



On İkinci Kalkınma Planı'nın İyi Yönetişim İlkeleri Açısından Analizi

Analysis of the Twelfth Development Plan in Terms of Good Governance Principles

Arzu Dilaveroğlu¹ Umut Üzmez²

öz

20. yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetim literatürüne giren yönetim paradigması, öne çıkardığı katılımcılık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, açıklık, etkinlik, verimlilik, cevap verebilirlik ve tutarlılık ilkeleri ile günün ihtiyaçlarına çözüm üretebilen bir yapıya sahip olup; siyaset, işletme, iktisat, uluslararası ilişkiler gibi diğer disiplinler tarafından inceleme konusu haline getirilmiştir. Bu durum 21. yüzyılda yönetişimin paradigma olarak gücünü devam ettirini ve yönetim kavramının gündemde olduğunu göstermektedir. Bu çalışma, Türkiye'de merkezi düzeyde hazırlanan ve makro ölçekte geçerliliği olan son kalkınma planını iyi yönetim ilkeleri özelinde analiz eden, bu yönüyle özgün nitelikte bir çalışmadır. Çalışmada cevap aranan sorular: "On İkinci Kalkınma Planı hazırlanırken kamu yönetiminin öncelendiği iyi yönetim ilkeleri dikkate alınmış mıdır? Alındı ise ne oranda, hangi başlıklarda yer verilmiştir? İlkeler arasında ilişki bulunmakta mıdır?" şeklinde belirlenmiştir. On İkinci Kalkınma Planı MAXQDA 24 programı kullanılarak iyi yönetim ilkeleri açısından içerik analizi yöntemi ile incelenmiştir. Elde edilen bulgulara göre; On İkinci Kalkınma Planı'nda yönetim ve yönetim ilkelerine yer verildiği ve en fazla yer alan ilkenin katılımcılık ilkesi olduğu, ardından etkinlik ve verimlilik ilkesinin geldiği görülmüştür. İlkeler arasında en yoğun ilişkinin katılımcılık ile etkinlik ve verimlilik ilkeleri arasında olduğu; metnin bütününe bakıldığında ilkelerin birbiri ile ilişkili olduğu, bu ilişkinin Plan'ın yönetişime dair bölümünde daha da sıklaştığı sonuçlarına ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İçerik Analizi, İyi Yönetişim, İyi Yönetişim İlkeleri, Kalkınma Planı, Yönetişim

ABSTRACT

In the last quarter of the 20th century, the governance paradigm, which entered the public administration literature, has a structure that can produce solutions to the needs of the day with its principles of participation, accountability, rule of law, transparency, openness, effectiveness, efficiency, responsiveness and consistency, and has become a subject of study by other disciplines such as politics, business, economics and international relations. This situation shows that governance continues to be a paradigm in the 21st century and the concept of governance is on the agenda. This study is an original study that analyzes the last development plan prepared at the central level in Turkey, which is valid at the macro scale, in terms of good governance principles. The questions sought to be answered in the study are: "Were the principles of good governance prioritized by the public administration taken into consideration while preparing the Twelfth Development Plan? If so, to what extent and under which headings? Is there a relationship between the principles?" The Twelfth Development Plan was analyzed by content analysis method in terms of good governance principles using MAXQDA 24 program. According to the findings, it was observed that governance and governance principles were included in the Twelfth Development Plan and the principle of participation was the most frequently mentioned principle, followed by the principle of effectiveness and efficiency. It has been concluded that the most intense relationship between the principles is between the principles of participation and efficiency and effectiveness; when the text is analyzed in its entirety, the principles are related to each other, and this relationship becomes more frequent in the governance section of the plan.

Keywords: Governance, Good Governance, Good Governance Principles, Development Plan, Content Analysis

¹ Yetkili Yazar: (Dr. Öğr. Üyesi), İstanbul Medipol Üniversitesi, İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, adilaveroğlu@medipol.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7850-8838

² (Dr. Öğr. Üyesi), Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, Çaycuma Meslek Yüksekokulu, umut.uzmez@beun.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6590-1940



GİRİŞ:

Geleneksel kamu yönetimi, 19. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminin hâkim paradigması olarak kabul edilmektedir. Merkeziyetçiliği esas alan ve uzun yıllar yönetiminin örgütlenmesi ve yapılanması açısından hakimiyetini sürdüren bu paradigma iktisadi, sosyal ve siyasi gelişmelerin etkisi ile sorgulanmaya ve eleştirilmeye başlamıştır. Bunun neticesinde 1970'lerin sonu itibarıyla yerini, yeni bir yapılanma ve işleyiş hedefleyen yeni kamu yönetimine (*new public management*) bırakmıştır. Geleneksel kamu yönetiminin sahip olduğu temel ilke ve düşüncelerden farklı olan yeni kamu yönetimi “serbestleşme, özelleştirme, vatandaş odaklılık” gibi ilkeleri esas almaktadır. Yönetişim (*governance*) ise benimsediği ilkeler bakımından yeni kamu yönetiminin, yeniden düzenlenmesi şeklinde ele alınmaktadır. Bu sebeple yönetişim ve yeni kamu yönetimi “akraba stratejiler” olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2022: 42-57). Yönetişim 1990'lar itibarıyla gündeme gelen ve bu manada kronolojik olarak yeni kamu yönetiminin ardından ortaya çıkmış farklı bir yaklaşımdır ve geleneksel kamu yönetimine eleştirel bir bakış açısı ortaya koymaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde planlamadan denetlemeye kadar tüm süreçlerde ana aktör devlettir. Yönetişim ise yönetim süreçlerinde devlet dışı aktörlere yer verilmesini, bu aktörlerle etkileşim içerisinde olunmasını vurgulayan “katılımcı” bir yönetim şekli ortaya koymaktadır (Dilaveroğlu, 2024: 64). Nitekim yönetişim tartışmalarının eksenini belirleyen en temel meselenin devletin rolünün yeniden ele alınması ve tanımlanması (Güzelsarı, 2003: 21) şeklinde olduğu ifade edilmektedir.

Yönetişim kavramının etimolojik olarak kökeni Yunanca “kubernan” kelimesinden gelmektedir. Kubernan, yönetmek (*to pilot*) veya yönlendirmek (*to steer*) anlamında olup, hükümet ile eş anlamlı olarak kullanılmıştır. 1980'lerde ise hükümetten farklı olarak sivil toplumu da içine alacak şekilde kullanılmaya başlanmıştır (Kjaer, 2023). Dünya Bankası (DB) 1989 yılında yayınladığı Sahra-Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye (*Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*) adlı raporla, bu süreçte kavramı ilk kez kullanan uluslararası kuruluş olmuştur. DB ardından BM, OECD, IMF başta olmak üzere uluslararası kuruluşların yayınladığı raporlar neticesinde 1990'lı yıllarda yönetişim kavramı gündeme gelmiş ve literatürde karşılık bulmaya başlamıştır.

Literatür taramaları yönetişimin ekonomiden siyasete farklı disiplinlerce çalışıldığını göstermektedir. Bu durum yönetişimin kavramsallaştırılmasında, birden fazla disiplinin yer aldığını ve çok disiplinli beslenme kanallarına sahip olduğunu göstermektedir (Bayramoğlu, 2014: 35). Kamu yönetimi disiplininin önemli inceleme konularından biri olan yönetişim kavramı üzerinde uzlaşılmış tek bir tanım yoktur. Yönetim kavramından farklı olarak ortak/birlikte yönetim vurgusuyla dikkat çeken kavram, mevcut yönetimlerin sahip olduğu yapıyı ve işleyişi diğer aktörlerle olan ilişkilerini değiştirerek ve yöneticilere yeni roller biçecek şekilde tanımlanmaktadır.

Bu tanımlardan biri Argüden (2006) tarafından yapılmıştır. Argüden kavramı, toplumsal aktörler arasında ve toplumsal aktörlerle kamu yönetimi arasındaki karşılıklı etkileşimin niteliğine işaret etmektedir” şeklinde tanımlamaktadır. Eryılmaz da (2022: 56) yönetişimi, toplum-devlet ilişkilerinin etkileşimli şekilde gerçekleştiği yeni yönetim tarzı olarak nitelendirmektedir. Gençkaya (2022) ise “çeşitli aktörlerin ortak eylemlerini eşgüdümlemek ve yönetmektir” şeklinde ifade etmektedir. Rhodes (2007: 1246) yönetişimi “yeni bir yönetim süreci”, “değiştirilmiş bir düzen kuralı”, “toplumun yönetildiği yeni yöntem” şeklinde tanımlamaktadır. Bu yeni yönetim anlayışını geleneksel yönetimle karşılaştırarak Tekeli (1996: 49) şöyle özetlemektedir:

“bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan üreten bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desantralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran” bir yönetim biçimidir.

Çalışmanın odaklandığı “iyi yönetişim” kavramı uluslararası kuruluşlar tarafından gündeme getirilen, başlangıçta sürdürülebilir ekonomik kalkınmaya yönelik ilkeleri içeren bir yaklaşım olarak

şekillenmişken; günümüzde, bu kavram ise sürdürülebilir kalkınmanın yanı sıra ile, demokrasinin güçlendirilmesi, toplumsal eşitlik ve siyasi istikrarın sağlanması gibi daha kapsamlı ve çok boyutlu hedefleri de içeren bir çerçeveye dönüşmüştür. Bu bağlamda iyi yönetim, ekonomik kalkınma ile birlikte demokratik değerlerin geliştirilmesini ve siyasi istikrarın sağlanmasını da teşvik eden bir yaklaşım haline gelmiştir.

Bu çalışmada öncelikli olarak ulusal ve uluslararası literatürde kabul görmüş yönetim ilkelerinin neler olduğu üzerinde durulacak, analiz için kodları oluşturacak iyi yönetim ilkeleri belirlenecek ve bu ilkeler açıklanacaktır. İzleyen bölümde Türkiye'de planlı kalkınma dönemi; yönetişimin gündeme taşındığı 1990'lardan günümüze değin hazırlanan kalkınma planları ile yönetim arasındaki bağ, yönetişimin kalkınma planlarına nasıl yansıdığı değerlendirilecektir. Sonraki bölümde çalışmanın ampirik kısmı yer alacak, On İkinci Kalkınma Planı MAXQDA 24 programı aracılığıyla iyi yönetim ilkelerine dair kod ve anahtar kelimeler üzerinden içerik analizine tabi tutulacaktır. Son bölümde On İkinci Kalkınma Planı'nın iyi yönetim ilkeleri açısından analizine ilişkin bulgular ve değerlendirmelere yer verilecektir.

1. Yönetişim İlkeleri ve Kalkınma Planları

Yönetişimin temel özelliği, yönetimin yapı ve işleyişinde kamu, özel sektör, sivil toplum kuruluşları gibi paydaşları bir araya getiren heterojen bir sürecin varlığını savunmasıdır. Ancak yönetişimin yalnızca farklı paydaşları bir araya getirmenin ve onların yönetim sürecine katılımını sağlamanın anahtarı olduğunu söylemek doğru değildir. Katılımcılık dışında kamu yönetiminin günün koşullarına uygun hizmet sunumunu destekleyecek çeşitli ilkeleri barındıran bir yönetim biçimidir. Bu ilkeler aşağıda ele alınacaktır.

1.1. İyi Yönetişim İlkeleri

Yönetişim yeni kamu yönetimi paralelinde gelişen bir yönetim yaklaşımıdır. Bu yönetim yaklaşımının ve kavramın içeriğini oluşturan ilkelerin ortaya çıkışında yeni kamu yönetimi anlayışı ve uluslararası kuruluşların faaliyetleri oldukça etkili olmuştur. Uluslararası kuruluşların ortaya koyduğu yönetim ilkeleri şu şekilde sıralanabilir:

- DB'nin 1992 yılında yayınladığı "Yönetişim ve Kalkınma" (*Governance and Development*) raporunda yer alan ilkeler; hesap verebilirlik, kalkınmaya ilişkin yasal çerçeve, bilgilendirme ve şeffaflık olarak sıralanmaktadır.
- Avrupa Komisyonu tarafından 2001 yılında hazırlanan "Avrupa Yönetişimi-Beyaz Kitap" (*European Governance-A White Paper*) ve AB kurumları ve üye devletlerin uyum sağlaması gereken yönetim ilkelerini; "açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık" şeklindedir sıralanmaktadır. Raporda belirtilen beş ilkenin uygulanmasının "orantılılık ve subsidiyarite" ilkelerini de olumlu şekilde etkileyeceği belirtilmiştir.
- Avrupa Konseyi (COE) tarafından 2008 yılında "İyi Demokratik Yönetişimin 12 İlkesi" (*12 Principles of Good Governance*) olarak belirlenen ve belirlenen ilkelere uyum gösteren kurumlara "Avrupa Yönetişim Mükemmelliği Etiketleri" (*European Label of Governance Excellence-ELoGE*) verilmesi için dikkate alınan ilkeler ise şunlardır: Temsil, katılım ve seçimlerin adil yürütülmesi; cevap verebilirlik; verimlilik ve etkililik; açıklık ve şeffaflık; hukukun üstünlüğü, etik davranış; yetkinlik ve kapasite; yenilik ve değişime açıklık; sürdürülebilirlik ve uzun vadeli yönelim; sağlam finansal yönetim; insan hakları, kültürel çeşitlilik ve sosyal uyum; hesap verebilirlik.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından 1997 yılında yayınlanan "Sürdürülebilir insan gelişimi için yönetim" (*Governance for Sustainable Human Development*) adlı raporda yönetim ilkeleri; "katılımcılık, hukukun üstünlüğü, açıklık, sorumluluk, görüş birliği, eşitlik, etkinlik ve verimlilik, hesap verebilirlik, stratejik vizyon" şeklinde sıralanmaktadır.

Ulusal literatürün belirlenmesine etki eden çalışmalara örnekler şu şekildedir:

- DPT teşkilatının “Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu” raporunda yer alan ilkeler; açıklık ve saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkililik ve tutarlılıktır.
- Toksöz (2008: 18) tarafından hazırlanan “İyi Yönetişimin El Kitabı” adlı çalışmada da yönetim ilkelerini; “tutarlılık (öngörülenebilirlik), sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık (yerindenlik), etkinlik ve hukuka bağlılıktır” şeklinde sıralanmaktadır.
- Aktan (2003) “Değişim Çağında Devlet” adlı çalışmasında iyi yönetişimin temel özellikleri ve öğelerine yer vermiştir. Bunlar; “hukukun üstünlüğü, yönetimde açıklık, hesap verme sorumluluğu, yönetim ahlakı, rekabet ve piyasa mekanizmalarına işlerlik kazandırmak, toplumu güçlendirmek, e-devlet, etkin sivil toplum ve katılım, denetim, toplam kalite, kurallar ve sınırlamalar, yerinden yönetim”dir.

Bu ilkeler yönetim yaklaşımı ile birlikte inşa edilmiş değildir. Ancak bu ilkelerin ön plana çıkması ve yönetimin temel prensipleri halini alması açısından yeni kamu yönetimi ve yönetimle birlikte olduğu ifade edilebilir. Bu başlıkta belirtilen raporlarda ve ölçütlerde ortak olan ve analiz için kodları oluşturacak ilkeler ise şunlardır:

Katılımcılık: Katılım kamusal politikaların planlanmasından uygulama süreçlerine kadar devlet dışı paydaşların sürece dahil olması şeklinde tanımlanabilir. Ancak katılım şekli ve düzeyi farklılık göstermektedir. Arnstein (1969) bu farklılıkları en alt düzeyden en üste doğru; “katılmama, sembolik olarak katılma, vatandaş gücü” şeklinde sıralamaktadır. Bu sıralamanın en alt basamağında vatandaşlar onaylayıcı bir komite ya da kurul gibi sürece dahil olurken; en üst basamağa doğru geçtikte daha aktif bir katılımın görüleceği ifade edilmektedir.

Katılım, bireysel olarak doğrudan gerçekleştirilebileceği gibi çıkarları temsil edebilecek meşru aracı yapılar vasıtasıyla da gerçekleştirilebilir (UNDP, 1997: 4). Katılımcılık kapsamında özellikle sivil toplumun ve halkın karar alma süreçlerine etkin biçimde dahil edilmesi, kararların katılımcı bir anlayışla alınması (Toksöz, 2008: 19), yönetimlerin paydaşlarıyla diyalogunun ve iş birliğinin geliştirilmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi önemli unsurlardır.

Hesap Verebilirlik: Dar anlamda kamu görevlilerinin yapmış olduğu eylemlerinde sorumlu olmasıdır. Geniş anlamda ise “kamu hesap verebilirliğinin ekonomik hedefleri, kamu politikası ile fiili uygulama arasındaki uyumun sağlanmasını ve kamu kaynaklarının etkin tahsisi ve kullanımını içerir” (DB, 1992: 13-14). Bu ilke kamusal eylem ve işlemlerle ilgili sorumlulukların üstlenilmesini, ortaya çıkan durumun telafi ya da tazmin edilmesini sağlamaktadır (SIGMA, T.Y: 22) Hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, açıklık ve şeffaflık ilkeleri birbiriyle çok yakından ilişkili olup; birbirini tamamlamaktadır.

Hukukun Üstünlüğü: Yönetişimin geldiği düzeyin ölçülmesinde kullanılan endekslerden biri hukukun üstünlüğü endeksidir (Gençkaya, 2022). Bu endekste hukukun üstünlüğünün sağlanmasında “hesap verebilirlik, adil hukuk, açık hükümet, erişilebilir ve tarafsız adalet” yapı taşları olarak belirlenmiştir. Hesap verebilirlik, herkesin kanunlar önünde sorumlu olması; adil hukuk, yasaların açık, istikrarlı ve herkese eşit biçimde uygulanıyor olması; açık hükümet, yasaların yapımından icra süreçlerine kadar tüm aşamaların kolaylıkla ulaşılabilir olması; erişilebilir ve tarafsızlık ise adaletin ihtiyaç duyulan kaynaklara sahip, etik ve tarafsız davranabilen kişilerce zamanında sağlanmasıdır (WJP, 2023). Yasalar önünde eşitlik ve şeffaflık olması, dava süreçlerinin tarafsız ve hızlı şekilde sonuçlanması ülkenin hukukun üstünlüğü ilkesinin benimsendiğinin ölçütleri olarak gösterilmektedir. Hukukun üstünlüğü ilkesi iyi işleyen bir hukuk devleti ve vatandaşların yargıya güven duymasını gerektirir.

Şeffaflık ve Açıklık: Şeffaflık ve açıklık kamu yönetiminin işleyişi ve yapısının dışarıdan görünmesi, bilinmesi, karar ve işlemlerine erişilmesi, faaliyetlerin sorgulanabilmesi şeklinde tanımlanabilir. Ball (2009) şeffaflığı üç farklı metaforla açıklamaktadır. Bunlardan ilki yolsuzlukla mücadele için kamusal bir değer olarak şeffaflıktır. Burada kavram hesap verebilirlikle iç içe geçmiş durumdadır. İkincisi karar alma süreçlerinde açıklıkla ilgili kullanımıdır. Üçüncüsü ise politika ve organizasyonlarda iyi yönetişimin bir aracı olarak kullanılmasıdır.

İyi yönetişimin aracı olan şeffaflığın gerçekleştirilmesi için açıklık da zorunludur. Bilgiye erişime olanak sağlayan bir sistemin kurulması ise bu iki ilkenin gerçekleşmesinde temel göstergelerdendir. Nitekim bilgiye erişimin sağlanması yönetim süreçlerinin görünürlüğünü artıracak ve vatandaşın bu süreçleri takibini kolaylaştıracaktır (Dilaveroğlu, 2024: 65).

Etkinlik ve Verimlilik: Etkinlik kavramı “Örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutu” şeklinde tanımlanmaktadır. Verimlilik ise “kaliteyi de dikkate alarak belli düzeydeki bir çıktının en az girdi ile elde edilmesidir” (Kubalı, 1999: 38-39). Bu ilkeler ile beşeri ya da maddi kaynakların kullanımında kamusal ihtiyaçlar dikkate alınarak bir önceliklendirme yapılması ve en az kaynak kullanımı ile en iyi sonuçlara ulaşılması, başlangıçta belirlenen amaç ve hedeflerle sonuçların uyumlu olması, stratejik yönetim anlayışının gerçekleşmesi hedeflenmektedir.

Cevap Verebilirlik: Kamu hizmetleri sırasında ya da sonrasında meydana gelen vatandaş talep ve şikâyetlerine yanıt verilmesi anlamındadır (COE, 2008). Bu ilke vatandaş dinlemek ve vatandaşa karşı duyarlı olmakla ilgilidir ama aynı zamanda vatandaş talep ve şikâyetlerinin öğrenilmesi ve karar verici resmi aktörlerin daha isabetli, istek ve ihtiyaçlara cevap verebilecek kararlar verilmesi için fırsat olarak görülmelidir.

Tutarlılık: Alınan kararların hem birbirleriyle hem de zamanla uyum içerisinde olması devletin yapacağı düzenlemelerin belirli ve öngörülebilir olmasını, öngörülebilirlik de güven duyulacak bir ortamı meydana getirecektir. Bu gelişmeler ise vatandaşın ileriye dönük plan, karar ve yatırımlarını olumlu biçimde etkileyecektir (Toksöz, 2008: 18). Avrupa Komisyonu Beyaz Kitap'ta (2001) bu ilkeyi kendi bünyesinde tanımlarken, görev ve sorumlulukların çeşitlenerek artması, iklim krizleri, demografik yapıda değişim, bölgesel ve yerel otoritelerin birlik politikalarındaki etkinliğinin artması gibi durumlar bu ilkeye duyulan ihtiyacın artmasına sebep olduğunu belirtmektedir. Karmaşık hale gelen sistemde tutarlılığın sağlanması ise resmi aktörlerin (siyasi lider, kurumlar) sorumluluk üstlenmesini zorunlu kılmaktadır.

1.2. Kalkınma Planları

Türkiye’de 1960 itibariyle planlı kalkınma dönemine geçilmiş, aynı yıl Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. 1961 Anayasasında iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlı olduğu ve kalkınmanın bu plana göre gerçekleştirileceği belirtilmiş; Devlet Planlama Teşkilatı anayasal bir kuruluş olarak düzenlenmiştir (Md. 129). İlk kalkınma planı 1963-1968 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı olup, kalkınma planları beşer yıllık dönemleri kapsamaktadır. DPT’nin 2011 yılında kapatılmasına değin Dokuz Kalkınma Planı hazırlamıştır. DPT’nin kapatılmasıyla kalkınma planlarını hazırlama görevi yeni kurulan Kalkınma Bakanlığına devredilmiş, Onuncu Kalkınma Planı Kalkınma Bakanlığınca hazırlanmıştır. 2018 yılında yeni hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte Kalkınma Bakanlığı kapatılmış ve kalkınma planlarını hazırlama görevi yeni kurulan Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına devredilmiştir. On Birinci ve On İkinci Kalkınma Plan’ları sözü edilen Başkanlıkça hazırlanmıştır. Kalkınma planları Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmakta ve Resmi Gazetede yayınlanmaktadır.

Ülkemizde 90’lı yıllardan itibaren yönetişim anlayışının kalkınma planlarına yansıdığı görülmektedir. 1990-1994 yıllarını kapsayan Beşinci Kalkınma Planı’ndan, 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı’na kadar katılımcılık başta olmak üzere yönetişimin çeşitli ilkelerine vurgu yapılmıştır (Belediyeler İçin İyi Yönetişim Rehberi, 2020: 63-65).³ 2019-2023 yıllarını kapsayan On Birinci Kalkınma Planı’nda yönetime katılım ve iyi yönetişim konularına önceki planlara göre çok daha fazla değinilmiş (İzci ve Geylani, 2021: 725); “Hukuk Devleti, Demokratikleşme ve İyi Yönetişim” başlıklı bir bölüm ayrılmıştır.

³ Yönetişim kavramı ilk kez Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda (2007-2013) kullanılmıştır.

2024-2028 yıllarını kapsayan yürürlükteki On İkinci Kalkınma Planı'nda iyi yönetim ve ilkelerine dair hedef ve politikalar "Adaleti Esas Alan Demokratik İyi Yönetişim" başlıklı bölümde yer almaktadır. Söz konusu bölümün adalet hizmetleri, güvenlik hizmetleri, sivil toplum, kamuda stratejik yönetim, kamuda düzenleyici etki analizi, yerel yönetimler, kamuda insan kaynakları, dijital devlet, kalkınma için uluslararası iş birliği, sürdürülebilir kalkınma amaçları olmak üzere on altı bölümü bulunmaktadır. Alt bölümlerden sekizi On Birinci Kalkınma Planı'ndakilerle birebir aynıdır. On İkinci Kalkınma Planı'ndaki "kamu hizmetlerinde e-Devlet uygulamaları" başlığı daha da geliştirilerek ve ileriye taşınarak On İkinci Kalkınma Planı'nda "dijital devlet" olarak yer almıştır. On Birinci Kalkınma Planı'ndaki "şeffaflık ve hesap verebilirlik, idari yapılanma ve politika yapımı" başlığının On İkinci Kalkınma Planı'nda kapsamı daraltılmış ve politika yapımına yönelik "kamuda düzenleyici etki analizi" şeklini almıştır.

2. Araştırma

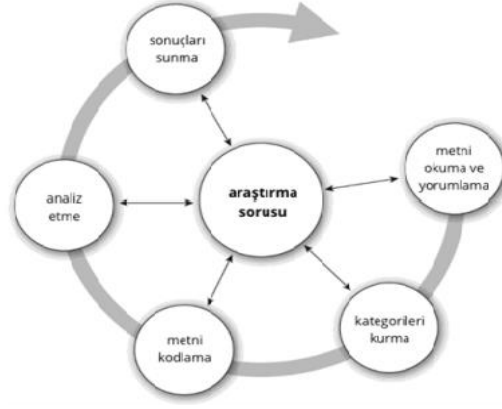
2.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Tarihsel olarak bir karşılaştırma yapıldığında 20. yüzyılda geçerli olan yönetim anlayışı, 21. yüzyılda yönetim anlayışı ile karşılaştırıldığında meydana gelen değişiklikler "yönetimsel bir devrim" olarak nitelendirilmektedir. Nitekim yönetimle yönetim karşılaştırması yapıldığında; katı bürokrasinin katılımı, merkeziyetçiliğin yerellekle, hiyerarşinin hesap verebilirlikle ve gizliliğin açıklıkla yer değiştirmesi görülmektedir (Özer, 2006: 63). Bu çalışmada 21. yüzyıl için popüler bir yaklaşım haline gelen yönetimin ve bileşenlerinin ülkenin makro düzeyde ilerlemesini sağlayacak planlama sürecine ne derece sirayet ettiğini ortaya koymak amaçlanmaktadır. Bu amaçla "On İkinci Kalkınma Planı hazırlanırken kamu yönetiminin öncelendiği iyi yönetim ilkeleri dikkate alınmış mıdır? Alındı ise ne oranda, hangi başlıklarda yer verilmiştir?" sorularına yanıt aranmaktadır.

Kalkınma planları ile yönetim arasındaki ilişkiyi Türkiye bağlamında ele alan az sayıda çalışma vardır. Örneğin Gökğür (2016) Onuncu Kalkınma planında yönetim olgusunu ele almıştır. Çolak (2019) 11. Kalkınma Planı'nı yeni kamu yönetimi bağlamında incelemiştir. İzci ve Geylani (2021) Türkiye'de katılımcı yönetim ve yönetimin uygulanabilirliğini On Birinci Kalkınma Planı çerçevesinde değerlendirmiştir. Türkiye'de On İkinci Kalkınma Planı'nı iyi yönetim ilkeleri özelinde analiz eden ve değerlendirmelerde bulunan bu çalışma ile yönetim literatürüne katkı sağlanması amaçlanmaktadır.

2.2. Araştırma Yöntemi

Araştırmada 2024-2028 yıllarını kapsayan On İkinci Kalkınma Planı içeriği iyi yönetim ilkelerine uyum gösterip göstermemesi açısından incelenmiştir. Bunun için içerik analiz yöntemi kullanılmıştır. İçerik analizi (içerik çözümlemesi) kaydedilmiş iletişim biçimi olan; her türlü yazılı metin, yazıya geçirilmiş sözlü anlatım olabileceği gibi görsel öğelerin içeriğine odaklanarak gerçekleştirilen bir analiz biçimidir (Gül ve Nizam, 2021: 183). İyi yönetim ilkeleri uluslararası örgütlerin raporları ve akademik çalışmalar dikkate alınarak belirlenmiş ve belirlenen kodlara göre nitel veri analiz programı olan MAXQDA 24 program kullanılarak içerik analizi gerçekleştirilmiştir. MAXQDA üzerinden analizin nasıl gerçekleşeceği şematik olarak Şekil 1'de görülmektedir.



Şekil 1: İçerik Analizi Süreci (MAXQDA Başlangıç Kılavuzu (MBK), 2023: 4)

Bu bağlamda içerik analizi için kullanılan aşamaları şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Araştırma Sorusunun Belirlenmesi: Araştırmanın başlatılması ve araştırmanın sınırlarını belirlemek açısından araştırma sorusunun belirlenmesi oldukça önemli bir aşamadır. Özet kısmında da belirtildiği üzere bu araştırmanın sorusu: "On İkinci Kalkınma Planı hazırlanırken kamu yönetiminin öncelendiği iyi yönetim ilkelerine ne oranda yer verilmiştir? İlkeler arasında ilişki bulunmakta mıdır?" şeklinde belirtilmiştir.
2. Analize Konu Metnin Okunması ve Yorumlanması: İlgili metnin okunması ve araştırma sorusu kapsamında değerlendirilmesi aşamasıdır.
3. Kodlarının Oluşturulması ve Metnin Kodlanması: Kod bir metin veya bir görüntüde yer alan olguları adlandırmaya yarayan etiket olarak tanımlanabilir (MBK, 2023: 14). Analiz için kullanılacak kodlar metnin okunması sırasında kullanılan kavramlar dikkate alınarak, literatürde kullanılan kodlardan yararlanılarak ya da karma biçimde belirlenebilir. Bu bağlamda iyi yönetim ilkelerine ilişkin literatürde kabul görmüş ilkeler/kavramlar ve Kalkınma Planı'nda geçen ifadeler dikkate alınarak karma şekilde kodlar ve anahtar kelimeler belirlenmiştir. İyi yönetim teması altında belirlenen kodlar ve bu kodlara ulaşmayı sağlayan anahtar kelimeler Tablo 1'de görülmektedir. Metin numaralandırılmış paragraflardan oluşmaktadır. Paragrafta yer alan anahtar kelimelerin hangi ilke ile ilişkili olduğu dikkate alınarak kodlama gerçekleştirilmiştir. Farklı ilkelere yönelikse, aynı paragrafta birden fazla kodlama yapılmıştır. Ancak aynı paragrafta aynı ilkeye ilişkin birden fazla anahtar kelimenin geçtiği kısımlar bir kez kodlanmıştır.

İyi Yönetişim	Kodlar	Anahtar Kelimeler
	Katılımcılık	Ortaklık, paydaş, aktör, birlikte yönetme, toplantı, anket, görüş alma, adil temsil, kapsayıcılık, yerindenlik, dahil olma, sivil toplum, kota, müzakere, karar alma, iş birliği
	Hesap verebilirlik	Sorumluluk
	Hukukun üstünlüğü	Hukuk önünde eşitlik, adillik, hukuka bağlılık, tarafsızlık, adalet, güven
	Şeffaflık ve Açıklık	Bilgi edinme, görünür olma, e-devlet
	Etkinlik ve Verimlilik	Ekonomik, tutumlu, stratejik yönetim
	Cevap verebilirlik	Yanıt verme, duyarlılık, insan odaklılık, dinleme
	Tutarlılık	Orantılı, belirli, öngörülebilir, ölçülülük, uyum

Tablo 1: İyi Yönetişim Temasına İlişkin Kodlar ve Anahtar Kelimeler

4. Analiz: Belirlenen kodlar ile frekans dağılımı yapılarak, nitel veriler nicel verilere dönüştürülür ve dördüncü aşamada analiz gerçekleşir.
5. Sonuç: Analiz sonrası elde edilen bulguların yorumlanma aşamasıdır. İlgili metnin çalışma sorusuna vermiş olduğu cevap üzerinde değerlendirildiği aşama olarak da ifade edilebilir. Analiz sonucu ile edilen nitel veriler; ayrıca nitel verilerin sayısallaştırılması ile elde edilen nicel veriler yorumlanarak değerlendirilmiştir.

2.3. Bulgular (Frekans Dağılımı ve Kodlar Arası İlişki)

Bu başlık altında belirlenen kodlar (iyi yönetim ilkeleri) çerçevesinde On İkinci Kalkınma Planı analiz edilmiştir. Metnin bütününe ve metin içinde yer alan “Adaleti Esas Alan Demokratik İyi Yönetişim” kısmına ayrı ayrı içerik analizi uygulanmıştır. Araştırmanın bu kısmında ulaşılan analiz sonuçlarına başlıklar halinde yer verilmiştir.

2.3.1. Plan’ın Bütününde Frekans Dağılımı Sonuçları

On İkinci Kalkınma Planı’nın tamamı üzerinde belirlenen kodlar çerçevesinde yapılan analiz sonuçlarına göre kod frekans dağılımına ulaşılmıştır. Buna ilişkin bulgular Şekil 2’de görülmektedir.

Kod Sistemi	On ikinci Kalkınma Planı	TOPLAM
İyi Yönetişim İlkeleri		0
Katılımcılık	155	155
Hesap verebilirlik	14	14
Hukukun üstünlüğü	20	20
Şeffaflık ve Açıklık	39	39
Etkinlik ve Verimlilik	93	93
Cevapverebilirlik	35	35
Tutarlılık	33	33
Σ TOPLAM	389	389

Şekil 2: Plan Bütünü Frekans Dağılım Sonuçları

Şekil 2’de gösterilen kodlama frekansları incelendiğinde en fazla yer alan ilkenin katılımcılık ilkesi olduğu ve toplam kodlamanın %40’ını oluşturduğu görülmektedir. Katılımcılık ilkesinin ardından %24 ile etkinlik ve verimlilik ilkesi gelmektedir. Diğer kodlar sıklık sıralamasına göre; %10 ile şeffaflık ve açıklık, %9 ile cevapverebilirlik, %8 ile tutarlılık, %5 ile hukukun üstünlüğü ve %4 ile hesap verebilirlik şeklinde sıralanmaktadır.

2.3.2. Plan’ın Bütününde Kodlar Arası İlişki

Analiz edilen metin numaralandırılmış paragraflar şeklinde yazılmıştır. Metnin her paragrafında kesişen (aynı paragrafta geçen) kodlar Şekil 3’de kod ilişki tarayıcısı ile gösterilmektedir. Kodlar arası ilişkinin haritalandırılmış biçimi (Kod Haritası) ise Şekil 4’de yer almaktadır.

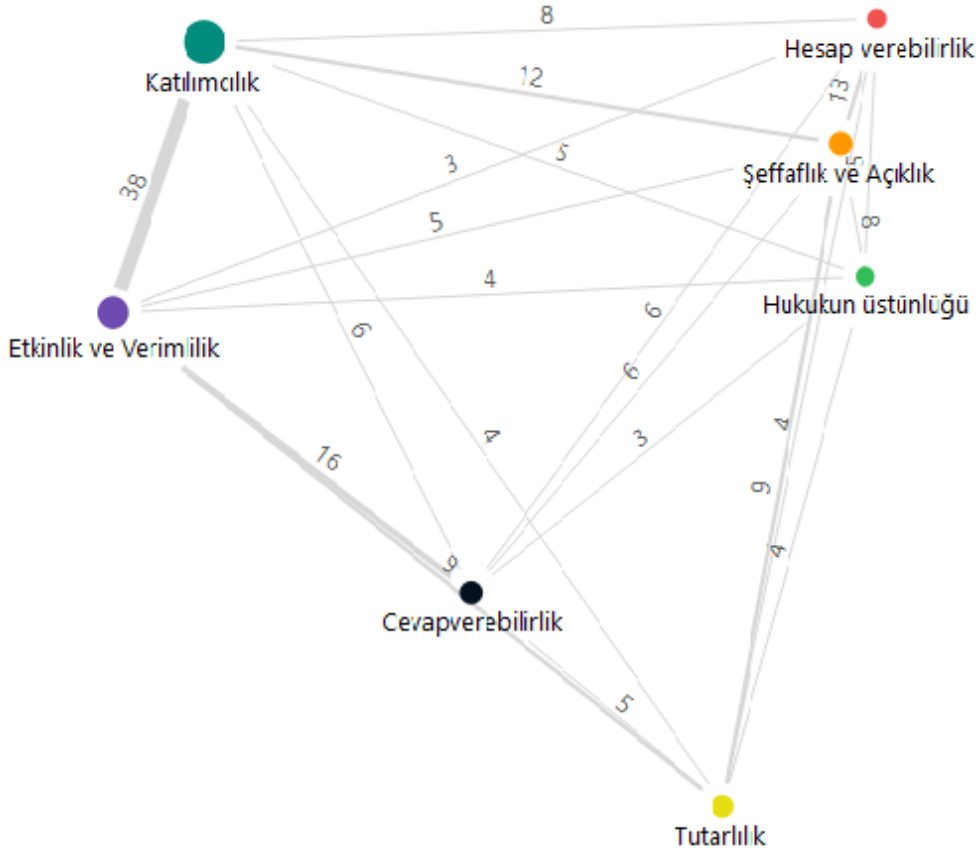
Kod Sistemi	Katılımcılık	Hesap verebilirlik	Hukukun üstünlüğü	Şeffaflık ve Açıklık	Etkinlik ve Verimlilik	Cevapverebilirlik	Tutarlılık
İyi Yönetişim İlkeleri							
Katılımcılık							
Hesap verebilirlik							
Hukukun üstünlüğü							
Şeffaflık ve Açıklık							
Etkinlik ve Verimlilik							
Cevapverebilirlik							
Tutarlılık							

Şekil 3: Plan Bütünü Kod İlişki Tarayıcısı

Burada yer alan bulgular incelendiğinde her kodun en fazla ilişki içinde olduğu kısımlar şu şekilde özetlenebilir:

- Katılımcılık ile etkinlik ve verimlilik (en yoğun ilişki)
- Şeffaflık ve açıklık ile hesap verebilirlik
- Hukukun üstünlüğü ile şeffaflık ve açıklık
- Cevap verebilirlik ile etkinlik ve verimlilik
- Tutarlılık ilkesi ile şeffaflık ve açıklık / etkinlik ve verimlilik ilkelerinin daha ilişkili olduğu tespit edilmiştir.

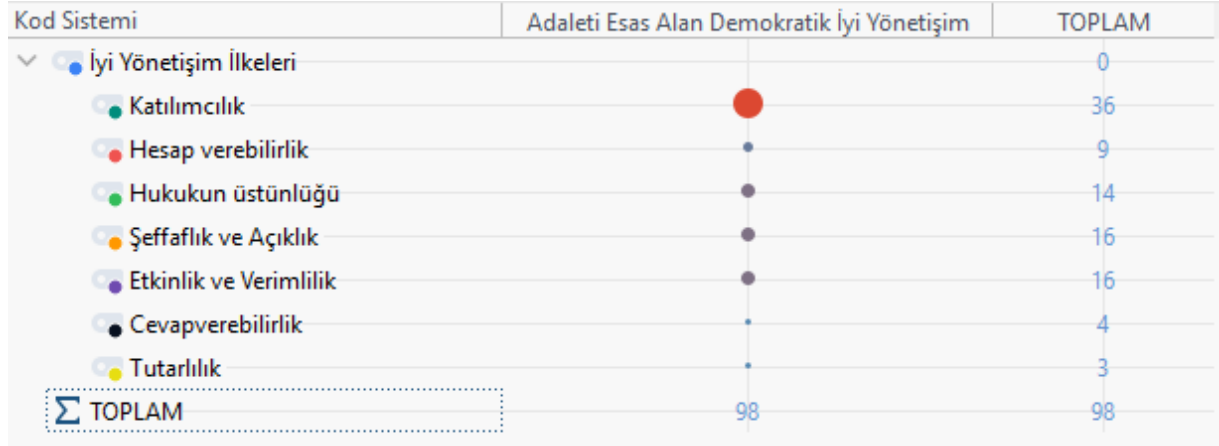
Şekil 4'te yer alan kod haritası ile bu ilişki durumu farklı biçimde gösterilmektedir. Haritada kodların yerleşme biçimi kodlar arası ilişkinin yoğunluğuna göre belirlenmektedir. Haritada tüm kodlar arası ilişki olduğu görülmektedir. Kodlar arası sayısal veriler kodların kaç kez kesiştiğini göstermekle birlikte kodlar arası çizgiler kesişimin yoğunluğuna göre kalınlaşmaktadır. Örneğin bu haritalandırmaya göre kodlar arasındaki en yoğun sayısal kesişimin katılımcılık ve etkinlik kodu arasında geçtiğini ifade edebiliriz.



Şekil 4: Plan Bütünü Kod İlişki Haritası

2.3.3. “Adaleti Esas Alan Demokratik İyi Yönetişim” Bölümü Analiz Sonuçları

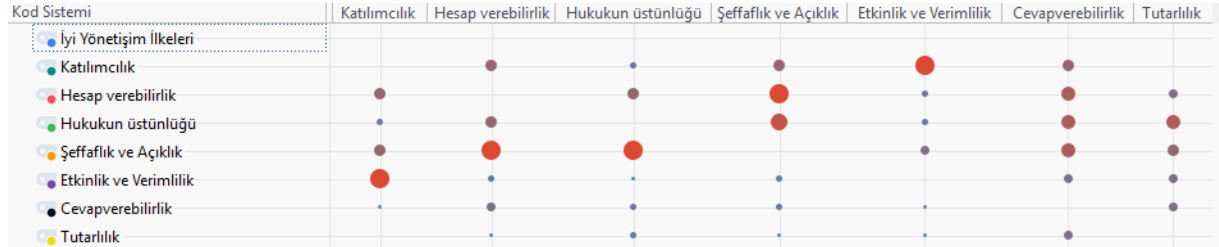
On İkinci Kalkınma Planı içerisinde yönetim yaklaşımına “Adaleti Esas Alan Demokratik İyi Yönetişim” şeklinde ayrı bir bölümde yer verilmiştir. Bu bölüm belirlenen kodlar ve anahtar kelimeler çerçevesinde ayrıca analiz edilmiştir. Elde edilen bulgulara göre frekans dağılımı Şekil 5’te özetlenmiştir.



Şekil 5: Yönetişim Bölümü Frekans Dağılım Sonuçları

Şekil 5’te görüldüğü üzere Plan’ın yönetim başlığı taşıyan kısmında yönetim ilkelerinin dağılımda en fazla yer alan ilke %37 ile katılımcılık olurken, sırasıyla %16 ile etkinlik ve verimlilik ile şeffaflık ve açıklık ilkeleri yer alırken, sonrasında %14 hukukun üstünlüğü ilkesi yer almaktadır. %9’luk kısımda metne etki eden ilke ise hesap verebilirlik ilkesidir. Metnin içerisinde en az yer alan ilkeler ise %4 ile cevapverebilirlik ve %3 ile tutarlılık ilkesi yer almaktadır. Plan bütünündeki kodlamadan farklı olarak bu bölümdeki kodlamada hukukun üstünlüğü ilkesi daha sık yer almaktadır.

Plan’ın ilgili başlık altında gerçekleştirilen kodlamaları sonucunda kodlar arasındaki ilişki durumu ise Şekil 6 yer almaktadır.



Şekil 6: Yönetişim Bölümü Kod İlişki Tarayıcısı

Buna göre katılımcılık ve tutarlılık ilkelerinin kesişmediği ancak diğer kodların birbiri ile ilişkili olduğu diğer bir ifade ile aynı paragraflarda kesişmelerin olduğu görülmektedir. En fazla ilişki katılımcılık ve etkinlik-verimlilik; hesap verebilirlik ile şeffaflık ve açıklık; hukukun üstünlüğü ile şeffaflık ve açıklık ilkeleri arasında görülmektedir. Plan bütününe aksine, yönetim ile ilgili bölümde kodlar arasında daha fazla ve yoğun bir ilişki görülmektedir. Bu durum, iyi yönetim ilkelerinin birbiriyle uyumlu bir şekilde işlediğine dair bir gösterge olarak değerlendirilebilir.

2.4. Bulguların Değerlendirilmesi

Kalkınma Planı’nın hazırlık sürecini iyi yönetim ilkeleri açısından değerlendirirsek; öncelikle katılımcılık ilkesinin ön plana çıktığı görülmektedir. Kamu-özel kesim ve sivil toplum temsilcileri ile akademisyenlerin katıldığı özel ihtisas komisyonu ve çalışma grubu toplantılarının düzenlenmesi; vatandaşların plan önceliklerine dair görüş ve önerilerinin alındığı e-anketler yapılması; STK’lar, akademisyenler, özel sektör ile kamu kurum ve kuruluşlarıyla istişare toplantıları düzenlenmesi planın

hazırlık sürecinde kullanılan katılım araçlarıdır. Vatandaşları, STK'ları, özel ve kamu kesimi kurum ve kuruluşlarını dinlemek, plana yönelik görüş, öneri ve beklentilerini almak cevapverebilirlik ilkesi açısından da önemlidir.

Plan'ın 1. bölümünde “Küresel Eğilimler ve Türkiye Etkileşimi” başlığında geçen “Kamu politikalarının meşruiyetinin ve etkinliğinin artırılması, toplumsal uyum ve istikrarı sağlamak amacıyla vatandaşların kamu yönetimine azalma eğiliminde olan güveninin yeniden tesis edilmesine yönelik arayışlar güçlenmektedir.” ile “vatandaşların kamuya itimadının güçlendirilmesi amacıyla kamusal politikaların veriye dayalı ve katılımcı yöntemlerle geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin kaliteli, adil ve kapsayıcı bir şekilde sunulması, kamu yönetiminin hesap verebilir, şeffaf ve vatandaş odaklı bir yapıya dönüştürülmesine yönelik çalışmalar önem taşımakta” ifadeleri iyi yönetişimin katılımcılık başta tüm ilkelerinin önemine işaret etmektedir. “...hizmet sunumunun yaşlanan nüfus, yeni neslin istekleri, kişiselleşmiş hizmet beklentileri gibi farklılaşan taleplere cevap verebilecek şekilde güçlendirilmesi önem arz etmekte” olduğu cevapverebilirlik ilkesine dikkat çekmektedir.

Bir etkinlik-verimlilik aracı olarak “...kamunun hizmet sunumunun dijitalleşmesi eğilimi”ne dikkat çekilirken; “bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu hizmet sunumunda başlangıç çerçevesinden kullanıcı deneyimi ve katılımının öncelikler arasına dâhil edildiği bir anlayışa doğru genişlediği” belirtilerek e-Devlet uygulamalarının hizmet sunumunda etkinlik-verimliliğin ötesinde katılımcılığa da hizmet etmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Ayrıca dijital devlet anlayışının “Kamu yönetiminin iyi yönetişim ilkeleri çerçevesinde geliştirilmesinin önemli araçlarından biri” olduğu vurgulanmıştır.

Yine 1. bölümün önceki plan dönemini ele alan “Plan Öncesi Dönemde Türkiye’de Sosyal ve Ekonomik Gelişmeler” başlığında e-Devlet ile kamu kurumları, vatandaşlar ve iş dünyası tarafından yaygın kullanılan hizmetlere yönelik uygulamalar geliştirilmesi, hizmet sayısındaki ve kullanım oranındaki artış olması hizmet sunumunda etkinlik-verimlilik ve cevapverebilirlik ilkeleri açısından önemli görülmektedir. Yönetişim ve katılımın önemli bir bileşeni olan STK’larla ilgili; güçlü bir sivil toplum oluşturmaya yönelik aktif vatandaşlık bilincinin geliştirilmesi, gönüllülüğün yaygınlaştırılması, karar alma süreçlerine STK’ların etkin katılımı, sivil toplum-kamu-özel sektör iş birliğinin artırılması, sosyal diyalog ortamının geliştirilmesi faaliyetlerinin yürütüldüğü belirtilmiştir. Bu tür faaliyetlerin demokratik katılımın güçlenmesi ile kamusal hizmetlerde verimlilik ve kalitenin yükseltilmesi açısından önemi vurgulanmıştır. Bu ifadeler Plan’da katılımcılık ile etkinlik-verimlilik ilkelerinin kesişimini yansıtan örneklerdendir. “Yerel yönetimlerde karar alma süreçlerinde vatandaşların katılım ve denetim rolünün güçlendirilmesi” de katılımcılık ilkesine güçlü bir vurgudur. “Günümüzde öngörülebilirlik güçleşmekle birlikte, gerekli dönüşümleri sağlayarak krizlere karşı dayanıklılığı artırmak için istikamet belirlemede planların işlevi artmakta, vizyon, hedef ve politikaların yön göstericiliği daha fazla önem kazanmakta” ifadesi öngörülebilirlik bağlamında tutarlılık ilkesinin önemini vurgulamaktadır.

Plan'ın 2. bölümünde “2053 Yılında Türkiye” başlığında “hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkelerinden ödün vermeden hızlı işleyen, güvenilir, insanı önceleyen, temel hak özgürlüklere tam koruma sağlayan ve dijital imkânlardan azami ölçüde yararlanan adaletin esas alınması” ve “...yatırım, istihdam, üretim ve ihracat süreçlerindeki bürokratik en iyileştirme ve hukuki öngörülebilirliğin tesisi” ifadelerine 2053 yılının temel vizyonu olarak yer verilmesi, hukukun üstünlüğü ilkesine verilen önemi göstermektedir. “İyi yönetişim anlayışının pekiştirilmesi ve kurumsallaştırılması” Plan’daki hedeflere ulaşılması için temel bir ilke olarak benimsenmiştir. Nitekim “İyikat esaslı güçlü kurumsal yapılar ve güçlü, aktif ve katılımcı bir sivil toplum ve katılımcı, şeffaf ve mali yapısı sağlam yerel yönetimler”, “insan odaklılık, katılımcılık, kapsayıcılık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, şeffaflık, verimlilik ve etkinlik” hedefleri hukukun üstünlüğünün yanında diğer iyi yönetişim ilkelerini yansıtan unsurlardır.

Plan'ın hedef, politika ve tedbirleri aşağıda iyi yönetişim ilkeleri açısından ayrı ayrı analiz edilecektir.

2.4.1. Katılımcılık İlkesi

Şekil 1’de görüldüğü gibi, Plan’da iyi yönetim ilkelerinden en yoğun biçimde yer alanı katılımcılık ilkesidir. Katılımcılığa dair bulguların analizi için katılımın kodlandığı hedef, politika ve tedbirler, birbirleriyle ilişki ve yakınlıklarına göre yazarlar tarafından sekiz başlıkta kategorize edilmiştir. Bunlar;

- Mevzuat oluşturma sürecinde paydaş katılımı,
- Sivil toplumun güçlendirilmesi,
- Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin geliştirilmesi,
- Yönetişim mekanizmalarının oluşturulması/iyileştirilmesi,
- Karar alma sürecine katılım,
- Anket vb. yollarla görüş ve önerilerin alınması,
- Süreçleri iyileştirmede paydaşların rolünün artırılması, paydaşlarla diyalogun ve iş birliğinin geliştirilmesi,
- Katılımcılığı destekleyen ortamların yaratılmasıdır.

Plan’da mevzuat oluşturma/gözden geçirme süreçlerinin katılımcı bir anlayışla yürütüleceği vurgulanmıştır. “Yeşil ve dijital dönüşüm başta olmak üzere gelişen ihtiyaçlar doğrultusunda mevcut mevzuat ve uygulamalar katılımcı bir yaklaşımla iyileştirilecektir.” ve “Politika oluşturma süreçleri kanıta dayalı ve katılımcı şekilde yürütülecektir.” şeklinde genel ifadelerin yanında; gümrük hizmetleri ile yapı denetim mevzuatının güncellenmesi, rekabetin güçlendirilmesine yönelik düzenlemeler yapılması, “Yargı Reformu Stratejisi” ve “İnsan Hakları Eylem Planı” hazırlanması sürecinde katılımcılığa ayrıca değinilmiştir. Yine “Gümrük Birliği”nin güncellenmesi müzakerelerine esas ulusal müzakere hazırlık çalışmalarının kamu, özel sektör, STK’lar ve akademisyenlerin görüşleri alınarak yürütüleceği” belirtilmiştir. Mevzuat oluşturma/gözden geçirilme sürecinin bu şekilde işletilmesi öngörülebilirlik ve belirlilik açısından tutarlılık ilkesini, ayrıca cevap verebilirlik ilkesini gözetmektedir.

Sivil toplumun güçlendirilmesi ekseninde, “sivil toplumun güçlendirilmesi için mevzuatın güncellenmesi; sivil toplumun istişare süreçlerine daha etkin katılımı için bir yol haritası oluşturulması; demokratik, katılımcı, çoğulcu, şeffaf ve hesap verebilir örgütlü sivil toplumu geliştirici ve güçlendirici düzenlemeler yapılması; STK’ların iç ve dış denetimine ilişkin süreçlerin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesi çerçevesinde yeniden düzenlenmesi” katılımcı politika ve tedbirlerdir. Söz konusu politika ve tedbirler katılımcılık ile şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin kesişimine de örnektir.

“Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki iş birliği ve koordinasyonun geliştirilmesi; yerel aktörlerin kamu yatırım planlamasında daha aktif rol alması; bölgesel stratejilerde merkezi ve yerel düzeyde kurumlarla iş birliği; sürdürülebilir kalkınma amaçlarının yerel düzeyde uygulanmasının desteklenmesi amacıyla yerel yönetimlerle iş birliği” merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin geliştirilmesine yönelik politika ve tedbirlerdir. Plan’da yerel yönetimlerin (idari, mali, teknik vb. açılardan) güçlendirilmesine yönelik öğelerin oldukça sınırlı olduğu belirtilmelidir.

Yeni yönetim mekanizmalarının oluşturulması ve mevcutların iyileştirilmesi Plan’da katılımcılık ilkesi açısından önemli bir unsurdur. “Mahalli idarelerde ve üniversitelerde yönetim süreçlerinin geliştirilmesi; bölgesel kalkınmaya yönelik kurumsal yapı ve yönetim mekanizmasının etkinleştirilmesi; kent konseylerinin etkinleştirilmesi” bunlara örnektir. Göç, afet yönetimi ve yatırım ortamı ile ilgili yönetim mekanizmalarına dair daha net ifadelere yer verildiği görülmektedir. “Göç yönetiminde etkinliğin artırılması için kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, özel sektör ve STK’ların katılımıyla bir danışma kurulu oluşturulması; kamu-özel sektör ve sivil toplumu bir araya getiren birer yönetim mekanizması örneği olan ‘Türkiye Afet Risklerinin Azaltılması Platformu’ ile ‘Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu’nun iyileştirilmesi” hedeflenmektedir.

“Kadın, genç, yaşlı ve engellilerin belediyelerdeki temsil ve karar alma süreçlerine katılım mekanizmalarının, vatandaşlar ve muhtarların belediyelerin karar alma süreçlerinde katılım rolünün güçlendirilmesi, imar uygulamalarında ve planlama sürecinde vatandaş katılımı” yerel yönetimler özelinde karar alma süreçlerine katılıma dair politiklardır. Plan’da kadınların karar alma ve temsil

süreçlerine katılımına ayrıca vurgu yapılmıştır. Bu amaçla “kadınların kamu ve özel sektör ile siyasette karar alma mekanizmalarına daha fazla dâhil olması, eğitim, istihdam ve karar alma mekanizmalarına katılımı ile temsillerinin artırılması için kota ve ilave destekler gibi ‘geçici özel önlemler’ uygulanması” hedeflenmektedir. “Çocukların ve gençlerin karar alma süreçlerine katılımına dair mekanizmaların güçlendirilmesi; STK’ların karar alma, politika yapım, izleme ve denetleme süreçlerine etkin bir şekilde katılımı; okul yönetim süreçlerine aileler ve paydaşların katılımı” da bu başlıktaki bulgulardır. Bununla birlikte Plan’da temsilde adaleti sağlamaya yönelik öğeler oldukça sınırlıdır. Oysa ki iyi yönetişimin demokrasinin güçlendirilmesi, toplumsal eşitlik ve siyasi istikrarın sağlanması gibi hedefleri göz önünde bulundurulduğunda; temsilde adaletin ve siyasal katılımı kapsayıcılığın daha detaylı biçimde ele alınması, karar alma mekanizmalarına katılımın güçlendirilmesi, dezavantajlı gruplar başta olmak üzere çeşitli toplumsal grupların karar alma süreçlerine etkin katılımının temin edilmesi büyük bir önem taşımaktadır.

2.4.1.1. Katılımcılık ile Etkinlik ve Verimlilik İlkelerinin İlişkisi

Bulgular kısmında belirtildiği gibi analiz sonuçlarına göre Plan bütününde ve yönetim bölümünde bu iki ilke arasında yoğun bir ilişki tespit edilmiştir. Yukarıda katılımcılığa dair ele alınan başlıklardan özellikle son üçü etkinlik-verimlilik ilkesi ile oldukça ilişkili olup; bu ilkelerin kesiştiği alanlardır. Çünkü bu politikalar hizmet sunumunda etkinlik/verimlilik sağlayan araçlardır. Bu başlıklar cevap verebilirlik açısından da önemlidir.

“Gençlerin ihtiyaç ve beklentilerini ölçmek için anketler düzenlenmesi ve araştırmaların yapılması, dijital kamu hizmetlerine yönelik görüş ve önerilerin alınması amacıyla e-katılım ortamı oluşturulması” şeklindeki Plan hedefleri çeşitli yollarla vatandaş görüşlerinin alınması yoluyla katılım örnekleridir.

Plan’da, “mesleki ve teknik eğitim, mevcut işgücünün becerilerinin geliştirilmesi ile işgücünde yer almayanların sanayinin ihtiyaç duyduğu becerilerle donatılması, bölgesel ve sektörel düzeyde beceri ihtiyaç haritası çıkarılması, yapay zekâ tabanlı sağlık teknolojilerinin geliştirilmesi vb. alanlarda özel sektörle; bölgesel ve ikili işbirlikleri geliştirilmesi, bölgesel ve çok taraflı iş birliği platformlarından en etkin şekilde istifade edilerek ticari ilişkilerin yoğunlaştırılması alanında diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla; gümrük idarelerinin bilgi işlem altyapısının iyileştirilmesi, bilgi ve iletişim teknolojileri sektöründeki insan kaynağını ve niteliğini artırmaya yönelik programlar oluşturma, kültür/sanat hizmetlerinin sunumu, kalkınma iş birliği programları oluşturma, kimya sanayii yatırım yol haritası” gibi alanlarda paydaşlarla iş birliği ve diyalogun geliştirilmesi ile paydaşların rolünün artırılması hedeflenmektedir. Plan’da buna yönelik çok sayıda bulgu tespit edilmiştir.

“Kırsal alanda başta e-devlet olmak üzere dijital hizmetlere erişimi sağlayacak altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi; vatandaşlarla çift yönlü iletişim kurularak katılımcı demokrasi anlayışının geliştirilmesi; dijital kamu hizmetlerinin bütüncül, kullanıcı odaklı ve katılımcı bir yaklaşımla sunumunun yaygınlaştırılması ve kullanımının artırılması” katılımcılığı destekleyen ortamların yaratılması yönündeki politika ve tedbirlerdir.

2.4.2. Etkinlik ve Verimlilik İlkesi

Şekil 1’de görüldüğü gibi, Plan’da katılımcılık ilkesinden sonra en yoğun biçimde yer alan iyi yönetim ilkesi etkinlik-verimlilik ilkesidir. Katılımcılık başlığında etkinlik-verimlilik ilkelerini de içeren politika ve tedbirler anlatılmıştı. Bunlara ek olarak, etkinlik/verimliliğin kodlandığı hedef, politika ve tedbirler iki başlık altında değerlendirilebilir. Bunlardan ilki kamu kurum ve işletmelerinin etkinliği/verimliliği, diğeri hizmet sunumunda (özellikle bürokrasinin azaltılmasıyla) etkinlik/verimlilik ilkesidir. Kamu kurum ve işletmelerinin etkinliği/verimliliğine yönelik; “kamu özel iş birliği yönteminin özel kesim ile kamu kesimi arasında etkin ve yerinde risk paylaşımı sağlanarak uygulanması, KİT’lerde iyi uygulama örnekleri ışığında etkinliği ve verimliliği artıracak kurumsal yönetim anlayışının güçlendirilmesi, harcamaların gözden geçirilmesiyle verimsiz harcama alanlarının tasfiye edilmesi, kaynakların etkin, etkili ve ekonomik kullanımı, yerel yönetimlerde kaynakların daha etkin kullanımı, kamu yatırımlarına ayrılan

kaynakların daha etkin şekilde kullanılması, kamu sektöründe stratejik insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi, kamu personelinin verimliliğinin artırılması” politika ve tedbirleri örnek verilebilir.

Hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik açısından; “vergi mükelleflerine sunulan hizmetlerin ve uygulamaların etkinliğinin artırılması, yeni nesil iletişim kanalları kullanılarak mükelleflere 7/24 gerçek zamanlı hizmet sunulması, gümrük hizmetlerinde, madencilik sektöründe, iş ve yatırım süreçlerindeki iş ve işlemlerin, süreçlerin gözden geçirilerek bürokrasinin azaltılması, çevrimiçi platformların daha fazla yararlanılması” şeklindeki politika ve tedbirler sayılabilir. Bu politika ve tedbirler cevap verebilirlik ve tutarlılık ilkelerini de içermektedir.

2.4.3. Diğer İlkeler ve Aralarındaki İlişki

Şeffaflık ve açıklığın kodlandığı hedef, politika ve tedbirler arasında Ulusal Açık Yönetim Stratejisi hazırlanması dikkat çekmektedir. Bu başlıkta kamunun elindeki çeşitli verilerin kamuoyu ve paydaşlarla paylaşılması öne çıkmaktadır. “Kamu kurumları tarafından elde edilen gizli olmayan verilerin ortak dijital bir platform üzerinden, standartlara uygun ve düzenli paylaşılması; kurulacak bir sistem üzerinden okul gelir ve giderlerinin şeffaflığının sağlanması; sermaye piyasalarına ilişkin tüm verilerin yatırımcılar ile kamu ve özel sektör paydaşlarına etkin bir şekilde sunulması; kamuoyu ve paydaş kurumların yararlanması için çeşitli vergi istatistikleri ve analizler detaylı ve düzenli olarak yayımlanması; tüm kamu ihale ve alımlarının hızlı, etkin ve saydam bir şekilde tek bir platformdan yürütülmesi; göçle ilgili detaylı istatistiklerin kamuoyuyla düzenli paylaşımı; ulusal ölçekte kentsel dönüşüm uygulamalarına ilişkin proje verilerinin ilgili paydaşlar tarafından izlenebilmesini sağlanması” bu kapsamdadır. Kuşkusuz bu politika ve tedbirler hesap verebilirlik ilkesi ile de iç içe geçmektedir. Hesap verebilirlik açısından, “kamu işletmelerinin ve yönetim kurullarının hesap verebilirliğinin artırılması amacıyla KİT’lerin statü ve konumlarının yeniden belirlenmesi” şeklinde bir politikaya da rastlanmıştır.

“Yargının bağımsızlığı, tarafsızlığı ve şeffaflığının güçlendirilmesi, çağın gereklerine uygun, daha özgürlükçü, kapsayıcı ve demokratik bir Anayasa hazırlanması, adli ve idari yargılama sürecinin etkinliğinin artırılması ve makul sürede yargılanma hakkının güçlendirilmesi, Anayasada güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerin güçlendirilmesi, ifade özgürlüğünün güçlendirilmesi amacıyla uygulamadaki eksikliklerin tespitine yönelik çalışma yapılması, ayrımcılık ve nefretle mücadelenin güçlendirilmesi” hukukun üstünlüğünün kodlandığı hedef, politika ve tedbirlerdendir.

“Kamu görevlerine ilk defa atanacaklar için mevcut sınav sistemi mevzuat ve uygulama boyutlarıyla birlikte gözden geçirilerek sözlü sınavların atamaya konu olan görevin niteliğinin gerekli kıldığı hallerle sınırlı olarak yapılması, sınav kurullarının tarafsızlığının korunması, şeffaflık, adalet ve hakkaniyet ilkelerini güçlendirecek düzenlemeler yapılması” politikası hem hukukun üstünlüğü hem de şeffaflık ve açıklık ile hesap verebilirliği desteklemektedir.

Yukarıdaki başlıklarda cevap verebilirliğin ve tutarlılığının kodlandığı politika ve hedeflere yer verilmişti. “Hareketlilik programları özellikle dezavantajlı gençlerin talepleri ve özel durumlarının dikkate alınması, afet yönetiminde engelli, yaşlı, kadın ve çocukların farklılaşan ihtiyaçları dikkate alınması, arz ve talep dengesi gözetilerek herkesin güvenli, dirençli, ekonomik olarak karşılanabilir konutlara erişimi” gibi politika ve tedbirler cevap verebilirlik ilkesine örnek verilebilir.

“Düzenleyici etki analizinin farkındalığının artırılması, düzenleyici etki analizi kapsamında paydaş tespitinin etkin yapılması ve ilgili tarafların politika yapma süreçlerine katkılarının alınması, yeni mevzuatın yayımlanması ve uygulanması arasında makul bir süre olması, kamu yatırım programına yeni proje tekliflerinde öngörülebilirliğin artırılması” gibi politikalar ise tutarlılık ilkesi kapsamındadır.

SONUÇ:

Yönetişim, uluslararası kuruluşların etkisiyle 90’lı yıllardan itibaren gündeme gelen ve giderek popüler bir yaklaşım haline gelen bir kavramdır. Yeni bir yönetim anlayışı olarak yönetişim, ortak/birlikte

yönetim vurgusu ile dikkat çekerken, kamu-özel sektör-sivil toplum ve tabii ki vatandaşların etkileşimini, kamu işleri ve hizmetlerine ilişkin planlama, karar verme ve uygulamada tüm bu aktörlerin süreçlere dahil edilmesini ifade etmektedir. Çalışmada odaklanılan “iyi yönetim”, sürdürülebilir kalkınmanın yanında, demokrasinin geliştirilmesi ve siyasi istikrar hedeflerini içeren, buna yönelik ilkeleri ortaya koyan bir biçimdir. Çalışmada 21. yüzyıl için popüler bir yaklaşım haline gelen iyi yönetimin ve bileşenlerinin ülkemizin makro düzeyde ilerlemesini sağlayacak planlama sürecine ve kalkınma planlarına nasıl etki ettiğini ortaya koymak amaçlanmaktadır. Esasen ülkemizde 90'lardan itibaren yönetim anlayışı kalkınma planlarına yansımıştır. Bununla birlikte yönetim kavramı ilk kez 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda yer almıştır. 2019-2023 yıllarını kapsayan On Birinci Kalkınma Planı'nda “Hukuk Devleti, Demokratikleşme ve İyi Yönetişim” başlıklı bir bölüm ayrılarak, yönetime yönelik politikalar bu başlıkta ele alınmıştır. Çalışmada analiz edilen ve 2024-2028 yıllarını kapsayan On İkinci Kalkınma Planı'nda da “Adaleti Esas Alan Demokratik İyi Yönetişim” başlıklı ve on alt bölümden oluşan bir bölüm bulunmaktadır.

Çalışmada On İkinci Kalkınma Planı iyi yönetim ilkeleri ile ilgili oluşturulan kodlar ve anahtar kelimeler üzerinden MAXQDA 24 programı aracılığıyla içerik analizine tabi tutulmuştur. Kalkınma planını iyi yönetim ilkeleri özelinde ele alan çalışma bu yönüyle özgün bir nitelik taşımakta ve literatüre katkı sağlaması beklenmektedir.

Analiz sonuçlarına göre;

- Plan'da iyi yönetim ilkelerinin tamamının yer aldığı,
- Hem Plan bütününde hem de yönetim bölümünde en fazla yer verilen ilkenin katılımçılık olduğu, 2. sırada etkinlik-verimlilik ilkesinin geldiği,
- Plan bütünündeki kodlamadan farklı olarak, yönetim bölümündeki kodlamada hukukun üstünlüğü ilkesinin daha fazla yer verildiği,
- Plan bütününde kodlar arası en fazla ilişkinin katılımçılık ile etkinlik-verimlilik ilkeleri arasında olduğu, dolayısıyla katılım ile etkinlik ve verimlilik ilkeleri arasında güçlü bir bağ olduğu; diğer kodlar arasındaki ilişkinin görece düşük kaldığı,
- Yönetişim bölümünde kodlar arası en fazla ilişkinin yine katılımçılık ile etkinlik-verimlilik ilkeleri arasında olduğu, bununla birlikte diğer kodlar arasındaki ilişkinin arttığı ve sıklaştığı görülmüştür.

Plan'da katılımçılık ilkesi ile ilgili kodlanan hedef, politika ve tedbirler, birbirleriyle ilişki ve yakınlıklarına göre yazarlar tarafından sekiz başlıkta kategorize edilmiştir. Bunlar;

- Mevzuat oluşturma sürecinde paydaş katılımı,
- Sivil toplumun güçlendirilmesi,
- Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin geliştirilmesi,
- Yönetişim mekanizmalarının oluşturulması/iyileştirilmesi,
- Karar alma sürecine katılım,
- Anket vb. yollarla görüş ve önerilerin alınması,
- Süreçleri iyileştirmede paydaşların rolünün artırılması, paydaşlarla diyalogun ve iş birliğinin geliştirilmesi,
- Katılımçılığı destekleyen ortamların yaratılmasıdır.

Bu başlıklar diğer ilkelere de yakından ilişkilidir. Örneğin süreçleri iyileştirmede paydaşların rolünün artırılması, paydaşlarla diyalogun ve iş birliğinin geliştirilmesi etkinlik-verimlilik ilkesi ile; mevzuat oluşturma/gözden geçirme süreçlerinin katılımcı bir anlayışla yürütülmesi öngörülebilirlik ve belirlilik açısından tutarlılık ilkesi ile, anket vb. yollarla görüş ve önerilerin alınması ve politikalara yansıtılması cevap verebilirlik ilkesi ile oldukça ilişkilidir. Plan'da yeni yönetim mekanizmalarının oluşturulması ve mevcutların iyileştirilmesine yönelik hedefler yönetimin kurumsallaşması ve somutlaşması adına önemlidir. Plan'da sivil toplumun güçlendirilmesi ile ilgili çokça vurgu yapılırken; yerel yönetimlerin (idari, mali, teknik vb. açılardan) güçlendirilmesine yönelik öğeler oldukça sınırlıdır. Bu konunun daha

çok merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin geliştirilmesi biçiminde ele alındığı görülmektedir. Yine Plan'da karar alma sürecine katılımın (yönetimsel katılımın) daha çok vurgulandığı, ancak siyasal katılımın ve temsil adaletinin iyileştirilmesine ilişkin öğelerin çok sınırlı olduğu görülmektedir.

Diğer ilkelerle kesiştiği kısımların dışında etkinlik ve verimlilik ilkesi özellikle kamu kurum ve işletmelerinin etkinliği/verimliliği, hizmet sunumunda (özellikle bürokrasinin azaltılmasıyla) etkinlik şeklinde Plan'da yer almaktadır. Bürokrasinin azaltılmasıyla hizmet sunumunda etkinlik sağlanması cevap verebilirlik ve tutarlılık ilkelerini de desteklemektedir. Şeffaflık ve açıklık ile hesap verebilirlik ilkelerinin kodlandığı kısımlar genel olarak iki ilkenin ilişkili olduğu öğelerdir. Özellikle yönetim bölümündeki kodlar arasındaki ilişki, iyi yönetim ilkelerinin birbiriyle uyumlu bir şekilde işlediğine dair bir gösterge olarak değerlendirilebilir.

Etik Standart ile Uyumluluk

Çıkar Çatışması: Yazarlar, kendileri ve/veya diğer üçüncü kişi ve kurumlarla çıkar çatışmasının olmadığını beyan eder.

Etik Kurul İzni: Bu çalışma için etik kurul izni gerekmemektedir.

Finansal Destek: Finansal destek bulunmamaktadır.

Teşekkür: Teşekkür edilecek kişi veya kurum bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA:

Aktan, C. C. (2003). Değişim Çağında Devlet. Çizgi Kitabevi, Konya.

Argüden, Y. (2006) "İyi Yönetişim Kaliteli Yaşam", Dünya Gazetesi. 20 Aralık 2006.

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.

Ball, C. (2009). What is transparency?. *Public Integrity*, 11(4), 293-307.

Bayramoğlu, S. (2014). Yönetişim Zihniyeti. İletişim Yayınları, İstanbul.

Belediyeler İçin İyi Yönetişim Rehberi (2020), Cumhurbaşkanlığı Yerel Yönetim Politika Kurulu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kent Araştırmaları Enstitüsü, İdeal Kent Yayınları

COE (2008). 12 Principles of Good Democratic Governance <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles> Erişim tarihi 03.08.2024

Çolak, Ç. (2019). XI. Kalkınma Planında Yeni Kamu Yönetişimi Paradigmasından İzler, *Ombudsman Akademik*, 6(11), 39-71.

Devlet Planlama Teşkilatı (2007). Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Dokuzuncu-Kalkinma-Plani-Kamuda-Iyi-Yonetisim-OIK.pdf> Erişim tarihi 03.08.2024

Dilaveroğlu, A. (2024). Yönetişim Bileşeni Olarak Şeffaflık: Belediye Web Sitelerinin Şeffaflık Analizi. *Journal of Emerging Economies and Policy*, 9(2), 64-74.

Dünya Bankası (1992). Governance and Development <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf> Erişim tarihi 03.08.2024

Eryılmaz, B. (2022). Kamu Yönetimi. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

- European Commission (2001). A White Paper, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/11c3e337-9cf5-4603-a518-cacb77207e3b> Erişim tarihi 03.08.2024
- Gençkaya, Ö. F. (2022). Yönetişim. Ed. M.A. Yekta Saraç. Sosyal Bilimler Ansiklopedisi. Ankara: TÜBİTAK.
- Gökgür, P. (2016). Avrupa Komisyonu "Brüksel 2013 Yılı Raporu" ve DPT 10. Beş Yıllık Kalkınma Planı Çerçevesinde "Yönetişim" Olgusunun Değerlendirilmesi, *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(14), 133-145.
- Gül, S. S. ve Nizam, Ö. K. (2021). Sosyal Bilimlerde İçerik ve Söylem Analizi. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (42), 181-198.
- Güzelsarı, S. (2003). Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(2), 17-34.
- İzci, Ferit ve Didem Geylani. (2021). Türkiye'de Katılımcı Yönetim ve Yönetişimin Uygulanabilirliğinin 11. Kalkınma Planı Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(22), 715-737.
- Kjaer, A. M. (2023). *Governance*. John Wiley & Sons.
- Kubalı, D. (1999). Performans Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 32 (1), 31-62.
- MBK (2023), <https://www.maxqda.com/books-literature>
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim Üzerine Notlar. *Sayıştay Dergisi* (63), 59-89.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.
- SIGMA (T.Y). Kamu Yönetimi İlkeleri. <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Turkish.pdf> Erişim tarihi 03.08.2024
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2023). On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Plani-2024-2028_11122023.pdf Erişim tarihi 03.08.2024
- Tekeli, İ. (1996). Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine. *Sosyal Demokrat Değişim*, 3, 45-54.
- Toksöz, F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*. TESEV.
- UNDP (1997). Governance for Sustainable Human Development, <https://digitallibrary.un.org/record/492551?v=pdf> Erişim tarihi 03.08.2024
- WJP (2023). Rule of Law Index, <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law> Erişim tarihi 03.08.2024

EXTENDED SUMMARY:**Research Problem:**

Governance has become an important and popular approach in management literature since the 1990s. The purpose of the study is to analyze whether governance and good governance principles are reflected in the content of Twelfth Development Plan in Turkey is not reflected.

Research Questions:

Three research questions were identified in line with the research objective. These are: "While preparing the Twelfth Development Plan, were the principles of good governance prioritized by the public administration taken into consideration? If so, to what extent and under which headings? Is there a relationship between the principles?"

Literature Review:

The literature review conducted within the scope of the research shows that there are many national and international studies on 'governance' and 'governance principles'. In this research, the origin and development of the concept of governance and especially the studies on the principles of governance are included. Considering the purpose and questions of the research, the governance principles to be used in the analysis were determined within the scope of literature and reports of international organizations dealing with governance principles.

The study examining the development plan in terms of good governance principles is original in this respect and is expected to contribute to the literature since there are few studies (Gökgür, 2016; Çolak, 2019; İzci and Geylani, 2021) in the national literature that address the relationship between development plans and governance.

Methodology:

Within the scope of the research, the twelfth development plan was analyzed by content analysis method. MAXQDA 24, a qualitative data analysis program, was used for the analysis. The codes to be used for content analysis consist of good governance principles. The codes to be used for the analysis (participation, accountability, rule of law, transparency and openness, effectiveness and efficiency, responsiveness, consistency) were created by considering the literature.

Results and Conclusions:

According to the analysis results;

- All good governance principles are included in the plan.
- The most frequently mentioned principle in both the plan and the governance section is participation (40%-37%), the effectiveness-efficiency principle (24%-16%) comes second.
- Unlike the coding in the plan, the rule of law principle is more frequently included in the coding in the governance section.
- The highest relationship between codes in the plan is between participation and effectiveness-efficiency principles, while the relationship between other codes remains relatively low. The Plan establishes a strong link between participation and effectiveness and efficiency.
- The highest relationship between codes in the governance section is again between participation and effectiveness-efficiency principles, while the relationship between other codes increases and becomes more frequent.

Based on the sections where the principle of participation was coded, the objectives and policies of the plan on the axis of participation were categorized under eight headings by the authors:

- Stakeholder participation in the legislation creation process,
- Strengthening civil society,
- Developing the central government-local government relations,

- Creating/improving the governance mechanisms,
- Participation in the decision-making process,
- Receiving opinions and suggestions through the surveys, etc.,
- Increasing the role of stakeholders in improving processes, developing the dialogue and cooperation with stakeholders,
- Creating the environments that support participation...

These headings are also closely related to other principles. For example, the increasing the role of stakeholders in the improving processes, developing dialogue and cooperation with stakeholders is related to the principle of effectiveness-efficiency; carrying out legislation creation/review processes with a participatory approach is related to the principle of consistency in terms of predictability and certainty, and receiving the opinions and the suggestions through the surveys, etc. and reflecting them in policies is related to the principle of responsiveness.

The goals in the plan for the establishment of the new governance mechanisms and the improvement of the existing ones are important for the institutionalization and the concretization of the governance. While the plan places great emphasis on the strengthening of civil society, the elements for the strengthening of the local governments (in administrative, financial, technical, etc. aspects) are quite limited. It is seen that this issue is mostly addressed in the form of developing the central government- the local government relations. Again, it is seen that the participation in the decision-making process (administrative participation) is emphasized more in the plan, but the elements for improving the political participation and the fair representation are very limited.

Apart from the parts where it intersects with other principles, the principle of effectiveness and the efficiency is included in the plan, especially in the form of the effectiveness/efficiency of public institutions and enterprises, and the effectiveness in service provision (especially by reducing bureaucracy). Achieving effectiveness in service provision by reducing bureaucracy also supports the principles of responsiveness and consistency. The parts where the principles of transparency and openness and accountability are coded are generally the elements that the two principles are related to. In particular, the relationship between the codes in the governance section can be considered as an indicator that the principles of good governance work in harmony with each other.