Sosyal Bilimler Dergisi / The Journal of Social Sciences

Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl: 6, Sayı: 43, Aralık 2019, s. 538-550

ISSN: 2149-0821 Doi Number: <http://dx.doi.org/10.29228/SOBIDER.39561>

Arş. Gör. Sadegül DURGUN

KSÜ, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, sadegulozcanksu@gmail.com

Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN

TÜRKİYE’NİN YÖNETİŞİM PERFORMANSINA İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME

Özet

Değişmeyen tek şey değişimin kendisidir diyen Heraklitus’un bu cümlesinin haklılığı hemen her alanda aşıkârdır. Bu alanlardan biri de yönetimdir. Yönetim alanındaki değişimler diğer alanlarda olduğu kadar hızlı değildir. Ancak yönetim alanında özellikle de yönetim anlayışlarında ciddi değişiklikler söz konusudur. Çok yakın bir geçmişe kadar geleneksel kamu yönetimi anlayışı hâkimiyetini korurken yavaş yavaş yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bunlardan biri de yönetişimdir. Yönetişim kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin birlikte karar aldıkları, işbirliği yaptıkları, istişarelerde bulundukları yönetim anlayışını ifade etmektedir. Geleneksel kamu yönetiminin katı, hantal, kapalı yönetim anlayışı yerine; esneklik, şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü gibi ilkelerin egemen kılındığı bir anlayıştır yönetişim.

Yönetişim anlayışının önemine binaen çeşitli kurum ve kuruluşlar yönetişimle ilgili farklı araştırmalar yapmakta ve raporlar yayınlamaktadırlar. Bu kurum ve kuruluşlardan biri de Dünya Bankasıdır. Dünya Bankası 1996 yılından itibaren Dünya Yönetişim Göstergeleri projesi kapsamında raporlar yayımlamaktadır. Raporlarda yönetişimin ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, siyasi istikrar ve şiddetsizlik, hükümet etkinliği, düzenleyici kalite/mevzuat kalitesi, hukukun üstünlüğü, yolsuzluğun kontrolü şeklinde ifade edilen altı boyutu ele alınmaktadır ve raporlar 200’ün üzerinde ülkeyi kapsamaktadır. Bu ülkelerden biri de Türkiye’dir.

Bu çalışmanın amacı Dünya Bankası’nın raporlarına göre Türkiye’ye yönelik bir değerlendirme yapmaktır. Bu doğrultuda çalışmada Türkiye’nin Dünya

Yönetişim Göstergeleri raporuna göre yönetişimin ifade edilen altı boyutu doğrultusunda 1996-2017 yılları arasındaki yönetişim performansı değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Yönetişim, Dünya Bankası, Dünya Yönetişim Göstergeleri.

AN ASSESSMENT OF TURKEY'S GOVERNANCE PERFORMANCE

Abstract

It is obvious as much as in all fields that there is rightfulness of Heraclitus' famous quote-*change is the only constant in life*. Administration is one of these fields but changes in administration field are not rapid in relation to other fields. However critical changes are discussed in administration field especially in administration mentality. While traditional public administration mentality keeps control until most recently times, new approaches have emerged slowly. Governance is one of these approaches. Governance means a administration mentality that public sector, private sector and non-governmental organizations make decisions together, cooperate and hold consultations. Instead of rigid, bulky and close administration mentality of traditional public administration, in governance mentality principles such as flexibility, transparency, accountability and rule of law are made superior.

Based on importance of governance mentality, several institutions and organizations make a lot of research and publish reports about governance. The World Bank is one of them. The World Bank has been publishing reports within the scope of Worldwide Governance Indicators project since 1996. In these reports there are six dimensions of governance -voice and accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law and control of corruption, and these reports consist of over 200 countries. Turkey is one of these countries.

The aim of this study is to review for Turkey according to the World Bank reports. In this direction governance performance in Turkey between 1996-2017 years is examined through six dimensions stated by Worldwide Governance Indicators reports.

Keywords: Turkey, Governance, the World Bank, Worldwide Governance Indicators.

1.GİRİŞ

Yönetişim günümüzde geleneksel kamu yönetiminin hâkimiyetini kıran bir yönetim anlayışıdır. Çok yakın bir geçmişe kadar geleneksel kamu yönetimi katı, hantal ve kapalı yönetim anlayışıyla yönetimde kabul gören bir yönetim anlayışıydı. Değişen dünyanın talep ve ihtiyaçlarına yeterince cevap veremeyen geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini yavaş yavaş yönetim anlayışına bırakmaktadır. Yönetişim anlayışı farklı aktörleri bir araya getiren, bunlar arasında anlaşmaların, pazarlıkların, müzakerelerin olduğu, kararların birlikte alındığı ve birlikte uygulandığı, tek başına bir aktörün hâkimiyetinden uzaklaşılacak bir anlayıştır. Yönetişimde katı

hiyerarşi yerine heterarşi ve esneklik, hesap verebilirlik, eşitlik, şeffaflık, hukukun üstünlüğü gibi ilkeler söz konusudur. Daha doğru bir ifade ile yönetim anlayışı bu ilkelerle varlık bulmaktadır.

Yönetişim anlayışının günümüz dünyasında önemli bir yere sahip olmasından dolayı pek çok uluslararası örgüt yönetim anlayışı ile ilgili çalışmalar yapmıştır ve yapmaktadır. Bu kuruluşlardan en önemlilerinden biri de Dünya Bankası'dır. Dünya Bankası 1996 yılından beri belirlemiş olduğu kriterler doğrultusunda yüzlerce ülkede yönetime ilişkin çalışmalar yapmakta ve raporlar yayımlamaktadır. Bu ülkelerden biri de Türkiye'dir. Dünya Bankası ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, siyasi istikrar ve şiddetsizlik, hükümet etkinliği, düzenleyici kalite/mevzuat kalitesi, hukukun üstünlüğü, yolsuzluğun kontrolü şeklinde ifade ettiği yönetimin altı boyutu doğrultusunda Türkiye'de de çalışmalar yapmış ve raporlar yayımlamıştır.

Bu çalışmanın amacı ifade edilen ilkeler doğrultusunda Türkiye'nin yönetim performansını ortaya koymaktır. Bu doğrultuda öncelikle yönetim kavramına ilişkin genel bilgiler verilmektedir. Ardından yönetimin tarihsel çerçevesi ve ilkeleri ele alınmaktadır. Son olarak Dünya Bankası'nın verileri doğrultusunda Türkiye'nin yönetim performansı ortaya konulmaktadır.

2.Genel Olarak Yönetişim

Yönetişim kavramı değişen şartlara uyum sağlamak adına yönetim alanında ortaya çıkmış önemli bir değişikliktir. Yönetişim yönetim anlayışında meydana gelen bir değişikliği ifade etmekle birlikte pek çok alanda da çeşitli şekillerde ve farklı boyutlarda ele alınmaktadır. Bu bölümde öncelikle yönetim kavramı açıklanmış, ardından yönetimin tarihçesi ve ilkeleri ele alınmıştır.

2.1.Yönetişim Kavramı

Yönetişim pek çok alanda çeşitli şekillerde kullanılan bir kavramdır. Bu nedenle farklı şekillerde de tanımlanmaktadır. Yönetime ilişkin önemli çalışmaları bulunan Rhodes yönetimi yönetim süreçleri ve kabul edilmiş kurallardaki yenilikler ve toplumun yönetilmesinde kullanılan yeni bir yöntem (2007:1246) olarak tanımlarken, Kooiman yönetimi bir yönlendirme faaliyeti (2008:2) olarak tanımlamaktadır. Yönetişim, toplumdaki sorunları ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerilerini ortaya koyma sürecinde genelde kamu yönetiminin ve özelde merkezi yönetimin yanı sıra özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin de bulunmasını ifade etmektedir (Parlak, 2011:865; Ökmen, 2013:208). Yönetişim kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ortak amaçlar doğrultusunda bir araya gelmelerini, işbirliği ve pazarlıklar yapmalarını, birbirlerinin önceliklerini anlamalarını ve saygı duymalarını ifade eden bir yaklaşımdır (Aydın, 2013:300). Yönetişim yaklaşımı farklı aktörleri bünyesinde barındıran karmaşık bir yaklaşımdır. Geniş bir aktörler yelpazesi söz konusudur. Yönetişim içerisinde yer alan aktörler karşılıklı ilişki ve etkileşim içerisindeyler. Yönetişimde özel sektör ve sivil toplum kuruluşları yönetimin ayrılmaz parçaları olarak görülmektedirler. Bu doğrultuda kamu yönetiminin birincil olma konumu sona ermekte ve aktörler arası eşitlik söz konusu olmaktadır. Yönetişimde, kararların nasıl ve kimler tarafından alındığı, alınan kararların kapsayıcılığı, aktörler arasındaki durum, demokratik ilkelerin uygulanıp uygulanmadığı önem arz etmektedir (Terzi, 2019:45).

Yönetişimde interaktif bir süreç mevcuttur. Bu süreç içerisinde devletin toplum üzerindeki yönlendirme gücü, sivil topluma doğru kaymaktadır. Devletin geleneksel olarak hakim olduğu alanın ötesinde bir otorite ve düzenlemeler söz konusu olmaktadır. Devletin yetki alanını aşan yeni işbirlikleri mevcut olmaktadır (Demirci, 2013:40; Turan, 2013:80; Bayraktar, 2015:72). Yönetişim anlayışında; tek bir merkezin var olduğu ve yönetimin bu merkezden sağlandığı, kararların bu merkezden alındığı bir ülkede çeşitli sorunların varlık gösterebileceği kabul edilmekte ve bu doğrultuda toplum ve merkez dışındaki çevre yapabilir kılınmaktadır (Çukurçayır, 2013:192).

Yönetişim anlayışında yeni bir işbölümü söz konusudur. Burada devlet daha çok yönlendirici konumda ve özel sektör ve sivil toplum aktif konumdadır. Yani devletin tek belirleyici özne olma durumu sona ermektedir. Yönetişim bütün aktörlerin katılımcı olduğu ve birlikte gerçekleştirilen kolektif eylemler üzerinde durmaktadır. Yönetişimde aktörlerin yani paydaşların karşılıklı olarak birbirlerine güven duymaları, politika oluşturma ve politikaların uygulanma süreçlerinde hukuka bağlılık ve sunulan hizmetlerde kullanılan kaynakların etkinlik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda kullanılması söz konusudur (Eroğlu, 2013:143).

Yönetişim anlayışı post-modern toplumlarda hakim olan dinamizm, kompleks yapılar, çeşitlilik ekseninde değişiklik gösteren ekonomik ve sosyal ilişki ve etkileşimlerin ortaya çıkardığı çok paydaşlı bir yönetim sürecidir (Shehrin, 2013:201). Yönetişim farklı çıkarların mevcut olduğu bir alanda konsensüs sağlamayı ya da bir faaliyeti, programı yürütmek için gereken rıza veya kabulü temin etmeyi içeren bir anlayıştır (Alcantara, 1998:105). Gerry Stoker (1998) yönetim yaklaşımına ilişkin beş önerme ifade etmektedir. Bunlar aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir;

- Yönetişim yaklaşımı yönetimden daha kapsamlı bir olgudur. Yönetişim yönetimin içinden çıkmakta ancak onun ötesine geçen aktörler ve kurumlar setine işaret etmektedir.
- Yönetişimde geniş bir aktörler yelpazesi vardır ve bu aktörler arasında çeşitli sorunların çözümünde mevcut olan sınırlar belirsizleşmektedir.
- Yönetişim aktörler arasındaki güç bağlılıklarına işaret etmektedir.
- Yönetişimde kendi kendini organize eden ağlar mevcuttur.
- Yönetişimde hükümetin farklı ve yeni tekniklerle rehberlik yapması ve yönlendirmesi söz konusudur. Klasik otorite kullanmanın dışına çıkmaktadır.

Stoker gibi Rhodes da yönetime ilişkin önermelerde bulunmuştur. Bu önermeler aşağıdaki gibidir (2007:1246):

- Yönetişim, örgütler arasında mevcut olan karşılıklı bağımlılıktır.
- Yönetişimde, aktörler arasında amaçların görüşülmesi ve kaynakların değiştirilmesi söz konusudur.
- Yönetişimde güven esaslı, katılımcılar arasında görüşülen ve kararlaştırılan etkileşimler söz konusudur.
- Yönetişimde aktörler özerktirler.

Yönetişim yaklaşımında aktörler arasında yani devlet, sivil toplum ve özel sektör arasında mevcut olan sınırlar belirsizleşmektedir. Sınır kavramı anlamını yitirmektedir. Yönetişimde kişiler, gruplar, örgütler taleplerini, şikâyetlerini dile getirmekte, mevcut hukuki haklarını kullanabilmekte, bununla birlikte mevcut sorumluluklarının da farkında olmakta ve bunları

yerine getirmektedir (Stoker, 2004:440).Yönetişim yaklaşımında devlet-yurttaş arasındaki ilişki himayecilikten çıkmakta; bireyler kendi başlarına varlık gösterebilen, kendi kapasitelerini kullanabilen bir hal almaktadırlar (Tekeli, 1996:6-7; Doornbos, 2010:96).

Yukarıda çeşitli şekillerde açıklanan yönetim yaklaşımının birtakım özellikleri vardır. Bu özellikler aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Coşkun, 2008:74-76; Tortop vd., 2012:356-357; Smouts, 1998:84):

- Yönetişim bir süreçtir.
- Yönetişimde konsensüs hakimdir.
- Yönetişim aktörler arasında sürekli etkileşime bağlıdır.
- Yönetişimde tek bir iktidar odağı söz konusu değildir. Farklı boyutlarda iktidar odakları söz konusudur.
- Yönetişimde çok yönlülük ve çok merkezlilik hâkimdir.
- Yönetişim hizmet sunumunda özel sektör ve sivil toplumun rolüne vurgu yapmaktadır.
- Yönetişimde aktörler hem güçleri hem de kaynakları bakımından birbirlerine bağımlı durumdadırlar.
- Yönetişimde aktörler içerisinde birisi daha etkili olabilir ancak asla tek başına belirleyici olamaz.

Yönetişim günümüzün değişen dünyasındaki yönetilebilirlik krizine çözüm olabilmek adına ortaya çıkmış bir yönetim anlayışıdır. Bu doğrultuda çeşitli stratejileri, farklı boyutları söz konusu olabilmektedir. Ancak ifade edilen özellikler ve önermeler ortaktır.

2.2.Yönetişimin Tarihsel Gelişimi

Yönetişim yaklaşımının tarihsel gelişimine bakıldığında ilk olarak 14. yüzyılda Fransa'da kullanıldığı görülmektedir. 17. yüzyılda yine Fransa'da hükümet ile sivil toplumu uzlaştırmak anlamında yönetim yaklaşımı kullanılmıştır (Eroğlu, 2013:244; Özmen, 2013:277). Yönetişimin bir kavram olarak olgunlaşması ise İngiltere'de olmuştur. Yönetişim İngiltere'de ilk olarak klasik Westminster modele bir karşı duruş olarak ortaya çıkmış, bu modelin pek çok sorunun kaynağı olduğu öne sürülmüştür ve yönetimle bu sorunların çözülebileceği ifade edilmiştir.

II. Dünya Savaşıyla birlikte globalleşme ve özellikle bölgesel düzeydeki entegrasyonlar artmıştır. 1970'lerle birlikte bu durum daha da hız kazanmıştır. Bu süreçte ulus devlet, ulusal egemenlik ilkesi de tartışılmaya başlanmıştır. Aynı zamanda 1970'lere kadar egemenliğini koruyan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı da eleştirilmeye başlanmıştır. Bu dönemde yaşanan değişme ve gelişmeler pek çok alanda yeniden yapılanmalara neden olmuştur ve geleneksel anlayışın sorunlara çözüm olamadığı görülmüştür. Tüm bu yaşananlar yönetişimin gelişmesine ve öneminin artmasına yol açmıştır (Koçak ve Öztepe, 2012:92; Kahraman vd., 2012:112). Yönetişim yaklaşımı devlet gücünün sınırlarına, aynı zamanda hükümet dışı örgütlerin rollerine yönelik yeni bir bakış açısı sunmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, uluslararası ticaretin gelişmesi, çok uluslu şirketlerin ve bunların dünya ekonomisinde etkisinin artması, ulus devletlerin sınırlarının bulanıklaşması, yönetim işinin giderek girift bir hal alması gibi unsurlar yönetişimin daha da gelişmesine ve yaygınlaşmasına neden olmuştur. 1980'li yıllara gelindiğinde dünyanın çeşitli bölgelerinde yaşanan demokratikleşme hareketleri, bu hareketlerin giderek yaygınlaşması da yönetişimi geliştirmiştir.

Yönetişim kavramı bir yönetim politikası olarak ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası tarafından kullanılmıştır. Dünya Bankası yönetişimi iyi yönetim olarak kullanmıştır. Dünya Bankası'nın ardından OECD, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği gibi örgütler tarafından da çeşitli raporlarda yönetim kavramı kullanılmıştır.

Yönetişim anlayışı minimal devlet anlayışıyla birlikte yerleşme, sivilleşme, özelleştirme tartışmalarıyla birlikte ve sermayenin küreselleşmesi, liberal demokrasi söylemi ile gelişmiş ve yaygınlaşmıştır ve yaşanan değişim ve gelişmelerle birlikte de yaygınlaşmaya ve gelişimini sürdürmeye devam edecektir.

2.3.Yönetişimin İlkeleri

Yönetişim anlayışı çeşitli ilkeleri bünyesinde barındıran ve esasen bu ilkelerle hayat bulan bir yönetim anlayışıdır. Bu ilkelerin uygulandığı yerde yönetim anlayışından bahsetmek mümkün olmaktadır. Bu ilkeler, şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, eşitlik, etkinlik ve verimliliklerdir.

Şeffaflık ilkesi, yönetimde olması gereken serbest bilgi akışını ifade etmektedir. Şeffaflık yönetimin aldığı ve uyguladığı kararlara ilişkin bilgi, belge ve verilere kolay bir şekilde ulaşılmasını ifade etmektedir (Tortop vd., 2012:353). Şeffaflık yönetimin yaptığı eylem ve işlemlerden vatandaşların haberdar olması, kullanılan kaynakların nelere gittiğini öğrenebilmesi, yönetime katılması ve elde ettiği bilgiler doğrultusunda yönetimi denetleyebilmesini içeren bir ilkedir (Akpınar, 2011:240). Şeffaflık kapalılığın karşıtı olarak ifade edilebilmektedir. Kapalılık, yönetimin dışarıdan gelebilecek her türlü etkiden uzak kalmasını sağlayan, aldığı ve uyguladığı kararlara, yaptığı eylem ve işlemlere karşı hiçbir açıklama yapmamasına yol açan bir kavramdır (Aydın, 2013:322). Şeffaflık ise bunların tam tersini ifade eden bir ilkedir. Şeffaflık ilkesi hesap verebilirlik ilkesi ile yakından ilgilidir. Çünkü vatandaşların hesap sorabilmeleri yönetimle ilgili birtakım bilgi, belgelere vakıf olmaları ile mümkün olabilmektedir. Hiçbir şekilde bilgisi olmayan vatandaşların yönetimden hesap sorması mümkün değildir. Bununla birlikte yönetimlerin de halka karşı şeffaf olmaları bir lütuf değil bir vazifedir.

Hesap verebilirlik ilkesi yetki ve sorumluluk sahibi olan ve bu yetkileri kullanan kişilerin diğer aktörlere karşı açıklama yapmalarını ifade etmektedir. Hesap verebilirlik kullanılan yetkilerin sonucundan mesul olmaktır. Hesap verebilirlikte kişilerin yapmış oldukları eylemlerden sorumlu olmaları yanında yapmak zorunda oldukları ancak yapmadıkları eylemlerden de sorumlu olmaları söz konusudur. Faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için aktarılan kaynakların nerelerde ne şekilde kullanıldığı da yine hesap verebilirlik ilkesine dâhildir (Tutar ve Altınöz, 2017:228; Koçak ve Öztepe, 2012:95). Hesap verebilirlik günümüz dünyasında çok önemli bir yere sahiptir. Demokratik anlayışların gelişmesi hesap verebilirliğin önemini daha da artırmaktadır. Hesap verebilirlik örgütsel anlamda demokrasinin de tamamlayıcı bir unsurdur. Hesap verebilirlik sorumlu bir kamu yönetiminin gereği olmakta ve aynı zamanda kamu yönetimine olan güveni de artırmaktadır. Hesap verebilirlik kamu yönetiminin daha iyi bir performans sunmasını sağlamakta ve bu doğrultuda örgütsel verimliliği de artırmaktadır.

Hukukun üstünlüğü ilkesi hem örgütlerin hem de bireylerin hukuk kuralları ile bağlı olmasını ifade etmektedir. Hukukun üstünlüğü ilkesinde örgütler yasal sınırlar içerisinde hareket etmekte ve bireyler de kendi davranışlarına hukuk kurallarının uygulanabileceğini bilmektedirler. Hukukun üstünlüğü ilkesi dar ve geniş anlamlarda ifade bulmaktadır. Dar

anlamda hukukun üstünlüğü hem yönetenlerin hem de yönetilenlerin hukuka bağlı kalmalarını ifade ederken; geniş anlamda hukukun üstünlüğü hem dar anlamda hukukun üstünlüğünü kapsamaktadır hem de birey hak ve özgürlüklerini, adaleti, demokrasiyi, istikrarlı bir ekonomiyi ifade etmektedir (Gözlügül, 2013:1432). Hukukun üstünlüğü ilkesinin hâkim kılınabilmesi için birtakım unsurların varlığı gerekmektedir. Bunlar;

- Toplumsal bir kültürün mevcudiyeti,
- Bağımsız bir yargı sisteminin varlığı,
- Hukukun üstünlüğü ile bağdaşacak şekilde bir yargı geleneği ve mesleğinin varlığı,
- Belirlenmiş kuralların varlığı,
- Eşitlik ilkesinin hâkimiyeti,
- Hukuki güvenliğin olması,
- Kuvvetler ayrılığının olmasıdır.

Eşitlik ilkesi; benzer durumlara aynı şekilde davranılmasını ifade etmektedir. Kişilerin eşit fırsatlara sahip olması anlamına gelmektedir. Eşitlik farklı alanlarda farklı anlamlara gelen bir ilkedir. Hukuksal anlamda, ahlaksal anlamda, siyasal anlamda farklı anlamlar ifade etmektedir. Eşitlik varlıksal eşitlik, fırsat eşitliği, şartlarda eşitlik ve sonuçlarda eşitlik olmak üzere dört gruba ayrılabilir. Varlıksal eşitlik, hem tanrı karşısındaki eşitliği hem de sadece insan olmaktan kaynaklanan eşit haklara sahipliği ifade etmektedir. Fırsat eşitliği, kişilerin gelişme ve ilerlemelerinde gerekli olan imkânlarla sahip olmalarını ifade etmektedir. Kişilerin önündeki adil olmayan engellerin kaldırılması anlamına gelmektedir. Şartlarda eşitlik, fırsat eşitliğinin sağlanmasında başlangıç noktalarının eşitlenmesidir. Uygulanması en zor olan eşitlik türüdür. Sonuçlarda eşitlik ise dezavantajlı gruplara bir kısım ayrıcalıkların tanınmasını ifade etmektedir (Ayhan, 2009: 46-47).

Katılım ilkesi yönetişimin önemli ilkelerinden biridir. Çünkü yönetim katılımı, birlikteliği öngören bir yaklaşımdır. Katılım, kamusal kararlara, bu kararların hizmete dönüşümüne iştiraki ifade etmektedir. Katılım gücün paylaşılmasını ve karar alıcıları etkilemeyi de içermektedir. Katılım ilkesinin varlığı yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkileri geliştirmektedir. Birey katılım sağladığı kararlara ve bu doğrultuda sunulan hizmetlere sahip çıkmaktadır. Ayrıca kendi bilgi, beceri ve tecrübelerini aktarabilmektedir (Özmen, 2013:279). Ayrıca yönetenler de vatandaşların talep, beklenti ve şikâyetlerine daha fazla vakıf olabilmekte ve bunları dikkate almaktadır. Yönetim katılımının iki boyutu vardır. Bunlar siyasal ve yönetsel boyutlardır. Siyasal boyutuyla katılım kişilerin siyasal sistem karşısındaki tutum ve davranışlarıyla ilgilidir. Siyasal boyutuyla katılımın bireysel, grupsal ve örgütsel düzeyleri vardır. Yönetsel boyutuyla katılım ise seçimler dışındaki faaliyetleri ifade etmektedir.

Verimlilik ve etkinlik ilkeleri, yönetimlerin hem kaliteli hem de uygun maliyetli bir şekilde hizmet üretmesi ve sunmasına ilişkindir. Etkinlik ilkesi örgütlerin amaçlarına ulaşma dereceleriyle ilgilidir. Gerçekleşen performans ile gerçekleşmesi gereken performans arasındaki ilişki ortaya konulmaktadır (Güler, 2003: 11; Yükçü ve Ataçan, 2009:3). Verimlilik ise girdi-çıkı oranını ifade etmektedir. Daha az girdiyle daha fazla çıktı elde etmektir. Ancak verimlilik denilince sadece girdi-çıkı oranı değil aynı zamanda kaliteli ve iyi hizmet üretilmesi de akla gelmektedir (Aydın, 2013:327).

Yönetişim anlayışı yukarıda ifade edilen ilkelerle söz konusu olmaktadır. İlkelerin her biri aslında diğerleriyle sıkı sıkıya bağlıdır. Bu ilkeler birbirini tamamlamaktadır.

3. Türkiye'nin Yönetişim Performansı

Dünya Bankası 1996 yılından bu yana birkaç yıl hariç olmak üzere her yıl belirlenmiş olan altı yönetim göstergesi ya da boyutuyla alakalı olarak çok sayıda ülkede araştırmalar yapmakta ve raporlar yayınlamaktadır.

Dünya Bankası yönetişimi, bir ülkede otoriteyi kullanan kurumlar ve geleneklerden oluşan bir yaklaşım şeklinde ifade etmektedir. Bu anlayış; hükümetlerin seçildiği, izlendiği ve değiştirildiği süreçleri, hükümetin etkin bir şekilde sağlam politikalar oluşturma ve uygulama kapasitesini, vatandaşa ve vatandaşla devlet arasındaki sosyal ve ekonomik etkileşimleri yöneten kurumlara saygıyı içermektedir.

Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri 1996 yılından bu yana 200'den fazla ülke ve bölgede yönetişimin altı boyutuyla ilgili rapor hazırlamaktadır. Bu altı boyut ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, siyasi istikrar ve şiddetsizlik, hükümet etkinliği, düzenleyici kalite/mevzuat kalitesi, hukukun üstünlüğü, yolsuzluğun kontrolüdür.

İfade özgürlüğü ve hesap verebilirlik; hükümet seçimlerine katılabilmeyi, kişilerin kendilerini ifade edebilmesini, özgür medyayı ve dernek kurma özgürlüğünü ifade etmektedir. Siyasi istikrar ve şiddetsizlik; terörizm de dâhil olmak üzere siyasi istikrarsızlık ve/veya siyasi güdümlü şiddet olasılığına ilişkin algıları ölçmektedir. Hükümet etkinliği; kamu hizmetlerinin kalitesi, siyasi baskılardan bağımsızlık derecesi, politika oluşturma ve uygulama kapasitesi ile ilgilidir. Düzenleyici kalite/mevzuat kalitesi; hükümetin özel sektör gelişimini mümkün kılan ve teşvik eden sağlam politikalar ve düzenlemeler oluşturma ve uygulama kabiliyetine ilişkin algıları ifade etmektedir. Hukukun üstünlüğü; temsilcilerin toplumsal kurallara güvenme ve uyma algılarını ve sözleşmelerinin uygulanma kalitesini, mülkiyet haklarını, mahkemeleri ve polisi; ayrıca suç ve şiddet olasılıklarını ifade etmektedir. Yolsuzluğun kontrolü; hem küçük hem de büyük yolsuzluk biçimlerinin yanı sıra devletin seçkinler ve özel çıkarlar tarafından "ele geçirilmesi" de dâhil olmak üzere kamu gücünün özel kazanç için ne ölçüde kullanıldığına ilişkin algıları ortaya koymaktadır (<https://info.worldbank.org>, 12.09.2019).

Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri, dünyanın her yerinden kamu, özel sektör ve STK sektörlerindeki vatandaşların, girişimcilerin ve uzmanların yönetişimin çeşitli yönleriyle ilgili görüşlerini ve deneyimlerini rapor eden 30'dan fazla veri kaynağından gelen bilgileri derlemekte ve özetlemektedir. Bu veri kaynakları yönetişimin altı boyutu doğrultusunda istatistiksel olarak yeniden ölçeklendirilmekte ve birleştirilmektedir.

Yukarıda ifade dildiği gibi çalışmalar ve raporlar 200'den fazla ülkeyi kapsamaktadır. Bu ülkelerden biri de Türkiye'dir. 1996 yılından 2017 yılına kadar yönetişimin ifade edilen altı boyutu doğrultusunda Türkiye için de değerlendirmeler yapılmış ve veriler elde edilmiştir. Aşağıdaki tabloda ifade edilen yıllar itibari ile Türkiye'ye ait yönetim değerleri yer almaktadır.

Tablo 1: Dünya Bankası Verilerine Göre Altı Boyutta Türkiye'nin Yönetişim Değerleri

Yıllar	İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik	Siyasi İstikrar ve Şiddetsizlik	Hükümet Etkinliği	Düzenleyici Kalite/Mevzuat Kalitesi	Hukukun Üstünlüğü	Yolsuzluğun Kontrolü
1996	-0.13	-1.26	-0.08	0.10	-0.14	-0.15
1998	-0.62	-1.23	-0.26	0.50	-0.06	-0.30
2000	-0.29	-0.80	0.01	0.35	-0.01	-0.20
2002	-0.22	-0.81	0.08	0.10	-0.03	-0.52
2003	-0.03	-0.77	0.05	0.04	0.15	-0.18
2004	0.01	-0.83	0.01	0.06	0.13	-0.18
2005	0.00	-0.60	0.15	0.28	0.16	-0.03
2006	-0.06	-0.59	0.12	0.29	0.05	0.03
2007	-0.05	-0.82	0.31	0.32	0.02	0.11
2008	-0.04	-0.82	0.27	0.26	0.08	0.11
2009	-0.06	-1.03	0.28	0.28	0.10	0.09
2010	-0.08	-0.92	0.29	0.30	0.11	0.03
2011	-0.14	-0.96	0.35	0.37	0.07	0.04
2012	-0.21	-1.22	0.41	0.42	0.04	0.16
2013	-0.25	-1.25	0.38	0.43	0.07	0.09
2014	-0.34	-1.09	0.37	0.40	0.01	-0.15
2015	-0.37	-1.49	0.22	0.27	-0.11	-0.15
2016	-0.61	-2.01	0.04	0.20	-0.21	-0.19
2017	-0.71	-1.80	0.07	0.04	-0.25	-0.19

Kaynak: info.worldbank.org/governance/wgi/#doc, 12.09.2019 internet adresindeki veriler kullanılarak tablolar hazırlanmıştır.

Dünya Bankası yönetim tahminleri -2.50 ile 2.50 arasındaki değerler almaktadır. Farklı boyutlar, gelen veriler doğrultusunda analizler yapılarak değerlendirilmekte ve -2.50 ile 2.50 arasında değerler almaktadır. Bilindiği üzere değerler eksi doğrultuda ilerledikçe başarısızlık, artı doğrultuda ilerledikçe başarı artmaktadır.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde Türkiye'nin yönetim performansının iyi olmadığını söylemek mümkündür. Özellikle ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik ile siyasi istikrar ve şiddetsizlik boyutlarında 1996 yılından bu yana sürekli eksi değerler seyredilmiştir. En başarılı boyut ise mevzuat kalitesidir. Yıllar itibarı ile bakıldığında hiçbir yılda eksi değerlere düşmediği görülmektedir.

Tablodan görüldüğü üzere ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik boyutunda en yüksek değer 0.01 iken en düşük değer ise -0.71'dir. Siyasi istikrar ve şiddetsizlik boyutuna bakıldığında en yüksek değer -0.59 en düşük değer ise -2.01 olduğu görülmektedir. Hükümet etkinliğinde en yüksek değer 0.41 iken en düşük değer -0.26'dır. Mevzuat kalitesi boyutunda en yüksek değer 0.50 iken en düşük değer 0.04'tür. Hukukun üstünlüğü boyutuna bakıldığında en yüksek değer 0.16 iken en düşük değer -0.25 olduğu görülmektedir. Yolsuzluğun kontrolü boyutunda ise en yüksek değer 0.16 iken en düşük değer -0.52 olmuştur.

Tüm boyutlar ve değerler ele alındığında en başarısız olunan boyutun -2.01 ile siyasi istikrar ve şiddetsizlik olduğu görülmektedir. En başarılı olunan boyut ise 0.50 değeri ile mevzuat kalitesi olmuştur. Değerlere bakıldığında başarısızlık boyutunun en uç negatife çok fazla yaklaştığı görülmekte ancak başarılı olunan boyutun ise 1 değerine bile ulaşamadığı görülmektedir. Bununla birlikte değerler dikkate alındığında hiçbir boyutta sürekli bir artış ya da azalışın da olmadığı görülmektedir.

Dünya Bankası yönetim değerleri ile birlikte araştırma yapılan ülkeler arasında da bir sıralamaya yer vermektedir. Bu sıralama yüzdelik değerler ile ifade edilmektedir. Aşağıdaki tabloda Türkiye'nin araştırma yapılan ülkeler arasındaki sıralama değerleri yer almaktadır.

Tablo 2: Türkiye'nin Çalışma Yapılan Ülkeler Arasındaki Değeri

Yıllar	İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik	Siyasi İstikrar ve Şiddetsizlik	Hükümet Etkinliği	Düzenleyici Kalite/Mevzuat Kalitesi	Hukukun Üstünlüğü	Yolsuzluğun Kontrolü
1996	45,50	10,64	55,74	59,24	47,24	51,61
1998	31,84	12,23	46,11	68,39	48,00	45,36
2000	40,30	21,16	56,92	64,62	50,50	49,75
2002	42,29	21,69	60,71	58,67	52,48	34,85
2003	45,77	25,13	60,71	56,12	59,41	52,02
2004	49,52	20,87	57,64	56,65	58,37	51,71
2005	50,96	27,67	58,82	60,78	58,37	56,10
2006	45,67	27,05	59,02	59,31	55,50	58,05
2007	46,15	19,81	64,08	62,14	54,07	59,71
2008	46,15	18,75	63,59	59,22	56,73	60,68
2009	45,50	15,64	63,16	59,81	57,82	60,29
2010	44,55	18,96	64,11	59,81	58,77	58,57
2011	44,13	18,48	65,40	62,09	57,75	58,29
2012	41,78	12,80	65,40	64,93	57,28	62,56
2013	40,85	10,90	64,45	64,93	55,87	61,14
2014	36,45	11,90	67,79	66,35	57,21	52,88
2015	34,98	9,05	62,02	62,50	53,37	53,37
2016	30,05	4,76	54,81	61,06	46,63	50,48
2017	27,59	7,14	55,29	57,21	45,19	49,52

Kaynak: info.worldbank.org/governance/wgi/#doc, 12.09.2019 internet adresindeki veriler kullanılarak tablolar hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tabloda Türkiye'nin Dünya Bankası'nın yönetim araştırmaları yaptığı ülkeler arasındaki yüzdelik değerleri görülmektedir. Türkiye'nin farklı boyutlardaki değerleri dikkate alındığında yönetim konusunda hemen hemen ortalama bir ülke olduğunu söylemek mümkündür. İfade özgürlüğü ve hesap verebilirlikte çıkılabilen en yüksek değer %50,96 iken en düşük değer %27,59'dur. Siyasi istikrar ve şiddetsizlikte en yüksek değer %27,67 iken en düşük değer %4,76'dır. Hükümet etkinliğine bakıldığında en yüksek değer %67,79 iken en düşük değer %46,11'dir. Düzenleyici kalite/mevzuat kalitesine bakıldığında en yüksek değer %68,39 iken en düşük değer %56,12'dir. Hukukun üstünlüğü boyutunda en yüksek değer %59,41 iken

en düşük değer %45,19'dur. Yolsuzluğun kontrolünde ise en yüksek değer %62,56 iken en düşük değer %45,36'dır. Yönetişimin altı boyutu içerisinde en düşük değerlere sahip olunanı siyasi istikrar ve şiddetsizlik boyutudur. Zaten tüm tablo içerisindeki en düşük değer de %4,76 ile yine siyasi istikrar ve şiddetsizliktir. En yüksek değer ise %68,39 ile düzenleyici kalite/mevzuat kalitesidir. Değerler dikkate alındığında ülkenin yönetim performansı ile diğer ülkeler arasındaki sıralaması ya da değerleri aynı düzeylerdedir. Yani yönetim değerleri nispeten arttıkça ülkeler arasındaki değeri/sıralaması yükselmekte, yönetim değerleri düştükçe ülkeler arasındaki sıralaması da düşmektedir.

4.SONUÇ

Yönetişim değişen dünyanın ortaya çıkardığı yeni koşullara uyum sağlamak adına yönetim anlayışında meydana gelen bir değişikliktir. Farklı boyutlarıyla birlikte çeşitli kurumlar tarafından ele alınan yönetim Dünya Bankası tarafından da çeşitli araştırmalara konu edilmiştir. 1996 yılından bu yana bazı yıllar hariç olmak üzere düzenli olarak 200'den fazla ülkede yaptığı araştırmada ülkelerin yönetim performanslarını ortaya koymaktadır. Bu ülkelerden biri de Türkiye'dir.

Türkiye'nin 1996-2017 yılları arasındaki performansına bakıldığında pek başarılı bir ülke olmadığını hatta bazı boyutlarda başarısız bir ülke olduğunu söylemek mümkündür. Yönetişimin siyasi istikrar ve şiddetsizlik, yolsuzluğun kontrolü, hukukun üstünlüğü, düzenleyici kalite, hükümet etkinliği ve hesap verebilirlik ile ifade özgürlüğü boyutlarında çoğunlukla eksi değerlerde ya da düşük artı değerlerde olduğu görülmektedir. Ayrıca son dönemlerde başta siyasi istikrar ve şiddetsizlik boyutu olmak üzere hemen hemen bütün boyutlarda daha da başarısız olunduğu, negatife doğru bir ilerlemenin olduğu görülmektedir. Bu noktada ülkede yaşanan gelişmelerin, dönüşümlerin, değişimlerin yönetişimin altı boyutunu olumlu ve olumsuz yönlerde etkilediği söylenebilir. Yani değişkenlikler doğru orantılı olarak yönetişimin boyutlarını da etkilemektedir. Ülkemizde yaşanan olayların yönetişimi daha ziyade olumsuz yönde etkilediği görülmektedir. Bu durum aynı zamanda araştırmaların yapıldığı ülkelerde Türkiye'yi arka sıralara atmaktadır. Çünkü yönetim değerleri ile ülke sıralamalar doğru orantılı ilerlemektedir. Değerler arttıkça ülkenin başarı sıralaması yükselmekte, azatlıkça düşmektedir.

Yönetişimin ilkeleri ve yapılan çalışmada ifade edilen boyutları bir ülkede dikkate alınması gereken konulardır. Siyasi istikrar, şiddetsizlik, yolsuzlukların önlenmesi, hesap verebilirlik bir ülkede etkili bir yönetim için olmazsa olmazdır. Bu ilkelerle ülke daha iyi bir şekilde yönetilebilecek, vatandaşlar yönetime daha fazla güven duyacak ve sadakatleri artacaktır. Yönetişim anlayışı ile ifade edilen durumlar birbirlerini besleyen unsurlardır. Yani birinin artması diğerini de arttıracaktır. Ayrıca yukarıda ifade edilen boyutlar bir ülkede zaten var olması gereken durumlardır. Yani yönetim anlayışının bir önemi yoktur. Bu ilkelerin bir ülkede mevcut olmaması kötü yönetime ve yönetim krizlerine yol açabilir. Yönetimin devamlılığına zarar verebilir. Bu nedenle ülkelerin bu ilkelere bağlılığa riayet etmeleri gerekmektedir.

KAYNAKLAR

- Akpınar, M. (2011). “Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16(2), ss. 235-261.
- Aydın, A. H., (2013). Kamu Yönetimine Giriş, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Ayhan, A. (2009). “Eşitlik İlkesi ve Tarihçesi Türkiye’de Kadın Erkek Eşitliği ve Eşitsizliği”, Hukuk Gündemi, ss. 45-51.
- Bayraktar, F. (2015). “Yönetişim Paradigması ve Neoliberalizm: Çelişki ve Kopuş mu Uyum ve Süreklilik mi?”, Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2, ss.71-94.
- Coşkun, B., (2008). “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çukurçayır, M. A. (2013). “Yerel Yönetişim Üzerine Notlar”, Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, Ed. F. N. Genç, Çizgi Kitapevi, Konya.
- Demirci, M. (2013). “Yönetişim, Otorite ve Meşruiyet”, Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, Ed. F. N. Genç, Çizgi Kitapevi, Konya.
- Doornbos, M. (2001). “‘Good Governance’: The Rise and Decline of A Policy Metaphor?”, Journal of Development Studies, 37(6), ss. 93-108.
- Eroğlu, H. T. (2013). “Kamu Yönetiminde Hiyerarşi, Ağ, Piyasa ve Aktörler Düzleminde Yönetişim”, Yönetişim, Ed. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, Çizgi Kitapevi, Konya
- Gözlügöl, S. V. (2013). “Uluslararası Hukuk Boyutuyla Hukukun Üstünlüğü”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 17 (1-2), ss. 1423-1453.
- Güler, B. A. (2003). “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, Praksis Dergisi, 9, ss. 93-116.
- Hewitt De Alcántara, C. (1998). “Uses and Abuses of The Concept of Governance”, International Social Science Journal, 50(155), ss. 105-113.
- Kahraman, Y., Vurgun, L., Öztop, S. (2012). “Yönetişim Anlayışı ve Değerlerin Yönetim Kültürüne Etkileri”, Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, Ed. F. N. Genç, Ekin Yayınları, Bursa.
- Koçak, S. Y. Öztepe, M. C. (2012). “Yönetişim Yaklaşımı Açısından Kamu Yönetimi Etiği”, Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi, Ed. F. N. Genç, Ekin Yayınları, Bursa.
- Kooiman, J., Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Mahon, R., Pullin, R. (2008). “Interactive Governance and Governability: An Introduction”, The Journal Of Transdisciplinary Environmental Studies, 7(1), ss. 1-11.
- Ökmen, M.(2013). “Yerel Yönetişim Faktörü Olarak Kentsel Aktörler”, Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, Ed. F. N. Genç, Çizgi Kitapevi, Konya.

- Özmen, A. (2013). “Yönetişim Eksenli Yerel Politikaların Yönetişel Etik Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, Ed. F. N. Genç, Çizgi Kitapevi, Konya.
- Parlak, B., (2011). Kamu Yönetimi Sözlüğü, MKM Yayıncılık, Bursa.
- Rhodes, R. A. (2007). “Understanding Governance: Ten Years On”, Organization Studies, 28(8), 1243-1264.
- Shehrin, P. K. (2013). “Kent Yönetimi ve Planlamada Yönetişim”, Yönetişim, Ed. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, Çizgi Kitapevi, Konya.
- Smouts, M. C. (1998). “The Proper Use of Governance in International Relations”, International Social Science Journal, 50(155), ss. 81-89.
- Stoker, G. (1998). “Governance As Theory: Five Propositions”, International Social Science Journal, 50(155), ss. 17-28.
- Stoker, G. (2004). “Governing as Governance by Jan Kooiman”, International Public Management Journal, 7(3), ss. 439-442.
- Tekeli, İ. (1996). “Yönetim Kavramı Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine” Sosyal Demokrat Değişim, 3, 45-54.
- Terzi, E. G. (2019). “Yerel Yönetimlerde Yönetişim Sorunları – Ardahan Kent Konseyi Örneği”, Sosyal Bilimler Dergisi / The Journal of Social Science, 6(32), ss.43-53.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. A. (2012). Yönetim Bilimi, 9. Baskı, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Turan, H. T. (2013). “Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi”, Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, Ed. F. N. Genç, Çizgi Kitapevi, Konya
- Tutar, H., Altınöz, M., (2017). “Hesap Verebilirlik Bağlamında İç Denetim ve Sorun Alanları: Eleştirel Bir Analiz”, Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8(15), ss. 225-248
- Yükçü, S., Atağan, G. (2009). “Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 23(4), ss. 1-13.
- info.worldbank.org/governance/wgi/#doc, 12.09.2019.