

KAMU SEKTÖRÜNDE İYİ YÖNETİM İLKELERİ

Coşkun Can Aktan & Hilmi Çoban

I. GİRİŞ

İyi yönetim (good governance); devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir. (Aktan, 2003:176) Bu tanım çerçevesinde kamu sektöründe iyi yönetimi tesis etmenin başlıca ilkelerini aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür:

- Katılımcılık,
- Saydamlık,
- Hesap verme sorumluluğu,
- Yerinden yönetim,
- Siyasal etik,
- Kalite,
- Liyakata dayalı insan kaynakları yönetimi,
- Hizmet sunumunda rekabet,
- Hukukun üstünlüğü,
- İktidarın sınırlandırılması,
- Kurallar ve kurumlar,
- Dijital bilgi yönetimi.

Bu çalışmada sözkonusu ilkeler ele alınarak, içerikleri konusunda ayrıntılı bilgiler sunulacaktır.

II. İYİ YÖNETİM İLKELERİ

1. Katılımcılık: Halkın Sesi ve Sivil Toplum

“Vox populi, vox dei”
(Halkın sesi, Hakkın sesi)
Latin Özdeyişi

“Toplumun bütün isteklerini karşılayabilecek tek hükümet biçimi, bütün halkın yönetime katıldığı hükümettir; en küçük kamu görevine olsun katılım yararlıdır; her alandaki katılma, toplumun genel gelişme düzeyinin elverdiği ölçüde geniş olmalıdır.”
John Stuart Mill

İyi yönetimin bir ilkesi olarak “*katılımcılık*”, halkın kendi hür iradesi ile mutabakata dayalı olarak temsilcilerini seçmesini ve siyasal karar alma sürecine katılımını ifade etmektedir. Katılımcılık, kavram olarak aynı zamanda halkın temsili vekalet ile devredilen güç ve yetkilerin amaç dışı kullanımının denetimini de ifade etmektedir.

Halkın sesi (voice of the people) ilkesi, halkın siyasete aktif katılımının ve bu yöndeki çabaların en gelişmiş şekli olan etkin bir sivil toplumun varlığı anlamına gelmektedir. Bu çabalarla ilgili olarak temelde hedeflenen, vatandaş-devlet ilişkilerinin güçlendirilerek “*aktif vatandaşlık*” kavramının geliştirilmesidir.

Katılımcılık kavramı, vatandaş devlet ilişkilerinin geliştirilmesi yönündeki çabalar sonucu ortaya çıkmıştır. Saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve katılım konusundaki vatandaşların talepleri, vatandaş ile devlet arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi konusunda, kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını zorunlu kılmıştır. (Caddy & Vergez, 2001: 19)

Vatandaşların, siyasal karar alma ve yönetim süreçlerine müdahil olması anlamında kullanılan katılımcılık ilkesi, iyi yönetim açısından değerlendirildiğinde, devlet-vatandaş ilişkilerinin güçlendirilmesine yönelik olarak bazı kavramları öne çıkarmaktadır. Bu kavramlar; bilgiye erişim, müzakere, iletişim, sosyal diyalog ve aktif katılım olarak özetlenebilir. Bu kavramları kısaca açıklamaya çalışalım.

Bilgiye Erişim. Bilgiye erişim, devlet tarafından vatandaşlara bilginin sunulmasını ifade etmektedir. Buradaki süreç tek taraflı olarak işlemektedir. Buradaki bilgi, güvenilir, eksiksiz, ulaşılabilir, kullanılabilir, objektif, bulunması ve anlaşılması kolay olan bilgidir (Caddy & Vergez,2001:11). Vatandaşa sunulacak olan bilginin bütün bu niteliklerinin oluşturulabilmesi sağlam yasal düzenlemelerin ve bu yasal düzenlemeler ışığında faaliyet gösteren saydam kurumsal mekanizmaların varlığını zorunlu kılmaktadır.

Vatandaşa bilgi sunulması, bilginin tek taraflı olarak devlet tarafından paylaşılması, katılımcı demokrasinin temellerinden birini oluşturmaktadır. Vatandaşların devlet yönetimi hakkında bilgi edinme ve bilgiye ulaşabilme haklarının anayasal ve yasal normlarla güvence altına alınması önem taşımaktadır.

Müzakere. Vatandaşa danışılması sürecini ifade eden müzakere kavramı, devlet tarafından sunulan tek taraflı bir iletişim yerine çift yanlı bir iletişimi referans almaktadır. Devlet karar alma sürecinde vatandaşlara görüş ve tercihleri hakkında danışır. Bir anlamda kamunun siyasal karar alma sürecinde vatandaşlardan aldığı geri bildirimler önemli rol oynar. Bu danışma sürecinde, devlet müzakere ile ilgili kuralları belirler ve süreci yönetir, vatandaş ise sürece görüş ve bilgilerini sunarak katkıda bulunur. (Köseaya, 2003: 35)

İletişim ve sosyal diyalog. Katılım kavramının, iyi yönetim açısından bir değer ifade edebilmesi, vatandaş-devlet ilişkilerinde hayati öneme sahip olan iletişim kanallarının açık olmasını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda vatandaşların, devlet yönetimine katılımını özendirerek tekniklerin (referandum, halk girişimi, halk vetosu, geri çağırma hakkı vs.) uygulanmasına önem verilmelidir. Yarı doğrudan demokrasi, belirtilen özendirici araçları içinde barındırması sebebiyle, iyi yönetimin ilkesi olarak katılımın sağlanması yönünde önemli katkılar sağlar.

Aktif katılım. Aktif katılım devletle yapılan bir ortaklık gibi görülmektedir. Vatandaş siyasal karar alma sürecine etkin olarak katılmaktadır. Karşılıklı ve iki yönlü bir etkileşim içinde vatandaş siyasal karar alma sürecindeki etkinliğini arttırabilmektedir. Bu süreç müzakere sürecinden farklı olarak, sadece geri bildirimlerin alınması mekanizmasını ifade etmemektedir.

Aktif katılım, vatandaşların tartışma yetilerinin ve bağımsız yaratıcı politika önerilerinin gelişmesine katkıda bulunur. Devlet, gündemi paylaşmalı ve katılımı ortaya çıkarılan politika önerilerinin, devlet tarafından alınan son karar metnine girmesini sağlamalıdır. (Caddy & Vergez, 2001: 12)

Aktif katılım, birbiri içine geçmiş üç temel ilişki ile çevrelenmiştir; (De Asis & Alfaro, 2001: 9)

- Karar alma süreçlerine vatandaşların dahil edilmesi,
- Devletten vatandaşlarına tutarlı ve sürekli bilgi akışının sağlanması,
- Vatandaşlara, eşit şekilde katılma sorumluluğunun ve vatandaşların rollerinin etkin yollarla anlatılması.

İyi yönetim, vatandaşlık anlayışının yalnızca hak talep edici anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen bir “*aktif vatandaşlık*” kavramına vurgu yapmaktadır. İyi yönetim kavramı içerisinde vatandaş yönetilen değil, politik karar alma sürecinde temel karar alıcı konumundadır. (Çukurçayır & Sipahi, 2004: 50)

Aktif katılım sürecinin en önemli kısmı, bu katılımın en etkin nasıl sağlanacağıdır. Vatandaşların farklı çıkarlarının varlığı ve bütün bu farklılıkların bireysel çıkarlar olarak sunulması, aktif katılımın etkinliğini azaltacaktır. Bu nedenle aktif katılım sürecinde ortak çıkarların ortaya konabilmesi, etkin bir sivil toplum örgütlenmesi ile mümkün olabilecektir. Sivil toplum örgütleri aracılığıyla ortak çıkarlarını ortaya koyabilen vatandaşlar, karar alma sürecindeki etkinliklerini arttırlar.

İyi yönetim sürecine olumlu katkılar sunabilme açısından aktif vatandaşlık kavramı ve bu yönde vatandaşların bilinçlendirilmesi, etkin sivil toplum kuruluşlarının varlığını gerektirmektedir. Sivil toplum kuruluşları, belli bir konu etrafında bir araya gelebilme yeteneğine sahip vatandaşların oluşturdukları bir topluluktur. Sivil toplum kuruluşları, farklı sosyal grupların beklentilerini dikkate alma, diğer sivil toplum kuruluşları ile dayanışma içinde olma, bunun yanı sıra kendi beklentileri doğrultusunda tamamen kendi başlarına iş yapabilme özellikleri nedeniyle, aktif vatandaşlık kavramını pekiştirmekte ve iyi yönetim sürecine önemli kazanımlar sağlamaktadır. (Yıldırım, 2004: 199)

Sivil toplum kuruluşları, vatandaşlık kavramının gelişimine doğrudan katkı sağlayabilecek topluluklardır. Sivil toplum kuruluşlarının aktif vatandaşlık kavramına katkısının en yüksek verimlilikle ortaya çıkabilmesi, devletin bu konudaki önemli desteğine bağlıdır. Her ne kadar sivil toplum kuruluşlarının temeli gönüllülük esasına dayanmakta olsa bile, devletin gerek yasal düzenlemelerle, gerekse halkın siyasal katılımını artırıcı kurumsal altyapının oluşturulması yönündeki çabaları ile sivil toplum kuruluşlarının katılımını teşvik etmesi son derece önem taşır.

2. Saydamlık

“Saydamlık politikayı temizleyecek unsurlardan birisidir. Hiçbir şey saydamlık kadar politikadaki kötü uygulamaları kontrol edemez.”

Woodrow Wilson

Saydamlık, anayasal, yasal ve kurumsal yapıların devletin içsel faaliyetleri ve nitelikleri ile ilgili olarak bilgi üretmesini ve toplumun gerek siyasal sistemin içindeki gerekse dışındaki aktörlere ulaşabilme kapasitesinin yüksekliğini ifade etmektedir. (Finel & Lord, 1999: 315) Bu tanımda vurgulandığı üzere saydamlık, kamu yönetiminin tüm kurumlarıyla bilgi üretmesini ve bu bilginin toplum tarafından ulaşılabilme kapasitesinin artırılmasını gerektirmektedir.

Devlet yönetiminde saydamlık, kamusal alan ile ilgili bilgilerin vatandaşlara ve sivil toplum kuruluşlarına açık olması demektir. Hiç şüphesiz, burada ifade edilmek istenilen “bilgi”, bir ülkenin güvenliği açısından gizliliği elzem olan bazı bilgi ve belgelerin halka açıklanması anlamına gelmemektedir. Saydamlık, devletin siyasal sisteminin ve politika yapma sürecinin dış gözlemcilerle açık olması anlamındadır. (Mitchell, 1998: 111)

Saydamlık ilkesinin en temel taşlarından birini oluşturan “bilgi”nin bir takım niteliklere sahip olması gerekmektedir. Kamu yönetimi tarafından üretilen bilgi, öncelikle tutarlı ve sürekli olma niteliklerine sahip olmalıdır. Tutarlılığı olmayan ve kesintilere uğrayan bilgi akışının, devletin faaliyetleri ve sahip olduğu nitelikleri hakkında kamuoyunu yeterince bilgilendirebilmesi mümkün değildir. Bunun dışında bilginin; çok açık ve net olması, kullanılabilir ve kolay erişilebilir olması önemlidir.

Devlet tarafından üretilen en önemli bilgi dokümanı, devletin belli bir süre içinde kaynakları nasıl, nerede, ne kadar kullanacağı ile ilgili bilgileri sunan bütçelerdir. Bu bağlamda kamusal kaynakların nasıl, kim tarafından, ne kadar ve ne tür hedeflere yönelik olarak kullanılacağı saydamlık kavramının mali boyutunu oluşturmaktadır.

Mali saydamlık (fiscal transparency) kamu mali yönetimine ilişkin bilgilerin tüm kalemler itibarıyla (harcama, vergi, borç yönetimi) kamuoyuna sunulmasıdır. Aynı zamanda devletin görev ve fonksiyonları çerçevesinde oluşturmuş olduğu amaçların, geleceğe yönelik politika hedeflerinin, açık, anlaşılır, tutarlı ve güvenilir bir biçimde kamuoyunun bilgisine sunulmasıdır. Mali saydamlık, yalnızca geçmişe yönelik politika uygulama sonuçlarının değil, geleceğe yönelik projeksiyonlarında kamuoyunun bilgisine sunulmasını ifade etmektedir. (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2004: 169)

Yukarıdaki tanımı esas aldığımızda şu unsurların önem taşıdığını görüyoruz: (Aktan, 2004: 231)

- Mali saydamlık denildiğinde bundan sadece kamu mali yönetiminin halka açık olması anlaşılmaktadır.
- Sadece kamu mali yönetimine ilişkin verilerin ve istatistiklerin değil, aynı zamanda mali politikaların da kamuoyunun bilgisine açık olması ve öngörülebilir olması önem taşır.
- Bilgiler açık ve anlaşılır olmalıdır.
- Bilgiler düzenli olarak kamuoyuna sunulmalıdır.
- Bilgiler güven tesis edecek şekilde ekonomide öngörülebilirliğe imkan sağlamalıdır.

Mali saydamlık, iyi yönetimin kilit öğelerinden birini oluşturmaktadır. Mali saydamlık, mali piyasaların düzenli işlemlerini sağlar, yerli ve yabancı doğrudan yatırımların artışını imkan yaratır ve ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde olumlu sonuçlar ortaya çıkarır. Mali saydamlık sayesinde, milletin, devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığını izleme imkânı sağlanmış olur. Saydamlık, Milletin devleti daha iyi izleyebilmesi, politikacıların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmasını teşvik eder. Bu sayede saydamlık, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini yetkinleştirir (Atiyas, 2000: 29).

Saydamlık, katılım, hesap verme sorumluluğu gibi iyi yönetim ilkelerinin sağlanabilmesi açısından da oldukça önemlidir. Hesap verme sorumluluğunun, güvenilir, tutarlı ve düzenli bir bilgi akışı olmadan yerine getirilebilmesi mümkün değildir. Doğru ve etkin bir hesap verme sorumluluğu; doğru, güvenilir, eşit ve sürekli bilgi akışı ile doğru orantılıdır.

Katılımcılık ilkesi, kendi içinde bilgiye erişim ve aktif katılım gibi kavramları da içermektedir. Vatandaşların bilgiye erişim özgürlüklerinin olmasının yanı sıra bilginin niteliği de katılımın etkin bir şekilde sağlanabilmesi açısından önem arz etmektedir. Güvenilir olmayan, tutarsız ve anlamsız bilgiye ulaşım özgürlüğünün varlığı, katılımcılık ilkesine katkı sağlamaktan uzaktır.

Saydamlık, devletin uygulamış olduğu politikalara ilişkin bilginin kamuoyu ile paylaşılmasını ve hesap verme sorumluluğu ile birlikte kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulmasına imkan sağlar. Aynı zamanda geleceğe yönelik politika uygulama hedeflerine ait bilgilerin doğru, tutarlı ve zamanında vatandaşlara sunulması, halkın siyasete ve politika uygulama sürecine aktif katılımına katkıda bulunur ve vatandaşların hizmet sunumuna ilişkin talep ve beklentileri, devlet projeksiyonlarında yer almış olur.

3. Hesap Verme Sorumluluğu

“Yöneticiler, iktidara saltanat sürmek için değil, millete hizmet için getirilmişlerdir. Ulusa karşı olan görevlerini kötüye kullandıkları takdirde, şu ya da bu biçimde ulusal iradenin kendi haklarında vereceği kararlar karşılırlar. Ulus tarafından, ulus adına devleti yönetmeye yetkili kılınanlar, gerektiğinde ulusa hesap vermek zorunda olduklarını bilmelidirler.”

Mustafa Kemal Atatürk

Hesap verme sorumluluğu (accountability) kısaca bir kimsenin yaptıklarından dolayı başka bir otoriteye açıklamada bulunması olarak tanımlanabilir. Kamu yönetimi açısından hesap verme sorumluluğunun *“üzerinde mutabakata varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişki”* olarak tanımlanması mümkündür (Özeren, 2001: 3, Kaya, 2003: 1).

Hesap verme sorumluluğundan bahsedebilmek için gerekli bazı şartlar bulunmaktadır: Birincisi, hesap verme sorumluluğu dışsaldır. Yani, başka bir dış otoriteye karşı yapılır. İkincisi, sosyal bir etkileşim ve karşılıklılık içerir, yani taraflardan biri cevap ve düzeltim ister, diğeri ise buna karşılık verir ve yaptırımları kabul eder. Üçüncü olarak, otoritenin haklarının kabulü anlamına gelir, yani üst makamların astları üzerindeki haklarını kapsar (Balcı, 2003: 116).

Kamu sektöründe hesap verme sorumluluğunun amaçlarına bakılacak olursa bunları da bazı başlıklar altında özetleyebiliriz: Birincisi, kamusal yetkilerin yanlış kullanımının ve suiistimalinin kontrol altına alınmasıdır. İkincisi, kamusal kaynakların hukuka ve kamusal değerlere uygun olarak kullanımının güvenceye bağlanmasıdır. Üçüncüsü ise, yönetim ve kamu işletmeciliği alanında sıkça vurgulanan sürekli öğrenme amacının teşvik edilmesidir.¹

Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun çeşitli türleri bulunmaktadır. Genel olarak hesap verme sorumluluğunun dört türünden sözedilebilir: (Aktan, Dileyici, Ağcakaya:2004)

- siyasal hesap verme sorumluluğu,
- idari hesap verme sorumluluğu,
- hukuki hesap verme sorumluluğu,
- mali hesap verme sorumluluğu,

Genel olarak, *siyasal hesap verme sorumluluğu* (political accountability), ya da demokratik hesap verme sorumluluğu (democratic accountability) halkın seçim ve oylama mekanizması aracılığıyla vekillerini denetlemesi anlamına gelmektedir. Daha başka bir ifadeyle, halkın seçtiği temsilcilerin bir seçim dönemi içerisinde yaptıkları faaliyetler seçmenler tarafından değerlendirilmekte ve eğer seçimle iş başına getirilen hükümet başarılı görülüyorsa yeniden seçilmekte, başarısız görülüyorsa tekrar seçilmemektedir. Dolayısıyla, seçim ve oylama mekanizması başlı başına bir hesap verme yükümlülüğü mekanizmasıdır. Siyasal hesap verme sorumluluğuna imkan veren araçları ya da mekanizmaları şu şekilde özetlemek mümkündür: (Aktan, Dileyici, Ağcakaya, 2004:171.)

- Seçim sisteminin mevcut olması,
- Yöneticilerin seçilme süresinin önceden belirli yıl olarak sınırlı olması,
- Yeniden seçilebilme hakkının sınırlı olması (örneğin, yöneticinin aynı görev ve makamda en fazla iki ya da üç dönem görev yapabilmesi hakkı.)
- Başarısız bulunan seçilmiş yöneticilerin görevlerinin devamı içerisinde belirli şartlar dahilinde görev sürelerinin son erdirilebilmesi (geri çağırma hakkı)

İdari hesap verme sorumluluğu (administrative accountability) ise idari yönetimde kamu görevlilerinin ve bürokratların üst yönetime hesap verme yükümlülüğünü ifade eder. Örneğin, bürokratların bakanlara karşı hesap verme sorumluluğu bu çerçevede düşünülebilir. İdari hesap verme sorumluluğunu etkin biçimde işlerliği için başlıca mekanizmalar şunlardır: (Aktan, Dileyici, Ağcakaya, 2004:171.)

- Ombudsman sistemi; vatandaşların şikayetlerini dinleme ve soruşturma yapma yetkisine sahip ombudsmanlık.
- İdari mahkemelerinin idarenin karar, eylem ve hizmetlerini denetime tabi tutması,
- Bağımsız denetimin mevcut olması; idarenin kendi denetim organları yanı sıra bağımsız denetim sisteminin de mevcut olması.

¹ P. Aucoin & R. Heintzman, "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform", International Review of Administrative Sciences, c. 66. aktaran: Asım Balcı, "Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirlik Anlayışı", içerisinde: A.Balcı ve diğerleri, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara:2003. s.117.

Bir diğ er hesap verme sorumluluğ u ise “*hukuki hesap verme sorumluluğ u*” (legal accountability) olarak adlandırılabilir. Burada ise baş ta anayasa ve yasalar ve diğ er mevzuat seç ilmiş ve atanmış yöneticilerin denetlenmesine ve hesap vermesine imkan sağlamaktadır. Hukuki hesap verme sorumluluğ u ile kamu kurum ve kuruluş ları dış bir makama karşı performans ulaşım ve hukuksal kurallara bağ lılık konularında hesap vermektedir. Bu tür bir hesap verilebilirlik, hukukun üst ünlüğ ünün sağ lanmasının bir aracı olarak görülebilir. Burada, hem teknik anlamda yapılan iş in yasal olduğ unun belirlenmesi ve hem de sahip olunan yetkilerin adil ve rasyonel olarak kullanıldığ ının ortaya konulması sözkonusudur.²

Mali hesap verme sorumluluğ u (fiscal accountability), ise idarenin mali alandaki güç ve yetkilerini kullanma sorumluluğ u üzerinde durmaktadır. Mali hesap verme yükümlülüğ ü büyük ölçüde bütçe ile gerçekleşmektedir. Ancak, bütçe tek başına etkin bir mali denetim ve hesap verme sorumluluğ unun gerçekleşmesine imkan sağlayamayabilir. Son yıllarda yaygın olarak kullanılan mali saydamlık (fiscal transparency) kavramı, hesap verme sorumluluğ unun gerçekleşmesi için son derece önem taşımaktadır. (Aktan, Dileyici, Ağcakaya, 2004:172)

Hesap verme sorumluluğ unun amacına hizmet edebilmesi için bazı temel ilkelerin gözönünde bulundurulması önem taşımaktadır. Etkin hesap verme sorumluluğ u şu temel ilkelerin göz önünde bulundurulmasını gerektirir: (Aktan, Dileyici, Ağcakaya, 2005: 173-174.)³

- Hesap verme sorumluluğ u her şeyden önce yetki ve sorumluluk almış olan bireylerin ya da kurumların yapmış oldukları faaliyetlerin uygunluğ unu raporlama faaliyetidir. Baş ka bir ifadeyle, hesap verme sorumluluğ u nihayetinde yetki ve sorumluluk devredenlere karşı bir cevap verme ve bilgi sunma yükümlülüğ ü anlamına gelmektedir. Etkin ve doğ ru bir hesap verme yükümlülüğ ünün gerçekleşebilmesi için sunulan bilgilerin; açık ve anlaşılır, basit, güvenilir, tarafsız, düzenli aralıklarla sunulan, ölçülebilir, maliyet etkin, karşılaştırma yapmaya imkan verecek özelliklerde olması gereklidir.

- Hesap verme sorumluluk raporları faaliyet planlarını, bütçeleri, yıllık raporları ve finansal tabloları kapsamaktadır. Bu raporlarda bilginin ortak bir temelde sunumu etkin performans değerlendirilmesi için önem taşır.

- Etkin bir hesap verme sorumluluğ unun gerçekleşebilmesi mutlaka ölçülebilir olmalıdır. Ölçülemeyen şeylerin başarısını objektif olarak değerlendirmek mümkün değildir. Bu nedenle performans değerlendirilmesi için objektif kriterler belirlenmelidir.

- Performans raporları (örneğin, finansal tablolar ve yıllık raporlar) fiili sonuçlarla planlanan sonuçları karşılaştırmalıdır. Performans göstergelerinin ölçülebilir olması yanı sıra karşılaştırma yapmaya imkan vermesi de son derece önem taşır. Verilerin, kurumlararası ve gerektiğ inde ülkelerarası karşılaştırma yapmaya imkan verecek şekilde sunulması gereklidir.

² Dawn Oliwer, Government in the United Kingdom: The Search for Accountability, Effectiveness, and Citizenship, Philadelphia: Open University Press, 1991.s. 26. aktaran: Asım Balcı, “*Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirlik Anlayışı*”, içerisinde: A.Balcı ve diğ erleri, Kamu Yönetiminde Çağ daş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara:2003.s.120.

³ Office of the Auditor General, Alberta , Canada, “*Government Accountability*”, February-1997. http://www.oag.ab.ca/html/government_accountability.shtml; Türkçe çeviri için bkz: Kanada Alberta Eyaleti Sayıştayı, “*Hükümet Hesapverme Sorumluluğ u*”, Çev: Sacit Yörüker, Nisan-2001. Bkz: <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana2.asp?id=280>

- Planlar, bütçeler, finansal tablolar ve yıllık raporlar dahil olmak üzere temel hesap verme sorumluluk raporları kamuoyuna açık olmalıdır.
- Yayınlanan performans bilgilerinin denetlenmesi de önem taşımaktadır.
- Etkin bir hesap verme sorumluluk çerçevesinin temel öğeleri yasalaştırılmalıdır.
- Raporlama ve bilgi sunma masraflarının makul ve kabul edilebilir büyüklükte olması gereklidir.

Önemle belirtelim ki, siyasal, mali, hukuki ve idari hesap verme sorumluluğunun, belirlenmiş kriterler içinde kamu yönetimi tarafından bir yönetim yaklaşımı olarak ele alınması ve ciddi biçimde uygulanması, vatandaşların katılımçılık ve aktif vatandaşlık ile ilgili bakış açısını pozitif yönde etkiler. Hesap verme sorumluluğuna sahip olmayan bir kamu yönetim sisteminin katılımçılık konusunda inandırıcı olabilmesi ve bu yönde teşvik edici olabilmesi mümkün değildir. Bu nedenle vatandaş siyasetin aktörü yapma iddiasının en büyük destekleyicisi hesap verme sorumluluğuna sahip bir yönetim sisteminin varlığıdır.

4. Yerinden Yönetim

*“Besle büyüt onları, ama sahiplenme. Yönlendir, ama onlara yaslanma.
Liderleri ol, ama yönetme.”*
Lao-Tzu

Kamu sektöründe iyi yönetim ilkelerinden bir diğeri “yerinden yönetim”dir. Yerinden yönetim (desantralizasyon), vatandaşlara sunulacak kamusal hizmetlerin, merkezi yönetim tarafından tek elden yürütülmesi değil, hizmet talep edenlere daha yakın olan yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesidir.⁴

Yerinden yönetimin pratikte gerçekleştirilmesinde iki uygulamadan sözedilebilir: Birincisi, yetki genişliğidir. Yetki genişliği, merkezdeki kuruluşların, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, merkezi idare tarafından belirlenmiş alanlarda hizmet sunma yetkisini kendi adlarına kullanmak üzere devretmesini ifade etmektedir. (Keleş, 2000: 19) Merkezden yönetim ilkesi katıksız bir şekilde uygulandığında, tüm yetki ve sorumlulukların merkezde toplanması sonucu, kamu hizmetlerinin taşrada etkin bir şekilde yürütülememesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Yetki genişliği ilkesi ile beraber merkezi idareden taşra örgütlerindeki yöneticilere belli konularda merkeze danışmadan karar verme olanağı sağlanmaktadır. (Günday, 1998: 44) İkincisi ise, gerçek anlamda bir yerinden yönetim uygulamasıdır. Bu şekliyle, yerinden yönetim, yerel özelliğe sahip kamusal hizmetlerin merkezi yönetim dışında yerel yönetim birimleri tarafından sunulması anlamına gelmektedir.

Yerinden yönetimin genel olarak üç farklı türünden sözedilebilir. Bunlar; siyasi yerinden yönetim, mali yerinden yönetim ve ekonomik yerinden yönetim olarak sıralanmaktadır. Siyasi yerinden yönetim, vatandaşlara ve onların seçmiş oldukları temsilcilerine karar alma

⁴ Literatürde yerinden yönetim kavramı ile yakın benzerlik gösteren muhtelif kavramlar kullanılmaktadır. Türkçe’de adem-i merkeziyet ve yerelleştirme kavramları çoğu zaman yerinden yönetim ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. İngilizce’de ise yerinden yönetimi ifade etmek üzere “desantralization”, “devolution”, “deconcentration”, “delegation” gibi kavramlar kullanılmaktadır. Bunlardan “devolution” daha ziyade “siyasal yerinden yönetim”; “deconcentration” ise “idari yerinden yönetim” ve “yetki genişliği” anlamlarında kullanılmaktadır.

sürecinde çok daha fazla güç ve yetki devrini ifade etmektedir. Mali yerinden yönetim; yerel yönetimlerin gelir elde etme ve harcama konularında merkezi yönetimden bağımsız daha fazla yetki ve güce sahip olmasını ifade etmektedir. Ekonomik yerinden yönetim ise kamusal mal ve hizmetlerin sunumunun yerel yönetimlere devredilmesi anlamına gelmektedir. (Rondinelli, 2000: 2-3) Ekonomik yerinden yönetim, bu tanım çerçevesinde “*yerelleştirme*” (localization) olarak adlandırılabilir.

Yerelleşme, bir takım argümanlar nedeniyle etkin bir ekonomik reform niteliği taşımaktadır. Bu argümanları şu şekilde özetlemek mümkündür: (Neyaptı, 2003: 5)

- Yerel yönetimler, yerel tercihler konusunda en iyi bilgiye sahiptirler ve bundan dolayı yerel yönetimlerin, vatandaşların değişken tercihleri karşısında en iyi hizmeti sunma kabiliyeti yüksektir. Yerelleşme ile kaynak kullanımında etkinlik sağlanır ve ekonomide genel etkinlik düzeyi arttırılmış olur.
- Yerelleşme aynı zamanda hesap verme sorumluluğu ve saydamlık konularında önemli yararlar sağlar. Hesap verme sorumluluğu etkin bir şekilde sağlanabilirse, vatandaşlarla yerel yönetim birimleri arasında karşılıklı etkileşim artar.
- Yerel yöneticiler, yerel halkı daha yakından tanıdıkları için, yerel yönetimler tarafından alınan ekonomik kararların verimli olması beklenmektedir. Yerel yönetimler ile yerel halk arasındaki etkileşimin daha güçlü olması, etkin bir saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun sağlanmasına katkıda bulunur. Saydamlık ve hesap verme sürecinin iyi işlemesi, vergi mükelleflerinin yerel yönetimle olan işbirliği inancını arttırarak vergi gayretine katkıda bulunabilir.

İyi yönetim açısından yerinden yönetim ilkesi, idari bir yapılanmadan çok belli bir yaklaşımı ifade etmektedir. Yerinden yönetim yaklaşımı, vatandaşa yakınlığı, hizmette etkinliğin sağlanmasındaki en büyük etken olarak görmesi temelinden hareket etmektedir. Buna göre hizmetten yararlanan ile hizmeti sunan arasındaki yakınlık, katılımcılık kavramının gelişmesine ve iyi yönetimin sağlanmasına ciddi katkılar sağlar.

Yerinden yönetim anlayışının iyi yönetime katkısına ilişkin en büyük beklenti, vatandaşların siyasal karar alma ve uygulama sürecine katkısının arttırılması yönünde olmaktadır. Ancak, yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde yetki ve gücün devri, tek başına iyi yönetime katkı sağlamaktan yoksundur. Yerinden yönetim modelinden beklenen faydaların sağlanması için bazı şartların oluşması gerekmektedir (Bahl, 1999: 61):

- *Seçilmiş bir yerel yönetim meclisi.* Yerel halkın seçtiği bir yerel yönetim meclisi oluşturulmalıdır.
- *Yerel yönetimler vergileme yetkisine sahip olmalıdır.* Yerel yönetim meclisleri vergileme yetkisine sahip olmalıdır. Vergi oranlarını belirleme yetkisi olan yerel yönetimler hem bütçe büyüklüğü hem de hizmetlerin finansman yükünü kendisi ayarlayabilecektir. Şüphesiz, yerel yönetimlerin vergileme yetkilerinin sınırlarının tespiti de önemlidir.

- *Yerel yönetimler harcama yetkisine sahip olmalıdır.* Yerel yönetimler yerel kamusal mal ve hizmetleri sunma konusunda yetki sahibi olmadıkça, seçmenlerine tatmin edici şekilde hesap vermeyeceklerdir.
- *Yerel yönetimler hizmet seviyesinin belirlenmesinde önemli bir özerklik derecesine sahip olmalıdır.* Yerel yönetimler, gelir kaynaklarını vatandaşların harcama talepleri arasında nasıl dağıtacağı konusunda özgür olmalıdır.

Yerinden yönetim ile beklenen en önemli fayda hizmet sunumunda kalite ve verimliliğin artması, saydam ve hesap verme sorumluluğuna sahip bir yönetimin kurulması ve politika uygulama sürecinin her alanında katılımcılığın sağlanması yönünde olmaktadır. Ancak yerinden yönetimden beklenen kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanabilmesi, yetki devri dışında bir çok faktörü de kapsamaktadır. Özellikle halkın katılımının ve hesap verebilir olmanın yeterli düzeyde sağlanamamış olması yerel tiranlıkları ortaya çıkarabilecektir. Bunun yanı sıra hesap verme sorumluluğunun bir bölümünü oluşturan cevap verebilirlik (responsiveness), yerel yönetimler açısından da oldukça önemlidir. Yerel yönetim ile seçmenleri arasındaki bilgi akışının sekteye uğraması, yerinden yönetim uygulamasının etkinliğini azaltacaktır.

5. Siyasal Etik

“Politika ve ahlaki farklı ele alanlar, her ikisini de asla anlayamazlar.”
Jean- Jacques Rousseau

Kamusal alanda iyi yönetim ilkelerinden bir diğeri “siyasal etik”tir. İyi bir devlet yönetimi için olmazsa olmaz ilkelerden birisi kamu yönetiminde etik değerlerdir. Siyasal etik, siyasal yozlaşmalardan arındırılmış bir devlet yönetimini ifade eder. Siyasal yozlaşma genel olarak, kamu gücünün özel çıkar sağlamak amacıyla kötüye kullanımı olarak tanımlanmaktadır. En geniş anlamda, siyasal karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin (seçmenler, politikacılar, bürokratlar, çıkar ve baskı grupları) "özel çıkar" sağlama gayesiyle toplumda mevcut hukuki, dini, ahlaki ve kültürel normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmalarına “*siyasal yozlaşma*” adı verilmektedir.⁵ Siyasal alanda çok değişik türde siyasal yozlaşmalar görülebilmektedir. Rüşvet, zimmet, irtikap, nepotizm, kronizm, patronaj, hizmet kayırmacılığı, logrolling, rant kollama ve saire siyasal yozlaşmaların başlıca türleridir. (Aktan, 2002)

Siyasal etik anlayışının geliştirilerek siyasal yozlaşmaya bir çözüm üretilebilmesi etkin önlemler alınmasına bağlıdır. Bu yöndeki en etkin önlemlerden birisi eğitimidir. Genel olarak eğitim seviyesinin düşüklüğü ile siyasal yozlaşmanın doğru orantılı olduğu düşünülebilir. Bu bakımdan topyekun eğitim alanında yaşanacak pozitif bir gelişme siyasal etik anlayışı ve iyi yönetime direkt katkı sağlayacaktır. Bunun yanısıra siyasal yönetimin yaşanan yozlaşmaların ortadan kaldırılması ile ilgili olarak ortaya koyacağı siyasi irade ve etkin liderlik anlayışı, iyi yönetim adına pozitif gelişme sağlanmasına etken olabilecektir.

Kamu hizmetleri bir kamu güveni ve sorumluluğudur. Vatandaşlar, kamu görevlilerinin kendilerine dürüst bir şekilde kamu hizmeti sunmasını ve kamu kaynaklarını adil bir şekilde yönetmelerini bekler. Dürüst ve güvenilir kamu görevlilerinin kamu güvenini tesis etmeleri ve

⁵ Siyasal yozlaşma ve siyasal etik konusunda detaylı bilgi için bkz: Aktan, 2002.

iş dünyası için olumlu bir ortam meydana getirmeleri halinde bu durum daha fonksiyonel bir piyasa mekanizmasına ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunacaktır. (OECD, 2000: 2) Kamu hizmetlilerinin dürüst ve güvenilir olabilmeleri, saydamlık içinde yer alan doğru, tutarlı ve sürekli bilgi akışını gerekli kılmaktadır. Siyasal etik anlayışı, saydamlık, hesap verme sorumluluğu dışında, katılımcılık ve sivil toplum, hukukun üstünlüğü gibi ilkelerin de etkin bir şekilde uygulanabilmesi açısından gerekli bir koşuldur.

Sivil toplum, siyasal etik konusunda anahtar rol oynamaktadır. Devlet dışı aktörlerin (sivil toplum örgütlerinin) siyasal etiğin sağlanması yönündeki çabaları son derece önemlidir. (OECD, 2003: 7-8)

Siyasal etik anlayışının, sadece tepeden inme, siyasal gücün eliyle oluşturulan ve geliştirilen bir olgu olmadığı yadsınamaz bir gerçektir. Halkın katılımını arttıracak olan demokrasi araçları ve sivil toplum kuruluşlarının etkinliği sağlanamadığı sürece etkin bir siyasal yozlaşma mücadelesinden söz edilemeyecektir. Bu katılım, özellikle denetim boyutunun işlevselliği açısından oldukça önemlidir. Denetim sürecinin idari bir kavram olmaktan çıkarılarak, etkin katılımın sağlanmasının bir aracı olarak kullanılması, siyasal etik anlayışının gelişmesine ve paralelinde iyi yönetime olan katkısını arttıracaktır.

Son olarak siyasal etik anlayışı içinde mütala edilen değerler, iyi yönetim için gerekli değerler ile benzerlik göstermektedir. Siyasal etik değerler olarak kabul edilen saydamlık, hesap verme sorumluluğu, adaletli ve eşitlikçi yönetim anlayışı, hukukun üstünlüğüne dayalı yönetim biçimi, aynı zamanda iyi yönetimde temel ilkelerini oluşturmaktadır. Tarafsız olamayan, uluslararası saydamlık kriterleri çerçevesinde hareket edemeyen, hukuk devleti olma bilincini benimsememiş, etkin hizmet sunma yetisinden mahrum bir siyasal yönetim biçiminin etik değerlere sahip olması beklenemez.

6. Kalite

“Önemli olan kantite değil, kalitedir.”
Lucius Annaeus Seneca

Toplam kalite yönetimi, “mal ve hizmet kalitesi”ni, daha geniş anlamda “organizasyon kalitesi”ni sürekli olarak iyileştirmek için organizasyonda yapılması gereken tüm çabaları ifade etmektedir. “Kalite Yönetimi” kelimelerinin başına “Toplam” kelimesinin eklenmesinin nedeni organizasyonel performansı artıracak tüm alanlarda kalite geliştirilmesinin amaçlanmasıdır. (Aktan, 2000) ⁶

İyi yönetimin tesis edilmesi için kamusal alanda, başka bir ifadeyle tüm kamu kurum ve kuruluşlarında toplam kalite yönetiminin tesis edilmesi önem taşımaktadır. Bununla birlikte, toplam kalite yönetiminin kamu kesiminde uygulanması sanıldığı gibi kolay değildir.

Esasen kamuda kalite yönetim modellerinin uygulama alanı bulmasında en önemli zorluk kalite standartlarının, kriterlerinin ve performans göstergelerinin ortaya konulması olmaktadır. Kalite konusunda temel sorun, kamu sektöründeki kamu işletmeciliği anlayışının işleyişi ve kamu sektöründe sunulan hizmetlerin kendi özel yapısal özelliklerinin farklılığından kaynaklanmaktadır.

⁶ Toplam kalite yönetimi konusunda devasa bir literatürün mevcut olduğunu burada belirtmekte yarar görüyoruz. Bizim bu bölümde esasen ilgilendiğimiz konu toplam kalite yönetiminin kamu sektöründe ne şekilde uygulanacağı konusudur. Genel olarak toplam kalite yönetimi ve kamu sektöründe uygulanabilirliği konusunda bkz: Imai,1997; Ishikawa,1995; Besterfield, 1995; Hoyle, 1995; Hunt,1993; Morgan & Murgatroyd,1994; Cohen&Brand,1993;

Kalite kavramını bir sistem içinde değerlendiren, organizasyon açısından gerekli kalite standartlarını oluşturan en önemli sistem toplam kalite yönetimidir. Toplam kalite yönetimi, temelde müşteri odaklı bir yönetim anlayışını benimsemektedir. Bu sistemin iyi yönetimin kalite ilkesini tamamlaması açısından kamu yönetiminde uygulanmasının önündeki en büyük zorluk “müşteri odaklılık” prensibinde ortaya çıkmaktadır.

Toplam kalite felsefesi “müşteri odaklı” bir yönetim anlayışıdır. Organizasyonda müşterilerin istek ve beklentileri doğrultusunda faaliyette bulunulması amaçlanmaktadır. Oysa geleneksel kamu yönetimi anlayışında mal ve hizmetlerden yararlanan kimselere “müşteri” gözüyle değil “vatandaş” gözüyle bakılmaktadır. Vatandaşlar sadece oy kullanarak kendilerine mal ve hizmet sunacak yönetimi (siyasal iktidarı) belirleme hakkına sahip bulunmaktadır. Seçimi kazanan siyasal parti, kendisine oy veren müşterilerinin istekleri doğrultusunda değil, kendi karar ve takdirleri doğrultusunda hangi mal ve hizmetlerin sunulacağına karar vermektedir. (Aktan,2000:51)

Kamu sektöründe toplam kalite yönetimi açısından son derece önem taşıyan insan kaynakları yönetimini de tam anlamıyla uygulamak mümkün değildir. “İnsan kalitesi”nden söz edebilmek için liyakatli kişilerin işe yerleştirilmesi gerekir. Oysa kamu sektöründe mülkiyet özel kişi ve kuruluşlara ait olmadığından kamu kurum ve kuruluşlarını yönetenler yakınlarını, eş-dostlarını ve partili kimseleri istihdam etme eğiliminde olabilmektedirler. Özetle, kamusal mülkiyet, kamu kesiminde toplam kalite yönetiminin uygulanmasını güçleştirmektedir. Fakat, kamusal mülkiyetin varlığı kamu sektöründe insan kaynakları yönetiminin uygulanamayacağını ifade etmemektedir. (Aktan, 2000:51)

Bundan başka kamu hizmetlerindeki kamu işletmecilik anlayışının yapısı da, kalite modellerinin kamuya uygulanması sürecinde bir takım zorlukları beraberinde getirmektedir. Genelde kamu için önerilen tüm kalite modelleri özel sektörde uygulama alanı bulmuş ve başarıya ulaşmış kalite yönetim modelleridir. Özel sektör, etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunumuna geçişte kalite modellerinin uygulanmasında daha hızlı hareket edebilmekte ve değişim dalgasını daha hızlı yakalayabilmektedir. Ancak kamu kuruluşlarında aynı yetinin olmadığı görülmektedir. Devletin bürokratik yapısı, bürokratların vatandaşların hizmetle ilgili isteklerine ve performans ölçütlerine karşı olan duyarsızlığı, kamu sektöründe benzer kalite modellerinin uygulanmasını güçleştirmektedir.(Leblebici, Ömürgönülşen, Aydın, 2001: 125)

Tüm bu zorluklara karşın toplam kalite yönetimi uygulamasının kamu yönetim sistemi içerisinde temel felsefe olarak kabul edilmesi iyi yönetim açısından son derece önem taşımaktadır.

7. Liyakata Dayalı İnsan Kaynakları Yönetimi: Meritokrasi

“Bir ülkede bir yol varsa orada yoksul ve aşağı konumda olmak onursuzluktur. Bir ülkede Yol yoksa orada zengin ve soylu olmak onursuzluktur.”
Konfüçyüs

“Her politik anayasanın amacı ilk önce, bilgi ve erdeme sahip yöneticileri yönetime getirmek olmalıdır. İkinci olarak, yöneticileri kamu güveni içerisinde tutabilmek için en etkili önlemleri almaktır.”
James Madison

Liyakat, dar anlamda herhangi bir organizasyonda işe uygun ehil kişinin seçilmesi anlamına gelmektedir. Buradaki “işe uygunluk”, işin gereğini yerine getirebilmek için gerekli, bilgi ve tecrübedir. Kanaatimizce, liyakat kavramı özünde etik ve erdem gibi değerleri de barındıran bir kavramdır. Bu açıdan, işe alınacak kişinin bilgi ve tecrübe sahibi olması yanısıra etik ve erdeme sahip olması da son derece önemlidir. Konuyu aşağıdaki matris çerçevesinde daha iyi ortaya koyabiliriz. (Aktan, 2005:4.)

Matrisin A bölgesi liyakat sisteminin mevcut olduğu bir alandır. Bu alanda insan kaynakları seçiminde, işe yerleştirilmesinde, yükseltilmesinde, performans değerlendirilmesi ve ölçümünde bilgi, tecrübe, etik ve erdem gibi değerler dikkate alınmaktadır. Bilgi ve tecrübe ölçülebilir olduğundan “objektif” unsurlardır. Etik ve erdem gibi değerlerin ise kısmen ölçülmesi ve tespit edilmesi güçtür. Bir kişinin ne derece etik değerlere sahip olduğunu kısa dönemde test etmeye imkan sağlayacak objektif kriterler bulmak hemen hemen imkansızdır.

Matrisin B bölgesi ise liyakatin mevcut olmadığı bir alandır. Bu alanda; işe uygun olmayan kişilerin istihdamı sözkonusudur. İşe alınan kişinin bilgi ve tecrübesi yoktur veya yetersizdir. Aynı şekilde organizasyonda işe alınan kişinin ne derece etik ve erdeme sahip olduğu konusunda bir araştırma ve inceleme yapma kaygısı bulunmamaktadır.

Şekil -1: İnsan Kaynakları Seçiminde Kriterler ve Liyakat Sistemi

	Bilgili ve Tecrübeli	Bilgisiz ve Tecrübesiz
Etik ve Erdeme Sahip	A LİYAKAT SİSTEMİ	B
Etik ve Erdemden Uzak	C	D LİYAKAT DIŞI SİSTEM

Kaynak: Aktan, 2001:4.

İnsan kaynakları yönetiminde liyakata dayalı sistemin mevcut olduğu bir organizasyon yapısını “meritokrasi” olarak adlandırabiliriz.⁷ Meritokratik organizasyonlarda bilgili ve tecrübeli ve aynı zamanda etik ve erdeme sahip kişiler istihdam edilir. Bunun yanısıra, işe alınan elemanların yükseltilmesi, performans değerlendirilmesi ve ölçülmesi sürecinde de bu belirtilen değerlerin dikkate alınması önem taşır.

Meritokrasi, öncelikle ciddi ve uzun vadeli bir insan kaynakları planlamasını öngörmektedir. Tüm kamu yönetimini kapsayacak şekilde insan kaynakları planlaması yapılması ve kamuoyunun bilgisine sunulması önem taşımaktadır. Bu planlama içerisinde kamuya alınacak insan kaynakları, daha önceden standartları belirlenmiş objektif kriterler ışığında düzenlenen yarışma sınavları ile kamu yönetimi içerisine dahil edilir.

⁷ Meritokrasi İngilizce “merit” kelimesinden türetilmiştir. Merit, İngilizce’de “hak”, “erdem”, “yararlı”, “değer” gibi anlamlara gelmektedir. Meritokrasi, bu çerçevede bilgi, etik ve erdeme dayalı bir insan kaynakları yönetimine verilen isimdir. Meritokrasi ve liyakat sistemi konusunda bkz: Aktan,1997; Brown, 2001 ; Öztürk, 2002.

Kamuda liyakat sisteminin göz ardı edilerek kayırmacılık sisteminin yerleşmiş olması, kamusal hizmetlerin sunumundaki etkinlik anlayışına zarar vermektedir. Liyakatsiz kamu çalışanları, vatandaşların devlete olan güvenlerini ve beklentilerini olumsuz etkilemektedir. Bu açıdan iyi yönetimin temel amaçlarından biri olan etkin, verimli ve beklentilere uygun kamu hizmeti sunma hedefi, liyakatsiz insan kaynakları nedeniyle olumsuz etkilenmektedir.

Toplumsal siyaset zemininde, siyasetteki yozlaşmanın kurumsallaşması ve daha çok yaygınlaşarak gün ışığına çıkması, bir yandan toplumun siyasal sistemle ilgili güvenini ve düşüncesini olumsuz yönde etkilemekte, öte yandan siyasetteki yozlaşmanın benzeri yozlaşmalar toplumun içinde yaşanmaktadır. Bu yozlaşmalar içerisinde en belirgin olarak ortaya çıkan sorunlardan birisi adam kayırmacılıktır. Halk dilinde “torpil” olarak adlandırılan uygulamalar kötü bir yönetime yol açmaktadır. Kayırma sistemi, akraba kayırmacılığı (nepotizm), eş-dost kayırmacılığı (kronizm) ve siyasal kayırmacılık (patronaj) gibi türler sözkonusudur. (Aktan, 2002:59.)

Kamu yönetimi içerisinde, kamu görevlilerinin tarafsızlık, hukukilik ve dürüstlük ilkelerine uygun davranmaları beklenmektedir. Toplumsal talepteki değişim, kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğu ve saydamlık gibi ilkelere de sahip çıkmasını ve buna uygun davranmasını gerektirmektedir. Liyakat sistemi, iyi yönetim ilkesi olarak hukukun üstünlüğü kavramı içerisinde de değerlendirilmektedir. Kamu personel alımında kayırmacılık sisteminin varlığı, bir anlamda hukukun ihlalini ifade etmektedir. (Öztürk, 2002:131) Kamu personel sisteminde liyakata dayalı sistemin varlığı, vatandaşların hukuk devleti olma inancını güçlendirecek bir etkiye sahiptir.

Liyakat sistemi, iyi yönetim ilkesi olarak saydamlığın da etkin bir şekilde sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. Çünkü liyakat sisteminin göreve başlama ve hizmette yükselme sürecinde uygulanması, etkin bir saydamlığın sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Göreve başlama için uygulanan yarışma sınavlarının şartları, sonuçları vb. ile ilgili bilgilerin ve ayrıca hizmette yükselme ile ilgili performans kriterleri konusunda bilgilerin kamuoyuyla paylaşımı, saydamlığın sağlanmasına önemli katkılar sağlamaktadır.

Kamu yönetim sistemi içinde yer alan tüm alanlarda açık, anlaşılabilir ve mümkün olduğunca somut olarak değerlendirilebilir iş tanımları, performans göstergeleri kanun, tüzük ve yönetmeliklerde yer almalıdır. Kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilmiş olan iş tanımları ve performans göstergeleri ışığında, performansa dayalı ücret sistemi ile ödüllendirme sistemi yasal zemine oturtulmalıdır. Kamu yönetim sistemi içerisindeki farklı performansa sahip çalışanların ödüllendirilmesi tüm kamu çalışanlarının performansını arttıracaktır. İnsan kaynaklarının motivasyonunun özellikle performansa dayalı ücretlendirme ile artırılması, kamu yönetimi tarafından sunulan hizmetin kalitesini de arttıracaktır.

Özetle, liyakata dayalı personel sistemi, iyi yönetimin diğer ilkeleri ile de iç içe geçmiş, iyi yönetime olumlu katkılar sağlayan rasyonel bir sistemdir.

8. Hizmet Sunumunda Rekabet

*“Rekabet insanın amaçlarına ulaşması için en etkin keşif yoludur.”
Friedrich A.von Hayek*

Rekabet, iktisadi faaliyetler ile ilgili olarak etkinliği temel referans noktası alan piyasa ortamını ifade etmektedir. Bu anlamda rekabet, iktisadi faaliyet içerisinde bulunan tüm piyasa aktörlerinin birbirlerinin faaliyetlerini engellemediği bir ortamdır.

Rekabet, ekonomi teorisinde genellikle monopolün zıttı olarak görülür. Rekabet, piyasada çok sayıda firmanın bulunmasından çok daha geniş bir anlam içermektedir. Rekabet, piyasa aktörleri ile ekonomik etkinlik arasında ilişki kuran daha kompleks bir kavramı ifade etmektedir.

Rekabet, kıt kaynakların sınırsız beşeri ihtiyaçlar karşısındaki dağılımının gereği olarak ortaya çıkan bir davranış biçimidir. (McNulty, 1968: 649) Rekabet, yaşamın her alanında, belirli bir durum karşısında kimin başarılı olduğunu göstermekte ve en iyi olmak için kişilerin göstermiş olduğu gayreti pozitif yönde etkilemektedir. (DPT, 1994, 10) Bu anlamda rekabet, en iyi olma yolunda gayret sarf eden kişilerin, toplumsal değere olumlu katkı sağlamasını teşvik eder.

Rekabet, üretimde, kaynak dağılımında ve yenilikte etkinliği sağlayarak, demokratik katılımcılık ve çoğulculuğun, iktisadi refah ve gücün tek elde toplanmasını engellemesi yönünde katkı sağlamasından dolayı, piyasa ekonomilerinde stratejik bir öneme sahiptir. (Aktan ve Vural, 2004: 16)

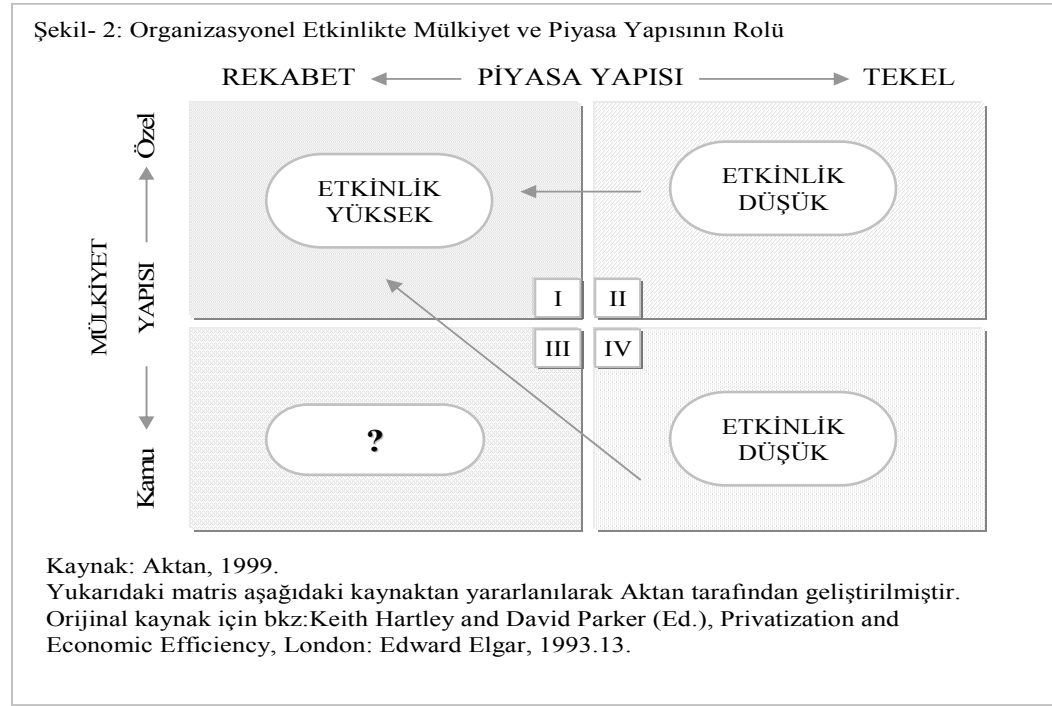
Rekabet, piyasa sisteminin varlığı ve etkinliği için sahip olduğu önem nedeniyle, piyasa sistemini var kılan temel unsurdur. Piyasaların düzenlenişi ve işleyişinin etkinliği, rekabet süreci içinde ilerleyip ilerlemediğine bağlı olmaktadır. (DPT, 1994: 12) Devletin, iktisadi faaliyetlerde ekonomik etkinliğin sağlanmasına yönelik müdahalesi, rekabet kavramı ile devlet arasındaki ilk ilişkiyi oluşturur. Özellikle devletin rekabet konusundaki müdahalesi, aksak rekabet şartlarının varlığı, iktisadi gücün tek elde toplanması gibi durumlarda ortaya çıkmaktadır. Bunun yanı sıra devlet, siyasi iradenin ortaya koyacağı farklı gerekçelerle müdahalede bulunmaktadır. Devlet, hizmet sunumunda kullanmış olduğu yöntemler açısından, piyasada var olan rekabet ortamını zedelememelidir. Gerek merkezi gerekse yerel düzeyde kullanılan hizmet sunum yöntemlerinin piyasa ekonomisi ile uyumlu olması gerekmektedir. İyi yönetim ile rekabet arasındaki etkileşimin ilk boyutu, devletin rekabeti sağlamaya yönelik müdahaleleridir.

Devlet, iktisadi politika araçlarıyla makro ekonomik süreçlere müdahale ettiği gibi çeşitli kanun ve düzenleyici kurumlar marifetiyle aksayan mikro ekonomik süreçlere ve piyasa işleyişine de müdahale etmektedir. (DPT, 2000: 5) Tüm bu müdahalelerin, piyasada var olan rekabet ortamını zedeleyici ve aksatıcı niteliklerden arınması, müdahalelerin saydam, hukukun üstünlüğü ilkesine uygun ve hesap verilebilir bir zemin üzerine inşa edilmesi son derece önemlidir.

Aksak rekabeti önleyici en önemli faktör, etkin, işlevsel, günün şartlarına uygun bir rekabet hukukunun varlığıdır. Bu anlamda devletin temel görevi iyi yönetimin “hukuk devleti” ilkesi ışığında rekabet hukukunu oluşturmak olmalıdır. Rekabet hukuku, ekonomik aktörler arasındaki aksak rekabet şartlarını engelleme işlevi yanında, devletin sahip olduğu ekonomik gücün, piyasadaki kişi ve şirketlere yönelik kötü kullanımını da engelleme işlevine sahip olmalıdır.

Bu temel açıklamalardan sonra şimdi hizmet sunumunda rekabetçi piyasaların önemini, kamusal hizmetlerin sunumunda rekabetin mümkün olup olmayacağını vs. konuları farklı bir perspektifle analiz etmeye çalışalım.

Önemle belirtelim ki, organizasyonel etkinlik için iki belirleyici kriter önem taşır: mülkiyet yapısı ve piyasa yapısı. Mülkiyet yapısı sahipliğin olup olmaması ile alakalıdır. Sahipliğin mevcut olduğu bir özel mülkiyet sistemi, bireysel sahipliğin mevcut olmadığı bir kamu mülkiyet sistemine oranla çok daha başarılı sonuçlar ortaya çıkarır. Bu insan tabiatının doğal bir sonucudur. İnsan, kendi sahip olduğu malı ve mülkü daha iyi korur ve geliştirir. Organizasyonel etkinlikte ikinci önemli kriter piyasa yapısıdır. Rekabetçi bir piyasa yapısı tekeli piyasa yapısına kıyasla etkinlik açısından çok daha başarılı sonuçlar doğurur. Rekabet, piyasaya giriş ve çıkışın serbest olduğu, çok sayıda alıcı ve satıcının mevcut olduğu bir piyasa yapısıdır. Özetle, organizasyonel etkinlik için özel mülkiyete dayalı bir rekabetçi piyasa yapısının oluşturulması önem taşımaktadır. Şekil-2 üzerinde bu özetlediğimiz hususlar geometrik olarak yorumlanmıştır. Anlaşılacağı üzere dört alan içerisinde etkinliğin en yüksek olduğu alan I numaralı alandır.



Şüphesiz hiç bir ekonomide tüm kamusal mal ve hizmetler I numaralı alan içinde üretilemeyeceğinden kamu ekonomisine ve kamu yönetimine ihtiyaç bulunmaktadır.

III ve IV numaralı alanlar kamu kesimi iktisadi faaliyetlerini içermektedir. Bu iki alanda analiz edilmeye değer ve kilit öneme sahip olan sorular şudur:

- IV numaralı alana gerek var mıdır? Kamusal mal özelliklerine sahip mal ve hizmetlerin sunumunda devlet tekelinin rasyoneli nedir? Bu alanda tekellerin kaldırılması ve hizmetlerin serbestleştirilmesi ve hatta özelleştirilmesi organizasyonel etkinliğin artmasına imkan sağlamaz mı?
- Gerçekte III numaralı gibi bir alan mevcut mudur? Bu alanda rekabetçi hizmet sunumu ne ölçüde gerçekleştirilebilir?⁸

⁸ III numaralı alan teorik anlamda mevcut olmakla birlikte gerçek yaşamda gerçekleştirilmesi güç, hatta imkansız bir alandır Kamusal alanda sahipliğin olmaması şu tekerleme ile gayet iyi anlaşılabilir: “Devletin malı, milletin

Matris bütünsel olarak incelendiğinde etkinliğin en yüksek olduğu alan şüphesiz I numaralı alandır. Eğer bu sonuç doğru olarak kabul edilirse III ve IV numaralı alanlardaki kamusal faaliyetlerin mümkün olduğu ölçüde I numaralı alana aktarılması gerekir. Bu faaliyet transferi süreci “özelleştirme” olarak adlandırılmaktadır.

Ekonomide genel etkinlik düzeyinin artırılması için kamusal mal ve hizmetlerin mümkün olduğu ölçüde özel kesime devredilmesi (özelleştirme) gerektiğini söyleyebiliriz. Özelleştirmenin çeşitli nedenlerle yapılmasının güç olduğu alanlarda ise tekellerin ortadan kaldırılması (divestiture), piyasaya girişin serbestleştirilmesi (liberalization), kamusal müdahale ve düzenlemelerin azlatılması (deregulation) gibi piyasa reformları önem taşımaktadır. Kamusal malların piyasaya devredilmesinin oldukça güç olduğu alanlarda ise yerelleştirme (localization) reformu uygulanmalıdır.

Bu açıklamalarımızın ardından konu ile ilgili diğer bazı kavramlar üzerinde de durmaya çalışalım. Bunlar rekabet gücü (competitiveness) ve idarelerarası rekabet (competition among jurisdictions) kavramlarıdır.

Rekabet ve iyi yönetim arasındaki etkileşimin bir diğer boyutunu, ulusal rekabet gücü kavramı oluşturmaktadır. Ulusal rekabet gücü “*Bir ülke, serbest ticaret koşulları altında dış ticaretini dengede tutarak ticaret ortaklarınıninkine eşit bir reel gelir büyümesi sürdürülebiliyorsa rekabet edebilen bir ülkedir*” biçiminde tanımlanmaktadır. (Markusen, 1992: 7; Aktan ve Vural, 2004: 17) Bu anlamda ulusal rekabet gücü, halkın refah düzeyinin arttırılmasını ifade etmektedir. Ulusal rekabet gücünün arttırılması için her şeyden önce iyi yönetim ilkelerini özümsemiş bir devlet yönetiminin varlığı gereklidir. Devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, kalite ve ahlakın ve dünyada yaşanan dijital devrime uyumun sağlanmasını ifade eden iyi yönetim, ulusal rekabet gücünün arttırılması için vazgeçilmez bir unsurdur.

Rekabet gücünün arttırılması için, ülkenin iyi yönetim kalitesi kapsamında hukuk, adalet ve yargı sistemi, devletin ekonomideki yeri, altyapı düzeyi, makro-ekonomik ortam, işgücü piyasalarının esnekliği gibi hükümet politikalarının etkin bir biçimde uygulanması gerekmektedir.

Son olarak rekabet ile iyi yönetim arasındaki etkileşim, kamu yönetim sistemi içinde yer alan idarelerarası rekabetin sağlanması sürecinde ortaya çıkmaktadır. Esasen rekabet kavramı, özel sektör kişi ve kuruluşlarının yer aldığı piyasa ekonomisinin temel gereklerinden birini oluşturmaktadır. Ancak mal ve hizmet üretiminde ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması amacına yönelik rekabet kavramının, ülke kaynaklarının çoğunu elinde bulunduran kamu yönetimi içinde yer alan idareler arasında kullanılması, benzer şekilde mal ve hizmet üretiminde ve kaynak dağılımında etkinliği sağlayabilecektir. Burada ifade edilmek istenen federal ya da üniter bir devlet yapısında idareler arasında etkin bir hizmet sunum rekabetidir.

Kamu sektöründe idarelerarası rekabetten arzu edilen yararların sağlanabilmesi için kamu yönetiminin katılımcı, saydam, hukukun üstünlüğüne inanmış ve kamu çalışanlarının liyakat

malıdır, milletin malı herkesin malıdır, herkesin malını ise herkes kötü kullanır.” İngilizce’de de buna benzer bir söz bulunmaktadır: “*When everybody owns, nobody owns, when nobody owns, nobody cares.*” *Özelleştirme*, kamusal alanda sahiplik sözkonusu değildir. Öte yandan, kamusal alanda kamu kurum ve kuruluşları arasında etkin bir rekabet tesis etmek imkanı hemen hemen yok gibidir. Kamu sektöründe rekabetin işletilebileceğine ilişkin farklı bir yaklaşım için bkz: Eren, 2003.

sistemine bağılı olduğu bir yönetim biçimini benimsemesi gerekmektedir. İyi yönetimin sağlanmadığı bir ortamda, idareler arasında rekabetin var olabilmesi ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi mümkün değildir.

9. Hukukun Üstünlüğü

“Nomos (hukuk) herşeyin kralıdır.”
Herodotus

Hukuk devleti, devletin hukuka dayanması, varlığını hukuka bağlaması, kısacası devlet üzerinde hukukun egemen olmasını ifade etmektedir. Bu ilke devletin hukuk çerçevesine alınmasını, hukukla bağlanmasını ve yönetimde keyfiliğin yerine kuralların egemen olmasını gerektirir. (Köktaş, 2001: 75). Hukuk devleti, polis devletinin tersine, devletin her türlü faaliyetinde hukuk kurallarına bağlılığını öngören, yönetilenlere hukuki güvenceler sağlayan devlet anlayışıdır. (Günday, 1998: 25) Hukuk devletinde egemen olması gereken hukukun, vatandaşlar için hukuk güvenliği sağlaması, özgürlük, adalet ve eşitlik gibi evrensel değerlerle sahip çıkarak onlarla uyumlu olması gerekmektedir. Hukuk devleti bu nedenle ne “kanun devleti” ile ne de “mevzuat devleti” ile eş anlamlıdır. (Erdoğan, 2003: 114)

Hukukun üstünlüğü üç anlama sahiptir. İlk olarak, hukukun üstünlüğü devletin gücünün düzenleyicisidir. İkinci olarak, hukukun üstünlüğü kanun önünde eşitlik anlamındadır. Son olarak, hukukun üstünlüğü yargı kuralları ve yönetim usullerinin belirleyicisi konumundadır.

Hukuk devletine saygı ve iyi ve adil bir yargı sistemi, demokratik toplumun ve modern ekonominin temel ayaklarıdır. Etkin bir hukuk devleti, yasal normlara ve genel olarak kabul edilen toplumsal değerlere uygun olarak, sosyal etkileşimi teşvik eder ve çatışmaları önler. Ayrıca, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü; toplumsal yaşamda eşit muamele ve temel insan haklarına saygının yerleşmesini sağlar, keyfi uygulamalara son verir ve imtiyazlı grupların ve devletin kurumlarının görevi kötüye kullanımını sınırlandırır. (USAID, 1998; 7) Hukuk devleti ilkesi, devlet organlarının hukuka bağılı olmasını, birey hak ve hürriyetlerinin tanınmasını ve bireylerin hukuki güvence içinde olmasını sağlar. (Atar, 2002: 94-98)

İyi yönetim, vatandaşla devlet arasında karşılıklı etkileşimi zorunlu kılmakta ve katılım, saydamlık, hesap verme sorumluluğu benzeri ilkeleri uygulama alanına taşıyarak vatandaş siyasetin aktörü pozisyonuna getirmeye çalışmaktadır. Bu ilkeler ışığında iyi yönetimin kurumsallaşabilmesi ancak hukuksal kurullarla mümkün olabilecektir. Hukuk kuralları, iyi yönetim sistemi içinde tüm kurumlar arasındaki hukuki konulara net, açık, objektif düzenlemeler getirmekte, bunun yanı sıra katılım, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu gibi iyi yönetim ilkeleri vasıtasıyla, yönetenle yönetilenler arasındaki davranış biçimlerini düzenlemektedir.

Hukuk devleti, temel hakların güvenceye bağlanmasını, yasaların anayasaya uygunluğunu, yasaların genel olmasını ve yönetimin hukuka bağlılığını gerekli kılmaktadır. (Gözübüyük, 1999: 164) Hukuk devleti daha geniş anlamda, devletin ideolojik tarafsızlığını, devletin hukuka bağlılığının yargısal denetimini, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığını, temel hakların korunmasını, hukuk önünde eşitliği, hak arama yollarının açık olmasını, kazanılmış haklara saygıyı ve hukukun evrensel ilkelerine saygıyı gerekli kılmaktadır. (Erdoğan, 2003: 121-133)

Hukukun üstünlüğü kavramı en başta yargı bağımsızlığını gerektirmektedir. Esasen yargı bağımsızlığı, kuvvetler ayrılığı prensibinin bir gereğidir. Ancak hukukun üstünlüğü

içerisindeki yargı bağımsızlığı, kamu yönetiminin başındaki hükümeti keyfi uygulamalara karşı sınırlayan, yürütme gücünün kullanımını hukuki çerçeve içine sokan bir anlayışı ifade etmektedir. Bu açıdan hukukun üstünlüğü kavramı temel olarak yargının bağımsızlığı ekseninde odaklanmaktadır. Yürütme erkinin baskısı altındaki bir yargı sisteminin iyi yönetim ilkesi olarak katılımcılığı, saydamlığı ve hükümetin hesap verme sorumluluğunu evrensel kriterler ışığında destekleyebilmesi mümkün değildir.

Yargı sistemi içerisinde kullanılan yasaların, iyi yönetim çerçevesinde belli niteliklere sahip olması gerekmektedir: (Karabacak, 2003: 65)

- Yasalar kapsamı ve uygulama alanı bakımından genel olmalıdır,
- Yasalar kesin, açık, erişilebilir, tutarlı ve uygulanabilir olmalıdır,
- Son derece iyi örgütlenmiş bir başvuru mekanizmasına ve saydam süreçlere sahip olmalıdır,
- Bağımsızlığı sağlanmış bir yargı mercii tarafından yorumlanmalıdır.

Yasaların sahip olduğu bu nitelikler, hukukun üstünlüğü kavramının tamamını ifade etmekten çok uzaktır. Saydam olmayan, etkin ve verimli çalışmayan bir yargı sisteminin, tüm niteliklere sahip yasaların varlığına rağmen iyi yönetime katkı sağlayamayacağı aşikârdır. Bu açıdan, kamu yönetiminin saydam, hesap verebilir ve demokratik olması konusundaki uygulamalarını denetleme işlevini yerine getirecek olan yargı sisteminin benzer nitelikleri kendi içinde barındırması zorunludur.

Hukuk sistemi içerisinde yer alan kanunların, hukukun üstünlüğü ve iyi yönetimin gereği olarak, belli kişi ve gruplara ayrıcalıklar veya dezavantajlar sunmaması, herkesin eşit ve adaletli biçimde yargı sistemi içerisinde sorunlarına çözüm arayabilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak; hukukun üstünlüğü ilkesi, iyi yönetim ilkeleri açısından güçlü bağların önemine ciddi bir vurgu yapmaktadır. İyi yönetim ilkelerinin her birinin etkin, verimli ve katkı sağlayıcı özelliğinin ortaya çıkabilmesi, diğer iyi yönetim ilkelerinin etkin şekilde oluşturulmasına bağlıdır. Bu açıdan hukukun üstünlüğü, diğer bir çok iyi yönetim ilkesinin başarısını ve uygulanma biçimini doğrudan etkileyen bir niteliğe sahiptir.

10. İktidarın Sınırlandırılması

“Sınırsız olan güç asla istikrarlı değildir.”
Tacitus

İktidarın sınırlandırılması, hangi siyasal yönetim sistemi içerisinde olursa olsun, her türlü güç ve yetkinin kötüye kullanılmasının engellemesini ifade etmektedir. Bu güç, tanrısal bir güç olabileceği gibi, monarşi yönetiminden kaynaklanan bir güçte olabilir. Bugün için tanrı gücüne veya monarşiye dayalı siyasal sistemler yerini demokrasiye bırakmışlardır.

Demokrasi kavramı, halkın bir aracı olmaksızın kendi kendini yönetmesidir. Bu anlam içerisinde “doğrudan demokrasi”, yani halkın yönetimle ilgili kararları kendisinin alması ve uygulaması, gerçek demokrasiyi ifade etmektedir. ancak günümüz açısından gerçek demokrasi, bir idealden öteye gidememektedir. (Aktan, 2005: 8) Doğrudan demokrasi

uygulamasının idealden öteye gidememesi, temsili demokrasi ve yarı doğrudan demokrasinin, doğrudan demokrasinin işlevini yerine getirmeye en yakın siyasal yönetim biçimi olarak ortaya çıkmalarına neden olmuştur.

Temsili demokrasi, halkın sahip oldukları siyasal haklarını, yine kendi seçtikleri siyasal temsilcileri vasıtasıyla kullanmalarınıdır. Böylece halk, temsilcilerine kendilerini yönetme yetkisini devretmektedir.

Halkın seçtiği siyasal temsilciler, demokrasinin verdiği meşru yetkileri kullanmaktadırlar. İktidarın sınırlandırılması, temsilcilere halk tarafından verilen bu yetkilerin kötüye kullanılmasını engelleme amacını taşımaktadır.

Temsili demokrasilerde, görevin kötüye kullanımını engellemeye yönelik tek mekanizma halkın elindeki “seçim ve oylama mekanizması”dır. Seçim sonrası temsilciler meşru yönetsel yetkilere kavuşmaktadırlar. Temsili demokrasi, demokrasinin sadece temsil olgusunu yerine getirmesi ve temsilcilerin demokrasi kaynaklı meşru yetkilerinin kötüye kullanımını göz ardı etmesinden dolayı, kamu yönetim sistemi içerisinde iyi yönetimin sağlanmasına katkı sağlayamamaktadır.

İyi yönetimin sağlanması açısından halkın yönetime aktif katılımının sağlanması oldukça büyük bir önem taşımaktadır. Temsil olgusunun yanı sıra, katılım olgusunun da gerçekleştirilmesini amaçlayan “yarı doğrudan demokrasi”, doğrudan demokrasiye daha yakın bir siyasal yönetim sistemi olarak görülmektedir. Yarı doğrudan demokrasi, esasen bir katılımcı yönetim modelidir. Bu yönetim sistemi içerisinde halkın yönetime aktif katılımını sağlayacak bir çok araç bulunmaktadır. Bu araçların başlıcaları şunlardan oluşmaktadır: (Aktan, 2005, 9)

- seçim ve oylama mekanizması,
- halkın kanun teklifi,
- halk vetosu,
- referandum,
- geri çağırma hakkı,
- halkın meclis toplantılarına katılımı,
- halk danışma kurulları oluşturulması,
- bilgi edinme özgürlüğü,
- ombudsman.

Tüm bu araçlar, halkın siyasete aktif katılımı ile birlikte iktidarın sınırlandırılmasına yardımcı olurken, iyi yönetimin sağlanmasına da önemli katkılar sağlamaktadır.

Siyasal gücün kötüye kullanılmasını engellemeye yönelik kural ve kurumlar, halkın aktif katılımı ile sınırlı değildir. Anayasa, kanun ve kanun hükmünde kararname, uluslar-üstü hukuk, kuvvetler ayrılığı, denetim, yönetimde açıklık, adalet ve yargı sistemi gibi hukuksal araçların yanı sıra, ahlak, din, medya, kamuoyu, sivil toplum, etkin muhalefet, kültür gibi hukuk dışı araçlar, iktidarın sınırlandırılmasına yönelik olarak kullanılabilirler. (Aktan ve Özen, 2005: 272-295)

İyi yönetim ilkesi olarak saydamlık, hukukun üstünlüğü, etkin sivil toplum gibi ilkeler, iktidarın sınırlandırılmasını etkin bir şekilde sağlayacak araçlardır. Anayasalar, tüm kanunların en üstünde yer alması nedeniyle, siyasal gücün sınırlandırılmasına yönelik en etkin araçlardan birini oluşturmaktadır. Anayasalar, bireylerin hak ve özgürlüklerinin güvence altına

alınmasını sağlayarak, hukukun üstünlüğü ilkesine ve iyi yönetimin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı, devlet fonksiyonlarının birbirlerine karşı bağımsızlığını sağlamanın yanında, kamu hizmetlerinin iyi işleyebilmesine zemin hazırlamaktadır. (Teziç, 2001: 390) Kuvvetler ayrılığı, kamu hizmetlerinin etkinliğini ve iyi yönetimin kalitesini arttırabilmektedir.

Bütün bu hukuksal araçların dışında hukuk dışı araçlar (din, ahlak, kültür vs.) da iktidarın sınırlandırılmasına ve iyi yönetimin kalitesine olumlu etkide bulunur.

Hukuksal ve hukuk dışı araçlar vasıtasıyla iktidarın sınırlandırılması, halkın siyasete aktif katılımını teşvik eder, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği sağlar ve iktidarın hesap verme, hukuk devleti ve saydamlık ilkelerine olan bağlılığını güçlendirir. Sonuç olarak iyi yönetim, iktidarın sınırlandırılmasına yönelik tüm araçların etkin bir şekilde kullanılmasını gerekli kılmaktadır.

11. Kurallar ve Kurumlar

“İyi bir oyun ...iyi kurallara dayalıdır.”
James M. Buchanan

Kurallar ve kurumlar (rules and institutions) bir toplumun temelidirler ve toplumsal düzenin varlığı için gereklidirler. Kurallar, insanlar-arası ilişkiler ve etkileşimlerde davranış ve eylemlere imkan veren ve aynı zamanda onları sınırlayan ilkelerdir. Kuralların varlığı belirsizliği azaltarak bireylerarası ilişkilerde öngörülebilirlik ve istikrar sağlar, insan davranışlarına denetim ve sınırlama getirir ve aynı zamanda bireyi özgür kılarak ona yapabilme gücü ve imkanı sağlar.

Toplumsal düzenin tesisi için kurallar kadar kurumlar da önemlidir. Kurum, bir arada yaşama süreci içerisinde bulunan insanların davranışlarını, eylemlerini, alışkanlıklarını, geleneklerini, değerlerini ve inançlarını ifade eden formel ve informel kurallar bütünüdür.

Kurum bir toplumda zamanla kabul görmüş kurallar demeti olduğuna göre aslında kural ile kurum arasında çok yakın bir ilişki vardır. Toplum tarafından kabul gören kurallar zamanla kurumlaşmaktadır. Bu nedenle kurumlar uzun ömürlüdür ve değiştirilmeleri kurallar kadar kolay değildir. İyi yönetim için sadece formel kurallar (yazılı resmi kurallar) yeterli değildir. İformel kuralların ve kurumların da sosyal düzen için önemli olduğunu belirtmemiz gerekir. (Aktan, 2006)

İyi bir devlet yönetiminin oluşturulması için kural ve kurumların önemi pekala ihmal edilemeyecek derecede yüksektir. Dünyadaki sosyal, siyasal ve ekonomik düzenlerini tesis etmiş ve istikrar içinde sürdüren ülkelere bakıldığında kural ve kurumların belirgin bir önemde olduğu hemen fark edilmektedir. Etkin bir devlet tesis edilebilmesi için sosyal, siyasal ve ekonomik düzenin genel kurallarının ve bunun yanısıra kurumların iyi bir şekilde dizayn edilmiş olması gerekir. (Aktan, 2003:200.)

Gerek siyaset bilminde, gerekse ekonomi bilminde siyasal ve ekonomik düzenin sağlanmasında kural ve kurumların önemi çok uzun zaman yeterince kavranamamış ya da konuya hak ettiği önem ve değer verilememiştir. Bazı iktisat ve hukuk okullarının uzun yıllardan bu yana konu ile ilgili yürüttüğü akademik araştırmalar neticesinde 1980’li ve özellikle 1990’lı yıllardan sonra kural ve kurumların öneminin daha fazla anlaşıldığını söylemek mümkündür.

Günümüzde pek çok ülkede eskiden uygulanmakta olan takdiri ekonomi politikaları (discretionary economic policies) terk edilmekte ve bunun yerini kurallara dayalı ekonomi

politikası almaktadır. Bu çerçevede yasama , yürütme ve yargı organlarının işleyişi ile ilgili kurallar ve sınırlamalar önem taşımaktadır. Bütçenin hazırlanması, onaylanması ve denetimi ile ilgili kurallar, merkez bankası özerkliği, yargı bağımsızlığı, ombudsman, muhasebe ve denetim standartları iyi yönetim için gerekli temel unsurlardır. (World Bank, 2000: 15. ; World Bank, 1997: 7.) Genel olarak, ekonomi politikası kuralları (mali ve parasal kurallar) yönünde uygulamalar tüm dünyada giderek daha fazla kabul görmekte ve uygulama alanı bulmaktadır.

12. Dijital Bilgi Yönetimi

“Endüstriyel toplumun yakıtı paraydı. Ancak bilgi toplumunda yakıt da, güç de, bilgidir.”

John K. Galbraith

Kamu yönetiminin daha etkin ve fonksiyonel bir hale getirilmesi için vatandaşlar ile devlet arasında ve aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşları arasında bilgi ve iletişim teknolojilerinden daha fazla yararlanılması bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu konu son yıllarda “elektronik devlet” ya da “dijital devlet” adı altında gündemde bulunmaktadır ve pek çok ülke bu yönde hazırlık çalışmalarını sürdürmektedir ve uygulamalar devam etmektedir.

Elektronik devlet ya da kısaca “e-devlet” kavramı, vatandaşların ve aynı zamanda özel kurum ve kuruluşların kamu kurumlarıyla olan mal, hizmet ve bilgi alışverişi şeklindeki ilişki ve işlemlerinin bilgi ve iletişim teknolojilerinin yardımıyla elektronik ortamda gerçekleştirilmesidir. (Aktan, 2003:241)

21. yüzyılda ideal anlamda elektronik devlet;

-Sistem entegrasyonu ve ölçeklenebilirliğin olanakları ve sınırlarını teknolojik, kurumsal ve politik olarak araştırarak, birbiriyle uyumlu çalışabilen güvenli sistemler geliştiren,

-İnternet teknolojileri sayesinde kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan bilgilere erişimi sağlayan, elektronik vergilendirme sistemini mümkün kılan, vatandaşların demokratik süreçlere katılması için yöntem ve ölçümler geliştiren (elektronik oy verme),

-İnternet kullanımının kamu sektöründe ve halk arasında daha yaygın hale gelmesiyle yeni ve entegre hizmetler veren,

-Devlet tarafından verilen hizmetlerin özel girişim ve sivil toplum kuruluşları ile başka kuruluşlar tarafından verildiği,

-Bilginin araştırılması, seçilmesi, analizi ve paylaşımı için geliştirilecek teknolojilerin kamu görevlilerinin karar verme süreçlerini derinden etkilediği, bu teknolojilerin kullanımıyla birlikte, halk katılımı ve açık devlet kavramlarının mümkün kılındığı,

-Kamu sektöründe, elektronik arşivleme ve kayıt yönetiminin gündelik hayatın bir parçası haline geldiği,

-Daha gelişmiş ve sürekli gelişmeleri takip eden bilgi teknolojileri yönetiminin var olduğu,

-Araştırma kaynaklarının kullanılabilir bilgi sağladığı ve uygulanabilir yöntemler geliştirebildiği,

-Devlette gerçekleştirilecek ileri düzeydeki tüm bilişim teknolojisi uygulamalarının, politikalar, süreçler, bilgi ve teknoloji ile bütünleştirildiği, devlettir. (<http://www.digitaldevlet.com/sss.php>)

Elektronik devletin ana amacı, kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve daha az maliyetle sunulmasıdır. Bu süreçte en önemli araçlar, elektronik sektörü ve ona bağımlı ve bağlı olarak

gelişen bilişim teknolojilerinin sunduğu imkanlardır. Özellikle geçtiğimiz 10-15 yıl içerisinde yaşamın her alanını hissedilir ölçüde etkilemeye başlayan bilişim teknolojilerinin, hantallaşmış, gereğinden fazla büyümüş, yüksek maliyetle daha az iş yapabilir hale gelmiş olan kamu yönetiminin iyileştirilmesi çabalarına iyi bir çare olduğunun keşfedilmesi de fazla uzun sürmemiştir. Özellikle 1990'lı yılların başından itibaren, bilgi ve iletişim teknolojilerinin geniş ve her geçen gün gelişen olanaklarının kamu hizmetlerinin sunumunda bir araç olarak nasıl kullanılacağı hususu önem kazanmaya başlamıştır. Başarılı ülke uygulamaları, elektronik devlet yaklaşımının kabul edilebilir, gerçekleştirilebilir ve uygulanabilir bir fikir olarak görülmeye başlanmasına vesile olmuştur.(İnce,2001.)

E-devlet'in başlıca amaçlarını şu şekilde özetleyebiliriz:

- Devlet tarafından daha kolay erişilebilir bilgiler sunmak, Vatandaşların kamu kurum ve kuruluşları ve sunduğu hizmetler hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamak,
- Hizmetlere olan talebin daha süratle karşılanmasını sağlamak,
- Vatandaşların istek ve taleplerini daha etkin değerlendirmek, müşteri memnuniyetini daha kolay bir şekilde tespit etmek,
- Bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde tele-demokrasi anlayışını kurumsallaştırmak; katılımcı demokrasiye daha fazla yaklaşmak,
- Devlet hizmetlerindeki gereksiz işlem maliyetlerini (bürokrasi, kırtasiyecilik vs.) azaltmak,
- Saydam bir kamu yönetimini gerçekleştirmek,

Elektronik devlet, bu temel amaçları gerçekleştirdiği ölçüde kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması, vatandaşların bilgi düzeyinin artırılması, hizmet kolaylığı, işletme-endüstri-devlet etkileşiminin geliştirilmesi, maliyet tasarrufu, üretkenlik ve gelir artışı, devlet kademelerinde rüşvet ve yolsuzlukla mücadele, daha fazla saydamlık ve kamu birimlerine ulaşmada kolaylık gibi birçok avantaj yaratmaktadır. (Erdal,2002:166)

III. SONUÇ

İyi bir devlet yönetiminin fonksiyonel işlerliğe sahip olabilmesi için bu çalışma içerisinde incelenen tüm ilkeler son derece önem taşımaktadır. Temsil, katılım ve denetim ilişkilerini iyi düzenleyememiş, saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna işlerlik kazandıramamış, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğüne dayalı olmayan, bu çerçevede iktidarın etkin biçimde sınırlandırılmadığı, kalite, etik ve liyakat ilkelerinden uzak bir kamu yönetimi "kötü yönetim" olarak kalmaya mahkumdur.

KAYNAKLAR

Aktan, Coşkun Can, Değişim Çağında Devlet, Konya: Çizgi Kitabevi, 2003.

Aktan, Coşkun Can, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-iş Konfederasyonu Yayını. 2002.

Aktan, Coşkun Can, "Siyasal Yönetim Biçimleri ve Demokrasi", içinde: C.C. Aktan, Yeni Bir Siyasal Sistem Arayışı, Demokrasi, Poliarşi ve Demarşi, Konya, Çizgi Kitabevi, 2005.

Aktan, Coşkun Can, "Bilgi, Liyakat ve Erdem" (Yayınlanmamış Çalışma), 2001.

Aktan, Coşkun Can (Editör), Kurumsal Sosyoloji, -Kurallar, Kurumlar ve Düzen-, (Yayınlanma Aşamasında), 2006.

Aktan, Coşkun Can, *Devlet Yönetiminde Kalite*, Ankara: TOSYÖV Yayınları, 2000.

Aktan, Coşkun Can, "Mazdekizm, More Ütopyası, Babuef Trajedisi ve Zadruga Faciası (İsraf ve Savurganlıklar Neden Kamusal Alanda Daha Fazla?)", Yeni Türkiye, Mart-Nisan 1999.s.17-21.

- Aktan, Coşkun Can, "Politikada Liyakat ve Meritokrasi", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 1997. s.1005-1011.
- Aktan, Coşkun Can, Dilek Dileyici ve Serpil Ağcakaya, "Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık", *içinde: C.C.Aktan, D.Dileyici ve İ.Y.Vural, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2004.
- Aktan, Coşkun Can, ve İstiklal Y. Vural, *Yeni Ekonomi ve Yeni Rekabet, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Rekabet Dizisi: 1, Yayın No.253, Aralık 2004.*
- Aktan, Coşkun Can ve Ahmet Özen, "Demokrasilerde Siyasal Gücü Sınırlayacak Hukuk ve Hukuk Dışı Kurumlar", *içinde: C.C. Aktan, Yeni Bir Siyasal Sistem Arayışı, Demokrasi, Poliarşi ve Demarşi, Konya, Çizgi Kitabevi, 2005.*
- Atar, Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku, Mimoza, Konya, 2. Baskı, 2002.*
- Atiyas, İzak, "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", *Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.*
- Bahl, Roy, "Fiscal Decentralization as Development Policy" *Public Budgetting & Finance/ Summer, ss. 59-75, 1999.*
- Balcı, Asım, "Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirlik Anlayışı", *İçerisinde: A.Balcı Ve Diğerleri, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.*
- Besterfield, Dale H., *Total Quality Management, Englewood Cliffs, N.J: Prentice, 1995.*
- Brown, Charles, "Meritocracy and Economic Inequality", *Journal of Economic Literature, Vol. 39, No. 1, 93-104, 2001.*
- Caddy, J. ve Vergez, C., *Citizens As Partners-Information, Consultation and Public Participation, OECD, 2001, Bkz: (<http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201131E.PDF>), 18.08.2005.*
- Cohen, Steven and Ronald Brand., *Total Quality Management in Government, San Francisco: Jossey-Bas, 1993.*
- Çukurçayır, M.Akif ve E.B. Sipahi, "Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite", *Sayıştay Dergisi, Sayı 50-51, ss.35-66, 200*
- De Asis M.G.; Alfaro J.A., "Civic Participation in National Governance", Bkz: (http://www.worldbank.org/wbi/governance/ac_courses.htm), 2001
- DPT, *Rekabet Hukuku ve Politikası, VII. B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT, 1994.*
- DPT, *Rekabet Hukuku ve Politikası, VIII. B.Y.K.P. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT, 2000.*
- Erdal, Murat., "*Elektronik Bilgi Çağında Kamu Yönetimi ve Bir Yerel Yönetim Uygulaması*" I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Bildiriler Kitabı, 10-11 Mayıs 2002, Kocaeli s. 165-181.
- Erdoğan, Mustafa, *Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 5. Baskı, 2003.*
- Eren, Veysel, "Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt. 58, Sayı. 4, 2003.*
- Finel, B.I.; Lord, K.M., "The Surprising Logic of Transparency", *International Studies Quarterly, Volume 43, 315-339, 1999.*
- Gözübüyük, A.Şeref, *Anayasa Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 8.Baskı, 1999.*
- Günday, Metin, *İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yayıncılık, Üçüncü Baskı, 1998.*
- Hartley, Keith and David Parker (Ed.), *Privatization and Economic Efficiency, London: Edward Elgar, 1993.*
- Hoyle, David., *Quality Systems Handbook, New York: McGraw Hill, 1995.*
- Hunt, V.Daniel., *Quality Management for Government: A Guide to Federal, State and Local Implementation, Milwaukee, Wis: ASQC Quality Press, 1993.*
- Imai, Masaaki., *Kaizen - Japonya'nın Rekabetteki Başarısının Anahtarı-, İstanbul: BRİSA Yayını, 1997.*
- Ishikawa, Kaoru., *Toplam Kalite Kontrol, İstanbul: KalDer Yayınları, 1995.*
- İnce, Murat., *Elektronik Devlet – Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar-, Ankara: DPT Yayını, 2001. (Bkz: <http://www.dpt.gov.tr>)*
- Karabacak, Hakan, "Hukukun Üstünlüğü ve İyi Yönetişim", *İyi Yönetişimin Temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2003.*
- Kaya, Safiye, *Hesap Verme Sorumluluğu, Parlamento ve Sayıştay, 2. Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası., s.1. Bkz: (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana2.asp?id=413>), 2-3 Nisan 2003*
- Keleş Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul, Cem Yayınevi, Dördüncü Baskı, 2000.*
- Köktaş, M. Emin, "Toplumsal Değerler, Hukuk Devleti ve Demokrasi", *Türk İdare Dergisi, Sayı. 430, ss. 71-88, 2001.*
- Kösekeya, Gamze., "Katılımcılık ve İyi Yönetim", *İyi Yönetişimin Temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2003.*

- Leblebici Naci, U. Ömürgönülşen ve M.D. Aydın, “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Önemli Bir Araç: Toplam Kalite Yönetimi”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Cilt 19, Sayı 1, ss. 123-135. 2001.
- Markusen, J., Productivity, Competitiveness, Trade Performance and Real Income: The Nexus Among Four Concepts. Ottawa, Supply and Services Canada, 1992.
- McNulty, Paul J., “Economic Theory and the Meaning of Competition”, The Quarterly Journal of Economics, Vol.82, No. 4, 639-656, 1968.
- Mitchell, R.B., “Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes”, International Studies Quarterly Volume 42 (1), 109-130, 1998
- Morgan, Colin and S.Murgatroyd., Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective, Buckingham: Open University Press, 1994.
- Neyaptı, Bilin, “Fiscal Decentralisation and Deficits: International Evidence”, Türkiye Ekonomi Kurumu, Discussion Paper 2003/2, 2003
- OECD, “Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries”, PUMA Policy Brief No 7, Sem 2000.
- OECD, “Fighting Corruption: What Role Civil Society? The Experience of OECD”, OECD Paris, 2003.
- Office of the Auditor General, Alberta, Canada, “Government Accountability”, February-1997. http://www.oag.ab.ca/html/government_accountability.shtml; Türkçe çeviri için bkz: Kanada Alberta Eyaleti Sayıştayı, “Hükümet Hesapverme Sorumluluğu”, Çev: Sacit Yörüker, Nisan-2001. Bkz: <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana2.asp?id=280>
- Özeren, B. ve Temizel, Ö., “Kamusal Yönetim: Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetim, Niçin, Nasıl?”, T.C. Sayıştay, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:36,Bkz: (<http://www.sayistay.gov.tr>), Mart 2004
- Öztürk, N. K., “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat Sistemi Koruma Kurulu”, Türk İdare Dergisi, Sayı 435, ss. 129-143, 2002.
- Rondinelli, Dennis, “What is Decentralization”, in: Ed. Litvack Jennie ve Jessica Seddon “Decentralization Briefing Notes”, , World Bank Institute, Working Papers, 2001.
- Teziç Erdoğan, Anayasa Hukuku, Kırklareli, İstanbul, Beta Basım A.Ş., Yedinci Baskı, 2001.
- USAID, “Democracy and Governance: A Conceptual Framework”, Center for Democracy and Governance, U.S. Agency for International Development, Bkz: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacd395.pdf, 1998
- Yıldırım, İbrahim, Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, 2004.