

KAMU YÖNETİMİNDE KURUMSALLAŞMADA ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK İLKELERİNİN ÖNEMİ

Cansu Kaymal*

İstanbul Aydın Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

ÖZET

1970'li yıllarda başlayan ve 1980'lerde hızlanan geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde temel anlayış kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel olarak işletme yönetimine yakınlaşmasıdır. Bu dönüşümün amacı kamu yönetimini yapısal olarak daha hızlı ve esnek hâle getirmek, işlevsel olarak hizmet sunumundaki kaliteyi ve verimi artırmaktır. Kamu yönetiminin dönüşüm sürecinde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri daha açık, öngörülebilir ve daha etik bir yönetimin sağlanabilmesi açısından kritik öneme sahiptir. Bu noktada amaç, geleneksel kamu yönetiminin göz ardı ettiği *katılımcılık* ve *vatandaş odaklılık* gibi anlayışları kamu yönetiminde etkin bir biçimde uygulayabilmektir. Kısacası kamu yönetimindeki dönüşümün ve bürokraside yapılan idari reformların ortak amacı kamu yönetimini kurumsal bir yönetim hâline getirmektir.

İşletme yönetiminde sıkça vurgu yapılan *kurumsal yönetim kavramı*, son yıllarda kamu yönetimi için de geçerli ve gerçekleştirilmesi gereken bir hedef hâline gelmiştir. Kurumsal yönetimi oluşturan temel ilkelerden olan şeffaflık ve hesap verebilirlik, kamu yönetiminde kurumsallaşmanın sağlanabilmesi açısından hem kritik bir öneme sahip olan araçlar, hem de katılımcı ve etik bir kamu yönetimi imajı sergileyebilmek için gerçekleştirilmesi arzulanan amaçlar olarak kabul edilmektedir.

Bu bildiride kamu yönetiminde kurumsallaşmanın olmazsa olmazı olarak şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri ele alınacaktır. Kurumsal yönetim, kamu yönetiminde kurumsallaşma konuları analiz edildikten sonra, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri açıklanacak ve bu ilkelerin kamu yönetiminde kurumsallaşmanın sağlanabilmesi açısından rolü tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, kurumsal yönetim, şeffaflık, hesap verebilirlik.

* cansucasabianca@aydin.edu.tr

The Importance Of Transparency and Accountability Principles In Corporateization In Public Administration

Abstract

The basic understanding of the transition from the traditional public administration to the new public administration that began in the 1970s and accelerated in the 1980s is the convergence of the public administration with business management on the base of structural and functional. The purpose of this transformation is to make public administration structurally faster and more flexible and functionally to improve the quality and efficiency of service presentation. In the transformation process of public administration, the principles of transparency and accountability are critical to ensure more open, predictable and more ethical management. At this point, the aim is to be able to effectively implement the concepts such as participation and citizen-focus that are ignored by traditional public administration. Briefly, the common goal of the transformation in public administration and the administrative reforms in the bureaucracy is to make public administration a corporate governance.

The concept of corporate governance, which is frequently emphasized in public management, has become an important target for public administration in recent years. Transparency and accountability, which are basic principles of corporate governance, are considered to be both critical tools in terms of ensuring corporateization in public administration and also they are both aims in order to exhibit a participant and ethical public administration image.

In this paper, the principles of transparency and accountability will be discussed as a sine qua non of corporateization in public administration. After analyzing the issues of corporate governance and corporateization in public administration, the principles of transparency and accountability will be explained and the role of these principles in corporateization in public administration will be discussed.

Key Words: Public administration, corporate governance, transparency, accountability.

Giriş

ABD’de başlayan ve etkilerini birçok ülkede gösteren 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, liberal ekonomi politiğin, yerini sosyal refah devleti anlayışına bırakmasına neden olmuştur. Bu kriz, devlet müdahalesi olmaksızın, ekonominin, piyasa mekanizmasıyla kendiliğinden dengesini sağlayabileceği düşüncesini geçersiz kılmıştır. Keynesyen ekonomi modeli olarak bilinen yeni model, devlete ekonomiyeye müdahale etme, denetleme görevleri de yükleyerek, devletin görevlerinin kapsamını genişletmiştir. Bu çerçevede yükselen sosyal refah devleti anlayışı, ekonomik eşitsizlikleri azaltmak, maddi açıdan yetersiz sınıfların haklarını korumak gibi işlevlere de sahiptir. Devletin görev ve sorumluluklarının artması, yetkilerinin de artmasını beraberinde getirmiştir. Vatandaş, devleti ve otoriteyi hayatının her aşamasında hisseder hâle gelmiştir. Sonuçta devlet kavramı, halklar arasında koruyucu, kollayıcı, yaptıkları sorgulanamaz bir “baba” imajı oluşturmuştur.

Bu süreç, geleneksel kamu yönetimi anlayışının uygulanabilmesi açısından elverişli bir zemin hazırlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı büyük ölçüde Max Weber’in bürokrasi modeline dayanmaktadır. Weber bürokrasisi; yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, otorite-hiyerarşi, yönetimin yazılı belgelere dayandırılması, uzmanlaşma, gayrişahsilik, kariyer yapısı, kurallar sistemi ve kamu ve özel hayatın ayrışması özelliklerine dayanır. Bu özellikler temelinde yükselen geleneksel kamu yönetimi; merkeziyetçi, yönetimde gizliliğin esas olduğu, hiyerarşik, rasyonel, kararların ve kuralların mevzuat çerçevesinde belirlendiği, güçlü bürokratik yapıya sahip, vatandaşın ziyade kurumu ön plana çıkaran, kamu personelini siyasi kararların uygulayıcısı olarak gören bir sistemdir. Geleneksel kamu yönetimi hizmet sunumunda çıktılara, yani hizmetin fayda etkinliğine değil, girdilere yani personel sayısı, bütçe, teçhizat gibi konulara odaklanır.

1970’lerde yaşanan petrol krizinden kaynaklanan ekonomik buhranlar, insanları, sosyal refah devleti anlayışını sorgulamaya itmiştir. Buhranlardan, esnek olmayan, verimsiz, hantal devlet anlayışı sorumlu tutulmuştur. Sosyal refah devletinin geniş kamu harcamalarının kamu kaynaklarının israf edildiği düşüncesi yaygınlaşmıştır. Bu ağırlık ve verimsizlikten kurtulmak için; sosyal refah devleti anlayışının şekillendirdiği geleneksel kamu yönetimi ilkelerinin yerine, neo-liberal iktisat politikalarının şekillendirdiği yeni kamu yönetimi anlayışı bir çözüm olarak sunulmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı; devletin iktisadi hayata ilişkin görevlerini daraltmayı, yetkilerini azaltmayı, devleti hantallıktan kurtarıp esnek bir hâle getirmeyi amaçlamıştır. Hızla gelişen bilişim ve iletişim teknolojisi, küreselleşme gibi etkenler zaman ve mekânsal anlamda yeni kamu yönetimi anlayışının gelişimini hızlandırmış ve genişletmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmaya başladığı süreçte; kamu yönetimindeki gizlilik anlayışı yerini açık ve şeffaf anlayışa bırakmıştır. Hiyerarşik yönetimin yerini yatay ilişkilerin aldığı ve yetki ve sorumlulukların devredilebildiği sistem almıştır. Kurumsal önceliklerden vatandaş odaklılık ilkesi lehine vazgeçilmiştir. Girdilere verilen önem azaltılarak sonuçlara, çıktılara verilen önem artırılmaya çalışılmıştır. Kamu personeli, emir ve talimat zincirinin bir parçası olmaktan ziyade vatandaşın sorunlarını çözmeye yönelik çalışan, inisiyatif alabilen çalışanlar hâline getirilmek amaçlanmıştır. Bütün bunlar; kamu hizmetleri sunumunda verimi ve hızı artırmanın temel araçları olarak görülmüştür.

Kamu yönetiminde yaşanan bu değişikliklerin özetinin, kamu yönetiminin işletme yönetimi gibi uygulanmaya başlanması olduğu söylenebilir. İdari bürokrasinin işletme yönetimi biçiminde dönüştürülme çabaları kendini iki boyutlu olarak göstermektedir. İlk boyut kamu yönetiminin örgütsel olarak işletme yönetimine benzer esnek, küçük ve şeffaf bir yapı hâline getirilmesidir. İkinci boyut ise, kamu yönetiminin hizmet sunumu açısından faaliyetlerini işletme yönetimlerinin kullandığı metotlarla gerçekleştirmesidir.

Kamu yönetiminde kendini gösteren bu köklü değişiklikler, özel işletme yönetiminde yükselen birtakım eğilimleri, prensipleri kamu yönetiminin de benimsemesine neden olmuştur. Bu prensiplerin başında kurumsal yönetim gelmektedir. Son yıllarda kamu yönetiminin örgütsel yapısını ve hizmet sunma biçimini daha etkin, verimli ve etik bir hâle getirmek için yapılan idari reformlar kurumsal bir yönetim anlayışını kamuda içselleştirme, yani kurumsallaşma adına gerçekleştirilmiştir. Kamu yönetiminde yapılan reformların temel amaçları, kamu hizmetlerinin sunumunda verimi, kaliteyi ve hızı artırmak, vatandaş odaklı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim sağlamaktır. Bu amaçlara ulaşmak ancak kişilerden bağımsız, öngörülebilir bir yönetim anlayışının geliştirilmesiyle, karar alma süreçlerinde çoğulculuğun sağlanmasıyla mümkün olabilir. Kısacası; kamu yönetiminde yapılan idari reformların başarıya ulaşabilmesi ve beklentilerin karşılanabilmesi, kurumsallaşmanın sağlanabilmesi ölçüsünde mümkündür. Yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli iki özelliği olan şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları, aynı zamanda kurumsal yönetimin de olmazsa olmaz ilkeleridir. Bu çalışmada, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin kamu yönetiminde kurumsallaşma açısından önemi incelenecek, bu ilkelerin uygulanabilirliğinin önündeki engeller ele alınacak ve son olarak kamu yönetiminde bu ilkelerin etkin bir biçimde uygulanabilmesi için neler yapılabileceği tartışılacaktır.

1. Kurumsal Yönetim ve Kamu Yönetiminde Kurumsallaşma

1.1. Kavramsal Olarak Kurumsal Yönetim

Kurumsal yönetimin literatürde farklı tanımları mevcuttur. Yapılan tanımlamaların bir kısmı kurumsal yönetimin kapsamına farklı açılardan bakmış, bir kısmı ise tanımı kurumsal yönetimin özelliklerinden yola çıkarak oluşturmuştur.

En genel anlamıyla kurumsal yönetim; bir şirketin, yönetim kurulu, ortaklar, çalışanlar, tedarikçiler ve toplumla, bir başka ifade ile tüm paydaşları ile olan ilişkilerini, eşitlik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk ilkeleri çerçevesinde yürütmesi olarak tanımlanır. Daha çok şirket ve paydaşlarını içeren bu tanımlamayla beraber OECD, kurumsal yönetimin; makroekonomi politikaları, ürün ve faktör piyasalarındaki rekabetin derecesini de içine alan daha geniş bir bakış açısının parçası olduğunu ifade etmektedir. Kurumsal yönetimin çerçevesi; hukuk, regülasyonlar ve kurumsal ekosisteme bağlı olarak farklı şekillerde çizilebilir. Buna ek olarak; iş etiği, çevresel ve toplumsal sorumluluklarla ilgili kurumsal farkındalık gibi, şirketin uzun vadeli başarısını ve itibarını etkileyecek kavramlar da kurumsal yönetimin çerçevesi içine alınabilir (URL1).

Kurumsal yönetim ile ilgili olarak yapılan tanımlamalar ile literatürde yapılan çalışmalarda kurumsal yönetime getirilen tanımlar birlikte değerlendirildiğinde, kurumsal yönetimin öncelikle şirketlerin ve kurumların yönetildiği ve faaliyetlerinin kontrol edildiği bir sistemi belirtmek için kullanıldığı görülmektedir. Dar anlamda kurumsal yönetim; pay sahiplerinin haklarının şirket tarafından tanınması ve bu hakların pay sahipleri tarafından etkin olarak kullanılmasına olanak veren sistemlerin kurularak şirketlerin yönetilmesidir. Şirketlerde bu konuda sorumlu organ yönetim kuruludur. Ancak, kurumsal yönetim kavramı geniş olarak tanımlandığında, kurumsal yönetim yalnızca yönetim kurulu tarafından yerine getirilen faaliyetler olarak görülmemektedir. Geniş anlamda kurumsal yönetim; yönetim kurulu, pay sahipleri ile şirket üst düzey yönetimi arasındaki ilişkileri düzenleyen bir sistemdir (URL2).

Kurumsal yönetimin birtakım kendine has dört temel ilkesi vardır. Bunlardan ilki adilliktir. Buna göre; yönetim, pay sahiplerine eşit mesafede olmalı ve olası çıkar çatışmalarının önüne geçmelidir. Kurumsal yönetimin ikinci ilkesi olan şeffaflık ise, kamuoyu ile doğru, açık ve karşılaştırılabilir bilgi paylaşımını ifade eder (URL3). Üçüncü ilke hesapverebilirlik; şirket tüzel kişiliğine ve dolayısıyla hak sahiplerine karşı olan hesap verme zorunluluğunu ifade eder. Dördüncü ilke olan sorumluluk ise, şirket yönetiminin tüm anonim şirket adına yaptığı tüm faaliyetlerin mevzuata, esas sözleşmeye ve şirket içi düzenlemelere uygunluğunu ve bunun denetlenmesini ifade eder (URL1).

Kurumsal yönetim, İngilizce “corporate governance” teriminin Türkçe karşılığıdır. “Governance” ifadesi kontrol etmek yöneltmek işlevlerini içerir ki, bu eylemler doğal olarak kamuda, özelde, kâr amacı güden ve gütmeyen tüm birimlerde yapılmaktadır. “Corporate” kelimesi ise, başka birimlere ait değil, işletmelere ait uygulamalara referansta bulunur (Kula, 2006: 12). Bazı çalışmalarda Corporate Governance kavramı kurumsal yönetişim olarak görülmektedir (Ataman vd., 2017: 163). Yönetişim; devlet, sivil toplum kuruluşları, medya, özel şirketler, kamu kurumları ve bireyler dahil olmak üzere pek çok aktörü karar alma süreçlerine dahil eden bir kavramdır. Yönetişim bir anlamda birçok aktörün etkileşim hâline olduğu bir yönetim sürecidir.

Corporate governance kavramının karşılığı olarak kurumsal yönetim, akademik çevreler başta olmak üzere geniş bir kesim tarafından kabul görmüştür ve yapılan hukuki, akademik ve idari çalışmalarda kurumsal yönetişim kavramından daha çok tercih edilmiştir (Kurt ve Kayacan, 2007:247). Kurumsal yönetim kavramının kullanımı, 2000’li yılların başlarından itibaren Türkiye’de yaygınlaşmıştır. Bir işletmede veya bir kamu kurumunda, görev tanımlarının belirgin olduğu, faaliyetlerin öngörülebilir, açık ve hesap verilebilir olduğu, çalışmaların sistemli yürütüldüğü durumlarda o şirketin ve kamu kurumunun kurumsallaşmış olduğundan, tam tersi durumda ise, kurumsallaşamamış olduğundan bahsedilir. Bu anlamda kurumsal yönetim, bir şirketin veya kamu kurumunun itibarı açısından olmazsa olmaz konuma gelmiştir.

Kurumsallaşma ile örgüt faaliyetlerinin ve yönetiminin bir sistem olarak yerine getirilmesi anlaşılmaktadır. Söz konusu sistemin parçalarını oluşturan her bir parçanın sistemin bütünü içinde rollerinin ve görevlerinin tanımlanmış olması gerekmektedir. Kurumsallaşma ile örgüt amaçlarına uygun olarak bir örgütsel yapı oluşturulması, her bir parçanın iş ve görev tanımlarının yazılı olarak belirlenmesi ve bu amaçlara yönelik olarak şirketin iç düzenlemelerinin oluşturulması, yetki ve sorumlulukların dağıtılarak profesyonel bir yönetime geçilmesi sağlanmış olmaktadır (URL2). Dolayısıyla kurumsallaşma, çalışma performansının artması, örgüt değerine katkı, kaynakların etkin ve sürdürülebilir kullanımı, örgütsel itibar gibi pek çok fayda sağlamaktadır (URL3).

Bir örgütün yönetiminde, faaliyetlerin kişilere bağlı olarak sürdürülebilmesinin önüne geçmek için, belirsizliğin ortadan kaldırılabilmesi için, işlerin belirli bir sistem çerçevesinde yürütülebilmesi için kısacası örgütün uzun vadede varlığını ve başarısını devam ettirebilmesi için kurumsallaşmış bir yönetimin mevcudiyeti şarttır. Bu gereklilik, 1980’lerden itibaren köklü bir değişime uğrayan ve yönetim biçimi, faaliyetleri, örgütsel yapısı açısından özel işletme yönetimine yakınlaşan kamu kurumları için de söz konusudur.

1.2. Kurumsallaşma Açısından Türk Kamu Yönetiminde Dönüşüm

Yenileşme, yenilik hareketleri temelde ihtiyaçtan ve eksiklikten doğar. Örgütler de bireyler gibi varlıklarını devam ettirebilmek adına kendilerini yenilemeli ve çevreleriyle uyumlu bir hâle getirmelidir. Kamu örgütlerinin de reformlar yaparak toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek bir nitelikte olmaları, kurumsallaşabilmesine katkı sağlayacak temel faktördür (Çobanoğlu, 2018: 147).

Türk Kamu Yönetimi, Osmanlı mirası üzerine kurulmuştur. Fransız idarî yapısından mülhem bu sistem büyük ölçüde merkezîyetçi, hiyerarşik, müdahaleci ve esneklikten yoksun bir yapı arz etmektedir. II. Meşrutiyet döneminden bu yana, bürokraside yapılan reformlar, yönetici seçkinlerin Batılılaşma çabalarına koşut olarak şekillenmiştir. Kamu yönetiminde hizmet sunumunun niteliğini yükseltmeye yönelik reform çabaları, Cumhuriyet'in erken dönemlerinde de devam etmiştir. Bu çabalar kısmî bir başarı gösterdiyse de, genel olarak Türk Kamu Yönetimi sistemi, hantallık, verimsizlik, kaynak israfı, kırtasiyecilik gibi sorunlardan kurtulamamıştır. Bunun temel sebebi, kamusal hizmetlerin muhatabı olan vatandaşın, yönetim ve karar alma süreçlerinin dışında tutulması ve iyileştirme yönünde sarf edilen çabanın gerçekteki amacını vatandaşın anlayamamış olmasıdır. Tarihsel deneyimler; reformların, devrimlerin, dahası tüm yenilik hareketlerinin, tabandan destek bulabildiği ölçüde başarılı olabildiklerini göstermektedir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan reform çalışmalarının ortak özelliği, proje ve raporların hükümet tarafından istenmesi ve araştırmaların genel olarak yabancı kökenli kuruluşlarda çalışan ve Türkiye'ye teknik destek veren yabancı kuruluşlar tarafından yapılmış olmasıdır. Bu çalışmalarda temelde, kamu yönetiminin aşırı merkezîyetçiliği ve bürokrasinin artık işlemez hâle geldiği yönünde saptamalar yapılmış, bu olumsuzlukların giderilmesi ve kaynak israflarının önüne geçilmesi amacıyla çözüm önerileri getirilmiştir (Çobanoğlu, 2018: 150-152).

1960'lı yıllarda başlayan plânlı kalkınma döneminde yapılan en önemli reformlardan biri Merkezi Hükümet Teşkilatı ve Araştırma Projesi (MEHTAP)'dir. Çalışma, TODAİE ve DPT tarafından hazırlanmış 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. Bu raporda, merkezi hükümet teşkilatının yapısı, ortak görevleri, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, görevlerde mevcut eksiklikler ve bu eksikliklerin nedenleri, tekliflere göre merkezi hükümetin aldığı biçim, yapılması gereken başka araştırmalar ve başlıklar altında hükümetin yapması gerekenler sıralanmıştır (Tortop vd., 2012: 499). Diğer bir önemli gelişme olan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) kapsamında, 1988 yılında DPT, TODAİE'den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı yıllık program uygulamalarına yönelik olarak kamu yönetimi sistemini geliştirmek ve yeniden yapılandırmak amacıyla o güne kadar yapılan idari reformların örgütlere ne ölçüde yansıdığını ortaya koymuştur. KAYA raporu, daha önce yapılan çalışmaların eksik yönlerini tespit ederek ortaya çıkan sorunlara yönelik çözüm arayışları sunmuştur. Aynı zamanda rapor, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılma kararından dolayı Avrupa topluluklarına yönetsel uyum alanında gerekli hazırlıkların yapılmasına katkı sağlamıştır (Memiş, 2006: 72-73).

Planlı dönemle birlikte hız kazanan reformlar, 1990 sonrası süreçte Türk kamu yönetimine yeni kamu örgütlerinin kurulması olarak yansımıştır. Bu kamu örgütleri bir yandan küreselleşme süreci diğer yandan Avrupa Birliği uyum sürecine koşut olarak yürütülmüştür. Bölge Kalkınma Ajansları, Kalkınma Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), Kamu Etik Kurulları, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı gibi kurumlar temelde bu amaca hizmet etmektedir (Çobanoğlu, 2018: 153-155).

Kamu yönetimindeki reform çabaları yerel yönetimler boyutuyla da kendini göstermiştir. 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nda ilk kez büyükşehir belediyeleri için "idari ve mali özerklik" açıkça yazılarak, merkezîyetçilik esnetilmek amaçlanmıştır. Bu yenilikte, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın adem-i merkezîyetçiliği esas alan anlayışının etkisi olduğu açıktır. Sonrasında 2009 yılında çıkarılan 5747 sayılı yasa ve 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa kapsamında yerel yönetimlerde köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bu çabalar, temelde büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki belde ve köylerin özerkliklerini ortadan kaldırarak bunları bağlı oldukları büyükşehir belediyelerine veya ilçe belediyelerine dahil etmek suretiyle, hizmet sunumundaki koordinasyonsuzlukları gidermeye ve büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin mali güçlerini artırmaya yöneliktir (Kaymal, 2017a: 1141-1146).

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandum sonucu yapılan yeni anayasa değişikliğiyle yürütme organı üzerinde pek çok değişiklik yapılmıştır. Bu sistemle Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık makamları kaldırılmış, doğrudan halk tarafından seçilen ve yasama organına değil halka karşı siyasi sorumluluğa sahip bir Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur. Halka karşı sorumlu Cumhurbaşkanı'nın yetkileri de genişletilmiş, Cumhurbaşkanı'na yasama organının yetki alanının dışında kalan her alanda kararnameler ile düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Üstelik Cumhurbaşkanı kararname çıkarabilmek için, yasama organı tarafından çıkarılacak olan bir yetki kanununa ihtiyaç duymamaktadır (Kaymal, 2017b:162-164). Bu değişikliklerin amacı, yönetimdeki koordinasyonsuzlukları gidermek, karar alma ve

uygulama süreçlerini hızlandırmaktır. Ancak, yeni sistem, merkeziyetçiliğin olumsuzluklarını giderebilmesi ve çoğulculuğu sağlayabilmesi bakımından tartışmalıdır.[†]

Kamu yönetiminde Cumhuriyet'in ilk yıllarından bu yana yapılan reformların temel amacının hizmette verimi, hızı artırırken, adem-i merkezi, katılımcı, sorumluluk sahibi, vatandaş odaklı bir yönetim getirmek olmuştur. Bu bağlamda yönetim yerine yönetişim kavramının geçmesinin gerekliliği akademik çevrelerce tartışılmaktadır. Sunulan kamu hizmetlerinin muhataplarının, yönetim süreçlerine dahil edildiği bir sistemde, yönetimde çoğulculuk, etik ve kalite gibi kavramların daha fazla kendini gösterebileceği varsayılmaktadır. Özünde kamu yönetimini yapısal ve fonksiyonel olarak işletme yönetimine benzetmeye yönelik olarak gerçekleştirilen bu değişikliklerin sonucu olarak işletme yönetimi literatüründeki kavramlar kamu yönetimi literatürüne de girmeye başlamıştır. Adillik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk olmak üzere dört ana ilke üzerine inşa edilen kurumsal yönetim kavramı da kamu yönetimi literatürüne girmiş ve benimsenmiş kavramlardan biridir. Kurumsal yönetim, kavramsal olarak değerlendirildiğinde kamu yönetiminde yapılan reformların kamu yönetiminin kurumsallaşmasına hizmet ettiği sonucuna varılabilir. Yeni kamu yönetimi anlayışında sıkça tartışılan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri, kamu yönetiminin etik ve vatandaş odaklı bir yapı olarak kurumsallaşmasında hayati bir önem taşımaktadır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Dilekçe Hakkı Kanunu, ombudsmanlık sistemi, Kamu Yönetimi Etik Kurulu gibi yenilikler, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini etkin kılmak yönünde gösterilen çabalar olarak değerlendirilmelidir.

2. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik İlkeleri

2.1. Kamu Yönetiminde Şeffaflık İlkesi

Günümüzde kamu yönetimi anlayışı değişmiş ve gizli, sorgulanamaz yönetim anlayışı yerini açık, şeffaf, hesap verebilir anlayışa bırakmıştır. Vatandaşın, devletin elindeki ve kendisini ilgilendiren bilgi ve belgelere ulaşması bir lütf olmaktan çıkmış ve bunun yasal bir hak olduğu anlaşılmıştır. Buna bağlı olarak, idari reformların temel kavramlarından biri açık yönetim ve şeffaflık olmuştur (Sobacı, 2014: 46).

Geleneksel kamu yönetiminin özelliklerinden biri yönetimde gizlilik ve bilgi ve belgeleri paylaşmaktaki gönülsüzlüktür. Max Weber, bürokrasinin bu özelliğini keşfetmiş ve bürokratik yönetimi gizli oturumlar yönetimi olarak nitelendirmiştir (Weber, 2003: 315). Gizliliğin zıt anlamı olan şeffaflık/ açıklık ise aleniyet, aşıkârlık, berraklık anlamlarına gelir ve bir şeyin gizli olmaması, göz önünde olması, görülebilmesi demektir (Fındıklı, 1996: 103).

Şeffaflık, kamu yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklar ile karar ve hizmet süreçlerinin önceden bilinebilir ve açık olmasını; üretilen karar, belge ve bilgilere ulaşılmasına fırsat verilmesini, faaliyet ve denetim raporlarının yayınlanmasını ifade eder (TBMM, 2003). Şeffaflığın en önemli etkisi, kamu yönetimine duyulan güvenin artmasıdır. Şeffaflık toplumun devlet üzerindeki denetimini artırır. Şeffaflığın olmaması, devletin vatandaşlara hesap verme sorumluluğunu yerine getirmemesi demektir (Atısyar ve Sayın, 2000: 28-29).

Şeffaflık ilkesi, kamu yönetiminde öngörülebilirliğin sağlanması, etik kültürün yerleştirilebilmesi ve kamu yönetiminde kurumsal bir anlayışın geliştirilebilmesi açısından hayati bir önem taşımaktadır. Şeffaflık ilkesinin benimsendiği bir yönetimde, vatandaş, kendi vergileriyle karşılanan kamu kaynağının hangi amaçla kullanıldığına ilişkin bilgi sahibi olur. Böylece, kamu kurumları hizmet sunarken kamu yararı ilkesini gözetmek durumunda kalır (Kırılmaz ve Atak, 2015: 191).

Şeffaflık ilkesinin kamu yönetiminin kurumsallaşması bakımından önemini anlayabilmek için, 1980'lerden itibaren hızlı bir dönüşüm sürecine giren Türk kamu yönetiminin kronikleşmiş sorunlarını göz önünde bulundurmak gerekir. Bu sorunlar kısaca; merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde sorumluluktan kaçma, siyasallaşma, kayırmacılık ve yolsuzluk olarak özetlenebilir (Acar ve Sevinç, 2005: 21-23). Bütün bu olumsuzlukların büyük oranda şeffaflık ilkesinin yokluğundan kaynaklandığı görülmektedir.

Avrupa Kamu Yönetimi İlkelerinin yer aldığı SIGMA raporlarında şeffaflığın kamu yönetiminde iki önemli amacın elde edilmesini sağladığı belirtilir. Bunlardan biri, kötü yönetim ve yolsuzluğun önüne geçilmesi, diğeryse, idarenin verdiği kararların gerekçelerinin vatandaşlara açıklanarak bu kararların sebep olduğu zararlar karşısında mağdur olan vatandaşın hakkını aramasına şans tanınmasıdır (OECD, 1999: 12).

Yönetimde şeffaflık, kurumsal yönetimin ilkelerinden biridir. Kamu yönetiminde olduğu gibi işletme yönetimi için de geçerli olan şeffaflık ilkesi şirketlerle alakalı bilgilerin kamu tarafından ulaşılabilir olması demektir. Kurumsal yönetim ilkelerinden biri olarak şeffaflık ilkesi şirketlerin finansal durumları, faaliyetleri, sermayesi ve yönetim yapısı hakkında kamuoyunun yeterli bilgi ile aydınlatılmasıdır (Kılıcı, 2017: 50).

[†] Bkz. Kaymal, Cansu . "Başkanlık Sistemi ve Siyasi İstikrar Arasındaki İlişki". *Strategic Public Management Journal* 3 / 6 (Aralık 2017): 150-167. <http://dx.doi.org/10.25069/spmj.342234>

Kamu yönetiminin örgütsel yapı ve hizmet sunma biçimi olarak, esneklik ve verimi artırmak için işletme yönetimine benzemesi gerektiği yönündeki görüşler, işletme yönetiminin kurumsallaşmasının sağlanması açısından temel ilke olan şeffaflık ilkesini, kamu yönetimi için de gerekli kılmıştır. Şeffaflık ilkesi, sadece hizmet sunumundaki verimliliği artırmak anlamında değil, etik ve demokratik bir yönetimin sağlanması açısından da önemlidir. Şeffaflık ilkesi, ayrıca hesap verebilirlik ilkesinin uygulanabilmesinin en önemli araçlarından biridir.

2.2.Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik İlkesi

Hesap verebilirlik, kamu yönetimi literatüründe son yıllarda en çok üzerinde durulan kavramlardan biridir. Kavramsal açıdan ele alındığında hesap verebilirlik, herhangi bir kişi ya da grubun, yerine getirdiği eylem ve işlemlerden dolayı, kendisi dışında yer alan başka bir kişi ya da gruba açıklama yapması veya cevap vermesi olarak tanımlanmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 21). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik; yönetimde alınan kararları, yapılan işleri ve harcamaları, ilgili otoritelere açıklama, nedenlerini izah etme ve gerekçelendirme zorunluluğu olarak tanımlanabilir. Hesap verebilirlik, yönetim üzerinde uygulanan kontrol sürecidir. Kamu gücünü kullanan herkesin, bu gücün verdiği sorumluluk çerçevesinde ilgili makamlara hesap vermesi gerekmektedir (Eryılmaz, 2013: 372).

Hesap verebilirlikten bahsedebilmek için gerekli bazı şartlar bulunmalıdır. İlk olarak; hesap verebilirlik dışsaldır, yani dış bir otoriteye karşı yapılır. İkinci olarak sosyal bir etkileşim ve karşılıklılık içerir; yani taraflardan biri cevap bekler ve diğeri de buna bir karşılık verir. Üçüncüsü ise otoritenin haklarının kabulü anlamına gelir yani üst makamların astları üzerindeki haklarını kapsar (Mulgan, 2000: 555).

Hesap verebilirlik ilişkisinin altında, asıl-vekil ilişkisi düşüncesi yattığı söylenebilir. Günlük hayatta insanlar hayatlarını devam ettirebilmek için başkalarına ihtiyaç duyarlar. Çünkü herkes, her işi yapamaz. Bunun için toplumsal halde yaşayan insanlar bazı işleri kendileri adına yapacak olan kişiler görevlendirirler. Yani güçlerini vekillere delege ederler. Ancak bu vekillerin, asıllardan aldıkları yetkileri kendi menfaatleri doğrultusunda değil, asılların menfaatleri doğrultusunda kullanmaları gerekmektedir. Hesap verebilirlik kavramı ise bunu sağlayacak bir mekanizmadır. Hesap verebilirlik çoğu zaman denetimle karıştırılsa da, hesap verebilirlik denetimi işler hale getirebilecek bir araçtır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2001: 22-23).

20. yüzyılın sonlarına doğru demokrasi kavramı şekil değiştirmiş, çerçevesi nitel olarak genişlemiştir. Yeni sağ ideolojilerin yükselişi devleti küçültmeyi ve zamanın teknolojik ve ekonomik ihtiyaçlarına cevap verebilir bir duruma getirmeyi amaçlamıştır. Bu bağlamda devlet ve vatandaş ilişkileri hem biçim hem içerik açısından önemli değişikliklere uğramıştır. Biçim açısından değişmiştir ki bu teknolojinin ilerlemesiyle mümkün hale gelmiştir. İçerik açısından değişmiştir, çünkü bireyi devlet için feda edebilen anlayış yerini devleti bireyin varlığı ve mutluluğu için feda edebilen anlayışa bırakmıştır. Vatandaş odaklılık, katılımcılık, iyi yönetişim, şeffaflık gibi kavramlarla birlikte devletin bireylerle, özel sektörle ve sivil toplum kuruluşlarıyla olan ilişkisi daha ulaşılabilir ve esnek bir biçime dönüşmüş ve hesap verebilirlik kavramının önemini ön plana çıkarmıştır.

Hesap verebilirliğin sağlanması ve işler hale gelebilmesi için öncelikle siyasal anlamda demokratikleşmeye ihtiyaç olduğu doğrudur. Ancak siyasal anlamda demokratikleşme hesap verebilirliğin tam olarak uygulanmasına yetmez. Aynı zamanda kamu yönetiminin de demokratikleştirilmesi gerekmektedir. Kamu yönetiminde beklenen temel görev ve sorumluluklar; idarenin yasaları ve kamu politikası kararlarını sadakatle ve doğru biçimde uygulaması, yolsuzluk ve yozlaşmayı önlemesi, kamu yararını korumasıdır. Yönetimde hesap verebilirlik, demokratik bir sistemin gereği olduğu gibi, kamu yönetiminde güveni tesis eder, kamu yönetiminin performansının iyileştirilmesine yardımcı olur, yönetimin meşruluğunu sürdürmeyi amaçlar ve geliştirir, yolsuzlukları ve yozlaşmaları önleyici temizleyici bir işlev görür (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 28-30).

Hesap verebilirlik ilkesi, kurumsal yönetimin ilkelerinden biridir. Bu bağlamda hesap verebilirlik; şirket içerisinde objektif karar alma mekanizmasının olduğu ve bunun yönetim kurulları tarafından izlendiği, yönetim fonksiyonunun ve sorumlulukların net şekilde açıklandığı ve hissedarların taleplerinin sıraya konulmasının güvence altına alındığı durumu ifade eder (Millstein, 2000: 93). Kamu yönetimine uygulanışı bakımından da, idarenin, kararlarını ve uygulamalarını, yargıya ve diğer denetim kurumlarına olduğu gibi vatandaşa da açıklama zorunluluğunu ifade eden hesap verebilirlik, idarede kurumsal bir yönetimin sağlanabilmesi açısından kritik bir öneme sahiptir.

3. Kamu Yönetiminde Kurumsallaşmanın Önündeki Engel: Kamu Yönetiminde Değişime Direnç

Kamu yönetiminin kurumsal bir niteliğe bürünmesinin önündeki en büyük engellerden biri, yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli iki ilkesi olarak literatüre giren şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanmasında yaşanan sıkıntılardır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanmasında yaşanan sorun, genel olarak geleneksel kamu yönetimi anlayışının etkilerinin silinememesinden kaynaklanmaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde, gelinen aşamada pek çok gelişme kaydedilmiştir. 2000'li yılların başlarına gelindiğinde, kamu yönetimi reform çalışmaları açısından gerek kapsam, gerekse

içerik yönünden önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bütün bu çabalar, yönetim kavramının dayandığı temel değerleri egemen kılmaya çabaları doğrultusunda düşünülebilir (Akman, 2015). Ekim 2003'te *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı* adlı kitaplar basılmış, bu kapsamda Anayasa'da yapılan değişikliklerle 4928 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun vb. düzenlemeler yapılmıştır (Akman, 2015). Ayrıca, yerelleşme ve yerel demokrasiyi güçlendirmek adına, yerel özerkliği sağlamaya yönelik birtakım girişimlerde bulunulmuştur. Bütün bu gelişmelere bütüncül olarak bakıldığında, çabaların yönetimde şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamakla doğrudan veya dolaylı olarak ilgili olduğu görülmektedir.

Yapılan reformlara ve kaydedilen ilerlemelere rağmen kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanmasında yeteri kadar gelişme gösterilemediğini söylemek gerekir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarının uygulanmasındaki zorluklar temel olarak Türk yönetim geleneğinin günümüze kadar taşıdığı felsefeden kaynaklanmaktadır.

Türk kamu yönetiminde değişimde iki boyuttan söz edilebilir. İlk boyut zihniyet ve kültür bağlamındaki değişim; ikinci boyut ise kurumsal değişimdir. Türkiye'de kamu yönetimi alanında yapılan reformlarda bir türlü başarıya ulaşılamamasının sebebi, değişimin ilk boyutu gerçekleştirilmeden, ikinci boyutunu gerçekleştirmeye çalışılmasından kaynaklanır. Bu durum, ameliyat edilmesi gereken bir yaranın makyajla kamufle edilmesine benzer. Kurumlarda yapılan birtakım ufak reformlarla geçici bir düzelme sağlansa da, aradan zaman geçince hiçbir şeyin iyileşmediği ortaya çıkar.

Bu bağlamda, Türk kamu yönetimi sisteminin kurumsallaşmasındaki en önemli engelin, yönetimin tarihsel kültüründen kaynaklandığını söylemek mümkündür. Ergun Özbudun'un ifade ettiği gibi "*Osmanlı siyasal sisteminde devlet, toplumun üzerinde, ondan bağımsız, her şeye kadir, adeta tanrılaştırılmış yüce bir varlık olarak algılanmıştır.*" (Özbudun, 1990). Kurumsal olarak Osmanlı devamı olarak kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti, bu kültürü aynen devam ettirmiştir. Bu kültür içinde devlet merkezîyetçilik eğilimi taşır. Bu merkezîyetçilik hem siyasi hem de idari bakımdan kendini gösterir. Bu siyasi kültür içinde "özerklik", tartışma konusu bile yapılmayan, "bölücülük" ile eşit bir kavram olarak düşünülür. Devlet, yer yönünden veya hizmet yönünden bütün yerel yönetim kuruluşlarını kendi hiyerarşik vesayeti altında varsayar. Metin Heper, bu siyasi ve idari kültürü, "aşkın devlet geleneği", "bürokratik aşkıncılık" gibi adlarla ifade etmiştir.[‡]

Değişime karşı gösterilen mukavemetin geri kalan tüm sebepleri, doğrudan veya dolaylı olarak bu siyasal kültür ile alakalıdır. Siyasal kültür açısından devletin kutsanmasının en önemli sonucu bürokratik seçkinliğin yükselişidir. Bir kurum, kendi içinde ne kadar demokratik görünürse görünsün, iş bölümü ve uzmanlaşma ile gücün belli bir kesimin elinde toplanması, demokrasinin yerine teknokrasinin geçmesine neden olur. Son kertede yönetme erki, belli bir zümrenin elinde toplanır. Robert Michels, bunu "oligarşinin tunç yasası" olarak ifade etmiştir.

Hegelyen anlamda aşkınsal bir varlık olan devlet kültürü, Mardin'in ifadesiyle "*sosyal hareketleri denetim altında tutmak, sosyal kümeleri kontrol etmek ve topluma nizam vermeye çalışmak*" olarak eylemlenir (Mardin, 2006). Osmanlı Devleti'ne bakıldığında, farklı kesimlere sivil toplum veya benzeri bir statü atfedilmediği ve bütün kesimlerin devletin kontrolü altında tutulmaya çalışıldığı görülür. Osmanlı mirası üzerinde yükselen Türkiye Cumhuriyeti'nde sivil toplum anlayışı gelişmemiştir. Mevcut sivil toplumun, merkezi iktidarla ilişkilerinin ılımanlığı ölçüsünde faaliyetlerini sürdürmesine ve güçlenmesine izin verilir.

Kamu yönetiminin demokratik, şeffaf ve hesap verebilir bir hâle gelmesi yönünde yapılan reformların başarıya ulaşamamasının nedenlerinden biri de denetim konusunun öneminin göz ardı edilmesidir. Denetim konusundaki eksiklikler, aynı zamanda etik bir yönetim anlayışının gelişmesine de engel olmaktadır. Denetim konusunda yaşanan en büyük sıkıntı, bürokrasinin yine bürokrasi aracılığıyla denetlenmesidir. Bu sorunun çözümü için yapılması gereken iki şey vardır. Bunlardan ilki erkler ayrılığını işlevsel hâle getirmektir. Erkler ayrılığı, devletin temel fonksiyonları olan yasama, yürütme ve yargı arasındaki ilişkilerin denge-denetim sistemi içinde işleridir. Vatandaş, yürütme organının ağırlığı ve baskısından, güvenilir ve bağımsız bir yargısal denetim aracılığıyla kurtulur. Bürokrasi, siyaset ve yargı tarafından frenlenmediği sürece, keyfileşme eğilimi taşır. Böylelikle, vatandaşa hizmet ve birtakım etik değerlerden uzaklaşabilir.

Denetim sorununun çözümü için ikinci yol ise, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin işler hâle getirilmesidir. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, bir otorite ve hiyerarşi ilişkisine dayanır (Sancak ve Güleç, 2009: 1204). Yönetişim ve şeffaflık anlayışının esas olduğu yeni yönetim anlayışları bir zamanların daima mutlak hâkimiyetin sembolü olan ve vatandaşlara hesap soran devletini, artık vatandaşlara hesap veren, katılımı esas alan bir sisteme dönüştürmeye çalışmaktadır. Fakat bürokrasilerin doğasında var olan ve statüko kelimesiyle de ifade edilen "mevcut durumu sürdürme, değişime ve dönüşüme direnç gösterme" olgusu, değişim çabalarının başarısızlıkla bitmesiyle sonuçlanmıştır (Uyar ve Yelgen, 2015: 311).

[‡] Bkz. M. Heper (2015). *Türkiye'de Devlet Geleneği*, Çev. N. Soyarık, 5. Baskı, Ankara: Doğu Batı Yayınları.

Kıscacası, kamu yönetiminde kurumsallaşmanın sağlanabilmesi için şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin işler hâle getirilmesi gerekmektedir. Bu ilkelerin işler hâle getirilmesi amacıyla birçok reform yapılmış ve belli bir aşama kaydedilebilmesine karşın istenilen sonucun elde edilemediği görülmektedir. Bunun sebebi, Türk yönetim geleneğinin günümüze taşıdığı tarihsel siyasal kültürü olarak düşünülebilir. Yani, Türk kamu yönetimi sisteminin kurumsallaşmasının önündeki engel yapısal bir sorundan kaynaklanmaktadır. Bu yapısal sorun, devletin merkezîyetçi ve kadiri mutlak konumuyla alakalıdır. Sivil toplum, özerklik, yönetimde yerindenlik (subsidiarity) gibi kavramlardan korkulduğu sürece, yönetişim anlayışı gelişmeyecek ve demokrasi sadece sandıkların kurulup seçimlere gidildiği şekli bir siyasal sistem olarak kalacaktır. Kamu yönetiminde denetim denildiğinde sadece bakanlıkların müfettişleri eliyle gerçekleştirilen denetim anlaşıldığı sürece, Türk kamu yönetimi, kendi içine kapalı, etik, katılımcı ve vatandaş odaklı sistemden uzak bir şekilde varlığını sürdürecektir.

Sonuç

Yönetimde kurumsallaşma kavramı işletme yönetimi için büyük önem taşımaktadır. Bu önem son yıllarda öylesine artmıştır ki, bir işletmenin başarısı, o işletmenin kurumsallaşma kabiliyetiyle ölçülür olmuştur. Kurumsallaşma bir anlamda, o örgütün çalışanları ve paydaşları açısından güvenilirliğin bir kriteri olarak kabul edilmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı birtakım sosyo-ekonomik, teknolojik ve siyasal konjonktör gereğince değişikliğe uğramış ve bu değişiklik kamu yönetiminde işletme yönetimi ile alakalı ilkelerin egemen olması çabalarıyla kendini göstermiştir. Woodrow Wilson'un siyasetten ayırdığı ve Weber'in sistemleştirdiği geleneksel, hiyerarşik, sıkı kurallara dayalı katı bürokrasi yerini esnek, yatay ilişkilere dayalı, çalışanların inisiyatif alabildiği, vatandaş odaklı ve minimalist bir yönetim anlayışına terk etmiştir. Bu süreç bir anlamda "public administration" adının, "public management"a evrimini ifade eder. Bütün bu değişim ve dönüşümdeki temel mantık, kamu yönetiminde de adil, şeffaf, hesap verebilir bir yönetim anlayışını hâkim kılmak, yani kamu yönetimini kurumsallaştırmaktır.

Kamu yönetiminde kurumsallaşma, vatandaşın, yönetime olan güvenini tesis etmek ve sağlamlaştırmak açısından kritik öneme sahiptir. Etik bir kamu yönetimini gerçekleştirebilmek için şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin işler hâle getirilmesi şarttır. Aksi takdirde bürokrasi, bürokrasi aracılığıyla denetlenen, şekli, içi boş ve hantal bir yapı olarak kalır. Kamu yönetiminin kurumsallaşması, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle birlikte ve bu ilkeler dolayısıyla, katılımcılık ve yönetişim kavramlarını da ön plana çıkarır. Katılımcılık ve yönetişim kavramları, yönetimde çok aktörlülüğü ön plâna çıkardığı için, demokrasiyi sadece seçimlerden ibaret, şekli bir siyasal sistem olmaktan kurtarır ve demokrasi kavramının içini doldurur.

Türk kamu yönetimi sisteminde, birtakım reformlarla yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirliği işler hâle getirmek ve böylelikle kamu yönetimini kurumsallaştırmak adına birçok çaba gösterilmiştir. Ancak bu çabalarla kısmî bir başarı sağlanmış ve istenilen ilerleme kaydedilememiştir. Bu ilerlemenin önündeki engel yapısaldır. Tarihten günümüze gelen merkezîyetçi devlet yönetimi geleneği, yerel örgütleri ve birtakım sivil hizmet kuruluşlarını devlet vesayetinde faaliyet göstermeye zorlamış ve özerklik anlayışı gelişmemiştir. Sivil toplum, her zaman kuşkuyla bakılan bir kavram olagelmıştır. Örgüt ve örgütlenme gibi kelimeler dahi, toplumumuzda olumsuz çağrışımlar yapmaktadır. Böyle bir siyasal kültür ortamında katılımcı, sivil ve dolayısıyla kurumsal bir yönetimin yeşermesini beklemek gerçekçi olmayacaktır.

Bürokrasi, tabiatı gereğince statükoyu devam ettirmeyi seven bir yapılanmadır. Türk bürokrasisinde kurumsal sınırlar açığa vurulmaz ("Kol kırılır, yen içinde kalır" anlayışı). Kurumsal itibar her şeyden önemlidir ve pek çok bilginin kamuoyu ile paylaşılması gibi bir adet yoktur. Yapılan reformlarla yerleştirilmeye çalışılan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin böyle bir bürokratik geleneğin içinde yer bulması kolay değildir.

Türk kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel olarak kurumsal bir yönetim hâline gelmesi için denetim kavramı dar anlamından çıkarılmalı ve geniş anlamıyla düşünülüp uygulanmalıdır. Dar anlamda denetim, bürokrasinin bürokrasiyle denetimidir. Oysa geniş anlamda denetim kavramının içine, yargısal denetim, siyasal denetim girdiği gibi; etik bir kamu yönetimi anlayışının en önemli araçları olan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri de girer.

Kamu yönetiminde kurumsallaşmanın sağlanabilmesi için, demokrasi kavramı tekrar gözden geçirilmelidir. Demokrasinin sadece belirli aralıklarla yapılan seçimlerden ibaret bir siyasal rejim olduğu unutulmamalıdır. Sivil toplum, erkler ayrılığı, bağımsız yargı güvencesi, yerel özerklik gibi kavramlar olmadan demokrasiyi şekli olmaktan kurtarmak mümkün değildir. Zira bu kavramlar beraberinde katılımcılığı, hizmette yerindeliği (subsidiarity), vatandaş odaklılığı, yönetişimi getirmektedir.

Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması, dolayısıyla etik ve kurumsal bir yönetim anlayışının yerleştirilebilmesi, ancak kapsamlı bir denetim kültürü ve biçimsel olmaktan kurtarılmış katılımcı bir demokratik anlayışın yerleşmesiyle mümkündür.

Kaynakça

Akman, N. (2015), Kamu Yönetiminde Hesapverebilirlik, <http://necmiakman.blogspot.com/2015/01/necmi-akman-giris-20.html> (04.03.2019)

Ataman, B. vd. (2017), <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/295253> (04.03.2019).

Atısyar, İ. ve Sayın, Ş. (2000), Kamu Maliyesinde Saydamlık, Tesev Yayınları.

Çobanoğlu, S. (2018), Kamu Örgütlerinde Reform ve Kurumsallaşma Süreci: Sosyolojik Bir Analiz, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 4. s. 141-160.

Eryılmaz, B. (2013), Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar, 6. Baskı, Kocaeli:Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, B. ve Biricikoğlu, H. (2011), Kamu Yönetiminde Hesapverebilirlik ve Etik, İş Ahlakı Dergisi, 4(7), ss. 79-45.

Fındıklı, R. (1996), Yönetimde Açıklık-Açık yönetim, TİD. 412, ss.103-110.

Kaymal, C. (2017a), Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu, Ulakbilge, 5(13). ss. 1137-1159.

Kaymal, C. (2017b), Başkanlık Sistemi ve İstikrar Arasındaki İlişki. Strategic Public Management Journal, 3(6). ss. 150-167.

Kılıcı, H. (2017), Kurumsal Yönetimde Kamuyu Aydınlatma ve Şeffaflık İlkesinin Yeri ve Önemi, Journal of Emerging Economies And Policy. 2(1). ss. 48-54.

Kırılmaz, M. ve Atak. F. (2015), Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları, Ombudsman Dergisi, Sayı 3, ss.189-217.

Kula, V. (2006), Kurumsal Yönetim: Hissedarların Korunması Uygulamaları ve Türkiye Örneği, İstanbul: Papatya Yayıncılık.

Kurt, M. ve M. Kayacan. (2005), Kurumsal Yönetimde Finansal ve Yönetimsel Konular: Kurumsal Yönetim İlkeleri'nin İçerik Analizi, 4. Orta Anadolu İşletmecilik Kongresi. Ankara: TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi: 1-18.

Mardin, Ş. (2006), Türkiye'de Toplum ve Siyaset, 13. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.

Memiş, D. (2006), Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu, Yüksek lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Millstein, I. (1998), Corporate Governance: The Role of Market Forces, OECD Working Paper.

Mulgan, R. (2000), Accountability: An Ever-Expanding Concept?, Public Administration, 78(3), pp. 555-573.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (1999), European Principles for Public Administration. SIGMA (Support Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), Papers No. 27, pp. 1-28.

Özbudun, E. (1990), Türkiye'de Siyasal Kültür ve Demokrasi, Türkiye'de Demokrasi ve Demokrasi Kültürünün Gelişmesi, (Ed.) H., Erkan, İzmir: TDV ve Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.

Sancak, H. Ö. ve Güleç, S. (2009), Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önündeki Yapısal Engeller: Türkiye Açısından Bir İnceleme, Süleyman Demirel Üniversitesi I. Uluslararası Davraz Kongresi Bildiriler Kitabı, ss. 1201-1216.

Sobacı, M. Z. (2014), İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, Bursa: Dora Yayıncılık.

Tortop, N. vd. (2012), Yönetim Bilimi, Ankara: Nobel Yayınevi.

Uyar, S. ve Yelgen, E. (2015), Bilgi İfşası (Whistleblowing) ve Denetim, Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, C. 13(1).

Weber, M. (2003), Sosyoloji Yazıları, Çev. Taha Parla, 5. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.

İnternet Bağlantıları

URL-1: <https://cgf.ku.edu.tr/tr/content/kurumsal-yonetim-nedir> (04.03.2019)

URL-2: <http://www.hakanguclu.com/kurumsal-yonetim/soru-cevap/kurumsal-yonetim/> (01.05.2019)

URL-3:<http://www.tkyd.org/files/downloads/hakimizda/TKYD%20Kurumsal%20Yonetim%20Nedir%202017.pdf>
(03.03.2019).