

**T. C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ VE TÜRK KAMU
YÖNETİMİNE YANSIMALARI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Arzu YALÇIN

**Enstitü Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

TEMMUZ-2010

T. C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İYİ YÖNETİŞİM İLKELERİ VE TÜRK KAMU
YÖNETİMİNE YANSIMALARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Arzu YALÇIN

Enstitü Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi

Bu tez 07/07/2010 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

Prof.Dr.Musa EKEN

Yrd.Doç.Dr. M.Lütfi ŞEN

Doç.Dr. Rana ÖZEN KUTANIS

Jüri Başkanı

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Arzu YALÇIN

07.07.2010

ÖNSÖZ

“İyi Yönetişim İlkeleri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları” konusu, dünyada yaşanan dönüşüm ve değişmelerin gerekliliğiyle ortaya çıkan yönetim anlayışı ve bu anlayışın ortaya koyduğu ilkelerin ışığında kamu yönetimini yeniden yapılandırılması ve bu ilkelerin Türk kamu yönetimi üzerindeki etkisinin ortaya konulması açısından üzerinde inceleme yapılmasına değer bulunmuştur. Bu çalışmanın hazırlanmasında yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Sayın Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi Şen’e ve bu süreçte değerli düşüncelerini benimle paylaşan başta Sayın hocam Prof. Dr. Bilal Eryılmaz’a ve bugünlere gelmemde katkısı olan tüm hocalarıma ve aileme şükranlarımı sunarım.

Arzu YALÇIN

07.07.2010

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iv
TABLolar LİSTESİ.....	vi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	vii
ÖZET.....	viii
SUMMARY	ix

GİRİŞ	1
--------------------	----------

BÖLÜM 1: YÖNETİŞİME İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	4
---	----------

1.1.Yönetim Kavramı.....	4
--------------------------	---

1.2. İyi Yönetişim Kavramı.....	5
---------------------------------	---

1.3. Yönetim ve İyi Yönetişimin Karşılaştırılması	7
---	---

1.4. Yönetimden İyi Yönetişime Geçiş	10
--	----

1.4.1.Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Geçiş.....	10
---	----

1.4.2. Ulus Devlet Düzeninden Küreselleşmiş Dünyaya	12
---	----

1.4.3. Modernden Yönetim Anlayışından Post-Modern Yönetime	13
--	----

1.5. Uluslararası Kuruluşlar ve İyi Yönetişim	14
---	----

1.5.1. Dünya Bankası	15
----------------------------	----

1.5.2. OECD.....	16
------------------	----

1.5.3. Birleşmiş Milletler	16
----------------------------------	----

1.5.3.1. Rio Konferansı ve Gündem 21 (G21).....	17
---	----

1.5.3.2. Habitat II	18
---------------------------	----

1.5.4. IMF.....	19
-----------------	----

1.5.5. Avrupa'da İyi Yönetişime Bakış: Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı (European Governance A White Paper).....	19
---	----

1.6. İyi Yönetişim İlkeleri	21
-----------------------------------	----

1.6.1. Açıklık (Şeffaflık) İlkesi (Openness).....	21
---	----

1.6.1.1. Gizlilik	21
-------------------------	----

1.6.1.2. Açıklık Kavramı.....	22
-------------------------------	----

1.6.2. Hesap Verebilirlik İlkesi (Accountability).....	26
--	----

1.6.2.1. Etkin Hesap Verme Sorumluluğu Göstergeleri	28
---	----

1.6.2.2. E-Devlet Kavramı	29
---------------------------------	----

1.6.2.3. E-Devlet Uygulamaları ve Hesap Verebilirlik	29
1.6.3. Katılımcılık (Participation)	31
1.6.3.1. Katılımın Artırılmasında Desantralizasyon.....	32
1.6.3.2. Katılımcılık ve Sivil Toplum Kuruluşları	33
1.6.4. Etkinlik (Effectiveness).....	35
1.6.5. Cevap Verebilirlik (Responsiveness).....	38
1.6.6. Hukukun Üstünlüğü	39
1.6.7. Stratejik Planlama (Strategic Planning)	41
1.6.7.1. Strateji Kavramı	41
1.6.7.2. Stratejik Yönetim ve Stratejilerin Planlanması	41
1.6.7.3. Stratejik Planlama Aşamaları	43
1.6.8. Eşitlik (Equality)	48

BÖLÜM 2: TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ VE İYİ YÖNETİŞİMİN BU SÜRECE KATKISI.....51

2.1. Türkiye’de Kamusal Alanda Yeniden Yapılanma Serüveni.....	51
2.1.1. Kamusal Alanda Yeniden Yapılanma Girişimlerine Kronolojik Bir Bakış..	51
2.1.2. Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanmasını Gerekli Kılan Nedenler	53
2.2. İyi Yönetişim ve Türkiye	55
2.2.1. 5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı	56
2.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	58
2.2.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	62
2.2.4. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun	67
2.2.5. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	70
2.2.6. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	73
2.2.7. 5176 Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun	75
2.2.8. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	77
2.2.9. 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun.....	80
2.2.10. Türkiye’de E-Devlet Uygulamaları.....	82
2.2.11. Türkiye’ de Katılımcılık: Yerel Gündem 21	84

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	87
KAYNAKÇA	93
ÖZGEÇMİŞ.....	103

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
Çev.	Çeviren
diğ.	diğerleri
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	Editör
EMME	Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
Haz.	Hazırlayan
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
IULA	International Union of Local Authorities (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği)
İDE	İl Daimi Encümeni
İE	İl Encümeni
İGM	İl Genel Meclisi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırmaları
KYTKT	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
md.	madde
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgüt)

SIGMA	(Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries-Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek)
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TKY	Toplam Kalite Yaklaşımı
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNDP	United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Geleneksel Yönetim İle Yönetişimin Karşılaştırılması	9
Tablo 2: Stratejik Yönetim Süreci.....	44
Tablo 3: SWOT Analizi	45
Tablo 4: İyi Yönetişimin Temel İlkeleri ve Türk Kamu Yönetimindeki Yeri.....	89

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: İdeal Elektronik Devlet İle Geleneksel Devletteki Bilgi Alışveriş Sürecilerinin Karşılaştırılması	30
---	----

Tezin Başlığı: İyi Yönetişim İlkeleri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları	
Tezin Yazarı: Arzu YALÇIN	Danışman: Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN
Kabul Tarihi: 28.05.2010	Sayfa Sayısı: ix (ön kısım) + (tez) 103
Anabilimdalı: Kamu Yönetimi	Bilim Dalı: Kamu Yönetimi
<p>İnsanlar tarih boyunca yaşamı kolaylaştırmak için hep daha iyisini aramış ve hala daha iyisini aramaktadır. Ortaya çıkan değişikliklerle birlikte dünya sosyal, ekonomik, kültürel konularda sürekli bir dönüşüm yaşamaktadır. Elbetteki yaşananlar yönetim sistemi üzerinde de etki yapmakta ve bu konuda da yeni gereksinim ve beklentilere cevap verecek bir yönetim anlayışının ortaya çıkması gerekmektedir. Bugün yönetim anlayışında gerçekleşen bu değişimi “iyi yönetim” olarak adlandırıyoruz. Bu yeni anlayışa göre yöneten ve yönetilen arasındaki keskin ayrım ortadan kaldırılmakta ve yönetilenler birer paydaş olarak kabul edilmektedir. Bu yenilik vatandaş beklentilerinin daha etkin, ekonomik ve verimli şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. İyi yönetişimin sağlanması için ortaya konulan katılımcılık, açıklık, hesap verilebilirlik, hukukun üstünlüğü, eşitlik, etkinlik, cevap verebilirlik, stratejik planlama vs. gibi temel ilkeler yönetimin değişmesinde ve yönetişim anlayışına geçilmesinde vazgeçilmez olarak yer almaktadır. Bu kapsamda tüm dünyada kamu yönetimi üzerinde çalışmalar yapılmakta sistemin yetersizlikleri giderilerek günün ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir hal alması için çalışmalar sürdürülmektedir.</p> <p>Bu yeni yönetim anlayışını ortaya çıkaran Dünya Bankası olmakla birlikte BM, OECD, AB gibi uluslararası kuruluşlar tarafından da desteklenmektedir. Türkiye, yaşanan bu yönetim paradigması değişimine uyum sağlayabilmek amacıyla yeniden yapılandırma süreci başlatmış ve bu kapsamda özellikle 2000’li yılların başından itibaren reformlar yapma yoluna gitmiştir.</p>	
Anahtar kelimeler: İyi yönetim, iyi yönetişimin ilkeleri, uluslararası platformda iyi yönetim, Türkiye’de iyi yönetim	

Title of the Thesis: Principles of good governance and reflections of Turkish Public Administration	
Author: Arzu YALÇIN	Supervisor: Asist. Prof. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN
Date: 28.05.2010	Nu. of pages: ix (pre text) + (main body) 103
Department: Public Administration	Subfield: Public Administration
<p>People have been looking for better during years to make life easier. Thanks to many changes, different transformations in the world happens socially, economically and culturally. All these changes have effects on the new management systems which should provide solutions for the new necessities and matters. Therefore, a new system must be born. We call this change in management as “good governance”. In this new system, there isn't any the certain seperations between employers and employees, but employees are accepted as partners. This innovation provides people expectations come into realize more effectively in all aspects. This basic principles such as participation, oppennes, accountability, rule of way, equality, effectiveness, responsiveness, strategic planning etc. are indispensible to turn into the new administrial system and many changes in this way. Within this context, many researches in public administration have been doing for a better system in this modern era.</p> <p>This new system which was suggested by The World Bank” is supported the organization like BM, OECD, AB Turkey has started a new period to be integrated to the new system and to make new reforms since the beginning of 2000.</p>	
Keywords: Good governance, principles of good governance, good governance at the international platform, good governance in Turkey	

GİRİŞ

Çalışmanın Amacı

Teknolojik gelişmelerin hızlanarak insan hayatının vazgeçilmez bir unsuru olması, ulaşım ve iletişim olanaklarının çeşitlenerek artması, ekonomik, kültürel ve çevresel tüm yaşanan değişmelerin çok kısa sürelerde hemen hemen tüm ülkelerde etkisinin aynı anda görülmesi dünyayı küresel bir yer haline getirmektedir. Buna bağlı olarak insanların yaşantılarında değişiklikler meydana gelmekte, mal ve hizmet beklentileri çeşitlenmekte, vatandaşlar bilgi eksikliğini iletişim olanaklarıyla kolaylıkla giderebildikleri için olaylar karşısında olumlu ya da olumsuz eleştiriler yapabilmekte, bu şekilde yönetime dâhil olmaya çalışmaktadırlar. Yaşanan bu gelişmelerle birlikte karizmatik, geleneksel ya da yasal olarak yönetimi ele geçirebilme anlayışları yerini küreselleşmenin etkisiyle bilgiye dayalı otoriteye bırakmaktadır.

Dünyada yaşanan bu sürekli ve hızlı değişim karşısında direnmek yönetimi olumsuz yönde etkileyecektir. Bu nedenle yapılması gereken yönetim kavramı ve bu kavramın sahip olduğu temel varsayımlar üzerinde durmak ve gerekli değişimleri yaparak küresel çağa ayak uydurmaya çalışmaktır. Bu noktada yönetim yerini katılımcılık, açıklık, hesap verilebilirlik, hukukun üstünlüğü, eşitlik, etkinlik, cevap verebilirlik, stratejik planlama gibi temel değişiklikleri içeren iyi yönetişime (good governance) bırakmıştır.

İyi yönetişim, yönetime devlet dışında farklı paydaşların görüş bildirerek katılımını sağlamakta bu olay kamu yönetimi ile vatandaş yaklaşmasını gerçekleştirirken, hem demokrasiyi güçlendirmekte hem de alınan kararların içeriklerinin zenginleşmesine ve etkinliğinin artmasına da katkı sağlamaktadır. Ayrıca iyi yönetişim, karar ve işlemlerin açık ve anlaşılır olmasını hedeflemekte, böylelikle yolsuzlukla mücadele yolunda etkili olmakta ve kurumların meşruluğunu artırmaktadır (TESEV, 2008: 18).

Bu çalışmanın amacı, 21.yüzyılda yönetim kavramının değişerek yerine yönetişim kavramının benimsenmeye başlanması ve bu anlayışın birçok ülkenin yönetim yapısını etkileyen ilkelerini ortaya koymak ve bu ilkelerin Türkiye'ye yansıyan yüzünü görmektir.

Çalışmanın Önemi

İyi yönetim anlayışı, sadece önemli uluslararası örgütlerin üzerinde yoğunlaşmış olduğu gelişmekte olan ülkeler açısından değil; ABD ve AB gibi gelişmiş güçler açısından da oldukça önemlidir. Başka bir ifadeyle, iyi yönetim sadece kalkınma için değil, 21. yüzyılın yönetim anlayışına uyum sağlamak için de gereklidir. Global dünyada saygın bir yer edinmek isteyen ve gelecek nesillere karşı sorumluluk taşıyan her devlet iyi yönetim ilkelerini benimsemelidir (Özdemir, 2003: 125).

Çalışma boyunca bir ülkenin (gelişmiş ya da gelişmekte olan) yönetim yapısını gizlilik, hantallık, kırtasiyecilik gibi geleneksel yönetim anlayışının ortaya çıkardığı olumsuzluklardan uzaklaştırabilmek ve küreselleşen dünyada ayakta kalabilmek için iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesinin yönetimler açısından olumlu olduğu savunulmaktadır. Çünkü iyi yönetimin sahip olduğu açıklık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve diğer ilkeleri, vatandaş istek ve beklentilerini önemseyen ve daha meşru bir yönetim anlayışını ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye açısından da bu ilkelerin ne şekilde önemsendiği ve yapılan çalışmalarla benimsenmeye çalışıldığının görülmesi açısından çalışmamız önem taşımaktadır.

Çalışmanın Kapsamı

Belirttiğimiz amaç ve önem kapsamında çalışma iki bölüme ayrılarak incelenmiştir.

İlk bölümünde yönetim kavramı ve yaşanan gelişmeler ile yönetim anlayışındaki değişme ve yeni uygulamaların doğurduğu, iyi yönetim kavramı ve bu kavramın geleneksel yönetim anlayışı arasındaki farklılıklar konu edilmiştir. Ardından iyi yönetimin ortaya çıkışını gerektiren nedenler çalışılarak, sonrasında uluslararası kuruluşların iyi yönetim ilkelerine bakış açıları ve genel olarak iyi yönetim ilkeleri üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde ise, iyi yönetim ilkelerinin Türkiye’de hangi nedenlerle, nasıl şekillendiği üzerinde durularak, Türkiye’nin bu gelişmeler karşısında içinde bulunduğu geleneksel yönetim anlayışındaki dönüşüm ve bu çerçevede yapılan yeniden yapılandırma çalışmaları olan başta Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı olmak üzere

yapılan diğer reformlar ve bu bağlamda ortaya çıkan yeni kanunlar, kurumlar üzerinde durulmuştur. Sonuç kısmında da konuyla ilgili kısa bir değerlendirme yapılmıştır.

Çalışmanın Yöntemi

İki bölümden oluşan çalışmada, eleştirel kaynak taraması yöntemi kullanılmıştır. Taranan kaynaklarda yönetim ve iyi yönetişimin aynı anlamda olduğu görülmekte ve bu nedenle çalışma boyunca hem yönetim hem de iyi yönetim kavramı aynı anlamda kullanılmıştır.

BÖLÜM 1: YÖNETİŞİME İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yönetişim kavramı, kamu hizmetlerinin daha iyi sunulmasını sağlama amaçlı olarak ortaya çıkmış ve bugün dünyanın birçok ülkesi ve uluslararası kuruluşları tarafından benimsenmiştir. Bu kavramın sahip olduğu ilkeler ile geleneksel yönetimin yöneten ve yönetilenler arasındaki keskin ayrımını ortadan kaldırmakta ve yönetim anlayışını yeniden şekillendirmektedir.

1.1.Yönetim Kavramı

Beşeri bilimler alanındaki temel kavramlardan biri olan yönetim, genel olarak “belli bir amaca ulaşmak isteyen birden fazla insanın gerçekleştirdiği işbirliğine dayanan faaliyettir” biçiminde tanımlanabilir. Bu tanıma göre yönetim insanlık tarihi kadar eski olmakla birlikte, dönemsel olarak farklı amaçlara ulaşmak için farklı metotlar kullanılarak yönetim faaliyetlerinin meydana geldiği bilinmektedir (Parlak, 2001: 3).

Genel olarak bu şekilde tanımlanmakla birlikte yönetimin ne olduğu farklı tanımlarla da açıklanabilmektedir. Bunlardan bazıları şu şekilde sıralanabilir:

- Yönetim; insanları etkileyerek, bir araya getirip güçlerini birleştirme, toplumun ortak çıkarları doğrultusunda sevk ve idare sürecini içeren bilim ve sanattır (Öztekin, 2002: 15).
- Yönetim; birden fazla kişinin bir amaç uğruna birleşmesi ve belli bir plan, örgüt, yöneltme, koordinasyon ve denetim işlevlerinin mevcut olduğu bir süreci ifade etmektedir (Öztekin, 2002: 16).
- Yönetim; ülkelerin sahip olduğu yönetim sistem ve usullerini anlatmak için kullanılmaktadır. Buradaki anlamı ile yönetim, “yönetim sistemi” ve “yönetim şekilleri” gibi kavramlarla birlikte kullanılmaktadır. Ülkelerin sahip olduğu yönetim modelleri, yönetim kavramı ile eş tutulmaktadır (Eryılmaz, 2009: 3).
- Yönetim; örgüt veya kuruluş kavramları yerine de kullanılabilir. Yönetim faaliyetlerinin önemli bir kısmının örgüt ya da kuruluşlar eli ile görülmesi “yönetim” ve “örgüt” kavramlarını neredeyse tamamı ile eşitlemiş ve birbirlerinin yerine kullanılan kavramlar haline gelmiştir. 1982 Anayasası’nın 125.maddesinde

yer alan “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”, ifadesinde olduğu gibi, idare (yönetim), örgüt anlamında kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2009: 3).

Yönetimin birden çok tanımı olmakla birlikte önceden belirlenen bir amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön planda tutarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendisinde toplayan bir yapı olduğunu söyleyebiliriz (Tekeli, 2003: 627). Ancak bu tanım geleneksel yönetim anlayışına göre yapılmaktadır. Oysaki dünyada yaşanan değişikliklerle birlikte yönetim anlayışı da değişmiş ve yönetim yerine iyi yönetişim kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Bu kavram ile yönetim arasındaki farklılıkları anlayabilmek için öncelikli olarak iyi yönetişimin ne anlama geldiğine bakmak gerekmektedir.

1.2. İyi Yönetişim Kavramı

1970’lerin sonlarından itibaren verimlilik, sorumluluk, katılım ve etkinlik kamu yönetimi literatüründe üzerinde en fazla durulan ilkeler haline gelmiştir. Sayılan bu ilkeler birbirlerine ters düşmemekte, aksine birbirini tamamlamaktadır. Kamu yönetimini hem verimli, hem de yapmış olduğu işlem, eylem ve aldığı kararlardan dolayı sorumlu hale getirecek bir fikri çerçeveye ihtiyaç duyulmaktaydı. Kamu yönetimine, ihtiyaç duyduğu bu çerçeveyi, yönetişim (governance) kavramı sunmuştur (Eryılmaz, 2009: 27).

Dilimizde yönetişim olarak kullanılan governance kelimesi İngilizce “yön vermek, yönlendirmek veya yönetmek” anlamına gelen Latince kökenli bir kelimedir. Terim olarak genelde bir toplumda veya kuruluşta gücün sahiplenilmesi, ifade edilebilmesi ya da kullanılmasına ilişkin olacak şekilde yer almaktadır (STK Yönetişim Rehberi, 2007: 18).

Yönetişim, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını (STK) içine alan karmaşık bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu kavram, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, STK, özel girişimciler ve kar amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dâhil edilmesini ve böylelikle toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusunda

sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymakta olduğunu ortaya koymaktadır (Eryılmaz, 2009: 27).

Kısacası yönetim, devlet ve toplum uzaklığını aşmak amacıyla bir mekanizma geliştirmiştir. Bunu sağlamak için de iktidarın yalnızca bürokrasi tarafından kullanılmasını reddetmiş ve üç sandalyeli bir yönetim yapısı oluşturmuştur. İlk sandalyede, genel kamu yararına ve toplumun genel sekreterlik işlerine bakan yine bürokrasi yer alacak, ikincisine yönetim formülüne göre toplumsal gelişmenin lokomotifini olan özel sektör oturacaktır. Fakat özel sektörün tüm toplumu temsil ettiği ileri sürülemeyeceği düşünülerek üçüncü sandalyede, özel sektöre temsil edilmeyen diğer çok renkli toplum kesimleri yani STK yer alacaktır. Bu üç aktör birbiri ile eşit haklara sahip olup kar ve zararda ortaktır (Güler, 2005: 38-39).

Bu ortaklıkla birlikte devlet geleneksel yönetim anlayışında olduğu gibi, oyuncu değil daha çok oyunun kurallarını belirleyerek, ekonominin ve kamu hizmetlerinin etkinliğini sağlamaya çalışmaktadır. Eskiden hem hakem hem oyunculuk yapmaya çalışırken, yeni paradigma ile daha çok hakem konumuna geçmiştir (Aktel, 2003: 162). Artık devlet oyunculuk işini bu anlayış ile STK ve özel sektöre bırakmış ve katılımı artırma yoluna girmiştir. Zaten yönetim, temelinde katılımcılığı ön plana alan bir yönetim anlayışıdır.

Yönetim veya katılımcı yönetim kavramının özü ve içeriği bizi, vatandaşa yüzünü dönmüş, daha iyi hizmet sunma ve onların memnuniyet derecesini yükseltme amacıyla olan “vatandaş odaklı yönetim” anlayışına götürmektedir. Bu nedenle iyi yönetimin temelinde yer alan ilkelerin aynı zamanda, iyi yönetimin özü olan vatandaş odaklı yönetimin de unsurları olarak sayılması mümkündür (Karataş, 2007: 83). Vatandaş odaklı bir yönetim anlayışı ile kamu yönetiminde yapılmak istenen, kırtasiyeciliğin arttığı, hizmet sunumunda vatandaş gereksinimlerinin önemsenmediği, kaynakların ve zamanın sorumsuzca israf edildiği ve bürokrasinin yaygınlaştığı yönetim sisteminden, kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın ihtiyaç, beklenti ve düşüncelerinin dikkate alındığı bir yönetim yapısını benimsemektir (Kutlu ve diğ., 2008: 221).

Vatandaş odaklı yönetim, işletme yönetimindeki “müşteri odaklı yönetim” anlayışının kamu yönetimine yansımalarıdır. Kamuda geleneksel hale gelmiş olan bürokratik kültürün tahtını sallayan ve onun yerine geçmesi hedeflenen bu yeni anlayış, teorik ve pratik olarak özel sektör yönetiminden esinlenmiştir, ancak kar amacı gütmeyen bir

kamu yönetimi yapılanmasına hitap etmesinden dolayı bağımsız bir disiplin oluşturmakta, kamu yönetiminin kendine has özelliklerini koruyan ancak, işletme yönetimleri için uygulanan müşteri odaklı yönetim anlayışındaki teknik ve ilkelerden yararlanarak onları kamu yönetimi kalıbı içinde eriten, kar değil kamu hizmeti merkezlidir; ancak, bunu etkin, verimli, ekonomik ve de kaliteli bir biçimde sunmaya çalışan bir nitelik göstermektedir (Karataş, 2007: 83-84).

Yönetişimin sadece tanımlanması yeterli değildir. Yönetişimin hangi koşullar içinde gerçekleşeceği üzerinde durmak gerekmektedir. Toplumda çok büyük farklılıklar bulunuyorsa bu farklılıklar çakışmalara dönüşmüşse yönetim için uygun bir ortam olmadığı söylenebilir. Çünkü birbirinin varlığını kabul eden etkileşmeye açık aktörlerin varlığı halinde yönetişimin olabilirliği vardır (Tekeli, 2003: 629).

Yönetişim, aşağıda belirtilen alt yapılarla uygulama alanı bulabilir (Yıldırım, 2004: 204-205):

- Sorumlu ve temsili bir hükümet şekli,
- İfade ve örgütlenme özgürlüğünün bulunduğu, güçlü ve çoğulcu bir sivil toplum,
- Personelin ve teşkilatın tüm faaliyetlerini kurallar dizisine bağlayan ve kendi aralarında olan farklılıkları görüşmeler yoluyla gideren iyi kuruluşlar,
- Gerek kamu gerekse kamu ortaklıklarında yüksek seviyelerde açıklık ve hesap verebilirlik,
- Hukukun üstünlüğünü benimsemiş, tarafsız, etkili ve süreli bir yasal sistem. Yönetişim; demokrasi bakışını, seçilmiş ve atanmışlar, yasama ve yürütme, hükümet ve vatandaşlar, arasındaki ilişkileri tanımlayan, süreç ve yapılarda yoğunlaşmaktadır.

1.3. Yönetim ve İyi Yönetişimin Karşılaştırılması

Yönetim, bir teşkilatın (devlet, kamu kurumu, işletme) amaçlarını gerçekleştirmek için ihtiyacı olan kaynakların tahsisi ve bu kaynakların kullanımı sonucunda organizasyonun amaçlarının gerçekleştirilmesi sürecini ifade etmektedir. Yönetişim ise, bir yönetim anlayışının sahip olması gereken özellikleri ve yönetenle yönetilen arasındaki ilişkinin

mahiyetini ortaya koymaktadır. Bu tanıma göre, bir otoritenin (ekonomik, siyasi, yerel, merkezi) vatandaş menfaatlerini ön planda tutan bir yaklaşımla, katılımıcılığı, açıklığı ve şeffaflığı benimsemesi ve bu sayede eldeki kaynakların, grupların kendi menfaat ve önceliklerini belirleme imkânı sunularak dağıtılmasının ve yönetilmesinin sağlanmasını ifade etmektedir (Coşkun, 2006: 12). Kısacası yönetim geleneksel anlayış ile tanımlanırken, yönetişim ise 21. yüzyıl için gerekli olan ilkeleri içine alarak yönetimi farklı şekilde tanımlamaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminden farklı olan iyi yönetişim, bir anlamda yeni kamu yönetimi anlayışının bazı eksikliklerini telafi etmek için geliştirilmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre yeniden düzenlenmiş halidir. Kamu yönetiminin verimli işlemesi için gerekli olan alt yapının bu ülkelerde olmadığı, özellikle iyi işleyen bir piyasa ekonomisi ve demokratik idarenin yeni kamu yönetimi anlayışı için gerekli olduğu göz önünde tutularak yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerine birkaç madde ilave edildiği ve buradan iyi yönetişim ile yeni kamu yönetimi anlayışının akraba stratejiler olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2009: 28). Nitekim yeni kamu yönetiminin sahip olduğu temel özelliklere bakacak olursak iyi yönetişim anlayışı ile aralarındaki kuvvetli bağ daha iyi görülecektir.

Bu özellikler (Eryılmaz, 2008: 236-239):

- Esnek, yumuşak hiyerarşinin, dar merkez ve geniş çevrenin, ademi merkeziyetçiliğin hakim olduğu bir örgüt yapısı,
- Devletin mal ve hizmet üretimi ve sunumunda doğrudan yer alması yerine, bu alanda devletin faaliyet alanının küçültülerek, hakemlik rolünün genişletilmesi,
- Bürokratların yalnızca bağlı olduğu siyasi lidere karşı değil, hizmet sunduğu çevreye karşı da sorumlu olması,
- Özel sektör kuruluşlarında uygulanan verimlilik, vizyon, müşteri, piyasa gibi yönetim tekniklerinin belirli ölçüde kamuda uygulama alanı bulması şeklinde sıralanmaktadır.

İki anlayış arasındaki benzer özelliklere rağmen yönetişimin kamu yönetimine katılım ve yönetim süreçlerinde çoğulculuk anlayışla hareket etmesi doğrultusunda bazı boyut

ve özellikler ön plana çıkararak yönetişimi farklı kılmaktadır. Bunlar (Gündoğan, 2010: 20):

- Yönetişim bir kural sistemi ya da eylemi değil, bir süreci ifade etmektedir.
- Yönetişimde egemenlik anlayışı yerine uzlaşmacı anlayış hâkimdir.
- Yönetişim kamu ve özel sektör kesimdeki aktörleri aynı anda içermektedir.
- Yönetişim resmi bir kurumu değil, sürekli etkileşimin olduğu süreçtir.

Yeni kamu yönetimi ve yönetişim arasında farklılıklar olmasına rağmen, aralarındaki yakınlık yönetişimin, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde geliştiğini ve bu iki anlayışın geleneksel kamu yönetiminde güçlü bir değişim yarattığını söyleyebiliriz.

Öncelikle yönetim, yönetenle ile yönetilenin iki taraf olduğunu varsayar. Bunlar arasındaki ilişkide yönetilenin yöneten üzerinde etkide bulunma olanağı sınırlıdır. Taraflar arasındaki uzaklık, demokratikleşme sürecini olumsuz olarak etkilemektedir. (Güler, 2005: 23). Yönetişimle birlikte yönetim, yöneten ve yönetilenden oluşan geleneksel yönetme eylemi olmaktan çıkıp, yerini tüm tarafların yönetime eşit şekilde katıldığı, katılımcılık ve ortaklık anlayışına dayanan yeni bir yaklaşıma bırakmaktadır (Torlak ve Özen, 2005: 653).

Geleneksel yönetim modeli tek yönlü, yukarıdan aşağıya, yönetenden yönetilene doğru işleyen bir süreci ifade etmesine karşın; yönetişim yöneten ve yönetilen arasında karşılıklı, sürekli ve çok yönlü işleyen etkileşim sürecini ifade etmektedir (Başaran, 2006: 47).

Aşağıdaki tablo yönetim ile yönetişim arasındaki farkı net bir biçimde göstermektedir.

Tablo 1. Geleneksel Yönetim İle Yönetişimin Karşılaştırılması

GELENEKSEL YÖNETİM	YÖNETİŞİM
Dikey örgütlenme	Yatay örgütlenme
Merkezlilik	Yerindenlik
Otoriter	Demokratik
Hesap sorucu	Hesap verici
Gizlilik	Açıklık/şeffaflık
Güvensizliğe dayalı ilişki	Güvene dayalı ilişki
Yönetim kurulu hakimiyeti	Paydaş hakimiyeti
Hukukilik	Hukukilik ve meşruluk

Kaynak: (Coşkun, 2006: 14)

1.4. Yönetimden İyi Yönetişime Geçiş

Dünya çok yönlü olarak bir dönüşümü yaşamaktadır. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna, ulus devletten küresel dünyaya, modern düşünceden post modern düşünceye ve buna bağlı olarak Fordist yapılı üretimden esnek üretime doğru bir geçiş yaşanmaktadır. Bu değişiklikler birbiri ile ilişkili ve birbirini tamamlar niteliktedir. Yaşanan bu çok yönlü dönüşüm, yönetimi, meşru ve yapılabilir kılan koşulları aşındırmakta ve bu süreçle birlikte, yönetim ortadan kaldırmasa da yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Tekeli, 2003: 624). Buna paralel olarak meydana gelen gelişmeler yönetim kavramının içeriğini doldurmaktadır (Tekeli, 2003: 627).

Özellikle bilgi toplumuna geçiş ve küreselleşme süreçlerinin tüm dünyada ortaya çıkardığı değişim, yönetimin yeniden yapılandırılması süreci içinde dikkatle izlenmeli ve değerlendirilmelidir. Meydana gelen değişim süreçleri rekabeti artırmakta, halkın yönetimden beklentilerini yükseltmekte ve daha kaliteli bir yönetimi zorunlu kılmaktadır. İçinde bulunulan bu küresel rekabet ortamında, kötü yönetimin bedeli son derece ağır ödenmektedir. İçe kapanmanın da çare olmadığı gerçeğinden hareketle, küresel süreçlere strateji geliştirerek uyum sağlama ve fırsatları değerlendirme dışında anlamlı bir seçenek kalmamıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 25).

1.4.1.Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Geçiş

Yönetimler çevreden kopuk olarak işleyen statik yapılar değil, aksine çevreyle sürekli etkileşim içerisinde olan dinamik yapılardır. Bu nedenle toplumdaki değişim ve gelişmelerden kaçınılmaz olarak etkilenmektedir. İçinde bulunduğumuz bilgi toplumu da bu dönüşümün bir sonucudur. Bilgi toplumuna geçişten önceki sürece baktığımızda ise ilkel, tarım ve sanayi toplumlarını arkamızda bıraktığımızı görüyoruz. Bu dönüşüm, yalnızca değişmek isteyen yönetimleri değil, değişmek istemeyenleri de etkilemekte, yapılarını aşındırarak uyum sağlamaya zorlamaktadır.

İçinde bulunduğumuz toplum düzenine geçmeden önce dünyanın nasıl bir toplumsal süreçten geçtiğini görmek açısından dönemlere kısaca değinmek gerekmektedir.

İnsanlar, yerleşik hayata geçmeden önceki dönemde hayvancılık ve avcılık gibi faaliyetlerle hayatlarını sürdürebilmekteydi, ardından tarımla uğraşmaya ve buna bağlı olarak yerleşik hayata geçmeye, yeni bir toplum düzeni oluşturmaya başladılar.

Tarım toplumlarında, ekonomiye neredeyse tamamıyla tarım kesimi hâkimdir. Mal değişiminin ve yeterli iş bölümünün bulunmadığı bu toplumlarda verim düşük, ekonomi de durgun bir seyir izlemektedir. Bu toplumlarda ekonomik güç toprak sahiplerine yani feodaliteye ait olup, bu kişiler siyasal gücü de elinde bulundurmaktadır (Ökmen ve Çiçek, 1998: 922).

James Watt'ın 1765'de yeni bir enerji kaynağı olan buhar makinesini bulması ve bunun enerji kaynağı olarak yeni teknolojilerin üretimi için kullanılması, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişin başlangıcı olmuştur (Çoban, 1998: 252).

Tarım toplumlarında durağan bir dünya görüşü egemenken, sanayi toplumunda, rönesans, reform ve aydınlanma çağının birikimleri içinde bir paradigma değişimi yaşanarak, geleneksel düşünceden, mekanik düşünceye geçilmiştir. Bu düşünce sistemi ve mekanik ilişkiler yaşamın her alanına yansıyor ve insan ilişkilerinde de mekanik akıl, rasyonalist, tekdüze, hiyerarşik yapılar oluşturuyordu (Erkan, 1998: 134).

Toplumların geçirdiği büyük evrimler olan tarım ve sanayi devrimlerinin ardından, 20. yüzyılın son çeyreğinde üçüncü köklü devrim olan bilgi toplumuna geçiş yaşanmıştır. Bu yeni toplum düzeninde üretim teknolojisi olarak bilgisayarlar, iletişim teknolojileri, mikro elektronik, robotlar, bio-teknolojiler ve fiber optikler gibi yeni teknikler kullanılmaktadır (Nohutçu, 2003: 2).

Toprak ve sermaye yerine, temel üretim aracının bilgi olduğu bu yeni toplum düzenine, bilgi toplumu denilmektedir. Üretimde artış sağlayan bilgi, organize bilimsel bilgidir. Buradaki “bilim” kavramı bilim bazlı düşünme ve bilimsel bilgi ile ilgili olup bilimsel bilginin sürekli üretilmesi ile yenilikleri sürekli duruma getirecektir (Erkan, 1998: 135).

Son yıllarda bilgi sirkülasyonlarında büyük çapta artış yaşanmaktadır. Artık kırsal kesimlerde oturanlar bile dünyadaki politik, sosyal, ekonomik birçok olaydan haberdar olmaktadır (Çoban, 1998: 253).

Tarım toplumunda toprağı elinde bulunduran aristokrat sınıf, sanayi toplumunda ise sermayeye sahip olan sınıf topluma egemen olmaktadır (Erkan, 1998: 134). Bilgi toplumunda ise, bilgiyi ve zamanı en uygun şekilde kullanmak, üretimde, dağıtımda ve tüketimde söz sahibi olmak anlamına gelmektedir (Ökmen ve Çiçek, 1998: 925).

Bilgi teknolojileri günümüzde hızla gelişerek işyerlerine, okullara ve evlere girmiştir. Kısacası yoğun olarak kullanılan bilgi teknolojileri herkesin kolaylıkla erişebileceği şartlara ulaşmış ve bilgi aktarımı hızlanmıştır. Buna bağlı olarak bilgiye sahip toplumun her kesiminden insanlar, üretim-tüketim ve yönetim gibi faaliyetlerde yer alabilmektedir. Bilgiden kaçış ve eski tekniklerle uluslararası alanda rekabet edilemeyeceği ortadadır. Aynı şekilde yönetim de eski anlayış ve tekniklerle değil, bilgi kaynaklarının bize sunmuş olduğu yeni imkânlarla şekillendirilmelidir. Yönetilenlerin de kolaylıkla bilgiye ulaşabildiği, diğer ülkelerde yaşanan değişikliklerden haberdar olduğu, bu konularda yorum yapabilecek ve fikir beyan edebilecek bir duruma geldiği ve yönetime katılması gerektiği kaçınılmaz bir gerçektir.

1.4.2. Ulus Devlet Düzeninden Küreselleşmiş Dünyaya

Küreselleşme, ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve siyasal boyutları ile son dönemlerde iyice belirginlik kazanan, etkileri her düzeydeki iktisadi birimler, ulus devlet, toplumlar ve bireyler tarafından hissedilen, üretilen ve karşılık isteyen modern bir olgudur (Dağı, 1998: 497).

Bilgi ve iletişim sistemlerindeki gelişmeler, ulaşım teknolojisindeki ilerlemeler her geçen gün dünyayı küçültüyor, karşılıklı ilişkilerin kurulmasında coğrafi uzaklıkların caydırıcı etkisinin hegemonyasını ortadan kaldırıyor (Tekeli, 1998: 430). Yaşanan bu teknolojik gelişmeler yerel kültürleri tehdit ederken, bir yandan da kendilerini ifade edebilmeleri için fırsat yaratmakta, yerel kültürleri canlandırıp dinamiklerini artırmaktadır. Bu da bütünleşme sürecindeki dünya toplumunun ayrışma tohumlarının aynı süreç içinde filizlenmesine neden olmaktadır (Erbay, 1998: 170-171).

Tek ulus, tek dil, tek din, tek bir etnik grup oluşturma amacıyla ulus devletlerin yaptığı ve dağıttığı yapay kimlik, mevcut kimlik gerçeklerinin ifadesine engel olmaktadır. Bu gün bu anlayış değer kaybederek, yerini küreselleşmeyle birlikte yeni küresel zihniyete ve yaşanan toplumsal, bireysel ve de doğal gerçekliğin olduğu gibi kabul edilmesine yol açmıştır (Dursun, 1998: 158). Kısacası ulus devletler, uluslararası yeni aktörler ve bölgeselleşme eğilimleri ile üstten bir baskı yaşarken, alttan da etnik akımlar tarafından sıkıştırılmaktadır (Erbay, 1998: 171). Yaşanan bu değişimler ulus devletleri ve merkezi yönetim yapılarını ortadan kaldırmamakta, ancak bu kurumların sahip olduğu rolün yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 25).

Özellikle teknolojik gelişmeler sayesinde dünyanın küresel bir yer haline geldiği doğrudur, ancak meydana gelen büyük çaplı çevresel sorunlar, yoksulluk ve yaşanan savaşların etkisinin tüm dünyayı iş birliğine mecbur kıldığını ve ulus devletleri aşındırdığını görmezden gelmek mümkün değildir.

Bilgi toplumunun ortaya çıkışı, küreselleşme gibi önemli gelişmelerden sonra 1990'ların başında ortaya çıkan kentsel nüfus artışı, ekonomik ve teknolojik gelişmeler, yeni orta sınıfları oluşturmuş, bu da geleneksel olmayan çevresel duyarlılık, insan hakları, kadın hakları gibi yeni sosyal hareketleri ortaya çıkarmıştır. Tüm bu gelişmeler siyasi katılımın, yalnızca seçimlerde oy vermek değil, boykotlar, mitingler ya da benzer çeşitli etkinlikler vasıtasıyla vatandaşın kendilerini etkileyen eğitim, sağlık ve yerel hizmetler gibi konularda söz sahibi olma ve yönetime katılma eğilimlerini artırmaktadır. Nitekim yeni bir orta sınıfın ortaya çıkışı ve yeni sosyal gelişmeler mevcut kamu yönetimi anlayışını etkileyerek vatandaşın yönetimde bir paydaş olarak görülmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (TESEV, 2008: 15).

1.4.3. Modernden Yönetim Anlayışından Post-Modern Yönetime

Bilgi toplumuna geçiş ve büyük oranda buna bağlı olarak ortaya çıkan küreselleşme ekonomik, sosyo-kültürel değerlerde olduğu gibi yönetim sisteminde de değişimin öncü unsurlarıdır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, modern düşünceden post modern düşünce anlayışına geçiş, Fordist yapılı üretim yerine esnek üretime geçişi gerekli kılmıştır.

Özellikle teknolojiye yaşanan önemli gelişmeler ve buna bağlı olarak ortaya çıkan bilgi toplum düzeni insanların sosyal, ekonomik ve kültürel anlayış ve uygulamalarındaki değişikliklerle birlikte düşünce yapısında da değişimi kaçınılmaz kılmaktadır.

Geleneksel yöntemlerle tarım üretiminin ve küçük çapta el sanatlarının yapıldığı durağan bir yapıdan sanayileşme, kentleşme, iletişim, ulaşım ve okur-yazar oranının arttığı dinamik bir yapıya geçiş modernleşmenin (modernite) özelliklerini oluşturmaktadır. Bu özellikler içerisinde moderniteyi ortaya çıkaran hâkim durum ise tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiştir (Yılmaz, 1996: 19).

Modernleşme kavramı farklı şekillerde tanımlanmakla birlikte genel olarak teknoloji ve sanayileşme gibi olgular kapsamında ele alınması kabul edilmektedir. Ayrıca bu kavram, kentleşme süreci ile artan ticaret olgusuna vurgu yapmaktadır. Teknoloji ile bu

kavramı açıklayan görüşlerin dışında, sanayi devriminin ardından bu sürece giren ülkeler içinse modernleşme olgusu, gelişmiş ülkelerin özelliklerini alma ve benimseme şeklinde ifade edilmektedir (Yılmaz, 1996: 22-23). Kısacası sanayileşme ve modernite kavramı doğrudan ilişkili olup, birbirlerinin yerine de kullanılmaktadır (Al, 1996: 64).

Post modernite ise, modernite sonrası anlamında kullanılmakta, modernitenin geride bırakıldığını veya aşılması gerektiği fikrini taşımaktadır (Al, 2002: 64).

Geleneksel kamu yönetiminin benimsediği, ulus-devlet yapısı içinde merkezîyetçilik, bütünsellik gibi yöntemleri temsil eden bir yapıya sahiptir ve bu mevcut yapı modernite anlayışı ile uyum içerisindedir. Geleneksel yönetimin eksik ve yanlış uygulamalarına karşı tüm dünyada uygulamaya çalışılan yeni kamu yönetimi anlayışı ise merkezîyetçilikten uzak, bütünselliğe karşı, çoğulculuğu ve parçaların ön plana alınmasını önemseyen post modern anlayış ile uyum içerisindedir (Al, 2002: 69). Bu açıklamalar bize post modern kamu yönetiminin bir paradigma değişikliği ve post modernizmin genel ilkeleri ile uyum içerisinde olduğunu göstermektedir. Bu paradigma değişikliği ile yönetimin arka plana atılması değil, vatandaşın beklentilerine daha iyi hizmet sunacak, daha esnek bir yönetim anlayışı hedeflenmektedir (Ateş, 2003: 321).

Bu değişim, modernliği tanımlayan Fordist anlayıştan, post Fordist (esnek üretime) üretime geçilmesi için zemin oluşturmuştur. Artık standart ürün, sermaye yoğunlaşması, Taylorist iş anlayışı yeni bir biçim almıştır. Yaşanan bu değişim yalnızca ekonomik değil, Fordizmin ekonomi ötesinde tüm kültürü temsil ettiği gibi, gelişen post Fordizm de toplumsal ve kültürel gelişmeleri ifade etmektedir (Yılmaz, 1996: 109-110).

Fordist üretimlerde işler belli alanlarda uzmanlaşmış makinelerle, ölçek ekonomilerinden yararlanarak, Taylorist iş disiplinleri içinde, homojen, kitle üretimi yapılmaktadır. Günümüzde ise, teknolojik gelişmeleri ile birlikte, bu katı üretim biçiminden küçük grupların beğenilerine uygun, çeşitlenmiş esnek üretime geçilmektedir (Tekeli, 1998: 429).

1.5. Uluslararası Kuruluşlar ve İyi Yönetişim

Yönetişim kavramı ilk olarak 1989 yılında Dünya Bankası'nca yayımlanan bir raporda kullanılmıştır. Daha sonra Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) raporlarında, 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve

Kalkınma Konferansı'nda, 1994 tarihli Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansı'nda, 1995'te gerçekleşen Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansı'nda, 1996'da İstanbul'da düzenlenen BM İkinci İnsan Yerleşmeleri HABITAT II Konferansı'nda, 2000 New York Binyıl (*Millenium*) Zirvesi'nde ve 2002 tarihli Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde (Rio+10) de kullanılarak kavram daha anlaşılır bir hal almıştır (Kamuda İyi Yönetişim, 2007: 2).

1.5.1. Dünya Bankası

İlk kez 1989 yılında Dünya Bankası tarafından, Afrika ile ilgili olarak hazırlanan bir raporda Afrika ile ilgili sorunların çözümünün iyi yönetişimde olduğu ilan edilmiştir (Güler, 2005: 38). 1989'u izleyen yıllarda kavramı geliştirmekle kalmayan Dünya Bankası, siyasa yönelimli projelerle uygulama ayağına da katkı sağlamıştır. Dünya Bankası'nın kavrama gösterdiği ilgi kalkınma sorunuyla kurduğu nedensellik ilişkisi çerçevesinde anlamlanmaktadır. Nitekim Dünya Bankası'na göre kalkınma iyi yönetişimle gerçekleşir ve bu nedenle üçüncü dünya ülkelerinin yaşadığı kalkınma krizinin en önemli nedeni de çözümlenmesi beklenen "yönetişim krizidir" (Bayramoğlu, 2005: 34). Bugün Dünya Bankası yönetişimi yalnızca kalkınması gereken geri kalmış ülkeler için değil gelişmiş dediğimiz ülkelerinde üzerinde önemle durduğu bir kavram olarak nitelemektedir.

1989 yılında çözüm için iyi yönetişimi işaret eden Dünya Bankası, kavramın tanımını 1992 yılında yayınlanan "Yönetişim ve Kalkınma" (Governance and Development) adlı bir çalışma ile belirlemiştir. Yapılan bu çalışmaya göre yönetişim, sağlıklı kalkınma yönetimi ile eş anlamlı gösterilmiş ve bu yönetim anlayışının gerçekleşmesi için dört temel ilke sıralanmıştır (Güler, 2005: 142-143):

- *Hesap verebilirlik*: Bu ilkeye göre kamu çalışanları yapmış oldukları tüm eylemlerden dolayı sorumludur. Makro düzeyde etkili denetim mekanizmalarının oluşturulması, mikro düzeyde rekabet ve katılımın yaygınlaştırılması sağlanmalıdır.
- *Kalkınmanın yasal çerçevesi*: Herkese yansız ve eşit bir biçimde uygulanan hukuki kurallar ve bağımsız bir yargı sistemi gerekmektedir.
- *Bilgilendirme*: Bilgilere herkesin kolaylıkla erişebilmesi sağlanmalıdır.

- *Saydamlık*: Hesap verebilirliğin geliştirilmesi, yolsuzluğun önlenmesi ve politika yapımında kamu-özel sektör arasında dayanışma süreçlerinin desteklenmesi.

İyi yönetim kavramını ilk kez kullanan Dünya Bankası ortaya koyduğu bu ilkeler sayesinde kavramın içeriğinin daha net anlaşılmasını sağlamış ve kalkınma için iyi yönetimin benimsenmesi hususunda diğer uluslararası kuruluşlara da yol gösterici olmuştur.

Dünya Bankası'nın iyi yönetim için yapmış olduğu tanım ise şu şekildedir (Aktan, 2008: 12):

İyi yönetim, açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin; ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder.

1.5.2. OECD

Yukarıda belirttiğimiz gibi Dünya Bankası'nın ortaya çıkardığı ve sağlıklı kalkınmanın temeli olarak gördüğü iyi yönetim kavramının gelişmesinde ve yaygın olarak kullanılmasında kullanılması da OECD'de önemli katkıları olmuştur.

OECD'nin 1995 yılında Global Yönetişim Komisyonu'nun yapmış olduğu tanıma göre yönetim (Güler, 2005: 145-146):

Yönetişim bireyler, kurumlar, kamu ve özel sektör unsurlarının ortak işleri birlikte yönetme biçimlerinin toplamıdır. Çatışan ya da farklı çıkarların uyum ve işbirliği sağlanarak harekete geçirilerek işleyen süreçtir. Uyumu sağlamakla yükümlü formal kurum ve rejimleri kapsadığı gibi, insanların ya da kurumların ya uzlaşmaları ya da bunu kendi çıkarlarına olduğuna ikna olmaları üzerine doğmuş informal düzenlemeleri de kapsar.

1.5.3. Birleşmiş Milletler

Birleşmiş Milletler'in (BM) son yıllarda düzenlemiş olduğu Rio Konferansı ve Habitat II Kent Zirvesi'nde sürdürülebilirlik ilkesi benimsenmiş ve "kentlileşilen dünyada sürdürülebilir insan yerleşimlerinin sağlanması", "yaşanılabilir çevre oluşturulması" ve "herkese yeterli barınma olanağının verilmesi" konuları hedef olarak belirlenmiştir. Bu hedeflere ulaşabilmek için yerel yönetimlere, katılımcı anlayış içinde Gündem 21 olarak ifade edilen "Kent İçin Eylem Planı" hazırlanması sorumluluğu verilmiştir. Bu

toplantılarda Katılım/Birlikte Yönetim kavramları geliştirilmiş, merkezi ve yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelerek “yerleşim sorunlarına” çözümler üretmesi ve bu amaçla toplumun tüm kesimleriyle işbirliğinin gerçekleştirilmesi önerilmiştir (Toprak Karaman, 1998: 349). Günden 21 ve Rio Konferansı’nda alınan diğer kararların uygulanması ve değerlendirilmesi için Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu oluşturulmuş ve bu amaç doğrultusunda 2002 yılında Johannesburg kentinde Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi (Rio+10) düzenlenmiştir. Bu zirvenin en önemli özelliği tüm toplum kesimlerinin hem hazırlık hem de zirve boyunca aktif katılımında bulunabilmesidir (www.habitatingenclik.org.tr, 24.02.2010).

İyi yönetişimin esas kilit noktası olan kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliğinin sağlanması düşüncesi, bu toplantılar ve alınan kararlarla daha sağlam temellere üzerine oturtulmaya çalışılmıştır. Ayrıca bu çalışmalar bize, dünyanın içinde bulunduğu her türlü sorunu aşmada yeni yöntemlerin benimsenmesi gerektiğini ve geleneksel yönetim sisteminin aşınmışlığının da bir kanıtıdır.

1.5.3.1. Rio Konferansı ve Gündem 21 (G21)

1992 yılına gelindiğinde çevresel sorunların artarak sürmesi, daha geniş kapsamlı çalışmaların ortaya konulmasını zorunlu kılmıştır. BM Genel Kurulu’nun aldığı bir kararla Brezilya’nın Rio de Janeiro kentinde Çevre ve Kalkınma Konferansı toplantısı yapılmıştır (web.ogm.gov.tr, 02.01.2010).

Bu konferansın en temel çıktularından biri G21 olarak tanımlanan eylem programıdır. Bu eylem programı, kısaca tüm kişilere ve kurumlara sorumluluk yükleyen devlet merkezli değil, toplum merkezli ve çok aktörlü/katılımcı bir yönetim anlayışını öne çıkaran kapsamlı bir belgedir (Toprak Karaman, 1998: 348).

Temeli katılıma dayanan G21, başta devasa boyutlara ulaşan çevre sorunları olmak üzere, nüfus artışından uluslararası eşitsizliğe kadar, insanlığın hemen hemen tüm sorunlarına, dünyada ortaya çıkan her türlü kötüleşmenin çözümü olarak gösterilmektedir. Yönetişim kavramı etrafında şekillenen bu model, gelecek nesillerin haklarına sahip çıkmak bağlamında, henüz doğmamış kuşaklara dahi katılım olanağı sağlamaktadır (Torlak ve Özen, 2005: 649).

G21'in işaret ettiği sorunlar ve getirilen çözümlerin kökenleri genellikle yerel faaliyetlere dayalı olduğundan, hedeflere ulaşılmasında yerel otoritenin katılımı ve işbirliği belirleyici faktörler olmaktadır. Bu nedenle 1996 yılına kadar her ülkede yerel otoritelerin yöre insanlarıyla, yerel kuruluşlarla ve özel sektörlerle görüşerek kendi bölgeleri için "Yerel Gündem 21" üzerinde anlaşmaya varmaları amaçlanmıştır (Toprak Karaman,1998: 351). Kısacası G21'de, sürdürülebilir gelişme amacının gerçekleştirilmesi için yerel yönetimlerin işbirliği zorunlu olduğundan, yerel yönetimler G21 çatısı altında önemli bir yer almıştır (Torlak ve Özen, 2005: 655).

1.5.3.2. Habitat II

Habitat; BM Teşkilatı'nın bünyesinde kurulmuş olan ve uluslararası seviyede insan yerleşmeleri ve sorunları üzerinde çalışmalarda bulunan merkezin adıdır. Bu birimin merkezi 19 Aralık 1977'de Nairobi'de (Kenya) kurulmuştur (Dinçer, 1996: 74).

İnsan yerleşmelerini konu olan Habitat I, 1976'da Vancouver'da (Kanada) yapılmıştır ve şu üç konu üzerinde durulmuştur (Dinçer, 1996: 74-75):

- Yerleşme sorununun bir insanlık hakkı olarak kabullenilmesi,
- Yerleşme sorununun çözümü için sorumluluğun devletlere bırakılması,
- Uluslararası yardımlaşmalar ve uluslararası devletler topluluğunun sorunların çözümü için teknik ve mali yardımda bulunması.

Habitat I Konferansı'nda, çözüm için sorumluluk ve yetki devlet merkezliydi. Ardından geçen yıllarda, toplumdaki aktörlerin etkinliğinin artmasına paralel olarak ve bu aktörlerin hak ve sorumluluk alma talepleri artmıştır. Ayrıca sorunların tanımlarının daha karmaşık bir hal alması, devletin tek başına bunun altından kalkamayacağını anlaşılmaması sonucunu doğurmuştur. Bunlardan hareketle devletler, ortak adı verilen yeni aktörleri de tanımak, onların görüş ve deneyimlerinden yararlanarak çözüm geliştirmek için Habitat II'yi hazırlamıştır (Gülöksüz, 1996: 65).

İnsan yerleşmelerini konu edinen Habitat II Konferansı İstanbul'da 3-14 Haziran 1996 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Dünyanın gündeminde bulunan sorunların çözümlerinin tartışıldığı konferansa 185 ülke katılmıştır.

“Yaşanabilirlik”, “sürdürülebilirlik” ve “hakçılık” ilkeleri, Habitat II Konferansı’nın çıkış noktasını oluşturan amaçlardır. Bu amaçlara ulaşmak için kullanılan araçlar ise; “yapılabilir kılma”, “yurttaş bağlılığı” ve “yönetişim”dir. Bu araçlar, demokrasinin derinleşmesi ve yaygınlaştırılmasını, karar, uygulama ve izleme aşamalarında toplumun her kesiminin etkin bir şekilde katılımını, yatay ve dikey iş bölümünden eşgüdüm ve ortaklıklara dayanan yeni yönetim anlayışlarının ortaya çıkmasını amaçlamaktadır (Gülöksüz, 1996: 65).

Nitekim Habitat II’de devlet yerini sivil topluma bırakmaktadır. Hazırlık çalışmaları ve konferans sırasında geniş tabanlı katılım önemsenmektedir. İnsan yerleşmelerine ilişkin sorunların çözümünde, sadece devletin değil yerel yönetimler, özel sektör, sendikalar, meslek kuruluşları, akademisyenler, araştırmacılar ve STK’nın etkin katılımının önemli olduğu vurgulanmaktadır (Tüzün, 1996: 13).

1.5.4. IMF

IMF hukukun üstünlüğü, etkinlik, hesap verebilirlik ve yolsuzlukla mücadele konularında başarılı olmak için ülkelere iyi yönetim konusunda teşviklerde bulunmakta, kendi organizasyonlarındaki faaliyetlerde de iyi yönetimi gerçekleştirmeye çalışmakta ve her zaman bu kavramın önemine değinmektedir. Bu bağlamda IMF’den mali yardım almak isteyen ülkeler niyet mektuplarının birçoğunda yönetim ve yolsuzluğa değinmektedir. Nitekim IMF tarafından verilen teknik yardımlar doğrudan yönetimin iyileştirilmesi doğrultusunda yapılmaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2003: III-IV).

1.5.5. Avrupa’da İyi Yönetişime Bakış: Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı (European Governance A White Paper)

OECD ve Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşların yanı sıra Avrupa Komisyonu’da , Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı (European Governance A White Paper) olarak adlandırılan belgede yönetimin açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık olarak beş ilkedен oluştuğunu belirtmiştir. Bunların her biri kendi başına önem taşımakla birlikte, birbirlerini tamamlar niteliktedir. Söz konusu bu ilkeler kitapta şu şekilde açıklanmıştır (DPT, 2007: 3):

- *Açıklık:* AB kurumları daha açık bir biçimde çalışmalı, alınan kararlar konusunda üye devletlerle aktif olarak iletişim gerçekleştirilmelidir. Kararlar halk tarafından anlaşılır bir dille yazılmalı ve ulaşılabilir olmalıdır. Bu ilkenin uygulanması AB kurumlarına karşı güvenin artmasını sağlamaktadır.
- *Katılımcılık:* AB politikalarının etkili ve kaliteli olması politika zinciri boyunca geniş katılım sağlanmasını ile gerçekleşecektir.
- *Hesapverebilirlik:* Yasama ve yürütme süreçlerine ilişkin rollerin açık olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda AB Kurumları ne iş yaptığını açıklamalı ve sorumluluk almalıdır.
- *Etkinlik:* Politikalar etkili olmalı ve zamanında yapılmalıdır, açıkça belirlenmiş hedeflere uygun olarak hayata geçirilmeli, gelecekte oluşması beklenen etkileri ve geçmiş deneyimlerin değerlendirilmesini içerir. Bu ilke aynı zamanda AB politikalarının orantılılık ilkesine uygun olarak oluşturulması ve uygulanmasını ifade etmektedir.
- *Tutarlılık (Coherence):* Politikalar ve eylemler birbirleriyle tutarlı ve kolayca anlaşılabilir nitelikte olmalıdır.

Bu ilkelerin Avrupa komisyonu tarafından bir belge ile ortaya konulmasının çeşitli nedenleri vardır. Bunlardan bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür: Çoğu Avrupalının AB'yi kendisine uzak hissetmesi, AB kurumlarına yeterince güvenmemesi, Birliğin yaşam kalitesinin yükseltilmesine katkısının olmadığını düşünmesi, Birliğin karmaşık sistemini ve kurumların ne iş yaptığını tam olarak anlayamaması, ayrıca Birliğin ulusal bir devlet gibi çalışarak sorunlarına çözüm bulmasını istemesi. Bunun üzerine AB Komisyonu 2000'li yılların başında Nice Zirvesi öncesi AB yönetişimin de reformu stratejik bir hedef olarak kabul etmiştir. Avrupa komisyonuna göre yönetişimde reform AB'nin kendisine verilen yetkiyi nasıl kullandığını göstermekte ve hedef politika oluşturma sürecini daha katılımcı, daha çok hesap verir bir hale getirmektir (DPT, 2007: 4).

1.6. İyi Yönetişim İlkeleri

İyi yönetim ilkeleri, toplumların yerel, ulusal, uluslararası ve ulus üstü alanlarda daha etkin ve demokratik yönetimin sağlanması amacıyla belirlenmiştir (Coşkun, 2008: 74).

Özellikle bilgi sistemlerinde yaşanan hızlı değişimler ve bu değişimlere herkesin kısa sürelerde ayak uyduruyor olabilmesi, insanların sosyal, ekonomik ve kültürel yaşantılarını, dünyaya bakış açılarını değiştirmekte, daha güvenilir ve kendilerinin de söz sahibi olabildiği bir sistemi arzular duruma getirmektedir. İyi yönetim işte bu farklı beklentilere ve değişimlere ayak uydurmayı amaçlar nitelikte bir takım ilkeler getirmekle birlikte, olanların da kapsamını genişletmeye çalışmaktadır. Bu ilkeler, açıklık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkinlik, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, stratejik planlama ve eşitlik olup her birinin farklı fonksiyonları olmakla birlikte birbirlerini de destekler niteliktedir. İyi yönetim ve getirmiş olduğu ilkeler, geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile ortaya çıkan gizlilik, hantallık, verimsizlik ve keyfilik gibi olumsuzlukların ortadan kaldırılmasını kolaylaştırmıştır. Kısacası bu ilkeler kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında önemli rol oynayan temel taşlardır.

1.6.1. Açıklık (Şeffaflık) İlkesi (Openness)

Demokratik ilkeleri benimsemiş birçok ülkede yapılan reform çalışmalarının en temel konularından biri yönetimde açıklığın sağlanmasıdır. Bu ilkenin yerleşmesi ile birlikte, yönetim kendi kabuğundan çıkarak çevresiyle bir bütün haline gelecek ve yeni yönetim kültürünün temel amacı gerçekleşmiş olacaktır (Şengül, 2008: 1). Ancak geleneksel kamu yönetimlerinin birçoğu hala gizlilik içerisinde çalışmalarını sürdürme eğilimindedir. Bu nedenle öncelikli olarak gizlilik sebepleri üzerinde durulması, şeffaf yönetime duyulan ihtiyacı anlatmak açısından önem taşımaktadır (Eken, 2005: 4).

1.6.1.1. Gizlilik

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre, bürokratik örgütlerin teknik üstünlüklerinden biri olan gizlilik, yönetenlerin bilgi ve faaliyetler konusunda eleştirilme korkusundan başka, ekonomik, diplomatik, askeri ve ticari politikalar açısından önemli olan bir ilke olmakla birlikte meslekten yetişmiş kişilerin daha üstün olmasını sağlamak amacıyla varlığını sürdürmelidir. Ayrıca olmazsa olmaz “resmi sır” kavramı bürokrasinin özgün bir buluşu olup fanatik bir şekilde korunmaya çalışılmakta

ve bilgi edinilmek için girişilen her türlü faaliyete karşı savaş vermek için kullanılmaktadır (Weber, 1998: 315-316).

Kısacası, geleneksel yönetim anlayışının önemli bir dayanağı olan bu ilke, ülkenin ve kurumlarının çevreden soyutlanarak etkilenmesini ve eleştirilmesini önlerken, askeri, diplomatik ve ticari açıdan dışa karşı korunmasını sağlamaktadır. Ancak gizliliğin kurumların yaptığı her işe ve faaliyete yansımaları, kapalı kapılar ardında çalışan ve hesap verme sorumluluğu taşımayan bir yönetim tipinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Devletin ve onun önemli bir kolu olan kamu yönetimine egemen olan gizlilik prensibi, toplumla devlet arasındaki ilişkilerin yanında yönetim mekanizmasının işleyişini de bozmaktadır. Bu nedenle 20. yüzyılın ikinci yarısında, yolsuzluklarla başa çıkabilme ve kamuoyu denetiminin geliştirilmesi ihtiyacına cevap olarak açıklık düşüncesi ön plana çıkmış ve birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur (Eken ve Şen, 1997: 1093).

Kamu yönetiminin elinde bulundurduğu bilgiyi paylaşmaması onun halk, siyasi iktidar ve parlamento karşısında gücünü artırmakta, toplumun yönetime karşı şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açmakta, toplumsal aktörlerin gerçek bir şekilde yönetime katılma çabalarını engellemektedir. Tüm bunlar halkın yönetime karşı memnuniyetsizliğini artırmakta, ilişkilerini bozmakta ve telafisi zor sonuçlar ortaya çıkarmaktadır (Eken, 2005: 19-22).

Uzun yıllar, gizlilik bütün ülkelerde yönetime hâkim olmuştur. Günümüzde, demokratik değerlerin ön plana çıkması, eğitim- kültür seviyesinin ve buna bağlı olarak sosyal ilginin artması, yönetilenlerin yönetenlere karşı güveninin sağlanması, yolsuzluğun, kötü yönetimin ortadan kaldırılması açıklık ilkesini ön plana çıkarmıştır. Artık demokratik değerlerin benimsendiği ülkelerin çoğunda gizlilik istisna, açıklık ise genel kural haline dönüşmüştür (Eryılmaz, 2008: 219).

1.6.1.2. Açıklık Kavramı

Şeffaflık, karar almada yetkili olan makamların, alınan kararları ve süreçlerini diğer paydaşlara açıklamasıdır (TESEV, 2008: 18-19). Bu kavram yirminci yüzyılın ikinci yarısında, yönetimdeki olumsuzlukların artması ve geleneksel idari sistemin tartışılmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Bu tartışmaların temelinde, eğitim düzeyinin,

düşünce ve anlayışların gelişmesinin yanında, iletişim ve yeni bilgi tekniklerinin gelişmesinin de önemli katkıları olmuştur (Eryılmaz, 1994: 166).

Yönetim biliminde açıklık kavramı, “idari açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “gün ışığında yönetim”, “idari demokrasi” vb. terimlerle ifade edilebilmektedir. Bu terimler, gizli ve dışa kapalı yönetim uygulamalarına karşı üretilen ve günümüz yönetim sistemlerinde egemen anlayışa alternatif olan yönetim modelini ve düşüncesini ifade etmektedir. Açıklıkla, perdelerin kaldırılması ve arkasında olanların görünmesi, alenilik ve saklanan şeylerin bilinmesi sağlanmaktadır (Eken ve Şen, 1997: 1093).

Tarihi olarak baktığımızda açıklık ilkesini bir yönetim politikası haline getiren ilk ülkenin İsveç (1776) olduğu görülmektedir. Bunu Finlandiya (1951), ABD (1966), Norveç ve Danimarka (1970), Avusturya (1973), Hollanda ve Fransa (1978) ve Kanada (1982) takip etmektedir (Eryılmaz, 1994: 166).

Yönetimde açıklığın idari sistem içinde en önemli uygulaması İsveç’tedir. Buradaki memurlar, kendilerini akvaryumdaki balıklara benzeterek, eylem ve işlemlerinin tümüyle kamunun gözü önünde gerçekleştiğini ifade etmektedirler. Memurlar aldıkları kararları gerekçelendirmek, dosyalamak ve istenildiği takdirde kişilere ve basına verilmek durumundadır. Hatta önemli belgeler, başkent Stockholm’da özel bir büroda halkın ve basının inceleyebilmesi için hazır halde tutulmaktadır. Bu politikayla İsveç, kamu idari ve siyasal sistemini halka karşı daha sorumlu hale getirmeyi amaç edinmiştir (Eryılmaz, 2009: 329).

Şeffaflık politik yozlaşmanın çaresi olarak düşünülürse, bunun panzehiri gün ışığında yönetimdir. Şeffaf yönetim, demokratik yönetim ve yönetimde demokrasi kavramları ile doğrudan ilişki içerisinde görülmektedir. Demokrasinin varlığı önemli bir koşuldur ancak, şeffaflığın gerçekleştirilmesi için yeterli değildir. Bununla birlikte yönetimde demokrasinin tam anlamı ile yerleşmiş olması gerekir. Demokrasinin gerçekleştirilmesi için, ilk olarak idarenin karar alma işlemlerini yargıda olduğu gibi genel idari usullere bağlamış olması gerekir. İkinci olarak bilgi edinme hakkının tanınması ve son olarak idarenin karar almak için yapmış olduğu toplantılara isteyenlerin katılması ve bu toplantıların aleni olarak yapılmasıdır (Özay, 1996: 1-5).

Yapılan bu açıklamalarla birlikte bu ilkenin tam anlamı ile yönetim sisteminde etkin olabilmesi için şu temel politikalar gereklidir:

1.6.1.2.1. Gerekçelendirilme İlkesi

Yönetim hukukunda “neden” ögesi, yönetsel işlem dışında, yönetimi böyle bir işlem yapmaya yönelten etkenlerdir. Yönetsel işlemin dayanağını oluşturan bu öge, işlemin bir gerekçesidir. Yönetimler genellikle gerekçe olarak, işlemi yapmak için sahip olduğu yetkinin dayanağını gösterir. Ancak bu tek başına yeterli değildir ve işlemin dayanağı olan nedenin de gösterilmesi gerekmektedir (Gözübüyük, 2006: 222). Gerekçelendirme, yönetimin eylem, işlem ve kararlarıyla ilgili nedenleri özlü bir şekilde açıklaması olarak tanımlanabilir (Eken, 2005: 40).

Gerekçe gösterme, yönetimlerin ilgililere asgari düzeyde bilgi verme ödevi, gerekçe isteme ise ilgililer açısından yönetsel faaliyetleri tanımak için bilgi alma hakkının kullanımınıdır (Eken, 2005: 40). Bu nedenle gerekçe ilkesi de tıpkı neden ilkesinde olduğu gibi yapılan eylem, işlem ve alınan kararlarda açık bir yönetimin sağlanması için mutlaka gereklidir. Yönetimlerce, gerekçesiz yapılan ya da gerekçesi açıklanmadan atılan her adım güvensizlik ortamının doğmasına ve meşruluğun zedelenmesine sebep olacaktır.

1977 yılında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilen gerekçelendirme ilkesine göre; karar metninde gerekçe bulunmaması durumunda ilgilinin istemi ile dava açma süresi içindeki makul bir sürede gerekçe yazılı olarak bildirilir. Gerekçe ilkesi asıl olarak ilgilinin karara karşı başvurma yollarını kullanabilmesi açısından düzenlenmiştir. Burada amaçlanan, ilgilinin alınan karara karşı başvurma gereğinin değerlendirilmesidir. Gerekçede gösterilecek olan nedenlerin ayrıntısını saptama ise yönetimin takdir yetkisindedir. Ancak, bu yetki, ilgililerin değerlendirme yapmasına imkân verir nitelikte kullanılmalıdır (Akıllıoğlu, 1982: 16-17). Komitenin aldığı bu kararlarla gerekçe ilkesi ile keyfi bir şekilde yapılan uygulamaların önüne geçilmiş olacağı ortadadır.

1.6.1.2.2. Bilgi Edinme Hakkı

Açık bir yönetimin sağlanmasında en temel araç olan bilgi edinme hakkı, giderek daha geniş bir uygulama alanı bulmaktadır. Toplumların yönetsel sorunlara karşı ilgilerinin

artması, bu hakka duyulan ihtiyacı da artırmaktadır. Bilgi edinme hakkı yönetimde keyfiliği önlemek, demokratik yollarla “hesap sorabilmeyi” sağlamak gibi işlevleri açısından demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından birisidir. Bu anlamda demokrasi, bilgi edinme hakkının tanındığı bir rejimi ifade etmektedir (Eken, 2005: 59).

Bilgi edinme hakkı, gerçek ve tüzel kişilerin devletin elinde bulunan resmi belgeleri kanunun çizdiği sınırlar kapsamında isteme ve alma hakkını ifade etmektedir (Er, 2007: 5). Bu hak, ulusal savunma ve dış ilişkiler gibi sınırlandırılmasında zorunluluk bulunan alanlar dışında idarenin elinde bulundurduğu tüm belge ve bilgilere ulaşmayı sağlamak ve böylelikle vatandaşlara önemli bir denetim yetkisi aktararak kamu yönetimindeki yolsuzlukların, kusurlu eylem ve işlemlerin önüne geçmeyi amaçlamaktadır (Köseoğlu ve diğ., 2005: 153).

Bilgi edinme hakkı ile kişiler, eylemler ve işlemler üzerinde sorgulama yaparak olayın neden ve niçinlerinin cevaplarını bulabilir ve gerekirse verilen kararların düzeltilmesi ya da iptali için yargıya gidebilirler. Bu hak, belge ve bilgilere büyük ölçüde ulaşma serbestisi vermesi, yönetimlerin meşruluğunun sağlanması ve vatandaş güvenini artırılması açısından da oldukça önemlidir.

Bilgi edinme hakkına ilişkin ilk yasal düzenlemeleri 18. yüzyıla kadar geri götürmek mümkünse de, bu yasal düzenlemelerin kabul edilip uygulanmaya başlanması son on yılda hız kazanmıştır. Özellikle 1980’lerde otoriter rejimlerin yıkılarak yeni demokrasilerin ortaya çıkmaya başlaması üzerine, bilgi edinme hakkını da içeren yeni anayasalar da kabul edilmeye başlamıştır. Bazı ülkede bilgi edinme hakkını düzenleyen yasaların çıkarılması anayasal bir zorunluluk olarak yer almıştır. Bu gelişmelerle birlikte IMF, Dünya Bankası ve AB saydamlığın sağlanması ve yolsuzluğun azaltılması konularında ülkeleri bilgi edinme hakkına ilişkin yasal düzenleme yapmaya teşvik etmektedir (Kamuda İyi Yönetişim, 2007: 8).

1.6.1.2.3. Toplantıların Halka Açık Yapılması

İçinde bulunduğumuz bilgi çağında alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarda ilgililerin görüşlerinin alınması bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu nedenle açık bir yönetimin gereği olarak kullanılması gereken diğer bir politika aracı yapılan toplantılara ilgililerin katılımını sağlamaktır. Bunun için yasal zeminin oluşturulması

gerekmektedir. Böylelikle alınan kararlara vatandaşlar dâhil edilerek sonradan gelebilecek ciddi olumsuz eleştirilerin ya da tepkilerin önüne geçilmiş olacak, vatandaş kendini olması gerektiği gibi yönetimin bir parçası olarak görecektir.

1.6.1.2.4. Yönetimin Bilgi Ödevi

Bilgi verme bir talep beklemeden kendiliğinden düzenli olarak yapılması gereken bir ödevdir. Bu anlayışla yönetimler, toplumu bilgilendirmek için, yürüttükleri eylem ve işlemleri, aldıkları kararları, işleyiş ve çalışma biçimlerini, toplantı ve müzakere tutanaklarını ve bütçe ve mali yapıyla ilgili bilgileri yönetilenlere açıklamak durumundadır. Bilgi verme ödevinin, yalnızca sonuçlanmış dokümanları değil, sonuçlanmamış veya henüz başlamamış olan faaliyetleri de kapsamı gerekmektedir. Böylece şeffaflık güçlenerek, keyfi uygulamaların önüne geçilecek ayrıca yönetime katılımın gerçekleşmesine katkıda bulunulacaktır. Bilgi verme ödevinin başka bir boyutu ise yönetimin, eylem, işlem ve kararlarının etkileyeceği kişilerin önceden haberdar edilmesi ve onların dinlenmesidir. (Eken, 2005: 36-37).

Yönetimlerin bilgi verme ödevini yerine getirirken öncelikli olarak yapması gereken faaliyet, karar ya da işlemlerin sonuçlarının eksiksiz ve tarafsız olarak vatandaşa sunulmasıdır. Ancak bilgi verme kapsamındaki ilgili kişilerin önceden dinlenmesi ve kişilerin haberdar edilmesi katılımı artırmakla birlikte gizliliğin de ortadan kalkmasına ve daha güvenilir bir yönetimin ortaya çıkmasına katkı sağlayacaktır.

Açıklık ilkesini kabul etmiş olan ülkelerin yönetimleri, halka bilgi ve belge verme ödevi ile yükümlü kılınmıştır. Ancak, bilgi vermenin daraltıldığı ya da yasaklandığı yasalar ile düzenlenmiş alanlar da mevcuttur. Bu yasaklar genellikle, ulusal savunma, dış politika, güvenlik ve kişilerin özel hayatlarına ilişkin bilgi ve belgeleri içermektedir (Eryılmaz, 1994: 166).

1.6.2. Hesap Verebilirlik İlkesi (Accountability)

Hesap verebilirlik ilkesi, kendisine yetki, kaynak ya da görev tahsis edilenlerin beklenildiği gibi davranıp davranmadıklarını belirlemeyi amaçlamaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı içinde hesap verebilirlik mekanizmalarının yetersizliği, yeni hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulmasını ve mevcut mekanizmaların da daha etkin bir şekilde kullanılmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda 1980'li

yıllardan itibaren başta ABD ve İngiltere gibi ülkelerde ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışının denetim boyutunun en önemli ilkelerinden birisi de hesap verebilirliktir (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 203).

Geleneksel olarak, “hesap verebilirlik – hesap verme sorumluluğu” kavramı bir görevlendirme hatasının veya yanlış yapılan bir işin cezalandırılması işlemi şeklinde tanımlanmaktadır. Yönetimin, halkla birlikte ve halk adına yürütüldüğü ve yöneticilere, eylemlerinin hesabını sergileme yükümlülüğü getiren modern yönetim anlayışına göre ise, hesap verme sorumluluğu, kendilerine yetki ve kaynak verilenlerin, bunları ne kadar iyi verimli, etkin ve ekonomik bir biçimde kullandıklarına ilişkin performans bilgilerinin raporlaması sorumluluğu şeklinde anlaşılmaktadır (Kesim, 2005: 269-271).

Yönetim hakkını elinde bulunduranların meşruluğu, kamuoyuna hesap verebilirlikleriyle doğrusal orantılıdır. Hesap verebilirlik, yönetenlerin seçilme ve kamuya ilişkin karar alma süreçlerinin hangi işlemlere bağlı olduğunun teminat altına alınmasıdır. Bu süreçler güvence altına alındığında yönetim eylemlerinin sonucunda "önceden tanımlanmış" bir denetim mekanizmasına (seçim) bağlı olarak, güç kullanma ve karar alma hakkını sürdürüp sürdürmeyeceği halkın kararı ile belirlenecektir (Coşkun, 2006: 13).

Hesap verebilirlik ilkesi yalnızca kamu kurumlarında değil, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları için de geçerlidir. Bunlar da kamuoyuna ve kamusal paydaşlara karşı hesap verebilir olmalıdır (Samsun, 2003: 28).

Genel olarak hesap verebilirlik bir kişi ya da otoritenin yaptığı işlemleri diğerlerine açıklayıp, dayanağını göstermesidir. Bu durumda, idari hukukta hesap verebilirlik, herhangi bir idari 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 inceleme, daha üst bir denetleyici kurula yapılacak temyiz başvurusu, bir ombudsman tarafından yapılacak soruşturma, özel bir kurul ya da komisyon tarafından yapılacak denetim, bir parlamento komisyonu tarafından yapılacak araştırma gibi çok çeşitli mekanizmalar aracılığı ile hesap verebilirlik ilkesine işlerlik kazandırmak mümkündür. Hukukun üstünlüğü, açıklık, şeffaflık, tarafsızlık ve kanun

önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığını gösterebilmek açısından hesap verebilirlik etkili bir araçtır (OECD/SIGMA PAPER, No: 27)

1.6.2.1. Etkin Hesap Verme Sorumluluğu Göstergeleri

Etkin hesap verebilirliği sağlamak için Kanada Sayıştay ve Hazine Sekreteryası tarafından ortaklaşa hazırlanan “Kamu Kesiminde Hesap Verme Sorumluluğu Uygulamalarının Modernizasyonu (Modernizing Accountability Practices In The Public Sector)” adlı çalışmada, her biri etkin hesap verme sorumluluğunun bir yönüyle ilgi beş prensip belirlenmiştir. Hesap verme sorumluluğu ile ilgili düzenlemelerde bu prensipler ne kadar fazla yer alırsa hesap verme etkinliği de o kadar artacaktır. Yapılan bu çalışmada prensipler şu şekilde sıralamaktadır:

Rollerin ve sorumlulukların açık olması: “Hesap verme sorumluluğu ilişkilerinde yer alan tarafların rolleri ve sorumlulukları iyi anlaşılmalı ve üzerinde mutabakata varılmış olmalıdır”.

Performans beklentilerinin açık olması: “Peşinden koşulan amaçlar, beklenen başarılar ve dikkate alınan kısıtlamalar belirgin, anlaşılır ve üzerinde mutabakata varılmış olmalıdır”.

Kapasiteler ve beklentiler arasında denge kurulması: “Performans beklentileri, her bir tarafın kapasitesiyle (otoriteler, beceriler ve kaynaklar) belirgin bir biçimde ilişkilendirilmeli ve dengelenmelidir”.

Raporların güvenilir olması: “Ulaşılan performansı ve neler öğrenildiğini gözler önüne serebilmek için bilgi güvenilir ve zamanlı olarak raporlanmalıdır”.

Gözden geçirme ve düzeltme mekanizmalarının rasyonel olması: “Başarıların ve zorlukların tanımlandığı ve gerekli düzeltmelerin yapıldığı ahvalde ulaşılan performans hakkında aydınlatılmış ve bilgilendirilmiş inceleme ve geri besleme, hesap vermeyle sorumlu taraflarca yerine getirilmelidir (Modernizing Accountability Practices In The Public Sector, 1998: 4-6).

Bu ilkelerin uygulanabilirliğini sağlamak için, kamu yönetiminin de düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, sonuçlar hakkında hesap verme sorumluluğu gerçekleştirilmelidir. Yapılan düzenlemelerle ortak olan güvenilirlik ve dürüstlük gibi değerlerin tüm taraflar tarafından paylaşımı artmalı, kamu kesimi ortaklıklarında bütün taraflar hesap verme sorumluluğu kapsamında olmalı, hesap verme sorumluluğu kapsamında kontroller yapılmalı, hesap verme düzenlemelerinin ve ilgili kişilerin performans bilgilerinin şeffaf olması ve hesap verme sorumluluğunun denetlenmesi sağlanmalıdır (Modernizing Accountability Practices In The Public Sector, 1998: 6-10).

1.6.2.2. E-Devlet Kavramı

Günlük hayatın hemen hemen her alanında bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması sadece bireyleri değil, devleti de etkileyerek bu konuda kapsamlı bir dönüşüm gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu sektöründe kullanımı elektronik devlet (e-devlet) uygulamalarını ortaya çıkarmıştır. İnternet üzerinden hizmet sunma ve e-devlet uygulamaları kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır (Balcı ve Kırılmaz, 2009: 46).

E-devlet, kamusal hizmetlerin, bu hizmeti kullanacak bireylere, çeşitli kurum ve kuruluşlara bilgi teknolojileri ile ulaşılmasını sağlayan yapılar şekline tanımlanabilir (Çevikbaş, 2009: 76). Geleceğin devleti olarak da tanımlanabilen “e-devlet”, temel olarak kamunun hizmet verdiği alanlarda bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasıyla daha şeffaf, vatandaşa daha yakın, daha az maliyetli ve daha iyi çalışan bir idari yapı şeklinde tanımlanabilir. Bu kavram yerine “sanal devlet” kavramı da kullanılmaktadır (İnce, 2001: 21).

E-devlet, etkinlik ve verimlilik, demokratik katılım, güvenilirlik, meşruiyet, hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi değerlerin yönetimde gerçekleşmesi amaçları doğrultusunda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması için yeni imkânlar sunmaktadır (Uçkan, 2003: 43). Bu bağlamda e-devlet uygulamalarındaki hızlı yaygınlaşmanın en önemli nedeni, kamu yönetimlerinin hantal, karmaşık, etkisiz ve verimsiz olması, bu nedenle meşruiyet sorunu yaşamasıdır (Uçkan, 2003: 45-46).

1.6.2.3. E-Devlet Uygulamaları ve Hesap Verebilirlik

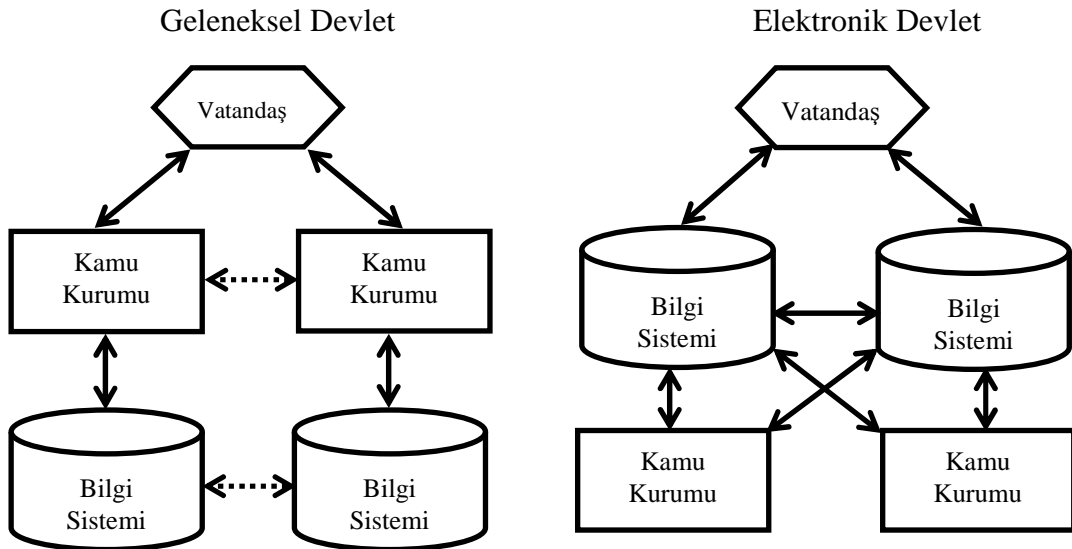
Bilgi teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimler, kamu hizmeti anlayışında da bir takım değişikliklerin yaşanmasına neden olmuştur. E-devlet uygulamalarının yaygınlaşarak neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulama alanı bulması işlerin daha hızlı ve daha az maliyetle gerçekleştirilmesine olanak sağlamıştır. Artık vatandaş bu uygulamalar sayesinde istediği bilgiye hiçbir kamu kurumuna gitmeden elektronik ortamda sahip olmaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi sistemlerinin oluşturulması ve kullanılması, hesap verebilirliğin sağlanmasında başlıca unsurdur. Bir karar alındığında, bu karara ilişkin

bilgi ve sonuçlar, kararı alanların sorumlu olduğu tüm kişilere ulaşmalıdır. Bunun gerçekleştirilmesi için bilgi akışı ve bilgi akışını taşıyacak bilgi sistemlerinin olması gerekmektedir. Aksi durumda, karara ilişkin hiçbir bilgi olmayacağından hesap verebilirlik de olmayacaktır (Samsun, 2003: 27). Bilgi toplumuna geçiş ve bilgi sistemlerinin hayatın her alanına yayılması devletin de bu konuda çalışmalar yapmasına neden olmuş ve elektronik devlet ortaya çıkmıştır. Bu anlayışla birlikte bilgiye ulaşma ve hesap sorabilme de değişmiştir.

Aşağıdaki şekilde ideal elektronik devletteki bilgi alış verişi süreci ile geleneksel devletteki bilgi alışveriş süreçlerinin karşılaştırılması gösterilmektedir (İnce, 2001: 24):

Şekil 1. İdeal Elektronik Devlet İle Geleneksel Devletteki Bilgi Alışveriş Süreclerinin Karşılaştırılması



Kaynak: (İnce, 2001: 24)

Şekilden de anlaşılacağı gibi, geleneksel devlet yapısında vatandaşın doğrudan bilgi sistemlerine ulaşması mümkün değildir. Vatandaş istediği bilgiye ancak doğrudan ilgili kamu kurumuna başvurarak elde edebilmekte bu da zaman kaybına, kırtasiyecilik, hantallık gibi bir takım bürokratik olumsuzluklara yol açmaktadır. Ayrıca kişilerin istediği anda bilgiye ulaşamaması, bazı kararlarla ilgili bilgileri almada güçlük yaşıyor olması karar değerlendirilmesi ve yanlışlıkların hesabının sorulabilmesini engellemektedir.

Elektronik devlette ise vatandaş doğrudan bilgiye ulaşabilmekte ve yukarıda saydığımız bürokratik olumsuzlukların önüne geçilmektedir. Bilgi akışının kolaylıkla sağlandığı bu tür devletlerde bilgi teknolojilerinin kullanımının yanında şeffaf yönetim ilkelerinin de benimsendiği görülmektedir. Nitekim hesap verebilirlik ancak şeffaflığın hâkim olduğu yönetimlerde mümkündür.

1.6.3. Katılımcılık (Participation)

Katılımcılık, vatandaşların siyasi karar mekanizmasına ve yönetim sürecine temsil yoluyla veya doğrudan dâhil olmaları anlamında kullanılmaktadır. Bu kavram, günümüzde vatandaş hakları, demokratik yönetişim, yolsuzlukla mücadele ve yoksulluğun azaltılması ile birlikte kullanılabilir. Protesto yürüyüşleri, grev gibi faaliyetler negatif katılıma, oy kullanmaksa pozitif katılıma örnek olarak gösterilebilir (Kösekahya, 2003: 35).

Toplum ve kurumlarda motivasyonu ve verimliliği artırma zorunlulukları, meşruluğun otoriteyi paylaşma ile sağlanacağına görülmesi, kurumların büyümesi ve gelişmesi ile yönetim yükünün az sayıdaki yönetici kadro ile gerçekleştirilemeyeceğinin anlaşılması ve doğru kararların ilgili tarafların katkısıyla ortaya çıkacağına inanılması gibi sebeplerle yönetime katılma zorunlu bir hal almıştır (Yıldırım, 2004: 214-215).

İyi yönetişimin de temelinde kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte yönetimi yani katılımcılığın aktifleştirilmesinin hedeflendiği görülmektedir.

Vatandaşın aktif katılımının sağlanması ile politikalar oluştururken farklı çıkarlar arasında uzlaşma gerçekleştirilmiş ve bu şekilde vatandaş çıkarlarının ötesinde ortak çıkarlar sağlanmış olacaktır (Özer, 2006: 80).

İyi yönetişimin temeli olan bu ilkenin etkili olabilmesi için katılıma açık süreçlerin oluşturulması, etkin katılımı sağlayacak sivil toplum kuruluşlarının örgütlenmesinin sağlanması, katılımcıların bilgiye erişimi ve anlamlı bir katılımın sağlanması için gerekli eğitimin sağlanması gibi ön şartların gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir (Argüden, 2006: 2). Bu şartlarda bir ortamın devlet eli ile hazırlanması, iyi yönetişimin hayata geçirilmesi ve vatandaş memnuniyetinin artırılması için önemli bir adımdır. Böyle bir ortamda vatandaş ve devlet birbirine yaklaşmış, alınan karar, yapılan ya da

yapılacak olan eylem ve işlemlerde söz sahibi olmuş olacak ve yönetimin meşruiyeti sorunu da yaşanmayacaktır.

Bu bağlamda devlet ve vatandaş arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi şu nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmıştır (Kösekahya, 2003: 34):

1. Politika konularındaki karmaşıklığın ve birbiri ile bağımlılığının artmasından dolayı daha geniş bir bilgi ve perspektife duyulan ihtiyaç;
2. Bilgi toplumunun gelişen ihtiyaçlarını karşılamak ve daha iyi bir bilgi yönetimi sunmak;
3. Politika oluşturma sürecine vatandaş da dâhil etmek ve görüşlerinin dikkate alınması yönündeki beklentilerini karşılamak, kamunun devlete olan güvenini sağlamak;
4. Şeffaflık ve hesap verebilirlik yönündeki artan beklentileri gerçekleştirmek;
5. Sahip olunan farklı çıkarlar arasında aracılık yaparak geniş bir uzlaşma sağlama ihtiyacı.

Kısacası, yüksek bir refah seviyesine sahip, yurttaşları daha mutlu, daha çok üreten bir ülke olmak için iyi yönetişimin her düzeyde hayata geçirilmesi gerekmektedir (Argüden, 2006: 3). İyi yönetişimin esas noktasını oluşturulan katılımcılığın da tüm bu sayılan sebepler göz önünde tutularak artırılması gerekmektedir.

1.6.3.1. Katılımın Artırılmasında Desantralizasyon

Desantralizasyon, yetki ve kaynakların merkezi idareden yerel idareye transferi anlamındadır (Kösekahya, 2003: 37). Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik, verimlilik, demokratiklik, hesap verilebilirlik gibi kavramların tam olarak yerleşmesi için yerelin etkinliğinin her geçen gün artırılması gerekmektedir. Bu nedenle yerel ve merkez arasında mali tevzin dediğimiz kamu hizmet ve gelirlerinin bölüşümü konusu önem kazanmaktadır.

Merkezi yönetimin sunması gereken hizmetlerdeki aşırı yük, yerel yönetimlere hizmet aktarımı sayesinde hafifletilmektedir. Bu durum sadece hizmet yoğunluğunu ortadan kaldırmakla kalmayıp, hizmetlerin yerelin ihtiyaçlarına uygun yürütülmesi, etkinlik,

verimlilik ve katılımın artırılması gibi olumlu nedenlerle yerele aktarımı birçok ülkede kabul görmektedir.

Desantralizasyonla, kalkınmayı hızlandırma, yoksulluğu azaltma ve demokrasiyi güçlendirme amaçlanmaktadır. Bu nedenle belirli planlama, finansman ve idare görevlerinin yerel düzeyde aktarımı gerektiği için, kurumlar arası ve devletle vatandaş arasındaki ilişkilerin zamanla değiştiği görülmektedir (Kösekahya, 2003: 37).

Desantralizasyon hizmetlerin özelliklerine göre hareket edilerek yapılmalıdır. Bunun için organizasyonların verdikleri hizmetlerin niteliklerini bir takım kriterleri ele alarak değerlendirmek gerekmektedir. Bu kriterler şöyle belirtilebilir (Öztürk, 2002: 36):

- Organizasyonun boyutu neye imkân vermektedir?
- Verilen hizmetin niteliği, yüz yüze, uzaktan görüşme yapılarak gerçekleştirilen ya da sürekli bir hizmet midir bu değerlendirilmelidir.
- Sunulan hizmet ülkedeki tüm vatandaşlara mı yöneliktir, yoksa vatandaşların belli kesimini mi ilgilendirmektedir. Hizmetten yararlanma ise isteğe mi bağlıdır yoksa zorunlu mudur?
- Hizmet emek yoğun nitelikte mi veya teknoloji yoğun şekilde midir?

Reform yapmak ve uygulamak büyük yapıları organizasyonlarda daha zor olmaktadır. Bundan dolayı desantralizasyon bakımından organizasyonların boyutlarına uygun planların yapılması gerekir. Ayrıca hangi birim daha az maliyetle ve daha iyi şekilde yapabilecek durumdaysa ilgili hizmet o birime bırakılmalıdır. Bunun dışında tüm halkı ilgilendiren hizmetlerin sunumunun merkezi yönetimde kalmasında bir sakınca görülmemektedir. Çünkü bu tür hizmetlerin farklı birimlere veya yerel yönetimlere verilmesi hizmetlerden yararlanan vatandaşlar arasında farklı uygulamalara sebep olabilecektir (Öztürk, 2002: 36).

1.6.3.2. Katılımcılık ve Sivil Toplum Kuruluşları

İyi yönetişimin temeli olan katılımcı bir yönetim anlayışının gerçekleştirilmesi için gerekli olan üç aktörün; bürokrasi, özel sektör ve STK'ların birlikte hareket etmesi gerektiğinden bahsetmiştik. Bunlar içerisinde özel sektör daha çok kar amacının olduğu

konularda yönetime katılım gerçekleştirirken, STK'lar gönüllü kuruluşlar olup kar amacı olmaksızın büyük kitlelerin taleplerini yönetimde temsil etmekte ve böylelikle katılımcılığa daha fazla hizmet etmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının hükümet ve vatandaş ile yerel, ulusal ve uluslararası düzenleme taşıdıkları yönetimde ortaklaşa karar alma, uygulama ve denetleme biçimlerinin değişmesi kaçınılmazdır. Ayrıca vatandaşı değerli bir paydaş, temel siyasi karar alıcı ve hükümetlerin halkın taleplerine karşı duyarlı ve halkın rızasına dayanma zorunluluğunda olması gerektiği düşüncesini paylaşan yönetim; ancak faal bir sivil toplum bünyesinde hayatiyet kazanacaktır (Yıldırım, 2004: 235).

1980'lerde Avrupa'da Margaret Thatcher ve Amerika'da Ronald Reagan liberalizmin, refah devletinin sosyal devlet anlayışının yerine hâkim kılınması için bir takım girişimlerde bulunmuştur. Öncelikle devletin sosyal güvenlik harcamalarına önemli kısıtlamalar getirilmiştir. Devletin fabrika açma, iş bulma gibi işlevi olmayacağını benimsemiş ve bu anlayışla Kamu İktisadi Teşekküllerini kapatma ya da satma yoluna gitmişlerdir. Bu da on binlerce kişinin işsiz kalmasına sebep olmuştur. Sendikalar güçsüzleştirilmiş ve sermayenin önündeki engeller kaldırılmıştır. Böylelikle devlet küçültülmüş ve işlevi piyasa düzenlemek olarak tanımlanmıştır. Bu anlayışa göre piyasaya giremeyenler, piyasa dışına itilmiş ve bu toplumsal bir sorun olarak görülmüştür. Bu noktada STK'lar kendi kendine yetemeyen, piyasanın dışladığı insanlar için bir sığınak olmuşlardır (Coşkun, 2006: 35-36).

Liberal bir ortam sivil toplumun oluşması için önemlidir. Çünkü sivil toplum ancak ekonomik özgürlüklere dayalı bir piyasa ekonomisinde gerçekleşebilmektedir. STK'lar kendilerini sivil toplumla özdeşlendikleri için sivil toplumu tüm süreçlere katabilirler. Halkın desteğini alan STK'lar ciddi bir güç oluşturarak, karar süreçlerini etkileyebilirler. Devletle müzakereleri halk adına yaparlar, halkın kendileri adına birilerinin çalıştığı duygusunu ve düşüncesini yerleştirirler (Alkuş, 2009: 289).

STK, işlevlerini yerine getirirken demokratikleşme ve sivilleşme adına önemli bir misyon taşırlar. Bu anlamda hem çıkar grubu hem de baskı grubu niteliği taşımaktadırlar. Demokrasilerde güçlü bir sivil toplumun yer edinmiş olması, özgürlüklerin en temel güvencelerinden biri olmakla birlikte, demokrasinin pekişmesi ve istikrarlı olması açısından da son derece önemlidir. Kendi ayakları üzerinde

duramayan ve yaşaması için sadece devlete bağımlı olan bir toplum, demokrasi için sağlam bir temel değildir (Alkuş, 2006: 285). Bu bağlamda STK'lar, katılım ve demokrasi arasındaki bağıın işlevselliğın sağlanması demokratik kurum ve kuralların benimsenmesi, işlerlik kazanması ve sürdürülmesi boyutlarında çalışmalarını sürdürmektedir (Yıldırım, 2004: 217).

1.6.4. Etkinlik (Effectiveness)

Etkinliğin kamu yönetimi ve hizmetleri için önemli bir ilke olarak tanınması açıklık, hukukun üstünlüğü gibi daha klasik sayılabilecek ilkelere göre yenidir. Günümüzde birçok devletin karşılaştığı mali sıkıntılardan dolayı, kamu idarelerinin hizmet sunarken performansının etkili ve verimli olması daha fazla inceleme konusu haline gelmiştir. (OECD/SIGMA PAPER, No:27).

Bu ilke, 1978 İspanyol Anayasası'nda, anayasal bir ilke olarak yer almaktadır. Bununla birlikte, idari hukukunda sıklıkla hukukun üstünlüğünün dışında üç E olanak da bilinen ekonomi, etkililik ve etkinlik ilkelerine kamuda işlem ve kararlara yöne veren ilkeler olarak göndermelerde bulunmaktadır (OECD/SIGMA PAPER, No: 27).

Etkinlik amaçlara ulaşırken optimal kaynak kullanımını, gereksiz kaynak ve zaman tüketiminden kaçınmayı ifade etmektedir (DPT, 2007: 15). Bu kavram verimlilik ile benzerlik göstermekle birlikte birbirlerinin yerine kullanılmamaktadır. Verimlilik, girdi olarak kullanılan kaynaklar ile elde edilen çıktılarının sonucudur. Mevcut kaynaklarla en iyi şekilde değerlendirilerek en iyi çıktının almasını hedeflemektedir (Eren, 2008: 6). Etkinlik kavramı ise, verimlilikten daha kapsamlı bir kavramdır. Organizasyonların belirlediği amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak için gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda, bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini ortaya koyan performans boyutudur (Özer, 2005: 120). Kısacası, etkinlik işin yalnızca yapılması değil, bu iş sonucunda amaçlara ne kadar ulaşıldığının tespiti ve performansın ölçülmesi ile de ilgilenmektedir.

Etkinlik ve verimlilik arasındaki ayırım bunların hesaplanmasında kullanılan formüllerde de görülebilmektedir (Eren, 2008: 6-7) :

$$\text{Etkinlik} = \frac{\text{Gerçekleştirilen Durum}}{\text{Amaçlanan Durum}} \times 100$$

$$\text{Verimlilik} = \text{Çıktı/Girdi}$$

Kamusal alanda sunulan hizmetlerin etkinliğini ölçmek özel sektöre göre daha zordur. Çünkü kamusal hizmetlerde girdi ve çıktılarının belirlenmesi kolay değildir. Bu hizmetlerde çıktılarının parasal değerinin ölçümü oldukça zordur. Bunun nedeni ise kamusal alanda ucuz ve kaliteli hizmet sunumu parasal beklentilerden önce gelmekte olduğu ve bunun da verilen hizmetin verimliliğinin ve karının ölçülmesini zorlaştırmasıdır (Özer, 2005: 115).

Etkinlik konusunda kamusal alanda yaşanan diğer bir konu, örgütün büyüklüğüyle etkinlik ve verimlilik arasındaki yakın ilişkidir. Büyüyen örgütlerde koordinasyon ve denetim güçleşmekte, israf ve savurganlık artmakta bu da etkinliğin azalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle bütün dünyada özel sektörler personel sayısını azaltmak (downsizing), çalışan sayısını değiştirerek en uygun hale getirmek (rightsizing) ve dış kaynak kullanımı (outsourcing) gibi yeni yönetim tekniklerini uygulayarak küçülme yoluna gitmektedir (Özer, 2005: 115).

1929 Dünya Ekonomi Bunalımı, devletin kamusal alandaki hükümdarlığının daha da artmasına sebep olmuş ve devleti piyasalara müdahale eden, ekonomik alandaki politikaları yönlendiren, yardıma muhtaç olanları finanse eden “Refah Devleti”ne dönüştürmüştür. Devletin sosyal, siyasal ve ekonomik sorumluluklarını artıran bu dönüşüm hem toplumsal alanda bir bağımlılık kültürü yaratmış hem de hizmetlerin verimli ve etkili bir şekilde sunumunu zorlaştırmıştır (Demirel, 2006: 105).

1973’de ortaya çıkan petrol krizi ile birlikte yaşanan stagflasyon karşısında Keynesyen politikalar ve oluşturulan refah devleti anlayışı sorunlara çözüm olamamış ve eleştirilmiştir. Bu nedenle sorunların çözümü için Neo-liberal politikalar doğrultusunda Yeni Sağ anlayışı ile devletin müdahale alanının sınırlandırılması yönünde reformlar yapılmaya başlanmıştır. Reformlar kapsamında yapılan çalışmaların başında özelleştirme uygulamaları gelmekteydi. Özelleştirmeye rağmen, 1990’lara gelindiğinde devlet ve kamusal alanda büyümenin durdurulduğu ancak devletin faaliyet alanının tam olarak küçülmediği görülmüştür. Bu nedenle 1990’lı yıllardaki temel arayış devletin faaliyet alanına sınırlar çizmek ve bu sınırlı alanda devletin nasıl etkin ve verimli olacağına yönelik çalışmalar yapmaktır (Demirel, 2006: 105-106).

Devletin hizmet yükünün artması ve finansman sıkıntısı çekmesi liberal devlet görüşünün gündeme gelmesine ve taraftar bulmasına yol açmıştır (Özer, 2005: 139). Liberal söylem ile anlaşılması gereken olabildiğince özgür bir pazar ekonomisi ve sosyo-ekonomik işlevleri olabildiğince sınırlandırılmış buna karşın yasa ve düzen işlevi bir o kadar artırılmış bir devlet anlayışıdır. Bu bağlamda özelleştirme ve deregülasyon uygulamaları kapsamında devletin sosyo-ekonomik alandaki işlevleri sınırlandırılmaktadır (Şaylan, 2003: 584).

Bu görüş devletin yalnızca güvenlik, diplomatik ilişkiler gibi konularda etkili olması diğer konularda piyasalara müdahale etmemesi, bunları özel sektöre bırakmasından yanadır. Böylelikle devletin sunması gereken yükün azaltılması, kamusal alanda sunulan hizmetlerin de daha etkin ve nitelikli olması sağlanmış olacaktır.

Özelleştirme dışında yönetimde etkinliği artıracak diğer önemli anlayışı ise Toplam Kalite Yönetimidir (TKY).

TKY ile mal veya hizmet üreten tüm kuruluşların, bu mal ya da hizmeti sundukları kişi ve kuruluşlara yani müşterilerine gereksinimlerini karşılayacak standartlarda hizmet götürerek onları tatmin etme ve istenilen standartları yakalamak için gerekli ilişkileri en uygun düzeyde tutarak örgüt içinde çalışanlar ve tedarikçiler ile kuruluş arasındaki ilişkileri müşteri anlayışı ilkesi ile en tatmin edici düzeye getirecek bir yönetim becerisini gerçekleştirmektir (Eren, 2008: 115). TKY ile amaçlanan müşteri memnuniyetinin sağlanması olduğundan yapılması gereken onların gerçekte neye ihtiyaç duyduğunu ve neye para harcayacaklarını bilmek ve bu amaçla çalışmalar yapmaktır.

Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesinde teknolojik gelişmeler de oldukça önemli bir role sahiptir. Organizasyonların sahip olduğu teknolojik olanakları yapı ve kurum içi ilişkilerin değişmesine ve yeni kamu yönetimi anlayışın ortaya çıkardığı, tasarruf, etkenlik, sorumluluk ve kalitenin daha iyi düzeyde gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır (Al, 2002: 256).

Etkin bir yönetim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime uyum sağlamaya yönelik, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetimde birlikte yer almalarını öngören geniş bir perspektifi ortaya

koymaktadır. Bu şekilde, yönetişimin etkinliği, yalnızca devlet kurumlarına bağlı değil; aynı zamanda özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın hem bireysel hem de birlikte çalışma şekillerine ve hareket hızlarına bağlıdır. Kısacası, etkin bir yönetim için ilgili tarafların tümünün işbirliği içerisinde olması gerekmektedir (Soylu, 2003: 78). Yönetimde katılımcılık, yapılacak vatandaş gereksinimlerinin tam olarak belirlenmesine ve daha az maliyetle istenilen etkin sonuca ulaşılmasını sağlamaktadır.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde etkinlik ilkesi ile bürokrasinin azaltıldığı, vatandaş taleplerinin hizmetlerin üretimi ve yönetimi aşamalarında göz ardı edilmediği, hizmetlere herkesin kolaylıkla erişebildiği, eşit ve tarafsız bir ortamın varlığı ve hizmet sunumunda eldeki kıt kaynakların en iyi şekilde kullanılarak, en az maliyetle en verimli şekilde sunulduğu bir yapının ortaya çıktığını söyleyebiliriz (www.tbd.org.tr, 2005: 7).

1.6.5. Cevap Verebilirlik (Responsiveness)

İyi yönetişimin temel ilkelerinden biri de cevap verebilirliktir. Bu ilke, vatandaşların kamu hizmetlerinin sunumunda yer alanlarca dinlenerek, sorularının cevaplandırılacağını bilmeleri anlamındadır. Bu doğrultuda kamu görevlileri cevap vermeye hazır, sempatik, duyarlı ve aynı zamanda vatandaşın gereksinimlerini anlayabilen ve öngörebilen bir yapıya sahip olmalıdır. Vatandaşın dinlenmesi, onların bilgi ve görüşlerinin dikkate alınması, politika sonuçlarının önemli göstergelerinden biri olmaktadır. Çünkü vatandaştan elde edilecek bilgi, kamunun gerçekte neye ihtiyaç duyduğunun anlaşılması, tespiti ve söz konusu hizmetlerden yararlananların memnuniyetlerinin değerlendirilmesinde kolaylık sağlayacaktır (Acar, 2003: 51-52).

Cevap veren yönetimin temelinde “vatandaş önce gelir” sloganı yer almaktadır. Bu slogan ile vurgulanmak istenen ise, daha fazla kişiyi vatandaş olarak sorumluluklarını yerine getirmeye ve hükümetleri vatandaşların isteklerine duyarlı hale getirmeyi amaçlamaktadır. Vatandaş ve yönetim arasında gerçekleşecek böyle bir ilişki, zamanla vatandaşların daha fazla sorumluluk almasını ve karar alma süreçlerine katılma taleplerini artıracaktır ve bu noktada devletin yapması gereken ise vatandaşa bu imkânı vermek olacaktır. Bu bağlamda tüm kamu görevlileri, vatandaşların gereksinimlerini anlamayı ve toplumun problemlerini ortaya çıkarmayı kendilerine görev edinmelidir. Vatandaşlara cevap olarak yapabiliriz ya da yapamayız biçiminde değil, “birlikte çalışarak neler yapabileceğimizi görelim ve bunu gerçekleştirelim” şeklinde cevap

verilmelidir (Acar, 2003: 53). Verilen bu cevapla birlikte vatandaş kendini yönetimin bir paydaşı olarak hissederek sorumluluk alacak ve katılımcılıkla birlikte kararların daha isabetli olması sağlanacaktır.

1.6.6. Hukukun Üstünlüğü

Hukukun üstünlüğü ilkesi, Anglo-Sakson deyişi ile “hukukun iktidarı” (Rule of Law), Kıta Avrupa’sı söylemi ile “Hukuk Devleti”, Almandada “Rechtsstaat” (Aliefendioğlu, 2001: 31), Fransızcada ise “Principe de le Légalité ya da “Primauté du Droit” olarak kullanılmaktadır (Esen, 1970: 305). Bu ilkenin sağlanması için de hukuk devleti bir araç olarak kullanılmaktadır (Aliefendioğlu, 2001: 31).

Hukuk, bireyler ve bireylerle devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen ve devletçe belirlenmiş yasalara göre yaptırıma bağlanan kurallar bütünüdür. Bu kurallar, bir organ ya da kişiye yapabilme ya da bir hak talebinde bulunabilme yetkisi tanır; bireyin, yapamayacaklarının ya da yapabileceklerinin sınırlarını göstererek özgürlük alanlarını belirler; uyuşmazlık durumunda yargı yolunu açık tutarak, verilen kararlarla herkesi bağlar. Ancak hukuksal çözüm ve güvence sağlanabilmesi, hukukun üstünlüğünün benimsenmiş ve kabul edilmiş olması ile gerçekleşecektir (Aliefendioğlu, 2001: 29). Bunun da kaynağı mevcut bir hukuk devletidir.

Hukuk devleti ilkesi, özgürlükçü, çoğulcu, çağdaş demokrasinin olmazsa olmaz şartıdır. Hukuk devleti, hukukun üstünlüğünün sağlandığı, yönetimde keyfiliğin önüne geçildiği, devletin hukukla bağlı olduğu, yargının bağımsız niteliğiyle siyasal baskı ve karışmalardan etkilenmeden çalışabildiği, hukuk kurallarının herkese eşit şekilde uygulandığı, hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı ve bireylere hukuk güvenliğinin sağlandığı bir sistemdir (Metin, 2008: 557).

“Hukuk devleti” ve “hukukun üstünlüğü” kavramları “anayasanın üstünlüğü” kavramındaki gibi teknik anlamda yani Anayasa hükümlerinin yasalara üstünlüğü anlamında değildir. Bu kavramlar, devletin, tüm organları ile hukukun ortak ve genel ilkelerine saygı gösterilmesi şeklinde kullanılan ideal hedefi göstermektedir (Karayalçın, 1998: 131)

Hukukun üstünlüğü, yasama ve yürütme işlemleri karşısında son sözün hukuk tarafından söylenmesi yani devletin hukukla sınırlı olmasıdır. Bu şekilde kişilerin temel

hak ve özgürlükleri devlet karşısında güvence altına alınmış ve keyfi yönetimin önüne geçilmiş olacaktır (Aliefendioğlu, 2001: 29). Bu tanıma göre, hukuk üstünlüğünün kabul edildiği yönetimlerde, yasal sınırlar hem yöneten hem de yönetilenler açısından farklılık taşımamakta, buna bağlı olarak kişilerin buldukları mevkiler sebebi ile ayrı muamele görmesini engelleyerek toplumdaki tarafsızlığı sağlamaktadır.

Hukuk aracılığıyla siyasal düzen meşrulaşmaktadır. Yargıyı yürütmeden ayrılması, bağımsız yargı aracılığıyla kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinin denetlenmesini sağlamaktadır. Hukukun üstünlüğü ilkesi ile yönetimlerin, otoriter ve diktatörlük rejimlerine dönüşmeleri engellemekte ve koruyucu bir işlev sağlanmaktadır. Böylece hukuk devleti ilkesi ile tüm yurttaşların hukuk önünde eşitliği tanınmış ve kamu gücünün kişisel olmayan bir yapı olduğu vurgulanmıştır (Çevik, 2004: 221).

Hukuk üstünlüğünün en önemli amacı, devletin ve devlet görevlilerinin de vatandaşlar gibi önceden belirlenmiş evrensel hukuk kurallarına uygun mevzuata göre hareket etme zorunluluğudur. Bir ülkede insanlar kanunların belirttiği sınırların dışına çıktığında devlet onların ilgili kanunlara göre cezalandırılmasını yargı organı aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Peki kamu görevlileri kanunları ihlal ettiğinde ne olacaktır. Hukuk üstünlüğü ilkesi işte burada devreye girer ve kanunlara uymayan kamu görevlilerine hukuken hesap sorabilir ve gerektiğinde cezalandırabilir (Çevik, 2004: 226).

Özetle hukukun üstünlüğünün sağlanması, çağdaş bir hukuk devleti ile mümkündür. Bir hukuk devletinde olması gereken başlıca ilkeler şu şekilde sıralanabilir (Jaz, 2008: 153-156):

- Bütün kanunlar geleceğe yönelik, açık ve anlaşılabilir olmalıdır.
- Kanunlar nispeten istikrarlı olmalıdır.
- Spesifik (idari) düzenlemeler, şeffaf, açık, istikrarlı ve genel kurallara uygun olmalıdır.
- Yargı bağımsızlığı sağlanmalıdır.
- Doğal adalet ilkeleri gözetilmelidir.
- Mahkemelere diğer ilkelerin uygulanmasıyla ilgili denetim yetkisi tanınmalıdır.
- Yargıya kolaylıkla erişilebilmelidir.

- Suçu önlemekle görevli kurumların takdir yetkisinin hukuku yozlaştırmasına izin verilmemelidir.

Kısacası hukukun üstünlüğü ilkesinin uygulanıyor olması ilerici ve modern düşünen bir toplumun göstergesidir. Hukukun üstünlüğünün tarafsız uygulanması mutlak gücün keyfi hareketlerine karşı güçsüzü korumakta böylelikle adaleti sağlamakta aynı zamanda demokrasinin bir gereği olarak bireysel ve toplumsal özgürlükleri güvence altına almaktadır (Karabacak, 2003: 64).

1.6.7. Stratejik Planlama (Strategic Planning)

İyi yönetişimin temel taşlarından birisi de stratejik planlamanın gerçekleştirilmesidir. Diğer iyi yönetişim ilkeleri, uzun dönemli vizyon ve misyona dayalı bir stratejik planlamanın üzerine inşa edileceğinden, bu ilke de ayrı bir öneme sahiptir (Özdemir, 2003: 125).

1.6.7.1. Strateji Kavramı

Strateji, başlangıçta bir savaşı veya bir savaş içinde çatışmayı kazanma hedefini ifade eden bir kavramdır (Çevik, 2004: 232). Ancak bu kavram zamanla siyasetten ekonomiye, uluslararası ilişkilerden çevre politikalarına, gündelik faaliyetlerden uzun dönemli projelere kadar birçok farklı alanda kendini göstermeye başlamıştır. Bunlardan biride yönetim bilimi alanıdır. Özellikle işletme yönetimi alanında, işletmenin rekabet edebilirliği, gelecek yönelimli düşünmesi, temel yetkinlikleri ve örgütün tüm birimleri arasındaki görev ayrımı ve eşgüdümü ifade eden bütüncül bir boyutla değerlendirilmektedir (Özcan, 2006: 4).

Strateji ile anlatılmak istenen, belirlenmiş bir amaç ya da hedefin gerçekleştirilebilmesi için insan ve insan dışı araçların tümünün kullanılması ile izlenecek yol ve yöntemlerdir. Yönetimde strateji ile anlatılmak istenen ise bir işletmenin ya da kamu kurumunun hedeflerine ulaşmak için izleyeceği yol ve yöntemler şeklinde anlaşılmaktadır (Çevik, 2004: 233).

1.6.7.2. Stratejik Yönetim ve Stratejilerin Planlanması

Stratejik yönetim, stratejilerin planlanması için gerekli olan araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçim çabalarını planlamasını, stratejilerin uygulanabilmesi için örgüt içinde tüm yapısal ve motivasyonel tedbirlerin alınarak yürürlüğe konulmasını,

sonrasında stratejilerin uygulanmadan önce ve uygulandıktan sonra amaçlara uygunluğu açısından bir defa daha kontrol edilmesini kapsayan ve işletmenin üst düzey kadrolarının faaliyetlerini ilgilendiren süreçlerin toplamıdır (Eren, 2005: 25).

Stratejik yönetim anlayışının özel sektörde 1980'lerin başından itibaren geniş yer bulmasına karşın, kamu yönetiminde 1990'ların başında kullanılmaya başlanmıştır (Bircan, 2003: 399). İsveç, İngiltere ve Yeni Zelanda gibi OECD ülkeleri kamu sektöründe stratejik yönetimi uygulanmaya çalışan ülkelere örnek gösterilebilir (Çevik, 2004: 238).

Dünyanın içinde bulunduğu bu hızlı değişim ve tümüyle belirsizlik döneminde strateji beş fenomeni göz önüne alarak oluşturulmalıdır (Drucker, 1999: 54):

- Gelişmiş dünyada düşmeyen doğum oranları
- Kullanılabilir gelir dağılımında meydana gelen değişimler
- Performans tanımı
- Küresel rekabet
- Ekonomik küreselleşme ve politik bölünmeler arasında gittikçe artan uyuşmazlıklar

Stratejik planlama, bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken, diğer taraftan kurumsal kültür ve kimliğin gelişmesine ve güçlenmesine yardımcı olacaktır (DPT, 2006: 1).

Stratejik yönetim, stratejik planlama, politika ve uygun yapı oluşturma çabaları, karşılaştırma ve kontrol olmak üzere üç aşamada gerçekleşmektedir (Eren, 2005: 26-27).

Stratejik yönetimin ilk aşaması, stratejik planlamadır. Bu aşamada adlarına stratejistler denilen bir grup üst düzey beyin takımı, örgütün belirlenmiş amaçları doğrultusunda çevre analizi, işletme değerlemesi, alternatif stratejilerin incelenmesi ve uygun stratejinin seçimi üzerinde çalışmaktadırlar. Bu çalışmalar ve seçim sonucu izlenecek strateji veya stratejiler ortaya konulmaktadır (Eren, 2005: 26). Stratejik planlama, sahip olunan kıt kaynakların yönetimi, var olabilme uğraşı ve değişime ayak uydurabilmenin etkili bir aracı olmaktadır (Bircan, 2003: 411).

Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı istediği durum arasındaki yolu tarif etmektedir. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı sağlayacak yöntemleri, uzun vadeli ve geleceğe dönük bir anlayışla belirlemesini gerektirir. Ayrıca kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek biçimde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik etmektedir (DPT, 2006: 7).

Stratejik planlamayı diğer planlardan ayıran en önemli fark, alternatif planların oluşturulması, değişimleri gözlemleyerek beklenmeyen durumlara uyum sağlayabilmesi ve esnek olmasıdır. Ayrıca başarı vizyonu da, stratejik planlamayı diğer planlardan ayıran bir özelliktir. Uzun vadeli planlarda yalnızca uygulanacak aşamalar ortaya konulurken, stratejik planlama ile hedeflere nasıl ulaşılabileceği ve hedeflere ulaşılması halinde gelecekte varılacak durumların neler olduğunu belirlenerek vizyon ortaya konulmaktadır (Bircan, 2003: 412).

Stratejik yönetimin tüm süreci boyunca aktif rol üstenecek olan stratejik liderler, tüm kaynakları bir araya toplayıp, bunların koordinasyonunu sağlayarak gerekli yerlere aktaracak, çalışanların motivasyonunu sağlayarak onları strateji doğrultusunda yönlendirecek ve sürekli dinamik kılacak, benimsemiş olduğu vizyonu örgüt kültürü haline getirerek herkesin bu duyguya ortak olmasını ve bu hedef doğrultusunda hareket etmesini sağlayacaktır. Sözü edilen lider tek bir kişi değildir. Çünkü bu kadar kapsamlı bir yönetim yaklaşımı, tek bir liderin altından kalkacağı bir iş değildir (Özcan, 2006: 14-15).

1.6.7.3. Stratejik Planlama Aşamaları

Stratejik yönetim, stratejik planlamanın belirlenmesi için gerekli olan toplam süreci ifade etmektedir. Peki planlama süreci hangi aşamaları içerir? Tabloda belirtilen sorulara verilen cevaplar bize stratejik planlama sürecinin nasıl gerçekleştiğini gösterecektir.

Tablo 2. Stratejik Yönetim Süreci

Plan ve programlar Paydaş analizi SWOT (GZFT) analizi	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
Kuruluşun varoluş gerekçesi Temel ilkeler	MİSYON VE İLKELER	Nereye ulaşmak istiyoruz?
Arzu edilen gelecek	VİZYON	
Orta vadede ulaşılabacak amaçlar Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	AMAÇLAR VE HEDEFLER	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	STRATEJİLER	
Detaylı iş planları Maliyetlendirme Performans programı Bütçeleme	FAALİYETLER VE PROJELER	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
Raporlama Karşılaştırma	İZLEME	
Geri besleme Ölçe yöntemlerinin belirlenmesi Performans göstergeleri Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	PERFORMANS ÖLÇME VE DEĞERLENDİRME	

Kaynak: (DPT, 2006: 5)

1.6.7.3.1. Durum Analizi

“Neredeyiz?” sorusu, organizasyonun faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın incelenmesini ve değerlendirilmesini kapsayan durum analizi yapılması ile cevaplanmış olacaktır (DPT, 2006: 8).

Durum analizi organizasyonun ve dış çevrenin durumunun görülmesi ve stratejilerin doğru şekilde belirlenmesi için önemli bir adımdır.

Bu analiz kapsamında genel olarak aşağıdaki değerlendirmeler yapılır (DPT, 2006: 15-17).

- Tarihi gelişim süreci: Organizasyonun hangi tarihte ve hangi amaçlara hizmet etmek için kurulduğu, geçirdiği kritik aşamalar, önemli yapısal dönüşümler değerlendirilmelidir.
- Organizasyonun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi yapılması: Organizasyona görevler ve sorumluluklar yükleyen, faaliyet alanını düzenleyen mevzuat incelenerek yasal yükümlülükler tespit edilmelidir.

- Organizasyonun faaliyet alanları ile sunmuş olduğu ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi: Yasal yükümlülükler ve mevzuat analizi yapıldıktan sonra, bu analizin sonuçlarından faydalanılarak organizasyonun ürettiği ürün ve hizmetler belirlenmelidir.
- Paydaş analizi (kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu ya da olumsuz bir biçimde etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi): Paydaşlar, kuruluşun ürün ve hizmetleri ile ilgisi olan, organizasyondan doğrudan/dolaylı, olumlu/olumsuz şekilde etkilenen ya da etkileyen kişi, grup veya kurumlardan oluşmaktadır. Paydaşlarla etkileşim içinde olunması tarafların görüşlerinin dikkate alınması stratejik planın sahiplenilmesini sağlayarak uygulama şansını artırmaktadır.
- Organizasyon içi analiz (kuruluş yapısı, insan kaynakları, mali kaynakları, kurumsal kültür, teknolojik olanaklar vb. analiz).
- Çevre analizi (kuruluşun faaliyette bulunduğu ortam ve dış koşullar).

Yapılan iç analiz ile organizasyonun güçlü ve zayıf yönleri ortaya konulurken, çevre analizi ile dış ortamdaki fırsat ya da tehditler belirlenmektedir. Organizasyonların planlama yapmadan önce içinde bulunduğu iç şartları ve dış şartları görmesi açısından genellikle SWOT analizi yöntemi kullanılmaktadır.

SWOT, İngilizce Strengths (S), Weaknesses (W), Opportunities (O) ve Threats (T) sözcüklerinin baş harflerinden oluşmaktadır. (Özgür, 2004: 228).

Tablo 3. SWOT Analizi

İç Durum Analizi	Dış Durum Analizi
Güçlü Yönler (S)	Fırsatlar (O)
Zayıf Yönler (W)	Tehlikeler (T)

Kaynak: (Aktan, 1997: 141)

İç durum analizi ile organizasyonun güçlü ve zayıf yönleri, imaj ve kültürü, yapısı, sistemi ve süreçleri, insan kaynakları, ürün ve hizmet kalitesi ve bunların maliyetleri, teknoloji olanakları ve performans durumu ortaya konulmaktadır (Aktan, 1997: 141). Bu şekilde sahip olunan kaynak ve kabiliyetler analiz edilmiş ve dış çevredeki gelişmelerden ne kadar yararlanılabileceği belirlenmiş (Dinçer, 2007: 40).

Dış durum analizi ise, piyasa yapısı, mevcut rekabet durumu, teknoloji, müşteri gereksinim ve beklentileri, demografi, makro ekonomik durum ve ekonomik istikrar, politik karar alma süreci ve politik istikrar durumunun belirlenmesi açısından yapılmaktadır (Aktan, 1997: 141).

Stratejik planlamada, iç ve dış analiz yöntemi olarak genellikle SWOT analizi kullanılmakla birlikte, örgütün ve hizmetin türüne, yöneticilerin tecrübelerine, ülkedeki genel eğilimlere, çevrenin değişme hızına göre paydaş ürün analizi de kullanılmaktadır (Özgür, 2004: 224).

1.6.7.3.2. Vizyon ve Misyon Belirleme

“Nereye gitmek istiyoruz?” sorusunun cevabı ise; organizasyonun misyonu, vizyonu, ilkeleri, amaçları ve amaçların elde edilebilmesi için ulaşılması gereken ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen hedefler ortaya konularak verilmektedir (DPT, 2006: 8).

Misyon, kişi veya topluluğun üstlenmiş olduğu özel görev anlamında kullanılmaktadır. Bu kavram organizasyonun çalışma alanını, var olma sebebini ortaya koyar ve onu diğer organizasyonlardan farklılaştıran bir durum kazandırır. Misyon, organizasyonun, “var olma nedeni nedir”, “ne yapmak istiyor” ve “mal veya hizmetini üstün ve ayrıcalıklı yapan nedir” sorularına hem anlamlı hem de birbiriyle tutarlı cevap verecek şekilde belirlenmelidir. Misyon, sunulacak hizmeti tanımlayan, hizmetin amacını esas alan, hizmetin kimlere sunulacağını belirleyen, kısa, açık ve anlaşılır nitelikler taşımalıdır (Aşgın ve diğ. 2006: 5).

Vizyon ise gelecekte başarılmasının düşünüldüğü, yapılması gerekenlerle ilgili açıkça ortaya konan ve her yöneticinin kendine özgü düşünceleridir. Vizyon evresi, stratejik yönetim için oldukça önemli bir dönemdir. Gelecekte hangi işlerin yapılabileceğinin bolluğu ve zenginliği yöneticinin görüş açısına ve derinliğine bağlı olarak bu evrede ortaya çıkacaktır. Gelecekte, yapılması düşünülen tüm faaliyetlerle, alternatiflerin algılanması, değerlendirilmesi, tanımlanması, açıklanması ve paylaşılması ile ilgili zihinsel süreç ve çabalar şeklindedir. Ancak bu süreci, yöneticinin tek başına başarması mümkün değildir, bu nedenle astları ile görüşmesi, fikirlerini açıklaması ve onları ikna etme yoluyla motive etmesi gerekmektedir (Eren, 2005: 18).

Belirlenen misyon ve vizyonun gerisinde ise değer ve inançlar yer almaktadır. Bunlar örgütün ilkeleridir. Bu ilkeler organizasyonların objektif ve tutalı davranmasını sağlar. İlkeler mevcut organizasyon yöneticilerinin davranışlarını öngörülebilir kılar, yetki devrini kolaylaştırır ve benzer durumlarda benzer kararların alınmasına olanak sağlar (Aşgın ve diğ. 2006: 5).

1.6.7.3.3. Stratejiler Oluşturma

Amaçlar ve hedeflere ulaşmak için izlenecek yollar ve kullanılacak stratejiler “Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusunun cevabını vermektedir (DPT, 2006: 8).

Durum analizi yapıp, bu çerçevede misyon, vizyon, amaç ve ilkeler belirlendikten sonra bunların gerçekleştirilmesinde izlenecek yolların ve taktiklerin ortaya konulması, planlama aşamasında bir adım daha öteye gitmemizi kolaylaştıracaktır.

1.6.7.3.4. İzleme, Performans Ölçme ve Değerlendirme

Kısaca performansın değerlendirilmesi ve elde edilecek sonuçlar yardımıyla planın gözden geçirilmesini ifade eden değerlendirme süreci “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz” sorusunu cevaplandırmaktadır (DPT, 2006: 8).

İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanması şeklinde gerçekleştirilirken, değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedefler göz önüne alınarak ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun analizidir (DPT, 2006: 45)

İzleme ve değerlendirme aşamaları bize oluşturulan planın ne ölçüde etkili ve verimli olduğunu kısacası performansını göstermektedir. Bu bağlamda planın eksik yanlarını görülmesi ya da beklenmeyen başarılarla neden olması değerlendirilir ve düzeltilebilir.

1.6.7.3.5. Stratejik Planlamanın Kamu Yönetimi İçin Önemi

İlk olarak özel sektörde uygulanan stratejik yönetim anlayışı, kamu yönetiminde, yaşana değişikliklere ayak uydurabilmek, sorunlara çözüm bulabilmek, proaktif bir biçimde hareket edebilmek ve gelecek yönelimli olmak için bazı yenilikler getireceği düşüncesiyle benimsenmiştir. Bu yeni yönetim anlayış, kamu idarelerine bir vizyon anlayışı getirmekte, orta ve uzun vadeli amaçlar belirlenmesini sağlamakta, performans

esasına göre işleri yürütmeyi öngörmekte ve hesap verme sorumluluğunu nesnel ve ölçülebilir bir şekilde getirmektedir (Eryılmaz, 2009: 5-6)

Kısacası stratejik planlamanın kamu idarelerinde uygulanması yönetimin kalitesinin daha iyi hale getirilmesi açısından oldukça önemlidir.

Aşağıda belirtilen bazı durumlar stratejik planlamanın kamu yönetimine ne gibi katkılar sağlayacağını göstermektedir (Aşgın ve diğ., 2006: 11):

- Plan, program ve bütçe arasındaki bağın güçlenmesini sağlar.
- Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin gerçekleştirilmesinin temelini oluşturur.
- Yönetimlerin bir hedefe yönelik olmadan kısa vadeli ve anlık işlerde zaman harcamaları yerine, orta vadeli ve somut hedefler doğrultusunda planlama anlayışına yönelmelerini sağlar.
- Vizyon değerlendirmesi ile sürekli gelişme, bu gelişmeler doğrultusunda yenilenme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin artırılması sağlanır.
- Performans göstergeleri ile kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde düzenlenebilir.
- Denetim ve izleme işinin daha kolay bir şekilde gerçekleştirilmesi sağlanır.
- Sistemli bir şekilde veri toplama ve sonuç analizi gibi yöntem alışkanlığı sağlanır.

Son olarak kamu yönetiminde stratejik planlamanın kamu yönetimi için öneminin katılımcı yönetim anlayışının gerçekleştirilmesi olduğunu söyleyebiliriz.

1.6.8. Eşitlik (Equality)

Kamu sektörünün aldığı ve ya alacağı kararlarda toplumun her hangi bir kesiminin kayırılmaması ve vatandaşların tabi olduğu kuralların açık ve net bir biçimde ortaya konularak herkese aynı şekilde uygulanması eşitlik ilkesini meydana getirir (TESEV, 2008: 18).

Eşitlik ilkesine, hukuki açıdan baktığımızda, bu ilkenin hukukun amaçlarından biri olduğunu görmekteyiz. Bu amaçla aynı durum ve koşullara sahip olanların eşit olarak değerlendirilmesi hedeflenmektedir¹. Başka bir deyişle haklı bir nedenle farklı statüler belirleme hukukun eşitlik anlayışına ters değildir. Ancak haklı bir neden olmaksızın, renk, dil, din, cinsiyet gibi ayrımların eşitsizliğe yol açması elbetteki hukuki açıdan eşitlik ilkesine aykırıdır. Bu açıklamalar bize hukukun mutlak eşitliği benimsemediğini göstermektedir (Anayurt, 2002: 44). Ancak benzer olayların, benzer şekilde, objektif ve adil bir şekilde muamele edilmesi konusunda asla taviz gösterilmemelidir (Özer, 2006: 81).

Modern ulus devletlerinde “1 birey, 1 oy” olarak formüle edilen ve insanlar arasındaki ayrımları göz ardı eden evrensel ve soyut vatandaş kimliğinden, vatandaş arasındaki farklılıkların göz önünde bulundurulduğu somut bir kimliğe kavuşmuştur. Bu ayrım yukarıda da belirttiğimiz gibi dil, din, renk vb. değil, kadınlar, engelliler, çocuklar, yaşlılar gibi kesimlere ayrı muamelede bulunulmasını içermektedir. Bu toplumda pozitif bir ayrımcılığın gerçekleşmesi demektir. Devlet toplumdaki olumsuzluklarda yansız değil, aktif olarak yer alıp barış ve adalet duygusunun gelişmesine böylelikle olumlu katkılar yaparak, olumsuzlukları önleme görevi üstlenmektedir (İba, 2006: 5). Devletin yapmış olduğu pozitif ayrımcılık eşitsizlik ya da adaletsizlik değil, görece zayıf olanların korunmasını sağlama amaçlı bir düzenlemedir.

İyi yönetişimin bu sekiz önemli ilkesi dışında tutarlılık, etkenlik, dürüstlük gibi ilkeleri de bulunmaktadır:

Tutarlılık (öngörülebilirlik); alınan kararların birbirleri ve zamanla uyumlu olması, devletin gerçekleştireceği düzenlemelerin öngörülebilir olmasını sağlamaktadır. Bu da vatandaşların güven duyacağı bir ortam yaratmakta ve ileriye dönük gelişim yatırımları yapabilmelerini sağlamaktadır (TESEV, 2008: 18).

Etkenlik; etkinlik kavramı sınırlı kaynaklarla yüksek çıktılar elde edilmesi anlamında kullanılırken, etkenlik, yönetimin başarısının yalnızca etkinlikle ölçülemeyeceğini ve

¹ Aynı durumda olanların aynı işleme tabi olması nispi eşitliktir. Bu, farklı durumlardaki kişilerin, farklı işlemlere tabi tutulabilmesini yani eşit olmayanlara farklı uygulama yapılabilmesini sağlar ve bu eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmez (Gözler, 2003: 107).

yönetimin doğru karar alıp, doğru işler yapması anlamında kullanılmaktadır (Coşkun, 2006: 13).

Dürüstlük; hakkaniyetin işlemsel ve kurumsal olmak üzere iki temel yönü bulunmaktadır. İşlemsel hakkaniyet, yasalarla ilgili bir anlayışı gerektirmektedir. Bu anlayışa göre çıkarılan kanunlar ve belirlenen standartların tarafsız ve tahmin edilebilir olması gerekir. Yani kurumların yapacağı faaliyetlerde taraf tutmayacağı ve herkese aynı şartların uygulanacağı konusunda bir şüphe yoktur. Kurumsal dürüstlük ise bir kurumun işlem, karar ve hizmet gibi çıktılarının ve organizasyon içerisindeki güç dağılımının, etkileşimin ve kaynakların ne şekilde adalete uygun olacağının ifade etmektedir (Öztürk, 2002: 31).

BÖLÜM 2: TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ VE İYİ YÖNETİŞİMİN BU SÜRECE KATKISI

Tüm dünyada kamu yönetimi alanında yaşanan olumsuzlukların giderilmesi amacı ile bir takım çalışmalar yapılmakta, geleneksel kamu yönetimi anlayışından uzaklaşmakta ve yeni kamu yönetimi anlayışına doğru bir süreç yaşanmaktadır. Elbetteki Türkiye de bu sürece kayıtsız kalmayarak kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmaları yapmakta, yeni kamu yönetimi anlayışını ve bunun uzantısı olan yönetişimi sisteme katmak için faaliyetlerde bulunmaktadır.

2.1. Türkiye’de Kamusal Alanda Yeniden Yapılanma Serüveni

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması; devletin üstlendiği rol, kamu kurumlarının görev, yetki ve sorumlulukları, kamuda uyulacak temel ilke ve etik kuralları; idari bölümlenimin temel ilkeleri, personel rejimi, kamu yönetiminde kullanılan varlıklar ve kaynakların yönetimi, iş süreçleri ve denetim anlayışı gibi birçok unsuru ve bunları uygulamaya koyacak temel kanunları ve kuruluş kanunu tasarılarının hazırlanmasını kapsayan bütüncül bir süreci ifade etmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 137).

2.1.1. Kamusal Alanda Yeniden Yapılanma Girişimlerine Kronolojik Bir Bakış

Özellikle 1970’li yıllarda petrol fiyatlarının yükselmesine bağlı olarak ortaya çıkan mali kriz sonrasında yönetimde yeni paradigmalara ihtiyaç duyulmuş ve reformlar kapsamında yeniden yapılanması gerektiği yönünde güçlü eğilimler ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda yapılan reformlar 3 aşamada gerçekleşmiştir. İlk aşamada 1979 yılından 1985 yılına kadar etkili olan kamuda yasal ve yapısal yönde serbestlik (deregulasyon), kamusal mal ve hizmet sübvansiyonlarının kaldırılması, tasarruf için yeni önlem ve politika oluşturma şeklinde gerçekleştirilmiştir. İkinci aşamada 1985 yılından itibaren yoğunluk kazanan özelleştirme, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik yönünde politikalar oluşturulmuştur. Son aşamada ise, 1990’lardan itibaren kamusal hizmetlerde kalite, hesap verebilirlik, şeffaflık, esnek örgüt, performans dayalı yönetim anlayışı gibi değerler öne çıkmıştır (Eryılmaz, 2008: 249-250).

Türkiye'nin yönetim tarihinde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarını Tanzimat'a kadar götürmek mümkündür. Yönetim geleneğimiz içindeki ilk Batılı yönetim kurumları Tanzimat'la birlikte görülmüştür. Fakat Anayasal ve yasal temellere dayanan bürokratik örgüt yapıları Cumhuriyetle birlikte oluşturulmaya başlanmış ve 1950'lerden bugüne kadar yoğun olarak süren yeniden yapılandırma çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Ekonomide, siyasette ve küresel alanda meydana gelen gelişmeler yönetim sistemlerinin de tekrar ele alınmasını, gelişmelere yanıt verebilecek hale getirilmesini ve vatandaş gereksinimlerini karşılayabilecek şekilde yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır (Çukurçayır, 2009: 18). 1950'li yıllarda gerçekleştirilen yeniden yapılandırmalarının ardından, 1960 sonrası MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi), 1988 yılında ise 6. Plan hazırlıkları kapsamında, ilk kez AB'ye uyum ve vatandaş odaklı yönetimin önemini gündeme taşıyan KAYA (Kamu Yönetimi Araştırmaları) projesi bu kapsamda gerçekleştirilmiştir (www.tbmm.gov.tr, 18.04.2010). MEHTAP Raporu, merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı, ortak görevler, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, sosyal ve kültürel görevler, görevlerdeki eksiklik ve eksikliklerin sebepleri, tekliflere göre merkezi hükümet teşkilatının temel kuruluşu, yapılması gereken başka araştırmalar başlıkları altında yalnızca merkezi hükümeti kapsayan bir şekilde hazırlanmıştır (TODAİE, 1966). Raporun isminden de anlaşıldığı gibi sadece merkezi idare kurumlarında modernizasyon yapmayı amaçlamış; mahalli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve personel sistemi gibi kamu yönetiminin diğer alanlarını içerir nitelikte değildir. KAYA raporu ise MEHTAP raporuna göre daha kapsamlıdır. Ancak raporun dayandığı temel paradigma ve öngördüğü değişim niteliği bakımından "idari reform" mantığı içinde düşünülmüş olduğu ve yeni kamu yönetimi paradigmasını yansıtmadığı görülmektedir (Eryılmaz, 2008: 253). 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında da yönetimin yeniden yapılanması gerektiğine değinilerek özel ihtisas komisyonları tarafından çalışmalar yapılmıştır (www.tbmm.gov.tr, 18.04.2010). Günümüzde ise kamu yönetiminde karşılaşılan sorunların aşılammış olması ve dünyada yaşana değişikliklere ayak uydurabilmek için kamu yönetiminin yeniden yapılandırması AKP Hükümeti'nin 9.Kalkınma Planı kapsamında yaptığı çalışmalarla devam etmektedir.

2.1.2. Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanmasını Gerekli Kılan Nedenler

Yönetim sistemleri yaşanan değişikliklere bağlı olarak sürekli bir şekilde kendini yenilemekte ve günün koşullarına uygun faaliyette bulunmaya çalışmaktadır. Kendi içinde kapalı kalmak ve gelişmelere uyum sağlamak için çaba göstermeyen yönetimleri ise küreselleşen dünyada yok olma endişesi içerisinde. Bu durumdan kurtulmak için çağın gerektirdiği değişiklikler kapsamında yeniden yapılandırma faaliyetlerin de bulunmaktadır. Özellikle kamu yönetiminde genel olarak kabul edilmiş olan yeni kamu yönetimi anlayışı ve bu anlayış paralelinde oluşturulan iyi yönetim ilkeleri bağlamında değişiklikler yapılmaya çalışılmaktadır.

Peki yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerektirecek nedenler nelerdir? Bu sorunun cevabı tek bir neden değildir. Yönetimin yeniden yapılanmasını gerektirecek çeşitli dış ve iç neden bulunmaktadır.

Bu nedenleri tüm dünyada kamu yönetimlerini etkileyerek yeniden yapılandırmayı zorunlu hale getiren dış nedenler ve iç nedenler olarak şu şekilde sıralamak mümkündür (Eryılmaz, 2008: 251-252; Sarar, 2004: 112-121):

Dış nedenler:

- Küreselleşmenin kamu yönetimi üzerinde yarattığı değişim
- AB'ye uyum süreci ve dış ticarete serbestleşme,
- Özel sektör ve piyasa ekonomisinin gelişmesi, özelleştirme hareketlerinin yaygınlaştırılması
- Kamu kesimiyle özel kesimin bütünlüğü ve karşılıklı etkileşimleri
- Vatandaşların, temel hak ve özgürlükler, siyasal katılma ve kaliteli hizmet yönündeki talepleri
- Bireyler ve sivil toplumun artan önemi,
- Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş,
- IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların telkin ve yönlendirmeleri,
- Geleneksel kamu yönetiminin karşılaşılan sorunların aşılmasında yetersizliği, kamu sektörü üzerinde yoğunlaşan eleştiriler, yönetim teorisinde ve uygulamasındaki değişimler,
- Gelişmiş ülkelerdeki başarılı reform uygulamaları,
- Ekonomi ve siyaset teorisindeki değişimler,

İç nedenler:

- Nitelikli personel istihdamına duyulan ihtiyaç
- 2000'li yılların başında yoğunlaşan mali ekonomik kriz,
- Yönetim yapısının hantallaşması, hizmette verimsizlik ve etkisizlik, tasarruf ve verimliliğin artırılması gereği
- Kamu ve vatandaş ilişkilerinde güven krizi,
- Vizyonunu ve misyonunu kaybetmiş bürokratik yönetim anlayışı,
- Artan yolsuzluklar ve kötü yönetim uygulamaları,
- Yönetim zihniyetinin toplumsal talepleri ve gelişmeleri karşılayamaması,
- Özel sektör ve sivil toplum alanındaki gelişmeler,
- Bürokrasinin demokratikleşmesi ihtiyacı.

Sıraladığımız bu genel sebeplerden başka, geleneksel ve biçimci bir yönetim anlayışının ve dürüstlük sağlama endişesiyle gerçekleştirilen aşırı denetimlerin yönetimi işlemez duruma getirmesi, ülke statüsünde meydana gelen değişiklikler ve siyasal bunalımlar, sosyal ve ekonomik planların uygulanmasında yönetime düşen rol ve bunun sonucunda yönetimin eksikliklerinin fark edilmesi gibi nedenler yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacını doğurmaktadır (Aykaç ve diğ., 2003: 159).

Bu nedenlere dayalı olarak yapılacak olan yeniden yapılanma çalışmalarının en önemli sonucu halk ile devlet ve devleti oluşturan kurumlar arasında güven sorununun ortadan kaldırılabilmesidir. Açıklık, dürüstlük ve iyi niyete dayanmayan bir yeniden yapılanma süreci bu sorunun aşılması yerine daha fazla artması sonucunu doğurabilecektir. Bu nedenle en önemli husus reform sürecinde kurumsal ve bireysel çıkarların ön plana çıkmasına engel olunması, fırsatçılığa meydan verilmemesi ve amaçlar ile yapılan değişikliklerin içeriği arasındaki uyumun sürekli bir biçimde denetlenmesidir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 134). Ayrıca yeniden yapılanma çalışmaları ile bürokrasi odaklı yönetimden vatandaş ve sivil toplumun yeniden keşfedilerek rollerin ve sorumlulukların yeniden tanımlandığı bir yönetim biçimine geçiş sağlanmış olacaktır. Bu yeni anlayış vatandaş yönetimin bir ortağı haline getirmiş ve bu şekilde kamu yönetiminin toplumun tüm kesimlerinin etkileşim ve katılımıyla oluşan iyi yönetişim anlayışı çerçevesinde yürütülmesi gerektiği fikri yerleşmiştir (Eryılmaz, 2008: 250).

2.2. İyi Yönetişim ve Türkiye

İyi yönetim ilk kez Habitat II Konferansının hazırlık çalışmaları sırasında Türkçemize kazandırılmış bir kavramdır. Yönetişim terimi, aynı iletişimde olduğu gibi kavramın anlamının anlaşılabilmesini kolaylaştırmaktadır (TESEV, 2008: 3).

Yönetişim, 2000 yılında TÜSİAD, OECD, Dünya Bankası ve AB ortaklığı ile yapılan “Avrupa Birliği Yolunda İyi Yönetişim” adlı bir toplantı ile Türkiye gündemine girmiştir. Yönetişim formülü, ilk kez Kemal Derviş’in “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nda yer almıştır. Sonrasında AKP 58. Hükümet’in Acil Eylem Planı’nda devlet reformlarıyla kendini göstermiştir (Güler, 2005: 38).

Türkiye’nin, 2001-2023 yılları arasındaki vizyonu “istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” oluşturmaktır. Türkiye için oluşturulan 2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı da bu çerçevesinde hazırlanmıştır (DPT, 2010: 1). Türkiye’de bu hedeflere ulaşabilmek ve kamusal hizmetlerde etkinliği ve verimliliği iyileştirmek için AB’ye uyum, Dünya Bankası projeleri ve OECD gibi uluslararası kuruluşlarla işbirliği içinde reform çalışmaları yürütülmektedir. Bu çalışmaların hedeflerinden biri kamuda yönetimi iyileştirmektir. Bu kapsamda kamusal hizmetlerin daha kaliteli, verimli, etkin ve ekonomik bir şekilde gerçekleştirildiği, hesap verme mekanizmalarının ve şeffaflığın artırıldığı, performans ve kalite yönetiminin mevcut olduğu reform çalışmaları yapılmaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2003: 132). Bu reform çalışmaları başta Kamu Yönetimi Temel Kanun tasarısı olmak üzere, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun gibi temel bir takım yeni düzenlemelerle devam etmektedir. Yapılan bu çalışmalar katılımcılık, hesap verebilirlik, açıklık, stratejik planlama gibi iyi yönetim ilkelerinin ülkemizde de yer edinmesine ve yıllardır süre gelen Weberyen bürokratik anlayıştan uzaklaşılmasına kanuni zemin hazırlanmıştır.

2.2.1. 5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTKT) diğer adıyla Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ile öncelikle kamu hizmetlerinin amacı ve temel ilkeleri ortaya konulacak, merkezi idare ile yerel idarelerde yapılacak reformlar için gerekli olan hukuki zemin hazırlanacak, Avrupa Özerklik Şartı'nda belirtildiği şekilde merkezi idarenin sahip olması gereken görev ve yetkiler tek tek belirlenecek, bunların dışında kalan tüm görev ve yetkiler ise yerel idarelere bırakılacaktır. Yapılan bu çalışma ile merkez ve yerel arasındaki iş bölümü netleşmiş olacaktır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 139). Bu netlik karşısında hem merkezi hem de yerel idareler sahip oldukları kanunları yeniden yapılanma sürecinde çağın koşullarına uygun hale getirecek şekilde işleyiş, örgüt, personel, denetim gibi konularda yenilik yapmak zorunda kalacaklardır.

Bu tasarı ile katılımcılık, saydamlık, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, yerindenlik, beyana güven, insan haklarına saygılı ve sonuca odaklılık gibi ilkeler kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde esas alınacak ilkeler olarak sıralanmaktadır. Ayrıca bilgi edinme hakkı, e-devlet, stratejik yönetim, yerel ombudsmanlık gibi konularda düzenlemeler içermektedir. Bu yönüyle KYTKT'nin "yönetişim kanunu" olduğu söylenmektedir (DPT, 2007: 16).

Yeniden yapılandırmanın genel olarak iç ve dış gerekçelerine yukarıda değindik. Özel olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının hazırlanmasının genel gerekçesi şu şekilde özetlenebilir (www.tbmm.gov.tr, 18.04.2010):

- Küreselleşme, bilgi toplumuna geçiş gibi dünyada yaşanan köklü değişimler ve vatandaş taleplerinin çeşitlenerek artması, kamu yönetiminde etkinlik ve katılımcılık ekseninde yeniden yapılandırmayı gerekli kılmış ve yönetim anlayışında yeni bir süreç başlatmıştır. Bu süreçte ABD, İngiltere, Kanada gibi ülkeler öncü olurken Eski Doğu Bloku ve gelişmekte olan ülkeler de yer almakta ve kamu yönetiminde köklü reformlar gerçekleştirmeye çalışmaktadır.
- Türkiye'de ise yeniden yapılandırma çalışmaları 1930'larda başlamasına rağmen kamu yönetiminde istenilen çağdaş seviyeye ulaşamamıştır. 1980'lerde ekonomik alanda gerçekleştirilen serbestlik ve bu noktada ortaya çıkan değişimin kamu

yönetimine tam olarak yansıtıldığı söylenemez. Bununla birlikte 1990'lara gelindiğinde ise kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacı iyice belirginleşmiştir. Çünkü dünya hızlı bir değişim içerisindeydi ve ülkemiz bunun gerisinde kalmıştı. Üstüne son yıllarda gerçekleşen krizlerde bu ihtiyacın vaktinin çoktan gelmiş olduğunu göstermekteydi.

- Yukarıda sayılan gerekçelerle KYTKT kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik edecek şekilde hazırlanmıştır. Tasarı kamu yönetiminin zihniyet, yaklaşım, yöntem ve organizasyon yapısında köklü değişiklikler içermektedir. Bu tasarı ile amaçlanan ise kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli perspektif içinde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerde "iyi yönetim" ilkelerini hayata geçirebilmektir.
- Tasarıya göre iyi yönetim ile Türkiye 21. yüzyılda çağdaş bir yönetim zihniyetine ve yapısına kavuşmuş olacaktır. Bu anlayış çerçevesinde kamu yönetimi, şeffaf, katılımcı, düşük maliyet ile çalışan, etkili, insan haklarına saygılı, belirsizlik ve ayrıcalıkları azaltacak şekilde hukuka dayanan ve öngörülebilir bir hal alacaktır.

Tasarının kanunlaşması ile kamu yönetiminde bir takım köklü değişiklikler gerçekleşmiş olacaktır. Bunlar (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 140-141):

- Tüm kamu kurumları tarafından uyulması gereken temel ilkeler ilk kez ortaya konulacak,
- Katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, hizmette sonuç odaklı olma, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerin azaltılması, mevzuatın sadeleştirilmesi, bilgi teknolojilerinden yararlanma gibi temel ilkeler kamu yönetiminde kullanılmaya başlanacak,
- Mevcut dikey ve katı hiyerarşik teşkilat yapıları yatay ve yetki devri esasına dönüştürülerek yönetimin etkinliği artırılacak,
- Bakanlıklar ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımı netlik kazanacak,
- Görev dağılımı tam olarak belirlendikten sonra gereksiz hale gelmiş kuruluşlar veya işlevler tasfiye edilecek ya da uygun birimlere devredilecek,

- Merkez ve yerel idareler arasından görev ve yetki paylaşımının yapılması merkezin stratejik düzeyde etkinliğinin artmasına ve yerel idarelerin operasyonel düzeyde esnekliklerinin artmasına ve kaynaklarının genişlemesine yol açacak,
- Devletin asli hizmetleri dışında kalan Bakanlıkların taşra teşkilatı ortadan kaldırılacak, yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilmiş olacak,
- Stratejik yönetim anlayışı özelde olduğu gibi kamuda da yaygınlık kazanacak ve kaynak tahsisi mekanizmaları ile ilişki kurulacak,
- Denetimde performans esas alınacak ve iç denetim güçlendirilecek,
- Ombudsman yani halk denetçisi adı verilen mekanizma dahil olmak üzere kamuoyu denetiminin güçlendirilmesi sağlanacaktır.

Çağdaş bir kamu yönetimi açısından oldukça önemli ilkelere vurgu yapan bu tasarı kanunlaşmamış ancak reformlar kapsamında yapılan çalışmaların yol göstericisi olmuştur. Tasarının kamu yönetimi için ortaya koyduğu ilkeler yapılan diğer reform çalışmalarında temel ilkeler olarak sayılmakta ve kanunlaşarak yasal bir konuma kavuşturulmaktadır. Bu bağlamda KYTKT genel gerekçesi ile ortaya konan iyi yönetişimin hayata geçirilmesi ve çağdaş bir Türk Kamu Yönetimi için yapılan reform çalışmaları aşağıda başlıklar altında sıralanmıştır.

2.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

1984 yılından itibaren uygulanmakta olan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, yerini yerel yönetim reformları kapsamında 10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na bırakmıştır (Eryılmaz, 2009: 162). Bu kanun değişen yönetim anlayışı bağlamında bir takım yenilikleri içermektedir. Ancak bu yeniliklerden önce kanunun hazırlanma gerekçesine bakılmalıdır.

Tasarının genel gerekçesinde şu hususlar ön plana çıkmaktadır (www.belgenet.com, 19.04.2010):

- 1995 yılında BM'nin yayınladığı bir raporda 5 milyonun üzerinde nüfusu olan kent sayısı 1957'de 7 ve bunların toplam nüfusu 42 milyon iken, 2015 yılına gelindiğinde bu sayı 44 ve toplam nüfusun ise 282 milyon olacağı belirtilmiştir. Rapora göre

1975'te dünya nüfusunun %39'u kentlerde yaşamaktadır. 2025 yılına gelindiğinde bu oranın %63 olacağı tahmin edilmektedir.

- Bu durum nüfusun kentlerde yoğunlaştığını göstermektedir ve buna bağlı olarak idarenin sunması gereken hizmetlere talebin arttığı ve bunun da maliyetleri artırdığı görülmektedir. Talep artışı karşısında hizmet yetersizliği ise yozlaşmaya neden olmaktadır. Bu nedenle sorunların çözümü için yalnızca kent düzeyinde değil ulusal düzeyde de çözüm aramak zorunlu bir hal almaktadır.
- Kentsel gelişmeyle birlikte bir takım sorunlar ortaya çıkmakta ve toplumun iktisadi, sosyal, kültürel yaşantısında, alışkanlık, davranış ve düşünce yapıları üzerinde etkili olmaktadır.
- Nüfus yığılmasının bir ya da birkaç kentte ortaya çıkması ile oluşan metropol kent ya da anakentler ortaya çıkmaktadır. Bu merkezlerde hizmet yetersizliğinin yanında kendi büyüklüklerinin doğurduğu bir takım sorunlar yaşanmaktadır.
- Kentlerin büyümesi sorunları artırmakta ve çözüm yollarını da zorlaştırmaktadır. Bu alanlardaki yönetim yetersizliği ise sorunların başında gelmektedir. Nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, çevre sorunları, teknolojiye yaşanan gelişmeler, sunulması gereken kamusal hizmetlerin kapsamını ve ölçek boyutlarını büyütmektedir. Anakent alanı içinde kurulan çok sayıdaki mahalli idare teşkilatı ve bunların arasındaki koordinasyon sorunu, bunların teşkilat yapısı, hizmet üretme kapasitesi ve mevcut mali kaynaklarıyla sorunların çözümü noktasında yetersiz kalmaktadır. Yönetimin verimli, etkili ve ekonomik olması zorlaşmaktadır.
- Yukarıda belirtilen kentleşme problemleri Türkiye'de de yaşanmaktadır. Sanayileşmeyle birlikte kırsaldan kente doğru göçler artmış özellikle de 1950'lerde bu hareketlilik hız kazanmıştır. Artık insanların büyük çoğunluğu belediye yönetiminin olduğu yerlerde yaşamaktadır. Bu da büyükşehirlerin karşı karşıya kaldığı sorunlarla baş edebilmek için yönetim sistemlerini değişime zorlamaktadır. Bu noktada büyük kentlerde iki düzeyli yönetim oluşturma uygulaması tüm dünyada etkili olmakta ve ülkemizde kamu yönetimi için farklı uygulamalara gidilebilme konusunda çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Bunlardan bir tanesi beş yıllık kalkınma planlarında ve yeniden yapılandırma raporlarında başta İstanbul olmakla birlikte

büyük kentler için özel yönetim sistemlerinin oluşturulması gerektiğine vurgu yapılmasıdır. Ayrıca 1982 Anayasasının 127. maddesinde kanunla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği belirtilmektedir.

- Büyükşehir belediyeleri kamu yönetiminin ayrılmaz parçasını oluşturmaktadır. Bu nedenle kamusal alandaki değişme ve gelişmeler belediyelerin de etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıda hizmet sunmasını için yeniden yapılandırılmasını gerektirmektedir.

Bu gerekçelerle hazırlanan kanunun iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesi doğrultusunda getirdiği değişiklikler şöyle sıralanabilir:

- 3030 sayılı eski kanuna göre bir yerde büyükşehir kurulabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, bu şart sağlanmadıysa da en az iki ilçenin merkezi idare tarafından kurulması öngörülmekteydi. Fakat uygulamada böyle olmamış nüfusu 200.000'e ulaşan birçok ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu da büyükşehir belediyesi ile ilçe ve alt kademe belediyeleri arasında hem görev ve yetki kavgalarına hem de kaynakların israf edilmesine yol açmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: 264). Yeni kanunla büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıkta bulunan yerleşim birimlerinin, son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de göz önünde bulundurularak büyükşehir belediyesine dönüşebilecektir. Kısacası yeni kanun büyükşehir kurulabilmesi için gerekli olan ölçeği büyütmektedir (Alıcı, 2007: 12).

Yeni kanunla bir yerin, büyükşehir belediyesi statüsünü elde etmede belirli bir büyüklüğe sahip olma gerekliliği ortaya konulmuş olmakla birlikte o yerin yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik seviyesinin de bu statüye kavuşmada uygun olması şartı öngörülmekte ve bu şekilde kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanımının engellenmesi hedeflenmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2005: 264).

- 5216 sayılı kanunla eski kanunda olmayan stratejik plan kavramı belediyenin görev ve sorumlulukları kısmında "İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak

büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak” şeklinde yer almıştır (md.7/a).

- 5216 sayılı kanunla, ilçe ve ilk kademe belediye sınırları içinde yapılabilecek ya da etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayacak mahalli müşterek görev ve hizmetlerin ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından, büyükşehir ölçeğinde planlama ve koordinasyon gerektiren ya da mali bakımdan büyükşehir belediyesi tarafından yapılması gereken görev ve hizmetlerin büyükşehir belediyeleri tarafından yapılması bu kanunun görev bölüşümü konusunda yenilikler getirdiğini göstermektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2005: 265).

Bu durum ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yönetime katılımlarını artıracaktır. Ayrıca hizmetlerin, halkın ihtiyaçlarını daha iyi bilen birimlerce sunulması doğru işler yapılmasını ve bu bağlamda etkinlik, ekonomiklik, verimlilik ve etkenlik gibi iyi yönetim ilkeleri kapsamında kamu hizmetlerinin sunulmasını sağlanacaktır.

- Encümen sisteminde de değişiklikler yaşanmıştır. Eski kanunda encümen yalnızca atanmışlardan oluşurken yeni kanunla encümenin yarısının seçilmişlerden yarısının ise atanmışlardan oluşacağı belirtilmektedir (Alıcı, 2007: 13).

5216 sayılı kanunda bu husus şu şöyle düzenlenmiştir:

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (md.16).

Bu düzenleme ile halk tarafından seçilmiş olan belediye meclisinin etkinliği artırılırken katılımcık ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsendiği bir yönetim anlayışı konusunda önemli adımlar atılmış olmaktadır.

- Büyükşehir belediyeleri için ilk defa danışmanlık sistemi öngörülmüştür. Bu yenilikle nüfusu 2 milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğerlerinde ise beşi aşmamak üzere başkan danışmanı görevlendirilebilecektir (Alıcı, 2007: 13).

Bu durum 5216 sayılı kanunda:

Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir.

Danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olması şarttır. Danışman olarak görevlendirilme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil, ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez. Danışmanların görev süreleri sözleşme süresi ile sınırlıdır. Ancak bu süre belediye başkanının görev süresini aşamaz (md.20) şeklinde belirtilmektedir.

Kanuna bu maddesine göre alanında uzmanlaşmış kişilerin danışmanlığında yapılacak faaliyetler ve alınacak kararların daha etkili olması hedeflenmiştir.

- Teşkilat yapısı norm kadro ilkelerine göre belirlenmektedir (Alıcı, 2007: 13).

Norm kadro sisteminde kadro ya da pozisyon, kişilerden bağımsız bir niteliktedir. Bir kadroya atanabilmek için önceden tespit edilmiş olan iş gereklerine uygun bir uzmanlık eğitimine, özel bilgiye, deneyim ve yeteneğe sahip olmak gerekmektedir. Yani bu işte rütbe sisteminde olduğu gibi “adama göre iş” değil “işe göre adam” anlayışıyla istihdam gerçek ihtiyaçlar doğrultusunda yapılmaktadır. Girilen işte ilerlemek başarı ve performans ölçütlerine göre gerçekleştirilmektedir. Ayrıca bu sistem sayesinde aynı ya da benzer işler yapanlara aynı ücret verilmekte ve buna “eşit işe eşit ücret” ilkesi denilmektedir (Eken ve Şen, 2005: 111). Bu yeni sistemin belediyelerde uygulanması, yapılması gereken işler için kalifiye elemanların alınması ve gereksiz kadroların oluşmasının önüne geçilmesini sağlayacaktır. Bu durum iyi yönetişimin etkinlik, etkenlik, dürüstlük, eşitlik gibi ilkelerinin gerçekleşmesi açısından olumlu bir gelişmedir.

Büyükşehir belediye kanununun getirmiş olduğu bu değişikliklerden de anlaşıldığı gibi yapılmak istenen daha etkili, daha ekonomik ve daha iyi işler yapabilen bir yapı oluşturmak ve vatandaş beklentilerinin daha isabetli karşılanabilmesi için görüşlerini belirtebilecekleri mekanizmalar hazırlamaktır.

2.2.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Halka en yakın yerel yönetim birimlerinden olan 1580 sayılı Belediye Kanun’unda da 21.yüzyıl yönetim anlayışı kapsamında bir takım değişiklikler yapılması zorunlu hale gelmiş ve reformlar kapsamında 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanun’u kabul edilmiştir. Bu kanunun hazırlanmasını gerekli çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır.

Kanunun genel gerekçesi ile ilgili olarak şunlar söylenebilir (www.todaie.gov.tr, 21.04.2010):

- Dünyada yaşanan değişim ve dönuşüm sürecinden kamu yönetimi de etkilenmekte ve bu devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerinde tartışmalara neden olmaktadır.
- Demokratikleşme taleplerinin artması. Bu talebin karşılanması için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılımcılık, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmesi gerekmektedir. Ayrıca bu ilkelerin yönetim sisteminde var olması kamu yönetiminin etkinliği açısından zorunlu unsurlar olarak sıralanabilir.
- Aşırı bürokratik yapıların yerine, etkin çalışan, esnek ve daha küçük yapıların oluşturulması ve çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanması zorunludur.
- Kamu hizmetlerinin sunumu için mahalli idarelere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi gerekirken bu nedenle merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımında geleneksel anlayıştan uzaklaştırılması gerekmektedir.
- Mahalli nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetinin artırılması, hukuka uygunluk, etkinlik ve verimlilik için vatandaş taleplerini dikkate alan bir anlayışın benimsenmesi gerekmektedir.

Bu gerekçeler çerçevesinde tasarının kanunlaşması ile belediye kanununda ortaya çıkan bazı değişiklikler şunlardır:

- Belediye ölçekleri 2.000 nüfus şartından 5.000'e çıkarılmış, belediyenin kurulması için son aşamada gerekli olan cumhurbaşkanı onayı kaldırılarak, yerine belediyenin son aşamada müşterek kararname ile kurulacağı hükmü getirilmiştir. Belediye sınırlarının belediye meclis kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşmesi belirtilerek zorunlu haller dışında beş yıl süre içinde sınırların değiştirilemeyeceği düzenlenmiştir. Bu yenilikler belediye özerkliğini artırırken, ölçekleri de büyütmiştir (Alıcı, 2007: 8). Ölçeklerin büyütülmesi ile gerçek anlamda belediye olmaya yeterli olan yerlere bu hak verilerek kaynakların verimsiz kullanılmasının önüne geçilmiş olacaktır.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13.maddesinde Hemşehri hukuku yer almaktadır. Bu madde katılımı ve açıklığı sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmekte, hemşehrilerin belediye kararlarına katılmaları ve hizmetlerden faydalanmaları

konusunda yeni esaslar getirildiği bu maddenin oluşturulma gerekçesinde belirtilmiştir. Ayrıca gerekçede 1580 sayılı kanunda düzenlenmiş geleneksel yaklaşımdan farklı olarak hemşehrilerin hakları yanı sıra sorumluk ve ödevleri de düzenlenmekte, belediyelerin kanunlara dayalı olarak vermiş olduğu emirlere uyma, belediye vergi, resim, harç ve aidatlarını ödeme yükümlülüğü getirilmiştir (www.todaie.gov.tr, 21.04.2010). Söz konusu madde kanunda şu şekilde yer almaktadır:

Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.

Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır.

Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür (md.13).

Bu madde ile ilgili olarak belirtilmesi gereken diğer bir noktada 1580 sayılı kanunda yer alan “Her Türk” ibaresinin yeni kanunda “Herkes” şeklinde yer almasıdır. Bu düzenleme ile kimlik tartışmalarının yaşandığı bugünlerde daha bütüncül bir söyleme kavuşulmuştur (Alıcı, 2007: 8). Böylelikle kişilerin yaşadığı bölgede hak ve sorumlulukları kapsamında ortaya çıkan eşitsizliklerin önüne geçilmeye çalışılmıştır.

- Belediye meclisi eski kanunda yalnızca Ekim, Şubat ve Haziran aylarında olağan toplantı yapılırken yeni kanun bir aylık tatil yapılabileceğini onun dışında her ay toplanılması gerektiğini belirtmektedir (Alıcı, 2007: 9). Ayrıca kanun da meclis toplantılarının açık yapılabileceği konusunda bir düzenleme söz konusudur.

5393 sayılı kanunla meclis toplantıları ile ilgili yapılan maddenin gerekçe kısmında mahalli hizmetlerin katılımcı şeffaf bir anlayışla yürütülmesi ve meclis denetiminin daha etkin şekilde yürütülmesi amacıyla yapıldığı şeklinde belirtilmektedir. Avrupa Yerel Özerklik Şartına uyumu sağlama açısından da meclislerin daha sık toplanması ve mahalli hizmetleri kendi içerisinde tartışılmasının da fayda görülmektedir. Ayrıca, belediye meclisinin toplantı ve kararların açık olduğu, kararların halka duyurulacağına

öngörölmüş olması yönetimde açıklık ilkesinin bir gereği olarak 1580 sayılı kanunda yer alan “gizli toplantı” kavramı yerine “kapalı toplantı” kavramı getirilerek bu toplantıların başkanın ya da üyelerden herhangi birinin geçerli teklifiyle toplantıya katılanların üçte iki çoğunluğunun kararıyla yapılabileceği şeklinde düzenlenmiştir (www.todaie.gov.tr, 21.04.2010).

Bu gerekçelerle düzenlenmiş olan madde ile katılımcılık, açıklık, daha etkin kararların alınabildiği ve hesap sorabilen bir vatandaş kitlesinin oluşturulması açısından önemlidir.

- Personel alımı konusunda norm kadro uygulaması yapılacak, sözleşmeli personel alınabilecek eski yasanın memur ağırlıklı güvenceli personel sisteminden uzaklaşmış olacaktır. Personel konusunda diğer bir yenilik ise personel giderlerinin bütçe giderleri arasındaki payı %30’u aşmayacağı, nüfusu 10.000’in altındaki belediyeler için bu oranın %40 olacağı şeklinde düzenlenmiştir. Böylelikle yeni kanun ile personel giderleri konusunda bir sınırlama getirilmiştir. Belediyenin yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden belirtilerek birim sayıları da azaltılmıştır (Alıcı, 2007: 11).

Yapılan bu düzenlemeler sonucunda işin niteliklerine uygun personelin bulunması ve kaynak israfının da önüne geçilmesi sağlanacak ve etkinlik ilkesi açısından ilerleme kaydedilecektir.

Sözleşmeli personel istihdam edebilme belediyeleri oldukça zorlayan nitelikli personel temini sorununun aşılmasında önemli bir gelişmedir (Eken ve Şen, 2005: 127).

Sözleşmeli olarak çalışan personel memura göre daha verimli çalışmaktadır. Çünkü sözleşmeli olarak çalışan personel işini iyi yapmadığı takdirde görevine son verileceğini bilmektedir. Bu düzenleme kişilerin her an işten atılma korkusu taşıması açısından eleştirilse de işlerin daha etkin yapılmasını sağlaması açısından gerekli bir düzenlemedir. Ayrıca aşırı personel harcamaları konusunda yapılan israfın önlenmeye yönelik getirilmiş olan yenilik ekonomiklik açısından da oldukça önemlidir.

Sayılan bu değişiklikler belediyelerin daha etkin bir yapıya kavuşması açısından önemli olmakla birlikte aşağıda belirteceğimiz diğer değişiklikler çağdaş yönetim olarak gösterilen iyi yönetim anlayışına daha da yaklaşılabileceğini göstermektedir.

- Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içerisinde kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunulmak zorundadır. Stratejik plan hazırlama konusunda zorunluluk nüfusu 50.000'in altında kalan belediyeler için geçerli değildir. Ayrıca stratejik plan hazırlama aşamasında üniversiteler, meslek odaları, STK'ın görüşlerinden yararlanır. Oluşturulan stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil etmektedir (md.41).

5393 sayılı kanun öncesinde belediyeler de stratejik plan oluşturma ya da performans denetimi gibi kavramlara değinilmemiştir. Getirilen bu düzenleme ile iyi yönetim ilkelerinin doğrudan Belediye Kanunu'na yansıtıldığı görülmektedir.

- Belediyelerinde iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali ve performans denetimi kapsamında 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde iç ve dış denetim yapılamaktadır. Malî işlemler dışındaki diğer idarî işlemler İçişleri Bakanlığı tarafından da hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından denetlenmektedir. Denetim sonuçları ise kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur (md.55).
- Belediye başkanı tarafından faaliyet raporu hazırlanır. Bu raporda stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetler, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların sebepleri ve belediye borçlarının durumu açıklanmaktadır. Bu rapor Nisan ayı toplantısında meclise sunulur. Ayrıca raporun örneği İçişleri Bakanlığı'na gönderilir ve kamuoyuna da sunulur (md.56).

55 ve 56. maddeler iyi yönetimin hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, stratejik planlama, etkinlik, açıklık gibi ilkelerinin Türk Kamu Yönetimine yerleştirilmeye çalışılması açısından önemli gelişmelerdir.

5393 sayılı kanunun genel gerekçesinde, vatandaş odaklı olma konusuna vurgu yapılarak, vatandaşın yönetim ve siyasal sürece katılımı konusuna atıf yapılmakta ve bu bağlamda “Kent Konseyleri”ne değinilmektedir. Bununla birlikte, yerel kamu hizmetlerinden yararlanacak olanların memnuniyetini artırmak, hukuka uygun, etkin ve

verimli bir şekilde hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi için vatandaş taleplerinin dikkate alınması vurgulanmıştır (Kutlu ve diğ. 2008: 224).

- Kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilebilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, çevreye karşı duyarlı olma, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verebilirlik, katılımcılık ve yerinden yönetim ilkesi oluşturulan kent konseyleri ile kent yaşamında uygulanmaya çalışılmaktadır. Kent konseylerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, üniversiteler, STK'lar, siyasi partiler, kamu kurum ve kuruluşları ve mahalle muhtarları temsilcileriyle ve diğer ilgililerle işbirliği yapılmaktadır (md.76).

Yalnızca devletin değil, diğer aktörlerin de kararların alınmasında ve hizmet sunumlarında rol oynaması, belediyelerin hizmet performansını artırmakta, kentin yönetim sorumluluğunun paylaşılmasına ve yerel ihtiyaçların karşılanabilirlik düzeyinin iyileşmesini sağlamaktadır (Köseçik ve Özgür, 2005: 9). Bu düzenleme ile katılımcılık, etkinlik gibi iyi yönetişimin temel değerlerine değinilmektedir.

- Belediyeler, sağlık, eğitim, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik, kültür hizmetleri ve yaşlı, kadın, çocuk, özürlü, yoksul ve düşkünler için yapılacak hizmetlerde belde halkının dayanışmasını ve katılımını sağlayarak, hizmetlerin daha etkin, ekonomik ve verimli olması amacıyla gönüllü kişilerin katılımını sağlayacak programlar hazırlamakla görevlidir (md.77).

2.2.4. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun

İl özel idareleri 5302 sayılı kanuna kadar 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı (bu kanunun adı 1987 tarihli ve 3360 sayılı kanunla İl Özel İdare Kanunu adını almıştır) ile faaliyet göstermiştir. 1913 sayılı kanunla merkezi yönetim tarafından da yürütülen sağlık, eğitim, bayındırlık gibi hizmetler il özel idarelerinin görevleri arasında sayılmıştır. Fakat il özel idareleri personel yetersizliği, mali kaynak sıkıntısı çekmesi ve bu görevlerin merkezi idare tarafından yapılması nedeniyle kendisine verilen görevlerin küçük bir kısmını yerine getirebilmiştir (Coşkun ve Uzun, 2005: 160). Yıllarca görevlerini yerine getirmekte yetersiz kalan bu yerel yönetim işte bu sebeple halkın büyük bir kısmı tarafından bilinmemektedir. Yeni kamu yönetimi

anlayışı doğrultusunda halkın ihtiyaçlarının en yakın idari birimlerce verilmesi kısacası küreselleşen dünyada yerelleşmenin ağırlık kazanması, AB uyum süreci gibi gerekçelerle Türkiye’de yeniden yapılanma kapsamında yapılan önemli bir düzenleme de 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olmuştur.

Bu kanunu temel amacı, yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi, yerel sorunların hızlı bir şekilde mahallinde çözülmesi, proaktif, katılımcı ve hesap verme ilkelerinin hâkim olduğu ve mevcut kaynakların etkin bir şekilde kullanıldığı bir yönetim anlayışının gerçekleştirilmesidir (Eryılmaz, 2009: 140).

Bu amaçla getirilen başlıca değişiklikleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- İl Genel Meclisi (İGM) ile ilgili değişiklikler: İGM’ye vali yerine 2 ve 3 yıl için seçilecek kişiler başkanlık edecek, İGM yılda 2 defa yaptığı toplantılar bir aylık tatil hariç her ay yapılacak, İGM fesih nedenleri dörtten ikiye indirilecek, İGM kendi aralarında seçeceği kişilerle ihtisas komisyon ve denetim komisyonları kuracak, eski kanuna göre vali onayı kararların kesinleşmesi mümkünken bu yeni kanunda kaldırılarak valinin İGM üzerindeki yetkisi kısıtlanmış olacaktır (Coşkun ve Uzun, 2005: 162-163).

Valinin İGM üzerine ki yetkisi kısıtlanarak, yerelin karar, eylem ve işlemler üzerinde katılımının artması sağlanacaktır. Diğer değişiklikler ise etkinliğin artırılması amacıyla yapılmıştır.

- İl Daimi Encümeni (İDE) ile ilgili değişiklikler: Öncelikle İDE adı, İl Encümeni (İE) olarak değiştirilmiştir. İDE kendi içinden seçtiği 5 kişiden oluşurken İE seçilmiş ve atanmışlardan oluşan bir yapıya dönüşmüştür ve üye sayısı iki katına çıkarılmıştır, eski kanunda valinin İDE göndermediği konular görüşülemezken yeni kanunla İE üyelerine de gündem için konu teklifi verme hakkı tanınmıştır (Coşkun ve Uzun, 2005: 163).

İE’nin hem seçilmiş hem de atanmışlardan oluşturulması katılımcılık, İE’nin gündeme konu teklif edebilmesi ise etkinlik ve etkinliğin artırılması için önemli bir gelişmedir.

- Vali için değişiklikler: Vali ile ilgili değişikliklere yukarıda değindik bunların dışında yönetişimin gerçekleştirilmesi için 5302 sayılı kanun ile getirilen bir

değişiklikte “İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” (30/b) şeklindedir. Nitekim kanunun 31.maddesinde belirtildiği gibi vali, stratejik plan ve performans planı hazırlayıp İGM sunmakla görevlidir.

Bu madde ile hazırlanan planlar doğrultusunda hedeflere ne derece ulaşıldığının değerlendirilmesi hesap verebilirliğin etkinliğini artıracaktır.

- Denetim açısından: Denetim açısından yapılan düzenlemelerden bir tanesinin İGM tarafından denetim komisyonlarının oluşturulması olduğunu belirtmiştik. Bununla birlikte yine reformlar kapsamında oluşturulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında denetimler gerçekleştirilmektedir.

Yeniden yapılandırılma kapsamında oluşturulan bu yeni denetim anlayışı ile işlerin yalnızca yapılıp yapılmadığı değil, hazırlanan stratejik planlara ne kadar uygun olduğu üzerinde durulmaktadır. Ayrıca 5018 sayılı kanunun getirmiş olduğu mali saydamlık, hesap verebilirlik gibi ilkelerinde etkinliği artırılmış olacaktır.

Bu yeni kanun ile valiye de denetimle ilgili önemli sorumluluklar verilmektedir. Bu bağlamda 5302 sayılı kanunun 39.maddesinde, 5018 sayılı kanunun 41.maddesine atıf yapılmakta, valinin stratejik plan ve performans hedeflerine kapsamında yürütülen faaliyetleri, önceden belirlenmiş olan performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu belirlenip ortaya çıkan sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlayarak İGM’ne kendisi ya da genel sekreter tarafından sunmakla görevlidir (Parlak, 2005: 194).

- Teşkilat ve personel alımı açısından değişiklikler: 5302 sayılı kanunu 35 ve 36.maddeleri ile il özel idaresinin teşkilat yapısı üzerinde durulmaktadır. Bu maddelerde dikkati çeken iki önemli değişiklikten biri genel sekreterlik ikincisi ise norm kadro uygulamalarıdır. Genel sekreterlik, valinin yanı sıra yardımcı bir icra organının teşkilata katılması anlamındadır. Norm kadro ise, etkin ve rasyonel personel istihdamı amacına yönelik hem kamu yönetimi reformu hem de kamu

personel reformundaki yaklaşımın bir yansıması olarak görülmektedir (Parlak, 2005: 191).

- Örgütsel yapıda büyüme: Bu değişiklikler dışında yeni kanunun geçmişe kıyasla daha büyük bir örgütsel yapıyı öngörmekte olduğunu söyleyebiliriz. Kanunun 35.md. göre il özel idaresinin işlerini yürütmek için ilçelerde kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilecektir. İl özel idaresi için aynı maddede belirtilen mali işler, insan kaynakları gibi birimler oluşturma dışında ihtiyaç duyulan birimlerin İGM tarafından oluşturulabileceği yer almakta böylelikle daha yaygın ve geniş bir örgüt yapısı sağlanmaya çalışılmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005: 165).

Sahip olunan bu yaygın örgüt yapısı ile il özel idaresi kendisine verilen görevleri daha etkili bir şekilde yapabilecektir.

- Gönüllü katılım sağlanması: Kanunda “İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular”(md.65) şeklinde yer almaktadır.

2.2.5. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 sayılı kanun öncesinde, 1927 tarihli 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile kamu mali yönetimi ve kontrolü gerçekleştirilmiştir (www.mevzuat.adalet.gov.tr, 20.04.2010). Ancak bu kanun kapsamında yalnızca kurallara uyulup uyulmadığına bakılmış, yapılan işlerin etkinliği ya da verimliliği gibi konular göz ardı edilmiştir.

Uzun yıllar yürürlükte kalan 1050 sayılı kanun günün ihtiyaçlarına cevap verememiş ve yerini 10.12.2003 tarihi ve 5018 sayılı kanuna bırakmıştır (www.mevzuat.gov.tr, 20.04.2010).

1050 sayılı kanun dar kapsamlı olup yalnızca genel bütçeli idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma ve özel bütçeli idarelerin mali yönetimi ile denetimini kapsamına karşın, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik

kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır (Durak, 2005:1).

Uzun yıllar ülkemizde 1050 Sayılı kanuna göre uygulanan denetim hizmetleri, genellikle şekli unsurları ön plana çıkararak ve bir çeşit törencilik şeklinde yapılmıştır. Kamu yönetimini denetlenmesinden çok, bürokrasi işlemlerini artmasına ve buna bağlı olarak da kırtasiyeciliğe neden olmuştur. Kamu çalışanları da kendilerini denetim riskinden koruyabilmek ve güvenceye alabilmek için, yasaları, çoğu zaman “lafzi” şekilde yorumlamak; amaç, hizmet verimliliği ve vatandaşların ihtiyaçları gibi unsurları göz ardı etmek ya da ikinci plana itmek zorunda kalmıştır. Çünkü mevcut bürokratik yapı vatandaş odaklı değil, idareyi vatandaş karşısında koruma amacını taşımaktadır (Eryılmaz, 2009: 315).

5018 sayılı kanun ise yeni kamu yönetimi anlayışı üzerine inşa edilmiş ve bu da onu geleneksel kamu yönetimi özelliklerini taşıyan 1050 sayılı kanundan, dil, felsefe, öncelendiği konular, yaptığı vurgular ve yaklaşımları bakımından oldukça bir yapı kazandırmıştır. Eski kanun, devletin mal varlığının neler olduğunu, bu mallarının hesabının nasıl tutulacağını, bütçe yılı, bütçenin tanımı, devletin masrafları (md.1-7) gibi konular üzerinde dururken, yeni kanun, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımı, performans denetimi, stratejik planlama, hesap verebilirlik, mali saydamlık gibi tüm dünyada etkin bir şekilde kullanılan kavramlar üzerinde yoğunlaşmaktadır (Al, 2007: 3). Bu kanunla uluslararası standartlara ve AB normlarına uyum sağlamak hedeflenmiştir (Saraç, 2005: 124).

5018 sayılı kanuna göre kamu kaynağının kullanılmasının genel ilkelerinin iyi yönetim ilkeleri ile doğrudan ilişkili olduğu görülmektedir. Bu ilkeler (www.mevzuat.gov.tr, 20.04.2010):

- *Mali saydamlık*: Kamu kaynaklarının tümünün elde edilmesi ve kullanılmasına da denetimi gerçekleştirilmesi amacı ile kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla yapılması gerekenler;
 - a. Görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanması,

- b.** Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlarla bütçenin hazırlanması, yetkili organlar tarafından görüşülmesi, uygulanması, uygulama sonuçları ve raporların açık olması ve kamuoyunca ulaşılabilmesi,
- c.** Genel yönetim kapsamında olan kamu idarelerince sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı aşmayacak şekilde belirli dönemlerde kamu oyuna açıklanması,
- d.** Kamu hesapları, standart muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun şekilde muhasebeleştirilmesidir.

Malî saydamlığın gerçekleştirilmesi için gereken düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasında konusunda kamu idareleri sorumludur ve bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenmektedir (md.7).

- *Hesap verme sorumluluğu:*

Tüm kamu kaynakların elde edilmesi ve kullanılması hususunda görevli ve yetkili olanlar, bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kötüye kullanılmaması konusunda gereken önlemlerin alınmasında sorumlu olup yetkili mercilere hesap vermek zorunluluğu taşımaktadır (md.8).

- *Stratejik planlama ve Performans esaslı bütçeleme:*

Kamu idareleri katılımcı yönetimlerle birlikte, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat, benimsedikleri temel ilkeler etrafında misyon ve vizyon, stratejik amaçlar ve de ölçülebilir hedefler belirlemek, performanslarını öncesinde belirlenmiş göstergelere göre ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirilmesini gerçekleştirmek amacı ile stratejik plan hazırlarlar (md.9).

Stratejik plan oluşturulması yanında diğer bir yenilik de performansa dayalı bütçelemenin kabul edilmesidir. Bu bütçe sistemine göre, kamu idareleri bütçelerini stratejik planlarındaki misyon, vizyon, amaç ve hedeflere uygun ve performans esasına göre oluşturmalıdır. Bu sistem sayısal ve istatistiklere dayalı olarak kamu kaynaklarının kullanımındaki başarının sayısal olarak görülmesine olanak sağlamaktadır (Köseoğlu, 2007: 320).

Bu üç ilke dışında kamu yönetiminin denetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğe verdiği önem, denetim türleri ve iç denetim koordinasyon kurulu kurulması gibi yeniliklerle de kamu mali yönetim ve kontrol sistemini güçlendirmektedir.

Denetim sisteminde etkinlik, verimlilik ve ekonomik olma anlayışının Türkiye’de kamu yönetimine tam anlamı ile girişi 5018 sayılı kanunla sağlanmıştı. Kanunun, düzenli denetim yapma dışında bu üç ilkeyi gerçekleştirmesi amaçlanmaktadır (Al, 2007: 2). Ayrıca bu üç ilke performans denetiminin unsurlarıdır. Performans denetimi ise, önceden belirlenmiş performans göstergelerinin kullanılarak yapılan ölçümler sonrasında amaç ve hedeflere ne derecede ulaşıldığının ve personelin başarısının tespiti ve performans sonuçlarının değerlendirilmesi ile gerçekleştirilir (Köseoğlu, 2007: 325).

5018 sayılı kanunda denetim sistemi iç denetim, iç kontrol ve dış denetim olarak ayırmaktadır. Bununla birlikte yeni bir örgütlenme olarak İç Denetim Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur (Köseoğlu, 2007: 320).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun da yapılan değişim çabaları ve daha iyi yönetim isteğinin bir göstergesidir. Bu kanun denetlenen kurumlar bakımından kapsamı genişletirken hem de getirdiği, saydamlık, hesap verebilirlik, ekonomiklik, etkinlik, performans, stratejik plan hazırlamanın önemi ile yeni ilkelerin denetim sistemine girmesinde etkili olmuştur. Bu ilkelerle artık Türkiye açısından denetim anlayışı yalnızca kuralların uygulanıp uygulanmadığının anlaşılması ya da eksikliklerin bulunması ve bunların cezalandırılması değil, kamu hizmeti sunumunda daha iyiye ulaşılması için yapılması gerekenlerin yolunun gösterildiği bir rehberlik anlayışına dönüştürmüştür.

2.2.6. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Bilgi edinme hakkı konusuna ilk bölümde açıklık ilkesinin bir gereği olarak değinmiştik. Bu bölümde ise bu hakkın Türkiye’de yürürlüğe girmesi ve gerekçesi üzerinde durulacaktır.

Bilgi Edinme Hakkını içeren ilk yasal belge 1776 tarihli İsveç Basın Özgürlüğü Yasasıdır. Bugün 70’e yakın ülkede olan bu hakkın 19 ülkede yasalara girişi 1999’lu yıllarda ve 37’sinde ise 2000 yılından itibaren yürürlüğe girmiştir. Hatta bu hakkı erken

tanıyan Finlandiya, Norveç gibi ülkelerde bilgi edime, son dönemlerde anayasal bir zemine kavuşturulmuştur (Er, 2007: 7, 9).

Peki bu kadar eskiye dayanan bir hak olmasına rağmen Türkiye’de dahil 46 ülkede bu denli hızlı bir şekilde kabul edilmesinin gerekçeleri nelerdir? Öncelikle artan yolsuzluk ve skandallar, bilgiye erişim konusunda STK’ların çalışmalarında bulunması ve bu hakkın uygulanması ve kabulü konusunda hükümetlere baskı yapması, Avrupa Konseyi, Amerika Devletleri Örgütleri gibi uluslararası kuruluşların kılavuzlar, örnek mevzuat modelleri hazırlama gibi yaptığı çalışmalar, basının bilgiye erişim konusundaki artan önemi ve bilgi toplumunun ortaya çıkışı ve son olarak yönetim anlayışına geçiş çalışmaları gösterilebilir (Er, 2007: 9-11). Ayrıca bu hak, demokrasi ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden biridir ve hakkın kullanımı vatandaşın devlete karşı olan güvenini daha yüksek seviyelere çıkarmakta ve devletin demokratik karakterini güçlendirmektedir (www.belgenet.com, 16.04.2010).

Bu gerekçeler içerisinde beklide en önemlisi ve diğerlerini de kapsayan geleneksel yönetim anlayışından yönetim anlayışına geçiş denilebilir. Çünkü yönetişimin açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü gibi tüm ilkeleri ile tam olarak bir toplumda yerleşmesi gizliliği ortadan kaldıracak şeffaf bir yönetimin anahtarı olacaktır. Bu da hem devletin meşruluğunu artıracak hem de demokratik bir sistemde yönetilmeyi sağlayacaktır.

Bu gerekçelerle Türkiye’de 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu 09.10.2003’te kabul edilmiş ve yasanın yürürlük tarihi 32. md. “Bu Kanun yayımı tarihinden itibaren altı ay sonra yürürlüğe girer” şeklinde belirlenmiştir (www.mevzuat.adalet.gov.tr, 16.04.2010).

Bu kanunun amacının, demokratik ve şeffaf yönetim için gerekli olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun şekilde kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek olduğu belirtilmektedir (md.1).

Bilgi edinme hakkından yararlanma konusunda vatandaşlar arasında hiçbir ayırım gözetilmemektedir. Ancak yabancılar açısından durum farklıdır. Bu da kanunun 4.maddesinde herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu ancak Türkiye’de ikamet eden yabancılar ve Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin, kendileri ya da

faaliyet alanları ile ilgili olmak şartıyla karşılıklılık ilkesi kapsamında yararlanabilecekleri belirtilmektedir (www.mevzuat.adalet.gov.tr, 16.04.2010):

Bu haktan yararlanma elbetteki herkes için bir takım sınırlara çerçevesindedir. Bu sınırlamalar kanunun dördüncü bölümünde yer alan 15-28.maddelerinde sıralanmaktadır. Örneğin 15.madde de “Yargı denetimi dışında kalan işlemler” şeklinde belirtilmektedir.

2.2.7. 5176 Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun

OECD ülkelerinin birçoğunda hissedilen kamuda etik standartları belirleme ve kamu çalışanlarının etik açıdan uygun davranış göstermelerini sağlama amacı ülkemiz için de oldukça gereklidir. Özellikle kamuda kirlenmenin ve kamuya olan güvende yaşanan erozyonların boyutları göz önüne alındığında ülkemiz için bu gereklilik daha net bir şekilde anlaşılmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 161).

OECD'nin 1998 tarihinde yayımlanan "Kamu Yönetiminde Etik ilkeler" başlıklı tavsiye kararında, üye ülkelerin kamu hizmetlerinde etik davranış ilkelerini uygulamaya geçirmek için, iyi işleyen kurumsal yapılar oluşturmaları ve diğer gerekli tedbirleri almaları belirtilmiştir (www2.tbmm.gov.tr, 22.03.2010).

Bununla birlikte, "4. Gözden Geçirmeye İlişkin 5 Nisan 2003 Tarihli Niyet Mektubu"nda; bir takım yapısal taahhütlerin zaman darlığı sebebiyle gerçekleştirilmediği, bunlar içerisinde kamu yöneticileri ve memurlar için etik kuralları belirleyen kanunun Meclis'ten geçirilmesinin de bulunduğu yer almıştır. Bakanlar Kurulu'nun 23/6/2003 tarihli ve 2003/5930 sayılı kararıyla kabul edilen Ulusal Programın, kamuda yönetişimin güçlendirilmesi başlığı altında da; kamu yönetiminde saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadele çerçevesinde gerçekleştirilen çalışmalardan arasında yer alan kamu görevlilerinin uyacakları mesleki ve etik ilke ve kuralları belirleyen bir düzenlemenin yapılması olduğu belirtilerek, hazırlanan taslağın 2003 yılı içerisinde yasalaşmasının beklendiği ifade edilmiştir (www2.tbmm.gov.tr, 22.03.2010).

Bu gelişmelerin dışında “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı”nın genel gerekçesini şu şekilde özetleyebiliriz (www.tbmm.gov.tr, 22.03.2010):

- İdare, kamu hizmetlerinin yürütürken etik ilkeleri güvence altına alındığında ve kamu yararına uygun işlediğinde etkili ve verimli olabilecek ve bu ilkeler kamuya olan güveni artırdığı gibi, iş dünyası için de daha uygun bir ortam oluşturacaktır. Etik ilkeler bu şekilde piyasaların daha iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkı sağlamaktadır.
- Yasaların düzenlemekte yetersiz kaldığı özl durumları etik davranış kuralları ile düzenlemek.
- Kamu görevlilerinin vatandaşa karşı sorumluluk bilinciyle adaletli, tarafsız ve hukuka uygun bir şekilde davranmasını sağlayarak, hizmetlerin etkin, verimli ve düzenli sunumunu gerçekleştirmek ve vatandaş şikayetlerini gidermek.
- Kamu görevlisi olan kişilerin görevlerini gerçekleştirirken, etik ilkeler çerçevesinde, güven verici bir şekilde hareket etmeye zorlayarak, yetkilerini kişisel bir kazanç ya da çıkar sağlamak amacıyla kullanmalarını engellemek.
- Kamu görevlilerinin, görevlerini ifa ederken kamuoyunun denetimine tabi olmalarını sağlamak.

Bu genel gerekçeler ile ülkemizde 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile etik ilkelerin benimsenmesi ve kamuda etkinlik kazanması sağlanmıştır.

Bu bağlamda etik kurulu tarafından belirlen etik ilkeler şunlardır (www.etik.gov.tr, 22.03.2010):

- *Görevlerin gerçekleştirilmesinde kamu hizmeti bilinci*
- *Halka hizmet bilinci*
- *Hizmet standartlarına uyma*

- *Amaç ve misyona bağlılık*
- *Dürüstlük ve tarafsızlık*
- *Saygınlık ve güven*
- *Nezakət ve saygı*
- *Yetkili makamlara bildirim*
- *Çıkar çatışmasından kaçınma*
- *Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması*
- *Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı*
- *Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı*
- *Savurganlıktan kaçınma*
- *Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan*
- *Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık*
- *Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu*
- *Eski kamu görevlileriyle ilişkiler*
- *Mal bildiriminde bulunma*

Yukarıda belirttiğimiz etik ilkeler yeni kamu yönetimi anlayışı ile yönetime aşlanmış olsa da, istenen sonuç, bürokratik yapının değişmesiyle, tam olarak elde edilebilecektir. Aksi halde oldukça güçlü bir şekilde varlığını devam ettiren Weberyen bürokratik yapı ve zihniyete bu değerlerin uyum göstermesi zordur (Al, 2005: 248).

2.2.8. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

İhtiyaçlara oranla, eldeki kaynakların kıt olması yönetimler arasında işbirliği yapılması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla dünyanın birçok yerinde olduğu gibi ülkemizde de yönetimler arası işbirliği önem kazanmıştır. İşbirliği sayesinde, ortak ihtiyaçların karşılanmasında güç birliği yapılamakta, hizmetlerin gerektirdiği optimal ölçekte hizmet

birimleri kurulmaktadır. Özellikle coğrafi açıdan birbirlerine çok yakın olan mahalli idareler itfaiye, su, katı atık toplama gibi hizmetleri kendi aralarında kuracakları birlikler sayesinde gerçekleştirilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 309).

Ülkemizde mahalli idarelerin işbirliğine gidebileceklerine ilişkin hükümler 1580 sayılı Belediye Kanun' da, 2004'te kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanun' da, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da ve bu kanunun yerini alan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunda yer almıştır. Ancak birliklere ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yeniden yapılandırma kapsamında yapılan 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanun'da yer almaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2008: 313-314)

Bu tasarının genel gerekçesi ise şu şekildedir (www.todaie.gov.tr, 23.04.2010):

- Yeni kamu yönetimi anlayışı etkinlik ve verimliliği temel ilkeler olarak benimsemektedir.
- Kamu yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılandırma kapsamında mahalli idarelerinde çalışma yöntemleri, süreçleri, amaçları değişime tabi olacak, bu değişimle birlikte aşırı bürokratik yapılar kaldırılarak, etkin, esnek ve daha küçük birimler oluşturulacaktır.
- Kamusal hizmetlerin sunumu için mahalli idarelere daha fazla görev ve sorumluluk verilmesi, merkez ile mahalli idareler arasındaki mevcut geleneksel yetki ve kaynak dağılımının da değişmesini gerekli kılmıştır.
- Demokrasinin yaygınlaşması, refah seviyesindeki artış, teknolojik ilerlemeler ve demografik değişiklikler vatandaş ihtiyaç ve taleplerinin artmasına ve çeşitlenmesine neden olmaktadır. Birlikler vasıtasıyla hem büyük nüfus gruplarına hem de coğrafi alan ulaşılabilir ve hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde sunumunun gerçekleştirilmesine olanak sağlamaktadır. Bu kapsamda mahalli idarelerin birlik kurabilmesi ve bu yolla işbirliği yapabilmeleri 1982 Anayasasının 127.maddesinde yer almakla birlikte Avrupa Yerel Özerklik Şartında da belirtilmektedir. Ülkemiz açısından yasal zemini olmasına rağmen bu hizmetlerin ortaklaşa görülmesini sağlayacak mekanizmalar yeterince gelişmemiştir.

- Mevcut mahalli idare birlikleri sayısında artış olmakla birlikte, birlik uygulamasının çoğu zaman amacı dışına çıktığı ve yerel hizmetlerin sunumunda karışıklığa neden olduğu görülmektedir. Bunu önlemek için Tasarıyla, mahalli idarelerin tüm görev ve yetkilerini içine alacak şekilde genel amaçlı ya da amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamayacağı hükme bağlanmıştır.

Kanun kapsamında bazı mahalli idare birliklerini özel olarak belirtmiştir. Bunlar, köylere hizmet götürme birlikleri, sulama birlikleri ve turizm altyapı hizmet birlikleri şeklinde üçe ayrılmıştır:

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri; ilçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması dışında, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleriyle köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak ya da yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin katılımıyla oluşan o ilçenin adını taşıyan birliklerdir (md. 18).

Sulama Birlikleri; yalnızca sulama amaçlı olarak kurulan mahallî idare birliklerinde birlik meclisi, 8. maddede belirtilen doğal üyeler ile belediye meclisi üyeliğine seçilme şartlarına sahip olan ve birliğin sulama faaliyetinden faydalanan mülk sahibi çiftçiler içerisinde birlik tüzüğünde gösterilen sayıda seçilecek üyelerden oluşmaktadır (Md.19).

Turizm Altyapı Hizmet Birimleri; kültür ve turizmi koruma ve gelişim bölgeleri ile turizm merkezlerinde, alanın bütüncül bir anlayışla korunması, geliştirilmesi, tanıtımının yapılması, kültür ve turizme ilişkin sosyal ve teknik altyapının gerçekleştirilmesi ve işletilmesini sağlamak maksadı ile alandaki tüm mahalli idarelerin katılımıyla oluşturulan birliklerdir (Ek Md. 1).

Bu üçlü ayırım kapsamında, belediye ve il özel idarelerinin üye oldukları mahalli idare birliklerinde ki istihdam norm kadro standartları ile yürütülecektir. Belediye kanununda belirtilmiş olan şartlara göre kamu kurum ve kuruluşunda görev yapan memurlar, birliklerin genel sekreterlikleri ya da diğer üst yönetici kadrolarında yer alabilecektir (Bilgin ve Can, 2008: 13).

Birliklerin 5355 sayılı kanunla yasal bir zemine oturtulmasının yanında tasarı gerekçesinde de belirtildiği gibi bürokrasinin azaltılması ve hizmetlerin daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi sağlanmaktadır.

2.2.9. 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

Kalkınma Ajanslarının kuruluşu ülkemiz açısından yeni olmakla birlikte, bu konudaki ilk uygulamaların 1930 yılında ABD’de kurulan Tennessee Valley Authority (TVA) olduğu bilinmektedir. Avrupa’da ise Kalkınma Ajansları özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra bölgesel kalkınma konusunun önem kazanması ve bu konunun AB tarafından benimsenmesi ile kurulmuş ve sayıları zamanla çoğalmıştır (Can, 2008: 12). Günümüzde Avrupa ülkelerinde, ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunan farklı nitelik, yapı ve statüye sahip 200’den fazla Kalkınma Ajansı vardır. Bunların büyük bir kısmının, özellikle Brüksel gibi önemli dış merkezlerde temsilcilikleri bulunmakla birlikte Avrupa genelinde üyeleri olan örgütlenmiş bir üst kuruluşu da (Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği-EURADA-European Association of Regional Development Agencies) mevcuttur (www.dpt.gov.tr, 10.05.2010).

Ülkemiz açısından bakacak olursak Kalkınma Ajansları’nın kurulması, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 58 ve 59. hükümetin Acil Eylem Planı’nın hedefleri ve AB Katılım Ortaklığı Belgesi’nde yer alan taahhütlerimiz doğrultusunda gerekli görülmektedir (www.dpt.gov.tr, 10.05.2010). Ajansların kurulması konusunun ile ilgili ilk kez 25 Nisan 2003 tarihli KYTKT taslağında yer aldığını fakat daha sonra hazırlanan KYTK taslaklarından bu konu ile ilgili maddenin kaldırıldığını söyleyebiliriz. Kalkınma Ajansları ile ilgili tasarı taslaklarının kamuoyu gündemine girmesi ise 2004 sonu ve 2005 başında gerçekleşmiştir (Özdiç, 2007: 76).

Kalkınma Ajansları yasa tasarısı taslağının TBMM Genel Kurulunda görüşmelerine başlanması 2 Temmuz 2005’te gerçekleştirilmiştir ve bu görüşmede o dönemdeki TBMM içtüzüğü ile ilgili tartışmalardan dolayı muhalefet partilerinin TBMM oturumlarına katılmaması nedeniyle konuşma ve tartışma olmadan tasarının ilk 25 maddesi kabul edilirken geri kalan maddeler ise 24-25 Ocak 2006’da muhalefet partilerinin de katılımı ile gerçekleşen görüşmelerde kabul edilmiştir. Bu kabulün ardından, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri

Hakkında Kanun, 8 Şubat 2006'da Resmi Gazete'de yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla bölge kalkınması için yürütülecek politikaların temel aracı olan Kalkınma Ajansları'nın konumu netleşmiştir (Özdiç, 2007: 76).

Bu kanunun kabul edilmesi ile amaçlanan 1.madde şu şekilde belirtilmektedir;

kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plâni 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 usûlleri düzenlemektir (www.tbmm.gov.tr, 06.05.2010).

Bu kanunu 21. maddesinde mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri de yer almaktadır. Bu maddeye göre Ajanslar, denetimin sağlanması için, finansal kaynakların elde edilmesi ve kullanılması konusunda kamuoyunu zamanında bilgilendirmek zorundadır. Ayrıca Ajansların malî ve finansal kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması ve malî denetiminin sağlanmasında görevli ve yetkililer; mevcut kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulmuştur (www.tbmm.gov.tr, 06.05.2010).

5449 sayılı kanuna göre Kalkınma Ajansları'nda danışma ve yönlendirme organı olan kalkınma kurulu mevcuttur. Bu kurul merkezi yönetimle beraber yerel yönetimler, özel sektör, meslek kuruluşları, hükümet dışı kuruluşlar ve STK'ları karar alma mekanizmalarında ortak kabul eden çok aktörlü, şeffaflık ve sorumluluk ilkeleri ile bütünleşmiş bir yönetim anlayışı üstüne inşa edilmiştir. Bu anlayış, bölgelere özgü hazırlanacak stratejik planlarda, tecrübe ve bilgi birikimi olan aktörlerle beraber hareket edilmesi, bölgenin kalkınmasında önemli olan sürdürülebilirlik, sahiplenebilirlik ve etkililik gibi katma değerleri de beraberinde meydana getirecektir (Can, 2008: 12).

Kalkınma Ajanslarının ile ilgili kanun taslağının hazırlanması nedenleri için kısaca şunları söyleyebiliriz (www.dpt.gov.tr, 10.05.2010):

- Bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmak,
- Yerel ve küresel rekabet şartlarında yaşanan değişimler,

- AB'ye uyum süreci için yapılması gereken yükümlülükler
- Finansal ve beşeri kaynakların rasyonel dağılımını sağlamak,
- Çevresel duyarlılık artışı,
- Yerel kalkınma ve örgütlenme taleplerinde artış yaşanması ve bu taleplerin etkin bir şekilde yönlendirilmesine duyulan ihtiyaç,
- Katılımcı, esnek yapılı ve teknik olarak kapasitesi güçlü olan yerel ve bölgesel gelişmeyi hızlandırma gibi gerekçelerle kalkınma ajanslarının oluşumu bir zorunluluk haline almıştır.

2.2.10. Türkiye'de E-Devlet Uygulamaları

Elektronik devlet ya da daha yaygın kullanımı ile e-devlet konusu ilk bölümde ifade edildiği gibi kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinin önemli bir noktasını oluşturmaktadır.

İnsan sürekli olarak kendisinin geliştirmiş olduğu teknoloji ve iletişim olanaklarının katkıları ile hep daha iyisi arar ve bekler bir durumdadır. Kamusal hizmetlerin işte bu değişime cevap verebilme ve beklentileri karşılayabilmesi için hızlı hareket etmesi gerekmektedir. Bu amaçla kamu hizmetlerinin bilgi teknolojilerine dayalı olarak biçimlenmesi, hızlı, etkin ve doğru paylaşılması ve bu doğrultuda bireylerin yaşamsal anlayışının ve kültürünün farklılaşması olarak tanımlayabileceğimiz e-devlet dönüşümü kaçınılmaz bir durum haline almıştır (Türkiye 2. Bilişim Şurası, 2004: 113).

Bugün e-devlet uygulamaları neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilmektedir. Teknolojik olanakların hızla artması ve internetin yurdun dört bir köşesine ulaşması elbetteki e-devlette uygulamalarının artmasında önemli bir etkidir. Artık bu uygulamalar sayesinde insanlar evlerinde, iş yerlerinde kısacası istediği her yerden eğitim, sağlık gibi tüm kamusal hizmet bilgilerine internet aracılığı ile ulaşabilmektedir. Böylelikle daha az zaman ve daha az bir çaba ile vatandaş istediği bilgiye kamu kurumuna gitmeden sahip olmaktadır. Bu kamusal hizmetlerin etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik açısından daha iyi bir seviyeye taşınmasında oldukça etkili bir uygulamadır. Ayrıca bilgilerin açık bir hal alması ve istenildiğinde kolaylıkla erişilebilmesi şeffaf bir yönetimin gerçekleştirilmeye çalışıldığı ve bu yolla

yönetenlerden yaptığı her türlü kamusal eylem, işlem ve kararlar konusunda hesap vermelerini isteyebilme imkânını da tanımaktadır. Kısacası e-devlet için gizliliği ortadan kaldıran bir yönetim modeli de diyebiliriz.

Şeffaf devlet vizyonuna ulaşılması ve kamuda verimi artırması dışında e-devlet sistemi kamu kurum ve kurumları arasında da kullanılabilir. Örneğin Bakırköy İlçe Emniyeti dolandırıcılık ve cinayetten aradığı bir zanlı ile ilgili bilgilerin diğer emniyet kurumlarına, sınır kapılarına verilmesi, işbirliği için talepte bulunulması işlerin daha süratli bir biçimde sonuçlandırılması açısından kolaylık sağlayacaktır (Erdal, 2003: 541).

Diğer kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde de kamu kurum ve kuruluşları birbirlerine yardımcı olabilir ve mevcut bilgilerin paylaşımı yoluna gidebilir. Eldeki bilgilerin paylaşımı bu bilgilere ulaşmak için tekrar mesai harcanmaması açısından da oldukça önemlidir.

E-devlet uygulamaları yalnızca vatandaşın eğitim, sağlık, sosyal güvenlik işleri açısından değil devletle işletmeler arasında da işlerin hızlı ve kolay yapılması açısından oldukça etkilidir. İşletmeler kuruluş ve varlığını sürdürme aşamasından işletmenin kapanış aşamasına kadar ilgili kurumlara (Vergi Dairesi, Ticaret Odası gibi) form ve dilekçe doldurma, gerekli izin ve onayların alınması, ilanların çıkartılması gibi işlemleri elektronik ortam üzerinden gerçekleştirebilmektedir (Erdal, 2003: 541).

E-devlet uygulamasına geçiş hazırlıklarının temelinde, karşılıklı yönetmek olarak ifade edilebilen yönetim kavramı yer almaktadır. Artık yöneten ve talep eden geleneksel devlet, e-devlet uygulamaları ile karşılıklı yönetilen ya da vatandaşların da kamu hizmetlerini yönlendirebileceği ve taleplere en iyi şekilde cevap verebilecek bir yapıya dönüştürmektedir. Bu bilgiler ışığında e-devlet uygulamalarının geleneksel yönetim anlayışına karşılık olarak ortaya çıktığını söyleyebiliriz (İnce, 2001: 69-70).

AB'ye uyum yasaları ve e-Avrupa+ projeleri Türkiye'nin e-devlet olabilme yolunda yeniden yapılandırma ve dönüşüme katkıda bulunmaktadır (Al ve Alodalı, 2008: 1248).

E-Avrupa Eylem Planı, Avrupa Komisyonu tarafından 2000 yılında devreye sokulmuştur. Planın amacı AB'yi bilgi tabanlı ekonomiye taşımak, ARGE ve yetişmiş insan gücüne yatırımı yoluyla rekabetçi bir yapılandırmayı sağlamak ve İnterneti eskiye

oranla ucuz, hızlı, güvenli kılarak yaygın hale getirmektir. Bu plan daha sonra AB'nin genişleme sürecinde göz önüne alınarak, aday ülkelerinde faydalanabileceği, "e-Avrupa+" adlı benzer bir planla daha kapsamlı bir hal almıştır. Türkiye'ye 2001 yılında bu genişletilmiş plana katılımı konusunda Komisyon tarafından çağrı yapılmıştır. Türkiye bu çağrıya AB'ye üyelik süreci içinde faydalı olacak şekilde ulusal programında "e-Türkiye" girişimini başlatma kararı ile olumlu cevap vermiş. 2002 yılında Göteborg'da yapılan AB Zirvesinde Türkiye, e-Avrupa planının parçası haline gelmiştir. E-Türkiye ile hedeflenen Türkiye'de bilgi toplumunu oluşturmak, AB'de bu yöndeki çalışmalarla eşgüdümü sağlayacak kurumsal yapılanmaları da kapsayacak biçimde yapmaktır (Türkiye 2. Bilişim Şurası, 2004: 77).

Türkiye'de e-devletin uygulanabilmesi için çeşitli girişimler, projeler ve teşebbüsler oluşturulmuştur. Bunlara örnek olarak İdare'yi Geliştirme Başkanlığı'na bağlı şekilde faaliyet gösteren "Başbakanlık Yönetim Bilişim Sistemi Merkezi" gösterilebilir. Bu merkezin çalışmaları ile amaçlanan, ulusal bilgi sistemi için gereken stratejilerin belirlenmesi, kurumsal yapılanmanın sağlanması, sağlam ve güncel bir bilgi alt yapısının hazırlanması, bakanlıklar ve diğer kamu kurumları arasında ortak veri tabanlarının hazırlanması, resmi evrak yerine kullanılacak olan e-belge ve e-posta sistemlerinin geliştirilmesi, hükümet işlemleri ve belgelere elektronik ortamda ulaşılması ve ulusal veri tabanlarının hazırlanması konularında koordinasyonun gerçekleştirilmesidir (Al ve Alodalı, 2008: 1245).

2.2.11. Türkiye' de Katılımcılık: Yerel Gündem 21

BM bünyesinde Rio Konferansı'nın yapıldığına ve bu konferansın temel çıktılarından birinin G21 olduğuna ve bu programın sorunların çözümünde etkili olabilmesi için yerelin katılımı ve işbirliğinin sağlanmasında Yerel Gündem 21'ler (YG21) oluşturulması konusuna ilk bölümde değinmiştik. Bu bölümde ise YG21 programının Türkiye'deki yansımaları üzerinde durulacaktır.

YG21'in temelinde yönetim anlayışı yer almaktadır. Bu anlayışın gelişmesi, dernekler ve vakıflar, meslek odaları, sendikalar, özel sektör kuruluşları, akademik kuruluşlar, basın yayın kuruluşları, yurттаş girişimleri gibi geniş bir yelpazeye yayılmış olan sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimler arasında, ortaklık anlayışına dayalı yeni bir ilişki şeklinin oluşmasına katkı sağlamaktadır (Emrealp, 2005: 39).

YG21 uygulamaları dünyada 1992 BM Rio Zirvesi ile başlamakla birlikte, Türkiye’de 1996 BM Habitat II Konferansı’nın ivmesiyle, 1997 yılı sonunda başlamıştır. Türkiye’deki YG21 uygulamaları, başlangıcından bu yana UNDP desteğiyle, IULA-EMME koordinasyonunda devam etmektedir. YG21 Projesi, 2000’li yıllara gelindiğinde, bir proje yaklaşımının ötesine geçip, uzun erimli bir program haline gelmiştir (Emrealp, 2005: 7).

YG21 Programı Türkiye’de, 2001 yılında UNDP tarafından, dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak seçilmiştir. UNDP tarafından 1 Kasım 2001 yılında T.C. Başbakanına gönderilen mektupta, Türkiye YG21 Programının, göstermiş olduğu performansı ile dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak ilan edilmiş ve en iyi uygulama örneklerinden biri olarak, BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi’nde tanıtılacağı bildirilmiştir. Nitekim Eylül 2002’de Güney Afrika’nın Johannesburg Kentinde düzenlenen zirvende Türkiye YG21 Programı, T.C. Cumhurbaşkanınca devlet ve hükümet başkanlarına en iyi uygulama olarak sunulmuştur (Emrealp, 2005: 33). YG21 Programı kapsamında yerel yönetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Bunlar (www.mahalli-idareler.gov.tr, 18.05.2010) :

Kent Konseyleri, merkezi yönetimi, yerel yönetimi ve sivil toplumu "ortaklık" anlayışıyla buluşturan başlıca yönetim mekanizmalarıdır. Kent konseyleri kentin tüm paydaşlarını bir araya getirerek, kenti kucaklayacak "ortak akıl" oluşturulmasını amaçlamaktadır. Bu konseyler kentin kalkınma önceliklerinin ve sorunlarının tanımlandığı ve tartışıldığı demokratik platformlardır.

Çalışma Grupları, çeşitli kurum ve sektörlerden gelen gönüllülerin katkılarını, ilgili kentin öncelikli konularında ve sorun alanlarında yoğunlaştıran bir başka önemli katılımcı mekanizma işlevini gerçekleştirmektedir.

YG21 sürecinin önemli dayanaklarından biride “mahalle” ölçeğindeki çalışmalar kapsamında, bir ya da birden çok mahalleye hizmet veren merkezler ile "Mahalle Meclisleri" gibi yapılar, katılımcı süreçlerin belde halkının gündelik yaşamında ifadesini bulmasının başarılı uygulamalarındandır.

Kadın Meclisleri, karar alma süreçlerinde kadınların etkin katılımının sağlanmaktadır. Bu meclisler aralarındaki bilgi ve deneyim alışverişini güçlendirmek için ulusal ölçekli bir koordinasyon ağı oluşturmuştur.

Gençlik Meclisleri, gençlerin kapasitelerinin geliştirilmesi, yapabilir kılınmaları ve her alanda karar alma mekanizmalarına katılımının sağlanması için çalışmalar yapmaktadır. Gençlik Meclisleri tarafından ulusal ölçekli YG21 Ulusal Gençlik Parlamentosu'nu oluşturmuştur.

Özel İlgi Grupları, engelliler, yaşlılar ve çocuklardan oluşmaktadır. Özel ilgi gerektiren bu gruplar için YG21 Engelliler Meclisi, Emekliler Meclisi, Çocuk Meclisi gibi platformlar oluşturulmalıdır.

YG-21 Genel Sekreterliği, Kentlerdeki çalışmaların koordinasyonu ve kolaylaştırıcılığını üstlenmişlerdir. Ayrıca YG21 Programı'nın koordinatör kuruluşları ile ilgili kentler arasındaki bağlantı noktalarıdır.

Yukarıda sıraladığımız bu mekanizmalar halkın birçoğunun temsil edildiği, söz hakkı alabildiği, kentin önceliklerinin öğrenildiği, daha etkin ve verimli bir yapının oluşmasını sağlayacaktır.

Ülkemizde yönetim sistemine de yaşanan reform sürecine genel olarak bakıldığında, sürecin katılım mekanizmalarını güçlendirmek, şeffaflığı artırmak ve bu yönüyle de “iyi yönetim”, anlayışına zemin hazırlanmakta olduğu görülmektedir (Kar, 2006: 40). Kısacası yeniden yapılandırma çalışmalardaki ortak amaç tüm dünya yönetimlerini etkisi altına alan yeni kamu yönetiminin anlayışının Türk kamu yönetimine kazandırılmaya çalışılırken, iyi yönetim ilkelerinin yönetim sistemine dâhil edilmesi ile hem daha katılımcı ve şeffaf bir yönetim sistemini hem de daha etkili, ekonomik, verimli işleyen bir yönetim mekanizmasının oluşturulmasıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türk kamu yönetimi geleneksel yönetim anlayışına hakim olan bir geçmişten gelmektedir. Yöneticilerin çoğu bu geleneğe öylesine alışmıştır ki küçük bir değişikliğin bile konularını sarsacağı endişesi ile statükonun devam etmesinden yanadır. Oysaki bilgi toplumunun ortaya çıkışı, küreselleşme süreci, post modern yönetim ve üretim sisteminin ortaya çıkması kamu yönetiminin eski yöntem ve anlayışla sürdürülmesini imkânsız hale getirmiştir. Özellikle bilgi teknolojilerindeki artışla birlikte vatandaşlar daha bilinçli ve daha aktif bir hale getirilmekte, yönetim sisteminde yaşananlar karşısında daha duyarlı olarak yönetime katılmak ve yönetimde söz sahibi olmak istemektedirler. Vatandaş profilinde yaşanan bu değişimle birlikte yönetim sisteminde görülen yolsuzluk, hantallık, israf gibi olumsuz gelişmelerin de önüne geçilmesi ve ülke kalkınmasının sağlanması amacıyla geleneksel yönetim anlayışının terk edilmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Nitekim tüm dünyada değişim yönünde çalışmalar sürdürülmekte yeni kamu yönetimi ve bu sistem paralelinde gelişen iyi yönetim anlayışının benimsenmesi ve yönetim sistemine dâhil edilmesi yolunda çalışmalar yapılmaktadır.

Ülkemiz açısından AKP'nin tek başına iktidara gelmesi ve kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmalarına ağırlık vermesi iyi yönetim anlayışının yasal bir zemine kavuşturulma çabaları için bir dönüm noktasıdır. Yeniden yapılandırma kapsamında KYTKT ışığında hazırlanan yerel yönetim reformları, e-devlet uygulamaları gibi önemli çalışmalarla iyi yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde işlerlik kazandırılmasına çalışılmaktadır. Ancak bu bir süreçtir ve iyi yönetimin ortaya çıkarmış olduğu katılımcılık, açıklık, hesap verilebilirlik, hukukun üstünlüğü, eşitlik, etkinlik, cevap verebilirlik, stratejik planlama gibi ilkelerinin tümünün Türk Kamu Yönetimine yerleşebilmesi için çalışmalar sürdürülmektedir. Çünkü bu ilkeler birbiriyle uyum içerisinde ve birbirini tamamlayan niteliktedirler. Örneğin hesap verebilirlik ilkesi, açıklık ilkesi olmadan etkili olamayacağı gibi hukukun üstünlüğü ilkesini benimsemeyen bir ülkede eşit ilkesinin yerleşmesi de olanaksız olacaktır. Bu ilkelerin kamu yönetiminde birlikte kullanılması ve geleneksel yönetim anlayışından yönetime geçişin sağlanması gerekmektedir.

Yeniden yapılanma çalışmaları yapılırken ikinci bölümde belirtmiş olduğumuz iç ve dış dinamikler bütüncül bir yaklaşımla ele alınmalıdır. Ancak bu şekilde yaşanan sorunlara köklü çözümler üretilebilecektir (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 36). Yalnızca uluslar arası kuruluşların önerilerini dinlemek ve uluslar arası alanda kabul görmek ya da yalnızca vatandaşların artan taleplerini karşılamak gibi sorunları tek tek değerlendirerek çözüm bulmaya çalışmak yarın başka sorunların ortaya çıkmasına neden olacaktır. Kısacası iyi yönetim ilkelerinin kamu yönetimine kazandırılması konusunda ülkenin içinde bulunduğu iç ve dış şartlar birlikte değerlendirilmelidir. Nitekim Türkiye’de yapılmaya çalışılan reformların gerekçelerine bakacak olursak bu şekilde yapılmış olduğu görülmektedir.

Yapılan reformlarla 2000’li yılların başına kadar kullanılmayan stratejik plan, açıklık, etkinlik, ekonomiklik, performans denetimi gibi iyi yönetim için sayılan ilkelerle paralellik gösteren değişikliklerin Türk Kamu Yönetimine girmesi sağlanmıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi bu bir süreçtir ve bu süreçte Türkiye hem AB uyum sağlayarak tam üye olabilmek hem de geleneksel yönetim anlayışının getirmiş olduğu kırtasiyecilik, aşırı bürokratik yapı, hantallık, etik dışı davranışlar gibi sorunlardan kurtulmak için iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesi yolunda çalışmalarını sürdürmektedir. Bugüne kadar ülkemizde yapılmış olan çalışmalar kapsamında iyi yönetim ilkelerinden hangilerinin doğrudan ya da dolaylı olarak çalışmalarda yer aldığını tabloya bakarak değerlendirebiliriz.

Tablo 4. İyi Yönetişimin Temel İlkeleri ve Türk Kamu Yönetimindeki Yeri

	Açıklık	Hesap Verebilirlik	Katılımcılık	Etkinlik	Cevap Verebilirlik	Hukukun Üstünlüğü	Stratejik Planlama	Eşitlik
5216 Büyükşehir Belediye Kanunu		X	X	X			X	
5393 Belediye Kanunu	X	X	X	X		X	X	X
5302 İl Özel İdaresi Kanunu	X	X	X	X			X	
5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	X	X		X			X	
4982 Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	X					X		X
5176 Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	X	X		X	X			X
5355 Mahalli İdare Birlikleri Kanunu			X	X				
5449 Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun	X	X	X	X				
E-Devlet Uygulamaları	X	X	X	X				
YG21 Uygulamaları			X	X				

İlkelerin yeniden yapılandırma kapsamında yasal zemine kavuşturulmuş olması yeterli değildir. İyi yönetişimin işlerlik kazanabilmesi için şu hususlar üzerinde iyileştirmelere gidilmesi gerekmektedir:

- KYTKT ile yönetimin yeniden yapılanması kapsamında geleneksel merkeziyetçi-bürokratik yönetim mekanizmasının teorik anahtar kavramları

yerine, esnek, demokratik ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının yani yönetişimin temelinde yer alan değer ve normların geçmesi şeklinde düzenlenmiştir. Fakat bu ilkelerin somut olarak hayata geçirilmesinde gerekli olan yapılara ve teknik araçlara yeterince değinilmemektedir. Kısacası esnek, verimli ve etkili çalışabilecek örgüt yapısına esas oluşturacak mekanizmalara gerektiği gibi yer verilmemesi bu tasarının önemli bir eksikliğidir (Saran, 2004: 229-230). KYTKT rehberliğinde hazırlanan diğer yerel yönetim reformlarında da aynı şekilde iyi yönetim ilkelerine ulaşma amaç olarak belirtilmiş ancak bu ilkeleri somut hale getirebilecek mekanizmalara yeterince yer verilmemiştir.

- KYTKT ile oluşturulmak istenen ombudsmanlık kurumu tasarının kanunlaşmaması nedeniyle oluşturulamamış ve diğer yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında bu konuya değinilmemiştir.

Bu kurumun oluşturulması geleneksel denetim türleri olan yargısal, siyasal, idari ve kamuoyu denetiminin kötü yönetim karşısında vatandaşın şikâyetlerini hakkaniyetli bir çözüme kavuşturulmasında yeterli olmayışı, bu konuda daha etkili olabilecek mekanizmaların oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. İşte bu mekanizmalardan biri de ombudsmanlık kurumudur. Bu kurum özellikle yönetimin hukuka uygun ancak yerinde olmayan karar, uygulama ve eylemsizliklerine karşı yönetilenleri koruma amacıyla oluşturulmuş ve tüm dünyada yaygınlık kazanmış kurumlardır (Şengül, 2005: 127-128).

Oysaki yeniden yapılandırılma çalışmaları kapsamında bu kurumun kurulmuş olması iyi yönetişim anlayışının sahip olduğu hesap verebilirlik, etkinlik, hukuka uygunluk ve katılımcılık gibi değerlerin yerleşmesinde etkili olunmasını sağlayacaktır.

- Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamında vatandaş odaklı olma ve bu bağlamda karar alma süreçlerinde vatandaş görüşlerinin alınması, değerlendirilmesi kısacası yönetimin STK, sivil toplum, meslek kuruluşları, mahalle muhtarları temsilcileri gibi farklı paydaşlarla yürütülerek iyi yönetişimin önemli ilkelerinden bir olan katılımcılığın gerçekleştirilmesi ve

yönetimde açıklığın sağlanması için bir takım düzenlemeler yapılmaktadır. Bu düzenlemelerden biri de kent konseylerinin oluşturulmasıdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76.maddesinde "kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir" şeklindeki hükme göre kent konseylerinde alınan kararların bağlayıcı nitelikte olmadığını bu görüşlerin yalnızca tavsiye niteliğinde olduğu görülmektedir. Kent konseylerinin özerk bir yapıya ya da personelinin olmayışı kısacası konseylerin belediyeler bağlı olmaları işlevselliklerini azaltmaktadır.

Toplumun birçok kesiminden bireyin bir araya getirilerek görüşlerinin alınması onların kendilerini yönetimin bir parçası gibi hissetmesini sağlayacaktır. Ancak toplantılarda alınan kararların yönetime kısmen de olsa yansıtılması toplantıların yalnızca yasal zorunlulukla değil gerçekten işlevsel olarak yapıldığını gösterecektir. Bu da ilgililerin toplantıları ciddiye almalarına, fikirlerini sunmada çekingen kalmamalarını sağlayacaktır. Bu durum katılımcılık ilkesinin tam olarak benimsenmiş ve işlerlik kazanmasının önemli bir göstergesi olurken gerçek anlamda katılımcı politikalar izlenmesi açıklık ilkesinin yerleşmesi açısından da olumlu olacaktır.

- Yönetişimin katılımcılığı ön planda tutan bir anlayış olduğu ortadadır. Ancak işçi sendikaları, yoksullara beceri kazandırma dernekleri, yeşillendirme vakıfları gibi çok sayıda STK toplumsal çıkarları bakımından farklılık göstermelerine rağmen aynı platformda toplanmıştır. Buna karşın kamu kudretini güçlü bir şekilde doğrudan doğruya sermaye kesimi temsil etmekte buda anti demokratik bir yapı doğurmakta ve sermayenin insanlığı boyunduruğu altına almasını mümkün kılmakta (Güler, 2005: 160) olduğu yolunda tartışmalar bulunmaktadır. Bu tartışmaların ortadan kaldırılması STK'ların güçlendirilmesini ve ilgili oldukları karar alma ve uygulama süreçlerinde aktif hale getirilmesi yolunda çalışmalar yapılmasını gerektirmektedir. Çünkü STK'nın etkinliğinin artması daha fazla kitleye ulaşmak ve yapılan işlerin sorumluluğunun paylaşılması ve vatandaş güveninin kazanılmasını sağlayacaktır.

- E-devlet uygulamalarının kurumlara gitmeden işlemlerin internet ortamında gerçekleştirilmesi olduğunu bilinmektedir. Son yıllarda etkinlik kazanan bu uygulamalar kamu kurumlarının kendi aralarında bilgi alışverişi sağlamada kullandıkları etkili bir sistem haline gelmiştir. Bu sistem sayesinde kamu kurumları ihtiyaç duyduğu ancak kendi kurumu içerisinde bulamadığı bilgileri diğer kurumların veri tabanlarından karşılayabilmektedir. Böylelikle ihtiyaç duyulan bilgiler daha kısa sürede elde edilmiş ve kurumların etkinliği artmış olacaktır.

Kurumlarda etkin olarak kullanımı yaygınlaşan bu sistem vatandaşın sağlık, eğitim gibi bir takım işlemlerinin gerçekleştirilmesi için de kullanılmaktadır. Kurumlara gitmeden işlemlerin gerçekleştirilmesi bürokratik süreci kısaltarak işlerin daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesine katkı sağlayacak ve bu durum vatandaş memnuniyetini artıracaktır. Ancak vatandaşlar kamu kurumlarının e-devlette uygulamalarından yararlandığı kadar etkin şekilde bu sistemden istifade edememektedir. Her ne kadar internet bugün birçok eve girmiş olsa da, kişiler hangi işlemleri internet üzerinden yapabileceğini hangileri için kurumlara gitmeleri gerektiği konusunda yeterince bilgilendirilmemektedir. Yapılması gereken kurumlarda etkin danışmanlık hizmeti vermek ya da görsel ve işitsel medya aracılığı ile vatandaşın bilgilendirilmesini sağlamaktır.

Sonuç olarak yönetimde yaşana olumsuzlukların ortadan kaldırılması için geleneksel yönetim anlayışından uzaklaşılması gerektiği ve tüm dünyada etkili olan iyi yönetim anlayışının Türk Kamu Yönetiminde de benimsemesi ve bu yolda çalışmalarını sürdürülmesi gerektiği fikrine varılmaktadır.

KAYNAKÇA

- ACAR, Pınar (2003), “Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı, Ayrıntı Basım Evi.
- AKILLIOĞLU, Tekin (1982), “Yönetimsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 2, TODAİE, Ankara.
- AKTAN, C. Can (1997), **Değişim ve Yeni Global Yönetim**, MESS Yayınları, İstanbul.
- AKTAN, Coşkun Can, “Demokrasi ve İyi Yönetişim”, www.yerelsiyaset.com/pdf/mart2008/2.pdf, 18.03.2010.
- AKTEL, Mehmet (2003), **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- AKTEL, Mehmet ve Dilek Memişoğlu (2005), Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Ed., Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- AL, Hamza (2002), **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- AL, Hamza (2005), “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi, Sakarya.
- AL, Hamza (2007), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ed., Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- AL, Hamza ve M.F. Bilal Alodalı (2008), “Türkiye’de E-Belediyecilik ve Adapazarı Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Bilgi, Ekonomi ve Yönetim**, Cilt: II, Ed., İbrahim Güran Yumuşak.
- ALICI, O.Veli (2007), “Türkiye’de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Sayı: 4, Cilt: 16.

- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (2001), “Hukuk- Hukukun Üstünlüğü- Hukuk Devleti”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2 <http://www.ankarabarusu.org.tr/Siteler/1944-2006/>, 05.03.2010.
- ALKUŞ, Oktay (2009), “Türkiye’de Sivil Toplum Kuruluşlarının Demokratikleşme ve Sivilleşme Sürecine Katkıları”, **VI. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi Bildiriler Kitabı**”, Ed., Ali Akdemir, Kazım Kırtiş, Esra Demircan, Ali Şahin Örnek, Ankara.
- ANAYURT, Ömer (2002), **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ARGÜDEN, Yılmaz (2006), “Toplumsal Huzur ve Refah İçin İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişim Bülten**, Sayı: 1, TESEV Yayınları.
- AŞGIN, S., S. Görgün ve Ü. Altay, (2006), **Kamuda Stratejik Planlama**, T.C. İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, http://www.strateji.gov.tr/default_B0.aspx?content=129, 30.03.2010.
- ATEŞ, Hamza (2003), “Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed., Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun Seçkin Yay., Ankara.
- AYKAÇ, B., H. Yayman ve M.A. Özer (2003), “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2.
- BALCI, Asım ve Harun Kırılmaz, (2009), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E- Devlet Uygulamaları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 81, Sayı: 463-464.
- BAŞARAN, İsmail (2006), “Temsili Yönetimden Yerel Katılımcı Yönetişime”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı: 6, Yıl: 1.
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2005), **Yönetişim Zihniyeti**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Belediye Kanunu Tasarısı Genel Gereğesi,
http://www.todaie.gov.tr/KYP/pdf/5393_gerekce.pdf, 21.04.2010.
- Belediye Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>, 20.04.2010.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Genel Gerekçe, <http://www.belgenet.com/yasa/k4982-2.html>, 16.04.2010.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1303.html>, 16.04.2010.

BİLGİN, Kamil Ufuk ve Hasan H. Can, (2008), “Yerel Yönetimler Personeline Etkisi Açısından Yerel Yönetimler Reformu”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Erkam Matbaası, Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.F., Sakarya.

BİRCAN, İsmail (2003), “Kamuda Stratejik Yönetim ve AB Politikaları”, **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Ankara.

BİRİCİKOĞLU, Hale ve Serdar Gülenler (2008), “Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 80, Sayı: 459.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>, 19.04.2010.

Büyükşehir Belediyesi Yasa Tasarısı Genel Gerekçesi, <http://www.belgenet.com/yasa/k5216-2.html>, 19.04.2010.

CAN, Ergüder (2008), “Kalkınma Ajansları ve Yerel Ekonomik Kalkınma Faaliyetleri”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Sayı: 2 Cilt: 13.

COŞKUN, Bayram ve Turgay Uzun (2005), “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Ed., Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

COŞKUN, Recai (2006), “İyi Yönetişim Her Derde Deva Mı?”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı: 6, Yıl: 1.

COŞKUN, Selim (2008), “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed., Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, Seçkin Yay., Ankara.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2004), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ÇEVİKBAŞ, Rafet (2009), “Türkiye’de E-Devlet ve E-İmza Altyapısı Uygulamaları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 81, Sayı: 463-464.

- ÇOPAN, Hasan (1998), “Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 19, Yıl: 4.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2009), “Türkiye’de Yerel Yönetim Geleneği”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı: 736-737
http://www.tbb.gov.tr/userfiles/file/İllerVeBelediyelerDergisi/2009_AgustosEylul.pdf
23.02.2010.
- DAĞI, D. İhsan (1998), “Küreselleşme, İnsan Hakları ve Türkiye”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 19, Yıl: 4.
- DEMİREL, Demokaan (2006), “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 60.
- DİNÇER, Ömer (1996), “Birleşmiş Milletler Konferansları ve Habitat II Hazırlık Üzerine Bir Tartışma”, **Yeni Türkiye Habitat II**, Sayı: 8, Yıl: 2.
- DİNÇER, Ömer (2007), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Alfa Basım, İstanbul.
- DİNÇER, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003), **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- DPT (2006), **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, Ankara.
- DPT (2007), **Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.
- DPT (2010), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 05.04.2010.
- DRUCKER, F. Peter (1999), 21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları, Çev., İrfan Bahçivangil, Gülenay Gorbun Epsilon Yayıncılık, İstanbul.
- DURAK, Kenan (2005), “1050 ve 5018 Sayılı Kanunların Kapsamı ve Harcama Öncesi Kontrol Süreci”, http://www.alomaliye.com/kenan_durak_1050.htm, 03.03.2010..
- DURŞUN, Davut (1998), “Küreselleşme ve Toplumun İnşasında Bilginin Artan Önemi”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 19, Yıl:4.
- EKEN, Musa (2005), **Yönetimde Şeffaflık**, Sakaya Kitabevi, Sakarya.

- EKEN, Musa ve Mustafa Lütfi Şen (1997), “Yönetimde Yozlaşmaya Karşı Yönetimsel Etik ve Açıklık”, **Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı**, Sayı: 14, Yıl: 3.
- EKEN, Musa ve Mustafa Lütfi Şen (2005), “Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Ed., Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- EMREALP, Sadun (2005), **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı**, IULA-EMME Yayını, İstanbul.
- ER, Başak (2007), **Bilgi Edinme Hakkı Kullanma Kılavuzu**, Haz., Olgu Okumuş, Engin Uğurlu, TESEV, İstanbul.
- ERBAY, Yusuf (1998), “Kavram Olarak Küreselleşme”, **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı**, Sayı:19, Yıl:4.
- ERDAL, Murat (2003), “E-Devlet Uygulamalarının Yaygınlaştırılmasında E-Kültürün Yeri”, **II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İ.İ.B.F Yayını, İzmit.
- EREN, Erol (2005), **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Beta Basım, İstanbul.
- EREN, Erol (2008), **Yönetim ve Organizasyon**, Beta Basım, İstanbul.
- ERKAN, Hüsnü (1998), “21. Yüzyıla Girerken Bilgi Toplumu ve Türkiye”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 19, Yıl: 4.
- ERYILMAZ, Bilal (1994), “Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık”, **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**, İzmir.
- ERYILMAZ, Bilal (2008), **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2009), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- ESEN, Bülent Nuri (1970), **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara.
- Etkin Kamu Yönetiminde ve İşleyişinde Bilişimin Rolü ve Öncelikler (2005)
<http://www.tbd.org.tr/webler/kamubiby/diger/EKYT-SonucRaporu.doc>, 21.03.2010.
- GÖZLER, Kemal (2003), **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa.

GÜLER, Birgül Ayman (2005), **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara.

GÜLÖKSÜZ, Yiğit (1996), “Habitat II Gündemi”, **Yeni Türkiye Habitat II**, Sayı:8, Yıl: 2.

GÜNDOĞAN, Ertuğrul (2010), “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutları”, Yönetişim, Ed.,
M.Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Ekşi Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya.

<http://web.ogm.gov.tr/diger/SOYKriterleri/Dokumanlar/R%C4%B0O%20Zirvesi.pdf>,
02.01.2010.

<http://www.etik.gov.tr/etikilkeler/etikilkeler.htm>, 22.03.2010.

İBA, Şeref (2006), “Eşitlik ve Pozitif Ayrımcılık Kavramları Yönünden Dokuzuncu Anayasa Değişikliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı 1 Cilt 39.

İl Özel İdaresi Kanunu, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1449.html>, 17.04.2010.

İNCE, N.Murat (2001), **Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Yeni İmkanlar**, DPT.

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5449.html>, 06.05.2010.

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Gerekçesi,
http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/Genel_Gerekce.pdf, 10.05.2010.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında
Kanun Tasarısı Gerekçesi <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0705.pdf>, 22.03.2010.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
(<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>), 20.04.2010.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının Genel Gerekçesi
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, 18.04.2010.

KAR, Bülent (2006), “İyi Yönetişim”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı: 6, Yıl: 1.

KARATAŞ, Halil (2007), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim”,
Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı: 24 <http://www.debud.org/>, 18.03.2010.

KARAYALÇIN, Yaşar (1998), “Hukukun Üstünlüğü (Kavram-Bazı Problemler)”, **Hukuk Devleti**, Haz., Hayrettin Ökçesiz, Afa Yayınları.

KESİM, Erdoğan (2005), “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)”, **Siyaset ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi, Sakarya.

KÖSEKAHYA, Gamze (2003), “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı, Ayrıntı Basım Evi.

KÖSECİK, Muhammet ve Hüseyin Özgür (2005), “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Nobel Yayıncılık, Ankara.

KÖSEOĞLU, Ö., C. Selek ve F. Yurttaş, (2005), “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, **Siyaset ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya.

KÖSEOĞLU, Özer (2007), “Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ed., Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

KUTLU, Ö., S. Usta ve Mustafa Kocaoğlu (2008), “Vatandaş Odaklı/ Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.F, Sakarya.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Tasarısı Gerekçesi,
http://www.todaie.gov.tr/KYP/pdf/5355_gerekce.pdf, 23.04.2010.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1498.html>, 22.04.2010.

METİN, Yüksel (2008), Avrupa Birliği’nde Hukuk Devletinin Unsurları”, **Hukuk Devleti**, Ed., Ali Rıza Çoban, Bilal Canatan, Adnan Küçük, Adres Yayınları, Ankara.

Modernizing Accountability Practices In The Public Sector (1998), (Kamu Kesiminde Hesap Verme Sorumluluğu Uygulamalarının Modernizasyonu), Çev. M. Hakan Özbaran <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana2.asp?id=278>, 01.03.2010.

Muhasebei Umumiye Kanunu, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/428.html>, 20.04.2010.

NOHUTÇU, Ahmet (2003), “Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri”, **II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi**, Kocaeli Üniversitesi, İ.İ.B.F Yayını, İzmit.

OECD/SIGMA PAPER, No:27, European Principles for Public Administration (Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No 27), Çev., Pelin Kuzey, <http://www.oecd.org/dataoecd/23/1/39560850.pdf>, 01.03.2009.

ÖKMEN, Mustafa ve Mustafa Çiçek (1998), “Küreselleşme Sürecinde Ekonomi, Yönetim ve Kentleşme”, **Yeni Türkiye**, Sayı:19 Yıl:4.

ÖZAY, İl Han (1996), **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul.

ÖZCAN, Lütfi (2006), **Belediyelerde Stratejik Yönetimin Algılanması: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Basılmamış Tez, Sakarya Üniversitesi.

ÖZDEMİR, Umut Evin (2003), “Stratejik Planlama ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı, Ayrıntı Basım Evi.

ÖZDİNÇ, Hülya Kendir (2007), “Bölgesel Politikaların Dönüşümü: Türkiye’de Kalkınma Ajansları”, **Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR IV Kuramdan Uygulamaya (Yönetim ve Reform)**, Ed., Atilla Göktürk, Mahmut Özfidaner, Güler Ünlü, Muğla Üniversitesi, Muğla.

ÖZER, Akif (2005), **Yeni Kamu Yönetimi**, Platin Yayınları, Ankara.

ÖZER, Akif (2006), “Yönetişim Üzerine Notlar”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63.

ÖZGÜR, Hüseyin (2004), “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

ÖZTEKİN, Ali (2002), **Yönetim Bilimi**, Siyasal Kitapevi, Ankara.

ÖZTÜRK, Namık Kemal (2002), “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 437, Yıl: 74.

- PARLAK, Bekir (2005), “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Ed., Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- RAZ, Joseph (2008), “Hukuk Devleti ve Erdemi”, **Hukuk Devleti**, Çev., Bilal Canatan, Ed., Ali Rıza Çoban, Bilal Canatan, Adnan Küçük, Adres Yayınları.
- SAMSUN, Nihal (2003), “Hesap verebilirlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı, Ayrıntı Basım Evi.
- SARAÇ, Osman (2005), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 148 http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/maliyederigisi.asp?link=2, 04.04.2010.
- SARAN, Ulvi (2004), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayıncılık, Ankara.
- SOYLU, Hülya (2003), “Etkinlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı, Ayrıntı Basım Evi.
- STK Yönetişim Rehberi** (2007), TÜSİAD, TÜSEV.
- Sürdürülebilir Kalkınma İçin 2002 Dünya Zirvesine Doğru, <http://www.habitaticingenclik.org.tr/page.asp?id=48&sayfa=5>, 24.02.2010.
- ŞAYLAN, Gencay (2003), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed., Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara.
- ŞENGÜL, Ramazan (2005), “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi, Sakarya.
- ŞENGÜL, Ramazan (2008), **Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2003), **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Ayrıntı Basım Evi.
- TEKELİ, İlhan (1996), “Habitat II İstanbul Konferansında Ne Türdeki Beklentiler Gerçekçidir”, **Yeni Türkiye Habitat II**, Sayı: 8, Yıl: 2.

- TEKELİ, İlhan (1998), “Küreselleşen ve Moderniteyi Aşan Dünya Artık Temsili Demokrasiyle Yetinmiyor”, **Yeni Türkiye**, Sayı:19, Yıl:4.
- TEKELİ, İlhan (2003), “Yönetim Kavramı Yanı sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Ed., Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yaman, Yargı Yayın Evi, Ankara.
- TESEV (2008), **İyi Yönetişim El Kitabı**, İstanbul, Yayına Haz., Fikret Toksöz.
- TODAİE (1966), MEHTAP RAPORU, TODAİE Yayınları, Ankara.
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin (1998), “Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 421, Yıl: 70.
- TORLAK, S.Evinç, ÖZEN, Zuhul (2005), “Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21’E Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Ed., Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Türkiye 2. Bilişim Şurası (2004), “Bilgi Toplumuna Doğru”, Ankara.
- TÜZÜN, Gürel (1996), “Habitat II Üzerine”, **Yeni Türkiye Habitat II**, Sayı:8 Yıl:2.
- UÇKAN, Özgür (2003), **E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye**, Literatür Yayıncılık, İstanbul.
- ULUSOY, Ahmet ve Tekin Akdemir (2008), **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- WEBER, Max (1998), **Sosyoloji Yazıları**, İletişim Yayınları, İstanbul Çev., Taha Parla
- Yerel Gündem 21 Programı, <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Gundem21.aspx>, 18.05.2010.
- YILDIRIM, İbrahim (2004), **Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- YILMAZ, Aytakin (1996), **Modernden Postmoderne Siyasal Arayışlar**, Vadi Yayınları, Ankara.

ÖZGEÇMİŞ

Arzu YALÇIN 01.10.1985 yılında Kocaeli/Derince’de doğdu. İlköğrenimini Derince’de tamamladı. 2003 yılında Derince Lisesi’nde (Yabancı Dil Ağırlıklı) mezun oldu. Aynı yıl Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümüne girdi ve 2007 yılında mezun oldu. İkinci üniversite olarak Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Bankacılık ve Sigortacılık bölümünü bitirdi. Şu anda, 2008 yılında girdiği Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı’ndaki eğitimine devam etmektedir.