

TÜRKİYE'DE İYİ YÖNETİŞİM

Geliş Tarihi/Received: 05.04.2018 - Kabul Tarihi/Accepted: 19.05.2018

Özlem Kara Yıldırım
Student, Selçuk University
ORCID: 0000-0002-4589-8788
ozlmkryldrm@hotmail.com

ÖZ

Kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler kapsamında geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine yeni kamu yönetimi yaklaşımı hâkim olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışının bir görünümü ise yönetişimdir. Yönetişim birlikte yönetimi esas alan, karar alma süreçlerine tüm aktörlerin katılımını öngören bir yönetim modelidir. Yenidünya düzeninde vatandaş ile devlet iletişiminin güçlendirilmesi gerekmektedir. Yönetişim bu bakımdan önem taşımaktadır. Yönetişimin temel ilkeleri demokratik katılım ve hesap verilebilirlik, hükümet etkinliği, politik istikrar ve şiddetin yokluğu, düzenleyici kalite, yolsuzluğun kontrolü ve hukuk ve düzendir. Söz konusu ilkelerin yerine getirilmesi ile iyi yönetişim sağlanır. İyi yönetişime ilişkin Dünya Bankası'nın çalışmaları önemli bir yere sahiptir. Bu bağlamda Dünya Yönetişim Endeksi adı altında 1996 yılından itibaren veri yayınlamaktadır. Çalışmada Dünya Bankası yönetişim endeksi çerçevesinde Türkiye'de yönetişimin ne düzeyde olduğu araştırılmıştır. 1996-2016 dönemi ortalama değerleri incelendiğinde, Türkiye'nin 100 üzerinden yaklaşık 48 ile ortalama düzeyde bir yönetişime sahip olduğu ifade edilebilir. Ayrıca diğerlerine göre daha yüksek endeks değerine sahip olan ilkeler düzenleyici kalite ve hükümetin etkinliğiyken, diğerlerine göre daha düşük endeks değerine sahip olan ilkeler ise politik istikrar ve şiddetin yokluğu ile demokratik katılım ve hesap verilebilirlik olarak tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, İyi yönetişim, Dünya Bankası, Endeks

Jel Kodu: D73, H83

GOOD GOVERNANCE IN TURKEY

ABSTRACT

Within the scope of developments in public administration, instead of traditional public administration, new public administration approach dominated. A view of the new concept of public administration is governance. Governance is a management model based on co-management, which envisages the participation of all actors in decision-making processes. It is necessary to strengthen citizen and government communication in new world order. It is necessary to strengthen citizen and government communication in Yenidwon order. Governance is important in this regard. Governance is important in this regard. The basic principles of governance are democratic participation and accountability, government effectiveness, political stability and absence of violence,

regulatory quality, control of corruption and law and order. Good governance is provided by the fulfillment of these principles. The World Bank's studies on good governance has an important place. In this context, data are published since 1996 under the name of World Governance Index. In this study it is investigated the level of governance in Turkey within the framework of World Bank governance indices. When the average values for 1996-2016 period are examined, it can be said that Turkey has an average level of governance with approximately 48 point out of 100. In addition, the principles with higher index values than the others are determined as regulatory quality and the effectiveness of the government, while the principles with the lower index values than the others are determined as democratic participation and accountability with political stability and absence of violence.

Keywords: Governance, Good Governance Components, World Bank Index.

Jel Codes: D73, H83.

GİRİŞ

Her örgüt gibi kamu kesiminde de yönetim önemli bir konudur. Bu nedenle zaman içerisinde kamu yönetimi nasıl bir tarza sahip olmalıdır sorusuna yanıt bulmaya çalışan farklı yaklaşımların ortaya çıktığı görülmektedir. Geleneksel yaklaşım kamu yönetimini katı, hiyerarşik ve dikey yapılanma ile ortaya koyan bir model iken zaman içerisinde dünyada yaşanan gelişimlere ayak uyduramamış ve yerini alternatiflerine bırakmıştır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı daha esnek yapıda olan, yatay yapılanmaya sahip modern yönetim tekniklerinin kullanıldığı bir yaklaşım olarak geleneksel yaklaşıma alternatif olarak ortaya çıkmıştır. Söz konusu modelde kamu kesiminde etkinliğin sağlanması amaçlanmış ve daha etkin sonuçlar üreten özel kesimin modern yönetim tekniklerinin kamuda kullanılması sağlanmıştır. Yeni kamu yönetiminin bir görünümü ise yönetişim kavramı altında ifade edilmektedir. Yönetişim birlikte yönetim olarak tanımlanmakta ve kamusal karar alma süreçlerinde diyalogu öngörmektedir. Kamusal karar alma süreçlerinde sadece kamu kurum ve kuruluşları değil diğer sosyal aktörlerin de bulunması gerektiğini savunmaktadır. Böyle bir önerinin alt yapısı ise katılımcılıktır. Kamu kesiminde katılımcılığın sağlanması ile farklı görüşteki aktörlerin ortak bir fikir çerçevesinde toplanması dolayısıyla da toplumda en isabetli kararların alınması mümkün olacaktır. Yönetişim kavramının yaygınlaşmasında Dünya Bankası'nın önemli bir yeri bulunmaktadır. İlk olarak istikrara sahip olmayan ülkelerde Dünya Bankası'nın Yapısal Uyum Programları ile anılan iyi yönetişim kavramı ile herhangi bir ülkede yönetimin sahip olması gerektiği ilkeler ortaya koyulmuş ve söz konusu ilkeler iyi yönetişim adı ile anılmıştır. Ayrıca Dünya Bankası bunu ölçmeye çalışarak ülkeler arasında durum değerlendirmesinin yapılabilmesine olanak tanıyan yönetişim endeksini yayınlamaktadır. Dünya

genelinde yaklaşık 200 ülke için söz konusu endeks yıllık olarak yayınlanmaktadır.

Bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kamu yönetimi anlayışında yaşanan dönüşüm anlatılmış, ikinci bölümde yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile yönetim kavramlarına yer verilmiştir. Üçüncü kısımda iyi yönetim kavramı ve bunu oluşturan ilkelere yer verilmiştir. Son bölümde ise Dünya Bankası tarafından yayınlanan veriler ışığında Türkiye'nin iyi yönetim açısından ne düzeyde olduğu diğer ülkeler ile kıyaslanarak ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMINDAKİ DEĞİŞİM

Devletin organize olmuş halini yansıtan kamu yönetimi devleti oluşturan bireylerin talep ve beklentilerine cevap bulmak üzere oluşan bir yapıdır. Bu yapı içerisinde her yönetim biçiminde olduğu gibi çeşitli amaçlar ve bu amaçlara ulaştıracak araçlar yer almaktadır. Devletin temel amaçları toplumsal refahı sağlamaktır. Bu bağlamda örneğin güvenliği sağlamak, adaleti tesis etmek, ekonomik faaliyetlerin işleyişinde kuralları belirlemek, yoksulluğu azaltıcı politikalar üretmek gibi bir takım amaçları bulunmaktadır. Bunları yerine getirebilmesi ise bir yönetime ihtiyaç bulunmaktadır. Yönetim kavramı TDK'ya göre yönetme işi, çekip çevirme, idare etme anlamlarında kullanılmaktadır. Geniş anlamda başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti veya süreci olarak ifade edilebilen yönetim bir başka tanımlamada ise belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere yapılan kararlı bir eylemdir (Eryılmaz, 2006:3). Yönetim belirli amaçları gerçekleştirmek üzere bir araya gelmiş insanların gayretlerini bu amaçlar doğrultusunda yönlendirmeyi ve söz konusu gayretlerini bir eyleme dönüştürmeyi sağlayan bir mekanizmadır. Yönetimin planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim olarak belli fonksiyonları bulunmaktadır. Bu bağlamda yapılacak bir tanımlamada ise yönetim, örgütün amaçlarını gerçekleştirmek üzere başlıca planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri aracılığıyla tüm kaynakların eşgüdümlemesidir (Ergun ve Polatoğlu, 1988:4). Buna göre yönetim bir süreci ifade etmekte olup, bu süreçte belirli amaçlara ulaşmada mevcut tüm imkân ve kaynakların sürece sokulması ve belirlenen amaçlara odaklanmış bir şekilde hareket etmesi söz konusudur.

Kamu yönetimi tanımlanırken kamu yönetiminin işlevsel ve yapısal yönü dikkate alınmalıdır. İşlevsel olarak kamu yönetimi, genel kuralların ve kamu politikası kararlarının uygulanma süreci olarak ifade edilirken yapısal yönüyle kamu yönetimi ise işlevsel fonksiyonun yerine getirilmesinde gerekli olan gerek merkezi gerek yerel nitelikte devlet örgütlerini ifade etmektedir (Eryılmaz, 2006:6-7). Bütüncül bir bakış açısıyla kamu yönetimi kavramı, kamu politikaları ve bunların uygulayıcısı konumundaki kurumlardan oluşmaktadır.

Kamu yönetimi, içerisinde birçok unsurun bir arada yer aldığı bir yapıdır. Söz konusu unsurlar vatandaş, örgüt, politika, yasalar, bütçe ve kamu görevlileridir. Her bir unsur kamu yönetimi içerisinde birbiriyle ilgili olup, birbirinden bağımsızlık söz konusu değildir. Kamu yönetimi vatandaşın temel beklentileri ile ilgili ortaya çıkan bir yapıdır. Bireylerin temel ihtiyaçlarını gidermek üzere ortaya çıkmış olan devletin organize olmuş hali kamu yönetimidir. Söz konusu amacı gerçekleştirmek üzere devletin örgütlenmesi gerekmektedir. Örneğin, bireyin yaşadığı bölgedeki kanalizasyon ihtiyacını gidermek üzere yerel yönetim birimi, ülkenin dış tehditlere karşı güvenliğini sağlamak üzere merkezi yönetim birimi devletin örgütlenmiş halidir. İhtiyaçların niteliğine göre devletin ve kamu yönetiminin örgütlenmesi mümkündür. Belirlenen amaçlara ulaşmada yol gösterici unsur ise politiklardır. Belirlenen politikalar ile amaçlara ulaşılması amaçlanmaktadır. Örneğin sağlıklı birey sayısını arttırmak üzere obezite ile mücadele edilmesi yönünde adımların atılması sağlık alanında bir politika olarak değerlendirilebilir. Bir diğer önemli unsur yasalardır. Kamu yönetiminin işleyişini şekillendiren normlar yasalar ile açıklanmaktadır. Bütçe ise uygulanan politikaların mali kaynaklarını ifade etmektedir ve genelde vatandaştan toplanan vergiler ile oluşturulur. Kamu yönetimin işleyişi içerisinde temel unsur ise kamu görevlileridir. Kamu görevlileri kamu yönetiminden bekleneni sağlamak üzere görevleri yasalarla belirlenmiş elemanlardır.

Kamu yönetiminin akademik bir disiplin haline gelmesinde ABD’de 1913-1921 yıllarında başkanlık görevini ifa eden Woodrow Wilson’a ait 1887 yılındaki “Yönetimin İncelenmesi” adlı makalesinin etkili olduğu ifade edilmektedir (Hergüner, 2017:27). Söz konusu makale ile klasik kamu yönetimi anlayışının temellerinin atıldığı ifade edilebilir. Daha sonrasında ise özellikle bilimsel yönetim anlayışı kapsamında M. Weber, H. Fayol ve F.W. Taylor’un klasik kamu yönetimi anlayışına katkılarının bulunduğu görülmektedir.

Kamu yönetimine yaklaşım biçimi genel olarak geleneksel ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ele alınabilir. Geleneksel yaklaşım, kamu çalışanlarının hiyerarşi içerisinde ve belirli kurallara göre hareket ettiği ve örgütün verimliliğine odaklanmış, politikacılar ve vatandaşlardan izole olmuş elit bir yaklaşıma dayanmaktadır (Robinson, 2015: 4-5). Geleneksel yaklaşımın özelliklerini dört grupta ifade etmek mümkündür (Eryılmaz, 2006:23-24): Birincisi geleneksel yaklaşım bürokrasi modeline göre örgütlenmiş olup, söz konusu modelin temel özellikleri arasında ayrıntılı kurallara dayalı olma, gayrişahsi olma, katı hiyerarşiye sahip olma ve merkezîyetçi olma yer almaktadır. İkincisi kamusal hizmetlerin sunumunda kurallara ve prosedürlere aşırı bağlılık söz konusu olup, hizmet etmek

kavramı yerine kuralları uygulamak kavramının ön plana çıktığı görülmektedir. Üçüncüsü kamu yönetimine siyasetçilere kesin itaat görevi verilmiş olup, bu görev ile kamu yönetimi denetim altına alınmıştır. Dördüncüsü ise kamu yönetimi yönetimin özel bir biçimi olarak bürokratların ve siyasetçilerin etkili olduğu bir yönetim biçimine dönüşmüştür.

Geleneksel yaklaşım güncel gelişmelere ve taleplere ayak uyduramadığından zamanla terk edilmeye başlanmıştır. Alternatif yaklaşım ise yeni yaklaşım olarak adlandırılmıştır.

Kamu yönetiminde yeni yaklaşım, 1970 ve 1980’li yılların sonlarından itibaren ABD, Yeni Zelanda ve Avusturalya’da ortaya çıkmış (Kljin, 2012) ve 1980 ve sonrasında ise OECD ülkelerinin çoğunda uygulanan bir pratiğe dönüşmüştür. Söz konusu uygulamanın odağında yatan ilke ise hesap verme sorumluluğudur (Hood, 1995:93). Yeni yaklaşım modern devlet anlayışında etkinlik kavramına odaklanmış ve buna ulaşmak üzere rasyonel tekniklerden yararlanmış ve karar alma süreçlerine özel kesim ve STK’ların da dâhil olmasını amaçlamıştır (Kljin, 2012:2). Yeni kamu yönetimi anlayışının özellikleri de dört grupta incelenebilir (Eryılmaz, 2006:26-27): Birincisi yeni yaklaşım bürokratik modele karşı çıkmakta ve kamunun örgüt yapısının esnek, yumuşak, dar ve az elemanlı merkez ve geniş yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi olması gerektiğini savunmaktadır. İkincisi yeni yaklaşımda devletin faaliyet alanı küçültülmelidir. Üçüncüsü yeni yaklaşım performans hedeflerine, çıktılara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, müşteri niteliğinde hizmet anlayışına önem vermektedir. Sonuncusu ise yeni sistemde hesap verme sorumluluğu, açıklık gibi ilkeler önemli görülmektedir.

Kamu yönetiminde yeni yaklaşımın özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Pollitt, 1994; Osborne ve McLaughlin, 2002:9):

- ✓ Katılımcı ve girişimci yönetim yapısını benimser.
- ✓ Performans ölçümüne önem veren bir yaklaşımdır.
- ✓ Hizmetlerin merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında rasyonel ölçülerde paylaşılmasını benimser.
- ✓ Kamusal hizmetlerin sunumunda rekabet esastır.
- ✓ Özel kesim daha başarılı sonuçlara ulaştığından özel kesimin kullandığı rasyonel yönetim tekniklerinin kamuya adaptasyonunu benimser.
- ✓ Kaynakların etkin dağılımını ve kullanımını benimser.
- ✓ Vatandaş müşteri gibi görür ve kalite önem arz eder.

Kamu yönetiminde geleneksel ve yeni yaklaşımın temel özelliklerine ilişkin karşılaştırmalı özet bilgi Tablo 1’de verilmiştir.

Tablo 1: Karşılaştırmalı Olarak Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi

	Geleneksel Yönetim	Yeni Yönetim
Yapı	Weber'in bürokrasi modeline dayalı Aşırı kuralcı Katı hiyerarşi Merkeziyetçi	Dar merkez Geniş-yatay çevre Adem-i merkeziyetçi Esnek örgüt yapısı Yumuşak hiyerarşi
Kamunun Faaliyet Alanı	Hizmet devleti Devlet, yoğun kamusal mal ve hizmet üreticisi	Minimal devlet Hizmet sorumluluğu ile hizmet sunumu-üretimi ayrılır
Sistem	Merkezin birçok kademe tarafından yürüttüğü ayrıntılı gözetim ve denetim Denetimde mali ve hukuki ilkeler Bürokrasi ve siyaset merkezli Hizmette nicelik Bürokrat yönetici tipi	Performans hedefleri Maliyetler Ekip ve görev anlayışı Piyasa sisteminin denetimi Çıktılar Müşteri vatandaş merkezli Kamuya karşı sorumluluk Hizmetlerde nitelik İşletmeci girişimci yönetici tipi

Kaynak: Eryılmaz, 2006:24

Kamu yönetiminde yeni yaklaşımın alternatif bir yaklaşım olarak ortaya çıkması altında farklı süreçlerin etkisi bulunur (Osborne ve McLaughlin, 2002:8-9). Söz konusu süreçlerin ilki kamusal faaliyetleri sınırlandıran ve ana aktör olarak piyasayı esas alan minimal devlet anlayışının 19. yy da ortaya çıkmasıdır. İkincisi birinci sürecin devamı niteliğinde 20. yy başlarında kamusal hizmetlerin sunumunda devlet, özel kesim ve STK'lar arasında ortaklıkların bulunduğu ve zorunlu hizmetlerin dışındakilerin sunumunun özel kesim ile STK'lara bırakıldığı dönemdir. Üçüncüsü özellikle savaş sonrasında devlete daha fazla rol ve sorumluluğun atfedildiği refah devlet anlayışının egemen olduğu 1945-1980 yıllarıdır. Sonuncusu ise 1970'lerin sonlarında çoğul devlet anlayışının yaygınlaşmasıdır.

YENİ KAMU YÖNETİMİ VE YÖNETİŞİM

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının yaşanan gelişmelere ayak uyduramaması nedeniyle alternatif yaklaşımlar gelişmiştir. Söz konusu değişimi zorunlu kılan bazı gelişmeler söz konusudur. Bunlar; sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, Fordist üretimden esnek üretime geçiş, küreselleşme ile ulus devlet anlayışının önemini yitirmesi ve dolayısıyla da post-modern düşüncenin egemen olmasıdır (Ökmen vd., 2004:41). Dünyada yaşanan gelişmeler paralelinde devlet ve vatandaş arasındaki ilişkinin niteliği de değişime uğramıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışında vatandaş odaklılık ön plana çıkmış ve vatandaşın karar alma süreçlerine aktif katılımını sağlamak üzere çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Buradaki amaç vatandaşın kamusal faaliyetlere ilişkin talep ve beklentilerini net bir biçimde ortaya çıkarmak ve kamusal hizmetlerin bunlara yanıt verecek bir

şekilde sunulmasını sağlamaktır. Bu bağlamda önemli bir kavram ortaya çıkmıştır. Söz konusu kavram *yönetişim* kavramıdır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının ortaya çıkış gerekçeleri ve amaçları birlikte düşünüldüğünde söz konusu kavramın ne kadar önemli bir gereklilik olduğu ortaya çıkmaktadır.

Yönetişim, verimliliği azalan geleneksel yönetim yapılarının tek başlarına hareket etmeleri yerine, birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel işbirliğini (ortaklığını) içermektedir (Ökmen vd., 2004:41). Bir başka ifade ile yönetim kavramı birlikte yönetimi gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla yönetim kavramı yukarıdan aşağıya tek yanlı bir yönetim tarzı yerine hep birlikte yönetmeyi öngören bir sistem olup, bu sistem içerisinde katılımcılık ana etkidir (Özer, 2005:312). Farklı tanımlamalara karşın yönetime ilişkin üzerinde fikir birliğinin olduğu tanım, kamu ve özel kesim arasında ve içinde sınırların bulanıklaştığı bir yönetim modeli olarak yapılmaktadır (Stoker, 1998:17).

Yönetişim kavramının özellikle 1997 yılı sonrasında popüler bir kavram olduğu görülmektedir. Yönetişim ile birlikte devlet yeniden tanımlanmaktadır. Bu tanımlamada devletin kamusal faaliyetlerin sunumunda hükümet, gönüllüler, STK'lar ve özel kesim ile iletişim ve koordinasyon içerisinde olması gerekmektedir. Dolayısıyla devletin kamusal karar alma süreçlerinde kendisi dışında birçok aktör ile işbirliği halinde olması söz konusudur (Osborne ve McLaughlin, 2002:10). Söz konusu anlayışın temelinde kamusal hizmetlerin sunumunda idarenin tek taraflı karar alması değil vatandaşların talep ve beklentileri çerçevesinde birlikte bir karar alma söz konusudur.

Yönetişimin temel karakteristik özellikleri şu şekilde özetlenebilir (Klijn, 2012:6):

- ✓ Politika üretmede ve hizmet sunumunda kurumlar arası iletişime odaklanır.
- ✓ Politika amaçlarına ulaşmada ve hizmet sunumunda kurumların bağımsızlığı söz konusudur.
- ✓ Sosyal aktörler arasında işbirliğini gerektiren yatay bir örgütlenme ve güç dağılımı söz konusudur.
- ✓ Politika ve hizmet kalitesini arttırmak üzere sosyal aktörler arasında bilgi kullanımı söz konusudur.
- ✓ Karar alma süreçlerinde sosyal aktörlerin, paydaşların ve vatandaşların katılımını özendirir.

Yeni kamu yönetimi ve bunun bir unsuru olarak yönetişimin ortak birçok yanı bulunmaktadır. Bunlar (Özer, 2005:334);

- ✓ Her ikisinin amacı da iyi toplum ve iyi yönetim oluşturmaktır.
- ✓ Her ikisi de sorumluluğu ön plana çıkarmaktadır.
- ✓ Her ikisinin de ortaya çıkışında yönetimlerin vatandaş talep ve beklentilerinden uzak olduğu ve yönetim birimlerinin verimsiz çalıştığı görüşleri etkili olmuştur.
- ✓ Her iki yaklaşım da etkinliğin sağlanabilmesi için rekabetin olması gerektiğini savunmaktadır.
- ✓ Her iki yaklaşım da girdi odaklılıktan ziyade çıktı ve sonuç odaklılığı benimsemektedir.
- ✓ Her iki yaklaşımda da devletin koordine etme görevine vurgu yapar.

Her ne kadar yeni kamu yönetimi ve yönetim arasında benzerlikler söz konusu olsa da ikisi arasında bazı farklılıklar da söz konusudur. Bunlara ilişkin özet bilgi ise Tablo 2’de verilmiştir.

Tablo 2: Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim Arasındaki Farklılıklar

	Yeni Kamu Yönetimi	Yönetişim
Odak noktası	Kamu sektörü içinde örgütsel ve kurumsal değişiklikler ve bunlara uyum	Hükümet ve diğer aktörler arasındaki ilişkilerde değişiklikler ve bunlara uyum
Amaç	Kamu örgütlerinin ve kamusal hizmetlerin etkinliğini ve etkililiğini arttırmak	Örgütler arasındaki koordinasyonu ve karar alma sürecinin kalitesini arttırmak
Ana Fikir ve yönetim teknikleri	Hizmet sunumunu piyasa temelli (modern yönetim teknikleri, piyasa mekanizması, performans göstergeleri, tüketici komiteleri) kullanarak iyileştirmek	Ağ yönetimini kullanarak; aktörleri aktif hale getirmek, araştırma ve bilgi edinimini organize etmek, içerik, düzenleme, süreç kurallarını vb. araştırmak.
Politika	Seçilmiş memurlar hedef belirlerler, uygulamalar ise bağımsız kurumlarca yerine getirilir, performans göstergeleri çerçevesinde hareket edilir.	Hedefler iletişim ve karar alma süreçlerinde belirlenir, seçilmiş memurlar bu sürecin bir parçasıdır.
Zorluk	Modern toplum karmaşıktır fakat burada açıkça belirlenmiş hedeflere ve esnek uygulamalar ihtiyaç duyulur. Toplumda karmaşık ilişkilerden kaçınılmalıdır. Eğer gerekirse piyasa teşvikleri ve tüketici heyetlerinden uygulayıcı birimleri yönlendirmek üzere faydalanabilir.	Modern toplum karmaşıktır ve bağımsızlığı gerektirir. Aktörler arasında iletişimin olması gerekir ve bu durum kaçınılmazdır. Ayrıca tatmin edici sonuçlara ulaşmada bu gereklidir.

Kaynak: Kljin, 2012: 8-9

Yeni kamu yönetimi ile farklılıkları olmasına karşın yönetişimin ortaya çıkışı ve gelişimindeki katkısı oldukça önemlidir.

İYİ YÖNETİŞİM

İyi yönetim, özellikle Afrika gibi istikrardan yoksun ve oturmuş ülke yapılarının sağlanamadığı ülkelerde iktidar ve yönetim sorunlarının baş göstermesi ile birlikte kullanılmaya başlamıştır. Ayrıca söz konusu ülkelere Dünya Bankası'nın yapısal uyum programlarının başarısız olması söz konusu ülkeler nezdinde iyi kamu yönetiminin nasıl olması gerektiğine ilişkin tavsiyeler de etkili olmuştur (Yüksel, 2000:154). İyi yönetim esasında yönetimin nasıl iyi hale getirilebileceği ile ilgili bir kavram olup, bünyesinde bazı ilke ve esasları barındırmaktadır. Bu çerçevede değerlendirildiğinde iyi yönetim; bir ülkede vatandaşın güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargının bağımsız olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarının adil ve doğru bir biçimde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasetçilerin hesap verme sorumluluğu altında bulunduğu, vatandaşların gerekli bilgilere kolayca ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir (Özer, 2005:330). Tanımdan hareket ile iyi yönetimin temel ilkeleri Şekil 1'de gösterilmiştir.

Şekil 1: İyi Yönetimin Temel İlkeleri



Kaynak: (Ali, 2015:69)

Şekil 1 incelendiğinde iyi yönetimin sağlanabilmesi için; uzlaşmaya dayalı, katılıma açık, hukukun üstünlüğünü kabul eden, etkin ve etkili, hesap verebilir, saydam, duyarlı ve tarafsız ve kapsayıcı bir yönetimin olması gerekmektedir. Söz konusu ilkeler bir ülkede iyi yönetimin düzeyinin belirlenmesinde temel faktörler olarak değerlendirilebilir.

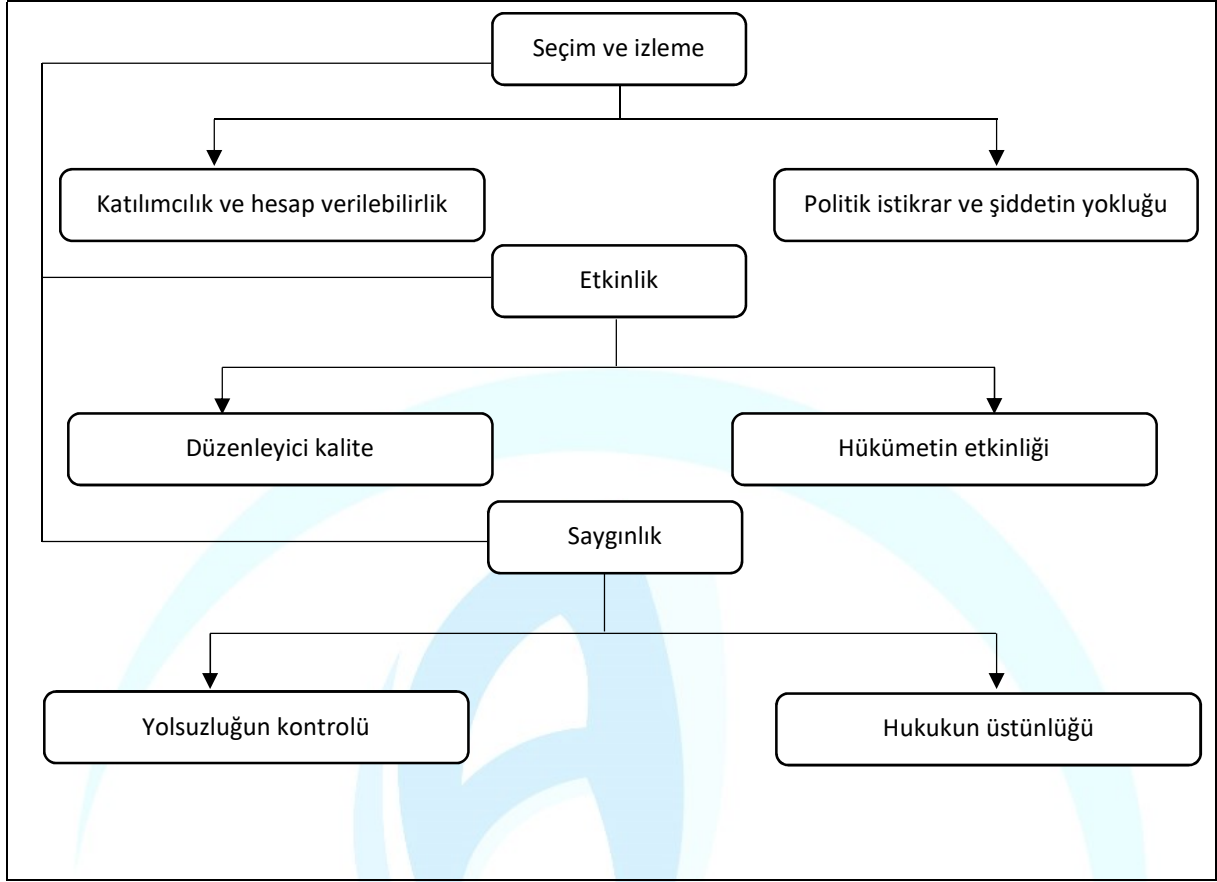
Yönetim uzlaşmaya dayalı bir modeli benimsemektedir. Tanımlarından da hareket ile yönetimde kamu ve dışındaki aktörlerin karar alma süreçlerinde birlikte bulunduğu bir modelden bahsedilmiş idi. Dolayısıyla

karar almanın gerçekleşebilmesi söz konusu aktörler arasında mutabakatı zorunlu kılmaktadır. Karar alma süreçlerinde kamu kurum ve kuruluşlarının dışında diğer sosyal aktörlerin de bulunması katılımcılık ilkesine hizmet etmektedir. Katılımcılık, karar alma süreçlerinde alınan karardan etkilenecek kesimin yani paydaşların da bulunmasını gerektiren bir ilke olup, kamu kesiminde etkinlik ve etkililiğin sağlanması açısından önemlidir. Yönetişim ile vatandaş talep ve beklentilerine uygun kararların alınması amaçlanırken bunun sağlanmasında ise katılımcılık yer almaktadır. Yönetişim için önemli bir diğer ilke ise hukukun üstünlüğüdür. Ayrıca bu ilkenin bir sonucu olarak hesap verilebilir bir yönetim de yönetişim bakımından önem taşımaktadır. Hesap verilebilir olmak alınan kararlara ilişkin sorumluluk taşımayı gerektirmektedir. Hesap verilebilir olmanın altında yatan en önemli unsurlardan birisi ise saydamlıktır. Şayet saydamlık sağlanır ise hesap verilebilir bir yönetim ortaya çıkacaktır. Yönetişimin bir diğer ilkesi ise yönetimin duyarlı cevap verebilir niteliklerine sahip olmasıdır. Bunun altında ise yönetişimin iletişimi önemli kılması yatmaktadır. Bir başka anlatımla vatandaş ile yönetim arasındaki sorunların giderilmesi noktasında duyarlı bir yönetim modelinin benimsenmiş olması gerekmektedir. Ayrıca yönetişimde yönetim birimlerinin tarafsız ve kapsayıcı olması gerekmektedir. Yani herhangi bir sorunun giderilmesinde toplumun sadece belirli bir kesimi veya aktörleri değil tüm aktörlerin karar alma sürecine dahil edilmesi gerekir.

Yönetişimin temel ilkelerinin sağlanması durumunda ortaya çıkacak olan faydalı sonuçlar; kamu yönetiminin vatandaşa yaklaşması, kamu yönetiminin etkinleşmesi, yolsuzlukların azaltılması, kararların zenginleşmesi, kararların uygulanmasında etkinliğin artması, demokrasinin güçlenmesi, kurumların meşruluğunun artması, karar ve işlemlerin açık ve anlaşılır olması gösterilebilir (Tesev, 2008:18).

İyi yönetim kavramı daha önceden de bahsedildiği üzere Dünya Bankası çalışmaları ile yaygınlaşmıştır. Dünya Bankası yönetişimi endeks olarak ölçmekte ve buna ilişkin veriler yayınlamaktadır. Bunu yaparken altı ilke üzerinden hareket etmektedir. Söz konusu altı ilke Şekil 2'deki gibidir:

Şekil 2: Dünya Bankası İyi Yönetişim İlkeleri



Kaynak: World Bank

Dünya Bankasına göre bir ülkede katılımçılık ve hesap verilebilirlik, politik istikrar, hükümet düzenlemelerinde kalite, hükümet etkinliği, yolsuzluğun kontrolü ve hukukun üstünlüğü ne seviyede yüksek ise o kadar iyi yönetişime yaklaşıldığı ifade edilebilir.

TÜRKİYE'DE İYİ YÖNETİŞİM

Burada öncelikle Dünya Bankası verisinin tanıtımı yapılmış sonrasında ise söz konusu veri çerçevesinde Türkiye'nin karnesi ortaya koyulmuş, diğer ülkeler ile mukayesesi yapılmıştır.

Dünya Bankası veri tabanında Dünya Yönetişim Endeksi (World Governance Index) her yıl yaklaşık 200 ülke için yayınlanmaktadır. Söz konusu endeks farklı kaynaklardan elde edilen verinin sentezi neticesinde 1996 yılından itibaren yayınlanmaktadır. Söz konusu veriler altı ilke üzerinden oluşturulmaktadır. Bunların kapsamına ilişkin açıklama Dünya Bankası tarafından şu şekilde yapılmaktadır (Kaufmann vd., 2010):

- ✓ Katılımcılık ve hesap verilebilirlik: Katılımcılık karar alma süreçlerinde farklı aktörlerin yer alması ile ilgiliyken, hesap verilebilirlik ise karar alıcıların kararlarından sorumlu olmasını ifade etmektedir.
- ✓ Politik istikrar ve şiddetin yokluğu: Herhangi bir ülkede siyasi anlamda istikrarın bulunup bulunmadığı ile ilgili bir değerlendirmeyi içerir. Ayrıca siyasi istikrarsızlık söz konusu ise bunun ortaya çıkarabileceği muhtemel şiddet olaylarını da endeks kapsamında değerlendirir.
- ✓ Hükümetin etkinliği: Kamusal hizmetlerin kalitesi, STK faaliyetlerinin kalitesi ve siyasi baskıdan etkilenme derecesi, hükümetin politika belirleme kalitesi ve söz konusu politikalara uyma derecesi bu kapsamda değerlendirilir.
- ✓ Düzenleyici kalite: Kamusal düzenlemelerin özel kesim üzerindeki etkisi bu kapsamda değerlendirilmektedir.
- ✓ Hukukun üstünlüğü: Hukuk kurallarına ne derecede uyulduğu ve hukuk ile ilgili kurumların ne düzeyde güvenilir olduğu ile ilgili değerlendirmeler bu çerçevede yapılır.
- ✓ Yolsuzluğun kontrolü: Kamu gücünün özel amaçlar için kullanılıp kullanılmadığına ilişkin değerlendirme bu kapsamda yapılır.

Yönetişim endeksi altı ilkenin ortalamasından elde edilmektedir. Her bir ilke dolayısıyla da yönetim endeksi -2.5 ile +2.5 arasında bir değer almaktadır. Değer arttıkça iyi yönetime doğru değer azaldıkça kötü yönetime doğru bir eğilim söz konusudur. Bu değerlendirme her bir ilke için de aynı şekildedir. Ayrıca endeks değeri 0-100 arasında da değerlendirilebilmektedir. Bu durumda iyi yönetimde en yüksek değeri 100 en düşük değeri ise 0 göstermektedir.

Türkiye’de iyi yönetim endeks değeri Grafik 1’de verilmiştir.

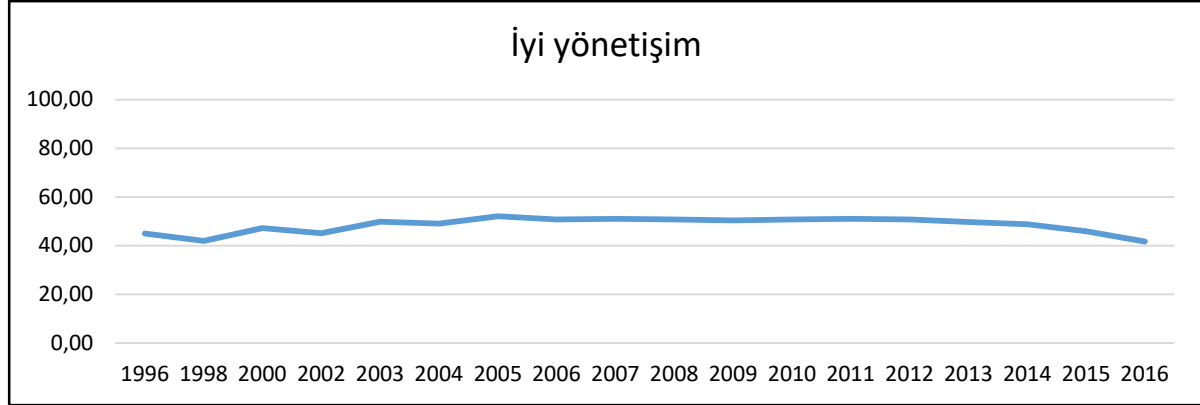
Grafik 1: Türkiye’de İyi Yönetişim (-2.5 ile 2.5)



Kaynak: WGI

Grafik 1 Türkiye için Dünya Bankası tarafından yayınlanan yönetim verisinin seyrini 1996-2016 yıllar için göstermektedir. -2.5 ile +2.5 arasında bir değer alabilen yönetim endeksi Türkiye için genelde negatif kısımda yer almıştır. 100'lük gösterimde ise Türkiye'nin yönetim endeks değeri Grafik 2'deki gibidir.

Grafik 2: Türkiye'de İyi Yönetişim (0-100)

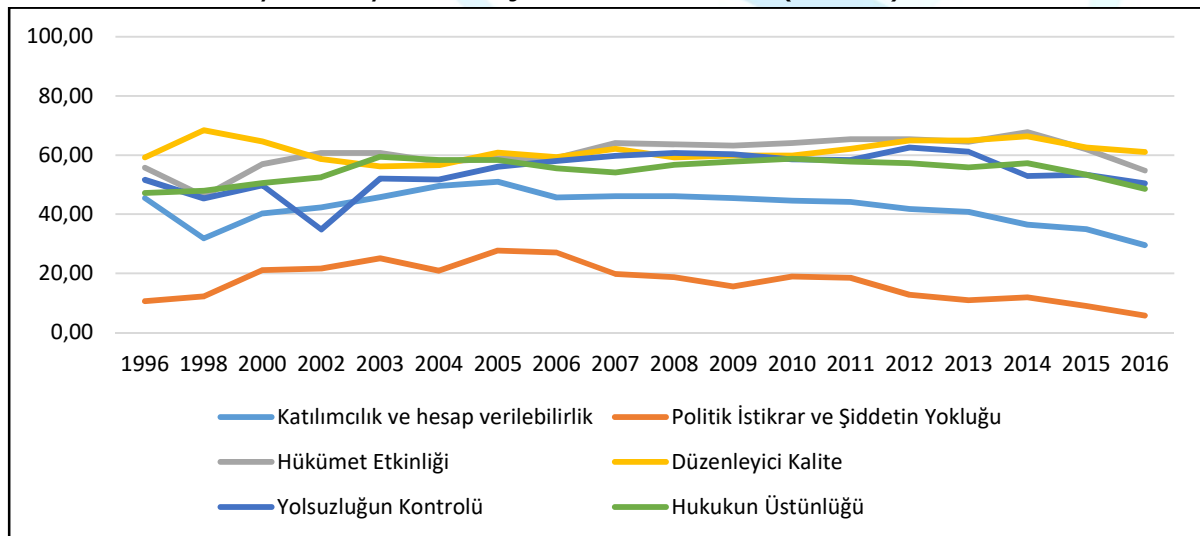


Kaynak: WGI

Grafik 2 incelendiğinde Türkiye'nin yönetim verisi 100'lük gösterimde genelde orta düzeylerde gerçekleşmiştir. Endeks değerleri ele alındığında en yüksek skorun 2005 yılında alındığı en düşük skorun ise 2016 yılında ortaya çıktığı ifade edilebilir.

Yönetişimi oluşturan altı ilke açısından da Türkiye'nin pozisyonu değerlendirilebilir. Buna ilişkin gösterim Grafik 3'de verilmiştir.

Grafik 3: Türkiye'de İyi Yönetişimin Alt İlkeleri (0-100)

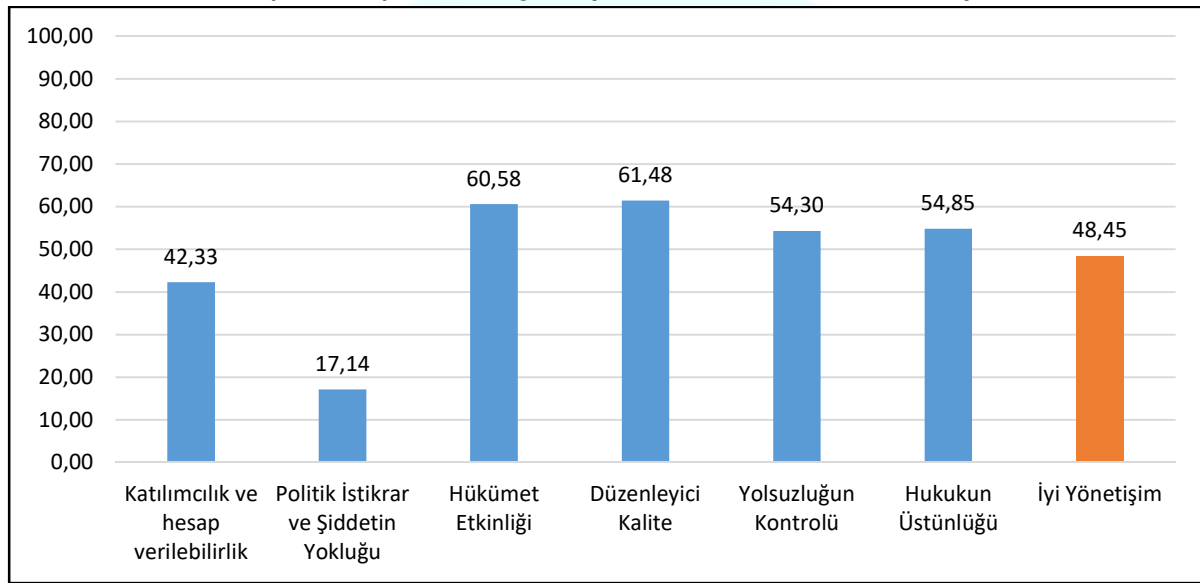


Kaynak: WGI

Grafik 3 altı ilkenin Türkiye’de 1996-2016 dönemine ilişkin seyrini göstermektedir. İncelendiğinde altı ilkeden diğerlerine göre daha iyi konumda olan düzenleyici kalite ve hükümet etkinliğidir. Bunu ise hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun kontrolü takip etmektedir. Katılımcılık ve hesap verilebilirlik ile politik istikrar ve şiddetin yokluğu ilkeleri ise diğerlerine göre daha altlarda bir seyir izlemektedir.

Görünüm olarak altı ilkenin seyrinden sonra 1996-2016 dönemi ortalamalarına topluca bakılabilir. Buna ilişkin bilgi ise Grafik 4’de verilmiştir.

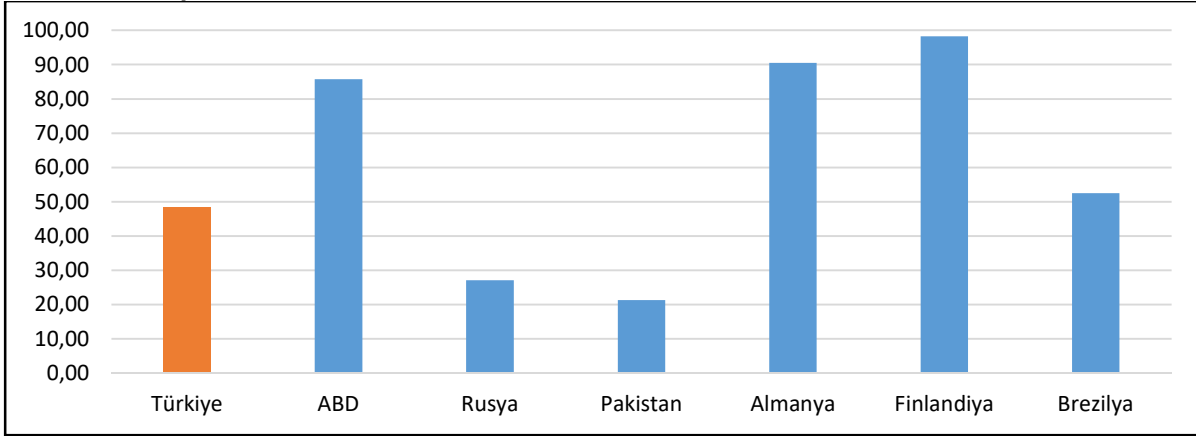
Grafik 4: Türkiye’de İyi Yönetişim (1996-2018 Ortalaması)



Kaynak: WGI

Grafik 4, 1996-2016 dönemine ilişkin Türkiye’de iyi yönetim ve alt ilkelerine ilişkin ortalama değerleri vermektedir. Buna göre Türkiye için iyi yönetimin ortalama değerinin %48.45 olarak gerçekleştiği ifade edilebilir. Alt ilkeler açısından bakıldığında ise en yüksek ortalama değer %61.48 ile düzenleyici kaliteye ait olduğu görülmektedir. Bunu sırasıyla %60.58 ile hükümet etkinliği, %54.85 ile hukukun üstünlüğü, %54.30 ile yolsuzluğun kontrolü, %42.33 ile demokratik hesap verilebilirlik ve %17.14 ile politik istikrar ve şiddetin yokluğu ilkesi takip etmektedir.

Türkiye’nin iyi yönetişime dair genel görünümü yukarıdaki 4 grafik ile ortaya koyulmuştur. Ancak bir de karşılaştırma imkânı sunabilmesi bakımından farklı ülkelere ait verilerin de değerlendirilmesinde yarar görülmektedir. Bu çerçevede örneğin gelişmiş ve gelişmekte olan bazı ülkeler tesadüfi olarak seçilip karşılaştırma yapılabilir. Buna göre örneğin ABD, Almanya, Finlandiya, Rusya, Brezilya, Pakistan ülkeleri ile Türkiye’nin ortalama verileri birlikte değerlendirilebilir. Buna ilişkin gösterim Grafik 5’de yer almaktadır.

Grafik 5: Türkiye ve Diğer Seçilmiş Ülkelerde İyi Yönetişim (1996-2018 Ortalaması)**Kaynak:** WGI

Grafik 5 incelendiğinde Türkiye'nin sahip olduğu ortalama yönetim verisi gelişmiş ve gelişmekte olan ülke örnekleri ile kıyaslanabilir. Bu durumda Türkiye'nin gelişmiş ülkelerdeki yönetim düzeyinden daha aşağıda bulunduğu gelişmekte olan ülkelere göre ise ortalamaya daha yakın bir düzeye sahip olduğu ifade edilebilir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kamu yönetimi anlayışı zaman içerisinde değişiklikler yaşamıştır. Bunun altında dünyada yaşanan iktisadi, sosyal, siyasi ve kültürel gelişmeler etkilidir. Katı ve hiyerarşik bir yapılanmaya sahip olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkardığı sorunların yanında değişen yeni dünya düzenine ayak uyduramamış ve yerini yeni kamu yönetimi yaklaşımına bırakmıştır. Etkinliği amaç edinen ve özel kesimin modern yönetim araçlarını kamu yönetimine uyarlayan bu yeni yaklaşımın zaman içerisinde yönetim adı altında bir görünümü ortaya çıkmış ve yaygınlaşmıştır. Yönetişim birlikte yönetim anlamını taşımakta ve karar alma süreçlerine katılımı gerektirmektedir. Günümüzde kamu yönetiminin vatandaş ile iletişim halinde olması vatandaşın taleplerini dikkate alması ve buna uygun bir şekilde hizmet sunması gerekmektedir. Kamusal karar almada kamu kurum ve kuruluşlarının dışında kalan diğer sosyal aktörlerin sürece dâhil olması çok çeşitli düşünceye sahip kişilerin bir arada bulunmasını sağlamakta ve ortak bir fikir meydana gelebilmektedir. Yönetişim özellikle Dünya Bankası'nın yapısal uyum programları çerçevesinde önem kazanmış ve yaygınlaşmıştır. Ayrıca Dünya Bankası yönetimi ülkeler nezdinde ölçmeye ilişkin endeks yayınlamaya başlamıştır. Söz konusu yönetim endeksi altı ilkenin ortalaması olarak 1996 yılından itibaren kamuoyu ile paylaşılmaktadır.

Türkiye açısından 1996-2016 döneminde yönetim endeksinin 100 üzerinden 48 düzeyinde gerçekleştiği ifade edilebilir. Buna göre Türkiye'nin ortalama düzeyde yönetişime sahip olduğu değerlendirilebilir.

Öyleki gelişmiş ülke örneklerine bakıldığında söz konusu ortalama değerin 80-90 düzeylerinde gerçekleştiği görülmektedir. Hedef daha gelişmiş ve müreffeh bir toplum olmak ise yönetim verisinin de yükseltilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanması için özellikle altı ilkeye dair önlemlerin alınması gerekmektedir. Diğerlerine göre daha düşük düzeye sahip olan politik istikrar ve şiddetin yokluğu ilkesi üzerinde daha çok çalışılmalıdır. Türkiye her ne kadar son yıllarda politik istikrara kavuşmuş olsa da gerek iç gerek dış bazı mihrakların etkisiyle şiddete maruz kalmaktadır. Özellikle Türkiye'nin coğrafi ve jeopolitik konumu bunda oldukça etkilidir. Dolayısıyla şiddetin yokluğu için önemli bir argüman olan terörün yokluğu Türkiye'nin son yıllarda en fazla üzerinde durduğu meseledir.

Diğer düşük değere sahip olunan ilke ise katılımçılık ve hesap verilebilirliktir. Bu kapsamda amaçlanan farklı seslerin bir araya gelerek daha etkin kamusal kararların alınmasıdır. Ayrıca karar alıcıların aldıkları kararlardan mesul olması da bu kapsamda değerlendirilebilir. Buna göre söz konusu endeks değerinin de Türkiye açısından önlem gerektiren bir endeks olduğu aşikârdır. Bu kapsamda ifade özgürlüğünün geliştirilmesi, dernek ve vakıflaşmanın teşvik edilmesi, medya alanında özgürlüklerin geliştirilmesine yönelik adımların atılması söz konusu endeks değerinin yükselmesine imkân tanıyacaktır.

Türkiye açısından hükümetin etkinliği ve hükümet politikalarının özel kesim üzerindeki etkisini ölçen düzenleyici kalite ilkeleri açısından diğerlerine göre daha yüksek endeks değerlerine sahip olduğu görülmektedir. Hükümetin uygulayacağı politikalara bağlılığı, sunduğu hizmetlerin vatandaşlar tarafından beğenilmesi gibi hususların hükümetin etkinliğine imkân tanıdığı ifade edilebilir. Düzenleyici kalite kapsamında ise hükümetin uyguladığı politikaların özel kesimi teşvik edici olup olmadığı değerlendirilmekte olup, söz konusu endeks değerinin daha yüksek olması bu alanda olumlu adımların atıldığı bir göstergesidir. Ancak yine de daha atılması gereken adımlar vardır denilebilir. Çünkü hala gelişmiş ülkelerin ortalama değerlerinden geride kalmaktadır.

Diğer ilkeler ise hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun kontrolü ile ilgilidir. Söz konusu endeks değerlerinde ortalamaya yakın düzeylerde bir yere sahip olduğu görülmektedir. Ancak yine söz konusu iki ilke açısından da beklenen düzeyden uzak kalmıştır. Bu bağlamda özellikle yargı sisteminin tarafsızlığı, vatandaşların yargıya olan güveni konularında teşvik edici önlemlerin alınması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Ali, M. (2015). "Governance And Good Governance: A Conceptual Perspective", *The Dialogue Journal*, 10(1): 65-77.

Kaufmann, D. Kraay, A. And Mastruzzi, M. (2010). "The Worldwide Governance Indicators: A Summary Of Methodology, Data And

- Analytical Issues", World Bank Policy Research Working Paper, No. 5430, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130
- Ergun, T. Ve Polatoğlu A. (1988). Kamu Yönetimine Giriş, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Olgaç Matbaası, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2006). Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Hergüner, B. (2017). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Başlangıcından Günümüze Kamu Yönetiminin Değişen Yüzü, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Hood, C. (1995). "The New Public Management İn The 1980s: Variations On A Theme", *Accounting, Organizations And Society*, 20 (2/3): 93-109.
- Klijn, E. H. (2012). "Public Management And Governance: A Comparison Of Two Paradigms To Deal With Modern Complex Problems", (Ed.) Faur D. L., *The Handbook Of Governance*, Oxford University Press, 201-214.
- Osborne, S. P. Ve Mclaughlin, K. (2002). "The New Public Management İn Context, (Ed.) Mclaughlin, K., Osborne, S.P. Ve Ferlie, E., *New Public Management: Current Trends And Future Prospects*, Routledge, London, 7-14.
- Ökmen, M. Yılmaz, A. Ve Baştan, S. (2004). "Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar Ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler", (Ed.) Ökmen, M Ve Yılmaz A., *Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara, Ss.23-80.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, Ankara.
- Pollitt, C. (1994). "Modernizing The Management Of The Public Services Sector: Between Crusade And Catastrophe?", Paper Presented To The Administrative Development Agency (November, Helsinki).
- Robinson, M. (2015). *From The Old Public Administration to The New Public Service*, Global Centre for Public Service Excellence, UNDP, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjOtlv1sf7YAhWJCIwKHTixAc8QFggwMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Fundp%2Flibrary%2Fcapacity-development%2FEnglish%2FSingapore%2520Centre%2FPS-Reform_Paper.pdf%3Fdownload&usg=AOvVaw2id-d88Sd9SIWSkL8La5O3, (02.01.2018)
- Stoker, G. (1998). "Governance As Theory: Five Propositions", *International Social Sciences Journal*, 50(155):17-28.
- TESEV (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*, Tesev Yayınları, İstanbul.
- Yüksel, M. (2000), "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine", *Ankara Barosu Dergisi*, 3: 145-160.