

Yönetişim Göstergeleri Doğrultusunda Ülkelerin Performanslarının Değerlendirilmesi

Mehmet Akif ÖZER*

Deniz KOÇAK**

Hasan TÜRE***

Geliş Tarihi (16.09.2019) – Kabul Tarihi (27.01.2020)

Öz

Günümüzde politik, sosyal ve ekonomik alanlarda yaşanan çok yönlü dönüşüm süreci sonucunda, hukukun üstünlüğünü sağlama, sosyo-ekonomik şartları düzenleme, kamu etkinliğini ve hesap verebilirliği geliştirme gibi ihtiyaçlara cevap verebilmek adına “yönetişim” kavramı gündeme getirilmiştir. Devlet, özel sektör ve sivil toplum gibi farklı aktörlerin etkileşimini gerektiren bu kavram ise gerek yerel düzeyde gerekse küresel düzeyde çeşitli çıkarların içine alınabileceği ve işbirliğine dayanan eylemleri gerektiren bir yönlendirme ve denetleme kalıbı olarak kabul edilmektedir. Bu kavramın kalitesinin ölçülerek ülke performanslarının karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi amacıyla Dünya Bankası tarafından yürütülen “Dünya Yönetişim Göstergeleri” isimli raporda ise altı yönetim göstergesi tanımlanmıştır. Ancak doğası gereği karmaşık bir yapıya sahip olan bu kavramın objektif bir şekilde ele alınarak ülkelerin yönetim performanslarının değerlendirilmesi oldukça zor bir iştir. Bu amaçla çalışmada, Dünya Bankası tarafından tanımlanan yönetim göstergeleri kullanılarak ülkelerin yönetim performansları toplulaştırılmış ve ayrıştırılmış düzeylerde değerlendirilmesi yapılmıştır. Topplulaştırılmış düzeydeki değerlendirmede, ülkelerin mevcut durumlarının benzerlik seviyelerine göre kümelenmesi amacıyla *k*-ortalama yöntemine başvurulmuştur. Diğer taraftan ülkelerin bireysel olarak performans düzeylerinin tespit edilmesi yani ayrıştırılmış düzeyde değerlendirilmesinin yapılması için sentetik indeks kullanılmıştır. Topplulaştırılmış düzeydeki değerlendirme sonucunda elde edilen bulgular, ülkelerin refah, gelişmişlik ve büyüme gibi farklı birçok açıdan benzer seviyelerde bir arada değerlendirilmesini mümkün kılmakta iken ayrıştırılmış düzeydeki değerlendirme sonucunda elde edilen bulgular, ülkelerin mevcut durumlarının tespit edilmesini ve ülkeler arası farklılıkların ortaya çıkarılmasını sağlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Yönetişim Göstergeleri, Sentetik İndeks, Ülke Sıralaması, Ülke Kümelemesi.*

* Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara, Türkiye.

** Araştırma Görevlisi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ekonometri Bölümü, Ankara, Türkiye.

*** Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ekonometri Bölümü, Ankara, Türkiye.

Assessment of Countries' Performance through the Governance Indicators

Abstract

As a result of the multi-faceted transformation process experienced in political, social and economic fields, the concept of “governance” has been come to the fore in order to meet the needs such as ensuring the rule of law, regulating socio-economic conditions, improving public effectiveness and accountability. This concept, which requires the interaction of different actors such as the state, private sector, and civil society, is accepted as a pattern of steering and supervision that can involve various interests both at the local and global levels and requires collaborative actions. Six governance indicators are defined in the “World Governance Indicators” conducted by the World Bank in order to measure the quality of this concept and evaluate the performance of the countries comparatively. However, it is difficult to evaluate objectively the countries' governance performances which is complex in nature. For this purpose, the countries' governance performances are aggregated and disaggregated levels by using the governance indicators defined by the World Bank. In the aggregated level assessment, the *k*-means method is used in order to cluster the countries' current situation according to their similarity levels. On the other hand, the synthetic index is used to determine the individual performance levels of the countries, namely, to evaluate them at a disaggregated level. The findings obtained at the aggregated level enable the countries to be evaluated at similar levels in many different aspects such as prosperity, development, and growth, while the findings obtained at the disaggregated level enable the determination of the current situation of the countries and reveal the differences between countries.

Keywords: *Governance Indicators, Synthetic Index, Country Ranking, Country Clustering.*

Giriş

Günümüzde “yönetişim”, politik, sosyal ve ekonomik alanlarda ülkelerin kalkınmalarına rehberlik edebilecek kuralların ve toplu eylemlerin yaratılması ile ilişkilendirmesini kapsayan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda yönetişim, toplumsal-politik bir sistemdeki ilgili olan aktörlerin ortak çabaları sonucunda oluşan yapı ya da düzen olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt vd., 1998: 274). İlgili yazında yönetişime atfedilen içeriklerin çok farklı şekillerde belirlendikleri görülse de genel olarak bu kavramın, birbirleri ile net bir ayrıma sahip olmayan kamu kuruluşları ve özel sektör arasında var olan bir yönetim tarzı olduğuna ve aynı zamanda daha iyi bir yönetim için revize edilen bir kavram olduğuna vurgu yapılmaktadır (Stoker, 1998: 17-18).

Yönetişim, birbirleri ile ilişkili olan pozisyonlar ve karşıt çıkarılara sahip olan aktörler tarafından inşa edilen bir süreç olarak da kabul edilmektedir (Cope vd., 1997: 447). Bu durumun nedeni yönetişimin, toplumdaki aktörleri ortak olarak görmesi ve bu aktörlerin politik, sosyal ve ekonomik etkileşimlerinin bir yönlendirme ya da denetleme kalıbı şeklinde ele alınmasıdır (Tekeli, 1996: 52-53). Bu sayede yönetişimin, yönetmekten kaynaklandığı bilinmekle birlikte bu kavramın ötesinde bir takım aktörlerin ya da kurumların etkili olduklarına da işaret edilmektedir. Bu kapsamda yönetim sistemine ilişkin olan anayasal ve biçimsel hukuksal anlayışların sınırlı ve yanlış yönlendirici olduğu söylenebilmektedir (Yüksel, 2000: 149). Bu sınırlılık ise kamu yönetimindeki siyaset ve yönetim ayrımını toplumla etkileşimde bulunarak sona erdiren yönetişim sayesinde mümkün kılınmaktadır.

Küreselleşme ve yetki devri, 21. yüzyılın başlarında yönetişimin gündemini belirlemiştir. Bu durum yönetimleri, mevcut ve doğacak meydan okumalara karşı yeni planlar yapmaya zorlamıştır. Yönetimler küreselleşmiş dünyada etkin kamusal programlar için yeni strateji araçları geliştirmenin yanında bunu gerçekleştirecek kapasite artırımlarını sağlamak zorunda kalmışlardır. Birçok kamu bürokrasisi geleneksel doğrudan programları yerine getirebilmek için kurumsal yapılarını ve personel sistemlerini değiştirmişlerdir (Kettl, 2005: 152). Tekelci kamu sektörüne karşı olarak piyasa rekabeti kılavuzluğunda yol alan özel sektörün egemenliğini savunan yeni ekonominin gerçekleri karşısında, özel sektör yönetiminin tecrübeleri temelinde kamu yönetişiminin örgüt ve yönetim yapısının yeniden yapılanmasında oldukça farklı reform türleri ortaya çıkmıştır. Bu noktadaki eğilimler daha çok hükümetleri ticarileştirmek, uygun örnekleri uyumlaştırmak, kamu kuruluşlarını özel sektör kuruluşları gibi yönetmek ve özel sektör kuruluşları ile ticari ortaklıklara girmek yönünde olmuştur. Dünya çapında görülen ve yönetimi yeniden yapılandırmaya yönelik olan bu eğilimler, bugün hala birçok Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkesinde görülmektedir. Daha da özelinde, özel sektördeki yönetsel özerklik ve esneklik izlendiğinde, farklı bakanlıkların ve birimlerin özel sektör benzeri otonom kuruluşlara

dönüştüğü; bunun mali, personel ve yönetsel konularda ilgili birimlere oldukça serbest hareket etme fırsatı verdiği görülmektedir.

Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD gibi gelişmiş ülkelerin yönetim süreçlerine bakıldığında, çoğu üçüncü dünya ülkesinin ilgili süreçlerinde bu ülkelerde yaşanan durumlarla karşılaştıkları söylenebilmektedir. Örneğin Güney Asya'da Bangladeş kayıtsız kurulları demiryolu, enerji ve telefon gibi birçok sektöründe kapsamlı olarak uygulamakta iken, Nepal ve Pakistan gibi ülkeler bazı sektörlerinde bu yapıyı hayata geçirmeye çalışmışlardır. Bu duruma bir diğer örnek ise Singapur'un bütçe ve personel sistemlerini revize etmeyi amaçlayan özerk kurullar uygulaması olarak verilebilmektedir.

Yönetişim sürecinde yaşanan farklı yönetsel özerklik uygulamaları Endonezya, Malezya, Filipinler ve Tayland'da da görülmüştür. Ayrıca Gana, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Uganda gibi Afrika ülkeleri de bu uygulamaları ilk yapmaları bakımından diğer ülkeler için öncü bir rol üstlenmişlerdir. Yönetişim sürecinde yaşanan bu değişiklikler, özellikle üçüncü dünya ülkelerinde klasik bürokratik modelden sert bir kopuşun yaşandığını ortaya koymaktadır. Esasında işletme yönetimini referans alan bu yönetim modelindeki içsel değişimler ile birlikte özel sektör ve kamu sektörü kolektifliğinin var olmasına neden olan dışsal yapıda da çeşitli değişimler meydana gelmektedir.

Yeni projelerin yapılmasında, yeni stratejilerin uygulanmasında, yeni görevlerin yerine getirilmesinde, özel sektör ve kamu kolektifliği konusunda özel sektördeki ile kamudakiler arasında çeşitli çıkar çatışmaları yaşansa da Endonezya, Filipinler, Hindistan, Malezya, Nepal, Pakistan, Singapur, Tayland ve Vietnam gibi Asya ülkelerinde bunun gibi yeni durumlar artış göstermeye başlamıştır. Aynı zamanda Arjantin, Gana, Meksika, Senegal, Güney Afrika Cumhuriyeti, Uganda, Zimbabve gibi ülkelerde de özel sektör ve kamu kolektifliğine dair yapılan girişimler de artış göstermektedir (Haque, 2004: 209-210).

Yönetişim, son yıllarda iyi yönetim¹ üzerinden ilkeler odaklı olarak Afrika gibi, kararlılığın ve devlet yapısının var olmadığı ülkelerde, güç ve idare sorunları kapsamında dile getirilmektedir. Nitekim Dünya Bankası tarafından yürürlüğe konulmuş olan "Yapısal Uyum Programlarında" yaşanan olumsuzluklar, Dünya Bankası'nın bu uyum programlarını hayata geçirmeye çalıştığı ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde daha çok çaba göstermesine ve yine bu ülkelerde kamu yönetimine dair birtakım yeni kıstasların alınmasına sebep olmuştur. Bu çabalar ve kıstaslar sayesinde revize edilen iyi yönetim

¹ Good governance

kavramı; bireylerin güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün var olduğu ve yargı bağımsızlığının sağlandığı hukuk devletini, kamu harcamalarını güvenilir ve yasal bir şekilde yönetmekte olan kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin faaliyetlerinden dolayı halka hesap verebildiği veya halkın onlardan hesap sorabildiği, bütün bireylerin gerekli bilgiye kolayca ulaşabildiği şeffaf yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir. Bu sayede insan odaklı olan iyi yönetişimin; doğal kaynaklar, kültür, coğrafi büyüklük ya da ülkenin konumunda daha kritik bir öneme sahip olduğu gerçeğinin yerleştirilmesine yol açılmış ve bu süreçte daha kararlı ve güvenilir bir kalkınma politikasının meydana getirilmesinden ve aynı zamanda uygulanmasından sorumlu olan devlete, birtakım yeni vazifeler ve eylemler yüklenmesi gerektiği genel olarak kabul edilen bir durum haline gelmiştir. Sonuç olarak tüm bu anlatılanlar kapsamında iyi yönetişim, politik ve sosyo-ekonomik ilişkileri şeffaf ve hesap verebilir bir biçimde yönlendiren bir süreç ya da yapı olarak değerlendirilmektedir (Özer, 2015: 221-222).

Çalışmada küresel anlamda bir kalkınma hedefi olarak; politik, sosyal ve ekonomik alanlarda ülkelerin yönetişim performanslarının etkin bir şekilde ölçülmesi ve yönetişimsel başarılarının karşılaştırmalı bir şekilde değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde tarihsel değişim süreci içerisinde yönetişim kavramı açıklanmaya çalışılmış ve yönetişim kavramının temel özellikleri anlatılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise yönetişim göstergeleri detaylı olarak ele alınmıştır. Dünya Bankası tarafından yürütülen “Dünya Yönetişim Göstergeleri” isimli raporda tanımlanmış olan bu yönetişim göstergeleri üzerinde 141 ülkenin yönetişim performansının toplulaştırılmış ve ayrıştırılmış düzeylerde analiz edilmesi amacıyla çalışmanın üçüncü bölümde çalışmada kullanılan teknik anlatılmıştır. Bu çerçevede ülkelerin mevcut durumlarının benzerlik seviyelerine göre kümelenmesi esasına dayanan toplulaştırılmış düzeydeki değerlendirmede, *k*-ortalamalar yöntemi; yönetişimsel başarı konusunda ülkelerin yönetişim göstergeleri hedeflerine ne ölçüde ulaştıklarının bireysel olarak değerlendirilmesinde ise sentetik indeks kullanılmış olup ilgili bölümde teknikler ve yapılan performans değerlendirmesi sunulmuştur. Çalışmanın son bölümünde ise yönetişim göstergeleri kapsamında ülke performanslarının değerlendirmesi sonucunda elde edilen bulgular ve öneriler sunulmuştur.

1. Yönetişim: Kavram, Tarihsel Süreç ve Özellikler

Günümüz koşullarında giderek karmaşık bir hal alan yönetişim kavramı, bir ilişki ağı içerisinde çelişkili ve farklı çıkarılara sahip olan bağımsız aktörlerin bir arada gerçekleştirdikleri bir süreçtir. Bu kapsamda yönetişim, toplumdaki zıt güçlere sahip aktörlerin varlığından faydalanarak, süreçteki istikrarın sağlanmasında kullanılan bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir (Tekeli, 1996: 52). Bu yaklaşımda hiyerarşide üst konumda yer alanların tek yönlü kararları neticesindeki bir yönetilme yerine,

otonom birçok sayıda farklı aktörün etkileşim, uyum ve koordinasyonu neticesindeki bir yönetilme sağlanmaktadır. Bu sayede yönetim sürecinde, hükümetin yanında sivil toplum, özel sektör gibi hükümet dışında yer alan aktörlerin de katılımlarına ağırlık veren bir yönetişim modeli benimsenmiş olmaktadır (Yüksel, 2000: 158). Ancak bu yönetme mekanizmasında hükümetin, kontrol ve yönlendirme kapasitesindeki rolü azalsa da ilgili süreçte her zaman varlığını koruduğu bilinmektedir (Peters ve Pierre, 1998: 224).

Bir terim olarak ilk defa Kuzey Avrupa’da kullanılan yönetişim teriminin kökeni 16. yüzyıla dayanmaktadır. 17. yüzyılda ise Fransa’daki hükümetle hükümet dışı aktörleri ortak bir paydada buluşturmaya iten yaklaşımın yönetişim terimini kullandığı bilinmektedir (Yüksel, 2000: 147). Bu terimin gelişmesi ise İngiltere’de gerçekleşmiştir. Klâsik Westminster modeline meydan okunması sonucunda doğan bu terim, parlamento üstünlüğü, güçlü kabine hükümet sistemi ve seçimler aracılığıyla sağlanan sorumluluk sisteminin olduğu İngiliz modelinde karşımıza çıkmaktadır. Bu sistemde bakanlık sorumluluğunda yer alan üniter bir devletin yönetilmesi egemen olan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Stoker, 1998: 21-22). Bu egemen yapıya karşı çıkan yönetişim ise sistemdeki sorunları bu sistemin yapısında var olan olumsuzluklarla ilişkilendirmektedir. Günümüzde yönetişim teriminin, 1980’lerde Latin Amerika’da dikkat çeken demokratikleşme dalgası ve bu dalganın ilerleyen yıllarda Afrika’da yayılması neticesinde genel olarak önem kazandığı bilinmektedir. Bu yıllarda neoliberal kuramcılar, daha siyasal bir yaklaşımı kabullenen yönetişim terimi üzerinde yoğunlaşmışlardır (Yüksel, 2000: 153). Diğer taraftan bu süreçte, Berlin Duvarı’nın yıkılması ve Sovyet Rusya’nın çözülmesi, dünyadaki ekonomi ve güç dengesinin değişmesine, klasik devlet anlayışının eleştirilmesine ve uluslararası kurumlar tarafından ortaya atılan ideal devlet kavramının sorgulanmasına neden olmakla birlikte tüm bu yaşananlar yönetişim terimine olan ilginin de artmasına neden olmuştur. Nitekim 1980’li yılların sonlarına doğru Dünya Bankası’nın yapısal uyum çalışmalarına rağmen ekonomik performansları kötüleşmekte olan ülkeler için 1989 yılında kurum tarafından yayınlanan “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth”² adlı raporda yönetişim kavramına değinilmiştir (Ünlükaplan vd., 2018: 488).

Yönetişim kavramı sayesinde, pasif kişilerin oluşturduğu bir toplum, faaliyette bulunma yeteneğine sahip kişilerin oluşturduğu bir topluma evrilmektedir. Bu noktada hükümetler bireyleri yetkilendirme ve güçlü kılma rolünü üstlenmektedir (Tekeli, 1996: 52). Bu noktada hükümet ile bireyler arasında var olan ilişki, himaye etme tarzında bir ilişkiye dönüşmektedir. Çünkü yönetişim, mevcut sistemde faaliyette bulunma yeteneğine sahip bireylerin var olmalarına olanak tanımaktadır. Günümüzde

² <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf> (12.09.2019).

de demokrasinin gelişimine paralel olarak kamu yönetiminin hiyerarşik yönü azalmakta ve rasyonelliği artmaktadır. Demokrasinin gelişimi açısından önemli bir gösterge olarak kabul edilen bu durum ise kamu çıkarı ile ilgili sorumlulukları değiştirerek yönetimi güçlendirecek ortamlar hazırlamaktadır (O'Toole, 1997: 443). Yönetişim sisteminde günümüzde yaşanan gelişmeler ise kapitalist, post-sosyalist ya da birçok üçüncü dünya ülkesinde görülmeye devam etmektedir. Yeni değişmekte olan kamu sektörü yönetişimi ile ilişkili olan bu gelişmeler ise yönetimde egemen olan devlete bir meydan okuma şeklinde değerlendirilmektedir. Yönetişimde ve devlet yapısında görülen bu son reformlar üçüncü dünya ülkeleri için piyasa dostu küreselleşme, anti-devletçi ekonomik reformlar, mali krizleri azaltacak anti refahçı kamu politikaları, verimliliği ve kaliteyi artırma, tahsisleri geliştirme olarak görülmekte ve uygulamaya aktarılmaktadır. Ancak doğal olarak bu süreçte bazı olumsuz çıktılar da üretilmektedir. Bu olumsuz çıktılar ise içsel olarak gelir dağılımının kötüye gitmesi ya da bireylerin sosyal ve politik haklarında çeşitli bozulmaların meydana gelmesi şeklinde; dışsal olarak hükümetin tek egemen olduğu bir yönetim yapısının var olması ya da dışa bağımlılığın artması ve uluslararası düzeyde eşitsizlik var olması şeklinde belirtilebilmektedir (Haque, 2004: 204). Yönetişim; 'ekonomik, sosyal ve politik öncelikler', 'seçilmiş görevlilerin değişen rolleri', 'katılımcılık', 'bürokratik şartlar', 'saydamlık', 'yeni liderlik anlayışı' ve 'demokratik sorumluluk' gibi bazı temel özelliklere sahiptir. Sıralanan bu özelliklerin irdelenmesi yönetim kavramının daha iyi anlaşılabilmesi açısından oldukça önemlidir:

Ekonomik, sosyal ve politik öncelikler: Yönetişim, katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin oluşturduğu bir üçgen içerisinde değerlendirilmektedir. Bu üçgende ilgili öncelikler üzerindeki konsensüs sonucunda var olmaktadır. Bu önceliklerin bir neticesi olarak yönetim üzerinde çalışan kişiler ise temelde egemen olan yapıların artık yeni oluşumlarla revize edildiğini söylemektedirler. Bu noktada en aktif olan önceliklerin ise tüketici öncelikleri olduğu bilinmekle birlikte sorumluluk teorisinin de aktif bir rol oynadığı söylenmektedir. Sorumluluğun ilgili yazında yarattığı boşluk, yeni arayışların başlamasına neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin niteliğinin piyasa talepleri doğrultusunda belirlenmesi, tüketicilerin isteklerini seçtikleri kişilere başvurmadan doğrudan hizmet sağlayıcılardan istemesine olanak sağlamıştır (Peters ve Pierre, 1998: 225).

Seçilmiş görevlilerin değişen rolleri: Yönetişim seçilmiş görevlilerin fonksiyonlarını mevcut olandan daha az önemli göstermektedir. Tartışmalarda bu bakış açısından hareket edildiğinde, ağırsal ilişkilerin gelişimi ve kamu kaynaklarıyla özel kaynakların bir araya getirilmesi önem kazanmaktadır. Onlar için hedef ve öncelikleri belirlemek (Peters ve Pierre, 1998: 223) halâ klâsik rol olarak durmaktadır.

Katılımcılık: Yetki devri neticesinde yönetim için şeffaf politikaların belirlenmesi, uygulanması ve sonuçlarının duyurulması bir hedef haline gelmiştir. Sivil toplum örgütleri ise yetki devrini daha etkinleştirilmekte ve denetlenebilmesini sağlamaktadır. Ancak birçok ülkede yaşanan aşırı merkezîyetçilik ve yönetsel açıdan yaşanan bazı yapısal sorunlar kamu sektörünün etkin bir şekilde işleyişini kısıtlamaktadır (HABİTAT II, 2000: 1).

Bürokratik şartlar: Siyasal sorumluluk ve bürokratik denetim fonksiyonları demokrasi bağlamında gelişen sorunların çözüme kavuşturulmasında en temel faktörlerdendir. Siyasal liderlerin çıkarlarına hizmet eden denetim ve süreçler hiyerarşinin dışına çıkılmasına sebep olmaktadır (Wolf, 1996: 165).

Saydamlık: Saydamlık mekanizması toplumsal çıkarların gözetilmesi bağlamında oluşturulmuş en önemli araçların başında gelmektedir. Saydamlık sayesinde kurumsal bakış ve politikalarla uyum daha net bir şekilde belirlenmekte ve anayasal sistemde otorite-hiyerarşi ilişkileri (Green ve Hubbell, 1996: 38) daha belirgin olarak görülebilmektedir.

Yeni liderlik anlayışı: Liderlerin, rejimin değerleri açısından diyalog ve işbirliği oluşturabilme becerilerine sahip olmalarının yanı sıra kamu çıkarlarını, temel hak ve özgürlükleri ve hukukun üstünlüğünü koruyucu yapıda olmaları gerekmektedir (Green ve Hubbell, 1996: 39).

Demokratik sorumluluk: Yönetimde temel unsurun; demokratik sorumluluğun sağlanması olduğu kabul edilmekle birlikte idare gücünü birbirinden ayırt etmenin ve bunları bireyselleştirmenin oldukça zor olması, demokratik sorumluluğun karmaşık ve sorunlu bir ölçüt olarak değerlendirilmesine sebep olmaktadır (O'Toole, 1997: 449; Kettl, 2000: 494).

2. Yönetişim Göstergeleri

Yönetişim kalitesinin ölçülmesi halen politika yapıcılarının ve araştırmacıların ilgisini çekmektedir. İyi yönetim, ülkelerin uluslararası itibarının artırması ve ülkelere saygınlık kazandırması bakımından oldukça önemli bir kriterdir. Bu kriter sayesinde politika yapıcılar, yönetim açısından ülkelerinin diğer ülkelere göre göreceli olarak değerlendirmesini yapabileceklerdir. Ancak günümüzde dahi iyi yönetim göstergelerinin neler olduğu ve karşılaştırma yapmanın mümkün olup olmaması gibi sorulara cevap aramakta ve bu sorularla yönetişimin ölçülebilirliği tartışması devam etmektedir. Bu kapsamda yönetim göstergelerine bakıldığında bu göstergelerin aslında çok yeni olmadığı da görülebilmektedir. Örneğin Ted Robert Gurr ve Harry Eckstein'in politik değerleri ölçmesi, 1972'de Freedom House

tarafından politik haklar ve yurttaşlık haklarının ölçülebilmesi göstergelerin yeni olmadığını ispatlayan nitelikteki örnekler arasındadır. Fakat literatürde bu veriler olmasına rağmen, verilerin bazılarının karşılaştırmaya olanak vermemesi ya da yıllar arasında kopukluk olması nedeniyle ilgili verilerin yönetim kalitesini ölçmeye elverişsiz olduklarını söylemek mümkündür (Canikalp, 2015: 38).

Bir ülkenin ekonomik, politik ve yönetsimsel anlamdaki durumu hakkında bilgi sunan ve bu sayede yönetim kavramının ölçülebilmesine olanak sağlayan göstergeler ilgili yazında kabul gördüğü şekliyle WGI (**World Governance Indicators**) (1996-2017) tarafından; (i) ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, (ii) politik istikrar ve şiddetsizlik, (iii) hükümet etkinliği, (iv) idari kalite, (v) hukukun üstünlüğü ve (vi) yolsuzluğu kontrol edebilme şeklinde altı gösterge ile tanımlanmıştır (Kaufman, Kraay ve Mastruzzi, 2010a, 2010b). Dünya Bankası tarafından yapılan en önemli yönetim kalitesi araştırması ise Kaufmann, Kraay ve Zoido-Lobaton tarafından yapılan Dünya Yönetişim Göstergeleri³ adlı araştırma olmuştur. İlgili alanda yönetime dair yapılan araştırmaların objektif olabilmesi için Dünya Yönetişim Göstergeleri, kamu kuruluşlarının, sivil toplum örgütlerinin, hane halklarının, firma araştırmalarının ve ticari bilgi sağlayıcıların içerisinde olduğu 35 farklı kaynaktan üretilmiş olan 340 değişkene dayandırılmaktadır. Ayrıca bu veriler ise her yıl her ülke için yenilenmektedir (Canikalp, 2015: 42-43).

İlgili yazında bulunan çalışmalar, yönetişimin ölçülebilirliğine cevap verme ve karşılaştırmaya olanak sağlaması bakımından hızla genişlemektedir. Bu kapsamda son yıllarda yönetim göstergeleri üretmek için birçok kurum ortaya çıkmış ve bu konu birçok kişinin uğraşı haline gelmiştir. Ancak bu çalışmalarda kullanılan göstergelerin birçoğunun heterojen yapıda olması eleştirilmelerine neden olmaktadır.

Yönetişim göstergelerinin *facto*⁴ ve *de jure*⁵ şeklinde değerlendirilmesi de mümkündür. Bu kapsamda reel tabanlı göstergeler oluşturmak için kullanılan verilerin genellikle *de jure* niteliği taşıdığı söylenebilmektedir. Ancak resmi olmayan kurallar ve uygulamalar yani *de facto* niteliği taşıyan göstergelerin ise ülke yönetişiminin gerçek kalitesinin şekillenmesinde oldukça fazla önem taşıdıkları da bilinmektedir. Bu kapsamda ise bir ülkede yolsuzlukla mücadeleyi amaçlayan sıkı yasaların veya yolsuzlukla mücadele eden kurumlarının var olması, bu sıkı yasaların ve kurumların olmadığı ülkelere kıyasla ilgili ülkenin mutlaka daha düşük bir yolsuzluk düzeyine sahip olduğu anlamını taşımamaktadır. Reel tabanlı göstergelerin diğer algıya dayalı göstergelerden temel fark ise yinelenebilir ve nispeten daha

³ World Governance Indicators

⁴ fiili

⁵ yasal

şeffaf olmalarıdır. Ancak bu, reel tabanlı göstergelerin mutlaka tarafsız oldukları anlamına da gelmemektedir. Aksine reel tabanlı göstergeleri önemli derecede somutlaştırmak ve yorumlamak için öznel olarak türetilmiş algıya dayalı göstergelere ihtiyaç duyulmaktadır (Canikalp, 2015: 39). Bu çalışmada ise literatürde geniş kabul gören WGI (1996-2017)⁶ tarafından kuramlaştırılan ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, politik istikrar ve şiddetsizlik, hükümet etkinliği, idari kalite, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğu kontrol edebilme şeklindeki temel altı yönetim göstergesi esas alınmıştır. Bu nedenle öncelikle bu göstergelerin ne olduğu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı şekilde ortaya konmaktadır.

2.1. İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik

Literatürde ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik göstergesi, politik süreç, vatandaşlık hakları ve politik haklar ile ilgilidir. Bu gösterge ülke vatandaşlarının hükümet seçimine ne ölçüde katıldıklarını göstermektedir. Bağımsız medyanın ölçümü de bu göstergenin kapsamı içindedir (Çelikleş, 2015: 125). Bunun yanında ilgili gösterge bireylerin dernek kurabilme özgürlüğü ile birlikte hükümetlerin denetlenebilmesini ve demokratik hesap verme sorumluluğunu da içeren ortak bir ifadedir. Bilindiği gibi ifade özgürlüğü; bir düşünce, inanç, kanaat, tutum veya duygunun barışçı yoldan açığa vurulmasının (izharının) veya dış dünyada ifade edilmesinin serbest olması demektir. Yapılan bu tanımlar çerçevesinde ise ifade özgürlüğünün üç unsurlu bir yapıda olduğu görülmektedir. Bu unsurlardan ilki, bireylerin dış dünyadaki bilgi ve fikirlere serbest bir şekilde ulaşmasını, ikincisi bu bilgi ve fikirlerden yararlanarak kendi kanaat ve düşüncelerini oluşturmalarını ve sonuncu unsur ise kanaat ve düşüncelerini serbestçe dışa aktarmalarını ifade etmektedir. Bu kapsamda ifadeyi oluşturma sürecinden dışa vurulmasına kadar geniş bir süreci anlatan ifade özgürlüğünün çok sayıda alt unsurlara sahip olduğu görülebilmektedir. Bu alt unsurlara yönelik başlıklar “bilgi edinme”, “düşünme ve kanaat/düşünce geliştirme” ve “düşünceyi ifade etme” şeklinde oluşturulabilmektedir (Oran, 2018: 13-14).

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 29. Maddesinin son fıkrası şu hükmü içermektedir: “Herkes haklarının ve hürriyetlerinin gereğince tanınması ve bunlara saygı gösterilmesi amacıyla ve ancak demokratik bir toplumda ahlakın, kamu düzeninin ve genel refahın haklı gereklerini yerine getirmek maksadıyla kanunda belirlenmiş sınırlamalara tabi tutulabilir.” Aynı beyannamenin 30. Maddesinde de şu hüküm yer almaktadır; “İşbu demecin hiçbir hükmü, herhangi bir devlete, zümreye ya da ferde bu demeçte ilan olunan hak ve hürriyetleri yok etmeye yönelik bir faaliyete girişme veya eylemde bulunma hakkını verir şeklinde yorumlanamaz.” Bu sınırlamalardan anlaşılacağı üzere

⁶ <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (10.09.2019).

beyanname, ifade özgürlüğünden yararlanmanın ahlak, kamu düzeni ve genel refah gereksinimleri bakımından sınırlandırıldığını kabul etmiş bulunmaktadır. Sınırlamanın yasada öngörülmüş olması (hukukun üstünlüğü, keyfiliğe karşı hukuk güvencesi), sınırlı sayımla belirtilen amaçlara yönelik olması ve aynı zamanda demokratik topluma aykırı düşmeyen ve öngörülen amaca ulaşmak için gereken ölçüde olması (Oran, 2018: 37-38) gerekmektedir. Hesap verebilirlik göstergesi ise bir kurumda görev yapmakta olan bireylerin otorite ve mesuliyetlerini kullanmalarına yönelik olarak, ilgili bireylere karşı cevap verebilir olma, bu duruma ilişkin eleştiri ve beklentileri dikkate alarak bu yönde bir faaliyet gösterme ve herhangi bir yenilgi veya olumsuzluk durumunda ilgili mesuliyeti üzerine alma gereksinimini ortaya koymaktadır. Diğer bir ifadeyle kamu örgütleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcıların, kamuoyuna ve kurumsal ortaklık içerisinde bulunduğu kişilere karşı hesap verebilmelerini ortaya koymaktadır. Hukuk devletinin en seçkin özelliği ise yöneten kişilerin yönetilen kişilere karşı mesuliyet üstlenmeleridir. Nitekim hukuk devletinin işleyişinde; bireylerin birtakım kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere politikacılara yetki vermeleri ve bu durumun neticesinde düzenlenen kamu politikalarının hayata geçirilmesinde politikacılardan bürokratlara doğru olan bir süreç içerisinde yapılan iki tür yetki devri mevcuttur. Politikacı ile bireyler arasındaki yetki devri ilişkisi politik sorumluluk, politikacı ile bürokrasi arasındaki yetki devri ilişkisi ise yönetsel sorumluluk olarak kabul edilmektedir. Bu sorumluluk mekanizmalarının her ikisi de hesap verebilirlik ilkesi üzerinde odaklanmaktadır (Özer, 2006: 79-80). Bu ilkenin hayata geçirilebilmesi ise vatandaşın aktif olduğu, vatandaş adına denetim mekanizmalarının kurulduğu ve kamu görevlilerinin bu denetim mekanizmaları aracılığıyla vatandaşları hesap verebilir duruma getirmeleri ile sağlanmaktadır. Ayrıca bireylerin kamu otoritelerini denetleyebilmeleri için onların faaliyetleri hakkında da bilgi sahibi olmaları gerekmektedir. Bu noktada bilgi edinme hakkının, idarenin halk tarafından denetimini kolaylaştıran bir unsur olduğu bilinmekle birlikte bu hakkın, hukukun üstünlüğü ve hesap verebilirliğin olmazsa olmaz şartı olduğu da söylenmektedir (Akçay, 2013: 10).

Hesap verebilirlik temelde iki boyutlu bir kavram olarak açıklanmaktadır: Birinci boyutuyla hesap verebilirlik, hukuka ve otoritelere bağlılık şeklinde açıklanırken, ikinci boyutuyla ahlaki bağlılıkla, ahlaki standartlara bağlı kalarak ahlak dışı yaklaşım ve davranışlardan kaçınma olarak açıklanmaktadır. Bu bağlamda hesap verebilirliği sağlamanın bir yolu yasa, tüzük, yönetmelik gibi maddi yaptırımlı hukuk kuralları, diğer yolu ise örf ve adet kuralları, görgü kuralları, dini kurallar gibi daha çok kültürel değerlerden kaynaklanan ahlaki kurallar olarak görülebilmektedir (Çiçekli, 2016: 51). Bu yönüyle hesap verebilirlik uygulamada üç şekilde gerçekleşmektedir (Öner, 2011: 55):

- Siyasi yönden hesap verebilirlik: Siyasi partilerin ve temsilcilerinin seçimler yoluyla hesap verebilirliği,
- İdari yönden hesap verebilirlik: Hükümet kuruluşlarının kuruluş içi ve kuruluşlar arası hesap verebilirliği,
- Hukuki yönden hesap verebilirlik: Yargı organları da dâhil olmak üzere devletin tüm birimlerinin hüküm ve hareketlerine karşı yargı yolunun açık olmasıdır.

Tüm bu kapsamda hesap verebilirlik, hükümetlerin yetkilerini ve kamu kaynaklarını kullanmadaki tasarruflarının ne derece denetim altına alınabildiğinin bir göstergesidir. Denetimden uzak tavır gösteren yönetimlerin bu tasarruflarından kuşku duyulması ise kaçınılmaz olmaktadır. Bununla birlikte hükümetlerin bu konudaki anlayışlı ve işbirlikçi tutumları, adil, eşit ve tarafsız yönetimlerinin somut bir göstergesi niteliğinde kabul edilmektedir. Ayrıca bu gösterge; demokrasi indeksi, kazanılmış haklar, kamu görevlilerinin sorumlulukları, insan hakları, dernek kurma özgürlüğü, politik hak ve özgürlükler, temel haklar, basın özgürlüğü indeksi, sivil toplum, hükümet politikalarının şeffaflığı, seçim süreci, seçim dürüstlüğüne güven, devlet memurlarının kararlarında adam kayırma, kanun yapma organının etkinliği, siyasette ordunun rolü, halka demokratik hesap verme sorumluluğu ve ifade özgürlüğü gibi çok sayıda değişkenin kullanılmasıyla oluşturulmaktadır (Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi, 2011).

2.2. Politik İstikrar ve Şiddetsizlik

Yönetişim literatüründe politik istikrar ve şiddetin yokluğu göstergesi, en yalın haliyle iktidardaki hükümetin anayasal olmayan yöntemlerle ve/veya yurtiçi şiddet veya terörizm yoluyla görevden uzaklaştırılması olasılığını içermektedir (Çeliksoy, 2015: 125). Bu yönüyle ilgili gösterge ile bir ülkedeki hükümetin siyasi sebeplerle ve hukuksal olmayan bir şekilde (terörizm, iç çatışma, dış çatışma ya da etnik gerilimler gibi şiddet içeren yollarla) istikrarsızlaştırılmasının algısı ölçülmektedir (Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi, 2011). Politik istikrar kavramı üzerinde uzlaşıya varılmış kesin bir tanım bulunmamakla birlikte, araştırmacılar bu konuyla ilgili yaptıkları çalışmalarda farklı yaklaşımlarla konuya açıklık getirmeye çalışmışlardır. Genelde politik istikrar kavramı, dar ve negatif anlamda, bir ülkede iç savaşların, askeri darbelerin (başarılı veya girişim aşamasında kalmış), sık anayasal değişikliklerin (örneğin diktatörlükten demokrasiye geçiş gibi), yerel politik terörizmin, yozlaşmanın ve kamulaştırmanın olmaması şeklinde tanımlanmaktadır. Bu kapsamda politik istikrarın, siyasi mübadele akımlarının düzenli bir şekilde gerçekleşmesi anlamına geldiği söylenebilmektedir. Bu mübadele akımları ise ne kadar düzenli olursa, politik istikrar da o oranda düzenli olmaktadır. Bir hükümetin politik istikrarının sınırlarını belirlemek için politik mübadeleler içerisindeki düzen ve düzensizlik

kavramlarının sistematik bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Bir politik davranış, eylem veya mübadele eğer politik mübadele sistemini (veya kalıbını) bozmuyorsa düzenlidir. Eğer bu kalıbı bozuyorsa düzensizdir. Burada düzen halini içeren politik istikrar, bir ülkenin gelişim sürecinde büyük öneme sahip değişkenlerden bir tanesidir. Düzenin bozulmasıyla oluşan istikrarsız bir yapının varlığı ise zaman içinde düşük seviyede ekonomik büyümeye ve düşük ekonomik kalkınmaya sebep olabilmektedir. Bir ekonomide politik istikrarın unsurları ise bir politik yapıda şiddetin olmaması, devletin öz değerlerini tehdit eden değişimlerin olmaması, iktidarın kendi politikasını kontrol edebilme kabiliyeti, iktidarın politik sorumluluklarını karşılayabilme derecesi ve iktidarın politik davranışlarındaki düzenin derecesi şeklinde sıralanabilmektedir (Özek, 2018: 36-37).

Politik istikrar hali; bireylerin güvenliğinin ve hukukun üstünlüğünün sağlandığı, yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarını güvenilir ve yasal bir şekilde yöneten kamu kuruluşlarını; siyasal liderlerin hareketlerinden dolayı bireylerine hesap verebilirliğini veya bireylerin onlardan hesap sorabilirliğini, bütün bireylerin gerekli bilgiye kolayca erişilebilirliğini veya yönetimin şeffaflığını ve insan haklarının asgari gerekliliklerini içermektedir (Öner, 2011: 59). Bu gerekleri sağlamayan politik istikrarsızlık kavramının göstergeleri ise çeşitli çalışmalarda farklı şekillerde gruplandırılmaktadır. İlk gruplandırmaya göre politik istikrarsızlık, yönetsel istikrarsızlık ve toplumsal huzursuzluk göstergeleri şeklinde iki başlık altında incelemektedir. Bir diğer gruplandırmada ise politik istikrarsızlık, düzenli ve düzensiz hükümet değişiklikleri (kabine değişiklikleri, anayasa değişiklikleri vb.) şeklindeki resmi istikrarsızlık başlığı ile devrimler, darbeler, iç savaşlar ve politik amaçlı suikastlar gibi daha sert yönlerini vurgulayan gayri resmi istikrarsızlık başlığı altında incelenebilmektedir (Kartal, 2018: 8).

Yukarıdaki gruplandırmalar ışığında aslında politik istikrarsızlığın tanımlanmasında üç temel görüşten söz edilmektedir. Bunlar sırasıyla sosyal düzensizlik, miyopluk ve kutuplaşma ile zayıf hükümet yaklaşımıdır. Sosyal düzen; bir toplumsal yapıda, toplumsal parça ve bütünlerin sistem oluşturacak şekilde etkileşimde bulunmaları halidir. Belirsizlik ise bu etkileşimin sağlanmasını engellemektedir. Dolayısıyla sosyal düzensizlik, bir toplumu oluşturan birey ve ögeler arasında kurulması olası ilişki sayısının, mevcut normatif sistemle denetlenemeyecek düzeyde artması olarak tanımlanabilir. Toplumsal parça ve bütünler arasındaki etkileşimin zayıf olması da politik istikrarsızlığa işaret etmektedir. Politik istikrarsızlık bu açıdan ele alındığında mülkiyet haklarını da etkilemektedir ve politik olarak teşvik edilen cinayet, askeri darbe, yağma ve grevlerin sıklıklarıyla örneklendirilebilmektedir. Miyopluk ve kutuplaşma açısından politik istikrarsızlık hükümet değişikliklerinin sayısı ile ilişkilendirilmektedir. Bu noktada miyopluk iktisadi anlamda, ekonomik

ajanların uzağı görememesi, bir diğer deyişle veri bilgi düzeyinde gelecek hakkında tam öngöründe bulunulamaması anlamına gelmektedir. Politik istikrarsızlığı ele alan son yaklaşım olan zayıf hükümet yaklaşımı ise iktidarın varlığını ve yaşamını tehdit eden ciddi politik rahatsızlıkların varlığının politik istikrarsızlığa neden olduğunu savunmaktadır. Buna göre politik istikrarsızlığın temel sebebi belirsizliktir. Dolayısıyla iktidarın varlığını ve sürekliliğini tehdit eden her unsur, politik istikrarsızlığa neden olmaktadır (Pehlivan, 2009: 5-6). Bu doğrultuda da politik istikrarsızlığın; suikastlar, kabine değişiklikleri, iç savaş, darbeler, büyük hükümet krizleri, gösteriler, etnik gerginlikler, üst yönetim değişiklikleri, bölünme/parçalanma, devletin istikrarı, gerilla savaşı, iç çatışmalar, majör anayasa değişiklikleri, orta dereceli sivil çatışmalar, küçük çaplı iç çatışmalar, seçim sayısı, kutuplaşma, iktidardaki partinin yıl sayısı, tasfiyeler, rejim değişiklikleri, dini gerginlikler, devrimler, görevden ayrılan veto oyuncusu sayısı, grevler şeklinde birçok değişkene sahip olduğu görülebilmektedir (Kartal, 2018: 7).

2.3. Hükümet Etkinliği

Hükümet etkinliği göstergesi ile kamu hizmetlerinin kalitesi, kamu görevlilerinin yeterliliği, kamu hizmetlerinin siyasi baskılardan bağımsızlık derecesi, politika oluşturma ve bu politikaları uygulama kalitesi ve hükümetin bu politikalara olan bağlılığının güvenilirliği gibi algıların ölçülmesi amaçlanmaktadır (Çeliksoy, 2015: 125). Bu gösterge; mevzuatın kalitesi ve kurumsal etkinliği, aşırı mevzuat ve bu durumla ilişkili formaliteleri, eğitim sistemi memnuniyeti ve kalitesi, toplu taşıma sistemi memnuniyeti, yol ve otoyol memnuniyeti ve alt yapı yeterliliği gibi çok sayıda farklı değişkenin kullanılmasıyla oluşturulmuştur (Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi, 2011). Esasında hükümet etkinliği, usullerin ve kurumların kaynaklarını verimli kullanmalarını sağlayacak sonuçlar üretmeleri gerekliliğinden kaynaklanmaktadır (Özer, 2006: 81). Uygulamada bir devlet kaynaklarını ne kadar etkin kullanırsa o kadar etkili kabul edilmektedir. Vatandaş ise vergi mükellefi ve kamu hizmet ve mallarından faydalanan olarak sivil toplum aracılığı ile devleti gözetim rolünü üstlenmektedir. Böylelikle, kamu görevlileri ve seçilmiş temsilciler faaliyetlerinden dolayı topluma karşı sorumlu tutulmaktadır (Akçay, 2013: 10).

Literatürde etkinlik “Sonuca ulaşmada gösterilen başarı olarak ifade edilmekte olup; uzun dönem vizyonu koruma, kaynakların etkin kullanımı, bunun için teknik donanım, insanların bir takım kaygılarına karşı duyarlı olma, bu kaygıların ifade edilebildiği ve çözüm arandığı bir ortam yaratma gibi kriterlerle ölçülmektedir. Etkinliğin artırılması ve kaynakların verimli kullanılması için yönetim modelinin uygulanması istenmektedir. Geniş anlamda, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini ifade eden etkinlik görüşü ise kamusal girişim, program veya projelerin hedeflerinin veya sonuçlarının

ölçülebilir olduğu varsayımına dayanmaktadır. Kamu yönetimi ve kamu hizmetleri için önemli bir norm olarak tanınan etkinlik kavramı, açıklık ve hukukun üstünlüğü gibi daha klasik sayılabilen diğer normlara göre daha yenidir. Günümüzde de birçok devletin yaşamakta olduğu mali sıkıntılardan dolayı, kamu idarelerinin hizmet sunarkenki performanslarının etkili ve verimli olması oldukça ilgi duyulan konular haline gelmiştir. Bugün genel anlamda idari hukukunda hukukun üstünlüğünün dışında 3E olanak da bilinen Ekonomi, Etkililik ve Etkinlik ilkelerine, kamudaki işlemlere yön veren ilkeler şeklinde çeşitli anlamlar atfedilmektedir. Etkinlik amaçlara ulaşırken optimal kaynak kullanımını, gereksiz kaynak ve zaman tüketiminden kaçınmayı ifade etmektedir. Bu kavram verimlilik ile benzerlik göstermekle birlikte birbirlerinin yerine kullanılmamaktadır. Verimlilik, girdi olarak kullanılan kaynaklar ile elde edilen çıktının sonucudur. Dolayısıyla verimlilik, mevcut kaynakların en iyi şekilde değerlendirilerek en iyi çıktının alınmasını hedeflemektedir (Yalçın, 2010: 35). Bu yönüyle etkinlik kavramı, 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). Diğer taraftan hükümet etkinliği ilkesinin gerçekleşebilmesi için yukarıda sayılanlar dışında yerinden yönetim, kamu faaliyetlerinde açıklık, bürokratikleşmeden uzaklaşma, yurttaşların katılımının sağlanacağı birlikte yönetme tarzlarının benimsenmesi, kanunları yenileme mekanizmalarının hayata geçirilmesi, yurttaş katılımının desteklenmesi ve bu suretle demokrasinin kurumsallaştırması gerekmektedir. Ayrıca devlet, özel girişim ve özel sektör adına uygun ve yeterli koşulların yaratılması kolaylaştırılmalı, bunun için devlet “katalizörlük” rolü oynamalı ve özel sektör açısından da piyasanın yetersizlikleri karşısında devlet ve piyasa işbirliği sağlanmalıdır (Bozkuş, 2009: 68).

2.4. İdari Kalite

İdari kalite göstergesi ile hükümetin özel sektör gelişimine olanak sağlayan ve teşvik eden gerekli politikalar / düzenlemeler oluşturma ve uygulama kabiliyetine ilişkin algıların ölçülmesi sağlanmaktadır. Bu gösterge haksız rekabet uygulamaları, fiyat kontrolleri, ayrımcı gümrük tarifeleri, aşırı koruma, ayrımcı vergiler, hükümet düzenlemelerindeki yük, vergilemenin kapsamı ve etkisi, ticari sınırlamaların yaygınlığı, yerel rekabetin yoğunluğu, yeni bir iş kurma kolaylığı, anti-tröst politikasının etkinliği, çevresel düzenlemelerin sıklığı, yatırım özgürlüğü, finansal özgürlük gibi çok sayıda değişkenin kullanılmasıyla oluşturulmuştur (Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi, 2011). Yönetişim sürecinde idari kalitenin sağlanabilmesi için kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olmaları gerekmektedir. Kaliteli hizmet sunum sürecinde görevli yöneticilerin cevap vermeye hazır, sempatik, sorunlara duyarlı aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir

yapıda olması gerekmektedir (Özer, 2006: 81). Bu bağlamda kamu hizmetinin, pasif olan tüketicilerini aktif olan tüketici ve sorumluluk sahibi bireylere dönüştürecek şekilde revize edilmesi gerekmektedir (Bozkuş, 2009: 64). Bunun yanında kamu yönetimindeki liderler, iyi yönetim ve kalkınma konularında etkili bir bakış açısına sahip olmalı ve stratejik vizyon bakımından gelişme ve ilerleme odaklı ilgili unsurları belirlemeli ve bu unsurları uygulamalıdır. Stratejik vizyonun belirgin olması gerekmele birlikte süreklilik göstermesi de istenen bir durumdur. Bu noktada stratejik vizyonun, çalışanlarla yöneticiler tarafından belirlenmesi ve buna yönelik ulaşılabilir olan hedefler konulması ve çalışanların bu hedeflere ve vizyona inanmaları sağlanmalıdır (Bozkuş, 2009: 65).

İdari kalite hedefinde olan hükümetler için kalite yönetimi anlayışı da etkin çözümler sunmaktadır. Bu anlayış ile mal veya hizmet üreten tüm kuruluşların, bu mal veya hizmeti sundukları kişilere ve kuruluşlara gereksinimlerini karşılayacak ölçüde hizmet götürmeleri, onların istenilen gereksinimlerini sağlamak için gerekli olan ilişkileri uygun bir seviyede tutarak örgüt içinde çalışanlar ve tedarikçiler ile birlikte kuruluş arasındaki ilişkileri müşteri anlayışı ilkesi ile tatmin edici bir seviyeye getirecek olan yönetim becerisine sahip olmaları gerekmektedir. Diğer taraftan kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde uygulanmasında, yaşanan teknolojik gelişmeler de oldukça önem arz eden bir konu haline gelmektedir. Organizasyonların bünyesindeki teknolojik olanaklar, yapı ve kurum içi ilişkilerin farklılaşmasına ve yeni kamu yönetimi anlayışının meydana getirdiği ekonomi, etkenlik, mesuliyet ve kalitenin daha iyi seviyelerde gerçekleştirmelerine çeşitli yardımlarda bulunmaktadır (Yalçın, 2010: 37).

2.5. Hukukun Üstünlüğü

Hukukun üstünlüğü göstergesi ile toplum kurallarına olan güvenin, bu kurallara uyma konusundaki algıların (sözleşme uygulamalarının kalitesi, mülkiyet hakları, emniyet güçleri, mahkemeler gibi) ve suç/şiddet olasılığı algısının ölçülmesi amaçlanmaktadır (Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi, 2011). Hukukun üstünlüğü anlayışında, kurumların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmeleri ve kişilerin de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmeleri esastır. Bu sayede sürekli sorgulanan ve yaptığı eleştirilen hantal bir devlet yerine katılım ile gelecekteki stratejilerini gerçekleştiren, diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve tüm bunları değerlendiren devlet yönetimine geçilebilmektedir. Diğer taraftan hukuka bağlı ve saygılı bireyler de devletin sürdürülebilirliğine yardımcı olmaktadır (Özer, 2006: 80). Bu kapsamda hukukun üstünlüğü göstergesi, yönetenler ve yönetilenler arasında, birbirlerine karşı hak ve görevlerini belirleyen kuralların hukukiliğini temel alan bir yönetim göstergesini ifade etmektedir. Bu sayede yönetenlerin vatandaşlar arasında ayırım gözetmeksizin hizmet etmeleri ve diğer işlemlerinde kanunlara riayet etmeleri mümkün kılınabilmektedir. Dolayısıyla ilgili gösterge ile devletin gücünün düzenlendiği

söylenmektedir. Çünkü kanun önünde eşitlik yasal zemine oturtulmakta ve bu şekilde yargı kuralları ve yönetim usullerinin belirleyicisi (Öner, 2011: 45) hukuk olmaktadır. Günümüzde de hukukun üstünlüğü demokrasinin iyi işleyebilmesi için önemli bir ilke olarak kabul edilmektedir. Bu ilke tarafsız bir şekilde uygulamaya konulduğunda devlet otoritesinin keyfi davranışlarına karşı zayıf olan taraf korunarak adalet sağlanabilmektedir.

Hukukun üstünlüğü ilkesinin en önemli amacı, devletin ve devlet görevlilerinin önceden belirlenmiş evrensel hukuk kurallarına uygun mevzuata göre hareket etme zorunluluğuna uymalarıdır. Bir ülkede vatandaşlar yasaları ihlal ettikleri zaman devlet onların peşine düşerek ilgili kanunlara göre cezalarını yargı organı aracılığıyla vermektedir. Ancak kamu görevlileri kanunlara uymazsa hukukun üstünlüğü ilkesi burada ortaya çıkacak ve kanunlara uymayan kamu görevlilerine hukuken hesap sorabilip gerektiğinde de cezalandırma yoluna gidebilecektir. Bu ilkeye göre toplum, devletin vesayetinde olmadığından özgür, çoğulcu, katılımcı, egemenliğin sahibi ve tek kullanıcısı olarak kabul edilmektedir. Devlet tüm kurumlarıyla topluma hizmet ettiği sürece meşrudur. Toplum medeni ve özgür olduğundan yönlendirilmesi mümkün değildir. Olaylar toplum tarafından “devlet aklıyla” değil “ortak akıl” kullanılarak değerlendirilmektedir. Diğer taraftan bu ilkeye göre bireyler ise özgür, girişimci ve katılımcı olarak nitelendirilmektedirler. Bireyler temel hak ve özgürlüklere devlet verdiği için değil doğuştan sahiptirler ve sahip olunan bu temel hak ve özgürlükler anayasal düzenlemelerle güvence altına alınmaktadır. Burada her birey, kendisine anayasal vatandaşlık bağı tanınarak yurttaş statüsünde kabul edilmektedir ve bu anlamda bireylerin “rüştünü ispat etme” gibi bir yükümlülüğü de bulunmamaktadır.

Hukukun üstünlüğü ilkesini gerçekleştirebilmek için çağdaş kanunlara, etkin ve verimli çalışan mahkemelere ve yasaları şeffaf bir biçimde yorumlayarak uygulayan düzenleyici kurumlara sahip bağımsız bir yargı sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Buradan hareketle iyi yönetim kapsamında yasaların; kapsam ve uygulama noktasında genel olması, yasal bir otorite tarafından açık, anlaşılabilir ve tutarlı bir şekilde hazırlanması, uygulanırken şeffaf süreçlerden geçirilmesi, ilkeli bir yargı sistemine sahip olması ve siyasi iradede bağımsız bir yargı organı tarafından yorumlanması gerekmektedir (Tülüceoğlu, 2016: 42-43). Son olarak temelinde devlet işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğu ve yargısal denetime bağlı olması amacıyla devletin geliştirilmiş olan biçimsel boyutu ile ilgili kabul görmüş olan unsurlar şu şekilde sıralanmaktadır (Başaran, 2016: 18):

- Devlet örgütlenmesinin erkler ayrılığı esasına dayanması,
- Mahkemelerin bağımsızlığının sağlanması,
- İdarenin kanuna bağlılığı,

- İdarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olması ve
- Devletin her türlü işlem ve eyleminden kaynaklanan zararın idare tarafından karşılanması.

2.6. Yolsuzluğu Kontrol Edebilme

Yolsuzluğu kontrol edebilme göstergesi ile hem küçük hem de büyük çaplı yolsuzluk biçimlerinin yanı sıra devletin seçkinler ve özel çıkarlar tarafından “ele geçirilmesi” de dâhil olmak üzere kamu gücünün özel kazanç için ne ölçüde kullanıldığının algısı ölçülmektedir. Bu gösterge, kamu görevlileri arasındaki yolsuzluk, halkın politikacılara duyduğu güven, kamu fonlarının saptırılması, ihracatta ve ithalatta düzensiz ödemeler, kamu hizmetlerinde düzensiz ödemeler, vergi tahsilinde düzensiz ödemeler, kamu sözleşmelerinde düzensiz ödemeler, yargı kararlarında düzensiz ödemeler ve yolsuzluk indeksi gibi çok sayıda değişkenin kullanılmasıyla oluşturulmuştur (Kaufmann, Kraay ve Mastruzzi, 2011).

Yolsuzluk genel olarak kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılması anlamına gelmektedir. Bu noktada politik alanda büyük yolsuzlukların iş ortamı üzerine etkisi ve seçkinlerin devleti zorla ele geçirme eğilimleri bu gösterge ile ölçülmektedir (Çeliksoy, 2015: 126). Birçok ülkede, rüşvet, bahşiş ve kişisel temasların devreye sokulması gibi biçimlerle yolsuzluk kurumsallaşmış durumdadır. Bu nedenle yolsuzluk, birçok açıdan küresel bir olgu olarak kamu yönetimi sistemlerinin kendilerine verilen görevleri yerine getirme kabiliyetleri önünde ciddi bir engel olarak kabul edilmektedir (Çiçekli, 2016: 57-58). Özellikle son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde hizmet sağlanmasında kayırma, siyasallaşma, aracıya başvurma, rüşvet ve kabilecilik gibi etik dışı davranışların görünen yönünün yaygınlık kazanması hali olarak yolsuzluklar sürekli artış göstermektedir. Dolayısıyla birçok ülkede siyasal atamaların yaygınlaşması, siyasal tutum ve davranışların dikkate alınarak hizmet sağlanması, yaygın rüşvet, kayırmacılık niteliğindeki uygulamalar, aracı kullanmanın sıklığı, rüşvet, iltimas, irtikâp, zimmete geçirme, ihalelere fesat karıştırma gibi birçok yolsuzluk türü ile de karşı karşıya kalınmaktadır (Özer, 2014: 117-118). Yolsuzlukla mücadele kapsamında ise öncelikle yönetimde şeffaflık sağlanması gerekmektedir. Toplumun ihtiyacı olduğu kamusal bilgiye kolayca erişebilmesi ile serbest bilgi akışı sağlanmış olacak ve bu doğrultuda yönetimde şeffaflık mümkün olabilecektir. Şeffaflık sayesinde piyasalar sorunsuz bir şekilde işleyebilmekte ve izlenen politikalarda yapılan hatalar kolaylıkla tespit edilebilmektedir (Özer, 2006: 79).

3. Yönetişim Göstergeleri Kapsamında Ülke Performanslarının Değerlendirilmesi

3.1. Sentetik İndeks

Ülkelerin yönetim performanslarının değerlendirilmesinde kullanılacak olan altı gösterge, farklı gelişim yönlerini ve hedeflerini temsil ettiklerinden, ülkelerin yönetim ile ilgili değerlerinin sıfır ile bir arasında olacak şekilde normalleştirilmesi bu değerlerin karşılaştırılabilirliğine olanak sağlamaktadır (Huang ve Liao, 2003). Bu kapsamda daha yüksek yönetim gösterge değeri daha iyi bir performansı ifade etmekte ise (1) eşitliği kullanılarak; daha düşük yönetim gösterge değeri daha iyi bir performansı ifade etmekte ise (2) eşitliği kullanılarak değerler normalleştirilmektedir (Pasimeni, 2012):

$$X_{ic} = \frac{x_{ic} - \min_k\{x_{ik}\}}{\max_k\{x_{ik}\} - \min_k\{x_{ik}\}}, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad c = 1, 2, \dots, k \quad (1)$$

$$X_{ic} = \frac{\max_k\{x_{ik}\} - x_{ic}}{\max_k\{x_{ik}\} - \min_k\{x_{ik}\}}, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad c = 1, 2, \dots, k \quad (2)$$

Yukarıdaki eşitliklerde i yönetim göstergesini, c ülkeyi, \max_k ve \min_k değerleri ise ilgili yönetim göstergesinin mevcut dönem boyunca aldığı maksimum ve minimum değerleri ifade etmektedir. Diğer taraftan bu normalleştirilmiş göstergelerin aritmetik ortalaması ya da geometrik ortalaması alınarak sentetik indeks üretilmesi yani altı yönetim göstergesinin toplulaştırılması sağlanmaktadır. Aritmetik ortalamanın kullanıldığı doğrusal toplulaştırmalarda her ülke için bir skor elde edilmekte ve ülkeler sıralanmaktadır. Aritmetik ortalamadan farklı olarak geometrik ortalamada ise veriler arasındaki yüksek ortalama farkları dikkate alınarak verilerin daha homojen bir şekilde toplulaştırılması yapılarak her ülke için bir skor elde edilmekte ve ülkeler sıralanmaktadır. Ortalamadan sapmaları hesaba katarak, ülkeler için daha dengeli bir yönetim performans değerlendirmesi sağlayan geometrik ortalama formülasyonu ise (3) numaralı eşitlikte verilmektedir (Pasimeni, 2013):

$$I_c = (\prod_{i=1}^n X_{ic})^{1/n}, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad c = 1, 2, \dots, k \quad (3)$$

Bu eşitlikte yer alan I_c , c . ülke için yönetim indeksini ve X_{ic} , i . yönetim göstergesi için c . ülkenin değerini ifade etmektedir. Aynı zamanda toplam yönetim gösterge sayısı $n = 6$ ve toplam ülke sayısı $k = 141$ 'dir. Ülkelerin yönetim göstergelerine ait değerlerinin normalleştirilmesi sonucunda bazı değerler sıfır olabilmektedir, bu durumun bir sonucu olarak ülkelerin yönetim indeksine dair skorları da sıfır olmaktadır. Bu durumda ilgili yönetim göstergesinin değeri sıfıra çok yakın bir atama ile düzeltilebilmektedir. Diğer taraftan yönetim göstergelerinin toplulaştırılmasını sağlayan I_c

yönetişim indeksi sayesinde, ülkelerin yönetim skorlarındaki bir birimlik artışın marjinal faydası yönetim skorunun nispeten daha düşük olduğu ülkelerde daha yüksek fayda sağlayacağından, bu ülkelerin ilgili yönetim göstergelerine daha fazla önem vermeleri gerektiği söylenmektedir. Bu kapsamda ilgili indeksin, ülkelerin kalkınmaları için bir önkoşul olarak kabul edilen iyi yönetimlerine dair bilgi sunması bakımından politika yapıcılar ve araştırmacılar için önemli bilgiler sunduğu söylenebilmektedir.

3.2. k – ortalamalar algoritması

En çok kullanılan kümeleme algoritmalarından biri olan k – ortalamalar algoritması, küme merkezleri ile küme üyeleri arasındaki toplam mesafenin minimize edildiği kısıtlı bir optimizasyon problemidir (Likas, Vlassis ve Verbeek, 2003). Bu optimizasyon probleminde U bölüm matrisini ve \mathbf{v} küme merkezlerini ifade etmek üzere, amaç fonksiyonu olan $J(U, \mathbf{v})$, (4) eşitliğindeki gibi tanımlanmaktadır (Ross, 2010: 343-344):

$$J(U, \mathbf{v}) = \sum_{k=1}^n \sum_{i=1}^c \chi_{ik} (d_{ik})^2, \quad (4)$$

Bu eşitlikte yer alan U matrisi i . kümedeki k . verinin üyeliğini ifade eden χ_{ik} elemanlarından oluşan $c \times n$ tipinde bir matristir. Bu matrislerin kümesi ise $M_c = \{U | \chi_{ij} \in \{0, 1\}, \sum_{i=1}^c \chi_{ik} = 1, 0 < \sum_{k=1}^n \chi_{ik} < n\}$ şeklinde tanımlanmaktadır. Diğer taraftan amaç fonksiyonunda yer alan ve k . veri olan \mathbf{x}_k ile i . küme merkezi olan \mathbf{v}_i arasındaki uzaklık ölçümünü ifade eden d_{ik} ölçümü ise (5) eşitliği kullanılarak hesaplanmaktadır:

$$d_{ik} = d(\mathbf{x}_k - \mathbf{v}_i) = \|\mathbf{x}_k - \mathbf{v}_i\| = \left[\sum_{j=1}^m x_{kj} - v_{ij} \right]^{1/2}, \quad (5)$$

Her bir verinin R^m uzayındaki konumunun tanımlanması için m tane koordinatının tanımlanması gerektiğinden, her bir küme merkezinin de aynı uzaydaki m tane koordinatının tanımlanması gerekmektedir. Dolayısıyla m elemanlı i . küme merkezinin yani $\mathbf{v}_i = \{v_{i1}, v_{i2}, \dots, v_{im}\}$ 'nin j . koordinatı ise (6) eşitliğindeki gibi tanımlanmaktadır.

$$v_{ij} = \frac{\sum_{k=1}^n \chi_{ik} x_{kj}}{\sum_{k=1}^n \chi_{ik}} \quad (6)$$

k – ortalamalar algoritmasının adımları ise aşağıda sunulmaktadır (Jain, 2010):

Adım 1. Küme sayısı ve başlangıç bölüm matrisi seçilir.

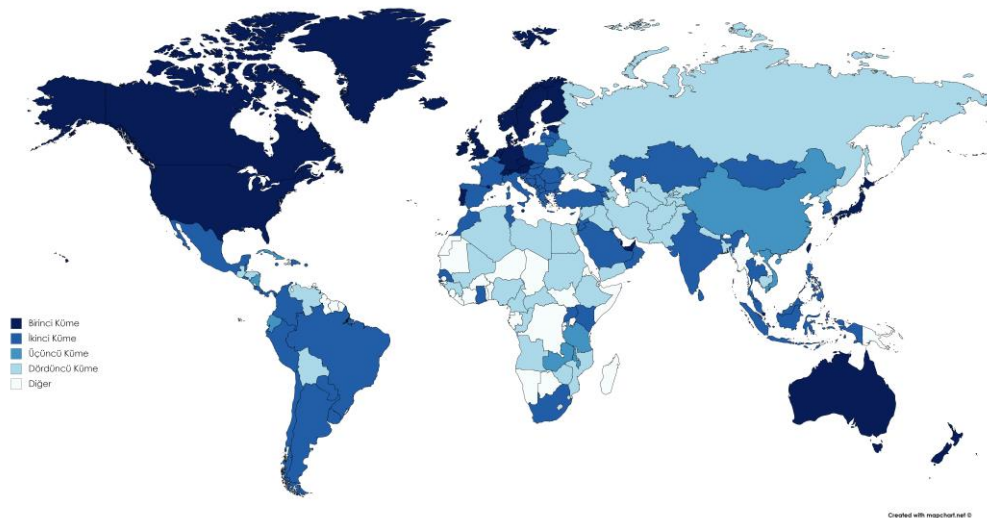
Adım 2. Her bir veri kendisine en yakın olan küme merkezine atanarak yeni bölüm matrisi oluşturulur.

Adım 3. Yeni küme merkezleri hesaplanır.

Adım 4. Küme üyeliği sabitlenmiş ise durulur. Aksi halde Adım 2'ye gidilir.

3.3. Çözüm ve Bulgular

Yönetişim göstergeleri kapsamında toplam 141 ülkenin 2017 yılına ait değerleri WGI⁷ isimli projeden çekilerek veri seti oluşturulmuştur. Bu ülkelerin yönetim performanslarının değerlendirilmesi amacıyla, ülkeler k – ortalamalar algoritması kullanılarak dört kümeye ayrılmıştır. Değerlendirme temelinde dört küme seçilmesinin sebebi, ülkelerin yönetim konusunda yüksek, ortalama-yüksek, ortalama-düşük ve düşük olarak yorumlanmak istenmesinden kaynaklanmaktadır. Siyasi, ekonomik ve yönetsel perspektiflerde mikro düzeyde katılımı, makro düzeyde denetimi sağlayan yönetim kavramının, karar verilen dört küme altında değerlendirilmesi sonucunda, ülkelerin ilgili yönetim göstergeleri bakımından benzer seviyelere atanması mümkün kılınmıştır. Değerlendirmeye alınan göstergeler bakımından hangi ülkelerin benzer seviyelerde olduklarını görsel olarak temsil eden kümeler Şekil 1'de sunulmuştur.



Şekil 1. Ülkelerin Yönetişim Göstergeleri Kapsamındaki Benzerlik Seviyeleri

⁷ <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (01.09.2019).

Şekil 1’de birinci kümeye atanan ülke sayısı 29, ikinci kümeye atanan ülke sayısı 66, üçüncü kümeye atanan ülke sayısı 10 ve son olarak dördüncü kümeye atanan ülke sayısı ise 36’dır. Şekil 1’de diğer ile ifade edilen küme ise çalışmaya dâhil edilmeyen ülkeleri (çok küçük ada ülkeler, savaş durumundaki ülkeler ya da çok fakir ülkeler) göstermektedir. Ülkelerin yönetim göstergeleri kapsamında bir arada değerlendirilmesini sağlayan bu kümelerdeki ülkeler ise Tablo 1’de listelenmektedir. Ayrıca tabloda ilgili kümelere ilişkin bütün göstergeler açısından ortalama ve standart sapma değerleri verilmiştir. Bu değerler kümelerin birbirleriyle değerlendirilebilmeleri açısından önsel bir bilgi sunmaktadır. Yönetim göstergeleri kapsamında ülkelerin toplulaştırılmış bir düzeyde yapılan değerlendirmesi, yönetsel başarı açısından ülkelerin aynı küme içine atanmasını sağlamaktadır. Bu sayede küme bazında ülkelerin refah, gelişmişlik, büyüme, gelir gibi farklı birçok açıdan karşılaştırılabilmesi de mümkün olmaktadır. Örneğin birinci kümeye düşen ülkeler düşünüldüğünde, bu ülkelerin hepsinin yüksek gelirli olduğu bilinmekle birlikte BAE, Katar, Tayvan, Hong Kong ve Singapur dışındaki diğer tüm ülkelerin gelişmiş ülke olarak da değerlendirildiği bilinmektedir. Bu kapsamda gelişmiş ülkelerin, yönetim sürecinde iyi bir performans gösterdikleri, dolayısıyla yönetim ve politik açıdan benzer konumlarda yer aldıkları söylenebilmektedir. İkinci kümede yer alan ülkelerin farklı yönetsel süreçlerde yönetsel özerklikleri uygulayan ülkeler oldukları görülebilmektedir. Nitekim bu yönetsel özerklik uygulama konusunda öncü rol oynayan Endonezya, Malezya, Filipinler, Tayland, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Uganda gibi ülkelerin aynı küme içerisinde yer almaları bu durumu doğrulamaktadır. Diğer taraftan bu kümede yer alan Belçika, Fransa, Slovenya, Slovak, İspanya, Kıbrıs, Bulgaristan, Romanya, İtalya, Macaristan, Polonya, Yunanistan, Hırvatistan, Litvanya ve Letonya dışındaki diğer tüm ülkelerin gelişmekte olan ülkeler oldukları bilinmekle birlikte, gelir düzeyleri açısından da ilgili kümeye düşen ülkelerin büyük çoğunluğunun yüksek gelir ya da orta-yüksek gelir düzeyine sahip oldukları görülmektedir. Üçüncü ve dördüncü kümelerde yer alan ülkelerin ise gelir düzeyleri açısından çoğunlukla orta-düşük ya da düşük gelir düzeylerine sahip oldukları bilinmekle birlikte, gelişmişlik açısından da çoğunlukla gelişmekte olan ya da az-gelişmiş ülkeler olarak nitelendirildikleri görülmektedir.

Tablo 1. Ülkelerin Yönetişim Göstergeleri Kapsamındaki Benzerlik Seviyeleri⁸

Küme	Kümeye Düşen Ülkeler	İfade özgürlüğü ve hesap verebilirlik	Politik istikrar ve şiddetsizlik	Hükümet etkinliği	İdari kalite	Hukukun üstünlüğü	Yolsuzluğu kontrol edebilme
Yüksek	Yeni Zelanda, Norveç, İsviçre, Finlandiya, Lüksemburg, Kanada, İsveç, Hollanda, Lihtenştayn, İzlanda, Danimarka, Avusturya, Avustralya, Andorra, Grönland, İrlanda, Almanya, Japonya, Birleşik Krallık, Hong Kong, Singapur, Malta, Portekiz, Estonya, Amerika Birleşik Devletleri, Tayvan, Çekya, Birleşik Arap Emirlikleri, Katar.	83,93*	83,51*	91,63*	91,71*	91,78*	90,65*
		22,38**	12,57**	6,83**	7**	6,32**	7,82**
Ortalama Yüksek	Belçika, Fransa, Slovenya, Uruguay, Kıbrıs, Şili, Litvanya, Mauritius, Letonya, İspanya, Kore Cumhuriyeti, Slovak Cumhuriyeti, Polonya, Bahamalar, Kosta Rika, İtalya, Macaristan, Dominika, Hırvatistan, Porto Riko, İsrail, Gürcistan, Bulgaristan, Jamaika, Malezya, Yunanistan, Romanya, Fiji, Güney Afrika Cumhuriyeti, Panama, Karadağ, Umman, Gana, Arnavutluk, Arjantin, Sırbistan, Moğolistan, Makedonya, Senegal, Sri Lanka, Ürdün, Kuveyt, Peru, Endonezya, Brezilya, Hindistan, Kolombiya, Fas, Dominik Cumhuriyeti, Tunus, Kosova, Tayland, Bosna Hersek, Ermenistan, El Salvador, Bahreyn, Moldova, Filipinler, Belize, Suudi Arabistan, Meksika, Kazakistan, Türkiye , Paraguay, Uganda, Kenya.	55,88*	47,63*	58,78*	62,84*	56,33*	53,37*
		20,35**	21,04**	16,03**	13,98**	17,09**	18,58**
Ortalama Düşük	Zambiya, Vietnam, Çin, Maldivler, Tanzanya, Malawi, Ekvator, Belarus, Nikaragua, Küba.	24,98*	46,48*	38,99*	28,17*	35,87*	36,39*
		14,44**	13,11**	13,56**	11,63**	10,01**	13,66**
Düşük	Honduras, Guatemala, Nepal, Rusya, Bolivya, Ukrayna, Kırgız Cumhuriyeti, Azerbaycan, Lübnan, Mali, Bangladeş, Mısır, Kamboçya, Cezayir, Mozambik, İran, Etiyopya, Pakistan, Gine, Kamerun, Nijerya, Angora, Özbekistan, Kongo Cumhuriyeti, Tacikistan, Zimbabve, Irak, Orta Afrika Cumhuriyeti, Türkmenistan, Afganistan, Sudan, Venezuela, Libya, Kore, Suriye, Yemen.	20,27*	16,84*	20,51*	17,87*	14,70*	14,78*
		13,29**	13,01**	13,33**	13,53**	9,74**	9,52**

Kümeleme analizi sonucunda oluşturulmuş olan dört kümeden herhangi birinin bir diğerine karşı üstün ya da başarısız olduğu yönünde bir çıkarım yapılamamaktadır. Böyle bir yorum yapabilmek için ülkelerin bireysel olarak performans düzeylerinin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda çalışmada Pasimeni (2012, 2013) tarafından önerilen sentetik indeks kullanılarak ülkelerin yönetim performanslarının ayrıştırılmış bir düzeyde değerlendirilmesi de amaçlanmaktadır. Alt göstergelerin

8 * ortalama ve ** standart sapmayı ifade etmektedir.

birleştirilmesi esasına dayanan sentetik indeks sayesinde 6 göstergede değerlendirilen ülkeler tek bir indeks ile performanslarına göre sıralanabilmektedir. Bu sayede performans sıralaması sonucunda başarılı bulunan ülkelerin buldukları kümeler de başarılı olarak değerlendirilmektedir. Çalışma kapsamında ele alınan 6 yönetim göstergesi de pozitif göstergeler olup daha yüksek yönetim gösterge değerleri daha iyi performansları ifade etmektedir. Bu nedenle sentetik indeksin ilk aşaması olan normalleştirme aşamasında (1) numaralı eşitlikten yararlanılarak yönetim göstergeleri normalleştirilmiştir. Normalleştirilmiş yönetim göstergelerinin (3) numaralı eşitlik kullanılarak toplulaştırılması sonucunda, her ülke için güvenilir ve objektif değerlerin elde edilmesi sağlanmıştır. Tablo 2’de ülkelerin yönetim göstergeleri kapsamındaki sentetik indeks değerleri ile birlikte, benzerlik seviyelerine göre atandıkları kümeler sunulmaktadır:

Tablo 2. Ülkelerin Yönetim Göstergeleri Kapsamındaki Sentetik İndeks Değerleri

Ülke	Skor	Küme	Ülke	Skor	Küme	Ülke	Skor	Küme
Yeni Zelanda	0,98	1	İsrail	0,62	2	Türkiye	0,33	2
Norveç	0,97	1	BAE	0,62	1	Paraguay	0,33	2
İsviçre	0,97	1	Gürcistan	0,61	2	Maldivler	0,32	3
Finlandiya	0,96	1	Bulgaristan	0,59	2	Tanzanya	0,32	3
Lüksemburg	0,95	1	Jamaika	0,58	2	Malawi	0,31	3
Kanada	0,95	1	Malezya	0,58	2	Ekvator	0,30	3
İsveç	0,95	1	Yunanistan	0,57	2	Uganda	0,29	2
Hollanda	0,94	1	Romanya	0,57	2	Belarus	0,28	3
Lihtenştayn	0,94	1	Fiji	0,56	2	Kenya	0,28	2
İzlanda	0,93	1	Katar	0,56	1	Nikaragua	0,27	3
Danimarka	0,92	1	Güney Afrika	0,56	2	Küba	0,27	3
Avusturya	0,91	1	Panama	0,54	2	Honduras	0,27	4
Avustralya	0,91	1	Karadağ	0,54	2	Guatemala	0,26	4
Andorra	0,91	1	Umman	0,54	2	Nepal	0,25	4
Grönland	0,89	1	Gana	0,53	2	Rusya	0,25	4
İrlanda	0,89	1	Arnavutluk	0,51	2	Bolivya	0,25	4
Almanya	0,89	1	Arjantin	0,51	2	Ukrayna	0,25	4
Japonya	0,89	1	Sırbistan	0,51	2	Kırgız	0,23	4
Birleşik Krallık	0,86	1	Moğolistan	0,50	2	Azerbaycan	0,23	4
Hong Kong	0,85	1	Makedonya	0,49	2	Lübnan	0,22	4
Singapur	0,85	1	Senegal	0,48	2	Mali	0,21	4

Malta	0,85	1	Sri Lanka	0,46	2	Bangladeş	0,20	4
Portekiz	0,85	1	Ürdün	0,46	2	Mısır	0,20	4
Estonya	0,84	1	Kuveyt	0,45	2	Kamboçya	0,20	4
Belçika	0,84	2	Peru	0,45	2	Cezayir	0,20	4
ABD	0,84	1	Endonezya	0,45	2	Mozambik	0,19	4
Tayvan	0,83	1	Brezilya	0,43	2	İran	0,19	4
Fransa	0,80	2	Hindistan	0,43	2	Etiyopya	0,17	4
Çekya	0,80	1	Kolombiya	0,41	2	Pakistan	0,17	4
Slovenya	0,79	2	Fas	0,41	2	Gine	0,16	4
Uruguay	0,79	2	Dominik	0,41	2	Kamerun	0,15	4
Kıbrıs	0,78	2	Tunus	0,40	2	Nijerya	0,15	4
Şili	0,78	2	Kosova	0,40	2	Angora	0,13	4
Litvanya	0,77	2	Tayland	0,39	2	Özbekistan	0,12	4
Mauritius	0,75	2	Bosna Hersek	0,39	2	Kongo	0,12	4
Letonya	0,74	2	Ermenistan	0,38	2	Tacikistan	0,10	4
İspanya	0,74	2	El Salvador	0,37	2	Zimbabve	0,09	4
Kore	0,74	2	Zambiya	0,37	3	Irak	0,07	4
Slovak	0,73	2	Bahreyn	0,36	2	Orta Afrika Cum,	0,05	4
Polonya	0,72	2	Moldova	0,36	2	Türkmenistan	0,05	4
Bahamalar	0,71	2	Filipinler	0,36	2	Afganistan	0,04	4
Kosta Rika	0,69	2	Vietnam	0,36	3	Sudan	0,04	4
İtalya	0,67	2	Belize	0,35	2	Venezuela	0,03	4
Macaristan	0,67	3	Çin	0,35	3	Libya	0,02	4
Dominika	0,67	3	Suudi Arabistan	0,35	2	Kore	0,01	4
Hırvatistan	0,67	3	Meksika	0,34	2	Suriye	0,01	4
Porto Riko	0,63	3	Kazakistan	0,34	2	Yemen	0,01	4

Tablo 2’de sunulan ülkelerin sentetik indeks değerleri ve ait oldukları kümeler birlikte değerlendirildiğinde, yüksek sentetik indeks değerine sahip ülkelerin birinci kümede, ortalama–yüksek indeks değerine sahip ülkelerin ikinci kümede, ortalama–düşük indeks değerine sahip ülkelerin üçüncü kümede ve son olarak düşük indeks değerine sahip ülkelerin ise dördüncü kümede oldukları görülmektedir. Diğer taraftan kümeleme analizi sonucunda benzerlik seviyelerine göre dört kümeye atanan ülkelerin, yönetişimsel açıdan da benzer özellikler gösterdikleri görülmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak yönetişimsel başarının, ülkelerin ekonomik ve gelişmişlik anlamında da öne çıktığı sonucuna ulaşılabilir. Ayrıca sentetik indeks sonucunda birinci kümeye düşen ülkelerin yüksek

performans değerine sahip olmaları da bu sonucu desteklemektedir. Ülkelerin iyi yönetişimleri ile ilgili temsili (proxy) bir değer olarak ilgili sentetik indeks değerinin kullanılması ise ülkelerin mevcut durumlarının değerlendirilmesi mümkün kılmakla birlikte ülkeler arası farklılıkların da ortaya çıkarılmasını sağlamaktadır. Bu nedenle ülkeler arasındaki ve içindeki performans farklılıklarını dikkate alan yönetim politikalarının oluşturulmasında da ilgili indeks değerleri oldukça önemlidir.

Sonuç ve Değerlendirme

Ülkelerin siyasi, sosyal ve ekonomik refahlarını artıran politikaları uygulama kapasitesi olarak tanımlanan “yönetişim” kavramı devlet, özel sektör ve sivil toplum gibi farklı aktörlerin işbirliğine dayanan eylemleri gerektirmektedir. Bu eylemler çerçevesinde şekillenen “iyi yönetim” kavramı, hukukun üstünlüğünün sağlanması, sosyo-ekonomik şartların düzenlenmesi, kamu etkinliğinin ve hesap verebilirliğinin geliştirilmesi gibi hedeflerin gerçekleşmesini zorunlu kılarak ülkelerin sürdürülebilir kalkınmalarına yardımcı olmaktadır. Bu hedeflerin yerine getirilip getirilmediğinin değerlendirilmesi ise ülkelerin yönetim kalitelerinin ölçülmesi ile mümkün olmaktadır. Ancak günümüzde yönetim kalitesinin ölçülmesine dair farklı disiplinlerde farklı yaklaşımlar kullanılmaktadır. Bu yaklaşımların standartlaştırılması ise özellikle ülkeler arası karşılaştırmaların yapılmasına olanak sağlaması bakımından politika yapıcılar ve araştırmacılar açısından oldukça önemlidir.

Nitekim Dünya Bankası tarafından yürütülmekte olan Dünya Yönetişim Göstergeleri adlı projede tanımlanan yönetim göstergeleri politik, sosyal ve ekonomik gibi farklı birçok boyutta yönetim kalitesinin ölçülmesine yönelik 200’den fazla ülke ve bölge için 1996 yılından günümüze kadar önemli veriler sağlamaktadır. Çalışma kapsamında ise 141 ülkenin 2017 yılına ait ilgili yönetim göstergeleri sistematik yaklaşımlar (k – ortalamalar algoritması ve sentetik indeks) içerisinde ele alınarak ülkelerin yönetim kalitelerinin objektif bir şekilde değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu sistematik yaklaşımlardan olan k – ortalamalar algoritması, ülkelerin yönetim performanslarının toplulaştırılmış düzeyde değerlendirilmesine olanak tanımakta iken bir diğer sistematik yaklaşım olarak ele alınan sentetik indeks, ülkelerin bireysel olarak yönetim performanslarının tespit edilmesi için ayrıştırılmış düzeyde değerlendirme yapılmasını sağlamaktadır.

Topplulaştırılmış düzeydeki değerlendirmeler, ülkelerin mevcut durumlarını benzerlik seviyelerine göre kümeleyerek bu ülkelerin refah, gelişmişlik ve büyüme gibi farklı birçok açıdan bir arada değerlendirilmesini sağlamaktadır. Bu durum siyasal, ekonomik ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle hızlı bir dönüşüm sürecinin yaşandığı günümüz dünyasında, ülkelerin ilgili alanlardaki politikalarının diğer ülke politikalarından bağımsız bir şekilde değerlendirilmemesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Nitekim çalışma kapsamında k – ortalamalar algoritması kullanılarak, benzerlik seviyelerine göre dört küme içerisinde değerlendirilmekte olan toplam 141 ülke, yönetsimsel açıdan benzer özellikler gösterecek şekilde kümeler ayrılmıştır. Diğer taraftan ayrıştırılmış düzeydeki değerlendirmeler ise ülkelerin mevcut durumlarının tespit edilmesini ve ülkeler arasındaki farklılıkların ortaya çıkarılmasını sağlamaktadır. Bu farklılıkları dikkate alarak oluşturulan politikalar ülkelerin kalkınmalarına rehberlik edebilecek öncelikli yönetim göstergelerinin belirlenmesi açısından oldukça önemlidir. Bu kapsamda sentetik indeks kullanılarak ülkelerin iyi yönetimlerine ilişkin elde edilen değerlerin ülkelerin diğer ülkelere göre değerlendirilmesine, karşılaştırılmasına ve kıyaslanmasına olanak sağladığı söylenebilmektedir.

Kaynakça

- Akçay, M. (2013). *Belediyeler ve İyi Yönetişim*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Arap, İ. ve Yılmaz, L. (2006). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 51-69.
- Başaran, K. (2016). *Yönetişim Yaklaşım ve Yerel Yönetimler Üzerine Bir Uygulama*, Yüksek Lisans Tezi, Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyon.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE.
- Bozkuş, B. (2009). *Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Tartışmaları ve Yönetişimin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*, Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Canikalp, E. (2015). *Yönetişim Kalitesi, Kamu Harcamalarının Kompozisyonu Ve İktisadi Büyüme: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Analiz*, Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.
- Cope, S., Leishman, F. and Storie, P., (1997), “Globalization, New Public Management and the Enabling State”. *International Journal of Public Sector Management*, 10(6), 444-460.
- Çeliksoy, E. (2015). *Yönetişimin Kurumsallaşma Üzerine Etkileri: AB Ülkeleri ve Türkiye Örneği*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çiçekli, A. (2016). *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Bimer'in Hesap Verebilir Yönetime Etkisi: Van Sağlık Hizmetleri Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Van 100. Yıl Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Van.
- Green, R. T. and Hubbell, L. (1996). “On Governance and Reinventing Government”. In G. Wamsley (Eds.), *Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges*. USA: Sage, pp. 38-67.
- Habitat II (2000). İSTANBUL 5 Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul.
- Haq, M. S. (2004). “Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim: 3. Dünya Bakışı” (Çev. M. Akif. Özer). *Türk İdare Dergisi*, 445, 203-218.
- Huang, J. T. and Liao, Y. S. (2003). “Optimization of Machining Parameters of Wire-EDM Based on Grey Relational and Statistical Analyses”. *International Journal of Production Research*, 41(8), 1707-1720.

- Jain, A. K. (2010). "Data Clustering: 50 Years beyond k-Means". *Pattern Recognition Letters*, 31(8), 651-666.
- Kartal, G. (2018). *Orta Doğu Ülkelerinde Politik İstikrarsızlık, Enerji Güvenliği ve Ekonomik Büyüme İlişkisi*, Doktora Tezi, Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Nevşehir.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2010a). "Response to 'What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?'". *European Journal of Development Research*, 22, 55–58.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2010b). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. World Bank Policy Research Working Paper, 5430.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220-246.
- Kettl, D. F. (2000). "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government". *Public Administration Review*, 60(6), 488-497.
- Kettl, D. F. (2005). "Yönetişimin Dönüşümü: Küreselleşme, Yetki Devri ve Hükümetlerin Rolü" (Çev. M. Akif Özer). *Sayıştay Dergisi*, 54(Temmuz-Eylül), 137-156.
- Likas, A., Vlassis, N. ve Verbeek, J. J. (2003). "The Global K-means Clustering Algorithm". *Pattern Recognition*, 36(2), 451-461.
- O'Toole, L. J. (1997). "The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3), 443-460.
- Oran, N. (2018). *İfade Özgürlüğü ve Din*, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,, Kırıkkale.
- Öner, O. (2011). *Kamu Yönetiminde Hizmet Sunumunun Etkinleştirilmesi: İyi Yönetişim*, Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat.
- Özek, Y. (2018). *Avrupa Birliği Üyesi Geçiş Ekonomilerinde Politik İstikrarın Makroekonomik Belirleyicileri*, Doktora Tezi, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi* (1. Baskı). Ankara: Barış Kitap.
- Özer, M. A. (2006). "Yönetişim Üzerine Notlar". *Sayıştay Dergisi*, 63(Ekim-Aralık), 59-90.
- Özer, M. A. (2014). "Yerel Yönetimlerin Karşı Karşıya Kaldıkları Yozlaşma ve Etik Sorunlarının Denetim Boyutu". *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 49(2), 136-167.
- Özer, M. A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi* (3. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Pasimeni, P. (2012). "Measuring Europe 2020: A New Tool to Assess the Strategy". *International Journal of Innovation and Regional Development*, 4(5), 365-385.
- Pasimeni, P. (2013). "The Europe 2020 Index". *Social Indicators Research*, 110(2), 613–635.
- Pehlivan, H. (2009). *Politik İstikrar ve Ekonomik Performans: Ampirik Bir İnceleme*, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Peters, B. G. ve Pierre, J. (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-244.
- Ross, T. J. (2010). *Fuzzy Logic with Engineering Applications*. Washington: John Wiley and Sons, Ltd., Publication.
- Stoker, G. (1998). "Governance As Theory: Five Positions". *International Sociel Science Journal*, 50(1), 17-29.

- Tekeli, İ. (1996). “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”. *Sosyal Demokrat Değişim*, 3, 45-54.
- Tülüceoğlu, S. (2016). *Türk Kamu Yönetiminde İyi Yönetişim Algısı, Isparta Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Ünlükaplan, İ., Arısoy, İ., Canikalp, E. (2018). “Yönetişim Kalitesi ve İktisadi Büyüme: Türkiye Ekonomisi için Bir Ampirik Analiz”. *International Journal of Economic and Administrative Studies*, Prof. Dr. Harun Terzi Özel Sayısı, 487-508.
- Wolf, J. F. (1996). Moving Beyond Prescriptions Making Sense of Public Administration Action Contexts. Gary L. Wamsley (Ed.), *Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges*, Sage, USA, pp.141-167.
- Yalçın, A. (2010). *İyi Yönetişim İlkeleri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Yüksel, M. (2000). “Yönetişim Kavramı Üzerine”. *Ankara Barosu Dergisi*, 58(3), 145-159.