

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İŞLETME ANABİLİM DALI
YÖNETİM VE STRATEJİ TEZSİZ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

TÜRKİYE'DE KAMU KURUMLARINDA YÖNETİŞİM
UYGULAMALARI

Tezsiz Yüksek Lisans Bitirme Projesi

Ali Murat GÜLATAR

ANKARA, 2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İŞLETME ANABİLİM DALI
YÖNETİM VE STRATEJİ TEZSİZ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

TÜRKİYE'DE KAMU KURUMLARINDA YÖNETİŞİM
UYGULAMALARI

Tezsiz Yüksek Lisans Bitirme Projesi

Ali Murat GÜLATAR

Danışman
Prof. Dr. Özlem ATAY

ANKARA, 2024



T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ
DÖNEM PROJESİ DEĞERLENDİRME FORMU



Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Enstitünüz İşletme Anabilim Dalı
22962273 numaralı tezsiz yüksek lisans öğrencisi

Ali Murat GÜLATAR'nin

"Türkiye'de Kamu Kurumlarında Yönetim Uygulamaları" adlı
(İngilizce Başlığı "Governance Practices in Public Institutions in Turkey")

tezsiz yüksek lisans dönem projesi tarafımda değerlendirilmiş olup,

BAŞARILI

BAŞARISIZ

bulunmuştur.

Dönem projesi danışmanı olarak, adı geçen öğrencinin notunun, dönem projesinin Enstitünüz Müdürlüğü'ne tesliminden önce Öğrenci İşleri Bilgi Sistemi'ne (OİBS) tarafımdan işlendiğini beyan ederim.

DÖNEM PROJESİ DANIŞMANI ONAYI

TARİH: 23.06.2024

UNVANI/ADI-SOYADI VE İMZASI

Prof. Dr. Özlem Atay

UYARI: Değerlendirme Formu'na, turnitin intihal yazılım programının danışman onaylı raporu da eklenecektir.

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof.Dr. Özlem ATAY danışmanlığında hazırladığım “Türkiye’de Kamu Kurumlarında Yönetişim Uygulamaları (Ankara.2024)” adlı tezsiz yüksek lisans tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

15.06.2024

Ali Murat GÜLATAR

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
GİRİŞ	1
1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	2
1.1. Yönetişim Kavramı	2
1.1.1. Tanımı.....	2
1.1.2. Yönetişim ve Yönetim Arasındaki Farklılıklar.....	3
1.1.3. Yönetişimin Tarihsel Gelişimi	3
1.2. YÖNETİŞİMİN UYGULANMASINDA ETKİLİ OLAN ULUSLARARASI KURULUŞLAR	4
1.2.1. Dünya Bankası	4
1.2.2. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)	4
1.2.3. Birleşmiş Milletler (BM)	5
1.2.4. Avrupa Birliği (AB)	5
1.2.5. Uluslararası Para Fonu (IMF)	5
1.3. YÖNETİŞİMİN İLKELERİ	6
1.3.1. Etkililik, Verimlilik	6
1.3.2. Şeffaflık	6
1.3.3. Hesap Verebilirlik	6
1.3.4. Katılımcılık	7
1.3.5. Hukukun Üstünlüğü	7
1.4. YÖNETİŞİMİN AKTÖRLERİ.....	8
1.4.1. Kamu (Devlet).....	8
1.4.2. Yerel Yönetimler (Belediyeler)	9
1.4.3. Sivil Toplum Kuruluşları (STK)	11
1.4.4. Halk	12
2. TÜRKİYE’DE KAMU KURUMLARINDA YÖNETİŞİM UYGULAMALARI	12
2.1. Türkiye’de Kamu Örgüt Yapılanması.....	12
2.1.1. Cumhurbaşkanlığı Makamı.....	13
2.1.2. Cumhurbaşkanı Yardımcılığı.....	14
2.1.3. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı.....	15
2.1.4. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	16
2.1.5. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri.....	17
2.1.6. Cumhurbaşkanlığına Bağlı, Cumhurbaşkanı ile İlgili veya İlişkili Kurum ve Kuruluşlar.....	17

2.1.7. Bakanlıklar	18
2.1.8. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar	19
2.1.9. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı	19
2.2. TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI	20
2.2.1. Yerel Gündem 21	20
2.2.2. Kent Konseyleri	20
2.2.3. Ombudsmanlık	21
2.2.4. E-Devlet	21
2.2.5. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	23
2.2.6. 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu	23
2.3. TÜRKİYE YÖNETİŞİM ENDEKSİ	23
2.3.1. Yönetişim Endeksini Oluşturan Değişkenler	26
SONUÇ	29
ÖZET	30
ABSTRACT	31
KAYNAKÇA	32

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2012-2017-2022 Türkiye Yönetişim Göstergesi Puan Tablosu	25
---	----

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: 1996-2022 Yılları Arasında Türkiye'nin Yönetişim Göstergesi Grafiği	24
Şekil 2: Türkiye 2012-2017-2022 Yıllarında Yönetişim Endeksi Grafiği.....	25
Şekil 3: 2023 Türkiye Yolsuzluk Algı Endeksi.....	27
Şekil 4: 2023 Dünya Yolsuzluk Algı Endeksi.....	28

GİRİŞ

Ulusal ve uluslararası siyasi gelişmeler, kamu yönetimlerinin daha demokratik bir zemine oturtulmasına yol açmıştır. Demokrasi ile beraber insanlar önce kendilerini yönetenleri seçerken, daha sonraları doğrudan yönetimde söz sahibi olmak istemişlerdir. Yönetişim, insanları yönetim merciine yaklaştırarak yönetime katılmaları için ortam hazırlamıştır. Yönetişim ile beraber daha hesap verebilir, daha şeffaf, daha demokratik, daha sonuç odaklı bir yönetim ortaya çıkmıştır. Yönetişimin kamu kurumlarında uygulanması ile beraber; tek bir yöneticinin tasarrufu ile yönlendirilen yönetim modelleri popüleritesini kaybetmiştir.

Bu süreçte Türkiye birçok alanda olduğu gibi yönetim alanında da dünyadaki gelişmelere uzak kalmamıştır. Özel sektörün, çokuluslu sermaye sahipleri ve çok uluslu şirketler sayesinde, yeni yöntem ve anlayışlarla karşılaşması, kamuya göre daha erken evrelerde gerçekleşmektedir. Kamu sektöründe de reform çalışmaları nedeniyle birtakım yasal ve yapısal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Avrupa Birliği'ne üyelik süreci, uluslararası anlaşmalara taraf olma ve çeşitli uluslararası örgütlere üye olma, yönetimle ilgili düzenleme ve uygulamalarının Türk kamu yönetimine girmesini hızlandırmıştır. Demokratikleşme çabaları da yönetim uygulamalarının yaygınlık kazanmasını sağlamıştır. Bu kapsamda; Türkiye'de gerçekleştirilen bazı düzenlemeler ve ortaya çıkan kurumlar (Yerel Gündem 21, Kent Konseyleri, Ombudsmanlık, E-devlet, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5018 sayılı Kanun) açıklanmıştır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Yönetişim Kavramı

Günümüzde yönetim, hem özel sektörde hem de kamu sektöründe sıklıkla kullanılan bir terim hâline gelmiştir. Yönetişimin uygulama sahası bulduğu her alanda daha etkili ve verimli sonuçlar elde edebilmek için süreçten etkilenen tüm aktörlerin yönetime dâhil edilmesi gerekir. Günümüz Türkiye’inde kamu yönetiminin sunulduğu hizmetlerde bu anlayışın izlerini görmemiz mümkündür. Örneğin; üniversite yönetimlerinde öğrenci konseyleri, yerel yönetimlerde kent konseyleri, eğitim sektöründe okul aile birlikleri, işçi ve işveren sendikaları... vb.

1.1.1. Tanımı

Yönetişim, kavram olarak yönetimden türetilmiş olmasına rağmen yönetimden daha geniş bir içeriğe sahiptir. Türk Dil Kurumu’na göre; yönetim, “Resmî ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımudur.” Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nda yönetişimin tanımı yapılırken ülkedeki bütün otoritelerin her seviyeden faaliyetleri yapabilmelerinden bahsedilir. OECD’ye göre ise; yönetim, yönetimin kişi ve kurumlar tarafından beraber gerçekleştirilmesidir. Devlet Planlama Teşkilatı’na (DPT) göre; yönetim, yukarıdan aşağıya rutin bir hiyerarşik düzene sahip yönetim şekli yerine tüm paydaşların katılımına dayanan şeffaf bir yönetim şeklidir (Paplak, 2011:234). Yönetişim, bir toplumsal-siyasi sistemde var olan bütün aktörlerin müşterek gayretleriyle ulaşılan sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen olarak tanımlanabilir (Ertekin, 2014). Yönetişim, kavramsal olarak ilk defa Dünya Bankasının Afrika için 1989 yılında hazırladığı raporda geçmiştir.

Yapılan farklı tanımlamalardan yola çıkarak bir tanım geliştirmek gerekirse; yönetim, otoritenin tek bir yapıda toplanmadığı, tüm paydaşların yapılan faaliyete dâhil edilerek aralarında kurulan etkileşim ile ortaya çıkan etkili ve verimli bir yönetim tarzıdır. Bu yönetim tarzına göre; kamu yönetiminde sadece devletten değil özel sektörden ve halktan da söz etmek gerekir (Eryılmaz, 2013:61). 2019 Başka bir deyişle yönetim, meşruiyetini sadece devlet otoritesinden değil çoğulcu bir yönetim anlayışı ile halktan ve sivil toplumdan alan bir kamu yönetimini ortaya çıkarmaktadır (Uçan, <https://adm.ataaof.edu.tr/pdf.aspx?du=XHATRo5CQ9FVHLHolQyg5A==> 19.03.2024).

1.1.2. Yönetişim ve Yönetim Arasındaki Farklılıklar

Yönetim kavramı “management”, “başkaları vasıtasıyla iş görmek” olarak tanımlanırken Yönetişim ise “governance” yani “başkalarıyla birlikte iş görmek” anlamı taşımaktadır.

Yönetişim kavramı çoğulculuğa dayanır, tek başına hareket etme yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu özel sektör ortaklığı esas alınmıştır. Bu da verimliliğin sağlanmasını, rekabetin ve girişimciliğin gelişmesini beraberinde getirmektedir. Yönetişime göre vatandaşlar yönetilenler değil, taraftırlar, bu nedenle yönetime aktif olarak katılma ve fikir beyan etme hakları vardır.

Yönetim daha dar kapsamlıdır. Yönetişim gönüllü kuruluşları da içine aldığı için daha geniş kapsamlıdır.

Yönetim resmi otorite tarafından desteklenen faaliyetlere vurgu yaparken, yönetişim ortak paylaşılan amaçlarla beslenen uygulamalara işaret etmektedir.

Yönetim, hükümet etme güç ve yetkisine sahip birimleri tanımlarken, yönetişim bunun dışındaki resmi olmayan örgütlenmeleri de içine alması nedeniyle yönetimle karşılaştırıldığında kapsamı daha geniş bir çerçeveye oturmaktadır (Rosenau, 1992:3-6).

Yönetişim kavramında heterarşik ilişki (Karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki aktivitelerin eşgüdümünü ve kendi kendine organize olma), yönetimde ise hiyerarşik ilişki (sınıflandırılma sistemi) vurgulanmaktadır.

Kısacası yönetim geleneksel anlayış ile tanımlanırken, yönetişim ise 21. yüzyıl için gerekli olan ilkeleri içine alarak, yönetimi farklı şekilde tanımlamaktadır.

1.1.3. Yönetişimin Tarihsel Gelişimi

Yönetişim kavramı ilk olarak 1989 yılında Dünya Bankası tarafından yayınlanan raporda ortaya çıkmıştır. Daha sonra OECD raporlarında görülmüş ve çeşitli ülkelerde verilen konferanslarda kullanılmıştır.

Sırasıyla; Dünya Bankasının Afrika için 1989 yılında hazırladığı raporlarında, 1992 yılında Rio de Janeiro’da yapılan Birleşmiş Milletler (BM) Çevre ve Kalkınma Konferansında, 1994 tarihli Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansı’nda, 1995’te gerçekleşen Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansı’nda, 1996’da İstanbul’da düzenlenen BM İkinci İnsan Yerleşmeleri HABITAT II Konferansında, 2000 New York Binyıl (Milenyum) Zirvesinde ve 2002 tarihli Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma

Zirvesinde (Rio+10) yönetim kavramı çok kez bu toplantılarda kullanılmış ve kavram daha anlaşılır hale gelmiştir.

1.2. YÖNETİŞİMİN UYGULANMASINDA ETKİLİ OLAN ULUSLARARASI KURULUŞLAR

Yönetişimin tüm dünyada tanıtılmasında ve içselleştirilmesinde önemli katkı sağlayan kuruluşlardan birisi Dünya Bankasıdır. Diğerleri ise OECD, BM, AB ve IMF' dir.

1.2.1. Dünya Bankası

Küresel yönetim konusunda Dünya Bankası da önemli çalışmalarda bulunmaktadır. Bankanın 1997 yılında yayınladığı kalkınma raporunda, yönetişimi devletlerin rollerinin değişimi sürecinde bir basamak olarak nitelendirilmiştir. Ülkeleri; oluşturdukları politikalar, kurum kültürleri, hükümetlerin seçilme, izlenme, değişme süreci, politikaları etkili biçimde uygulamaya aktarabilme kapasiteleri, vatandaş haklarına saygılı olma durumları gibi faktörleri kullanarak sınıflandırmakta ve bunu kullanarak, yönetim sürecinde bu ülkelere maddi katkı sağlamaktadır (Maliye Bakanlığı, 2003:18).

1.2.2. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD)

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ise yönetişimi, sosyal ve ekonomik gelişme açısından ülke kaynaklarının yönetimiyle ilişkili olarak, toplumsal yapı içinde politik otoritenin etkili kullanımının sağlanması olarak değerlendirmektedir. Buna göre, kamu otoriteleri, ekonomik birimlerin fonksiyonlarını yeterli bir şekilde yerine getirebilmeleri için gerekli ortamları sağlamalıdır (Yüksel, 2000: 58).

OECD, yönetim kapsamında, hükümetlerin karşılaştıkları güçlükleri analiz etmeyi, bunlara çözümler aramayı ve demokratik kurumların etkililiğini iyileştirmek üzere iyi uygulamaları teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, ülkelerle ilgili olarak e-devlet, düzenleyici reformlar, sürdürülebilir kalkınma, vatandaşların politika üretim sürecine katılımı ve yolsuzlukla mücadele gibi çeşitli alanlarında faaliyetlerde bulunmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2003:18).

1.2.3. Birleşmiş Milletler (BM)

Uluslararası kuruluşlar arasında küresel yönetişimin gelişimine en önemli katkıyı Birleşmiş Milletler (BM) sağlamaktadır. Teşkilat kalkınma programlarında; yasama ve yürütme organları, kamu ve özel sektör yönetimleri, âdemi merkezîyetçilik, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları alanlarında, yönetişimin gelişimi için birçok ülkeye katkı sağlamaktadır.

1.2.4. Avrupa Birliği (AB)

Yönetişim sürecine Avrupa Birliği (AB) de çok sıcak bakmaktadır. AB Komisyonu tarafından yayımlanan “AB’de Demokrasinin Geliştirilmesi” başlıklı kitabın ana teması da yönetim olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede AB’nin yönetim biçimine hâkim olması gereken en önemli ilkeler olarak; hesap verebilirlik, görünürlük, şeffaflık, tutarlılık ve etkililik belirlenmiştir. Bu ilkelerin ortak noktası, kişilerin karar alma süreçlerine daha fazla katılımının sağlanması olarak belirlenmiştir. Uluslararası kuruluşların küresel yönetişimin gelişimine dönük bu katkılarına rağmen, üçüncü dünya ülkelerinin kalkınma amacına yönelik programlarının başarısız kalmasının veya istenmeyen sonuçlara yol açmasının temel nedeni olarak sosyal refah harcamaları ve iyi yönetilememeleri gösterilmektedir. Bu krize çözüm olarak ise, özelleştirme, özel sektör-kamu sektörü işbirliği/ortaklığı ve refah devleti harcamalarının azaltılması gibi politikalar önerilmektedir. Yani bir anlamda yönetişimin başarısı yeni kamu yönetimi (YKY) düşüncesinin uygulamaya başarılı bir şekilde aktarılmasına bağlı görülmektedir (Yüksel,2000:145-159).

1.2.5. Uluslararası Para Fonu (IMF)

Uluslararası Para Fonu (IMF) de etkili olduğu ülkelere; yönetim mekanizmalarının yaygınlık kazanabilmesi için, hukukun üstünlüğünü sağlama, kamu sektöründe etkililiği ve hesap verebilirliği geliştirme ve yolsuzlukla mücadele etme süreçlerine, özellikle ekonomik katkılar sağlamaktadır.

1.3. YÖNETİŞİMİN İLKELERİ

1.3.1. Etkililik, Verimlilik

Usullerin ve kurumların, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmeleri gerekmektedir. Bu anlamda etkili yönetim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetiminde birlikte rol almalarını öngören geniş bir bakış açısını temsil etmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:22).

1.3.2. Şeffaflık

Yönetimde şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise; usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleşebilecektir. Yönetimin şeffaf olması, devletin sorumluluğunun vazgeçilmez koşullarından birisidir. Gizlilik, ülkelerin üstün çıkarlarının gizli olduğu yönündeki anlayışlar, rant paylaşımının kılıfları olarak yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır (Aliefendioğlu, 2001:25-33). Bundan dolayı iyi yönetişimin sağlanması sürecinde şeffaflık çok önemli görülmektedir. Şeffaflığın önemi ayrıca politika hedeflerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında açıklığı gerektirmesinden de kaynaklanmaktadır. Şeffaflık piyasaların sorunsuz şekilde işlemlerini, hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarla yapılan hataların tespitini ve düzeltilmesini kolaylaştırmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2003:23).

1.3.3. Hesap Verebilirlik

İlke bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yani kamu örgütleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcılar, kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilmelidirler (Maliye Bakanlığı, 2003:23).

Hukuk devletinin en önemli özelliği yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmasıdır. (Aliefendioğlu, 2001:25-33). Devletin işleyişinde; vatandaşların belirli kurallar altında

kamu politikaları üretmek üzere, politikacılara yetki vermeleri ve üretilen kamu politikalarını hayata geçirmek için politikacılardan bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devri bulunmaktadır. Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal sorumluluk, politikacı ile bürokrasi arasındaki yetki devri ilişkisi ise yönetsel sorumluluk olarak görülmektedir. Her iki sorumluluk mekanizması da hesap verebilirlik üzerinde odaklaşmaktadır.

1.3.4. Katılımcılık

Tüm vatandaşların gerek doğrudan, gerekse kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmaları gerekmektedir. Vatandaşların aktif katılımı sayesinde, politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar çıkarlarının ötesinde ortak çıkar için hareket edebilmektedirler.

1.3.5. Hukukun Üstünlüğü

İlke, kurumların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmelerini ve kişilerin de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini öngörmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:25). Devletin sürekliliği için bu ilkeye mutlaka uyulması gerekmektedir. Sürekli sorgulanan ve yaptığı eleştirilen hantal bir devlet yerine katılım ile gelecekteki stratejilerini gerçekleştiren, diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve tüm bunları değerlendiren devlet yönetimine geçilmesi gerekmektedir. Bu yönetimde, kamu yönetimi ve karar alıcı durumunda, seçkinlerin yönetiminden toplum birlikteliğini temel alan yönetime geçerek bir bakıma kendini emniyete almaktadır. Hukuka bağlılık saygılı birey ile devletin sürdürülebilirliğini birlikte geçerli kılmaktadırlar (Karaman, 2000:5).

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

1.4. YÖNETİŞİMİN AKTÖRLERİ

Kamunun küçültülmesiyle beraber kamu (devlet) tarafından boşaltılan alan, hem yerel yönetimler hem de STK'lar tarafından doldurulmaktadır. Bu dört aktörün de güçlü ve zayıf yönleri bulunduğundan, iyi yönetişimin gerçekleştirilebilmesi için dört aktör arasındaki etkileşimin artırılması gerekmektedir.

Yönetişim; kamu sektörü, yerel yönetimler, sivil toplum ve vatandaşların yönetim süreçlerine dâhil olduğu çok düzeyli bir yönetim sürecidir.

1.4.1. Kamu (Devlet)

Yönetişim uygulamaları için öncelikle devletin sosyal uzlaşmaya dayalı bir kurum olması gerekir. Bunun yanında sosyal uzlaşmanın devletin meşruiyeti için de ilk ve temel koşul olması, devletin gücünün kaynağı olan insanlar ve bu insanlardan oluşan vatandaşların, can ve mal varlıklarının korunmasını gerekli kılar. Ayrıca vatandaşların devlete ne tür görevler devredecekleri konusunda diyalog ve görüşmeler yoluyla uzlaşmaya çalışmalarını gerektirir. Devletin sosyal sözleşmeye dayalı bir kurum olması bir bakıma sosyal uzlaşmanın yazılı bir belgesi olarak değerlendirilebilecek anayasa ile vatandaşlar ve devletin üzerinde uzlaştıkları iyi bir devlet yönetimi için gerekli ilkelerin katılımcı ve uzlaşmacı yollarla tespit edilerek resmi ve yazılı bir sözleşmeye dökülmesini gerektirir. Devlet ile vatandaşlar arasında bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, bununla birlikte devletin güç, yetki, görev ve fonksiyonlarının sınırlarını çizen bir belge niteliğindeki Anayasa ile somut varlığına kavuşan sözleşme sayesinde devlet anayasal devlet niteliğine kavuşur ve resmi olarak meşruiyet kazanır(Aktan, Erişim Adresi: www.canaktan.org/politika/yonetisim/ideal-devlet-ilkeler.htm Erişim Tarihi:12.03.2024).

Yönetişim uygulamaları için temel alınması gereken bir başka husus ise demokrasi ve demokratik devlet niteliğidir. Bu bağlamda öncelikle devletin halk egemenliğine dayalı bir kurum olması, vatandaşlarının temel hak ve özgürlüklerini de etkili bir şekilde korunmasını gerektirdiğinden milletin, kendini yönetecek temsilcilerini serbest seçimler yoluyla belirleyebilmesi ve yönetime katılabilmeleri demokratik devlet ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için temel şart olarak kabul edilmektedir.

Abraham Lincoln demokrasiyi, “halkın, halk tarafından, halk için yönetimi” olarak tanımlayarak, demokrasinin üç ana özelliğini en basit şekilde ifade etmiştir. Bu kapsamda demokrasinin üç temel özelliği; temsil, katılım ve denetimdir. Halkın, temsilcilerini seçme özgürlüğünün bulunduğu, yönetime aktif olarak katılabildiği ve temsilcilerinin karar ve eylemlerini denetleyebildiği bir siyasal düzen ancak demokrasi olarak adlandırılabilir. Demokrasi ise açık toplum düzeni olup şeffaflık bu rejimin bir gereğidir (Giritli vd., 2001:55).

1.4.2. Yerel Yönetimler (Belediyeler)

Yerel yönetim birimleri; il özel idareleri, belediye ve köylerden oluşmaktadır. Günümüzde yerel yönetimler eğitim, sağlık, konut gibi temel sosyal politikaların mahalli düzeyde sağlanmasında ve kendi birimlerindeki vatandaşların refahının bizzat kendi faaliyetleri ile artırılmasında etkili bir kurum olarak görev almaktadırlar. 21. yüzyılın bir önceki yüzyıldan aldığı temel miraslardan biri küreselleşme olgusu ve süreçleri iken bir başkası yerelleşmedir. Yerelleşme eğiliminin bir ürünü olan yerel yönetimlerin, akla gelen en önemli birimi şüphesiz ki belediyelerdir. Bu nedenle çalışmada yerel yönetim kavramı, Türkiye’de uygulanan sosyal belediyeçilik faaliyetleri, sosyal devlet ve sosyal sorumluluk kavramları incelenmektedir.

Türkiye’de temel sosyal politikaların uygulanmasında yetkili kamu yönetim birimi, merkezî idare olmakla birlikte son yıllarda yerel yönetimler ve özellikle halka en yakın birim olan belediyeler halka yönelik sosyal politika ve hizmetlerini geliştirme ihtiyacı duymaktadırlar. Bugün merkezî devletin yerel düzeydeki sosyal politikalarının etkililiği, yerel yönetimlerin dolaylı/dolaysız desteği ile elde edilebilmektedir. Çünkü yerel yönetimler, halkın sosyal ihtiyaçlarını yerinde ve doğru olarak belirlemede ve bu ihtiyaçları doğrudan karşılamada merkezî yönetimlere göre daha avantajlı bir konumdadır.

Yerel yönetimlerin yönetmek ve hizmet götürmek zorunda olduğu coğrafi sınırları "daha yaşanabilir" ortamlar haline getirme misyonlarını yaşama geçirme düzeyinin, beklenti ve talepleri karşılama oranları ile doğru orantılı olduğu unutulmamalıdır. Bu noktada temel belirleyici ise; sahip olunan ekonomik kapasitedir.

Tanımdan da anlaşılacağı üzere sosyal belediyeçilik sadece alt yapı hizmetleri yüklemenin ötesinde, yerel yönetimleri sosyal sorunların çözümünde de birebir sorumlu tutmaktadır. Sosyal belediyeçilik kapsamında değerlendirilecek konuların başında sosyal

doku çalışmaları gelmektedir. Şehirde yaşayan insanların envanterini çıkarmaya yönelik olarak yapılacak en önemli çalışma bir sosyal doku haritası çıkartmaktır. Fiziki ve sosyal yatırımların yapılmasında yol gösterici olacak bu çalışma sayesinde şehirdeki nüfusun gelir, yaş, sağlık ve kültür bilgileri toparlanmış olacaktır. Kamuoyu araştırmaları, anketler, sayımlar, diğer istatistiki yöntemler sayesinde kent insanının eğilimlerini belirlemek mümkün olacaktır. Kültürel, sosyal ve ekonomik hizmetlerin sunumunda bu veriler kullanılacak, aynı zamanda gerçek ihtiyaç sahiplerinin tespiti de kolaylaşacaktır. Belediye hizmetlerinin ölçülmesi de bu çalışmalarla mümkün olacaktır. Böylece etkili hizmet sunumu kaynak israfının ve adaletsizliğin önüne geçebilecektir (Berber, 2007).

Çocuklar, gençler, kadınlar, yaşlılar, engelliler, risk grupları, kriz dönemi hizmetleri, yaygın eğitim organizasyonları belediyelerin sosyal hizmet alanlarını oluşturmaktadır (Pekküçükşen, 2004).

Bu bağlamda şu organizasyonlar önemlidir:

Çocuklar: Kreş ve çocuk yuvaları, kimsesiz çocuklar için yuvalar, çocuk kulüpleri açılması, parkların düzenlenmesi... vb.

Gençler: Gençlik merkezleri, spor tesisleri, danışma ve psikolojik yardım merkezleri, meslek edinme kursları açılması... vb. (Gençlerin sıhhatli ve donanımlı yetişmeleri, zararlı alışkanlıklardan korunmaları amacıyla gençlik merkezleri oluşturulmalıdır. Gençlerin demokratik hayata katılımını sağlamak açısından gençlik konseylerinin kurulması da bir başka faydalı uygulamadır).

Kadınlar: Ana- çocuk sağlığı merkezleri, kadın sığınma evleri, meslek edindirme kursları açılması... vb.

Yaşlılar: Güçsüzler Yurdu, huzurevleri açma, hobi ve iletişim merkezleri oluşturma... vb.

Engelliler: Engelliler için temel eğitim okulları, meslek edindirme ya da beceri kursları açılması, koruma vakıflarının kurulması, spor ve iletişim imkânları sağlanması... vb.

Risk Grupları: Sokak çocukları, tinerci çocuklar, ihmale ve istismara uğramış çocukların aralarında bulunduğu grup için hukuki ve psikolojik yardım büroları açılması ve sosyalleşmelerinin sağlanması için çeşitli organizasyonlar düzenlenmesi... vb.

Kriz Dönemi Hizmetleri: Savaş, terör, doğal afet, salgın hastalık gibi durumlarda barınma, beslenme, temizlik hizmetleri verilmesi, ilgili kurumlarla görüşerek, onların harekete geçmelerinin sağlanması... vb.

Yaygın Eğitim Organizasyonları: Okuma yazma, çocuk bakımı ve eğitimi, çıraklık eğitimi, beceri kazandırma kursları... vb.

1.4.3. Sivil Toplum Kuruluşları (STK)

Toplumdaki çeşitli sorunları bağımsız olarak ele alıp kamuoyunu bilgilendirme ve aydınlatma görevi yapan, öneriler sunan her türlü birlik veya yerel sorunlar ve gereksinimler çevresinde bir araya gelerek, birlikte hareket etme isteği ve disiplinine sahip insanların kurduğu oluşumlar “sivil toplum örgütü” olarak tanımlanmıştır.

Dernekler, vakıflar, meslek odaları ve odalar, sendikalar ve konfederasyonlar, yerel birlik ve kooperatifler, yurttaş girişimleri (platform, sivil girişim, sivil inisiyatif... vb.) bu kapsama giren kuruluşlardır. Sivil toplum örgütleri, ortak bir amaç çerçevesinde, en az iki kişinin meydana getirdiği, kâr amaçlı olmayan yasal sözleşme olarak da tanımlanır (TESEV, 2016:135).

Sivil toplum örgütleri toplumsal girişimci örgütler olup bir soruna çözüm bulmak, bir eksikliği gidermek, ya da mevcut koşulların iyileştirilmesi için çalışırlar. Eğer hiçbir sorun ya da eksiklik olmasaydı, bütün süreçler gerektiği gibi işleseydi sivil toplum örgütlerine de gerek olmazdı. Sivil toplum örgütleri, genel olarak toplumun ya da bir kesiminin yararını gözetmek üzere bir araya gelmiş, bunu yaparken toplumun diğer kesimlerine zarar vermeyen gönüllü örgütlerdir (Güder,2004:97).

Hedefledikleri amaçlarını tanıtmak, onaylatmak, katılım sağlamak zorunda olduklarından demokratik bir yapı sergilemek durumundadırlar. Demokrasi içinde var olabilirler ve temsili demokrasinin zaafalarını giderici fonksiyonlarıyla seçimden seçime yönetici seçmekten ibaret olan dar kapsamlı demokrasi anlayışının katılım konusundaki eksikliğini seçim dışında da seçmenlerin seçtiği kişilere isteklerini, tepkilerini iletme imkânı sağlayarak giderme işlevi görürler. Çeyrek yüzyıllık zaman dilimindeki sivil toplumun büyümesi, vatandaşların, olayları nasıl kendi inisiyatiflerine aldıkları, gerekli olduğunda fikirlerini açıkça ifade ederek hükümetleri nasıl hesap vermeye ve uzmanları bir kez daha düşünmeye sevk ettiklerini açıkça göstermektedir (Kızılcık,2003:438). Sivil toplum örgütlerinin karar alma mekanizmasına katılım şekli ve oranı bir ülkedeki demokrasi standartlarının seviyesini belirler ve bu durum bir yandan, farklı grupların ve akımların seslerini duyurabilmelerini sağlayarak ‘katılımcı demokrasi’ anlayışını güçlendirirken, bir yandan da sivil toplum örgütlerinin meşruiyetinin sağlanması zorunluluğunu doğurmaktadır. Sivil toplum örgütleri, toplum yararı gözeterek toplumdaki

alınan güçle topluma hizmet etmek ve bu hizmeti gönüllülük esasına göre yürütmek durumundadır. Bu faaliyetleri esnasında ise varoluş nedeni ve hedefleri net olarak tanımlanmış, amaçları, programları, etkinlikler ve kaynak kullanımı konularında topluma karşı şeffaf yani, dürüst, âdil, saygılı, güvenilir, sorumluluk sahibi ve hesap verebilir olmalıdırlar.

Bu nitelikler, program yürütme, yönetim, insan kaynakları, para yönetimi, kaynak oluşturma gibi sahalarda aynı düzeyde ahlâkî ve şeffaf biçimde uygulanabilmelidir. Bir sivil toplum örgütü, destekçilerine, topluma, hizmet verdiği kitleye, üyelerine, gönüllülerine ve çalışanlarına karşı sorumluluklarını saptamalı ve yerine getirmeli, demokratik, şeffaf ve katılımcı bir yönetim sağlamalıdır (Güder,2006:2-15).

1.4.4. Halk

Yönetişim ilkelerinin yaşama geçmesinde bireyler önemli bir sorumluluk taşımaktalar. Kişisel düzeyde, her insan bir yandan tüketici, bir yandan yurttaş, bir yandan da bir bireydir. Bu sorumlulukları yerine getirirken tutarlılık, adillik, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve etkililik gibi iyi yönetim ilkelerine sahip çıkarak, STK'lar da dâhil olmak üzere her kurumun gelişmesine ve toplumsal refahın artmasına katkıda bulunacaktır. Çünkü bu şekilde kısıtlı kaynakların çok daha etkili kullanılmasını sağlayacaktır. Her birey, birer yurttaş olarak devletten, birer müşteri olarak şirketlerden ve birer birey olarak da STK'lardan iyi yönetişimi talep etmeli ve bu ilkelerle yaşayarak çevrelerine umut veren birer örnek olmaya çalışmalıdır. Çözümün kendimizden başladığımızı unutmamalıyız.

2. TÜRKİYE'DE KAMU KURUMLARINDA YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

2.1. Türkiye'de Kamu Örgüt Yapılanması

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halk oylaması sonucunda kabul edilen Anayasa değişikliği sonrasında, 24 Haziran seçimlerinin yapılmasıyla fiilen yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, isim olarak Türkiye'ye özgü bir çeşit başkanlık sistemidir. Bundan dolayı bu sisteme birçok bilimsel çalışmada "Türk Tipi Başkanlık Sistemi" adı da verilmiştir (Çalışkan ve Önder, 2017:573). Cumhurbaşkanlığı Hükümet

Sistemi, Türkiye'nin yönetim sisteminden kaynaklanan birtakım aksaklık ve krizlerin ortaya çıkmasını engellemek ve yönetimde hukukilik çerçevesinin oturtulması açısından önemli bir adım olarak görülen rasyonelleştirilmiş bir hükümet sistemini ifade etmektedir (Akıncı, 2017:8).

Bu sistem yasama ve yürütme organlarının seçimi, yargı organına ilişkin birtakım düzenlemeler, Cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilmesi, seçimlerin yenilenme biçimi, cumhurbaşkanının yargılanma ve soruşturma usulleri, seçimlerin yenilenme biçimi, bütçenin onaylanması gibi birden fazla konuda yenilikler ortaya koymaktadır. 2017 Anayasa değişikliği ile kabul edilen hükümet sistemi, parlamenter sistem gibi tarihi bir gelişim içinde oluşmayıp, yapısı ve tüm yönleriyle birlikte Türkiye'ye özgü bir hükümet sistemidir. Kuvvetler arası ayırımın ve bu kuvvetler arasındaki görev dağılımının keskin bir şekilde sağlandığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, kuvvetler arasına getirilen denge ve denetim mekanizmaları sayesinde kuvvetlerin hepsi birbirini gözetleyebilmektedir(Akıncı, 2017:7).

Yapılan değişiklik sonrasında, Bakanlar Kurulu kaldırılarak çift başlı yürütme yapısına son verilmiş ve tek başlı bir yürütme yapısı ortaya çıkmıştır. Bu şekilde yönetimde istikrarın sağlanması hedeflenmiştir. Yönetimde istikrarın sağlanması için güçlü bir yürütme yapısı gerektiğinden ötürü yürütme tek kişiden yani Cumhurbaşkanından oluşacak şekilde düzenlenmiştir (Bülbül, 2017:27).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütme alanında yapılan en önemli değişikliklerden biri ise Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasında sayılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisidir. Bu değişikliğe göre Cumhurbaşkanı yürütme alanındaki yetkisini kapsayan konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisini elinde bulundurmaktadır (Alkan, 2018:137).

2.1.1. Cumhurbaşkanlığı Makamı

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı 10 Temmuz 2018 Tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatının temel birimi "Cumhurbaşkanı İdari İşler Başkanlığı" dır. Ancak Cumhurbaşkanlığı makamı, 1 No'lu kararnamenin 1. ve 4. maddeleri arasında düzenlenen ve doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına bağlı olan "Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü", "Cumhurbaşkanı Başdanışmanı" ve "Cumhurbaşkanı Danışmanları" ile "Özel Temsilciden" oluşmaktadır. 1 No'lu

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesine göre; “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir”. Bu madde ile yeni teşkilat yapısında ikili yönetim anlayışının yerini Cumhurbaşkanı makamının aldığı açıkça belirtilmektedir.

2.1.2. Cumhurbaşkanı Yardımcılığı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin getirdiği önemli yeniliklerden biri de merkezi yönetim örgütü içerisinde bulunan ve Cumhurbaşkanı'dan sonra gelen en önemli makam olan Cumhurbaşkanı yardımcılığı müessesesidir. Anayasanın 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunla değişik 106. maddesiyle getirilen Cumhurbaşkanı yardımcılara ilişkin temel hususlar 1 No'lu Kararnamenin 17. maddesine göre; “(1) Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yaparlar. (2) Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur” şeklinde ifade edilmiştir. Bu maddeden açıkça anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanı yardımcılarının sayısına ilişkin herhangi bir sınırlama yapılmamış bir veya birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı olabileceği hüküm altına alınmıştır.

1 No'lu Kararnamenin 18. maddesinde ise; “(1) Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilene kadar en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. (2) Cumhurbaşkanının hastalık ve yurtdışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanının görevlendirdiği yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır” denilmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanmakla birlikte Cumhurbaşkanı istediği zaman yardımcı sayısında değişiklik yapabilir veya mevcut yardımcılarını görevden alabilir.

Söz konusu maddelerden de anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanı yardımcısının esas görevlerinden biri Cumhurbaşkanının yokluğunda Cumhurbaşkanına vekâlet etmektir. 1 No'lu Kararnamenin 18. maddesinde sayılan her iki vekâlet durumunda Cumhurbaşkanına vekillik eden yardımcısı “Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır”. Cumhurbaşkanına ait yetkilerin atanmış bir bürokrat tarafından kullanılabilmesi konusu eleştiriye açık bir konudur (İzci ve Sarıtürk, 2017:521). Çünkü Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcılarını ABD'deki başkanlık sisteminde olduğu gibi başkan ile eş zamanlı olarak seçim yoluyla görev başına gelmemektedir (Anayurt, 2019:315).

Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekâlet eden ve oldukça geniş güçlerle donatılmış bu makama atanacak kişi sayısının belli olmaması ve bu kişilerin kimler olacağını seçmen tarafından bilinmemesi hususu demokratik meşruiyet ve şeffaflık açısından önem arz etmektedir (Coşkun, 2017:23).

Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcılarında Anayasa’da tanımlı olan Cumhurbaşkanına vekâlet ve Milli Güvenlik Kurulu ile ilgili görevleri haricinde, Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de görev ve yetkiler verilmektedir. Bu konuya ilişkin Anayasa’nın 104/7. maddesine göre; “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” denilmektedir (Mutlu, 2019:125). Bu yüzden yalnızca Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bu kişilerin nitelikli olması ve vekâlet görevini yerine getirirken yönetimde istikrarı engelleyici unsurlardan uzak durması demokrasi açısından oldukça önem arz etmektedir. Çünkü görevi nedeniyle suç işleyen bir Cumhurbaşkanı yardımcısının cezai sorumluluğuna ilişkin Yüce Divan’a sevk prosedürü Partili Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin geçerli olduğu meclis oluşumunda etkisiz kalmaktadır. Nitekim Cumhurbaşkanı yardımcılarında hakkında TBMM’de görevleriyle ilgili işledikleri suç iddiasıyla meclis soruşturması açılabilmesi için Anayasa madde 106/5-7’de belirtilen nitelikli çoğunluğun sağlanması gerekmektedir.

2.1.3. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

Cumhurbaşkanının kendine ait görevleri gerçekleştirebilmesi için etkili bir idari teşkilat yapısına ihtiyacı vardır. Bu bağlamda 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmıştır. Daha önce bir kısmı Genel Sekreterlik tarafından yapılan işlerin yanı sıra 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulan İdari İşler Başkanlığının görev ve yetkileri yeni sisteme uygun olarak genişletilmiştir (Turan, 2018:62).

Yeni sisteme uyum sağlamak amacıyla çıkarılan 703 sayılı KHK’nın 179. maddesinin geçici 32. maddesi ile müsteşar ve müsteşar yardımcılığı kadroları kaldırılmakla birlikte eski sistemde en yüksek devlet memuru olarak kabul edilen Başbakanlık Müsteşarının yerini yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı almıştır.

Doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanarak göreve getirilen İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiri konumundadır. İdari İşler Başkanı, İdari İşler Başkanlığında bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olup Başkanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin

mevzuata, Cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (1 No’lu CBK, m. 5-12).

İdari İşler Başkanı, yalnız en yüksek devlet memuru olmayıp, bütün idareyi denetleyen ve aynı zamanda kontrol eden yüksek müfettiş gibidir. Bu bağlamda İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanının vermiş olduğu emir ve politikalara yönelik gerekli işlemlerin yapılıp yapılmadığını en üst düzeyde denetleyen kişi olmakla birlikte bu denetime yönelik gerekli işlemleri yapma yetki ve göreviyle donatılmıştır (Öztürk, 2019:1284).

İdari İşler Başkanlığı tüm görev ve sorumlukların yerine getirilmesinde yardımcı olacak dört alt müdürlüğe sahiptir. Bu müdürlükler 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. maddesine göre; “Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü, Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü” olarak sıralanmıştır. Bu birimler Cumhurbaşkanlığının temel hizmet birimlerini oluşturmakla birlikte kendilerine ait görev ve yetkileri 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. ve 10. maddeleri arasında sayılmıştır (1 No’lu CBK, m. 6-10).

2.1.4. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde kamu politikası oluşturma sürecinin değiştiği ve yeni aktörlerin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu gelişmeler kamu politikası analizcileri açısından uzun süre tartışılacak gibi durmaktadır. Yeni hükümet sisteminde Başkanlık sistemindeki yapıya benzer olarak, yürütmenin başı durumundaki başkanın kamu politikası oluşturmada yardımcı olacak kurullar oluşturulmuştur. Kurmay bir birim olarak hareket eden bu yapılar temelde daha çok danışma ve tavsiye işlerini üstlenmektedir (Sobacı vd., 2018:3-4).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içerisinde yeni ve önemli bir aktör olan politika kurulları; Cumhurbaşkanı ve bakanlıklarla beraber çalışarak politika oluşturma ve bu politikaları geliştirme sürecine ilgili paydaşların katılımını sağlama açısından birtakım avantajlara sahip yapılardır. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki “Executive Office of the President”, “Başkanın Yürütme Ofisi” ya da “Başkanın Yönetim Ofisi” şeklinde tercüme edilen yapılar ile benzerlik taşımaktadır. ABD’deki Başkanın Yürütme Ofisleri, başkanın yönetim sorumluluğunu daha etkili ve verimli bir şekilde hayata geçirebilmesi adına ofis ya da konsey şeklinde oluşturulmuştur.

Güvenlik, bütçe, uzay, ekonomi, teknoloji ve politika geliştirmeye yönelik pek çok alanı kapsayan bir yapıda kurulmuşlardır (Akman, 2019:664).

2.1.5. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak oluşturulan bir diğer yapı ise ofislerdir. Ofisler kendi uzmanlık alanlarına giren konularda gerekli bilgileri toplayarak kamu politikaları oluşturmakla birlikte söz konusu politikaları Cumhurbaşkanına raporlamakla görevlidir. Ofisler bu yönleriyle Cumhurbaşkanı'nın kamu politikası geliştirmesine yardımcı olmakla birlikte uygulama kapasitesinin de geliştirilmesine oldukça önemli katkı sağlamaktadır. Ofisler 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525. maddesinde; “verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur” şeklinde ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri kamu tüzel kişilikleri olması nedeniyle politika kurullarından farklılaşmakta ve Türk idari teşkilat yapısında özgün bir yer elde etmektedirler (Ocak, 2019:169).

2.1.6. Cumhurbaşkanlığına Bağlı, Cumhurbaşkanı ile İlgili veya İlişkili Kurum ve Kuruluşlar

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluş sayısı 11 olarak belirlenmiştir. Ancak 4 No'lu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genelkurmay Başkanlığı'nın Millî Savunma Bakanlığı'na bağlanmasıyla bu sayı 10'a düşmüştür. Fakat bu sayı bazı kurum ve kuruluşların bakanlıklara bağlılığının gösterildiği 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Cumhurbaşkanlığına bağlanması sonucunda tekrar 11'e yükselmiştir. Cumhurbaşkanlığına doğrudan doğruya bağlı bir şekilde düzenlenen bu kurum ve kuruluşların teşkilat yapıları ve görev ve işlevlerine yönelik oluşturulan kurallara ilişkin düzenlemeler ise daha sonra çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile daha detaylı bir şekilde ele alınmıştır (Turan, 2018:64; 1 No'lu CBK, 2018).

2.1.7. Bakanlıklar

Cumhurbaşkanı ve Bakanlardan oluşan Cumhurbaşkanlığı Kabinesinde bakanlar, 2017 Anayasa değişikliğinden önceki etkililiğini kaybetmiştir. Dolayısıyla bakanların ülke yönetimine ilişkin icracı kararlar alabilmesi söz konusu olmamaktadır (Karatepe, 2013:123-124; Gözübüyük, 2003:74-75).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanların atanması ve görevden alınmasına ilişkin usullerde de değişiklik yaşanmıştır. Yeni sistemde Bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından doğrudan Cumhurbaşkanınca atanmakla beraber yine aynı şekilde Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınmaktadır (1982 Anayasası, m. 104-106; Çakır, 2019:45; Akyılmaz vd., 2018:202). Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakan atamalarında, öneri usulünün ve yasama güvenoyunun kaldırıldığı ve bu yetkinin tamamen Cumhurbaşkanına verildiğini söylemek mümkündür.

2017 Anayasa değişikliğinden önceki yumuşak kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği olarak bakanların aynı zamanda yasama organı üyesi olmaları Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde son verilerek onların siyasi kimlikleri ile yasama organında yer almasının önüne geçilmiştir. Yeni hükümet sisteminde Bakanlar, sadece idari bir kimliğe sahip olurken, yönetsel alanlarda faaliyet gösterebilmektedirler. Buradan da anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde kişilerin siyasi ve idari kimlikleri arasında bir tercihte bulunmaları gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanlıkların sayısında birtakım düzenlemeler yapılarak 21 olan icracı bakanlık sayısı 16'ya düşürülerek daha etkili ve kısa süreli etkileşimin sağlanabileceği bir teşkilat düzeni oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak bu sayı daha sonra iki bakanlığın ayrılmasıyla 17'ye yükselmiştir (Nacak, 2020:148).

2017 Anayasa değişikliği sonucunda bakanlıkların yapısında yaşanan değişiklikleri şu şekilde anlatmak mümkündür. Bakanlıkların ilk yapısının düzenlendiği 10.07.2018 tarihli 30474 sayılı "1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile Adalet, Çevre ve Şehircilik, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Gençlik ve Spor, İçişleri, Kültür ve Turizm, Milli Eğitim, Milli Savunma ve Sağlık bakanlıklarında herhangi bir değişiklik yapılmamış olup varlığını Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde devam ettirmiştir. Bu kararnameyle yeni hükümet sisteminde dokuz bakanlık aynı şekilde devam etmiş, sekiz bakanlık birleştirilerek dört yeni bakanlık ortaya çıkarılmış, iki bakanlığın yapısında ve bir bakanlığın adında değişikliğe gidilmiştir. Ancak 21.04.2021 tarihli ve 31461 sayılı "73 No'lu Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile bakanlıkların yapısı yeniden düzenlenerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adı altında birleştirilen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tekrar ayrılarak son görünümüne kavuşturulmuştur.

Bununla birlikte yeni hükümet sisteminde önceden İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adıyla hizmet birimi noktasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanırken idari vesayete dair konular açısından da İçişleri Bakanlığı bünyesinde olmaya devam etmiştir. Yine daha önceden Maliye Bakanlığına bağlı olan Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanmıştır (Polat, 2019:130).

2.1.8. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde başkent teşkilatında Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ve Yüksek Askeri Şura'dan (YAŞ) oluşan yardımcı kuruluşlar bulunmaktadır. Bunlara "Danışma organı" da denilmektedir. Bunlarla birlikte yeni sistemde bazı yardımcı kurulların görev ve yetkilerini yürütmesi amacıyla "Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları" kurularak danışma işlevinin etkililiği arttırılmaya çalışılmıştır.

2.1.9. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı

1982 Anayasasının 126/1. maddesi, taşra teşkilatını şu şekilde açıklamıştır; "Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir".

Görüldüğü gibi, 2017 Anayasa değişikliği neticesinde 126. maddede farklı bir düzenleme yapılmamakla birlikte iller, taşra idaresinin temel birimi olarak belirtilmiştir.

5442 sayılı "İl İdaresi Kanunu" ile illerin altında yer alacak taşra birimlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu Kanunun 1. maddesine göre; "Türkiye, merkezi

idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür”. Ancak tüm illerdeki bucaklar 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda bulunmasına rağmen 2014 yılında kaldırılmıştır.

2.2. TÜRKİYE’DE YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

2.2.1. Yerel Gündem 21

Sürdürülebilir kalkınmayı temel alan Gündem 21, 1992 yılında Rio de Janeiro’da gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı ile ortaya çıkarılmıştır. Gündem 21, devlet merkezli görüşlerin aksine, toplum merkezli hareketi amaçlamaktadır. Dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de yaygınlaşan “yönetişim”, yerel düzeydeki ilişkilerin niteliğini değiştirmekte ve “birlikte yönetim” anlayışının benimsenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu süreç, yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları ve diğer yerel ortaklar arasında yatay ve demokratik biçimde örgütlenmiş, yeni ilişkiler sisteminin oluşmasına yol açmıştır (Emrealp, 2005:39).

2.2.2. Kent Konseyleri

Özellikle Türkiye’de yerel yönetimlerde gündeme getirilen, Yerel Gündem 21 programı ile geliştirilen ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 76. maddesi ile uygulanmaya başlayan kent konseyleri halkın yönetim süreçlerine katılımının sağlanması açısından önemli bir adım olmuştur.

Kent konseyleri ile yerel bütçenin oluşturulması sürecinde katılımın sağlanması ve bu şekilde bütçe sürecinde hesap verme/hesap sorma ilişkisinin kurulması, kente ilişkin stratejik hedefler ortaya konulması, yönetişimin odak noktasında bulunan vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşlarının surece ilgisinin sürdürülmesi ve süreç içinde alınan yatırım ve hizmet kararlarının izlenmesi gibi çok önemli gelişmeler amaçlanmıştır (Şengül, 2012:57)

2.2.3. Ombudsmanlık

Türkiye’de bilinen adıyla Kamu Denetçiliği Kurumu, 2010’da yapılan değişiklikle anayasal kurum niteliği kazanmıştır. 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı Kanun’un beşinci maddesinde belirtildiği üzere “kurum, idarenin işleyişiyle ilgi şikâyet üzerine idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içerisinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye tavsiyelerde bulunmakla...” görevlendirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu, hukukun üstünlüğünün sağlanması, yönetim ilkelerinin kanıksanması ve vatandaşa karşı sorumluluk anlayışı içerisinde ve hakkaniyet temelinde, TBMM’ye bağlı bir denetim mekanizması olarak aldığı kararlar ile kamu yönetimine katkıda bulunmaktadır (KDK, 2019 Raporu).

2.2.4. E-Devlet

Elektronik devlet ya da daha yaygın kullanımı ile e-devlet konusu kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinin önemli bir noktasını oluşturmaktadır. İnsan sürekli olarak kendisinin geliştirmiş olduğu teknoloji ve iletişim olanaklarının katkıları ile hep daha iyisini arar ve bekler bir durumdadır. Kamusal hizmetlerin işte bu değişime cevap verebilme ve beklentileri karşılayabilmesi için hızlı hareket etmesi gerekmektedir. Bu amaçla kamu hizmetlerinin bilgi teknolojilerine dayalı olarak biçimlenmesi, hızlı, etkili ve doğru paylaşılması ve bu doğrultuda bireylerin yaşamsal anlayışının ve kültürünün farklılaşması olarak tanımlayabileceğimiz e-devlet dönüşümü kaçınılmaz bir durum haline almıştır (Türkiye 2. Bilişim Şurası, 2004).

Bugün e-devlet uygulamaları neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilmektedir. Teknolojik olanakların hızla artması ve internettin yurdun dört bir kösesine ulaşması e-devlette uygulamaların artmasında önemli bir etkidir. Artık bu uygulamalar sayesinde insanlar evlerinde, iş yerlerinde kısacası istediği her yerden eğitim, sağlık gibi tüm kamusal hizmet bilgilerine internet aracılığı ile ulaşabilmektedir. Böylelikle daha az zaman ve daha az bir çaba ile vatandaş istediği bilgiye kamu kurumuna gitmeden sahip olmaktadır. Bu kamusal hizmetlerin etkililik, ekonomiklik ve verimlilik açısından daha iyi bir seviyeye taşınmasında oldukça etkili bir uygulamadır. Ayrıca bilgilerin açık bir hal alması ve istenildiğinde kolaylıkla erişilebilmesi şeffaf bir yönetimin gerçekleştirilmeye çalışıldığı ve bu yolla yönetenlerden yaptığı her türlü kamusal eylem, işlem ve kararlar konusunda hesap vermelerini isteyebilme imkânını da tanımaktadır.

Kısacası e-devlet gizliliği ortadan kaldıran bir yönetim modelidir. Şeffaf devlet vizyonuna ulaşılması ve kamuda verimi artırması dışında e-devlet sistemi kamu kurum ve kurumları arasında da kullanılabilir. Örneğin, Bakırköy İlçe Emniyet Müdürlüğü dolandırıcılık ve cinayetten aradığı bir zanlı ile ilgili bilgilerin diğer emniyet kurumlarına, sınır kapılarına verilmesi, işbirliği için talepte bulunulması işlerin daha süratli bir biçimde sonuçlandırılması açısından kolaylık sağlayacaktır.

Diğer kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde de kamu kurum ve kuruluşları birbirlerine yardımcı olabilir ve mevcut bilgilerin paylaşımı yoluna gidebilir. Eldeki bilgilerin paylaşımı bu bilgilere ulaşmak için tekrar mesai harcanmaması açısından da oldukça önemlidir. E-devlet uygulamaları yalnızca vatandaşın eğitim, sağlık, sosyal güvenlik işleri açısından değil devletle işletmeler arasında da işlerin hızlı ve kolay yapılması açısından oldukça etkilidir. İşletmeler kuruluş ve varlığını sürdürme aşamasından, işletmenin kapanış (feshetme) aşamasına kadar ilgili kurumlara (Vergi Dairesi, Ticaret Odası gibi) form ve dilekçe doldurma, gerekli izin ve onayların alınması, ilanların çıkartılması gibi işlemleri elektronik ortam üzerinden gerçekleştirebilmektedir (Erdal, 2003:541).

E-devlet uygulamasına geçiş hazırlıklarının temelinde, karşılıklı yönetmek olarak ifade edilebilen yönetim kavramı yer almaktadır. Artık yöneten ve talep eden geleneksel devlet, e-devlet uygulamaları ile karşılıklı yönetilen ya da vatandaşların da kamu hizmetlerini yönlendirebileceği ve taleplere en iyi şekilde cevap verebilecek bir yapıya dönüştürmektedir. Bu bilgiler ışığında e-devlet uygulamalarının geleneksel yönetim anlayışına karşılık olarak ortaya çıktığını söylenebilir (İnce, 2001:47).

AB'ye uyum yasaları ve e-Avrupa+ projeleri Türkiye'nin e-devlet olabilme yolunda yeniden yapılandırma ve dönüşüme katkıda bulunmaktadır.

E-Avrupa Eylem Planı, Avrupa Komisyonu tarafından 2000 yılında devreye sokulmuştur. Planın amacı AB'yi bilgi tabanlı ekonomiye taşımak, ARGE ve yetişmiş insan gücüne yatırımı yoluyla rekabetçi bir yapılandırmayı sağlamak ve interneti eskiye oranla ucuz, hızlı, güvenli kılarak yaygın hale getirmektir. Bu plan daha sonra AB'nin genişleme sürecinde göz önüne alınarak, aday ülkelerinde faydalanabileceği, "e- Avrupa+" adlı benzer bir planla daha kapsamlı bir hal almıştır. Türkiye'ye 2001 yılında bu genişletilmiş plana katılımı konusunda Komisyon tarafından çağrı yapılmıştır. Türkiye bu çağrıya AB'ye üyelik süreci içinde faydalı olacak şekilde ulusal programında "e-Türkiye" girişimini başlatma kararı ile olumlu cevap vermiş. 2002 yılında Göteborg'da yapılan AB Zirvesinde Türkiye, e-Avrupa planının parçası haline gelmiştir. E-Türkiye ile hedeflenen

Türkiye'de bilgi toplumunu oluşturmak, AB'de bu yöndeki çalışmalarla eşgüdümü sağlayacak kurumsal yapılanmaları da kapsayacak biçimde yapmaktır (Türkiye 2. Bilişim Şurası, 2004).

2.2.5. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Bilgi edinme hakkının sürelerini ve taraflarını ortaya koyarak bu hakka ilişkin ana kriterleri belirledikten sonra, bu hakkın kullanım yöntemi olarak ilgili kişi ve birimlere başvuru yollarını, itiraz merci ve usullerini ve hakkın sınırlarını göstermekte ve düzenlemektedir. Bilgi edinme hakkı, yönetişimin olmazsa olmazlarından vatandaş katılımını ve buna bağlı olarak vatandaşın hesap sorabilirliğini destekleyen önemli haklardan biridir (Bahçavan, 2006:73).

2.2.6. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Türkiye'de 10.12.2003'te kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yönetişim ilkelerinin birçoğu ile ilişkilidir. Kanunun amacı, kalkınma planlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali şeffaflığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir. Yönetişim ilkeleri arasında yer alan şeffaflık, ekonomik alanda da yönetişimin bir gereği olarak kabul edilmektedir (Bozkuş, 2009:90).

2.3. TÜRKİYE YÖNETİŞİM ENDEKSİ

Türkiye'nin yönetişim düzeyi literatürde incelenmiştir. Birçok bilimsel çalışmada gelişmekte olan ülkeler arasında gösterilen Türkiye'nin yönetişim göstergeleri açısından 1996 yılından 2022 yılına kadar geçirmiş olduğu değişimler şekil 1'de sunulmuştur. Verilere göre, Türkiye'nin yönetişim düzeyinin gelişimi değerlendirilebilir.

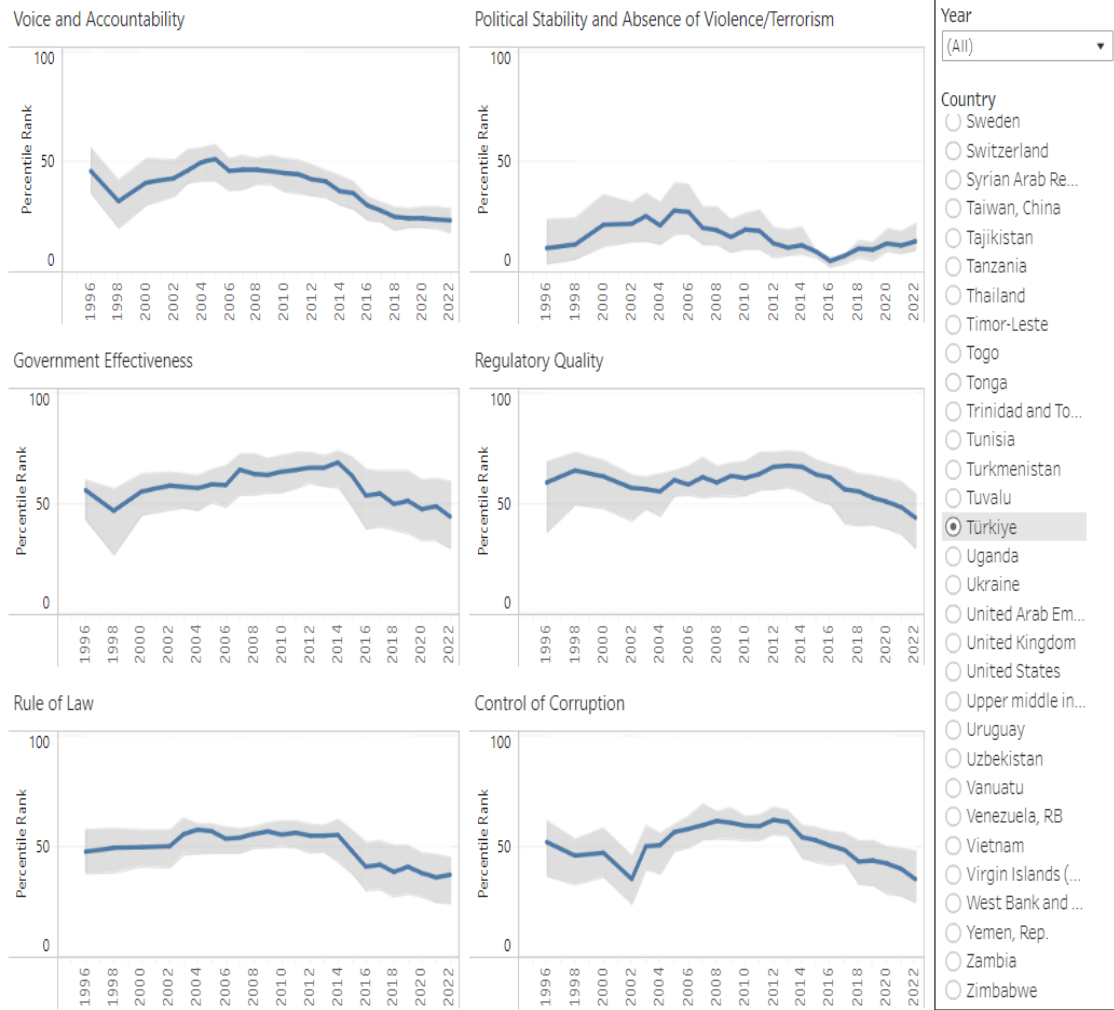
1996-2022 yılları arasında Dünya Bankası verilerine göre Türkiye'nin yönetişim bakımından sıralaması tespit edilmiş ve değerlendirilmiştir. Elde edilen bulgular, ülkelerin yönetişim kaliteleri ile gelişmişlik düzeyleri arasında benzerlik olduğunu

göstermektedir. Bununla birlikte, Türkiye örneğinde olduğu gibi bazı ülkelerin kendine özgü koşulları yönetim düzeyleri üzerinde etkili olmuştur (Gündoğdu, Aytekin, Araştırma Makalesi, 2020:301-318).

Yönetişim ile ilgili literatürde en yaygın ve düzenli veriye sahip endekslerden biri de Dünya Bankası yönetim endeksidir. Dünya Bankası yönetim endeksiyle ilgili altı temel bileşen hesaplanırken; kamu kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, anket şirketleri, düşünce kuruluşları, ticari bilgi sağlayıcıları, uzmanlar ve uluslararası kuruluşlar gibi çok sayıda bağımsız kaynaklardan elde edilen veriler farklı değişkenlere göre göz önünde bulundurulmaktadır (Kaufmann, 2008:1-30).

Dünya Bankası yönetim verileri -2,5 ile +2,5 veya 0 ile 100 aralığında değerlerle ifade edilmektedir. Bu kapsamda, yüksek puanlar daha iyi yönetim düzeyini ifade ederken düşük puanlar ise kötü yönetim düzeyinin olduğunu göstermektedir (Kaufmann vd, 2010:5430).

Şekil 1: 1996-2022 Yılları Arasında Türkiye'nin Yönetişim Göstergesi Grafiği



Erişim Adresi: www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access Erişim Tarihi: 20.02.2024

Tablo 1: 2012-2017-2022 Türkiye Yönetişim Göstergesi Puan Tablosu

Indicator	Country	Year	Number of Sources	Governance (-2.5 to +2.5)	Percentile Rank	Standard Error
Voice and Accountability	Türkiye	2012	17	-0,21	41,78	0,11
		2017	12	-0,71	27,59	0,13
		2022	10	-0,93	23,19	0,13
Political Stability and Absence of Violence/Terrorism	Türkiye	2012	9	-1,22	12,80	0,22
		2017	8	-1,79	7,14	0,21
		2022	7	-1,04	13,68	0,23
Government Effectiveness	Türkiye	2012	10	0,43	65,88	0,20
		2017	8	0,01	54,29	0,21
		2022	7	-0,20	43,87	0,25
Regulatory Quality	Türkiye	2012	12	0,45	66,35	0,18
		2017	9	0,04	56,19	0,20
		2022	8	-0,24	43,40	0,21
Rule of Law	Türkiye	2012	17	-0,04	54,46	0,14
		2017	11	-0,32	41,43	0,16
		2022	10	-0,46	36,79	0,16
Control of Corruption	Türkiye	2012	15	0,16	61,61	0,13
		2017	11	-0,21	48,10	0,13
		2022	9	-0,47	34,91	0,16

Indicator

(All)

Voice and Accountability

Political Stability and Absence of...

Government Effectiveness

Regulatory Quality

Rule of Law

Control of Corruption

Year

(Multiple values)

Country

İağkistan

Tanzania

Thailand

Timor-Leste

Togo

Tonga

Trinidad and Tobago

Tunisia

Turkmenistan

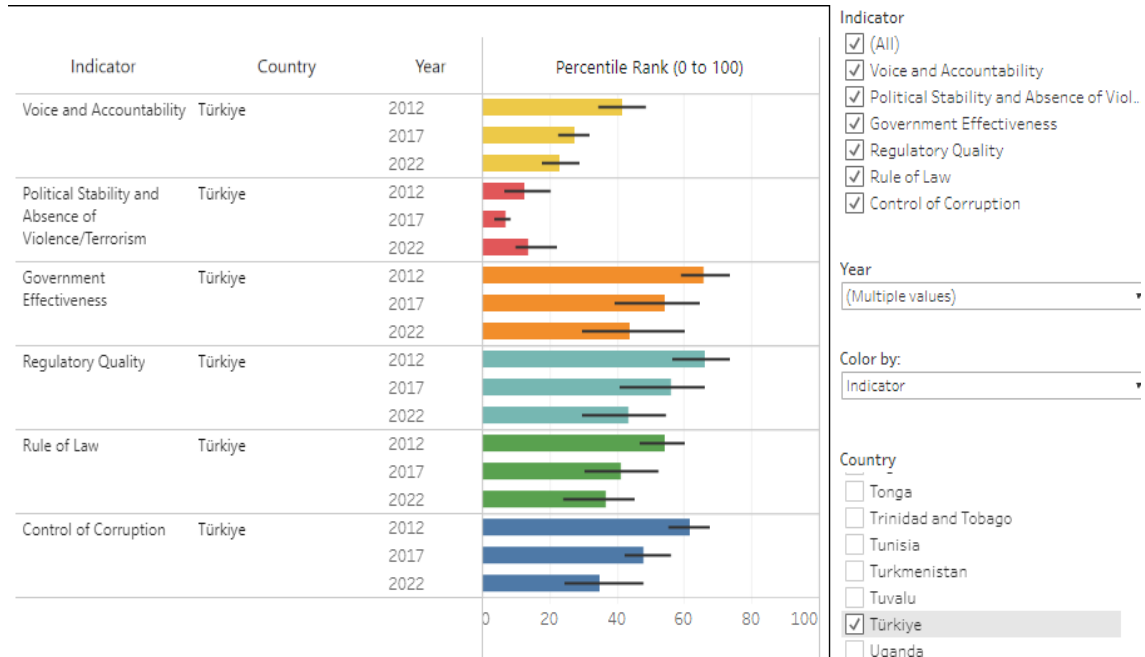
Tuvalu

Türkiye

Uganda

Erişim Adresi: www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access Erişim Tarihi: 20.02.2024

Şekil 2: Türkiye 2012-2017-2022 Yıllarında Yönetişim Endeksi Grafiği



Indicator

(All)

Voice and Accountability

Political Stability and Absence of Viol..

Government Effectiveness

Regulatory Quality

Rule of Law

Control of Corruption

Year

(Multiple values)

Color by:

Indicator

Country

Tonga

Trinidad and Tobago

Tunisia

Turkmenistan

Tuvalu

Türkiye

Uganda

Erişim Adresi: www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access Erişim Tarihi: 20.02.2024

2.3.1. Yönetişim Endeksini Oluşturan Değişkenler

Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri altı temel bileşen üzerine oluşturulmuştur. Bunlar sırasıyla: İfade Özgürlüğü ve Hesap Verilebilirlik, Siyasal İstikrar ve Şiddetsizlik, Hükümetin Etkililiği, Düzenleyicilik Kalitesi, Hukukun Üstünlüğü ve Yolsuzluğun Önlenmesidir (Kaufmann vd., 2010: 5430; World Bank, 2020).

- **İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik**

Bir ülkedeki vatandaşların ifade, örgütlenme ve toplanma özgürlükleri ile basın özgürlüğü ve çoğulcu medya anlayışına sahip olmalarıdır. Buna ek olarak, ifade özgürlüğü ve hesap verilebilirliğin olması için vatandaşların özgürce demokratik seçimlere katılımının sağlanmış olması gerekmektedir.

- **Siyasi İstikrar ve Şiddetsizlik**

Siyasal şiddet ve terörizm dâhil olmak üzere, hükümetin anayasaya aykırı veya şiddet içeren yol ve yöntemlerle istikrarsızlaştırılması veya devrilmesi olasılıklarına ilişkin algıları ifade etmektedir.

- **Hükümet Etkililiği**

Kamu hizmetlerinin vatandaşlara kaliteli biçimde sunulması, siyasi baskılardan uzak bir biçimde politika oluşturulması ve uygulanmasına ilişkin özelliklerden oluşmaktadır.

- **Düzenleyicilik Kalitesi**

Hükümetin, özel sektörün gelişimine destek olan politikalara, düzenlemelere ve uygulamalara önem vermesidir.

- **Hukukun Üstünlüğü**

Bu yönetim bileşeni, kurum ve kuruluşların toplum kurallarına ne düzeyde benimsedikleri ve güvendikleri ile ilgilenmektedir. Ayrıca, mülkiyet hakları, suç ve şiddet olasılığı, mahkeme ve kolluk kuvvetlerinin kalitesine ilişkin koşullar değerlendirilmektedir.

- **Yolsuzluğun Önlenmesi**

Bu yönetim bileşeninde, belirli kişilerin, kurumların veya zümrelerin kamu gücünü kişisel (özel) kazanç elde etmek amacıyla kullanıp kullanmadığına ilişkin koşullar incelenmektedir. Ayrıca; Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından ülkelerin “Yolsuzluk Algı Endeksi” verileri yayınlanmaktadır.

Yolsuzluk Algısı Endeksi, 1995 yılından bu yana Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International) tarafından her yıl yayımlanan bir rapor. Raporla konunun uzmanlarının görüşleri ve kamuoyu araştırmaları sonucunda ülkelerdeki yolsuzluk algısı tespit edilir ve ülkelere 100 (temiz) ile 0 (yüksek derecede yolsuz) arasında bir puan verilir.

Şekil 3: 2023 Türkiye Yolsuzluk Algı Endeksi



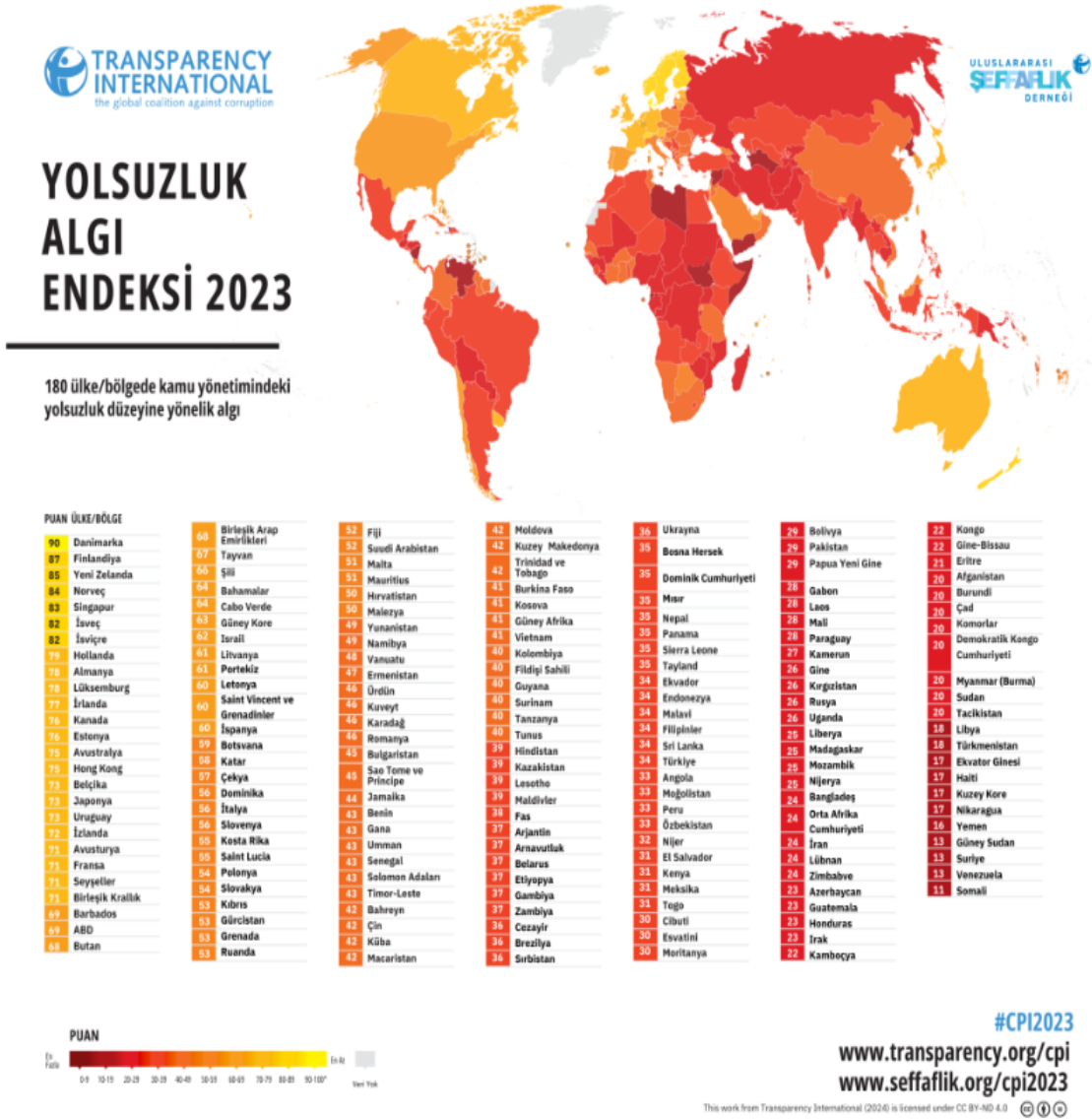
Erişim Adresi: <https://seffalik.org/cpi2023>

Erişim Tarihi: 10.05.2024

2023 yılı Yolsuzluk Algı Endeksi'nde Türkiye, 34 puanla 115. sırada yer almıştır. 36 puan aldığı 2022 endeksine kıyasla bu sene 2 puan daha kaybeden Türkiye'nin, ülke sıralamasında 14 sıra gerilemiştir.

2023 yılının sonuçları, çoğu ülkenin on yılı aşkın bir süredir kamu sektöründeki yolsuzlukla mücadelede çok az veya hiç ilerleme kaydetmediğini ortaya koyuyor.

Şekil 4: 2023 Dünya Yolsuzluk Algı Endeksi



Erişim Adresi: <https://seffalik.org/cpi2023>

Erişim Tarihi: 10.05.2024

Ülkelerin Adalet sistemlerinin zayıflamasına yönelik küresel eğilim, kamu görevlilerinin hesap verebilirliğini azaltıyor ve bu da yolsuzluğun gelişmesine yol açıyor. Otoriter rejimlerde ve hatta kimi demokratik liderlerde dahi görülen iktidar pratikleri, suçluların ceza almasının önüne geçerek yolsuzluğu teşvik ediyor.

SONUÇ

Dünya üzerinde yer alan ülkeler tarafından hala tam olarak anlaşılamayan yönetim kavramı yönetim kavramı ile karıştırılmaktadır. Yönetişim oldukça yeni bir kavramdır. Yönetim kavramı “management” “başkaları vasıtasıyla iş görmek” olarak tanımlanırken, Yönetişim ise “governance” yani “başkalarıyla birlikte iş görmek” anlamı taşımaktadır. Gerek anlam olarak gerekse uygulama olarak birbirinden farklı kavramlardır.

Uluslararası ilişkiler alanında 1980’li yıllarda “yönetişim” kavramı ortaya çıkmış, bu kavram Dünya Bankası tarafından teorik olarak Afrika ülkelerinin gelişmesi için siyasal pratikleri ve kurumları şekillendirmek üzere kullanılmıştır. Dünya Bankasının Afrika ile ilgili 1989 yılı raporunda; Afrika ülkelerinin öncelikle “iyi yönetim” ihtiyacı olduğu belirtilmiştir. Burada üçüncü dünya ülkelerinden istenen; iyi işleyen bir yönetim mekanizması kurmaları, hukukun üstünlüğünü sağlamaları, şeffaf, hesap veren, sorumlu ve denetlenebilir bir hükümet sistemi oluşturmaları, yoksul olan nüfusun eğitim seviyesini artırmaları, sağlık sistemini oluşturmalarıdır.

Yönetişim kavramıyla özel sektör ile kamu sektörü arasında ilişkilerin geliştirilmesi, halkın ve sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılması bu olguların daha çok uygulanabilir hale getirilmesi amaçlanmıştır. Yönetişim kavramı devlet ile sivil toplum arasında devam eden değişimi ifade eder. Hiçbir aktör tek başına tek taraflı olarak sorunları çözebilecek bilgiye, kapasiteye, tecrübeye sahip değildir.

Kamu ile özel sektörlerin, aralarındaki sınırların giderek kaybolduğu, eski yönetim davranışlarının değiştiği bir gerçektir. Kamu kurum ve kuruluşlarının etkinliklerini azaltması beklenirken, sivil toplum kuruluşlarının, halkın yönetime katılma etkinliğinin artması istenmektedir.

Türkiye’nin BM ve AB raporlarına göre yönetişimin ülkede uygulanabilirliği bağlamında ilerleme gösterdiği ancak henüz yeterli düzeyde olmadığı belirtilmiş. Raporlara göre daha fazla ilerleme sağlanması için yapılması gerekenler; e-katılım araçlarının artırılması, e-devlet üzerinden hizmet sunan kamu kurumlarının sitelerini güncel tutması, özellikle dezavantajlı gruplar için daha fazla kullanıcı odaklı olması, yaşanan sistemin teknolojik gelişmelere uygun biçimde sürekli yenilenmesi ve daha fazla kamu hizmetinin e-devlet üzerinden sunulması şeklinde sıralanmış.

ÖZET

Kamu yönetim anlayışı zaman içerisinde değişiklikler yaşamıştır. Değişimin nedeni dünya üzerinde yaşanan iktisadi, sosyal, siyasi ve kültürel gelişmelerdir. Katı ve hiyerarşik bir yapılanmaya sahip olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, meydana getirdiği sorunların yanında değişen yenedünya düzenine ayak uyduramamış ve yerini yeni kamu yönetimi yaklaşımına bırakmıştır. Etkililiği amaç edinen ve özel sektörün modern yönetim araçlarını kamu yönetimine uyarlayan bu yeni yaklaşım zaman içerisinde yönetim kavramını doğurmuştur. Yönetişim; birlikte yönetim anlamını taşımakta ve karar alma süreçlerine katılımı gerektirmektedir. Günümüzde kamu yönetiminin vatandaş ile iletişim halinde olması, vatandaşın taleplerini dikkate alması ve buna uygun bir şekilde hizmet sunması gerekmektedir. Kamusal karar almada kamu kurum ve kuruluşlarının dışında kalan diğer sosyal aktörlerin sürece dâhil olması, çok çeşitli düşünceye sahip kişilerin bir arada bulunmasını sağlamak ve ortak bir fikir meydana getirmektedir. Yönetişim özellikle Dünya Bankası'nın yapısal uyum programları çerçevesinde önem kazanmış ve yaygınlaşmıştır. Ek olarak Dünya Bankası, yönetişimi ülkeler nezdinde ölçmeye ilişkin bir endeks yayınlamaya başlamıştır. Söz konusu yönetişim endeksi altı ilkeye dayanan bir gösterge olarak 1996 yılından itibaren kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Dünya Bankası yönetişim endeksi çerçevesinde Türkiye'de yönetişim endeksi incelenmiştir. 1996-2016 dönemi ortalama değerlerine bakıldığında; Türkiye'nin 100 üzerinden yaklaşık 48 ile ortalama düzeyde bir yönetişime sahip olduğu gözlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yönetişim, Dünya Bankası, Yönetişim Endeksi, Türkiye'de Yönetişim.

ABSTRACT

The understanding of public administration has experienced changes over time. The reason for the change is the economic, social, political, and cultural developments in the world. The traditional understanding of public administration, which has a rigid and hierarchical structure, could not keep up with the changing new world order, as well as the problems it caused, and was replaced by the new public management approach. This new approach, which aims at effectiveness and adapts the modern management tools of the private sector to public administration, has given birth to the concept of governance over time. Governance means co-management and requires participation in decision-making processes. Today, public administration must be in communication with the citizens, take into account the citizens' demands, and provide services accordingly. The involvement of social actors other than public institutions and organizations in public decision-making ensures that people with a wide variety of ideas come together and create a common idea. Governance has gained importance and become widespread, especially within the framework of the World Bank's structural adjustment programs. Additionally, the World Bank has begun publishing an index to measure governance across countries. The governance index in question has been shared with the public since 1996 as an indicator based on six principles. The governance index in Türkiye was examined within the framework of the World Bank governance index. Looking at the average values of the 1996-2016 period; it has been observed that Türkiye has an average level of governance with approximately 48 out of 100.

Keywords: Public Administration, Governance, World Bank, Governance Index, Governance in Türkiye

KAYNAKÇA

AKINCI, B. (2017), “Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin olası demokratik ve ekonomik etkileri”, International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic, 12(24), 1-16. doi: <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.12179>,

AKMAN, Ç. (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme”, Route Educational And Social Science Journal Volume, 6(3), 659-676,

AKTAN, C. (2006). “İdeal Devlet ve İyi Yönetişim İçin İlkeler”, <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/ideal-devlet-ilkeler.htm> 31.03.2006,

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz; 2001, “Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti”, Ankara Barosu Dergisi, II:25-33.

ALKAN, H. (2018), “Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, Liberte Yayınları,

ANAYURT, Ö. (2019), “Anayasa Hukuku (Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku)”, Seçkin Yayıncılık,

BAHÇAVAN, G. (2006). “Yönetişim ve Türkiye Uygulaması”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya,

BERBER, V. (2007), “Sosyal Devlet”, https://www.turkhukuksitesi.com/makale_573.htm

BOZKUŞ, B. (2009), “Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Tartışmaları ve Yönetişimin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya,

BÜLBÜL, K. (2017), “Etkin, istikrarlı ve güçlü bir Türkiye için Cumhurbaşkanlığı sistemi”,

COŞKUN, V. (2017), “16 Nisan 2017 tarihinde kabul edilen Anayasa değişikliklerinin değerlendirilmesi”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 22(36), 3-30,

ÇALIŞKAN, E. ve Önder, M. (2017), “Başkanlık sistemi ve mevcut kamu kurumları üzerine olası etkileri” Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 10(49), 570-578.

EMREALP, S. (2005), “Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler” El Kitabı

ERDAL, M. (2003), II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniversitesi “E-Devlet Uygulamalarının Yaygınlaştırılmasında E-Kültürün Yeri”, s.541,

ERTEKİN, Y. (2014). Kamu Yönetimi Sözlüğü (3. Baskı). Ed. Seriye Sezen, Ankara: TODAİE,

ERYILMAZ, B. (2013). Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar. Ankara: Okutman Yayıncılık, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Baskı.

GİRİTLİ, İ. BİLGİN, P. AKGÜNER, T. (2001). İdare Hukuku, s.55,

GÜDER, N. (2004). “Sivil Toplumcunun El Kitabı”, www.stgm.org.tr/sites/default/files/2020-08/sivil-toplumcunun-el-kitabi-2.pdf

GÜDER, N. (2006). AB ile İlişkilerde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü, Çalışma Grubu;Raporu,<http://www.tobb.org.tr/abm/raporlaryayinlar/AB%20ile%20iliskilerde%20STKlarınrolü%calisma%grubu%raporu.doc> s.2-s.15

GÜNDOĞDU, H.G. ve AYTEKİN, A., (2020), “Yönetişim Göstergeleri Bağlamında Ülkelerin Kümeleme Analizi ve Aras İle Değerlendirilmesi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 66, 301-318,

İNCE, N. Murat, (2001), T.C. Başbakanlık ve DPT Yayınları, “Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Yeni İmkânlar”,

İZCİ, F., ve Sarıtürk, M. (2017), “Yeni Anayasa Değişikliği İle Getirilen Cumhurbaşkanlığı Sisteminin İdari Yapı Ve İşleyiş Etkisi”, Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi, 517-532,

KARAMAN, Zerrin Toprak, (2000), “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi, 72, 426. s:5-42

KAUFMANN, D. KRAAY, A. (2008). Governance indicators: Where are we, where should we be going? The World Bank Research Observer, s.1-30.

KAUFMANN, D. KRAAY, A. & MASTRUZZI, M. (2010). The Worldwide governance indicators: methodology and analytical issues (World Bank Policy Research Working, s.5430)

KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) (2019). 6. Yılında Ombudsmanlığın Dünü-Bugünü-Yarını, Ankara: Ajans Düş Pınarı

- KIZILCIK, R. (2003). “21. Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetimi” s.438, s.185
- MALİYE BAKANLIĞI, 2003, “İyi Yönetişimin Temel Unsurları”, s:18, Ankara.
- MUTLU, A.E. (2019), “Hukuki Statüsü ve İdari Teşkilattaki Yeriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 10(1), 119-132. doi: 10.21492/inuhfd.551882,
- NACAĞ, O. (2020), “Parlamentar ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi”, Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 18(1), 138-157. doi: <https://doi.org/10.11611/yead.678462>,
- OCAĞ, K. (2019), “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, Anayasa Yargısı Dergisi, 36(1), 163–193,
- ÖZTÜRK, N. M. (2019), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Üst Düzey Memurların Atanması”, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 33(4), 1279-1297,
- PAPLAK, B. (2011). Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri (1 Baskı). İstanbul: Beta Basım.
- PEKKÜÇÜKŞEN, Ş. (2004), Sosyal Belediyecilik ve Selçuklu Belediyesi Şefkat Evleri Örneği, Yerel Yönetimler Kongresi, Bildiriler Kitabı, Yerel Yönetimler Kongresi,
- POLAT, A. (2019), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, s:130 Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi,
- ROSENAU, James N. CZEMPİEL, O. (1992). Governance Without Government: Order and Change in World Politics s.3-6
- SOBACI, M.Z. ve KÖSEOĞLU, Ö. (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler”, Seta Yayınları. Sayı: 111,
- ŞENGÜL, R. (2012), Kamu Yönetiminin Değişim Sürecinde Yönetimsel Demokrasi, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi s: 57,
- TESEV, (2016), “Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı”, s:135 Faaliyet Raporu,
- TURAN, M. A. (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, 7(3), 42-91,
- TÜRKİYE 2. Bilişim Şurası (2004), “Bilgi Toplumuna Doğru”,

UÇAN, F. “Kamu Yönetiminde Güncel Yaklaşımlar”, Atatürk Üniversitesi
Açıköğretim Fakültesi,

“<https://adm.ataaof.edu.tr/pdf.aspx?du=XHATRo5CQ9FVHLHolQyg5A==>”

YÜKSEL, M. (2000).MALİYE BAKANLIĞI “İyi Yönetişimin Temel
Unsurları”, “Yönetişim Kavramı Üzerine”, Ankara Barosu Dergisi - ANKARA, s.58, s.3-
145-159,

1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi –
Sayısı: 10.7.2018 - 30474,