

T.C. BAŞBAKANLIK • DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

**DOKUZUNCU** 2007  
**KALKINMA** 2013  
**PLANI**

***KAMUDA İYİ YÖNETİŞİM***

**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**



**ANKARA 2007**

T.C. BAŞBAKANLIK • DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI

YAYIN NO: DPT: 2721 - ÖİK: 674

**DOKUZUNCU 2007  
KALKINMA  
PLANI 2013**

***KAMUDA İYİ YÖNETİŞİM***

**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**



**ANKARA 2007**

ISBN 978 - 975 – 19 –4032-2 (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> adresindedir.

Bu yayın 1000 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir

## ÖNSÖZ

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Türkiye Büyük Millet Meclisince 28 Haziran 2006 tarihinde kabul edilmiştir.

Plan, küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsat ve risklerin arttığı bir dönemde Türkiye'nin kalkınma çabalarını bütüncül bir çerçeveye kavuşturan temel bir strateji dokümanıdır.

Toplumun tamamını ilgilendiren kalkınma planları, gerek hazırlık gerekse uygulama aşamasında, ilgili tüm kesimlerin katkısını ve sahiplenmesini gerektirmektedir.

Kalkınma planlaması alanında ülkemizin katılımcı ve demokratik bir planlama deneyimi bulunmaktadır. Özel İhtisas Komisyonları, bu deneyim içinde kurumsallaşmış bir katılımcılık mekanizması olarak ön plana çıkmaktadır. Kamu, özel kesim, üniversite ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılımı ile oluşturulan Özel İhtisas Komisyonları, 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Plan hazırlıklarında da son derece önemli bir işlev görmüştür. Bu bağlamda, 5 Temmuz 2005 tarihinde 2005/18 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle başlatılan çalışmalar çerçevesinde geniş bir konu yelpazesini kapsayacak biçimde toplam 57 Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuş, alt komisyonlarla birlikte bu sayı 66'ya ulaşmıştır. Bu komisyonlarda toplam 2252 katılımcı görev yapmıştır. Komisyonların oluşturulmasında ise ülkemizin kalkınma gündemini yakından ilgilendiren temel konular belirleyici olmuştur.

Özel İhtisas Komisyonlarında yapılan tartışmalar ve üretilen fikirler, planların hazırlanmasına ışık tutmakta ve plan metnine yansıtılmaktadır. Ayrıca, bu kapsamda ortaya çıkan raporlar birer referans doküman olarak, çeşitli alt ölçekli planlama, politika geliştirme ve araştırma ihtiyaçlarına da cevap vermektedir. Bu anlamda, Özel İhtisas Komisyonu raporları sadece plana katkıda bulunmamakta, müstakil olarak da basılan ve çeşitli kesimlerin istifadesine sunulan birer kaynak niteliği taşımaktadır.

Sahip oldukları birikimi katılımcı bir ortamda toplumun genel yararı için özveriyle paylaşan Komisyon üyelerinin, ülkemizin kalkınma sürecine önemli katkılar verdikleri inancıyla, emeği geçen herkese Teşkilatım adına şükranlarımı sunar, Özel İhtisas Komisyonu raporlarının ve raporların ışığında hazırlanan Dokuzuncu Planın ülkemiz için hayırlı olmasını temenni ederim.



Dr. Ahmet TIKTIK  
Müsteşar

## **DOKUZUNCU KALKINMA PLANI KAMUDA İYİ YÖNETİŞİM ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU KATILIMCI LİSTESİ**

### **Başkan**

Fikret TOKSÖZ

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

### **Raportör**

Halime S. KARAOSMANOĞLU

Devlet Planlama Teşkilatı Planlama Uzmanı

### **Koordinatör**

Halime S. KARAOSMANOĞLU

Devlet Planlama Teşkilatı Planlama Uzmanı

### **ÜYELER**

#### **ADI-SOYADI**

#### **KURUMU**

Dr. Birol EKİCİ

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı

Süleyman Savaş ERDEM

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı

Yasemin GÜNGÖR

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel

Müdürlüğü

Doç. Dr. Seriyse SEZEN

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi

Enstitüsü

Kemal Aydın YEŞİLAY

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı

Mustafa BIYIK

Sayıştay

Niyazi ÇAKIR

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme

Kurumu

Selami ÇAPAN

Milli Prodüktivite Merkezi

Haluk BİLGESAY

Kayseri Valiliği

Duygu DALGIÇ

Türkiye Belediyeler Birliği

Yard. Doç. Dr. Murat OKÇU

Süleyman Demirel Üniversitesi

Atilla GÜNEY

Mersin Üniversitesi

İrfan ONAY

Kalite Derneği

**ADI-SOYADI****KURUMU**

A. Berker TELEK

Kalite Derneği

Dr. Ender ÖNÖZ

Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü

Fikret TOKSÖZ

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

Metem MELEKSOY

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

Av. Ebru ÖZCAN AKIN

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği

Doç. Dr. Aziz KONUKMAN

KESK

Ahmet AKKOCA

KAMU-SEN

İbrahim KERESTECİ

MEMUR-SEN

M. Hadi ERDOĞMUŞ

MEMUR-SEN

## İÇİNDEKİLER

<b>DOKUZUNCU KALKINMA PLANI KAMUDA İYİ YÖNETİŞİM ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU KATILIMCI LİSTESİ.....</b>	<b>i</b>
<b>İÇİNDEKİLER.....</b>	<b>iii</b>
<b>KISALTMALAR LİSTESİ .....</b>	<b>v</b>
<b>ÖNSÖZ .....</b>	<b>vii</b>
<b>I. GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>
<b>II. DURUM ANALİZİ.....</b>	<b>2</b>
II.1. Dünyada ve AB Ülkelerinde Genel Durum ve Eğilimler .....	2
Yönetişimin Tanımı ve Kapsamı .....	4
Yönetişimin Temel İlkeleri.....	6
<b>II.2. Türkiye’de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler.....</b>	<b>16</b>
Saydamlık .....	17
Katılımcılık .....	18
Hesap Verebilirlik.....	20
Kurallara Uygunluk ve Yolsuzluk .....	22
Yerelleşme .....	24
<b>III. AVRUPA BİRLİĞİNDE KATILIM SÜRECİNİN ETKİLERİ.....</b>	<b>24</b>
III. 1. İlgili Alanda Genel Hatlarıyla AB Müktesebatı .....	24
Avrupa İdari Alanı.....	24
İdari Kapasite.....	26
Türkiye İçin Koşullar.....	26
İdari Reform .....	26
AB Müktesebatının Uygulanmasına Yönelik İdari Kapasite .....	30
<b>IV.GELECEĞE DÖNÜK STRATEJİ.....</b>	<b>36</b>
IV. 1. 2013 Vizyonu .....	36
IV.2. Vizyona Dönük Temel Amaç ve Politikalar .....	36
IV.3. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Öncelikler ve Tedbirler.....	37
Katılımcılığın Geliştirilmesine Yönelik Öncelikler ve Tedbirler.....	37
Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Öncelik ve Tedbirler.....	38
Saydamlık/Hesap Verebilirliğe İlişkin Öncelikler ve Tedbirler.....	39

Etkililik/Tutarlılığa İlişkin Öncelik ve Tedbirler.....	39
Kamu Personel Rejimine Yönelik Öncelik ve Tedbirler.....	40
Sivil Toplumun Geliştirilmesine Yönelik Öncelik ve Tedbirler .....	40
<b>V. UYGULAMA STRATEJİLERİ.....</b>	<b>41</b>
V.1. Mevzuat Düzenlemeleri.....	41
V.2. Kurumsal Düzenlemeler .....	41
<b>VI. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME.....</b>	<b>42</b>
VI.1. Temel Amaç ve Politikalar ile Öncelik ve Tedbirlerin Gelişme Eksenleri Bazında Tasnifi.....	42
VI.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı Açısından Temel Yansımalar.....	48
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>50</b>



**KISALTMALAR LİSTESİ**

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ATAD	: Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
BM	: Birleşmiş Milletler
DEA	: Düzenleyici Etki Analizi
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GİMOP	: Gümrük İdaresinin Modernizasyonu Projesi
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü ( <i>International Labour Organization</i> )
IMF	: Uluslararası Para Fonu ( <i>International Monetary Fund</i> )
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MERNİS	: Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü ( <i>Organization for Economic Cooperation and Development</i> )
PFPSAL II	: Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi
TAKBİS	: Tapu ve Kadastro Bilişim Sistemi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ( <i>United Nations Development Program</i> )
VEDOP	: Vergi İdareleri Otomasyon Projesi
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu



## ÖNSÖZ

Dokuzuncu Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları kapsamında Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu çalıştayına çağrı aldığım zaman, Türkiye’de bir şeylerin değişmekte olduğunu duyumsayarak büyük bir sevinç duydum. İyi Yönetişim kavramının önümüzdeki yıllarda kamu yönetimini biçimlendireceğini görmek Türkiye’deki değişimin en anlamlı örneğiydi.

Yöneten ile yönetilen ayırımına dayanan geleneksel yönetim anlayışı yerine yurttaşı öne çıkararak ve onu kamunun ortağı durumuna getiren “İyi Yönetişim” kavramı Avrupa Birliği yolunda adımlar atan Türkiye için daha demokratik bir yaşam biçimini özetlemektedir. Kuşku yok ki, yalnızca kavramın kullanılması tek başına kamu yönetiminde bir iyileşme sağlayamaz. İyi Yönetişim kavramının içeriğini yeni bir yönetim kültürü olarak anlamak ve benimsemek bu yeni dönemin en önemli görevi olacaktır.

Komisyonumuz, sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin çoğunlukta olduğu, karşıt ve yandaş düşüncelerin sergilendiği bir ortamda demokratik biçimde İyi Yönetişim konusunu tüm ayrıntıları ile inceledi. Bu tartışma ortamı, üreten ve öğreten bir anlayışla, yalnız ülkemiz için değil, dünya için de yeni olan bu kavramın içinin doldurulmasını sağladı. Ayrıca DPT’nin Komisyonun oluşturulmasında sivil toplum ve akademiye ağırlık vermesi de yönetim kavramının kamu tarafından doğru algılandığının bir göstergesidir.

İyi yönetim kavramının dünyaya yayılmasını sağlayan Rio Zirvesi’nin izleyicisi ve Habitat II Konferansı’nın etkin bir katılımcısı olarak, bu kavramın 10 yıllık bir süre geçmeden Türkiye’de iyi kabul gördüğünü ve benimsendiğini Komisyon çalışmalarında gözlemek umut vericiydi. Kanımca, “governance” teriminin Türkçe’ye “yönetişim” olarak kazandırılması, bu kavramın kafalarda alt-üst ayrımı yaratan “yönetim” terimi yerine kısa sürede yerleşmesine de yardımcı olmuştur.

Komisyon başkanı olarak bu çalışmaya önsöz yazmam istendiğinde raporu özenle yeniden okudum. Bu okumada bazı konuları tartışmamış olduğumuzu üzüntüyle gördüm. Özellikle katılımçılık ve yerelleşme konularında kadının ve

özürlüler gibi toplumun daha az ayrıcalıklı ya da örgütlü olmayan kesimlerinin hiç aklımıza gelmemiş olmasının acısını ve utancını taşımakta olduğumu belirtmek isterim. Bu eksikliğin nedenlerinin sorgulanması İyi Yönetişim kavramının daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Komisyon katılımcılarına baktığımızda kadınların beşte birden az olduğunu, daha az ayrıcalıklı grupların ise hiç yer almadığını görmek neden bu konuların ele alınmadığını bir dereceye kadar açıklamaktadır. Ancak, daha temelde yatan sorun, “erkek egemen” ve “engellileri yok sayan” bir anlayışın neredeyse tüm düşünce sistemimizi kaplamış olmasıdır. Özellikle AB bütünleşmesi sürecinde bu düşünce kalıbından en kısa zamanda kurtulmamız gerekmektedir.

Tüm bu eksikliklere karşın, Komisyondaki çalışmaların verimli geçmiş olması katılımcıların niteliğinin ve temsil ettikleri kurumların öneminin bir yansımasıdır. Katılımcıların içten ve istekli tavırları Komisyon çalışmalarını çok kolaylaştırmıştır. Bu nedenle tüm katılımcılara teşekkürlerimi sunarım. Toplantıların canlı ve demokratik bir ortamda geçmesi, Komisyonun toplantı içeriği, gündem ve yöntemini özgürce kararlaştırmasını sağlayan DPT anlayışını içten kutluyorum. Toplantı öncesi hazırlık çalışmalarını yürüten ve toplantı sırasında öne sürülen görüşleri yetkin bir biçimde kağıda döken raportörümüz Sayın Halime S. Karaosmanoğlu'na da ayrıca teşekkür ediyorum.

Ülkemizin Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde İyi Yönetişim ilkelerini uygulayarak daha hızlı ve adil bir kalkınma sağlaması dileğiyle.

Fikret TOKSÖZ

## I. GİRİŞ

Küreselleşme ile birlikte hız kazanan çok yönlü değişim dinamikleri tüm toplumların gerek sosyo-ekonomik gerekse kültürel hayatında önemli dönüşümlere yol açmakta, kamu yönetimine ilişkin kavram ve değerler ile kamu örgütleri de bu dinamiklerden yakından etkilenmektedir. Hızlı nüfus artışı ve kentlere yapılan göçler sonucunda toplumun daha etkili ve kaliteli hizmet taleplerinin artması, kamu kurum ve kuruluşlarının bu talepleri karşılamada yetersiz kalması, kamu hizmetlerinin vatandaşların gözünde yavaş, kalitesiz, pahalı ve ulaşılması zor olarak görülmesi, devlete biçilen yeni roller, kamuya ayrılan kaynakların yetersizliği kamu yönetimini değişmesi yönünde sürekli bir baskı altında tutmaktadır. Öte yandan kamusal harcamaların artması sonucu mali sistemde ortaya çıkan sıkıntılar ve bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimin her yönüyle toplumsal yaşama girmesi kamu yönetiminde bir değişimi zorunlu kılmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına getirilen eleştiriler yerelliği, esnek çalışma biçimlerini, yatay örgütlenmeyi, uzmanlaşmayı ön plana çıkaran kamu yönetimi anlayışını gündeme getirmektedir. Günümüz kamu yönetimi anlayışında saydamlık, açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, esneklik, kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimlilik yükselen değerler olarak yerini almaktadır. Küresel değişim dinamiklerinin zorlamasıyla yeniden yapılanma arayışına giren kamu kesiminin tanık olduğu yaklaşımlardan birisi de Yönetişimdir.

Devletlerin gittikçe karmaşıklaşan, sayıca çoğalan ve dinamik hale gelen ekonomik ve toplumsal sorunları çözmeye yetersiz kalması, yeterli kaynak ve kapasiteye sahip olmaması, ayrıca toplumun sorunlara daha duyarlı hale gelmesi ve katılıma ilişkin taleplerin artması yönetim yaklaşımının benimsenmesine olanak sağlamıştır. Yönetişim yaklaşımının kabul edildiği bir sistemde toplumdaki çeşitli aktörlerin kaynakları ve güçleri işbirliği yoluyla bir araya getirilerek kamu hizmetlerinin daha etkin ve etkili bir biçimde görülmesi sağlanabilmektedir. Yönetişim, geleneksel kamu yönetimlerinde görülmesi zor olan işbirliği modellerini teşvik etmektedir.

Yönetişim pek çok ülke tarafından kabul edilip benimsenmiş bir yaklaşım olmakla birlikte bazı çevrelerin eleştirilerine de maruz kalmaktadır. Bu eleştiriler genellikle hesap verebilirlik üzerinde yoğunlaşmaktadır. Kamusal politikaların kabul edilip uygulanması süreçlerine çok sayıda kurum ve aktörün katılması sonucunda politikaların sonuçlarından kimin hangi ölçüde sorumlu tutulacağı açık değildir. Yönetişimin merkezinde katılımcılık bulunmakla birlikte, ortaya çıkan kararların özel çıkarlara hizmet etmesi tehlikesi her

zaman vardır; böyle bir durumda beklenen faydaların aksine ciddi sorunlar oluşabilecektir. Yönetişim ayrıca sürece katılan aktörler arasında eşgüdümün sağlanması zor ve zaman alıcı olduğundan karar almayı geciktirebilmekte ve bu yönüyle de eleştirilmektedir.

Raporda öncelikle dünya ve Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde yönetişime ilişkin mevcut durum ortaya konacak, daha sonra yönetişim kavramının ne olduğu ve ilkeleri ele alınacak, Türk kamu yönetimi yönetişim bağlamında irdelenecek ve AB’de bu alana ilişkin mevcut durum ortaya konacaktır. Çalışmada ayrıca Türkiye’nin AB adaylığına ilişkin olarak bu alanda üstlendiği taahhütler açıklanacaktır. Çalışmanın sonunda ise, kamuda iyi yönetişime ilişkin vizyon, strateji ve politika önerilerinde bulunulacaktır.

## II. DURUM ANALİZİ

### II.1. Dünyada ve AB Ülkelerinde Genel Durum ve Eğilimler

Yönetişim kavramı ilk olarak 1989 yılında Dünya Bankasınca yayımlanan bir raporda kullanılmıştır. Daha sonra Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (*Organization for Economic Cooperation and Development-OECD*) raporlarında, 1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve Kalkınma Konferansında, 1994 tarihli Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansında, 1995’te gerçekleşen Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansında, 1996’da İstanbul’da düzenlenen BM İkinci İnsan Yerleşmeleri HABITAT II Konferansında, 2000 New York Binyıl (*Millenium*) Zirvesinde ve 2002 tarihli Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde (Rio+10) kavram daha net hale gelmiştir. 1992 Rio Konferansının en temel belgesi olan Gündem 21 belgesi “küresel ortaklık” kavramını gündeme getirmiş, bu kavramla birlikte geleneksel yönetim anlayışı, yerini çok aktörlü yönetim olarak yönetişime bırakmıştır. Bu yeni anlayış çerçevesinde hükümetler, yerel yönetimler, iş çevresi, işçiler ve işçi sendikaları, hükümet dışı kuruluşlar, bilim insanları, kadınlar, çocuklar, gençler ve yerli halk ortaklar olarak görülmeye başlanarak, sorunların çözümünde ve kararların alınmasında toplumun tüm kesimlerinin sorumluluk alması gerektiği vurgulanmıştır. Johannesburg Zirvesi Rio Konferansından sonraki 10 yılda katedilen mesafenin değerlendirilmesi ve Rio Konferansında alınan kararların ve Gündem 21’in tüm ülkelerde daha etkili uygulanabilmesi için gereken mekanizmaların kurulmasına odaklanmış ve Zirvede ülkesel boyutta ve uluslararası düzeyde yönetişimin sürdürülebilir kalkınma için ön koşul olduğu vurgulanmıştır.

Avrupa Komisyonu kendi yönetişim konseptini oluşturmuş ve Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı (*White Paper on European Governance*) olarak adlandırılan belgede ayrıntılı

yer vermiştir. 2001 yılında Komisyon tarafından hazırlanan Beyaz Kitap yönetişimi yetkilerin AB düzeyinde yürütülme biçimini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar olarak tanımlamakta ve yönetişimin açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık olmak üzere beş ilkeden oluştuğunu ifade etmektedir. Bu beş ilke Komisyon tarafından aşağıdaki şekilde açıklanmaktadır<sup>1</sup>:

#### 1) Açıklık

AB kurumları daha açık şekilde çalışmalıdır. Üye devletlerle AB'nin aldığı kararlar konusunda aktif olarak iletişim kurmalıdır. Kararlarda halk tarafından anlaşılabilir bir dil kullanılmalı ve kararlar halk tarafından ulaşılabilir olmalıdır. Bu ilke halkın AB kurumlarına olan güveninin artırılması için önemlidir.

#### 2) Katılımcılık

AB politikalarının etkililiği ve kalitesi politika zinciri boyunca geniş katılımın sağlanmasına bağlıdır.

#### 3) Hesap verebilirlik

Yasama ve yürütme süreçlerine ilişkin roller açık ve net olmalıdır. Her bir AB kurumu ne iş yaptığını açıklamalı ve sorumluluk almalıdır.

#### 4) Etkililik

Politikalar etkili olmalı ve zamanında yapılmalı, açıkça belirlenmiş hedeflere uygun olarak hayata geçirilmeli, gelecekte oluşması muhtemel olan etkiler ve geçmişte yaşanan tecrübeler değerlendirilmelidir. Etkililik aynı zamanda AB politikalarının orantılılık ilkesine uygun olarak ve en uygun seviyede oluşturulmasına ve uygulanmasına dayanmaktadır.

#### 5) Tutarlılık

Politikalar ve eylemler birbiriyle tutarlı olmalı ve kolayca anlaşılabilir olmalıdır.

Bu beş ilkenin her biri ayrıca önemli olup birbirini tamamlamaktadır. İlkeler aynı zamanda “orantılılık ve yerindenlik (*proportionality and subsidiarity*)”<sup>2</sup> ilkelerini desteklemektedir. Buna göre, eylemin yerine getirileceği seviyenin ve kullanılacak araçların seçimi, izlenecek hedeflerle orantılı olmalıdır. Ayrıca, bir girişimde bulunmadan önce,

i. kamusal eylemin gerçekten gerekli olup olmadığı,

ii. kamusal eylem gerekli ise, AB düzeyinde gerçekleştirilmesinin en uygun yol olup olmadığı,

<sup>1</sup> Commission of the European Communities, “European Governance: A White Paper”, Brussels, 2001, s:10

<sup>2</sup> “Subsidiarity” sözcüğünün Türkçe’deki karşılığı çeşitli kaynaklarda farklı şekillerde yer almaktadır. Raporunda “subsidiarity” teriminin karşılığı olarak “yerindenlik” sözcüğü kullanılacaktır.

iii. seçilen araçların hedeflerle orantılı olup olmadığı kontrol edilmelidir<sup>3</sup>.

Birçok Avrupalının AB'yi kendisine uzak hissetmesi, AB kurumlarına yeterince güvenmemesi, Birliğin yaşam kalitesinin yükseltilmesine katkısının olmadığını düşünmesi, Birliğin karmaşık sistemini ve Birlik kurumlarının her birinin ne iş yaptığını tam olarak anlayamaması, bununla birlikte Birliğin ulusal bir devlet gibi çalışarak sorunlarına çare bulmasını istemesi gibi sorunların varlığı üzerine AB Komisyonu 2000'li yılların başında Nice Zirvesi öncesinde AB yönetiminde reformu stratejik bir hedef olarak kabul etmiştir. Komisyona göre yönetişimde reform AB'nin kendisine verilen yetkiyi nasıl kullandığına işaret etmekteydi ve hedef politika oluşturma sürecini daha katılımcı ve daha çok hesap verebilir bir hale getirmektir.

### **Yönetişimin Tanımı ve Kapsamı**

Hem özel sektör hem de kamu yönetimi kavramı olan ve son yıllarda kamu yönetimi alanında giderek yaygınlık kazanan yönetim kavramı bir toplumda sorunlar, aktörler ve dönemler değiştikçe kamusal kararların nasıl alındığını, siyasaların nasıl saptandığını, kamusal eylemlerin nasıl yürütüldüğünü belirleyen düzenlemelere atıfta bulunmaktadır<sup>4</sup>. Yeni bir kavram olmakla birlikte pek çok ülkede genel kabul gören yönetim kavramı merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hakimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindenliği esas alan bir anlayışı anlatmak için kullanılan bir kavramdır.

Pek çok disiplin tarafından kullanılan yönetişimin çok boyutlu özelliği bu kavramın, herkesin üzerinde uzlaştığı standart bir tanımının yapılmasını güçleştirmektedir. Kavram sözlük anlamıyla “yönetim” ile eş anlamda kullanılmakla birlikte, yönetimden daha kapsamlı olup merkezi yönetimin diğer aktörlerle eşit olduğu durumu yansıtmaktadır. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Sözlüğünde yönetişim, “bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili tüm aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen” olarak tanımlanmakta ve kavramın yönetime katılma kavramına bir seçenek olarak ortaya konduğu ifade edilmektedir. Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (*International*

<sup>3</sup> Commission of the European Communities, 2001, s:11

<sup>4</sup> OECD, Modernising Government, 31<sup>st</sup> Session of Public Governance Committee, 2005, Paris: 8



*Monetary Fund-IMF*), OECD gibi kimi uluslararası örgütler gelişmekte olan ülkelerde yaşanan ekonomik krizlerin bu ülkelerin içinde bulunduğu yönetim zaafiyeti ile ilişkisini kurarak, yönetişimin kalkınma için vazgeçilmez bir gereklilik olduğunu öne sürmüşlerdir. Dünya Bankası yönetişimi, “bir ülkenin kalkınması için gerekli olan ekonomik ve sosyal kaynakların yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi” olarak tanımlamaktadır<sup>5</sup>. OECD, kavramı “bir ülkenin güç ve yetkilerini icra etmesi için kullandığı anayasal, yasal ve idari düzenlemeler” olarak kullanırken, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (*United Nations Development Programme-UNDP*) yönetişimin “bir toplumun siyasi, ekonomik ve sosyal işlerini kamu, özel sektör ve gönüllü sektörle ilişkiler bağlamında yürütmek için kullandığı değerler, politikalar ve kurumların oluşturduğu bir sistem” olduğunu vurgulamaktadır<sup>6</sup>. Bu yönüyle yönetişim bireylerin, kurumların ve firmaların davranışlarını sınırlayan ya da onları teşvik eden kurallar, uygulamalar ve kurumlar bütünü temsil etmektedir. Kavram AB düzeyinde de tartışılmış ve konu Beyaz Kitap’ta ayrıntılı ele alınmıştır.

Yapılan tanımlar ve yönetişimin genel ilke ve özellikleri göz önüne alınarak şöyle bir genel tanım yapmak mümkündür: “Yönetişim demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hakim olduğu, sivil toplumu ön plana çıkaran ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknolojiye gelişmelerle uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzendir.”

Yönetişim anlayışının en belirgin özelliği kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin egemen ve belirleyici güç olmaktan çıkarak yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası pek çok aktörün sürece dahil edilmesi ve diyalog ortamının oluşturulması, devletin iktidarını başka güçlerle paylaşması, ayrıca sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerinde rollerinin artmasıdır. Bu kapsamda yönetişim geleneksel yönetimden farklı olarak sivil toplum kuruluşlarını da içermesi nedeniyle daha geniş kapsamlıdır, toplumdaki çeşitli görüş ve çıkarları uyumlaştırma sürecidir, işbirliği yapmayı ön plana çıkarmakta ve yatay ilişkileri içermektedir. “Hak talep eden” ve “yönetilen” vatandaş yerine, birtakım sorumluluklar ve ödevler üstlenen “aktif” vatandaşa vurgu yapmaktadır.

<sup>5</sup> [www.worldbank.org/publicsector](http://www.worldbank.org/publicsector)

<sup>6</sup> United Nations Development Programme, *Reconceptualising Governance*. Discussion Paper 2, New York: Management Development and Governance Division, 1997, s:2

## Yönetişimin Temel İlkeleri

### 1) Açıklık ve Saydamlık

Toplumlar değiştikçe vatandaşlar yönetimle olan ilişkilerini yeniden tanımlamaktadır. Vatandaşların kamusal bilgi ve belgelere erişimi “lütuf” tan “talep”e doğru kaymış ve sonunda bir yasal hak haline gelmiştir. Hem siyasiler hem de bürokratlar görevde buldukları süre içerisinde kullandıkları kaynaklar ve aldıkları kararlar hususunda kişisel olarak sorumlu olmaları ve hesap vermeleri yönünde sürekli artan bir baskıyla karşı karşıya kalmaktadır. Vatandaşlar kamu görevlilerinin hangi kararlar aldığını ve kararların kim tarafından alındığını bilmek istemektedir. Açık yönetim, demokratik bir yönetimin, sosyal istikrarın ve ekonomik gelişmenin olmazsa olmaz koşuludur. Yönetimde açıklığın tesis edilmesi tüm ülkeler için önemli bir hedefi oluşturmaktadır.

Yönetimde açıklık ilkesi genelde saydamlık ilkesi ile aynı anlamda kullanılmakla birlikte, açıklık saydamlığı da içeren daha geniş kapsamlı bir ilkedir. Yönetimin açıklığı söz konusu olduğunda genellikle üç karakteristikten söz edilmektedir<sup>7</sup>:

- Saydamlık: Kamusal eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olmasını ifade etmektedir.
- Ulaşılabilirlik: Hizmetlere ve kamusal bilgilere vatandaşların kolayca ulaşabilmelerini anlatmaktadır.
- Cevap verebilme (*responsiveness*): Yeni görüş, ihtiyaç ve beklentilere cevap vermeye hazır olma durumunu belirtmektedir.

Bu çerçevede açık yönetim, vatandaşların kamusal bilgi ve belgeleri talep ve elde edebildiği, hizmetlere ulaşabildiği ve karar alma sürecine katılabildiği bir yönetimi temsil etmektedir.

Açık yönetimin bu üç boyutu birçok ülkede uygun politika ve yasalar, aynı zamanda kurumsal çerçevelerle hayata geçirilmektedir:

**1-** Bilgi edinme hakkı kamuoyu denetiminin ön koşuludur ve açık yönetimin temel taşını oluşturmaktadır. Bilgi edinme hakkı bazı ülkelerin anayasalarında bir hak olarak yer almaktadır ve son yirmi yılda birçok ülke bilgiye erişim hakkını bir yasayla düzenlemiştir. Yasaların ve diğer düzenlemelerin kodifiye edilerek vatandaşların erişimine açılması da bilgi edinme hakkının önemli bir aracı olarak kabul edilmektedir.

<sup>7</sup> OECD Policy Brief, Public Sector Modernisation: Open Government, February 2005, s: 2

2- Günümüzde bazı ülkelerdeki kamu kuruluşları performansları konusunda bir rapor yayımlayarak vatandaşların bilgisine açmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik planlarının, gelecekte yapılması tasarlanan düzenleme taslaklarının bir listesinin, projelerin yayımlanması da açık yönetiminin önemli unsurlarıdır. Bu durum düzenlemeden etkilenecek olanların düzenleme taslağı üzerinde görüşlerini bildirmek için hazırlanmalarına fırsat sağlamakta ve kamusal karar alma sürecine olumlu etkide bulunmaktadır.

3- İdari usul yasalarının kabul edilmesi de yönetimde açıklığın sağlanması için pek çok ülkenin kabul ettiği bir araç olmuştur.

4-Bürokratik formalitelerin azaltılması ve idari işlemlerin basitleştirilmesi vatandaşların bilgi ve belgelere ulaşmasında kolaylaştırıcı bir rol oynamaktadır.

5- Yerindenlik ilkesinin kabul edilip uygulanması, alt kademelere yetki devri ve yerinden yönetimde gelişmeler devleti vatandaşlara yakınlaştıran en önemli reform bileşenlerini oluşturmaktadır.

6- Düzenlemeler yapılırken yalın ve anlaşılır bir dil kullanılması, karmaşık anlatımlardan ve terimlerden kaçınılması, düzenlemelerin gerekçelendirilmesi birçok ülke tarafından kabul edilen önemli hususlardır.

7- Bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve elektronik devlet girişimi zaman ve mekan kısıtını ortadan kaldırdığından vatandaşların ve iş dünyasının kamusal bilgilere ve kamu hizmetlerine daha ucuz ve hızlı bir biçimde ulaşmasını sağlamaktadır.

8- Açık bir yönetimin en önemli bileşenlerinden birisi de yönetimin vatandaşların sorularına ve beklentilerine cevap verebilmesidir. Bu amaçla pek çok ülke düzenlemeler yapılırken düzenleyici etki analizi (*regulatory impact analysis*) benzeri araçlar kabul etmiş ve halka danışma usulleri geliştirmiştir. Düzenleme taslakları hazırlanırken ilgili kesimlere danışılması düzenlemeden etkilenmesi muhtemel olan kesimlerin düzenlemenin fayda ve maliyetlerinin ne olduğu ve bunların toplumda nasıl dağılacağı konularında bilgi sahibi olmalarında etkili bir yol olarak görülmektedir. Bu nedenle vatandaşların kamusal karar alma sürecine dahil edilmesi pek çok ülkede sürecin önemli ve ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.

### **Bilgi Edinme Hakkı**

Son yirmi yılda birçok ülke daha açık bir yönetimin sağlanması yönünde adımlar atmıştır. Açık ve demokratik bir yönetimin en önemli unsurlarından birisi bilgi edinme hakkıdır. Bilgi edinme hakkı daha demokratik ve açık bir toplumun inşası ve yolsuzlukla

mücadelede son derece önemli bir araçtır. Her şeyin ötesinde bir insan hakkıdır. Saydamlık ve bilgilerin paylaşımı olmadan demokratik bir katılım sürecinden bahsetmek mümkün değildir. Kapalı bir devlet çoğu zaman etkililikten uzaktır. Bunun da ötesinde sır saklayan bir devlet şüphe uyandırır ve söylentileri artırır. Böyle bir kültürde halk tüm kamusal bilgi ve belgeleri şüpheyle karşılar. Bilgi edinme hakkı yasaları yolsuzlukla mücadelede de etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Vatandaşların ellerinde daha fazla kamusal bilgi ve belgenin mevcut olması yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve giderilmesini kolaylaştırmaktadır.

Her ne kadar bilgi edinme hakkına ilişkin ilk yasal düzenlemeyi 18'inci yüzyıla kadar geri götürmek mümkünse de, bu yasal düzenlemelerin kabul edilip uygulanmaya başlanması son on yılda hızlanmıştır. Özellikle 1980'lerde otoriter rejimlerin yıkılarak yeni demokrasilerin ortaya çıkmaya başlaması bilgi edinme hakkını da içeren yeni anayasaların kabul edilmesine yol açmıştır. Hatta bir kısım ülkede bilgi edinme hakkını düzenleyen yasaların çıkarılması anayasal bir zorunluluk olarak yer almıştır. Bu gelişmelerin yanı sıra IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ve AB saydamlığın sağlanması ve yolsuzluğun azaltılması konularında ülkeleri bilgi edinme hakkına ilişkin yasal düzenleme yapmaya teşvik etmektedir. Medya ve sivil toplum kuruluşlarının kamusal bilgi ve belgelere erişme konusunda ilgileri ve kamu kurum ve kuruluşları üzerinde giderek artan bir baskı kurmaları da bilgi edinme hakkını gündeme getirmiştir. 2004 yılı itibarıyla 50 ülkenin bilgi edinme hakkını güçlendiren, kamusal bilgi ve belgelere erişimi kolaylaştıran kapsamlı yasal düzenlemelere sahip olduğu görülmektedir.

### **Düzenleyici Etki Analizi**

Devletlerin düzenlemelerde kaliteyi artırma çabalarının bir parçası olarak ortaya çıkan düzenleyici etki analizi (DEA) ilk olarak 1970'li yılların başında Amerika Birleşik Devletlerinde (ABD) ekonomik analiz şeklinde uygulanmaya başlanmış ve daha sonra çoğu ülke tarafından düzenlemelerde reform stratejilerinin bir parçası olarak kabul görmüştür. DEA bir karar verme aracı; düzenlemelerden ve bu düzenlemelerin uygulanabilir alternatiflerinden kaynaklanan muhtemel ve seçilmiş, olumlu/olumsuz etkilerin ve bu etkilerin dağılımının sistematik ve tutarlı olarak incelenmesi ve bilginin karar vericilere ulaştırılması için kullanılan bilgi temelli bir yaklaşımdır. DEA'da temel amaç düzenleyici eylemin faydalarının maliyetlerini haklı çıkardığını, tercih edilen seçeneğin faydaları en çoğa çıkartıp, maliyetleri en aza indirdiğini göstermektir. DEA devletin eylemlerinin fayda ve maliyetler de dahil olmak üzere gerçek etkilerinin

anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. Bu nedenle, DEA birçok devletin düzenleyici politikalarında yer alan önemli bir araç haline gelmiştir. Analizin kapsamı, kabul edilişi ve uygulanışı konusunda ülkeler arasında birörneklik mevcut değildir; ülkeler kendi siyasi ve idari yapılarına uygun olarak kendi DEA sistemlerini kurmuştur.

Kabul edilişi, uygulanışı, kapsamı ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte DEA genel olarak aşağıda belirtilen hususları içermektedir:

- Düzenleme yapılacak alandaki sorunun doğru olarak tanımlanması ve o alana ilişkin mevcut durumun ve gelişmelerin kısaca anlatılması,
- Hedefin belirlenmesi,
- Belirlenen hedefe ulaşmak için devletin düzenleme yapmasının gerekli olup olmadığının belirtilmesi (yani devlet düzenlemesinin sorunu çözmeye en iyi olduğunun gösterilmesi),
- Belirlenen hedefe ulaşmak için uygun olan politika seçeneklerinin saptanması (burada “hiç düzenleme yapmama-*zero option*” da göz önünde bulundurulmalıdır.)
- Düzenleme önerisinin ve tüm seçeneklerin fayda ve maliyetlerinin analiz edilmesi,
- Bir seçeneğin tercih edilmesi ve diğer seçeneklerin niçin tercih edilmediğinin açıklanması.

Analizin yürütülmesi fayda-maliyet analizinden risk analizine kadar uzanan bazı analitik tekniklerin kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla DEA yapacak olan kamu kurum ve kuruluşları bir analiz tekniğini benimsemek zorundadır. Ayrıca, analiz fayda ve maliyetlere değer biçilmesi ve bunların sayıya dökülmesi için gerekli beceriye sahip insan kaynağı ve teknik donanım ihtiyacı duymaktadır.

Danışma DEA'nın olmazsa olmaz bir koşuludur. Danışma, DEA yapılırken kullanılan veriler ile yapılan varsayımların doğruluğunun ispatlanması, yapılacak düzenlemeden etkilenmesi muhtemel olan tarafların düzenleme taslağı üzerindeki görüş ve önerileri ile konuya ilişkin bakış açılarının öğrenilmesi, bunun sonucunda da düzenlemeye uyumun artırılması, ayrıca birbiriyle çatışan çıkarlar arasında bir dengenin sağlanması açısından önemlidir. Özellikle idari kapasitenin zayıf olduğu ülkelerde geniş kapsamlı bir danışma düzeneği DEA'nın temelini oluşturmaktadır.

DEA konusunda yaşanan tecrübeler analizin iyi yapıldığı takdirde karar alma sürecine olumlu katkıda bulunduğunu ve sürece bir disiplin getirdiğini göstermiştir. Ancak, analizin kendisi emek ve kaynak tüketen ve zaman alan bir süreçtir. O yüzden iyi yapılmamış bir DEA emek ve zaman kaybından öteye gitmeyecektir. DEA'nın tam ve iyi

bir şekilde yapıp yapılmadığının yani analizin kalitesinin bir merkezi kuruluş tarafından kontrol edilmesi bu açıdan önemlidir<sup>8</sup>.

### **Elektronik Devlet ve Elektronik Yönetişim**

Yeni devlet anlayışında teknoloji tartışılmaz bir yere sahiptir. Geleneksel devletin gelişmelere uyum sağlayamaması nedeniyle gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının bir parçası haline gelen elektronik devlet kamu hizmetlerinin bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması yoluyla daha hızlı, daha ucuz, daha saydam görüldüğü bir yapıyı anlatmaktadır. Elektronik devlet vatandaşların bilgiye olan erişimini önemli ölçüde hızlandırıp kolaylaştırmakta, ayrıca kurumlar arasındaki iletişimi artırarak gereksiz tekrarları, zaman kayıplarını, aşırı bürokratik işlemleri azaltmaktadır.

AB bu konuda bir rapor hazırlayarak elektronik devletin sunabileceği hizmet alanlarını saptamıştır. Bunlar günlük yaşama ilişkin eğitim, sağlık, ulaşım, çevre, konut gibi hizmetlerden siyasi konularda tartışma, siyasilerle iletişim kurma, online referandum ve oy verme işlemleri ve siyasi anketlere kadar çok geniş bir alana yayılmıştır. Bunların uygulanma oranı ve yaygınlık derecesi ülkeden ülkeye değişmektedir<sup>9</sup>.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmeye rağmen elektronik devlet fikrine gerek politikacılar gerekse bürokratlar tarafından yeterince sahip çıkılmaması, hem kamu hizmeti sunanların hem de bu hizmetlerden yararlananların eğitilmesinin ve bu işte uzmanlaşmasının zaman alması, mevcut işlerin kaybedilmesi ve istihdam yapısının değişmesi, vatandaşların ağa erişim olanaklarının kısıtlı olması, bilgisayar okuryazarlığının yeterince gelişmemiş olması, kişisel verilerin veya gizli bilgilerin ifşa edilmesi tehlikesi, elektronik ortamda verilen hizmetlerin fiyatlandırılması güçlüğü ve elektronik devlete geçiş projesinin maliyetli olması gibi nedenlerle elektronik devlet projesinin her zaman başarıyla hayata geçirildiğini söylemek zordur<sup>10</sup>.

Elektronik yönetim ise kamu kurum ve kuruluşlarının İnternet üzerinde bir web sitesine sahip olup hizmet sunmasının ötesinde bir anlama sahiptir. Elektronik yönetimin tanımı 2 kavrama işaret etmektedir: Elektronik demokrasi ve elektronik devlet. Elektronik demokrasi devlet (seçilen) ve vatandaş (seçmen) arasındaki elektronik iletişimin tüm şekillerini kapsamaktadır. Elektronik devlet ise kamu hizmetlerinin elektronik olarak

<sup>8</sup> Düzenleyici Etki Analizinin eleştirisi için bkz. Doç Dr. Aziz Konukman ve Hakan Arslan'ın 22.3.2005 tarihli ve Düzenleyici Etki Analizi konulu çalışması, [www.bagimsizsosyalbilimciler.org](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org)

<sup>9</sup> European Union Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, January 1999, s:8

<sup>10</sup> Murat İNCE, *Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar*, DPT, Mayıs 2001, s:29-41

sunumunu anlatmaktadır. Elektronik yönetişimin stratejik hedefi tüm taraflar için yönetişimi kolaylaştırmak ve desteklemektir. Bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımı tüm tarafları birbirine kolayca bağlamakta ve faaliyet ve süreçleri desteklemektedir. Dolayısıyla elektronik yönetişimin hedefleri iyi yönetişimin hedefleriyle benzerlik göstermektedir.

### **Yetki Devri**

Yetki devri bir yöneticinin sahip olduğu karar verme hakkını kendisinin kullanmayarak kendisine bağlı astlara aktarmasını ifade etmektedir. Yetki devrinin özünde karar verme hakkının devri yatmaktadır. Yetki devredilen kişi bu yetkiyi devreden kişi adına kullanmaktadır. Dolayısıyla yetki, devreden kişi tarafından her zaman geri alınabilmektedir. Yetki devredilen kişiye bu işi yapabilmesi için gerekli olan kaynakların kullanılması izni de verilmektedir. Yetki devrinin önemli bir unsuru yetki devredilen kişiye yetkiyi devredene karşı yetki ile dengeli olarak sorumluluk yüklenmesidir. Ancak, böyle bir sorumluluk yetkiyi devreden sorumluluktan kurtulması anlamına gelmemektedir.

Yetki devri olumlu bir araç olmakla birlikte uygulamada bazı sorun alanlarının varlığı da kaçınılmazdır. Yöneticiler yetki devrine genellikle kendi yetkilerini azaltan bir olay olarak baktıklarından bu yola başvurmadan genelde kaçınılmazdır. Buna ilave olarak, yöneticinin işin layığıyla yapılamayacağı, kendisinin bu işi daha iyi yapacağı inancı, astlara duyulan güvensizlik, yeterli bir kontrol sisteminin olmayışı, astların tek başlarına karar vermekten çekinerek her işi üstlerine sorması, astların kendilerine duydukları güvensizlik ve gerekli teşvik mekanizmalarının olmaması uygulamayı zayıflatan unsurlardır.

### **Ombudsman**

Kamu denetçisi, halk denetçisi, halkın avukatı, kamu hakemi, arabulucu (*médiateur*) gibi değişik şekillerde isimlendirilen ombudsman İsveççe bir kelime olup “avukat, vekil, bir kimsenin haklarını korumaya yetkili kılınmış kişi” gibi anlamları içermektedir. Ombudsmanlık kurumu ilk defa 19’uncu yüzyılın başında İsveç’te anayasa ile kurulmuştur. Daha sonra ombudsmanlık başta İskandinav ülkeleri olmak üzere pek çok ülkede ulus, bölge, şehir, belediye düzeyinde, ayrıca özel sektörde ve üniversitelerde uygulanmaya başlanmıştır.

Günümüz devletinin artan görevleri ve karmaşıklaşan yapısı karşısında vatandaşların gittikçe güçsüz duruma düşmesi ve hak ve sorumluluklarını öğrenmekte zorlanması; bununla birlikte yönetimin yargısal denetimi sürecinin ağır işlenmesi, aşırı bürokratik ve pahalı oluşu, yetkisinin hukuka uygunlukla sınırlı oluşu gibi nedenlerle başka denetim

yolları aranmaya başlanmıştır. Ombudsmanlık kurumu bu arayışların bir sonucu olarak ülkelerde kabul edilmiştir.

Belli bir hizmet alanıyla sınırlı olmaksızın tüm yönetsel eylem ve işlemlerle ilgili şikayetleri kabul eden genel amaçlı ombudsmanların yanında, denetim alanına yönetimin belirli bir alanının girdiği veya yalnızca bir şikayetçi grubun çıkarlarını korumakla görevli özel amaçlı ombudsmanlar, uluslararası ya da uluslararası örgütlerin kullandığı bir denetim aracı olan uluslararası veya uluslararası düzeyde ombudsmanlar, devletin uluslararası insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmek için ulusal bir mekanizma sağlamak amacıyla kurulan insan hakları ombudsmanı ve özellikle bankacılık ve sigortacılık gibi ticari ve sınai alanlarda tüketicilerin haklarını korumak amacıyla kurulan özel sektör ombudsmanları karşımıza çıkmaktadır.<sup>11</sup>

Ombudsmanın yasal statüsü ya Anayasaya ya da bir yasaya dayanmaktadır. Ombudsmanın genel olarak Parlamento ya da yasama organı tarafından devletin işleyişini iyi bilen, hukuka yeteri kadar vakıf, halkın güvenini kazanmış, toplumda saygın olarak bilinen kişiler arasından atanması tercih edilmekte, görevi ihmal veya seçilme şartlarını kaybetme gibi durumlar dışında görevden alınamamaktadır. Ombudsmanın hem yürütme organına hem de kendisini atayan Parlamento'ya karşı bağımsızlığa sahip olması statüsünün en önemli unsurunu oluşturmaktadır. Ombudsmanın bağımsızlık yönü halkın tarafsızlığa olan güvenin zedelenmemesi bakımından da önemlidir. Ombudsman görevlerini yerine getirirken hiçbir siyasi amaç güdemez, herkese eşit muamele etmekle yükümlüdür, tarafsızdır.

Ombudsmanın temel görevleri kişilerin temel hak ve özgürlüklerini savunmak, kişileri yönetime karşı korumak, kötü yönetimden kaynaklanan yanlışlıkların giderilmesini sağlayarak yönetimin iyileştirilmesi için önerilerde bulunmaktadır. Kişiler yönetimin yanlış, eksik işlem ve eylemleri ya da bir eylemi yapmaktan kaçınması veya geciktirmesi gibi durumlarda ombudsmana şikayette bulunabilmektedir. Ombudsmanın denetim alanı ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, kural olarak kamusal yetki kullanan tüm kurum ve kuruluşlar ombudsmanın görev alanına girmektedir. Ancak, bazı ülkeler bu konuda istisnalar kabul etmiştir. Örneğin, kimi ülkelerde yargı kuruluşları ve askeri örgütler ombudsmanın denetim alanı dışında tutulmaktadır. Ombudsman kişilerin şikayeti üzerine harekete geçebileceği gibi kendi inisiyatifi ile de inceleme ve araştırmada

<sup>11</sup> Seriyeye SEZEN, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, 4 Aralık 2001, s:74-75



bulunabilmektedir. Bu anlamda ombudsman yönetimde görülen eksiklik ve aksaklıkları tespit ederek yönetimin iyileştirilmesi için önerilerde bulunmak gibi önemli bir işleve de sahiptir.

Çok geniş bir inceleme ve araştırma yetkisine sahip olmakla birlikte, ombudsmanın kamu kurum ve kuruluşlarını ikna etme, Parlamento'ya ve kamuoyunun eleştirisine sunma dışında bir yetkisi yoktur. Ombudsman yönetimin aldığı kararları, işlemleri kaldıramaz, değiştiremez, yönetimin yerine geçerek işlem ve eylem yapamaz. Ombudsman bir hakim değildir, yargılama yapmamaktadır. Ombudsmanı yargı yerlerinden ayıran en temel özellik kararlarının bağlayıcı olmaması ve yaptırım uygulama yetkisine sahip olmamasıdır. Ombudsmanı etkili kılan unsur yönetimin eksik ve yanlışlarını Parlamento'ya sunmak ve sonuçları kamuoyuna sunarak halkın denetimini sağlamaktır. Bu sayede kötü yönetime karşı bir kamuoyu oluşmakta, halk bilinçlenmekte ve yönetim yaptığı hataları tekrarlamaktan kaçınmaktadır. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumu medya kuruluşları ile aktif ilişki içindedir. Ombudsman görevlerini yerine getirirken geniş yetkiler kullanmaktadır. Birçok ülkede ombudsmanın yönetsel işlemle ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme ve ilgilileri çağırıp dinleyebilme yetkileri kanunlarla güvence altına alınmıştır. Ombudsman istediği takdirde kamu kurum ve kuruluşları her türlü desteği ombudsmana sağlamakla yükümlü tutulmaktadır.

## **2) Hesap verebilirlik**

Son yıllarda gündeme gelen kamu yönetimi reformu, yönetimde değişim, yönetimin yeniden yapılandırılması gibi değişik adlar altında karşımıza çıkan çalışmalar içerisinde önemli konuların başında yer alan hesap verebilirlik, kamusal gücün tek elde toplanarak kötüye kullanılmasının önlenmesi, kamusal kaynakların hukuka uygun ve yerinde kullanılmasının güvence altına alınması, ayrıca yönetimin vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde hareket etmesi böylece vatandaşların devlete duyduğu güvenin artırılması için her yönetimde bulunması gereken temel bir ilkedir. Bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerleme, performans yönetimine geçiş, vatandaşların kamusal bilgi ve belgelere erişiminin kolaylaşması yönünde atılan adımlar hesap verebilirliği de artırmaktadır.

Literatürde hesap verebilirlik birden fazla anlama gelebilecek şekilde kullanılmaktadır. Hesap verebilirliği,

- kamu gücüne sahip olanların vatandaşlara hizmet etme ve beklentilerine cevap verme gerekliliği,

- bir kimsenin yerine getirdiği işlerden dolayı bir başka otoriteye açıklama yapması,  
- performansın açıklanması,  
- bir kimsenin üstlenmiş olduğu görev ve sorumlulukları ne şekilde yerine getirdiğini ortaya koyması ve ispat etmesi zorunluluğu gibi şekillerde tanımlamak mümkündür<sup>12</sup>. Hesap verebilirliği siyasi hesap verebilirlik, yönetsel hesap verebilirlik ve hukuki hesap verebilirlik olmak üzere üç şekilde düşünmek gerekmektedir. Hesap verebilirlik denildiğinde akla ilk gelen ve ilk uygulama şekli olan siyasi hesap verebilirlik siyasilerin seçimler yoluyla halka hesap vermelerini ayrıca bazı bakanların Parlamento önünde kendi bakanlıklarının yaptıkları işlerden dolayı hesap vermelerini anlatmaktadır. Yönetsel hesap verebilirlik bürokratların siyasi üstleri tarafından kontrol edilmesi ve sonuçta tüm sistemin seçimler yoluyla halka dolaylı olarak hesap vermesi şeklinde tezahür etmektedir. Yönetsel hesap verebilirlik ayrıca her bir kamu kurum ve kuruluşunun hiyerarşik üstlerine hesap vermesini de kapsamaktadır. Bu türlü bir hesap sorma teftiş kurulları veya dış denetim kuruluşları eliyle yürütülmektedir. Hukuki hesap verebilirlik yönetişimin unsurlarından birisi olan hukukun üstünlüğünün sağlanması için gerekli bir hesap verme türüdür. Bu yolla kamu kurum ve kuruluşları eylem ve işlemlerinde hukuka bağlılık konusunda hesap vermektedir ve bu türlü bir hesap sorma yargı organları eliyle sağlanmaktadır.

### 3) Katılımcılık

Katılımcılık devletin politika oluşturma, uygulama ve denetleme sürecine vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin dahil olmasını anlatan bir kavramdır. İnsanların çok uzun yıllardan beri seslerini duyurmak için yollar aradığı düşünüldüğünde katılımcılığın köklerini eski tarihlere kadar götürmek mümkündür Ancak, katılımcılığın bir yasal hak haline gelmesi 18'inci yüzyılda İsveç'te gerçekleşmiştir. 1992'de yapılan Rio Konferansında düzenlenen Bildirinin 10'uncu ilkesi de katılımcılığı içermektedir. Şöyle ki;

*“Çevre sorunları en iyi, uygun seviyede ilgili tüm vatandaşların katılımıyla ele alınır. Ulusal düzeyde her birey kamu otoritelerince tutulan ve tehlikeli atıkları da içeren çevresel bilgilere erişme hakkına ve karar verme sürecine katılma fırsatına sahiptir. Devletler bilgileri erişime açarak halkın bilinçlenmesini teşvik etmeli ve kolaylaştırmalıdır. Yargısal ve yönetsel dava yoluna etkili erişim sağlanmalıdır.”*

24.7.1998'de Danimarka'nın Aarhus kentinde toplanan 4'üncü Bakanlar Konferansında 30 Ekim 2001'de yürürlüğe giren “Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Karar Almaya Katılım ve Yargıya Ulaşım Konvansiyonu” kabul edilmiştir. Kısaca Aarhus

<sup>12</sup> Yard. Doç. Dr. Asım BALCI, *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı*, s:116

Konvansiyonu olarak bilinen belge sadece bir çevre anlaşması olmaktan öte hesap verebilirlik, saydamlık, katılımcılık ve cevap verebilirlik gibi yönetim ilkelerine vurgu yapmaktadır<sup>13</sup>.

Genel olarak katılımcılığın üç aşamasından söz edilmektedir: Bilgilendirme, danışma ve aktif katılım. Bilgilendirme insanlara neyin yapılmasının planlandığının anlatılmasıdır; bir geri besleme (*feedback*) içermemektedir. Tam olarak katılımcılık sayılmamakla birlikte bilgilendirme katılımcılık için bir ön şarttır. Danışma, halka toplantılar, açık oturumlar, anketler vs. yoluyla bir konu hakkındaki görüşlerinin sorulmasıdır ve geri besleme yoluyla halkın görüş ve önerileri dinlenmektedir. Aktif katılım ise halkın politika oluşturma sürecine bizzat katılmasını ifade etmektedir.

Katılımcılık kamu gücünün kötüye kullanılmasının önlenmesi, vatandaşların söz sahibi oldukları düzenlemeleri daha olumlu karşılamaları, böylece düzenlemelere uyumun artması, ilginç ve orijinal fikirlerin ve gerçek verilerin edinilmesi, vatandaşların devlete olan güvenlerinin artması, saydamlığın güçlenmesi, tüm taraflar arasında ortak bir dil oluşturulması gibi nedenlerle oldukça önemlidir.

Etkili ve başarılı bir katılımın ön şartlarından birisi örgütlenme hakkıdır. Burada sivil toplum örgütlerine iş düşmektedir. Halk genel olarak sivil toplum örgütleri aracılığıyla katılma ve denetleme yoluna gitmektedir.

#### **4) Etkililik**

Kamusal politikaların etkili olması bir başka deyişle net olarak tanımlanmış hedeflere ulaşabilmek için yapılması gerekenlerin doğru bir biçimde ve zamanında yerine getirilmesi yönetim ilkelerinden birisidir. Etkililik (*effectiveness*) kavramı her ne kadar etkinlik (*efficiency*) kavramı ile karıştırılıyor ve bazen bu iki kavram birbirlerinin yerine kullanılıyor olsa da iki ayrı olguyu ifade etmektedir. Etkililik amaçlara (hem çıktı hem de etki açısından) ulaşmayı ifade ederken, etkinlik amaçlara ulaşırken optimal kaynak kullanımını, gereksiz kaynak ve zaman tüketiminden kaçınmayı anlatmaktadır. Bu çerçevede, kamu yönetimindeki süreçler ve kurumlar kaynakları en iyi şekilde kullanarak istenen sonuçlara ulaşmalıdır.

#### **5) Tutarlılık**

Tutarlılık birden fazla kararın ve eylemlerin birbirleriyle uyumlu olmasını ve çatışmamasını anlatmaktadır. Devletin birden fazla ve çeşitli alanlarda hizmette bulunduğu

<sup>13</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, [www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf](http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf)

göz önünde tutulduğunda tutarlılık ilkesinin hayata geçirilmesi önemlidir. Karmaşık bir sistem içerisinde tutarlı bir yaklaşımın sağlanması siyasi sahiplenmeyi ve her bir kurumun güçlü sorumluluk duygusuna sahip olmasını gerektirmektedir.

Yönetişim yukarıda sayılan ilkelerin yanı sıra, devletin neyi, ne zaman, nasıl yapacağını önceden tahmin edilebilmesini anlatan öngörülebilirlik ilkesi, hizmetlerin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesini ifade eden yerindenlik ilkesi, hukukun üstünlüğü ve hukuk güvenliği, devlet politikaları ve eylemleri arasında tutarlılık, uzun dönemli misyon ve vizyona dayalı stratejik planlama, kamu harcamalarında etkinlik, insan hak ve özgürlüklerine saygı, aktif ve özgür medya, liyakate dayalı yönetim (meritokrasi) ve etik gibi ilke ve unsurlara dayanmaktadır.

## II.2. Türkiye’de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler

Türk kamu yönetiminin genel olarak merkeziyetçi, kırtasiyeci ve kapalı olduğu kabul edilmektedir. Ancak, son yıllarda Türkiye’de yönetim tarzı çeşitli etkenlerin baskısıyla önemli oranda dönüşüme uğramıştır. Hem küreselleşmenin bir sonucu olarak, hem de AB adaylığının getirdiği yükümlülükler nedeniyle saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir kamu yönetiminin gerekliliği ve merkezi yönetimin küçültülerek yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk devri ön plana çıkmaya başlamıştır. Ayrıca, seçmenler, sivil toplum örgütleri ve medya kuruluşları yönetim üzerinde baskı kurarak yönetimi değişime zorlamıştır. Bu bağlamda yönetim Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren dile getirilen bir model olmuştur. İstanbul’da düzenlenen Habitat II Konferansında sunulan Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planında yönetim modeli önerilmiştir. Son dönemde hazırlanan mevzuatta yönetimin alt yapısının oluşturulmaya çalışıldığı gözlenmekle birlikte, bazı sorun alanlarının varlığı göze çarpmaktadır. Her şeyden önce, bu konuya ilişkin olarak çeşitli kurumsal aktörler arasında bir uzlaşmaya varılmış değildir. Yönetimin ilkeleri mevzuat düzeyinde belirlenmiştir, fakat sistemin etkili olarak uygulanmasına ve uygulamanın izlenmesine ilişkin gerekli mekanizmalar oluşturulmuş değildir. 58’inci Hükümet döneminde başlatılan Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları kapsamında hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa Tasarısı katılımcılık, saydamlık, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, yerindenlik, beyana güven, insan haklarına saygı ve sonuca odaklılık gibi ilkeleri kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde esas alınacak ilkeler olarak saymakta ve ayrıca bilgi edinme hakkı, elektronik devlet, stratejik yönetim, yerel ombudsmanlar gibi konularda düzenlemeler getirmektedir. Bu yönüyle tasarının bir “**yönetişim kanun**

**tasarısı**” olduğu söylenmektedir. Ancak, Tasarının hazırlanması aşamasında yönetim ilkelerinin özellikle katılımcılık ve saydamlık bağlamında hayata geçirildiğini söylemek zordur.

### **Saydamlık**

Türkiye’de uzun yıllar kamu kurum ve kuruluşları kamuya ilişkin bilgi ve belgeleri saklama ve kamuoyu ile paylaşmama geleneğine sahip olmuştur. Ancak, son yıllarda bu geleneği bozma yönünde olumlu adımların atıldığı görülmektedir.

5.3.1973 tarihli ve 584 karar sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) İçtüzüğünde kanun tasarılarının tüm bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesiyle birlikte Meclis Başkanlığına sunulacağı, gerekçede tasarının tümü ve maddeler hakkında bilgiler, kaldırılması veya eklenmesi istenilen hükümlerin neler olduğunun ve neden kaldırılması veya eklenmesinin gerekli görüldüğünün açıkça gösterileceği hükme bağlanmaktadır. Ancak, uygulamada gerekçe metinlerinin kanun tasarılarına eklenen zorunlu formalite metinler olarak kaldığı ve madde gerekçelerinin de maddelerin aynen ya da benzer cümlelerle tekrar edilmesinden ibaret olduğu görülmektedir.

Saydamlığın artırılması, kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi ve olası yolsuzluk alanlarının belirlenmesi alanlarında kamu kurum ve kuruluşlarının görüş ve tecrübelerinden yararlanmayı amaçlayan 9.7.2001 tarihli ve 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmış, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren konularda saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine ilişkin önerileri alınmıştır. Daha sonra Bakanlar Kurulu tarafından 12.1.2002 tarihinde Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı kabul edilmiştir.

Vatandaşların yönetimin elindeki bilgi ve belgelere erişme hakkını güvence altına alan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu bu alanda yaşanan en önemli gelişme olarak görülmektedir. Yine bu alana ilişkin olarak, Genel İdari Usul Kanun Tasarısı, Devlet Sırları Kanun Tasarısı ve Kişisel Verilerin Korunması Kanun Tasarısı yasalastıkları takdirde bilgi edinme hakkını tamamlayan önemli düzenlemeler olacaktır. Bilgi Edinme Hakkı Kanununun kabul edilip uygulanmaya başlanması çok önemli bir gelişme olmakla birlikte kanunun uygulanmasından elde edilen sonuçların arzu edilenden uzak olduğu görülmektedir. Nitekim Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) tarafından başlatılan vatandaşın bilgi edinme hakkına ilişkin projenin sonuçları da bu savı doğrular niteliktedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu vatandaşlara çok iyi tanıtılmadığından

vatandaşlar haklarını çok iyi bilememekte, konu kamu kurum ve kuruluşlarınca yeterince ciddiye alınmamakta, istenen bilgiler ya hiç temin edilmemekte ya da eksik temin edilmekte, bilgi edinme birimlerinde konuyu iyi bilmeyen ve yeterince kalifiye olmayan personel çalıştırılmakta, tüm bu sorunlar konunun uygulama ayağını zayıflatmaktadır.

Son zamanlarda bakanlıkların kanun taslaklarını ve projelerini kendi İnternet sitelerinde yayımlamaları ve böylece ilgili kesimleri bilgilendirmeleri, ayrıca kabul edilen mevzuatın her gün Resmi Gazetede yayımlanması, TBMM görüşme tutanaklarının web sayfasında ([www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)) yayımlanması ve Meclis Genel Kurul görüşmelerinin televizyonda naklen yayımlanması da saydamlığa ilişkin iyi örnekler olarak gösterilmektedir.

58'inci Hükümet Acil Eylem Planında (AEP) Kamu Yönetimi Reformu altında yer alan Yolsuzlukla Mücadele alt başlığı altındaki tedbirlerden birisi de siyasetin finansmanının saydam hale getirilmesidir. Söz konusu tedbirin açıklamasında siyasi partilerle işbirliği içinde, geniş bir mutakabat sağlanarak siyasi partilerin finansman kaynak ve limitlerinin açık bir şekilde belirleneceği, bunlara uymayanlar için yaptırımların ağırlaştırılacağı ifade edilmektedir. 11.1.2003 tarihli ve 24990 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2.1.2003 tarihli ve 4778 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunda konu ile ilgili bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu Kanun ile, 22.4.1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun bazı maddeleri değiştirilmiştir. Ancak, bu düzenlemelerin istenen sonuçları karşılamadığı düşünülmektedir. Siyasi partilerinin hesaplarının denetimi hala zayıftır. Acil Eylem Planında saydamlığa ilişkin olarak getirilen tedbirlerden birisi de devlet sırlarıyla ilgilidir. Adalet Bakanlığınca hazırlanan Devlet Sırları Kanunu Tasarısı henüz yasalasıp yürürlüğe girmemiştir. Tasarıda devlet sırlarının kapsamının geniş tutulması yönündeki genel eğilimin devam ettiği görülmektedir.

Saydamlığın en önemli şartlarından birisi de düzenlemelerde kullanılan dilin basit ve anlaşılır olmasıdır. Ancak, bazı düzenlemelerin dilinin bozuk ve karmaşık olması ve hukuki terminolojideki çelişki düzenlemelerin ortalama vatandaş tarafından anlaşılmasını güçleştirmekte, bu durum saydamlığın önünde bir engel teşkil etmektedir.

Yaşanan gelişmelere ve atılan bazı önemli adımlara rağmen Türk kamu yönetiminin tam anlamıyla saydam olduğunu söylemek hala zordur.

### **Katılımcılık**

Türkiye'de kamusal politika oluşturma sürecinde vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının rolü ve katkısı sınırlıdır; katılım gerçekleşse dahi fazla etkili olamamaktadır.

Çoğu zaman toplumun istek ve beklentilerinin aksine düzenlemeler yapılmaktadır. Vatandaşlar çoğu kez sivil toplum örgütleri kurarak baskı grupları yoluyla kamu yönetimini etkilemeye çalışmaktadır. Son dönemde sivil toplum örgütlerinin katılıma ilişkin talepleri artmaktadır. Ancak, vatandaşların örgütlenme hakkının önündeki engeller devam etmektedir. Türkiye’de oldukça güçlü olan medyanın kamu yönetimi ve hükümet üzerinde etkili olduğu ve kamu politikaları oluşturma sürecine katkıda bulunduğu görülmektedir. Ancak, medya şirketlerinin genelde büyük holdingler olduğu gerçeğinden hareketle, medyanın politika oluşturma sürecine katkısının toplumun istek ve beklentilerini yansıtmaktan çok çıkar ekseni olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Türkiye’de politika oluşturma sürecine politikadan etkilenmesi muhtemel olan kişi ve grupların katılmalarını zorunlu tutan bir hukuki usul mevcut değildir. 10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun Başbakanlığa mevzuat hazırlama usul ve esasları ile ilgili ilkeleri tespit etmek görevini vermiştir. Bu hüküm gereğince Başbakanlık 1991 yılında Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar yayımlamıştır. Söz konusu Esaslara göre;

- Yıllık programlar ile bu programların uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair kararlar uyarınca bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal ve kültürel politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun tasarıları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören kanun tasarıları hakkında ilgili bakanlıkların; ayrıca, mezkur programlar ve kararlarda öngörülen ilke ve tedbirler açısından incelenmek üzere Devlet Planlama Teşkilatının,

- Kamu personeli ve teşkilatlanmasıyla ilgili olarak hazırlanan düzenlemeler hakkında Devlet Personel Başkanlığının,

- Tüzük tasarıları hakkında bütün bakanlıkların,

- Mali konularda yapılacak düzenlemeler hakkında, devletin harcama ve gelir politikası ile vergi tekniğine uygunluk yönünden incelemek üzere Maliye Bakanlığının,

- Bakanlıklarca hazırlanan kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının Türk hukuk sistemine ve kanun tekniğine uygunluğunu incelemek ve bu konuda görüş belirtmek üzere, tüm kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Adalet Bakanlığının,

- Bakanlıklar ve Sayıştay’ın denetimine giren diğer idarelerce mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerin yürürlüğe konulabilmesini teminen, malikonuları içeren düzenleyici idari işlemler hakkında Sayıştay’ın

görüşünün alınması zorunludur. Görüldüğü gibi Türkiye’de düzenleme sürecine birçok kurum ve kuruluş katılmaktadır. Ancak, vatandaşların sürece katılımının yüksek olduğunu söylemek zordur. Son yıllarda kamu kurum ve kuruluşları düzenleme taslaklarını kendi İnternet sitelerinde yayımlayarak halkın görüş ve önerilerine sunmaktadır. Ancak, bu zorunlu değildir. Kamu kurum ve kuruluşları görüş ve önerileri dikkate almak ve düzenlemelere yansıtmak zorunda da değildir.

Türkiye’de siyasal katılma genel ve yerel seçimlere katılma, siyasi otoritelere talep iletme, şikayet ve istekte bulunma biçimini almaktadır. Genel seçimlere katılım zorunlu olduğundan katılma oranlarının yüksek seyrettiği görülmektedir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey katılımıcılığın sağlanması yönünde önemli bir araç olmakla birlikte Konsey istişari olarak yeterince etkili çalışmamaktadır.

23.12.2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanununun muhtarın mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla görevlerini yerine getirmesi, belde sakinlerinin belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı, kent konseylerinin kurulması, belediye hizmetlerine gönüllü katılım gibi hususları düzenleyen hükümleri katılımıcılığın sağlanması yönünde atılan önemli adımlardır. Ayrıca, Yerel Gündem 21’lerin hazırlanması yerel yönetişimin ve katılımıcılığın önemli bir uygulama ayağıdır.

Son dönemde bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ve İnternet’in yaygın kullanımı kamu hizmetlerinin görülmesinde saydamlığı ve katılımıcılığı artıran gelişmelerdir. Türkiye’de günümüzde artık pek çok kamu kurum ve kuruluşu bir web sayfasına sahiptir. Ancak, elektronik devlet uygulamalarının Türkiye’de sorunsuz işlediği söylenemez. Kamu kurum ve kuruluşlarının web sitelerine girmekte yaşanan zorluklar, vatandaşların İnternet’e ulaşmasının her zaman mümkün olmaması ve bilgisayar okuryazarlığının düşüklüğü bu alandaki gelişmeleri sınırlandırmaktadır.

### **Hesap Verebilirlik**

Siyasi hesap verebilirlik Türkiye’de demokratik kurum ve uygulamalar yoluyla gerçekleşmektedir. Bunların en önemli ve yaygın olanı da beş yılda bir yapılması zorunlu olan ancak uygulamada daha kısa dönemler içinde yapılan genel seçimlerdir. Genel seçimlerden önce başlatılan kampanyalarda seçmenler siyasi partilerin ve liderlerinin geçmiş yıllardaki performansını sorgulamakta, bir bakıma siyasiler halka hesap vermektedir. Ayrıca, TBMM’de sıklıkla yürütülen yazılı ve sözlü soru sorma, genel görüşme, Meclis soruşturması, Meclis araştırması, gensoru gibi denetim faaliyetleri de siyasi hesap verebilirliğin türleri olarak görülmelidir. Ayrıca, sivil toplum örgütlerinin ve



medya kuruluşlarının tepkileri, destekleri, değerlendirmeleri ve eleştirileri Türkiye’de siyasi hesap verebilirliğe katkıda bulunmaktadır. Ancak, 1982 Anayasasının 83’üncü maddesi ile düzenlenen yasama dokunulmazlığı hesap verebilirliğin önünde ciddi bir engel olarak durmaktadır. Bu nedenle, dokunulmazlık kurumunun dünyadaki genel eğilimler de dikkate alınarak sınırlandırılması ve ortaya çıkış amacına uygun olarak yeniden düzenlenmesini içeren bir Anayasa değişikliği ihtiyacı bulunmaktadır. Bunun yanı sıra seçimlerden önce verilen vaatlerin genelde yerine getirilmediği görülmekte ve başarısızlık durumunda istifa gibi bir kurum da işlememektedir.

Bakanlıklar kendilerine bağlı teftiş kurulları kurarak idari hesap verebilirliği hayata geçirmektedir. Bakanlık teftiş kurullarının yanı sıra Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Yüksek Denetleme Kurulu ve Sayıştay gibi kurullar ve kuruluşlar dış denetim işlevi görmektedir.

Dünya Bankasının sağladığı Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisinin (PFPSAL II) bir koşulu olarak başlatılan ve 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yasal bir temele kavuşan Stratejik Planlama yaklaşımı da bir hesap verme anlayışını içermektedir.

Türkiye’de hukuki hesap verebilirlik yargısal denetim sürecini içermektedir. Anayasanın 126’ncı maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bu madde vatandaşların idarenin eylem ve işlemlerine karşı hukuka aykırılık savıyla doğrudan dava açma hakkına temel teşkil etmektedir. Ancak, bu hakkın da sınırları vardır. Bazı idari eylem ve işlemler için yargı yolu kapatılmıştır.

Türkiye’de ombudsman işlevini görecek bir denetim mekanizması kurulmuş değildir. Ancak, bu konuda girişimler başlatılmıştır. En son Adalet Bakanlığı tarafından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Anayasanın dilekçe hakkını düzenleyen 74’üncü maddesine göre vatandaşlar kendileriyle ya da kamuyla ilgili dilek ve şikayetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM’ye yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvurularını sonucu dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu amaçla TBMM’de Dilekçe Komisyonu kurulmuştur. Dilekçe Komisyonu tüm bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin sonuçlandırılması için gerekli olan bilgileri isteme yetkisine sahiptir. Dilekçe Komisyonunun ombudsmanın bir kısım işlevlerini gördüğü ileri sürülebilir. Ancak, uygulamada Komisyonun yönetimin denetimini sağladığı söylenemez.

## **Kurallara Uygunluk ve Yolsuzluk**

Türk kamu yönetiminde yönetimin siyasallaşması, akraba kayırmacılığı (nepotizm), eş-dost kayırmacılığı (kronizm), siyasi kayırmacılık (patronaj), rüşvet ve iltimas olarak karşımıza çıkan yolsuzluğun gerek merkezi yönetimde gerek yerel yönetimlerde yaygın olarak görüldüğüne dair genel bir uzlaşma söz konusudur. Kamu tekelleri, resmi işlemlerde yetki tekellerinin yaygınlığı, hesap verebilirliğin, açıklık ve saydamlığın yeterli olmaması, mesleki etik kurallarına yeterince uyulmaması, yetersiz yönetsel sistemler ve etkili olmayan denetim sistemleri Türkiye’de yolsuzluğun yaygınlık derecesini artırmaktadır. Ancak, Türkiye’deki yolsuzluk algılamasının gerçekleşen yolsuzluklara göre daha fazla olduğu yapılan çalışmalar sonucunda ortaya çıkmıştır. Vatandaşların bir bölümü hiç ilişkiye girmedikleri ya da ilişkiye girdikleri durumlarda da hiçbir yolsuzluk olayıyla karşılaşmadıkları halde özellikle bazı hizmet kesimlerinde (güvenlik, tapu gibi) yolsuzluğun yüksek olduğunu ileri sürmüşlerdir. Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün (*Transparency International*) açıkladığı 2005 Yolsuzluk Algılama Endeksine göre Türkiye, Gana, Meksika, Peru ve Panama ile birlikte 65’inci sırada yer almaktadır.<sup>14</sup> Türkiye’nin 2004 yılında 77’nci sırada olduğu göz önüne alındığında son bir yılda Türkiye’deki yolsuzluk algılamasının gerilediği ve devlete olan güvenin arttığı söylenebilir.

Türkiye’de vatandaşların büyük bir kesimi kamu görevlilerinin kamu yararı için çalışmadığına inanmakta, devlete güven duymamaktadır. Türk kamu yönetiminin bir etik krizi ve güven bunalımı ile kuşatılmış olduğunu söylemek mümkündür. Ancak, karşılaşılan etik krizinin yasal düzenlemelerin eksikliğinden değil etik kültürünün kamu yönetimine egemen olmaması ve kamu görevlilerinde böyle bir zihniyetin yerleşmemiş olmasından kaynaklandığını söylemek yanlış olmaz. Türk kamu yönetiminde etik ilke ve standartlar Anayasa, yasa ve yönetmeliklerde yer almaktadır. Anayasanın 129’uncu maddesine göre memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve yasalara bağlı kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdür. 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da devlete ve yasalara sadakatle bağlılık, davranış standartları, hediye kabulü ve kişisel çıkar sağlama, kayırmacılık, gizli bilgileri ifşa, görev sonrası yasaklar, ikinci iş gibi konularda düzenlemeler getirmektedir. 2.11.1981 tarihli ve 2531 sayılı Kanun kamu görevlerinden ayrılanların yapamayacakları işleri düzenlemektedir. Anayasa ve 657 sayılı Kanun kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmasını zorunlu kılmış ve bu konunun özel bir kanunla

<sup>14</sup> <http://www.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html>

düzenleneceğini öngörmüştür. Bu kanun 19.4.1990 tarihli ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunudur.

Kamu görevlilerinin uymaları gereken mesleki kuralları belirlemek, bu kuralların ihlal edildiği iddiasıyla yapılan başvurular üzerine inceleme ve araştırma yapmak, kamuda etik kültürünün yerleşmesini sağlamak gibi görevlerle donatılmış olan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulmasına ilişkin 25.5.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kanun, Kurul tarafından hazırlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik etiğe ilişkin yasal çerçevenin diğer parçalarını oluşturmaktadır. Ayrıca, tüm kamu görevlilerine belli davranışlarda bulunmayı taahhüt eden Etik Sözleşmesi imzalatılması bu alanda yaşanan bir diğer gelişmedir.

22.1.2004 tarihli ve 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun ile, dernek ve vakıfların kamu kurum ve kuruluşlarının ismini alması, bu kurum ve kuruluşların hizmet binaları içinde faaliyet göstermesi, kurum ve kuruluşların sundukları hizmetlerle ilgili olarak gerçek ve tüzel kişilerden ücret, bağış, katkı payı ve benzeri isimler altında karşılık alması, kamu hizmetlerinde kullanılan araç, gereç, evrak ve benzeri malzemenin dernek ve vakıflardan istenmesi, kamu görevlilerinin görev unvanlarını kullanarak dernek ve vakıf organlarında yer alması, dernek ve vakıfların organlarında yer alan kamu görevlilerinin bu görevleri nedeniyle ücret, huzur hakkı veya başka bir ad altında karşılık alması, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinden dernek ve vakıflara ödenek, yardım veya herhangi bir kaynak aktarılması yasaklanmaktadır.

Yolsuzluklarla etkin mücadele çerçevesinde 14.1.2004 tarihli ve 5065 sayılı Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun 20.1.2004 tarih ve 25352 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Ayrıca, 5191 sayılı Suçtan Kaynaklanan Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına İlişkin Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun kabul edilmiştir. Diğer yandan, Adalet Bakanlığı tarafından Yolsuzlukla Mücadele Kanun Tasarısı hazırlanmıştır.

Yolsuzlukla mücadele ve etik alanlarında getirilen kurallar, mevzuat hükümleri olumlu gelişmeler olarak sayılabilmekle birlikte, uygulamada sorunlar devam etmektedir. Yargılama sürecinin ağır işlenmesi, davaların uzaması da yolsuzluklarla mücadelede önemli bir engel teşkil etmektedir.

## **Yerelleşme**

Devletin aşırı merkezi ve hantal yapısının düzeltilmesi ve yerel yönetimlerin görevlerine ve örgütlenmesine yönelik reformlar son yıllarda Meclis'in gündemini sıkça işgal etmiş ve böyle bir reform ihtiyacına ilişkin toplumsal bir görüş birliği oluşmuştur. Hemen herkes devletin merkezi teşkilatının büyüklüğünden şikayet etmekte ve merkezi yönetimin bir kısım yetki ve görevlerinin yerel yönetimlere aktarılması ihtiyacını dile getirmektedir. Bu amaçla şu ana kadar iktidara gelen pek çok parti yerel yönetimlere ilişkin kanun tasarıları hazırlamış, her ne kadar bu tasarılar Meclis gündemine girmişse de çeşitli nedenlerle yasalaşarak yürürlüğe girememiştir. Son dönemde başlatılan Kamu Yönetimi Reformu kapsamında hazırlanan ancak yasalaşamayan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı merkezi yönetimin görevlerini tadadi olarak sayarken yerel yönetimleri genel yetkili kuruluşlar olarak kabul etmiştir. Yine aynı reform çalışmaları kapsamında hazırlanan Belediye, Büyükşehir Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunları ile de yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişletilmiş olduğu göze çarpmaktadır.

## **III. AVRUPA BİRLİĞİNDE KATILIM SÜRECİNİN ETKİLERİ**

### **III. 1. İlgili Alanda Genel Hatlarıyla AB Müktesebatı**

AB Kurucu Anlaşmaları AB üyesi ülkelerde uygulanacak spesifik bir kamu yönetimi modeli tavsiye etmemektedir, kamu yönetimi için kabul edilmiş bir müktesebat da mevcut değildir. Ancak, AB, üye ülkelerin ulusal kamu yönetimlerinin üyelik ile uyumlu ve müktesebatı etkili olarak uygulayabilecek bir kapasiteye sahip olduğunu farz etmektedir. AB'nin yönetsel konularda yetkileri sınırlıdır. Kamu yönetimine ilişkin hususlar üye ülkelerin takdirine bırakılmıştır. Ancak, AB kamu yönetimini düzenleyen resmi bir müktesebat olmamakla birlikte bu alanda "resmileştirilmemiş bir müktesebatın" doğmuş olduğu iddia edilmekte ve tartışılmaktadır. AB üyesi olmak aynı zamanda bazı ortak yönetsel standartları kabul etmek anlamına gelmektedir.

### **Avrupa İdari Alanı**

Avrupa İdari Alanı (*European Administrative Space*) terimi ilk olarak 1992'de konuşulmaya başlanmış, ancak 1999 yılına gelene kadar terimin ne anlama geldiği tartışılmamıştır. 1999'da Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini içine alan genişleme temelinde Avrupa İdari Alanı terimini tanımlama girişimleri olmuştur. Avrupa İdari Alanı hakkında günümüzde yapılan tartışmalar AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru genişleme temelinde bu ülkelerden istediği yönetsel yükümlülüklerin kapsamının ve doğasının

tanımlanmasına dayanmaktadır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ulusal yönetsel düzenlemeleri düşük performans ile özdeşleşmişti ve bu ülkeler acil ve radikal bir reform gereksinimi içindeydi. Bu ülkelerin yönetsel sistemlerinde görülen zayıflık ve yetersizlikler bu ülkeleri daha önceki aday ülkelerden farklı bir konuma sokmaktaydı. Hatta bu ülkelerin kamu yönetimlerini yeniden yapılandırma çalışmalarına rağmen AB üyesi ülkeler ile karşılaştırıldığında hala idari kapasitelerinin zayıf olduğu görülmektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin resmi üyelik başvuruları sonrasında AB komisyonu aday ülkelere yönetsel örgütlenme, personel rejimi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin yasal temeli içine alan uzun dönemli reformların yapılmasını talep etmiştir. Artık AB'ye yeni katılacak olan ülkeler Kopenhag kriterlerinin yanında AB müktesebatını uygulama kapasitesine sahip bir kamu yönetimi ve yargı sistemi sağlamak zorundadır. Aday ülkeler yönetimlerini modernize etmek, profesyonel bir personel rejimi geliştirmek, hukuki kuralları kabul edip uygulamak için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasını sağlamak konularında baskı altına alınmaktadır. Ancak, AB'nin tam olarak ne tür bir kamu yönetimi istediği kesin değildir. Başka bir deyişle bu alanda AB tek bir model önermemektedir. Bu alanda AB'nin talep ettiği, aday ülkelerin yönetimlerinin AB standartları ile uyumlu olması ve müktesebatı uygulamaya muktedir olmasıdır. İlk defa 1997'de yönetsel yapıların AB müktesebatını uygulama yeteneği analiz edilmiştir. Ancak, Komisyonun aday ülkelerin idari kapasitelerini hangi ölçütleri uygulayarak değerlendirdiği de açık değildir.

1992 yılında OECD ve AB'nin ortak girişimi olarak kurulan SIGMA Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimlerinin yapılandırılmasında bu ülkelere destek sağlamıştır. SIGMA 1999 yılında Avrupa İdari Alanına bir tanım getirmiştir. Bu tanıma göre Avrupa İdari Alanı, üye devletlerin ulusal yönetim hukuku ve yönetim pratiklerinin birbirlerine yaklaştırılmasını içeren bir evrim sürecidir, üye ülkelerin kamu yönetimlerinin ortak ilkeler, kurallar ve düzenlemeler temelinde işlenmesini ifade etmektedir<sup>15</sup>. Yönetsel alandaki bu yaklaşma, bireylerden ve firmalardan gelen ekonomik baskılar, üye ülkelerin kamu görevlilerinin düzenli ve sürekli ilişkileri, Avrupa Topluluğu Adalet Divanının (ATAD) yargı kararlarından etkilenmektedir. İdari yaklaşma terimi üzerinde uzlaşılan, net bir tanıma sahip değildir, ancak ortak bir model üzerinde yaklaşma yönetsel düzenlemelerdeki farklılıkların ve çeşitlenmelerin azaltılmasını kast etmektedir.

<sup>15</sup> Heinrich SIEDENTOPF, Benedikt SPEER, "The European Administrative Space From a German Administrative Science Perspective", s:13

### **İdari Kapasite**

16.12.1995 tarihinde gerçekleştirilen Madrid Zirvesinde AB müktesebatının uygulanması için gerekli yönetsel altyapının kurulması konusuna dikkat çekilmiş ve bu konu aday ülkelere uygulanan üyelik koşullarına dahil edilmiştir. Daha sonra yapılan zirvelerde de “gerekli idari yapıların kurulup geliştirilmesi” konusunun önemi vurgulanmıştır. Bu kapsamda, AB üyeliğine aday ülkeler Kopenhag kriterlerine uyumun yanı sıra idari kapasitelerinin geliştirilmesini de öncelik olarak yerine getirmek zorunda bırakılmaktadır.

İdari kapasitenin ne olduğu konusunda henüz bir görüş birliği oluşmuş değildir. Ayrıca, AB Komisyonu aday ülkelere nasıl bir idari kapasite istediği konusunda ayrıntılı bir model önermemiştir. Ancak, idari kapasite genel olarak şu şekilde tanımlanmaktadır: “İdari kapasite AB müktesebatını tam ve etkili bir şekilde uygulayacak ve zaman içinde yeni oluşumlara uyum sağlayabilecek şekilde kurulan kuruluşlar, buralarda çalışan eğitimli personel ve bu kuruluşları çalıştıracak ekonomik unsurlardır.”<sup>16</sup> AB adayı ülkelerin yönetimlerinin birbirinden farklı özelliklere sahip olması, özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yönetsel sistemlerinin AB üyesi ülkelerin yönetim sistemlerine yakınlaştırılması ve AB mevzuatının kapsamının genişlemesi ve pek çok sektörü içine alması idari kapasite konusunu gündeme getirmiştir.

İdari kapasitenin oluşturulması ve geliştirilmesi konularında AB aday ülkelere Twinning mekanizması ile yardımcı olmaktadır. Twinning sistemi üye ülkelerdeki kamu kurumlarında danışmanların aday ülkelerde görevlendirilerek, müktesebatın uygulanmasına yönelik kurumsal yapılanmaya ilişkin bir proje üzerinde çalışmasını içermekte ve AB mali yardımı ile finanse edilmektedir.

### **Türkiye İçin Koşullar İdari Reform**

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2003 Türkiye Ulusal Programının Ekonomik Kriterler başlığı altında getirilen taahhütlerden birisi de “İdari Reform” olmuştur. İdari Reform kısaca aşağıda belirtilen hususları içermektedir:

#### **1) Mali Kontrol**

Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetiminin yapısını ve

<sup>16</sup> Devrim KODAKÇI, Elif YILDIRIM, “AB Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli İdari Kapasite ve Türkiye’nin Durumu”, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Nisan 2002, s: 7

işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemeyi amaçlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Daha sonra çıkarılan 22.12.2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun ile de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasının bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır.

## 2) Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlamaya Geçiş

Kamu kuruluşlarının stratejik planlama uygulamalarında yol gösterici olmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) bünyesinde kurulan bir komisyon tarafından Stratejik Planlama Kılavuzu hazırlanmış ve Kılavuz Haziran 2003 tarihinde yayımlanmıştır. 4.7.2003 tarihinde yayımlanan 2003/14 sayılı Yüksek Planlama Kurulu (YPK) Kararı ile pilot olarak seçilen 8 kuruluşun DPT öncülüğünde örnek çalışmalar yapmaları ve 2004 yılı Haziran ayına kadar stratejik planlarını yapmaları öngörülmüştür. 5018 sayılı Kanun ile stratejik planlama yasal temele kavuşmuş ve kamu kurum ve kuruluşları için zorunlu hale getirilmiştir.

## 3) Kamu Mali Yönetiminde Performans Esaslı Bütçeleme

Performans esaslı bütçeleme konusunda yürütülen kamu kurum ve kuruluşlarına eğitim verme çalışmaları sonrasında 2002 yılında pilot uygulama başlatılmış ve söz konusu pilot kuruluşlar açısından 2003 yılı bütçe teklifleri performans esaslı bütçe esaslarına göre yapılmıştır.

## 4) Bütçe Kapsamının Genişletilmesi ve Mali Saydamlık

## 5) Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetişiminin Güçlendirilmesi

## 6) Kamuda Yönetişimin Güçlendirilmesi

### - Kamu Yönetimi Temel Kanunu

Kamu hizmetlerinin görülmesinde esas alınacak temel ilkeleri belirleyen, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımını, merkezi yönetimin teşkilatlanma usul ve esaslarını ve denetime ilişkin usulleri düzenleyen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanarak TBMM Genel Kurulunda kabul edilmiştir. Ancak, söz konusu kanun tasarısı Cumhurbaşkanı tarafından bazı maddelerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Meclis'e yeniden görüşülmek üzere geri gönderildiğinden henüz yasalaşmamıştır.

### - Kurumsal Gözden Geçirme

Kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve işlevlerinin gözden geçirilerek yetki ve görev çakışmalarının tespit edilmesi, devlet teşkilat yapısının sadeleştirilmesi ve bu

konularda öneriler geliştirilmesi gibi konuları içeren Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi Çalışması DPT tarafından yürütülmüştür. Söz konusu çalışma kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarına kapsamlı bir anket çalışması uygulanmış, çeşitli kuruluşlarla yüzyüze görüşmeler yapılmış ve ortaya çıkan sonuçlar ışığında bir rapor hazırlanmıştır.

#### -Devlet Personel Rejimi Reformu

Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi ve Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı çalışmaları ile uyumlu olarak Devlet Personel Başkanlığınca Personel Rejimi Reformu başlatılmış, bu reform kapsamında bir kanun tasarısı taslağı hazırlanmıştır.

#### - Yerel Yönetimler Reformu

Yerel Yönetimler Reformu kapsamında hazırlanan 10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 23.7.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazetede, 7.12.2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu ise 24.12.2004 tarihli ve 25680 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Daha sonra 2.7.2005 tarih ve 5390 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda değişiklik yapılmıştır. 5272 sayılı Belediye Kanununun yayımlanması ise Cumhurbaşkanı tarafından kısmen uygun bulunmayıp bazı maddeleri bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye gönderilmiştir. Bunun üzerine, 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yerel Yönetimler Reformu kapsamında hazırlanan bir başka kanun olan 10.7.2004 tarihli ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından yeniden incelenmesi için TBMM'ye geri gönderilmiştir. Söz konusu kanunda değişiklik yapılmış, 2.7.2005 tarihli ve 5391 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 13.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

#### - Bölgesel Kalkınma Ajansları

DPT tarafından hazırlanan 25.1.2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun 8.2.2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

#### - Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı

Demokratik ve saydam bir yönetimin gereği olarak eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak vatandaşların kamunun ürettiği bilgilere erişimini sağlamak amacıyla 9.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Yasası çıkarılmıştır.



### - E-Dönüşüm Türkiye Projesi

Elektronik devlet projelerinin en başında Merkezi Nüfus İdaresi (MERNİS) Projesini saymak mümkündür. MERNİS Projesi vatandaşların kimlik bilgilerinin ortak bir veri tabanında toplanmasını ve bir kimlik numarası ile yetkili kurumların bu bilgilere erişimini amaçlamaktadır. Bunun yanı sıra sosyal güvenlik kuruluşlarının bazı hizmetlerini on-line olarak yürütmeleri, Maliye Bakanlığınca yürütülen Vergi Daireleri Otomasyon Projesi (VEDOP), MOTOP (Nakil Vasıtaları Vergi Daireleri Otomasyon Projesi), TAKBİS (Tapu Kadastro Bilişim Sistemi) Projesi, Gümrük İdaresinin Modernizasyonu Projesi (GİMOP) Türkiye’de uygulanan elektronik devlet çalışmaları arasındadır.

### - Kamuda Etik Kuralların Tanımlanması

Kamuda saydamlığın sağlanması ve yolsuzlukların azaltılması için kamu görevlilerinin uymaları gereken mesleki kurallar ile etik kurallarının belirlenmesine ilişkin bir yasal düzenleme olarak 25.5.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Kanun ile, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uyacakları etik kuralları belirlemek, bu kuralların ihlal edildiği iddiasıyla yapılan başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak, kamuda etik kültürünün yerleşmesini sağlamak gibi görevlerle donatılmış olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kurul daha sonra kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kuralları düzenleyen bir yönetmelik çıkarmıştır.

Müzekere Çerçeve Belgesinin 17’nci maddesinde de şu şekilde bir yükümlülük getirilmektedir: *“Müktesebatın bütün alanlarında Türkiye kurumlarını, yönetim kapasitesini, yönetsel ve yagısal sistemlerini Müktesebatın etkili olarak uygulanabilmesi amacıyla hem ulusal hem de bölgesel seviyede, Birlik standartlarına uygun hale getirmelidir. Bu, genel düzeyde, etkin ve tarafsız kamu hizmetleri ve bağımsız ve etkin bir yargı sistemine dayanan iyi işleyen ve istikrarlı bir kamu yönetimini gerekli kılmaktadır.”*

9.11.2005 tarihinde kabul edilen Türkiye için 2005 Yılı İlerleme Raporunda Kamu İdaresi başlıklı bir bölüm yer almaktadır. Bu bölümde, kamu yönetiminde bir miktar ilerleme kaydedilmiş olmasına karşın, uygulamada özellikle merkezi yönetimde reform sürecinde uzlaşımın sağlanamadığı ve bölünmüş bir yaklaşımın ortaya çıktığı belirtilmektedir. Ayrıca, kamu yönetimi reformuna ilişkin olarak hazırlanan kanunlar ve kanun tasarılarına değinilmekte ve bundan sonra ele alınması beklenen hususlar sıralanmaktadır. Bu hususlar ikincil mevzuatın çıkarılması, bilgiye erişimi güçlendirmek suretiyle ilgili taraflara tam danışmanın sağlanması, insan kaynaklarının geliştirilmesi,

ombudsman kurumunun hayata geçirilmesi, mali kontrol sistemlerinin güçlendirilmesini kapsamaktadır. İlerleme Raporunda ayrıca Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele programı değerlendirilmektedir. Buna göre, Türkiye 2005 yılında yolsuzlukla mücadelede ilerleme kaydetmiştir, ancak yolsuzluk Türkiye'de ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanununun çıkarılması ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun faaliyete geçmesi önemli adımlar olarak görülmekle birlikte, dokunulmazlıkların kapsamının daraltılmasına ilişkin bir gelişme yaşanmaması, siyasi partilerin hesaplarının denetiminin zayıflığı, politikaların tutarlılığı ile eşgüdüm ve işbirliğinin güçlü olmaması önemli sorunlar olarak varlığını sürdürmektedir. Bunun için yapılması gerekenler denetimle ilgili kurumların güçlendirilmesi, etkin bir liderlik ve eşgüdüm işlevinin ihdası, Hükümet-kamu yönetimi-sivil toplum örgütleri arasındaki diyalogun güçlendirilmesi, yolsuzlukla mücadele konusunda kamu bilincinin artırılması, en üst siyasi düzeyden sürekli destek sağlanmasıdır.<sup>17</sup>

#### AB Müktesebatının Uygulanmasına Yönelik İdari Kapasite<sup>18</sup>

MÜZAKERE ALANI	İDARİ KAPASİTE
Malların serbest dolaşımı	-Türk Akreditasyon Kurumunun faaliyete geçirilmesi, -Uygunluk değerlendirme ve belgelendirme kuruluşlarının kurulması, -Ölçü ve Kalibrasyon Merkezi Laboratuvarının kurulması, diğer il laboratuvarlarının eğitilmiş personel ve tam donanımlı olarak faaliyete geçirilmesi, -Bağımsız bir Kamu İhale Kurumunun oluşturulması.
Kişilerin serbest dolaşımı	-Meslek Standartları Kurumunun kurulması,
Hizmetlerin serbest dolaşımı	-Türkiye Bankalar Birliği nezdinde bankacılıkla ilgili ombudsmanlık kurumunun kurulması.
Sermayenin serbest dolaşımı	- Yabancı sermaye konusunda izin

<sup>17</sup> Türkiye 2005 İlerleme Raporu, Brüksel, 9.11.2005, s. 12-13, 19-20

<sup>18</sup> AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, 2003, s:435-443

	sisteminin kaldırılıp yerine kayıt sisteminin getirilmesi.
Şirketler hukuku	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Türk Patent Enstitüsünün altyapı olanaklarının iyileştirilmesi,</li> <li>-Fikri ve mülkiyet haklarıyla ilgili ihtisas mahkemelerinin kurulması,</li> <li>-Patent ve marka vekillerine ait bir birlik oluşturularak vekillik kurumunun kurumsallaştırılması,</li> <li>-Telif Hakları ve Sinema Genel Müdürlüğünün iki ayrı kurumsal yapı şeklinde organize edilmesi,</li> <li>-Fikri mülkiyet sisteminin güçlendirilmesi amacıyla yönelik olarak Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı ya da ilgili bir enstitü ya da kurumun kurulması.</li> </ul>
Rekabet politikası ve devlet yardımları	-Devlet Yardımları İzleme ve Denetleme Kurumunun kurulması.
Ortak tarım politikası	<ul style="list-style-type: none"> <li>-AB'de mevcut olan çiftçi örgüt yapısının Türkiye'de de kurulmasını sağlamak amacıyla Tarımsal Üretici Birlikleri Kanun Tasarısının yasalaşması,</li> <li>-Çiftçilere Doğrudan Gelir Desteği kapsamında yer alan çiftçi kayıt sistemi ile çiftçilerin tapu kayıtlarına göre sisteme dahil edilmesi,</li> <li>-Sivil toplum kuruluşlarının Ortak Tarım Politikasını uygulayacak bir yapıya kavuşturulması,</li> <li>-Merkezi Veterinerlik Otoritesinin oluşturulması.</li> </ul>
Ortak balıkçılık politikası	-Denetleme ve kontrol önlemleri yoluyla balıkçılık piyasasının yapısal gelişmesini

	<p>izleyecek idari yapının kurulması,</p> <p>-Balıkçılık filosu kayıtlarının iyileştirilmesi,</p> <p>-Su ürünleri sektöründeki faaliyetlerin etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığının yeniden yapılandırılması,</p> <p>-Merkezde su ürünleri ile ilgili birimlerin güçlendirilmesi, özellikle balıkçılık faaliyetlerinin yoğun olduğu ilerde konu ile ilgili birim oluşturulması.</p>
Ortak taşımacılık politikası	<p>-3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede ve TCDD Ana Statüsünde değişiklik yapılarak demiryolları için yeni bir kurumsal yapının oluşturulması,</p> <p>-Denizcilik Müsteşarlığı bölge müdürlüklerine bağlı Gemi Sörvey Kurullarının kapasitesinin artırılması,</p> <p>-Yeterli sayıda personelle donatılmış Liman Devleti Kurullarının oluşturulması.</p>
Ekonomik ve Parasal Birlik	<p>-AB Merkez Bankaları Sistemine uyum sağlaması amacıyla TC Merkez Bankası Kanununun Bankanın görevleri, bağımsızlığı, kamu kurumları ile olan ilişkileri gibi bölümlerinde değişiklik yapılması.</p>
İstatistik	<p>-İstatistik ile ilgili olarak AB müktesebatında belirtilen ayrıntılı çalışmaların yapılabilmesi için sorumlu kuruluşlarda ilave birimlerin oluşturulması,</p> <p>-Ulusal hesaplar ile ilgili sistemin</p>

	<p>uygulanabilmesi amacıyla gerekli yapısal düzenlemenin yapılması,</p> <p>-Ekonomik ve Sosyal Alanlardaki İstatistik Danışma Komitesi ile İstatistiki Program Komitesinin yeniden yapılandırılması.</p>
Sosyal politika ve istihdam	<p>-Garanti Fonunun ihdas edilmesi,</p> <p>-Kamuya ait sosyal yardım ve hizmet programlarının düzenlenmesi, yönetimi ve koordinasyonundan sorumlu yeni bir kurumsal yapının oluşturulması,</p> <p>-Ekonomik ve Sosyal Konseyin yasal temelini güçlendirilmesi,</p> <p>-Aile reisliği kurumunun kaldırılması,</p> <p>-Ebeveyn izni kurumunun kurulması,</p> <p>-Meslek standartlarını düzenleyen bir Meslek Standartları Kurumunun oluşturulması,</p> <p>-Avrupa Sosyal Fonuyla ilgili sosyal politika, istihdam, işsizlik, mesleki eğitim alanlarındaki çalışmalar için özel birimin oluşturulması,</p> <p>-İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunun sürekli kurula dönüştürülmesi ve İş Sağlığı-Güvenliği Meclisinin oluşturulması.</p>
Enerji	<p>-Petrol İşleri Genel Müdürlüğünün Petrol Piyasası Düzenleme Kurumu olarak yeniden yapılandırılması.</p>
Küçük ve orta boy işletmeler (KOBİ)	<p>-PHARE kapsamında aday Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için geliştirilen KOBİ finansman düzenlemesinin Türkiye için de geliştirilmesi,</p> <p>-Küçük sanayi sitelerinde işletmelerin ortak iş operasyonları yapabilme kapasitelerinin</p>

	geliştirilmesi.
Bilim ve araştırma	-AB'nin bu alandaki Çerçeve Programlarına katılım için TÜBİTAK'ın gerekli kurumsal altyapısını hazırlaması, -Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun kendi içinde kurumsal düzenlemeye gitmesi.
Bölgesel politikalar	-İhtiyaç duyulan illerde DPT'nin idari bölge birimlerinin kurulması.
Çevre	-Çevre ve Orman Bakanlığı ile diğer ilgili birimlerin sorumluluklarının açık ve net biçimde tanımlanması ve Hıfzısıhha Merkezi'nin kurumsal yapısında değişiklik yapılması, -Atık yönetimi sistemlerinin uygulanması amacıyla merkezi ve yerel düzeyde yönetimin güçlendirilmesi, kaliteli ve yeterli sayıda eleman istihdamı ve eğitim programlarının uygulanması, -İzleme ve yönetim merkezinin ve NATURA 2000 sisteminin oluşturulması için gerekli faaliyetleri hazırlayan Daimi Komitenin Çevre ve Orman Bakanlığı bünyesinde kurulması, -Yeni toksikoloji laboratuvarlarının kurulması veya mevcut laboratuvarların komple analiz cihazları ile donatılması.
Tüketicinin korunması ve sağlık	-Ürünlere İlişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanun Tasarısının yasalaşmasından sonra ürünlere ilişkin teknik mevzuatı hazırlama ve yürütme görevini üstlenecek yetkili kamu kurum ve kuruluşlarının oluşturulması.

Adalet ve İçişleri	<p>-Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığının örgüt yapısında Kurulun etkinliğini artırmaya yönelik değişiklik yapılması,</p> <p>-Rüşvet, yolsuzluk ve karapara aklama ile etkin mücadele için veri tabanı oluşturulması,</p> <p>-İçişleri Bakanlığı bünyesinde AB konularında koordinasyon için mevcut idari yapılanmanın güçlendirilmesi ve personel kadrosunun geliştirilmesi,</p> <p>-Emniyet Genel Müdürlüğünde polis işbirliği için idari bir birim oluşturulması.</p> <p>-Kriminal Polis Laboratuvarları Dairesi Başkanlığı Ses-Görüntü Data İncelemeleri Şube Müdürlüğü bünyesinde Data İncelemeleri Büro Amirliğinin faaliyete geçirilmesi,</p> <p>-Kişisel Verilerin Korunması Kurumu, İstinaf Mahkemeleri, Fikri ve Sınai Haklar İstinaf Mahkemeleri, Türkiye Adalet Akademisi, Uzlaştırma Kurulları ve İnfaz Hakimliği kurumlarının ihdas edilmesi,</p> <p>-Ceza ve Tevkif Evleri Genel Müdürlüğünün yeniden yapılandırılması çerçevesinde Çocuk ve Gençlik Hizmetleri Dairesi Başkanlığının, Çocuklar İçin Gözlem ve Tedbir Merkezleri ile açık ve kapalı gençlik kurumlarının kurulması.</p>
Gümrük Birliği	-Gümrük Müsteşarlığının teşkilat yapısının yeniden düzenlenmesi.
Mali kontrol, mali ve bütçesel işler	-Değişik tipteki özkaynakların ülkeye katkısını sağlayacak sistemi gerektiği gibi

	<p>kurabilen ve katkıyı yapabilen bir organ veya organların kurulması,</p> <p>-Dış denetim birimlerinin tek çatı altında toplanması,</p> <p>-Muhasebe, denetim ve raporlama standartlarını geliştirecek ve uygulamayı izleyecek bağımsız mesleki kurulların oluşturulması.</p>
--	--

## IV.GELECEĞE DÖNÜK STRATEJİ

### IV. 1. 2013 Vizyonu

Kamu yönetiminin bütününde iyi yönetim ilkelerinin benimsenerek hayata geçirilmesi, ayrıca sivil toplum örgütlerinin daha etkili çalışmalarını temin etmek amacıyla güçlendirilmesi esas olacaktır.

### IV.2. Vizyona Dönük Temel Amaç ve Politikalar

Hukuk devleti ilkesine bağlı, vatandaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen, açık ve saydam, katılımcı, hesap verebilir, nesnel, tutarlı, eşitlikçi, insan hak ve özgürlüklerine saygılı, yerinden yönetimin, yetki devrinin, esnekliğin, etiğin ve liyakate dayalı yönetimin hakim olduğu, bilgi iletişim teknolojilerine olanak veren bir kamu yönetimi sisteminin geliştirilmesi ve sivil toplum örgütlerinin desteklenmesi ve geliştirilmesi temel amaçtır.

Bu amaçla;

- Kamu kurum ve kuruluşlarının misyonlarının net bir biçimde tanımlanması,
- Yönetişim ilkelerinin kamu çalışanlarınca ve kamu kurum ve kuruluşlarının üst yöneticilerince iyi anlaşılacak benimsenmesi ve davranışlar yoluyla gösterilmesi, ayrıca her örgüt için değerler setinin oluşturulması ve bu değerlerin örgütün çalışmalarına rehberlik etmesi,
- Kararların katılımcı bir yolla ve saydam olarak alınması ve etkili bir risk yönetimi sisteminin kurulması,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının idari kapasitelerinin artırılması,
- Paydaşların sürece katılımı ve hesap verme anlayışının yerleştirilmesi,
- Etik kültürünün kamu yönetimine hakim olması

sağlanmalıdır.



### **IV.3. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Öncelikler ve Tedbirler**

#### **Katılımcılığın Geliştirilmesine Yönelik Öncelikler ve Tedbirler**

1) Katılımcılığın ön şartı vatandaşların bilgi sahibi olmasıdır. Bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak uygulamada görülen aksaklıklar giderilmeli, vatandaşlar bu konuda bilgilendirilmelidir. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi edinme ile ilgili birimlerinde nitelikli personelin çalıştırılması sağlanmalı, buradaki personele gerekli eğitim verilmelidir. Bunun yanı sıra, devlet sırrı ve ticari sır kavramlarının kapsamı daraltılmalı, kişisel veriler yasal güvence altına alınmalıdır.

2) Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) bir an önce hayata geçirilmelidir. Kamu denetçisi olacak kişi ehil kişiler arasından doğru seçilmeli, hukukun üstünlüğü ve yönetimin hukuka bağlılığı önündeki temel engeller aşılarak, siyasal ve yönetsel kadroların eylem ve işlemlerine bu ilkelerin yön vermesi sağlanmalı, kamu denetçisi kendi inisiyatifi üzerine harekete geçebilmeli, yaptırım yetkisi olmaması nedeniyle kamu denetçiliği kurumunun anayasal dayanağı olmalıdır. Ayrıca, yerel yönetim ombudsmanları kurulmadan önce ulusal ombudsmanın kurulması sağlanmalıdır. Kamu denetçiliği kurumunun kurulması halinde TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Üst Kurulunun varlık ve işlevleri de gözden geçirilmelidir. Bunun yanı sıra, Kamu Denetçiliği kurumunun büyük ve karmaşık bir örgüt yapısına sahip olmasından kaçınılarak, gereksiz bürokratik formalitelerin oluşturulmamasına dikkat edilmelidir.

3) Yönetimin önemli eylem ve işlemlerinde katılımcılık zorunlu hale getirilmelidir. Katılımcılığın hangi düzenlemeler için zorunlu olacağını, kimlerin katılabileceğini, hangi yöntemlerin kullanılabileceğini ve katılımcıya ilişkin minimum standartları içeren bir belge Başbakanlık tarafından hazırlanmalıdır.

4) Katılımcılık sürecinde görüşünün alınmadığını ya da görüşünün dikkate alınmadığını düşünen gerçek ve tüzel kişilere bunun gerekçesi yazılı olarak belirtilmelidir. Elektronik ortamda görüş bildirme kamu yönetiminde yaygınlaştırılmalı, bu çerçevede kamu kurum ve kuruluşlarının İnternet altyapıları güçlendirilmeli, vatandaşların İnternete kolay ulaşımı sağlanmalıdır. Bazı önemli düzenlemeler için yüz yüze görüşme sağlanması amacıyla toplantılar veya çalıştaylar düzenlenmelidir.

5) Katılımcılığın yaygınlaştırılması için yasal ve yönetsel yapılar yanında tüm kamu yönetiminde bir zihniyet değişimine ihtiyaç duyulmaktadır.

### **Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Öncelik ve Tedbirler**

- 1) Toplumun tüm kesimleri ve tüm kamu görevlileri yolsuzluk konusunda eğitilmelidir.
- 2) Yolsuzluğun her türüyle mücadeleye yönelik gerekli yasal altyapı oluşturulmalıdır. Yolsuzluk yapanlara verilen cezalar caydırıcı olmalıdır.
- 3) Kamu hizmetlerine ilişkin süreçler önceden belli olmalı, vatandaşlar belirli bir hizmet için nelerin istendiğini ve hizmete ilişkin işlemlerin ne kadar zamanda tamamlanacağını bilmelidir.
- 4) Yolsuzluklarla etkili mücadelenin sağlanması için elektronik devlet uygulamaları yaygınlaştırılmalıdır.
- 5) Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet raporları, o yıl içinde ne yaptıkları halka duyurulmalıdır.
- 6) Kamu yönetiminde yolsuzluğun önüne geçilebilmesi için öncelikle siyasetin yolsuzluktan uzak kalması sağlanmalıdır.
- 7) Kamu görevlilerinin yargılanması rejimi yeniden düzenlenmelidir.
- 8) Kamu yönetimi konuşan bir organizasyon haline getirilmeli, kamu görevlilerine getirilen konuşma yasağı kaldırılmalıdır.
- 9) Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarındaki ve özel sektör ile kamu kesimi arasındaki ücret adaletsizliği ve ücretlerin dengesiz dağılımı giderilmeli, eşit işe eşit ücret sistemine geçilmelidir.
- 10) Teftiş kurullarının daha etkili çalışmalarını temin etmek amacıyla bu kurullar özerk bir yapıya kavuşturulmalı ve siyasi müdahalelerden uzak tutulmalıdır.
- 11) Teftiş kurullarının denetiminde standart sağlanmalıdır.
- 13) Mal bildiriminde bulunulmasına ilişkin rejim yeniden düzenlenmeli, bu alandaki gizlilik şartı kaldırılmalıdır.
- 14) Kamu görevlerine girişte ve görevde yükselmelerde her türlü kayırmacılıktan (nepotizm, kronizm ve patronajdan) uzaklaşılmalıdır.
- 15) Tüm kurum ve kuruluşların ortak kullanacağı bir veri tabanı oluşturulmalıdır.
- 16) Kamu hizmetlerinin görülmesinde toplumdaki tüm aktörlerce paylaşılacak bir etik kültürü kabul edilmelidir. Bunun için kamu görevlilerine hizmet içi eğitim kapsamında etik eğitimi verilmelidir.

17) Kamu örgütlerinde görülen çıkar çatışmalarının azaltılması için etkili bir “çatışma yönetimi” sağlanmalıdır.

18) Kamu görevlilerine imzalatılan Etik Sözleşmelerinin formalite metinler olmaktan çıkarılarak işlerlik kazanması sağlanmalı, bu Sözleşmede getirilen ilkelere uyulmadığı takdirde yaptırımlar açık ve net olarak bildirilmeli ve uygulanmalıdır.

#### **Saydamlık/Hesap Verebilirliğe İlişkin Öncelikler ve Tedbirler**

1) Hesap verebilirliğin sağlanması için kurum ve kuruluşlarda ölçülebilir performans standartları geliştirilmelidir. Her bir kamu kurum ve kuruluşu yaptığı ve gelecekte yapmayı düşündüğü işleri, projelerini, performans ölçütlerini halka duyurmalıdır, böylece vatandaşlar işin nasıl yürütüleceğini ve ne zaman sonuçlanacağını bilmelidir.

2) Kamu denetçiliği kurumu bir an önce hayata geçirilmelidir.

3) Bilgi edinme hakkı tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından ciddiyle ele alınmalı ve halka iyi tanıtılmalıdır.

4) Bilgi edinme hakkının istisnaları minimum düzeyde tutulmalı, kamusal bilgi ve belgeler mümkün olduğunca ulaşılabilir olmalıdır.

5) Adil ve etkili işleyen bir yargı sistemi kurulmalı ve yargılama süreci hızlandırılmalıdır.

6) Dokunulmazlıkların kapsamı daraltılmalı ve başarısızlık halinde istifa kurumunun yerleşmesi sağlanmalıdır.

7) Devlet-vatandaş arasındaki karşılıklı güvenin artırılması ihtiyacı bulunmaktadır. Bunun için beyana güven ilkesi hayata geçirilmelidir.

8) Bağımsız düzenleyici kurullara yapılan atamalarda saydamlık ilkesi dikkate alınmalıdır.

#### **Etkililik/Tutarlılığa İlişkin Öncelik ve Tedbirler**

1) Kamu hizmetlerinde etkililiğin sağlanabilmesi için öncelikle kamu görevlerine yapılacak atamalarda ve seçimlerde liyakat ilkesine önem verilmelidir.

2) Kamu kurum ve kuruluşlarının amaçları net olarak ortaya konmalı, tüm çalışanlar bu amaçlardan haberdar edilmeli, iş tanımları yapılmalı, istenen niteliklere uygun elemanlar çalıştırılmalıdır.

3) Stratejik yönetim anlayışının ve Toplam Kalite Yönetimi gibi tekniklerin kamuda etkililiğin temin edilmesinde araç olarak kullanılması sağlanmalıdır.

4) Önce kurumsal performans daha sonra bireysel performans geliştirilmeli, kamusal harcamalar düşürülerek verimlilik artırılmalı, vatandaş ve çalışan odaklı bir yönetim sistemi kurulmalıdır.

5) Kamu yönetiminde tutarlılığın sağlanması için öncelikle siyasi istikrar ve tutarlılık sağlanmalı, kişiler değişikçe politikalar değişmemelidir.

#### **Kamu Personel Rejimine Yönelik Öncelik ve Tedbirler**

İyi yönetişimin işleyebilmesi için iyi bir personel rejiminin kabul edilmesi de önem taşımaktadır. Bunun için;

1) Öncelikle devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu asli işlerinin ne olduğu net olarak belirlenmelidir.

2) Kamu personel rejiminde işe alma ve yükselmede nesnel ölçütler getirilmeli ve liyakat ilkesine her aşamada işlerlik sağlanmalıdır.

3) Kamu görevlilerine örgütlenme hakkı tam anlamıyla sağlanmalıdır.

4) Hizmet içi eğitim sistemi iyileştirilerek görevde yükselmede ön şart olarak kabul edilmelidir.

5) Personelin yaptığı işi sahiplenmesi ve yaptığı işe inanmasının sağlanması için gerekli mekanizmalar oluşturulmalıdır.

6) Nitelik yönetiminden vazgeçilerek yetenek yönetimine geçiş sağlanmalıdır.

7) Örgüt çalışanlarının çalışma şartları iyileştirilmeli, başarıya prim verilmeli, kişilere mesleğinde yükselme fırsatı sağlanmalı, çalışanlar yüksek performans gösterdiklerinde takdir görmeli ve ödüllendirilmelidir.

8) Kamu görevlilerinin siyaset yasağı belli ölçülerde kaldırılarak yerel seçimlerde aday olabilmeleri sağlanmalıdır.

#### **Sivil Toplumun Geliştirilmesine Yönelik Öncelik ve Tedbirler**

1) Toplumda örgütlenme eğilimini artıracak mekanizmalara işlerlik kazandırılmalıdır.

2) Sivil toplum kuruluşları ve kar amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlar kamusal politikaların oluşturulması, uygulanması ve denetlenmesine etkin olarak katılmalı, kararları etkileyebilmeli ve bu alanda eğitilmelidir.

3) Bürokratikleşme tehlikesine karşı kurum ve kuruluş yönetimleri demokratikleştirilmeli, kamu örgütlerinde planlamadan bütçelemeye, personel alımından görevde yükselmeye, uygulamanın denetlenmesine kadar her aşamada çalışanların söz sahibi olması sağlanmalıdır. Bunun yolu tüm kamu çalışanlarının uluslararası standartlara

uygun, Uluslararası Çalışma Örgütü (*International Labour Organization-ILO*) Sözleşmelerinin içerdiği biçimde toplu sözleşme ve grev haklarıyla donatımlı sendikal hakların tanınmasından ve katılım mekanizmalarının oluşturulmasından geçmektedir.

## **V. UYGULAMA STRATEJİLERİ**

### **V.1. Mevzuat Düzenlemeleri**

- Devlet Sırları, Ticari Sırlar, Kişisel Verilerin Korunması ve Genel İdari Usul Kanun Tasarıları üzerindeki çalışmalar sonuçlandırılmalıdır.

- 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu ve 5253 sayılı Dernekler Kanununda değişiklik yapılmalıdır.

- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kaldırılarak memur ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmasını düzenleyen yeni bir mevzuat çıkarılmalıdır.

- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kaldırılıp mal bildirim rejimi yeni bir mevzuat çıkarılarak yeniden düzenlenmelidir.

- Kamu Personeli Kanun Tasarısı ilgili tüm tarafların görüşü alınarak iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir.

### **V.2. Kurumsal Düzenlemeler**

- Kamu Denetçiliği Kurumu hayata geçirilmelidir.

- Tüm bakanlıklar nezdinde katılımcılık sürecini gözlemleyecek ve vatandaşlardan, sivil toplum kuruluşlarından ve diğer kamu kuruluşlarından gelecek şikayetleri kabul edecek birimler oluşturulmalıdır.

- Başbakanlık bünyesinde bir Yolsuzlukla Mücadele Birimi oluşturulmalıdır.

## VI. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

### VI.1. Temel Amaç ve Politikalar ile Öncelik ve Tedbirlerin Gelişme Eksenleri Bazında Tasnifi

	İstikrarlı Bir Ortamda Sürdürülebilir Büyümenin Sağlanması	Ekonomide Rekabet Gücünün Artırılması	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	Sosyal İçermenin güçlendirilmesi	Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılması	Kamuda İyi Yönetişim Yaygınlaştırılması	Fiziki Altyapının İyileştirilmesi
İyi yönetime en üst düzeyde destek verilmesi						İyi yönetim ilkelerinin kamu yönetimine hakim olabilmesi üst düzeyde destek ve sahiplenmeyi gerektirmektedir.	
Adil ve hızlı işleyen bir yargı sisteminin kurulması						Yolsuzluklarla mücadeleyi olumlu yönde etkileyeceği gibi vatandaşların devlete olan güvenlerini de artıracaktır.	
Örgütlenme hakkı önündeki engellerin kaldırılması						Vatandaşların örgütlenme hakları önündeki engellerin kaldırılması sonucunda sivil toplum örgütleri yoluyla karar alma sürecine katılmaları böylece kamusal kararları etkileyebilmeleri kolaylaşmış olacaktır.	
Sivil toplum				Kadınların,		Hem devletin hem	

<b>kuruluşlarının karar alma sürecine katılımının sağlanması</b>				gençlerin ve diğer toplumsal aktörlerin karar alma sürecine katılmaları, böylece kararlar üzerinde toplumun çeşitli katmanları arasında anlaşması sağlanacaktır.		de sivil toplum örgütlerinin kaynak ve güçlerini birleştirmeleri, böylece daha etkili kararların alınması, vatandaşların kamusal kararları etkileyebilmeleri, kararlar üzerinde uzlaşa sağlanacaktır.	
<b>Bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin sorunların giderilmesi ve sır kavramının kapsamının daraltılması</b>						Bilgi edinme hakkının kullanılmasında görülen aksaklıkların giderilmesiyle saydamlık ve hesap verebilirlik artacaktır.	
<b>Yönetimin önemli karar ve eylemlerinde katılımcılığın zorunlu hale getirilmesi</b>						Katılımcılık bazı yönetsel kararlarda yönetimin inisiyatifine bırakılmayarak zorunlu hale getirilmeli böylece katılımcılık özendirilmelidir.	
<b>Kamu hizmetlerinin halka en yakın birimlerce sunulması</b>						Yerindenlik ilkesi gereğince merkezi yönetimin görev yükü hafifletilerek, halka en yakın birimlerce hizmetler sağlanacak, böylece halkın politika oluşturma sürecine	

						katılımı da kolaylaşacaktır.	
<b>Düzenleyici etki analizi benzeri tekniklerin kullanılması</b>						Düzenlemelerin toplum üzerindeki olumlu ve olumsuz etkilerinin ve bu etkilerin toplumun çeşitli katmanları arasında dağılımının değerlendirilmesi, ayrıca paydaşlara danışma usullerinin geliştirilmesi sağlanacaktır.	
<b>Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması</b>						Masrafsız, basit ve hızlı bir yol olması nedeniyle tercih edilen kamu denetçiliği kurumu saydamlığı ve hesap verebilirliği artıracak, ayrıca idari yargının iş yükünü de bir ölçüde azaltacaktır.	
<b>Elektronik devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması</b>						Vatandaşların kamusal hizmetlere katılımı kolaylaşacak, saydamlık ve bilgiye erişim artacaktır.	
<b>Kamu yönetiminde etik altyapısının kurulması ve etik kültürünün yerleştirilmesi</b>						Devletin vatandaşların gözündeki güvenilirliği artacak, kamu hizmetlerinin görülmesinde nesnellik sağlanacak	



						ve kamu kaynaklarındaki israf azalacaktır.	
<b>Etkili bir çıkar çatışması yönetiminin sağlanması</b>						Kamu yönetimindeki çıkar çatışmalarının etkili bir şekilde yönetilmesi sağlanacaktır.	
<b>Teftiş kurullarının denetiminde standart sağlanması</b>						Yolsuzlukla mücadelede etkililiği artıracaktır.	
<b>Teftiş kurullarının özerk yapıya kavuşturulması</b>						Teftiş kurullarının siyasi müdahalelerden uzak kalıp görevlerini daha rahat yerine getirebilmeleri sağlanacaktır.	
<b>Kamu örgütlerinde ölçülebilir performans standartlarının getirilmesi</b>						Hesap verebilirliği artıracaktır.	
<b>Dokunulmazlık kapsamının daraltılması</b>						Sorumluların yaptıkları eylemlerden dolayı hesap vermeleri kolaylaşacaktır.	
<b>Kamu görevlerine girişte ve yükselmelerde liyakat ilkesinin</b>						Kamu görevlerine girişte ve yükselmelerde liyakat ilkesinin getirilmesi adam	

<b>uygulanması</b>						kayırmacılık, torpil, iltimas gibi eylemlerden uzaklaşılması kamu görevlerine ehliyetli kişilerin getirilmesi kamu görevlerinin daha etkili görülmesini sağlayacaktır.	
<b>Kurum ve unvanlar arası ücret adaletsizliklerinin giderilerek eşit işe eşit ücret sisteminin getirilmesi</b>						Ücret adaletsizliğinin giderilmesi yolsuzlukları azaltmada bir önlem olarak kullanılabilmesi gibi kamu çalışanları arasındaki memnuniyetsizliği giderecek, böylece iş verimi artacaktır.	
<b>Hizmet içi eğitimin güçlendirilmesi</b>			İnsan kaynaklarının geliştirilmesinde doğrudan katkısı olacaktır.			Hizmet içi eğitimin görevde yükselmelerde bir şart olarak konması görevlere ehliyetsiz ve liyakatsiz kişilerin getirilmesini bir ölçüde önleyebilecektir. Bunun yanı sıra hizmet içi eğitim yönetişim ilkelerinin ve örgüt misyon ve değerlerinin	

						öğretilmesinde bir araç olarak kullanılabilir.	
<b>Stratejik yönetimin benimsenmesi</b>						Planlı hizmet üretme ve politikaların somut iş programlarına dayandırılması ve uygulamanın izlenmesi yönünde kamu kurum ve kuruluşlarının katılımının sağlanması yönünde bir araç olarak stratejik planların kullanılması, geleceğe yönelik vizyon ve stratejilerin oluşturulması, örgütün gelecekteki performansının ve verimliliğinin artırılması, ayrıca hesap verebilirliğin ve etkili denetimin güçlendirilmesi sağlanacaktır.	

## VI.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı Açısından Temel Yansımalar

Son yıllarda tüm dünyada kamu yönetiminin işleyişinde ve devletin görev ve işlevlerinde yaşanan gelişme ve değişme sürecinde devletin tek belirleyici güç olma vasfını yitirmesi, birçok toplumsal aktörün kamusal kararların alınması ve uygulanması süreçlerinde aktif rol oynamaya başlaması ve bu aktörlerin birbirlerine bağımlı hale gelmesiyle, hem küresel hem de ulusal ve yerel düzeyde birçok bağlamda kullanılan ve yönetim olarak adlandırılan çok aktörlü yönetim anlayışı ülkelerde başlatılan kamu yönetimi reformlarının önemli bir unsuru haline gelmiştir. Yönetişim, kamusal hizmetlerin görülmesinde devletin rolünün ve diğer aktörlerin yaptığı katkının tartışılması için bir çerçeve sağlamaktadır ve hem bir araç hem de bir amaçtır. Yönetişime ilişkin genelgeçer bir tanımın yapılması zor görünse de birçok uluslararası örgüt yönetişimi tanımlama girişiminde bulunmuştur. Birleşmiş Milletler yönetişimin sürdürülebilir kalkınma ile ilişkisini kurarken Dünya Bankası konunun yolsuzluk boyutuna ağırlık vermiştir. Genel olarak yönetim bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde iktidarın kullanılma biçimi olarak tanımlanmakta ve bu tanım yapılırken üç konunun altı çizilmektedir:

- Ülkenin siyasi yapısı,
- Sosyal ve ekonomik kaynakların yönetimine ilişkin otoritenin kullanılma biçimi,
- Devletlerin politika formüle etme ve onları etkili olarak uygulama kapasitesi

Yönetişimin ilkeleri aslında olandan çok olması gerekeni, bir ideali anlatmaktadır ve bu ilkelerin hepsine birden sahip olan bir devletin varlığından söz etmek de neredeyse imkansızdır. Yönetişimin başarısı ülkelerin siyasi ve toplumsal yapısına, kültürüne, etnik yapısına, bilgi birikimine, teknolojik gelişimine ve ekonomik durumuna bağlı olarak ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Genellikle hukuk devleti, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, yerellik, etkililik, yönetim katmanları arasında uyum ve tutarlılık, stratejik yönetim, etik gibi ilkeler yönetişimin ilkeleri olarak kabul edilmektedir ve katılımcılık yönetişimin merkezine oturtulmaktadır. Yönetişim devlet-özel sektör-sivil toplum iletişimine dayandığından yönetişimin iyi uygulanabilmesi etkili işleyen bir devlete, ilgili ve hareketli bir sivil topluma ve etkin piyasalara ihtiyaç duymaktadır.

Yönetişim Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren dile getirilmeye başlanan bir model olmuştur. Yönetişim kavramı Türkiye’de çeşitli platformlarda değişik içeriklerle tartışılmış, kavram bazı çevrelerce kamu yönetiminde yaşanan sorunların çözümünde önemli bir araç olarak kabul edilirken bazı çevreler sermayenin etkinliği artırıcı ve yönetim

üzerinde baskı kurmasını kolaylaştıran içi boş moda bir kavram olması gerekçesiyle yönetişime karşı çıkmıştır. Türkiye 1992 Rio Konferansının temel belgesi olan Gündem 21'i Hükümet başkanı düzeyinde temsil edildiği bir katılımımla imzalamış ve daha sonra Gündem 21 faaliyetleri kapsamında toplumdaki çeşitli aktörler tarafından ortaklık ve işbirliği sergilenmiştir. Bu kapsamda merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinin bir araya gelmesiyle Ulusal Gündem 21 Planı hazırlanmış, diğer yandan çeşitli belediyelerce Yerel Gündem 21'ler hazırlanmaya başlanmıştır.

Son dönemde çıkarılan mevzuatta yönetişim alt yapısının kurulduğu görülmekle birlikte, uygulamada bazı sorun alanlarının varlığı karşımıza çıkmaktadır. Her şeyden önce bu konuda toplumsal mutabakat henüz sağlanamamıştır ve sistemin işleyişini gözetecek mekanizmalar da mevcut değildir. Yönetişim günümüz Türk kamu yönetiminde devlet tarafından genel yaklaşım olarak kabul edildiğine göre, yönetişimin tüm ilkelerinin hayata geçirilmesi ve sistemin etkili olarak işleyebilmesi için gerekli mekanizmaların kurulmasına ilişkin bazı adımların atılması gerekli görülmektedir. Bu amaçla yapılması gerekenler, öncelikle yönetime katılmaya olanak sağlayan ve hatta teşvik eden kanalların açılması, hem kamu kurum ve kuruluşlarının yönetici ve çalışanlarında hem de vatandaşlarda yönetişimi destekleyecek siyasal kültürün ve zihniyet değişiminin yerleştirilmesi, ayrıca toplumun örgütlenme hakkının önündeki engellerin kaldırılarak sivil toplumun geliştirilmesi, tüm yönetsel süreçlerde saydamlığın ve hesap verebilirliğin hakim kılınması, öngörülen hedeflere kaynakların en iyi şekilde kullanılmasıyla ulaşılması, iyi işleyen bir yargı sisteminin kurulması ve etkili insan kaynakları politikalarının hayata geçirilmesi olmalıdır.

**KAYNAKÇA**

APREDA, Rodolfo, Public Governance A Blueprint For Political Action and Better Government

ARNSTEIN, Sherry, A Ladder of Citizen Participation, Journal of the Royal Town Planning Institute, April 1971

BALCI, Yard. Doç. Dr. Asım, *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı*

BOVAIRD, Tony, Elke LÖFFLER, Evaluating The Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies, 2003

ÇUKURÇAYIR, Yard. Doç. Dr. M. Akif, Esra B. SİPAHİ, Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite

DEHNHARDT, Robert. B., The Future of Public Administration, Public Administration and Management: An Interactive Journal 4.2.1999, pp. 279-292

ERGUN, Turgay, Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama, TODAİE, Ankara, 2004

İNCE, Murat, Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar, DPT, Mayıs 2001

KODAKCI, Devrim, Elif YILDIRIM, AB Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli İdari Kapasite ve Türkiye'nin Durumu, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Nisan 2002

OLSEN, P. Johan, Towards a European Administrative Space?

ÖZSEMERCİ, Kemal, "Yosuzluk ve Sahteciliğin Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması", III ECOSAI Seminerine Sunulan Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Ulusal Tebliği, Tahran, Mayıs 2003

ÖZTÜRK, Doç. Dr. N. K., Etik ve Kamu Yönetimi, Ankara, 2003

SARAN, Dr. Ulvi, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım, Ankara, 2004

SEZEN, Seriyi, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, 4 Aralık 2001

SIEDENTOPF, H, B. SPEER, The European Administrative Space From A German Administrative Science Perspective, 2003

OECD, Ethics in the Public Sector: Current Issues and Practice, Public Management Occasional Papers No. 14, Paris, 1996

OECD/PUMA, Modernization and the New Public Executive, Paris, November 2003

OECD/SIGMA, European Principles for Public Administration, Paper No. 27, Paris 1999

OECD, Modernising Government, 31st Session of the Public Governance Committee, Paris, 2005

OECD Policy Brief, Public Sector Modernisation: Open Government, February 2005, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, [www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf](http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf),

Commission of the European Communities, “European Governance a White Paper”, Brussels, 2001

European Union Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, January 1999

United Nations Development Programme, Reconceptualising Governance, Discussion Paper 2, New York: Management Development and Governance Division. 1997

United Nations Development Programme, Right to Information Practical Guidance Note, 1995

Second Quality Conference For Public Administrations in the EU, Improving An Organisation Through Self-Assessment

The Independent Commission for Good Governance in Public Services, The Good Governance Standart for Public Services.

58’inci Hükümet Acil Eylem Planı

AB Müktesebatının Uygulanmasına İlişkin Türkiye Ulusal Programı, 2003

2005 Türkiye İlerleme Raporu

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

19.4.1980 tarihli ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

2.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

27.9.1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

23.12.2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanunu

25.5.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi

Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu

Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı

[www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)

[www.worldbank.org/publicsector](http://www.worldbank.org/publicsector)

[www.basbakanlik.gov.tr](http://www.basbakanlik.gov.tr)

<http://www.bilgitoplumu.gov.tr/edtr.asp>

[http://www.sabah.com.tr/ozel/muzakere1201/dosya\\_1215\\_3.html](http://www.sabah.com.tr/ozel/muzakere1201/dosya_1215_3.html), 2.11.2005

<http://www.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html>

<http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org>