsa doğrudan demokrasinin varlığından bahsedebilmek için kamu yönetiminde yönetişimin varlığı gereklidir (Kızıltaş: 9). Demokrasi anlayışının içinde bulunduğu yeni yapılanma eğiliminin, sadece kamu gücünü kullananların belirlenmesinde değil, kamu gücünün kullanılmasında katılımı amaçlayan (Yıldırım, 2003:145) yönüyle “Katılımcı yönetim ve doğrudan demokrasi” anlayışına doğru yol aldığı söylenebilir.

Demokratik devletin “olmazsa olmaz” olarak nitelendirilen üç önemli unsurunun seçim, çoğulculuk ve özgürlükçülük olduğu ifade edilmektedir. Ancak seçim ve çoğulculuk demokratik yönetim için yeterliyse de, yönetimde demokrasi için yeterli değildir. Çünkü belirli aralıklarla yapılan seçimler idarenin bir kısım organlarının oluşmasını sağlasa da sonraki süreçte demokrasiyi garanti etmez. İdare halkı oluşturan bireylerin hak ve özgürlüklerini hukuka uygun biçimde kullanmalarını sağlıyorsa yönetimde demokrasiyi de sağlamış olur (Yıldırım, 2003:147-148). Bunu gerçekleştirmenin, kabul edilmiş bazı yolları da mevcuttur. Bu yollar yönetişimin anlayışı ile paralellik gösterdiğinden demokratikleşme süreci kamu yönetimi anlayışını yönetişim çerçevesinde bir reforma itmektedir.

#### 5.1.2.5. *Ekonomik Nedenler*

Küresel platformda değişen ekonomik koşulların etkisiyle, ülkelerin ekonomik performansları zayıflamakta ve bu suretle kamu gelirleri azalmakta, ancak diğer taraftan ülkelerin kamu harcamaları artmaya devam etmektedir. Bu paradoksal gelişmelerin bir sonucu olarak, ülkelerde kronik kamu açıkları, yaşam kalitesinin düşmesinin yanısıra vatandaşların kamu yönetimlerinden talep ve beklentilerinin daha sofistike bir hal alması, bir çok ülkede ortak sorunlar olarak gündeme gelmektedir. Bu bağlamda değişen ekonomik koşullar, uluslararası arenada artan rekabet ve ekonomik kriz ortamları bu değişim ve dönüşüme zemin hazırlamakta (Balcı, 2005:23), ülkelere kamu yönetimi alanında reform gereğini empoze etmekte bunu da iyi yönetim ilke ve uygulamaları ışığında yapılmasını gerekli görmektedir.

#### 5.1.2.6. *Yolsuzluk ve Yönetişim*

Türkiye’de yozlaşma ve yolsuzluklar, günümüzde ileri boyutlara ulaşmış, toplumsal, ekonomik hatta kültürel alanın tüm yönlerini sarmış, herkesi içine alan bir tartışma boyutuyla Türkiye’nin gündemine oturmuştur (Bilgin, 2003:37). Son 20 yıllık dönemde Türkiye’de olduğu gibi dünyanın pek çok ülkesinde de (özellikle gelişmekte olan ülkelerde) yolsuzluk olayları artmış ve ekonomik boyutları korkunç rakamlara ulaşmış, her türlü lisans işleminde, kamu ihalelerinde, uluslararası ticari faaliyetlerde ve rutin pek çok işlemde, adı her ne olursa olsun, yasalara uygun düşmeyen bazı ödemelerin yapılması neredeyse olağan hale gelmiştir (Özbaran, 2006:2).

Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün (TI) yayımladığı 2009 Yılı Yolsuzluk Algılama Endeksi’ne (CPI) göre, Türkiye, 180 ülke arasında Küba ile birlikte 61’inci sırada yer almaktadır. Yine aynı endeksin 2010 yılında yayımlanan verilerine göre (www.transparency.org) ise bu kez endekse katılan 178 ülke arasında Namibia ve

Malezya ile birlikte 56'ncı sırada yer alan ülkemizin, endekse dahil ülkeler gözönüne alındığında yolsuzlukla mücadele konusunda daha önceki yıllara göre önemli bir mesafe katettiği anlaşılabacaktır. TESEV, TÜSİAD, TOBB, İstanbul Barosu, Beyaz Nokta Vakfı gibi sivil inisiyatiflerin yaptığı saha araştırmalarının yolsuzluğun boyutuyla ilgili önemli bulgular içermesi yolsuzlukla mücadelede daha başka faktörlerin de dikkate alınması gerektiğini göstermektedir. Bu faktörler yaygın ve örgün eğitim eksikliği, demokratikleşme, iyi yönetişimin kurumsallaşamaması, sivil toplum inisiyatiflerinin yetersizliği şeklinde belirlenebilir (Tarhan: 2).

Yolsuzluk ve rüşvetin ortadan kaldırılamasa bile en aza indirilmesinin etkin aracı kamu yönetiminde saydamlıktır. Yönetişimin bir ilkesi olması bağlamında saydamlığın tam anlamıyla gerçekleştirilmesi halinde yolsuzlukların büyük ölçüde önüne geçileceği de kabul edilmelidir. Yine bu konuda mutlaka sağlanması gereken bir başka faktör kamu yönetimini oluşturan insan gücünün etik değerlerinin yükseltilmesi ve yönetimde erdemın kamu görevi anlayışına egemen olmasıdır.

Türk kamu yönetiminde yönetimin siyasallaşması, akraba kayırmacılığı, eş-dost kayırmacılığı, siyasi kayırmacılık, rüşvet ve iltimas olarak karşımıza çıkan yolsuzluğun gerek merkezi yönetimde gerek yerel yönetimlerde yaygın olarak görüldüğüne dair genel bir uzlaşma söz konusudur. Kamu tekelleri, resmi işlemlerde yetki tekellerinin yaygınlığı, hesap verebilirliğin, açıklık ve saydamlığın yeterli olmaması, mesleki etik kurallarına yeterince uyulmaması, yetersiz yönetsel sistemler ve etkili olamayan denetim sistemleri Türkiye'de yolsuzluğun yaygınlık derecesini artırmaktadır.

Türk kamu yönetiminde etik ilke ve standartlar Anayasa, yasa ve yönetmeliklerde yer almaktadır. Anayasanın 129'uncu maddesine göre memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve yasalara bağlı kalarak faaliyette bulunmakla

yükümlüdür. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da devlete ve yasalara sadakatle bağlılık, davranış standartları, hediye kabulü ve kişisel çıkar sağlama, kayırmacılık, gizli bilgileri ifşa, görev sonrası yasaklar, ikinci iş gibi konularda düzenlemeler getirmektedir. Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmasını zorunlu kılmış ve bu konunun özel bir kanunla düzenleneceğini öngörmüştür.

Kamu görevlilerinin uymaları gereken mesleki kuralları belirlemek, bu kuralların ihlal edildiği iddiasıyla yapılan başvurular üzerine inceleme ve araştırma yapmak, kamuda etik kültürünün yerleşmesini sağlamak gibi görevlerle donatılmış olan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulmasına ilişkin 5176 sayılı Kanun ve Kurul tarafından hazırlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik etiğe ilişkin yasal çerçevenin diğer parçalarını oluşturmaktadır. Ayrıca, tüm kamu görevlilerine belli davranışlarda bulunmayı taahhüt eden Etik Sözleşmesi imzalatırılması bu alanda yaşanan bir diğer gelişmedir.

Bu anlamda yolsuzlukla mücadele ve etik alanlarında getirilen kurallar ve mevzuat hükümleri olumlu gelişmeler olarak sayılabilmekte ve iyi yönetişimin yerleşmesi açısından önem taşımaktadır.

### *5.1.3. Türkiye’de Yönetişime Giden Süreç ve Kamu Yönetimi Açısından Yönetişimin Gündeme Gelişi*

19.yüzyılda Osmanlı’da başlatılan savunmaya dönük modernleşme "merkezin" güçlendirilmesini amaçlamaktaydı. Yeni kurulmaya başlayan belediyeler, merkezde toplanan gücün paylaştırılacağı bağımsız aktörler olarak değil, merkezin taşradaki uzantıları olarak görülmekteydi. Bu durum Cumhuriyetin kurulmasından sonra da pek değişmeden kaldı. Genç Cumhuriyetin karşı karşıya kaldığı sosyal ve ekonomik

sorunlar, savaş yaralarının acilen sarılması zorunluluğu, yerel sermaye ve girişimciliğin sınırlılığı, rejime yönelik muhalefet merkeziyetçi yapının sürdürülmesi için gerekçeler oldu (Göymen, 2000: 3).

Türk kamu yönetiminin genel olarak merkeziyetçi, kırtasiyeci ve kapalı olduğu kabul edilmektedir. Ancak, son yıllarda Türkiye’de yönetim tarzı çeşitli etkenlerin baskısıyla önemli oranda dönüşüme uğramıştır. Hem küreselleşmenin bir sonucu olarak, hem de AB adaylığının getirdiği yükümlülükler nedeniyle saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir kamu yönetiminin gerekliliği ve merkezi yönetimin küçültülerek yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk devri ön plana çıkmaya başlamıştır. Ayrıca, seçmenler, sivil toplum örgütleri ve medya kuruluşları yönetim üzerinde baskı kurarak yönetimi değişime zorlamıştır.

1990’lardan bu tarafa Türkiye’de yönetim uygulamalarının temel itici unsuru, Avrupa Birliği’ne üyelik hedefi olmuştur. Bunun yanında üst üste yaşanan ekonomik krizler, IMF ve Dünya Bankası gibi örgütlerin, köklü reform ve düzenlemelerin gerekliliği konusundaki telkinlerini daha da kuvvetlendirmiştir.

AB Müktesebatına uyum sağlayabilmek için öncelik ve taahhütleri içeren, 2001 tarihli Ulusal Program bu yöndeki en önemli adımlardan birisi olmuştur. Ayrıca, 57. Hükümetin Mayıs 2001 tarihli Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) da bu yöndeki uluslararası taahhütlerin bir yerde ekonomi alanındaki uzantısı olmaktadır. Bu program, hedefinin Türkiye’de “yönetişim tipi devlet sistemi”nin tesis edilmesi olduğunu saklama gereği duymamıştır. Kasım 2002’de açıklanan “Acil Eylem Programı” idari yapıda “yönetişimci” yaklaşımın iyiden iyiye ortaya çıktığının diğer bir göstergesi olmuştur. Ayrıca İstanbul’da düzenlenen Habitat II Konferansında sunulan Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planında da yönetim modeli önerilmiştir. 58’inci

Hükümet döneminde başlatılan Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları kapsamında hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarısı katılımcılık, saydamlık, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, yerindenlik, beyana güven, insan haklarına saygı ve sonuca odaklılık gibi ilkeleri kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde esas alınacak ilkeler olarak saymakta ve ayrıca bilgi edinme hakkı, elektronik devlet, stratejik yönetim, ombudsmanlık gibi konularda düzenlemeler getirmektedir. Bu yönüyle tasarının bir “yönetişim kanun tasarısı” olduğu söylenmektedir (<http://ekutup.dpt.gov.tr>).

1996 yılında İstanbul’da yapılan Habitat II toplantıları bir kavram olarak yönetişimi Türkiye’nin gündemine taşımıştır. Aynı süreçte sivil toplum, katılım ve ortaklık gibi konular da Türkiye’de daha yoğun olarak tartışılmaya başlamıştır. Kamu kesimi, yerel yönetimler, sivil toplum, üniversiteler ve özel sektör temsilcilerinin katıldığı, yönetişim anlayışına uygun olarak gerçekleşen bu çok taraflı toplantılarda, her bir ana temanın, bir sivil toplum örgütünün koordinasyonunda tartışılması ve hazırlanması kabul edilmiştir (SKY, 2002:7). Bu süreç, Türkiye’de yerel yönetişim uygulamalarının artmasına ve yerel katılımcı demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmuştur.

Türkiye’de “yönetim” anlayışından “yönetişime” doğru bir değişimin gerçekleşmesini gerektiren birçok neden bulunmaktadır. Tekeli’ye göre bunların başlıcaları; çok partili hayata geçiş, hızlı kentleşme, ekonomide dışa açılma, sivil toplumun dikkate değer yükselişi, iletişim araçlarının yaygınlaşması ve Türkiye’nin AB adaylığıdır (Göymen, 2004:32).

Birleşmiş Milletlerin Sürdürülebilir Kalkınma İçin Dünya Zirvesi Türkiye Raporu’nda, siyasal yönetimin halkın rızasına dayanmasına katkıda bulunan

özelliklerinin iyi yönetişimin özünü oluşturduğu; iyi siyasal yönetişimin, yurttaş taleplerine duyarlı bir hükümet uygulamasıyla ortaya çıkacağı dile getirilmektedir. Bu raporda iyi siyasal yönetişim kavramına vurgu yapılmıştır. İyi siyasal yönetişim, toplumu oluşturan bireyler, sivil toplum örgütleri, siyasal seçkinlerin ortaklaşa ve hakça yer alacağı bir görüşme, tartışma ve müzakere ortamında alınacak olan yetkin ve bağlayıcı kararlar aracılığıyla yönetim anlamını taşımaktadır (SKY, 2002:13-15). Türkiye’de iyi siyasal yönetişim konusundaki eksiklikler sık sık ima edilmektedir. Bu tür tartışmalarda, hem merkezi hükümette hem de yerel yönetimlerde sivil toplumu dikkate alan, katılıma önem veren bir yaklaşımın, en azından sürekli gündemde tutulması, Türkiye’de katılımcı demokrasi ve yönetişimin yerleşmesine katkı sağlayabilir.

#### *5.1.4. Yönetişim İlkeleri Işığında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mevzuat Çerçevesinde Yönetişim Analizi*

Türkiye'nin son yıllarda demokratikleşme ve Avrupa ile uyum konusunda attığı adımlar, yönetişim anlayışının tüm kurumlarda yavaş yavaş uygulamaya geçirilmesine de olanak tanımaktadır. AB sürecinde yaşanan gelişmeler, ekonomik boyutlardaki değişim ve sivil toplum örgütlerinin önem kazanması, çok aktörlü ve uzlaşmacı yönetim anlayışının karar alma süreçlerinde önem kazanmasına yol açmıştır. Özellikle Türkiye'nin aday ülke statüsüne geçişi bir takım yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda Ulusal program ekseninde kamu kurumlarında gerçekleştirilmeye başlanan reform çalışmaları, yönetişim düşüncesinin işler hale gelmesinde önemli bir yere sahip olmaktadır. Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında yönetişim kavramının gündeme gelmesini incelerken konuyu yönetişimin ilkeleri doğrultusunda ele almakta fayda vardır.



#### 5.1.4.1. Saydamlık

Saydamlık, kamu hizmetlerinin, bireyin daha kolayca anlayabileceği bir içeriğe sahip olması gerektiğini savunmaktadır. Kanun ve diğer düzenlemelerin açık ve anlaşılır olması, uygulanabilirliği açısından büyük bir öneme sahiptir. Yeni bir yasanın hazırlık aşamasında anlaşılır bir şekilde kaleme alınması bireyin ilgili yasa hükümleriyle ilgili olarak iradesinin zamanında ortaya koyabilmesini ve yasa çıktıktan sonra da uygulama aşamasında yaşanacak problemlerin en aza indirilmesini sağlayacaktır. Saydamlık bununla beraber, karar alma süreçlerinin ve şeffaflığı gerekli kılmaktadır. Birey, kendisini ilgilendiren konulann hazırlık süreçlerini takip edebilme hakkına sahip olmalı; doğru bulmadığı hususlar hakkında itiraz hakkını kullanabilmelidir.

Türkiye’de uzun yıllar kamu kurum ve kuruluşları kamuya ilişkin bilgi ve belgeleri saklama ve kamuoyu ile paylaşmama geleneğine sahip olmuştur. Ancak, son yıllarda bu geleneği bozma yönünde olumlu adımların atıldığı görülmektedir. Saydamlığın artırılması, kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi ve olası yolsuzluk alanlarının belirlenmesi alanlarında kamu kurum ve kuruluşlarının görüş ve tecrübelerinden yararlanmayı amaçlayan 9.7.2001 tarihli ve 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmış, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren konularda saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine ilişkin önerileri alınmıştır. Daha sonra Bakanlar Kurulu tarafından 12.1.2002 tarihinde Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı kabul edilmiştir.

Vatandaşların yönetimin elindeki bilgi ve belgelere erişme hakkını güvence altına alan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu bu alanda yaşanan en önemli gelişme olarak görülmektedir. Yine bu alana ilişkin olarak, Genel İdari Usul Kanun Tasarısı, Devlet

Sırları Kanun Tasarısı ve Kişisel Verilerin Korunması Kanun Tasarısı yasalastıkları takdirde bilgi edinme hakkını tamamlayan önemli düzenlemeler olacaktır. Bilgi Edinme Hakkı Kanununun kabul edilip uygulanmaya başlanması çok önemli bir gelişme olmakla birlikte kanunun uygulanmasından elde edilen sonuçların arzu edilenden uzak olduğu görülmektedir. Nitekim Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) tarafından başlatılan vatandaşın bilgi edinme hakkına ilişkin projenin sonuçları da bu savı doğrular niteliktedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu vatandaşlara çok iyi tanıtılmadığından vatandaşlar haklarını çok iyi bilememekte, konu kamu kurum ve kuruluşlarınca yeterince ciddiye alınmamakta, istenen bilgiler ya hiç temin edilmemekte ya da eksik temin edilmekte, bilgi edinme birimlerinde konuyu iyi bilmeyen ve yeterince kalifiye olmayan personel çalıştırılmakta, tüm bu sorunlar konunun uygulama ayağını zayıflatmaktadır (<http://ekutup.dpt.gov.tr>).

3628 sayılı mal bildirim kanunu ile kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlarının mal bildiriminde bulunmalarının sağlanması ve denetimi saydamlığın bir başka yönünü oluşturmaktadır. Rüşvet ve yolsuzluğun önlenmesi için hayati öneme sahip olan bu yasa, hizmetlerde etkinliğin artışı sağlama yolunda da katkı sağlayabilecektir.

Sistemin saydamlığı ve hesap verebilirliği bağlamında esaslı önlemlerden biriside etik standartların kamu yönetiminde uygulanması gereğidir. Ülkemizde bu doğrultuda 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ([www.etik.gov.tr](http://www.etik.gov.tr)) çıkarılmıştır. Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı

gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.

Son zamanlarda bakanlıkların kanun taslaklarını ve projelerini kendi internet sitelerinde yayımlamaları ve böylece ilgili kesimleri bilgilendirmeleri, ayrıca kabul edilen mevzuatın her gün Resmi Gazetede yayımlanması, TBMM görüşme tutanaklarının web sayfasında yayımlanması ve Meclis Genel Kurul görüşmelerinin televizyonda naklen yayımlanması da saydamlığa ilişkin iyi örnekler olarak gösterilmektedir.

58'inci Hükümet Acil Eylem Planında (AEP) Kamu Yönetimi Reformu altında yer alan Yolsuzlukla Mücadele alt başlığı altındaki tedbirlerden birisi de siyasetin finansmanının saydam hale getirilmesidir. Söz konusu tedbirin açıklamasında siyasi partilerle işbirliği içinde, geniş bir mutakabat sağlanarak siyasi partilerin finansman kaynak ve limitlerinin açık bir şekilde belirleneceği, bunlara uymayanlar için yaptırımların ağırlaştırılacağı ifade edilmektedir.

Saydamlığın en önemli şartlarından birisi de düzenlemelerde kullanılan dilin basit ve anlaşılır olmasıdır. Ancak, bazı düzenlemelerin dilinin bozuk ve karmaşık olması ve hukuki terminolojideki çelişki düzenlemelerin ortalama vatandaş tarafından anlaşılmasını güçleştirmekte, bu durum saydamlığın önünde bir engel teşkil etmektedir.

#### *5.1.4.2. Hesap Verebilirlik*

Hesap verebilirlik bir kurumda çalışan personelin yetki ve sorumlulukları ile ilişkin ilgili kişilere cevap verebilir olması, kendisiyle ilgili eleştiri ve önerileri dikkate alarak hareket etme ve bir başarısızlık halinde gereken sorumluluğu üzerine alabilmeyi ifade etmektedir. Hesap verme sorumluluğu, kurumların ulaşmayı hedeflerine ulaşmak için neleri hedeflediğini, hedefler doğrultusunda hangi adımları attığını gereken

zamanlarda gerekli olana uygulamaların hayata geçirilip geçirilmediğini ve hedeflerden sapma olması halinde bu bunun nedenlerini sorgulamayı içermektedir. Bundan dolayı aslında hesap verebilirlik saydamlığı gerektiren bir hareket alanı oluşturmaktadır. Hesap verebilirliğin hayata geçirilmesi saydamlığın gerçekleştirilmesi ile ilişkilendirilebilir. Zira hesap verebilirlik, hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmaktadır (Polat, 2003:71).

Ülkemizde hesap verme mekanizması siyasi, idari ve hukuki olmak üzere üç temel yolla gerçekleştirilmektedir.

*Siyasi Hesap Verme;* Siyasal açıdan hesap verme mekanizmasının temsili demokrasilerdeki uygulama yöntemi genel seçimlerdir. İktidarı belirleyen seçimlerde milletvekilleri ve siyasal liderler, bir önceki dönemde gerçekleştirilen faaliyetlerin seçmenlerin beklentilerini ne ölçüde karşılayabildiğini seçmenlerin sandık başındaki irade beyanları ile öğrenebilmektedir. Siyasal faaliyetlerinin performans denetimi seçimler yoluyla gerçekleşmektedir. Ayrıca, genel seçimlerin haricinde toplumsal baskı oluşturulmasını sağlayan sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleri de siyasal erkin faaliyetlerinin denetlenmesinin bir diğer yolu olarak ifade edilebilir.

Siyasi hesap verebilirlik Türkiye’de demokratik kurum ve uygulamalar yoluyla gerçekleşmektedir. Bunların en önemli ve yaygın olanı da beş yılda bir yapılması zorunlu olan, ancak uygulamada daha kısa dönemler içinde yapılan genel seçimlerdir. Genel seçimlerden önce başlatılan kampanyalarda seçmenler siyasi partilerin ve liderlerinin geçmiş yıllardaki performansını sorgulamakta, bir bakıma siyasiler halka hesap vermektedir. Ayrıca, TBMM’de sıklıkla yürütülen yazılı ve sözlü soru sorma, genel görüşme, Meclis soruşturması, Meclis araştırması, gensoru gibi denetim faaliyetleri de siyasi hesap verebilirliğin türleri olarak görülmelidir.

*İdari Hesap Verme;* İdari hesap verme mekanizmasında üç tip denetim yolu bulunmaktadır. Bunlar iç denetim, dış denetim (vesayet denetimi) ve özel denetimdir. İç denetimlerde her kamu kurum ve kuruluşu bağlı olduğu bakanlığın müfettişleri tarafından denetimden geçmektedir. Kurumların faaliyetlerinde yasa, tüzük ve yönetmeliklere uygunluğu ile meslek etiğine uyulup uyulmadığı bu yolla denetlenmektedir. Ast üst ilişkisi içerisinde gerçekleştirilen hiyerarşik denetimler görev zincirinde halkaların birbirlerini kontrol edebilmesini sağlamaktadır.

Bir diğer denetim yolu dış denetimlerdir. Vesayet denetimi olarak da adlandırılan bu denetimlerin kaynağı Anayasamızın 127.maddesinde yer almaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin organları, kararları ve işlemleri üzerinde denetleme, yönlendirme ve gerektiğinde yerine geçerek karar alma yetkisi bulunmaktadır.

*Özel denetim / hesap verme;* Üçüncü hesap verme yolu özel denetimlerdir. Anayasa'nın 108. maddesinde belirtildiği gibi Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu tüm kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yansından fazlası kamu kurum ve kuruluşlara ait her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğindeki her türlü meslek kuruluşunda, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmaktadır. Bu denetimden amaçlanan, idarenin hukuka uygun hareket edip etmediğinin kontrol edilmesidir.

Devlet Denetleme Kurulu haricinde Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da denetim faaliyetleri sürdürmektedir. Yüksek Denetleme Kurulu kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kuruluşları, özel kanunlarla Yüksek Denetleme Kurulu'nun

denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşlar iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönlerden denetlenmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu ve Yüksek Denetleme Kurulu ile beraber üçüncü denetim organı Sayıştay'dır. Sayıştay genel ve katma bütçeli tüm kurumların gelir ve giderlerini TBMM adına denetlenmektedir Ayrıca mali nitelikli yönetmelikler hakkında görüş bildirmek ve genel uygunluk bildirimlerinde bulunmak da Sayıştay'ın görevleri arasında yer almaktadır.

Türkiye'de hukuki hesap verebilirlik yargısal denetim sürecini içermektedir. Anayasanın 126'ncı maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bu madde vatandaşların idarenin eylem ve işlemlerine karşı hukuka aykırılık savıyla doğrudan dava açma hakkına temel teşkil etmektedir. Ancak, bu hakkın da sınırları vardır. Bazı idari eylem ve işlemler için yargı yolu kapatılmıştır.

Anayasanın dilekçe hakkını düzenleyen 74'üncü maddesine göre vatandaşlar kendileriyle ya da kamuyla ilgili dilek ve şikayetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM'ye yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruları sonucu dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu amaçla TBMM'de Dilekçe Komisyonu kurulmuştur. Dilekçe Komisyonu tüm bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin sonuçlandırılması için gerekli olan bilgileri isteme yetkisine sahiptir.

#### *5.1.4.3. Cevap Verebilirlik*

İyi yönetişimin temel prensiplerinden biri sayılan cevap verebilirlik, bireyin, kamu yönetimindeki uygulamalarla ilgili olarak yöneticilerden ya da siyasal zeminde gerçekleştirilen çalışmalar hakkında siyasetçilerden talep ettiği cevapları alabilmesidir. Yönetimin cevap verebilmesi, sahip olduğu bilgiyi birey ile paylaşabilmesiyle gerçekleşmektedir. Özellikle kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler, vatandaş

müşteri olarak görmek ve onun memnuniyetini üst düzeyde tutabilmek ve hizmetlerin belirlenmesinde kamunun tercihlerini ön planda tutabilmek, cevap verebilirliğin hayata geçirilebilmesi ile orantılıdır.

Cevap verebilirlik, hizmeti sunmakla mükellef olan kişinin hayata geçirilmesi talep edilen faaliyetler ya da idarenin işleyişi ile ilgili olarak öğrenmek istediği konular hakkında vatandaşa en kısa zamanda yanıt verebilmesidir. Yanıtın hızla cevaplanmış olmasının haricinde karşı tarafı tatmin eder bir niteliğe de sahip olması gerekmektedir.

Bu kapsamda cevap verebilirlik dört temel özelliğe sahiptir (Acar, 2003:53-54):

- Kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların memnuniyetlerinin ölçülmesi,
- Kamu hizmetlerinin hayata geçirilmesinde rol sahibi olan tüm kurum ve kuruluşların davranışlarının ve sunulan hizmetlere ilişkin yaklaşımlarının takip edilmesi.
- Hedeflenen hizmet sonuçları ile gerçekleştirmeleri karşılaştırarak hizmetin kalitesini, ihtiyaçlara cevap verme yeterliliğini ve hizmetlerin hayata geçirilme çabukluğunun ölçülmesi.
- Kamu hizmetlerinin akademik çevrelerin de görüşleri alınarak hazırlanması.

Cevap verebilirliğin yüksek oluşu, hedefler ile sonuçlar arasındaki uyumun bir göstergesi olarak görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında cevap verebilirlik vatandaşın, idarenin politikalarının belirlenmesinde söz sahibi olmasıyla ilişkilendirilebilmektedir. Özellikle yeni kamu yönetimi düşüncesinin gereklerinden birisi olan vatandaş odaklı hizmet anlayışı cevap verebilirliği sağlamada kurumlara önemli görevler yüklemektedir. Kamu hizmetlerinin planlama aşamasında vatandaşın görüşlerine paralel olarak hazırlanması, cevap verebilirliğin ilk ve en önemli basamağını oluşturmaktadır. Bununla

beraber hizmetlerin istenilen hedeflere ulaşma konusunda yetersiz kaldığı durumlarda da ise tekrar vatandaşa dönüp talepleri toplayabilmek ve buna göre hizmetleri yeniden düzenlemek, cevap verebilirliğin karşılanmasında önemli bir katkı sağlamaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunulmuş biçimi ya da amaçları ile ilgili olarak bireyin bilgi sahibi olabilmesi cevap verebilirlik ilkesi çerçevesinde hayata geçirilebilmektedir. Zira 4982 sayılı Bilgi Edinme Yasası ile bireyin demokratik ve şeffaf yönetim anlayışı çerçevesinde kamu kurumlarından ilgili kurumun görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel özelliğe sahip kararları ve işlemleri ile mal ve hizmet alımlarıyla ilgili olarak bilgiye ulaşabilmesini sağlamaktadır.

#### 5.1.4.4. Katılımcılık

Katılımcılık demokratik yönetişimin ve kalkınmanın temel ölçütlerinden biri konumundadır. Katılımcılık, vatandaşa sunulan hizmetlerin ve uzun vadede kullanımı için hayata geçirilen yatırımların hayata geçirilmesinden önce yapılan hazırlıklarda uygulama aşamasında bilgilendirilmeleri ve karar sürecine katılımlarını ifade etmektedir. Katılımcılık, karar alma mekanizmalarında vatandaşın bulunup bulunmadığı ile alakalıdır. Alınan kararların etki alanında yer alan tüm bireylerin karar alma mekanizmalarında hakkı bulunmaktadır.

Birey ile Devlet arasındaki politikaların oluşumunda üç farklı etkileşim tipi bulunmaktadır: (OECD, 2001)

- i. *Bilgi paylaşımı:* Bu yöntemde tek taraflı bir ilişki gerçekleşmektedir. Devletin ortaya koyduğu bilgi vatandaşın kullanımına sunulmaktadır. Bu sunum, ya vatandaşların bilgiyi talep etmesi (pasif erişim) ya da devletin bilgiyi yayınlamak yoluyla vatandaş ile paylaşması (aktif erişim) şeklinde gerçekleşmektedir.



- ii. *Danışma*: İki taraflı bir ilişki söz konusudur. Vatandaş, devlete uygulamaların sonuçları konusunda geri dönüşüm yoluyla bilgi vermektedir. Vatandaş bilgisi, ilgili konularda devletin ilerde atacağı adımları sağlamlaştırıcı bir etki yaratmaktadır.
- iii. *Aktif Katılım*: Ortaklığa dayalı olarak geliştirilen bir ilişki tipidir. Bu yöntemde vatandaş, karar alma süreçlerine aktif olarak katılmaktadır. Nihai karar devlete ait olmakla beraber, uygulamanın önerilmesinde ve şekillendirilmesinde aktif olarak rol oynamaktadır.

Katılım, bireyin sadece vatandaş değil; aynı zamanda yönetimin politikalarının belirlenmesinde söz sahibi olan paydaş konumuna getirmektedir. Birey sade bir vatandaş olmanın haricinde kararların hazırlanmasında da sözü geçen bir paydaş olarak nitelenmektedir.

Katılımcılığın toplumdaki yerinin sağlanması ve kamu kurumlarında uygulanabilir hale gelmesi üç temel etmenle açıklanmaktadır:

- Karar alma mekanizmalarına ve faaliyetlerinin tamamına vatandaşların dahil olmasını sağlayan açık ve şeffaf bir devletin varlığı.
- Devlettten vatandaşa doğru devamlı ve tutarlı bir biçimde bilgi akışının sağlanması
- Vatandaşları etkin yollarla bilgilendirerek kendilerine düşen rolleri ve uygulamaya geçirmeleri gereken sorumluluklarını anlatmak.

Katılımcılık yalnızca bireyin değil, sivil toplum örgütlerinin de faaliyetlerinin önemine vurgu yapmaktadır. Birer baskı unsuru olarak sivil toplum örgütleri, toplumdaki farklı kesimlerin haklarının savunulmasında karar alma süreçlerinde yer

olarak ya da uygulamaya geçirilen düzenlemelerin eleştirileri ile daha sağlıklı bir forma dönüştürülmesinde etkin bir rol oynamaktadır.

Türkiye’de kamusal politika oluşturma sürecinde vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının rolü ve katkısı sınırlıdır; katılım gerçekleşse dahi fazla etkili olamamaktadır. Çoğu zaman toplumun istek ve beklentilerinin aksine düzenlemeler yapılmaktadır. Vatandaşlar çoğu kez sivil toplum örgütleri kurarak baskı grupları yoluyla kamu yönetimini etkilemeye çalışmaktadır. Son dönemde sivil toplum örgütlerinin katılıma ilişkin talepleri artmaktadır.

Türkiye’de politika oluşturma sürecine politikadan etkilenmesi muhtemel olan kişi ve grupların katılmalarını zorunlu tutan bir hukuki usul mevcut değildir. Son yıllarda kamu kurum ve kuruluşları düzenleme taslaklarını kendi internet sitelerinde yayımlayarak halkın görüş ve önerilerine sunmaktadır. Ancak, bu zorunlu değildir. Kamu kurum ve kuruluşları görüş ve önerileri dikkate almak ve düzenlemelere yansıtma zorunda da değildir.

5272 sayılı Belediye Kanununun muhtarın mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla görevlerini yerine getirmesi, belde sakinlerinin belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı, kent konseylerinin kurulması, belediye hizmetlerine gönüllü katılım gibi hususları düzenleyen hükümleri katılımcılığın sağlanması yönünde atılan önemli adımlardır. Ayrıca, Yerel Gündem 21’lerin hazırlanması yerel yönetişimin ve katılımcılığın önemli bir uygulama ayağıdır.

#### 5.1.4.5. Etkinlik

İyi yönetişimde etkinlik, paydaş olma anlayışına dayalı bir katılım düşüncesi ile gerçekleştirileceğinden, kararların alınmasına katkıda bulunan tüm kesim ve kişilerin gerek ahlak gerek hukuk açısından onlara bağlı olmasına yol açacaktır. Etkinlik alınan

kararlara uyum sağlamakla olanaklı hale gelmektedir. Etkin bir yönetim anlayışı, toplumun farklı kesimlerinin karar alma mekanizmalarına katılımları ile hayata geçirilebilir.

Kamu kurumlarındaki etkinlik, uygulayıcı birimler yoluyla hayata geçirilebilmektedir. Söz konusu uygulayıcı birimler kurum dışından performans denetimi sağlayan bir şirket ya da kurum bünyesinde hayata geçirilen bir çalışma grubu olabilmektedir. Uygulayıcı birimler, politika belirleme süreçlerini, uygulamalardan ayırmaktadır. Bu düzenleme ile amaçlanan, daha düşük maliyetli ve daha etkin faaliyetler gerçekleştirebilmektir.

#### *5.1.5. Yönetişimin Unsurları Işığında Türkiye*

##### *5.1.5.1. Devlet*

Yönetişimin kamu yönetiminde uygulanması itibarıyla devletin sahip olması gereken nitelikler de bu bağlamda önem arz etmektedir. Yönetişim uygulamalarındaki bir amaç ideal devlete ulaşma arzusudur. Yönetişim uygulamaları için öncelikle devletin sosyal uzlaşmaya dayalı bir kurum olması gerekir. Bunun yanında sosyal uzlaşmanın devletin meşruiyeti için de ilk ve temel koşul olması, devletin gücünün kaynağı olan insanlar ve bu insanlardan oluşan vatandaşların, can ve mal varlıklarının korunmasını gerekli kılar. Ayrıca vatandaşların devlete ne tür görevler devredecekleri konusunda diyalog ve görüşmeler yoluyla uzlaşmaya çalışmalarını gerektirir. Devletin sosyal sözleşmeye dayalı bir kurum olması bir bakıma sosyal uzlaşmanın yazılı bir belgesi olarak değerlendirilebilecek anayasa ile vatandaşlar ve devletin üzerinde uzlaştıkları iyi bir devlet yönetimi için gerekli ilkelerin katılımcı ve uzlaşmacı yollarla tespit edilerek resmi ve yazılı bir sözleşmeye dökülmesini gerektirir. Ülkemiz açısından da sosyal

konsensusun varlığı kabul edilecek ve bu doğrultuda meşruiyetin anahtarı anayasal zemine de sahip olduğu düşünülecek olursa yönetim uygulaması kapsamında temel ve en önemli niteliği de sahip olduğu kabul edilmelidir.

Devletin anayasal devlet olarak var olmaya çalışması aynı zamanda onun hukuk devleti vasfını da belirler. Devletin sahip olduğu siyasi güç ve yetkilerin çerçevesi ve sınırları mutlaka devlet anayasası içerisinde belirlenmiş olmalıdır. Bu sayede bireyleri, devlete karşı korumak için devletin hukuk kuralları ile sınırlandırılması zorunluluğu ortaya çıkacaktır. Hukuk devleti olarak ifade edilebilecek bu boyut güç ve yetkileri hukuk kuralları ile etkin bir şekilde sınırlandırılmış bir devlette uygulanacak yönetim için önem taşımaktadır. Bunun yanında devletin sahip olduğu güç ve yetkiler “Kuvvetler ayrılığı” ilkesinin bir sonucu olarak tek bir elde toplanmamalı; yasama, yürütme ve yargı organları arasında dağıtılmalı, bu ilke anayasada güvence altına alınmalı ve etkin bir şekilde uygulanmalıdır. Bu bağlamda, ülkemizin de her ne kadar arzu edilen düzeyde olmasa da hukuk devleti olma niteliğini haiz, kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiş bir devlet olarak yönetim uygulamalarına imkan tanıyabilecek bir yapıya sahip olduğu göz ardı edilmemelidir.

Yönetim uygulamaları için temel alınması gereken bir başka husus ise demokrasi ve demokratik devlet niteliğidir. Bu bağlamda öncelikle devletin halk egemenliğine dayalı bir kurum olması, vatandaşlarının temel hak ve özgürlüklerini de etkin bir şekilde korunmasını gerektirdiğinden milletin, kendini yönetecek temsilcilerini serbest seçimler yoluyla belirleyebilmesi ve yönetime katılabilmeleri demokratik devlet ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için temel şart olarak kabul edilmektedir (www.canaktan.org).

Abraham Lincoln demokrasiyi, “halkın, halk tarafından, halk için yönetimi” (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2001:55) olarak tanımlayarak, demokrasinin üç ana özelliğini en basit şekilde ifade etmiştir. Bu kapsamda demokrasinin üç temel özelliği; temsil, katılım ve denetimdir. Halkın, temsilcilerini seçme özgürlüğünün bulunduğu, yönetime aktif olarak katılabildiği ve temsilcilerinin karar ve eylemlerini denetleyebildiği bir siyasal düzen ancak demokrasi olarak adlandırılabilir. Demokrasi ise açık toplum düzeni olup şeffaflık bu rejimin bir gereğidir.

Thomas Jefferson’un ünlü “devlet meşru gücünü, yönetilenlerin yönetenler hakkındaki mutabakatından alır” sözü devlet yönetiminde “yönetişim” kavramının önemini vurgulamaktadır. Yönetişim kavramının içerisinde diyalog ve uzlaşma yer aldığından halk, önce hür iradesi ile uzlaşmaya dayalı olarak temsilcilerini seçebilmeli, onlara bu şekilde yönetme hakkını verebilmeli, yöneticiler ile yakın bir iletişim içerisinde bulunarak kamusal kararlara katılabilmeli ve yöneticilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanmamaları için onları kontrol edebilmeli, buna karşılık yöneticiler de uyguladığı her politikada toplumun ilgili katmanlarıyla iletişim ve görüş alışverişi içinde olmalı, onlarla mutabakat sağlamalıdır. Yönetişim olmaksızın da ideal bir demokrasiden söz edilebilmesi mümkün olmayıp yönetim ve iletişim, birbirlerinden ayrılamayacak iki kavram olması itibarıyla yönetilenler (halk) ile yöneticiler arasında yakın iletişimin sürekli devam etmesi gerekmektedir ([www.canaktan.org](http://www.canaktan.org)).

Demokratik ilkeler çerçevesinde yönetime halkın katılımının sağlandığı, hukuk kuralları ile devletin yetki, görev, sorumluluk ve gücünün sınırlarının belirlendiği ve bunun anayasa ile güvence altına alındığı, kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında özellikle yargı yetkisinin hukuka uygun ve bağımsız olarak kullanılabilmesi, tarafsız bir devletin varlığı yönetişimin uygulanması için minimum düzeyde gerekli olan unsurdur. Yani

devlet temel olarak bu sayılan niteliklere sahip olmalıdır ki yönetim uygulamaları hem mümkün olsun hem de sonuçta başarı elde edilebilsin. Asgari düzeyde bu niteliklere sahip olan devletin yönetim uygulamaları ile ideal devlet niteliklerine ulaşması hedeflenmektedir.

Yönetim uygulamaları ile ulaşılması hedeflenen ideal devletin adem-i merkeziyetçi bir devlet olması yönetim ilkelerinin uygulanması ve başarısı ile büyük ölçüde paralellik gösteren bir husustur. Devletin sahip olduğu güç ve yetkiler merkezde toplanmamalı; bir kısım güç, yetki, görev ve fonksiyonlar yerel yönetimlere ve diğer devlet birimlerine aktarılmalı, bu bağlamda yönetim için idareler arasında hem hizmet, hem de gelir bölüşümü yapılmalıdır (www.canaktan.org). Nitekim sorunların merkeze taşınmadan soruna daha yakın olan yönetim tarafından, sorunun asıl sahibi ve çözümünde sorumluluk alan vatandaşların katılım, gözetim ve denetimi altında çözülmesi hem yönetimin asıl gerekliliklerinden hem de yönetim uygulamaları ile hedeflenen amaçlardandır.

Aktan'a göre yönetimle hedeflenen neticelerden biri de devlet yönetiminde açıklığın/şeffaflığın sağlanmasıdır. Vatandaşların devlet yönetimi hakkında bilgi edinme ve bilgiye ulaşabilme haklarının anayasal ve yasal normlarla güvence altına alınması gerekli olup ideal devletin bu boyutu açık devlet ya da şeffaf devlet olarak ifade edilebilir. Yönetimde devletin varlık sebebi bireylerin haklarının ve özgürlüklerinin korunması olduğundan bu bağlamda kutsal olan da devlet değil, birey ve onun hak ve özgürlükleridir. Bu da ancak özgürlükçü ve bireyci bir devletle mümkün olacaktır. Bu çerçevede kamu yönetimi alanında hizmet veren kamu görevlilerinin “devlet vatandaşı için vardır” zihniyetini kazanması ve bu anlayışla kamu hizmeti görmesi önem taşımaktadır.

Yönetişim anlayışının temel özelliklerinden biri olan karşılıklı iletişimde kamu hizmeti sunanların önemi vatandaşlarla iletişim noktasında artmaktadır. Bu nedenle kamu hizmeti sunanlar için gerek işe başlamada gerek kariyer edinmelerinde kayırmacılık değil; bilgi, beceri ve yeteneği objektif bazı kriterlere dayalı olarak ölçecek bir sistemin esas alınması gereği devlet yönetiminde liyakat sisteminin benimsenmesi ve bu sistemin kurumsallaşmasının zorunluluğunu ön plana çıkarmaktadır.

Sonuç olarak; sosyal uzlaşmaya sahip ve anayasal zemine oturmuş, demokratik bir yönetimin geçerli olduğu, hukuka saygılı, hukukun üstünlüğünü kabul etmiş bir devlette uygulanma imkanı bulacak olan yönetim anlayışı ile vatandaşların gerek birey bazında gerek örgütlenmiş topluluklar olarak hak ve özgürlükleri korunacak, vatandaşlar kendilerine verilen katılım hakkı ile kamu yönetimi alanında yetkili, hesap sorma kapsamında denetim hakkı ile sorumluluk sahibi olacaklardır.

#### 5.1.5.2. Sivil Toplum Örgütleri

Sivil toplum örgütleri yönetişimin uygulanabilirliği adına yönetim ilkelerinin teoriden pratiğe dökülmesini sağlayan önemli faktörlerden birini oluşturmaktadır. Toplumdaki çeşitli sorunları bağımsız olarak ele alıp kamuoyunu bilgilendirme ve aydınlatma görevi yapan, öneriler sunan her türlü birlik veya yerel sorunlar ve gereksinimler çevresinde bir araya gelerek, birlikte hareket etme isteği ve disiplinine sahip insanların kurduğu oluşumlar sivil toplum örgütü olarak tanımlanmıştır. Dernekler, vakıflar, meslek odaları ve odalar, sendikalar ve konfederasyonlar, yerel birlik ve kooperatifler, yurttaş girişimleri bu kapsama giren kuruluşlardır.

Sivil toplum örgütleri, ortak bir amaç çerçevesinde, en az iki kişinin meydana getirdiği, kar amaçlı olmayan yasal sözleşme olarak da tanımlanmaktadır (TESEV:19). Beyaz Kitap'a göre, sivil toplum örgütleri, sendikalar ve işveren örgütleri (sosyal

ortaklar); kar amacı gütmeyen kuruluşlar; mesleki birlikler/dernekler; yardım dernekleri; düşünce kuruluşları; özellikle kiliseler ve dini toplulukların katkıda bulunduğu yerel düzeyde vatandaşların katılımı ile oluşan kurumlardır (White Paper:14).

Sivil toplum örgütlerine dair çeşitli kaynaklarda verilen tanımlamalardan bir çıkarım yapılacak olursa, bireyler tarafından, ortak sorunların çözümü kapsamında ortak hedeflere ulaşma çabasıyla hareket etme iradesi ile gönüllülük esasına dayalı olarak çeşitli platformlarda oluşturulan örgütlenmeler sivil toplum örgütlenmesi olarak değerlendirilebilir. Bu örgütlenmeler, siyasi, insani, çevresel, mesleki ve benzeri daha bir çok platformda çok çeşitli amaçlar doğrultusunda söz konusu olabilmektedir.

Sivil toplum örgütleri, genel olarak toplumun ya da bir kesiminin yararını gözetmek üzere bir araya gelmiş, bunu yaparken toplumun diğer kesimlerine zarar vermeyen gönüllü örgütlerdir. Hedefledikleri amaçlarını tanıtmak, onaylatmak, katılım sağlamak zorunda olduklarından demokratik bir yapı sergilemek durumundadırlar (Arı, 2002:23). Demokrasi içinde var olabilirler ve temsili demokrasinin zaafalarını giderici fonksiyonlarıyla seçimden seçime yönetici seçmekten ibaret olan dar kapsamlı demokrasi anlayışının katılım konusundaki eksikliğini seçim dışında da seçmenlerin seçtiği kişilere isteklerini, tepkilerini iletme imkanı sağlayarak giderme işlevi görürler.

Sivil toplum örgütlerinin karar alma mekanizmasına katılım şekli ve oranı bir ülkedeki demokrasi standartlarının seviyesini belirler ve bu durum bir yandan, farklı grupların ve akımların seslerini duyurabilmelerini sağlayarak 'katılımcı demokrasi' anlayışını güçlendirirken, bir yandan da sivil toplum örgütlerinin meşruiyetinin sağlanması zorunluluğunu doğurmaktadır (TOBB, 2004:2).



Sivil toplum örgütleri, toplum yararı gözeterek toplumdan alınan güçle topluma hizmet etmek ve bu hizmeti gönüllülük esasına göre yürütmek durumundadır. Bu faaliyetleri esnasında ise varoluş nedeni ve hedefleri net olarak tanımlanmış, amaçları, programları, etkinlikler ve kaynak kullanımı konularında topluma karşı saydam yani, dürüst, adil, saygılı, güvenilir, sorumluluk sahibi ve hesap verebilir olmalıdırlar. Bir sivil toplum örgütü, destekçilerine, topluma, hizmet verdiği kitleye, üyelerine, gönüllülerine ve çalışanlarına karşı sorumluluklarını saptamalı ve yerine getirmeli, demokratik, şeffaf ve katılımcı bir yönetim sağlamalıdır (Güder, 2004:11).

AB anlayışına göre, devlet dışı kuruluş yani devlet tarafından kurulmamış kuruluşlar (NGO) olarak sivil toplum örgütlerinin, örgütlenmiş yurttaşların, yaşadıkları ülkenin toplumsal ve ekonomik kalkınmasına, sivil toplum düzenine doğrudan katkıda bulunduğu, katılımcı demokrasinin oluşturulması ve sürdürülmesi açısından (kimi zaman devlet ve hükümetten de fazla) yaşamsal bir rol üstlendiği kabul edilmektedir (Güder, 2004:10). Güder aynı zamanda sivil toplum örgütlerinin, toplumsal bir soruna çözüm üretmek amacıyla, yalnızca bir grup insanın kurduğu ve sahiplendiği bir girişim olup bir sorunu çözmek ya da bir durumu değiştirmek için gereksinim duyduğu gücü öncelikle yasal düzenlemelerden aldığını da belirtmektedir.

Türkiye'deki sivil toplum örgütleri, hayır kuruluşlarından insan haklarına, geliştirme güzelleştirme derneklerinden, çeşitli kadın örgütlerine, cami yaptırma yaşatma derneklerinden, çevre kuruluşlarına kadar uzanan oldukça geniş bir yelpaze sergilemektedir. Demokratik bir sivil toplumun devlete karşı özerkliğini koruyabilmesi için bağımsız bir sivil çevre zorunlu bir unsurdur. Oysa Türkiye'nin toplumsal yapısına bakıldığında, bu sürecin henüz tamamlanmamış olduğu söylenebilir. Bununla birlikte

söz konusu yeni düzenlemelerin örgütlerin hareket alanını genişlettiği de ifade edilmelidir (STGM, 2005:12).

Devletin sivil toplum örgütleri ile iletişim halinde olması, sivil toplum örgütlerinin özerkliğini tanınması, sivil toplum örgütlerine müdahale etmemesi, kesinti yaratmaması ve eşit muamele etmesi, sivil toplum örgütleri için daha iyi ve özgür bir ortam sağlaması gerekmektedir. Bunun yanında sivil toplum örgütlerinin yetkilendirilmesi, karar alma, yasama ve yürütme süreçlerine dahil edilmesi ve dördüncü güç haline getirilmesi sivil toplum örgütlerinin devletten beklentileri olarak sayılabilir. Ayrıca örgüt içi ilişkilerin geliştirilmesi, bağımsız sivil kuruluşların kendi çalışma alanlarında güç odağı olarak yer alması, sivil örgütlerin bağımsızlığına yönelik duyarlılık, devletin sivil örgütlere yönelik önyargılarının yıkılması sivil toplum örgütlerinin yönetim uygulamalarında daha aktif ve esaslı rol oynamalarını sağlayacaktır.

Beyaz Kitap'ta AB Komisyonu'nun açık yönetim ilkesini benimsediği belirtilmiştir. Bu nedenle politikalar şekillendirilmeden önce sivil topluma danışmak, oluşturulan politikanın etkinliğinin artırılması bakımından önem taşıdığından bu sürecin karşılıklı yarar sağlayabilmesi için diyalog ve danışma mekanizmasının tüm katılımcılar tarafından benimsenmesi gerekmektedir. Bu nedenle Komisyon, belirli ilkeler çerçevesinde sivil toplumla daha yapılandırılmış ve şeffaf bir diyalog geliştirme amacındadır (TOBB, 2004:2). Sivil toplumun, yönetim bağlamında katılımcılık ilkesine katkısına ilişkin olarak Avrupa Komisyonu sivil toplumu demokratik meşruiyeti sağlayıcı bir araç olarak görmektedir.

Yönetişimin üç önemli unsurundan biri olan sivil toplum örgütleri, yönetim ilkelerinden, katılımcılığın, hesap verebilirliğin, açıklık ve şeffaflığın hayata geçirilmesi

ve yönetişimin nitelik itibarıyla sahip olduğu yöneten yönetilen iletişimini gerçekleştirebilmesi anlamında en önemli ve ciddi katkıyı sağlayabilecek bir unsurdur. Ancak gerek devletle, toplumla ve diğer sivil toplum örgütleri ilişkiler, gerekse kendi örgütsel kültürüne ilişkin bazı sorunların giderilmesiyle daha etkin rol oynayabileceklerdir.

## 5.2. TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

Hukuka uygun ve hukukun üstünlüğünü tanımış bir kamu yönetiminde vatandaşın demokratik katılımını temel alarak bu temel üzerinde vatandaşın hesap sorabilme hak ve hatta görevine sahip olduğu, kamu görevlilerinin de hesap verme yükümlülüğü altına girdiği; açık ve şeffaf bir kamu yönetimi anlayışı olan yönetişim günümüzde Türkiye'de de uygulanmaya başlanmıştır. Çeşitli hukuki düzenlemelerle kendini gösteren bu anlayışın en önemli adımlarından bilgi edinme hakkına ilişkin düzenlemeler, kamu yönetiminde reform amacıyla yapılan ve genel ilkeleri ortaya koyan kanuni düzenlemeler, ve bunları takip eden ancak henüz kanunlaşmamış diğer bazı düzenlemeler yönetişim kapsamında değerlendirilebilecek adımlardır.

Bilgi edinme hakkı yönetişim ilkelerinden vatandaş katılımını ve buna bağlı olarak vatandaşın hesap sorabilirliğini destekleyen en temel haklardan biridir. Bunun yanında birbirini tamamlayıcı olmaları itibarıyla genel idari usule ilişkin düzenlemeler de bilgi edinme hakkına ilişkin düzenlemelerin uygulanmasına etkinlik kazandıracak gibi kendi başına da yönetişimin temelini hazırlamaktadır.

Kamu yönetiminde reform ihtiyacına binaen kamu yönetiminde reformun temel ilkelerini ortaya koyan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı da yönetişim ilkelerini

esas alan ve bu ilkeler doğrultusunda bazı reform hareketleri öngören bir anlayış sergilemektedir (KYTKT, 2003).

Kamu yönetiminde vatandaşın hesap sorabilme hakkının önemli bir yolu olarak değerlendirilebilecek kamu denetçiliği uygulaması da uzun bir süreden beri ülke gündemini meşgul etmektedir. Bu yönde yapılan çalışmalar ilk meyvesini 2006 yılında vermiş ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK, 2006) TBMM’nde kabul edilmiştir. Bu düzenleme ile kanunlaşan kamu denetçiliği kurumu ve kamu denetçileri, vatandaşın harekete geçirdiği ve vatandaş adına denetim yapabilecek doğrudan vatandaş ve idare arasındaki soruna odaklanan anlayışı ile vatandaş-idare arasında önemli ve işlevsel bir konum taşıması düşünülmüştür. Ancak kanunlaşan uygulama Anayasa Mahkemesi tarafından 25/12/2008 tarihinde iptal edilmiştir. Son olarak 2010 yılında Anayasa değişikliği teklifinin 9. maddesinde yer alan ve anayasanın “Dilekçe Hakkı” başlıklı 74. maddesinde değişiklik yapan madde TBMM’de kabul edilerek “Kamu denetçiliği”(ombudsmanlık) kurumunun oluşturulmasının adımları atılmış oldu. Kurum, TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulacak ve idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceleyecektir.

Gelişen teknolojinin sunduğu kolaylık kamu hizmetlerinin sunumundan, vatandaşın kamu yönetimine katılımına kadar yönetim anlayışının uygulanmasında geniş imkanlar sağlamaktadır. Ülkemizde de bir çok kamu kurumunun bu olanaktan yararlanması ya da yararlanma yolunda ilerlemesi yönetişimin uygulanabilirliğini kolaylaştırıcı bir unsur olmaktadır.

Ülkemizde yaşanan bu gelişmelerin her biri kamu yönetiminde yönetim anlayışının hakim kılınmasına araç olacak adımlar olarak değerlendirilebilecek niteliktedir.

### 5.2.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Ülkemizde bilgi edinme hakkı, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görevleri gereği sahip olduğu ya da olmak zorunda olduğu bilgi ve belgeleri talepte bulunan kişilerle paylaşmaları yükümlülüğünü getirmiştir (Çolak, 2005:39).

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK, 2003) ve Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik (BEHKUY, 2004) bilgi edinme hakkının sujelerini ve muhataplarını belirlemekte ve bu hakka ilişkin temel esasları ortaya koyduktan sonra, bu hakkın kullanım usulü olarak ilgili idarelere başvuru usulleri ile idari itiraz merci ve usullerini ve hakkın sınırlarını göstermekte ve düzenlemektedir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile düzenlenmiş bulunan bilgi edinme, kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarına yapılan bilgi edinme başvurularıyla kullanılan bir hak olup, idareye, bilgi edinme başvurularını yanıtlama yükümlülüğü getirir. İdare hem bilgi akışını engellememe yükümlülüğü, hem de bilgilenme taleplerine yasal sınırlar içerisinde olumlu yanıt verme yükümlülüğü altında olduğu gibi görevi gereği sahip olduğu ya da olması gerektiği bilgi ve belgeleri başvuruyla paylaşma yükümlülüğü yanısıra kamuoyunu ilgilendiren konularda düzenli olarak bilgilendirme yapmakla da yükümlüdür.

Bilgilenme hakkının kullanımını güvence altına alacak bazı ölçütlere yasa da yer verilmesi ile vatandaşın ulaşabileceği bilgi ve belgeler sistemli olacak ve yasa, işlevsel olarak bireyin ifade özgürlüğü kapsamında vatandaşın hizmetinde olacaktır. Kamu kurumlarının alması gereken önlemler çeşitli asgari ölçütlere bağlanabilir. Asgari

ölçütler Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde şöyle değerlendirilebilir (TESEV, 2004:13-14):

- *Kamu kurumunun faaliyet alanı ile ilgili bilgileri yayınlaması:* Tüm kamu kurum ve kuruluşları görev ve hizmet alanlarına giren konularda mali ve hizmet raporlarını, bünyelerinde bulunan bilgi ve belgeleri, görev ve hizmet alanlarına giren yasal mevzuatı yayınlamakla ve bunları kamuoyunun faydalanmasına açık hale getirmek ve kurumsal internet sayfalarının da görev ve hizmet alanlarıyla ilgili konulara yer vermekle yükümlü tutulmuşlardır (BEHK m. 5; BEHKY m. 6).
- *Kamu kurum ve kuruluşlarında yetkin personel istihdamı:* Kamu kurum ve kuruluşlarında, basın ve halkla ilişkiler birimleri altında Bilgi Edinme Birimlerinin kurulması öngörülmüş ve bu bürolarda yeterli sayıda personel çalıştırılacağı belirtilmiştir (BEHK m. 5; BEHKY m. 8). Bilgi edinme birimlerinin yeterli teknik donanıma sahip olmasına ve personelin başvuru sahiplerine yardımcı olacağına değinilerek, personel yetkinliği üzerinde durulmamıştır (TESEV, 2004:13).
- *Kamu görevlilerinin eğitimi:* İlgili kamu kurumu tarafından personeline eğitim programları düzenleyerek gerekli eğitimin verileceği belirtilmekle yetinilmiştir (BEHK m. 5; BEHKY m. 8).
- *Sahip oldukları yasal hakları konusunda toplumun bilgilendirilmesi:* Kesinleşen faaliyet ve denetim raporlarının uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilmesi öngörülmüştür (BEHK m. 5; BEHKY m. 6).
- *Bilgi edinme hakkına ilişkin tüm uygulamaların raporlanması:* Kamu kurum ve kuruluşların, bir önceki yıla ait olmak üzere, başvuru sayısı, kabul edilen-

reddedilen cevaplar, gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak ya da bu nitelikteki bilgiler ayrılarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısı, başvurunun reddedilmesi üzerine itiraz edilen başvuru sayısı ile bunların sonuçları hakkında rapor düzenlenmesi öngörülmüştür (BEHK m. 30).

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun yürürlüğe girmesi kamuda “açıklık ve şeffaflık” açısından atılmış ilk adımdır. Fakat, daha açık ve şeffaf bir Türkiye için bu kanunun gereğince “uygulanması” kanunun kendisinden daha önemli olup demokratik bir Türkiye, ve daha etkin bir yönetim için bu kanunun çok büyük titizlikle uygulanması gerekir.

### 5.2.2. *Kamu Denetçiliği Kurumu*

Kamu yönetimi çeşitli yöntemlerle denetlenmektedir. Bu denetim türleri yargı denetimi, idari denetim, kurumsal denetim, parlamento denetimi, medya denetimi, kamuoyu denetimi ve kamu denetçiliği (ombudsman denetimi) olarak sayılabilir (Özden, 2005:13).

İsveç kökenli bir kelime olan kamu denetçiliğinin (ombudsman) birbirine yakın tanımları bulunmakla birlikte öncelikle kelime olarak anlamını ortaya koymakta fayda vardır. Kamu denetçisi vekil temsilci anlamına gelmekte olup kamu hakemi, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında bir arabulucu olarak bireylerin kamu kuruluşları karşısındaki haklarını savunmak üzere atanan bir devlet memurudur. Kamu denetçisi kısaca kamu kurumları ile vatandaşlar arasında hakem rolü oynamakta ve haksızlığa uğrayan vatandaşların haklarını aramaktadır (Özden:9).

Kamu denetçiliği sisteminin uygulandığı ülkelerde çok çeşitli kamu denetçileri mevcuttur. Ülkelerde kamu denetçisine duyulan ihtiyaç alanlarına göre çeşitlenen bu

uygulama kapsamında basına, çocuk haklarına, tüketici haklarına ilişkin kamu denetçilerinden parlamentoya ilişkin kamu denetçilerine kadar daha bir çok çeşit kamu denetçiliği uygulaması vardır.

Kamu denetçiliği kurumunun özellikleri, görevleri, yetkileri ve statüleri ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de genel olarak kamu denetçiliğinin görevlerinin ve ortak özelliklerinin ortaya konmasında fayda vardır. Kamu denetçiliği, hukuki denetim yollarının haricinde bir denetim yolu olup kamu denetçisi genellikle yasama organı tarafından atanmakla birlikte siyasi tarafsızlığı haiz, vatandaşların bürokrasinin haksız uygulamaları karşısında korunmasını amaç edinen bir temsilcidir. Kamu denetçiliği kurumu yasama organı tarafından atanmasına rağmen yasama organından bağımsız hareket eder ve yasama organına karşı çok sınırlı bir sorumluluğu vardır. Yürütme gücünün kontrol ve denetimi altında değildir. Kamu denetçisinin kamu belgelerine ve arşivlerine sınırsız erişim hakkı olup yönetsel sorunları kolaylıkla inceleyip değerlendirme imkanı vardır. Bu nedenle Kamu denetçileri konusunda uzman ve bilirkişilerden seçilmelidirler. Tarafsız ve vatandaş odaklı olmalı ancak devlet karşıtı da olmamalıdır. Halkın beğenisini kazanmış, tarafsızlığına itimat edilebilecek, güven sahibi olmalıdır (Özden:28-29).

Kamu denetçisinin görevleri genel olarak koruma, araştırma, inceleme ve denetleme ve yönetimin gelişmesine katkı sağlama işlevi olarak üç başlık altında toplanabilir. Koruma işlevini, ülkenin tek egemen gücü olan devletin haksız uygulamalarına karşı vatandaşı koruyarak gerçekleştirirken; araştırma, inceleme ve denetleme işlevi kamu denetçisinin temel varlık sebebidir. Yönetimin gelişmesine katkı sağlama işlevi ile kamu denetçisi bürokrasinin gözünden kaçan uygulama hatalarına karşı kontrol görevi yerine getirirken ortada yanlış bir işlem varsa düzeltir, yoksa doğru



işlemin güçlenmesini temin eder. Kamu denetçisi böylelikle yönetimde şeffaflık ve dürüstlüğün sağlanmasına katkıda bulunmaktadır (Özden:32).

Genellikle yasama organı tarafından yürütmenin yönetsel faaliyetlerini denetlemek üzere atanan kamu denetçisinin çok geniş araştırma yetkisi vardır ve devlet kurumlarına karşı bağımsız bir konumdadır. Kamu denetçisi yasama organı tarafından atanmış olduğundan yasama yetkisini denetleme yetkisi yoktur.

İdare ile kişi arasında çıkacak uyuşmazlıkların yargı yoluna başvurulmaksızın uzlaşma ile çözümlenmesine olanak sağlamak ve idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemek ve önerilerde bulunmak üzere hazırlanan Kamu Denetçiliği Kanunu ile İlerleme Raporu ve Katılım Ortaklığı belgelerinde yer alan ve kısa vadeli öncelikler arasında bulunan “tam anlamıyla işleyen bir kamu denetçiliği sisteminin kurulması” amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulması ve ülke düzeyinde faaliyet göstermesi öngörülmekte; başdenetçi, denetçiler ve genel sekreterin görevleri, nitelikleri, seçimleri, atanmaları, çalışma ilkeleri, bağımsızlığı, kuruma yapılacak başvurular ve kurum personeli ile ilgili konular, kurumun çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. TBMM'nin karar ve işlemleriyle, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler, re'sen imzaladığı karar ve emirler, Bakanlar Kurulu kararları, Hakimler ve Savcılar Yüksek kurulu kararları, yargı organlarının karar ve işlemleriyle, Türk Silahlı Kuvvetlerinin askeri nitelikteki eylem ve işlemleri hariç olmak üzere (Şahin:85); kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerine karşı vatandaşların başvuruları üzerine denetim gerçekleştirecektir (KDKK, md.9).

Kamu denetçiliği uygulamalarının duyulan ihtiyaca göre çeşitlenmesi bağlamında bu çeşitlenme ihtiyacı ülkemiz açısından da değerlendirilecek olursa öncelikle insan hakları, çocuk hakları ve kadın hakları bağlamında birer kamu

denetçisine ihtiyaç duyulmaktadır. Ombudsman denetimi, özellikle bizim gibi idari yargı sistemini kabul etmiş ülkelerde mevcut yargısal denetim sistem ve yollarına rakip değil, bunları tamamlayıcı bir yöntemden ibarettir. Yargıya yansıyan uyuşmazlıkların seri ancak adaletli bir şekilde nasıl çözümleneceği değil uyuşmazlıkların yargı önüne gitmeden nasıl çözülebileceği sorunu üzerinde daha çok durulması kamu denetçiliği kurumuna doğru bir eğilimin varlığını kanıtlamaktadır.

Ülkemizde kamu denetçiliği kurumunun kurulması bağlamında 57. Hükümet zamanında, 2000 yılında, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı (KYTKT)” gündeme gelmiş, 59. Hükümet zamanında da 2003 yılında başlatılan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmaları çerçevesinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”ne olan gereksinimden bahsedilmiştir (KYTKT, 2003).

Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında öngörüldüğü gibi, günümüzde kapsamı giderek genişleyen idare-birey ilişkilerinden kaynaklanan şikayetlere etkin ve hızlı çözümler getiren, idarenin eylem ve işlemlerini hukuka uygunlukla birlikte yerindelik yönünden inceleyen ve sorunun çözümü için önerilerde bulunan bir kuruma, yani Kamu Denetçiliğine, ülkemizde de ihtiyaç duyulmaktadır (Akman, 2003:3). Bu amaçla Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasına yönelik 14.09.2000 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ([www.basbakanlik.gov.tr](http://www.basbakanlik.gov.tr)) meclis gündemine alınarak 15.06.2006 tarihinde 5521 Kanun numarası ile kabul edilmiş ve 16.06.2006 tarihinde Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu, bazı maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilmiştir. Yapılan değişikliklerle Cumhurbaşkanlığına gönderilen Kanun onaylanarak Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Ancak bu defa Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri, idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarını incelemek üzere Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasını öngören 5548 sayılı kanunun tümünü, Anayasa'nın 6'ncı, 87'nci ve 123'üncü maddelerine aykırı bularak iptal etmiş ve yürürlüğünü de durdurmuştur.

Nihayet 2010 yılında Anayasa değişikliği teklifinin 9. maddesiyle birlikte anayasanın "Dilekçe Hakkı" başlıklı 74. maddesinde değişiklik yapan madde TBMM'de kabul edilerek "Kamu denetçiliği" (ombudsmanlık) kurumunun oluşturulmasında sona gelinmiş oldu. Daha sonra çıkartılacak kanunlarla oluşturulacak olan kurum, TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulacak ve idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceleyecektir.

### 5.2.3. *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*

Ülkemizde 10.12. 2003'de kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)) içerdiği de iyi yönetişimi gözetmektedir. Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir. Bu kanunda katılımcı, vatandaş odaklı, sorunlara proaktif yaklaşan bir yönetim anlayışından söz edilmektedir. Türkiye'de kamusal alanda iyi yönetişimin uygulanabilmesi için kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları bazında gerekli bazı koşullar şu şekilde sıralanabilir ([www.sgb.gov.tr](http://www.sgb.gov.tr));

- AB mevzuatı ve önceliklerinin iyi kavranması
- İdari kapasitenin geliştirilmesi
- Stratejik planlama/projelendirme alışkanlığının kazandırılması ve yaygınlaştırılması
- Kamu-Özel Sektör ve Sivil Toplum Kuruluşları arasında işbirliği mekanizmalarının geliştirilmesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu doğrultusunda ilk orta vadeli program 31 Mayıs 2005 tarihinde, ikincisi 2007-2009 dönemini kapsamak üzere Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Programın kamuda iyi yönetim adlı bölümünde kamu yönetiminin yurttaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi çağdaş kavramları benimsemiş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulması temel amaç olduğu belirtilmiş ve bu kapsamda; kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerine uygun teşkilat yapısına kavuşturulması, işlevi kalmamış birimlerin kaldırılması ve zorunlu olmadıkça yeni birimlerin oluşturulmaması, merkezi ve yerel yönetimler arasında dengeli bir görev ve yetki bölüşümünün yapılması, yurttaş odaklı bir hizmet anlayışının benimsenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

İyi yönetim ilkeleri arasında yer alan saydamlık, mali alanda da iyi yönetimin bir gereği olarak görülmektedir. Mali saydamlık, son yirmi yılda dünyada mali alanda yaşanan reform süreçlerinde öne çıkan kavramlardan birisidir. 5018 sayılı Kanunda tanımlanmış ve çeşitli maddelerde mali saydamlığın sağlanmasına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Kanunun 7. maddesinde mali saydamlık her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi gereği olarak hükme bağlanmıştır.

Mali saydamlık gibi hesap verebilirlik de iyi yönetim prensipleri arasında sayılmakta ve her düzeydeki kamu yöneticisinin sorumluluğuna teslim edilen kamu kaynağının, hukuka uygun ve verimli bir şekilde kullandığının hesabını vermesi olarak tanımlanmaktadır (Samsun, 2003:18). 5018 sayılı Kanunun 8 inci maddesinde hesap verme sorumluluğu *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır”* şeklinde açıklanmıştır (www.mevzuat.gov.tr).

#### 5.2.4. E-Devlet Uygulamaları

Günümüzde yönetsel işlevin önemli bir boyutunun sağlıklı bilgi akışı ve iletişim olduğu; yönetim anlayışının yerleşmesinde de bu iki kavramın önemli yet tuttuğu bilinmektedir. Bunu sağlayacak bilişim ve iletişim teknolojilerinin, gerek verimlilik ve etkililiğin artırılması, gerekse demokratik denetim ve katılım imkanlarının zenginleştirilmesi amacıyla yönetsel süreçlere entegrasyonu, kamu yönetiminde çok önemli değişiklikler meydana getirmiş; yönetim anlayışının ortaya çıkmasında bunların da etkisi olmuştur.

Ülkemizde de dünyadaki gelişmelere paralel olarak e-devlet yönünde çalışmalar sürdürülmektedir. Ancak ülkemizde e-devlet konusunda yapılan çalışmalar, henüz olgunlaşma sürecindedir. E-devlet uygulamalarının, toplumsal karşılık bulması konusunda sorunlar vardır. Bilgisayar kullanımı ve hane halkı başına bilgisayar sayıları, ortalama bir Batı ülkesi düzeyinde değildir. AB sürecinin getirdiği zorunluluklardan dolayı son yıllarda bu konuda daha ciddi adımlar atıldığı söylenebilir. DPT tarafından,

Türkiye'nin ihtiyaçlarına ve şartlarına uygun bir e-Türkiye belgesi hazırlanmıştır. "Bilgi Toplumuna Giden Yolda e-Dönüşüm Türkiye Projesi" adıyla 73 eylem planından oluşan ve halen sürdürülmekte olan bu proje ile, Türkiye'nin bilişim konusundaki sorunlarına ciddi bir çözüm getirilmiş olacak (Akurgal, 2003:131-137) ve yönetim konusunda önemli bir destek sağlanacaktır. Bu çalışmaların yürütülmesi amacıyla Başbakanlık Yönetim Bilişim Sistemi Merkezi (BYBS) kurulmuştur. Bu çalışmalarda ilgili kurumlarca üretilen verilerin, ulusal standarttaki veri tabanlarında oluşturulması temel alınmaktadır. Söz konusu sistemlerin ülke çapında kullanma, erişim yetkileri ve güvenliği göz önünde bulundurularak ilgili kullanıcılara açılması ve paylaşımının sağlanması amaçlanmaktadır. Ülkemizde e-devlet projelerinin gerçekleştirilmesi ve güvenli bir e-devlet altyapısı oluşturmak amacıyla Başbakanlık genelgesi ile Kamu-Net adı altında bir ağ kurulmuştur. Bu ağın kurulmasının amacı tek bir portal üzerinden bilgi sunabilen bir yapılanma sağlamaktır. Öte yandan Ulaştırma Bakanlığı tarafından İnternet Üst Kurulu adı altında bir örgütlenme de gerçekleştirilmiştir. Çalışmalarına 1998'de başlayan kurul internetin altyapıdan başlayarak tüm boyutları ile kısa, orta ve uzun vadeli hedeflerini belirleme amacına yönelik olarak hizmet etmektedir. Ülkemizde e-devlet yönünde yürütülen başlıca projeleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Mernis Projesi
2. BİMER (Başbakanlık İletişim Merkezi)
3. Cumhurbaşkalığı
4. Gelir İdaresi Başkanlığı
5. Gimop Projesi (Gümrük Sistemleri Otomasyon Projesi)
6. Vedop Projesi (Vergi Daireleri Otomasyon Projesi)
7. Uyap Projesi (Ulusal Yargı Ağı Projesi)
8. İlemod Projesi (İl Envanteri Modernizasyonu Projesi)

Yerel yönetimleri birbirine bağlayan yerelnet projesi ise yerel yönetimler açısından önemli bir e-devlet hizmeti olarak karşımıza çıkmaktadır.

*E-devlet uygulamaları ile ulaşılabilecek faydalar şu şekilde sıralanabilir.*(Balcı, 2003:267-270):

- 1) Yönetimsel etkinlik ve vatandaşlara sunulan hizmetlerin kalitesi kolaylıkla arttırılabilir.
- 2) İç örgütsel işleyiş bağlamında etkinlik ve etkenliğe ulaşmak için büyük olanaklar sunmaktadır.
- 3) E-devlet uygulamaları kapsamında kullanılacak yeni teknoloji aynı zamanda iletişim ve halkla ilişkiler aracı da olacaktır.
- 4) Bilginin dış çevreyle paylaşımı, interaktif hizmet sunumu, sorunların iletimi, vatandaşa sunulan hizmetlerin birebir duyurulması, değişik fikirlerin karşılıklı sunulması ve tartışılması sonucu kamusal karar verme mekanizmalarına vatandaşın katılımına katkı sağlanmış olmaktadır.
- 5) Kamu sektöründe açıklık ve hesap verebilirlik ilkesinin uygulanmasına yol açılmaktadır.
- 6) E-devlet uygulamalarının kamunun personel yapısını değiştirecek bir yönü de vardır. Zira e-devlet araçlarını kullanmak üzere kamuda daha nitelikli personel istihdamına ihtiyaç duyulacaktır.
- 7) E-devlet uygulamaları sonucu maliyetlerde önemli ölçüde düşme olacağı, aynı zamanda özellikle online sunulabilen hizmetler için 24 saat kamu hizmetine ulaşma imkanı olduğundan ve yüz yüze görüşme gereği kalmayacağından hizmetlerde çabukluğun sağlanacaktır.

8) E-devlet uygulamaları sayesinde otoriter eğilimler azalacak ve buna bağlı olarak sivil toplumun ve demokrasinin güçlendirilmesi yolunda önemli adımlar atılabilecektir.

9) Demokrasinin daha katılımcı bir biçimde gerçekleşmesine de olanak tanıyan uygulamalar içeren E-devlet uygulamaları, vatandaşların yeni teknolojiler yoluyla kamusal bilgilere kolayca ulaşmasına, kamu yöneticilerini ve kamusal işlemlerini denetlemesine, seçilmiş temsilciler ve diğer kamu görevlileri ile doğrudan temas kurarak görüş belirtmesine olanak sağlayarak demokrasinin gelişimine katkıda bulunmaktadır.

İnternet kullanıcılarının inanılmaz bir hızla artışı bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızlı gelişimi ve yaygınlaşması anlamında bir gösterge olmakla beraber devletin artık karşı karşıya kaldığı “bilgi toplumu” olgusuna da uygun bir yöntem geliştirmek ve bu sürece kendini de dahil etmek zorunluluğunu doğurmaktadır. Dijital demokrasi, dijital yönetim, elektronik yönetim/yönetişim, sanal yönetim, e-demokrasi gibi kavramların ortaya çıkması ve kullanılmaya başlanması da yeni teknolojilerin devlete ve kamu yönetimine yansımalarını ifade etmektedir.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin bu gelişimi, devlet-vatandaş ilişkilerini yeni boyutlara taşımakta, kamu hizmetinin sunumu, vatandaşlarca bunun algılanması ve karşılıklı etkileşim sürecinde e-devlet perspektifi “e-yönetişim”e doğru kayan bir çizgi izlemektedir. Yani klasik tek yönlü yönetim zihniyetinden uzaklaşarak bilgi ve iletişim teknolojilerinden de yararlanılarak karşılıklı etkileşimi ön planda tutan yeni bir kamu hizmeti anlayışına doğru gidilmektedir.

*“Kamu hizmetlerinin yapılması ve vatandaşlara sunulması sırasında bilgi ve iletişim alanındaki teknolojik olanakların kullanılması”* şeklinde tanımlanabilecek e-



devlet uygulamalarıyla, devlet-toplum ilişkileri yeniden yapılandırılmakta ve yeni bir anlayış getirilmektedir. Bu anlayış neticesinde vatandaş, devlet ve yürütülen politikalarla ilgili bilgilere bireysel olarak ulaşma imkanına kavuşmakta, gerektiğinde görevlilerle doğrudan temas kurabilmekte, bunun sonucu olarak demokratik yönetişimin kalitesi artmaktadır. Bu olanakların sağlanmasıyla kamu görevlilerinin hesap verebilirlik düzeylerinin artması ve sivil toplumun güçlenmesi için gerekli alt yapı da sağlanmış olacaktır.

Aslında e-devlet sadece teknolojik imkanların kullanılmasından ibaret bir olgu değildir. Bu uygulamalarla hizmet kullanıcısı olan vatandaşların yanında insan kaynaklarının ve iş süreçlerinin de maksimum potansiyelde değerlendirilmesine imkan vermektedir. Artık vatandaşlar ürün veya hizmet zincirinin basit bir halkası değil yönetişim sürecinin bir ortağı haline gelmektedir.

#### 5.2.5. Üst Kurulların Yaygınlaşması

Yeni kamu yönetimi algılamasında denetim hem nitelik hem de nicelik olarak değişmektedir. Yönetişimin bir parçası olarak denetim, bir yandan hukuka ve kamu hizmetlerinin yerindelik-uygunluk içinde yürütülmesini sağlamak, ama aynı zamanda denetlenen kişi ve kurumlara işin daha iyi yapılması için rehberlik ve eğitim danışmanlığı fonksiyonunu da içerir. Bu bağlamda değerlendirdiğimizde, Türkiye’de 1980 sonrası ilk defa uygulanmaya başlanan ancak, 1990 sonrasında bir çok alanda varlığına tanık olduğumuz üst kurullar, bir yandan kamu yararını ve toplumsal çıkarı koruyucu bir denetim yaparken, diğer yandan da ilgili oldukları alanı düzenleyen, daha iyi kurallar geliştirmek ve işleyişi daha rantabl sağlamak için gerekli tedbirleri almakla yükümlendirilmişlerdir. Bağımsız idari otoriteler, bağımsız idari kurullar, özerk

kurullar, üst kurullar, süper kurullar, regülatörler, düzenleyici kurullar gibi adlarla kullanılmaktadır (Özdağ, 2002:8).

Yönetişim anlayışının Türk kamu yönetiminde kabul görme eğiliminin arttığı görülmektedir. Ancak, özellikle kamu yönetiminden giderek bağımsızlaşan hizmet sağlayıcısı özerk kuruluşların, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sosyal sorumluluk kıstaslarını hayata geçiren demokratik kontrol mekanizmalarına tabi kılınması, yani geliştirilecek mekanizmalarla demokratik denetime sokulmaları koşuluyla bu eğilim yararlı olabilir (Uçkan, 2003:17).

Bağımsız düzenleyici kurulların, yasama, yürütme ve yargının dışında yeni bir erk oluşturup oluşturmadığı tartışılmaktadır. Hükümetten aldıkları idari işlem ve denetleme yetkisini, parlamentodan aldıkları düzenleme yetkisini ve yargıdan aldıkları yaptırım yetkilerini kendilerinde birleştiren bu kurumlar, buna rağmen, siyasal sorumluluk taşımamaktadırlar (Bayramoğlu, 2005:388). Gerçekten de sadece denetim yapmak ve düzenlemelerde bulunmak için kurulan bu kurulların, demokratik bir sistem içerisinde halka karşı hiçbir sorumluluk duymadan çalışmaları, anti-demokratiklik iddialarına güç katmaktadır. Nitelikleri gereği kısmen, bir kapalılık içinde çalışmalarının da bunda etkisi vardır.

Türkiye’de üst kurul olarak kurulan düzenleyici kurullar aşağıdaki gibidir:

- Sermaye Piyasası Kurulu
- Rekabet Kurulu
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- Kamu İhale Kurumu
- Telekomünikasyon Kurumu
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)
- Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

- Şeker Piyasası Kurulu
- Transit Boru Hatları Kurulu

Dikkat edildiğinde, her bir kurulun çok stratejik bir alanla ilgili düzenleme ve denetimle görevlendirildiğini, ancak bu görevlerinden dolayı denetlenebilmesinin pek de mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. White'a göre, yönetimi uygulamaya çalışan kurumların üç önemli görevi vardır: Bir strateji, misyon ve politika geliştirmek, kurulu sistemi yönetmek, kurumun sorumlu olduğu ve hizmet ürettiği insanlara karşı şeffaf ve denetlenebilir olmak. Bu üç görevin etkili olarak sürdürülebilmesi için yönetim prensiplerinin uygulanması gerekir (White, 2001:242).

Bayramoğlu, bağımsız denetleyici kurulların, liberal devlet felsefesinden kaynaklandığını düşündüğü için, 20. yüzyılın giderek genişleyen bürokratik yapısı yerine geçen, yeni bir devlet örgütlenmesinin öncü, prototip aygıtları olarak görmektedir. Bu bağlamda bağımsız düzenleyici kurumları çözümlenmek yönetim modelinin de çözümlenmesi anlamına gelecektir. Bu bağlamda düşündüğümüzde, düzenleyici devlet kavramı, yönetim modelindeki devlet biçimini tarif etmektedir (Bayramoğlu, 2005:242-243).

### 5.3. TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİMİN YEREL BOYUTTA UYGULANABİLİRLİĞİ VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Bir ülkede kamu yönetiminin örgütlenmesinde iki ana prensip dikkate alınmaktadır. Bunlardan ilki, ülkede idari faaliyetin yürütülmesinde asgari düzeyde homojenlik ve birlik sağlanması; diğeri ise ülkenin değişik coğrafya alanlarının farklılıklarının yönetime yansımaları; yönetimin yönetilenlerin çeşitliliğine uyarlanmasıdır. Birlik ve homojenlik ihtiyacını “merkezden yönetim”, çeşitlilik

konusundaki savı ise “yerinden yönetim” fikri karşılamaktadır (Mahmutoğlu, 2004:221).

Yerinden yönetim, siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün merkezi idare dışındaki birimlere aktarılmasıdır. Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımını sağlamak amacıyla yerel nitelikteki kamusal gereksinmelerin yerinde karşılanmasını öngören yerinden yönetim ilkesi, halkın yönetime katılımını merkezi yönetim düzeyine nazaran daha üst düzeyde sağladığı için, demokratik yönetim açısından giderek artan bir önem kazanmaktadır.

Yerel yönetişim, yerel yönetimlerin ve toplumda yer alan tüm kurumların etkileşim içerisinde yer aldığı bir yönetim yapılanmasını ifade etmektedir. Demokratik zemini güçlü bir yerel yönetişim modeli, sorumluluk, katılımcılık, hesap verebilirlik ve etkinliğin sağlandığı bir anlayış çerçevesinde hareketi gerekli kılmaktadır. Göymen'e göre yerel yönetişim, hiyerarşik bir örgütlenmeden ziyade eşitler arasında örgütlenme anlamına gelmektedir (Göymen, 2004:32). Yerel aktörlerin merkezi yönetim tarafından ortaklar olarak görülmesi, demokratik katılım ve sorumluluk paylaşımı açısından yaşamsal bir önem taşımaktadır.

Gerek tüm kamu yönetimi sisteminin ve gerekse de yerel yönetimlerin uygulama sahası içerisine giren yönetişim halka en yakın birimler olan yerel yönetimlerde ne kadar etkin uygulanabiliyorsa, ülkenin topyekün yönetişimin ölçütlerinde sıralanmış çağın gereksinmelerine kenetlenmesi de o kadar toplum yararına katkılarda bulunacaktır. Nitekim hukuka uygun ve hukukun üstünlüğünü tanımış bir kamu yönetiminde vatandaşın demokratik katılımını temel alarak bu temel üzerinde vatandaşın hesap sorabilme hak ve hatta görevine sahip olduğu, kamu görevlilerinin de hesap verme yükümlülüğü altına girdiği; açık ve şeffaf bir kamu yönetimi anlayışı

olarak yönetim, günümüzde Türkiye'de yerel yönetim olarak uygulanmaya başlanmıştır

Türkiye’de, katılım ve kamu yönetimindeki fonksiyonları itibarıyla en etkili yerel yönetim uygulaması belediye olarak adlandırılan yönetim birimleridir. İl özel yönetimleri ve köyler de yerel yönetim birimi olarak sayılmakla birlikte, uygulamada yerel yönetim denilince daha çok belediyeler akla gelmektedir. Son dönemlerde il özel yönetimlerinin canlandırılması ve işlevsel hale getirilmesi noktasında da önemli adımlar atılmış olmakla birlikte başat konumda yerel yönetim birimi halen belediyelerdir.

### *5.3.1. Sürdürülebilir Kalkınma ve Yerel Gündem 21*

Türkiye'de yerel yönetim uygulamalarında göze çarpan ilk uygulama olan sürdürülebilir kalkınmayı temel alan Gündem 21 düşüncesi, 1992 yılında Rio de Janeiro'da gerçekleştirilen ve “Yeryüzü Zirvesi” olarak da bilinen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı ile ortaya çıkarılmıştır. Konferans'ta kabul edilen beş temel belgeden birisi olan Gündem 21, sürdürülebilir gelişmenin hayata geçirilebilmesi için bir eylem planı niteliği taşımaktadır. Gündem 21 toplum merkezli hareketi amaçlamaktadır. Toplumdaki farklı aktörlerin karar alma süreçlerinde etkin olarak katılımını gerekli görmektedir (Emrealp, 2005:14).

Yerel Gündem 21, öncelikle yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde 21'in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı çok sektörlü bir süreçtir (Emrealp, 2005:19). Yerel Gündem 21'in temel felsefesi; sürdürülebilir gelişme amacın ulaşılması için toplumsal uzlaşmanın zorunlu olduğudur. Yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör uluslararası topluluk ve merkezi yönetimler vazgeçilmez ortaklar olarak nitelendirilmektedir. Yerel Gündem 21'in

tümüne egemen olan bu yaklaşım, geleneksel yönetim anlayışının yerini yönetim anlayışına bırakması bakımından da önemlidir. Nitekim Rio zirvesiyle birlikte başlayan süreçte, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları, uluslararası düzeyde de etkin ortaklar olarak kabul görmeye başlamıştır (Mengi-Algan, 2003:158).

Yerel Gündem 21 kapsamında ifade edilen öncelikler, temel olarak hemşeriler, yerel ölçekli kuruluşlar ve özel sektör temsilcileri ile beraber çok aktörlü bir yönetim anlayışı ile kalkınmanın en alt yerleşim biriminden başlayarak hayata geçirilmesini amaçlamaktadır. Bu noktadan hareketle, Yerel Gündem 21'in yönetim eksenli bir hareket anlayışına sahip olduğu ifade edilebilir. Zira Yerel Gündem 21, yerel yönetişimin tüm alanlarını ve yerel yönetimin ve yerel ilgi gruplarının tüm faaliyetlerini kapsayan ve kucaklayan ana süreç olarak ifade edilmektedir.

Yerel Gündem 21'in işlevlerini yerine getirebilmesi için bazı mekanizmaları ve platformları bulunmaktadır. Bu mekanizmalar; kent konseyleri, çalışma grupları, kadınlar, gençlik, özel ilgi gruplarıdır. Yerel Gündem 21, katılımcılığın teşvik edilmesi için farklı mekanizmaların geliştirilmesini gerekli görmektedir. Katılımcılığı sağlayacak mekanizmalardan birisi olan Kent Konseyleri, özellikle farklı amaçları savunan grupların katılımıyla oluşturulmaktadır. Konseyler, kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışmaktadır. Kent Konseyleri vasıtasıyla belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ve diğer ilgililerin de katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli

yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005).

Türkiye'deki Yerel Gündem 21 (YG-21) uygulamaları, 1997 yılı sonunda, UNDP'nin desteğiyle, IULA-EMME - Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı'nın koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi” ile başlamıştır. Bakanlar Kurulu'nun kararıyla başlatılan proje, iki yıllık bir uygulama dönemi sonrasında, Aralık 1999'da tamamlanmıştır. Bakanlar Kurulu'nun kararıyla başlatılan proje, başlangıçta yalnızca 9 kenti kapsarken, 2003 yılına gelindiğinde, 10'u Büyükşehir ve 3'ü İl Özel İdaresi olmak üzere, sayıları 50'yi aşan proje ortağı yerel yönetimlerin katılımıyla, uzun soluklu bir programa dönüşmüş bulunmaktadır. Bu projenin başarısı üzerine UNDP, ikinci aşamaya da destek vermeyi kabul etmiş, Bakanlar Kurulu'nun da bunu benimsemesinin ardından, "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması" başlığını taşıyan ikinci aşama projesi, Ocak 2000'de başlamıştır. İkinci aşaması sırasında çeşitli alt-projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısının 50'yi aşması sonrasında, Yerel Gündem 21 uygulamaları proje çerçevesinden çıkarılarak, uzun dönemli bir programa dönüştürülmüştür. Türkiye Yerel Gündem 21 Programının üçüncü aşaması, birbirini destekleyen bir dizi projeyi içermektedir. İlk olarak, UNDP-TTF Programı'nın desteğiyle başlatılan “Türkiye'de Yerel Demokratik Yönetişimi Teşvik Amacıyla Sürdürülebilir İlişkiler Ağı Kurulması” başlıklı proje kapsamında, mevcut web sitesi etkileşimli bir yapıya kavuşacak şekilde yenilenmiş ve ülke ölçeğinde “Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı”nın oluşması sağlanmıştır. Üçüncü aşamanın ana projesi, “Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı'nın Yerelleştirilmesi” başlığını

taşımaktadır. Bu proje kapsamında, merkezi yönetimin ilgi ve desteğinin artırılması ve tanıtım eksikliğinin giderilmesi öngörülmekte ve ilgili küresel hedeflerin yerleştirilmesinde, dünya ölçeğinde örnek oluşturacak uygulamalar sergilenmesi hedeflenmektedir. Proje kapsamında ayrıca, YG-21 süreçlerinin kurumsallaştırılması amacıyla, “Yerel Projelere Destek Programı” başlatılmıştır (Emrealp, 2005:30).

Türkiye’deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 2001 yılında UNDP tarafından, dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak seçilmiş ve Eylül 2002’de Johannesburg’da düzenlenen bu zirve sırasında Türkiye Yerel Gündem 21 programı en iyi uygulama olarak sunulmuştur (IULA-EMME, 2003:5).

Yerel Gündem 21’in yerel yönetimler açısından işlevlerine bakıldığında;

- i. *Yerel Karar Alma Süreçlerinde Katılımı Geliştirmesi*; dünyadaki tüm yerel yönetimlere, beldelerinde katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentlerinin Yerel Gündem 21’lerini oluşturmaları yönünde çağrı yapılmaktadır.
- ii. *Kentsel Yaşamı Kolaylaştıran Projeleri Geliştirmesi*; sorunların içinde yaşayan ve bunların olumsuz sonuçlarını yaşamında hissedilen duyarlı kenttaşların, sorunların çözümüne yönelik somut katkıları olacaktır. Yerel Gündem 21 sürecinde oluşturulan çalışma grupları, bu gruplar içersindeki alt çalışma grupları ve kent kurultayları, kenttaş katkılarının yaşama geçmelerini sağlayacak ortamlar sağlamaktadırlar.
- iii. *Geliştirilen Projelere Finansman Sağlaması*; bu projelerden, çağdaş bir kent oluşumu ve çevre sorunlarını en aza indirilmesi anlamında katkı sağlayabilirliği ve uygulanabilirliği UNDP tarafından da uygun görülen projeler, UNDP’nin kredi desteğini de sağlayacaktır.



- iv. *Yerel Yönetimsel Dizgenin Önünü Açıcı Ve Sorun Çözücü İşlevi*; yerel Gündem 21 sürecinde en önemli sorun çözücü zemin kent kurultaylarıdır. Belirli aralıklarla toplanan kent kurultayı gibi örgütlenmeler, kentte bulunan tüm kamu kurum ve temsilcilerine, sivil toplum örgütlerine ve üye olan tüm kentlilere açıktır. Ayrıca bu toplantılar, bütün vatandaşlarca da izlenebilmektedir.
- v. *Demokratik Yaşamın Yerleşmesine Katkı Sağlaması*; yerel Gündem 21 projesinin temel amaçlarından birisi de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik olarak, sivil toplumun karar alma süreçlerine katılımının ve yerel yatırımlarda söz sahibi olmasının sağlanmasıdır.
- vi. *Baskı Grubu Olarak Kentsel Sorunların Çözümü Sürecine Katkısı*; yerel Gündem 21'in uygulamaları sürecinde belirli aralıklarla toplanmakta olan kent kurultayları ve çalışma gruplarının kentsel sorunların çözümü noktasında baskı grubu olarak katkı sağlayıcı bir işlevi de bulunmaktadır (Adıgüzel, 2003:sy.1).

### 5.3.2. *Proje Demokrasisi ve Dikmen Vadisi Projesi*

Yönetişim kavramının Türkiye'de yerel yönetimler düzeyinde uygulanma biçimlerinden biride de yerel yönetimlerin uygulamalarına ve projelerine halkın yabancılaşmasını önlemek, vatandaşların kendilerini ilgilendiren gelişmelerde söz sahibi olabilmelerini sağlamak amacıyla geliştirilen "Proje Demokrasisi" kavramıdır. Proje demokrasisi, bir projenin hayat süresi boyunca (planlama, uygulama ve değerlendirme aşamalarında) kamunun ya da yerel topluluk üyelerinin değişik düzeylerde ve ölçeklerde bu hayata katılabilmelerini sağlar (Başbakanlık TOKİ, 2001:135). Proje demokrasisinin temel amacı, kentliye, özellikle büyük ölçekli projeler hakkında bilgi vermek, onların önce ilgisini çekmek sonra projelerin her safhasında aktif katılımlarını

sağlamaktır. Proje demokrasisini gerçekleştiren birçok değişik türde halk dayanışmasına ve katılım mekanizmasına başvurmak olanaklıdır. Bunlar arasında proje ortak karar kurulu oluşturulması, bazı yerel yönetimlerce başarı ile uygulanan bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Bilgilendirme, geniş katılımlı toplantılar, kitle iletişim araçları aracılığıyla sağlanabileceği gibi topluluk temsilcilerinin proje ortak kurullarına doğrudan katılımı şeklinde de olabilir. Proje demokrasisi uygulamalarına örnek olarak 1990 yılında Ankara'da uygulamaya konulan Dikmen Vadisi Projesi gösterilebilir (Göymen, 2000: 4,10). Bu projenin büyüklüğüne göre bu projelerden etkilenecek vatandaşlar örgütlenerek temsilci seçmişlerdir. Bu proje gerçekleştirilirken halkın katılımını kolaylaştırmak için ortak karar komitesi oluşturulmuştur.

Yerel yönetim sürecindeki adımlardan biri olan proje demokrasisi, Yerel yöneticilerin, yönetim süreleri boyunca hayata geçirecekleri projelerin tüm aşamalarında çok aktörlü bir anlayışla hareket etmeleri proje demokrasisinin hayata geçirilmesini sağlamaktadır. Yerel düzeyde katılımcılığın sağlanabilmesi, proje demokrasisinin uygulanabilirliği ile orantılıdır.

Proje ortak kurulunda ilgili yerel topluluk gruplarının temsilcileri ile yerel yönetim görevlileri, projenin oluşum ve yürütümünü ayrıntıları ile tartışmak ve gerekli düzeltmeleri ve uyarlamaları yapmak üzere bir araya gelmektedir. Bu tür bir ortam, yurttış girişimlerine ve katılımcı yerel yönetim ortamı yaratılmasına önemli katkılar getireceği düşünülmektedir. Bu kurullar, aynı zamanda, yerel yönetimin proje sorumluluğu bulunan kendi değişik birimleri arasında eşgüdümün sağlanması ve etkin bir biçimde yönlendirilebilmelerine yararlı katkılar sunmaktadır (Göymen, 1999:79).

1990'larda Ankara'da uygulamaya konulmuş olan bu projede, Ankara Büyükşehir Belediyesi "Proje Demokrasisi" kavramı içinde katılımcı bir

planlama/uygulama yaklaşımı deneyine girişmiştir. O dönemdeki belediye başkanı Murat Karayalçın (Göymen, 1999:79) proje demokrasisini *"belirli bir projeden etkilenecek olan herkesin, projenin her yönüne ve aşamasına, yalnız isteyici/talep edici bir konumda değil, fiilen bir karar-alıcı olarak katılması"* şeklinde tanımlamıştır. Böyle bir katılımı kolaylaştırıcı esas araç, plancıları, teknokratları, belediye görevlilerini, ilçe belediye başkanını, mahalle muhtarlarını ve bu amaçla kurulmuş olan yapı kooperatiflerinin temsilcilerini bir araya getiren bir "ortak karar komitesi" idi (Bademli, 2001:56).

Ortaya çıkacak olan toplumsal yapı ve yeni yerlerine yerleşmiş olan yöre sakinleri ile proje alanındaki yeni, daha yüksek standartlı konutların sahipleri arasındaki etkileşim konusunda bazı kazanımlar öne çıkmaktadır. İstimlak gerekmediği için belediye, zaman ve paradan tasarruf etmiştir. Projenin tüm yürütülüşü yararlı bir katılım örneği oluşturmuş ve "proje demokrasisi" kavramına bir ölçüde meşruiyet kazandırmıştır (Göymen, 1999:78). Sonuçta yerel yönetişimde amaçlanan, yerel yönetimlerin her şeyi kendilerinin yapmaları değil, toplumdaki diğer aktörleri bir ortaklık anlayışı içinde yapabilir kılmalarıdır. Bu şekilde ortaya çıkan aktif ortaklık sayesinde tek tek kentlilerin ve biçimsel / biçimsel olmayan kuruluşların kente bağlılıkları sağlanabilmekte, kentsel kaynakların hakça dağıtımı öngörülüp, kentler yaşanabilir kılınabilmektedir (Göymen, 2000:10). Bu proje sonucunda da hedeflenen başarılmış, yaşanabilir bir kent ortamı ortaya çıkarılmıştır.

Mahalle ölçeğindeki katılımcılığa ivme getiren bu tarz düşünceler, farklı şehirlerde farklı isimlerle nitelendirilebilmektedir. Antalya'da gerçekleştiren "Mahalle Forumları", ile Bursa'da meydana getirilen "Mahalli Hizmet Odası", yerel katılımcılığı sağlamaya yönelik uygulamalar arasında yer almaktadır. Mahalle yönetimleri, kamu

yönetimi sistemi içerisinde kanuni olarak ifade edilmemiştir. Mahalle yönetimleri, hizmet alanları açısından hem merkezi yönetime hem de yerel yönetimlere yardımcı olmaktadır. Bununla beraber, mahalle yönetimlerinin merkezi yönetimin taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerle herhangi bir örgütsel bağı bulunmamaktadır. Böyle bir yapı içerisinde yerel yönetişimin hayata geçirilmesi, mahalle halkının mahalle yönetimi ile beraber hareket etmesiyle gerçekleşebilir.

### 5.3.3. Kent Konseyleri

3 Temmuz 2005 tarih 5393 sayılı Belediye Yasası'nın "Kent Konseyi" başlıklı 76. maddesi "Kent Konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Kent Konseyleri, merkezi yönetimi, yerel yönetimi ve sivil toplumu "ortaklık" anlayışıyla buluşturan başlıca yönetişim mekanizmalarıdır. Kentteki tüm paydaşları bir araya getirerek, tüm kenti kucaklayan bir "ortak akıl" oluşturulmasını hedefleyen Kent Konseyleri, kentin kalkınma önceliklerinin ve sorunlarının tanımlandığı ve tartışıldığı demokratik platformlar olarak işlev görmektedir.

Vali, belediye başkanı, ilin milletvekilleri, il genel meclisi, belediye meclisi üyeleri, mahalle muhtarları, dernek ve vakıflar, meslek odaları, özel sektör kuruluşları, sendikalar, üniversiteler, siyasi partiler, kamu kurum ve kuruluşları ve ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyi; Yerel Gündem 21 kapsamında oluşturulan çalışma gruplarının ve kadın, gençlik, kıdemli hemşireler ve çocuk platformlarının temsilcilerini kapsayacak şekilde, geniş bir yelpazeye yayılan yerel ortaklardan oluşmaktadır.

Kent Konseyleri, Türkiye'ye özgü bir yapılanmayla, merkezi yönetimi, yerel yönetimi ve sivil toplumu bir işbirliği ortaklığı çerçevesinde bir araya getiren eşsiz yönetim mekanizmalarıdır. Genelde, merkezi yönetim kuruluşlarının ve belediyelerin temsilcileri, kent konseylerinin yaklaşık 1/3'ünü oluşturmakta, geriye kalan 2/3 'lük bölüm, sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşmaktadır.

Birçok kentte, ilgili yerel yönetim, kent konseyinin etkinliklerini ve kararlarını desteklemek amacıyla, alınan kararları kendi meclis gündemlerine alarak tartışmakta, böylelikle kent konseyinin tavsiye niteliğindeki kararlarının yaşama geçirilmesi yönünde önemli adımlar atılabilmektedir.

*Kent konseylerinin başlıca görevleri şunlardır:*

- Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak.
- Kente ilişkin temel stratejiler ve eylem planlarının belirlenmesi, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan bir ortak akıl oluşturmak.
- İnsan hakları ve hukukun üstünlüğü temel prensiplerine dayanarak, katılımcı demokrasi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek.
- Kentin kimliğine ilişkin tarihsel, kültürel, doğal ve benzeri tüm değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek.
- Kent kaynaklarının daha etkin, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak.
- Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek.
- Kentin tamamını veya büyük bölümünü ilgilendiren alt yapı, sağlık, eğitim vb. konularda değerlendirmeler ve çözümler geliştirmek.

- Kadınların ve gençlerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak.
- Kent yönetiminde, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme yol ve yöntemlerinin uygulanmasına katkıda bulunmak ve kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesini sağlamaktır.

Kent konseylerine karşı belediyelerin yükümlülükleri ise şunlardır: Kent Konseyinde alınan kararların belediye meclisinde öncelikle görüşülmesi. Kent Konseyine çalışma mekanının sunulması ve Kent Konseyi sekretaryasının yürütülmesidir (Resmi Gazete:26313).

#### 5.3.4. Halk Kurultayları

Halk kurultayları halkı yerel hizmetler konusunda bilgilendirmek için oluşturulmuşlardır. Bu kurultaylarda her kesimden insanın katılımına önem verilmiştir. Halk bu kurultaylarda istek ve dileklerini yönetime aktarma imkanına sahip olmuştur. Kurultayı düzenleyenlerin bu kurultayı düzenlemede başarılı oldukları ancak bunun yanında halkın yeterli ilgiyi göstermediği önemli bir yakınma konusu olmuştur. Bu bağlamda katılımcı demokrasi için iyi bir örgütlenmenin yetmediği, bunun yanında o etkinliklerin amacına ulaşmasında yerel halkın belirli bir kentlilik bilincine sahip olması, sorumluluk duygusuyla çevresine sahip çıkmasının da en az örgütlenme ve yasal düzenlemeler kadar gerekli olduğunun altı çizilmelidir (İnan, 1998:129).

#### 5.3.5. Halk Günleri

Belediyelerin hemen hemen tümünde belediye başkanları “halk günleri” adını verdikleri toplantılar düzenlemektedir. Bu toplantıların yapılmasındaki amaç, halkın

belediye başkanları başta olmak üzere kent yöneticileriyle yüz yüze görüşmelerinin sağlanması ve halkın sorunlarını, isteklerini ve beklentilerini doğrudan başkana iletmesidir. Çünkü hemşerinin istediği her an başkanla görüşme fırsatının olmaması ve bunun ötesinde başkanla görüşmek için randevu almaktaki zorluklar bu tür günlerin düzenlenmesini gerektirmektedir (Yalçındağ, 1996:142).

Halk günleri sayesinde halk sorunlarını direkt ve daha rahat anlatma olanağına kavuşmakta ve böylece sunulan hizmetler daha etkili ve verimli olarak vatandaşlara yansımaktadır.

#### 5.3.6. *Semt Danışma Meclisleri (SEDAM)*

Yerel yönetimlerde demokratik katılımının gerçekleşmesi yönündeki en güzel uygulamalardan biri semt danışma meclisleridir. Semt Danışma Meclisleri kentte halkın taleplerinin ve isteklerinin belediyeye iletilmesini sağlar.

#### 5.3.7. *Kişisel Başvuru*

Kişisel başvuru yerel toplumun belediye örgütü ve yerel hizmetlere yönelik düşünceleriyle, şikayet ve isteklerinin belirlenmesinde etkin bir araçtır. Kişisel başvuru yönetim mekanizmasının işleyişine hakim olan bir unsur olmakla birlikte yönetime gerekli bilgileri sağlayan bir yapıda oluşturulması, bu amacı sağlamaya yönelik örgütsel önlemlerin alınmasını gerektirmektedir. Kişisel başvuru mekanizması yönetilenlerden yönetime doğru bilgi akışının sağlanmasının yollarından biri olarak algılanabilir (Kavili, 2001:166).

Yurttaşın kamu kurumlarından çekinmesi her zaman tartışılan bir konudur. Bunun nedeni kamu kurumlarında karşılaştıkları sözlü ya da sözsüz itici, tepeden bakan yaklaşımlardır. Kişisel başvuruda beklentilerin karşılanması ya da karşılanamayacaksa

yurttaşı tatmin edici bilgilendirmenin yapılması oldukça önemlidir. Burada en önemli rol çalışana düşmektedir ki, çalışan hizmet içi eğitim süreçlerinden geçmelidir (Çukurçayır, 2003:86).

#### 5.3.8. *Muhtarlar Toplantısı*

Hizmetlerin yürütülmesi açısından muhtarlara büyük görevler düşmektedir. Muhtarlar belediyelerin en önemli yardımcılarındandır. Sorunlara birlikte çözüm yolları aramaktadırlar.

#### 5.3.9. *Dilekçe*

Dilekçeler belediyeler için önemli bir bilgilendirme kaynağıdır. Ülkemizde dilekçe yoluyla bireysel çıkarların korunması olanağı, yasal bir hak olarak düzenlenmiştir. Bunun yanında kamusal sorunlar ve kamusal çıkarların korunması amacıyla son yıllarda çeşitli yasalarda bireysel başvuru hakkı tanınmıştır (Çukurçayır, 2003:193).

#### 5.3.10. *Kamuoyu Araştırması*

Kamuoyu araştırmaları genel yararı ilgilendiren yerel hizmetler hakkında karar vermeden önce yerel topluluğun konu üzerinde ne düşündüğünün belirlenmesinde kullanılabilecek önemli bir yöntemdir. Genel olarak kamuoyu araştırmaları, kamuoyunu temsil etmek üzere seçilen bir örnek grubunu oluşturan bireylerle görüşerek veya anket soru kağıdı gönderilerek belirli bir yada birkaç konu hakkındaki eğilimlerini, görüşlerini, kanaatlerini ya da kimi zaman tutum ve davranışlarını belirlemek üzere yapılan araştırma şeklinde tanımlanmaktadır (Öner, 2001:108).



### 5.3.11. Referandum

Referandum, bir yerel yönetime katılım olanaklarını çok büyük ölçüde genişleten bir diğer önemli mekanizmadır. Ayrıca yurttaş sorumluluğu konusunda genel seçimlerde oy kullanmanın ötesinde yurttaşın önüne seçim yapabileceği, tercih yapabileceği yeni bir alan açmak açısından son derece önemlidir. Referandum yurttaşlarla tartişma için uygun bir kamusal forum fonksiyonuna sahip olmakla birlikte bazı özel çıkar çevrelerinin, kent içinde mafyalaşmış çevrelerin yerel yönetim etkileri üstünde kurabilecekleri muhtemel baskıları belirli ölçüde ortadan kaldıracabilecek bir yöntemdir ([www.mimarlarodasiankara.org](http://www.mimarlarodasiankara.org)).

### 5.3.12. E-Belediyecilik

E-belediyecilik ile hem vatandaş-yerel yönetim arasındaki, hem de vatandaşların kendi aralarındaki iletişimin en üst düzeye çıkarılması hedeflenmektedir. Ülkemizde de benzerlerini gelişmiş ülkelerde de sıkça gördüğümüz bazı belediye web sitelerinde, belediyelerin verdiği hizmetler, devam eden projelerin son durumları ve yapılan yatırım miktarları, tüketicilerin şikayet merkezleri gibi bilgi ve hizmetleri bulmak mümkündür. Vatandaşlardan geribildirim almak için web sitesine konulan iletişim kanalları da bir hayli fazladır.

E-belediyecilikle birlikte vatandaşın yaşam kalitesi artacak, insanlar belediye ile ilgili tüm işlemlerini belediyeye gelmeden halledebilecek, her tür ödemelerini, beyan ve bildirimlerini yapabilecek, belediye anketlerine katılarak yönetim kararlarına katkı verebileceklerdir.

## 6. MATERYAL VE YÖNTEM

Çalışmanın teorik çerçevesinin ortaya konulabilmesi açısından birincil ve ikincil veriler kullanılmıştır. Yönetişimin kavramlaştırılması, unsurları ve gerekçeleri üzerinde kütüphane araştırmasına önem verilmiş olup, dergiler aracılığıyla ulaşılan makaleler de çalışmamızda bir materyal olarak kullanılmıştır. Ayrıca, çalışmaya esas oluşturan Türk Kamu yönetimindeki iyi yönetim uygulamalarının, Avrupa Birliği ve Türk mevzuatı açısından değerlendirmesi ve analizi yapılmış olup, kamu yönetiminin hizmet sunma anlayışındaki etkilerini görmek açısından bu konuda yapılan yasal düzenlemelerin ve oluşturulan sistemlerin hukuki temelleri temel referans kaynaklar olarak ele alınmıştır.

Bu araştırmada literatürde yayınlanan kitaplardan, süreli ve süresiz yayınlardan (gazete ve makaleler), bilimsel web sayfalarından, kaynak olarak faydalanılmış olup; yöntem olarak tümdengelimci bir yol izlenmiştir.

## 7. BULGULAR

İyi yönetim olandan çok olması gerekeni ve bir ideali anlatmakla birlikte iyi yönetim ilkelerinin hepsine birden sahip olan bir devletin varlığından söz etmek neredeyse imkansızdır. Yönetişimin başarısı ülkelerin siyasi ve toplumsal yapısına, kültürüne, etnik yapısına, bilgi birikimine, teknolojik gelişimine ve ekonomik durumuna bağlı olarak ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Bu nedenle farklı idari sistemlere sahip ülkelerin tek bir yönetim modelini hayata geçirmeleri olanaksızdır.

Yönetişimi tanımlamak yerine onun hangi koşullarda gerçekleştirilebilir olduğu üzerinde durmak gerekmektedir. Bir toplumda önemli farklılıklar bulunuyorsa, bu farklılıklar da çatışmalara dönüşmüşse yönetim için uygun bir ortam yok demektir. Yönetişim ancak birbirinin varlığını kabul eden ve etkileşime açık aktörler arasında yaşama geçirilebilir.

Türk kamu yönetimi, geldiği nokta itibariyle günümüzde yaşanan global nitelikli değişim ve gelişmelerden doğrudan etkilenmekte, yönetsel yeniden yapılanmada ulusal boyuttaki gereksinimlerinin yanı sıra evrensel boyutta gündeme gelen yeni yaklaşım ve teknikleri de dikkate almak durumunda kalmaktadır.

Yönetişim teorisini Türkiye açısından değerlendirdiğimizde, üniter devlet anlayışının yönetim süreci ile tam olarak uyum sağlayamadığı görülmektedir. Toplumsal aktörlerin ulusal veya yerel düzeyde stratejik niteliklere sahip kararların oluşumunda katkı sağlayan bir pozisyonda olmadıkları ortaya çıkmıştır. Toplumsal aktörlerin gelişimini sağlayacak adımların atılabilmesi için, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve görev alanının değişen dünya koşullarına cevap verebilir hale dönüştürülmesi gerekmektedir.

Sivil toplum örgütleri yönetim uygulamalarının temel taşlarından birisidir. Nitekim halkın yönetime katılımı dediğimiz noktada her bireyin birebir yönetime doğrudan katılması mümkün olamayacağından belli amaçlar çerçevesinde belli kriterlerle bir araya gelmiş bazı örgütlerin bu kişiler adına hareket etmesi ve onların beklenti ve talepleri konusunda söz sahibi olması katılım ilkesini hayata geçirmek konusunda bir çözüm yoludur. Sivil toplum örgütleri her ne kadar katılım hakkının gerçekleştirilmesinde önemli bir yere sahipse de Türkiye şartları ve Türkiye'deki sivil toplum örgütleri değerlendirildiğinde sivil toplum örgütlerinin bu işlevlerini yerine getirmekten oldukça uzak oldukları görülecektir. Halkın katılımının önemli bir aracı olan sivil toplum örgütlerinin bu anlamda işlevlerinin artırılması kapsamında bazı önlemlerin alınması gerekmektedir.

Yönetişim anlayışının hammaddesi sayılabilecek katılımcı ve girişimci yurttaş profili, Türkiye'nin sosyal yapısını düşündüğümüzde kolay bir şekilde karşımıza çıkmamaktadır. Kamunun merkezilik ve tek karar vericilik zaafi, başka yönetim zaafalarına yol açmaktadır. Bu bağlamda da yönetim anlayışı içerisinde, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre özel bir önem verilmesi ve kamu kesimi ile birlikte başat aktörlük konumu önerilmesi yerinde bir düşünce olacaktır.

Yönetimden yönetime geçiş kolay ve kısa sürede gerçekleşebilecek bir olgu değildir. Uzun ve sürekli bir öğrenme süreci gerektirmektedir. Bu da ancak öncelikli olarak toplumsal anlamda tam bir uzlaşma dengesinin yerli yerine oturtulmuş olmasıyla ve toplumun gereksinimleriyle aktörlerin kapasiteleri arasında uyum sağlanabilmesiyle gerçekleşecektir. Yönetişim söylemi henüz gelişmeye başlamıştır ve başarılı olabilmesi idarenin yönetim anlayışını toplumun her noktasında uygulanabilir kılmasıyla mümkün görünmektedir.

## 8. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada yeni yönetim modellerden biri olan yönetim kavramının ne olduğu ve yönetim anlayışı içerisinde bugünlere nasıl geldiği detaylı olarak ifade edilmiş, günümüz kamu yönetimi açısından ne anlam ifade ettiği ve özellikle ülkemiz açısından uygulamada ve kamunun hizmet sunma anlayışında nasıl bir değişim ve dönüşüme yol açtığı, kamu yönetiminde yeniden yapılanma hareketleri doğrultusunda Türk Kamu Yönetimi üzerindeki etki ve uygulanabilirlik düzeyleri incelenmiştir.

1980'lerin başından bu yana kamu yönetimi alanında hakim olan geleneksel bürokratik yapı ve yönetim anlayışı değişmiş, daha esnek bir kamu yönetimi anlayışına yönelim olmuştur. Bu süreçte bir ülkedeki vatandaşların ve toplumdaki grupların, kendilerini açık bir şekilde ifade etmelerini, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve farklılıklarını ortaya koymalarını sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsayan, yönetenlerle yönetilenlerin karşılıklı etkileşimini sağlayan yönetime geçilmesi fikri ön plana çıkmıştır.

Artık kamu yönetimleri eskiden olduğu gibi tepeden inme, vatandaş istek ve beklentilerine duyarlı, aşırı bürokratik ve merkeziyetçi, sorgulanamayan yöntemlerle hareket eden, performansı çok fazla dikkate almayan yapılar olarak varlıklarını sürdürmede zorluk çekmektedirler. Bunların yerine kamu yönetimleri değişik toplumsal aktörlerle işbirliği içerisinde politikalar oluşturan, yerinden yönetime ağırlık veren, katılımcı ve hesap verebilen, etik ve yolsuzluk konularında duyarlı, esnek ve dinamik örgütsel yapılara sahip, şeffaf ve açıklığı ilke edinen, paylaşımcı, performansı dikkate alan, vatandaş istek ve beklentilerine duyarlı, bilgi ve iletişim teknolojilerini hizmet planlaması ve sunumunda azami ölçülerde kullanan yapılara doğru kayma eğilimi göstermektedirler.

İşte bu noktada yönetim, yönetimin sorunlarına karşı, yeni arayışların bir sonucu olarak ortaya çıkmış bir modeldir. Demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatın ve etiğin hakim olduğu, sivil toplumu ön plana çıkaran ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknolojiadaki gelişmelerle uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzen olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetişim bir yandan yeni bir yönetim anlayışı getirirken, diğer yandan kendini sürekli yenilemektedir. Dolayısıyla yönetim birçok açıdan tek başına bir kavram olmaktan çok, birçok kavramdan üretilmiş yeni bir süreç veya durumun ifadesi olarak sunulmaktadır.

Yönetişim anlayışı bir yöntem, bir reform, tek bir uygulama önermemektedir. Özünde katılımcılık olan, katılımı yurttaşlardan başlatarak, sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcileri başta olarak tüm toplum kesimleri ve kamu kesimini dahil eden bir içerikte öneren bir yaklaşım olarak sunulmuştur. Birlikte yapma, ortaklaşa yapma, tamamlayıcı müzakere süreçlerini benimseme, her türlü yapılanmada demokratik ilkeleri ve hukuk devleti öncüllerini temel alma yaklaşımını barındırmaktadır.

Ülkemizde idareyi geliştirme ya da idari reform çalışmalarının uzun bir tarihi olmasına rağmen alınan mesafenin tatminkar olmadığı görülmektedir. İdari reform çalışmalarında unutulmaması gereken husus bu çalışmaların toplumsal, kültürel ve örgütsel değişim sürecine bağlı olarak ele alınması gerektiği ve zamanlamadan başlayarak, ilgili alanda ve gereği kadar değişimi ve gelişimi öngören bir alt süreç olarak algılanması gerektiğidir. Bu çerçevede uzun zamandan beri gündemde olan ve devam eden Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarının 1990'ların

sonunda yeni dinamikler ve realitelerle karşı karşıya kaldığı bir gerçektir. Ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi-idari içerikleriyle küreselleşme-bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin yönlendirdiği bu süreçte Avrupa Birliği ile ilişkilerde gelinen aşama da belirleyici bir etken olmaktadır.

Türkiye’de, henüz topluma yeterince mal olmasa da yönetim tartışılmaktadır. Bu nedenle yönetim kavramı etrafındaki tartışmaları, vakit geçirmeden somut eylemlere dönüştürmek, bu yolla kamu yönetimini ve ilgili alanları etkileyecek yeni yönetim anlayışını yönetim merkezli olarak geliştirmek ve yerleştirmek gerekmektedir. Aksi durumda yine kamu yönetiminin kendi içinde planlanmış, uygulanması bürokrasiye bırakılmış ve sonunda yeniden yapılanma girişimleri ile karşı karşıya kalınması muhtemel görünmektedir. Geçmiş dönemlerde yapılan hataların telafi imkanları, zamanın ve şartların değişim hızı nedeni ile nispeten daha kolay ve mümkün görünürken; günümüz koşullarında kaçırılan fırsatların ikamesi kolaylıkla mümkün olmamaktadır.

Yönetişim Türkiye gündemine kimi tartışmacılara göre aniden, kimi tartışmacılara göre de yavaş yavaş girmiştir. Yönetişim üzerindeki tartışmaların genel karakterine bakıldığında, tartışmacıların bir bölümünün, bu konuya ve kavrama oldukça büyük bir kuşkuyla baktıkları gözlenmektedir. Kimilerine göre ise ülkemizin iyi yönetime ihtiyacı olduğunun en iyi göstergesi, yaşadığımız süreçtir. Kendi içinde katılımcı ve şeffaf bir ekonomik, siyasi ve sosyal karar mekanizması oluşturamayan hiçbir ülkenin, dünyanın değişim dinamiği ve sürecine ilişkin karar mekanizmasına katılımı gerçek anlamda mümkün olmayacaktır. Bu kapsamda iyi yönetim modeline ilişkin unsurların Türkiye için soyut bir kavramdan öteye giderek, yaşamın bir parçası haline gelmesi, ülke gündeminde hak ettiği yeri alması gerekmektedir.

Yönetişim kültürünün yerleşmesi ve sonuç alınması uzun soluklu bir süreçtir. Kavramın gizemli ve şüpheli yönlerini, Türkiye'nin kendi özgür koşulları çerçevesinde tartışmalı ancak yönetişimin küreselleşmenin önemli kurum ve kavramlarından biri olduğu unutulmamalıdır. Kavramın kökeni konusunda ortaya çıkan kısır tartışmaları bir kenara bırakarak bu kavramı tümüyle reddetme yerine yönetişimin bireyleri harekete geçirici, katılımcı, saydam ve hesap soran toplum bilinci yaratma gibi yönlerinin ülkemize uyarlanması daha yerinde olacaktır.

Türk halkının ve yöneticilerin tam olarak etkin bir yönetim anlayışını benimsemedikleri görülmektedir. Bununla birlikte Türk halkının sosyo-kültürel değerleri göz önünde bulundurulduğunda yönetişimin Türk kamu yönetiminde uygulanmasına engel teşkil eden konuların, sistemde gerçekleştirilecek bazı değişikliklerle aşılması mümkündür. Son dönemde yapılan yasal düzenlemelerle yönetim alt yapısının kurulduğu görülmekle birlikte, uygulamada bazı sorun alanlarının var olduğu açıktır. Her şeyden önce bu konuda toplumsal mutabakat tam olarak sağlanabilmiş değildir ve sistemin işleyişini gözetecek mekanizmalar da tam olarak oturmamıştır. Yönetişim günümüz Türk kamu yönetiminde devlet tarafından genel yaklaşım olarak kabul edildiğine göre, yönetişimin tüm ilkelerinin hayata geçirilmesi ve sistemin etkili olarak işleyebilmesi için gerekli mekanizmaların kurulmasına ilişkin daha hızlı ve etkin adımların atılması gerekmektedir. Hem kamu kurum ve kuruluşlarının yönetici ve çalışanlarında hem de vatandaşlarda yönetişimi destekleyecek siyasal kültürün ve zihniyet değişiminin yerleştirilmesi, ayrıca toplumun örgütlenme hakkının önündeki engellerin kaldırılarak sivil toplumun geliştirilmesi, tüm yönetsel süreçlerde saydamlığın ve hesap verebilirliğin hakim kılınması, öngörülen hedeflere kaynakların en iyi şekilde kullanılmasıyla ulaşılması, iyi işleyen bir yargı



sisteminin kurulması ve etkili insan kaynakları politikalarının hayata geçirilmesi gerekmektedir.

2007–2013 yılları arasını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda Türkiye'nin yönetim konusundaki bazı eksiklikleri belirtilerek şu önerilerde bulunulmuştur; Bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak uygulamada görülen aksaklıklar giderilmeli, vatandaşlar bu konuda bilgilendirilmelidir. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) bir an önce hayata geçirilmelidir. Yönetimin önemli eylem ve işlemlerinde katılımcılık zorunlu hale getirilmelidir. Toplumun tüm kesimleri ve tüm kamu görevlileri yolsuzluk konusunda eğitilmelidir. Yolsuzluğun her türüyle mücadeleye yönelik gerekli yasal altyapı oluşturulmalıdır. Hesap verebilirliğin sağlanması için kurum ve kuruluşlarda ölçülebilir performans standartları geliştirilmelidir. Her bir kamu kurum ve kuruluşu yaptığı ve gelecekte yapmayı düşündüğü işleri, projelerini, performans ölçütlerini halka duyurmalıdır, böylece vatandaşlar işin nasıl yürütüleceğini ve ne zaman sonuçlanacağını bilmelidir. Devlet-vatandaş arasındaki karşılıklı güvenin artırılması ihtiyacı bulunmaktadır. Bunun için beyana güven ilkesi hayata geçirilmelidir. İyi yönetimin 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 yükselmede nesnel ölçütler getirilmeli ve liyakat ilkesine her aşamada işlerlik sağlanmalıdır. Kalkınma planının hayata geçirilmesini öngördüğü bütün bu husuların bir an önce yasal boyutuyla birlikte iyi yönetim uygulamaları çerçevesinde Türk kamu yönetimine kazandırılması, böylece kamunun hizmet sunma anlayışında etkinliğin daha da işler hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminin geleceği sorusu üzerine nasıl bir kamu yönetimi ve nasıl bir yönetim sorusuna birkaç küçük öneri ile yanıt arayarak bitirmek yerinde olacaktır. Öncelikle, temel insani ihtiyaçların yeterli bir şekilde her insan için sağlanmasını mümkün kılan bir sosyal düzenin kurulması gerekmektedir. İnsan için normal koşullarda temel ihtiyaçların karşılanmasından daha önemli bir şey yoktur. Hayata ilişkin diğer konular ancak bu temel ihtiyaçlar temin edildikten sonra gündeme gelebilir. Bunların olmadığı bir düzende diğer insan faaliyetleri, toplumsal talep ve ilişkiler sürdürülebilir bir ortam bulamayacaklardır. İyi yönetim çabalarının öncelikli amacı öncelikle bunlar olmalıdır. Getirilen tüm eleştirilerine rağmen yönetimi, geleceği yeniden şekilendiren, ulusal ve uluslararası olanakları bir araya getiren ve daha sağlıklı bir toplumsal ve siyasal ortam sunan bir araç olarak görmek daha doğru ve faydalı olacaktır.

## KAYNAKLAR

- ACAR, Pınar; “ Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, 2003.
- ADIGÜZEL, Şenol, Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetim Sürecindeki İşlevleri Açısından Yerel Gündem 21 Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 12, Sayı 1, Ankara, 2003.
- AKAL, Zuhale, İşletmelerde Ölçüm ve Denetim, MPM Yayınları, No: 473, Ankara, 1998.
- AKBEY, Ferhat, SARAÇ, Özgür, “Küresel Yönetişim Ekseninde Uluslar arası Sivil Toplum Örgütleri (İktidar İlişkileri Bağlamında Eleştirel Bir Yaklaşım)”, TİD, Mart 2005, sy. 446.
- AKSOY , A. Şinasi, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No: 262, Cilt: II, Ankara, Aralık, 1995.
- AKTAN, Can, “Türkiye’de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, Türk İdare Dergisi, Sayı 422, Mart 1999.
- AKURGAL, Ali, “Dünyada E-Devlet Uygulamaları, Sağlanan Yararlar ve Türkiye”, Elektronik Devlet Paneli (ed:Murat Erdal), İstanbul Üniversitesi S.B.F, 15 Ekim 2003 İstanbul.
- ALODALI, Fatih, ARSLAN, Erdal, METE, Okan, “Yerel Yönetişim ve Yönetişimden Beklentiler”, Yerel Yönetimler Kongresi, 2004.
- ARI Onur, “Sivil Toplum Kuruluşları ve Etik" konulu panelde yapılan konuşma 19 Mart, ODTÜ-Kültür ve Kongre Merkezi, 2002.
- ARIKBOĞA, Eray; “Yönetimde Değişim Süreci ve Yönetişim: İstanbul Konseyi Örneği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler

Enstitüsü, , İstanbul, 2004

ARIKBOĞA, Erbay; “Dünyada Kamu Yönetimi Değişirken Türkiye’de Ne Oluyor?”,

Çerçeve, c:15, s: 44, Ekim 2007

ATAR, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, 2.Baskı Mimoza, Konya, 2002

AVCI, Mücahit, “Yönetişim Çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Değişen Rolü

ve Sivil toplum Kuruluşları Üzerine Bir inceleme: Isparta İli Örneği”,

Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal

Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2007,

AYGILIOĞLU, Nevzat-ARI Selçuk, Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika

Önerisi, İstanbul 2002.

AYKAÇ, Burhan; “Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi”, Kamu

Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, C.II, TODAİE, Ankara 1995

AYKAÇ, Burhan, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, (Ed.) B.Aykaç,

S.Durgun, H.Yayman, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara,

2003.

BADEMLİ, Raci, Kent Proje Vurgulu Eylemli Planlama, Türkiye Kent Kooperatifleri

Birliği Yayını, No: 4, Ankara, 2001

BAHÇIVAN, Gülay, “Yönetişim ve Türkiye Uygulamaları”, Yayınlanmamış Yüksek

lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi SBE, Konya, 2006

BALCI Asım, “Kamu Yönetiminde ‘Hesap Verebilirlik Anlayışı’”, Kamu Yönetiminde

Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara 2003.

BALCI Asım, “E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve

Zorluklar”, (Ed. Asım BALCI vd.), Ankara 2003.

BALCI, Asım ve Harun KIRILMAZ; “ Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemleri Ve Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği: Sağlık Bakanlığı’nda Döner Sermaye Gelirlerinden Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi” Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, (Ed: Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), Beta Yayınları, Ankara, 2005.

BALCI, Asım; “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, Amme İdaresi Dergisi, C: 38, S: 4, Aralık 2005.

BAŞARAN, İsmail; “Temsili Yönetimden Yerel Katılımcı Yönetişime” Yerel Siyaset Dergisi, Sayı 15, Mart 2007.

BAYRAMOĞLU, Sonay, “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, Praksis Yayınları, Sayı: 7, Ankara, 2002.

BAYRAMOĞLU, Sonay, Yönetişim Zihniyeti; Türkiye’de üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.

BİLGİÇ, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya Ve Türkiyeyansımaları, (Ed: Asım BALCI v.d.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

BİLGİN, Kamil Ufuk, “Kamu Yönetiminde Yönetimsel İletişim”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 2, Mart 1991.

BİLGİN, Mehmet Hüseyin, “Yozlaşma ve Türk Siyasal Yaşamının Yeniden Yapılanması: Bir Model Önerisi”, AİD, C. 36, sy. 2, Haziran 2003.

BOZKURT, Ömer ve Turgay ERGUN; Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara,1998

- BOZLAĞAN, Recep, “Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı”, Çağdaş Kamu Yönetimi I, (Ed: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara, 2003.
- COŞKUN, Bayram ve Ahmet NOHUTÇU; “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal- Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme Ve Saptamalar”, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, (Ed: Asım Balcı ve Ahmet Nohutçu), Beta, Ankara, 2005.
- COŞKUN, Selim, “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (der: Asım Balcı vd.), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003.
- CZEMPIEL, Ernst-Otto, “Governance and Democratization”, (Ed. James N. Rosenau v.d.), 1992.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin; “Türkiye’de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C: 59, Sayı: 3, Temmuz-Eylül 2003.
- ÇOLAK N. İlker, “Bilgi Edinme Hakkının Sınırları ve Sınırlama Ölçütleri”, E-Akademi Yayınları, Mayıs 2005.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Çizgi Yayınları, Konya, 2002.
- ÇUKURÇAYIR, Akif, “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, Çağdaş Kamu Yönetimi I (Ed.:Muhittin Acar- Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2003.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif; “Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset: Yönetişim ve Yerel Alanda Yararlanılabilecek Diğer Yöntemler”, Yerel ve Kentsel Politikalar, (Ed: M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel), Çizgi Yayınları, Konya, 2003.

- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim, İstanbul: Çizgi Yayınları, Mayıs 2003.
- ÇUKURÇAYIR, M.A, Eroğlu, T, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 53, Nisan-Haziran 2004.
- ÇUKURÇAYIR M. Akif, “Çok Boyutlu Bir Kavram olarak Yönetişim”, Çağdaş Kamu Yönetimi (Ed.Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara 2003.
- ÇUKURÇAYIR, M.Akif , Esra B. Sipahi, “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, Sayıştay Dergisi Sayı 50-51, Temmuz –Eylül 2003.
- DENİSENKO, Ludmila, “Habitat ve Yönetişim”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Ed: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999.
- DOOMBOS, Martin, “Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor”, Journal of International Affairs, Fall 2003, vol. 57, no.1.
- DPT, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT Yayını, Ankara, 2003.
- DPT, Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu, DPT Yayını, Ankara, 2004.
- EKİCİ, Kenan Mehmet ve Cantürk CANER; “Küreselleşme Sürecinde Yönetimden Yönetişime”, Polis Dergisi, sy.43, Ocak-Şubat-Mart 2005.
- EMREALP, Sadun, Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı, 2. Baskı, IULA–EMME Yayınları, İstanbul, 2005.
- EREN, Veysel, “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetişim Yaklaşımı”, AÜSBFD, Ocak-Mart 2003, C. 58, sy.1.

- EREN, Veysel, “Yönetim Anlayışındaki Değişimin Nedenleri ve Yeni Yönetim Kültürü”, Türk İdare Dergisi, sy. 445, Aralık 2004.
- ERCOŞKUN, Samet; “AB Sürecinde İçişleri Politikaları Bağlamında İçişleri Bakanlığı’nda Yeniden Yapılanma”, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş, Ocak 2006.
- ERDOĞMUŞ, Osman, “Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği”, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.
- EREN, Veysel (2003), “Kamu Yönetiminde Yeni Mesruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, A.Ü. S.B.F. Dergisi, C.58 sy.1.
- ERGUN, Turgay, Aykut POLATOĞLU, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayını, Ankara 1984.
- ERGÜN, İsmail, “Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği ile Kıyaslanması” Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir, 2006.
- ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi. Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999.
- EŞKİ, Hülya; “Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2003.
- FALAY, Nihat, “ Denetim, Verimlilik- Etkinlik- Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, Sayıştay Dergisi, sy.39, Nisan-Haziran 1997.
- FREDERİCKSON, H.George, “Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere”, Institute of Governance Public Policy



and Social Research: Working Paper QU/GOV/3/2004.

GENÇ, Fatma Neval; “Türkiye’nin Küreselleşme Politikası ve Kamu Yönetimine Etkileri”, Kamu Yönetimi Yazıları içinde, Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayınları, Ankara, 2007.

GEORGE, Stephen-Bache,Ian “EUGovernance”, Theories of European Integration, Politics in the European Union, Oxford University Press, NewYork,2001.

GİRİTLİ İsmet-BİLGEN Pertev-AKGÜNER Tayfun, İdare Hukuku, İstanbul 2001.

GÖRMEZ, Kemal, “Demokratikleşme Açısından Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, sy.2000/4, 2000.

GÖYMEN, Korel, "Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri", Amme İdaresi Dergisi, C.32, sy.4, Ankara, 1999.

GÖYMEN, Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önergeler, Yönelimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C: 9, S:2, Nisan 2000

GÖYMEN, Korel, “Yerel ve Bölgesel Yönetişim”, I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı, Çanakkale, 6-7 Haziran 2003.

GÖYMEN, Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu” , Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale 2004.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; Türkiye’nin Yönetim Yapısı, Turhan Kitabevi, Ankara,2004.

GÜLER, Birgül Ayman; Yeni Sağ ve Devletin Değişimi -Yapısal Uyarlanma Politikaları, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996.

GÜLER, Birgül A, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, Hukuk ve Adalet, C.1, Sayı 2, 2004.

GÜLER, Birgül Ayman; Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yay. 2005, Ankara.

- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003.
- GÜNDOĞAN, Ertuğrul;“Yönetişim”Yönetişim Dergisi, C:1 Sy:1,Aralık, 2002.
- GÜNDOĞAN Ertuğrul, “Yönetim Reformlarının Gerekliliği Bağlamında İyi Yönetişim ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Sivil Toplum, Yıl:2, sy. 6, Nisan-Eylül 2004.
- GÜNDOĞAN, Ertuğrul; “Katılımcı Demokrasi Bağlamında Yönetişim ve Bağcılar Belediyesi Örneği”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul, 2007.
- GÜNEŞ, Muharrem, Cemal YÜKSELEN. (2004), Sivil Toplum ve Yönetişim Tartışmaları Sürecinde Kent ve Kadın, Detay Yayıncılık, Ankara.
- GÜZELSARI, Selime, “Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, Amme İdaresi Dergisi, 36/2, 2003.
- HABİTAT II İSTANBUL, 5 Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul, 2000.
- HAKTANKAÇMAZ, M. İlker; “Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği”, Amme İdaresi Dergisi, C: 37, Sayı: 1, 2004.
- HASANOĞLU, Murteza, “Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”, Sayıştay Dergisi Sayı:43, Ekim- Aralık 2001.
- HAYTA, Necdet ve Uğur ÜNAL; Osmanlı Devleti’nde Yenileşme Hareketleri, Gazi Kitabevi, 2003.
- HEPER, Metin; Bürokratik Yönetim Geleneği, ODTÜ Yayını, Ankara, 1974.
- HİRST, Paul ve Grahame THOMPSON; “Küreselleşme Sorgulanıyor” (Çev. Çağla ERDEM, Elif YÜCEL). Dost Kitabevi, Ankara, 2007.
- IULA-EMME , Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim, B:M: Sürdürülebilir Dünya Zirvesi Türkiye Raporu, IULA-EMME Yayını, İstanbul 2002.

- İNAN, Atilla, “Mahalli İdareler Kanun Taslağına Göre Demokratik Kitle Örgütlerinin Yerel Yönetimlere Demokratik Katılımı”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:7, sy: 2, 1998.
- JAİN, R.B “Towards Good Governance: A half Century of India’s Administrative Developments”, International Journal of Public Administration, Aralık 2001, C.24.
- KARABACAK, Hakan; “Hukukun Üstünlüğü ve iyi Yönetişim”İyi Yönetişimin Temel Unsurları İçinde T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, 2003.
- KARAMAN, Zerrin Toprak; “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 426, Cilt: 72, 2000.
- KAUFMAN, Daniel, A.Kraay, M. Mastruzzi, Governance and Individual Governance Indicators for 1996-2005, 2006.
- KAVİLİ, Sultan “Kent Yönetimine Katılım ve Türkiye’de Yerel Gündem 21 Uygulamaları”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001.
- KAYA Cemil, İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, Ankara 2005.
- KAYIKÇI, Sabrina; “Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, Mülkiye, C: 31, sy: 256, 2007.
- KESİM H.Kutay-PETEK Ali, “Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, AİD, C. 38, sy. 4, Aralık 2005.
- KJAER, Anne Mette, Governance (Key Concepts), Polity Press, Cambridge 2004.
- KODAKÇI, Devrim, Elif YILDIRIM, “AB Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli İdari Kapasite ve Türkiye’nin Durumu”, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Nisan 2002.

- KÖKTAŞ, M. Emin: “TOPLUMSAL DEĞERLER, HUKUK DEVLETİ VE DEMOKRASİ” Türk İdare Dergisi, sy: 430, 2001.
- KÖNİ, Hasan; “Küresel Yönetişim İlkeleri” Radikal, 04.06.2002.
- KÖSECİK, Muhammet ve Özgür, Hüseyin, “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, (Ed.H.Özgür, M.Kösecik), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1, Nobel Yayını, Ankara, 2005.
- KÖSEKAHYA, Gamze, "Katılımcılık ve İyi Yönetişim", İyi Yönetişimin Temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003.
- MAHÇUPYAN, Etyen, Osmanlı'dan Postmoderniteye, Yol Yayınları, İstanbul, 1997.
- MAHMUTOĞLU, Abdülkadir., "Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeleri", Türk İdare Dergisi, Sayı 445, Aralık, 2004.
- MARKS, Gary; Governance in the European Union, Sage Publications, London 1996.
- MEHTAP, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1966.
- MENGİ, Ayşegül ve ALGAN, Nesrin, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2003.
- NAİMATULLAH, Abid, “Performans Denetiminde Pakistan’ın Deneyimi Üzerine Bir Yaklaşım”, Sayıştay Dergisi, Çev: Derya Kubalı, 1998, S: 29.
- NOHUTÇU, Ahmet, “Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi Performans Yönetimi Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları, (Ed: Asım BALCI v.d.), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

- ÖKMEN, Mustafa , Serhat Baştan, “Küreselleşme –Yerelleşme Dinamikleri ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Biga İİBF, Çanakkale 2004.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur; “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım:Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği”, Çağdaş Kamu Yönetimi I, (Ed: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara, 2003.
- ÖNER, Şerif, “Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi ,C:3, sy:2 Nisan-Haziran, 2001.
- ÖZDAĞ , Mehmet S., Özerk Kurullar, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayınları, No:13, Ankara 2002.
- ÖZDEN, Kemal, Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, İstanbul 2005.
- ÖZER, M. Akif, "Küreselleşme, Yerelleşme ve Yeni Kamu Yönetimi", Türk İdare Dergisi, sy: 450, Ankara, 2006.
- ÖZER, M. Akif, “Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler”, Sayıştay Dergisi, sy: 61, Nisan-Haziran, 2006.
- ÖZİLHAN, Tuncay, “Kamu Reformunun Temel İlkeleri”, Görüş Yayınları, Aralık 2003.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal, "Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim", Türk İdare Dergisi, Yıl 74, Sayı 437, Ankara, 2002.
- ÖZTÜRK, Yunus Emre, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yönetişim Kavramı, Türkiye’de Uygulanabilirliği Ve Bir Yönetişim Aracı Olarak Yerel Gündem 21 Uygulaması (Mersin Örneği), Selçuk Üniversitesi, Sosyal bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2005.

- PALABIYIK, Hamit; “Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ve Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar”, Yerel ve Kentsel Politikalar, (Ed: M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel, Çizgi, Konya, 2003.
- PALABIYIK, Hamit, “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Açıklamalar”, Amme İdaresi Dergisi, C:37, Sayı 1, Mart 2004.
- PARLAK, Bekir, Sobacı, Z., Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler, Alfa Yayını, 2005, İstanbul.
- PARLAK, Bekir, “ Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, Çağdaş Kamu Yönetimi I, (Ed: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara, Ekim 2003.
- PEKER, Ömer, “Toplam Kalite Yönetimi ve Sürekli İyileştirme”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, No:262, C: II, Ankara, Aralık, 1995.
- PETERS, B. Guy, J. Pierre, “Governance Without Government. Rethinking Public Administration”, Journal of Public Administration Research, Nisan 1998, c. 8, no. 2, pp.(223-244)
- POLAT, Necip., "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği", Sayıştay Dergisi, sy:49, Nisan-Haziran 2003.
- RHODES, R.A.W, Understanding Governance, Open University Press, Buckingham 1997.
- ROSENAU, James N., “Governance, Order and Change in World Politics”, James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (ed) Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge University Press 1992.

- SAMSUN, Nihal, Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim, “İyi Yönetişimin Temel Unsurları”, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2003.
- SANAL, Recep; “Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) Kavramı Ve Türk Kamu Yönetimi Açısından Önemi”, Türk İdare Dergisi, sy: 435, Haziran, 2002.
- SARAN, Ulvi; “Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler Ve Güçlükler”, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, (Ed: Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), Beta Yayıncılık, İstanbul, 2005.
- SARAN, Ulvi, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Atlas Yayıncılık, Ankara 2004.
- SARUHAN, Şadi Can, “Kamuda E-Hizmet Anlayışı ve Uygulamadan Bir Örnek: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü”, Elektronik Devlet Paneli (Ed. Murat Erdal), İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 15 Ekim 2003 İstanbul.
- SANTISO, Carlos, “Promoting democratic governance and preventing the recurrence of conflict: the role of the United Nations Development Programme in post-conflict peace-building”, Journal of Latin American Studies, August 2002 v.34 p.555.
- SEZER, Abdullah, Emrah Kırıt ve Oya Boyar, Hukuk Devleti, Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı Yayınları, İstanbul, Nisan-2003.
- Sivil Toplum Geliştirme Merkezi (STGM), “Sivil Toplum Kuruluşları: İhtiyaçlar ve Sınırlılıklar”, Araştırma Nihai Raporu, Ekim 2005.
- SMOUTS, Marie-Claude, “The Proper Use of Governance in International Relations”, International Social Science Journal, March 1998, Vol.50 Issue 155.

- SOYLU Hülya, “Etkinlik ve İyi Yönetişim”, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Maliye Bakanlığı, Ankara 2003.
- STK’lar, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler, Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 2002.
- ŞAHİN, Ramazan, “Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği”, TİD, yıl 76, sy. 444, Eylül 2004.
- ŞAYLAN, Gencay; “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, C: 33, sy: 2, Haziran 2000.
- ŞENGÜL, H. Tarık, Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayınları, İstanbul, 2001.
- ŞULE, O. Zennun; “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi ve Uygulanabilirliği”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dönem Projesi, İstanbul, 2004.
- TBB; “Şeffaflığın Önemi Üzerine Bir Değerlendirme” Bankacılık ve Araştırma Grubu Yayını, 2002.
- TEKELİ, İlhan; “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, Sosyal Demokrat Değişim, sy:3, 1996.
- TEKELİ, İlhan, “Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999.
- TEKELİ, İlhan; “Modernite Aşılırken Siyaset” İmge Yayınları. Ankara, 1999
- TOKİ, Yerel Yönetim ve Demokrasi, İstanbul, 2001.
- TOPÇU, Ferhunde Hayırsever; “Küreselleşme ve Uluslararası Çevre Politikaları: Yönetimden Yönetişim’e Geçiş Sorunu, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler



- Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2007.
- TOSUN, Gülgün Erdoğan, Global Sivil Toplum, Siyaset ve Yurttaşlık”, Sivil Toplum, Yıl 1, sy:4, 2003
- UÇKAN, Özgür, E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Literatür Yay., İstanbul 2003.
- UÇKAN Özgür, Türkiye İçin Hayati Bir Dönüşüm Stratejisi, Genel Çerçeve, İstanbul 2003.
- VAROĞLU, Demet, Kadir VAROĞLU; “Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, C.2, TODAİE, Ankara, 1995.
- WHITE, Leroy, “Effective Governance ‘Trough Complexity Thinking and Management Science”, System Research and Behavioral Science, May 2001, v18 i3 p. 241.
- WIJKMAN, Anders, “Does Sustainable Development Require Good Governance?”, UN Cronicles Spring 1998 v35.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, “Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler”, Ankara: TODAİE, Aralık 1996.
- YERGÖK, Ziya, Anayasa ve İnsan Hakları Bağlamında Bilgi Edinme Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Paneli (5 Mayıs 2004), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, No: 62, Ankara 2004.
- YILDIRIM, İbrahim; “Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim” Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.
- YILDIRIM, Ramazan, “Globalleşme Sürecinde Türk Cumhuriyetlerinde Demokrasinin Geçirdiği Aşamalar ve Ulaşması Gereken Hedef: Yönetimde Demokrasi”, KHUKA, C.VI, sy. 1, Eylül 2003.

YÜCETÜRK, Elif; “ Yönetişim kavramı ve katılımı Örgütlemde Bir Örnek Olay: Bolu İl Kurultayı” “Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri”, Todaie, Ankara, 2000.

ZABCI, Filiz ÇULHA; “Dünya Bankasının Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, Temmuz-Eylül 2002, Ankara.

## İNTERNET KAYNAKLARI

ACAR, Şafak Birol; “ İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi ”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2007.

<http://www.bumko.gov.tr/KONTROL/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF4EC2F94D94121ECE> 22.10.2010

AKMAN Yahya, TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanlığı, 15.12.2002 Tarihli Basın Açıklaması, 7.08.2010

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekcekomisyonu/basin13032003.htm>

AKTAN, Can, <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/tanim.htm> 19.11.2010

AKTAN, Can, “İdeal Devlet ve İyi Yönetişim İçin İlkeler”, 2002

<http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/ideal-devlet-ilkeler.htm> 1.12.2010

AKTAN, Can, “İyi Yönetişim ve Demokrasi”,

<http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/yonetisim-demokrasi.htm> 1.12.2010

AKTAN, Can, Hilmi ÇOBAN; “Kamu sektöründe İyi Yönetim İlkeleri”

[www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf](http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf) 19.11.2010

Amsterdam Anlaşması (The Treaty Of Amsterdam), 1997,

<http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf> 06.09.2010

Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No. 27, 1999,

<http://www.oecd.org/dataoecd/23/1/39560850.pdf> 29.11.2010

<http://www.oecd.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf> 29.11.2010

BARAN, ÖZEREN ve TEMİZEL, Özlem, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 36,

Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Mart 2004, 7.10.2010

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras36KamusalYonet.pdf>

BEYAZ KİTAP (White Paper), Commission of the European Communities, “European

Governance: A White Paper”, Brussels, 2001, 8.11.2010

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf)

Birleşmiş Milletler Binyıl Bildirgesi, 22.12.2010

[http://www.belgenet.com/arsiv/binyilzirve\\_02.html](http://www.belgenet.com/arsiv/binyilzirve_02.html)

ÇEDY, 2008, <http://www2.cevreorman.gov.tr/yasa/y/25318.doc> 2.11.2010

ÇOBAN, Hilmin ve DEYNELİ, Fatih; “Kamuda Kalite Arttırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme”,

<http://www.sgb.gov.tr/StratejikYonetim/Stratejik%20Ynetim/Stratejik%20Planlama/Belgeler/Makaleler/Kamuda%20Kalite%20Artt%C4%B1rma%20%C3%87abalar%C4%B1%20ve%20Performansa%20Dayal%C4%B1%20B%C3%BCt%C3%A7eleme.pdf> 19.10.2010

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilemsi ve

Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu, Ankara 2000,

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8.pdf> 3.09.2010

DPT “Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu

Raporu” <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik674.pdf> , 13.11.2010

ER, Başak, TESEV Yayınları, “Bilgi Edinme Hakkı Değerlendirme Raporu”, 2006,

[http://www.tesev.org.tr/UD\\_OBJS/PDF/IYIYNTSM/bilgi\\_edinme\\_hakki\\_k\\_k.pdf](http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/IYIYNTSM/bilgi_edinme_hakki_k_k.pdf)

15.12.2010

- ERAYDIN, Ayda, “Politikalardan Süreç Tasarımına: Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modelleri”, II. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, Çok Düzlemli Yönetişim Bildiri Kitabı, Ege Üniversitesi, İzmir, 25-26, Ekim 2007, s.8, [http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Bolgesel\\_kalkinma\\_semp.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Bolgesel_kalkinma_semp.pdf) 9.09.2010
- ERÜZ, Ertan, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi İİBF, Yayın No:1, [www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/dg.ashx?DIL=1...5333...pdf](http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/dg.ashx?DIL=1...5333...pdf) 13.11.2010
- ES, Muharrem, “Yerel Yönetişim”, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=808> 10.11.2010
- GÜDER Nafiz, Ed., “Sivil Toplumcunun El Kitabı”, Ankara, Kasım 2004, <http://panel.stgm.org.tr/vera/app/var/files/s/i/sivil-toplumcunun-el-kitabi-2.pdf> 24.08.2010
- GÜLEÇ, Sertaç; “1945 – 1980 Yılları Arasında Türkiye’de Refah Devleti”, Yerel Siyaset Dergisi, sy: 31, 2008 <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/temmuz2008/13.pdf> 08.10.2010
- GÜLER, Birgül Ayman, “Yönetim Düşünü İçin Araştırma Alanını Belirlemek, Çalışma Notu”, Mart 2005 – Ocak 2006 <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/yondusunu.pdf> 13.10.2010
- İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Türkiye’de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin Yerelleştirilmesi " Projesi, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Gundem21.aspx> 7.11.2010

- Kamu Yönetimi Araştırması Projesi Genel Raporu, TODAİE Yayınları, No:238, Ankara, 1991, [www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.PDF](http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.PDF) 17.11.2010
- Kamusal Yönetişim: Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişim, Niçin ve Nasıl? <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras36KamusalYonet.pdf> 12.11.2010
- Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2007, DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik674.pdf> 8.10.2010
- KIZILTAŞ Emine, “Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi”, <http://malisesempozyumu.pamukkale.edu.tr/ekiziltas.pdf> 23.10.2010
- KÖYMEN, Aydın, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, 2003, <http://www.mimarlarodasianskara.org/?id=635> 18.09.2010
- NECİ, Perihan; “Kamu Sektöründe Yönetişim Yaklaşımı” Strateji Bülteni, Mart, 2007, <http://www.sgb.gov.tr/ybs/Sreli%20Yaynlar/Strateji%20Bülteni/1-Strateji%20Bülteni%20Mart%202007.pdf> 4.10.2010
- OECD, "Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation", OECD Public Management Policy Brief, Temmuz 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf> 7.11.2010
- OKÇU, Murat, “Avrupa Yönetişel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim” [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1269868421r8525.Avrupa\\_Yonetsel\\_Alanina\\_Dogru\\_Turk\\_Kamu\\_Yonetimi\\_Cok\\_Duzlemli\\_Yonetisim.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1269868421r8525.Avrupa_Yonetsel_Alanina_Dogru_Turk_Kamu_Yonetimi_Cok_Duzlemli_Yonetisim.pdf) 10.09.2010
- ÖZBARAN Hakan, “Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslar arası Örgütler ve Birimler”, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m2.pdf> 11.09.2010
- ÖZER, M. Akif; “Yönetişim Üzerine Notlar”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 63, Ekim- Aralık, 2006, <http://www.sayistay.gov.tr/dergi/icerik/der63m4.pdf> 14.11.2010

SARAN, Ulvi; “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”,

<http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/saran1.pdf>

02.09.2010

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması ÖİK Raporu, Ankara, 2000,

<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf> 13.11.2010

SUNAR, Lütfi, “Küreselleşen Sivil Toplumun Habercisi”, Sivil Toplum Yıl:1, sy:3, Temmuz - Eylül 2003,

<http://www.siviltoplum.com.tr/?ynt=icerikdetay&icerik=49&id=154> 11.09.2010

ŞENALP, M.Gürsan, REYHAN H ve ,KÖSE A.H. “Küresel Yönetişim ve Sendikalar”

[http://www.petroil-is.org.tr/yayinlar/yillik/2003\\_yillik/14\\_yonetisim/index.htm](http://www.petroil-is.org.tr/yayinlar/yillik/2003_yillik/14_yonetisim/index.htm)

3.09.2010

TARHAN Bülent, “Yolsuzlukla Mücadele Alanında Türkiye Deneyimi ve Kurumsal Yapı Arayışları”, 18.09.2010

[http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/2\\_TOBBYolsuzluk.pdf](http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/2_TOBBYolsuzluk.pdf)

TESEV, “Bilgi Edinme Hakkı Değerlendirme Raporu”, (TESEV),

[http://www.tesev.org.tr/etkinlik/Bilgi\\_Edinme\\_Hakki\\_%20Rapor.doc](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/Bilgi_Edinme_Hakki_%20Rapor.doc) 28.11.2010

TOBB, 2004,

<http://www.tobb.org.tr/abm/raporlaryayinlar/AB%20ile%20iliskilerde%20STK%207larin%20rolu%20calisma%20Grubu%20Raporu.doc>

01.09.2010

YILMAZ, Abdullah; “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü

Üzerine Notlar”, <http://sbe.dpu.edu.tr/17/215-240.pdf> 18.11.2010

• <http://www->

[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830\\_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

13.11.2010

- <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf> 19.11.2010
- [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results) 1.12.2010
- [http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun\\_5176.pdf](http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun_5176.pdf) 4.12.2010
- <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetçiligi.doc>  
2.12.2010
- <http://www.sgb.gov.tr/ybs/Sreli%20Yaynlar/Strateji%20B%C3%BClteni/1-Strateji%20B%C3%BClteni%20Mart%202007.pdf> 5.12.2010

## MEVZUAT KAYNAKLARI

Belediye Kanunu, (5393 Sayılı) Kabul Tarihi: 3/7/2005,

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html> 22.10.2010

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kabul Tarihi : 9/10/2003,

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4982.html> 18.10.2010

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında

Yönetmelik, 2004, 18.10.2010 <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/21826.html>

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2006 <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>

28.09.2010

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2003

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm> 30.10.2010

Kent Konseyi Yönetmeliği, Resmi Gazete:08.10.2006, Sayı:26313,

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/27177.html> 11.10.2010

Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, (5018 sayılı), Kabul Tarihi:10/12/2003

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1311.html> 07.10.2010

## ÖZGEÇMİŞ

1980 yılında Elazığ'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini Elazığ'da tamamladıktan sonra 1998 yılında kazandığı Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden 2002 yılında mezun oldu. 2003–2005 yılları arasında Türk Telekomünikasyon A.Ş. Genel Müdürlüğünde Uzman Yardımcısı olarak görev yaptı.

2005 yılında Adana Kaymakam adayı olarak başladığı Mülki idare mesleğinde, Akören ve Yalınhüyük Kaymakam vekilliklerinde bulunduktan sonra İngiltere'de University of Exeter'de 1 yıl süreyle yabancı dil eğitimi gördü ve yönetim sistemleri üzerine çalışmalarda bulundu.

Halen Tokat Pazar ilçesi Kaymakamlığı görevini yürütmektedir. Evli olup, iyi derecede İngilizce bilmekte ve geleneksel Ebru sanatıyla ilgilenmektedir.