

# YEREL YÖNETİMLERDE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE YÖNETİŞİM İLKE VE UYGULAMALARI

M. Akif ÇUKURÇAYIR\*  
M. Akif ÖZER\*\*  
Kasım TURGUT\*\*\*

## ÖZET

Günümüzde yolsuzluk kamu kaynaklarının heba edilmesine yol açarak toplumların gelişmelerini engelleyen çok önemli bir sorun haline gelmiştir. Merkezi yönetimden sağladıkları desteği yerel halkın hizmetine sunan yerel yönetimlerde bu olgu çok daha fazla önem kazanmaktadır. Merkezi yönetimler yıllardır bu sorunun çözümü için çaba harcamakta ancak istenen sonuçlara ulaşmamaktadır. Bu sorunun çözülebilmesi için artık şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, etkinlik gibi iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde önceden denetim anlayışına geçilmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada söz konusu ilkelerin yolsuzlukla mücadele stratejilerini nasıl etkileyebileceği incelenecektir. Bu kapsamda denetim kuruluşlarının yeni denetim konsepti çerçevesinde yönetim ilkelerinin uygulanmasını denetleyerek, bu alandaki mevzuat boşluklarının giderilmesiyle yolsuzlukların önlenebileceği tezi değerlendirilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Yolsuzluk, Yönetişim, Denetim, Kamu Hizmeti

## GOVERNANCE PRINCIPLES AND PRACTICES ON COMBATING CORRUPTION IN LOCAL GOVERNMENTS

### ABSTRACT

Today, corruption has become a major issue that prevents development of societies by leading to waste of public resources. This phenomenon becomes more important in local governments that offer central government's support to local public services. Central governments have been trying to solve this problem for many years but they cannot reach the desired results. In order to solve this problem, the concept of pre-audit should be adopted within the framework of good governance principles such as transparency, accountability, participation and effectiveness.

In this study, it will be examined how these principles may affect the anti-corruption strategies. In this context, this study will further examine the thesis that corruption can be prevented by removing regulatory gaps in the area through audits on the implementation of the principles of good governance performed by audit institutions within the framework of the new audit concept

**Key Words:** Local Governments, Corruption, Governance, Audit, Public Service

\* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Görevlisi

\*\* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Görevlisi

\*\*\* Dr. Mülkiye Başmüfettişi

Bu çalışma İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu ve İngiltere Büyükelçiliği ile birlikte yürütülen "Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadele Projesi" raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

## GİRİŞ

Yolsuzluk genel olarak “kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımda çoğunlukla yolsuzluk davranışları, kamu gücünü elinde tutan politikacılar ile kamu görevlileri esas alınarak açıklanmaya çalışılmaktadır.

Son yıllarda yolsuzluk olgusu yalnız kamu kuruluşları için değil, özel sektör kuruluşlarını da içine alacak şekilde tanımlanmaya başlanmıştır. Bu itibarla kamu gücü kullanmayan ama örneğin ekonomik güce sahip olan kişiler için de yolsuzluk olarak nitelenebilecek davranışlar söz konusu olabilmektedir. Artık yolsuzluk davranışı, bir kişinin sahip olduğu karar verme gücünü kendine ya da bir başkasına özel çıkar sağlayacak biçimde kullanması olarak anlaşılmaya başlanmıştır.

Genel olarak Türkiye’deki yolsuzluk olayları incelendiğinde, bu alandaki suiistimallerin yasalara aykırı olarak değil, daha çok yasal sapsmalar yoluyla karşılıklı çıkar alışverişiyle gerçekleştiği görülmektedir. Yani yolsuzluk olaylarında uygulamalar, çoğu kez yasalara uygun olarak yapılmakta; ancak kamu yetkisi, kamu görevlilerinin elinde bilinçli olarak çıkar sağlama aracı olarak kullanılmaktadır. Yolsuzluk olaylarının bu niteliği, yasalara aykırı eylem ve davranışlara göre yolsuzluğun tespit edilmesini ve önleyici çarelerin bulunmasını daha zor ve karmaşık hale getirmektedir.

Yolsuzluğun topluma getirdiği ekonomik kayıpların yanında, sosyal yönden de topluma maliyeti bulunmaktadır. Bunlar; insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi ilkelerin, ülke yönetiminde gerçekleştirilmesini engellemesi, kamu yönetiminin yozlaşması, ekonomik kalkınmayı engellemesi, toplumun ahlaki temellerinin bozulması gibi toplumun huzur ve refahını engelleyen unsurlardır.

Uygulamada halkın tercihleri, istenen şekilde kamu politikalarına yansıtıldığı; sunulan kamu hizmetlerinde verim kaybı olmadığı; kamu yöneticileri üçüncü kişilerle menfaat ilişkisine girmediği sürece, kamu hizmetlerinden memnuniyet sağlanmaktadır. Kamu hizmetlerinden sağlandığı düşünülen genel tatmin düzeyi arttıkça kamu yönetimine duyulan güven ve memnuniyet de artmaktadır. Kamu yönetici ve çalışanlarının idari ve mali kararları alma ve uygulama aşamalarında, yetkilerini kötüye kullanarak kişisel veya politik çıkar ilişkisinde buldukları kişi ve grupları kayırmaları; görevleri gereği yapmakla yükümlü oldukları işleri rüşvet gibi beklentiler karşılığında yapmaları ya da yapmamaları kayırmacılık kavramı ile açıklanmaktadır. Bu kapsamda günümüzde siyasal parti örgütü, akraba, dost, hemşeri veya tarikat bağlantılarının etkileri hızla artmaktadır. Patronaj ilişkileri, kaynak kullanımında etkinsizlik; çoğunluk tercihlerinin aksine bazı kamu hizmetleri arzında artış; hizmet yararlanıcıları arasında eşitsizlik; kamu yatırım ve hizmetlerinde kalite yetersizliği; aynı miktar kaynakla daha az hizmet sunulması gibi sorunlara yol açmaktadır.

Bu süreçten tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi ülkemiz yerel yönetimleri de payını almaktadır. Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin idari-mali karar ve uygulamalarında halkın katılımının yetersiz olduğu; bazı belediyelerde mali yönetim ve bütçeleme sürecinde saydamlığın istendiği ölçüde sağlanamadığı ve patronaj ilişkilerinin yaygın olduğu sıklıkla dile getirilmektedir (Altuğ vd., 2009:5).

Bu çalışma esasında yolsuzluğun hem ekonomik hem de sosyal boyutlarına dikkat çekmek amacıyla hazırlanmıştır. Çalışmanın temel hareket noktası, demokrasinin beşiği sayılan yerel yönetimlerde yolsuzluk olgusu incelenerek, yerel yönetimlerde yolsuzluğa daha çok merkezi yönetimin kaynak transferlerinin yol açtığı tezinden hareketle, yolsuzluğun azaltılabilmesi için, bu birimler üzerinde uygulanan idari vesayet denetiminin daha etkin hale getirilmesidir. Tabi ki bu sürecin başarıya ulaşılabilmesi için idari vesayet kapsamına dahil olan tüm yerel aktörlerde, yeni yönetim anlayışı hakkında bir farkındalık oluşturmak gerekmektedir. Çünkü paradigma değişimi sonucu tüm dünyada kabul gören yeni yönetim anlayışında kaynakların etkin ve verimli kullanılması gerekmekte ve yönetim anlayışı çerçevesinde tüm aktörlerin saydamlık, açıklık uygulamaları kapsamında sorumluluğu üstlenip yönetim fonksiyonları ile ilgili hesap verebilmelerinin sağlanması gerekmektedir.

## **1. YEREL YÖNETİMLER ve YOLSUZLUKLAR**

Türkiye’de yozlaşma ve yolsuzluklar, karşılaşılan somut örnekler dikkate alındığında, kamu hizmeti sunum sürecini olumsuz etkilemeye devam etmektedir.

Son 20 yıllık dönemde Türkiye’de olduğu gibi dünyanın pek çok ülkesinde yolsuzluk olayları artmış ve ekonomik boyutları korkunç rakamlara ulaşmış, her türlü lisans işleminde, kamu ihalelerinde, uluslararası ticari faaliyetlerde ve rutin pek çok işlemde, adı her ne olursa olsun, yasalara uygun düşmeyen bazı ödemelerin yapılması neredeyse olağan hale gelmiştir.

### **1.1. Yolsuzluğun Tanımı**

“Kamu gücünün kamu görevlilerince kendi ya da bağlı olduğu grup menfaati için kullanılması” olarak tanımlanan yolsuzluğun dinamikleri; “Yolsuzluk = Tekelci Güç + Takdir Yetkisi – Hesap Verme Sorumluluğu” olarak formüle edilmekte (Bahçivan, 2006:51) ve burada “tekelci güç” ve “takdir yetkisi” kavramları, kamu yetkisini elinde bulunduran görevliyi ifade etmektedir. Ancak gelişmeler yolsuzluk olgusunun tek başına “kamu gücüyle” açıklanamayacağı gerçeğini ortaya çıkardığından yolsuzluk için kamu gücüyle sınırlı olmayan daha geniş bir tanımlamaya gidilmiş ve “herhangi bir görevin kişisel çıkarlar için kötüye kullanılması” olarak tanımlanmıştır (Bahçivan, 2006:51).

Yolsuzluğun, en yaygın kullanılan tanımı “kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması” olarak Dünya Bankası tarafından yapılmıştır (Arisoy, 2011:2). Çoğunlukla yolsuzluk davranışları, kamu gücünü elinde tutan politikacılar ile kamu görevlileri esas alınarak açıklanmaya çalışılmaktadır.

Tüm bu tanımlarda yolsuzluk olgusu genel olarak üç unsur içermektedir. Bunlar; yetkili birinin varlığı, kurallara aykırılık ve çıkar sağlama, şeklinde sıralanabilir. Bu unsurlar arasında, yolsuzluk olgusunun tespitine ilişkin belirleyici olan, yetkinin kural dışı kullanımınıdır. Toplumsal yaşamda ve devlet örgütünde kurallar belli olduğuna göre; devletin toplumun ya da bireylerin zararına yol açan, kamu görevlisinin herhangi bir çıkar elde etmeye dönük kuraldışı yetkisini kullanması yolsuzluk olarak değerlendirilmektedir (Arısoy, 2011:2).

Hangi türde olursa olsun yolsuzluğun oluşumu ve sürdürülmesinin belli koşulların gerçekleşmesine bağlı olumsal bir olgu olduğu söylenebilir. Bunlar; aktarılabilecek bir çıkarın bulunması, bu çıkarın dağıtılmasında kamu otoritelerinin takdir yetkisinin genişliği, takdir yetkilerinin kullanılmasında gizliliğin yüksekliği ve hesap sorma/verme yollarındaki kurumsallaşmanın düşüklüğü olarak sayılabilir (Tekeli, 2007:2).

Yukarıda belirtilen tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere, kamu gücü kullanılsın ya da kullanılsın, karar verme mekanizmalarından bu kararların uygulandığı alt kademelere kadar, kamusal veya özel görevin ifa edildiği, herhangi bir yetkinin kullanıldığı her aşamada kamusal veya özel çıkarları zedeleyecek ve kişisel ya da bağlı olunan grubun çıkarının hedeflendiği her türlü davranış ve kötüye kullanım yolsuzluk olarak nitelendirilebilir.

Bu kapsamda özel ve kamusal alanın da yolsuzluk tanımı içinde yer alması ve yolsuzluğun kamusal gücün kötüye kullanımıyla sınırlandırılmaması özellikle etkin bir yolsuzlukla mücadele için oldukça kapsamlı bir çerçeve belirlemektedir.

## **1.2. Yolsuzluğun Etkileri**

Günümüzde merkezi ve yerel yönetimlerde yolsuzluk düşük rakamlardan ve ulusal alanlardan çok büyük rakamlara ve uluslararası boyutlara sıçramakta, yatırımları etkilemekte, kalkınmaya harcanması gereken kaynakları sekteye uğratmakta, yasalara aykırılığı özendirmekte, doğrudan ya da dolaylı olarak insan haklarını zedelemekte ve daha önemlisi, az gelişmiş ülkelerin “yoksul” insanlarına onarılamayacak zararlar vermektedir.

Ülke kaynaklarının önemli bir bölümünü teşkil edecek boyutta varlıkların konu olduğu siyasi istikrar ve sürdürülebilir kalkınmayı tehdit eden yolsuzluk vakaları, demokrasinin kurum ve değerlerini, etik değerleri ve adaleti zayıflatmakta, sürdürülebilir kalkınmayı ve hukukun üstünlüğünü tehlikeye sokmaktadır (Bahçıvan, 2006:53).

Artık yolsuzluğun toplumsal istikrar ve güvenliğe yönelttiği sorun ve tehditler ciddi boyutlara ulaşmıştır. Haksız zenginleşme yoluyla edinilen kişisel servetin özellikle demokratik kurumlara, ulusal ekonomilere ve hukukun üstünlüğü ilkesine verdiği zarar yadsınamaz. Türkiye'nin bugün içinde bulunduğu ciddi ekonomik ve etik bunalımın ana nedeni toplumsal yaşama ağırlığını koyan yolsuzluk olgusu ve etik değerlerde görülen yozlaşmadır.

Yolsuzlukla mücadele amacıyla faaliyet gösteren, uluslararası bir sivil toplum örgütü olan Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün (TI) ağırlıklı olarak uluslararası ekonomik ve ticari ilişkilerde alınıp verilen rüşvetleri dikkate alarak hazırlayıp her yıl yayınladığı yolsuzluk algılama endekslerinde (CPI), 10 üzerinden yapılan değerlendirmelerde, AB ülkeleri (15 ülke) 6,6 ile 7,6 arasında, OECD ülkeleri (29 ülke) 6 ile 7,1 arasında, G7 ülkeleri 7,2 ile 7,4 arasında değişen değerlendirmelere sahipken, Türkiye 3,2 ile 4,10 arasında değişen değerleri ile batılı ülkelerin çok gerisinde kalmakta ve yolsuzluğu bir yaşam biçimi haline getirmiş ülkeler arasında yer almaktadır (Bahçivan, 2006:54).

Bu sonucun işaret ettiği daha vahim bir nokta ise bu değerlendirmelerde ülke çapında gerçekleşen yolsuzlukların değerlendirmeye alınmamış olmasıdır. Yani ülke içinde imar yetkilisinin, polisin, yargıcın, vergi memurunun aldığı rüşvet bu endekslere yansımamıştır. Temiz toplum göstergesi olan 10 ve 10'a yakın derece alan İskandinav ülkelerinin ise başta kamu yönetimi olmak üzere toplumun her kesiminde saydamlığı gerçekleştirmiş olduğu, gün ışığında kamu yönetiminin bu ülkelerde toplumsal yaşamın temel ilkeleri arasında yer aldığı tespit edilmektedir. Endekslerde Türkiye'nin gerisinde olan ülkelerin tamamında ise demokratik olmayan ve saydamlık konusunda hiçbir imkan tanımayan yönetimler söz konusudur (Bahçivan, 2006:54-55). Ancak ülkelerin genelinde bu olumsuz tablodan kurtulmak için iyileştirme çabaları olduğu, bunun için toplumsal taleplerin yaygınlaştığı söylenebilir.

### **1.3. Yerel Yönetimlerde Yolsuzluklar ve Nedenleri**

Yerel yönetimlerde yolsuzlukla ilgili literatürde genel olarak iki kategori bulunduğunu görüyoruz. Bunlardan küçük (petty) yolsuzluk adından da anlaşılacağı üzere, daha küçük çapta yapılan, belki sayı olarak daha fazla fakat miktar olarak daha düşük olan yolsuzluk türüdür. Diğer bir ifadeyle; hak ettikleri ücretin altında çalışan kamu görevlilerinin hayati ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kamudan gelecek küçük miktardaki katkılara güvenmeleri veya sundukları pek çok fırsat ve karlı işlere karşılık olarak fakirlere ödenmesi gereken bir sadakaymış gibi bu sunumların belli bir yüzdesini algılamalarıdır.

Büyük (grand) yolsuzluk ise daha çok küçük yolsuzluğa göre daha az sayıda ama daha yüksek miktarda olan yolsuzluk türüdür. Bu tür yolsuzluk daha çok önemli ekonomik kararların alınması sürecinde etkin olan üst düzey kamu görevlileri tarafından yapılır. Bu memurların düzenli olarak devlete müteahhitlik işleri yapan ve yerel yönetimlerle ticari ilişkide bulunanlardan rüşvet, komisyon, yüzdelik veya diğer hediyeler almaları şeklinde meydana gelmektedir (Gökten, 2009:21).

İster küçük isterse büyük yolsuzluk olsun, bu olgu bugün yerel yönetimlerde kamu olanaklarının ve kaynaklarının keyfi ve hoyratça kullanıldığı, bu anlayışın tepeden tırnağa dalga dalga toplumun her kademesine yayıldığı veya yansıdığı bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bundan dolayı yolsuzluğu, topluma verilen zarar ya da kendi kişisel çıkarı için yetkisini kötüye kullanma olarak algıladığımızda, konu çok daha kolay anlaşılacaktır (Saygılıoğlu, 2010:24).

Ülkelerin sosyo-ekonomik yapıları, gelenekleri; kurumlarının profesyonelleşme düzeyi; siyasal ve yönetsel sistemlerinin yapıları ve adalet sistemine bağlı olarak yolsuzluğun oldukça farklı nedenlerinden söz edilebilir. Toplumsal gelişmişlik düzeyine göre, her ülkede ortaya çıkan yolsuzluk türleri ve bunlarla mücadele yolları farklılaşabilmektedir.

Yolsuzluğun nedenleri konusunda farklı sınıflandırmalar yapılabilir. Yolsuzluk nedenleri yapısal ve işlevsel sorunlardan kaynaklandığı gibi, hukuksal düzenlemelere ve süreçlere ilişkin olarak da ortaya çıkabilmektedir. Genel olarak yerel yönetimlerde yolsuzluğun nedenlerini ve boyutlarını aşağıdaki şekilde sıralamak olanaklıdır:

**a) Kurumsal Yapıdaki Aksaklıklar – Yetersizlikler:** Yerel yönetimlerde hangi birim, hangi süreç, hangi personel, ne kadar zamanda ve hangi iş sorularına cevap verebilecek bir örgütsel yapılanmanın başarılabilmesi önemli kurumsal aksaklıklara ve yetersizliklere yol açmaktadır.

Yerel yönetimlerde hizmete ilişkin işlevler ve sorumlulukların birimler arasında paylaşımında önemli sorunlar bulunmaktadır.

Mevcut örgütsel yapının oluşumunda rasyonelliği engelleyen yetersizlikler bulunmaktadır. İlgili birimler arasında koordinasyon sağlanamamakta, aynı veya benzer nitelikli hizmetler farklı farklı birimlerce yerine getirilmektedir. Bunun sonucunda aynı hizmetle ilgili birden fazla sorumlu ortaya çıkmaktadır.

Bazı yerel yönetim birimlerinde olması gereken hizmet birimlerinin kurulamaması nedeniyle halka hizmet sunumunda büyük aksaklıklar çıkmaktadır.

Kurumsal sorunlar yerel yönetimlerde personelin niteliksel düzeyinin de gerekenin altında olmasına yol açmaktadır.

Yerel yönetimlerimizde insan gücü planlama ve insan gücünü geliştirme yöntem ve teknikleri çok yetersizdir.

Özellikle üst düzey yöneticilerinin görev ve sorumluluklarının çok açık belirlenememiş olması önemli kurumsal sorunlara yol açmaktadır.

Çağdaş yönetimin önemli araçlarından olan iş yükü analizleri, sınıflandırma, personel yönetimini geliştirme, görev tanımları yapma gibi hususlara yeterince önem verilmemekte ve bu uygulamalardan faydalanılmamaktadır (Yaşamış, 1992:18-20).

Yerel yönetimlerde maliyet odaklı anlayışın yerleştirilmemiş olması da kurumsal yetersizlikleri daha da artırmaktadır.

**b) Demokratik Katılıma İlişkin Aksaklıklar:** Yerel yönetimlerde vatandaşlar birçok konuda söz sahibidirler. Çalışmalarını olumlu bulmadıkları yöneticileri görevden uzaklaştırmak, çevre, imar gibi konularda fikirlerini beyan etmek, halk oylaması ile bazı kararları etkilemek mümkündür. Yerel yönetimlerde katılım bu açıdan aktif ve pasif olarak ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Yerel yönetimlerin çalışmalarına vatandaşların

bireysel veya grup halinde katılmaları, ilgi duymaları, fikir beyan etmeleri, eleştirilerde bulunmaları halinde bunu “aktif katılım” olarak isimlendirebiliriz. Bunun tam tersi olarak katılım talebinin yerel yönetim türlerinden gelmesi ve halkın bu talep üzerine yönetime katılması “pasif katılım” olarak isimlendirilmektedir (Yiğit, 2008:47).

Kent konseyi uygulamasının en zayıf yönü konseyin danışma, aldığı kararların da görüş mahiyetinde olmasıdır. Alınan kararların uygulanmasının zorunlu olması kent konseylerinin verimliliğini arttıracaktır. Ancak özellikle belediye başkanlarının toplantılarda alınan ve yüksek oranda toplumsal destek bulan kararların uygulamaya yansımaya önem verdikleri görülmektedir. Belediyeler şehirlerdeki diğer gruplarla da ilişkiye girmektedir. Bu grupların isteklerini, şikâyetlerini dinlemektedir. Ancak bu noktada yerel yönetimler için en büyük handikap bu grupların karar mekanizmalarını kamu yararının tersine, sadece kendi çıkarlarını koruyacak şekilde etkileme ihtimalidir. Yerel yönetimler bu tür riskleri dikkatle değerlendirmeli ve gerekli tedbirleri almalıdır (Yiğit, 2008:50). Bu alanda merkezi yönetimin denetimi de oldukça önemlidir.

Halk katılımının yetersiz olması yerel yönetimler için çok önemli bir problemdir. Türkiye’deki kamu yönetimi, büyük ölçüde merkezi bir nitelik göstermektedir. Son yıllarda yapılan düzenlemelere rağmen merkezi yönetimin ağırlığı halen hissedilmektedir. Yerel yönetimlerde katılımı sağlayacak yolların her zaman açık bulunması gerekir. Ancak maalesef vatandaşların büyük çoğunluğu sadece seçimlerde kullandıkları oyla yetinmekte, yerel yönetimler de katılım imkânlarını arttırma yoluna çok fazla gitmemektedirler.

Günümüzde hala vatandaş yönetime katılım yolları hakkında yeterli bilgiye ve imkâna sahip değildir. İmkâna sahip olsa bile toplumsal çekincelerden dolayı bu yolları çok sık kullanmamaktadır. Bu konuda belediyelerin hazırladıkları imar planları örnek verilebilir. Bu planların hazırlanması aşamasında vatandaşın hemen hemen hiçbir katkısı yoktur. Hazırlık aşamasından sonraki askı sürecinde de vatandaşın yeterince bilgi sahibi olduğunu söylemek güçtür (Yiğit, 2008:62).

**c) Açıklık ve Şeffaflığa İlişkin Uygulama Aksaklıkları:** Açıklık ve şeffaflık demokrasinin ve katılımın en önemli unsurlarından bir tanesidir. Ancak bu konu ülkemiz yerel yönetimlerinin en büyük sorunlarından bir tanesidir. Çünkü vatandaş yerel yönetimlerin uygulamaları ile ilgili yeterli bilgilere ulaşamamakta, belki de sadece kendisine yansıyan sonuçlarından haberdar olmaktadır. Vatandaşın yerel yönetimlerin icraatlarından haberdar olabilmesi için yerel yönetimlerin uygulamalarını vatandaşa uygun vasıtalarla ve yeterince duyurmasının yanında vatandaşın da kendi kanuni haklarını kullanarak belediyenin çalışmaları ile ilgili bilgi ve belgeleri istemesi gerekmektedir.

Bir belediyenin kentle ilgili aldığı her karar orada yaşayan vatandaşın yaşamını etkilemektedir. Halkın seçtiği ve göreve getirdiği belediye organlarının bu gerçeği göz önünde bulundurarak gerçekleştirdiği her faaliyetinden seçmenini bilgilendirmesi, vatandaşın gerekli bilgi ve belgelere ulaşabileceği ve gerektiğinde kararlara etki edebileceği imkan ve ortamı hazırlaması çok önemlidir.



Türkiye’de açıklığı ve şeffaflığı arttırmak amacıyla 24.10.2003 tarih 25269 sayılı Resmi Gazete’de 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yayınlanmıştır. Bu yasa açıklığı ve şeffaflığı bir ölçüde arttırmış olsa da uygulamada hala noksanlıklar vardır. Özellikle yerel yöneticiler açıklık, şeffaflık ve vatandaşla bilgi verme konularına pek sıcak bakmamaktadırlar (Yiğit, 2008:63-64).

Bu alanda yapılacak yaptırıma bağlanmış düzenlemeler; rüşvet, kayırmacılık gibi yolsuzlukların ortaya çıkarılmasına yardımcı olacak, böylece etik ilkeler kamu yönetiminde hâkim kılınacak, yönetimden hesap sorabilme kanalları genişletilerek sivil toplum güçlendirilecek, yönetimin karar verme sürecine vatandaşlar daha rahat katılacak, sorumluluktan kaçma, kurallara sığınma gibi bürokratik hastalıklar azalacak, kamu hizmetlerinin kaliteli sunulmasına yardımcı olacaktır (Köseoğlu-Yurttaş-Selek, 2011:152).

## **2. YÖNETİMDE DEĞİŞİM VE YOLSUZLUKLARIN ÖNLENMESİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR**

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren tüm dünyada liberal tezin etkisini hissetmeye başlayan kamu yönetimi, zamanla oldukça kapsamlı sayılabilecek bir değişim sürecine girmiştir. Bu süreçte yeni kamu yönetimi ve yönetişim düşünceleri, kamu yönetiminde görülen bu değişim sürecinden en fazla pay alan akımlar olmuştur. Söz konusu bu yeni düşünce tarzlarının toplumsal sorunların çözümüne katkı sağlayacağı açıktır. Özellikle ortaya koydukları ilkeler, bu çalışmanın temel konusunu oluşturan yolsuzlukların önlenmesi için gerekli iklimin oluşturulmasına büyük katkı sağlayacaktır.

### **2.1. Kamu Sektöründe Paradigma Değişiklikleri ve Yeni Yönetim Anlayışı**

1980’lerin ortasından itibaren kamu sektörünün geliştiği ülkelerde yönetim sisteminde önemli bir değişim sürecine girilmiştir. Zamanla 20. yüzyıla hakim olan kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısı, esnek ve piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmüştür. Bu durum basit bir reform değil, toplumda hükümetlerin rolü ile ilgili önemli bir değişim olarak nitelendirilmiştir.

Bilginin ve teknolojinin ateşlediği değişim ortamı, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını arttırınca, devamlılıklarını sürdürebilmek için çevresel değişimlere daha duyarlı olma gereği duyan örgütler, bürokrasi dışında yeni yapısal arayışlara yönelmişlerdir (Sargut, 1997:1). Bu süreçte devletin geleneksel fonksiyonları arasında gösterilen bazı kamu hizmetleri, gerek nicelik gerekse nitelik açısından değişen ve gelişen sosyal talepleri karşılamada yetersiz kalmışlardır (Aykaç, 1995:10). Bu durum geleneksel kamu yönetiminin teorik ve pratik yönleri açısından önemini azalmasına ve onun yerini yeni bir yönetim anlayışının almasına yol açmıştır. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı bu şekilde ortaya çıkmıştır.



Bu yeni yönetim paradigması, devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri, yeniden tanımlamak ve biçimlendirmek amacını taşımıştır. Bunu da, devleti büyütmekle ya da küçültmekle değil, onu asli klâsik fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmekle, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmekle (Eryılmaz, 2000:22) sağlamayı öngörmüştür. Bu sürecin yolsuzlukların önlenmesine sağlayacağı katkı çok açıktır.

Günümüzde her alanda değişim görülmekte ve buna paralel olarak yönetim anlayışı da değişmektedir. Yeni anlayış; örgüt ve yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışların varlığı, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin kurulması, hem örgüt içinden hem dışından yönetime katılmaların olması, hedef kitlelerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretilmesi, hizmet alanların ve sunanların maddi ve manevi açıdan memnun edilmesi (Yalçın, 1991:19) gibi özellikler üzerinde odaklaşmaktadır. Yaşanan gelişmelere bakıldığında bu değişimin bir ihtiyaç değil bir zorunluluk, bir tercih değil bir kaçınılmazlık (Aykaç, 1999:9) olduğu sonucuna rahatlıkla varılabilir.

Değişimin temel ögesi ise, ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisi koşullarına dayandırılarak, kalkınma dinamizminin özel sektöre kaydırılması olarak belirtilebilir. Bu ise, uzun yıllardır yürürlükte olduğu kabul edilen, devletin ekonomideki rolünün ve müdahalesinin kurumsallaştırıldığı politikaların sona erdirilmesi (Aksoy, 1995:159) anlamına gelmektedir.

Böyle bir ortamda belirsizlik ve karmaşıklık ön plâna çıkmış, yeni sosyal sorunlarla beklenmedik bir şekilde karşılaşmış ve kamusal faaliyetler için beklenmeyen talepler gündeme gelmiştir. Bu durumda kamu yönetimi - toplum ilişkisi de değişmiş, toplumun merkezden uzaklaşma ve kopma eğilimleri karşısında buna entegre politikalarla karşılık verme gerekliliği gündeme gelmiştir (Eren, 2001:54).

Günümüzde yönetim anlayışını değiştirmeyi hedefleyen değişim yönetiminin önemi de hayli artmıştır. Hassas dengeler üzerine kurulu değişim yönetimi; değişim çabasını yöneten insanlarla, yeni stratejileri uygulamaları beklenen insanlar arasındaki iletişimi yönetmek, değişimin gerçekleşebileceği bir örgüt ortamı oluşturmak ve örgütlerde geleneksel olarak yasaklanmış bulunan, oysa başarılı bir dönüşüm için gerekli olan duygusal bağları yönetmek anlamına gelmektedir (Harvard Business Review, 1999:62). Paradigma değişiminin gündeme getirdiği yeni ortamı değişim yönetimi anlayışı şekillendirmiştir.

Yönetilme ihtiyacı duyan değişim süreci ise, yeni toplumsal kurumlar üzerinde de derin etkiler yapmaktadır. Örgütler, bilim ve teknolojinin yanında insan niteliğine ilişkin değer ve kavramlardan oluşan değişimleri yaşamaktadırlar. Bu değişimlere uygun cevap veremeyen örgütler, sürekli biçimde, bilinmeyen, beklenmeyen ve denetlenemeyen güçlerle tehdit edilmektedir (Bumin, 1989:17). Böyle bir ortamda değişimi gerekli kılan en önemli neden olarak, baskılar dikkat çekmektedir. Bunlar;

-Daha iyi, daha ucuz, daha ekonomik yönetim istekleri biçiminde ortaya çıkan pragmatik baskılar,

-Devletin büyümesini tehlikeli bulan ve daha az yönetim isteklerini ön plâna çıkaran eğilimleri içeren ideolojik baskılar,

-Devletin ekonomik etkinliklerde bulunmaması gerektiği şeklinde kendini gösteren ticari baskılar ve kamu sektörünün aşırı biçimde kurumsallaştığından, bürokratikleştiğinden ve profesyonelleştiğinden yakınma ve halka daha geniş bir seçme alanı bırakma tezini öne süren popülist baskılardan (Tutum, 1994:8) oluşmaktadır. Bunlara ek olarak değişimin hızlanmış ritmine bağlı olan değişen ve geleneksel dengeyi rahatlıkla altüst edebilen çevresel baskılar da belirtilebilir. Bu baskılar bir yandan özellikle kamu kesimi seçkinlerinden bir bölümünün sistemin erdemlilikleri içinde güvenlerini yitirmelerine, diğer yandan geleneksel dengenin sağladığı ruhsal ve fiziksel güvenlik konusunda halk yığınlarının ilgisinin kaybolduğunu gösteren personel bunalımına neden olabilmektedir (Crozier, 1974:154).

Kamu yönetimi yaşadığı kimlik bunalımı karşısında değişimin bütün bu türlerinden etkilenmiş ve bu süreçte kendisine en uygun yapıyı bulabilmek için yoğun çaba harcamıştır. Yeni kamu yönetimi ve yönetişimin etkilediği kamu yönetiminin değişim süreci, klasik anlayışta radikal dönüşüm öngörerek yönetimin temel işlevleri olan planlama, örgütleme, yöneltme, denetleme ve koordinasyon süreçlerini de değiştirmiştir. Bu değişim sürecinden yerel yönetimlerin de etkilenmesi kaçınılmaz olmuştur. Halka sunulan hizmetlerde en yakın birim olmaları özellikleriyle kamu yönetimindeki iyileştirmelere yönelik değişimi en başta uygulamaları gereken yerel yönetimler, yeni kamu yönetimi ve yönetişim ilkelerini benimseyerek, kamu hizmet sunumlarında etkinliği ve verimliliği yakalamak zorundadırlar. Günümüzde bu süreci baskı altında tutan yolsuzluklar olgusu ise, başta yerel yönetimler ve bu kuruluşlara kaynak transferinde bulunan merkezi yönetim tarafından önlenmesi gereken en temel sorun haline gelmiştir. Yolsuzlukların önlenmesi sürecinde artık klasik bakış açıları ve önleme politikalarının yanında yeni bakış açıları geliştirilmesi ve iyi yönetişim ilkelerinden yararlanılması büyük önem arz etmektedir.

## **2.2. Değişen Yönetim Anlayışında İyi Yönetişim ve İlkeleri**

Literatürde bir yönetişim türü olan ancak yönetişim ile sürekli karıştırılan iyi yönetişim kavramı; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir (Aktan-Çoban, 2011:1). Bu ilkeler son yıllarda yerel yönetimlerde yolsuzluk ve denetim konusunu da etkilemeye başlamıştır.

İyi yönetim kavramı ilk olarak Afrika gibi, istikrarlı, oturmuş, devlet yapılarının olmadığı ülkelerdeki iktidar ve yönetim sorunları çerçevesinde dile getirilmeye başlanmıştır. Dünya Bankasının yürürlüğe konan “Yapısal Uyum Programları”nın başarısızlığı, anılan bankayı, söz konusu programların hayata geçirmeye çalıştığı ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde giderek daha çok durmaya ve bu bağlamda iyi kamu yönetimi kriterlerini yerleştirme yönünde çaba göstermeye yöneltmiştir. Bu çabalar çerçevesinde şekillenen iyi yönetim kavramı; vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarının adil ve doğru bir şekilde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği veya halkın onlardan hesap sorabildiği, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir (Yüksel, 2000:155).

Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmalarında, yönetim, ekonomik büyüme ve yoksulluğun yok edilmesi, birbirine bağlı konular olarak görülmektedir. BM Bin Yıl Bildirgesi'nde de, gelişmenin ve yoksulluktan kurtulmanın ancak iyi yönetim ile sağlanabileceği öne sürülmüştür (Keleş, 2010:64).

Literatürde iyi yönetimin birbirini tamamlayan başlıca sekiz unsuru bulunduğu belirtilmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII). Bu ilkeler şöyle özetlenebilir:

**a) Şeffaflık:** Yönetimde şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise; usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleşebilecektir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII). Yönetimin açık ve saydam olması, devletin sorumluluğunun vazgeçilmez koşullarından birisidir. Gizlilik, ülkelerin üstün çıkarlarının gizli olduğu yönündeki anlayışlar, rant paylaşımının kılıfları olarak yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır (Aliefendioğlu, 2001:33). Bundan dolayı iyi yönetimin sağlanması sürecinde şeffaflık çok önemli görülmektedir. Şeffaflığın önemi ayrıca politika hedeflerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında açıklığı gerektirmesinden de kaynaklanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2003:2).

Şeffaflık yurttaşların yöneticiler, politikalar ve kararlara ilişkin düzenli, güvenilir ve kolay bir şekilde bilgiye erişimleridir. Şeffaflığın sağlanması için bilgiye kolay erişim sağlanmalı, yurttaşların karar alma ve yönetim sürecine katılmaları sağlanmalı, yöneticilerin kamu kaynaklarını tasarruflu ve hukuka uygun kullanmalarını sağlayacak bir denetim mekanizması kurulmalıdır (Eroğlu, 2010:218).

**b) Hesap verebilirlik:** İlke bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yani kamu örgütleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcılar, kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilmelidirler (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII).

Kamu hizmetlerinde hesap verebilirlik, ancak kamu hizmetlerinin belirlendiği karar süreçlerinde ilgili prosedürlerin çıktı ve sonuçlarının halkın bilgi ve incelemelerine kısaca geri beslemeye imkan tanıyan bir süreçte gerçekleştirilebilir. Bu da şeffaflığın ve katılımcılığın gerçekleştiği yöntemler için söz konusu olabilir. Yönetişim sürecinde hesap verilebilirlikte dikkat devletten çok özel ve gönüllü kuruluşlara yani vatandaşlara yönelmektir (Göküş, 2010:601). Etkin bir kamu yönetiminde hesap verebilirlik hem dışsal hem de içsel olarak gerçekleşmektedir. Dışsal hesap verebilirlikte yasama, yargı ve diğer aktörler tarafından gerçekleştirilen bir hesap verebilirlikten söz edilirken, içsel hesap verebilirlikte kamu görevlilerinin yurttaşlara ve kendi amirlerine karşı sorumluluklarından söz edilmektedir (Eroğlu, 2010:219). Esasında hukuk devletinin en önemli özelliği yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmasıdır (Aliefendioğlu, 2001:33). Devletin işleyişinde; vatandaşların belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere, politikacılara yetki vermeleri ve üretilen kamu politikalarını hayata geçirmek için politikacılardan bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devri bulunmaktadır. Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal sorumluluk, politikacı ile bürokrasi arasındaki yetki devri ilişkisi ise yönetsel sorumluluk olarak görülmektedir. Her iki sorumluluk mekanizması da hesap verebilirlik üzerinde odaklaşmaktadır.

**c) Katılımcılık:** Tüm vatandaşların gerek doğrudan gerekse kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmaları gerekmektedir. Vatandaşların aktif katılımı sayesinde, politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar çıkarlarının ötesinde ortak çıkar için hareket edebilmektedirler (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII).

Karar alma süreçlerinin hazırlıktan uygulamaya ve oradan da izlemeye kadar olan aşamalarında bireyden başlayarak sivil toplumun ve halkın etkin biçimde sürece dahil olmasını ifade eder. Kamu sektörünün aldığı kararların katılımcı bir anlayış ile alınması, kararların o karardan etkilenecekleri kapsayacak düzeyde verilmesi kararların uygulanma olasılığını artırır (Toksöz, 2008:18-19).

**d) Cevap verebilirlik:** Kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII). Bu ilke, vatandaşların yönetimde/hükümette bulunanlarca dinleneceklerini bilmeleri anlamına gelmektedir. Duyarlı yöneticinin, cevap vermeye hazır, sempatik, sorunlara duyarlı aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir yapıda olması (Maliye Bakanlığı, 2003:53) gerekmektedir.

**e) Hukukun üstünlüğü:** İlke yönetimin hukuk kuralları içinde kalarak, objektif bilgiye dayalı karar vermesi ve kararların hukuk yolu ile denetlenmesini ifade eder (Toksöz, 2008:18-19). Bu şekilde kurumların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmelerini ve kişilerin de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini öngörmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII).

Devletin sürekliliği için bu ilkeye mutlaka uyulması gerekmektedir. Sürekli sorgulanan ve yaptığı eleştirilen hantal bir devlet yerine katılım ile gelecekteki stratejilerini gerçekleştiren, diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve tüm bunları değerlendiren devlet yönetimine geçilmesi gerekmektedir (Karaman, 2000:44).

**f) Etkinlik:** Usullerin ve kurumların, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmeleri gerekmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII). Bu anlamda etkin yönetim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetiminde birlikte rol almalarını öngören geniş bir bakış açısını temsil etmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:79).

Yönetimin aldığı kararların herkese eşit ve eş zamanlı uygulanması ve elde edilmesi beklenen sonuçlar ile gerek kullanılacak kaynaklar, gerekse olumsuz etkilenecek kesimlere olan etkileri arasında makul bir ilişki olması anlamına gelir (Toksöz, 2008:18-19).

Yönetişim anlayışı içerisinde etkinliği, karar alma sisteminin problem çözümü gücü bağlamında ele alma eğilimi hakimdir. Bu yaklaşıma göre etkinlik, uluslararası sistemin yapılanmasına ilişkin sorunları ortadan kaldırma ya da hafifletme derecesi olarak tanımlanmaktadır.

**g) Eşitlik:** İlke, tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini muhafaza etmek ve geliştirmek fırsatlarına sahip olmalarını gerektirmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII). Benzer olayların, benzer şekilde, tarafsız ve adil muamele görmesinden kesinlikle ödün verilmemelidir. Kamu sektörünün aldığı kararlarda toplumun her hangi bir kesimini kayırıcı uygulamalar yapmaması ve vatandaşın tabi olduğu kuralların açık ve net şekilde ortaya konarak herkese aynı şekilde uygulanması vatandaşların devlete güven duymalarını sağlar (Toksöz, 2008:18-19).

**h) Stratejik vizyon:** Kamu yönetiminde liderler iyi yönetim ve kalkınma hususunda etkin bir perspektife sahip olmalı ve gelişmeye yönelik gerekli unsurları belirleyerek bunları sağlamalıdır (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII).

Stratejik vizyonları belirgin olmakla birlikte süreklilik göstermelidir. Vizyon, çalışanlarla yöneticiler tarafından belirlenmeli, buna yönelik hedefler de ulaşılabilir olmalı ve çalışanların bu vizyona inanmaları sağlanmalıdır.

İyi yönetim, tüm bu ilkelerin gereği gibi yerine getirilmesini öngörmektedir. Bunları birbirinden ayrı düşünmek de mümkün değildir. Yönetim karşısında yönetişimin başarılı olabilmesi, tüm ilkelerin mümkün olduğunca yüksek başarı oranları ile uygulanabilmelerine bağlıdır.

### **2.3. Yönetişim ve “Önceden” Denetim Anlayışı**

Yeni denetim anlayışında yolsuzluklara yol açan özellikle mevzuat boşluklarının belirlenip, bunlarla ilgili olumsuzlukların giderilmesi amacıyla “önceden denetim”

yapılması öngörülmektedir. Bu süreçte hızla artan ahlaki bozulmalar, hesap verebilirliğe gereken önem verilmemesi, bununla ilgili mevzuat düzenlemelerinin yapılmaması, şeffaflığı engelleyen anlayış ve uygulamalar, bilgi edinme hakkının gerektiği gibi kullanılamaması, yöneticilerin cevap verebilirlik ilkesine gereken önemi vermemeleri, katılımcılığın uygulanmasındaki engeller, etkinlik konusunda toplumun tüm katmanlarının konsensüs sağlayamaması gibi hususlar dikkate alınmakta, öncelikle bu olumsuzlukların etkilerini en aza indirecek mevzuat boşlukları giderilmekte ve hatalar ortadan kaldırılmaktadır. Denetim sürecinde yer alan görevliler de bu bilinçle hareket etmektedirler. Esasında yolsuzluk kötü yönetim ile özdeş kabul edilmektedir. Uygulamada kötü yönetim uygulamaları altında kişilerin yolsuzluk için büyük fırsatları ve geniş uygulama alanları olduğu görülmektedir. Kötü yönetim, yolsuzluk yapanlara bu konuda zayıf hukuk uygulamaları, şeffaflığın olmaması ve efektif olmayan kurumsal kontrollerden dolayı yüksek tolerans da sağlamaktadır. Bu nedenle iyi yönetim uygulamaları yolsuzlukla mücadeleye yardımcı olmaktadır (Örselli, 2010:510).

### **2.3.1. Yönetişimde Ahlâk Vurgusu ve Yolsuzluklar**

Politik karar alma sürecinde geçerli olan geçerli olması beklenen değer yargılarının, örf ve adetlerin ve kuralların oluşturduğu sistem bütününe de siyasal ahlâk denmiştir. Siyasal ahlâk aynı zamanda devlet ahlâkı olarak da tanımlanmıştır. Yani politik karar alma sürecinde yer alan siyasetçilerin, bürokratların, seçmenlerin, çıkar guruplarının, uymaları gereken kurallar bütünü siyasi ahlâk olarak tanımlanmıştır. Ancak devlet yönetiminde ve politikada “amaca ulaşmak için her aracın meşru sayılabileceği” ve “politikada hiçbir şeyin başarı kadar önemli olmayacağı” yönündeki düşünceler “kişisel çıkar sağlama” düşüncesiyle birleşince siyasi ahlâk kuralları bozulmaya başlamış ve politik yozlaşma ortaya çıkmıştır.

Politik karar alma sürecinin işleyişi, bu süreçte yer alan aktörlerin karşılıklı kişisel çıkar amaçlı etkileşimi, siyasal ahlâkın bozulmasına; siyasal ahlâkın bozulması ise toplumsal ahlâkın bozulmasına ve kuralsızlığın topluma egemen olmasına sebep olmaktadır. Politik yozlaşma sürecinde ahlâk kurallarının bozulmasını ve ahlâki olmayan tutum ve davranışların toplumda yerleşmesini aşağıdaki ahlâki değer yargılarını karşılaştırarak anlayabiliriz.

İnsan davranışlarını belirleyen, insan davranışlarına yön veren ahlâk sistemi politik yozlaşmanın sonucu olarak bozulmakta ve farklılaşmaktadır. Toplumumuzda sahip olduğumuz iyi ahlâk anlayışına sahip birçok insan olmasına rağmen, toplum genelinin müşterekte buluşabileceği ahlâk anlayışından sapmaların olduğunu söylemek mümkündür (Turgut, 2011:2-3). Böyle bir ortamda yolsuzlukla mücadele de çok zorlaşmaktadır. Ancak son yıllarda gündeme gelen ve gelişimini her geçen gün artıran yönetim anlayışı özellikle siyasal ahlâk alanında getirdiği yeni standartlarla yolsuzlukla mücadele alanına önemli katkı sunmaktadır. Literatürde belirtilen iyi yönetim ilkelerinin uygulanması, doğal olarak etik standartların da konulmasına yol

açmakta ve toplumda bu ilkelere uyma oranlarının artmasıyla, özellikle siyasal ahlak alanında önemli gelişmeler görülmektedir.

### **2.3.2. Hesap Verebilirlik Anlayışı ve Yolsuzluklar**

Son yıllarda gündeme gelen kamu yönetimi reformu, yönetimde değişim, yönetimin yeniden yapılandırılması gibi değişik adlar altında karşımıza çıkan çalışmalar içerisinde önemli konuların başında yer alan hesap verebilirlik, kamusal gücün tek elde toplanarak kötüye kullanılmasının önlenmesi, kamusal kaynakların hukuka uygun ve yerinde kullanılmasının güvence altına alınması, ayrıca yönetimin vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde hareket etmesi böylece vatandaşların devlete duyduğu güvenin artırılması için her yönetimde bulunması gereken temel bir yönetim ilkesidir.

Bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerleme, performans yönetimine geçiş, vatandaşların kamusal bilgi ve belgelere erişiminin kolaylaşması yönünde atılan adımlar hesap verebilirliği de artırmaktadır.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin en önemli halkasını halk oluşturmaktadır. Halkın kamu yönetiminden beklentileri, bunları dile getirme yeteneği, beklentilerini izleyebilme güç ve becerisi, alacağı sonuçlara karşılık göstereceği tepki düzeyi, doğal olarak siyasal ve yönetsel yapılanmada izdüşümlerini kuracaktır.

Bilinçli, özgüven sahibi, sorgulayan bireyler ve onun örgütlenmelerinden oluşan bir toplumun izdüşümleri; etkileşime açık, güvenilir, hesap verebilir, hukukun üstünlüğüne bağlı bir siyasal iktidar ve kamu bürokrasisi olarak kendisini ifade edecektir.

Son yıllarda hesap verebilirlik anlayışının gerek merkezi yönetimde gerekse de yerel yönetimlerde önem kazanması, yönetim düşüncesinin gelişimine paralel gerçekleşmiştir. Çünkü yönetim düşüncesi 1980 ve 1990'lardaki çeşitli kamu sektörü reformlarının ardından devletin değişen rolünü çözümlene çabasıyla ortaya çıkmıştır. Bu süreçte yönetim devletin sınırlarını açıklayarak devletin otoritesi ile onun kullanımına ilişkin daha farklı bir görüş geliştirmeye çalışmıştır. Bunu yaparken yönetim biçimsel olmayan otorite ağlarının biçimsel otoriteye nasıl ekleneceği ve dahası bu otoritenin yerini nasıl alacağı soruları üzerinde durmaktadır.

Yönetimde kararların ise hükümetin üzerindeki doğrudan kontrolün çok az olduğu farklı, sözleşmeci, çoklu örgütsel politik ağlar tarafından verilmesi öngörülmektedir. Bu durumda ise kamu sektörü ayrıcalıklı değil, yalnızca eşitler arasında birinci konuma gelmektedir. Ancak aralarında işbölümü ve sorumluluk paylaşımı aynı sürecin önemli bir parçası haline gelmektedir. Bu durum ise hesap verebilirlik ilişkilerinde de bir değişime yol açmaktadır. Bunun sonucunda doğrusal, hiyerarşik, tek yönlü, hesap soran – hesap veren şeklindeki hesap verebilirlikten; müşterek ve karşılıklı bir anlayışa dayanan hesap verebilirliğe doğru bir geçiş yaşanmaktadır.



Literatürde bu durumu nitelemek üzere 360 derece hesap verebilirlik kavramı kullanılmaktadır. 360 derece hesap verebilirlik, kamu yöneticilerinin kamuya yönelik hesap verebilirliklerini zenginleştirmekte ve genişletmektedir. Bunun sonucunda kamu yöneticileri toplumun genelini temsil eden siyasetçilere, işyerlerindeki meslektaşlarına, diğer kamu kurumlarında faaliyet gösteren daha geniş kamu çalışanlarına, başlıca müşterileriyle tüketicilerine, böylelikle herkese karşı hesap vermek zorunda kalmaktadırlar. Artık tek sıra halindeki hesap verebilirlik zayıflayarak daha çoğulcu ve karmaşık bir hal kazanmaktadır (Yıldırım, 2006:76-77). Bu durum ise yakında yeni denetim sürecini doğrudan etkileyecektir.

Kamu kuruluşlarında hesap verebilirlikte, astların üstlerin istekleriyle uyumlu bir biçimde hareket etmelerinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu amaçla astlar, onları denetim altında tutanlarca hesaba çekilmekte ve gerekirse cezalandırılmaktadırlar.

Hesap verebilirliğe ve denetime ilişkin problemler; hedefleri ve öncelikleri belirleyenler, işin nasıl ve hangi kaynaklarla yapılacağına karar verenler ve bu işleri yapanlar arasındaki mesafeden kaynaklanmaktadır. Halkın ve örgütlerin amaçları ve öncelikleri arasında ortaya çıkabilecek sapmalar bu mesafenin artışı ölçüsünde derinleşmektedir.

### **2.3.3. Şeffaflık Anlayışı ve Yolsuzluklar**

Yolsuzlukların önlenmesi sürecine önemli katkı sağlayacak diğer bir yönetim ilkesi de şeffaflıktır. Şeffaflık; düzenlemeler yapma ve değiştirmeye ilişkin standartlaştırılmış süreçleri, danışmayı, anlaşılır bir dili; yayımlamayı, yasalar halinde toplamayı ve kolayca bulmaya ve anlamaya yönelik diğer kural koyma yöntemlerini, tahmin edilebilir ve uygun başvuru ve yürütme süreçlerini içeren geniş bir dizi uygulamayı ifade etmektedir.

Şeffaflık, siyasal niyetlere, formülasyonu ve uygulamaya ilişkin açıklık sağlamayı içermesi nedeniyle iyi yönetimin anahtar unsuru sayılmaktadır. Halkı hakları konusunda bilgilendirici, ilgili kaynaklara erişimini hızlandırıcı, sorunlarının aktarımını, çözümünü ve bunların sonucundan haberdar olmasını kolaylaştırıcı; yasal veya kurumsal düzenlemeler, yoğun bir bilgisayar ve internet ağı kullanımı, çeşitli basılı kitapçıkların sunumu gibi çabalar şeffaflık için son derece önemlidir. Burada şeffaflık, halkın beklentilerinin, hızlı ve etkin bir biçimde karşılanabilmesinin bir aracı olmaktadır. Şeffaflığın kendisi bir amaç olmayıp, genel refahı artırmak, etkin ve verimli devleti teşvik etmek gibi diğer birtakım hedefleri başarmak için bir araç olmaktadır (Yıldırım, 2006:52-53).

Şeffaflığın sağlanabilmesi için tüm kamu kuruluşlarının saydam olması gerekmektedir. Burada saydamlık, kamu hizmetlerinin, bireyin daha kolayca anlayabileceği bir içeriğe sahip olması gerektiğini öngörmektedir. Kanun ve diğer düzenlemelerin açık ve anlaşılır olması, uygulanabilirliği açısından büyük bir öneme sahiptir. Yeni bir yasanın hazırlık aşamasında anlaşılır bir şekilde kaleme alınması

bireyin ilgili yasa hükümleriyle ilgili olarak iradesini zamanında ortaya koyabilmesini ve yasa çıktıktan sonra da uygulama aşamasında yaşanacak problemlerin en aza indirilmesini sağlayacaktır.

Saydam yönetim için; görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, bilgilerin belli standartlar çerçevesinde düzenli olarak yayımlanmak suretiyle kamuya açık ve ulaşılabilir olması, kaynak dağıtım ve kullanım süreçlerinin, bütçelerin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma adımlarının açık olması, denetim ve istatistiksel veri yayınlama sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından, bağımsız güvencelerinin olması, gerekmektedir (Polat, 2003:67).

Toplumlar değiştikçe vatandaşların yönetimle ilişkileri yeniden tanımlanmaktadır. Hem siyasiler hem de bürokratlar görevde buldukları süre içerisinde kullandıkları kaynaklar ve aldıkları kararlar hususunda kişisel olarak sorumlu olmaları ve hesap vermeleri yönünde sürekli artan bir baskıyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Vatandaşlar kamu görevlilerinin hangi kararları aldığını ve kararların kim tarafından alındığını bilmek istemektedirler. Bundan dolayı açık yönetim, demokratik bir yönetimin, sosyal istikrarın ve ekonomik gelişmenin olmazsa olmaz koşuludur.

Yönetimde açıklık ilkesi genelde saydamlık ilkesi ile aynı anlamda kullanılmakla birlikte, açıklık saydamlığı da içeren daha geniş kapsamlı bir ilkedir. Yönetimin açıklığı söz konusu olduğunda genellikle üç karakteristikten söz edilmektedir. Bunlardan saydamlık, kamusal eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olmasını ifade eder. Ulaşılabilirlik, hizmetlere ve kamusal bilgilere vatandaşların kolayca ulaşabilmelerini anlatır. Cevap verebilme ise yöneticilerin yeni görüş, ihtiyaç ve beklentilere cevap vermeye hazır olma durumunu belirtir.

#### **2.3.4. Bilgi Edinme Hakkı ve Yolsuzluklar**

Bilgi edinme hakkı, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin yasal olarak kamuoyu tarafından bilinebilmesi, izlenebilmesi ve gerektiğinde ilgili belgelerin elde edilebilmesi hakkıdır. Bu hak, devletlerin vatandaşlara karşı duyarlılığının ve sorumluluğunun ayrılmaz bir parçasıdır (Yıldırım, 2006:56).

Bilgi edinme hakkı daha demokratik ve açık bir toplumun inşası ve yolsuzlukla mücadelede son derece önemli bir araçtır. Her şeyin ötesinde bir insan hakkıdır. Saydamlık ve bilgilerin paylaşımı olmadan demokratik bir katılım sürecinden bahsetmek mümkün değildir. Kapalı bir devlet çoğu zaman etkililikten uzaktır. Bilgi edinme hakkı yasaları yolsuzlukla mücadelede de etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Vatandaşların ellerinde daha fazla kamusal bilgi ve belgenin mevcut olması yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve giderilmesini kolaylaştırmaktadır (DPT, 2007:7-8).

Demokrasinin temel niteliklerinden birisi, vatandaşların önceliklerine karşı devletin duyarlılığını devam ettirmesidir. Bu duyarlılık, basitçe seçimlerde değil, fakat seçimler arasında da gözlenmelidir. Bu bakımdan devletler faaliyetleri ve niyetleri bakımından kamuoyunu bilgilendirmek için gerekli yapıları geliştirmek zorundadırlar.

Bilgi edinme, sağlam yasaları, açık kurumsal başvuru mekanizmalarını ve uygulamayla ilgili bağımsız gözetim kuruluşlarını ve adli sistemi gerektirmektedir. Bilgi edinme, yine, vatandaşların haklarını bilmeleri ve anlamalarını, bunlara göre hareket etme isteğine ve yeteneğine sahip olmalarını gerekli kılmaktadır (Yıldırım, 2006:54).

Hesap verebilirlik olmaksızın şeffaflık anlamsızlaşacağı gibi, hesap verebilirlik de şeffaflığa veya gerekli bilgileri edinmeye bağlıdır. Çünkü hesap verebilirlik kurumların faaliyetlerine ve performanslarına ilişkin açıklamalarda bulunmalarını gerektirmektedir. Halkın; kurumların kuralları ve işleyişleri hakkında bilgi sahibi olmamaları, bu süreçte kimlerin nasıl bir sorumluluk taşıdıklarını yeterince bilmemeleri, kurumların faaliyetlerinden uzak tutulmaları durumunda hesap verebilirlikten söz edilemez.

### **2.3.5. Cevap Verebilirlik ve Yolsuzluklar**

İyi yönetişimin temel prensiplerinden biri sayılan cevap verebilirlik, bireyin, kamu yönetimindeki uygulamalarla ilgili olarak yöneticilerden ya da siyasal zeminde gerçekleştirilen çalışmalar hakkında siyasetçilerden talep ettiği cevapları alabilmesidir. Yönetimin cevap verebilmesi, bilgisini birey ile paylaşabilmesiyle gerçekleşmektedir. Özellikle kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler, vatandaş müşteri olarak görmek ve onun memnuniyetini üst düzeyde tutabilmek ve hizmetlerin belirlenmesinde kamunun tercihlerini ön planda tutabilmek, cevap verebilirliğin hayata geçirilebilmesi ile orantılıdır. Cevap verebilirlik, hizmeti sunmakla mükellef olan kişinin hayata geçirilmesi talep edilen faaliyetler ya da idarenin işleyişi ile ilgili olarak öğrenmek istediği konular hakkında vatandaşa en kısa zamanda cevap verebilmesidir.

Cevap verebilirlik, sunulan hizmetin ihtiyaçları karşılama oranını ifade etmektedir. Cevap verebilirliğin yüksek oluşu, hedefler ile sonuçlar arasındaki uyumun bir göstergesi olarak görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında cevap verebilirlik vatandaşın, idarenin politikalarının belirlenmesinde söz sahibi olmasıyla ilişkilendirilebilmektedir. Özellikle yeni kamu yönetimi düşüncesinin gereklerinden birisi olan vatandaş odaklı hizmet anlayışı cevap verebilirliği sağlamada kurumlara önemli görevler yüklemektedir. Kamu hizmetlerinin planlama aşamasında vatandaşın görüşlerine paralel olarak hazırlanması, cevap verebilirliğin ilk ve en önemli basamağını oluşturmaktadır. Bununla beraber hizmetlerin istenilen hedeflere ulaşma konusunda yetersiz kaldığı durumlarda ise tekrar vatandaşa dönüp talepleri toplayabilmek ve buna göre hizmetleri yeniden düzenlemek, cevap verebilirliğin karşılanmasında önemli bir katkı sağlamaktadır (Ergün, 2006:66-68).

### **2.3.6. Katılımcılık Anlayışı ve Yolsuzluklar**

Son yıllarda katılımcılık demokratik yönetişimin ve kalkınmanın temel ölçütlerinden biri konumuna gelmiştir. Katılımcılık, vatandaşa sunulan hizmetlerin

ve uzun vadede kullanımı için hayat geçirilen yatırımların hayata geçirilmesinden önce yapılan hazırlıklarda uygulama aşamasında bilgilendirilmeleri ve karar sürecine katılımlarını ifade etmektedir.

Katılımcılığın önemi yalnızca bireyin değil, sivil toplum örgütlerinin de faaliyetlerinin önemine vurgu yapmasından da kaynaklanmaktadır. Birer baskı unsuru olarak sivil toplum örgütleri, toplumdaki farklı kesimlerin haklarının savunulmasında karar alma süreçlerinde yer alarak ya da uygulamaya geçirilen düzenlemelerin eleştirileri ile daha sağlıklı bir forma dönüştürülmesinde etkin bir rol oynamaktadır (Ergün, 2006:70). Etkili ve başarılı bir katılımın ön şartlarından birisi olan örgütlenme hakkının gerçekleşmesinde de sivil toplum örgütlerinin önemli payı bulunmaktadır. Halk genel olarak sivil toplum örgütleri aracılığıyla katılma ve denetleme yoluna gitmektedir (DPT, 2007:14-15).

Sivil toplumun öngörüsü ve katılımcı karar alma mekanizması, kamu sektörünün fonksiyonu açısından yolsuzlukla mücadeleye ve yönetimin iyileştirilmesine yardımcı olmaktadır. Bu da devletin kamuya karşı şeffaf hale gelmesine ve vatandaşların bu süreçlerde daha aktif rol almasına yardımcı olur. Toplum kültürünü şeffaflığa yönelik bir değişime sokmak kamu sektöründe karar verme açısından belli başlı değişiklikleri gerektirmektedir. Hükümet bilgisine kamunun ulaşımını sağlamak, sansürün yasaklanarak basın özgürlüğünün sağlanması, sivil toplumun yolsuzlukla mücadele ve geniş çaplı kamu ihalelerini gözlemleyebilme konularında yetkili kılınması (Göktaş, 2009:26) gibi uygulamalar bu değişimi sağlamada önemli araçlar olarak karşımızda durmaktadır.

### **2.3.7. Etkinlik Arayışı ve Yolsuzluklar**

Yönetişim düşüncesinde etkinlik, paydaş olma anlayışına dayalı bir katılım düşüncesi ile gerçekleştirileceğinden, kararların alınmasına katkıda bulunan tüm kesim ve kişilerin gerek ahlâk kuralları gerekse de hukuk kuralları açısından onlara bağlı olmasına yol açacaktır. Burada etkinlik alınan kararlara uyum sağlamakla olanaklı hale gelmektedir. Bundan dolayı da etkin bir yönetim anlayışı, toplumun farklı kesimlerinin karar alma mekanizmalarına katılımları ile hayata geçirilebilmektedir.

Günümüzde kamu kuruluşlarında etkinlik, kamu yararı kavramı ile ifade edilmeye başlanmıştır. Merkeziyetçi ve katı hiyerarşik yapılanmayı esas alan kamu kuruluşlarının etkinliği, bir dizi yapısal reformlar yoluyla hayata geçirilebilmektedir. Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanabilmesi, hizmetlerin bütünüyle kamu kuruluşları yerine, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ortaklığı sonucunda gerçekleştirilebilir.

Bu tarz bir ortaklığın oluşabilmesi, kuruluşların yetkiyi kullanabilme gücüne sahip olmalarını gerekli kılmaktadır. Yürütme yetkisine sahip olan ve düzenlemeleri mümkün olduğu kadar kendi bünyesinde gerçekleştirilen kamu kuruluşları, özel sektör ya da sivil toplum örgütleri ile geliştirecekleri projelerde daha dinamik unsurlar olarak görev alabilecektir. Piyasalarla ilişki içindeki yöneticilerin koşulların belirlenmesinde

yetki sahibi olarak etki sahibi olabilmeleri, kuruluşların verimliliklerinde önemli ölçüde artış sağlayabilmektedir. Kamu kuruluşlarındaki etkinlik, uygulayıcı birimler yoluyla hayata geçirilebilmektedir. Söz konusu uygulayıcı birimler kuruluş dışından performans denetimi sağlayan bir şirket ya da kuruluş bünyesinde hayata geçirilen bir çalışma grubu olabilmektedir. Uygulayıcı birimler, politika belirleme süreçlerini, uygulamalardan ayırmaktadırlar. Bu düzenlemeler ile amaçlanan, daha düşük maliyetli ve daha etkin faaliyetler gerçekleştirebilmektir (Ergün, 2006:70-72). Burada odaklanılan etkinlik konusu, kamusal politikaların uygulanışında net olarak tanımlanmış hedeflere ulaşabilmek için yapılması gerekenlerin doğru bir biçimde ve zamanında yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu şekliyle önemli bir yönetim ilkesi olan etkinlik amaçlara ulaşırken optimal kaynak kullanımını ve gereksiz kaynak ve zaman tüketiminden kaçınmayı öngörmektedir.

Yönetişim yukarıda sayılan ilkelerin yanı sıra, devletin neyi, ne zaman, nasıl yapacağını önceden tahmin edilebilmesini anlatan öngörülebilirlik ilkesi, hizmetlerin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesini ifade eden yerindenlik ilkesi, hukukun üstünlüğü ve hukuk güvenliği, devlet politikaları ve eylemleri arasında tutarlılık, uzun dönemli misyon ve vizyona dayalı stratejik planlama, kamu harcamalarında etkinlik, insan hak ve özgürlüklerine saygı, aktif ve özgür medya, liyakate dayalı yönetim (meritokrasi) ve etik gibi ilke ve unsurlara dayanmaktadır (DPT, 2007:15-16). Söz konusu bu ilkeler bütüncül bir yaklaşımla hayata geçirildiğinde yönetişimden beklenen faydalar kolaylıkla elde edilebilecektir.

## **SONUÇ**

Bütün dünyada toplumsal yapı ve ilişkileri derinden etkileyen hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 21. yüzyılda da devam edeceği anlaşılan bu değişim ve dönüşüm süreci her alanda olduğu gibi kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonları üzerinde derin etkiler bırakmış, neyi nasıl yapması gerektiğinden hareketle, devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerinde tartışmalara yol açmıştır. Kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına yol açan bu tartışmalar, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirmiştir.

Geleneksel temsil yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği, bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğu bilinmektedir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, yerel yönetimlerde bir dönüşüm ve değişimi gerekli kılmaktadır. Yerel yönetimlerin teşkilât yapıları, görev ve yetkileri, çalışma yöntemleri ve süreçleri ile amaçları da değişimin konusu olmak zorundadır. Bu idarelerde aşırı bürokratik yapıların kaldırılması, etkin çalışan esnek ve daha

küçük birimlerin oluşturulması, çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanması gerekmektedir.

Esnek ve yatay örgütlenme yanında geleceği öngören stratejik yönetimin öne çıkması; kamunun girişimci ve rekabet edebilir olması gerektiğine vurgu yapılması ademi merkezîyetçilikle de uyumlu olan bir durumdur.

Kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi, merkezî idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesini de zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi, bu idarelerin yönetim yapı ve anlayışlarında da buna uygun değişimleri gerektirmektedir. Gün geçtikçe yenilenen ve çeşitlenen toplumsal ihtiyaç ve beklentilerin daha iyi karşılanabilmesi, bu alandaki çağdaş değişim ve gelişmelerin yeterince kavranmasından geçmektedir.

Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetini artırmak, hukuka uygunluğu, etkinliği ve verimliliği sağlamak için vatandaş taleplerini temel alan bir anlayışı yönetime hakim kılmak gerekmektedir. Sonuca, yani çıktılara odaklanan bir yönetimde hesap verebilirliği, açıklığı, saydamlığı, katılımı, öngörülebilirliği kapsayan mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu yeni yapı yerel yönetimlerde görülen yolsuzluklar konusunda önleyici bir etken olacaktır. Yolsuzluklar karşısında sonradan denetimi ve cezalandırmayı esas alan anlayıştan beklenen sonuçların alınamaması, bu yapıya geçmeyi zorunlu kılmaktadır.

Yolsuzluklar konusunda dünyada otorite kuruluş kabul edilen Uluslararası Şeffaflık Örgütü her yıl sürekli istatistikler yayınlamaktadır. Bu değerlendirmelere baktığımızda Türkiye için yeni yönetim ve denetim anlayışının ne kadar öncelikli olduğu rahatlıkla görülebilir. 180 ülkenin yolsuzluk sıralamasında Türkiye'nin yeri; 2003 yılında 77. sırada, iken 2008 yılında 58. sıraya gerilemiş, 2010 yılında ise 56. sırada kalmıştır (Türkdamar, 2011:51). Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün her yıl Almanya'daki Passau Üniversitesi ile birlikte gerçekleştirdiği Yolsuzluk Algılama Endeksi'ne göre son sekiz yılda Türkiye'nin nispi pozisyonunda temel bir değişimin olmadığı ifade edilebilir. Bu durumun, ülkenin demokrasi yolunda beklenen hızda yol alamadığına işaret ettiği ve şeffaflık alanında tamamlanması gereken düzenlemelere ve yerine getirilmesi gereken uygulamalara dikkat çektiği söylenebilir.

Yolsuzluk yanında buna ortam hazırlayan kamu yönetiminde saydamlık konusunda uluslararası kuruluşlarca araştırmalar yapılmaktadır. Bu alanda öncü olan Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü (International Institute for Management Development) tarafından çeşitli ülkelerde kamu yönetiminde açıklık/şeffaflık ve gizlilik durumu tespit edilmeye çalışılmıştır. Tamamen ankete dayalı olan araştırma sonuçlarına göre kamu yönetiminin en şeffaf olduğu ülke olarak Yeni Zelanda tespit

edilmiştir. Bu ülkeyi Singapur, Norveç, Finlandiya, Kanada, Hong Kong, Hollanda, Malezya, Lüksemburg, Danimarka, Çin, Brezilya gibi ülkeler izlemektedir. Şeffaflığın çok yetersiz olduğu bir başka ifadeyle kamu yönetiminde gizlilik ve örtbasın olduğu ülkelerin başında ise Kolombiya gelmektedir. İkinci sırada Polonya, üçüncü sırada Türkiye, dördüncü sırada ise Rusya gelmektedir (Aktan, 2011:2). Türkiye'nin durumu durumun vahametini çok açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Esasında ülkemizde 2000'li yılların başından itibaren gerek merkezi yönetimde gerekse yerel yönetimlerde yolsuzlukların önlenmesi konusunda hem siyasilerde hem de toplumda önemli bir irade olduğu söylenebilir. Bu irade son yıllarda yasa yapım sürecine de yansımıştır. Özellikle yolsuzlukla mücadele konusunda uluslararası sözleşmelerin kabul edilmesi, GRECO'ya üye olunması ve OECD'nin tavsiyelerinin hayata geçirilmesi önemli gelişmelerdir. Bunların yanında zaman içerisinde yolsuzlukların önlenmesine yönelik birçok mevzuat düzenlemesi yapılmıştır.

Son yıllarda gerçekleştirilen uygulamalara ve yapılan düzenlemelere baktığımızda, yolsuzlukla mücadelede, kurumsal kapasitenin ve hukuki altyapının geliştiğini, bu alanda yapılan operasyonların da etkisi ile ülkemizde yolsuzluk olaylarının büyük oranda azaldığını, dolayısıyla şeffaflık ve hesap verebilirliğin arttığını ve kamuda etik davranış ilkelerinin gelişmekte olduğunu söyleyebiliriz. Ancak süreçte başarılı olabilmek için öncelikle bu çalışmanın temel konusunu oluşturan yeni kamu yönetimi ve yönetim ilkelerinin toplumun tüm aktörlerince tam olarak benimsenmesi ve uygulamaya aktarılmasının istenmesi gerekmektedir.



## KAYNAKÇA

- Aksoy, Şinasi (1995) “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri, 2. Cilt, Ankara : TODAİE.159-173.
- Aktan, Coşkun Can, “Yolsuzluğun Panzehiri: Yönetimde Açıklık”, www.canaktan.org (05.09.2011).
- Aktan, Coşkun Can – Hilmi ÇOBAN; “Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri”. www.canaktan.org (29.08.2011).
- Aliefendioğlu, Yılmaz (2001)“Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti”, Ankara Barosu Dergisi, II:25-33.
- Altuğ Figen - M.Çak - M.Şeker - Ö.Bingöl (2009), Yerel Yönetimlerde Hizmetlerden Memnuniyet ve Yolsuzluklar, İstanbul Araştırması, İSMMMO, Yayın No:121, İstanbul.
- Arısoy, Selim, “Yolsuzlukla Mücadelede Denetimin Rolü”, www.stratejikboyut.com (30.08.2011).
- Aykaç, Burhan (1995), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi”, Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri, 2. Cilt, TODAİE.
- Aykaç, Burhan (1999), “The New Role of State Towards the XXI.st Century”, Cooperation in Türkiye, 13: 9-12.
- Bahçivan, Gülay (2006), Yönetişim ve Türkiye Uygulaması, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Bumin, Birol (1989), İşletme Organizasyonlarının Yönetimi, Ankara.
- Büyüklü, Şinasi (1976), “Kamu Yönetim Sistemimizde Çözülme Eğilimleri”, AİD, C.9, S.3, Eylül.
- Crozier, Michel, (1974), “Fransız Yönetiminde Bunalım ve Yenileşme”, (Çev. Mesut Gülmez), Amme İdaresi Dergisi, 7, 4.
- DPT (2007), 9. Kalkınma Planı 2007-2013 Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Eren, Veysel (2001), YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma), Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Ergün, İsmail (2006), Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği’yle Kıyaslanması, 9 Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Eroğlu, Tuğba (2010), “Kamu Yönetiminde Hiyerarşi, Ağ, Piyasa ve Aktörler Düzleminde Yönetişim”, Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya.

- Eryılmaz, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, İstanbul.
- Göktaş, Alper (2009), “Yolsuzluğun Büyüme Üzerindeki Etkileri Ve Yolsuzluğu Önleme Stratejileri”, Çimento İşveren, Temmuz.
- Göküş, Mehmet (2010), “Kamu Hizmeti Kavramı ve Yönetişim Yaklaşımı”, Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Harvard Business Review (1999), Değişim, (Çev. Meral Tüzel), İstanbul: MESS Yayınları.
- Karaman, Zerrin Toprak (2000), “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi, 72, 426.
- Keleş, Ruşen (2010), “Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım”, Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Köseoğlu, Özer – F. Yurttaş – C. Selek, “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, <http://www.etikturkiye.com> (31.12.2011).
- Maliye Bakanlığı (2003), İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara.
- Örselli, Erhan (2010), “Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Sorunu ve Yönetişim Yaklaşımı”, Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Polat, Necip (2003), “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, Sayıştay Dergisi, S.49, Nisan-Haziran.
- Sargut, Selami (1997), “Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım”, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE, Ankara.
- Saygılıoğlu, Nevzat (2010), “Değişen Devlet Yapısı Karşısında Yolsuzluk Gerçeği Ve Saydamlık Gereği”, Denetim, Temmuz-Eylül.
- Tekeli, İlhan (2007), “Yerelleşme ve Yolsuzluk”, TEPAV 3.Yolsuzlukla Mücadele Konferansı: Yerelleşme ve Yolsuzluk, Ankara, 5-6 Aralık.
- Toksöz, Fikret (2008), İyi Yönetişim El Kitabı, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Turgut, Kasım “Politik Yozlaşmanın İnsan Üzerindeki Etkisi”, <http://www.stratejikboyut.com> (30.08.2011).
- Tutum, Cahit, (1994), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, Ankara.
- Türkdamar, Adnan (2011), “AB'nin Türkiye Belgelerinde ve Yeni Anayasada Etik, Yolsuzluk, Şeffaflık”, İdarecinin Sesi , Mayıs – Haziran.
- Yalçın, Aydın, (1991), İktisadi Doktrinler ve Sistemler Tarihi, Ankara.

- Yaşamış, Firuz Demir (1992), “Belediyelerin Temel Gereksinimi: Örgütsel ve Yönetimsel Yeniden Yapılanma”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.1, S.5, Eylül.
- Yiğit, Mehmet (2008), Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılım, Demokrasi ve AB Sürecinin Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yıldırım, Murat (2006), Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık (1980 Sonrası Türkiye Örneği), Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sivas.
- Yüksel, Mehmet (2000), “Yönetişim Kavramı Üzerine”, Ankara Barosu Dergisi, 58, 3:145-159.