T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI

ELİF ÖZGE GÜRDAL

TEZ DANIŞMANI
DOÇ. DR. NALAN DEMİRAL

EDİRNE 2013

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

ELİF ÖZGE GÜRDAL tarafından hazırlanan **AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI** Konulu **YÜKSEK LİSANS** Tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 15.-16. maddeleri uyarınca **18.12.2013 Çarşamba** günü saat **14:00'da** yapılmış olup, tezin* Kabul Edilmesine OYBİRLİĞİ/~~OYÇOKLUĞU~~ ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	**KANAAT**	**İMZA**
Doç. Dr. Nalan DEMİRAL (Danışman)	Kabul Edilmesine	
Doç. Dr. Berkan DEMİRAL	Kabul Edilmesine	
Yrd. Doç. Dr. Ayhan UÇAK	Kabul Edilmesine	

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU

Referans No	10022788
Yazar Adı / Soyadı	ELİF ÖZGE GÜRDAL
Uyruğu / T.C.Kimlik No	TÜRKİYE / 38452605856
Telefon	5325080209
E-Posta	ozge.gurdal@hotmail.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı
Tezin Tercümesi	Governance Approach in Turkish Public Administration During the Process of European Union Integration
Konu	Kamu Yönetimi = Public Administration
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Bölüm	
Anabilim Dalı	Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Bilim Dalı	
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2013
Sayfa	148
Tez Danışmanları	DOÇ. DR. NALAN DEMİRAL 41446108356
Dizin Terimleri	Avrupa Birliği=European Union ; Türk kamu yönetimi=Turkish public administration ; Yönetişim=Governance
Önerilen Dizin Terimleri	
Kısıtlama	36 ay süre ile kısıtlı

Tezimin,Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi Veri Tabanında arşivlenmesine izin veriyorum. Ancak internet üzerinden tam metin açık erişime sunulmasının 23.12.2016 tarihine kadar ertelenmesini talep ediyorum. Bu tarihten sonra tezimin, bilimsel araştırma hizmetine sunulması amacı ile Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi tarafından internet üzerinden tam metin erişime açılmasına izin veriyorum.
NOT: Erteleme süresi formun imzalandığı tarihten itibaren en fazla 3 (üç) yıldır.

23.12.2013

İmza:.....

Tezin Adı: Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı

Hazırlayan: Elif Özge GÜRDAL

ÖZET

Küreselleşmenin boyutlarının hızla kendisini göstermesi ile beraber eski, dışa kapalı, hiyerarşik yapılanmanın etkisini kaybetmesi ve buna paralel olarak ortaya çıkan değişiminin gerekliliği düşüncesi ve oluşan bu yeni düzen içerisinde yeni bir devlet yapılanmasının etkisinin hissedilmeye başlanmasıyla birlikte kamu yönetiminde hesap verilebilirlik, şeffaflık, katılım ve yönetişim gibi kavramlar önem kazanmıştır.

Küreselleşme olgusu ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde, geleneksel Türk kamu yönetiminin belli başlı özellikleri olarak kabul edilen merkeziyetçilik, dışa kapalılık gibi unsurlar eleştiri görmeye başlamış ve belli dönüşümler yaşanmaya başlamıştır ve bu dönüşümlerle birlikte gündeme gelen yaklaşımlardan biri de yönetişim olmuştur.

Bu bağlamda, bu tezde klasik yönetim anlayışının modern dünya düzeni içerisinde eleştiri görmesi ve geçerliliğini yitirme tehlikesiyle karşı karşıya kalmasıyla birlikte devam eden süreçte oluşan yeni yönetim anlayışı ve onun ilkeleri paralelinde biçimlenen yeni kamu yaklaşımı prensipleri çerçevesinde Türk kamu yönetiminin genel yapısı incelenmiş, modern yapıya uyum sağlamasında gerekli yapı taşlarından biri olan yönetişim kavramının tanım ve açıklamalarından hareketle, dünya ölçeğinde yönetişim kavramı ele alınmış ve ardından Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylığıyla birlikte yaşanan süreçte Geleneksel Türk kamu yönetiminin bir dönüşüm içerisinde etkin, verimli, modern, paylaşımcı, katılımcı bir yapıya dönüşümünün sağlanabilmesi ve buna bağlı olarak yönetişim kavramının Türk kamu yönetimi yapısına uygulanmasının imkanları ve Türkiye'de yönetişim kavramı araştırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Avrupa Birliği, Türk kamu yönetimi.

Name of Thesis: Governance Approach in Turkish Public Administration During the Process of European Union Integration

Prepared by: Elif Özge GÜRDAL

ABSTRACT

As the globalization has distinguished itself quickly, the concepts such as accountability, transparency, participation and governance have gained importance in the public administration. The old, introversive and hierarchical structure has lost of its influence, the idea of the necessity for the change that has occurred in parallel has come about, and the impact of a new state structure began to be felt within this new order.

During the phenomenon of globalization and Turkey's European Union harmonization process, certain aspects such as centralization and introversion that are considered to be principal characteristics of the traditional Turkish public administration, have begun to be criticized and specific transformations have begun to emerge, and the governance has been one of the approaches that have emerged as a result of such transformations.

Accordingly, this thesis analyses the general structure of Turkish public administration within the framework of the new government approach that has emerged in the ongoing process as the traditional government approach has taken some stick in the modern world order and faced the danger of losing its validity. The bases of this new approach has taken shape in line with its principles; addresses the concept of governance across the world based on the definitions and explanations of the concept of governance, one of the building blocks essential for compliance with the modern structure; later researches the opportunities to transform the Traditional Turkish public administration into an effective, efficient, modern, collaborative, participatory structure in the process of Turkey’s accession to the European Union, and consequently to ensure the adaptation of the concept of governance into the structure of Turkish public administration; and explores the concept of governance in Turkey.

Key Words: Governance, European Union, Turkish public administration.

ÖNSÖZ

"Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı" başlıklı bu tezin amacı, Sanayi Devrimi'nden günümüze gelen süreçte küreselleşme olgusuyla beraber yaşanan değişim ve dönüşümün getirisi olarak ortaya çıkan yeni yönetim anlayışı ve bu yönetim anlayışının ortaya çıkardığı prensipler doğrultusunda Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde yönetişim yaklaşımının gerekliliğinin ortaya konulmasıdır.

Ayrıca bu tezin hazırlanması süresince lisans yıllarımdan itibaren her zaman akademik yardımını gördüğüm ve düşüncelerinden destek aldığım tez danışmanım Doç. Dr. Nalan Demiral'a, tezimi geliştirebilmem konusunda sağlamış olduğu katkılardan dolayı Doç. Dr. Berkan Demiral'a, hayatımın her döneminde olduğu gibi yüksek lisans dönemimde de bana her türlü maddi ve manevi desteği sağlayan ve emek veren biricik annem Şefika Fahrünnisa Yalçın'a ve tezimin araştırma ve yazım aşamasında bana her türlü katkıyı sağlayan ve eğitimimi destekleyen tüm aile bireylerime ve yakınlarıma sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **i**
ABSTRACT ..... **ii**
ÖNSÖZ ..... **iii**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **vi**
KISALTMALAR LİSTESİ ..... **vii**
GİRİŞ **1**
1.BÖLÜM **3**
YÖNETİŞİM KAVRAMI VE NİTELİĞİ **3**
1.1.YÖNETİM KAVRAMI VE NİCELİĞİ 3
1.2.DEVLET DÜZENİNDE YAŞANAN İŞLEVSEL DÖNÜŞÜM 6
1.3.KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM DİNAMİKLERİ 7
1.4. YÖNETİMDEN YÖNETİŞİME DÖNÜŞÜM 12
1.5. YÖNETİŞİM KAVRAMININ TANIMI VE GELİŞİMİ 15
1.6. YÖNETİŞİM KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞINDA VE GELİŞİMİNDE ETKİLİ OLAN KAVRAMLAR 35
1.7. YÖNETİŞİM KAVRAMININ GELİŞİMİ 39
1.7.1.Hiyerarşik Yönetişim 39
1.7.2. Kurumsal Yönetişim 40
1.7.3.Ağ Yönetişim 42
1.7.4.Meta Yönetişim 43
1.7.5.Çok Düzlemli Yönetişim 44
1.7.6.Yeni Yönetişim 46
2. BÖLÜM **47**
AVRUPA BİRLİĞİ , TÜRKİYE VE YÖNETİŞİM **47**
2.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE 47
2.2.TÜRK KAMU YÖNETİMİ YAPISI VE DEĞİŞİMİN GEREKLİLİĞİ 51
2.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KAMU YÖNETİMİ ÇERÇEVESİ 53
2.3.1.SIGMA Programı (Support For Improvement in Governance and Management) 54
2.3.2. Beyaz Kitap (White Paper) 62

3. BÖLÜM..... 66
TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI..... 66
3.1.TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI 66
3.2.TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM ADINA ATILAN ADIMLAR 69
3.2.1.Bilgi Edinme Hakkı Kanunu..... 70
3.2.2.Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu..... 76
3.2.3. E-Devlet..... 82
3.2.4.Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı..... 88
3.2.5.Kalkınma Ajansları..... 96
3.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YÖNETİŞİM İLKELERİ DOĞRULTUSUNDA TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ..... 103
SONUÇ..... 116
KAYNAKÇA..... 122

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Klasik Yönetim - Modern Yönetim Karşılaştırılması 11

Tablo 2: AB Kamu Yönetimi Sistemlerinin Ortak Özellikleri 61

Tablo 3: Geleneksel Devlet – E-Devlet Karşılaştırması 83

Tablo 4: Türkiye İstatistiki Bölge Sınıflandırması..... 98

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
AET	Avrupa Ekonomi Topluluğu
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AYA	Avrupa Yönetsel Alanı
BM	Birleşmiş Milletler
DEA	Düzenleyici Etki Analizi
EURADA	Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği
IMF	Uluslararası Para Fonu
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması
KDEP	Kısa Dönem Eylem Planı
KPS	Kimlik Paylaşım Sistemi
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MERNİS	Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PHARE	Ekonominin Yeniden Yapılanması için Polonya ve Macaristan Yardımı
SIGMA	Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
UYAP	Ulusal Yargı Ağı Projesi

GİRİŞ

Küreselleşmenin yayılması ve Sovyet Birliği'nin yıkılmasıyla yaşanan hızlı dönüşüm süreci içerisinde ekonomik, sosyal, siyasal değişimden bütün alanlar etkilenmektedir. Uluslararası sınırların ortadan kalkması, bilgi teknolojisinin hız kazanması, refah seviyesinin artması, yönetimde bazı dönüşümleri gerekli kılmıştır. Katı, bürokratik örgüt yapılanmasından, postmodern düşüncenin biçimlendirdiği yatay, esnek örgüt yapılanmalarına doğru eğilim yaşanmaya başlamıştır.

Dünyada yaşanan değişim ve dönüşüm sürecine paralel olarak ortaya çıkan küreselleşmenin boyutlarının yönetim alanında da kendisini göstermesiyle birlikte kamu yönetiminde yerelleşme, hesap verilebilirlik, şeffaflık, katılım ve yönetişim gibi kavramlar gelişmiştir. Bu bakımdan; sosyal, ekonomik, siyasal boyutları gibi pek çok boyutu olan yönetişim kavramı ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası tarafından gelişmekte olan Afrika ülkeleriyle ilgili raporunda kullanılmış, daha sonra Birleşmiş Milletler (BM), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (The Organisation for Economic Co-operation and Development) (OECD), Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası kuruluşlar tarafından kullanılıp içi daha da doldurulmuş ve yaygın bir şekilde işlerlik kazanmıştır.

Yönetişim olarak adlandırılan bu yeni yönetim biçimi karşılıklı etkileşim anlamına gelmekte ve tüm yurttaşların grupların ve toplulukların, ortaklaşa karar alma ve uygulama konusunda çıkarlarını dile getirmede, yükümlülüklerini karşılamada ve çatışma noktalarının çözümünde kullandıkları mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsamaktadır.

Yönetişim kavramı yeni bir yurttaşlık bilinci yaratmakta, kendi sorunlarını bilen, yaşam standartlarını yükseltmeye çalışan bilinçli ve aktif yurttaşlar oluşturmayı hedeflemektedir. Bu sebeplerle Türk kamu yönetimi yapısında yüzyıllardan beri devam eden merkeziyetçi, hiyerarşik devlet yapılanması silsilesinin değişim göstererek, AB' ye katılım sürecinde kamu yönetiminde, kamu hizmetlerinin

sunulmasında etkinlik, şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde zorunlu hale gelen değişikliklere uyum göstermesi gerekmektedir. Bu nedenle, Türk kamu yönetiminde gereken dönüşümü belirtmek açısından yönetişim kavramı önem arz etmektedir.

Bugün tüm dünya ve Türkiye de, yaşanan bu değişim paradigması içerisinde kendi yönetim yapısının işlerliğini en etkin hale getirmeye çalışmakta, günümüz ihtiyaçlarına ve eksikliklerine en iyi şekilde cevap vermek için çalışmalarını sürdürmektedir.

1.BÖLÜM
YÖNETİŞİM KAVRAMI VE NİTELİĞİ

1.1.YÖNETİM KAVRAMI VE NİCELİĞİ

Yönetim kavramının tarihsel kökenine bakılacak olunduğunda, insanlık tarihi kadar eski olduğu görülmektedir. İki kişinin teker teker yerinden kımıldatamayacakları bir taşı yuvarlamak için işbirliği ettiğinde yönetim kavramının ortaya çıktığı görülür. Burada yönetim denilen uğraşın iki temel özelliği görülmektedir. Birincisi ortak amaç; önce taşın götürülmesi ve ikincisi işbirliğine dayanan eylem; başka türlü yapılamayacak olan bir işi gerçekleştirmek üzere birden çok kişinin güçlerini birleştirmesidir (Simon, Smithburgh ve Thompson, 1985: 1).

Bu çerçevede insan toplulukları bir arada yaşamaya başladıkları andan itibaren yönetim olgusuyla karşı karşıya kaldıklarını söylemek mümkündür. Yönetim, ortak amaçlar doğrultusunda bir araya gelen grupların faaliyetlerini etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirebilmek için önceden belirledikleri hedefler doğrultusunda organize olma sürecidir.

Batı dillerine bakıldığında yönetim kavramıyla ilgili olarak *"management"* ve "*administration"* olmak üzere iki ayrı şekilde, kimi zaman da eşanlamlı olarak kullanım olduğu görülmektedir. Birinci kullanımda; bir işi çekip-çevirmeyi, uygun ortamda bir kümeye bağlı kişilerin davranışlarını etkileyerek onların çabalarının ortak bir amaç doğrultusunda istenen sonuçları elde edebilecek biçimde yönlendirilme sürecini ifade etmekte, ikinci kullanımında ise kamu yönetim örgütünü veya yerel yönetim birimini ifade etmektedir (Ergun, 2004: 3-4 akt. Akpınar, 2006: 1-2). Management kavramı daha çok işletme bilimi ile ilgiliyken, administration kavramı kamu yönetimini açıklamak için kullanılmaktadır.

Yönetim biliminin gelişimine bakıldığında, iyi bir devletin ve iyi bir yöneticinin ne tür özelliklere sahip olmasına yönelik olan tartışmalar, Antik Yunan ve hatta öncesine kadar gittiği görülmektedir. 16. ve 17. yüzyıllara gelindiğinde ise; mutlakiyetçi devletlerin ortaya çıkmasıyla beraber, devletlerin en iyi nasıl yönetilebileceği tartışmaları yoğunlaşmıştır. Bu doğrultuda Avrupa üniversitelerinde yönetim üzerine incelemeler yapmak amacıyla ilki 1729 yılında Prusya'da olmak üzere "kameral bilim" kürsüleri açılmıştır (Şaylan, 2000:7, Ergun, 2004: 8-9 akt. Kalfa, 2011: 406). Yönetime iyi yetişmiş insan gücünü kazandırmak amacını taşıyan bu kürsülerde, ekonomi, maliye, yönetim sanatı, örgüt ve personel sorunları, yöneticilerin seçimi ve eğitim gibi konular ele alınmıştır (Eryılmaz, 2010: 10).

18. yüzyılın sonunda ve 19. yüzyılda Fransız Devrimi'nin ardından yaşanan gelişmeler, kamu yönetimi alanında da etkisini göstermiş, yönetim bilimlerinin Kıta Avrupası' nda yerini almasına yardımcı olmuş (Kalfa, 2011: 406) ve devlet yönetiminde uygulanan kural ve yöntemleri belirten bir bilim anlamında ilk kez 1812 yılında Charles Jean Bonnin tarafından kullanılmıştır (Eryılmaz, 2010: 11). 1887 yılında ise Woodrow Wilson'ın "Yönetimin İncelenmesi" başlıklı makalesinin yayımlanmasıyla yönetim ve siyaset kavramı birbirinden ayrılmış, kamu yönetimi ayrı bir disiplin dalı olarak kendisine yer bulmuştur.

Kamu yönetiminin akademik çalışma alanı olarak geçirdiği bir diğer aşama olarak, Luther H. Gulick ve Lyndall Urwick'in POSDCORB (planning, organizing, staffing, directing, co-ordinating, reporting, budgeting) olarak formülize edilen yönetimin ilkelerinin 1937 yılında belirlenmesiyle gerçekleşmiştir (Akpınar, 2006:8). Bu noktada Luther H. Gulick ve Lyndall Urwick'in yönetim biliminin ilkelerinin belirlenmesi noktasında önemli katkı sağladıklarını söylemek mümkündür.

Amerika'da ise Taylor ve Fayol'un yönetim üzerine önemli çalışmalar yaptıkları görülmektedir. Bilimsel Yönetim'in kurucusu olan F.R. Taylor, yönetimle ilgili olarak zaman ve hareket etütleri yaparak, işletmelerde bir işin ne kadar zaman içinde sonuçlanacağını hesaplamış ve buna göre de işçi ücretlerini belirlemeye çalışmış, standart işçi ücretlerine ulaşmayı hedeflemiştir. Henry Fayol ise, yönetimle

ilgili faaliyetleri planlama, örgütleme, emir ve kumanda etme, eşgüdüm ve denetim olmak üzere beş temel işleve ayırdığı görülmüştür (Eryılmaz, 2010: 14).

Taylor ve Fayol'un biçimlendirdiği klasik yönetim anlayışı kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde de egemenliğini kurmuştur. Bu noktada klasik yönetim anlayışı temelde dört prensibe dayanmaktadır (Eryılmaz, 2010: 16-17) :

1. Kamu yönetiminin yapısı genel olarak Max Weber'in kavramsallaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Bu model, ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı olmakla birlikte, gayrişahsi, katı hiyerarşi, kariyeri esas alan ve büyük ölçüde merkeziyetçi nitelikler taşıyan bir yapıda olduğu görülmektedir,

2. Devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretimi ve dağıtımında kendi örgütleri (bürokrasi) vasıtasıyla doğrudan görev alması gerektiği düşüncesidir,

3. Siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabileceği düşüncesine dayanmaktadır. İdarenin veya kamu yönetiminin görevi, talimatları ve kuralları uygulamaktan oluşmaktadır. Siyasa ya da strateji belirleme yetkisi, siyasi liderliğe aittir. Siyasiler, kamusal alanda yapılacak olanları belirler, kamu yöneticileri de bunları uygular. Kamu kurumlarının denetimi, merkeziyetçi yöntemle, hiyerarşik basamaklar vasıtasıyla ayrıntılı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Kamu hizmetlerinde "nitelik" ten çok "nicelik" önem taşır düşüncesine dayanmaktadır,

4. Kamu yönetim, özel sektör yönetiminden farklı bir yapıya sahiptir. Böyle olunca kamu yönetiminin, profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdam edilmesi üzerine düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu prensipler çerçevesinde klasik kamu yönetimi bürokratik paradigma üzerine kurulmuştur. Kamu yararı, verimlilik, tanımlanmış görev ve otorite yapısı,

hiyerarşi, idari sorumluluk, kontrol ve sonuçlar oldukça önemli olmuşlardır (Genç, 2010: 148).

1929 ekonomik krizinin ardından devletin ekonomiye müdahalelerinin hızla artması ve devletin büyümesi süreciyle beraber kamu yönetiminin bu klasik çerçevesi de sorgulanmaya başlamıştır. H. Simon ve R. Dahl gibi kamu yönetimi ve siyaset bilimi kuramcıları klasik yönetim ilkelerinin makineleşmiş insan tasarımı gerektirdiğini, yönetim biliminin insan unsurunu da hesaba katmaları gerektiğini vurgulamışlardır (Güzelsarı, 2000: 13 akt. Kalfa, 2011: 409). Bu dönemde yönetim teorisine katkılar, Elton Mayo tarafından Western Elektrik şirketinin Hawthorne fabrikasında yapılan çalışmalar sonucu elde edilmiştir. Çalışmalarda insan unsurunu ön plana çıkarıldığı, sanayileşmenin ön plana çıkmasına karşı olunduğu, insanı sosyal bir varlık olarak gören yaklaşımlar etkili olmuştur. Bu süreç 1950'li yıllara kadar egemen olmuştur.

1.2.DEVLET DÜZENİNDE YAŞANAN İŞLEVSEL DÖNÜŞÜM

Dünya üzerinde yaşanan sürece bakılacak olunduğunda, 1929'da tüm dünya üzerinde yaşanan ekonomik bunalım ile birlikte devlet olgusu daha da vurgulanan bir yapı halini almış, dünya çapında etkili olan ekonomik krizler ve bunalımlar, devletin kamusal alandaki hükümranlığının daha da artmasının yanı sıra devleti piyasalara müdahale eden, ekonomik politikaları yönlendiren, sosyal açıdan yardıma muhtaç kesimleri finanse eden bir "refah devletine" dönüştürmüştür. Devletin sosyal, siyasal ve ekonomik sorumluluklarının artış göstermesiyle beraber devlet tarafından sunulan hizmetlerde verimlilik ve etkinlik unsurlarının göz ardı edilmesine neden olmuştur (Kalağan, 2009: 93).

1973 Petrol Krizleriyle birlikte ekonomide yaşanan enflasyon ve durgunluk (stagflasyon) durumunun tüm dünyayı olumsuz etkilemesiyle birlikte refah devleti ve Keynesyen politikalara eleştiriler yükselmiş, neo liberal politikaların yükselişe geçmesiyle birlikte, devletin müdahale alanın sınırlandırılmasına yönelik adımlar

atılmıştır (Demirel, 2006: 105). Bu dönemde vatandaşların kamu yönetimlerinden istek ve beklentileri artmış ve kamu bürokrasileri bunları karşılamakta yetersiz kalmış ayrıca kamu hizmetlerinde kalite, hız, etkinlik ve ihtiyacı karşılama hususlarında yetersiz kalışına bağlı olarak vatandaşların şikayetleri artmıştır. 1980'li yıllarda yeni sağ ideolojilerin yükselişe geçmesiyle birlikte, Amerika ve İngiltere' de bu ideolojik söyleme paralel olarak gelişen devletin küçültülmesi anlayışı egemen olmuş, devlet işletme benzeri yapıya kavuşturularak etkinlik ve verimliliğin arttırılması amacıyla kamu harcamalarının kısılması ve özelleştirme uygulamaları yapılmıştır (Genç, 2010: 147).

Bu açıdan bakıldığında, 1980'li yıllar kamu yönetimi açısından gerek az gelişmiş, gerekse de gelişmiş kapitalist ülkeler açısından köklü reformların yaşandığı yıllar olmuş, reform uygulamalarının altın çağı olarak nitelendirilen bu dönemde, devrimsel nitelikte paradigma değişimleri yaşanmıştır (Kalağan, 2009: 101)

Kamu yönetimi açısından 1990'lı yıllar ise, hukuk devleti, insan hakları, katılım, sivil toplum, hesap verebilirlik, denetlenebilirlik, şeffaflık, adem-i merkeziyetçilik gibi düşüncelerin ön plana çıktığı yıllar olmuştur (Arslan, 2010: 24).

Sonuç olarak; "*1980'li yıllar, özellikle özelleştirme çabalarıyla geçmiş ve 1990'lı yıllara gelindiğinde devlette ve kamusal alanda büyümenin durdurulduğu ancak devletin faaliyet alanında tam olarak bir küçülme yaşanmadığı görülmüştür. Bu nedenle 1990'lı yılların temel arayışı devletin faaliyet alanına ilişkin sınırları çizip, bu kısıtlı alanda devlet mekanizmasının nasıl daha etkin ve verimli kılınabileceği"* (Demirel, 2006: 106) olmuştur.

1.3.KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM DİNAMİKLERİ

21. yüzyılda dünyanın bütün gelişmiş ülkelerinde geçmiş dönemlerle kıyaslanmayacak değişim, dönüşüm yaşanmış ve yaşanmaktadır. Özellikle ekonomik ve teknolojik alanlarda yaşanan dönüşüm baş döndürücü hızla gerçekleşmiş ve toplumun diğer alanlarını da etkilemiştir. Bu değişimden etkilenen alanlardan biri de

devletlerin yönetim yapısı olmuştur. Dünya çapında yaşanan ekonomik krizlerin ortaya çıkarmış olduğu tabloda tartışmalar özellikle devletin yapısı ve rolleri üzerine konumlanmıştır (Arslan, 2010: 21). Yapı ve roller üzerinden güçlenen bu tartışmalar özellikle dünya üzerinde gerçekleşecek olan değişimin habercisi olmuştur.

Dünya üzerinde giderek artış gösteren dünya nüfusu, göç hareketleri, ekonomik etkinlikler, artan gelir düzeyi ve buna bağlı olarak yükselen yaşam kalitesi, siyasal, ekonomik ve yönetsel sistemlerin yeniden yapılandırılması gereğini ortaya çıkaran etmenlerdendir. Bu nedenlerle sorunların artışı, kıt kaynakların etkin ve verimli kullanılması sorunlarını gündeme taşımıştır (Çukurçayır ve Eşki, 2001: 90). Bu noktada ön plana çıkan, kamu yönetimlerinin kıt kaynakları kullanarak nasıl daha iyi ve kaliteli hizmet üreteceği sorunsalı olmuştur.

Aynı zamanda, yönetsel anlamda merkezileşme sürecinin tersine dönüşüyle birlikte adem-i merkeziyetçiliğin yükselişi bürokratik örgütlenme çağının da sonunu getirmiştir. Bürokrasi, 20. yüzyıl toplumlarının en büyük kaldıracı olmakla birlikte, dünyanın neredeyse tüm ülkelerinde gelişmişlik ölçütü bürokratik örgütlenmedeki düzey olarak ölçülmekteydi. Az gelişmiş ülkelerde ise idari reform, modern devletin bürokratik yapılanışını gerçekleştirmek anlamına gelen "kalkınma idaresini" oluşturmaya ve bu idare ile tüm toplumu kalkındırmaya yönelmiştir. 21. yüzyıla doğru, hem gelişmiş hem de az gelişmiş ülkelerde süreç tersine dönmüş, merkezileşmenin ve merkeziyetçiliğin biçimsel yapısı olan bürokratik örgütlenme, hem kalkınmanın hem de demokrasinin en büyük düşmanı sayılıp kırılmaya başlamıştır (Güler, 2005: 1) Böylelikle klasik bürokratik yapılanmalarda köklü bir değişim gündeme gelmiş ve bir takım değişiklikler yaşanmıştır. Bu doğrultuda, yönetim anlayışı ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya uyaran değişim faktörleri dört temel başlık altında toplanabilir:

1. *"Ekonomi teorisinde değişim,*
2. *Yönetim teorisinde değişim,*
3. *Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler,*
4. *Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi"* (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 21) olarak belirtilebilir.

Kamu yönetimi sistemi içerisinde değişimi kaçınılmaz kılan bu temel nedenler, ekonomik olarak sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, yönetsel düzeyde, modern yönetimden post modern yönetim paradigmasına geçişle birlikte yeni yönetsel değerlerin ortaya çıkması, küreselleşen dünya düzeni içerisinde uluslar arası kuruluşların yönetim üzerindeki etkisinin yadsınamayacak boyutlara ulaşması, devlet anlayışının değişmesi, Weberyen bürokratik yönetim modelinin yetersiz kalması (Eşki, 2009: 492) örgütlenmede etkinlik, verimlilik arayışlarını öne çıkartmıştır.

Bu nedenlerin hepsi birbiriyle bütünleşerek kamu yönetimi içerisinde mevcut olan yapıda bir dönüşümün temellerini atmıştır. Mevcut kamu yönetimi sistemi içerisindeki aksaklıkların modern çağın gereklerine göre yeniden biçimlenmeye başlayacağı bir sürece geçilmiştir.

Bu doğrultuda yeni kamu yönetimi anlayışı biçimlenmiş ve güçlenme göstermiştir. Sürece bakacak olunursa, II. Dünya Savaş'ı sonrası yeniden yapılanma sürecinin bir ürünü olan refah devleti temelde egemen, güçlü, genişleyen ve bu nitelikleri sorgusuz-sualsiz benimsenen bir devlet modelidir. Bu dönemde etkin olan Keynesyen politikalar çerçevesinde doğrudan girişimci veya aktif bir biçimde müdahalede bulunan devlet, klasik hizmetlerin ötesinde sosyal risklere karşı asgari bir yaşam standardı geliştirme görevini de üstlenmiştir (Sezen, 1999: 42-43 akt. Demirel, 2006: 109). Refah devleti anlayışı, 1970'lerde meydana gelen krizlere kadar varlığını sürdürebilmiştir.

1970'li yılların ortalarına gelindiğinde meydana gelen petrol krizinin sonucu olarak ekonomik açıdan krize giren devletler açısından bir takım ekonomik önlemlerin alınması gerekliliği duyulmuştur (Eryılmaz, 2010: 18). Böylelikle süreç tersine dönmüş, refah devleti olarak adlandırılan dönemin ardından devlet müdahalesinin en az seviyeye inmesi gerekliliği düşüncesi ortaya çıkmıştır.

Bu bağlamda neo liberal politikalar çerçevesinde devletin rollerinde değişim yaşanmış, klasik kamu yönetimi anlayışı eski gücünü yitirmiş ve yerini yeni kamu

yönetimi olarak ifade edilen yaklaşıma bırakmıştır. Bu yaklaşım biçimi, kamu yönetimi içerisinde özel sektör yönetimi tekniklerinin uygulanmasını, etkililik ve verimlilik kavramlarının iktisat ve işletme mantığı çerçevesinde ele alınmasını vurgulamıştır. Aynı zamanda OECD, International Monetary Fund (IMF), Dünya Bankası gibi kuruluşlar da yeni kamu yönetimi yaklaşımını desteklemişlerdir (Arslan, 2010: 23).

Bu yaklaşım çerçevesinde *"devlet, rekabeti geliştirici vatandaşa yönelik, vatandaşı güçlendirici, çıktılara daha çok önem veren, vatandaşı müşteri olarak algılayan, otoriteyi aşağı birimlere indiren ve piyasa kurallarını ön plana çıkaran bir rol üstlenmelidir"* (Osborne ve Gaebler, 1992: 20 akt. Arslan, 2010: 27).

Yeni kamu yönetimi anlayışını üç evreye ayrılacak olunursa; ilk evre olarak 1979 yılından başlayıp 1980'lere kadar süren süreç içerisinde kamuda yasal ve yapısal olarak serbestleşme, kamusal mal ve hizmetlerde sübvansiyonların kaldırılması ve alınmış olunun tasarruf tedbir önlemleridir. İkinci evre olarak ise, 1985 ve sonrasında gelen iktisadi anlamda verimlilik, etkililik ve tutumluluk. Son aşama ise 1990'lı yıllardan itibaren kamuda kalite, vatandaş odaklılık, yönetişim, toplam kalite, açıklık gibi politikaların ortaya çıktığı dönem olarak ayırmak mümkündür (Eryılmaz, 2010: 22).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının ilkelerine bakılacak olunursa bu ilkelerin:

- Açıklık,
- Performans değerlemeye tabi olabilmek, sayısal olarak ölçülebilmek ve daha çok çıktılara yönelik ölçüm standartlarına dayalı olmak,
- Merkeziyetçi bürokrasinin etkisinden kurtularak yerelleşmeye daha fazla önem vermek,
- Rekabet ortamı oluşturmak ve bu sayede maliyetleri azaltmak,
- İstihdam, planlama gibi alanlarda özel sektör uygulamalarını örnek almak (belli süreyle çalışma, stratejik plan yapma, ürün başına maaş alma)
- Tasarruf ve verimliliğe daha fazla önem vermek (Arslan, 2010: 27) olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak değişen dünya perspektifi içerisinde kamu yönetimi yapısı değişim göstermiş, bu çerçevede geleneksel kamu yönetimi dünyadaki değişim trendine bağlı olarak yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır.

Bu çerçevede geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu yönetimi karşılaştırmalı olarak incelenecek olunursa;

Tablo 1: Klasik Yönetim - Modern Yönetim Karşılaştırılması (Toprak Karaman, 2000: 41; Yaşamış, 1997: 20-21 akt. Çukurçayır ve Eşki, 2001: 95)

GELENEKSEL YÖNETİM	**MODERN YÖNETİM**
Katı bürokrasi	Dar merkez
Hiyerarşi	Yatay örgüt modeli
Güçlü merkeziyet	Yerelleşme
Merkezi kontrol	Performans hedefleri
Çok sayıda personel	Az sayıda personel, daha çok uzman
Sabit, sürekli çevre	Esnek, geniş çevre
Yasal güvence	Fayda/maliyet analizi
Profesyonellik	Hemşehri talepleri
Statüye ilişkin sorunlar	Etkililik, verimlilik, ekonomiklik, kalite ve karlılığa ilişkin sorunlar
Yasal düzenlemelerle kural ve normları ayrıntılı belirlemek	Yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesi
Yetki, yetki gaspı ve geçişmesiyle ilgili endişeler	Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ile ilgili endişeler
Kurallar	Roller, kamu hizmetleri standartları
Yurttaş	Müşteri
Emir-komuta	Karar almaya ve yönetime katılma
Durağanlık	Devingenlik
Eşit ücret	Başarıma dayalı ücret
Genel yönetim alışkanlıkları	Proje yönetimi
Klasik devlet muhasebesi ve bütçe sistemi	Yönetim muhasebesi, maliyet merkezleri, maliyet etkenliği, maliyet-yarar oranı, nakit akış kestirimi, maliyetin geri dönüşü
Kamu sektörünün kesin egemenliği	Özel sektörden daha fazla yararlanma çabası
Kamunun tekelciliği	Rekabet- piyasa türü yönetim araçları
Klasik mülkiyet kavramı	Mülkiyet kavramının yeniden algılanması
Zaman ve eylem araştırması, insan ilişkileri	Başarım yönetimi, sonuç yönetimi, duyarlılık yönetimi, sorumluluk yönetimi, toplam kalite yönetimi

Tablo incelendiğinde, katı devlet yönetiminden yatay, kural ve prosedürlere sıkı sıkıya bağlı olmayan esnek yapılanmalara geçildiği, hizmetlerin sunulmasında etkinlik ve verimlilik hususlarının ön planda olduğu, hantal bir yapı yerine daha küçük yapılanma modelinin olduğu, vatandaşların sorunlarını çözerken onlarında fikirlerini alarak belli bir hizmet standardı sunma şeklinde yaklaşıldığı, vatandaşların talep ve isteklerine göre hareket edildiği bir yapılanmaya geçildiği görülmektedir.

Bu doğrultuda paradigma dönüşümlerinin *"yönetsel açıdan bakıldığında 'geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına'; siyasal açıdan ise 'bürokratik devlet örgütlenmesinden girişimci devlet örgütlenmesine' geçiş"* (Kalağan,2009: 101) şeklinde yaşandığı görülmektedir.

1.4. YÖNETİMDEN YÖNETİŞİME DÖNÜŞÜM

Değişim, insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. Yaşadığımız çağın en belirgin özelliklerinden biri ise değişimin hızlanması ve çok boyutlu hale gelmesidir. Teknolojik, ekonomik, siyasi, toplumsal ve kültürel alanlarda hızlı ve etkileşimli bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Yaşanan değişim bireyleri olduğu kadar ülkeleri ve kurumları da köklü bir şekilde etkilemektedir. Dünya üzerinde yaşanan çok yönlü değişim ve dönüşüm klasik devlet yapılanmaları üzerinde köklü bir değişimi gündeme getirmiştir (Dinçer, 2003: 20-21).

1970'li yıllardan itibaren Keynesyen ve klasik refah devleti anlayışlarının terk edilmesi, ekonomide liberal anlayışın hakim olması aynı zamanda devlet düzeni içerisinde sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş ile birlikte Klasik Weberyen bürokrasi anlayışı çerçevesinde şekillenen yönetimin değişime uğraması ve değişen talepler doğrultusunda bireylerin ve toplumların kamu hizmetleri konusunda çeşitlenen ve artan talepleri yönetimden yönetişime geçişte etkili olmuştur (Dinçer, 2003: 23-25).

Yönetimden yönetişime dönüşümde, geleneksel modellerden bir vazgeçiş, temelde 'tek yönlü trafik' modelinden uzaklaşıp 'çift yönlü trafik' modeline doğru,

niteliklerin, problemlerin ve fırsatların yönetim sistemi içerisinde ve yönetimde dikkate alındığı yapıya doğru ilerleme söz konusudur (Kooiman, 1993: 4).

1980'li yıllarla birlikte küreselleşmeye bağlı olarak, başta neo liberal politikalar ve yeni sağ akımın görüşleri doğrultusunda başlayan devletin küçültülerek hantal ve gereksiz yapısının başta minimal devlet tipiyle kırılmak istenmesi ve ardından devletin nasıl etkin ve verimli örgütlenebileceği ile kamu hizmetlerinin nasıl daha iyi sunulabileceği konusunu gündeme getirmiştir. Bu noktada devletin rolü konusunda yeniden bir tanımlama yapılmıştır (Önen, 2012: 869).

Bu dönüşüm döngüsü içerisinde aynı zamanda klasik yurttaş tanımında değişiklik olmaktadır. Klasik yurttaş tanımı yerini, toplumda çok yönlü ilişkiler ve iletişim içinde olan anlamına gelen ağdaş tanımına bırakmaktadır. Bu gelişmeler sonucunda devletle toplum ve birey arasında yeni etkileşimsel ilişkiler söz konusu olmaktadır (Göymen, 2010: 87).

Devlet, insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ve bunları normlara uygun olarak yürümesini sağlayan, anlaşmazlıkları çözümleyen, kamusal mal ve hizmetleri üreten veya yöneten en üst egemen meşru gücü temsil etmektedir. Ancak günümüzde devletin kazanmış olduğu bu yeni görünüm, önceki dönemlerle kıyaslanmayacak şekilde farklılık göstermektedir (Eryılmaz, 2010: 2). Bugün "devlet" artık insanları yönetmek konusundan daha çok yönlendirme üzerinde durmaktadır.

Devletin toplumdaki rolü ile hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeni bir çerçeveye oturtmak ve biçimlendirmek amacını güden yeni bir paradigma, görünürde (nicel olarak) devleti küçültmek ama nitel anlamda daha etkin ve verimli kılmak, vatandaşların yönetime katılmalarını geliştirmek anlayışları hakim olmuştur. Bu dönemde öne çıkan hizmetlerde etkinlik, verimlilik, yönetişim, yönetime katılım, yönetimde açıklık, geleneksel yönetim yerine işletmeci yönetim, toplam kalite yönetimi ve bağımsız idari otoriteler (üst kurullar) gibi kavramlar (Bilgiç, 2008: 30-31) şekillenip, ortaya çıkmaya başlamıştır. Yönetim anlayışından işletme anlayışına doğru bir geçiş süreci yaşanmıştır (Önen, 2012: 878).

Küreselleşme sürecinde kamu yönetiminde değişime iten temel dinamiklere bakılacak olunursa;

1. Çoğu görev ve yetkilerin merkezi yönetimde toplanması, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulmasını engelleyebileceği gibi, halkın demokratik katılım bilinci üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olmaktadır. Bu sebeple, bazı alanlarda merkezi yönetimin çekilmesi ve onun yerine yerel yönetimlerin devreye girmesi bir zorunluluk halini almıştır (Önen, 2012: 875).

2. Devletin kurumlarının ve faaliyet alanlarının genişlemesine paralel olarak, günümüzde devletin vatandaşlara dönük en iyi hizmeti vermek için örgüsel ve işlevsel açıdan düzenlenmesi kaçınılmaz hal almıştır (Önen, 2012: 875).

3. Dünyadaki sosyal değişimlere bağlı olarak, vatandaşların gittikçe daha eğitimli, hakkını arayan ve siyasi otoriteye daha az itaatkâr hale gelen vatandaşlar devletten daha çok ve daha kaliteli hizmet bekler hale gelmiştir. Aynı zamanda yaşlı nüfusun artması ve genç nüfusun çeşitli sorunlara bağlı olarak artan kamu hizmeti talebini mevcut kaynaklarla karşılayamaz bir duruma gelmesine neden olmuştur. Bu da refah devleti anlayışından uzaklaşılmasına neden olmuş ve kaynakların verimli kullanılması zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır (Farnham ve Horton, 1993 akt. Bilgiç, 2011: 103-104).

4. Dünyada meydana 1973 Petrol krizlerinin tetiklemesi sonucu oluşan ekonomik anlamda durgunluk, işsizlik ve kamu yatırımlarına ayrılan payın azalmasının savaş sonrası kurulan düzeni sarsmaya başlaması (Bilgiç, 2008: 33) sonucu kamu yönetimlerinin değişen politikalar doğrultusunda karar vermesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

5. Kamu otoritelerinde merkeziyetçilik zayıflayıp, yerelleşme güç kazanmaya başlamıştır.

Bunlarla beraber, küreselleşmenin artan etkisiyle birlikte dünya ölçeğinde ortaya çıkan fırsatlar ve sorunlar arasında denge noktasının bulunmasının devletin yeni görevlerinin başında gelmesi gerektiği, bu görevin etkin şekilde yerine getirebilmesinin ise ancak iyi bir yönetişim yapısının kurulması ile mümkün olabileceği (Özer: 2006: 59) görülmüştür.

1.5. YÖNETİŞİM KAVRAMININ TANIMI VE GELİŞİMİ

Yönetişim kavramının dünya üzerinde ilk olarak kullanılması, ortaçağ şairlerinden Geoffrey Chaucer'ın Canterbury Hikayeleri'nde "the gouernance of hous and lond" şeklinde yani toprağın ve konutun efendisi manasında geçtiği görülmektedir (Bevir, 2009: 4).

Yönetişim kavramı terim olarak Kuzey Avrupa' da, ardından da bütün dünyada kullanılmaya başlanmıştır. Yönetişimin kökeni 16. yüzyıla kadar götürülebilmektedir. Özellikle 17. yüzyılda Fransa' da hükümetle sivil toplumu uzlaştırmaya çalışan veya kombine etmeye çalışan bir yaklaşımdan esinlendiği belirtilmektedir (Yüksel, 2000: 146-147).

Yönetişim teriminin güç kazanması ise İngiltere' de oluşmuştur. İngiltere' de yönetişim, İngiliz modelinde, klasik Westminster modeline meydan okuma şeklinde olmuştur. Bu modelde, parlamentonun üstünlüğü, güçlü kabine hükümeti sistemi ve seçimler aracılığıyla verilen sorumluluk söz konusudur. Hakim öğe ise, bakanlık sorumluluğu çerçevesinde üniter devletin yönetilmesidir (Stoker, 1998: 19).

Günümüzde ise yönetişim terimin olgunlaşması, 1980'li yıllarda Latin Amerika'da belirginleşen demokratikleşme dalgasıyla ve bu dalganın 1990'lardan itibaren Afrika'da yayılmaya başlamıştır. Yönetişim böylelikle tüm dünyada dalga dalga yayılmaya başlamıştır. Böylelikle neo liberal kuramcılar, daha inşacı ve politik bir yaklaşım benimseyerek yönetişim modeli ve kavramı üzerinde odaklaşmaya başlamıştır (Yüksel, 2000: 153).

Dünya üzerinde yönetişimin spesifik bir terim olarak kullanılmaya başlanması, 1980'li ve 1990'lı yıllarda özel sektör reformlarını takiben devletin yapısında meydana gelen değişiklikleri anlatmak için kullanılmıştır (Bevir, 2009: 3). Dünya genelinde yaşanan ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik gelişmeler, her alanda olduğu gibi yönetsel alanı da etkilemiş ve yönetim alanında yeni kavramların, anlayışların ve kurumların ortaya çıkmasına ve mevcut kavram, anlayış ve kurumların değişim ve dönüşüme uğramasına sebep olmuştur (Sobacı, 2007: 219). Böylelikle bu değişim ve dönüşümle birlikte kamu yönetimini derinden etkileyen kavramlardan biri de "yönetişim" olmuştur.

Yönetişim kavramı 1990'lardan sonra kamu yönetimi literatürüne girmiş ve bir çok akademik yazına konu olmuştur. Yönetişim kavramı üzerine bir çok tartışma yapılmıştır fakat yönetişim üzerine tek bir tanım üzerinde mutabık kılınamamıştır. Çünkü yönetişimin çok boyutlu bir kavram olması, kavramsallaştırılması yapılırken tek bir disiplin tekelinde bulunmayışı, farklı disiplinlerden beslenerek her disiplin üzerinde benzeştirici etkide bulunduğu görülmektedir (Bayramoğlu, 2010: 35). Bu sebeple yönetişim kavramının çeşitli tanımları mevcuttur.

Yönetişim ile ilgili yapılan çeşitli tanımlamalara bakılacak olunduğunda, Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'nün Kamu Yönetimi Sözlüğü'ne göre yönetişim kavramı, "bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen" (TODAİE, 1998: 274) olarak tanımlanmıştır ve bu tanımda toplumun aktörleri arasındaki etkileşimi vurgulandığı görülmektedir.

Bir başka tanıma göre ise (DPT, 2007: 4) yönetişim; merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru örgütlenen klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindenliği esas alan bir anlayış için kullanılmaktadır.

Yönetişim kavramının anlamı açıklanırken, bir gemide "dümen tutma" anlamına gelen "steering" sözcüğüne atıf yapılmaktadır. Yönetişim modelinde devletin rolü inşa edilirken "*devlet kürek çekmez, dümen tutar*" şeklindeki tanımlara rastlanmaktadır (Bayramoğlu, 2010: 32).

Bob Jessop yönetişim kavramını "eski şişelere yeni şarap transferi" (http://eprints.lancs.ac.uk/239/ Erişim tarihi: 25.03.2013) olarak tanımlamış ve yönetişim ve sosyal değişim kavramları arasında bir ilişki olup olmadığını düşündüğünü söylemiştir.

Stoker ise, yönetişim tanımlamasını yaparken kelimenin kavram olarak farklı anlamlar içeren bir yapıda olduğunu belirtmiştir. Yönetişimi, yönetim kelimesinin anlamında bir değişimi ifade etmekle olduğunu ve yönetimde yeni bir süreç anlamına geldiğini belirtilmiştir (Stoker, 1998: 17).

Rhodes ise, yönetişim kavramının tanımlamasını hükümet kavramını değişen anlamı üzerine konumlandırmış; aynı zamanda yeni yönetim süreci, konulmuş kuralların değişen durumu, toplumun yönetilmesinde yeni bir metot olarak belirtilmiştir (Rhodes, 1996: 652). Bu tanımda yönetişim; yeni bir süreç, durum ve metot olarak ön plana çıkarılmıştır.

Leftwich ise, yönetişim kavramının sistemsel, siyasal ve yönetimsel olmak üzere üç ayrı boyutunun olduğunu vurgulamaktadır. Sistemsel olarak yönetişim kavramını, devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısı ile belirlenen hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlamıştır (Leftwich, 1994: 370-373 akt. Göymen, 2010: 87). Gerry Stoker da yönetişim kavramı ile ilgili olarak yönetişimin boyutlarına değinirken, yönetişimde temel farkın, klasik devletin güç ve yetkiyi kendinde toplama çalışmalarına karşın yönetişim kavramının güç ve yetkiyi yeni aktörlere dağıtımı öngörmesi olduğunu vurgulamaktadır. Siyasal boyutta yönetişim ise; yalnız devletin meşruiyetini ve şeklen demokratik yönetimini değil, yurttaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımını öngörmektedir. Yönetimsel boyutta kastedilen ve amaçlanan ise etkin, bağımsız, saydam,

denetlenebilen bir kamu hizmetinin (Stoker, 1998: 36 akt. Göymen, 2010: 87-88) varlığıdır.

Anthony Pagden, Dünya Bankası'nın 1989'da Afrika'nın yönetişim krizi içerisinde olduğunu belirttiğinden itibaren, yönetişim teriminin çoğunlukla, kalkınma politikası ve az gelişmiş ülkelerin kalkınma politikalarıyla özdeşmiş bir biçimde kullanıldığını belirtmektedir (Pagden, 1998: 7). Özellikle az gelişmiş ülkelerde siyasal ve yönetsel anlamda devletin yeniden yapılandırılması üzerinde durmaktadır.

Gaudin 1990'lı yılların başlarından beri önemli bir yere edinen yönetişim terimine, "co-" öneki eklenerek birlikte, ortaklaşa yapılması anlamına gelen düzenleme, üretme, yönetme anlamlarına gelen pek çok terimle yan yana kullanılmaya başlamasına dikkat çekmekte ve aynı zamanda bunun çekici bir belirsizlik olarak devam ettiğine vurgu yapmaktadır (Gaudin, 1998: 53). Yıllardır kullanılan çok sayıda kavramın böylelikle yönetişim başlığı altına yerleştirildiğini belirtmektedir.

1999 yılında Dünya Bankası uzmanlarınca yönetişim, bir ülkede güç ve yetkinin kullanılışını belirleyen gelenekler ve kurumsal mekanizmalar (Kaufman, Kraay ve Lobaton, 1999: 1) olarak tanımlanmıştır.

Avustralya Uluslararası Kalkınma Kurumu, parlamentoya sunduğu Daha İyi Bir Gelecek İçin Daha İyi Yardım Raporu'nda yönetişimi tanımlarken, ülkenin sosyal ve ekonomik kaynaklarının açık, şeffaf, hesap verebilir ve eşit bir biçimde etkin olarak yönetilmesi şeklinde tanımlamıştır. Ayrıca Avustralya yardım programı, yönetişimin gelişmesi için dört temel stratejik başlık belirlemiştir. Bunlar, ekonomik ve finansal yönetimin gelişmesi, kamu sektörünün gelişmesi, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve sivil toplumun daha çok katılımının sağlanması (Lyon, 2000: 87-88) olarak belirlemiştir.

OECD ise yönetişimi, sosyal ve ekonomik gelişme açısından bir ülke kaynaklarının yönetimiyle ilgili olarak toplumsal yapı içinde politik otoritenin etkin

kullanımının ve denetiminin sağlanması olarak değerlendirmektedir. Bu çıkarıma göre kamu otoriteleri, ekonomik birimlerin işlevlerini yeterli biçimde yerine getirebilmeleri için gerekli ortamları sağlaması olarak açıklanabilir (Yüksel, 2000: 156).

BM'e göre ise, "yönetişim" uluslar topluluğunda bir ülkenin kurumları ve süreçleri şeffaf olduğu ölçüde "iyi" ve "demokratik" kabul edilir (http://www.un.org/en/globalissues/governance/ Erişim tarihi: 10.01.2013). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ise, yönetişimi ülke sorunlarının yönetiminde politik, ekonomik ve yönetsel otoritenin kullanılması olarak tanımlamaktadır. Bu yapının kompleks mekanizmaları, süreçleri, ilişkileri ve kurumları gerektiğini belirtmektedir. Kurumlar ve süreçler aracılığıyla vatandaşlar ve toplumsal grupların çıkarlarını korumakta ve uyuşmazlıklar uzlaştırılmaktadır (UNDP, 1997: 9).

AB ise, yönetişim kavramının çok yönlü bir kavram olduğunu, çeşitli çağdaş sosyal bilimlerle özellikle ekonomi ve politikayla ilişkisi olduğunu söylemiştir. Avrupa Komisyonu, Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitapta kendi yönetişimini oluşturmuştur. Avrupa yönetişimi; Avrupalı düzeyde kuralların, süreçlerin ve davranışların özellikle açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık konularında etkilemesi olarak belirtmiştir (http://ec.europa.eu/governance/index_en htm. Erişim tarihi: 27.03.2013).

Yönetişim kavramını tarihsel süreç içerisinde baktığımızda bugünkü anlamıyla ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası'nın "Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" adlı raporunda iyi yönetişim şeklinde geçtiği ve "ulusal faaliyetlerin yönetimi için siyasal iktidarın kullanımı" (World Bank, 1989: 60) şeklinde tanımlandığı görülmektedir.

Dünya Bankası'nın Afrika ülkeleri için bu tanımı kullanmasında vatandaş-devlet ilişkisinin kuvvetlendirilme ihtiyacından doğmuştur ve doğmasına etki eden nedenlere bakılacak olunursa (Maliye Bakanlığı, 2003: 34):

1. Politika konularının gitgide karmaşıklaşması, politikaların birbiri ile bağımlılığının artmasından dolayı daha geniş bir bilgi ve perspektife duyulan ihtiyaç;
2. Bilgi toplumunun artan ihtiyaçlarını karşılamak ve daha iyi bir bilgi yönetimi sağlamak;
3. Vatandaşı politika oluşturma sürecine dahil ederek, görüşlerinin dikkate alınması yönündeki beklentilerini karşılamak ve devlete kamunun güvenini tesis etmek;
4. Daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik yönündeki talepleri karşılamak;
5. Farklı çıkarlar arasında aracılık ederek geniş bir uzlaşmaya varmak için duyulan gereksinim gibi sebeplerle yönetişim kavramının yayılması hız kazanmıştır.

Yönetişim terimi daha sonra OECD ve BM tarafından da kullanılmış, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formül haline getirilmiştir. 1989 yılı Dünya Bankası'nın raporu, 1992 yılında OECD'nin yayımladığı Governance and Development, bu arada yapılan 1992 Rio Zirvesi, Habitat 1 ve 2 toplantıları ve 1997 BM, "yönetişim" terimi çerçevesinde 21. yüzyılın katılımcı devlet modelini netleştirilmiştir (Güler, 2005: 38).

Dünya Bankası'nın 1989 yılında Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth adlı raporundan kullanımından önce nadir kullanılan kavram olan "yönetişim", Dünya Bankasının yayımladığı diğer raporlarla yaygınlaşmaya başlamıştır. 1992 tarihli "Governance and Development" raporunda Dünya Bankası'nın amacına uygun olarak "Bir ülkenin kaynaklarını kalkınma amaçlı bir bakış açısıyla yönetmek için iktidarın kullanılma biçimi" olarak tanımlamıştır (World Bank, 1994: xıv). 1992 tarihli aynı raporda "yönetişimin üç boyutunu" tanımlanmıştır. Bunlar (World Bank, 1994: xıv):

1. Siyasal rejim biçimi,
2. Bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynak kalkınmasının yönetiminde yetki kullanma süreci,

3. Politika tasarlama, formüle etme, uygulama ve işlevlerini yerine getirmede devletin kapasitesi olarak tanımlamıştır.

1992'de Dünya Bankası'nın yayımladığı "Governance and Development" Raporunda yönetişim konusunda öne çıkan dört temel ilke görülmektedir (World Bank, 1992: 48-50):

1.Hesap verebilirlik; Kamu görevlileri eylemlerinden sorumludur. Makro düzeyde etkili mali yönetim, harcamalarda dışsal kontrolörlük sistemi ve kontrolör denetimi sonuçları değerlendirme mekanizmaları yaratılmalıdır; mikro düzeyde rekabet ve katılımın (Devlet Dışı Kurumlar) yaygınlaştırılması teşvik edilmelidir; yerelleştirilme politikaları üzerinde çalışılmalı ve yerel hizmetlerin fiyatlandırılması sağlanmalıdır.

2.Kalkınmanın Yasal Çerçevesi; Özel sektör için açık, öngörülebilen ve istikrarlı, herkese yansız ve adil biçimde uygulanan bir kurallar ve hukuk yapısı ile bağımsız bir yargı sistemi var olmalıdır.

3.Bilgilendirme; Özel sektör hesapları için yaşamsal öneme sahip olan türden ekonomik koşullar, bütçe, piyasalar ve hükümet tasarımları herkes için güvenilir ve ulaşılabilir kılınmalıdır.

4.Saydamlık; Açık yönetim, hesap verebilirliğin genişletilmesi, yolsuzluğun sınırlandırılması, politika yapımında kamu ve özel sektör arasında danışma süreçlerinin desteklenmesi gerçekleşmelidir.

1997 Dünya Kalkınma Raporu'nda, 1992 Dünya Bankası'nın raporunda sunulan kamu sektörünün yönetilmesi, hesap verilebilirlik, yasal reform ve şeffaflık ilkeleri yeniden işlenmekte ve buna ek olarak sürdürülebilir, paylaşılmış yoksulluğu azaltıcı kalkınmanın beş temel bileşenini ortaya koymaktadır (World Bank, 1997: 41):

1. Hukuk temelli olması,
2. Makro ekonomik istikrarı içeren uygun bir politika ortamının bulunması,
3. Halka ve altyapıya yönelik yatırımların olması,
4. Savunmasız olanların korunmasının sağlanması,
5. Doğal çevrenin korunmasıdır.

1997 Dünya Kalkınma Raporu'na bakıldığında program iki hat üzerinden gelişmektedir. "*Bunlardan birincisi, uluslararası sermayenin uzun dönemli çıkarlarını korumaya yönelik, yasal ve siyasal düzenlemelerin yerine getirilmesi, bu düzenlemeler sayesinde piyasa ekonomisine uygun bir piyasa demokrasisi modeli yaratma girişimi; ikincisi ise, yoksulun ve çevrenin korunması konuları etrafında sivil toplum unsurlarını devreye sokarak, yapısal uyum programlarının sosyal risklerinin azaltılması, bu programa bir siyasal meşruluk zemininin sağlanması"* (Çulha Zabcı, 2002: 161) olduğu görülmektedir.

Yönetişim kavramının evrimsel sürecine bakıldığında ise, yönetişimin bugüne kadarki gelişimi üç evrede ele alınabilir. Birinci evre; Afrika ülkelerindeki krizin yönetişim krizi olduğunu ortaya koyan 1989'daki raporda somut olarak görülür. "İyi yönetişim" ve minimal devlet vurgusu öne çıkmaktadır. İkinci evre; 1994 Yönetişim raporudur; yönetişimin yeşermesi ve canlanması için sivil toplumun gelişmesi gerektiği vurgulanır. Üçüncü evre ise 1997' deki rapordur ki nihayet devletin yeniden güçlendirilmesi vurgusu ile yönetişim bir kez daha bu raporda revize edilmiştir (Bayramoğlu, 2002: 88-89). 1997 tarihli raporun bir başka önemli özelliği ise devlet mekanizmasını iyi yönetişimle beraber kalkınmanın temel koşulu olarak görmesidir.

Zaman içerisinde yönetişim kavramında anlam kayması yaşanmış olup iyi yönetişim kavramı oluşmuştur. İyi yönetişim kavramı ilk olarak Afrika gibi, istikrarlı, oturmuş, devlet yapılarının olmadığı ülkelerdeki iktidar ve yönetim sorunları çerçevesinde dile getirilmeye başlanmış (Özer, 2006: 79) ve uluslararası kuruluşlardan da büyük destek görmüştür.

İyi yönetişim kapsamlı olarak tanımlanacak olunursa; 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 dünyada gelişen dijital devrime uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir (Aktan, 2008: 13).

Uluslararası kuruluşlar ve birlikler açısından iyi yönetişim kavramına bakılacak olunursa, 1989 yılında Dünya Bankası'nın yayımladığı rapor öncülüğünde ilk kez kullanılmaya başlanan "iyi yönetişim" kavramı raporun önsözünde banka başkanının "özel sektör girişimleri ve piyasa mekanizmaları önemlidir fakat bunun iyi yönetişimle el ele gitmesi gerekir" (World Bank, 1989: xii) biçiminde ifade ettiği görülmekte ve Dünya Bankası'nın 1997 "Dünya Kalkınma Raporu" devletin rolünün değişimi konusunda temel bir adım niteliğini oluşturmaktadır.

OECD, iyi yönetişim kapsamında hükümetlerin ihtiyaçlarını ve karşılaştıkları güçlükleri analiz etmeyi, bunlara çözümler aramayı ve demokratik kurumların etkinliğini iyileştirmek üzere iyi uygulamaları teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Böylelikle, kamu sektöründe yönetişim çalışmaları e-devlet, düzenleyici reformlar, kamu sektöründe bütçeleme ve yönetim, sürdürülebilir kalkınma, vatandaşların politika oluşturma sürecine katılımı ve yolsuzlukla mücadele alanlarına ilişkin faaliyetleri içermektedir (Maliye Bakanlığı, 2003: v).

OECD 1995 tarihli Participatory Development and Good Governance adlı raporunda iyi yönetişim başlığı altında yönetişimi "toplumun ekonomik ve sosyal kalkınması için kullanılan kaynaklarla ilgili olarak siyasal erk ve kontrol faaliyeti" (OECD, 1995: 14) olarak tanımlamış; yönetişimin önemli boyutları olarak da hukuk kuralları, kamu sektörü işletmeciliği, yolsuzluğun kontrolü ve aşırı askeri harcamaların azaltılması (OECD, 1995: 14) şeklinde sıralama yapmıştır.

OECD iyi yönetişimin altı temel unsurunu öne çıkarmaktadır: (http://www.oecd.org/gov/principalelementsofgoodgovernance.htmErişim Tarihi:16. 09.2012)

Hesap verebilirlik: Devlet, eylem ve kararlarında açıkça belirenmiş ve üzerinde anlaşılmış hedeflerde tutarlı olduğunu gösterme arzusu ve bu yönde davranmaya istekli olması.

Saydamlık: Devlet eylem, karar ve karar alma süreçlerinde kurumlar dışında devletin diğer parçalarına, sivil topluma ve yabancı kurum ve devletlere açık olması.

Etkililik ve Verimlilik: Devletin vatandaşlarına sunulan ürünlerde kaliteli kamu ürünü sunmaya çaba göstermesi ve bunların en uygun maliyette ve politika yapıcının gerçek amaçlarına uygun olarak gerçekleştirilmesi.

Duyarlılık: Devletin toplumsal değişmeye hızla yanıt verecek kapasite ve esnekliğe sahip olması, genel kamu yararını tanımlarken sivil toplumu dikkate alması, yönetimin rolünü eleştirel biçimde sorgulamaya istekli olması.

Uzak Görüşlülük: Devletin güncel veri ve eğilimlere bakarak gelecekte doğacak sorunları tahmin etmesi ve beklenen değişiklikler hakkında politikalar geliştirmek (Örneğin çevresel, demografik ve ekonomik).

Hukuksallık: Saydam hukuk düzenlemelerinin eşitlik temelinde uygulanmasını sağlama.

IMF ise iyi yönetişimi ekonomik başarının anahtarı olarak tanımlamıştır ve yönetişim için, bir ülkenin yönetimine dair ekonomik politikalar ve düzenleyici yapıları ve aynı zamanda hukukun üstünlüğüne bağlı olarak tüm yönlerini kapsayan geniş bir kavramdır demiştir. İyi yönetişim konusunda yaptığı çalışmalara yönelik olarak; saydamlık ilkesi doğrultusunda hesap verebilirliği arttırmak için saklı

belgelerin açıklanması konusunda üye ülkeleri teşvik etmekte olduğunu belirtmiştir (http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm Erişim tarihi: 17.09.2012).

AB, siyasi bir sistem olarak tek, içerik olarak da zengin yapısının "iyi yönetişimle" uyumlu olduğuna dikkat çekmektedir. Bu konuda Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan 'İyi Yönetişim Çalışma Belgesi'nde (White Paper), Avrupa entegrasyonunun siyasi boyutu olan 4 stratejik hedef gösterilmiştir.

Bu hedefler:

1. Yeni Avrupa yönetişim şekillerini ortaya koyma,
2. Avrupa Kıtasını istikrara kavuşturma ve kıtanın sesini dünya çapında duyurma,
3. Yeni bir ekonomik ve sosyal gündeme doğru yönelme ve
4. Herkes için daha iyi bir yaşam kalitesini sağlamaya çalışmaktır (Maliye Bakanlığı, 2003: v-vi) olarak belirtilmiştir .

Bu doğrultuda iyi yönetişim kavramının birbirine bağlı sekiz unsuru olduğu söylenebilir.

1-Şeffaflık

Devletlerin ekonomik, politik ve sosyal konularda aldıkları kararlara, özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşların mali durumlarına, uluslararası kuruluşların faaliyetlerine ilişkin zamanında, anlaşılır, ilgili, nitelikli, güvenilir bilgiye bireyler tarafından erişilebilmesi şeffaflık olarak adlandırılmaktadır (Kuzey, 2003:1).

Toplumlar değiştikçe vatandaşlar yönetimle olan ilişkilerini yeniden tanımlamaktadırlar. Vatandaşların kamusal bilgi ve belgelere erişimi "lütuf" olmaktan "talebe" doğru kaymış ve sonunda bir yasal hak haline gelmiştir. Hem siyasiler hem bürokratlar görevde bulundukları süre içerisinde kullandıkları kaynaklar ve aldıkları kararlar hususunda kişisel olarak sorumlu olmaları ve hesap vermeleri yönünde sürekli artan bir baskıyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Vatandaşlar kamu görevlilerinin hangi kararlar aldığını ve kararların kim tarafından alındığını bilmek istemektedir. Açık yönetim, demokratik bir yönetimin, sosyal

istikrarın ve ekonomik gelişmenin olmazsa olmaz koşuludur. Yönetimde açıklığın tesis edilmesi tüm ülkeler için önemli bir hedef oluşturmaktadır (DPT, 2007: 6).

Yönetimde açıklık ilkesi şeffaflık ilkesi ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Yönetimde açıklıktan bahsedilirken 3 temel karakteristik özellikten bahsedilmektedir ve bunlar (OECD, 2005: 2):

1. **Saydamlık:** Kamusal eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olmasını ifade etmektedir.
2. **Ulaşabilirlik:** Hizmetlere ve kamusal bilgilere vatandaşların kolayca ulaşabilmelerini anlatmaktadır.
3. **Cevap verebilme:** Yeni görüş, ihtiyaç ve beklentilere hazır olma durumunu ifade etmektedir.

Devletin şeffaflığının sağlanması, özel sektörün ve bireylerin karar verme mekanizması için büyük önem taşımaktadır. Siyasi ve idari şeffaflığın sağlanması kamuoyunu izlenen politikalar, koyulan kurallar hakkında bilgilendirilmesini tesis edecek, yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik bir gözetim mekanizması oluşturacak, böylece idarelerin hesap verebilirliğini sağlayıp, yolsuzlukları azaltacaktır. Ayrıca katılımın arttırılması yoluyla izlenen politikalara kamuoyu desteği sağlanacaktır. İyi yönetişimin kilit öğesi olan şeffaflık, politika hedefleri, formülasyonu ve uygulamasında açıklığı gerektirmektedir Şeffaflık mali piyasaların sorunsuz işlemesini sağlarken, aynı zamanda hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarda yapılan hataların tespitini ve düzeltilmesini de kolaylaştıracaktır (Kuzey, 2003: 1-2).

İyi yönetişimin unsurlarını birbirinden bağımsız düşünmek olanaksızdır, çünkü tüm unsurlar birbirleriyle ilişkilidir. Nitekim şeffaflık katılımla yakından ilişkilidir. Şeffaflık, kamuoyunun sivil toplum örgütlerinin de yardımlarıyla her düzeydeki yönetim süreciyle ilgili bilgilenmeyi sağlar. Şeffaflık yoluyla yasalara uygunluk denetiminin sağlanması, hukuk üstünlüğünün korunmasını güvence altına

alacaktır. Şeffaflığın beraberinde getireceği kamuoyu gözetimi sayesinde kaynakların etkin ve verimli kullanımı sağlanacaktır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 52).

2- Hesap verebilirlik

Kelime anlamıyla hesap verebilirlik, bir kurumda çalışan personelin paydaşlara, yetki ve sorumluluklarını kullanarak cevap vermesi, kendisine yönelik olarak yapılan eleştirileri dikkate alma, herhangi bir başarısızlık, yetersizlik veya hileli bir durumda karşısında sorumluluk alabilmesini ifade etmektedir (http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm Erişim tarihi 13.01.2012).

Hesap verebilirlik, kamusal gücün tek elde toplanarak kötüye kullanılmasının önlenmesi, kamusal kaynakların hukuka uygun ve yerinde kullanılmasının güvence altına alınması, ayrıca yönetimin vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde hareket etmesi böylece vatandaşların devlete duyduğu güvenin arttırılması için her yönetimde bulunması gereken temel bir ilkedir. Bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerleme, performans yönetimine geçiş, vatandaşların kamusal bilgi ve belgelere erişiminin kolaylaşması yönünde atılan adımlar hesap verebilirliği daha da arttırmaktadır (DPT, 2007: 13).

Hesap verebilirlik ile amaçlanan sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı sorgulanır. Dolayısıyla, hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere sorumlulukları ön görüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkanı doğmaktadır (Polat, 2003: 71). Hesap verme sorumluluğunun üç ana boyutu bulunmaktadır:

1. **Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu:** Yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğu,
2. **Yönetsel Hesap Verme Sorumluluğu:** Kamu yöneticilerinin bağlı ya da ilişkili olduğu bakanlarına karşı sorumluluğu,

3. **Vatandaşa Yönelik Hesap Verme Sorumluluğu:** Hem parlamento hem de bütünüyle devletin vatandaşına karşı sorumluluğunu içermektedir (Polat, 2003: 71).

Hesap verebilirlik kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcıların kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilir olmasını ifade ettiğinden (Maliye Bakanlığı, 2003: VIII) devlet, sivil toplum ve piyasalar arasında sağlıklı bir güçler dengesi mevcut olduğunda hesap verebilirlik daha da güçlenmektedir. Sadece kamu kurumları değil, aynı zamanda özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilir olmalıdır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 52).

3-Katılımcılık

Küreselleşme süreci ile birlikte klasik yönetim biçimlerinin yetersiz kalması, yönetimde yeniden yapılanma arayışlarını ortaya çıkarmıştır ve bu arayışların sonucunda temel bir kavram haline gelen iyi yönetişimin vazgeçilmez unsurlarından bir tanesi vatandaş-devlet ilişkilerinin güçlendirilerek katılımcılığın sağlanmasıdır. Bu yolla devlet, politika oluşturma aşamasından uygulama aşamasına kadar vatandaşların istek ve beklentileri konusunda bilgi sahibi olmaktadır. Bunun yanı sıra katılımcılık kamunun devlete güvenini tesis etmekte ve demokratikleşme süreci ile sivil kapasiteyi güçlendirmektedir (Kösekahya, 2003: 34).

Katılımcılık kelime anlamıyla; tüm vatandaşların, gerek doğrudan gerekse çıkarlarını temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar-alma sürecine katılımının sağlanmasıdır (Maliye Bakanlığı, 2003: VIII).

Katılımcılıkta temelde vatandaş-devlet ilişkisinin kuvvetlendirme ihtiyacından dolayı ortaya çıkmıştır, bu ihtiyaca neden olan etmenlere bakılacak olunursa (Kösekahya, 2003: 34):

1. Politika konularının gitgide karmaşıklaşması ve politikaların birbiri ile bağımlılığının artmasından dolayı daha geniş bir bilgi ve perspektife duyulan ihtiyaç,

2. Bilgi toplumunun artan ihtiyaçlarını karşılamak ve daha iyi bir bilgi yönetimi sağlamak,
3. Vatandaşı politika oluşturma sürecine dahil ederek, görüşlerinin dikkate alınması yönündeki beklentilerini karşılamak ve devlete kamunun güvenini tesis etmek,
4. Daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik yönündeki talepleri karşılamak,
5. Farklı çıkarlar arasında aracılık ederek geniş bir uzlaşmaya varmak için duyulan gereksinimdir.

Katılımcılıkta, devletle vatandaş arasındaki ilişki politika oluşturma ve uygulama süreci çok boyutlu bir yapıya sahiptir (OECD, 2001: 2):

1. **Bilgi Aktarımı:** Tek yönlü bir ilişki olup, devletten vatandaşa doğru aktarım söz konusudur. Devlet ürettiği bilgiyi vatandaşın kullanımına sunmaktadır.

   DEVLET ⇨ VATANDAŞ

2. **Danışma:** Çift yönlü bir ilişki olup, devlet vatandaşın bilgisine başvurmaktadır. Devletse işlerin devamlılığını sağlamaktadır.

   DEVLET ⇄ VATANDAŞ

3. **Aktif Katılım:** Karşılıklı ortaklık ilişkisine dayanmaktadır. Bu ilişkide vatandaşlar aktif olarak politika yapım sürecine katılmaktadırlar. Final kararının verilmesinde veya politika formülasyonunun sonuçlanmasında nihai karar verme mercii devlet olmasına rağmen bu politikaların şekillendirilmesinde vatandaşlar aktif bir biçimde rol almaktadır.

   DEVLET ⇦⇨ VATANDAŞ

4-Cevap verebilirlik

İyi yönetişimin temel unsurlarından biri olan cevap verebilirlik; vatandaşların, hükümette ya da kamu yönetiminde yer alanlar tarafından dinlenerek cevaplandırılacaklarını bilmeleri anlamına gelmektedir. Politikacılar ya da

bürokratlarsa cevap vermeye hazır, sempatik, duyarlı ve aynı zamanda vatandaşların ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve öngörebilen bir yapıda olmalıdır. Bu yaklaşımın temelinde yatan olgu ise bilgi unsurudur. Kamu hizmetlerinden yararlananların sağlayacağı bilgi ve görüşler, politikaların sonuçlarının önemli göstergelerinden biri olarak mutlaka dikkate alınmak zorundadır. Bu çerçevede bilgi, kamusal ihtiyaçlarının anlaşılması ve tespiti, hizmetlerin sunumu ve geliştirilmesi ve bu hizmetlerden yararlananların memnuniyetlerinin değerlendirilmesine yardımcı olmaktadır. Tüm bu faaliyetlerden elde edilen bilgi birikimi neticesinde, kamu kurum ve kuruluşlarının performansları hakkında bir değerlendirme yapabilmek de mümkün kılınmıştır (Acar, 2003: 51-52).

Cevap verebilirlik, hizmet sunmakla yükümlü olan kişinin hayata geçirilmesi talep edilen faaliyetler ya da idarenin işleyişi ile ilgili olarak öğrenmek istediği konular hususunda vatandaşa en kısa sürede yanıt verebilmesidir. Yanıtın hızla cevaplanmış olmasının haricinde karşı tarafı tatmin eder bir niteliğe sahip olması da gerekmektedir (Işık, 2010: 42). Bu kapsamda cevap verebilirlik dört temel özelliğe sahiptir (Acar, 2003: 53-54):

1. Kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların hizmet memnuniyetlerinin ölçülmesi,

2. Kamusal hizmetlerin planlanması, üretimi ve sunumu aşamalarında ve sonuçların değerlendirilmesinde rol alan tüm kurumların davranış ve algılamalarının incelenmesi,

3. Hedeflenen sonuçlar ile mevcut verilerin hız, kalite ve yeterlilik açısından hedeflenen kriterlerin karşılaştırılması,

4. Mal ve hizmet sunumunun, akademik çevrelerin görüşleri alınarak bu doğrultuda hazırlanması.

5-Hukukun üstünlüğü

İyi yönetişimin temel ilkelerinden biri olan hukukun üstünlüğü; kurumların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içerisinde hareket etmelerini ve kişilerinde kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini öngörmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003: VIII).

Devletin sürekliliği için bu ilkeye mutlaka uyulması gerekmektedir. Sürekli sorgulanan ve yaptığı eleştirilen hantal bir devlet yerine katılım ile gelecekteki stratejilerini gerçekleştiren, diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve tüm bunları değerlendiren devlet yönetimine geçilmesi gerekmektedir. Bu yönetimde, kamu yönetimi karar alıcı durumunda, seçkinlerin yönetiminden toplum birlikteliğini temel alan yönetime geçerek bir bakıma kendini emniyete almaktadır. Hukuku bağlılık ve saygılı birey, devletin sürdürülebilirliğini, birlikte geçerli kılmaktadırlar (Karaman, 2000: 44 akt. Özer, 2006 :80-81).

6-Etkinlik

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği değerler ve sürekli evrim geçiren bilgi çağı kamu yönetiminde de değişimi gerekli kılmıştır(Soylu, 2003: 78). Buna bağlı olarak kamusal politikaların etkili olabilmesi için net olarak tanımlanmış hedeflere ulaşabilmek için yapılması gerekenlerin doğru bir biçimde ve zamanında yerine getirilmesi yönetişim ilkelerinden biri olmuştur. Etkinlik; amaçlara ulaşırken optimal kaynak kullanımı, gereksiz kaynak ve zaman tüketiminden kaçınmayı anlatmaktadır. Bu çerçevede, kamu yönetimindeki süreçler ve kurumlar kaynakları en iyi şekilde kullanılarak istenen sonuçlara ulaşılmalıdır (DPT, 2007: 15).

Etkin bir yönetişim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetimde birlikte rol almalarını öngören geniş bir perspektifi temsil etmektedir. 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 yönetişim için ilgili bütün tarafların işbirliği içerisinde olması gereklidir (Soylu, 2003: 78).

İyi yönetişim bakımından etkin bir kamu yönetimi şu prensipleri içermektedir (Öztürk, 2002: 34);

-Yüksek standartlı bir meslek ahlakı geliştirilmeli ve sürekli kılınmalıdır,

-Kamu yönetimi gelişme eğilimli olmalıdır,

-Kamu hizmetleri herkese tarafsız, eşit, adil ve hilesiz olarak verilmelidir,

-Vatandaşların istek ve şikayetleri en kısa sürede karşılanmalı ve halk politika yapım sürecinde rol oynamalıdır,

-Kamu yönetiminin sorumluluğu gerçekleştirilmelidir,

-Devletin şeffaflığı, halka zamanında, doğru ve ulaşılabilir bilgi verme imkanlarının yaratılması gerekir,

-İyi bir insan kaynakları yönetimi ve kariyer geliştirme uygulamalarıyla personelin potansiyeli arttırılıp geliştirilmelidir,

- Kamu yönetiminin demokratik niceliği arttırılmalıdır. Buna bağlı olarak seçimle iş başına gelen kamusal birimlerin sayısında artış sağlanıp, bu uygulamalar geliştirilebilir.

7-Eşitlik

Eşitlik ilkesi BM tarafından, "tüm kadın ve erkeklerin mevcut refah ve mutluluklarını muhafaza etme veya geliştirme fırsatlarına sahip olmaları" olarak tanımlanmaktadır. Tanımda geçen 'tüm kadın ve erkekler' ifadesi oldukça genel bir çerçeve çizmektedir. Dolayısıyla, eşitlik kavramının kapsamı herkesin sınıf, kast, ırk, din, dil, cinsiyet ve benzeri özelliklerle ayrım gözetilmeksizin adil ve tarafsız muamele görmesi ve fırsat eşitliğine sahip olmasıdır (Aşkın, 2003: 108). Bu çerçevede, devlet kurumları insanlara eşit fırsatlar sunmalı, toplumsal, ekonomik ve siyasal çerçevede yer alma ve vatandaşların kaynaklara erişme güvencesi sağlamalı ve insanları iktisadi-toplumsal yaşamın güçlü unsurları haline getirmelidir (Güler, 2005: 150).

Eşitlik yönetişimin unsuru olduğu gibi aynı zamanda kamu hizmetinin temel ilkelerinden birisini de oluşturmaktadır. Kamu hizmetinden yararlanma konusunda

vatandaşlar arasında bir ayrım düşünmek olası değildir fakat bu eşitlik matematiksel anlamda bir eşitlik de değildir. Kamu hizmetinden yararlananlar bakımından aynı niteliklere ve koşullara sahip olanlar arasında eşitlik söz konusudur. Yönetişimin eşitlik unsuru sayesinde kamu hizmetinin önemli ilkelerinden biri olan kamu hizmetinde eşitlik ilkesi de gerçekleşmiş olmaktadır (Göküş, 2010: 604-605).

8-Stratejik vizyon

İyi yönetişimin temel taşlarından birisini de stratejik planlama oluşturmaktadır. Hesap verebilirlik, şeffaflık, cevap verebilirlik, etkililik, eşitlik, hukukun üstünlüğü gibi iyi yönetişim ilkeleri stratejik planlanın üzerine inşa edilmektedir (Özdemir, 2003: 125).

Stratejik vizyon kelime anlamıyla; liderlerin ve kamu yönetimi uygulayıcılarının, iyi yönetişim ve insani kalkınma hususunda geniş ve uzun vadeli bir perspektife sahip olmaları ve gelişmenin sağlanması için gerekli olan unsurları tespit ederek bunları tedarik etmesi (Maliye Bakanlığı, 2003: IX) anlamına gelmektedir.

İyi yönetişimde, belirlenen vizyon ve misyonun uzun-vadeli olması, geçerliliğinin yöneticilerin görev süresiyle sınırlı olmaması esastır. Uzun vadede geçerli vizyon ve misyonun belirlenmesi için gelecekte olabilecek gelişmelerin analitik tahminlerle öngörülüp; ortaya çıkacak ihtiyaçlara cevap verebilir olmasına dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu süreç çerçevesinde vizyon belirlenirken çalışanlar ve yönetim birlikte belirlemeli; çalışanlar düşüncelerini yönetimle paylaşmalı, yönetim ise çalışanların paylaşmış olduğu bilgiyi nasıl kullanacağını belirlemelidir. Bu sayede çalışanlar yönetime katkılarının olmuş olduğu bir vizyon çerçevesinde hareket edeceklerdir (Özdemir, 2003: 114-115). Yöneticilerin ve çalışanların ortak katılımıyla belirlenen stratejik vizyon ve bu doğrultuda oluşturulan hedeflerin belirli aralıkta değerlendirmeleri de yapılmalıdır.

Yönetişim yaklaşımına pozitif yaklaşanlar olduğu gibi negatif bakanlarda mevcuttur. Birgül Ayman Güler, yönetişim kavramıyla ilgili olarak asıl bakılması

gerekenin, yönetişim sözcüğünün siyasal ve yönetsel iktidar sahipliğini değiştirmeye dönük bir öze sahip olduğudur. Yönetişim formülünün 21. yüzyılın neoliberal bir katılımcılık modeli olduğunu, sermayeye açtığı iktidar sandalyesiyle kamu kudretini kapitalizmin egemen sınıfına teslim etmekten başka bir hedefe sahip olmadığını belirtmiştir (Güler, 2005: 132).

Ruşen Keleş yönetişim kavramıyla ilgili olarak, "yönetişim" kavramının biri dar, diğeri geniş olmak üzere iki anlamının var olduğunu belirtmiş (Keleş, 2010: 65-66): Bu anlamlardan birincisinde bir yönetim anlayışı ve biçimi söz konusu olduğunu; ikincisinde ise toplumun tümünde benimsetilmiş olan bir dünya görüşü olduğunu söylemiş ve yönetişim kavramına eleştirel bir açıdan yaklaşmıştır.

Korel Göymen ise, yönetişim formülünün her derde deva mucizevi bir çözüm olmadığını, çok yönlü bir kavram olan yönetişimin ilk sunumundan yaygınlaşıncaya kadar farklı ülke ve kurumların öz yarar ve amaçlarına göre hareket ettiğini belirtmiştir (Göymen, 2010: 89).

Filiz Çulha Zabcı ise yönetişimi, gelişmekte olan ülkelerin, küresel kapitalizmin başat güçleri olan uluslararası kuruluşların daha fazla hegemonyası altına girmesine ve bunların ulusal siyasetleri belirlemesine verilen şık bir ad olarak tanımlamaktadır (Çulha Zabcı, 2002: 152). Uluslararası sermayenin kolayca kendisine yer edinmesine zemin hazırlayan bir kavram olduğunu vurgulamaktadır.

Kooiman ise, yönetişim yaklaşımının yönetmeyi ortadan kaldırmayacağını, yönetişimin ancak geleneksel yöntemlerle aşılamayan, hem özel hem de kamu yararının birlikte var olduğu bazı sınırlı alanlarda var olabileceğini vurgulamıştır (Göymen, 2010: 89). Bu yaklaşımla, yönetişimin tüm alanlar için genel bir reçete olamayacağını belirtmiştir.

Kamu yönetiminin geçirdiği değişim süreci içerisinde yönetişim kavramı sembol kavram olarak işlerlik kazanmıştır. Yönetişim kavramının bir çok kullanımı bulunmakta, minimal devlet olarak yönetişim, kurumsal yönetişim, yeni kamu

işletmeciliği, iyi yönetişim, sosyo sibernetik sistemler ve kendi kendine organize olan ağlar (Rhodes, 1996: 653) gibi kullanımları kapsamaktadır.

Kamu yönetiminde, içeriği değişen yöneten ve yönetilen ilişkilerinden demokratikleşme arayışına, devletin hizmet sunma kapasitesinin iyileştirilmesinden hukukun üstünlüğüne kadar bir çok alanda kendisini gösteren yönetişim; global, ulusal ve yerel ölçeklerde uygulama alanı bulmaktadır (Sobacı, 2007: 219). Yönetişim kavramı 1990'lı yıllardan sonra kamu yönetimi yazınına girmiş ve uluslararası örgütler tarafından da kullanılıp, işlerlik kazanmıştır.

Genel olarak bakılacak olunursa yönetişim kavramı, bireyi devlet karşısındaki pasif tutumundan kurtararak etken bir konuma getiren, alınan kararlarda katılımcı, paylaşımcı, sonuç ve hedef odaklı olan, vatandaşa hizmeti temel gaye edinen, şeffaf, açık, hesap verilebilir bir devlet yapılanmasına geçişi ifade etmektedir.

1.6. YÖNETİŞİM KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞINDA VE GELİŞİMİNDE ETKİLİ OLAN KAVRAMLAR

Yönetişim kavramı temellerini çeşitli teorilerden alarak biçimlenmiş bir kavramdır. Bunlar arasında rasyonel tercih teorisi, yeni kurumsalcılık yaklaşımı, sistem teorisi, düzenleme teorisi, kurumsalcı iktisat yaklaşımı ve yeni kamu işletmeciliği teorisi sayılabilir.

Rasyonel tercih teorisi, tüm sosyal olayları açıklarken mikro düzeydeki bireysel tercihleri referans almaktadır. Sosyal olguları, kurumları ve kural modellerini bireysel davranış analizlerine göre açıklamaktadır. Rasyonel tercih teorisyenleri bireylerin çoğunlukla kendi tercihleri ile uyumlu olarak eyleme geçtikleri varsayımdan hareketle modellemektedir. Bazen de eylemi gerçekleştiren kişilerin seçtikleri davranışların neticesinde neler olacağı hakkında tamamen bilgi sahibi oldukları varsayımında bulunmaktadır. (Bevir, 2009: 17).

Yeni kurumsalcılık yaklaşımı incelenecek olunduğunda, kamu yönetimi ve siyasetin 1940'lardaki çalışmalarını incelemektedir. Resmi kurallar, prosedürler, organizasyonlar, anayasalar, seçim sistemleri ve siyasal partiler üzerine çalışmaktadır. Yeni kurumsal yaklaşım teorisyenleri genellikle kurumları yöneten resmi kuralların önemini vurgulasa da aynı zamanda bireyin davranışlarına da önem vermektedir (Bevir, 2009: 17-18). Yeni kurumsalcı yaklaşım mevcut olan bilgi birikimine yeni bir bakış açısı getirmiş, fakat onlardan bağımsız olarak doğmamıştır. Yeni kurumsalcılar, kurumsal yapılar ile kurumların içinde bulunduklarından daha geniş bir sosyal çevre arasındaki ilişkinin anlaşılmasına önem vermişlerdir. Kurumların yapıları ve davranışları performans sonuçlarını en üst düzeye çıkartma stratejilerine göre değil, büyük ölçüde sosyal gerçekliğin kabul gören ve değer verilen kurallarına bağlı olduğunu belirtmiştirler (Beckert, 1999: 778 akt. Seymen ve Bolat, 2006: 241). Yeni kurumsalcılar aynı zamanda ortaya koydukları kuramla kurumların içinde bulundukları kurumsal çevrenin onlara sunmuş olduğu kültürel değer, kural ve modellere göre değerlendirmektedirler.

Sistem teorisinde ise, kurallar bağımız unsurların düzenli etkileşimleri sonucu doğmaktadır. Sistem teorisyenleri, kuralların fonksiyonel ilişkilerden ve unsurların etkileşimleri sonucu oluşması gerektiğini belirtmektedirler. Bu ilişkiler ve etkileşimle bilginin transferi sağlanacak ve bu bilgi transferi merkezin kontrolü olmadan kendi kendine üreten ve kendi kendine organize olan şekilde oluşmasına öncülük edecektir. Bir sosyo sibernetik sistem olarak yönetişimin içeriğinde devlet tarafından yönetilmenin sınırlarının altını çizer. Tek bir egemen devletin olamayacağına vurgu yapar. Sistem teorisyenleri, yönetim ile yönetişimi birbirinden ayırır. Bu yaklaşıma göre, yönetim bireylerin davranışlarından doğan, bireysel olarak organize olmuş bir sistemdir. Yönetişimse, merkezsiz bir toplumda veya çok merkezli bir toplumda yaşamanın neticesi olarak doğmuştur. Kurallar da, çok merkezli toplumların veya organizasyonların etkileşimleri sonucunda doğmaktadır. Devletin rolü kural yaratmak değil, sosyo politik etkileşime olanak sağlamaktır. Problemlerle başa çıkabilmek amacıyla çeşitli toplantı yapmak ve çok sayıda organizasyon arasında hizmetlerin dağılımını sağlamaktır (Bevir, 2009: 19).

Kurumsalcılık, sistem teorisi ve rasyonel tercih teorilerinin hepsi yönetişimden ilham almışlardır. Bunlardan farklı olarak yorumlayıcı kuram var olan manasından daha fazlasını içermektedir. Yorumlayıcı kuram neo liberal yazından ve ağ olarak yönetişimden ayrılmaktadır. İlk olarak yönetişimi politik bir oyun içerisinde yarışan inançlara göre daha sonra bu inançları geleneklerden ve ikilemlerden ilham alarak açıklamaktadır (Bevir, 2011: 59).

Düzenleme teorisine bakılacak olunduğunda ise bu teori, kurumsal değişimlerin analizinin yapılmasını, hızlı ve düzenli büyüme dönemlerinin anlaşılmasını sağlamaktadır. Üst yapı düzenleme tarzı olarak adlandırılır ve alt yapı ise birikim rejimi olarak kabul edilerek, ikili bir ilişkiden yararlanarak bir yöntem oluşturur. Ayrıca bu yöntemini oluştururken, tarih, sosyoloji, siyaset bilimi gibi ilişkin disiplinlerin, çalışılan hipoteze sonuç getirebilecek katkılarından faydalanılır. Böylelikle, ortaya çıkmış olan genel ilintili durumu değerlendirmek için temel kavramlarından, araçlarından, uzun tarihsel dönemlere ait sonuçlardan, yayıldığı coğrafik alanlardan ve değişen koşullardan yararlanır. Teorinin bir başka ele aldığı önemli durum ise kapitalist ekonomide meydana gelen temel gelişim tarihidir. Kapitalist üretim tarzında, bazen yavaş ve kontrollü, fakat başka zamanda şiddetli, çağın kontrolünün ve analizinin ötesinde değişimler yaşanır. Bu yüzden sosyoekonomik değişimlerin yardımıyla bir yöntem yaratmada organizasyonel, sosyal ve teknolojik değişimler sürekli bir nitelik kazanır. Tarihsel olarak oluşan düzenleme teorisi gelecekte oluşacak olan koşulların, günümüzdeki tasarlanmayan stratejilere bağlı olduğu belirtilir (Boyer, 2002a: 5-6 akt. Ünal, 2012: 34).

Çeşitli kaynaklarda yönetişim bakışının farklı disiplinlerden beslenerek geliştiği saptanmaktadır. Yaklaşıma en büyük destek ekonomi alanında "kurumsalcı iktisat yaklaşımı" üzerinden gelirken, kamu yönetimi disiplininden gelen destek 1980'li yılların egemen bakış açısı olan "yeni kamu işletmeciliği" akımı üzerinden sağlanmaktadır. Bunlara ek olarak, örgüt bilimi disiplininde hiyerarşik, Weberyen örgüt kuramlarının yerini alan yatay, esnek, ağ tipi örgüt kuramları, yönetişim bakışının beslendiği üçüncü ana kaynağı oluşturmuştur. Uluslararası ilişkiler alanının, yönetişim bakışının doğduğu küreselleşme döneminde destek alınan

dördüncü alan olarak öne çıktığı görülmüş (Güler, 2005: 133) ve 1990'lı yıllarla birlikte işletmecilik anlayışının daha çok göz önüne çıkmasıyla birlikte yönetişim kavramı kendi başına başka kavramlara kaynak olabilecek kıvama gelmiştir.

Kurumsalcı iktisat yaklaşımına göre piyasa 'doğal' değil niteliği gereği 'toplumsal' dır. Bireyci değil kolektivisttir. Piyasa, kaynak tahsisini yapan bir doğal düzen değil, kaynak tahsisini yapacak kurumları harekete geçiren bir kurumdur. Piyasanın kendisi de, içinde bulunan bireylerin istek, tercih ve seçimlerini biçimlendirir. Bireylerin biliş süreçlerini oluşturur. Bireyleri belli bir biçimde davranmaya zorlar. Bu yüzden piyasa tümüyle 'özgür' olamaz; özgürleşmenin temelini oluşturamaz. Kurumsalcı iktisatçılar, piyasa-devlet ikilemini, iktisadın kurumsal örgütlenişi kavramı sayesinde aşmaktadırlar. Kapitalizmin tekelleşme aşamasında ortaya çıkan yapı ve süreçleri açıklamak üzere ortaya çıkan kurumcu iktisat, "yeni kurumcu iktisat" adı verilen yeni yaklaşımlar ile piyasa ekonomisinin sonsuz özgürlüğü iddiasındaki eleştirileri terk etmiştir. Rasyonel bireyi temel alarak, kurumsalcı iktisat yaklaşımıyla neo iberal iktisat kuramlarını sentezleyerek açıklamıştır (Güler, 2005: 134).

Yeni kurumsalcı iktisat yaklaşımı, toplumsal işlemlerin yürütülmesinde kuralların koyulmasını ve bunlara uyulmasının sağlanmasını, ekonomik gelişme için vazgeçilmez görmektedir. Hukukun egemenliği ve yargı sisteminin iyi işlemesi, işlem maliyetlerini düşürdüğü için üretim ve ticaretin gelişmesi anlamına gelir. Aynı şekilde, mülkiyet haklarının korunması ve geliştirilmesi devletin görevidir; tarafların sözleşmelerin yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlayabilen etkili bir devlet yaptırımının varlığı, işlem maliyetlerini düşürecek ve ekonomik etkinlikleri hızlandıracak (Güler, 2005: 136) aynı zamanda da devletin sahip olduğu mekanizmaların piyasa ekonomisine devrine destek olmaktadır.

Yönetişim kavramının kurumsalcı iktisattan aldığı desteğinin yanı sıra yeni kamu işletmeciliği anlayışından da destek görmüştür. Geleneksel kamu yönetimi, bürokratik yapı üzerine inşa edilmiştir ve kamu yararı, verimlilik, tanımlanmış görev ve otorite yapısı, hiyerarşi, idari sorumluluk, kontrol ve sonuçlar önemlidir.

Yeni kamu işletmeciliği teorisi ise post bürokratik yapılanmaya dayanır, kamu hizmetinde kalite, misyon ve vizyon, vatandaşın talep ve beklentileri önemlidir, sorumluluk sahibi, hesap verebilen kamu yöneticileri ile çalışır, profesyonel yönetime dayanır, standart ve performans ölçütleri geliştirilmiştir, özel sektör benzeri yönetim teknikleri kullanmaktadır (Genç; 2010: 148). Böylelikle geleneksel kamu yönetiminin yerini bürokratik yönetim geleneklerinin kırıldığı, katılıma dayalı, etkinliği ön plana çıkaran yönetim biçimi almaktadır. Bu anlamda yeni kamu yönetimi anlayışı yönetişime kaynaklık etmektedir.

1.7. YÖNETİŞİM KAVRAMININ GELİŞİMİ

Kamu yönetiminin yaşamış olduğu dönüşüm süreci içerisinde, 1980'li yılların sonundan itibaren etkisini dalga dalga gösteren yönetişim kavramı artık devletin işleri yapmaktan ziyade yönlendirme işlevi üzerinde durmakta, tek başına güç olmaktan ziyade paylaşımcı, katılımcı, açık bir yönetim tarzına geçişi ifade etmektedir. Bu noktada önemli olanın devletin değişen yapısal durumu olduğunu söylemek mümkündür.

Yönetişim kavramı; küresel, ulusal ve yerel ölçeklerde kendisine uygulama alanı bularak yöneten yönetilen ilişkisine yeni bir boyut kazandırmakta aynı zamanda devletin vatandaşlarına hizmet sunma kapasitesinin gelişimine, demokratik bir yönetimin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır.

Bu bölümde yönetişim kavramının gelişimi içerisinde kendisini gösteren yönetişim türleri olan hiyerarşik yönetişim, kurumsal yönetişim, ağ yönetişim, meta yönetişim,çok düzlemli yönetişim ve yeni yönetişim ele alınacaktır.

1.7.1.Hiyerarşik Yönetişim

Merkezileşme ve sürekliliğin hakim olduğu, resmi otoriteye vurgu yapan, kontrol, standartlaşma ve hesap verebilirlikle karakterize olmuş olan yönetişim modeli hiyerarşik yönetişim olarak tanımlanmaktadır (Newman, 2001 akt. Lee, 2003: 6).

Hiyerarşik yönetişim incelendiğinde kompleks, çekişmeli ve faal bir problem olduğu zaman kullanışlı olmayan bir modeldir. Çünkü bir görev, küçük küçük parçalara ayrılabilmelidir, hiyerarşik yönetişim kullanıldığında organizasyonlar basit ve esnek olmayan yapılara dönüşürler organizasyon şeması içerisinde, organizasyonların tek düze bir yapıya sahip oldukları görülmektedir (Meuleman, 2011: 97-98).

1.7.2. Kurumsal Yönetişim

Geleneksel yönetim anlayışlarının yetersiz kalması nedeniyle, iletişim ve etkileşim süreçlerini dikkate alan yeni bir anlayış olarak yönetişim ortaya çıkmıştır. Kamu, özel, ticari, siyasi, ulusal veya yerel olup olmamasına bakılmaksızın, bütün örgütlerin paydaş ilişki ağları içinde faaliyet gösterdikleri düşünüldüğünde, yönetişim olgusu bütün örgütler için geçerli olmaktadır (Saklı, 2010: 372).

Hızlı değişim ve dönüşümlerin yaşanmasıyla birlikte bilgi, teknoloji ve ulaşımın gelişmesine paralel olarak "kurumsal yönetişim" kavramı adil, saydam, hesap verme ve sorumluluklar başta olmak üzere, tüm kuralların iyi tanımlandığı kurumsal verimliliğin arttırılmasına yönelik bir anlayıştır. Bu bağlamda kurumsal yönetişim sadece özel sektörü değil, kamusal alanı da kapsayan bir olgudur (Tekin, 2003).

Kurumsal yönetişim, kendi menfaatini gözeten yönetici karşısında, zayıf ve dağınık hissedar sorunu olarak özetlenmektedir. İşletme sahipliği ve yönetimin denetim altına alınması biçiminde gelişen tartışmalar; yöneticiler-büyük hissedarlar-azınlık hissedarlar olmak üzere üç etmenli bir özellik arz etmektedir (Berglöf and von Thadden, 2000: 277 akt. Saklı, 2010: 374). Burada ön plana çıkan hissedar kavramı olmuştur.

Yönetim yaklaşımı olarak gelişen kurumsal yönetişim ayrıca örgüt faaliyetlerinden etkilenen veya bu faaliyetleri etkileyebilen herkesin, örgüt

yönetimine katılmasını öngörmektedir. Böylece, örgütün kararlarından etkilenen herkesin örgüte müdahale edebilmesi ve alınan kararlar denetleyebilmesi gerektirdiğini savunulabilmektedir (Işık, 2003: 3,20 akt. Saklı, 2010: 374). Bu yaklaşımda da öne çıkan paydaş kavramını öne tutan bir yaklaşım olmuştur.

Kurumsal yönetişimin; adillik, sorumluluk, saydamlık ve hesap verebilirlik olmak üzere dört temel ilkesi bulunmaktadır (TKYD-Deloitte, 2006: 4-5):

1. **Adillik:** Yönetimin, bütün hak sahiplerine karşı eşit ve adil davranmasını ifade etmektedir. Kurumsal yönetişim çevresinde, hissedarların hakları korunmalı ve bu hakların kullanılabilmesi kolaylaştırılmalıdır.

2. **Sorumluluk:** Örgütlerin faaliyetlerini kanun ve düzenlemelere uyum gösterecek nitelikte olmalı, çalışanların yönetim faaliyetlerini katılabilmesini sağlayıcı bir şekilde olmalı ve bütün paydaşların kaygılarını yönetim kuruluna gerektiğinde iletebildiği bir nitelikte olmalıdır.

3. **Şeffaflık:** Örgütün mali durumu, performansı, mülkiyeti ve idaresi dahil olmak üzere örgütle ilgili maddi konularda doğru ve zamanında bilgi paylaşmasını içermektedir. Şeffaflık ilkesi, sadece faaliyet sonrasını içermemekte aynı zamanda faaliyet öncesini ve faaliyetin gerçekleşmesi esnasında açıklığa yönelik düzenlemeleri içermektedir.

4. **Hesap verebilirlik:** Örgüt yönetiminin örgüte ve hissedarlara karşı hesap verme yükümlülüğü taşımasını ifade etmektedir. Şeffaflık ilkesi faaliyetin öncesi, faaliyetin gerçekleşmesi ve faaliyetin sonucunda geri bildirim alabilmeyi ifade ederken hesap verebilirlik, faaliyet sonrasını içermektedir.

İyi bir kurumsal yönetişim, kaynakları etkin bir şekilde kullanamayan, gerekli becerilere sahip olmayan veya kişisel amaçlarını örgütün amaçlarına üstün tutan

yöneticilerin değiştirilmesini sağladığından işletmelerdeki kaynakların etkin kullanımını sağlayan önemli bir mekanizmadır.

1.7.3.Ağ Yönetişim

Ağ yönetişim, kamu politikalarına ilişkin karar alma süreçlerinde ve özellikle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında yönetişim ağları olarak geçen kamu-özel-gönüllü kuruluş aktörlerinin ve kurumlarının etkin olmasıdır (Coşkun, 2008: 73).

Ağ yönetişimi yaklaşımının siyaset ve yönetim alanında "kamu siyasaları" oluşturma odaklı olduğu görülmektedir. Bu manada teknik düzeydeki bir yürütme sürecinden daha çok, makro düzeyde siyaset ve yönetim alanlarının kesişim bölgesinde yer alan bir siyasa oluşturma süreci arayışıdır. Ağ yönetişimde, birbirinden kesin çizgilerle ayrılmış olan toplum aktörlerinin karşılıklı iletişim ve etkileşim ortamları içerisinde kamu politikalarının oluşturulması sürecine vurgu yapılmaktadır. Birbirinden ayrılmış olan aktörler siyasa oluşturma süreci içersinde bir araya gelmekte ve etkileşimli olarak siyasalar belirlenmektedir (Üstüner, 2003: 49-50).

Yönetişim ağları belirli bir takım özelliklere sahiptir. Bunlar (Rhodes, 2000: 346):

1. Aktörler arasındaki bağlılıktır. Çünkü kamu, özel ve gönüllü kuruluşlardan oluşan aktörler tek başlarına kamu siyasası belirleyemezler.

2. Sahip olunan kaynakların değişimi ve ortak amaçların belirlenmesi sürecinde ağ yönetişim aktörleri arasında sürekli devam eden bir etkileşim vardır.

3. Ağ yönetişiminde ilişkiler ağlar arası güvene dayanmaktadır ve oyuna benzeyen bu ilişkilerde kurallar aktörler tarafından belirlenmektedir.

4. Ağlar devletten önemli ölçüde bağımsızdırlar. Ağlar, devlete hesap vermezler ve kendi başlarına organize olurlar. Devlet egemen güce sahip olmamasına rağmen, bu ağların bir parçasını oluşturmaktadır.

Ağ yönetişiminin oluşmasında etkili olan; 1980 sonrası piyasa ekonomisi düşüncesinin kamu yönetiminde de etkisini göstermesidir. Buna paralel olarak, piyasalaşma kamu hizmeti sunan kurumlarda kurumsal parçalanmaya neden olmuş, rekabeti amaçlayan bu parçalanmışlık işbirliğine dayanan yeni hizmet ağlarının ortaya çıkmasını ve yeni iş birliklerinin oluşmasını sağlamıştır. Böylelikle yönetişim ağları arasında güvene dayalı bir işbirliğinin oluşması sağlanmıştır (Rhodes, 2000: 349 akt. Coşkun, 2008: 74).

1.7.4.Meta Yönetişim

Genel kullanımda meta x, x'in üzerinde ve ötesinde bir şeyi anlatmaktadır. Meta düşünce, düşünce hakkında düşünmeyi anlatırken; meta sistem ise sistemlerin sistemini anlatmaktadır. Bu doğrultuda meta yönetişim ise yönetişimin yönetişimi olarak tabir edilmektedir (Kooiman, 2003: 170).

Yönetişim felsefesi, çok aktörlü bir sistemin birlikte ve diyaloglarla gelişen karşılıklı etkileşimle toplum yararına yönlendirilme sürecini içermektedir. Böyle bir ele alışta çözümleri tek öznenin hâkimiyetinde aramak yerine, yerel, ulusal ve uluslararası alandaki ortaklıklarda değerlendirmek önem kazanmaktadır (Toprak, 2009: 29).

Yönetişim uygulaması ile hükümet dışı aktörleri de dikkate alan dar ve katı merkeziyetçilikten uzaklaşmış gibi bir görüntü sağlayan yapısal farklılık değil, aynı zamanda demokratiklik, açıklık, çoğulculuk, sorumluluk gibi unsurların gözetilerek kararların yerelde ve halka en yakın birimlerce alınması fikri öne çıkmaktadır. Bu şekilde meta-yönetişim olarak değerlendirilen ve kamu yönetiminin somut, uygulanabilir ve katılımcı bir anlayışla karar mekanizmaları biçimlendirmesi önem taşımaktadır (Toprak, 2009: 29).

1.7.5.Çok Düzlemli Yönetişim

Günümüzde her alanda yaşanan çok boyutlu değişim ve dönüşüm dizgesi içerisinde devlet kavramının manasında değişim olmakta bu süreç içerisinde yönetim, çok daha 'parçalı' olmakta, yatay olarak farklılaşmakta ve değişik kurumlar eliyle sunulur hale gelmektedir. İşte bu yüzden artık yönetim yerine yönetişimden bahsedilmektedir. Bu doğrultuda AB, AB Komisyon'unun hazırlamış olduğu 25 Temmuz 2001 tarihli "Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap" isimli çalışmasıyla kendi yönetişim yapısını oluşturmuştur.

AB Beyaz Kitap'ta kendi yönetişim modelini belirlemiş ve bu modelin gerekliliğini şöyle açıklamıştır: AB yetkilerin Birlik ve üye devletler arasında nasıl paylaşılacağını belirlemek için kesin kurallara ihtiyaç duymaktadır. İlk olarak bu, kamuoyunun sıkça sorduğu "Avrupa'da kim hangi işi yapıyor?" sorusuna bir cevaptır. Bu soruyu cevaplandırmak için ortak bir vizyon geliştirmek gerekmektedir. Beyaz Kitap gelişmesini tamamlamış makul ve anlaşılabilir bir Avrupa'nın her bir aktörün kendi yetenekleri ve bilgisiyle orantılı olarak genel işleyişe katkıda bulunduğu çok düzlemli yönetişime dayalı bir Birliğin önemine vurguda bulunmaktadır (European Commission, 2001: 34-35). Böylece AB kendi ulus üstü yapılanmasının yönetim şeklini belirlemiştir.

AB'nin inşa ettiği model olarak, çok düzlemli yönetişim kavramının iki temel unsurundan biri olan "çok düzlemlilik" dikey farklılaşma ve tabakalaşmaya işaret ederken, "yönetişim" yatay farklılaşmayı ve yönetimin değişik kurumlarca gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. Çok düzlemli yönetişim, bir yandan farklı düzlemlerde yer alan kurumlar arasındaki yönetişim ilişkisine dikkatleri çekmekte, fakat bunu yaparken daha önemli bir biçimde, bu düzlemlerdeki yönetişimin "dikey olarak" tabakalaşması niteliğinin de altını kuvvetle çizmektedir. "Çok düzlemli yönetişim" kavramında çok düzlemlilik ve yönetişim eşit ölçüde vurgulanmaktadır (http://www.tepav.org.tr Erişim tarihi: 17.04.2013).

Çok düzlemli yönetişim yaklaşımı, içinde farklı aktör ve yönetim tabakalarının güç, yetki ve sorumluluklarının sürekli değişkenlik gösterdiği oldukça 'akışkan' ve potansiyel olarak kararsız bir politik ve kurumsal matris sunmaktadır. Fakat yeni yönetim matrisinde devlete ait aktörler ile devlet dışı aktörler arasındaki ilişkiler daha az hiyerarşik, daha fazla interaktif hale gelmektedir. Devletin temel görevi ise kaynakların yeniden dağıtımı ile uğraşmak yerine kamusal aktiviteleri düzenlemek olmaktadır (http://www.tepav.org.tr Erişim tarihi: 17.04.2013).

AB'nin 2001 yılında yayımladığı Beyaz Kitap'tan yararlanarak çok düzlemli yönetişimin esas aldığı ilkeler şu şekilde sıralanabilir (Kösecik, 2010: 157-158):

-AB organlarının işleyişinde ve karar alma süreçlerinde açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik, kolay anlaşılırlık ilkelerinin hakim olması; bu ilkelerin uygulanabilirliği açısından yerellik ve orantılılık ilkelerinin artan önemi,

-Yukarıdan aşağıya karmaşık, vatandaştan kopuk yönetim anlayışı yerine tüm yönetim kademelerinde ilgili aktörlerin (kamudan, özel kesimden ve sivil toplumdan) dahil olduğu çok düzlemli yönetişim,

-Daha açık, daha anlaşılabilir ve takip edilebilir politika süreçlerinin tesisi,

-Yerel ve bölgesel yönetimlerle sivil toplum arasında daha güçlü etkileşimin teşvik edilmesi,

-Yerel ve bölgesel yönetimlerin ulusal ve uluslararası düzeydeki temsilcisi olan kuruluşlarla erken ve sistematik diyalogun sağlanması,

-Politikaların oluşturulması ve uygulanmasında önde gelen ağlara yönelik daha sistematik ve destekleyici yaklaşım,

-Yerel ve bölgesel aktörlerin uluslararası işbirliğini desteklemek,

-Uzmanların görüşlerini almaya önem vermek,

-En iyi uygulamaların paylaşılması için eşleştirme programlarının uygulanması, AB hukuku hakkında bilgilendirme çabalarının desteklenmesi,

-Yerel ve bölgesel yönetimlerin görev alanlarına giren politika süreçlerinde ve uygulamanın denetlenmesinde daha fazla rol oynamasının sağlanması,

-AB ile ilgili konuların üye ülkelerin kamuoyunda tartışılmasının desteklenmesi,

-Üye ülkelerde AB ile ilgili konulardaki danışma süreçlerinin/mekanizmasının geliştirilmesi olarak belirtilmektedir.

1.7.6.Yeni Yönetişim

Yönetişim terimi çok eski bir kavram olup, son zamanlarda yeni bir canlanma göstermiştir. Sosyal bilimlerde özellikle de kamu yönetiminin negatif görüntüsünü, imajını yok etmek amacıyla yeni ve reforme olmuş bir şey anlamını taşıyan manada kullanıldığı görülmektedir (Lee, 2003: 2).

Yeni yönetişim kavramına bakıldığı zaman, bazı tanımlamalarda yönetişimin ortak kamu problemlerini çözmede belli kendine özgü kalıpları olan bir model olarak tanımlanmaktadır. Bu noktada akademik yazınlara bakıldığında, yönetişim merkezden uzaklaşmış, veraset yetkisine sahip, merkezsiz toplumla karakterize edilmiş bir yönetişim manasına gelmektedir (Lee, 2003: 7). Yeni yönetişim kavramıyla anlatılması amaçlanan sivil toplumun daha kuvvetli olduğu, demokratik yönetim tarzına sahip bir toplumsal yapıdır.

Yeni yönetişimi ampirik olarak gözlenebilen sosyal koordinasyonun özel bir formu olarak tanımlamak mümkündür. Yeni yönetişimin gelişmesiyle, toplum daha demokratik, sivil toplum daha kabiliyetli ve güçlü hale gelmektedir (Lee, 2003: 22). Toplum içerisinde, sosyal problemlerin daha karmaşık hale gelmesiyle bu sosyal problemlerin çözümünde aktörler arası işbirliği gerekmektedir. Çünkü tek başına kimse, hatta merkezi hükümet bile tek başına problemleri çözememektedir. Sivil toplumun sosyal problemlerle başa çıkmada daha becerikli hale gelmesiyle ve bu trendin yakın gelecekte de devam edecek olması sebebiyle bu perspektiften bakıldığında, yeni yönetişim daha yararlı, geleneksel kamu yönetimine karşı gerçek bir alternatif ve yakın gelecekte de yönetişim tipleri içerisinde en güçlü olan yönetişim tipi olarak ilerlemektedir (Lee, 2003: 23).

2. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ , TÜRKİYE VE YÖNETİŞİM

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE

AB'ye giden sürecin oluşum aşamalarına bakılacak olunursa, İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'da kalıcı barışın sağlanması için, ülkeler arası eşitlik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri üzerine inşa edilmiş bir yapıya ihtiyaç duyulduğu görülmüştür. Bu amaçla AB'nin temeli olan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun kurulmasını sağlayan Paris Anlaşması 18 Nisan 1951 tarihinde imzalanmış ve daha sonra Federal Almanya Cumhuriyeti, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un imzalamış olduğu 25 Mart 1957 tarihli Roma Anlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kurulmuştur.

Avrupa Toplulukları adını alan bu üç kuruluş 1957 yılında birleşmiş ve aynı organla işletilmeye başlanmıştır. Avrupa'da tek pazar kurmak, üye devletlerin insanlarına daha fazla refah sağlamak, barış ve özgürlüğün korunup güçlendirilmesi birincil hedefler olarak belirlenmiştir (Erol, 1995: 80 akt. Ökmen ve Canan, 2009: 141).

AB'de yaşanan genişleme hareketlerine paralel olarak, Türkiye AET'ye 31 Temmuz 1959 tarihinde müracaat etmiştir. AET Bakanlar Konseyi, Türkiye'nin 31 Temmuz 1959 tarihinde yapmış olduğu başvuruyu kabul etmiş ve üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak olan ortaklık rejimi, 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşması ile oluşturulmuştur (Ökmen ve Canan, 2009: 141).

Ankara Anlaşması; Türkiye ve Avrupa Topluluğu ortaklığının genel ilke ve esaslarını belirlemiştir. Ankara Anlaşması, içerisinde malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin ortak bir rekabet düzeni çerçevesinde serbestçe dolaşabileceği 'ekonomik alan' yaratılması için bir program tespit etmekte ve aynı

zamanda kademeli olarak kurulması öngörülen "Gümrük Birliği", Ankara Anlaşması'nın temelini oluşturmaktadır (Ökmen ve Canan, 2009: 141).

"Türkiye-AET arasındaki ortaklık ilişkisi; taraflar arasında ekonomik ilişkilerin arttırılarak, ekonomik bütünleşmenin sağlanması ve ardından siyasi bütünleşmeye giden süreç olarak düşünülmüştür" (Ökmen ve Canan, 2009: 141). Türkiye-AB ilişkileri, Ankara Anlaşması'nın öngördüğü hazırlık, geçiş ve son dönem aşamalarından geçmiştir. Hazırlık aşaması 1963-1970 arasında daha çok AB ile ilgili müktesebata uyum konusunda hazırlık çalışmaları ile geçmiştir. 23 Kasım 1970 tarihinde imzalanan ve 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol ise geçiş dönemini düzenlemiştir. Bu protokol ile taraflar arasında sanayi ürünlerini konu alan bir gümrük birliğinin zamanla oluşturulması, işçilerin karşılıklı olarak serbest dolaşımının sağlanması, tarım ürünlerinde giderek genişleyecek bir tercihli ticaret rejiminin uygulanması, belirlenen alanlarda Türkiye ile Topluluk arasında mevzuat ve politikaların yaklaştırılması ve hizmetlerin serbest dolaşımı süreçlerinin başlatılması öngörülmüştür (Özer, 2009: 92). Türkiye'nin AB ile olan ilişkileri 1970'lerden 1980'li yılların başlarına kadar ekonomik ve siyasi olarak düzenli bir seyir izleyememiş, 12 Eylül 1980 askeri darbesi ile ilişkiler tamamen durmuştur.

Türkiye, 14 Nisan 1987 tarihinde, Ankara Anlaşması'nda öngörülen dönemlerin tamamlanmasını beklemeden, üyelik başvurusunda bulunmuştur. Komisyon, bu başvuru ile ilgili görüşünü 18 Aralık 1989'da açıklamış ve kendi iç bütünleşmesini tamamlamadan Topluluğun yeni bir üyeyi kabul edemeyeceğini belirtmiştir. Ayrıca, Türkiye'nin Topluluğa katılmaya ehil olmakla birlikte, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu nedenle, üyelik müzakerelerinin açılması için bir tarih belirlenmemesi ve Ortaklık Anlaşması çerçevesinde ilişkilerin geliştirilmesi önerilmiştir. Bu öneri Türkiye tarafından da olumlu anlamla değerlendirilmiş ve Gümrük Birliği'nin Katma Protokol'de öngörüldüğü şekilde 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıklara başlanmıştır. İki yıl süren müzakereler sonunda 5 Mart 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan karar uyarınca Türkiye ile AB arasındaki

Gümrük Birliği 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir (http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=111 Erişim Tarihi: 04.03.2013).

Gümrük Birliği'ne katılımın ardından Türkiye, 1997 yılı Aralık ayında AB'nin genişleme sürecinin görüşüleceği Lüksemburg Zirvesi'nden önce bu sürece dahil olmak için temaslarını hızlandırmış ancak On Orta ve Doğu Avrupa ülkesi ile Kıbrıs'ın aday olarak kabul edilmesine karşın Türkiye bu gruba dahil edilmemiştir. Bu kararın ardından AB ile olan siyasi diyalog kesilmiş, daha sonra yapılan Cardiff, Viyana ve Köln Zirveleri'nde de fazla bir ilerleme sağlanamamıştır (http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/emu/helsinkizirvesi.html Erişim Tarihi: 09.03.2013).

Dünyada değişen ekonomik ve siyasi konjonktürün etkisiyle AB Komisyonu, Birliğe katılmaya aday olan ülkeler için hazırladığı 13 Ekim 1999 tarihli ülke raporlarında Türkiye'ye adaylık statüsü verilebileceğini, ancak müzakerelerin başlaması için (http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/emu/helsinkizirvesi.html Erişim Tarihi: 09.03.2013) Türkiye'nin "*demokrasinin güvence altına alındığı istikrarlı bir kurumsal yapı, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlık haklarına saygı"* (Karluk, 2011: 163) ilkelerine dayanan Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirmesi gerektiğini belirtmiştir.

10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi Türkiye için dönüm noktası niteliğinde olmuş ve Türkiye aday ülke statüsü kazanmıştır. Böylelikle artık Türkiye-AB ilişkileri farklı bir boyut kazanmıştır.

Türkiye'nin AB ile ilişkilerinde çok önemli bir nokta olarak kabul edilen Helsinki Zirvesi, Türkiye'nin adaylık sürecinin çerçevesini belirlemiş, Türkiye'nin üyelik bakımından gerekli olan reformların gerçekleştirilmesine yönelik olarak AB tarafından Türkiye için bir katılım öncesi strateji geliştirileceği belirtilmiştir. Bunlara ek olarak, Türkiye'nin AB'ye katılımında AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin bir ulusal program hazırlanılması da öngörülmüştür (Özer, 2009: 94).

Helsinki Zirvesi'nde, diğer aday ülkeler için olduğu gibi Türkiye için de Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmasına karar verilmiştir. Türkiye için hazırlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmıştır. Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik program ve takvimini içeren bir ulusal programı 19 Mart 2001 tarihinde kabul etmiştir (http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=111 Erişim Tarihi: 04.03.2013). Bu programa göre Türkiye'de önemli siyasi reformlar gerçekleştirilmiş, insan hakları ve temel özgürlükler alanlarında hukuki ve idari reformlar yapılmış, düşünce ve ifade özgürlüğünün genişletilmesi gibi konularda önemli adımlar atılmıştır (Can, 2007: 286 akt. Ökmen ve Canan, 2009: 142). Bu çerçevede Türkiye sekiz uyum paketini meclisten geçirmiştir.

Bu olumlu gelişmelerin neticesince Aralık 2002'de Kopenhag'da yapılan zirvede Türkiye için şartlı bir takvim öngörülmüş, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirmek için son eksikliklerini Aralık 2004'e kadar gidermesi durumunda, 2005 yılından itibaren katılım müzakerelerine geçileceği belirtilmiştir. Komisyon, Kopenhag siyasi kriterlerine Türkiye'nin uyum sağladığını tespit ederek, üye ülkelere Türkiye ile müzakerelerin başlatılması yönünde tavsiyede bulunmuştur (Ökmen ve Canan, 2009: 143). 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi'nde, AB-Türkiye ilişkilerinde bir dönüm noktası daha yaşanmış ve Zirve' de Türkiye'nin siyasi kriterleri yeteri ölçüde karşıladığı belirtilerek 3 Ekim 2005' te müzakerelere başlanması kararı alınmıştır. 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan Hükümetlerarası Konferans ile Türkiye resmi olarak AB' ye katılım müzakerelerine başlamıştır (http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=111 Erişim tarihi: 09.03.2013). 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan müzakere sürecinden evvel 29 Haziran 2005 tarihinde Komisyon, müzakerelerde AB'nin izleyeceği pozisyonun belirlendiği Müzakere Çerçeve Belgesi'ni kabul etmiştir.

Müzakere Çerçeve Belgesi'nde belirtilen yükümlülükler Kopenhag Kriterleri'nde beyan edilen siyasi kriterlerin karşılamasına yöneliktir. Birlik Türkiye'den, reform sürecini sürdürmesini ve Avrupa içtihat hukukunu da içermek koşuluyla, özgürlük, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel

özgürlüklere saygı gibi ilkeler bakımından daha fazla çalışmalarda bulunmasını, özellikle işkence ve kötü muamele ile mücadelede sıfır tolerans politikalarına yönelik olan uygulamaların güçlendirilmesini ve ifade özgürlüğü, din özgürlüğü, kadın hakları, sendikal haklarını içeren Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) standartları ile ilgili hükümlerin uygulanmasına ilişkin mevzuatı ve uygulama tedbirlerini genişletmesini beklemektedir (DPT, 2005: 3).

Müktesebatın tüm alanlarında Türkiye, müktesebatı etkili bir şekilde uygulamak veya duruma göre katılımdan makul bir süre önce etkili bir şekilde uygulayabilmek amacıyla, kurumlarını, yönetim kapasitesini, idari ve yargısal sistemlerini, hem ulusal hem de bölgesel düzeyde, Birlik standartlarına yükseltmelidir. Müktesebat aynı zamanda etkin ve tarafsız bir kamu hizmeti üzerine kurulmuş iyi işleyen ve istikrarlı bir kamu yönetimini ve bağımsız ve etkin bir yargı sistemini gerektirmektedir (DPT, 2005: 6). Bu gerekliliklerinin sağlanmasıyla, AB üyesi devletlerle aynı seviyeye getirilmesi amaçlanan Türk kamu yönetiminin istenilen standartlara ulaşması sağlanacaktır.

2.2.TÜRK KAMU YÖNETİMİ YAPISI VE DEĞİŞİMİN GEREKLİLİĞİ

Örgütler belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için oluşturulmuş ve planlanmış kuruluşlar olduklarına göre; devlet de, amaçlar ortaya çıktıkça yeniden örgütlenen bir mekanizmadır. Devletin birinci temel hedefi düzeni sağlamak ve bunu sağlamak amacıyla toplumsal düzenin kurallarını koymak ve bunu yapabilmek için örgütlenmektir. Devletin ikinci hedefi ise, toplumsal sorunlara çözüm aramak ve bu sorunların çözümüne yönelik plan ve program yapmaktır. Bu iki hedef kamu yönetimine olan gereksinimi arttırmaktadır (Acar ve Sevinç, 2005: 20-21).

1980'lerin başından itibaren "devlet" reformuna ilgi yoğun bir şekilde artmış ve bu dönem "yönetsel reformlar çağı" haline gelmiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede yapılan kamuoyu araştırmalarının ve sosyolojik araştırmalarının hemen hepsinin birleştikleri konu, kamu yönetiminin hantal, çağın ve özellikle de

ekonomik hayatın gereklerine cevap veremeyen bir kimliğe büründüğü, halkta uyandırdığı güvenin azaldığı ve giderek toplumun üzerinde büyük bir yük haline geldiği (Ateş, 2001: 48 akt. Çukurçayır ve Eşki, 2001: 94) noktaları üzerinde konumlanmıştır.

Tüm dünyada etkisini hissettiren, *"yeni yönetim anlayışı ve küreselleşme yerelleşme dinamiklerinin, Türkiye'nin toplumsal, kültürel, siyasal ve yönetimsel iç dinamikleriyle eş zamanlı etkileşiminin yansıdığı temel alanlardan birisi de kamu yönetimi"* (Ökmen ve Canan, 2009: 162) olmuştur. 20. yüzyılda dünyada liberal düşüncenin etkisini kamu yönetimi alanında da hissettirmeye başlamasıyla birlikte, Türk kamu yönetimi de bir değişim sürecine girmiştir.

21. yüzyılın başında Türkiye'de de toplumun yönetim sisteminden beklentilerinde önemli farklılaşmalar yaşanmış, toplum artık yönetim sisteminden üstlendiği hizmetleri kaynak savurmadan, kamu yararı doğrultusunda, etkinlik ve verimlilik anlayışları çerçevesinde üretmesinin yanı sıra, toplumdaki demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü yaşam özlemlerinin, yönetim sistemine somut olarak yansımasını da beklemektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 162).

Ülkemizin kamu yönetimi yapısı ve işleyişine bakılacak olunursa, 1980'e kadar geleneksel kamu yönetimi anlayışının egemen olduğu ve bu anlayışa göre teori ve pratik biçimlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Türk kamu yönetimi, esas itibariyle kökleri Tanzimat'a kadar uzanan bürokratik, devletçi, gelenekçi yönetim tarzını esas alan bir yapıyı benimsemiştir. Bütün önemli kararların başkentten alındığı taşradaki uygulamaların ise merkezden verilen direktifler doğrultusunda işlemekte (Eryılmaz, 2010: 38) olduğu bir sistem üzerine oturtulmuştur.

Türk kamu yönetimi yapısına bakıldığında genel olarak merkezcilik ilkesine göre örgütlenmiştir. *"Kamusal görevlerin büyük bir bölümü bu örgütler tarafından yerine getirilmekte; bazı kamusal hizmetler ise yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen kurumlar tarafından yürütülmektedir. Bunlar yapıları ve yüklendikleri görevler yönünden çeşitlilik gösteren kuruluşlardır. Farklı yapıda olmalarına karşın*

bir bütünün parçalarıdır" (Gözübüyük, 1976: 21 akt.Acar ve Sevinç, 2005: 21). 1982 Anayasası'nın 123. maddesine bakıldığında "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmü geçtiği görülmektedir (http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm Erişim Tarihi: 24.11.2013).

Bu bağlamda geçmişe bakılacak olunursa, Türkiye'de geçen yüzyıl boyunca teknik anlamda bir dizi yönetsel reformun uygulamada başarısız olmasının nedenini ekonomik ve kültürel yapının gelişmemişliğine bağlamak mümkündür. Tanzimat ve Islahat Fermanları, I. ve II. Meşrutiyet Dönemleri ve Cumhuriyet, eşitlik, demokratik hak ve özgürlüklere vurguda bulunmuş olmasına rağmen 21. yüzyılın başında Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin gereği olarak Kopenhag Siyasi Kriterleri'ne uyumun sağlanmasının gündeme gelmiş olmasının da kökeninde ekonomik gelişiminin sağlanamamış olması bulunmaktadır. Bu çerçevede; Türkiye'nin içinde bulunduğu sorunlar yumağının temel nedeni de kamu maliyesindeki ve ekonomideki bozukluklar olduğu ve kamu maliyesinin de ancak yönetsel ve siyasal reformlar vasıtasıyla düzelebilecek bir dilemma olarak durmaktadır (Nohutçu ve Balcı, 2008: 21). Bu doğrultuda kamu yönetiminin içinde bulunan sorunların çözümü, çağdaş bir yönetim seviyesini yakalayabilmek için oldukça önemlidir.

2.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KAMU YÖNETİMİ ÇERÇEVESİ

Kurulduğunda öncelikli hedefi olan ekonomik amaçlar doğrultusunda yola çıkan AB, uluslararası ve ardından da bölgesel siyasi bir güç olma yolunda yol kat etmiştir. Bu doğrultuda AB'nin kamu yönetimi sistemi incelenecek olduğunda, tüm üye devletlerin genel olarak uyması gereken bir kamu yönetimi modeli bulunmamaktadır. Birliğe üye olan her devletin kendisine has yönetim yapısı mevcuttur. Fakat genel bir kamu yönetimi modeli olmamasına karşın Birliğin, üye devletleri kabul edilen politikalar ve ilkeler doğrultusunda yönlendirdiği görülmektedir.

AB Konseyi tarafından, AB'ye katılım kriterleri, idari sistemler üzerindeki doğrudan etkisi bağlamında açıklanacak olunursa (Pereto ve Freibert, 2007: 56 akt. Yılmaz ve Doğan, 2013 : 179):

"-Kopenhag 1993: Demokratik kurumların oluşturulmasının istikrarlılığı,

-Madrid 1995: AB hukuku ve onun uygulamalarının dönüştürülebilmesi için idarenin düzenlenmesi ve yargının yeniden yapılanması,

-Lüksemburg 1997: Kurumların güçlendirilmesi, geliştirilmesi ve dayanıklı hale getirilmesi,

- Helsinki 1999: Aday ülkelerin değerlerini ve anlaşmadaki AB kurallarını paylaşma zorunluluğu" olarak belirtilebilir. Bu doğrultuda AB'ye üye ve aday ülkelerinin kamu yönetimlerini ortak noktada buluşturmak amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmıştır.

2.3.1.SIGMA Programı (Support For Improvement in Governance and Management)

Sigma Programı (Support For Improvement in Governance and Management-Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek), Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yönetişim ve yönetimi geliştirmek ve desteklemek amacıyla kurulmuş olan ve buna bağlı olarak kullanılan bir teknik destek mekanizmasıdır.

Sigma Programı, 1992 yılında OECD'nin Kamu Yönetimi Direktörlüğünde kurulmuş olan AB ile OECD'nin ortak bir girişimidir. Büyük bir kısmı AB'nin PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies) Programı ile finanse edilen bu girişim onüç (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Makedonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya ve Slovenya) eski Sovyet Bloğu ülkelerinin kamu yönetimi alanındaki reformlarını desteklemek amacıyla başlatılmıştır (Acar ve Sevinç, 2011: 1). Türkiye de Sigma Programı'ndan yararlanmaya 2004 yılı itibariyle başlamıştır.

Sigma Programı AB'ye aday ülkelerin var olan yatay yönetsel yapılarını profesyonel kamu personeli ve yönetimi sistemi, hesap verebilirlik ve kamu hizmetleri sistemi gibi alanlarda yeniden biçimlendirme çalışmalarına destek amacıyla ortaya konulmuş olan önemli bir araçtır. Kamu yönetimi konusunda herhangi bir müktesebatı bulunmayan AB, 1999 yılı Kasım ayında yayınlamış olduğu "Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri" (European Principles for Public Administration) adlı Sigma çalışmasıyla AB'ye aday ülkelerin, AB üyesi devletlerle kamu yönetimi sistemlerini eşgüdümlü hale getirmek için gerekli temel prensipleri belirlemeye çalışmıştır (Acar ve Sevinç, 2011: 2). Sigma aynı zamanda, aday ülke kamu yönetimi mekanizmalarının yönlendirilmesi için teknik destek sağlayan bir faaliyet özelliği taşımaktadır (Yılmaz ve Doğan, 2013: 177).

Sigma Programı'nın genel ilkelerine bakılacak olunduğunda, 16 Aralık 1995 tarihinde gerçekleşen Madrid Avrupa Hükümet ve Devlet Başkanları Konseyinde, AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gereken idari kapasitenin önemine dikkat çekilmiş, bu bağlamda aday ülkelerin sadece müktesebatı iç hukuka aktarmakla yükümlü olmadıkları, aynı zamanda müktesebatı etkin bir biçimde uygulamalarını sağlayacak idari kapasiteyi oluşturmaları gerektiği vurgulanmıştır. AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli idari kapasite iki boyutta ele alınmaktadır; yatay (genel) idari kapasite, dikey (sektörel) idari kapasite. Üyelik öncesi süreçte AB'nin üzerinde durduğu temel konu dikey idari kapasitedir, çünkü müktesebatın etkin bir biçimde uygulanması daha çok dikey idari kapasitenin geliştirilmesini gerektirmektedir (http://www.abmaliye.gov.tr/node/103 Erişim Tarihi: 27.05.2013). Ayrıca, tek pazarın işleyişinde genişlemeye bağlı olarak bir aksama yaşanmaması açısından da dikey idari kapasite önemli bir husus olmaktadır (www.abgs.gov.tr/files/SIGMA/sigma_programi_hakkinda_bilgi_notu.doc Erişim Tarihi: 06.10.2013). Dikey idari kapasite tanımlanacak olduğunda, müktesebat başlıkları çerçevesinde, ilgili mevzuatın uygulanması için gerekli idari kapasite olarak tanımlanabilir. Müktesebat başlıklarına göre belirlenen dikey idari kapasite, ilgili müktesebat başlığı çerçevesinde AB mevzuatının uygulanabilmesi için gerekli idari kapasitedir ve kurumsal yapılanmadan personelin eğitimine kadar çok çeşitli konuları içermektedir (Kurşunlu, 2004: 33). Bu noktadan hareketle genel bir kanıya

ulaşılacak olunursa Sigma Programı teknik destek sağlayan bir mekanizma işlevine sahip olmasıyla nedeniyle AB' ye aday olan ülkeler açısından yol gösterici niteliğiyle oldukça önem arz etmiştir.

Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Sürdürülebilir Kurumlar (Sustainable Institutions for European Union Membership) (Sigma Raporları No. 26, 2005: 6) adlı Sigma Programı Raporu incelendiğinde Sigma Programı'nın hedeflerinin ise,

- İdari etkinliğin iyileştirilmesi ve kamu sektörü çalışanlarının demokratik değerler, etik kurallar ve hukukun üstünlüğüne saygı ilkelerine uyumunu teşvik etmek üzere, yararlanıcı ülkelere iyi yönetişim araştırmalarında yardımcı olmak,

- Uluslararasılaşma ve AB Entegrasyonu planlarıyla ilgili çalışmada çaba gösterecek, merkezi hükümet düzeyine indirgenmiş kapasitelerin oluşturulmasına destek olmak,

- Yararlanıcı ülkelere kamu yönetim reformlarını yürütürken destek olmak ve donör faaliyetlerinin koordinasyonuna katkı sağlamak üzere AB ve diğer donörlerin girişimlerini desteklemek olduğu görülmektedir.

Böylelikle Sigma Programı ile AB üyesi devletlerin kamu yönetimi sistemlerinin işlerliğinde etkinliğin sağlanması için amaçlanan hedeflerler belirtilmiştir.

Sigma Programı'nın 1999 yılında yayınlamış olduğu Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri (European Principles for Public Administration, N°27) isimli Rapor da ise kamu yönetimi ile ilgili ilkelerin altı çizilmiştir. Bunlar:

1-Güvenilirlik ve Hukuk Güvenliği:

Hukukun üstünlüğü, güvenilirlik ve hukuk güvenilirliğini sağlayan çok yönlü bir araçtır. Hukukun üstünlüğü, özünde kamu yönetiminin görevlerini yerine getirirken aynı zamanda hukuka uygun davranması gerektiğini de ifade eder. Kamu

otoriteleri karar alırken yetki alanlarına giren tüm kişilere tarafsız şekilde uygulanan genel kural veya ilkelere uymaktadırlar. Kamu idareleri, kararlarını başka hiçbir faktöre aldırmaksızın koyulan kurallara ve mahkemelerce yapılan yorumlara uygun şekilde almalıdırlar. Hukukun üstünlüğü, ihtiyari takdir yetkisi, yakınların kayırılması ve diğer sapmalara karşı çıkmaktadır. Hukukun üstünlüğü, bağımsız mahkemelerce yürürlüğünü sağlanan yasal kuralların katı hiyerarşisini gerektirir ve ayrıca kamu otoriteleri bir düzenleyici kararla kamuoyuna açıklanan genel kurallara karşı gelme yetkisine sahip değildirler (Sigma Raporları No.27, 2004: 63).

Hukukun üstünlüğü ilkesi ile ilgili diğer bir konu yasal yetkidir. Kamu otoriteleri yalnızca yetkili oldukları konularda karar alabilirler. Bu bağlamda yetki, belirli konuda ya da kamu yararına ilişkin bir hususta karar almak üzere açıkça ve kanunen verilmiş yetki anlamına gelmektedir, bu yetki kamu otoritelerini sadece konuya ilişkin karar almak için görevlendirmekle kalmaz aynı zamanda sorumluluk almak konusunda onları zorlamaktadır (Sigma Raporları No.27, 2004: 63-64).

Kamu idaresinin işlemlerinde zamanlılık hukuki kesinlik ve inandırıcılık ilkelerini kuvvetle destekleyen bir öğedir. Kamu idaresinin karar almak ve harekete geçmek konusunda gecikmesi hayal kırıklığına, adaletsizlik ya da kamu yararının ve de özel menfaatlerin ciddi zarar görmesine neden olabilir. Gecikme yetersiz olanaklardan ya da siyasi kararlılığın eksikliğinden kaynaklanabilir. Fakat gecikmeler genellikle verimsizlik ve kamu personelinin yetersizliği ile ilişkilendirilmektedir. Hukuki kurallar, işlemlerin yapılması gereken sureye zaman sınırlamaları koyarak sorunu hafifletebilirler. Liyakat ilkesine dayalı bir istihdam planı ile örgütlenen kamu hizmetleri ve düzenli olarak verilen eğitimler kamu idaresi içerisindeki yetersizliği azaltabilir ve inandırıcılığı sağlayabilir (Sigma Raporları No.27, 2004: 65).

2-Açıklık ve şeffaflık:

Açıklık, yönetimin dış denetime açık olması anlamını taşırken, şeffaflık ve gözetim amacıyla incelendiğinde net şekilde izlenebilmesidir. Açıklık ve şeffaflık bir taraftan, idari bir işlemden etkilenen kişilerin söz konusu işlemin dayanağını

anlamalarını sağlarken, bir yandan da idari işlemin denetleyici kuruluşlarca dış tetkikinin yapılmasına olanak tanımaktadır. Aynı zamanda kanun önünde eşitlik ve hesap verebilirliğin sağlanması için gerekli araçlardır (Sigma Raporları No.27, 2004: 66).

Genel bir kural olarak, kamu yönetimi şeffaf ve açık olmalıdır. Yalnızca istisnai olarak, ulusal güvenlik ya da benzer meselelere etki eden hususlar sır olarak saklanmalı ya da gizli tutulmalıdır. Bunun gibi kişisel veriler üçüncü taraflara açıklanmamalıdır (Sigma Raporları No.27, 2004: 63). Kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflık iki özel amaca hizmet etmektedirler. Bu ilkeler bir yandan kötü yönetim ve yolsuzluk riskini azaltarak kamu yararını korumaktadırlar (Sigma Raporları No.27, 2004: 67).

3-Hesap verebilirlik:

Hesap verebilirlik bir kişi ya da otoritenin yaptığı işlemleri diğerlerine açıklayıp dayanağını göstermesidir. Buna bağlı olarak idari hukukta hesap verebilirlik, herhangi bir organın yaptığı işlemler hakkında diğer idari yasa koyucu ya da yargısal otoritelere karşı sorumlu olmasıdır. Hesap verebilirlik aynı zamanda hiçbir otoritenin diğerlerinin gözetim ve incelemesinden muaf tutulmamasını gerektirir. Mahkemelerce yapılan incelemelerle, daha üst bir denetleyici kurula yapılacak temyiz başvurusuyla, bir ombudsman tarafından yapılacak soruşturmayla, özel bir kurul ya da komisyon tarafından yapılacak denetim ile, bir parlamento komisyonu tarafından yapılacak araştırma gibi çok çeşitli mekanizmalar aracılığıyla hesap verebilirlik ilkesine işlerlik kazandırmak mümkün olabilmektedir. Hukukun üstünlüğü, açıklık, şeffaflık, tarafsızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığını gösterebilmek açısından hesap verebilirlik önemli bir araç olmaktadır (Sigma Raporları No.27, 2004: 68).

Denetim kamu yönetimini hesap verebilir kılmak, idari organların yetkilerini hukuka uygun şekilde kullanmalarını ve tesis edilmiş olan usulleri izlemelerini sağlamak için gereklidir ve denetimin amacı kamu organlarının fonksiyonlarını etkili, etkin ve aynı zamanda yerine getirilip getirmediklerini ve özel ya da genel

düzenlemelerle ortaya konulan ilke ve usullere uygun davranılıp davranılmadığı belirlemektir (Sigma Raporları No.27, 2004: 68).

4-Etkililik ve etkinlik:

Hesap verebilirliğin özel bir boyutu kamu yönetiminin performans etkinliğinin arttırılması ile ilgilidir. Etkinliğin kamu yönetimi ve kamu hizmetleri için önemli bir etken olarak tanınması göreli olarak yeni bir olgudur. Devlet kamu hizmetlerinin üreticisi haline geldikçe, üretim nosyonu kamu yönetimine girmiştir. Günümüzde çoğu devletin kamu hizmetlerini sunarken karşılaştıkları mali kısıtlamalardan dolayı kamu idaresinin topluma kamu hizmeti sunarken performansının etkili ve verimli olması daha çok önem arz etmektedir. Bu noktada verimlilik kullanılan kaynaklar ve elde edilen çıktılar arasında iyi bir oran kurulmasına dayalı olan bir yönetsel ilke iken, etkililik ise kanun ve hükümet tarafından belirlenen kamusal sorunların çözümü ve hedeflerin başarılması konusunda yönetimin yüksek performans göstermesini sağlamaktır. Bu noktada etkililik ilkesi, uygulanan kamu politikalarının analizinin yapılarak değerlendirilmesini ve bu politikaların kamu idaresi ve görevlileri tarafından ne kadar iyi uygulandığının belirlenmesini gerektirmektedir (Sigma Raporları No.27, 2004: 69).

Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Sürdürülebilir Kurumlar (Sustainable Institutions for European Union Membership) isimli Sigma Raporu'nda da vurgulandığı gibi zaman içerisinde iyi yönetişimin temel bileşenlerinin ne olduğu konusunda AB üye devletler arasında bir görüş birliği oluşmuştur. Bu bileşenleri hukukun üstünlüğü prensibinin dayandığı güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, açıklık ve etkililiğin yanı sıra teknik ve yönetimsel ehliyet, kurumsal kapasite ve vatandaşların katılımını içermektedir (Sigma Paper No.26, 2005: 10). Böylece üye devletler tarafından ortak olarak benimsenecek olan kamu yönetimi ilkelerinin oluşturulduğunu söylemek mümkündür.

Sigma Raporu'na göre, üye ülkelerin kamu yöneticileri arasındaki süreklilik kazanan temaslar sonucunda, Topluluk müktesebatının eşit standartlarda

uygulanması gereği, AB düzeyinde ortaya çıkan idare hukuku ve kamu yönetimi ilkeleri açısından birbirleri ile benzeşme ve yakınlaşma imkanı doğurmuştur.

Sigma Programı 1998 yılında "Avrupa Yönetsel Alanı İçin Kamu Yönetimlerinin Hazırlanması" (Preparing Public Administrations for the European Administrative Space) başlıklı rapor yayımlanmış, bu raporda Avrupa Yönetsel Alanına doğru üye devletlerin nasıl hazırlanacağı tartışılmıştır, ayrıca raporun ilerleyen bölümlerinde Avrupa bütünleşmesi ile yönetişim arasındaki ilişkiden söz edildiği görülmektedir. Bu raporla birlikte ilk defa resmi bir AB metninde Avrupa Yönetsel Alanı (AYA) tanımlamıştır: AYA yavaş yavaş ortaya çıkmaktadır. Üye ülkelerin devlet görevlileri topluluk kararlarını uygulamak üzere sık sık bir araya gelmektedirler. Bu görevliler birbirlerini tanımaya başlamışlardır ve görüş tecrübelerini değiş tokuş etmektedirler. Karar alma süreçleri üzerinde etkisi görülecek olan iletişim metotları geliştirilmekte, böylelikle ortak çözümlere ulaşılmaktadır. Avrupa Devletleri'nde memurlar ve uzmanlar kafa kafaya vererek aralarında kamu yönetimi ile alakalı olanların da bulunduğu çeşitli konuları beraberce incelemeye alışmaktadırlar. AYA kendi geleneklerini yaratarak ortaya çıkmaktadır. Bu gelenekler Birliğin gelenekleri ile benzerlikler göstermekte, kısmen onlara dayanmakta fakat aynı zamanda onları aşmaktadır. Hukukun üstünlüğü, politikaların etkili şekilde uygulanması ve ekonomik kalkınma için hayati öneme sahip yönetsel güvenirliliğin tesisi AYA'nın temel nitelikleri olarak belirmektedir (Sigma Papers No. 23, 1998: 121) biçiminde raporda yer almıştır. Bu tanımlamayla AB'ye üye devletlerin kamu yönetimleriyle, AB arasında birbirleriyle bağlantılı olarak işleyecek bir yapılanmanın var olduğu görülmektedir.

Sigma 1999 yılı Kasım ayından yayınlamış olduğu "Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri" (European Principles for Public Administration) adlı çalışmasında AB' ye aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini AB'ye üye devletlerinkine benzer hale getirmek için kullanılacak olan temel ilkeler belirlenmiştir.

AB üyesi devletlerin kamu yönetimi sistemlerinin ortak özellikleri ise şöyledir:

Tablo 2: AB Kamu Yönetimi Sistemlerinin Ortak Özellikleri (Fournier, 1998: 127 akt. Acar ve Sevinç, 2011: 6)

I) Merkezi İdare ve Karar Alma Süreçleri
- Güçler ayrılığı, hukukun üstünlüğü ve vatandaşların iktidarı değiştirebilme haklarını güvence altına alan bir anayasa, - Bakanlıklar arası etkili koordinasyonu ve bütçeyle sıkı bir ilişki sağlayan, ülkenin siyasi liderliğinin Başbakanlık tarafından yürütülmesi için Başbakanlığa gerekli yetkileri veren idari teşkilat yapısı, - Kanun ve tüzük çıkması prosedürlerini de içeren, ki bu prosedürlerin hem hukuksal ve teknik açıdan düzgün olduğu hem de mali, ekonomik ve sosyal etkilerinin değerlendirilebildiği, eşgüdümlü politika saptama ve uygulama süreçlerinin sağlanması için gerekli prosedürler, - Bakanları ve politika saptayan bireyleri günlük uygulamalardan uzak tutacak, onların politika üretmek ve bu çerçevede gerekli kanunları hazırlayarak uygulanmasını izlemelerini sağlayacak bir bakanlık yapısı, - Net olarak belirlenmiş yasal çerçevede, yerine getirilecek spesifik görevlerin belli bir idari bağımsızlıkla birlikte tanımlandığı kamu sektörü.
II)Yerel Yönetimler, Vatandaşlar ve Ekonomik Aktörlerle İlişkiler
- Ülkelere bağlı olarak bir ya da daha fazla seviyede, çeşitli sorumluluk ve yetkiler çerçevesinde uygulanan merkezi olmayan bir yapı, - Ülke genelinde kamu politikalarının etkin bir biçimde uygulanmasını sağlamak için merkezi idarenin bölge temsilcilikleri ile yerel yönetimler arası ilişki, - Kimi zaman yasal idari prosedür çerçevesinde belirlenen, kamu hizmetlerine erişimde eşitlik, kararların doğrulanması ve zaman sınırlamalarına saygı duyulması, tüm tarafların bildiri hakkı ve dinlenme fırsatı olduğu yasal süreçlerin uygulanması ve düzeltme ile temyiz süreçleri vb. sorumluluklar dahil olmak üzere vatandaşlar ile devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen kurallar, - Devlet ile sivil toplum kuruluşları ve sendikalar dahil olmak üzere sivil toplumun bileşenleri arasında sürekli iletişimi sağlamanın kuralları ve ana hatları.
III)Eylem ve Kontrol Araçları
- Kanunlar çerçevesinde yönetilen, işe alınma ve terfilerin insan kaynakları yönetim sistemi üzerine kurulduğu, sadakatle hükümet politikalarını uygulayan profesyonel bir kamu personeli sistemi, - Kamu personelinin etik davranışlarını düzenleyen öncelikler dahil olmak üzere kamu kurumlarının sorumluluğu ile idari eylemlerinin güvenilirliğini garanti altına almak için kurallar ve etik çerçeve, - Vergilerin toplanması ile kamu kaynaklarının doğru yönetilmesini ve verimli harcanmasını sağlayan bütçe ve vergi otoriteleri, - Kamu personeli tarafından uygulanan ve yolsuzluğa karşı olan idari karar almayı denetlemekle sorumlu iç ve dış kurumlar, - Uygun olduğunda ekonomik, idari ve diğer özel alanlara yanıt verebilmek için gerekli kapasitenin geliştirilmesi dahil olmak üzere hızlı ve nihai olarak tartışmaların çözülmesini sağlayan prosedürlerin olduğu ve vatandaşların erişimine açık bir mahkeme sistemi.

1999 yılında Sigma iki önemli çalışma daha yayımlamıştır. Ekim ayında yayımlanan "AB üyeliği için Kontrol ve Yönetim Sistemleri Ana Hatları" (Control and Management System Baselines for European Union Membership) adlı çalışmada kamu yönetiminin 6 önemli alanında ana hatlar ortaya konuşmuştur. Bunlar; 1) Kamu hizmetleri, 2) Kamu sektörü dış denetimi, 3) Kamu mali kontrolü, 4) Kamu harcamaları yönetim sistemi, 5)Politika yapma ve eşgüdüm araçları, 6) Kamu alımları yönetim sistemleridir. Bu ana hatlar bu alanların her birinde AB üyesi devletlerdeki iyi uygulama standartlarını yansıtmaktadır (Okçu, 2005: 269).

Bu noktalardan hareket edecek olunursa yapılan bu uygulamaların AB'nin kendi içerisinde bir yönetim düzeni oluşturmak istediği ve bu gayeden hareketle bir dizi yapılanmaya girdiği görülmektedir. Bunlar üye devletlerin mevcut kamu yönetim sistemi düzenlerinden farklı olarak kendi kamu yönetim sistemini kurmaya yönelik olduğu görülmektedir.

2.3.2. Beyaz Kitap (White Paper)

2001 yılında AB komisyonu tarafından daha karmaşık hale gelen sorunların üstesinden gelinmesi, AB üyesi ülke vatandaşlarının daha fazla söz sahibi olunabilmesi amaçlarına yönelik olarak "Beyaz Kitap" hazırlanmıştır. Bu kitap, politika oluşturma sürecini vatandaşlara daha fazla yakınlaştırmayı, daha çok açıklık sağlamayı, hesap verebilirlik ve sorumluluk düzeyinin yükseltilmesini öngörmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 150).

25 Temmuz 2001 tarihi itibariyle AB'nin yönetişim yapısının inşa edilmiş hali olarak kamuoyuna sunulan Beyaz Kitap'ın oluşturulmasına ilişkin sürece bakılacak olunursa; AB'de yönetişim ile ilgili ilk çalışmalar 2000 yılının Şubat ayı içerisinde dönemin Komisyon başkanı Romano Prodi tarafından başlatılmış olup, Komisyon'un çalışma programını Avrupa Parlamentosu'na sunarken, "yeni yönetişim formlarının tesis edilmesini" görev süreci içerisinde ulaşılması hedeflenen stratejik hedeflerden biri olarak ilan etmiştir. 25 Temmuz 2001 tarihinde Komisyon "Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap" isimli çalışmayı kabul etmiştir. Çalışma tüm

Avrupa'da yaygın bir şekilde broşür olarak dağıtıldığı gibi aynı zamanda internet üzerinden de kamuoyuna açık hale getirilmiştir. Metin süreç içerisinde çeşitli tartışma, seminer, makale ve incelemenin konusu haline gelmiş ve kamuoyunun görüşü alınması süreci 31 Mart 2002 tarihine kadar devam etmiştir. Beyaz Kitap'ın hazırlanışı, Avrupa Komisyonu Genel Sekreterliği'ne bağlı olarak oluşturulan "Yönetişim Takımı" içerisindeki altı "çalışma alanı" ile on iki "çalışma grubu" tarafından organize edilmiştir. Bu on iki çalışma grubunun çalışması sonucunda "Beyaz Kitap Hazırlık Çalışması" adı verilen 420 sayfalık bir doküman ortaya çıkmıştır (Okçu, 2007: 300- 301).

Beyaz Kitap'ın içeriğine bakılacak olunursa; Komisyon'un hazırlamış olduğu kitap dört ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde; Avrupa yönetişiminin neden bir reforma ihtiyaç duyduğu sorusunun yanıtı verilmeye çalışılmaktadır. İkinci bölümde, iyi yönetişim ilkeleri ele alınmakta, sonraki bölümde değişim önerilerine yer verilmektedir. Avrupa halklarının yönetime daha iyi katılması, daha iyi politikaların ortaya çıkarılması ve halka sunulması, AB'nin küresel yönetişime katkısının artırılması ve yeniden odaklanılan politika ve kurumlar bu ana bölümün alt başlıklarını oluşturmaktadır. Son bölümde ise, AB yönetişimi ile Avrupa'nın geleceği arasındaki ilişkinin incelenmesine ayrılmıştır (Eurpean Comission, 2001: 2). Böylelikle AB kendi yönetişim yapısını oluşturmuş ve Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı olarak adlandırılan bu belgede Avrupa yönetişim anlayışına ayrıntılı olarak değinilmiştir. Beyaz Kitap'ta bir yönetişim tanımı da yapılmıştır. Bu tanıma göre yönetişim; "Avrupa düzeyinde gücün/iktidarın kullanılış tarzını etkileyen kural, süreç ve davranışlar" (European Comission, 2001: 8)dır. Bu tanımı destekleyen açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık olmak üzere beş temel ilkeden oluşan iyi yönetişim ilkeleri mevcuttur. Bunlar Komisyon tarafından şu şekilde açıklanmıştır (European Comission, 2001: 10):

1- **Açıklık;** bu ilke ile öngörülen tüm kurumların daha açık bir tarzda çalışmasıdır. Hem kurumlar hem de AB' ye üye devletlerden yaptıkları ve almış oldukları kararlar konusunda aktif bir biçimde iletişim içinde olmaları beklenmektedir. Kurumların kullanmış oldukları dilin genel

kamuoyu tarafından anlaşılabilir bir dil olması, bu kurumlara olan güvenin artmasına katkı sağlayacaktır.

2- **Katılımcılık;** uygulanacak olan politikaların hazırlıklarının yapılması aşamasından uygulanmasına kadar geçen tüm süreçlerin geniş bir halk katılımına açılmasının, AB politikalarının kalite ve etkinliğini belirleyecek bir unsur olarak görülmektedir. Bu hususta, halk kitlelerini kararların alınmasına dahil eden bir yaklaşımı benimseyecek merkezi hükümetlerin hayati bir rol oynadıkları ifade edilmektedir.

3- **Hesap verebilirlik;** yasama ve yürütme süreçlerine ilişkin roller açık ve net olmalıdır. Her bir AB kurumu ne iş yaptığını açıklamalı ve hizmet verdiği alanlarda sorumluluk almalıdır.

4- **Etkililik;** politikalar etkili olmalı ve zamanında yapılmalıdır, açıkça belirlenmiş hedeflere uygun olarak hayata geçirilmeli, gelecekte oluşması olası olan etkiler ve geçmişte yaşanan tecrübeler değerlendirilmelidir. Etkililik aynı zamanda AB politikalarının orantılılık ilkesine uygun doğrultuda ve en uygun seviyede oluşturulmasına ve uygulanmasına bağlıdır.

5- **Tutarlılık;** politikalar ve bunların gerçekleştirilmesine yönelik eylemlerin uyumlu ve kolay anlaşılır olması gerekmektedir. AB içinde uyuma olan ihtiyaç artmaktadır. Bunların nedenleri ise, yerine getirilmesi zorunlu yükümlülüklerin alanının büyümesi, Birliğin genişlemesinin farklılıkları arttırması, Birliğin ilk başta üzerinde yükseldiği sektörel politikaların ötesine taşan iklimsel veya demografik değişimler gibi yeni sorunlar, bölgesel ve yerel aktörlerin AB politikalarının oluşumuna müdahil olmaya başlamalarıdır.

Bu beş ilkenin her biri önemli olup birbirlerini tamamlamaktadırlar. İlkeler aynı zamanda "orantılılık ve yerindenlik" ilkelerini desteklemektedir. Buna göre,

eylemin yerine getirileceği seviyenin ve kullanılacak araçların seçimi, izlenecek hedefler orantılı olmalıdır (DPT, 2007: 3). Beyaz Kitap'ta belirtildiği üzere, yukarıda açıklanan beş ilkenin hayata geçirilmesi aynı zamanda orantılılık ve hizmette yerellik de gerektirmektedir. Bu ilkeler politika yapımı ve uygulanması açısından amaç-araç dengesini sağlamak üzere devreye sokulmuş ilkeler olarak durmaktadır. Hizmette yerellik ilkesi politika tasarımı ile elde edilmek istenen hedefe ulaşmak için hangi uygulama seviyesinin araç olarak tespit edileceği anlamına gelirken, orantılılık ilkesi politika hedeflerine ulaşmak için kullanılan araçlarının hedeflerle orantılı olması anlamına gelmektedir (Koçak, 2010: 477). Bütün bunların AB yönetişim mekanizması içerisinde; kamusal eylemin gerçekten gerekli olup olmadığının ve amaçlara ulaşmak için kullanılan araçların hedeflere uygun ve orantılı olup olmadığının gözden geçirilmesi demektir (DPT, 2007: 3-4).

Beyaz Kitap'ta Avrupa'nın yönetiminin reforme edilmesinden ne anlaşıldığı açıkça ifade edilmektedir. Yönetimin yeniden yapılandırılması, esas itibariyle "AB'nin vatandaşları tarafından kendisine verilen güçleri nasıl kullanacağı" probleminin bir çözüme kavuşturulmasını ifade etmektedir. Sorun işlerin nasıl yapılması gerektiği ile de alakalıdır. Amaç, politikaların tasarlandığı ve üretildiği süreçleri daha fazla Avrupalı'nın katılımına açmak, böylece onları çok daha fazla hesap sorulabilir hale getirmektir. AB düzeyinde iktidarı daha iyi kullanmak için, AB vatandaşlarıyla daha yakın bir ilişki irtibatlandırılmalı ve çok daha etkili politikalar üretilmelidir. Bunu başarabilmek için AB, yasa çıkarma, toplumsal diyalog, yapısal fonları devreye sokma ve eylem programları oluşturma gibi farklı politika araçlarını daha iyi bir araya getirmesini bilmelidir. Aslında AB'de yönetim sisteminde reform yapılması Komisyon'un asli vazifesine yeniden odaklanmasını zorunlu kılmaktadır. Zaten, Beyaz Kitap içerisinde yer alan öneriler de Komisyon'un uygulanacak politikaları gündeme getirme şeklini daha kaliteli hale getirmeyi, aynı zamanda bu politikaların uygulanmasında da daha fazla açıklık ve etkinliği sağlamayı hedeflemektedir (Okçu, 2007: 303).

3. BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

3.1.TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI

Türk kamu yönetimin başlıca sorunlarına bakıldığında bunların çeşitlilik gösterdiği görülmektedir. Türkiye'nin Tanzimat'tan itibaren en önemli sorunlarından biri merkeziyetçilik olmuştur. Merkeziyetçilik kelime anlamı olarak, temel politikaların merkezdeki birimlerce kararlaştırılması, kamusal yetkilerin ve kaynakların başkent örgütlerinin elinde toplanması ve onlar tarafından kullanılmasını ifade etmektedir. Merkeziyetçilik iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, coğrafi merkeziyetçiliktir. Bu, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere verilen yetki ve görevlerin dar tutulması şeklinde olmaktadır; ikincisi ise, örgütsel merkeziyetçiliktir. Örgütsel merkeziyetçilik, bir kurumda karar alma ve alınan kararın uygulanma yetkisinin en üst otorite ve kurumda toplanmasıdır (Eryılmaz, 2010: 94).

Tanzimat'tan bu yana devam eden merkeziyetçi yaklaşım beraberinde kırtasiyeciliği de getirmiş ve yönetimin işleyişi hizmetlerin etkin verimli yürütülmesini yavaşlatan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Yönetsel ve mali merkeziyetçilik, yönetim sistemimizin bütün zamanlarda kaos ve kriz içinde kalmasına, yapısının ve süreçlerinin yozlaşmasına, aşırı büyümeye, kırtasiyeciliğin artmasına, zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır (Yılmaz, 2007: 219).

Türkiye'de kamu yönetimi yapısına genel olarak bakıldığında, bürokrasi hantal bir yapıya sahiptir ve sahip olduğu iş görme zihniyeti vatandaş beklentilerinden uzaktır (Balcı, 2005: 31).

Yönetim sistemimizin sahip olduğu yapı gereği ayrıntılı kurallara bağlılığı ve formalite düşkünlüğü, işlemlerde gecikmelere yol açmaktadır. İşlemlerin gereğinden fazla uzatılması, aşırı kırtasiyeciliğe ve sistemin ağır işlemesine neden olmakta bu da

işin özündeki problemin çözülmesi yerine sadece şekle uygunluğu ön plana çıkmaktadır (Erbay,1997: 406-407 akt. Gökçe ve Şahin, 2002: 14).

Kırtasiyecilik, yetki devretmeden, yetkiyi kendinde toplayarak hizmetleri yürütme anlayışının bir sonucudur. Yönetimde yetki devri ve imza yetkisi aktarılması çok sınırlı düzeyde ve genellikle üst kademelerin kendi içinde uygulanan bir yönetim ilkesi olmakla kalmaktadır. Genellikle üst kademe yöneticileri, otoriteyi paylaşmamak ve astlarının kendilerine potansiyel rakip olmasını önlemek için yetki devrinde pek istekli hareket etmemektedirler. Bu sebeple, üst düzey yöneticiler zamanlarının büyük bir kısmını alt birimlerden gelen yazıları imzalamak ve onlara cevap yazmakla geçirirler. Yöneticilerin en önemli sermayesi ve kıt kaynağı "zaman" olduğu düşünüldüğünde, rutin işlerden vakit bulup da, örgütün hizmetlerini daha iyi değerlendirmek ve sağlıklı kararlar almak olanakları ortadan kalacaktır (Eryılmaz, 2010: 248).

Türk kamu yönetiminin diğer bir sorunu olan kapalılık ve kurallara aşırı bağlılık biçimindeki uygulamalar, demokratik kamu yönetimi bakımından önemli bir konu olan halkın, kamu kurumlarının kamu alımı sürecine etkin olarak katılımını olanaksızlaştırmaktadır. Sadece yerel sorunların çözümünde değil, ülkenin genel sorunlarına dair politika belirlenirken halkın görüşüne başvurulması esastır (Balcı, 2005: 32). Türkiye'de kamu bürokrasisi, yapı ve işleyiş bakımından gelenek olarak "gizlilik" ve " resmi sır" esasına göre örgütlenmiştir. Yönetimde gizliliğin en önemli sebebi, yönetici ve memurların kendilerini kamuoyu ve halkın eleştirilerine karşı korumak istemeleridir. Bu durum, yönetimin içine girilmez, dışa kapalı ve halkın üzerinde otoriter bir güç olarak algılanması sonucunu doğurmuştur. Yasalarda gizliliğin kapsamı belli olmamakla birlikte neyin gizli neyin açık olması gerektiğine, o kurumun yöneticisi veya personeli karar vermektedir (Eryılmaz, 2010: 250). Bu da vatandaşların kamu yönetiminin işleyişi hususunda bilgi sahibi olmasını engellemektedir.

Türk kamu yönetiminin önemli sorunlarından biri de günümüz ihtiyaç ve şartlarına cevap veremeyen eskimiş gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın aşırı

ayrıntıcı katı kurallardır. Bunlar, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte, kamu yönetiminin çağdaş gelişmelere uymasını engellemektedir. Aynı amacı gerçekleştirmek suretiyle var olan kuruluşlar arasında, işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi konusunda sorunların yaşanması, bir takım hizmetlerin ortada kalmasına aksamasına sebep olmaktadır (Yılmaz, 2007: 219). Yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusunda mevzuattan kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi için yapılan çalışmalarda istenilen sonuçlara üst düzey yöneticilerin kendilerinden beklenen duyarlılığı göstermemeleri veya eski alışkanlıklar ve uygulamalara bağlılıklar devam etmekte bu sebeple, kamu yönetimi toplumun ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır (Eryılmaz, 2010: 251).

Kamu yönetiminde aksayan yönlerden bir diğeri de, kaynakların etkili bir biçimde kullanılmamasına paralel olarak ortaya çıkan, hizmetleri kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde yerine getirememe sorunudur. Kuralcılık, aşırı mevzuatçılık işlerin amacından uzaklaşmasına ve biçimsel muhteva kazanmasına neden olmakta böylelikle personel ve yöneticilerin bireysel insiyatiflerini kullanmak yerine, pasif kalmayı tercih ederek var olan düzeni sürdürerek kurumsallaştırmaktadırlar (Ökmen ve Canan, 2009: 158). Kuralcılık, bürokratların ya da memurların genellikle kendilerini denetim riskine karşı korumak amacıyla kullandıkları bir yöntemdir. Yönetimin değerlendirilmesi aşamasında yöneticilerin sorumluluğu, hizmetlerin verimli olarak yürütülmesine göre değil, işlemlerin kurallara uygun olarak yapılıp yapılmamasına göre değerlendirilmektedir. Aynı zamanda, ayrıntılı kurallar zamana ve değişen yeni şartlara karşı fazla dayanamamakta, kısa sürede eskimekte ve buna bağlı olarak da sık sık kanun ve yönetmelik değişiklikleri zorunlu hale gelmektedir (Eryılmaz, 2010: 252).

Çok partili rejimlerde seçim yoluyla gelen siyasiler kendi programlarını uygulayabilmek için bürokrasi üzerinden denetim kurmak ve destek sağlamak isterler (Çulpan, 1983: 19 akt. Acar ve Sevinç, 2005: 22). Yönetimde siyasallaşma olarak kendisini gösteren bu sorun, yönetimdeki yozlaşmanın temel göstergelerinden birisidir. Türk kamu personel rejiminin temel ilkeleri, liyakat ve siyasi tarafsızlık

olmasına rağmen, uygulamada siyasallaşma yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir (Eryılmaz, 2010: 253) Bu da bağımsız bir kamu yönetimi yapısını engellemektedir.

Kamu kurumlarında öncelikli amaç görevlerin yürütülmesidir, buna bağlı olarak yurttaşın yürütülen hizmetten memnun olup olmaması ikinci planda kalmaktadır. Sonuç olarak kamu hizmetlerinin kalitesi düşük ve maliyeti yüksek olarak gerçekleşmektedir. Örgüt büyüdükçe; eşgüdüm azalmakta, kırtasiyecilik artmakta, işlemler yavaşlamakta, iletişim ve uzmanlaşma alanı daralmakta, biçimsel denetim yoğunlaşmakta, iş görenler arası ilişkiler azalmakta ve yenilikçilik yok olmaktadır (Gökbunar ve Kayalı, 2002 akt. Çukurçayır ve Eşki, 2001: 93).

Bütün bu sorunlar Türk kamu yönetiminde problem teşkil etmekte, yönetimde aksamalara neden olmakta ve yeniden yapılanma arayışlarını ortaya çıkarmaktadır. Bu sorunlar neticesinde küresel dünya düzeni gereği mevcut gelişmelere uyum sağlamak ve aynı zamanda Türk kamu yönetimi sisteminin yükünü hafifletmek amacıyla çeşitli uygulamalar, reformlar yapılmıştır.

3.2.TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM ADINA ATILAN ADIMLAR

20. yüzyılda yoğun şekilde etkisini gösteren geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1970'li yılların sonlarından itibaren dayandığı temel ilkeler ve değerler açısından eleştiri görmeye başlamış ve yeni bir kamu yönetimi anlayışı yükselişe geçmiştir. Böylelikle bürokratik, etkinlik ve verimlilikten uzak ve hantal bir yapısı olan, yönetilenlerle arasına duvarlar koyan yönetim anlayışı hızla terk edilip yerine şeffaf, hesap verebilir, katılımcılığın, etkinliğin olduğu, hukuka, insan haklarına dayalı bir yeni yönetim anlayışı hedeflenmiştir (Koçak, 2010: 116).

Bu sürece paralel olarak yaşanan gelişmeler neticesinde Türkiye'de de devletin rol ve fonksiyonlarında ve kamu yönetiminin işleyişinde önemli gelişmeler ve değişimler yaşanmıştır. Bu yeni süreçle birlikte devlet artık tek belirleyici egemen olma özelliğini yitirmiştir. Bir dizi aktör ve kurumlar kamu politikalarının karar alma

ve uygulama süreçlerinde aktif olarak rol oynayarak yönetişim sürecine katılan aktörleri birbirlerine bağımlı hale getirmiştir. Kamu yönetiminde yönetişim yaklaşımı, ortaya çıkan yeni yönetim süreçlerini ve düzenini açıklamaya çalışarak, toplumun daha etkin ve demokratik olarak yönetilmesine yönelik kavramsal bir çerçeve (Coşkun, 2008: 60) sunmaktadır.

3.2.1.Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Klasik kamu yönetimi modeli, yönetimin her yerde hazır olmasını ve yönetilenlerle olan ilişkilerinin bizzat yönetim tarafından belirlenmesini öngörmektedir. Model uygulandığı şekliyle eleştirilere konu olmakta; yönetilenler, yönetimin kendi hizmetlerinde olmasını, taleplerini dikkate almasını istemekte, bürokrasinin yavaşlığını ve işleyişindeki eksiklik ve yetersizlikleri eleştirmektedir. Klasik kamu yönetimi modelinin sorgulanması, yönetimin gizli kalmamasını gerektirmekte ve vatandaşların taleplerini dikkate almaya zorlamaktadır (Şengül, 2005: 216).

Bu bağlamda klasik yönetimin fonksiyonlarının artması, yönetimdeki hizmet kalitesinin arttırılmasını zorunlu kılmakta, aynı zamanda yönetilenlerin devlete karşı korunmasını da kaçınılmaz bir zorunluluk haline getirmektedir. Bu sebeple, kamu yönetiminin klasik denetiminin yanında, yönetilenler eliyle de denetlenmesi büyük önem taşımaktadır. Yönetilenlerin yönetimin faaliyetlerinden haberdar olmaları, bilgi ve belgelere kolayca ulaşabilmeleri yönetime karşı duydukları güvenin artmasını sağlayacağı gibi, yönetilenlerin yönetime katılması ile denetim daha etkin bir hale gelecektir. İdarenin gerçekleştirdiği kamusal faaliyetlerin ilgililerinin, gerçekleştirilen uygulamalar hakkında bilgi sahibi olmaları en doğal haklarından olup, idarenin tek yanlı irade açıklamaları ile kişisel durumlar ve haklar üzerinde değişiklikler yapabilme gücü karşısında bireylerin gereksinim duyacakları bilgi ve belgeye ulaşma hakkına sahip olmaları da gerekli ve zorunlu olmaktadır. Yürütülen kamusal faaliyetlerle ilgili olarak idareden bilgi ve belge talep etme hakkına sahip

olan kişiler, idarenin gerçekleştirdiği faaliyetlerden doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen kişiler olacaklardır (Koçak, 2010: 116).

Tüm bu etkenler, yönetimde gizlilik ve kapalılık geleneğinden vazgeçiş, açık ve şeffaf bir yönetime doğru gelişmenin ve yeni düzenlemelerin olması gerekliliğini zorunlu kılmış ve Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinin en önemli adımlarından birini oluşturmuştur.

2001 yılında Avrupa Komisyonu'nun yayınladığı Beyaz Kitap' ta iyi yönetişimin ilkeleri belirlemiş ve ilkelerin Türkiye'de uygulanabilmesinin en önemli adımlarından biri olan bilgi edinme hakkı vatandaşın yasal haklarından biri olarak belirlenmiştir (Işık, 2010: 39).

Bilgi Edinme Hakkı'na ilişkin, 29.11.2002 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Hükümet Programı'nda, *"Bilgi edinme hakkı, toplumun bütün kesimlerinde yaygınlaştırılacak ve bunu sağlamak için Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılacaktır"* (Resmî Gazete, Sayı: 24951: 29.11.2002) hükmüne yer verilmiştir.

Kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanmasına yönelik uygulamalar olarak bakıldığında Türkiye'de 9.10.2003 tarihinde kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (Resmi Gazete, Sayı: 25269: 24.10.2003) Türk kamu yönetiminde açık, şeffaf bir yönetim sağlanması açısından oldukça önemlidir. Bu kanun şeffaf bir yönetime vurgu yapmaktadır: *"Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir"* (Md. 1) diyerek amacına vurgu yapmaktadır. 27.04.2004 tarihinde ise Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulama yönetmeliği Resmi Gazete'de yayımlanmış, ilgili yasa ve yönetmeliklere uygun olarak Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu kurulmuştur.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Gerekçesine bakıldığında, *"demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın*

bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın Devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın Devleti denetimi kolaylaşmakta, hem de Devletin demokratik karakteri güçlenmektedir" (Genel Gerekçe, 2003)[1] biçiminde ifade edilerek Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile daha açık ve şeffaf bir kamu yönetimine geçilebilmesi için oldukça önemli olduğuna değinilmiştir.

Temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez haklardan biri olan Bilgi Edinme Hakkı şeffaflığın sağlanması ve gizliliğin giderilmesi hususunda oldukça önemlidir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Gerekçesinde *"şeffaflık ve gizliliğin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, kurum ve kuruluşların "bilgi verme ödevi", ikincisi ise, vatandaşların "bilgi edinme hakkı" dır. Kurum ve kuruluşlar; bilgi edinme hakkının kullanılması konusunda yapılan başvuruları cevaplandırmak, bilgi ve belgeye erişimde gereken kolaylıkları sağlamak yoluyla şeffaf yönetimin sağlanmasına katkıda bulunabilirler"*(Genel Gerekçe, 2003) denilerek bilgi edinmede şeffaflık ve gizlilik hususuna değinilmiş ve kurumların Bilgi Edinme Hakkı'nın kullanılmasında üzerlerine düşen görev açıklanmıştır.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gerekçesinde bu hakkın kullanılırken belirli sınırların olacağını "*kamu kaynaklarıyla üretilen ve hiçbir gizliliği olmayan bilgilere erişimin gereksiz yere kısıtlanması, vatandaşların kendileriyle ilgili bilgilere kolayca erişiminin sağlanması ve kamusal hizmetle yükümlü kurum ve kuruluşların çalışmalarını görmesini izlemesini, bilgilenmesini sağlamak amacıyla bilgi edinme hakkının kullanılmasının sınırlarını da belirlemek gerekmektedir"* (Genel Gerekçe, 2003) diyerek belirtmiştir. Bilgi Edinme Hakkı'nın bu sınırlarını ise *"bilgi edinme hakkını belirlerken göz ardı edilmemesi gereken iki husus, kamusal gizlilik ve kişisel gizliliktir. Söz konusu kavramlar bilgi edinme hakkının tanıdığı serbestinin sınırlarını belirlemektedir"* (Genel Gerekçe, 2003) diyerek açıklanmıştır.

[1] Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Adalet Komisyonları Raporları (1/632), Dönem: 22, Yasama Yılı: 1, S. Sayısı: 248.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun ikinci bölümünün 4. maddesinde, *"herkes bilgi edinme hakkına sahiptir"* denilerek kimlerin bu haktan yararlanabileceğini ve ayrıca maddenin devamında yabancı ve tüzel kişilerinde bu haktan yararlanmalarına yönelik şartlara yer verilmiştir. Kanunun 5. maddesinde bilgi verme yükümlülüğü ile ilgili olarak *"kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi ve belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularının etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler"* diyerek bilgi edinme hakkını kullanacak kişilerin bu hakkı en verimli şekilde kullanabilmesi için her türlü tedbiri almalarının sağlanmasını öngörmektedir.

Bilgi edinme hakkı, idarenin tek yanlı iradesi ile hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkına ilgili bireylerin, işlemlerin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan bir haktır. Bilgi edinme hakkı, yönetimde açıklığı sağlayan, bireyleri tebaa durumundan çıkartan ve sunulan kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaş statüsüne yükselten, yönetimde demokrasinin en önemli unsurlarından birisini oluşturmaktadır (Koçak, 2010: 121).

3.2.1.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Yönetişim

1-Şeffaflık İlkesi Açısından Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında açık yönetim, vatandaşların kamusal bilgi ve belgeleri talep ve elde edebildiği, hizmetlere ulaşabildiği ve karar alma sürecine katılabildiği bir yönetimi temsil etmektedir. Açık yönetimin bu üç boyutu bir çok ülkede uygun politika ve yasalar, aynı zamanda kurumsal çerçevelerle hayata geçirilmektedir (DPT, 2007: 6).

Kamu kuruluşlarının bürokratik formaliteleri azaltması ve idari işlemleri basitleştirmesi vatandaşların bilgi ve belgelere ulaşmasında kolaylaştırıcı bir rol oynamakla birlikte, kamu kuruluşlarının performansları konusunda bir rapor yayımlayarak vatandaşların bilgisine açmaları, kurumların da başvurular karşısında

duyarlılığının bir ölçüsü olarak değerlendirilmelidir (Işık, 2010: 46). Böylelikle daha şeffaf ve gerektiğinde her şekilde hesap verebilen bir yönetim yapısı oluşmuş olacaktır.

Aynı zamanda kamu kuruluşları açısından, bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelere paralel olarak e-devlet kapsamında, vatandaşların kamusal bilgilere hızlı ve güvenilir bir biçimde ulaşması şeffaflık açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmelidir.

2-Katılımcılık İlkesi Açısından Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Katılımcılık, karar alma mekanizmalarının işleyişi sürecinde vatandaşların bu sürece ne kadar katıldığı ile ilgilidir. *"Katılımcılığın gereklerinden biri olan bilgi paylaşımı bilgi edinme kanunu ile vatandaşların bilgi talebini karşılaması açısından olumlu bir uygulama olarak değerlendirilmektedir"* (Işık, 2010: 46).

Aynı zamanda katılımcılığı arttırabilmek amacıyla düzenli etki analizleriyle (DEA) uygulaması geliştirilmiştir. DEA' lar bir karar verme aracı olmakla beraber, düzenlemelerden ve bu düzenlemelerin uygulanabilir alternatiflerinden kaynaklanan muhtemel ve seçilmiş, olumlu ve olumsuz etkilerin ve bu etkilerin dağılımının sistematik ve tutarlı olarak incelenmesi ve bilginin karar vericilere ulaştırılması için kullanılan bilgi temelli bir yaklaşımdır (DPT, 2007: 8). Katılımcılık açısından bakıldığında DEA' larla vatandaşların var olan düzenin işleyişi hakkında bilgi sahibi olmakla birlikte, aynı zamanda var olan düzenin içerisinde daha çok yer alabilmeleri sağlanmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlarının, gelecekte yapılması tasarlanan düzenleme taslaklarının bir listesinin projelerin yayımlanması da aktif bir katılımı sağlayabilmenin bir gereğidir. Bu durum düzenlemeden etkilenecek olanların düzenleme taslağı üzerinde görüşlerini bildirmek için hazırlanmasına fırsat sağlamakta ve uygulamanın önerilmesinde ve şekillendirilmesinde aktif rol oynamakta ve kamusal karar alma sürecine olumlu etkide bulunmaktadır (Işık, 2010:

46). Böylelikle bilgi edinme hakkı kanunu, katılımcılığı sağlamak açısından oldukça büyük önem teşkil etmektedir.

3-Hesap Verebilirlik Açısından Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

"Türkiye uzun yıllar, şeffaf bir yönetimin özlemini çekmiştir. Şeffaf yönetimin en önemli araçlarından biri, bilgi edinme hakkıdır. Bilgi edinme hakkı, bilginin meşru olmayan amaçlarla kullanılmasını ve keyfiliği önlemek, ayrıca demokratik yollarla "hesap sorabilmeyi" sağlamak için demokratik yönetimlerin vazgeçilmez unsurudur" (Eken, 2005: 103-104 akt. Eryılmaz, 2010: 250).

Bu kanunla kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usuller düzenlenmiş; kurum ve kuruluşlara bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi ve belgeyi sunmak yükümlülüğü getirilmiştir. Bu kanunla aynı zamanda Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu tarafından kurum ve kuruluşlara yapılan başvurular ve sonuçlarına ilişkin hazırlanan raporların TBMM (Türkiye Büyük Millet Meclisi)'ye sunulması ve kamuoyu ile paylaşılması hükümleri getirilmiştir. Böylelikle, şeffaf yönetim ve hesap verebilirlik ilkeleri uygulamalarının etkinliğin arttırılmasında vatandaşların katkıda bulunmaları sağlanmıştır (Kesim, 2005: 279).

4-Etkinlik İlkesi Açısından Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Kamu kurumları açısından etkinlik, kamu yararı kavramı ile ifade edilmektedir. Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanabilmesi için hizmetlerin bütünüyle kamu kurumları yerine, sivil toplum örgütleri ve özel sektör ortaklığı sonucunda hayata geçirilebilmesiyle gerçekleşebilir. Kamu kurumları uygulamalarında kamu yararını ön plana almak durumunda olduğundan, Bilgi Edinme Hakkı sayesinde vatandaşların kamu yararının gözetilip gözetilmediği yönündeki sorularına yönelik olarak, idarenin işlem ve eylemlerinde bu kanunu ön plana alarak işlem yapması etkinliği arttıracak bir uygulama olacaktır (Işık, 2010: 47).

3.2.2.Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünyada kamu yönetişimi ve insan hakları konularında bir zihniyet değişimi yaşanmıştır. Buna bağlı olarak tarafsız, bağımsız, uzman kurumlara ihtiyaç oluşmuştur. Sivil toplum örgütlerinde de kimi zaman yanlı tavırlar görülebildiğinden, kamusal sorumluluğu bulunan ve kamu vicdanını temsil eden ve hakkın savunucusu olan tarafsız ve bağımsız olan uzman kurumların önemi giderek artmıştır. Halkla devlet arasında bir iletişim ve güven köprüsü oluşturabilmek için kamu denetçiliği yani ombudsmanlık kurumunun kurulması ve geliştirilmesi dünyada demokrasinin meşruiyeti ve hukuk devleti açısından bir zorunluluk olarak görülmüştür (Fendoğlu, 2010: 4).

Ombudsman, kelime kökeni açısından İsveç dilinde 'aracı' anlamına gelen 'ombuds' ve 'kişi' anlamına gelen 'man' kelimelerinden oluşmuş ve aracı kişi anlamına gelmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 94).

Bu bağlamda ombudsmanlık kurumu; kamu yönetimlerine karşı halkın şikayetlerini inceleyen, yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkaran ve elde ettiği sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunan kurumdur (Eryılmaz, 2010: 318).

Ombudsmanlık kurumunun tarihsel sürecine bakıldığında ise bu kurum, *"ilk defa İsveç'te ortaya çıkmıştır. İsveç Kral'ı 12. (Demirbaş) Şarl Ruslara yenildiği savaş sonrası Osmanlı Devleti'ne sığınmış ve bir süre Edirne yakınlarında yaşamıştır. Kral yokluğunda ülkesinde denetim yapmak için gözü kulağı olabilecek birini ombudsman olarak atamıştır. Bu ombudsmanın görevi vergi toplayanları, hakimleri ve kral adına hareket edenleri denetlemekti. Atanan bu ombudsmanın başarılı olması kurumun kurumsallaşmasında önemli rol oynamıştır"* (Aydın, Taş ve Ersöz, 2012: 71). Kral daha sonra ülkesine dönmüş ve ombudsmanlık kurumu İsveç anayasasında kabul görmüştür, İsveç kralının ombudsmanlık kurumunu ülkesinde

oluşturmasında Osmanlı Devlet yapısında bulunan kurumlardan etkilendiği ifade edilmektedir.

Ombudsmanlık kurumu; İsveç'in ardından 1919 yılında Finlandiya'da, 1955 yılında Danimarka'da, 1962 yılında Norveç'te ve daha sonra Yeni Zelanda ve İngiltere'de de kurulmaya başlamış ve sayısı giderek artış göstermiştir.

Türkiye açısından bakıldığında ise, var olan yargı yoluyla denetim, idari denetim, parlamento denetimi, basının denetimi, kamuoyu denetimi ve uluslararası denetim yolu ile idarenin denetlenmesinin yeterli olmaması ombudsman denetimine ihtiyacı ortaya çıkarmıştır (Fendoğlu, 2010: 4). Ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç duyulmasının nedenlerini şöyle sıralamak mümkündür (Demiral ve Demiral, 2012: 918):

"1-Hukuk devleti ve demokrasi kavramının gelişmesi,

2-Türkiye' de yargı denetiminin aksayan yönlerinden kaynaklanan sorunları çözme amacıyla,

3-İdari denetimin eksik yönlerinden kaynaklanan sorunların çözümü amacıyla,

4-Parlamento denetiminin eksik yönlerinden kaynaklanan sorunların çözümü amacıyla".

Ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik, geçmişte çeşitli girişimler olmasına rağmen, 2010 yılında yapılan halk oylamasına kadar olan dönem içerisinde uygulanmamıştır (Gökçe, 2012: 203). 2010 yılından önce, Türkiye'de Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu denetçiliği kurumu kurulması önerilmiştir. Bu durum Planda şöyle yer almıştır: Yönetim ve birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş

kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve AB'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir kamu denetçisi sisteminin Türkiye'de de kurulması sağlanacaktır (DPT, 1996: 119). Ardından Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise yine benzer ifadelerle şöyle yer almıştır: Kamu yönetimi ile vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir biçimde çözümü amacıyla, halkın şikayetleri ile ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetimi bağlı olmayan bir kamu denetçisi sistemi kurulacaktır (DPT, 2000: 193). 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ise kamu denetçiliği kurumunun kurulması için gerekli olan anayasal zemini düzenlemiş ve artık kamu denetçiliği kurumu anayasal nitelik kazanmıştır. Anayasa'nın 74. Maddesine göre: Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir ve TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulan kamu denetçiliği kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler (http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf Erişim Tarihi: 16.02.2013) denilerek ombudsmanın görevi belirtilmiştir.

14.06.2012 tarihinde, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilmiştir. Kanunun amacı olarak 1. maddede, Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır (Resmi Gazete, Sayı: 28338, 29.06.2012) olarak belirtilmiştir.

Ombudsmanın temel görevi ülkeden ülkeye kuruluş amacına göre farklılık gösterebilmektedir. Yine bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumunun hukuki dayanağı anayasa iken, bazı ülkelerde hukuki dayanağını yasalar oluşturabilmektedir (Sobacı ve Nargeleçekenler, 2011: 379). Türkiye açısından ise, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 5. maddesine ombudsmanlık kurumunun görevi tanımlanmıştır.

"*Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir"* (Resmi Gazete, Sayı: 28338, 29.06.2012) olarak kurumun görevleri tanımlanmış ve *"cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemleri yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri"* (Resmi Gazete, Sayı: 28338, 29.06.2012) kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. Genel anlamda ombudsmanlık kurumunun dünyadaki uygulamalara bakıldığında ise kurumun ana hedefinin yönetimin iyileştirilmesi, bugün git yarın gel felsefesinin yıkılmasının olduğu görülmektedir (Fendoğlu, 2010: 4).

3.2.2.1.Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Yönetişim

1-Şeffaflık İlkesi Açısından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Tarih boyunca, devlet yönetimine hâkim olanlar, yönetilen üzerinde tek taraflı olarak bir takım ödevler yüklemişlerdir. Yönetenlerin davranışları "haklar" kavramıyla, yönetilenlerin rolleri "ödev" ve "yükümlülük" olarak tanımlanmıştır. Her ne kadar yönetilenlerin, yönetenler karşısında haklarını korumak ve güçlendirmek amacıyla, anayasa, hukukun üstünlüğü, yargı denetimi, katılmalı yönetim ve yürütmenin kendini kurallara bağlaması gibi girişimler yapılmışsa da bunlar geçerli olmamıştır (Eryılmaz, 2010: 320). Bu nedenlerle bir ülkede var olan bağımsız ombudsmanlık kurumu, o ülkedeki kamu hizmetlerinin halka sunumunda hakka ve adalete uygun olarak yapılması gerektiği düşüncesini benimsendiği, aynı zamanda dürüstlük politikası çerçevesinde ve kamu hizmetlerinin etkinlikle sürdürülmesi gerektiği anlayışının yönetenlerce esas aldığını göstermektedir.

Şeffaflık ilkesi doğrultusunda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na bakılacak olunduğunda, şeffaflık ilkesi kamu ekonomisinin ve yönetiminin yönetilenler tarafından denetlenmesine olanak sağlar. Çünkü şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile ilgilidir. Açık toplum ve şeffaf devlet oluşturma yönünde

atılacak adımlarda kamu denetçiliği önemli bir gelişim sürecini oluşturmaktadır. Kamu denetçileri devlet ve vatandaş ilişlilerinde özellikle kamu görevlilerinin görev ve yetkilerini kötüye kullanması durumunda bu tür eylem ve davranışları araştırmak, kovuşturma gerektirmeyen durumlarda ise yapılan yanlışlığın veya haksızlığın düzeltilmesini ilgili kamu kuruluşundan talep edebilme yetkisine sahiptir. Bununla birlikte kamu denetçileri hatalı ve yanlış uygulamaları kamuoyunun ve basının bilgisine sunarak, şeffaflığın sağlanmasına katkıda bulunurlar (Aktan, 1998: 77 akt. Abdioğlu, 2007: 95).

Kamu denetçiliği kurumunun işlerliğinin sağlanmasıyla, hem yönetilenlerin yönetsel işleyişe katılabilecekleri hem de gördükleri aksaklıkları denetleyebilecekleri bir yönetim anlayışını ortaya koyulacaktır. En iyi denetimin yönetilenler tarafından gerçekleştirileceğini savunan yaklaşım, öncelikli olarak yönetsel işleyişin şeffaf olmasını gerektirmektedir. Şeffaflık yoluyla yasalara uygunluk denetiminin sağlanması ve hukukun üstünlüğünün korunması güvence altına alınacaktır. Kamu denetçiliği ile birlikte gelecek kamuoyu gözetimi iş ve eylemlerde şeffaflığı sağlayacaktır (Abdioğlu, 2007: 95).

2-Hesap Verebilirlik İlkesi Açısından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Kamu yönetiminin temel amaçları arasında, vatandaşlara en iyi koşullarda hizmet verecek bir ortamın yaratılması, sahip olduğu yetkilerini hukuk ve hakkaniyet ölçüleri içinde kullanarak adaletli davranma ve hizmetleri en iyi şekilde sunma bulunmaktadır. Fakat kamu yönetiminin gün geçtikçe büyüyen ve karmaşık hal alan yapısı, hizmet sunumunda gerek yapısal gerekse işlevsel anlamda halka zorluklar çıkarabilmektedir. Buna bağlı olarak da, kamu yöneticilerinin yapmış olduğu hatalar halkın nazarında devletle ilgili yanlış anlamalara neden olmaktadır (Gökçe, 2012: 204). Bu bağlamda kurulan ombudsmanlık kurumu hataları minimum seviye indirmeye yardımcı olacaktır.

Kamu denetçiliği kurumu gerçekleştireceği denetim faaliyeti ile vatandaşın hesap sorabilir bir bilgiye erişmesinde ve bu kapsamda kamuda hesap verebilirliğin

sağlanmasında etkin rol oynayacaktır (Abdioğlu, 2007: 96). Hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine ve birey haklarının korunmasına katkıda bulunarak kamuda hesap verebilirliliğin sağlanmasında etkin bir denetim mekanizması olarak yer alacaktır (Abdioğlu, 2007: 96). Böylelikle bireyin haklarının etkin bir biçimde korunması sağlanacaktır. Gerektiğinde hesap verebilen birey, gerektiğinde hesapta sorabilir bir pozisyona gelecektir.

3-Katılımcılık İlkesi Açısından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Ulusal yönetim sistemlerinin hizmet sunma kapasitelerinin gelişmesine ve böylece iyi yönetimin kurumsallaşmasına sağladığı katkılar nedeniyle ombudsmanlık kurumu bütün dünya ülkelerinde yaygınlaşmaktadır. Ombudsmanın yaptığı öneriler mikro düzeyde yönetsel kurum ve kuruluşların kötü yönetim hatalarını düzeltmesine yardımcı olduğu gibi; makro düzeyde de bütün kurum ve kuruluşları ilgilendiren yönetsel prensip niteliği almaktadır. Kötü yönetimin önlenmesine yönelik ortaya koyduğu çözümler ve yönetsel prensiplerin yerindeliği ölçüsünde ombudsmanın başarısı artmakta ve ulusal yönetsel sistemlerde kamu kurum ve kuruluşlarının referans aldığı bir kurum olarak varlığını devam ettirmektedir (Şengül, 2010: 10).

Yönetimin eylem ve işlemleri karşısında yakınmalarda görülen artış, yargı hizmetlerinin masraflı oluşu, aynı zamanda biçimsel ve zaman alıcı özelliğinin oluşu vatandaşları mağdur etmekte ve hukuk devleti ilkesi belirli bir ölçüde işlevsiz hale gelmektedir. Ombudsmanlık kurumu insan haklarını geliştirmek, idarenin kötü uygulamalarına karşı bireysel şikayetleri çözümlemek ve idari hastalıklara karşı kamuoyunun dikkatini çekmesi açısından alternatif bir kurumdur. Ombudsmanlık kurumunun başarısı ise, iyi örgütlenmesine, yasama organının ve hükümetin, ombudsmanın önerilerine gerekli ilgiyi göstermesine ve ombudsmanın kişisel gayretine bağlı olacaktır (Eryılmaz, 2010: 320).

4-Etkinlik İlkesi Açısından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Kamu denetçiliği sistemi, devlet vatandaş ilişkilerinde yakınlaşma anlamına gelecek bu sistem yönetilenlerin işleyişine gittikçe daha fazla egemen olduğu

yönetsel bir yapının tamamlayıcısı olacaktır. Kamu denetçiliği kurumunun etkinliği yönetişim ilkelerinin uygulanmasına da katkıda bulunacaktır. Kamu yönetiminin hesap verebilir, adil ve şeffaf hale gelmesinde kamu denetçiliği kurumunun katkısı olacaktır. Bu durum kamu hizmetlerinin daha etkin ve kaliteli sunulmasına yol açacaktır (Aydın, Taş ve Ersöz, 2012: 87).

3.2.3. E-Devlet

21. yüzyılda dünya çapında bir çok alanda değişim ve gelişim yaşanmaktadır. Ekonomik, bilimsel, teknolojik bu gelişimler günlük hayatı ekonomik, kültürel, sosyal ve kültürel olmak üzere pek çok alanda etkilemektedir (Tutkun, 2007:1). Özellikle 1980'li yıllardan sonra, kamu sektörünün yönetilen eleştirilerde gözle görülür bir şekilde artış yaşanmıştır. Devletin rolü ve büyüklüğü ile kullandığı yöntemler büyüteç altına alınarak sorgulanmaya başlanmıştır. Bu sebeple dar anlamda kamu hizmetlerinde; geniş anlamda ise devlet, toplum ve ekonomik ilişkilerde yenilik ve reform arayışları uzun yıllardan beri devam etmektedir (Balcı, 2008: 317). Bu çabaların içerisinde kendisini en yoğun hissettiren alanlardan biri bilgi teknolojilerinin gelişimidir.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin insan hayatının her aşamasına girmesiyle birlikte bundan etkilenen alanlardan biri de yönetim olmuştur. Klasik devlet anlayışında devlet tarafından verilen çeşitli hizmetlerde, vatandaşlar çok sayıda bürokratik işlemlerle karşı karşıya kalmaktadır. Basit işlemler için, sayısız formlar ve imzalar gerekebilmekte (Yıldırır ve Karakuş, 2004 akt. Demirel, 2006: 83) işlemler oldukça uzun sürebilmekte ve zaman almaktadır. Halbuki içinde bulunulan bilgi çağına uygun olarak hizmetlerin sunumunda gereksiz evrak ve prosedür uygulamaları ortadan kaldırılması ve vatandaşın temel odak noktası olduğu bir sistemin gerektiği noktasında e-devlet devreye girmektedir.

"E-devlet, kamu hizmetlerinin bilişim teknolojileri temelinde yeniden biçimlendirilmesini ve bu yolla vatandaşlar, ticari kuruluşlar ile devletin çeşitli birimleri arasında iletişim becerilerinin artırılması yoluyla bürokratik süreçlerin

otomasyona geçişini anlatmak üzere kullanılan bir kavramdır" (Baştan ve Gökbunar, 2004: 72).

Bir başka tanıma göre ise e-devlet *"devletin vatandaşlarına karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerde vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir"* (Demirel, 2006: 84). E-devlet kavramı özellikle yönetimin yeniden yapılandırılması çabalarıyla önem kazanmaya başlamış, bütünleşmiş strateji, süreç, organizasyon ve teknolojiyi ifade eden bir kavramdır (Çukurçayır ve Eşki, 2001: 103).

Kamu yönetimi açısından ise, bilişim ve iletişim teknolojilerinin kullanılması, yönetim açısından daha düşük bir maliyet ve yurttaşlara yönelik daha kaliteli hizmet ile sürdürülebilir bir kaynak yönetimi sağlarken aynı zamanda yurttaşlar açısından da daha az "yurttaşlık maliyeti" daha yüksek memnuniyet, daha etkin katılım ve daha fazla güven anlamına gelmektedir (Uçkan, 2003: 5). Bu doğrultuda kamu yönetiminde geleneksel devlet modelinden e-devlet modeline geçişle birlikte modelin sunduğu olanaklar karşılaştırılarak bakılacak olunursa:

Tablo 3: Geleneksel Devlet - E-Devlet Karşılaştırması (Uçkan, 2003: 5)

GELENEKSEL DEVLET	**E-DEVLET**
Pasif yurttaş	Aktif müşteri- yurttaş
Kağıt temelli iletişim	Elektronik iletişim
Dikey/Hiyerarşik yapılanma	Yatay/Koordineli ağ yapılanması
Yönetimin veri yüklemesi	Yurttaşın veri yüklemesi
Eleman yanıtı	Otomatik sesli posta, çağrı merkezi vb.
Eleman yardımı	Kendi kendine yardım/Uzman yardımı
Eleman temelli denetim mekanizması	Otomatik veri güncellemesiyle denetim
Nakit Akışı/Çek	Elektronik fon transferi
Tektip hizmet	Kişiselleştirilmiş/Farklılaştırılmış hizmet
Bölümlenmiş /Kesintili hizmet	Bütünsel/Sürekli/Tek duraklı hizmet
Yüksek işlem maliyetleri	Düşük işlem maliyetleri
Verimsiz büyüme	Verimlilik yönetimi
Tek yönlü iletişim	Etkileşim
Uyruk ilişkisi	Katılım ilişkisi
Kapalı devlet	Açık devlet

Tabloda, geleneksel devlet modelinde vatandaşa sunulanla yetinme anlayışının hakim olduğu, katı, hiyerarşik, kapalı bir devlet yapılanmasının olduğu; e-devlet modelinde ise, halkla bilginin, sahip olunan iktidar yapılanmasının paylaşıldığı, vatandaşın aktif bir biçimde yönetimde rol alabildiği, açık devlet modeli hedeflendiği görülmektedir.

Türkiye e-devlet çalışmaları uzun süre boyunca kamu kurumlarının bireysel insiyatifleri noktasında kalmıştır. 15-16 Haziran 2001 tarihinde Göteborg'da yapılan AB Liderler Zirvesi' nde Türkiye de e- Avrupa+ projesine imza atmış ve Başbakanlık koordinasyonunda gerçekleşen e-Türkiye çalışmaları başlatılmıştır. Bu çalışmaların temel hedefi bilgi toplumunun temel altyapısını oluşturmak üzerine (Balcı, 2008: 324) olmuştur.

Başbakanlığın 1998/13 sayılı genelgesi ile e-devlete geçiş aşamasında, *"kamu bilgisayar ağları konusunda yapılan faaliyetlerin değerlendirilmesi, koordinasyonu, izlenmesi ve finansmanı konusunda karşılaşılan darboğazların aşılması amacıyla Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında kamu kurum ve kuruluşlarının katılımı ile Kamu-Net Üst Kurulu ve Kamu-Net Teknik Kurulu oluşturulmuştur"* (http://www.tbd.org.tr/usr_img/cd/kamubib14/raporlarPDF/RP1-2011.pdf Erişim Tarihi: 17.02.2013). Kamu-Net Teknik Kurulu'nun önemli görevlerinden başlıcaları ise; bilgi toplumuna geçiş süreci içerisinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin imkan ve olanaklarından yararlanarak devletin etkin, şeffaf, güvenli, hızlı ve kesintisiz hizmet sunmasını sağlayıcı ortam geliştirmek, devlet ve vatandaş ilişkilerinin internet üzerinden yürümesini sağlayacak portal oluşumunun sağlanmaktır (DPT, 2002: 3).

58. Hükümet tarafından hazırlanan Acil Eylem Planı'nda e-Dönüşüm Türkiye Projesi'ne yer verilmiş, söz konusu projenin koordinasyonu, izlenmesi, değerlendirilmesi ve yönlendirilmesi ile ilgili olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı görevlendirilmiştir. Bu görevin yerine getirilmesi amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı kurulmuştur

(http://www.tbd.org.tr/usr_img/cd/kamubib14/raporlarPDF/RP1-2011.pdf Erişim Tarihi: 17.02.2013).

İlgili Başbakanlık genelgesinde, e-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin başlıca hedefi; vatandaşlara daha kaliteli ve hızlı kamu hizmeti sunabilmek amacıyla; katılımcı, şeffaf, etkin ve basit iş süreçlerine sahip olmayı ilke edinmiş bir devlet yapısı oluşturacak koşulların hazırlanması (DPT, 2005: 10) olarak belirtilmiştir.

E-dönüşüm Türkiye Projesinin yürütülmesinde, projenin hayata geçirilmesi öncesinde yapılan çalışmalardan, bilgi birikiminden ve oluşumlardan yararlanma yaklaşımı benimsenmiştir. Netice olarak, 2003-2004 yıllarını kapsayan Kısa Dönem Eylem Planı (KDEP) hazırlanmıştır. KDEP'in uygulanmasını takip eden 2005 yılı için de KDEP'in sonuçları da dikkate alınarak yeni bir eylem planı (DPT, 2005: 11) hazırlanarak devam etmiştir. 2004 yılında e-devlet uygulamalarında önem arz eden elektronik imza yasası 25355 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 2005-2006 yıllarında ise Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010) ve Eylem Planı hazırlanmıştır.

E-Devlet Kapısının (https://www.turkiye.gov.tr/) kurulması, işletilmesi ve yönetilmesi görev ve sorumluluğu 20/04/2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak Başbakanlık adına Ulaştırma Bakanlığı'nın yetkisine verilmiştir. E-devlet hizmetlerine tek bir portal üzerinden ulaşmak amaçlı "e-devlet kapısı" yapım görevi Türksat A.Ş'ye devredilmiştir.

Son yıllarda, e-vergi, e-ihale, e-sağlık, e-eğitim, e-adalet, e-ticaret, e-imza, e-sözleşme gibi olabildiğince fazla sayıda e-hizmet uygulamaya sokulmuştur. Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü bünyesindeki MERNİS (Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi) ve KPS (Kimlik Paylaşım Sistemi), Adalet Bakanlığı, mahkemeler, savcılıklar vb. arasında kullanılan UYAP (Ulusal Yargı Ağı Projesi) gibi vatandaşın da hayatını kolaylaştıran ve günlük hayatın içine girmiş uygulamalar kamu sektörünün dönüşümüne katkıda bulanan çalışmaların sonuçları arasındadır. Ayrıca tüm kimlik doğrulama ve kamu hizmetlerine tek bir noktadan erişim imkânı sağlayan e-devlet Kapısı İnternet sitesi, önemli somut uygulamalardan birisidir

(http://www.tbd.org.tr/usr_img/cd/kamubib14/raporlarPDF/RP1-2011.pdf Erişim Tarihi: 17.02.2013).

Tüm bu uygulamalar yapılan çalışmaların birer neticesi olarak vatandaşlar tarafından kullanılmaktadır. Aynı zamanda hem vatandaşlar hem de kamu hizmetini sunan kurum ve görevliler açısından önemli ölçüde zaman ve kaynak tasarrufu sağlamaktadır.

3.2.3.1.E-Devlet ve Yönetişim

1-Şeffaflık İlkesi Açısından E-Devlet

E-devlet modelinin yönetişim ilkeleri açısından bakıldığında şeffaflık ilkesi açısından vatandaşlar; hizmete kolay ve hızlı erişimin sağlanması, katılımcılığın artması, kamu kurumları arasında belge ve bilgi istenmesi sebebiyle oluşan zaman kaybının ve maddi kaybın azalması, devlete karşı ön yargının kalkması, verilen hizmette eşitliğin sağlanması, toplum üzerinde verimlilik düzeyinin arttırılması, vatandaş ihtiyaç ve taleplerinin ön planda olması, vatandaş memnuniyetinin arttırılması, bilgi paylaşımı ve katılımcılığı arttırarak kararların hızlı, tarafsız ve doğru alınmasının sağlanması, yaşam kalitesinin artması olarak sıralanabilir (Tutum, 2007: 3).

2-Katılımcılık İlkesi Açısından E-Devlet

E-devlet modeli, daha önce politik süreçlere aktif olarak yeterince katılamamış büyük halk kitlelerine kamu yönetimine ilişkin bilgi ve hizmetlerin sunulması potansiyeline sahiptir. Haftada 7 gün 24 saat kamu hizmetlerine ilişkin bilgi ve hizmetlerin ulaşılabilir olması, ekonomik, coğrafik, kültürel ve eğitim farklılıklarından kaynaklanan eşitsizlikleri ortadan kaldırabilecektir. Aynı zamanda eşitlikçi bir temelde aynı bilgi ve hizmetlerin vatandaşlara sunumuna imkan veren e-devlet kamu yönetim sistemiyle yönetilenler arasındaki etkileşimi değiştirerek demokratik katılımı artırabilecektir (Jaeger ve Thompson, 2004: 3-4 akt. Baştan ve Gökbunar, 2004: 74).

Kamu yönetiminde e-devletin başarısı nihai olarak; *"kamunun idari yapılanması, işleyişi ve karar alma süreçlerinin yeniden tanımlanması, eğitim ve öğretim sistemlerinin, teknik ve hukuki altyapı ile politika araçlarının bilgi ekonomisini destekleyecek şekilde geliştirilmesi koşullarına bağlı olarak sağlanabilecektir"* (DPT, 2005: 1). Böylelikle başarılı bir yönetişim mekanizması işlerliğe kavuşmuş olacaktır.

3-Hesap Verebilirlik Açısından E-Devlet

Yönetişim ilkelerinden hesap verebilirlik ilkesi doğrultusunda e-devlet incelendiğinde, yeni bilgi sistemlerinin oluşturulması, hesap verebilirliğin sağlanmasında başlıca unsuru oluşturmaktadır. Bir karar alındığında, bu karara ilişkin bilgi ve bunun sonuçları, karar alan kimsenin sorumlu olduğu tüm kişilere ulaşmalıdır. Bu tür bir bilgi akışı ve bu bilgi akışını taşıyacak bilgi sistemi olmaksızın, karara ilişkin hiçbir bilgi olmayacağından hesap verebilirlik de olmayacaktır. Hesap verebilirlik bilgi sistemleri yeni hesap verebilirlikleri mümkün kılmanın yanı sıra, performansa ilişkin daha zamanlı, tutarlı ve resmi bilgi sağlayarak mevcut olanların da gelişimine destek olmaktadır. Hesap verebilirliğin internet üzerinden sağlanması da, bilgisayar donanımlı bilgi sistemlerinin getireceği erişilebilirlik engelleri yüzünden eşitsizliğe yol açabilecektir. Alıcıların teknolojiye erişiminin sağlanması ve bilgiye güvenli bir şekilde erişme ve onu yorumlama kabiliyetlerinin olması gerekmektedir. Kamuoyu içerisindeki bu dengesizliği gidermede kitle iletişim araçları önemli bir rol oynamaktadır. Kitle iletişim araçlarının bu rolü, hesap verebilirliğe ilişkin bilginin elde edilmesi, yorumlanması, kamuoyuna ilan edilmesi ve daha sonra da vatandaşlar adına kamu görevlilerine baskı yapılması şeklinde olmalıdır (Samsun, 2003: 27-28).

4-Etkinlik İlkesi Açısından E-Devlet

Bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, bir yandan küresel ağlarla ekonomik faaliyetlerin dolaşım yeteneğini arttırmış, öte yanda bireylerin bilgi edinme ve iletişim yeteneklerini de zenginleştirerek yönetimsel süreçlere katılım açısından yepyeni imkanlar sunan bir süreci hızlandırmıştır (Uçkan, 2003: 3). Bu süreç içerisinde yönetişim anlayışının bir tamamlayıcısı olarak devletin yurttaşlara

kaliteli hizmet verebilmesini sağlayan bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler olmuştur.

Bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, özellikle de internet adı verilen küresel iletişim ağı, yönetişim sürecini geliştirerek, etkili ve verimli kılarak katılımcı ve etkin demokrasiye yeni imkanlar sunmaktadır (Uçkan, 2003: 3).

E-devletin kamu kurumları açısından faydalarına bakılacak olunursa, verilen hizmet kalitesindeki artış, yapılan harcamalarda tasarrufun sağlanması, kırtasiyeciliğin azalması, vatandaşın devlete olan güveninin artması, iş tekrarının önlenmesi, standardizasyonun belirlenmesi ve oluşması, etkin denetimin sağlanması, kamu hizmetlerinde entegrasyonun sağlanması, hukukun etkinliğinin artması, bürokrasinin azaltılması, mükerrer yatırımların önlenmesi, hata oranlarının minimum seviyeye indirgenmesi, etkinlik ve verimliliğin arttırılmasıdır (Tutum, 2007: 3).

3.2.4.Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Kamu yönetiminde değişim arayışları, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de sık sık gündeme gelmiştir. Osmanlı Devletinden günümüze gelen süreç içerisinde kamu yönetiminde yeniden yapılandırılma amaçlı çeşitli çalışmalar yapılmıştır. 1930'lu yıllarda başlayan yerli ve yabancı kişi ve kurumların yürüttüğü çalışmalar 1940 ve 1950'li yıllarda da devam etmiştir. Planlı döneme geçiş ile birlikte 1960'lı yıllardan itibaren gerçekleştirilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve 1988 yılında hem VI. Kalkınma Planına yol gösterici nitelikte olan hem de Avrupa Birliği'ne yönetsel açıdan uyum çalışmaları süreci içerisinde gerekli düzenlemeleri belirlemek amacıyla TODAİE'nin hazırlamış olduğu Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Projesi ile değişim çalışmaları devam etmiştir. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise, 1980 sonrası oluşan ekonomik anlamda liberalizasyon ve serbestleşmenin etkileriyle yönetim alanında beklenen değişim ve dönüşüm yaşanamamıştır. 2001 ve 2005 yılları arasını içeren VIII. Kalkınma Planı çerçevesinde ise yönetimde yeniden yapılanma arayışları dile getirilmiştir.

Literatürde zaman zaman bitmeyen senfoni olarak da değerlendirilen yeniden yapılanma çalışmaları, 2003 yılında kamu yönetiminde bütüncül bir değişimi öngören reform paketi çerçevesinde belirli bir seviyeye gelmiştir (Ökmen ve Canan, 2009: 163). Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Kamu Yönetimi Temel Kanunu) yapılan en kapsamlı çalışmadır.[2]

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı genel gerekçesinde; *"Küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri etkililiğin artırılması ve katılımcılık ekseninde kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacını gündeme getirmiştir"*(Genel Gerekçe, 2003: 21) denilmiştir. Böylece kamu yönetiminde reformun gerekliliğini ortaya koyarken aynı zamanda katılımcılık boyutunu vurgulamıştır. Yine gerekçesinde, ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılandırmayı gerektirecek dört temel açığı vurgu yapılmış; bunlar stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı olarak belirtilmiştir (Genel Gerekçe, 2003: 24). *"Bu dört açık aynı zamanda yönetimde değişim çabalarının temelinde yatan sorunlara kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli bir planlamadan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezileşen kamu idaresi, gelirlerini aşan harcamalara yönelmekte ve kaynakları verimli kullanamayarak bütçe açığı oluşturmakta; halkın beklentilerini karşılamayarak performans açığı vermekte; bu verimsiz yönetim süreci çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile birleştiğinde ise halkın yönetime olan güvenini eritmektedir"* (Genel Gerekçe, 2003: 24) biçiminde reformun gerekliliğini vurgulanmıştır.

[2] Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun 15.07.2004 tarihinde TBMM tarafından 5227 numaralı kanun olarak kabul edilmiştir fakat 03.08.2004 tarihinde Cumhurbaşkanınca veto edilmiştir, TBMM'ne gelmesinden sonra üzerinde herhangi bir düzenleme yapılmamıştır bu nedenle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı olarak söz edilecektir.

Diğer bir taraftan gerekçede geçen *"Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak gündeme gelmektedir"* (Genel Gerekçe, 2003: 25) ifadesi Türkiye'nin AB'ye giden yol üzerinde kamu yönetimi alanında yapılacak olan kapsamlı bir reformun önemini belirtmiştir.

Ayrıca *"küreselleşme sürecinin de bir parçası olarak görülebilecek olan bu bölgesel entegrasyon çabası, piyasa ve demokratik değerler üzerine kurulu bir birliktelik ve yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Demokratikleşme ve gelişmiş bir piyasa düzeni kurma, ekonomik gelişmenin nimetlerini adil bir şekilde paylaşma hedefleri ile de uyum içinde olan AB'ye tam üyelik sürecinde, yönetim yapımızın ağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır"* (Genel Gerekçe, 2003: 26) denilerek kamu yönetiminde reformun gerekliliği belirtilmiştir.

5227 numaralı Kanun kamu yönetiminin temel görevini; *"halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur ve güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve kanunla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmektir"* biçiminde tanımlayarak küreselleşmenin etkisiyle tüm dünyada hissedilen değişim ve dönüşüm etkisiyle ortaya çıkan daha küçük, katılımcılığa önem veren, hesap verebilen, şeffaf, etkin ve verimli yeni çağdaş bir kamu yönetimini ifade etmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile ilk kez kamuda uyulması gereken ilkeler bir araya getirilmiştir. Aynı zamanda Türk kamu yönetiminde çağdaş yönetimin esaslarının uygulamaya konulmasının sağlanması açısından bu kanunda oluşturulmuş olan hükümlerin hayata geçirilmesi önem arz etmektedir.

3.2.4.1.Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Yönetişim

1-Şeffaflık İlkesi Açısından Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında yönetişim ilkeleri içerisinden şeffaflık kavramının ön plana çıktığı görülmektedir. Kanunun birinci kısmında amacı

açıklanırken 1. maddede katılımcı, şeffaf, hesap verebilir kamu yönetimi oluşturulmasına vurgu yapılmış, aynı maddenin gerekçesinde şeffaflık kavramı *"kamu yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklar ile karar ve hizmet süreçlerinin önceden bilinebilir ve açık olmasını; üretilen karar, belge ve bilgilere ulaşılmasına fırsat verilmesini, faaliyet ve denetim raporlarının yayınlanmasını"* (Madde Gerekçeleri, 2003: 33) ifade eder şeklinde tanımlanmıştır. Kanun tasarısında açıklık, şeffaflık ve saydamlık birbirleriyle iç içe geçmiş kavramlar olarak yer almıştır.

Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde açıklanan şeffaflık ilkesiyle ilgili olarak, kanunun 5/g maddesinde *"kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır"* (Kanun no: 5227, 15.07.2004) ifadesi ile geçmiştir. Aynı zamanda bilgi edinme hakkı ve saydamlık başlığı altında geçen 41. madde de *"gerçek ve tüzel kişiler, kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahiptir. Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenilen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür"* (Kanun no: 5227, 15.07.2004) ifadeleri yer almaktadır.

Aynı maddenin gerekçesinde; kamu yönetiminde şeffaflık, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenmesi, kamuoyu denetiminin daha etkili hale getirilmesi ve çevre ile kamu kurum ve kuruluşlarının arasındaki etkileşimin güçlendirilmesi için önemli bir araçtır denilmektedir. Kamu halka ait oluşu ve halka karşı sorumlu bir alanı ifade eder. Bu nedenle, kamu yönetimi esas itibariyle halkın yönetimidir ve halkın ortak değerlerini, görüşlerini ve taleplerini hizmetlerine yansıtmak durumundadır (Madde Gerekçeleri, 2003: 52) ifadesiyle şeffaflık ilkesinin önemini açıklamıştır. İyi yönetişimin sağlanmasının temel amaç edinildiği Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında şeffaflık ve bilgi edinme kilit öneme sahiptir.

2-Katılımcılık İlkesi Açısından Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı' na katılımcılık ilkesi çerçevesinden bakılacak olunduğunda, 5227 numaralı kanunun 1 numaralı madde gerekçesinde *"Katılım kavramı, kamu hizmetleri ile ilgili kararların hazırlanması,*

olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o karardan doğruya ya da dolaylı olarak etkileneceklerin katkıda bulunmaları" (Madde Gerekçeleri, 2003: 33) olarak ifade edilmiş ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı' nın kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri başlıklı 5/b maddesinde ise; *"kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır"* (Kanun no: 5227 / 15.07.2004) ifadesiyle katılımcı bir kamu yönetimi vurgulanmıştır. Kanunun 5. maddesinin gerekçesi ise; "*kamu yönetimine halkın aktif bir şekilde katılımını sağlamak üzere gerekli mekanizmalar oluşturulacak, katılımı önleyen her türlü engel kaldırılacaktır*" biçiminde belirtilmiştir.

Kamu yönetiminin temel amaç ve görevlerini vurgulayan 4. maddesinin gerekçesinde ise; *"kamu yönetiminin hizmet sunduğu çevresine karşı daha duyarlı olması, sivil toplumun gücünden daha çok yararlanması, bireylerin hak ve özgürlüklerini kullanmasının önündeki engellerin kaldırılması ve sivil toplumla etkileşim içinde olması temel misyon olarak"* (Madde Gerekçeleri, 2003: 34) temel amaçları belirtilmiştir.

Katılımcılık ilkesi doğrultusunda kanunun 27. Maddesinde; "*Bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulur. Kurul, bakanlık müsteşarının başkanlığında, bakanlıkların kuruluş kanunlarında belirtilen birim amirlerinden oluşur ve o konu ile ilgili kişiler, kamu veya özel kuruluş ve sivil toplum örgütü temsilcileri çağırabilir"* (Kanun no: 5227/ 15.07.2004) şeklinde ifade edilerek yeni bir yapının olacağı belirtilmiştir ancak katılımcılık çerçevesinden bakıldığında; bu hükmün bağlayıcı nitelikte olmadığı açıktır. Uygulamada sivil toplumun katılımına ilişkin kararlar, Kurul yöneticilerinin inisiyatifine bırakılmış görülmekte ve sonuç olarak bu durum katılımcılık ilkesinin hayata geçmesinde önemli bir sorun teşkil etmektedir (Kesim ve Petek, 2005: 52).

Tasarıda amaçlanan katılımcılık ilkesinin hayata geçirebilmesi ile halkın ihtiyaçlarına en uygun yanıtların yine halkın karar mekanizmasıyla verilebilmesi amaçlanmaktadır.

3-Hesap Verebilirlik İlkesi Açısından Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Yönetişim ilkelerinden biri olan hesap verebilirlik ilkesinin tıpkı katılımcılık ilkesi gibi kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerinin belirlendiği 5/b maddesinde geçtiği görülmekte ve kamu yönetiminde temel ilkelerden biri olarak ifade edilmektedir.

5227 Kanun'un 1. Maddesinin gerekçesinde hesap verebilirlik; "*yetki ve kaynakların hukuka, verimlilik ve etkililik ilkelerine uygun kullanılmasına; belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşmasına ilişkin sorumluluğu*" olarak ifade etmektedir.

Kanunun 43. Maddesinde hesap verebilirlik ilkesi; *"kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumludurlar"* şeklinde geçmekte ve 43. maddenin gerekçesinde ise klasik anlamdaki mevzuata uygunluk denetiminin yerini mevzuata uygunluk yanında stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygunluğun da arandığı bir denetim anlayışına bıraktığı ifade edilmektedir (Madde Gerekçeleri, 2003: 53). Böylece yöneticilerin yaptıkları işlemlerden sorumlu tutulmadığı bir kamu yönetimi anlayışından vazgeçilerek, çalışanların yaptıkları hizmetlerden sorumlu tutulduğu bir anlayışa geçiş hedeflenmektedir.

İlgili kanunun üçüncü bölümü kamu yönetiminde denetime ayrılmıştır. Hesap verebilirlik ilkesi çerçevesinde, yeni bir denetim sistemine geçiş hedeflenmiştir. Yeni denetim sistemi, kişilerin denetlenmesi yerine iş, süre ve

sonuçların denetlenmesine dayanmaktadır. Yapılan düzenlemeyle, denetim sistemi performans esaslı olması sağlanmış ve iç denetim boyutu güçlendirilmiştir (Madde Gerekçeleri, 2003: 51). Bu düzenlemenin yapılmasının en önemli nedeni ise, yönetimin kalitesinin denetimin kalitesinden belli olur anlayışı çerçevesinde ülkemizde denetimin istenilen seviyeye ulaşmaması gösterilebilir.

Kanunda kamu kurumlarında yapılacak olan denetim iki şekilde tanımlanmıştır. İç denetim; *"kurumun bütün yöneticileri veya üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanlarınca yapılacaktır"* şeklinde belirtilmiş ikinci bir denetim türü olan dış denetim ise; *"mali denetim ve performans denetimi olarak kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılacak veya yaptırılacaktır"* (Madde Gerekçeleri, 2003: 51) şeklinde belirtilmiştir.

4-Etkinlik İlkesi Açısından Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Kanunda yönetişimin etkinlik ve verimlilik ilkelerinin kamu yönetiminin amaç, ilke ve görevlerinin belirlendiği birinci kısımda geçtiği görülmekte fakat kanunda etkinlik kavramının etkililik biçiminde ifade edildiği görülmektedir. Madde gerekçeleri kısmında etkililik kavramı*; "hedeflere ulaşma düzeyini ve bir faaliyetin planlanan sonucunu ile gerçekleştirilen fiili durum arasındaki oranı"* (Madde Gerekçeleri, 2003: 33) tanımlanmakta; verimlilik ise; *"mallar, hizmetler ve diğer sonuçlar (çıktılar) ile bunların üretiminde kullanılan kaynaklar (girdiler) arasındaki ilişkiyi; aynı girdi ile en çok çıktının elde edilmesi veya aynı çıktının en az girdi ile uygun kalite dikkate alınarak sağlanması"* (Madde Gerekçeleri, 2003: 33) biçiminde tanımlanmaktadır.

Etkinliğin sağlanması kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında önemli bir husus olarak görülmekte ve buna bağlı olarak Bakanlıklar ile Bağlı ve İlgili Kuruluşların Teşkilatlanmasına ilişkin ikinci kısmın birinci bölümünde 12/b maddesinde; *"Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilatlanmasında etkili ve verimli bir yapı kurulması amacıyla kurum ve kuruluşların görev, yetki ve*

sorumluluklarını tanımlar" (Kanun no: 5227, 15.07.2005) şeklinde yer alarak etkinliğe ve verimliliğe vurgu yapılmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda etkinlik ilkesi çerçevesinde yer bulan bir diğer önemli nokta ise; kamu yönetimi kuruluş ve işleyişinin açıklandığı 5/e maddesinde yer alan *"görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir"* ifadesi ilgili maddenin gerekçesinde *"kamu hizmetleri, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birimlerden sunularak yerel ihtiyaçlara duyarlılık arttırılacak ve kişilerin bir kamu hizmetini alabilmesi için ek maliyetlere katlanması önlenecektir. Hizmetlerin en yakın birimin üstündeki başka birimler tarafından yürütülmesinde hizmetin ekonomikliği ve etkinliği gibi faktörler dikkate alınacaktır"* (Madde gerekçeleri, 2003: 36) ifadesidir. Bu noktada önemli olan husus AB'nin temel ilkelerinden olan yerellik ilkesine atıf yapılmasıdır. Böylelikle AB'nin temel ilkelerinden biri olan yerellik ilkesi Türk kamu yönetimine dahil edilmektedir. AB'de bu ilke hangi politika alanlarında üye ülkelerin ve hangi politika alanlarında AB kurumlarının yetkili olduğunu belirlemekte olan temel ilkedir. İlke, merkezi idare ile mahalli idare arasındaki görev ve yetki dağılımını düzenlemekte esas alınacak kural olarak öne çıkmaktadır (Kesim ve Petek, 2005: 54). Ancak ilgili düzenlemenin idarenin bütünlüğü esasına ters düşmesi yüzünden Cumhurbaşkanı'nca kanunun 03.08.2004 tarihinde geri gönderilmesinde de iadenin gerekçesi olarak belirtilmiştir.

5-Kalite ve Verimlilik İlkeleri Açısından Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı gerekçesinde belirtildiği üzere; ülkemizi 21. yüzyılda çağdaş bir yönetim zihniyetine ulaştırabilmek amacıyla hazırlanmıştır. İyi yönetişim olarak tarif edilebilecek bu çağdaş zihniyeti ve yapısı ise; katılımcı ve paylaşımcı bir anlayışa sahiptir, pro-aktif ve gelecek yönelimli bir bakışı esas almaktadır, girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya yönelir, kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya geçişi hedeflemektedir (Genel Gerekçe, 2003: 22).

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı birinci maddesine bakıldığında kanunun amacını açıklarken *"katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturulması, kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir"* (Kanun No: 5227 / 15.07.2004) şeklinde tasarının amacı ifade edilmiştir.

Madde gerekçelerinde açıklanırken modern kamu yönetimi anlayışını yansıtan ifadelere yer verilmiş ve yeni kamu yönetimi anlayışının bazı temel özellikleri olan 'katılım', 'şeffaflık', 'hesap verebilirlik' gibi kavramların önemi vurgulanmıştır ve kamu hizmetlerinin sunumunda 'adillik', 'kalite', 'etkililik' ve 'verimlilik' gibi kavramların ön planda olacağı belirtilmiştir.

3.2.5.Kalkınma Ajansları

Türkiye'de, Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevlerin Hakkında Kanun Tasarısı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanmıştır. Kanun tasarısı 25.01.2006 tarihinde kabul edilmiş olup, 08.02.2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak 5449 sayılı kanun olarak yürürlüğe girmiştir.

Kalkınma ajansları tanımlanacak olunursa; düzenli mali kaynaklara sahip olan, yerel potansiyeli harekete geçirecek teknik ve idari donanıma sahip, karar alma süreçlerinin yerelden belirlendiği teknik kapasitesi yüksek bölgesel kalkınma kurumlarıdır (Dağdaş, 2010: 166).

Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği'ne (EURADA) göre ise kalkınma ajansları, sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirleyen, bunların

çözümüne yönelik olanakları ve çözümleri saptayan, bu çözümleri geliştiren projeleri destekleyen yapılardır (http://www.eurada.org Erişim Tarihi: 10.03.2013).

Türkiye'ye bakıldığında, 5449 numaralı Kalkınma Ajanslarının Kuruluş, Koordinasyon ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un amacı 1. madde de; *"kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir"* (Resmi Gazete, Sayı: 26074, 08.02.2006) olarak belirtilmiş ve aynı zamanda kalkınma ajanslarıyla hedeflenen bir diğer amaç ise, Dokuzuncu Kalkınma Planı ile ilgili diğer programlarda vurgulanan ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, bölgeler arası ve bölgeler içi gelişmişlik farklarını azaltmak, yürütülen kalkınma sürecinin devamlılığını sağlamaktır (Dağdaş, 2010: 166) olarak belirtilmiştir.

Ajansların kuruluş sürecine ilişkin atılan ilk adım 2002 yılında atılıp, 26 istatistiki düzey-bölge belirlenmiştir. Bunun esas nedeni ise, 08.03.2001 tarihli Avrupa Konseyi'nin Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan, İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin kararıdır. Bu kararın 4. Öncelikler ve Orta Vadeli Hedefler başlığında bulunan, bölgesel politika ve yapısal unsurların eşgüdümü alt başlığında: *"Topluluk kurallarına uygun olarak bir NUTS (istatistiki amaçlarla bölgesel birimlerin isimlendirilmesi)sınıflarının hazırlanması, etkin bir bölgesel politika geliştirilmesi için bir strateji belirlenmesi, Türkiye'nin planlama sürecinde proje seçimi bakımından bölgesel politika kriterleri oluşturulmasına başlanması"*(http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf Erişim tarihi: 10.03.2013) olarak ilgili koşullar yer almaktadır. Bu koşulların yerine getirilmesi aynı zamanda AB katılım öncesi mali yardımlarından yararlanabilmek için zorunludur (Yılmaz, 2010: 466).

Türkiye'de kalkınma ajanslarının kurulması 14 Nisan 2003 tarihinde kabul edilen Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'nin Kısa Vadeli Hedefler arasında yer almış ve Üyelikten Kaynaklanan Yükümlülükleri Üstlenebilme Yeteneği başlığında yer alan, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu alt başlığında ise *"NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi"* (DPT, 2003: 16) şeklinde kuruluşuyla amaçlanan gaye ifade edilmiştir.

22 Eylül 2003 tarihinde 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararında, AB istatistiki sınıflandırılmasına uygun olarak düzey 1, düzey 2, düzey 3 olarak sınıflandırılmalar yapılmıştır. Bakanlar Kurulu kararının 3. Maddesinde: "Düzey 3" kapsamındaki istatistiki bölge birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Her il bir istatistiki bölge birimini tanımlamaktadır. "Düzey 2" istatistiki bölge birimleri, "Düzey 3" kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 26 adettir. "Düzey 1" istatistiki bölge birimleri ise "Düzey 2" istatistiki bölge birimlerinin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 12 adettir" (Bakanlar Kurulu Kararı, 2002/4720) şeklinde belirtilmiş ve bölümlendirilmiştir. Bunlar incelenecek olunursa;

Tablo 4: Türkiye İstatistiki Bölge Sınıflandırması (Bakanlar Kurulu Kararı 2002/4720)

KOD	**DÜZEY 1**	**DÜZEY 2**	**DÜZEY 3**
TR	**TÜRKİYE**		
TR1 TR10 TR100	İstanbul	İstanbul	İstanbul
TR2 TR21 TR211	Batı Marmara	Tekirdağ	Tekirdağ
TR212			Edirne
TR213			Kırklareli
TR22 TR221		Balıkesir	Balıkesir
TR222			Çanakkale

TR3	Ege		
TR31		İzmir	
TR310			İzmir
TR32		Aydın	
TR321			Aydın
TR322			Denizli
TR323			Muğla
TR33		Manisa	
TR331			Manisa
TR332			Afyon
TR333			Kütahya
TR334			Uşak
TR4	Doğu Marmara		
TR41		Bursa	
TR411			Bursa
TR412			Eskişehir
TR413			Bilecik
TR42		Kocaeli	
TR421			Kocaeli
TR422			Sakarya
TR423			Düzce
TR424			Bolu
TR425			Yalova
TR5	Batı Anadolu		
TR51		Ankara	
TR510			Ankara
TR52		Konya	
TR521			Konya
TR522			Karaman
TR6	Akdeniz		
TR61		Antalya	
TR611			Antalya
TR612			Isparta
TR613			Burdur
TR62		Adana	
TR621			Adana
TR622			Mersin
TR63		Hatay	
TR631			Hatay
TR632			Kahramanmaraş
TR633			Osmaniye
TR7	Orta Anadolu		
TR71		Kırıkkale	
TR711			Kırıkkale
TR712			Aksaray
TR713			Niğde
TR714			Nevşehir
TR715			Kırşehir
TR72		Kayseri	
TR721			Kayseri
TR722			Sivas
TR723			Yozgat

TR8	Batı Karadeniz		
TR81		Zonguldak	
TR811			Zonguldak
TR812			Karabük
TR813			Bartın
TR82		Kastamonu	
TR821			Kastamonu
TR822			Çankırı
TR823			Sinop
TR83		Samsun	
TR831			Samsun
TR832			Tokat
TR833			Çorum
TR834			Amasya
TR9	Doğu Karadeniz		
TR90		Trabzon	
TR901			Trabzon
TR902			Ordu
TR903			Giresun
TR904			Rize
TR905			Artvin
TR906			Gümüşhane
TRA	Kuzeydoğu Anadolu		
TRA1		Erzurum	
TRA11			Erzurum
TRA12			Erzincan
TRA13			Bayburt
TRA2		Ağrı	
TRA21			Ağrı
TRA22			Kars
TRA23			Iğdır
TRA24			Ardahan
TRB	Ortadoğu Anadolu		
TRB1		Malatya	
TRB11			Malatya
TRB12			Elazığ
TRB13			Bingöl
TRB14			Tunceli
TRB2		Van	
TRB21			Van
TRB22			Muş
TRB23			Bitlis
TRB24			Hakkari
TRC	Güneydoğu Anadolu		
TRC1		Gaziantep	
TRC11			Gaziantep
TRC12			Adıyaman
TRC13			Kilis
TRC2		Şanlıurfa	
TRC21			Şanlıurfa
TRC22			Diyarbakır
TRC3		Mardin	
TRC31			Mardin
TRC32			Batman
TRC33			Şırnak
TRC34			Siirt

2006-2008 dönemi için AB Türkiye için Orta Vadeli Programı'nda yer alan Bölgesel Gelişme ve Bölgesel Gelişmişlik Farklarının Azaltılması alt başlığında *"bölgesel gelişmenin hızlandırılması için yereldeki potansiyeli harekete geçirici politikalara ağırlık verilecektir"* (http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC473F8F22DBFE7746 Erişim Tarihi: 10.03.2013) denilmiştir.

Bu noktada başta kalkınma ajanslarını vurgulayarak, aynı zamanda yerel düzeyde de kurumsal yapıların oluşturulacağına ve aynı zamanda mevcut yapılarının var olan kapasitelerinin geliştirileceğine vurgu yapılmıştır.

3.2.5.1.Kalkınma Ajansları ve Yönetişim

1- Şeffaflık İlkesi Açısından Kalkınma Ajansları

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu alt başlığı altında bulunan 21. maddesinde; *"ajanslar, finansal kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla, kamuoyunu zamanında bilgilendirmekle yükümlüdür"* (Resmi Gazete, Sayı: 26074, 08.02.2006) ifadesine yer verilmiş bu amaçla 21/b maddesinde; *"yıllık çalışma programı ile bütçenin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir"* (Resmi Gazete, Sayı: 26074, 08.02.2006) olması gerektiği söylenmiştir. Bu noktada şeffaflık ilkesine vurgu yapıldığını söylemek mümkündür.

2-Katılımcılık İlkesi Açısından Kalkınma Ajansları

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un ikinci bölümünde, ajansın görevleri ve yetkileri; alt başlıkta yer alan 5/e maddesinde *"bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini gerçekleştirmek"* (Resmi Gazete, Sayı: 26074, 08.02.2006) olarak belirtilmiş ve yönetişime vurgu

yapılmıştır. Kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki eşgüdümün sağlanması gereğine dikkat çekilmiştir.

3-Hesap Verebilirlik Açısından Kalkınma Ajansları

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 21. maddesinde *"ajansların mali ve finansal kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması ve mali denetiminin sağlanmasında 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"* (Resmi Gazete 26074/08.02.2006) biçiminde ifade edilmiştir. Kalkınma ajansları ile ilgili 5449 numaralı kanunla halka hesap verebilecek bir mali saydamlığa sahip, etkin ve verimli bir işleyiş mekanizması olan ve aynı zamanda işbirliği ve katılımcılığın sağlandığı iyi yönetişim ilkelerine göre hareket eden bir mekanizmayı vurgulanmıştır. Böylelikle, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinin hızlandırılmasına yönelik olarak olumlu etkilerde bulunulmuş olacaktır.

4-Etkinlik İlkesi Açısından Kalkınma Ajansları

Kalkınma ajansları; yeni yönetişim yapıları, diğer yönetimle ilgili değişimler sayesinde küreselleşmenin istediği pazarın yaratılmasında ve kaderinin çizilmesinde önemli bir rol oynamaktadır (Çalt, 2005: 14). Bu doğrultuda kalkınma ajanslarının kuruluş gerekçelerinde de belirtildiği üzere yönetişim ilkelerine uygun bir biçimde etkinliğin, verimliliğin, katılımcılığın, hesap verebilirliğin, şeffaflığın temel alındığı bir yapının hedeflendiği görülmektedir.

5-Verimlilik İlkesi Açısından Kalkınma Ajansları

Türkiye kalkınma ajansları ile esasen; siyasi yaklaşım ve tuzakların bulunmadığı, uygulamayı ve verimliliği ön plana çıkaran, üretimi ve istihdamı hedef alan, yarışmaya dayalı bir anlayışla proje üretme ve uygulama sürecine girmiş (Dağdaş, 2010: 179) bir yapılanmayı kendisine hedef almaktadır.

3.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YÖNETİŞİM İLKELERİ DOĞRULTUSUNDA TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

AB'nin belirli olarak tanımlanmış kamu yönetimi kuralları olmasa da, "AYA'ya", "Sigma Raporlarına" ve "Beyaz Kitaba" bakılarak bir takım formüle edilmiş olan düzenlemelerin yansımasını İlerleme Raporları'nda bulmak mümkündür.

Raporlarda, Türk kamu yönetiminden örgütsel, fiziksel ve işlevsel yönlerden talep edilen reformların büyük oranda, merkeziyetçi, bürokratik ve toplumsal aktörlerle yeterince işbirliği geliştiremeyen katı hiyerarşik yapıyı çözme amacına yönelik olduğu görülmektedir (Bulut, 2011: 122).

İlerleme Raporları'nda bahsedilen değer ve ilkeler, Türk kamu yönetiminde yaygın olarak dolaşım ve kullanım yeteneği kazanmış olan etkililik, etkinlik, hesap verebilirlik, hukuka güven, yasal idare, kamu çalışanların mesleki bağımsızlığı ve tarafsızlıklarının korunması maaş, statü ve prestij haklarının objektif normlara bağlanması, öngörülebilir idari karar ve uygulama biçimleri, kamu kaynaklarının yönetim ve denetiminde açıklık ve şeffaflık, idarenin yargısal denetiminde etkililiği sağlamak amacıyla yargı kurumlarının kapasitesinin güçlendirilmesi, keyfilikten kaçınma, yasal yetkinlik, hukuka uygun gerekçelendirilmiş idari takdir, ölçülülük, idari eylem ve işlemlerde hakkaniyet, profesyonellik ve etik kurallar bütününden oluşmaktadır (Akdoğan, 2008: 20-31 akt. Bulut, 2011: 105). Bu doğrultuda AB Komisyon'unun Türkiye'nin adaylık sürecinde hazırlamış olduğu İlerleme Raporları incelendiğinde Raporlarda Türk kamu yönetimi sistemini ve sistemin işleyişini AB üyesi devletlerle benzer hale getirmeye yönelik olduğu görülmektedir.

1998 yılı Düzenli İlerleme Raporu'na bakılacak olunduğunda kamu yönetimi alanı şu şekilde değerlendirilmiştir (1998 Düzenli Raporu, 1998: 9): Gündem 2000'de, Türk idaresinin tatmin edici standartlarda işlediği teyit edilmişti. Bununla beraber, yolsuzluk, kayırma ve nüfuz kullanma vakaları çoktur ifadesi yer almıştır.

Bu doğrultuda yolsuzluk ve kayırmanın engellenmesine yönelik mevcut kamu yönetimi yapısında değişiklik yapılması gerektiği belirtilmiştir.

1999 yılı Düzenli İlerleme Raporu'na bakıldığında ise, yeni hükümet memur alımlarında usulsüzlüğü önlemek için, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi'nin gözetiminde, merkezi bir sınav yoluyla memur alınması için bir sistem kurarak olumlu bir adım attı (1999 Düzenli Raporu, 1999: 9) ifadesi yer almıştır. Bu noktadan hareketle 1998 yılı Düzenli İlerleme Rapor' unda olduğu gibi şeffaflığın arttırılmasını sağlayıcı uygulamaların desteklendiği görülmektedir.

2000 yılı Düzenli İlerleme Raporu'nda ise, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını destekleyici ifadelerin yer aldığı görülmektedir.. Bölgesel ve yerel yönetim düzeyinde belirgin bir değişiklik olmamış, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki kontrolü güçlü olmaya devam etmekte daha fazla desantralizasyonu amaçlayan ve halen Bakanlıklar arasında tartışılan, yerel yönetim yasa tasarısı henüz kabul edilmemiştir (2000 Düzenli Raporu, 2000: 11) şeklinde değerlendirilmiştir.

Türkiye'nin AB Sürecine Katılımına İlişkin 2001 yılı İlerleme Raporu'na bakıldığında, AB mevzuatının uyumlaştırılmasını öngören Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS)'nin kuruluşuna ve kamu kuruluşlarının mevzuatlarını ve uygulamalarını AB mevzuatına paralel yapılandırılması gerektiğine vurgu yapılmıştır (Kurt ve Uğurlu, 2007: 97). Yine aynı Rapor'da, "19 Mart 2001 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile, ABGS, Ulusal Programın uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesi ile görevlendirilmiştir. Bu karar uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarının Ulusal Programdaki yükümlülüklerini yerine getirmek üzere, idari düzenlemeler yapmaları gerektiği belirtilmiştir (2001 İlerleme Raporu, 2001: 16). 2001 yılı İlerleme Raporu'nun ilerleyen bölümlerinde şeffaflık ve iyi yönetişim kavramlarına olumlu anlamda yer verilmiştir ve şöyle ifade edilmiştir: Türk Hükümetinin Nisan 2001 tarihli ekonomik programında yolsuzlukla mücadeleye ilişkin bir dizi tedbire yer verilmiştir. Bu tedbirlerin amacı olarak;

- kamu kesimi kaynak tahsisinde şeffaflık ve güvenilirlik sağlamak,
- ekonominin idaresinde siyasi müdahaleleri önlemek,
- yolsuzlukla mücadeleyi ve iyi yönetişimi güçlendirmenin gerekliliği belirtilmiştir (2001 İlerleme Raporu, 2001: 18).

2002 İlerleme Raporu'nda personel ve kamu yönetimi ile ilgili oldukça önemli değerlendirmeler yapılmıştır. Bu şöyle ifade edilmiştir, kamu yönetimi alanında, yönetimin ve personel istihdamının kalitesinin artırılmasına yönelik çabalar sarf edilmiş, Mayıs 2002'de kamu hizmetlerine atanacaklara dair genel bir yönetmelik çıkartılmış, söz konusu yönetmelik, kamu görevlilerinin seçimine ilişkin genel ilke ve usulleri düzenlemektedir (DPT, 2002: 12) ifadesi ve Ocak 2002'de, Hükümet, Kamuda Saydamlığın Artırılması ve Etkin Yönetim konusunda bir Eylem Planı kabul etmiş, bu husus merkezi ve yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını etkileyecektir ifadeleri yer almıştır. Bunların kamu kurumlarına yönelik iyileştirici tedbirler olduğunu söylemek mümkündür. Aynı Rapor'un Yolsuzlukla Mücadele Tedbirleri başlığı altındaki bölümünde yer alan ifadesinde, araştırmalar, yolsuzluğun Türkiye'de önemli bir sorun olmaya devam ettiğini göstermekte, hükümet tarafından 2001 yılında kurulan üst düzey yönlendirme komitesi, yolsuzlukla mücadeleye ilişkin tedbirlerin alınmasını hızlandırmıştır. Ocak 2002'de Hükümet, Kamuda Saydamlığın Artırılması ve Etkin Yönetim konusunda bir Eylem Planı kabul etmiş, plan her ne kadar kamu hizmetlerinin sunumunu iyileştirmek gibi geniş bir amaca sahip olsa da, saydamlığın artırılması suretiyle yolsuzluğun önlemesine de katkı sağlamaktadır (DPT, 2002: 15) ifadesi ve genel olarak, yolsuzluğun ve yolsuzluk eylemlerinin önlenmesi için bir çok adım atılmıştır. Şeffaflığı ve etkili yönetimi artırmak üzere bir stratejinin kabul edilmiş olması memnuniyet verici bir gelişme olup, bundan sonra söz konusu stratejinin uygulanmasına gereken özen gösterilmelidir (DPT, 2002: 16) ifadeleri yer almış, yolsuzluk kavramına tekrar yer verilmiş, şeffaflığın sağlanmasının önemine değinilip çeşitli öneriler sunulmuştur.

2003 yılı İlerleme Rapor'una bakılacak olunursa, Türk kamu yönetiminin sorunlarına tekrar değinildiği görülmektedir. Rapor'da şöyle geçmiştir: Hükümet,

Ocak ayında, kamu yönetiminin işleyişinin etkinleştirilmesi, kamu hizmetlerinde insan kaynakları yönetiminin daha şeffaf hale getirilmesi ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesine yönelik bir Eylem Planı hazırlamış, bu planda öngörülen tedbirlerden biri, bakanlıkların sayısını 36'dan 23'e indirmektir. Başbakan tarafından Mart ayında, Eylem Planının uygulanmasının koordinasyonundan sorumlu bakanlıklar arası bir komite kurulmuştur (DPT, 2003: 15). Aynı Rapor'da yolsuzlukla mücadele tedbirleri başlığı altında yolsuzluk kavramına yine değinilmiştir. Yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin kabul edilmesi konusunda bazı gelişmeler kaydedilmiş bununla birlikte, araştırmalar yolsuzluğun Türkiye'de çok ciddi bir sorun olarak varlığını sürdürdüğüne işaret etmekte yolsuzluğa daha eğilimli sektörler, medya, kamu yönetimi, inşaat ve sağlık olarak ifade edilmektedir. İş adamlarının yüzde 80'i, yabancı yatırımların önündeki en büyük engelin yolsuzluk olduğuna inanmaktadır (DPT, 2003: 19) şeklinde yer almıştır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu olumlu bir gelişme olarak İlerleme Rapor'unda yer almıştır ve şöyle ifade edilmiştir: Ocak ayında kabul edilen eylem planında Hükümet, yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi amacına yönelik bir çok tedbir ve girişime yer vermiş, Siyasi Ahlak Kanunu ve kamuda şeffaflığın artırılmasına yönelik Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, bu tedbirler arasında yer almaktadır (DPT, 2003: 19-20) olarak raporda yer almıştır.

2004 yılı İlerleme Raporu'nda, kamu yönetiminde kaydedilen gelişmelere yer vermiş ve hükümetin hazırlamış olduğu kamu yönetimi reformu kapsamında değerlendirmelerde bulunulmuş merkeziyetçi, hiyerarşik ve ketum idari sistemini adem-i merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürmek amacıyla hareket ettiğini belirtmiştir ve AB Komisyonu tarafından hazırlanan Rapor'da sağlanan gelişmeler şu şekilde ifade edilmiştir: Meclis Haziran ve Temmuz 2004'de, kamu idaresi reformu paketini kabul etmiş, Kamu

Sektörü Reformu Çerçeve Kanunu kapsamında bir Özel İdare Kanunu ve Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nu da çıkarılmıştır. Birlikte ele alındığında, bu dört kanunun amacı, yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, taşra, metropol ve belediye) bölüşülerek performansın artırılmasıdır. İlke olarak, bu geniş kapsamlı ve güçlü reform, ülkenin merkeziyetçi, hiyerarşik ve ketum idari sisteminin adem-i merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Bu reform, başarılı olursa, Türkiye'nin idari kültürünün modernizasyonuna katkıda bulunacaktır. Bu geniş kapsamlı reform hareketi, kamu idaresinin modern standart ve uygulamalara uygun hale getirilmesi ihtiyacına uygundur. Başarılı bir reform, Türkiye'nin gelecekte AB' ye katılım çabalarını destekleyecektir (DPT, 2004: 16-17) şeklinde ifade edilmiştir. Yolsuzlukla Mücadele Tedbirleri'nden yine bahsedilmiş ve bu durum Rapor'da şöyle yer almıştır: Geçen yıl, yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin kabul edilmesinde daha fazla bir ilerleme sağlanmış, bununla birlikte, araştırmalar Türkiye'de yolsuzluğun ciddi bir sorun olmaya devam ettiğini göstermektedir (DPT, 2004: 22). Bu da var olan uygulamalardan istenilen sonucun alınamadığını göstermektedir.

2005 yılı İlerleme Raporu'na bakıldığında ise, ilk kez "Kamu İdaresi" adı altında bir başlığa yer verildiği görülmektedir. Bu başlık altında yer alan ifadelerde temel olarak, Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Yasası'nın uygulamaya konulmaması eleştirilmiştir.

Kamu idaresi alanında, bölgesel ve yerel düzeydeki reformlarda bir miktar ilerleme kaydedilmiş, ancak, özellikle merkezi idareye ilişkin kapsamlı bir reform süreci uygulanmasında belirli zorluklarla karşılaşılmış ve bu nedenle bölünmüş bir yaklaşım ortaya çıkmıştır (2005 İlerleme Raporu, 2005: 12) olarak Rapor'da yer almıştır. 2004'te kabul edilen Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Yasası, Devletin

üniter yapısına dair Anayasa hükümleriyle çeliştiği gerekçesiyle Temmuz 2004'te Cumhurbaşkanınca veto edilmiş bu kanun, reform sürecinin ana unsuru olarak tasarlanmıştı. Kanun özellikle, görev ve yetkilerin merkezi ve yerel idareler arasında yeniden bölüştürülmesini; idari yapıların rasyonel hale getirilmesini; idarenin vatandaşlara karşı daha duyarlı ve şeffaf olmasını sağlamaktaydı (2005 İlerleme Raporu, 2005: 13). 2005 yılı İlerleme Raporu'nda "ombudsman denetimine" de değinmiştir ve şöyle ifade edilmiştir: "Ombudsman" kurulması konusunda hiçbir gelişme olmamış, bu makam kamu idaresinin etkinliğinin artırılmasında ve suistimalin ortaya çıkarılmasında kilit bir kurum olacaktır (2005 İlerleme Raporu, 2005: 13). Ayrıca 2005 yılı Raporu'nda, Bilgi Edinme Yasası'na da yer verilmiştir. 2003'te kabul edilen Bilgi Edinme Yasası, saydamlığın artırılması yönünde önemli bir adım oluşturmuş, bununla birlikte söz konusu yasanın uygulama alanının genişletilmesi ve etkin uygulamanın sağlanması için gizli ve gizli olmayan kamu kayıtlarının açık bir şekilde tanımlanmaları gerekmektedir (2005 İlerleme Raporu, 2005: 20). Bu noktada, saydamlık ilkesi hususunda Bilgi Edinme Yasası'nın öneminin vurgulandığı görülmektedir.

2006 İlerleme Raporu'na bakıldığında ise, kamu yönetimi başlığı altında ombudsmanlık kavramına yer verilmiştir. TBMM, Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına ilişkin Kanunu kabul etmiş, Ombudsman gerçek ve tüzel kişilerin idari uygulamalara ilişkin başvurularıyla ilgilenecektir. Bu Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan bir önceliktir ve önemli bir ilerlemedir, zira Türk vatandaşları tarafından kamu yönetiminin izlenmesi için kurumsal çerçeveyi oluşturmaktadır (2006 İlerleme Raporu, 2006: 5*)* şeklinde ifade edilmiş ve kabul edilmesi önemli bir gelişme niteliğinde değerlendirilmiştir. Ayrıca aynı Rapor, Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasası'nın kabul edilmemesinin merkezi idareden yerel yönetimlere yetki devrini engellediğini şöyle ifade etmiştir: 2004'de Cumhurbaşkanınca veto edilen Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasası'nın kabulü konusunda ilerleme kaydedilmemiş, bunun sonucunda merkezi idareden yerel yönetimlere yetki devri gerçekleşmemiştir (2006 İlerleme Raporu, 2006: 6). Yerinden yönetim kavramına ise Rapor'da değinilmiştir. Kamu yönetimi reformunda bazı yasal ilerlemeler sağlanmıştır.

Geçmiş yıllarda kabul edilen reformların uygulanmasına devam edilmiştir. Yerinden yönetim konusunda daha fazla çaba gösterilmesine ihtiyaç vardır (2006 İlerleme Raporu, 2006: 6) olarak yer almıştır. Yolsuzlukla mücadele önlemleri başlığı altında yolsuzluk kavramına yine değinilmiştir ve şöyle ifade bulmuştur: Kamu idaresinin şeffaflığı bağlamında, 2006 yılında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda değişikliğe gidilerek, vatandaşların bilgi taleplerine alınan red yanıtlarına itiraz edebilmeleri mümkün hale getirilmiştir (2006 İlerleme Raporu, 2006: 9). Bu da Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde yolsuzluğun devam ettiğini göstermektedir.

2007 İlerleme Raporu'nda ise, Ocak 2007'de, kamu yönetiminde kolaylaştırma kapsamında, 1085 adet güncelliğini yitirmiş genelge yürürlükten kaldırılmış, e-devlet uygulamasındaki kullanım kolaylığı önemli ölçüde iyileştirilmiştir. Ancak Türkiye, Ombudsmanlık Yasasının uygulanmasının Anayasa Mahkemesi tarafından Kasım 2006'da askıya alınmış olmasından bu yana, bir Ombudsmanlık sistemini henüz kurabilmiş değildir ve merkezi idareyi yeniden yapılandırma ve mahalli idarelere yetki devretmeyi hedefleyen Kamu Yönetimi Çerçeve Kanun Tasarısı'nın kabulü konusunda bir ilerleme olmadığı. Ayrıca, mahalli idarelere daha fazla mali kaynak aktarılması hususunda da ilerleme olmadığı(2007 İlerleme Raporu, 2007: 7) belirtilmiştir. Vatandaşa kolaylık sağlayan uygulamalara dikkat çekilmiş, ombudsmanlık yasasının uygulanması ve Kamu Yönetimi Çerçeve Kanunu'nda beklenen gelişmenin sağlanamadığı belirtilmiştir. Ayrıca bu Rapor'da kamu yönetimi ile ilgili reformların yapılması gerekliliğine dikkat çekmektedir ve şöyle ifade edilmiştir: Kamu yönetimi ve kamu hizmetine ilişkin mevzuat reformlarında bir miktar ilerleme olmuş, uygulama ve kapasitenin geliştirilmesi gibi anahtar konularda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın arttırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin arttırılmasına daha çok önem gösterilmesi gerekmektedir (İlerleme Raporu, 2007: 7) ifadeleri yer almıştır.

2008 yılı İlerleme Raporu'na bakıldığında ise, kamu yönetimi reformu konusunda istenilen başarının sağlanabilmesinin bazı koşulların hayata

geçirilmesiyle mümkün olacağı belirtilmiş ve şöyle ifade edilmiştir: Kamu yönetimi reformu konusunda bazı sorunların çözülmesi gerekmekte, idarenin yükünün hafifletilmesi, basitleştirmenin sağlanması, olağan etki değerlendirmelerinin hayata geçirilmesi, idari prosedürlerinin geliştirilmesi, şeffaflığın güçlendirilmesi ve siyasa oluşturma ile eşgüdüm sistemlerinin geliştirilmesi bu sorunlar arasında sayılabilir (2008 İlerleme Raporu, 2008: 7). Ayrıca Rapor'da kamu yönetimi reformu alanında kısmi olarak sağlanan başarıya da yer verilmiştir. Kamu yönetimi reformu alanında sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Kamu hizmeti sisteminin modernize edilmesi gerekmektedir (2008 İlerleme Raporu, 2008: 7) olarak Rapor'da yer almıştır.

2009 yılı İlerleme Raporu'na bakılacak olunduğunda ise; yine olumlu ve olumsuz gelişmelerin bir arada bulunduğu görülmektedir. Bunlar Rapor'da şöyle ifade edilmiştir: Kamu yönetimi reformu konusunda, Bakanlar Kurulu Temmuz 2009'da, idarenin vatandaşlara daha iyi kamu hizmeti sunmasına yönelik esas ve usulleri belirleyen bir Yönetmelik yayımlamış, bu esas ve usuller, e-hizmet ve bilgi sunumunun geliştirilmesi, hizmet standartları oluşturulması ve engellilere yönelik tedbirler alınması konularına odaklanmaktadır. 170 yönetmelik basitleştirilmiş ve 421 idari düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır. Bununla birlikte, bürokratik işlemlerin azaltılması, düzenleyici etki analizleri yapılması, idari usuller oluşturulması, şeffaflığın artırılması ve politika oluşturma ve koordinasyon sistemlerinin geliştirilmesi gibi bir dizi önemli sorun devam etmektedir (2009 İlerleme Raporu, 2009: 9). Ayrıca Rapor önem verilmesi gereken bir konu olan kamu yönetimi reformu konusuna tekrar dikkat çekmiş ve bu konu Rapor'da şöyle yer almıştır: Kamu hizmeti sistemi konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedilmiş, insan kaynakları yönetimini modernize etmek ve ayrıca şeffaflığa, hesap verebilirliğe ve liyakate dayalı kariyer perspektiflerine dayanan tutarlı bir personel politikası çerçevesi oluşturmak için bir kamu yönetimi reformu yapılması gereklidir (2009 İlerleme Raporu, 2009: 9). Rapor ombudsmanlık sistemine ilişkin kanunun iptalinden söz etmiş ve buna da bağlı olarak önceki yıllarda olduğu gibi yine sınırlı bir gelişmenin var olduğu Rapor'da şöyle ifade edilmiştir: Aralık 2008'de, Anayasa Mahkemesi, devletin idari birimleriyle vatandaşlar arasında bir köprü görevi görecek

olan Ombudsmanlık sisteminin kurulmasına ilişkin Kanunu iptal etmiştir ve sonuç olarak, kamu yönetimi reformu konusunda çok sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Özellikle, kamu hizmetinin modernleştirilmesi konusunda önemli çalışmaların yapılması gerekmektedir. Öncelikler arasında, bürokratik işlemlerin azaltılması ve yönetimin sadeleştirilmesinin teşvik edilmesinin yanı sıra profesyonel,bağımsız, hesap verebilir, şeffaf ve liyakate dayalı bir kamu hizmetinin daha fazla geliştirilmesi bulunmaktadır (2009 İlerleme Raporu, 2009: 9)olarak yer almıştır.

2010 yılı İlerleme Raporu'nda ise, kamu yönetimi başlığı altında kamu hizmetlerinde kalitenin sağlanmasına yönelik olarak yapılan uygulamalara dikkat çekilmiş, kamu denetçiliği kurumu kurulmasına yönelik olarak kaydedilen olumlu gelişmeler ve kişisel verilerin korunması ve bilgiye erişimin anayasal hak olarak düzenlenmesi olumlu gelişmeler olarak bahsedilmiştir. Olumlu gelişmeler olduğu gibi olumsuz olan gelişmeler de Rapor'da yer almıştır. Bu noktada bürokrasinin azaltılıp, şeffaflığın sağlanmasına yönelik olarak istenilen gelişmenin kaydedilemediği belirtilmiştir. Ayrıca kamu ve paydaşlar arasındaki iletişim eksikliğine değinilmiştir. Bunlar Rapor' da şöyle ifade edilmiştir (2010 İlerleme Raporu, 2010: 10): Kamu hizmetleri konusunda Hükümet tarafından bir envanter çalışması gerçekleştirilmiş, prosedürler, kalite, uygunluk kriterleri ve şikâyetler hakkında belirli kamu hizmet standartları geliştirilmiştir. Temel kamu hizmetlerinin kalitesini, şeffaflığını ve hesap verebilirliğini arttırmak amacıyla, söz konusu hizmetlerin internet üzerinden sağlanması (e-devlet) konusunda çalışmalar, devam etmektedir. Anayasa reformu, Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması için zemin teşkil etmekte ve Anayasa değişiklikleri ile, kişisel verilerin korunması ve bilgiye erişim anayasal hak olarak düzenlenmiştir. Ancak, kamu hizmetleri sisteminin reformu kapsamında, başta bürokrasinin azaltılması, DEA'ların hayata geçirilmesi, şeffaflığın sağlanması konusunda ve özellikle üst düzey görevlerde liyakate dayalı ilerleme ve atamalar bakımından ilerleme sağlanmamıştır. Aynı zamanda, politika ve mevzuat hazırlanmasında kamu ile ilgili paydaşlar arasında istişare eksikliği mevcuttur. Tüm kamu görevlileri arasında ortak standartlar ve yeknesak kuralların uygulanmasının sağlanması gerekmektedir.

2011 yılı İlerleme Raporu'na bakıldığında ise, 2010 yılında yasal hale gelen bilgiye erişimin anayasal hak haline gelmesinin olumlu sonucuna değinilmiş, Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına yönelik olarak yapılan icraatlardan söz edilmiş, Avrupa ombudsmanı ile kurulan iyi ilişkilerden söz edilmiştir. Hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanabilmesi hususunda elde edilen gelişmelerin daha da geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bunlar Rapor'da şu şekilde ifade edilmiştir: (2011 İlerleme Raporu, 2011: 11) 2010 Anayasa değişiklikleriyle, bilgiye erişim anayasal bir hak haline gelmiş, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına imkan veren yeni Anayasa hükümlerine uygun olarak, Ocak 2011'de TBMM'ye bir kanun tasarısı sunulmuş, Hükümet, Avrupa Ombudsmanı ile istişarelerde bulunmuş ve iyi ilişkiler geliştirmiştir. Gözden geçirilen Sayıştay Kanunu ile, kamu harcamalarının çoğu için Sayıştay'a dış denetim yetkisi verilerek Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanmasında ilerleme sağlanmıştır. Hesap verebilirlik konusunda farkındalığın geliştirilmesi ve şeffaflığın artırılması için ilgili raporlar halka açık ve kolay ulaşılabilir olmalı, "ulusal güvenlik" gerekçesiyle getirilen istisnalar asgari düzeyde tutulmalıdır. Rapor'da ayrıca gelişme kaydedilemeyen noktalara da değinilmiştir ve bunlar şöyle ifade edilmiştir (2011 İlerleme Raporu, 2011: 11): İnsan kaynakları yönetimini modernize etmek için gereken kapsamlı kamu reformu henüz gerçekleştirilmemiş, söz konusu reform şeffaflığı ve özellikle üst düzey görevlerde liyakate dayalı terfi ve atamalar yapılmasını sağlayacağı belirtilmiş. Aşırı bürokrasinin azaltılmadığı eklenmiştir. Rapor'da ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu'nun nasıl oluşturulacağı ve Kamu Denetçisi'nin nasıl seçileceği açıkça belirtilmiş ve şöyle ifade edilmiştir: Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına ilişkin kanun henüz kabul edilmemiş, Kanun tasarısı TBMM'ye sunulmuş, Tasarı, Kamu Baş Denetçisi'nin TBMM tarafından seçilmesini öngörmektedir. Oylama en fazla dört turlu olabilmekte ve dördüncü turda Kamu Baş Denetçisi basit çoğunlukla seçilmektedir. Kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle, Kamu Baş Denetçisi'nin toplum tarafından saygı duyulan, tarafsız, adil, objektif ve makul bilinen biri olması gerekmektedir. Bu çerçevede, AB üyesi devletlerdeki uygulamalar, mutabakatı ve dolayısıyla kamu denetçisi seçiminde parlamentolarda büyük çoğunluğun sağlanmasını gerektirmektedir. Tasarıda, kamu denetçisinin yetki alanına, ordunun askeri nitelik taşıyan işlemlerinin girmemesi öngörülmektedir. AB üyesi devletlerin

çoğundaki uygulama, kamu denetçisinin orduyu bir şekilde denetlemesi yönündedir. Tasarıda yer alan diğer hükümlerle kamu denetçisine, bireysel şikâyetleri yanıtlaması ve kamu yönetimi çalışmalarının iyileştirilmesine yönelik tavsiyelerde bulunması için yetki verilecektir. Kamu denetçisinin kendi inisiyatifiyle soruşturma yürütmesine imkan veren bir hüküm bulunmamaktadır. Son olarak, tasarı Türk vatandaşlarına şikâyetlerini, kamu denetçisine bildirmeleri için azami 90 günlük süre tanımaktadır (2011 İlerleme Raporu, 2011: 11-12) şeklinde yer almıştır. Ayrıca yerinden yönetimle ilgili bir gelişmenin kaydedilemediği şöyle belirtilmiştir: Yerinden yönetim sürecinde bir ilerleme kaydedilememiştir. Başta mali gelirlerin yerel idarelere aktarılması olmak üzere, yetki devri hayata geçirilmemiştir (2011 İlerleme Raporu, 2011: 12).

2012 yılı İlerleme Raporu'na bakıldığında kamu yönetimi başlığı altında, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması Rapor'da şöyle ifade edilmiştir: Avrupa Ombudsmanı ve diğer Ombudsmanlarla yapılan istişarelerden sonra, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 14 Haziran 2012'de kabul edilmiş, bu Kanun Kurumun TBMM'ye karşı sorumluluğunu ve kimsenin bu Kuruma talimat verememesini temin etmektedir (2012 İlerleme Raporu, 2012: 11). Bu kurumun kurulmuş olması kamu hizmetlerinin sunulmasında hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli bir adım olarak değerlendirilmiş, idari işlemlerin basitleştirilmesi ve temel kamu hizmetlerinin çevrimiçi (e-devlet) sunulmasına ilişkin çalışmalar devam etmiş, idari işlemlerin basitleştirilmesine ilişkin çok sayıda yönetmelik Nisan 2012'de kabul edilmiştir (2012 İlerleme Raporu, 2012: 12). E-devlet uygulamalarına ilişkin çabalar artarken mevzuatın kalitesini arttırmaya yönelik DEA'larda gelişme kaydedilemediği belirtilmiştir. Mevzuatların kabulünde ise sivil toplum ve diğer paydaşlarla birlikte istişarede bulunmadan hazırlanması ve karar alınmasında artan bir eğilimin olması olumsuz nitelikte değerlendirilmiştir. Dış denetim ve kamu mali yönetimi ve kontrolü güçlendirilmiştir fakat bu Sayıştay Kanunu'nda yapılan son değişikliklerin, Sayıştay denetimine karşı endişe uyandırdığı Raporda şöyle ifade edilmiştir: Revize edilmiş olan Sayıştay Kanunu'na ilişkin olarak hemen hemen tüm uygulama mevzuatı kabul edilmiş ve bu dış denetimi güçlendirmiştir. Ancak, Sayıştay

Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin daha fazla çabaya ihtiyaç duyulduğu ve özellikle TBMM, Sayıştay'ın denetim raporlarının izlenmesini sağlaması gerektiği, Sayıştay Kanunu'na Temmuz 2012'de getirilen değişiklikler Sayıştay'ın yetkilerini ciddi biçimde kısıtlamış olduğu ve Sayıştay'ın denetim ve kontrolünün bağımsızlığını ve etkililiğini tehlikeye atmakta (2012 İlerleme Raporu, 2012: 12) olduğu belirtilmiştir.

2013 yılı İlerleme Raporu incelendiğinde ise; kamu yönetimi başlığı altında kamu yönetiminde bir dizi reform yapılmasına yönelik olan ve önceki yıllardan beri süre gelen bu ihtiyacın yerine getirilmediğine vurgu yapılmış ve bu kamuda insan kaynakları yönetimini geliştirmeyi amaçlayan ve liyakate dayalı terfiyi sağlayan bir kamu reformuna duyulan ihtiyaç devam etmekte olduğu, bakanlıkların, bağımsız düzenleyici kurumlar üzerindeki AB mevzuatına aykırılık oluşturan yetkilerinin devam etmiş (2013 İlerleme Raporu, 2013: 11) olduğu yer almıştır. Aynı zamanda kaydedilen gelişmelere de şöyle değinilmiştir: İdari işlemlerin basitleştirilmesi ve temel kamu hizmetlerinin çevrimiçi (e-devlet) sunulmasına ilişkin çalışmalar sürmüş ve Hükümet, kamu yönetiminin etkinliğini artırmak amacıyla bir dizi proje ve faaliyet başlatmıştır (2013 İlerleme Raporu, 2013: 11). Ayrıca yine kamu yönetimi başlığı altında yer alan ifadelerden biri olan Dış denetim ile kamu mali yönetimi ve kontrolünün güçlendirilmesi gerekmekte olduğu ancak Sayıştay Kanunu'nda değişiklik yapılmasına yönelik son öneriler, Sayıştay denetimi ve kontrolünün bağımsızlık ve etkililiğine ilişkin ciddi endişeler yaratmaktadır. Bütün kamu kurumlarında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılması için çaba gösterilmesi gerekmektedir. Kapsamlı bir kamu hizmeti reformuna duyulan ihtiyaç devam etmektedir (2013 İlerleme Raporu, 2013: 11) ifadeleri TBMM'nin performans izleme ve kamu harcamalarını denetleme kapasitesinde bir ilerleme kaydedilemediğini göstermektedir. 2012 yılının Kasım ayından itibaren etkin hale gelen Kamu Denetçiliği Kurumuna, Kamu Denetçisi başlığı altında değinilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun kısa sürede işlevsel hale gelmesi vatandaşların haklarının güvence altına alınması açısından önemli bir adım olduğu, doğru yönde bir dizi adım atıldığı, ancak sivil toplumun Kamu Denetçiliği Kurumuna güveninin güçlendirilmesi, Kamu Denetçisine resen girişimde bulunma ve yerinde inceleme

yapma yetkisi tanınması ve verdiği tavsiye kararlarının TBMM tarafından takibinin yapılması için daha fazla çaba gerekmekte (2013 İlerleme Raporu, 2013: 12) olduğu şeklinde kaydedilen gelişmelere ve eksik kalan yönlerine Rapor içerisinde yer verilmiştir.

Türkiye' de yeni kamu yönetimi anlayışı özellikle AB' ye üyelik sürecinin hızlanması ile daha çok gündemde yer almaya ve çeşitli reform taslakları üretilmeye başlanmıştır. Bu reformların tasarlanmasına yol açan etkenlerden biri de AB' ye uyum sürecidir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 104-105). İlerleme Raporları incelendiğinde Türkiye' de mevcut kamu yönetimi işleyişinin verimlilik, etkinlik, şeffaflıktan, hesap verebilirlikten uzak bir yapıda olduğu sergilenmektedir. Bu doğrultuda AB yönetişim ilkeleri çerçevesinde yeni bir kamu yönetimi yapısı önerilmektedir.

SONUÇ

21. yüzyılda küreselleşme ve bilgi çağının etkilerinin dünya üzerinde hissedilmesiyle, devletlerin sınırlarının ortadan kalktığı, devletler arası etkileşimin arttığı ve kamu yönetimlerinde hizmetlerin sunumunda etkinliğin sorgulanıp kamu yönetimlerinin rolünün ne olacağı önemli bir gündem maddesi olmuştur. Ulusal ve uluslararası değişim ve dönüşümlerin yaşandığı çağımızda bu gelişmelere paralel olarak yönetimsel anlamda da bir takım sorunlar ortaya çıkmış, kamu yönetimlerine karşı olan ihtiyaç ve beklentiler değişmiş, vatandaşların ihtiyaçlarının en iyi şekilde nasıl karşılanacağı birincil soru olarak yerini almıştır.

Bu doğrultuda bu çalışmanın birinci bölümünde yönetim kavramının tanımlamasının ardından, tarihsel konjonktür içerisinde devlet düzeninde yaşanan değişim ve dönüşüm olgusuna değinilmiştir. Daha sonra kamu yönetimindeki değişimin temel taşlarını oluşturmuş olan refah devleti anlayışının yerini alan neo liberal politikalar ve onun yansıması olan yeni yönetim anlayışı incelenmiştir. Bu doğrultuda klasik devlet yönetiminden, modern devlet yönetimi anlayışının yansıması olarak ortaya çıkan yönetişim uygulamalarına geçiş açıklanmıştır. Yönetişim kavramının doğuşu ve çeşitli tanımlarından bahsedildikten sonra yönetişim kavramının bugünkü temellerini oluşturan Dünya Bankası'nın ve ayrıca OECD, BM, IMF gibi çeşitli uluslararası düzeydeki kuruluşların yönetişim tanımlarına yer verilmiş daha sonra 1989 yılında Dünya Bankası öncülüğünde yer edinen iyi yönetişim kavramı açıklanmış, özel sektörün ve piyasa mekanizmalarının iyi yönetişimle ortak hareket etmesi gerekliliğine değinilmiş ve ardından iyi yönetişimin çeşitli uluslararası kuruluşlarca yapılan tanımlarına ve ilkelerine yer verilmiştir. Bu noktada ortak olarak, hukukun üstünlüğüne dayalı, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri ışığında kendisine yer bulan bir etkili ve verimli bir yönetim tarzı kast edildiği görülmektedir. Daha sonra yönetişim yaklaşımına olumlu ve olumsuz bakanların düşüncelerine yer verilmiştir. Ardından yönetişim yaklaşımını oluşturan

kavramlara yani yönetişim teorilerine değinilerek, bu teorilerin yönetişimle olan ilintileri açıklanmıştır. Birinci bölüm yönetişim kavramının gelişimine yer verilmesiyle son bulmuştur. Kavramının gelişimine yönelik ilk olarak, merkezileşme ve otoriteye vurgu yapan hiyerarşik yönetişimle başlanmış daha sonra kurum içerisindeki herkesin yönetim sürecine katılmasını öngören, tüm kurum ve kuruluşların, kişilerin ilişki ağları şeklinde faaliyet gösterdikleri kurumsal yönetişime değinilmiştir. 1980 sonrası ekonomik yapıda meydana gelen değişimle, kamusal hizmetlerin sunumunda birbirinden ayrılmış olan aktörlerin bir araya gelerek ve ağ yapısını oluşturarak hizmetin sunumunu gerçekleştirdiği yapı incelenmiştir. Ardından yönetişimin yönetişimi olarak tabir edilen meta yönetişime yer verilmiştir. Sonrasında AB'nin inşa ettiği yönetişim mekanizması olan çok düzlemli yönetişim anlatılmıştır. Son olarak da sivil toplum ve demokratik yönetimlerin önem kazanmasıyla beliren yeni yönetişim kavramı açıklanmış birinci bölüm sonlandırılmıştır.

İkinci bölümde ise, AB'nin kuruluşundan bahsedildikten sonra, Türkiye'nin 1959 yılında başlayıp Ankara Anlaşması, Katma Protokol, Gümrük Birliği ardından 1999 yılında gerçekleşen ve Türkiye'nin adaylık sürecinin çerçevesinin belirlenmesi açısından oldukça önem teşkil eden Helsinki Zirvesi olarak günümüze kadar gelen aşamalarından bahsedilmiş, 2001'de imzalanan Katılım Ortaklığı Belgesi ile 2004 yılında başlayıp günümüze kadar gelen ve AB Türkiye ilişkilerini hızlandıran Kopenhag Siyasi Kriterleri doğrultusunda Türkiye 2005 yılında Müzakere Çerçeve Belgesi'ni hazırlama yolunda çeşitli adımlar atmaya başlamıştır.

AB'ye bakıldığında içerisinde farklı sosyo-ekonomik, siyasal, kültürel toplumların bulunduğu görülmektedir. Bu bağlamda, AB'nin kamu yönetimi çerçevesi incelendiğinde AB'nin belirlenmiş ortak, standart bir kamu yönetimi politikasının olmadığı görülmektedir. Bu doğrultuda istenen yükümlülüklerden biri de Türk kamu yönetimi yapısının AB üyesi devletlerin kamu yönetimleri yapısıyla uyumlu ve eşgüdümlü hale getirme çabası olmuştur. Bu doğrultuda çalışmada mevcut olan Türk kamu yönetiminin yapısı ve onu değişikliğe iten sebeplere yer

verildikten sonra AB'nin kamu yönetimi çerçevesi anlatılmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak Sigma Programı çerçevesinde AB'ye aday olan ülkelerin kamu yönetimleri yapılarını daha etkin, verimli, hesap verebilir, cevap verebilir bir yapı kazandırmak için yapılan çalışmalar ve çeşitli Sigma Raporları ve yönetişimin ilkeleri ışığında çeşitli belgeler incelenmiştir. Avrupa bütünleşmesi ve yönetişim için önem taşıyan AYA'ya yer verilmiş ve sonuç olarak belirlenen AB üyesi devletlerin kamu yönetimlerinin birbirleriyle bağlantılı olarak işleyecek olan bir mekanizma üzerinde oturduğu belirtilmiştir. Daha sonra AB'nin yönetişim yapısının inşa edilmiş biçimi olarak sunulan Beyaz Kitap'a ver verilmiş, Beyaz Kitap'ın oluşum süreci, içeriği ve içeriğinde AB kamu yönetimi mekanizmasının işlerliği açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık olan yönetişim ilkeleri ve bu ilkeleri destekleyen orantılılık ve yerindenlik ilkelerine yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde ise, AB' ye uyum süreci içerisinde Türk kamu yönetiminde yer alan uygulamalara değinilmiştir. Bu bölümün başlangıcında Türk kamu yönetiminin belli başlı sorunlarına yer verilerek ardından, bu sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak yapılan çalışmalara yer verilmiştir. İlk olarak Beyaz Kitap'ta yer alan iyi yönetişimin ilkelerinin Türkiye'de uygulanabilirliği doğrultusunda Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na değinilmiş, içeriği ve kapsamı açıklandıktan sonra yönetişim ilkeleri doğrultusunda Türk kamu yönetiminde sağlanan gelişmelerine değinilmiştir. Ardından bir çok kez AB İlerleme Raporları'nda da bahsi geçen, kötü yönetim uygulamalarının kaldırılması amacıyla halkla yönetim arasında bir köprü vazifesini gören ve 2012 yılı ile yasal bir zemin kazanan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasını sağlayan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na yer verilmiştir. Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de oluşum aşamalarına yer verilmiş, sağlayacağı faydalardan bahsedilmiş ve en sonunda yönetişim ilkeleriyle ilişkilendirilerek açıklanmıştır. Küresel anlamda tüm dünyada etkili olan bilişim ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan, vatandaşların devlet işlerini halletmesinde zaman ve mekan sınırlılığını ortadan kaldıran, Türkiye' de uygulanması AB tarafından desteklenen çeşitli e-devlet uygulamalarına değinilmiş ve yönetişim ilkeleriyle olan ilişkisi açıklanmıştır.

Ardından AB adaylık süreciyle önemli bir kurum olarak yer alan kalkınma ajansları açıklanmıştır. AB'ye uyum çerçevesinde, modern kamu yönetimi uygulamalarının hayata geçirilmesini sağlamak amacıyla ve Türk kamu yönetiminde değişim arayışları çerçevesinde Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı'na yer verilmiş ve yönetişim ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır. Çalışmada ayrıca Türkiye'nin AB'ye adaylık sürecinde karar alma süreçlerini yerele yaymak amacıyla önemli mekanizma olan kalkınma ajanslarına da değinilmiş, istatistiki bölge sınıflandırmasına göre Türkiye'nin düzey 1, düzey 2 ve düzey 3' e göre sınıflandırılmasına yer verilmiş ve sonunda yönetişim ilkeleri doğrultusunda kalkınma ajanları incelenmiştir. Daha sonra bu yönetsel uygulama ve programların Türkiye'nin AB'ye adaylık sürecinde İlerleme Raporları üzerinden günümüze gelen süreç içerisinde Türk kamu yönetimi alanında olumlu ve olumsuz olarak kaydedilen gelişmelere yer verilmiştir. Bu doğrultuda ülkelerin yaptıkları temel anlamda kamu hizmetlerinin halka sunumunda kaliteden ödün vermeyip açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, vatandaş odaklılık gibi yönetişim ilkeleri çerçevesinde hizmetlerin halka sunumunun sağlanması olduğu kanısına varılmıştır.

Türk kamu yönetiminin geldiği noktaya bakılacak olunduğunda ise yıllardan beri devlet yapısında var olan siyasi, ekonomik ve yönetimsel aksaklıklar kamu hizmetlerinin görülmesinde eksikliklere, yanlış uygulamalara ve uygulamalarda yetersizliklere neden olmuştur. Vatandaşların gözünde de devletin tıpkı kapalı bir kutu gibi bilgilerin vatandaşların ulaşmasının mümkün olmadığı, bürokrasinin yoğun olarak hissedildiği bir imza için saatler hatta günler alabilen uygulamaların olduğu, kamu hizmetlerinin görülmesinde gecikmelerin yaşandığı bir mekanizma olarak algılanmasına sebep olmuştur. Bunun temel nedeni olarak da klasik yönetim anlayışının devlet mekanizması üzerinde uygulanması olarak yukarıdan aşağıya hiyerarşik uygulamalarla kendisini gösteren merkeziyetçi devlet sisteminin olduğunu söylemek mümkündür.

Küreselleşme, iletişim ve bilgi teknolojilerindeki hızlı gelişmelerin sağladığı faydaların ve kolaylıkların devlet mekanizması üzerinde uygulanması, bilginin hızla

yayılmasını kolaylaştırmıştır. Katı, merkeziyetçi devlet düzeni bu noktada bir kırılma yaşamış ve daha esnek bir yapılanmaya görev dağılımının daha çok olduğu, kararların kapalı kapılar ardı yerine gerektiğinde halka hesap verebilecek nitelikte şeffaf uygulamalara doğru geçiş sağlanmıştır. Bu doğrultuda Türk kamu yönetimi sisteminde istenilen etkililik, verimlilik, hızlılık gibi ilkelerin gerçekleşebilmesi ve uygulamaların sorunsuz olarak işleyebilmesinin çağdaş ve modern yönetim anlayışlarının benimsenmiş olduğu daha çok katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, demokratik bir devlet sistemiyle mümkün olabileceği anlaşılmıştır.

Bu noktada yaşanan gelişmelere bakıldığında, Türk kamu yönetimi içerisinde merkezi devlet yapılanmasının sonucu olarak ortaya çıkan bürokrasinin ağır bastığı, ağır ve hantal olarak tabir edilen kamu yönetimi politikalarından çok 1990'lı yıllarla başlayan ve 2000'lerle devam eden süreç içerisinde kamu yönetimi içerisinde vatandaşları etkin konuma getiren, alınan kararlarda vatandaşların etkin bir şekilde rol aldığı bir yapılanmaya geçişin yaşandığı görülmektedir. Ayrıca bugünün modern dünyasında vatandaş kavramının biçim değiştirerek sorgulayan, karar alma süreçlerinde aktif olarak yer alan bir vatandaş tanımına yerini bıraktığı görülmektedir. Türkiye'de bu geçişin sağlanmasında özellikle kamu yönetimi anlamında çeşitli dönüşümlerin öncülük ettiği gözlenmektedir. Bu noktada etkili olan noktalardan biri olarak da AB' ye adaylık sürecinin olduğunu söylemek mümkündür.

Türk kamu yönetimi açısından ise, 3 Ekim 2005 tarihi ile birlikte ivme kazanan AB'ye adaylık sürecinin sağladığı çeşitli gelişmelerle birlikte, kamu hizmetlerinin sunumunda bürokratik, hiyerarşik ve formel yapıların oldukça fazla olduğu görülmekte, bu doğrultuda yönetişim ve aktörlerine gereksinim artmaktadır. Bu bağlamda, Türk kamu yönetiminde girdi odaklı bir kamu yönetimi politikasından çok vatandaş odaklı, vatandaşların ihtiyacına cevap veren, vatandaşların memnuniyetini esas alan bir kamu yönetimi politikasının benimsenmesine olanak tanınmalıdır. Vatandaşların kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan teknolojik yenilikleri takip etmesi sağlanmalı, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin ölçümü sağlanmalı, sunulan hizmetler denetlenebilir olmalıdır.

AB'de kamusal hizmetlerin sunumunda hizmette yerellik ilkesinin önemli bir husus olarak yer alması nedeniyle ve buna paralel olarak Türk kamu yönetiminde de kamusal hizmetlerinin sunumunda hizmette yerellik ilkesinin daha çok uygulanmasının önü açılmalıdır. Bu noktadan hareketle, AB'nin kendi kurduğu yönetişim modeli üzerinden ağbağ şeklinde yapılanmalarla üye devletlerle iletişimini kurduğu ve ortak kamu hizmetlerinin sunumunu da yine bu model üzerinden gerçekleştirildiği görülmektedir. Türkiye' de mevcut olan bu uygulamalardan hareket ederek kendi kamu yönetimi sistemini geliştirmesi ve etkin, kullanışlı, kamusal hizmeti sunması ve kullanan fark etmeksizin iki tarafa da yarar sağlaması mümkün olacaktır.

Yönetişimin kavramının kamu yönetimleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içerisine alan bir kavram olması sebebiyle merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birlikleri arttırılarak vatandaşların memnuniyetinin en yüksek seviyeye getirilmesi sağlanmalıdır. Halka kamusal hizmetlerin sunumunun şeffaf, açık, hesap verebilir, ihtiyaçlara cevap verebilir nitelikte olması sağlanmalıdır. Ayrıca kamu yönetimleri; vatandaşların değişen ve günün şartlarına göre gelişen gereksinimlerine etkin ve verimli bir biçimde en kısa sürede yanıt verebilir nitelikte olmalıdır. Tüm bu ilkelerin kabul edilmiş olması önemli olup bu noktada en önemli husus ise tüm bu ilkelerin uygulamaya geçirilmiş olma noktasında olacaktır. Vatandaşların zihninde yer edinen devlet baba zihniyetinin değişerek yönetişim zihniyetinin uygulanmasında hem uygulayanlar hem de uygulananlar olarak yer edinmesi sağlanmalıdır. Yöneten ve yönetilen arasındaki derin boşluğun kalkmasına yönelik olan çalışmalara ağırlık verilmeli, halkın olabilen her alanda ve şekilde yönetim süreçlerine katılımı mümkün kılınmalıdır. Ancak tüm bu koşullar sağlandığında yönetişim dinamiklerine uygun bir yönetim sağlanmış olacaktır.

KAYNAKÇA

Abdioğlu, Hasan (2007), "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi" , *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 11, Bahar 2007/2, (79-102).

Acar, Ali ve Sevinç, İsmail (2005), "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 13, (19-37).

Acar, Ali ve Sevinç, İsmail (2011), "Avrupa Birliği SIGMA (Support For Improvement In Governance and Management) Programı'nın Türk Kamu Yönetimi Sistemine Yansımaları", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 2.

Acar, Pınar (2003), "Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim", *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, (48-63).

Akpınar, Elçin (2006), "Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin İncelenmesi", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Aktan, Coşkun Can (2008), "Demokrasi ve İyi Yönetişim", (11-17) http://www.yerelsiyaset.com/pdf/mart2008/2.pdf Erişim Tarihi: 16.02.2013).

Arslan, Nagehan Talat (2010), "Klasik ve Neo Klasik Dönüşüm Süreci: "Yeni Kamu Yönetimi" ", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 2, (21-38).

Aşkın, M. Devrim (2003), "Eşitlik ve İyi Yönetişim", *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara (94-112).

Aydın, Ahmet Hamdi, Taş, İbrahim Ethem ve Ersöz, Murtaza (2012), "Önemi ve Uygulanabilirliği Açısından Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu", Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II: Küresel Değişim ve Demokratikleşme, (68-89).

Ayman Güler, Birgül (2005), "Devlette Reform Yazılar", Paragraf Yayınevi, Ankara.

Ayman Güler, Birgül (2005), "Yeni Yönetim Anlayışı: Dinsel ve Militer Kökler Üzerine".

Balcı, Asım (2008), "e-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (edit) Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara (317-336).

Balcı, Asım (2005), Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 4, (23-37).

Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı: 2002/4720.

Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (2003), Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı.

Baştan, Serhat ve Gökbunar, Ramazan (2004), "Kamu Hizmetleri Sunumunda E-Devletle İlgili Yeni Gelişmeler: Tümleşik E-Devlet Sistemlerine Doğru", *D.E.U.İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, (71-89).

Bayramoğlu, Sonay (2002), " Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", *Praksis Dergisi*, (85-116).

Bayramoğlu, Sonay (2010), Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.

Bevir,Mark (2009), "Key Concepts in Governance", SAGE Publications.

Bevir, Mark (2011), "The Sage Handbook of Governance", SAGE Publications.

Bilgiç, Veysel (2008), " Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (edit) Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara (27-46).

Bilgiç, Veysel (2011), "Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetinde Dönüşüm", *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar,* (edt.) Bekir Parlak, Alfa Aktüel, 2. Baskı, Bursa, (93-118).

Bolat, Tamer ve Aytemiz Seymen, Oya (2006), "Yönetim ve Örgüt Düşüncesinde Kurumsalcılık, Yeni Kurumsalcılık ve Kurumsal Eşbiçimcilik", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 1 (223-254).

Bulut, Metin (2011), "Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 82 (97-124).

Commission of the European Communities (2001), "European Governance-White Paper, COM(2001) 428 final, Brussels.

Coşkun, Selim (2008), "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (edt.) Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara (67-82).

Çalt, Gökhan (2005), "Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği'nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları", VI. Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi Bildiri Metinleri, (1-21).

Çukurçayır, M. Akif ve Eşki, Hülya (2001), "Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler", *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (89-109).

Çukurçayır, M. Akif ve Sipahi, Esra B. (2003), Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51 (35-66).

Çulha Zabcı, Filiz (2002), "Dünya Bankası'nın Küresel Pazar için Yeni Stratejisi: Yönetişim", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 57/3, (151-179).

Dağdaş, Said (2010), " Kalkınma Ajansları: 'Türkiye'de Açılan Yeni Çığır' ", III. Ulusal Karadeniz Ormancılık Kongresi, Cilt: 1, (165-182).

Deloitte (2006), "Nedir Bu Kurumsal Yönetim", Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği (1-16).

Demiral, Berkan ve Demiral, Nalan (2012), "Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Türkiye'de Uygulanabilirliği", Küresel Değişim ve Demokratikleşme Bildiriler Kitabı, (edit.) Selma Karatepe vd., İnönü Üniversitesi Turgut Özal Uluslararası ve Siyaset Kongresi II, Malatya (915-943).

Demirel, Demokaan (2006), "E-Devlet ve Dünya Örnekleri", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61 (83-118).

Demirel, Demokaan (2006), "Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: "Etkin Devlet", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 60, (105-128).

Demirel, Demokaan (2010), "Yönetişimde Yeni Bir Boyut: E-Yönetişim", *Türk İdare Dergisi*, Sayı : 466, (65-94).

Devlet Planlama Teşkilatı, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).

Devlet Planlama Teşkilatı, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005).

Devlet Planlama Teşkilatı (2002), Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu.

Devlet Planlama Teşkilatı (2003), Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu.

Devlet Planlama Teşkilatı (2003), Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (2004), Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni.

Devlet Planlama Teşkilatı (2005), "Türkiye İçin Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler".

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (2005), "e-Dönüşüm Türkiye Projesi 2003-2004 KDEP Uygulama Sonuçları ve 2005 Eylem Planı".

Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013.

Devlet Planlama Teşkilatı Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi (KamuNet Teknik Kurulu Başkanlığı) (2002), "e-Devlet'e Geçiş Sürecinde KamuNet Çalışmaları".

Dinçer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet (2003), "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim", Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1.

Eşki, Hülya (2009), "Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri", *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 9, Sayı: 17, (491-500).

Eryılmaz, Bilal (2010), "Kamu Yönetimi", Okutan Yayıncılık, 3. Basım, Ankara.

Fendoğlu, Hasan Tahsin (2010), "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)", *Stratejik Düşünce Enstitüsü*, (1-20).

Fontaine, Pascal (2010), "AB Nedir?", Avrupa Komisyonu Basım-Yayın ve İletişim Genel Müdürlüğü.

Gaudin, Jean-Pierre (1998), "Modern Governance, Yesterday and Today: Some Clarifications To Be Gained From French Government Policies", ISSJ 155/1998 (47-56).

Genç, Neval (2010), "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, (145-159).

Gökçe, Ali Fuat (2012), "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 2, (203-227).

Gökçe, Orhan ve Şahin, Ali (2002), "21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri", *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 3, (1-27).

Göküş, Mehmet (2010), "Kamu Hizmeti Kavramı ve Yönetişim Yaklaşımı", *Yönetişim Kuram Boyutlar Uygulama*, (Edt.) M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitapevi, Konya, (585-615).

http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=111 (Erişim Tarihi: 04.03.2013).

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf (Erişim tarihi: 10.03.2013).

www.abgs.gov.tr/files/SIGMA/sigma_programi_hakkinda_bilgi_notu.doc (Erişim Tarihi: 06.10.2013).

http://www.abmaliye.gov.tr/node/103 (Erişim Tarihi: 27.05.2013).

http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm (Erişim Tarihi: 24.11.2013).

http://ec.europa.eu/governance/governance/index_en.htm (Erişim tarihi: 27.03.2013).

http://eprints.lancs.ac.uk/239/ (Erişim tarihi: 25.03.2013).

http://www.eurada.org (Erişim Tarihi: 10.03.2013).

http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC473F8F22DBFE7746 (Erişim Tarihi: 10.03.2013).

http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm (Erişim tarihi: 17.09.2012).

http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm (Erişim tarihi 13.01.2012).

http://www.oecd.org/gov/principalelementsofgoodgovernance.htm (Erişim Tarihi: 16.09.2012).

http://www.un.org/en/globalissues/governance/ (Erişim tarihi: 10.01.2013).

http://www.tbd.org.tr/usr_img/cd/kamubib14/raporlarPDF/RP1-2011.pdf (Erişim Tarihi: 17.02.2013).

http://www.tcmb.gov.tr/yeni/banka/emu/helsinkizirvesi.html (Erişim Tarihi: 09.03.2013).

http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf (Erişim Tarihi:16.02. 2013).

http://www.tepav.org.tr (Erişim Tarihi: 17.04.2013).

https://www.turkiye.gov.tr (Erişim Tarihi: 17.03.2013).

Işık, Murşit (2010), "Avrupa Birliği'nin Yönetişim Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Kanunu'nun Değerlendirilmesi", *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12 (19): (39-49).

Kalağan, Gökhan (2009), "1980 Sonrası Geleneksel Bürokratik Yönetim Paradigmasında Değişim ve Yönetsel-Siyasal Yeniden Yapılanma Arayışları", *SDÜ Vizyoner Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1 (92-103).

Kalfa, Ceren (2011), "Kamu Yönetimi Disiplinin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 1 (403-417).

Karluk, Rıdvan S. (2011), Avrupa Birliği Kuruluşu Genişlemesi Kurumları, Beta Yayınları, 4. Baskı, İstanbul.

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart ve Labaton, Pablo Zoido (1999), "Governance Matters", *Policy Research Working Paper*, World Bank.

Keleş, Ruşen (2010), "Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım", *Yönetişim Kuram Boyutlar Uygulama*, (Edt.) M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitapevi, Konya, (57-71).

Kesim, Erdoğan (2005), "Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)", Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, (269-281).

Kesim, Kutay H. ve Petek, Ali (2005), "Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 4, (39-58).

Koçak, Süleyman Y. (2010), "Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 23, (115-125).

Koçak, Süleyman Y. (2010), "Avrupa Birliği ve Yönetişim", *Yönetişim Kuram Boyutlar Uygulama,* (Edt.) M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitapevi, Konya, (465-493).

Kooiman, Jan (1993), Modern Governance New Government-Society Interactions, Sage Publications.

Kooiman, Jan (2003), Governing as Governance, Sage Publications.

Kösecik, Muhammet (2010), "Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalılaşma ve Çok Düzlemli Yönetişim", *Yönetişim Kuram Boyutlar Uygulama,* (Edt.) M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitapevi, Konya, (149-195).

Kösekahya, Gamze (2003), "Katılımcılık ve İyi Yönetişim", *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara ,(34-48).

Kurşunlu, Elif (2004), "Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite", Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ulusal Program Dairesi, Ankara.

Kurt, Mustafa ve Yaşar Uğurlu, Özlem (2007), " Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi", *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2 (81-109).

Kuzey, Pelin (2003), "Şeffaflık ve İyi Yönetişim", *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara , (1-18).

Küçüközyiğit, H. Galip (2006), "Ombudsmanlık Kurumu –Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme-", Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt:2, No: 5, (90-111).

Lee, Myungsuk (2003), "Conseptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination", Presented at the Institutional Analysis and Development Mini-Conference, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, Indiana, USA (1-26).

Lyon, Patricia (1999), "Partnership for Good Governance in the 21st Century", *Australian Journal of Public Administration*, 59(3) (87-93).

Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı (2003), "İyi Yönetişimin Temel Unsurları", Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını, Ankara.

Meuleman, Louis (2011), "Metagoverning Governance Styles: Broadening the Public Manager's Action Perspectives", *Interactive Policymaking, Metagovernance and Democracy*, (Eds.) J. Torfing and P. Triantafillou, Colchester: ECPR Press (95-110).

Nohutçu, Ahmet ve Balcı, Asım (2008), "Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: "Kamu"nun Yönetilmesinden "Kamu"nun Yönetmesi Anlayışına Doğru", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Edt.) Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.

OECD (1995), "Participatory Development and Good Governance", France.

OECD (1998), "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", *Sigma Papers*, No. 23, OECD Publishing.

OECD (2001), "Engaging Citizens in Policy Making: Information, Consultation and Public Participation, OECD Public Management Policy Brief, July.

OECD (2005), "Public Sector Modernisation: Open Government", OECD Policy Brief, February.

Okçu, Murat (2005), "Avrupa Yönetsel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim", (Edt.) Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I, İstanbul: Beta Basım Yayım, (257-298).

Okçu, Murat (2007), " Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim ne Anlama Geliyor?", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, Cilt: 12, Sayı: 3, (299-312).

Ökmen, Mustafa ve Canan, Kadri (2009), "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi", Yönetim ve Ekonomi, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F.*, Cilt: 16, Sayı: 1, (139-171).

Önen, Mustafa (2012), "Kamu Yönetiminde Değişim: Yönetimden Yönetişime Dönüşüm", İnönü Üniversitesi, Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi – II, (868-893).

Özdemir, U. Evin (2003), "Stratejik Planlama ve İyi Yönetişim", *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, (113-127).

Özer, M. Akif (2009), "Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye", *Yönetim ve Ekonomi Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F.*, Cilt: 16, Sayı: 1, (89-105).

Özer, M. Akif (2006), "Yönetişim Üzerine Notlar", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63, (59- 89).

Öztürk, Namık Kemal (2002), "Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 437, (27-38).

Pagden, Anthony (1998), "The Genesis of 'Governance' and Englightment Conceptions of the Cosmopolitan World Order, ISSJ 155/1998 (7-15).

Polat, Necip (2003), "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 49, (65-80).

Resmi Gazete, Sayı: 24951, Tarih: 29.11.2002.

Resmi Gazete, Sayı: 25269, Tarih: 24.10.2003.

Resmi Gazete, Sayı: 25355, Tarih: 23.01.2004.

Resmi Gazete, Sayı: 26074, Tarih: 08.02.2006.

Resmi Gazete, Sayı: 28338, Tarih: 29.06.2012.

Rhodes, R.A.W. (2000), "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons From ESRC's Whitehall Programme, *Public Administaration*, Cilt: 78, Sayı: 2, (345-364).

Saklı, Ali Rıza (2010), "Kamu İşletmelerinde Kurumsal Yönetişim", *Yönetişim Kuram Boyutlar Uygulama*, (Edt.) M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitapevi, Konya, (371-414).

Samsun, Nihal (2003), "Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim", *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, (18-33).

Simon, Herbert A., Smithburg, Donald W. ve Tompson, Victor A. (1985), "Kamu Yönetimi", (Çev.) Cemal Mıhçıoğlu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları: 547, Ankara.

SIGMA Raporları No.27 (2004), "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri", (Çev.) Pelin Kuzey, Maliye Dergisi (57-89).

SIGMA Raporları No.26 (2005), "Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Sürdürülebilir Kurumlar", (Çev.) Pınar Acar, Maliye Dergisi (5-34).

Sobacı, Mehmet Zahid (2007), "Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler", *Yönetim Bilimleri Dergisi* , (5:1), (219-235).

Sobacı, Mehmet Zahid ve Nargeleçekenler, Mehmet (2011), "Avrupa'da Ulusal Düzeydeki Ombudsman Kurumlarının Formal Bağımsızlık Seviyelerinin Değerlendirilmesi: Karşılaştırılmalı Perspektif, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar,* (Ed.) Bekir Parlak, Alfa Aktüel, 2. Basım, Bursa,(373-396).

Soylu, Hülya (2003), "Etkinlik ve İyi Yönetişim", *İyi Yönetişimin Temel Unsurları,* T.C. Maliye Bakanlığı Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, (78-94).

Stoker, Gerry (1998), "Governance As Theory: Five Propositions", *International Socie l Science Journal*, Cilt: 50, Sayı: 155, (17-28).

Şengül, Ramazan (2010), "Avrupa Birliği Yönetsel Alanında Kötü Yönetimle Mücadele Eden Bir Kurum: Avrupa Birliği Ombudsmanı", 2. Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresi, (1-12).

Şengül, Ramazan (2005), "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini "Camdan Eve" Dönüştürür Mü?" , *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 60, Sayı: 3, (215-234).

TBMM, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Kanun No: 5227), Kabul Tarihi: 15.07.2004.

Tekin, Ali Güner (2003), "Kurumsal Yönetişim (Corporate Governance) Hakkında, Ekonomistler Bülteni (1-4).

TODAİE (1998), "Kamu Yönetimi Sözlüğü", TODAİE Yayınları, Ankara.

Toprak, Zerrin (2009), "Bütünleşik Stratejik Yönetişim ve Müzakereci Demokrasi Pratikleri", *Yönetişim*, Yıl: 1, Sayı: 1 (29-30).

Tutkun, Ceren (2007), Devletin Kısa Yolu, XII "Türkiye'de İnternet" Konferansı, Ankara (1-4).

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi'ne İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu.

Türkiye 2001 İlerleme Raporu, Avrupa Toplulukları Komisyonu.

Türkiye 2005 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, (COM (2005) 561 nihai).

Türkiye 2006 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, (COM (2006) 649 nihai).

Türkiye 2007 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, (COM (2006) 663).

Türkiye 2008 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, (COM (2008) 674).

Türkiye 2009 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, (COM (2009) 533 Final).

Türkiye 2010 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, {COM 2010 (660)}.

Türkiye 2011 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, {COM 2011 (666)}.

Türkiye 2012 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu {COM 2012 (600)}.

Türkiye 2013 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu {COM (2013) 700 final}.

Uçkan, Özgür (2003), E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü, *Stradigma.com Aylık Strateji ve Analiz E-Dergisi*, Sayı: 5, (1-19).

United Nations Development Programme, (1997) "Reconceptualising Governance", New York.

Ünal, Emre (2012), "Düzenleme Teorisi: Büyük Buhran ve 2008 Krizi", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, ISSN:1309-8020 (33-44).

Üstüner, Yılmaz (2003), "Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 36, Sayı: 3, (49-65).

World Bank (1989), "Sub-Saharan Africa From Crisis to Sustainable Growth", Washington D.C. .

World Bank (1992), "Governance and Development", Washington D.C. .

World Bank (1994), "Governance: The World Bank's Experience", Washington D.C. .

World Bank (1997), " World Development Report", Washington D.C. .

Yılmaz, Ali (2010), "Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, (175-195).

Yılmaz, Nihat ve Doğan, Kadir Caner (2013), "Avrupa Birliği Aday Ülkerlerinin Avrupalılaşma Aracı Olarak Sigma Programı ve Avrupa Yönetsel Alanı", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 36, (175-186).

Yılmaz, Abdullah (2007), "AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 17, (215-240).

Yüksel, Mehmet (2000), Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine, *Ankara Barosu Dergisi*, 2000/3, (145-160).