

YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI VE KAMU YÖNETİMİNDE KALİTE

Yrd. Doç. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR
Selçuk Üniversitesi İİBF Öğretim Görevlisi

Esra B. SİPAHİ
Selçuk Üniversitesi İİBF Araştırma Görevlisi

GİRİŞ

Bugün, küreselleşmenin etkisiyle yönetim anlayışı önemli ölçüde değişmiştir. Güçlü merkeziyetçi yapıdan daha desantralize ve esnek yönetime, dışa kapalıktan şeffaf yönetime, hantal bürokratik yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, yurttaşı dışarıda bırakan karar alma süreçlerinden katılımcı uygulamaların yaygınlaştırılmasına önemli anlayış değişimleri yaşanmaktadır.

Bu gelişmeler, bireyin her alanda olduğu gibi, yönetim alanında da bilgi dağarcığını artırmış ve yönetsel konular hakkında daha fazla bilgiye sahip olmasını sağlamıştır. Bu yeni dönemde devlet ve toplum arasında yeni etkileşimsel ilişkiler gelişmiş ve sivil toplum da önemli bir güç haline gelmiştir. Modern bilgi ve iletişim teknolojileri farklı gruplara seslerini duyurma fırsatı verirken, vatandaşların ihtiyaçlarının daha az maliyetle ve daha iyi karşılanmasına yönelik şeffaf ve hesap verilebilir kamu hizmeti talepleri de hızla büyümektedir. Bu sebeple hükümetler, vatandaş talep ve ihtiyaçlarına cevap verme yönünde her geçen gün daha da artan baskılarla karşılaşmaktadırlar. Bu baskılar, ağırlıklı olarak; yönetim tarafından bilgilendirilme, kamu politikaları ve hizmetlerin sunumu ile ilgili karar alma süreçlerine katılma ve bu süreçte belirleyici olma, ihtiyaçlara uygun kamu hizmetlerinden yararlanma ve kalite-maliyet unsurları dikkate alınarak seçim şansına sahip olma şeklindeki taleplerden kaynaklanmaktadır. Böylece, hizmet üretiminin, kıt kaynakların sınırları çok fazla zorlanmadan sağlanması yolları tartışılmaya başlanmıştır. Bu da bireyleri ve sivil toplum örgütlerini yönetimi paylaşmaya yöneltmiştir. Artık günümüzde yönetim sadece siyasal iktidara ve bürokratlara bırakılacak bir iş olarak görülmemektedir.

Bu anlamda yurttaşın yönetsel sürece katılımı için öngörülen model yönetim yaklaşımı olarak adlandırılmaktadır. Yönetişim, kamusal sorumluluk ve denetim anlayışına yeni bir boyut kazandırmaktadır. Bu sayede yurttaş, geleneksel

yönetim yapısı, hiyerarşik karakteri, müdahaleci niteliği ve hantallaşmış bürokrasisiyle hızlı değişim sürecindeki ekonomik, sosyal ve kültürel çevreye uyum sağlayamayan klasik yönetim anlayışından farklı olarak, yönetimi ve hizmet kalitesini sorgulayarak taleplerinin karşılanması sürecinde aktif rol oynayacak ve bu bağlamda, varolan kaliteye ilişkin sorunların çözümünde ve kalitenin artırılmasında etkili olacaktır.

Kalite yetersizliği sadece hizmet kalitesinde karşılaşılan sorunlardan ibaret değildir. Yönetimin meşruiyetiyle ilgili sorunlar, yargısal ve örgütsel eksiklikler de önemli kalite sorunlarını oluşturmaktadır. Bu bağlamda gerek demokratik katılımcı boyutuyla, gerekse de ekonomik boyutuyla yönetim bu sorunların çözümüne bir alternatif bir öneri getirmektedir.

I. TÜRK KAMU YÖNETİMİ VE KALİTE SORUNLARI

A. Güncel Sorunlar

2000'li yıllarda Türkiye çok hızlı bir dönüşüm yaşamaktadır. Ancak, yönetsel yapı halen Tanzimat'tan gelen özelliklerini muhafaza etmektedir. 1923'te yeni bir rejim benimsenmesine rağmen, kamu yönetiminin felsefesi ve yapısı önemli bir değişikliğe uğramadan süregelmiştir. 1920'li yıllarda 13 milyon nüfuslu bir tarım toplumu olan Türkiye için kısmen geçerli sayılabilecek merkezîyetçi yapı, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş aşamasına gelen ve nüfusunun % 70'ten fazlası kentsel alanlarda yaşayan bir toplumsal yapıya artık dar gelmektedir.¹ Daniel Bell'in deyişiyle, "devlet küçük problemler için oldukça büyük kalırken, büyük sorunlar için ise oldukça küçük kalmaktadır". Bu noktadan hareketle, geleneksel hükümet yapısının, hiyerarşik karakteri, hantal bürokrasisi ve müdahaleci niteliğiyle, hızlı bir değişim sürecindeki ekonomik, sosyal ve kültürel çevreye uyum sağlayamadığı sonucuna varmak mümkündür.²

Bugün, idarenin yetersizliğinin, etkinsizliğinin, verimsizliğinin hatta hantallığının asıl sebebi, ülkemizdeki idari sistem kaşıklığıdır.³ Günümüzün

¹ Musa Eken, "21. Yüzyıla Girenken Türkiye'de Kamu Bürokrasisi", **Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 266

² Ali Kazancıgil, "Governance and Science: Marketlike Modes of Managing Society and Producing Knowledge", **International Social Science Journal**, No: 155, 1998, p. 69'dan aktaran, Mehmet Yüksel, "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine", **Cevat Geray'a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları: 25, s. 851

³ Rıdvan Yenişen, "Türkiye'de İdarenin Yeniden Düzenlenmesi", **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 159

değişen ortam koşulları ve yönetsel gereksinimleri ışığında, bürokratik yapılanma çoğunlukla kırtasiyecilik, yabancılaşma, verimsizlik, doyumsuzluk gibi olumsuzlukların kaynağı olarak değerlendirilip, eleştirilmektedir.⁴ Türk kamu bürokrasisinde yönetsel reformu gerektiren başlıca nedenleri şöyle sıralamak mümkündür:

1. *Kamu bürokrasisinin merkezîyetçi ve statükocu niteliği*: Özellikle kamu yönetimi alanında karşı karşıya kalınan olumsuzluklar, genelde yoğun bir şekilde bu alanda görülen merkezîyetçiliğin sonucu olarak gündeme gelmektedir. Dolayısıyla, bu alanda ön plana çıkarılan radikal reform önerilerinde, kamu yönetiminin aşırı merkezîleşmesi noktasından hareket edilmektedir.⁵ Çünkü, Türkiye’de merkezden yönetilen “halkın katılımına ve denetimine tam anlamıyla kapalı bir sistem” işlemektedir. Toplumun tüm sorunları için tek bir karar mekanizması vardır.⁶

2. *Kırtasiyecilik*: Kırtasiyecilik, bürokrasi ve yönetim sistemimizin özelliği haline gelen gereksiz formalite ve işlemler olarak tanımlanabilir. Kırtasiyecilik, yetki devretmeksizin ya da yetkiyi kendinde toplayarak hizmetleri yürütme anlayışının bir sonucudur. Yönetimde yetki devri ve imza yetkisi aktarımı çok sınırlı düzeyde ve genellikle üst kademelerin kendi içinde uygulanan bir yönetim ilkesidir. Genellikle üstler, otoriteyi paylaşmamak için yetki devrine pek sıcak bakmazlar. Bu sebeple, üst düzey yöneticileri zamanlarının büyük bir kısmını alt birimlerden gelen yazılan imzalamak ve onlara cevap yazmakla geçirirler. Yöneticinin en önemli sermayesi ve kıt kaynağının “zaman” olduğu düşünülürse, rutin işlerden vakit bulup da, örgütün hizmetlerini daha iyi değerlendirmek ve sağlıklı karar almak olanakları ortadan kalkar.⁷

3. *Örgütsel büyüme ve hantallaşma*: Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, hizmette kullandığı bina, araç ve gereçler bakımından miktar olarak genişlemesi demektir. Ancak, kamu kurumları da birer işletmedir. Bu işletmelerin hizmet yürüttükleri alanda verimli bir üretim yapabilmeleri için,

⁴ Demet Varoğlu, Kadir Varoğlu, “Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, 2. Cilt, Ankara, Aralık, 1995, s.11

⁵ M. Akif Özer, “Kamu Yönetiminin Geleceğine Ambargo Koyan Bir Sorun: Merkezîleşme”, **Yerel Gündem Dergisi**, Yıl:2, Sayı:12, Ankara, Aralık 2000, s. 19

⁶ Ali Dinçer, “Mevcut Yönetim Sistemi Türkiye’yi Bölünmeye ve Parçalanmaya Götürüyor!”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 219

⁷ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam, İstanbul, 2002, s. 239

personel, bina, araç ve gereç bakımından belli bir büyüklüğü aşmamaları gerekir. Dünyanın tüm ülkelerindeki gelişme kamunun küçülmesi yönündedir. Ayrıca bürolarda ve hizmetin yürütülmesinde bilgisayara bağlı yeni teknikler kullanıldıkça yönetim birimleri küçülmektedir.

4. *Gizlilik ve dışa kapalılık*: Gizlilik, yönetimdeki, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamındadır. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülememesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder.⁸ Türkiye’de kamu bürokrasisi, “gizlilik” ve vatandaşa karşı “kapalılık” felsefesine göre örgütlenmiştir. Kanunlar, gizlilik ve devlet sırrı kavramlarının nasıl anlaşılması gerektiği konusunda yöneticilere geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. Bu durum, kamu kurumlarında yolsuzluk ve istismlara ortam hazırlamakta ve vatandaş bürokrasi karşısında güçsüz duruma düşürmektedir.⁹

5. *Kuralcılık ve sorumluluktan kaçma*: Ülkemizde kamu yönetimi sistemi, halka güven esasına dayalı olmayıp, onun suç işleyeceği veya devleti aldatacağı anlayışına dayalı olarak kurulmuştur. Dolayısıyla yönetim yapısı ve işleyiş süreçleri, halkın yakından kontrol edilmesini esas alan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Kamu görevlileri sorumluluktan kurtulmak için halka hizmet etmek yerine bu kurallara uygun davranmaya özen göstermektedir. Bu durum, bir taraftan işlerin ağır yürütülmesine neden olurken; diğer taraftan kamu görevlilerinin bir hizmeti yerine getirmek istemedikleri zaman, mevzuata dayalı mazeretler üretmeye yönelmektedir. Bunun sonucunda, yönetim mekanizması tıkanmış, işler durma noktasına gelmiş, halk, işini gördürebilmek için memura rüşvet vermek ya da aracı bulmak zorunda kalmıştır.¹⁰

6. *Siyasal yozlaşma ve çürüme*: Kamu bürokrasileri, nitelikleri gereği yozlaşma eğilimi ya da potansiyeli içeren mekanizmalardır. Kamu görevlilerine verilen takdir yetkisinin kullanımı esnasında, hiyerarşik yapı nedeniyle otoritenin üstte toplanması sonucu, bürokratların kural ve tekniklere sığınarak sorumluluktan kaçmaları, gizlilik ve resmi sır kavramı, bürokratik örgütlenmede

⁸ Musa Eken, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:22, Sayı:2, Ankara, Haziran 1994,s. 26

⁹ Şükrü Karatepe, “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s.167

¹⁰ Ömer Dinçer, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İlke, İstanbul, 1998, s. 295

nesnellüğün hayata geçirilememesi gibi nedenlerle yozlaşma ortaya çıkmaktadır.¹¹ Yönetimde yozlaşma olgusu; siyasallaşma, kabilecilik, aracı kullanımının ve rüşvet uygulamasının yaygınlığı şeklinde sınıflandırılmaktadır.¹² Son yıllarda, kamu kurumlarındaki yönetim sorunlarına ve ortaya çıkan rüşvet olaylarına oldukça fazla önem verilmektedir. Bu konular aynı zamanda kamu sektörünün kalitesine de dayanmaktadır. Kurumların yönetim biçimindeki kapalılık, verimsizliği ve rüşvetçiliği körüklemektedir.¹³ Politik amaçlar veya kısır geçici siyasal çıkarlar için bazı merciler de yürütmenin işleyişine müdahale ederek çalışma düzenini bozmaktadırlar.¹⁴

Keyfi tutum ve davranışlar, kendini astların üzerinde görme heves ve alışkanlığı, kamu yönetimi üzerinde devamlı bir baskı unsurudur.¹⁵ Devlet ne parlamenterin, ne bürokratin ne de vatandaşın tam desteğini alabilmiştir. Diğer bir ifade ile idarenin yapı ve işleyişinden bütün olarak memnun bir çoğunluk yazık ki mevcut değildir. Bu memnuniyetsizlik yönetimin iklimini bozmakta, iç huzur ve istikrar temin edilememektedir.¹⁶

Son yirmi yıldır, kamu sektöründe yaşanan ilgisizlik, yolsuzluk ve etkin olmayan yöntemlerden kaynaklanan olumsuzlukların giderilmesi amacıyla, küreselleşmenin de etkileriyle birlikte, kalkınmış, kalkınmakta olan ve geçiş halindeki ülkelerde kamu yönetimi reformları “yeni kamu yönetimi”(new public management) adıyla gündemi oluşturmaktadır.¹⁷ Bu anlayışın başlangıç noktası sayılan D. Osborne ve T. Geabler’in “Devleti Yeniden Keşfetme” adlı eserinde *yeni kamu yönetimi* yaklaşımı vatandaş ve yöneticiler arasında farklı bir etkileşim öngörmekte, özel sektör benzeri bir organizasyon kültürü ve piyasa teorisi esas

¹¹ M. Lütfi Şen, “Yönetimde Yozlaşma”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İlke, İstanbul, 1998, s. 63-64

¹² Cemil Oktay, **Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İ.Ü. S.B.F. Yayın, İstanbul, 1983, s. 203-216

¹³ Vito Tanzi, “Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi”, Çev: Özgür Saraç, www.canaktan.org, (17. 12. 2002)

¹⁴ Behiç Çelik, **Türk İdari Yapısının Reorganizasyonu (Yeniden Yapılandırma)**, Kınkkale Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlığı, Kınkkale, 2000, s.13

¹⁵ Galip Demirel, “Mülki İdare Amirliğinin Bugünkü Durumu”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 222

¹⁶ Veysel Gani, “Yönetimde Yapılanma ve Çalışma İklimi” **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 207

¹⁷ Hamit Palabıyık, “Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ve Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Der: M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Çizgi, Konya, 2003, s. 233-234

almaktadır. Bu yaklaşımın beş temel ilkesi; küçülme, işletmecilik, adem-i merkeziyetçilik, bürokrasiyi azaltma ve özelleştirme olarak ifade edilebilir.¹⁸ Kuşkusuz bu yeni anlayışta “etkin devlet” de yerini almaktadır. Etkin devlet; kamu hizmetlerini ve kamu yönetimini, hukuk devleti esasları içinde, en gerçekçi biçimde saptanmış vatandaş gereksinimleri üzerine oturabilen; hizmetlerin yürütülmesini halkın denetimine açık biçimde halkın katılımı ve katkısıyla, piyasa mekanizmaları çerçevesinde en az maliyetle, en etkin ve verimli biçimde yapabilen; gücünü, toplumun yararını gözeterek vatandaş lehine yaptığı düzenlemelerden ve çalışmalardan alan; yaptığı düzenlemelere öncelikle kendisi uyan ve herkesin uymasını sağlayan devlettir.¹⁹ Bu anlamda devletin önceliği, kendi vatandaşlarına nasıl daha etkin şekilde hizmet verebileceği olmalıdır. Devlet, hukukun üstünlüğünü koruyarak, sosyo-ekonomik standartları düzenleyerek, sosyal ve fiziki altyapılar geliştirerek, sosyal güvenlik ağları ve sivil koruma sağlayarak, kalkınma için siyasi ve yasal bir çerçeve oluşturmakta; eşitlik, adalet ve barışın temelini kurmaktadır.

Etkin devlet olma yolunda kamu yönetiminde yapılacak reformun temel hedefleri, genel bir ifade ile yönetimde verimliliğin, etkinliğin sağlanması/ artırılması, rasyonel kaynak kullanımı, hizmet kalitesinin artırılmasıdır. Bu anlamda kamu yönetiminin kaliteye ilişkin sorunlarına değinmek yerinde olacaktır.

B. Kaliteye İlişkin Sorunlar

Yeni yönetim kültürünün en önemli unsurlarından biri kaliteye giderek daha fazla önem verilmesidir. Artık, daha fazla hizmet yerine daha kaliteli hizmet beklentisi gündeme gelmektedir.

Kamu hizmetlerinde kalite sorunu, özel sektörün kalite sorunları konusunda odaklanmasından sonra oldukça önemli bir konu haline gelmiş ve kamusal hizmetlerin yurttaş beklentilerini sağlayacak kalitede sunulması için önemli çalışmalar başlatılmıştır. Küreselleşmenin sosyal ve ekonomik hayatı kuşatması, yönetimin hizmet sunum anlayışında değişim zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir. Herşeyden önce artan iletişim olanakları yurttaşların

¹⁸ Pınar Acar, “Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s. 49-50

¹⁹ Nevzat Saygılıoğlu, Selçuk An, **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2002, s. 63

beklentilerini ve taleplerini değiştirmektedir.²⁰ Etkinlik ve yurttaşın yakın ya da yurttaş odaklı bir yönetim anlayışı, kamu hizmeti sunumunda en önemli kalite göstergelerindendir.²¹

Geleneksel anlayışta kalitenin belirlenmesinde tüketicilerin fazla bir sözü hakkı yoktu. Kalite, arz yönlü bir anlayışın sonucu olarak hizmet sunucuları ve uzmanlar tarafından belirlenmekteydi. Arzın yerine talebin önem kazanması, özel sektörde ve kamu kesiminde müşteri yönelimli yaklaşım, kalitede tüketicilerin ağırlığını artırmış ve yeni bir kalite anlayışını gündeme getirmiştir.²²

Bu yeni anlayışta kamu görevlileri hizmetlerin kaliteli sunumunda kullanıcılara karşı doğrudan sorumlu tutulmaya çalışılmaktadır. İngiltere’de yürürlüğe konulan “Vatandaşlık Şartı” bu yeni yaklaşımlardan biridir. Bu anlayışta, kamu görevlileri hizmetlerin kaliteli sunumunda kullanıcılara karşı doğrudan sorumlu tutulmaya çalışılmaktadır. Bunun bir sonucu olarak kamu kurumları bir kontrat hazırlamakta, onları yayınlamakta ve hizmet standartlarını net bir biçimde ortaya koymaya çalışmaktadırlar. Kamu hizmetlerinde etkinlik, ulaşılabilirlik, basitlik, çabukluk, nesnellik ve güvenilirlik ilkelerini getirmek için yürürlüğe konulan bu şartın genel amacı; kamu hizmetlerinin sunumunda kalite standardını yükseltmek, hizmetlerle ilgili şikayetlerin etkili bir şekilde sonuçlandırılmasını sağlamak ve onları vatandaşların ihtiyaç ve isteklerine göre belirlemektir.²³

Diğer bir yaklaşım da toplam kalite yönetimi anlayışıdır. Toplam kalite yönetimi Weberyen anlamdaki bürokrasinin demokrasi bakımından olumsuzluklarını gideren bir yönetsel devrim olarak kabul edilmektedir.²⁴ Bu yaklaşım, kalite düşüncesinin günümüzde vardığı son aşama olarak çağdaş bir yönetim anlayışı haline gelmiştir. Toplam kalite yönetimi, temelde yönetimin kendini kontrol etmesi anlayışına dayanır. Bu açıdan toplam kalite yönetimi,

²⁰ A. Ancarani, G. Capaldo, “Management of Standardised Public Services: A Comprehensive Approach to Quality Assessment”, **Managing Service Quality**, Volume 11, Nr. 5, 2001, p. 331

²¹ Dieter Grunow, “Kommunale Leistungsverwaltung: Bürgernahe und Effizienz”, **Kommunal Politik**, (Hrsg. R. Roth, H. Wollmann), Leske+Budrich, Opladen, 1994, p. 374

²² Hamza Al, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002, s. 263

²³ Al, **a.g.k.**, s. 266

²⁴ M. Akif Çukurçayır, Hülya Eşki, “Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler”, **S.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Çizgi, Yıl: 1, Sayı: 1-2, Nisan-Ekim 2001, s. 99

yönetim düşüncesinde yakın zamanların bir devrimi olarak kabul edilebilir.²⁵ Bu yaklaşım, geleneksel, katı, hiyerarşik yönetim anlayışına meydan okumaktadır.²⁶ Müşteri odaklılık, üst yönetimin liderliği ve sorumluluğu, katımlı yönetim yaklaşımı ve sürekli gelişme, hedeflerde yönetim unsurları ön plana çıkmakta, “kalite” bir kontrol aracı olmaktan öte, sürdürülebilir başarının anahtarı ve herkesin sorumluluğunda olan bir strateji silahı olarak ele alınmaktadır. Yönetim ve astlar arasında uyum, uzlaşma ve işbirliğiyle birlikte sıcak, yüzyüze ve çok yönlü ilişkiler geliştirilmiş, katı hiyerarşik örgütler, yatay, daha az kuralcı ve daha bağımsız örgütlere dönüşmüşlerdir.²⁷

Toplam kalite yönetimi, kamu hizmetlerinden faydalanan yurttaşları “dış müşteri”, sürecin katılımcılarını da “iç müşteri” olarak tanımlamaktadır. Bu ayrım ve müşteri gereksinimlerinin karşılanması hedefi, kamusal faaliyetleri piyasa mekanizmasının belirleyiciliğinde yürütülen faaliyetlere dönüştürmektedir. Bu sayede kamu hizmetlerinin esasını oluşturan tarafsızlık ve eşitlik ilkelerinin yerini düşük maliyet, kârlılık, verimlilik gibi ekonomik belirleyiciler alacaktır.²⁸ Aynı zamanda bu yaklaşım, yeni paradigmlar olan piyasa, rekabet, misyon yönelimlilik, sonuç odaklılık, katılım, demokratik yönetim, yönetimde açıklık, bilgi edinme hakkı, girişimcilik ve yönetimde kalite ile yakın ilişkilidir.²⁹

Kamu yönetiminde “müşteri odaklılık” kavramını “yurttaş odaklılık” şeklinde de ifade edilmektedir. Çünkü, yurttaş odaklılıkta özel sektördeki bir müşteri değil, kamu hizmetlerinin alıcısı, denetleyicisi ve sunucusu olan yurttaş aklı gelmektedir. Yalnızca vergi verip yönetsel etkinliklerin izleyicisi konumunda olan edilgen yurttaş bir müşteriden ziyade kamu hizmetinden faydalanan, kamusal etkinliklerin verimliliğini ve performansını denetleyen, yönetsel, siyasal ve demokratik süreçlerin içinde yer alan ‘aktif yurttaş’ konumundadır.³⁰ Ancak, çalışmadaki ‘müşteri’ ifadesi ‘yurttaş odaklılık’ anlamında kullanılmaktadır.

²⁵ N. Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, “Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması ve Ortaya Çıkan Sorunlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7 (4), 1998, s. 114

²⁶ Al, a.g.k., s. 266

²⁷ Musa Eken, Mahmut Demirkan, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışında Değişimin Gerekliği ve Toplam Kalite Felsefesinin Uygulanabilirliği”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, 3 (2), 1998, s. 25

²⁸ Ayşegül Yılgör, “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Kapasitesi”, *Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1999, s. 12

²⁹ Al, a.g.k., s. 238-239

³⁰ M. Akif Çukurçayır, *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim*, Çizgi, Konya, 2003, s. 21

Bugün, kamu yönetimi sistemimizin kaliteye ilişkin sorunları ele alındığında, bu sorunların en önemlilerini *hizmet kalitesine* ilişkin olanlar oluşturmaktadır. Hizmet alıcısı konumundaki dış müşteri olan yurttaş, birçok kamu kuruluşundan kaliteli ve hızlı hizmet alamadığını dile getirmektedir. Yönetimde etkinliğin sağlanması ve kamu hizmetlerinin kalitesi; bürokrasinin işlediği, kamu çalışanlarının siyasi baskılardan uzak olmaları ve hükümetin beyanlarına bağlı kalınması gibi unsurları içermektedir. Burada yapılan düzenlemelerin kalitesi, izlenen politikaların etkinliği ve hizmet sunumunda gösterilen performans çok önemli noktaları oluşturmaktadır.

Özellikle kamu yönetimindeki bürokratik yapının hantallığı nedeniyle, çoğu zaman tek bir iş niteliğindeki bir faaliyet çeşitli birimler arasında bölünmüş durumdadır. Dolayısıyla bu tür örnekler, işleri yavaşlatan, maliyeti artırıp hizmet kalitesini düşüren hantal bir bürokrasi yaratmaktadır. Aynı zamanda *örgütlenme* açısından konu ele alındığında, görev bilincinin yeterince gelişmemiş olması danışmaya ve uzmanlığa gereken ilginin gösterilmemesi, merkeziyetçi yönetim eğilimi, iletişimde aşırı bürokratik eğilimler, değişim ve gelişmelere zamanında uyum sağlayamayan bir yönetim anlayışı, eğitimsiz kalan personelin değişime karşı direnci gibi sorunlar da örgüt çalışanları yani “iç müşteriler” açısından çeşitli sorunları oluşturmaktadır.

Hukuki sorunlar da, kalite sorunu olarak ele alınması gereken bir konudur. Modern yönetimlerde, yönetim hukuka bağlı olup; hukukun üstünlüğü ve hukuka uygunluk, yönetimin her alanında ve düzeyinde, bütün eylem ve işlemlerinde sağlanması temel ve vazgeçilmez bir ilke olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda devlet gücünü, ülkede hukuk devletini egemen kılmaktan ve etkin bir adalet kurumunun altyapısını üretmekten almaktadır. Ancak ülkemiz gibi gelişmekte olan birçok ülkede ortak sorun; yasama ve yargı gözetiminin yetersiz olmasıdır. Yasa koyucular bilgi sıkıntısı çekmektedirler. Yine yasalara duyulan saygı ve onları uygulamaya yönelik tutumlar oldukça gevşektir. Böyle bir “kanunsuzluk sendromu” devlet sistemindeki etkinsizliğin başlıca sebebinin oluşturmaktadır.³¹

Kaliteye ilişkin diğer bir sorun da *meşruiyet sorunudur*. Meşruiyet, halkın idareyi kabullenmesini ve açıkça belirlenmiş kural, süreç ve prosedürlerin varlığını anlatan bir kavramdır.³² Kamu yönetiminin varlığını ve etkinliklerini meşru kılan en önemli iki etken, kamu yönetiminin varlığını ve etkinliklerini

³¹ Saygıhoğlu, An, a.g.k., s. 111

³² Palabıyık, a.g.k., s. 233-234

dayandırdığı yasalarla halkın yönetime duyduğu güvendir. Bu çerçevede, kamu yönetimine güveni sarsan nedenler, genel olarak yönetimin kamu yararına aykırı tutum, işlem ve eylemleridir.³³ Meşruiyet sorunu, yönetimle yurttaş arasındaki etkileşimi önemli bir soruna dönüştürmektedir. Siyasal sistem, yurttaş sadece sistem çıktılarının alıcısı olarak algılama eğilimindedir. Oysa, katılım, hukuk, mülkiyet ve işbölümü gibi toplumsal varlığın ve kamu düzeninin temeli olmaktadır. Gittikçe daha karmaşık yapıya bürünen bir toplumda, bireylerin güven ve şeffaflık beklentisi katılım olmadan yerine getirilemez.³⁴ Ülkemizde ise, demokratik rejimin meşruiyetini daha çok hızlı karar alabilme ve kamu düzenini sağlamadaki güçlükler etkilemektedir. Bunlara, adaletin işlememesi, siyasi ve ekonomik yolsuzlukların önlenememesini de eklemek mümkündür.³⁵

Kamu yönetimi sistemimizde varolan bu sorunların çeşitlendirilmesi ve genişletilmesi mümkündür. Nitekim, toplumlar geçmişten günümüze sürekli bir değişim içinde bulunmaktadır. Toplumun değişimi ile birlikte hem toplumun hem de toplumu oluşturan bireylerin ihtiyaç ve beklentilerinde çeşitli değişimler meydana gelmektedir.³⁶ Bu beklentilerin karşılanabilmesi, hizmet kalitesinin artırılabilmesi için özellikle kamu yönetimi alanında yeni yönetim yaklaşımları geliştirilmektedir. Bu yeni yönetim yaklaşımlarından belki de, en gündemde ve tartışmalı olanı da yönetim yaklaşımıdır.

II. YÖNETİŞİM KAVRAMI VE YÖNETİM

A. Kavram

Varolan yönetim pratiklerinin yetersiz kalması üzerine, ortaya çıkan yeni arayışların uygulamada etkili olmaya başlamasıyla, bu yeni gelişmeleri anlatmak için yönetim kavramı ortaya çıkmıştır.³⁷ Kavram, ilk defa 1989 yılında yayımlanan Dünya Bankası'nın bir raporunda 'good governance' olarak yer almıştır. Raporla yönetim üzerine açık bir tanım yapılmamış ancak, terim daha sonra OECD ve Birleşmiş Milletler tarafından da kullanılarak, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formül haline getirilmiştir. 1989 Dünya Bankası, 1992 OECD, 1992'de gerçekleştirilen Rio Zirvesi, Habitat toplantıları ve son olarak 1997'de Birleşmiş Milletler, "governance" terimi çerçevesinde 21.

³³ Saygılıoğlu, An, a.g.k., s. 169

³⁴ M. Akif Çukurçayır, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Çizgi, Konya, 2002, s. 45-46

³⁵ Saygılıoğlu, An, a.g.k., s. 183

³⁶ M. Kemal Öke, "Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi", **Mülkiye Dergisi**, C: XXVI, S: 235, Temmuz-Ağustos 2002, s. 97

³⁷ İlhan Tekeli, **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge, İstanbul, 1999, s. 239

yüzyılın katılımcı devlet modelini netleştirdiler. Bu formül Türkiye gündemine ise 2000 yılında TÜSİAD, OECD, DB ve AB ortaklığıyla yapılan “AB Yolunda İyi Yönetişim” adlı bir toplantıyla girmiştir. Formül, ilk olarak Kemal Derviş’in “Güçlü Ekonomiye Geçiş” programında yer almıştır. Ardından da AKP 58. Hükümeti’nin Acil Eylem Planı’nda devlet reformunun adı olarak belirmiştir.³⁸

Yönetişim, hem küresel ve yerel boyutları hem de ekonomik, yönetsel, siyasal ve kültürel boyutları olan bir kavramdır. Özellikle farklı alanlardaki küresel etkilerle birlikte, yönetimin profesyonel politikacı ve yöneticilerce belirlenen teknik bir düzenleme ve uğraş alanı olmaktan çıkması, her şeyden önce toplumsal aktörlerle birlikte belirlenen bir süreçler bütününe dönüşmesi yönetim kavramının önemini artırmaktadır.³⁹

Kavram, birçok disiplinle birleştirilerek; ekonomik yönetim, siyasal yönetim, yönetsel yönetim, sistemsal yönetim, ekolojik yönetim, elektronik yönetim vb. farklı alanlarda kullanılmaktadır.⁴⁰ Bunların yanında, özellikle uluslararası etkinlikleri olan çok uluslu şirketlerin işleyişini düzenleyen firma ölçeğinde yönetimden (corporate governance) de söz etmek gerekir.

Yaklaşımına en büyük destek ekonomi alanında ‘kurumcu iktisat yaklaşımı’yla gelirken, kamu yönetimi disiplininden gelen destek 1980’li yılların egemen bakış açısı olan ‘yeni kamu işletmeciliği’ akımı üzerinden sağlanmaktadır. Bunlara ek olarak, örgüt bilimi disiplininde hiyerarşik Weberyen örgüt kuramlarının yerini alan yatay, esnek, ağ tipi örgüt kuramları yönetişimin beslediği diğer bir kaynağı oluşturmuştur. Uluslararası ilişkiler alanı ise, yönetim bakışının doğduğu küreselleşme döneminde destek alınan dördüncü alan olarak öne çıkmıştır.⁴¹ Aslında yönetim, küreselleşme sürecinin siyasal yanını düzene sokmak ve biçimlendirmek amacıyla geliştirilen bir kavramdır.⁴²

³⁸ Birgül Ayman Güler, “Devlette Reform”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl: 4, Sayı: 13, Ocak- Mart 2003, s.7

³⁹ Çukurçayır, **Siyasal Katılma...**, s. XVI

⁴⁰ Markus Steadler, “Die Electronik Government Aktivitaeten der Deustchen Bundeslaender Versuch einer Vergleichenden Analyse mit Hilfe des Werkzeugs Net-readiness von Cisco Systems”, www.steadler.com, (12.02.2001)

⁴¹ Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, Kış-Bahar, 2003, s. 95-96

⁴²Deutscher Bundestag, “Was ist Global Governance”, **Drucksache 14/6910**, www.bundestag.de/gremien/welt/welt_zwischenbericht/zwb011_globgo.pdf, (09.03.2002)

TODAİE'nin Kamu Yönetimi Sözlüğü, yönetim kavramını etkileşim temeline dayalı ve katılımı öne çıkan bir kavram olarak değerlendirmekte ve şu şekilde tanımlamaktadır: Yönetişim, “Bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen”dir.⁴³ Bu bağlamda yönetim, bir ülkedeki vatandaşların ve toplumsal grupların, kendilerini açık bir şekilde ifade etmelerini, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve farklılıklarını ortaya koymayı sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır.

Yönetişimin ekonomik, siyasi ve idari olmak üzere üç temel dayanağı mevcuttur. *Ekonomik yönetim*, bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen karar alma süreçlerini içermekte olup, eşitlik, yoksulluk ve yaşam kalitesi, üzerinde etkileri bulunmaktadır. *Siyasi yönetim*, strateji oluşturmada karar alma sürecine ilişkindir. *İdari yönetim* ise, politikaların uygulandığı sistemi ifade eder. Bu üç unsur birlikte ele alındığında, ‘iyi yönetim’ siyasi ve sosyoekonomik ilişkileri yönlendiren süreç ve yapıları tanımlamaktadır.⁴⁴

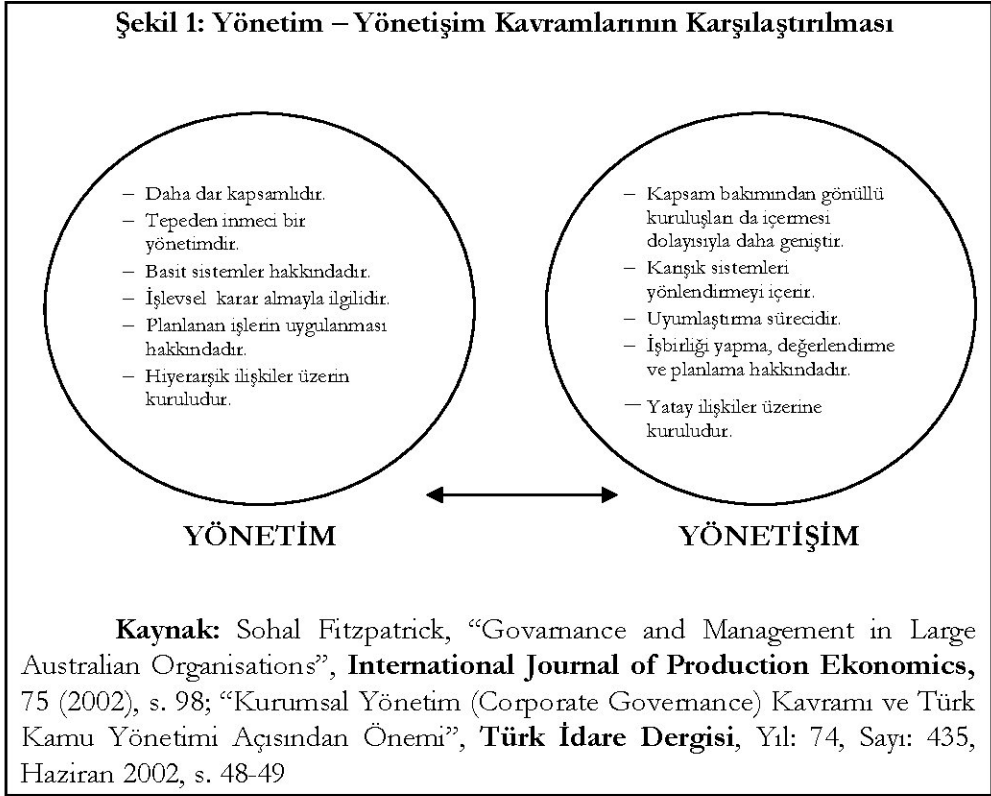
Bu yapıda hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki öngörülmektedir. Bu çerçevede heterarşi; karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki aktivitelerin eşgüdümünü ve kendi kendine organize olma etkinliklerini ifade etmektedir. Bu yönüyle heterarşi , kendi kendini organize eden kişiler arası ağları, örgütler arası koordinasyonu, merkezsiz, çevre bağımlı sistemler arası döngüyü içermektedir. Heterarşik yapı içinde; karşılıklı bağımlılık ilişkileri bulunan, işlevsel açıdan bağımsız olan sistemlerin, kurumların ve diğer birimlerin kendi kendini örgütleme çabaları söz konudur. Bu bağlamda heterarşi, kişiler arası, örgütler arası ve sistemler arası olmak üzere üç farklı düzeyde ortaya çıkan heterarşiyi ifade etmektedir. Sonuç olarak denilebilir ki, devlet, doğrudan doğruya yönetme pozisyonundaki egemen aktör niteliğine sahip olmaksızın, karşılıklı bağımlılık konumunda bulunan aktörler arası etkileşimlerin çoğalması yoluyla, gerek hükümet çerçevesinden, gerekse de toplumsal tabandan gelen örgütler arası ilişki ağlarının toplamı olmaya başlamaktadır. İşte bu olguyu dile getirmek üzere de birlikte düzenleme (co-regulation), birlikte üretme (co-production) ve birlikte yönetme (co-management) gibi deyimler kullanılmaktadır.⁴⁵

⁴³ TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s. 274

⁴⁴ Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s.I

⁴⁵ Yüksel, **a.g.k.**, s. 850

Şekil 1: Yönetim – Yönetişim Kavramlarının Karşılaştırılması



Yönetişim, yeni dönemdeki çoğulculuk anlayışı doğrultusunda yönetimlerin tek başlarına hareket etmeleri yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel sektör ortaklığını anlatır.⁴⁶ Katılımcı demokrasinin gelişmiş bir aşaması olarak nitelendirilebilecek yönetişim kavramı, birçok farklı biçimde⁴⁷ tanımlanmakla birlikte, anlamsal olarak “karşılıklı yönetim”, “etkileşim içinde yönetim” şeklinde konumlanmaktadır ve bu açıdan “sivil toplum” ve “özyönetim” kavramlarıyla ilintilidir.⁴⁸

Yönetişim kavramı altında “yeni kamu yönetimi”nin temel unsurları yinelenmiştir. Bu kavram kapsamında Dünya Bankası, kamu sektöründe

⁴⁶ Korel Göymen, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan, 2000, s. 6

⁴⁷ Yeni Yürütüm, İyi Yönetişim, Kuramsal Yönetim, Demokratik Kuramsal Yönetim, İyi Kuramsal Yönetim, Hükümetlessiz Yönetim..

⁴⁸ Özgür Uçkan, “E-devlet, E-demokrasi ve E-yönetişim Modeli: Bir İlkel Öncelik Olarak Bilgiye Enişim Özgürlüğü”, www.stratigma.com, (20. 08. 2003)

verimliliğin sağlanması, rekabetin ve piyasaanın desteklenmesi ve özel teşebbüse uygun ortamın yaratılması için devlet içinde girişimciliğin geliştirilmesi; kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi; kamu personel sayısının azaltılması yoluyla kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi; bütçenin denetimi, idarenin desantralizasyonu ve hükümet dışı örgütlenmelerin (NGO) daha fazla kullanılması yönündeki tercihlerini açıkça ortaya koymuştur. Ancak, bu önermelerden farklı olarak, kamuya karşı sorumluluk “hesap verebilirlik (accountability)”, “meşruiyetin sağlanması”, “yönetimde şeffaflık ve katılım”, yönetişimin temel unsurları olarak ele alınmış, bunların gerçekleşmesi ise sivil toplumun geliştirilmesine ve yetki devrine bağlanmıştır.⁴⁹

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)’nin Türkiye Yönetişim Programı’nda; “yönetişim, bir ülkenin idaresinde tüm düzeylerde, politik, ekonomik ve idari otoritenin kullanımudur. Yönetişim, vatandaşların çıkarlarını birleştirdiği farklılıkları arasında orta yol bulduğu, hak ve sorumluluklarını hayata geçirdiği, mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsar.⁵⁰ Yönetişim, devleti kuşatır, ama devleti aşarak özel sektörle sivil toplumu da kapsar.⁵¹

Tüm bu tanımların sonucu olarak, yönetişimi tek başına yeni bir model, yeni bir akım olarak değil, mevcut yönetim kavramının ifade ettiği anlam çerçevesinin bazı öğelerini öne çıkararak sorunlara yaklaşımda bazı farklılıklar ortaya koyma girişimi olarak ifade etmek mümkündür.⁵²

B. Yönetim Sorunlarının Çözümüne Yönetişimin Katkısı

1990’lı yıllarda serbest piyasa mekanizmalarının bir yanda zenginlik ve refah getirirken, diğer yandan da toplumsal alanda derin eşitsizlikler ortaya çıkardığı bu nedenle de toplumsal taleplerin karşılanmasında devletle piyasa arasında kurulacak rekabetçi ilişkilerin önemli olduğu kabul edilmiştir. Böylece, Anglo-Amerikan kapitalizminin gerilemesine ilişkin tartışmalar, yeni alternatif arayışlarına yol açmıştır. Bu alternatiflerin ilki, sermaye akımının yıkıcı etkilerine karşı mali kurumların etkili bir şekilde düzenlenmesi ve sermaye akımları üzerinde denetimin uygulanması gereğine işaret eder. İkincisi, yalnızca

⁴⁹ Selime Güzelsarı, **1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar**, H.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000, s. 128

⁵⁰ “Türkiye Yönetişim Programı”, www.un.org.tr, (29.03.2002)

⁵¹ Güler, “Tüm İktidar...”, s. 107

⁵² Ertuğrul Gündoğan, “Yönetişim”, **Yönetişim Siyaset ve Sosyal Bilimler Dergisi**, Fatih Üniversitesi Yönetişim Kulübü Yayını, 1(1), İstanbul, Aralık 2002, s. 4

özelleştirmenin zenginlik getireceğini öngören neo-liberal ideoloji bir yana bırakılarak, yerine devletle özel sektör arasındaki ilişkileri genişletmeyi amaçlayan ‘pragmatik ortaklıklara’ yönelmesi gerektiğini ileri süren anlayıştır. Üçüncüsü, dış mali yardımlara bağımlılıktan kaçınmak için, gerek kamu kesiminde, gerekse de özel kesimde yurt içi tasarruflar ve tüketimden alınan vergi gelirin artırılmasıdır. Son olarak bu ilkelerin gerçekleştirilmesi için daha güçlü demokrasi, daha doğrudan demokrasi ve daha etkin yurttaş katılımının biraraya getirilmesi gerekmektedir.⁵³

Bu bağlamda, son yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde, üçüncü sektör, gönüllü sektör, kâr-amaçsız sektör, hükümet dışı organizasyon vb. olarak isimlendirilen alternatif bir sektörün hızla geliştiği görülmektedir. Artık, günümüzde kamusal hizmetler, kamu örgütleri, özel sektör ve üçüncü sektör olmak üzere üçlü bir sistem- yapı tarafından yürütülmektedir. Refah devleti uygulamalarının terk edilerek, kamunun küçültülmesiyle birlikte kamu tarafından boşaltılan alan, sadece özel sektör tarafından değil, üçüncü sektör tarafından da doldurulmaktadır.⁵⁴ Bu noktada, piyasa ve devlet arasındaki üçüncü bir sektörün gerekliliğini vurgulayan yönetim anlayışı, aşırı merkezîyetçilik ve özel sektörün olası suistimali arasındaki dengenin ancak üçüncü sektöre yani sivil topluma yetki verilmesi yoluyla sağlanabileceği temeline dayanmaktadır. Bununla birlikte yönetim genel olarak, devletle sivil toplum arasında çok uzun zamandan beri süregelen dengede bir değişimi ifade eder. Sözkonusu değişim, özünü gönüllü grupların, hükümet dışı kuruluşların, topluluk girişimlerinin, karşılıklı işbirliği oluşumlarının, üçüncü sektör kuruluşlarının giderek artan rollerinde bulmaktadır.⁵⁵

Güçlü merkezîyetçi yapıdan daha desantralize ve esnek yönetime, dış kapalılıktan saydam yönetime, hantal yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, yurttaş dışarıda bırakan karar alma süreçlerinde katılımcı pratiklerin yaygınlaştırılmasına önemli anlayış değişimleri yaşanmaktadır.⁵⁶

Vatandaşların sadece ‘yönetilen’ olarak görülmediği, yönetsel ve siyasal sorunlardan etkilendiklerine göre, kaybedecek değerli varlıkları olan taraf olarak

⁵³ Selime Güzelsarı, **1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar**, H.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000, s. 118

⁵⁴ Al, **a.g.k.**, s. 167-168

⁵⁵ Yüksel, **a.g.k.**, s. 853

⁵⁶ Zerrin Toprak Karaman, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72, Sayı: 126, Ankara, 2000, s. 42

algılandıkları bir ortamda iyi yönetim gerçekleşecektir. Bu bağlamda yönetim, yalnızca hak talep eden yurttaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen bir 'aktif vatandaşlık' kavramına vurgu yapar.⁵⁷ Bu anlayışta vatandaş yönetilen değil, "paydaş" (stakeholder) temel karar alıcı konumdadır.⁵⁸ Böylelikle klasik yurttaş tanımı da yerini toplumda çok yönlü ilişkiler ve iletişim içinde olan "ağdaş" (network member) tanımına bırakmaktadır.⁵⁹ Bir anlamda, bireyin evrensel ve yerel sorumlulukla donatılarak⁶⁰ tek kimlikli yurttaşların yerini çok kimlikli yurttaşlar almaya başlamaktadır. Pasif bireylerden oluşan bir toplum yerine, eylemde bulunma kapasitesine sahip bir toplum kabulüne geçildiğinde, devlete düşen rol, onlara hizmet üretmenin dışında toplumdaki bireyleri güçlendirmek, yetkilendirmek ve yapabilir kılmak olacaktır. Burada, yapabilir kılınan, yaratıcı güçlerini harekete geçirmeleri beklenen bireyler ya da aktörlerin yönlendirilmesinde uygulanacak olan yöntem, onları kurallarla bağlamak değil, onların ödev ve sorumluluklar yüklenmelerini sağlamak olacaktır. Böylelikle bireyler, kendi yaratıcılıklarını kullanarak, tepeden konulan kurallarla yönetilenlere göre daha yüksek başarı göstereceklerdir.⁶¹ Ayrıca, bilinçli/profesyonel yurttaş, bu sayede yönetimi daha iyi denetleyerek, yönetimin keyfi uygulamalarının da önüne geçebilecektir. Bu da meşruluk sorununu ortadan kaldıracığı gibi, aynı zamanda hukuksal sorunların da önüne geçilmesini sağlayacaktır. Bu paralelde, yönetim sorun çözme boyutuyla değerlendirilirse, yönetişimin temel unsurlarından olan vatandaşın ihtiyaçlarına cevap verilebilmesi, etkinliğin sağlanması, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetimin varolmasının yanında, sorunlarının bilincinde ve farkında olan yurttaşların etkin katılımının sağlanması yoluyla yönetsel kalitenin talepleri karşılayabilmesi, yurttaş memnuniyetini sağlayabilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu doğrultuda, yönetimde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, iyi işleyen bir hukuk sisteminin, yerinden yönetimin, yönetimde açıklığın, hesap verebilirliğin, güvenilirliğin, kalitenin, rekabet ve piyasa ekonomisiyle uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve küreselleşmeyle birlikte gelen teknolojik dönüşüme

⁵⁷ Yüksel, a.g.k., s. 853

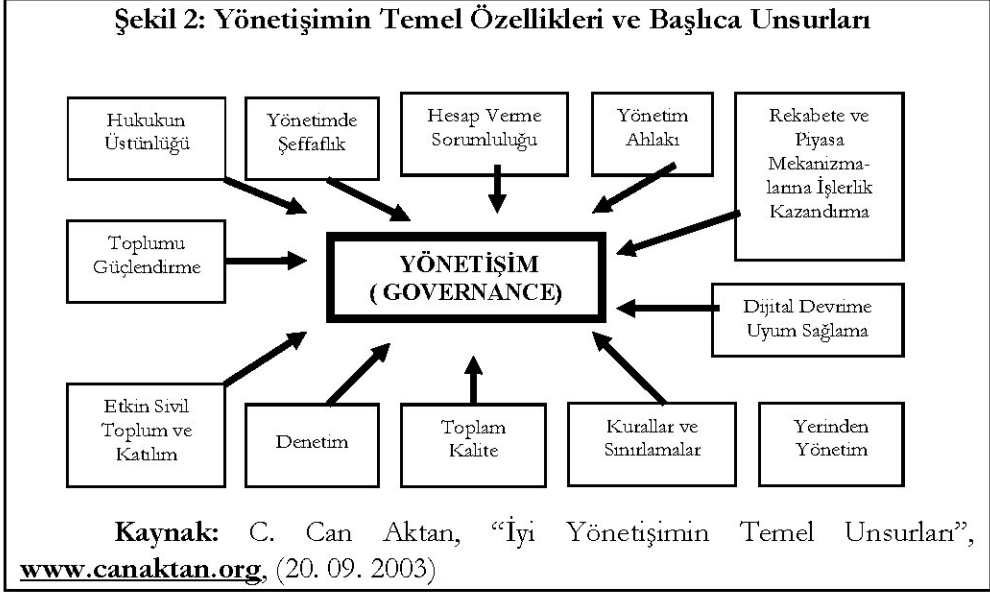
⁵⁸ Ersin Kalaycıoğlu, "Sürdürülebilir Kalkınma ve İyi Yönetişim Alt Çalışma Grubu I. Taslak Rapor", www.iula-emme.org, (24.05.2002)

⁵⁹ Göymen, a.g.k., s. 6

⁶⁰ Tekeli, a.g.k., s. 250

⁶¹ Sanal, a.g.k., s. 50

uyum sağlayabilen bir siyasal ve ekonomik düzeni “iyi yönetim” olarak ifade etmek mümkündür.⁶²



C. Yönetişimin Unsurları ve Yönetimde Kalitenin İyileştirilmesi

İyi yönetişimin birbirini tamamlayan sekiz temel unsurunu; katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon şeklinde sıralamak mümkündür:

1. *Şeffaflık:* Devlette şeffaflığın sağlanması, özel sektörün ve bireylerin karar verme mekanizması için çok büyük önem taşımaktadır. Siyasi ve idari şeffaflık, kamuoyunu izlenen politikalar, koyulan kurallar hakkında bilgilendirecek, yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik bir gözetim mekanizması oluşturacak, böylece idarelerin hesap verebilirliğini sağlayıp, yolsuzlukları azaltacaktır. Ayrıca katılımın artırılması yoluyla izlenen politikalara kamuoyu desteği sağlanacaktır. İyi yönetişimin kilit unsuru olan şeffaflık, politika hedefleri, formülasyonu ve uygulamada açıklığı gerektirmektedir. Şeffaflık, mali piyasaların sorunsuz işlemlerini sağlarken,

⁶² C. Can Aktan, “İyi Yönetişim”, www.canaktan.org, (20. 09. 2003)

hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarda yapılan hataların tespitini ve düzeltilmesini de kolaylaştıracaktır.⁶³

İyi yönetişimin unsurlarını birbirinden bağımsız düşünmek olası değildir, çünkü tüm unsurlar birbiriyle ilişkilidir. Nitekim şeffaflık katılımı yakından ilişkilidir. Şeffaflık, kamuoyunun sivil toplum örgütlerinin de yardımıyla her düzeydeki yönetim süreciyle ilgili bilgilenmeyi sağlar. Şeffaflık yoluyla yasalara uygunluk denetiminin sağlanması, hukukun üstünlüğünün korunmasını güvence altına alacaktır. Şeffaflığın beraberinde getireceği kamuoyu gözetimi sayesinde kaynakların etkin ve verimli kullanımı sağlanacaktır.

2. Hesap Verebilirlik: Hesap verebilirlik, modern yönetimin teori ve uygulamasında anahtar bir kavramdır. Bu kavram, yöneticilere belirli birtakım görevlerini yerine getirmelerini ve bunlarla ilgili kural ve standartlara uymaları konusunda birtakım sorumluluklar yüklemek anlamına gelmektedir. Hesap verebilirliğin diğer bir anlamı da, iktidardaki kimselerin tüm vatandaşlara hizmet etme ve beklentilerine cevap verebilme gerekliliğidir.⁶⁴ Kamu yönetimlerinin eylemleri ve kararlarında açıkça tanımlanmış ve üzerinde uzlaşmış hedeflerle tutarlı olduğunu gösterme arzusu ve bu yönde davranmasıdır.⁶⁵ Devlet, sivil toplum ve piyasalar arasında sağlıklı bir güçler dengesi mevcut olduğunda hesap verebilirlik daha da güçlenmektedir.

Yalnızca kamu kurumları değil, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da kamuoyuna ve de kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilir olmalıdır. Bir kurum ya da kuruluşun aldığı kararlardan ve üstlendiği faaliyetlerden etkilenebilecek olanlara karşı hesap verebilir olması gerekir.

3. Katılım: Devletle vatandaş arasındaki ilişki politika oluşturma ve uygulama sürecinin her aşamasında farklı etkileşimlerin bulunduğu geniş bir yelpazeden oluşmaktadır. Bu yelpazede; tek taraflı bir ilişkiyi anlatan *bilgi aktarma*, vatandaşın görüş ve bilgisini sunduğu iki taraflı bir ilişkiyi anlatan *danışma* ve vatandaşın aktif olarak politika oluşturma sürecine katılımını öngören bir ortaklık ilişkisi anlamına gelen *aktif katılım* yer almaktadır.⁶⁶ Yönetişimle hedeflenen de bu

⁶³ Pelin Kuzey, “Şeffaflık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s.1-2

⁶⁴ Nihal Samsun, “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s.18-31

⁶⁵ Güler, “Tüm İktidar...”, s. 105

⁶⁶ Kösekahya, **a.g.k.**, s. 35

aktif katılım sürecidir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde farklı öncelikler bulunmakla birlikte asıl hedef, devleti vatandaşa daha yakın hale getirerek uygulanan politikaların meşruiyetini sağlamaktır. Bu da bireylerin, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün katılımı yoluyla sağlanabilir.

Erişilebilir bilgi, daha fazla şeffaflık, daha geniş katılım ve daha etkin karar vermeyi sağlamaktadır. Daha geniş katılım, etkin karar verme için gerekli bilgi değişimini temin edeceği gibi, bu kararların meşruiyetini de sağlamaktadır. Meşruiyet ise, etkin uygulama ve daha fazla katılımın teşvik edilmesi anlamına gelmektedir.

Yönetişimde, hizmet alanların işlerin oluşum sürecine katılmalarının gerekliliği üzerinde durulurken, kurum içi katılıma da büyük önem verilmektedir. Bu durumda kurum çalışanlarının da “iç müşteri” olarak algılanması ve onların taleplerine de yer verilmesi söz konusudur. Kurum içinde aşağıdan yukarıya işleyen ve teşvik edilen katılım sürecinde, her çalışanın işlerin yürütülmesi konusunda düşüncelerini açıklayabilmesi ve iletebilmesi, yeniliklere istekli ve hazırlıklı olunması, mekanizmanın iyi ve kaliteli iş üretme odaklı işlemesi gibi özellikler önemlidir. Bunun yanında performansların somut verilerle değerlendirilmesi, olanakların maddi manevi tatmin konusunda yeterince kullanılması gibi öncelikler de yönetişimin gereklerindedir.⁶⁷

4. Cevap Verebilirlik: Bu ilke, vatandaşların hükümette ya da kamu yönetiminde yer alanlar tarafından dinlenerek cevaplandırılacaklarını bilmeleri anlamına gelir. Duyarlı politikacı ya da bürokrat ise, cevap vermeye hazır, sempatik, duyarlı ve aynı zamanda vatandaşın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve öngörebilen bir yapıda olmalıdır. Bunun temelini ise bilgi unsuru oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinden yararlananların sağlayacağı bilgi ve görüşler, politikalarda önemli göstergelerden biri olarak mutlaka dikkate alınmak zorundadır. Bu çerçevede bilgi, ihtiyaçların tespiti ve anlaşılması, hizmetlerin sunumu ve geliştirilmesi ve hizmetten yararlananların memnuniyetlerinin değerlendirilmesine yardımcı olmaktadır. Tüm bu faaliyetlerden elde edilen bilgi birikimi sonucunda, kamu kurum ve kuruluşlarının performansları hakkında bir değerlendirme yapabilmek de mümkün kılınmıştır.⁶⁸

⁶⁷ Gündoğan, a.g.k., s. 5

⁶⁸ Acar, a.g.k., s. 51-52

Bu bağlamda, kalitenin sürekliliği, bir yönetim felsefesi haline gelmesi ve sürecin sağlıklı işlemesi için farklı bilgi kaynaklarına gereksinim duyulacaktır. Bu bilgi kaynakları şunlar olabilir:⁶⁹

Yurttaş: Anketler, ilanlar, dilekçeler, öneriler, bireysel görüşmeler ve hedef gruplar.

Personel: Personelin değerlendirmeleri ve önerileri, personel anketleri, kalite atölyeleri.

Uzmanlar: Gözlem, belge denetimi, hedef kitlenin düşüncelerinin değerlendirilmesi.

Yönetimin toplumsal değişime hızla yanıt verecek kapasite ve esnekliğe sahip olması, genel kamu yararını tanımlarken sivil toplumun beklentilerini de dikkate alması, yönetimin rolünü eleştirel bir sorguya tabi tutmaya istekli olması bu noktada cevap verebilirliği anlatır.⁷⁰ Cevap veren yönetim ya da hükümet yaklaşımının temelinde yatan görüş “vatandaş önce gelir” sloganı ile özetlenmektedir. Slogan, vatandaş olarak hareket edenlerin topluma yönelik kaygılarını sergilemesi ve kısa dönem çıkarların ötesine geçerek diğer bireylere ilişkin hususlarda sorumluluk üstlenmeyi arzulamaları fikrinden doğmuştur.

5. Hukukun Üstünlüğü: Bu ilke, kurumların adil biçimde oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmeleri ve kişilerin kendi davranışlarına kanunun tatbik edilebileceğini kabul etmeleri anlamına gelmektedir.

Tutarlı ve çağdaş yasalara, etkin ve verimli çalışan mahkemelere ve kanunları adil ve şeffaf bir şekilde yorumlayan ve uygulayan düzenleyici kurumlara sahip bağımsız bir yargı sistemi hukukun üstünlüğünü sağlamanın bir anahtarıdır. Bu bağlamda etkin bir yönetim çerçevesinde yasalar; kapsam ve uygulama açısından genel olmalı, yasal bir otorite tarafından yapılmış, kesin, açık, erişilebilirliği tutarlı ve uyulabilir olmalı, şeffaf süreçler yoluyla uygulanmalı, ilkeli bir muhakeme sistemine ve örgütlenmiş bir başvuru mekanizmasına sahip olmalı ve siyasi iradeden bağımsız bir yargı mercii tarafından yorumlanmalı ve izlenmelidir.⁷¹

⁶⁹ Stratemann, Ingrid und Wottawa, **Bürger Als Kunden**, Campus Verlag, Frankfurt, 1995, s. 87

⁷⁰ Güler, “Tüm İktidar...”, s. 105

⁷¹ Hakan Karabacak, “Hukukun Üstünlüğü ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s.63-65

6. *Etkinlik*: Bilindiği gibi etkinlik, sonuca ulaşmada gösterilen başarı olarak ifade edilmekte olup; uzun dönem vizyonu koruma, kaynakların etkin kullanımı, teknik donanım, insanların birtakım kaygılarına karşı duyarlı olma, bu kaygıların dile getirilebildiği ve çözüm arandığı bir ortam yaratma gibi kriterlerle ölçülmektedir. Etkin bir yönetimle ilgili yapılan çalışmalarda, etkinliği sağlayacak noktaların üç ekseninde olduğu sonucuna varılmıştır. Bunlar, vatandaşın toplumun sorunlarına çözüm getirme sürecine, performans veya çıktı ölçümüne ve devletin yapısal reformlarına aktif katılımıdır. Bu bağlamda kamu hizmetinin pasif tüketicilerini aktif bir tüketiciye ve sorumlu vatandaşa dönüştürmeye yönelik çaba gösterilmesi gerekir. Burada vatandaşın katılımı sadece bireylerin değil, sivil toplumun ve aynı zamanda özel sektörün de katılımını içermektedir.⁷²

7. *Eşitlik*: Eşitlik kavramı, günlük hayattaki, sosyal ve hukuki ilişkilerdeki içeriği itibarıyla en geniş anlamda benzer olayların, benzer şekilde tarafsız ve adil muamele görmesi olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan hareketle yönetişimin, herkese eşit olanaklar sunan, aynı zamanda aynı derecede hak ve sorumluluklar yükleyen ve bir ortak hedef etrafında herkesi birleştiren bir yönü olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.⁷³

Devletin özel sektörden farklı olarak, sosyal adaleti sağlama kaygısı vardır. Bu yüzden hizmet sunulan yurttaşlara eşit düzeyde, standartlaşmış ve beklentileri karşılayan bir kalitede hizmet sunmak son derece önemlidir. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinde kalite sorunu ile ilgilenirken ekonomik, sosyal, siyasal ve yapısal çözümler yapmak hedeflere daha kolay ulaşmayı sağlayacaktır. Kamu hizmeti sunumunda bu çerçevede bir kalite düzeyinin yakalanması sosyal sorunların çözümüne de katkı yapacaktır.⁷⁴ Özellikle son yıllarda alevlenen küresel kalkınma üzerine yapılan tartışmalarda yönetişimin yoksula öncelik veren, kadınların konumunu geliştiren, çevrenin yaşamasını

⁷² Hülya Soylu, “Etkinlik ve İyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s. 78-89

⁷³ M. Devrim Aşkın, “Eşitlik ve İyi Yönetişim”, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s. 94

⁷⁴ Ian Sanderson, “Evaluation, Learning and Effectiveness of Public Services-Towards a Quality of Public Service Model”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol.9, No.5-6, 1996, p. 98-99

sağlayan, istihdam ve diğer geçim yolları için gereken olanakları yaratan bir kalkınma anlayışını ortaya çıkardığı ifade edilebilir.⁷⁵

8. *Stratejik Vizyon*: Stratejik vizyon kavramı, liderlerde ve halkta iyi yönetim ve insani gelişim konusunda tarihi, kültürel ve sosyal tabana dayanan uzun dönemli, geniş açılı bir anlayışın olmasını anlatır.⁷⁶ İyi yönetişimin temel taşlarından birini oluşturan stratejik planlama, hesap verebilirlik, şeffaflık, cevap verebilirlik, etkililik, eşitlik, hukukun üstünlüğü gibi temel unsurların yanında, uzun dönemli misyon ve vizyona dayalı bir stratejik planlamanın üzerine inşa edilmelidir.⁷⁷

Tüm bu açıklamalardan sonra; etkin bir kamu hizmeti, bağımsız yargı ve modern hukuk düzeni, kamu fonlarının kullanımı üzerinde etkin bir denetim ve hesap sorma düzeni, yasama organına karşı sorumlu bağımsız denetçi, hukuk devletine ve insan haklarına saygılı kamu yönetimi, özgür basın ve çoğulcu kurumsal yapı gibi öğelerin etkin bir yönetişimin temelini oluşturduğu sonucuna varmak mümkündür.⁷⁸

D. Yerel Yönetişim ve Kalite

Yönetişim anlayışının önemli yapıtaşlarından biri de yerel yönetimlerdir.⁷⁹ Yerel yönetimlerin, vatandaşa daha yakın bulunmasından dolayı talepler konusunda daha fazla bilgi sahibi olduğu bilinen bir durumdur. Bu bakımdan desantralizasyon yönetim sürecine halkın daha dolaysız katılımını sağlar.⁸⁰ Yönetişimin bir unsuru olarak, yetki ve kaynakların merkezi idareden yerel yönetime transferi anlamına gelen desantralizasyon⁸¹ diğer bir ifade ile yerindenlik, yönetişimin merkezle yerel arasında bir hiyerarşi öngörmemesi

⁷⁵ Aşkın, a.g.k., s. 94

⁷⁶ Palabıyık, a.g.k., s. 235

⁷⁷ U. Evin Özdemir, "Stratejik Planlama ve İyi Yönetişim", **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s.125

⁷⁸ Yüksel, a.g.k., s. 852

⁷⁹ M. Akif Çukurçayır, "Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim", **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Der: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, Ekim, 2003, s. 268

⁸⁰ "Türkiye Yönetişim Programı", www.un.org.tr, (29.03.2002)

⁸¹ Gamze Kösekahya, "Katılımcılık ve İyi Yönetişim", **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s. 37

açısından yerel düzeyde de benzer bir yönetim modeline ve çoklu aktör modeline kayılması bakımından önemlidir.⁸²

1980'li yıllardan itibaren yerel yönetimlerde desantralizasyonun kurumsallaşması için hesap verebilir, bütünleşmiş/entegre, beklentileri karşılayan, kabul edilebilir bir yapı oluşturma çabaları gözlenmiştir. Hizmet süreçlerine yurttaşların ve yerel aktörlerin dahil edilmesiyle- yerel yönetim uygulamaları- kalite geliştirmede önemli katkılar sağlamıştır. Bu gelişmeler, eski merkezi, kapalı ve hiyerarşik örgüt kültürünün yerine yeni desantralize, örgütsel çevreyi dikkate alan yeni bir yerel yönetim kültürünü de beraberinde getirmiştir. Ancak kavrama olumsuz bakanlar, özellikle yerel yönetimlerin yönetişimin bazı olumsuz etkileriyle karşıkışıya olduğunu ileri sürmektedirler. Buna göre, uluslararası sermayenin bu yeni yönetim felsefesini kullanarak, yerel otoritelerde işbirliğine gitmesi ve bu paralelde ulus-devletin aşınması söz konusudur. Ulusaşırı sermaye, yerel yönetimlerden kendilerini ulusdevletle bağlı ve onun bir parçası olarak görmemekte ve küresel alanda dolaşan sermayeyi kendi etki alanlarına çekebilmek için stratejiler geliştirmektedirler. Böylece, geleneksel devlet- yerel yönetim ilişkisine yerel yönetim, yerel sermaye ve yerel alanda etkili olan yerel sivil toplum kuruluşları ya da gönüllü kuruluşlar eklenmiştir.⁸³ Bu da ulusaşırı sermayenin çıkarlarının daha kısa yoldan ve daha çabuk yerine getirilmesi anlamına gelmektedir.⁸⁴ Bu yeni devlet-yerel yönetim ilişkisi devletin rolünü azaltırken, yerel ve uluslararası aktörlerin rolünü öne çıkarmakta ve sermayenin denetiminden de devleti uzaklaştırmaktadır.⁸⁵

Yerelleşme merkezi idarenin görev yükünü azaltarak temel fonksiyonlarına odaklanmasını sağlayabileceği gibi, iyi idare edilmediği takdirde merkezi idarenin makroekonomi üzerindeki kontrolünü kaybetmesine ve yerel düzeyde alınan kararların koordine edilememesi durumunda bölgesel farklılıkların daha da derinleşmesine yol açabilecektir. Buna karşılık alınması

⁸² Tank Şengül, "Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 8 (3), Temmuz, 1999, s. 12

⁸³ Şengül, a.g.k., 1999, s. 11-12

⁸⁴ Birgül A. Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarlanma Politikaları**, TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s. 54

⁸⁵ Elif Yüçetürk, "Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002, s. 225

gereken en önemli önlem, devletin her düzeyi için kuralların açık olarak ortaya konarak, sorumlulukların belirlenmesidir.⁸⁶

Yönetişim yaklaşımının olumlu sonuçlar doğurabilmesi için, anayasal kurumların bu yaklaşımın gereklerine göre düzenlenmesi gerekir. Devletin görevi sadece hukuksallık, etkinlik ve plan gereksinimlerini karşılamak değil, aynı zamanda farklı grup ve bireyleri de siyasal birlik için ortak amaçlarda birleştirebilmektir. Bu da, sağlıklı, özenli ve uzun soluklu politikalar gerektirir. Toplumsal aktörleri öne çıkararak, karar alma süreçlerine dahil eden bir anayasal düzenleme zorunludur. Bireylerin beklentilerinin çeşitli örgütlerle ve entegrasyon yöntemleriyle karar alma mekanizmalarına yansımaları ancak bu yolla sağlanabilir. Anayasal kurumların yeniden düzenlenmesi işi de ulus-devletin görevidir, ki bu da ulus-devletin her türlü düzenlemede anahtar rolünün sürdüğünü gösterir. Ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel alanlarda uluslararası aktörler ve yerel aktörlerden önce temel belirleyici olan ulus-devlettir.

E. Eleştiriler

Yönetişim kavramı, dışsal nitelikte, tepeden inmeci değil, hiyerarşilerin olmadığı yatay nitelikteki bir yönetim olgusuna işaret etmektedir. Böyle bir model içinde yönetim sürecinde rol alan aktörlerin ve birimlerin tek taraflı yönlendirilmeleri ve etkileri değil, bir etkileşim süreci içinde gerçekleşen interaktif ilişkiler söz konusudur. Yine bu model içinde; sadece hükümet birimlerinin ve görevlilerinin değil, aynı zamanda hükümet dışı kuruluşların, özel ve gönüllü organizasyonların, bilim adamlarının, uzmanların ve yurttaşların katılımı söz konusudur. Ancak bu yaklaşım birçok bakımdan eleştiriye de açıktır.

İlk olarak, yönetim sürecinde hükümetin rolünü azaltarak, hükümet dışı kişi ve kuruluşların katılımına ağırlık veren yönetim modeli, bu niteliği ile, hükümet etme mekanizmasını belli bir ölçüde özelleştirmiş olmaktadır. Hiyerarşik ilişki ve dikey işbölümü yerine, heterarşik bir ilişki ve yatay işbölümü geçirilirken, yönetime ilişkin kararlardan ve uygulamalardan, siyaseten kimin ya da kimlerin sorumlu olacağı, kimlerden nasıl hesap sorulabileceği konuları açıkta kalmaktadır.

Kamu yönetiminin bütün topluma yönelik olan ilgisi, yönetim modeliyle sektörlere doğru değişmekte ve bu bağlamda genel, ortak menfaat düşüncesi arka plana itilmektedir. Genel olanın pek dikkate alınmadığı bu modelin gerek vatandaşlar, gerekse de gruplar ve bölgeler arasında ortaya

⁸⁶ Kösekahya, a.g.k., s. 38

çıkabilecek dengesizliklerle nasıl başedebileceği de bilinmemektedir. Bu model çerçevesinde yönetim olgusunun neredeyse politika dışı bir alan haline getirildiği, teknokratik yani ağır basan bir süreç olarak düşünüldüğü görüşü hakimdir.⁸⁷

Ayrıca yönetim yaklaşımı 'katılımcı ama anti-demokratik bir model' olarak da değerlendirilmektedir. Bu görüşe göre; katılım, devlet mekanizmalarına çeşitli unsurların etki etmesi ya da o mekanizmalarda yer alması demekse bu model katılımcıdır, ancak katılımcı modellerin demokratik olup olmadığını, katılanın kimliği ve katılanlar arasındaki dengelilik belirler. Bu görüşe göre; sivil toplum kurumu adı verilen yapılar hem sayısal, hem nitelik itibarıyla sermaye tabanlı kurumlar olarak değerlendirilmekte, bu nedenle de yönetim, 'bir tarafta bürokrasi, öbür tarafta iki sandalyede sermayenin oturduğu bir model' olarak nitelendirilmektedir. Bu paralelde sermayenin toplumu temsil edemeyeceği üzerinde durulmakta, yönetim bir 'sermaye- burjuvazi diktatörlüğü' olarak değerlendirilmektedir.⁸⁸ Bu yönüyle 'yönetişim, sermayeye açtığı iktidar sandalyesiyle kamu kudretini kapitalizmin egemen sınıfına teslim etmekten başka bir hedefe sahip değildir.'⁸⁹

Diğer bir eleştiri noktasını da, ulus-devlete yönelik kaygılar oluşturmaktadır. Çünkü ulus-devlet bir yandan küresel kurumlarla bütünleşmekte, diğer taraftan 'siyasal iktidarı dağıtılmasıyla' yerel alana doğru ufanmakta, dolayısıyla iki yönlü bir 'kan kaybı' yaşamaktadır. Yönetişim, anti-devletçilik üzerine bina edilmektedir. Devletin aşırı güçlü olması, özgürlükleri sınırlandırmakta ve ekonominin hareket alanını daraltmaktadır. Bireysel tercihleri de sınırlandıran devletçi anlayış terkedilmeli, yerine kamusal hizmetler serbest piyasa kurallarına göre işleyen 'toplum'a devredilmelidir. Topluma devredilmeyen yetkiler de ya yerel yönetimlere, ya da gönüllü kuruluşlara devredilerek, bireysel ve toplumsal özgürleşme sağlanmalıdır. Bunun dışında tartışmaların temelini ulusal ekonomiye yönelik kaygılar da meydana getirmektedir. Buna göre neoliberal politikalar beraberinde, ulusal otoritelerin ulusal çıkarların korunması konusunda özenli olmamaları sonucu önemli ekonomik kaynak transferleri yaşanmakta ve böylelikle bir 'küresel sömürü' ortamı yaratılmaktadır. Böylelikle az gelişmiş ülkeler gelişmiş ülkelerin banliyöleri haline gelmektedir.⁹⁰

⁸⁷ Yüksel, **a.g.k.**, s. 860

⁸⁸ Güler, "Devlette Reform...", s. 9

⁸⁹ Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar...", **a.g.k.**, s. 95

⁹⁰ Güler, **Yeni Sağ...**, s. 43

Ancak, olumsuz ve şüpheli bir yaklaşımla yönetişimi yalnızca küresel sermayenin kolay dolaşımını sağlayacak olan “yapısal uyarlanma” aracı olarak görmek yerine, geleceği yeniden şekillendirirken, ulusal ve uluslararası olanakları bir araya getiren ve daha sağlıklı bir toplumsal ve siyasal ortam sunan bir araç olarak görmek daha doğru ve faydalı olacaktır. Bu bağlamda, yönetişimin ulusal çıkarlara zarar vermeden uygulanmasını sağlamak hedeflenmelidir⁹¹

SONUÇ

Klasik devlet örgütü, giderek işlevselliğini kaybetmekte, kendi eylemlerinin sonuçlarını görmekte zorlanmakta ve verimsiz etkinliklerde bulunmaktadır. Buradan hareketle, devlet kimi zaman uygulama olanağı olmayan standartlar uygulamaya koymakta; ancak çoğu zaman bunları hayata geçirmek için gerekli araçlara sahip olamamakta veya toplumdaki çeşitli grupların bunlara uyumunu sağlayacak gerekli meşruiyetten yoksun bulunmaktadır. Kamu yönetimi örgütü giderek artan ve karmaşık bir hale gelen taleplere yanıt vermekte zorlanır hale gelmektedir. Etkin ve verimli olmayan yönetim ve kalite sorunları, bugün yönetim sistemimizde karşı karşıya olduğumuz sorunların temelini oluşturmaktadır. Gerek bu yönetsel sorunlar, gerekse dünyada küreselleşme ve teknolojik gelişmeyle birlikte esmeye başlayan değişim rüzgarları mevcut yönetim sisteminde bir yeniden yapılanma gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu yeniden yapılanma sürecinde kamu kuruluşlarının yanında özel sektöre, sivil toplum örgütlerine ve uluslararası organizasyonlara da yer açan yönetişim yaklaşımı yönetim anlayışına yeni açılımlar sağlamaktadır.

Katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon gibi unsurlardan oluşan yönetişimin, gerek sorunların çözümünde, gerekse yönetimde kalitenin artırılmasında önemli katkılar sağlayacağı açıktır. Bu kapsamda; hükümetin, kamu kurumlarının ve kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunun açıkça kabul edilmesi, katılımcılığın, kamu kesimi ile toplum arasında diyalogu ve işbirliğini besleyecek etkin bir mekanizma olarak desteklenmesi, yönetim ve karar alma sürecinin her aşamasında, belirsizliklerin azaltılması ve öngörülebilir yönetimin sağlanması, kamuda yapılan kaynak kullanım ve aktarımlarının toplumun bilgisine açılarak, yolsuzluklara geçit vermeyen şeffaf devlet anlayışının kamu yönetimine yerleştirilmesi sağlanmış olacaktır.

⁹¹ Çukurçayır, “Çok Boyutlu...”, a.g.k., s. 273

Yönetişimin iktidara sermayeyi ortak ederek küresel sermayeye hizmet ettiği, katılımcı olduğu fakat gerçek anlamda vatandaşın katılımına yer vermediği, bu yönüyle anti-demokratik olduğu, ulus-devletin ufalanmasına, hatta yok olmasına neden olduğu gibi pek çok eleştiri yapılmaktadır. Ancak, yönetime ilişkin olarak yapılan saptamalar, iyi, hesap verebilir, saydam, kabul edilebilir ve meşru bir yönetimin kurulabilmesi için yönetim yaklaşımının farklı boyutlarıyla uygulanmasının zorunlu olduğunu göstermektedir. Yönetişim süreciyle birlikte yaşanan, küresel değişim ve dönüşümler, ulusal ve yerel etkileri iyi hesaplandığında önemli kazançlara dönüşebilecek olanaklar sunmaktadırlar.

KAYNAKÇA

- “Türkiye Yönetişim Programı”, <http://www.un.org.tr>, (29.03.2002)
- ACAR, Pınar, “Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss. 48-63
- AKTAN, C. Can, “İyi Yönetişimin Temel Unsurları”, <http://www.canaktan.org>, (20. 09. 2003)
- AKTAN, C. Can “İyi Yönetişim”, <http://www.canaktan.org>, (20. 09. 2003)
- AL, Hamza, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002
- ANCARANI, A., G. Capaldo, “Management of Standardised Public Services: a Compherensive Approach to Quality Assesment”, **Managing Service Quality**, Volume 11, Nr. 5, 2001, pp. 331-341
- AŞKIN, M. Devrim, “Eşitlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss. 94-112
- BUNDESTAG, Deutscher, “Was ist Global Governance”, **Drucksache 14/6910**, http://www.bundetag.de/gremien/welt/welt_zwischenbericht/zwb011_globgo.pdf, (09.03.2002)
- ÇELİK, Behiç, **Türk İdari Yapısının Reorganizasyonu (Yeniden Yapılandırma)**, Kırıkkale Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlığı, Kırıkkale, 2000
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayınları, Ankara, Ekim, 2003, ss. 259-276
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Çizgi, Konya, 2002
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, Hülya Eşki, “Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler”, **S.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Çizgi, Yıl: 1, Sayı: 1-2, Nisan-Ekim 2001, ss. 89-109
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, Çizgi, Konya, 2003

- DEMİREL**, Galip, “Mülki İdare Amirliğinin Bugünkü Durumu”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs- Haziran 1995, ss. 222-225
- DİNÇER**, Ali, “Mevcut Yönetim Sistemi Türkiye’yi Bölünmeye ve Parçalanmaya Götürüyor!”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs- Haziran 1995, ss. 219-221
- DİNÇER**, Ömer, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998
- EKEN**, Musa “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:22, Sayı:2, Ankara, Haziran 1994, ss. 24-35
- EKEN**, Musa, Mahmut Demirkan, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışında Değişimin Gerekliliği ve Toplam Kalite Felsefesinin Uygulanabilirliği”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, 3(2), 1998, ss. 21-28
- EKEN**, Musa, “21. Yüzyıla Giderken Türkiye’de Kamu Bürokrasisi”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs- Haziran 1995, ss. 266-272
- ERYILMAZ**, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Erkam, İstanbul, 2002
- FITZPATRICK**, Sohal “Governance and Management in Large Australian Organisations”, **International Journal of Production Economics**, 75 (2002), ss. 97-112
- GANI**, Veysel, “Yönetimde Yapılanma ve Çalışma İklimi” **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs- Haziran 1995, ss. 206-207
- GÖYMEN**, Korel “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önergeler, Yönelimler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan, 2000, ss. 3-13
- GRUNOW**, Dieter, “Kommunale Leistungsverwaltung: Bürgemaeh und Effizienz”, **Kommunal Politik**, (Hrsg. R. Roth, H. Wollmann), Leske+Budrich, Opladen, 1994
- GÜLER**, Birgül A., **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi- Yapısal Uyarlanma Politikaları**, TODAİE Yayını, Ankara, 1996

- GÜLER**, Birgül Ayman, “Devlette Reform”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl: 4, Sayı: 13, Ocak- Mart 2003, ss. 4-25
- GÜLER**, Birgül Ayman, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, Kış-Bahar, 2003, ss. 93-116
- GÜNDOĞAN**, Ertuğrul, “Yönetişim”, **Yönetişim Siyaset ve Sosyal Bilimler Dergisi**, Fatih Üniversitesi Yönetişim Kulübü Yayını, 1(1), İstanbul, Aralık 2002, ss. 3-14
- GÜZELSARI**, Selime, **1990 Sonrası Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar**, H.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000
- KALAYCIOĞLU**, Ersin, “Sürdürülebilir Kalkınma ve İyi Yönetişim Alt Çalışma Grubu I. Taslak Rapor”, <http://www.iula-emme.org> , (24.05.2002)
- KARABACAK**, Hakan, “Hukukun Üstünlüğü ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss. 63-78
- KARAMAN**, Zerrin Toprak, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72, Sayı: 126, Ankara, 2000, ss. 37-53
- KÖSEKAHYA**, Gamze, “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss. 34-48
- KUZEY**, Pelin, “Şeffaflık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss.1-18
- MALİYE BAKANLIĞI AVRUPA BİRLİĞİ VE DIŞ İLİŞKİLER DAİRESİ BAŞKANLIĞI**, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003
- OKTAY**, Cemil, **Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İ.Ü. S.B.F. Yayını, İstanbul, 1983
- ÖKE**, M. Kemal “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi”, **Mülkiye Dergisi**, C: XXVI, S: 235, Temmuz-Ağustos 2002, ss. 96-105

- ÖZDEMİR**, U. Evin, “Stratejik Planlama ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss. 113-127
- ÖZER**, M. Akif, “Kamu Yönetiminin Geleceğine Ambargo Koyan Bir Sorun: Merkezileşme”, **Yerel Gündem Dergisi**, Yıl:2, Sayı:12, Ankara, Aralık 2000, ss. 95-125
- ÖZTÜRK**, N. Kemal, Bayram Coşkun, “Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması ve Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 7 (4), 1998, ss. 113-125
- PALABIYIK**, Hamit, “Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar”, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Der: M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, Çizgi, Konya, 2003, ss. 225-278
- SAMSUN**, Nihal, “Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss.18-34
- SANAL**, Recep, “Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) Kavramı ve Türk Kamu Yönetimi Açısından Önemi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, Sayı: 435, Haziran 2002, ss. 41-73
- SANDERSON**, Ian “Evaluation, Learning and Effectiveness of Public Services-Towards a Quality of Public Service Model”, **International Journal of Public Sector Management**, Vol.9, No.5-6, 1996, pp. 90-108
- SAYGILIOĞLU**, Nevzat, Selçuk Arı, **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2002
- SOYLU**, Hülya, “Etkinlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, Nisan-2003, ss. 78-94
- STEADLER**, Markus, “Die Electronik Government Aktivitaeten der Deustchen Bundeslaender Versuch einer Vergleichenden Analyse mit Hilfe des Werkzeugs Net-readiness von Cisco Systems” , <http://www.steadler.com>, (12.02.2001)

- STRATEMANN, Ingrid, Wottawa, **Bürger Als Kunden**, Campus Verlag, Frankfurt, 1995
- ŞEN, M. Lütfi “Yönetimde Yozlaşma”, **Türkiye’de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998
- ŞENGÜL, Tank, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 8 (3), Temmuz, 1999, ss. 3-19
- TANZI, Vito, “Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi”, çev: Özgür Saraç, <http://www.canaktan.org>, (17. 12. 2002)
- TEKELİ, İlhan, **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge, İstanbul, 1999
- TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998
- UÇKAN, Özgür, “E-devlet, E-demokrasi ve E-yönetişim Modeli: Bir İlkel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”, <http://www.stratigma.com>, (20. 08. 2003)
- VAROĞLU, Demet, Kadir Varoğlu, “Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, 2. Cilt, Ankara, Aralık, 1995, s.11-24
- YENİŞEN, Rıdvan, “Türkiye’de İdarenin Yeniden Düzenlenmesi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, **Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs- Haziran 1995, ss. 158-160
- YILGÖR, Ayşegül, “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Kapasitesi”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, ss. 3-13
- YÜCETÜRK, Elif, “Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002, ss.225-236