

TÜRKİYE’DE KATILIMCI YÖNETİM VE YÖNETİŞİMİN UYGULANABİLİRLİĞİNİN 11. KALKINMA PLANI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Ferit İZCİ¹, Didem GEYLANI²

Geliş: 10.06.2021 / Kabul: 04.10.2021
DOI: 10.29029/busbed.950706

Öz

Türk kamu yönetiminin uzun yıllardan beri konuşulan ve tartışılan önemli sorunları olduğu bilinmektedir. Bu sorunların temelinde, geleneksel kamu yönetiminin işlevsiz ilkelerinin yer aldığı bir gerçektir. Başta, aşırı merkezîyetçilik, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık olmak üzere verimsizlik ve hesap vermekten uzak bir yönetim anlayışı, bu sorunların önemlilerini oluşturmaktadır. Zaman zaman kamu yönetimi ile ilgili reform çalışmalarında bu sorunlar gündeme gelse de, çözüme yönelik olarak somut adımların atıldığı ve etkili sonuçlar alındığını söylemek mümkün değildir. Oysaki günümüz modern devletlerinde geleneksel kamu yönetimi anlayışı tamamen değişmiş durumdadır. Bu anlayışın yerini etkin, şeffaf, hesap verebilir, demokratik ve kalıtımı esas alan yönetim temelli anlayış almıştır. Türkiye’de son dönemlerde, özellikle de 2023 hedefleri doğrultusunda mevcut sorunlara yönelik olarak ciddi ve planlı adımlar atıldığı gözlemlenmektedir. Bu adımların önemlilerinden birisi de, 2019-2023 yıllarını kapsayan On Birinci Kalkınma Planı’nda katılımçılık ve iyi yönetimle ilgili konunun, önceki planlardan farklı bir boyutta ele alınmış olmasıdır. Planda, katılımçılık ve iyi yönetime geniş yer verilmiş ve bununla ilgili temel ilkeler belirlenmiştir. Bu yüzden çalışmanın amacını; Türk kamu yönetimine uygulanmak istenen demokrasi ve iyi yönetim anlayışlarının On Birinci Kalkınma Planı ekseninde değerlendirilmesi ve birtakım önerilerin geliştirilmesi oluşturmaktadır. Çalışmada konuyla ilgili detaylı bir literatür

¹ Prof. Dr., Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, ferit.izci@yyu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6383-1280.

² Arş. Gör., Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, didemgeylani@yyu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4865-1975.

taraması yapılmış, elde edilen bilgiler ışığında kalkınma planında öngörülenler farklı bir perspektiften değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Kalkınma, Demokrasi, Katılım, İyi Yönetişim.*

EVALUATION OF PARTICIPATORY ADMINISTRATION AND GOOD GOVERNANCE PRACTICES IN TURKEY IN THE FRAMEWORK OF THE ELEVENTH DEVELOPMENT PLAN

Abstract

It is widely recognised that Turkish public administration has significant issues that have been the subject of public debate for a long time. Traditional public administration principles are ineffective in light of these issues. Early on, the main issues were over-centralisation, confidentiality in administration, and being cut off. Although concrete steps have been taken, no precise results have been produced as a result. However, in today's modern states, the traditional understanding of public administration has been completely overturned. An approach based on ineffective, opaque, accountable, democratic, and participatory governance was replaced by an understanding based on effective, transparent, accountable, and participatory governance. Turkish President Erdoğan stated that serious and well-thought-out steps had been taken in recent years, particularly in relation to Turkey's goals for 2023. An essential step toward resolving this issue is approaching it differently than the previous Eleventh Development Plan (2019-2023). The Plan includes participation and good governance, and its basic principles are defined. As a result, the current study aims to evaluate the Turkish public administration's use of democracy and suitable governance methods for the Eleventh Development Plan, as well as to develop several new proposals. A thorough literature review was conducted, and alternative projections were evaluated in the development plan based on the data obtained.

Keywords: *Development, Democracy, Participation, Good Governance.*

Giriş

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının zaman içinde ortaya çıkan sorunların çözümünde yetersiz kalması 1980’li yıllarda kamu sektöründe önemli dönüşümlerin yaşanmasına neden olmuştur. Bu dönüşümlerin gerekçesi olarak küreselleşme, devletin rolünün değişmesi düşüncesi, refah devleti anlayışının başarısızlığı, teknolojik gelişmeler, kamu hizmet sunumunda büyük bürokratik

yapılar karşısında etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin yönetimde hâkim kılınması sunulmaktadır (Ömürgönülşen, 1997: 517). 1980’li yıllarda geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini adem-i merkeziyetçi, esnek, yumuşak hiyerarşi ve minimal devlet anlayışına sahip Yeni Kamu Yönetimi anlayışı almıştır. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi anlayışı etkilerini 24 Ocak 1980 tarihli kararıyla göstermeye başlamıştır. Ancak Türkiye’de bu süreç 2000’li yılların başına kadar yavaş ve istikrarsız olarak seyretmiştir. 2003 yılında ortaya çıkan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışına uygun reformlar yapılmaya başlanmıştır. Bu süreçle birlikte yasa ve yönetmeliklerde stratejik plan, performans programı, vizyon, misyon, saydamlık, hesap verebilirlik, etkinlik, özelleştirme, etik, hizmette yerellik, tutumluluk, verimlilik, özelleştirme, etkinlik, vatandaşın memnuniyeti, hizmet standartları gibi yeni kamu yönetimine ilişkin kavramlar girmeye başlamıştır (Eryılmaz, 2018: 106-107).

Özellikle 2000’li yıllarda hazırlanan kalkınma planlarında da yeni kamu yönetimine ilişkin kavramlara ve ilkelere yer verildiği ve kalkınma planları ile kamu yönetiminde reform ihtiyacı ortaya konulmaktadır. Dokuzuncu, Onuncu ve On Birinci Kalkınma Planlarında yoğun bir şekilde kamu yönetimi için şeffaf ve hesap verebilir, kaliteli, etkili, esnek, demokratik, vatandaşın ihtiyaç ve beklentilerine göre hızlı karar alabilmeyi ve karar alma süreçlerine vatandaş da dâhil etmeyi mümkün kılan iyi yönetim uygulamalarının geliştirilmesi gerektiğinden bahsedilir. On Birinci Kalkınma Planı’nda yeni kamu yönetimine ilişkin kavram ve ilkelere daha yoğun bir şekilde yer verildiği görülmektedir. On Birinci Kalkınma Planı’nda, katılımcılık ve iyi yönetime geniş yer verilmiş ve bununla ilgili temel ilkeler belirlenmiştir. Çalışmanın amacı, Türk kamu yönetimine uygulanmak istenen demokrasi, katılım ve iyi yönetim anlayışlarının On Birinci Kalkınma Planı ekseninde değerlendirilmesi ve birtakım önerilerin geliştirilmesi oluşturmaktadır. Çalışmada konuyla ilgili detaylı bir literatür taraması yapılmış, elde edilen bilgiler ışığında kalkınma planında öngörülenler farklı bir perspektiften değerlendirilmiştir.

1. Katılımcı Demokrasi Kavramı ve Yönetimde Katılımcılık

Katılımcı demokrasinin kökeni Antik Yunan’a dayanmakla birlikte vatandaşın yönetime katılımı düşüncesi 1960’ların Yeni Sol öğrenci hareketlerinin sloganı olarak öne çıkmış, ardından bu düşünce 1960’larda ve 1970’lerde işçi sınıfına yayılarak, hükümet gündemlerine girmiştir. Belirtilen dönemlerde karar alma süreçlerinde ciddi oranda vatandaş katılımı olması

gerektiği düşüncesi yaygınlaşmıştır. Bu doğrultuda ulusal hükümetler geniş kapsamlı vatandaş katılımını içeren programlar başlatmıştır (Macpherson, 1977: 93). 2000’li yılların başında ise vatandaşların yönetime katılımına yönelik talepler artış göstermiş ve vatandaş katılımı, rutin ve kamusal politika yapımında olması gereken bir durum haline gelmiştir (Bingham vd., 2005; Quick ve Bryson, 2016: 2).

Günümüzde temsiliyete dayalı bir şekilde siyaset yapma tarzının artık vatandaşın gerçek ihtiyaçlarına cevap vermediği görülmektedir (Tekeli, 2012: 40). Bunun yanında küreselleşmenin etkisiyle temsili demokraside yaşanan krizler nedeniyle çeşitli boşluklar ortaya çıkmıştır. Temsili demokrasi ile bu boşluklar doldurulamadığı için demokrasi kavramında yeni arayışlar başlamıştır. Bu noktada sivil toplumun gelişmesi, katılım ve katılımcı demokrasi kavramlarının ön plana çıkmış ve temsili demokrasi ile doldurulamayan boşlukları ve ortaya çıkan sorunları en aza indirmek amacıyla vatandaşın süreçlere doğrudan katılmasını amaçlayan katılımcı demokrasi yöntemlerine başvurulmuştur (Çukurçayır, 2002: 13). Katılımcı demokrasiyi temsili demokrasiden farklı kılan en temel nokta katılımın sürekli ve çeşitli olmasıdır. Temsili demokraside katılım belirli dönemlerde oy kullanarak gerçekleşen sınırlı katılımın ötesine geçememektedir (Yıldırım, 2004: 217; DPT, 2007: 15).

Katılımcı demokrasi kavramının daha iyi anlaşılması amacıyla öncelikle katılım kavramının ne olduğu ele alınmalıdır. Katılım kavramı siyasal anlamda katılım, dar anlamda sadece seçimlere katılma olarak ele alınabilirken, geniş anlamda karar alma süreçlerinin her aşamasında yer almak olarak tanımlanabilir (Genç, 2012: 49; Yıldırım, 2004: 215). Katılımcı demokrasi yaklaşımdaki katılım karar alma sürecine eşit katılım, kararların sonucunu belirlemedeki güç eşitliği anlamına gelmektedir. Bu eşitlik ise siyasi eşitliktir. Katılımcı demokrasi yaklaşımında girdi maksimum katılım iken, çıktı sadece kararlardan ibaret değildir. Kararların yanında her bireyin politik ve sosyal kapasitesini geliştirmesi de çıktı olarak görülmektedir (Pateman, 1970: 42). Katılım belirli eylemlerle (örneğin, belediye toplantısı veya vatandaş anketi gibi) ya da bir dizi uygulama tarafından (örneğin, kamuya açık oturumlar veya diğer danışma süreci türlerinin toplanması) açıklandığı gibi sınırlı olabilmekle birlikte katılımcı demokrasi bağlamında katılım, vatandaşların yönetime katılımıdır. Vatandaşın yönetime katılımı, siyasi ve ekonomik süreçlerden dışlanmış vatandaşların gelecekte yer almasını sağlayan gücün yeniden dağıtılmasıdır. Vatandaş katılımı, bilginin nasıl paylaşıldığını, hedeflerin ve politikaların belirlendiğini, vergi kaynaklarının tahsis edildiğini, programların işletildiğini ve sözleşmeler ile

himaye gibi faydaların ayrıştırıldığı belirlenmesinde paydaşların katıldığı bir süreci ifade etmektedir (Arnstein, 1969: 216). Vatandaşlar kendilerini ilgilendiren yasa, politika, plan veya programların oluşumunda, formüle edilmesinde ve uygulanması aşamasında doğrudan yer alarak sürece etki etmektedir (Quick ve Bryson, 2016: 1).

OECD, vatandaşın katılım düzeyini bilgilendirme, danışma ve aktif katılım olmak üzere üç düzeyde ele almıştır. İlk düzeyde yani bilgilendirmede, devlet vatandaşlara kendi inisiyatifi ya da vatandaş talebi doğrultusunda politika oluşturma konusunda tek yönlü bir bilgi akışı sağlar. İkinci düzey olan danışmada devlet vatandaşlardan bilgi oluşturma konusunda geri bildirimler alır. Bu geri bildirimleri almak için politika oluşturma sürecinde hangi konuda görüş alınacağı da belirlenir. Devlet, vatandaşlardan görüş alabilmek için vatandaşları bilgilendirmek durumunda kalabilmektedir. Katılım düzeylerinden ikincisi olan danışmada, devlet ve vatandaş arasında sınırlı olmakla birlikte iki yönlü bir ilişki mevcuttur. Son düzey olan aktif katılım, vatandaşlar politika oluşturmada uygulamaya kadar aktif bir şekilde süreçte yer alabilmektedir. Vatandaş bu süreçlere katılabilmekle birlikte nihai karar verme yetkisi devlettedir. Vatandaşların politika yapımına dâhil edilmesi, hükümetle vatandaşlar arasında ortaklık ilkesine dayanan gelişmiş bir iki yönlü ilişkidir. Bilgilendirme, danışma ve aktif katılım demokrasilerde her zaman bir şekilde ve bir ölçüde var olmuştur. Demokrasinin daha fazla gelişmesi ile vatandaşlar daha fazla açıklık ve şeffaflık talep etmektedir. Bu durum hükümetleri açıklık ve şeffaflık konularında etkileşimleri güçlendirmeye yönlendirmektedir (OECD, 2001: 15-16).

Tablo 1. Katılım Merdiveni ve Örnekleri

Bilgilendirme	Örnekler kamuya açık kayıtlara, resmi gazetelere ve resmi web sitelerine erişimdir. Katılım araçları; mektup göndermek, haber bültenlerini kullanmak, mahalli basını göndermek vb.
Danışma	Taslak mevzuat hakkında yorumlar ve kamuoyu anketleridir. Katılım araçları; anket uygulaması, çıkar grubu toplantıları, vatandaşa açık toplantılar, seminerlerdir.
Aktif Katılım	Açık çalışma grupları, meslekten olmayanların panelleri ve diyalog süreçleridir. Katılım araçları; danışma kurulları, kamu soruşturması, müzakereci değerlendirmesidir.

Kaynak: (OECD, 2001: 15-16; Ruige vd., 2014; Sarıtürk ve İzci, 2019: 512).

Arnstein, hükümetin karar verme sürecinde vatandaşın etkisinin ve otoritesinin giderek arttığı sekiz basamaklı bir merdivenin olduğunu söyler. Merdivenin alt basamakları manipülasyon ve terapidir. Bu basamaklar, katılımın olmadığı düzeylerdir. Bu basamaklarda asıl amaç vatandaşların planlama ya da uygulama aşamasına katılması değil, kişilerin eğitilmeleridir. 3. ve 4. basamaklar ise, bilgilendirme ve danışma olup, bunlar dezavantajlı vatandaşların seslerini duyurmalarını sağlayan tokenizm düzeyidir. Vatandaşlara iktidar sahipleri tarafından katılıma izin verildiğinde seslerini duyurabilmekte ancak bunları dikkate alıp almama konusunda son söz iktidar sahiplerine aittir. Katılım bu seviyelerde sınırlı bir şekilde gerçekleşmektedir. 5. basamak olan teskin etme, üst düzey bir tokenizmdir. Temel kurallar tavsiye vermeye izin vermekle birlikte karar verme yetkisi güç sahiplerine aittir. 6. basamakta ortaklık bulunmakta, vatandaşlar güç sahipleriyle pazarlık yapmaktadır. 7. basamakta devredilmiş yetkiler ve 8. basamakta vatandaş denetimi yer almaktadır. Vatandaşlar bu aşamalarda gerçek anlamda yönetim süreçlerine katılmakta ve vatandaş denetim yetkisine sahiptir (Arnstein, 1969: 217).

Tablo 2. Vatandaş Katılım Merdiveninin Sekiz Basamağı

1.Etkileme	Katılmama Durumu
2.İyileştirme	
5.İkna Etme	Tokenizm
4.Danışma	
3.Bilgilendirme	
6.İşbirliği	Vatandaş İktidarı
7.Yetki Devri	
8.Vatandaş Kontrolü	

Kaynak: (Arnstein, 1969: 217)

OECD’nin ele aldığı üst düzey ve Arnstein katılım merdiveninde yer alan aşamalar göz önüne alındığında gerçek anlamda katılımın vatandaşın karar alma süreçlerinden uygulama süreçlerine kadar tüm aşamalarda aktif bir şekilde yer alması olduğu söylenebilir. Bilgilendirme ve danışma gibi aşamalar aktif

katılımı gerçekleştirmeye yardımcı olmakla birlikte vatandaşın yönetime tam anlamıyla katılımını sağlamamaktadır.

Katılımcı demokrasi modeli aktif vatandaş öngörmektedir (Tekeli, 2012: 41). Bu bağlamda vatandaşın yönetime aktif bir şekilde katılması için olması gerekenler;

-Vatandaşın katılım konusundaki istekliliği ve katılım kapasitesi önemli bir unsurdur. Vatandaşın yönetime katılma konusunda bir talebinin olması gerekir. Vatandaş katılım konusunda isteksizse katılım mekanizmaları işlevsiz kalacaktır. Bunun yanında vatandaşlar karar alınacak konular hakkında önceden bilgilendirilmelidir. Vatandaşlar kamu ile ilgili konular hakkında eğitilmelidir. Aksi durumda karar alınacak konular hakkında bilgi sahibi olmayan kişilerin, yönetim sürecine katılması anlamsız olacaktır (Kapucu, 2012: 39-42).

-Vatandaş bilgisinin sisteme dâhil edilmesi için kamu kurumları ve siyasetçilerle temasa geçebilecekleri açık alanlar oluşturulmalı. Bu alanlarda vatandaşlar itiraz edebilmeli ve idarecilerle müzakereler yaparak kafa yorabilmesine imkân tanınmalıdır (Kapucu, 2012: 41).

-Etkin bir katılma için kamu yönetiminin vatandaş tarafından çok iyi anlaşılması ve bunun toplumun istekleri doğrultusunda kurulması gerekir. Bu ilişki, yönetime katılmanın esasını oluşturur (Çoker, 1995: 6'den aktaran Eroğlu, 2006: 192).

-Vatandaşın yönetime katılımı konusunda bilinçlendirilmesi noktasında yönetici vatandaş odaklı denetim mekanizmalarını artırmalıdır. Bu araçlarla vatandaş talep ve isteklerinin yönetim tarafından dikkate alınmasını sağlayarak yöneticinin keyfi davranması ve vatandaş katılımına karşı kayıtsız kalması önlenbilir. Vatandaşlar birer paydaş olarak görülmeli ve daha çok müzakereye imkân veren katılım araçlarına yer verilmelidir (Kocaoğlu ve Saylam, 2017: 138-139).

Katılımcı demokrasi yaklaşımına göre demokratik bir politikanın oluşturulabilmesi için öncelikle katılımcı bir toplumun var olması gerekmektedir (Pateman, 1970: 42). Vatandaşların bilgilendirilmesi, haberdar edilmesi ve örgütlenmiş olması katılımın gerçekleşmesi için gerekli olan unsurlardır. Vatandaşın örgütlenmesini sivil toplum örgütleri aracılığı ile gerçekleştirmekte ve süreçlerde bu örgütler aracılığı ile daha etkili bir şekilde yer alabilmektedir (Yıldırım, 2004: 217; DPT, 2007: 15). Bunun yanında vatandaşların politikalar ve süreç hakkında bilgi sahibi olmadan politika çalışmalarına katılmaları

mümkün olmamaktadır. Bu nedenle katılımın gerçekleşmesi için vatandaşların politikalar ve süreç hakkında bilgi sahibi olması ve haberdar edilmesi önem taşımaktadır.

Vatandaşın yönetime katılımının birçok avantajı bulunmaktadır. Vatandaşlar politika oluşturma, uygulama ve denetleme süreçlerine katılarak kamu gücünün kötüye kullanılmasını önlemekte, devlete olan güvenleri artmakta ve yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlamaktadır (DPT, 2007: 15). Vatandaşların yönetime katılımı siyasi kararların meşruiyetini artırır. Vatandaşın yönetime katılımının avantajlarının yanında dezavantajları da bulunmaktadır. Vatandaş katılımının bazı durumlarda zaman alıcı ve pahalı olabilmektedir. Katılım süreçlerinin kötü düzenlenmesi durumunda vatandaşın ilgili kamu kurumlarına güveni zedelenebilir ve katılımcıların gelecekteki süreçlere katılma olasılığında düşüş yaşanabilir (İzci ve Sarıtürk, 2019: 503-505).

2. Yönetişim Kavramı ve Temel Unsurları

Kamu yönetiminde yaşanan gelişmeler sonucunda 1990’lı yıllardan sonra literatüre girmiş olan yönetişim kavramının ilk modern kullanımı, Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşların (BM, DB, IMF, OECD) iyi yönetişimi vurguladığı “ekonomik gelişme” alanındadır (Kersbergen ve Waarden, 2004: 145). Birçok disiplinle ilgili olması ve uluslararası, ulusal ve yerel düzeyde uygulama alanı bulması nedeniyle yönetişim kavramının tek bir tanımının yapılması mümkün değildir. Yönetişim kavramının çeşitli tanımları olmakla birlikte çalışmada bunlardan birkaçı ele alınmıştır.

Dünya Bankası tarafından 1989 yılında hazırlanan Sahraaltı Afrika ülkelerinin kalkınmasına yönelik “Sub-Saharan Africa: From Crisis To Sustainable Development” başlıklı raporda yönetişim, “bir ülkenin meselelerini yönetmek için politik gücün kullanımı” olarak tanımlanmıştır (World Bank, 1989: 60).

Tekeli (2003), yönetişim kavramını devlet ile birey arasında ortaya çıkan yeni bir ilişki biçimi olarak tanımlamaktadır. Yönetimin dayandığı varsayımların zaman içinde aşınması nedeniyle ortaya çıkan yeni arayışlar sonucunda gelişen pratikler yönetişim kavramının içeriğini oluşturmaktadır. Yönetişim ile birlikte klasik yönetim anlayışından daha farklı olan bir yönetim anlayışına geçilmiştir. Bu yeni anlayışta klasik yönetimin özelliklerini oluşturan merkezi, hiyerarşik bir yapı, tek özneli, araçsal rasyonelliği öne çıkarma, yetki

ve kaynakları merkezde toplamanın yerini insan haklarına dayalı performans ölçütleri geliştiren, çok aktörlü, ağsal ilişkilere sahip, desantralize, kendi yapmak yerine toplumu yapabilir kılma hâkim özellikler olarak ön plana çıkmaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışından farklı olarak yönetim kavramı ile kamu sektörünün yanında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da içine alan çok merkezli esnek bir yapılaşma kastedilmektedir. Yönetişim ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da kamu politikalarının oluşturulma ve uygulanma sürecine etki eden aktörler konumuna gelmiştir. Bu noktada toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusunda sorumluluk dengesi devletten sivil topluma doğru kaymaktadır (Ökmen vd., 2004: 42). Yönetişim anlayışının çok aktörlü olma özelliği sorumlulukların giderek özel ve gönüllü sektörlerle yüklendiği ve bunların doğrudan vatandaşlara aktarıldığını gösterir. Bu noktada vatandaşlık anlayışında da bir dönüşümün yaşandığı söylenebilir. Sorumlulukların yanında vatandaşın haklarına da vurgu yapan bir vatandaşlık anlayışı hâkimdir (Yüksel, 2000: 150). Yönetişim kavramı ile çok aktörlü ve esnek yapılaşmanın yanında demokratiklik, hesap verme ve kararların vatandaşın yanına yakında üretilmesi ilkeleri de öne çıkmaktadır (Tekeli, 2003).

Yönetişim kavramının tanım ve özellikleri genel hatları ile yukarıda belirtildiği şekilde olmakla birlikte Rhodes yönetim kavramının altı farkı kullanımının bulunduğunu söylemektedir. Bunlar: Yeni kamu yönetimi, minimal devlet, sosyo-sibernetik sistemler, kendi kendine organize olan ağlar, yeni kamu işletmeciliği ve iyi yönetim (good governance)'dir. Mevcut çalışmada yönetim kavramı "iyi yönetim" kullanımı bağlamında ele alınmaktadır (Rhodes, 1996: 653). DB iyi yönetimi, kalkınma yönetimi ile eş anlamlı olarak ele almaktadır. Güçlü ekonomik politikaların temel bir tamamlayıcısı olarak görülen iyi yönetim piyasaların, hükümetlerin verimliliği, ekonomik kalkınmanın sağlanmasında ve kamu sektöründe öngörülebilir, şeffaf, etkin ve hesap verebilir bir yönetimin gerçekleşmesinde önemli bir role sahiptir (World Bank, 1992: 1-5). Smouts'un (1998: 83) yaptığı tanıma göre iyi yönetim, vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün güvence altına alındığı, kamu kurumlarının kaynakları doğru ve adil bir şekilde kullandığı, siyasi liderlerin vatandaşlara karşı eylemlerinden dolayı sorumlu olduğu ve hesap verdiği, bilgilere vatandaşların kolay bir şekilde erişebildiği şeffaf bir yapıyı içermektedir.

İyi yönetim ile amaçlanan “ikinci nesil” reformlar olarak adlandırılan kamu harcamalarındaki gereksiz harcamaların azaltılması, temel sağlık, eğitim ve sosyal korumaya yatırım yapılması, özel sektörün düzenleyici reformla teşvik edilmesi, özel bankacılığın güçlendirilmesi, vergi sisteminin yenilenmesi ve hükümetin daha şeffaf ve hesap verebilir olmasını içeren düzenlemelerin sağlanmasıdır (Kersbergen ve Waarden, 2004: 145).

İyi yönetim bir kalkınma modeli olarak kalkınma ve demokrasi ile doğrudan olumlu bir ilişkiye sahiptir. Bu bağlamda uluslararası kuruluşlar (DB, IMF) kalkınma tartışmaları ile ilgili olarak gelişmekte olan ülkelerin neo-liberal ekonomi politikalarını ve yönetim modelini benimsemelerini savunmuştur. Bu kuruluşlar yönetişimi neo-liberal ekonomik politikaların uygulanması için bir araç olarak görmüştür. Bu bağlamda mali verimlilik, piyasa odaklı politikalar, devlet müdahalesinin azaltıldığı ve özelleştirmeler gibi verimlilikle ilgili özellikler ve hesap verebilirlik, şeffaflık, eşitlik, adalet, hukukun üstünlüğü, sivil ve sosyo-ekonomik haklar ve desantralizasyon gibi demokrasi ile ilgili özellikleri yönetişime atfedilmiştir (Yüksel, 2000: 154). Bu özellikleri DB herhangi bir ülkede yönetimin sahip olması gerektiği ilkerler olarak iyi yönetim adı altında ortaya koymuştur (Yıldırım, 2018: 274).

İyi yönetim, bir ülkenin sosyo-ekonomik kaynaklarının açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve hakkaniyet ilkeleri doğrultusunda etkili bir şekilde yönetilmesini ifade etmektedir. İyi yönetimle toplumun yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde daha demokratik ve etkin bir şekilde yönetilmesi için çeşitli ilkerler belirlenmekte ve bu ilkerlerin uygulanmasına yönelik çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Bu ilkerler iyi yönetişimin ilkerleri olarak ifade edilmektedir. Bu ilkerler bir ülkede iyi yönetişimin düzeyinin belirlenmesinde temel faktörleri oluşturmaktadır (Kahraman vd., 2012: 121). Çeşitli kaynaklarda bu ilkerler sayı ve içerik olarak değişkenlik göstermekle birlikte bu ilkerlerin öne çıkanları katılımcılık, açıklık, hesap verebilirlik, etkinlik, tutarlılık, adillik ve hukuka bağlılık olarak sıralanabilir (Toksöz, 2008: 3).

-Katılımcılık vatandaşların ve sivil toplumun politika oluşturma, uygulama ve denetleme sürecine dahil olmasıdır (Kahraman vd., 2012:121; DPT, 2007: 14). Kararların katılımcı bir anlayış ile alınması kararların uygulanma olasılığını artırmaktadır (Toksöz, 2008: 19).

-Açıklık, yönetimde vatandaşların kamusal bilgi, belge ve diğer verileri talep edebilmesi ve erişebilmesidir. Saydamlık, ulaşılabilirlik ve cevap verebilme açıklık ilkesinin üç temel özelliğini oluşturmaktadır (DPT, 2007: 6).

Yönetişim için gerekli olan açıklık, rüşvet ve yolsuzluğun panzehridir (Yıldırım, 2004: 222).

-Hesap verebilirlik, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı, bütçelendiği ve raporlandığı konularda gerektiğinde yetkililerin vatandaşa hesap verebilmesidir (Toksöz, 2008: 18).

-Etkinlik, belirlenen amaçlara ulaşma derecesini ifade etmektedir. Amaçlara ulaşırken kaynakların optimal kullanılması sağlanmalı ve kaynakların israf edilmesinden kaçınılmalıdır (Taş ve Durgun, 2017: 160).

-Tutarlılık, uygulanan politika ve yapılan faaliyetlerin birbiriyle tutarlı ve kolay anlaşılır olmasıdır (Kayıkçı, 2018: 168).

-Adillik, kamu sektöründe alınan kararların herhangi bir grubu kayırmadan ve kuralların herkese aynı şekilde uygulanmasıdır (Toksöz, 2008: 18).

-Hukuka bağlılık, devletin hukuk kuralları ile sınırlandırılmasını ve hukuk kuralları ile bağlı olmasını, objektif bilgiye dayalı karar vermesini ve bu kararların hukuk yolu ile denetlenmesini ifade eder (Yıldırım, 2004: 218; Toksöz, 2008: 19).

3. On Birinci Kalkınma Planı Çerçevesinde Türkiye’de Demokratik Katılımcı Yönetim ve İyi Yönetişim Uygulamalarının Değerlendirilmesi

On Birinci Kalkınma Planı, 2020-2023 yıllarını kapsamakta ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin ilk kalkınma planıdır. Bu planda yönetime katılım ve iyi yönetim konularına önceki planlara göre çok daha fazla değinilmiştir. Ayrıca Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) ve Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)’nda da katılım ve yönetim ile ilgili hedeflere yer verilmiştir. Onuncu Kalkınma Planı’nda biraz daha fazla katılım konusuna vurgu yapılmıştır. Her iki planda da kalkınma konusunun bütüncül, çok boyutlu olarak sürdürülmesinde insan odaklılık, katılımcılık, kapsayıcılık, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin esas alınacağına değinilmiştir.

3.1. İyi Yönetişim ile İlgili Amaç ve Politikalar

2020-2023 yıllarını kapsayan On Birinci Kalkınma Planı’nın eksenlerinden biri olan “Hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim” başlığı altında tüm kamu kurum ve kuruluşlarında hukuk devleti ve demokratikleşme ilkelerinin etkin bir şekilde uygulanması ve yönetimde şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirliği temel alan iyi yönetim anlayışının

esas alındığı çeşitli amaç ve politikalara yer verilmiştir. Bu çalışmada “Hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetişim” başlığı altında yer alan amaç ve politikalarından demokratik katılımcı yönetim ve iyi yönetişim ile ilgili olanlar ele alınmıştır. Bu bağlamda planda yer alan amaçlara Tablo 3’de yer verilmiştir.

Tablo 3. Demokratik Katılımcı Yönetim ve İyi Yönetişim Kapsamında On Birinci Kalkınma Planında Yer Alan Amaçlar

Politika Alanı	Planda Yer Alan Amaçlar
Sivil Toplum	Sivil toplum bilincinin geliştirilmesi, örgütlü sivil toplumun güçlenmesi, STK’ların saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun bir yapıya kavuşması ve devletin karar alma süreçlerine etkin katılımının sağlanması temel amaçtır.
Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, İdari Yapılanma ve Politika Yapımı	Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi, katılımcılığın güçlendirilmesi, kamu hizmet sunumunda eşit ve adil muamele yapılmasının sağlanması ve şeffaflığın artırılması temel amaçtır.
Kamuda Yönetim	Kamuda stratejik yönetimin uygulama etkinliğinin artırılması ve hesap verebilirlik anlayışının yönetimin tüm aşamalarında hayata geçirilmesi temel amaçtır.
Yerel Yönetimler	Yerel yönetimlerin etkin, hızlı ve kaliteli hizmet sunabilen; dezavantajlı kesimlerin ihtiyaçlarını gözeten; katılımcı, mali sürdürülebilirliği sağlanmış, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturularak vatandaş memnuniyetinin en üst düzeye çıkarılması temel amaçtır.
Kamuda İnsan Kaynakları	Topluma kaliteli hizmet sunan, değişen koşullara uyum yeteneği yüksek ve daha verimli bir kamu personel sistemi oluşturulması temel amaçtır.
Kamu Hizmetlerinde e-Devlet Uygulamaları	Kamu hizmetlerinin kullanıcı odaklı bir bakış açısıyla, etkinliği ve birlikte işlerliği sağlayacak modernizasyon ve süreç iyileştirmeleri yapılarak elektronik ortama taşınması ve e-Devlet Kapısından hizmet sunumu ve kullanımının artırılması temel amaçtır.

Tablo 3'te belirtilen planda yer alan amaçlar doğrultusunda ilgili politika alanlarına yönelik oluşturulan politikalara bakıldığında planda şu maddeler öne çıkmaktadır:

- İdarenin işlem ve eylemlerinin kamuoyu tarafından izlenmesine yönelik kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin hesap verilebilirliklerini artıracak etkin mekanizmalar oluşturulacaktır.

- Plan döneminde iletişim teknolojilerinin etkili bir şekilde kullanılması ve yeni iletişim kanallarının geliştirilmesi suretiyle kamuda hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımcılık güçlendirilecektir.

- Demokratik, katılımcı, çoğulcu, şeffaf ve hesap verebilir örgütlü bir sivil toplumun oluşumunu güçlendirecek düzenlemeler yapılacaktır.

- Karar alma ve mevzuat hazırlama süreçlerinde STK'ların katılımını ve etkinliğini artıracak çalışmalar yürütülecektir.

- Vatandaşların ve ilgili tüm tarafların politika yapma süreçlerine aktif katılımı sağlanacaktır. Bu amaçla "Kent Konseyleri"nin daha aktif hale getirilmesine yönelik düzenlemeler yapılacaktır.

- Ekonomik ve Sosyal Konsey'in etkin ve işlevsel bir yapıya dönüştürülmesine yönelik düzenlemeler yapılacaktır.

- Kamu kaynaklarının tahsis ve kullanımı anlaşılır, takip edilebilir, karşılaştırılabilir şekilde kamuoyunun erişimine açılacaktır. Bu amaçla kamu harcamaları ile ilgili verilerin yer alacağı harcama.gov.tr portalı açılacaktır.

- Yolsuzlukla etkin bir şekilde mücadele edilebilmesi amacıyla kamu görevlilerinin mal beyanlarının doğruluğu araştırılacak ve otomatik takip sistemi kurulacaktır.

- Yerel yönetimlerde imar değişikliği, kaynak tahsisi, önceliklerin belirlenmesi gibi karar alma süreçleri şeffaflaştırılacak ve internet üzerinden yayımı sağlanacaktır.

- Yerel yönetimlerde ortak olunan şirketler ve iştirakler dâhil olmak üzere denetim ve hesap verebilirlik mekanizması güçlendirilecektir.

- Vatandaşların haksız bir uygulama ile karşılaşmaları durumunda kanunlar ve idari düzenlemelerle kendilerine verilen haklar ile başvuru yapabilecekleri merciler konusunda bilgilendirilmeleri sağlanacaktır.

• CİMER’e ilişkin farkındalık düzeyi artırılacak ve yapılan başvurulara cevap verme süresi azaltılacaktır.

• Vatandaşların kamu yönetimine ilişkin görüş ve önerilerinin toplanmasına ve analiz edilmesine yönelik çalışmalar yapılarak, söz konusu görüş ve önerilerin politika oluşturma süreçlerinde girdi olarak kullanılması sağlanacaktır.

• Performans denetimleri aracılığıyla kaynak kullanımının verimliliğine, etkinliğine ve ekonomikliğine dair kamuoyuna güvenilir bilgi sunularak kamuda hesap verebilirlik güçlendirilecektir.

• Kamu verisi şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılığı artırmak ve katma değerli yeni hizmetlerin üretimine imkân sağlamak üzere ve mahremiyet ilkeleri çerçevesinde açık veri olarak kullanıma sunulacaktır. Kamu verisinin paylaşılacağı Ulusal Açık Portalı hayata geçirilecektir.

3.2. Planda Öngörülen Hedeflerin Türkiye’de Uygulanabilirliği

Türk kamu yönetiminde merkeziyetçilik en belirgin özellik olmakla birlikte birçok sorunun da kaynağını oluşturmaktadır. Türkiye’de merkeziyetçi yönetim yapısının azaltılması ve yerleşmenin artırılmasına yönelik birçok düzenleme yapılmıştır. Ancak uygulamada merkeziyetçi yönetim anlayışının devam ettiği görülmektedir. Merkeziyetçi yönetim yapısı, kamu hizmetlerinin etkin, verimli sunumunu zorlaştırmakta, zaman ve kaynak israfına yol açmakta, vatandaşın yönetime katılım imkânlarını kısıtlamakta, yönetimde hantallık ve kırtasiyeciliğin artmasına, şeffaflığın, hesap verebilirliğin zayıflamasına neden olmaktadır (Eryılmaz, 2018: 114-115; Dinçer ve Yılmaz, 2003).

Türkiye’de merkeziyetçiliğin neden olduğu kamusal sorunların giderilmesi amacıyla yapılan düzenlemelere yönelik belgelerden biri olan KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması-1991) raporunda ilk kez vatandaş odaklı yaklaşımdan bahsedilmiştir. Bu vatandaş algısının değişmeye başladığının göstergesidir. Vatandaşların yönetime katılma talepleri ve AB üyelik süreci kamu yönetiminde çeşitli reformların gerçekleşmesine neden olmuştur. Bu reformlarla yönetimde açıklık, şeffaflık, vatandaş katılımı, yönetimde yerleşmenin sağlanması amaçlanmıştır. Bu bağlamda vatandaş katılımını sağlayan birçok mekanizma oluşturulmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 29). Ancak yönetimde merkeziyetçi anlayışın hâkim olmaya devam etmesi yapılan reformlarla istenilen düzeyde gelişme sağlanamamasına neden oldu. Yönetimde yeterli düzeyde yerleşme sağlanması durumunda hizmetler vatandaşa en yakın

birimler tarafından sunulacak esnek, katılımcı, ekonomik, verimli ve kaynakların etkin kullanıldığı bir yönetim anlayışı oluşacaktır (Yıldırım, 2014: 132). Türkiye’de merkeziyetçiliğin ve kamu yönetiminde neden olduğu sorunların çözümü için birçok adım atılmış ancak ekonomik, siyasi ve toplumsal nedenlerden dolayı merkeziyetçiliğin korunduğu, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki denetiminin devam ettiği, yerel yönetimlerin takdir yetkisinin çok sınırlı olduğu görülmektedir. Günümüzde merkeziyetçiliğin neden olduğu kamu yönetimindeki sorunlar varlığını devam ettirmektedir (Çamur ve Aydın, 2019: 1185-1187). Bu durumda planda yer alan yerel yönetimlerin etkin, hızlı ve kaliteli hizmet sunabilmesi için merkeziyetçiliği azaltılarak daha fazla yerelleşmeye önem verilmesi gerekmektedir.

Yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirlik On Birinci Kalkınma Planı’nda öne çıkan diğer önemli iki iyi yönetim ilkesidir. Yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde yer alan iyi yönetim, Türk kamu yönetimi tarafından benimsenmiştir. Bu ilkenin benimsenmesi kamu yönetiminde şeffaf, katılımcı, hesap verebilir, hukukun üstünlüğünün esas alındığı, etkin, eşit, cevap verebilir, sonuç odaklı, verimli, paylaşımcı ve stratejik yönetim anlayışını hâkim kılması gerekir. Ancak iyi yönetim ilkelerinin Türk kamu yönetiminde başarılı bir şekilde uygulanmadığı görülmektedir. Türkiye özellikle şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunda küresel anlamda gittikçe başarısız sonuçlar almaktadır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün verilerine bakıldığında bu durum açık bir şekilde görülmektedir. Türkiye 2018 yılında, 180 ülkenin değerlendirildiği Yolsuzluk Algı Endeksi’nde 78. sırada yer almış ve demokrasi geleneği bulunmayan ülkelerle aynı kategoride değerlendirilmiştir. 2019 yılında ise Türkiye daha da gerileyerek 91. sıraya gerilemiştir (Transparency International, 2020: 116-117). Uluslararası Şeffaflık Derneği Türkiye’de yaşanan bu hızlı gerilemenin birkaç nedeni, gücün, otoriter rejimlere benzer bir yoğunluk ile yürütme erkinde ve tek elde toplanması, yargı bağımsızlığı ve hukuk devleti ilkelerine yönelik ihlaller, denetleyici ve düzenleyici kurumların etkisini ve işlevini yitirmesi, Meclis’in denetleme ve hesap sorma etkisini kaybetmiş olması, politika oluşturma ve karar alma süreçlerinin sınırlı bir çevrede gerçekleşmesi, siyasi katılım ve siyasi karar almaya katılımında haklın etkileme gücünün azalması olarak açıklamaktadır. Kamu İhale Kanunu’nda yapılan 200’e yakın değişiklik ile amaçlanan şeffaflık, hesap verebilirlik ve dürüstlük ilkelerinden uzaklaşmış, denetim ve adil rekabet yoluyla elde edilen kamu alımları oranı, genişleyen istisna kapsamı nedeniyle hızla düşmüştür. 2004 yılında %75 olan açık ihale oranı 2019 yılının ilk altı ayında %63’e düşmüştür.

Müzakereli ihale ve istisnalar kapsamında yapılan ihalelerin toplam oranı 2004-2019 yılları arasında %10’dan %32’ye yükselmiştir. Kamu alımlarının gerekli şeffaflık, denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarından yoksun bir şekilde yürütülmesi, yürürlükte olan bir ahabap çavuş kapitalizmine dair düşüncelerin artmasına yol açar. Kamu kaynaklarının ve finansmanının kullanımının denetimi olanaksız hale geldi. Ekonomik kararlar alınırken ve kaynak dağıtımı yapılırken şeffaf ve katılımcı ilkelerin önemsenmemesi ve bu noktada siyaset finansmanı ve etiği düzenleyen yasal çerçevenin zayıf olması yolsuzluk riskini artırıyor. Medya kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları üzerinde devam eden baskı ile yolsuzlukla ilgili sorunlar yayılmaya devam ediyor (<https://en.seffaflik.org/cpi2019/>).

Planda yer alan bir diğer konu kamuda stratejik yönetimin uygulanması ve bunun sonucunda da yönetime etkin ve hesap verebilir bir anlayışı hâkim kılmaktır. Stratejik yönetim; katılımcılık ve şeffaflık temelinde planla, uygula, kontrol et ve iyileştir döngüsü içinde çalışan bir sistemdir. Stratejik yönetim ile amaçlanan hesap verebilir, etkin, hızlı, kaliteli, etkili ve şeffaf bir yönetim hedefine ulaşabilmektedir. Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarda stratejik yönetime geçilmesi gerektiğine Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda yer verilmiştir. Bu çerçevede 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminde reform gerçekleştirilmiştir. Bu kanunla kamu kurumlarına stratejik olan tapma ve bu plana dayanan performans esaslı bütçe hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Ancak kanunun uygulanmasına yönelik çeşitli sorunların varlığı reformun gerçekleştirilmesini engelliyor. Stratejik yönetim sistemi Türkiye’de tam anlamıyla içselleştirilememiştir. Stratejik planlar kurumların faaliyetlerini bir yönetim araç olarak yönlendirememektedir. Stratejik planı bir amaç olarak görülmektedir. Türk kamu yönetiminde stratejik plan yönetiminin uygulanmasını olumsuz etkileyen bazı özellikler mevcuttur. Kurumsal yapı, merkeziyetçi, bürokratik ve gizliliği esas alan yönetim geleneği, alışkanlıklar, kurumsal direnç, bütçenin esnek olmaması ve ödeneklerin sınırlılığı, insan kaynaklarının niteliği, kurumsal kapasitenin yetersizliği ve üst politika belgelerinin açık ve somut olmaması bu özelliklerden birkaçını oluşturur. Stratejik yönetimin etkin bir şekilde gerçekleşmesinin önündeki engellere bakıldığında kurumsal yapı ve personel sistemi başta olmak üzere kamu yönetimi alanında önemli değişikliklerin yapılması gerekir. Türkiye’nin kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını sağlayacak, hesap verebilir ve şeffaf kamu yönetiminin oluşturulabilmesi için

raflarda bekleyen stratejik planlar yerine yol gösterici stratejik planlara ihtiyacı vardır (Kırılmaz, 2014).

E-devlet yeni bir yönetim anlayışı olup geleneksel devlet anlayışını değiştirmektedir. E-devlet anlayışında vatandaşın devletle olan ilişkisi elektronik ortamda kurulmakta ve aracı konumunda olan bürokrasi ve neden olduğu sorunlar devre dışı kalarak hizmetler daha hızlı ve etkin, daha az maliyetli ve kullanıcı odaklı sunulmaktadır (Törenli, 2005: 196). Türkiye AB'ye uyum politikaları çerçevesinde e-devlet konusunda yapılanmalara hız vermiş ve 2008 yılında E-Devlet Kapısı'nı uygulamaya sokmuştur. BM ve Avrupa Komisyonu tarafından e-devlet gelişmişlik düzeylerinin hazırlandığı raporlar mevcuttur. BM tarafından iki yılda bir yayımlanan E-Devlet Araştırması'nda dünya çapında geniş dijital hükümet modelleri incelenmektedir. Bu raporda 193 BM üye devletin güçlü yönlerini, zorluklarını ve fırsatlarını belirlemenin yanı sıra politika ve stratejileri bilgilendirme açısından dijital hükümet gelişimleri değerlendiriyor. E-Devlet Gelişmişlik Endeksleri'nde ülkelerin e-devlet konusunda performanslarına yönelik bir sıralama yapılmıştır. Bu rapora göre Türkiye e-devlet hizmetlerini geliştirerek ilk kez 2020'de yüksekte en yüksek grubunda değerlendirilmiştir. Türkiye'nin e-devlet gelişmişlik endeksi 2018'de 0.7112 ile yüksek iken 2020'de bu endeks 0.7718 ile çok yüksek olarak değerlendirilmiştir. 2020 endekslerinin genel değerlendirmesinde Türkiye 53; e-katılım endeksinde 23. Sırada yer almış, açık hükümet veri endeksinde ise yüksek derece olarak raporda yer verilmiştir. Ancak raporda Türkiye'nin son derece gelişmiş sermayeye sahip olmasına rağmen altyapı durumunun daha fazla ilerlenmeyi engellediğine değinilmiştir (UN, 2020). Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı e-Devlet Karşılaştırması 2018 adlı raporda ise AB üye ve aday ülkelerin e-devlet durumu incelenmiştir. E-devlet araştırma değişkenleri kullanıcı odaklılık, şeffaflık, vatandaşın sınır ötesi hareketliliği, işin sınır ötesi hareketliliği olarak ele alınmış. 2016-2017 yıllarında kullanıcı odaklılığın raporda yer verilen ülkelerin genel ortalaması 82 iken, Türkiye'nin 85; şeffaflıkta genel ortalama 59 iken Türkiye'nin 56; vatandaşın sınır ötesi hareketliliğinde genel ortalama 48 iken Türkiye'nin 35; işin sınır ötesi hareketliliğinde genel ortalama 61 iken Türkiye'nin 18'dir. Verilere bakıldığında Türkiye sadece kullanıcı odaklılık değişkeninde ortalamanın üzerindedir (European Commission, 2018: 100). Her geçen gün e-devlette sunulan hizmetler genişlemekte ve sunulan hizmetlerin çeşitlendirilmesi konusunda sürekli bir uğraş söz konusudur. Hizmet sayısı ile birlikte e-devlet kullanıcı sayısı da artmaktadır. Genel olarak Türkiye e-devlet konusunda gelişim

göstermekle birlikte belli değişkenlerde henüz yeterli seviyeye ulaşamamıştır. 2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı’nda Türkiye’de e-devlet politikası bütüncül ve sürdürülebilir bir yaklaşımla ele alınmıştır. Bu planın vizyonu “etkin e-devlet ile toplumun yaşam kalitesinin artırmaktır. Türkiye’de e-devlet politikası kapsamında yapılması gerekenlere planda yer verilmiştir. Bunlar genel olarak şu şekildedir (Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2016):

-Gelişen teknoloji ve e-Devlet konusundaki eğilimler kamu kurumları kendi ihtiyaçları doğrultusunda uyarlamaya çalıştığı için yeniliklere uyum konusunda gecikme yaşanmakta ve ortak bir uygulama yaklaşımı oluşturulamamaktadır. Bu nedenle kamu kurumlarını yönlendirebilen veya kurumların destek alabilecekleri bir yapının oluşturulması gerekiyor.

-E-Devlette sunulan hizmetlerin daha kullanıcı odaklı ve etkin olması için tek işlem veya başvuru ile vatandaşların işlerini halledebilmesine yönelik düzenleme yapılmalıdır.

-Kamu kurumlarının internet sitelerinin ve sosyal medya hesaplarının belirli kriterlere uyumlu, kullanıcı odaklı ve güncel olması gerekir. Ayrıca yeni geliştirilecek e-Devlet hizmetlerinin öncelikle mobil platformlarla uyumlu olması ve sosyal medyayı etkin kullanması gerekmektedir

-Kamu hizmetlerinde yaşanan değişim ve teknolojik gelişmelerden dolayı e-Devlet uygulamaları sürekli yenilenmelidir.

-e-Devlet hizmetlerinin olgunluk düzeyinin artırılması için kullanıcı odaklı hizmet üretilmesi ve kamu hizmeti sunum kanalları tüm kullanıcı grupları gözetilerek iyileştirilmeli ve kanal çeşitliliği artırılmalıdır.

-Katılımcılığın artırılması için katılımçılık ile ilgili mevcut uygulamaların kamu kurumlarında yaygınlaştırılması ve yeni katılımçılık uygulamalarının hayata geçirilmesi gerekmektedir. CİMER, e-Dilekçe gibi katılımçılığı sağlayabilecek e-Devlet uygulamaları olmakla birlikte katılımçılık anlamında kullanımlarının artırılmasına ihtiyaç vardır.

Bunlarla birbiriyle entegre, etkin, verimli, hızlı ve güvenilir bir devlet ve kamu hizmet üretimi ve sunumu gerçekleştirerek toplumun yaşam kalitesini artırmak amaçlanmaktadır.

Sonuç

1980’li yıllardan sonra Türkiye’de 24 Ocak kararları ile uygulanmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışının ilkeleri 2000’li yıllarda yasa ve yönetmeliklerde yer almaya başlamıştır. Bu ilkelere kalkınma planlarında da yer verilmiştir. Dokuzuncu, Onuncu ve On Birinci Kalkınma Planlarında yoğun bir şekilde kamu yönetimi için şeffaf ve hesap verebilir, kaliteli, etkili, esnek, demokratik, vatandaşın ihtiyaç ve beklentilerine göre hızlı karar alabilmeyi ve karar alma süreçlerine vatandaş da dâhil etmeyi mümkün kılan iyi yönetim uygulamalarının geliştirilmesi gerektiğinden bahsedilir. On Birinci Kalkınma Planı’nda, katılımcılık ve iyi yönetişime geniş yer verilmiş ve bununla ilgili temel ilkeler belirlenmiştir. On Birinci Kalkınma Planı’nda demokratik katılımcı yönetim ve iyi yönetim kapsamında sivil toplum, şeffaflık ve hesap verebilirlik, stratejik yönetim, desantralizasyon, insan kaynakları, e-devlet uygulamaları politika alanlarına yer verilmiştir. Bu politika alanlarına önceki kalkınma planında da genel olarak yer verildiği görülmektedir. Bu politika alanlarında belirlenen hedeflerin Türkiye’de uygulanabilirliği ele alınırken bunlar ülkedeki mevcut durum üzerinden değerlendirilmiştir. Öncelikle belirtilen politika alanlarında hedeflerin gerçekleştirilmesinin önündeki en temel engel Türkiye’nin merkeziyetçi yönetim yapısıdır. Yapılan çeşitli reformlarla yönetimde açıklık, şeffaflık, vatandaş katılımı, yönetimde yerleşmenin sağlanması amaçlanmıştır. Bu bağlamda vatandaş katılımını sağlayan birçok mekanizma oluşturulmuştur. Ancak yönetimde merkeziyetçi anlayışın hâkim olmaya devam etmesi, yapılan reformlarla istenilen düzeyde gelişme sağlanamamasına neden oldu. Bu nedenle reformların başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için aşırı merkeziyetçi yapının yerleştirilmesi gerekmektedir. Bunun yanında Türkiye’de stratejik yönetim bağlamında stratejik planlar birer araç olmaktansa birer amaç olarak görülmektedir. Bu nedenle stratejik planların içselleştirilmediği görülmektedir. Bir diğer politika alanını oluşturan e-devlet konusunda Türkiye’nin BM ve AB raporlarına göre ilerleme gösterdiği ancak henüz yeterli düzeyde olmadığı söylenebilir. Daha fazla ilerleme sağlanması için yapılması gerekenler; e-katılım araçlarının artırılması, e-devlet üzerinden hizmet sunan kamu kurumlarının sitelerini güncel tutması, özellikle dezavantajlı gruplar için daha fazla kullanıcı odaklı olması, yaşanan sistemin teknolojik gelişmelere uygun biçimde sürekli yenilenmesi ve daha fazla kamu hizmetinin e-devlet üzerinden sunulması şeklinde sıralanabilir.

Kaynaklar

ARNSTEIN, S. R. (1969), “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, pp.216-224.

KOÇAOĞLU UÇAR, B. ve Saylam, A. (2017), “Türkiye’de Vatandaş Katılımı: Milli Eğitim Bakanlığı Örneği”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 2, ss. 123-144.

BINGHAM, L.B., Nabatchi, T. and O’leary, R. (2005), “The New Governance: Practices and Processes of Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government”, *Public Administration Review*, Vol: 65, Issue: 5, pp.547-558.

ÇAMUR, Ö. ve Aydın, A.H. (2019), “Türkiye’de Merkezileşme ve Yerelleşme Sorununun Giderilmesinde Adaletin Rolü”, *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl:9, Cilt: 9, Sayı: 18, ss.1177-1197.

ÇUKURÇAYIR, M. A. (2002), *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Çizgi Kitabevi, Konya.

DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (DPT) (2007), *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013: Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

DİNÇER, Ö. ve Yılmaz, C. (2003), *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara.

EROĞLU, H.T. (2006), “Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, ss.191-206.

ERYILMAZ, B. (2018), *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, 11. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

EUROPEAN COMMISSION (2018), *eGovernment Benchmark 2018 Securing eGovernment for all*, ISBN: 978-92-79-96523-4 DOI: 10.2759/52526, https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-47/egovernment_benchmark_country_factsheets_F2463381-9183-E89F-B9D5A1F8E90A0FE7_55490.pdf. Erişim Tarihi: 10 Haziran 2020

İZCİ F, ve Sarıtürk, M. (2019), “Demokratik Toplumlarda Halkın Yönetime Katılımı: Yönetime Katılım ve Yönetim İlişkisi”, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 3, ss. 498-517.

KAHRAMAN, Y., Vurgun L. ve Öztop S. (2012), “Yönetişim Anlayışı ve Değerlerin Yönetim Kültürüne Etkisi”, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (Ed: F. N. Genç), Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, ss.111-136.

KALKINMA BAKANLIĞI (2013), *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*, Ankara.

KAPUCU, N. (2012), “Sivil Toplumun Kamu Politikalarına Etkin Katılımı: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Yönetişime Geçiş ve Devlet-Birey İlişkileri”, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (Ed. F. N. Genç), Bursa: Ekin, Basım, ss. 31-47.

KAYIKÇI, S. (2018), “Yönetişimin Kamu Kurumlarında Uygulanabilirliği: Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Örneği”, *Ombudsman Akademik*, Özel Sayı 1, ss. 163-181.

KERSBERGEN K.V. and Waarden, F.V. (2004), “‘Governance’ as a Bridge between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy”, *European Journal of Political Research*, Vol: 43, Issue: 2, pp. 143-171.

KIRILMAZ, M. (2014), “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetimin İçselleştirilmesi Sorunu: Stratejik Plan Model Önerisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 458, ss. 285-321.

MACPHERSON, C.B. (1977), *The Life and Times od Liberal Democracy*, New York: Oxford University.

OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, France: OECD Publications Service.

ÖKMEN, M., Baştan, S. ve Yılmaz, A. (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, *Kamu Yönetimi: Kuramdan Uygulamaya*, (Ed. M. Ökmen ve A. Yılmaz) Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 24-80.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (1997), “The Emergence Of A New Approach To The Public Sector: The New Public Management”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 52, Sayı: 1, ss.517-565.

QUICK, K.S. and Bryson J.M. (2016), “Public Participation”, *Handbook in Theories of Governance* (Ed: J. Torbing and C. Ansell), Edward Elgar Press, Chapter 11.

PATEMAN, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press.

RHODES, R.A.W. (1996), “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, Volume: 44, Issue: 4, pp. 652-667.

RUIGE, A., Üskent, S. ve Mıçka, P. (2014), *Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü No:1/4.

SMOUTS, M.C. (1998), “The Proper Use of Governance in International Relations”, *International Social Science of Journal*, Volume: 50, Issue: 155, pp.81-89.

TAŞ, İ.E. ve Durgun, S. (2017), “Avrupa İdari Alanı İlkeleri Kapsamında Türkiye’de Yapılan Mevzuat Değişiklikleri: 5176 ve 4982 Sayılı Kanun Örnekleri”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1, ss. 154-170.

T.C. CUMHURBAŞKANLIĞI STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI (2019), *Onbirinci Kalkınma Planı 2019-2023*, Ankara.

T.C. ULAŞTIRMA DENİZCİLİK VE HABERLEŞME BAKANLIĞI (2016), *2016-2019 Ulusal e-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı*, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/Swkoy+2016-2019-Ulusal-e-Devlet-Stratejisi-ve-Eylem-Plani.pdf> Erişim Tarihi 03 Haziran 2020).

TEKELİ, İ. (2003), “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed. H. Yayman, B. Aykaç, ve Ş.Durgun), Ankara, Yargı Yayın Evi.

TEKELİ, İ. (2012), *Türkiye için STK’lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

TÖRENLİ, N. (2005), “E-Devletin Ekonomi-Politiğine Giriş: Kullanıcı Dostu Ortamlarda Sanallaşan Kamu Hizmetleri”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 60, Sayı: 1, ss. 191-224.

TOKSÖZ, F. (2008), *İyi Yönetişim El Kitabı*, Tesev Yayınları, İstanbul.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2019), *Exporting Corruption: Progress Report 2020: AAWAING Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*, <https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2020> Erişim Tarihi 10 Temmuz 2020.

ULUSLARARASI ŞEFFAFLIK DERNEĞİ,
<https://en.seffaflik.org/cpi2019/>, E.T. 05.09.2020.

UN (UNITED NATIONS), (2020), *E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*, Newyork, <https://publicadministration.un.org/en/> Erişim Tarihi: 20 Kasım 2020.

WORLD BANK (1989), *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington D.C.

WORLD BANK (1992), *Governance and Development*, Washington D.C.

YILDIRIM, İ. (2004), *Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*, İstanbul: Seçkin Yayıncılık.

YILDIRIM, A. (2014), “Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 5, ss. 130-140.

YILDIRIM, Ö. K. (2018), “Türkiye’de İyi Yönetişim”, *Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 6, ss.273-289.

YÜKSEL, M. (2000), “Yönetişim Kavramı Üzerine”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 3, ss.145-159.