



*Araştırma/İnceleme/Çeviri
Dizisi*

Kamusal Yönetişim: Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişim, Niçin ve Nasıl?

Çeviri

*Baran Özeren
Uzman Denetçi
2. Grup*

*Özlem Temizel
Denetçi
3. Grup*

Mart 2004

**Kamusal Yönetişim:
Kamu Sektöründe Kurumsal
Yönetişim, Niçin ve Nasıl?**

Çeviri

Baran Özeren
Uzman Denetçi
2. Grup

Özlem Temizel
Denetçi
3. Grup

Mart 2004

Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 36
Kamusal Yönetişim: Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişim, Niçin ve Nasıl?

Çeviri
Baran Özeren&Özlem Temizel

Eserin Özgün Adı
Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?

*Hollanda Maliye Bakanlığı Kamu Denetim Politikası Genel Müdürlüğünün hazırladığı
Kasım 2000 tarihli broşürden dilimize aktarılmıştır.*

Sayıştay mensupları için bastırılmıştır.

Son Okuma
Serdar Süngü

Dizgi ve Mizanpaj
Gürkan Alpsoy

Baskı ve Cilt
Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü

Birinci Basım
Mart 2004

TC SAYIŐTAY BAŐKANLIĐI
06100 BALGAT ANKARA
Tlf: 295 30 00
Fx: 295 40 94
www.sayistay.gov.tr
e-mail: sayistay @ sayistay.gov.tr
e-mail (yazarların) :bozeren@sayistay.gov.tr
ozlemtemizel@sayistay.gov.tr

SUNUŐ

Kamusal Yönetişim alanındaki bu kitapçığın istifadeye sunulmasının kamuda reform çabalarının yoğunlaştığı günlere rastlaması mutlu bir tesadüf olmuştur.

Hesapverme sorumluluğu yönetim konseptinin başta gelen öğelerinden biridir. Kim, kime, neyin hesabını; nasıl veriyor sorularının cevaplarının sistemli bir biçimde tasarlanıp uygulamaya geçirilmesi en önemli gündem maddelerimizden biri olmaya devam edecektir diye düşünüyorum.

Bu vesileyle, bu kitapçığın hak ettiği ilgiyi göreceğine inanıyor; çeviride, dizgide ve baskıda emeği geçen mensuplarımıza teşekkür ediyorum.

Mehmet Damar

Başkan

İçindekiler

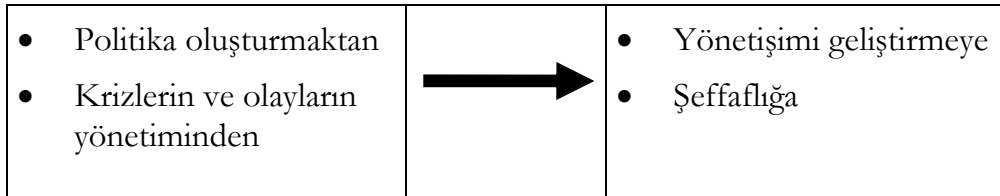
	<u>Sayfa</u>
1 Giriş	1
1.1 Kamu Sektöründe Güçlü Yönetişime Uzanan Yol	1
1.2 Örnek Olaylar	3
1.3 Kurumsal Yönetişimin Gelişimi	5
1.4 Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişimin Gelişmesi	6
2 Kamu Yönetişim Neyi Gerektirir?	7
2.1 Giriş	7
2.2 Yönetişim Konsepti	7
2.3 Kamusal Yönetişim Konsepti	8
2.4 Yönetim, Kontrol, Gözetim ve Hesapverme Sorumluluğu Arasındaki Etkileşimli İlişki	10
3 Yönetişim Analizi	12
3.1 Giriş	12
3.2 Politika Alanlarının Temel Özellikleri	13
3.3 Bir Analiz Aracı Yaratmak	16
3.4 Kamu Yönetişiminde Yönetim ile Gözetim Arasındaki Etkileşimli İlişki	17
3.5 Politika Alanı İçindeki Farklı Yönetişim Düzeyleri Arasındaki İlişki	18
4 Güçlü Bir Yönetişime Yönelik Kriterlerin İncelenmesi	20
4.1 Giriş	20
4.2 Politika Alanı Hakkında Genel Bilgiler	20
4.3 Yönetim	21
4.4 Kontrol	22
4.5 Gözetim	23
4.6 Hesapverme Sorumluluğu	25
4.7 Yönetişimin Değerlendirilmesi	26
5 Sonuç	27
Ekler	28

1 Giriş

1.1. Kamu Sektöründe Güçlü Yönetişime Uzanan Yol

Toplum, kuşkusuz, iyi yönetişimi dikkate alır. Kamuoyu, özellikle, işler yanlış gittiğinde ya da yanlış gidiyor gibi görüldüğünde, kamu idarelerinin eylemlerini ilgiyle takip eder. Bu ilginin odağı hem devlet mekanizmasının kendisi hem de kamu yönetiminden sorumlu olan kişilerdir. Parlatmentonun yürütme üzerindeki kontrol rolü, çoğunlukla pratikte, detaylara yöneliktir ve görüldüğü kadarıyla, bir olaydan diğereine geçerek bakanları bu detaylardan sorumlu tutmakla ilgilidir. İdeal olarak, organizasyonun kontrolü bir bütün halinde önem taşımasına rağmen, olayları yönlendirmek önemliymiş gibi görünür.¹

Bu anlayış, Devlet mekanizmasının işleyişine de uygulanır. Yakın zamanlara kadar, kamu idareleri politika oluşturmaya ve gerektiğinde krizleri ve olayları yönetmeye odaklanmışken, son yıllarda dikkatler, fark edilir biçimde, yönetişimi daha geniş bir bağlam içine oturtmaya yönelmektedir². Bu açıdan bakıldığında, faaliyetleri kontrol etmeyi amaçlayan süreçlere ek olarak, politika oluşturma süreçleri de önem kazanmaktadır. Politika zincirinin tümüne yayılabilen bu süreçlerin (politika oluşturulmasından uygulamasının son aşamasına kadar) şeffaflığı giderek elzem hale gelmektedir.



¹ Olaylar, çoğunlukla, organizasyon içindeki hatalardan doğar.

² Hollanda'da bu gelişmeye tanık olunan ilk alanlar yasalara ve yönetmeliklere uygunluk ve finansal yönetim olmuştur.

Yönetişimi geliştirmeye dönük pek çok girişim bulunmaktadır. IFAC'ın* Kamu Sektörü Komitesi, uluslararası bağlam içinde, Kamu Sektöründeki Kurumsal Yönetişim konusunda önerdiği bir araştırmasını, yakınlarda, yayımlamıştır³. Yönetişimin geliştirilmesi çeşitli ülkelerin gündeminin en ön sırasında yer almaktadır. Örneğin Hollanda'da merkezi idare içinde çeşitli kademelerde, yönetişimi geliştirmek üzere girişimler ortaya çıkmaktadır. Bakanlıklar, bunun üzerinde ayrı ayrı çalışmakta olup merkezi idareyi bir bütün olarak hedefleyen girişimler de bulunmaktadır. Bakanlıkları, ya doğrudan ya da dolaylı olarak, ilgilendiren merkezi idare düzeyindeki faaliyetler performans esaslı yönetim, gözetim ve hükümet etrafında kümelenen organizasyonlar ile kurullar arasındaki ilişkiler şeffaflık bakımından geliştirilmeye çalışılmaktadır. Hollanda'daki durum sadece bir örnektir; diğer ülkeler de dikkatlerini yoğun olarak yönetişimi geliştirmeye yöneltmektedirler. Bu etkinliklerin tümü yönetişimin geliştirilmesinde kendilerine düşen rolleri yerine getirmekle birlikte, kendi spesifik perspektiflerinden harekete geçmektedir. Kamu idarelerinin, ana hedefi, yani yönetişimin geliştirilmesini, dikkate almayı sürdürmek zorunda olmalarının nedeni budur. Bu tebliğ yönetim konusunda politika alanlarının analizine dönük bir çerçeve sağlamaktadır⁴. Belirli alanlarda bu analizin çerçevesinden yararlanılarak sonuçların değerlendirilmesi bu sonuçların sadece belirli alan için bir çözüm yolu olmasını değil, aynı zamanda, daha geniş bir yönetim perspektifinden bir ilerleme sağlamanın göstergesini de oluşturur.

Güçlü yönetim üzerine ciddi biçimde odaklanma çok sayıda gelişmeye neden olmaktadır.

* IFAC: International Federation of Accountants, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (Çevirenlerin Notu-ÇN).

³ Corporate Governance in the Public Sector:A Governing Body Perspective, IFAC, July 2000; Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişim: Yönetim Kurulu Perspektifi, IFAC, Temmuz 2000.

⁴ Bu enstruman, 2000 Ocak ayında Maliye Bakanlığının Kamu Denetim Politikası Genel Müdürlüğü'nün hazırladığı Kamusal Yönetişim Elkitabında ilk kez sunulmuş olup daha sonra Eylül 2000 tarihinde Hollanda Millet Meclisine takdim edilmiştir.

1.2 Örnek Olaylar

Kamu idaresinde pek çok olay yönetimdeki iyileşmelerin çıkış noktasını oluşturmaktadır. Sonuçta, bütün bu olaylar sahtecilik, dürüst olmayan yönetim, yöneticilerin gerektiği şekilde bilgilendirilmemesi veya başarısız gözetim ile ilgili olsa da, olmasa da; özel ve kamu sektöründeki kurumsal yönetim yoğun biçimde yazılı ve sözlü tartışma konusu edilmektedir.

Yakın geçmişteki bir örnek olay sahtecilik, kötü yönetim ve akraba kayırma iddialarını müteakiben Avrupa Komisyonun istifasına yol açmıştı. Bağımsız bir soruşturma komisyonu 1999 yılında şu sonuca vardı:

- 20 komisyon üyesinin hiçbiri sahteciliğe doğrudan karışmamıştı.
- Ancak, komisyon üyelerinden her biri sahtecilik veya düzensizlikler veyahut da kötü yönetim konusunda sorumluluk taşıyordu.
- Avrupa Komisyonu idari mekanizmanın kontrolünü kaybetmişti.
- Avrupa Komisyonu üyeleri sorumluluklarından kaçmıştı.

Ana faaliyetler üzerine odaklanan ve piyasa ideolojisi sonucunda kimi durumlarda, merkeziyetçilikten uzaklaşmadan ve özelleştirmeden dolayı, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve dışarıya ihale edilmesi söz konusu oldu. Aşağı yukarı doksanların ortasında, insanlar; geçmiş dönemde, bazı kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesinin ya da dışarıya ihale edilmesinin; merkeziyetçilikten uzaklaşma ile özelleştirmenin ikincil hedefleri olduğu ve bunun üzerine çok fazla yoğunlaşıldığını fark etmeye başladı. Sonuçta, kamu görevlerinin performansı ile ilgili yönetsel sorumluluğu üstlenilmesine ve kamu çıkarlarının korunmasına gerektiğinden daha az dikkat çekilmekteydi.

1993'te EBRD* bazı olumsuz baskılarla karşılaştı. EBRD'ye faaliyetleri için sadece 157 milyon \$ kredi verilmişken, bu kuruluşun harcırak, personel ve ikramiye olarak ilk iki yılı içinde 312 milyon \$ harcadığı ortaya çıktı.

Dikkat çeken bazı detaylar:

- Merkez ofisine tefriş ve dekorasyon için 87 milyon \$ harcanmıştı.
- Daha güzel görüldüğünden, orijinal mermer yerine İtalyan Carrara mermeri kaplamaya 1,2 milyon \$ harcanmıştı.
- Zamanın Cumhurbaşkanı Bay Attali için özel uçak kiralanmasına 900 bin \$ harcanmıştı.
- Abartılı bir yılbaşı partisine 78 bin \$ harcanmıştı.

1995'te, Hollanda Sayıştayını "Özerk İdari Kurumlar ve Bakanın Yönetimsel Sorumluluğu" başlıklı raporunda kötüye gidiş tespit etmişti⁵. Bu Raporda; çeşitli özerk idari kurumların çok fazla sayıda düzenleme ve yapılandırma yöntemlerinin bulunduğu ve böyle bir sistemde bakanların, yönetimsel sorumluluklarını gerektiği şekilde yerine getirmelerini önleyen aksaklıklar olduğu belirtilmişti.

* EBRD: European Bank of Reconstruction and Development, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (ÇN).

⁵ Parliamentary document TK 1994-1995, 24130 No:2 1994 report of the Court of Audit, Part 3: Autonomous administrative and ministerial responsibility (Parlamento Belgesi, TK 1994-1995, 24130 No 2: Hollanda Sayıştayını'nın 1994 Raporu, Bölüm 3: Özerk İdari Kurumlar ve Bakanın Yönetimsel Sorumluluğu).

1.3. Kurumsal Yönetişimin Gelişimi

Kurumsal yönetim esas olarak iş dünyasında uygulanmaktadır. Kurumsal yönetim; Gözetim Kurulu'nun, Paydaşlar Genel Kurulu'nun ve Yönetim Kurulu'nun sorumlulukları, yeterli iç kontrol sistemlerinin mevcudiyeti, hesapverme sorumluluğu ve denetçinin rolü ve fonksiyonu ile ilgilenmektedir. Modern yönetim düşüncesinin orijini İngilizce konuşulan ülkeler olup kavram, şimdilerde, dünya çapında dikkate alınmaktadır. Kurumsal yönetişimin esası organizasyonun iç ve dış paydaşlarının etkin bir kontrol sisteminden yarar sağlaması ve bu konuda hesap sormasıdır; iç kontrol COSO* raporunda kullanılan bir terimdir. İç kontrol finansal raporlama amaçlarına yönelik iç kontrolden çok daha fazlasını kapsar: kontrol, hedeflerine ulaşma konusunda organizasyonu, bir bütün olarak, destekler. İngiliz literatüründe en iyi uygulama kuralı olarak tanımlanan ve konu hakkında kaynak gösterilen Davranış Kuralları (bkz; örneğin Cadbury Raporu⁶), dışa dönük raporlamada yer alan konular hakkında yönetim tarafından açıklanan bir bildirim ve bu bildirim hakkında dış denetçinin görüşü; paydaşlarla yönetim arasındaki beklenti boşluğunu daraltabilir.

Daha genel bir ifadeyle, kurumsal yönetim; şirketlerin yönetimi ve kontrolü, bunların raporlanması ve paydaşların yararı açısından bunların gözetimi ile ilgilidir. Kurumsal yönetim tartışması sahtecilik, iflaslar ve yöneticilerin anormal ücretleri gibi olaylarla çok daha fazla körüklenmektedir. Kurumsal yönetişimin gündemde kalmasına katkıda bulunan diğer faktörler arasında; uluslararasılaşmanın yaygınlaşması, kuralların azaltılması, finansal piyasaların entegrasyonu, karmaşık finansal araçların ve bağlantılı risklerin artması, toplumun organizasyonlarla ilgili beklentilerindeki değişiklikler, yetersiz raporlama ve denetçilerin verimsizliği sayılabilir.

* COSO: Treadway Komisyonu'nu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission)'nin kısa adı (ÇN).

⁶ Committee on Corporate Governance, Report of the Committee on the financial aspect of corporate governance (Cadbury Report, December 1992) (Kurumsal Yönetişim Komitesi, Kurumsal Yönetişimin Finansal Cepheleeri Hakkında Komite Raporu (Cadbury Raporu, Aralık 1992).

Kamu kurumları farklı bir bağlam içinde çalışırlar ve bu sebeple çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalırlar. Bununla birlikte, sorunları benzerdir. Aslında, yönetim, gözetim, paydaşlar ve dış denetim, daha önceden tanımlandığı gibi, olaylara hiç de yabancı olmayan bir kamu ortamında da önemlidir.

1.4. Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişimin Gelişmesi

Hollanda'daki Kurumsal Yönetişim Komitesi'nin kurumsal yönetim hakkında tavsiyelerde bulunmasıyla aynı⁷ zamanda Maliye Bakanlığının Kamu Denetim Politikası Genel Müdürlüğü 50. yıldönümünde "kamusal yönetişimi" değerlendirmek üzere bir çalışma grubu oluşturdu. Bu çalışma grubu, yönetim bağlamında, Hollanda'daki kamu yönetiminin gelişmelerini inceledi ve böylece "kamusal yönetişim" ifadesini kullandı⁸. Kamusal yönetişim, kamu sektöründeki yönetişime karşılık gelen bir terimdir. İngiliz literatüründe konu hakkında kamu kesimindeki kurumsal yönetim terimi kullanılır. Örneğin, CIPFA⁹, kamu idareleri için en iyi uygulama kuralları hazırlamaktadır. Terim ve hemen ardı sıra, onunla bağlantılı felsefesi, şimdilerde, çok popüler hale gelmiştir.

⁷ Kurumsal Yönetişim Komitesi bu raporu "Recommendations on Corporate Governance in the Netherlands; recommendations for sound management, effective supervision and accountability" (Hollanda'daki Kurumsal Yönetişim Hakkında Tavsiyeler; Güçlü Yönetime, Etkili Gözetime ve Hesapverme Sorumluluğuna Yönelik Tavsiyeler) başlığı altında 1997'de yayımladı.

⁸ Bu terim ilk kez 27 Eylül 1996 tarihinde, Kamu Denetim Politikası Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan "Government Governance; on the management – control – supervision – accountability cycle" (Kamusal Yönetişim; Yönetim – Kontrol – Gözetim – Hesapverme Sorumluluğu Çevrimi) başlıklı araştırma raporunda kullanıldı.

⁹ Chartered Institute of Public Finance and Administration: Corporate Governance, a framework for public service bodies, July 1995 (Kamu Maliyesi ve İdaresi Yetkili Enstitüsü: Kurumsal Yönetişim; Kamu Kesimi Kuruluşlarına Yönelik Bir Çerçeve, Temmuz 1995).

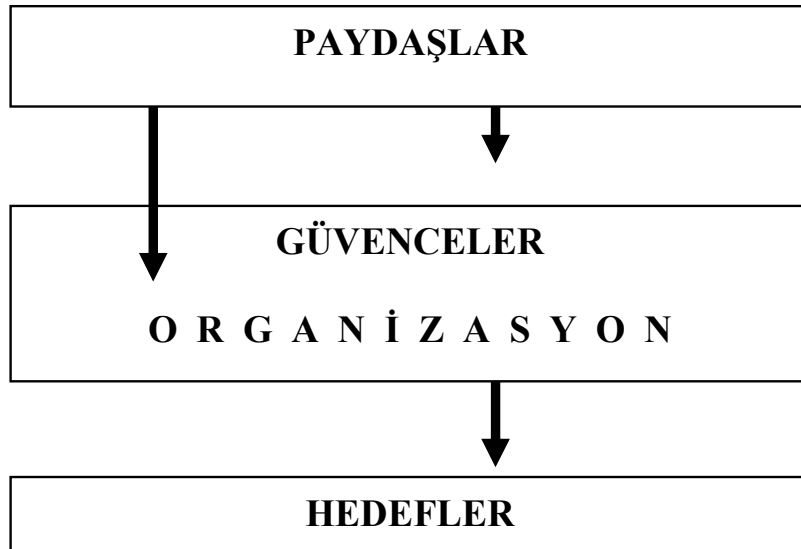
2 Kamusal Yönetişim Neyi Gerektirir?

2.1. Giriş

Özel sektörde ve kamu sektöründe yetki ve sorumluluk dengesini tesis etme zaruretinin anlaşılması kadar hesap verme sorumluluğuna ve şeffaflığa duyulan talebin giderek artması söz konusudur. Yönetişim ve beraberinde getirdiği konular hem açık hem de zımnî biçimde iş dünyası, hükümet, politikalar ve nihayet, en başta kamuoyu açısından ciddi sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Yönetişimin özel sektörde olduğu kadar kamu sektöründe de uygulamaya geçirilmesinin nedeni budur. Bu bölümde, güçlü yönetim konsepti, kamu sektörü yönetişimi ile özel sektör yönetişimi arasındaki farklılıklar ve yönetimle ilgili küçük çaplı bir incelemenin önemi üzerinde durulacaktır.

2.2. Yönetişim Konsepti

Yönetişim organizasyonun paydaşlarına, ortak hedeflere ve bu hedefleri gerçekleştirecek yönetime odaklanır.



Bir organizasyonun mevcudiyetinin temeli, aslında, paydaşları adına belirli hedeflere ulaşmaktır. Yönetişimin ana amacı, yönetimin bu konudaki sorumluluğundan hareketle, ulaşılabilecek hedefleri kolaylaştıran güvenceleri yaratmaktır. Organizasyon bu amacı gerçekleştirmek için yönetilmeli, kontrol edilmeli ve bu faaliyetler dolayısıyla paydaşlar adına görevlendiren, pek çok durumda, bir denetçi (supervisor) aracılığıyla paydaşlarına hesapverebilmelidir. Bu nedenle, yönetim, dolayısıyla kamu yönetişimi, aslında yönetim – kontrol – gözetim ve hesap verme sorumluluğunu kapsar.

2.3. Kamusal Yönetişim Konsepti

İş dünyası ile kamu sektörü arasındaki farklılık, kendini en iyi şekilde, kamuoyunun dikkatini çeken basılı dokümanlar aracılığıyla gösterir. Şirketler finansal tablolarını; kâr dağıtımını ve direktörlerin paydaşlarına hesapvermesi temelinde, yayımlar. Hükümet ise bütçesini politika önerilerine odaklanmış tartışmalara uygun şekilde yayımlar. Hem kamu sektöründe hem de iş dünyasında şeffaflığa ve raporlar aracılığıyla sürdürülebilir bir gelişmeye daha fazla yoğunlaşmış bir çalışma hayatına doğru bir eğilim bulunmaktadır.

Raporlama	Şeffaflık →	Raporlama
Finansal ve ekonomik		Sosyal etki

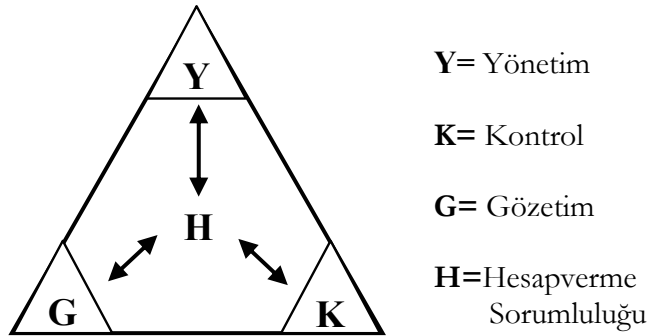
Bunun sonucunda, geleneksel finansal ve ekonomik bilgilere (örneğin; kârın açıklanması, iş sürekliliği ve büyüme), ilaveten raporlama da organizasyonun sosyal etkileri üzerine yoğunlaşır. Kamu sektörü bünyesinde, şimdilerde, performans raporlamasına daha fazla vurgu yapan bir eğilim ortaya çıkmıştır.

Bütçe	Şeffaflık →	Raporlama
Politika Önerileri		Performans

Kamusal yönetişimin hedefi politika hedeflerinin gerçekleşmesine yönelik güvenceler yaratmaktır. Yönetişimin tasarımı ve icrası hükümetin bakanlarından tutun da uygulayıcı organizasyonlarına kadar çeşitli kademelerde önem kazanır. Merkezi idare parlamento tarafından oluşturulan politika hedefleriyle ilgilenir. Bakan bu hedeflerin gerçekleştirilmesinden sorumlu olup bunun hesabını da verir. Bakanın yönetsel sorumluluğu perspektifinden bakıldığında, güçlü yönetişimin esasını bakanın sorumluluğunu yerine getirmesine imkân veren yeterli güvencelerin bulunması oluşturur. Bu güvencelerin; iyi dizayn edilmiş bir yönetim, kontrol, gözetim ve hesapverme sorumluluk süreçlerinin çevrimi aracılığıyla, eksiksiz bir politika zincirine yayılabilen bir politika alanında mevcut olması gerekir.

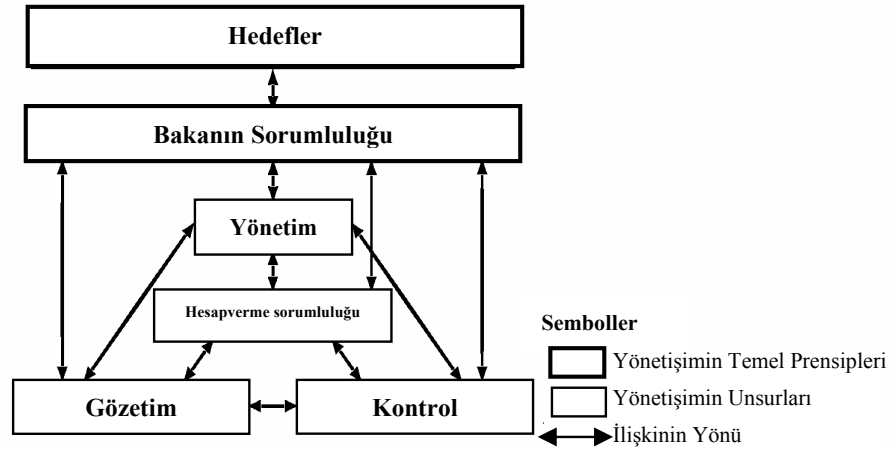
Bu nedenle, kamusal yönetişim; politika hedeflerinin etkin ve verimli bir biçimde hayata geçirilmesini ve ayrıca bunların açık biçimde duyurulmasını ve paydaşların yararı için bunlarla ilgili hesabın verilmesini hedeflemiş olan kamu organizasyonları tarafından ve kamu idarelerince tesis edilmiş organlar eliyle yönetim, kontrol ve gözetim arasındaki etkileşimli ilişkinin güvence altına alınması olarak tanımlanır.

Bu tanım, kamu yönetişiminin üçgende belirtilen dört unsurdan meydana geldiğini gösterir:



2.4. Yönetim, Kontrol, Gözetim ve Hesapverme Sorumluluğu Arasındaki Etkileşimli İlişki

Bakanın yönetsel sorumluluğu hem belirli politika alanındaki katılımcılar arasındaki ilişkinin niteliğiyle hem de politika hedeflerine ulaşılmasıyla ilgilidir. Bu nedenle, bakan kendisinden hesap sorulabilecek politika hedeflerini açıkça tanımladığı (etkinlik) ve önkoşullarını net biçimde belirlediği (örneğin; kalite, verimlilik, ilgili yasa ve yönetmeliklere uygunluk ve finansal kontrol) politik alanlarda bir vizyona sahip olmalıdır. Bu paketin tümü yönetişimin daha fazla yapılandırılmasına dönük bir çıkış noktası oluşturur.



Kamusal yönetim çevriminin ilk unsuru yönetim (Y)'dir; örneğin, bir organizasyonun bütün amaçlarının, diğer unsurlarla birlikte, hayata geçirilmesini yönlendirme, organizasyonu yapılandırma ve süreçleri geliştirme. Makro düzeyde, örneğin Bakanlar Kurulunda, yönetim; bir bakanın diğer konularla birlikte, bakanlığı da dahil organizasyonel bir yapı tasarlayarak ve politika uygulama süreçleri geliştirerek parlamento aracılığıyla saptanan politika hedeflerinin hayata geçirilmesine dönük çalışma sürecini kapsar. Organizasyon tasarlanırken, organizasyonu doğru rotada, örneğin, benimsenen politika hedeflerine ulaşmaya dönük rotada tutacak olan ve idarecilere güvence sağlayan bir önlemler ve

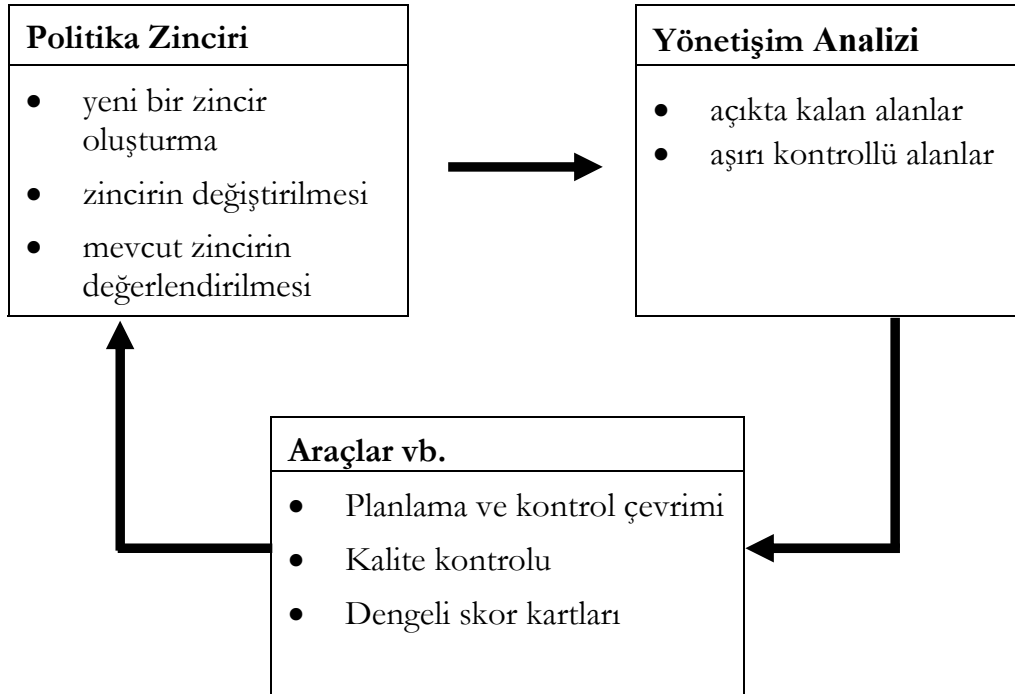
prosedürler sisteminin yürürlüğe konulması ve bunun sürdürülmesi gerekir. Buna kontrol (K) denilir. Gözetim (G) üçüncü unsurdur. Aslında, organizasyonun hedeflerinin hayata geçirilmesi bütün paydaşların yararına yönelik olarak ortaya konulmalıdır. Bunlar, makro düzeyde, parlamento tarafından saptanan politika hedefleridir. Hesapverme sorumluluğu (H) dördüncü unsurdur. Organizasyon, kendisine verilen bütün görevler ve devredilen yetkilerle ilgili olarak görevden alma yetkisi bulunanlara bilgi sağlamak zorundadır. Bu makro düzeyde, bakanın parlamentoya karşı yönetim, kontrol ve gözetimden, ayrıca politika uygulamasının sonuçlarından hesapvermesi anlamına gelir.

Bir sonraki bölümünün önemli unsurunu; politika hedeflerinin gerçekleşmesini hedeflemiş olan yönetim, kontrol, gözetim ve hesapverme sorumluluğu arasındaki etkileşimli ilişkiler ve arzulanan şeffaflık oluşturmaktadır. Farklı unsurlar arasında tam anlamıyla bağlantı kurulamaması durumunda, açıkta kalan alanlar söz konusu olur. İdarecilerin yönetim alanlarındaki açıkta kalan alanları bilmeleri önemli bir husustur: Bu husus, onların risklerden haberdar olmaları ve önlem alınmasına ihtiyaç duyulan ve/veya önlem alınmasının uygun düşeceği alanları bilmeleri anlamına gelir. Yönetişim alanındaki inceleme, güçlü yönetişimin bulunup bulunmadığı konusunda idarecinin güvence elde etmesine yardımcı olur veya yönetişim yetersizliklerinin veya verimsizliklerinin (örneğin aşırılıkların) aydınlatılmasına katkıda bulunur ve böylece politik sorumluluğun yerine getirilmesini pekiştirir.

3 Yönetişim Analizi

3.1 Giriş

Yönetişim analizi modeli kamu yönetimi felsefesini pratikte uygulamak için Kamusal Yönetişim Elkitabına¹⁰ dahil edilmektedir. Bu analiz modeli yöneticinin karşılaştığı riskleri tespit etmek bakımından kullanıcıya kolaylık sağlar. Politika zincirinin oluşturulması ya da değiştirilmesi sırasında, kuşkusuz, tavsiye edilen analizin daha önceden yapılmasıdır. Bu analiz modelini mevcut düzenlemelere uygulamak da yararlı olabilir. Bu tebliğin sonraki bölümleri belirli bir politika alanında yönetişimin tasarlanması ya da değerlendirilmesi sürecindeki spesifik konularla ilgilenmektedir. Kamusal Yönetişim Elkitabı bu türden konuları esas almaktadır. Merkezi yönetimin en üst seviyesindeki durumla uğraşmasına rağmen, bu analiz diğer durumlara oldukça kolay uygulanabilir.



¹⁰ Kamusal Yönetişim Elkitabı – Merkezi İdarede yönetişimi değerlendirmeye dönük enstrüman, Kamu Denetim Politikası Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı, Ocak 2000.

Yönetişim konseptinin uygulanması diğer araçlarla kolayca takviye edilen bir analiz aracı olarak düşünülebilir. Yönetişim analizi vasıtasıyla, açıkta kalan alanlar planlama ve kontrol, Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı Modeli (EFQM)¹¹, dengeli skor kartları vb. gibi diğer araçlardan yararlanmak suretiyle hesaba katılabilir.

Sonraki bölümler bir bakanlığın belirli bir politika alanındaki yönetişimi değerlendirirken nasıl yol alabileceğini tasvir eder. Kamusal Yönetişim Elkitabı hem organize etme hem de analizi bilfiil yapma konusunda rehberlik sunar. Ne var ki, spesifik bir analizin ilgili sorularını formüle etmek ve analiz sonucunu yorumlamak her durum için farklıdır; kamu yönetişim felsefesi bir rehber olarak yardımcı olur. Bu nedenle, Elkitabı iyi bir analiz aracı olmasının dışında, yönetişimle bağlantılı her derde devaymış gibi görülmemelidir.

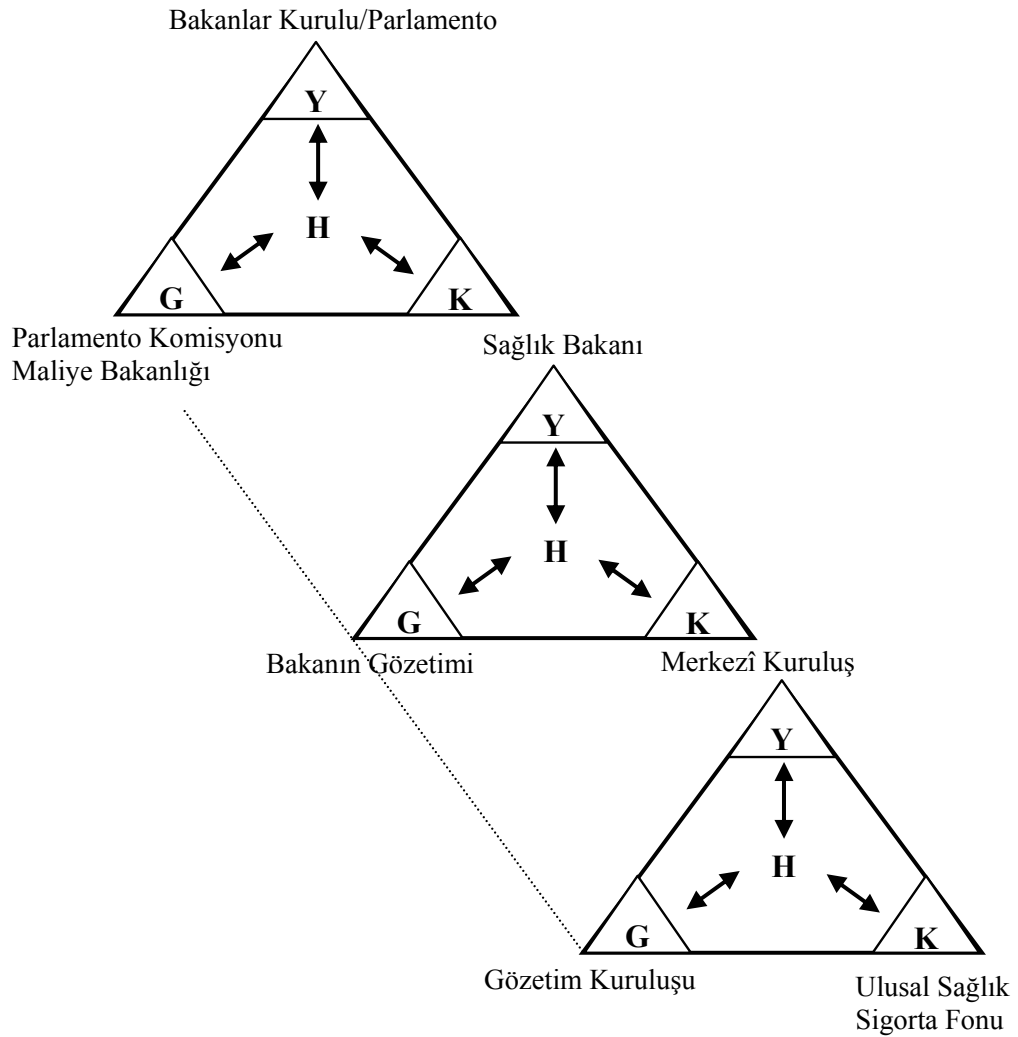
3.2 Politika Alanlarının Temel Özellikleri

Bir yönetişim analizinde anahtar soru esasen, bakanın politikayı istenen istikamete yönlendirmek bakımından politika uygulamasında yeterince ustalığı bulunup bulunmadığıdır. Pratikte, politika uygulaması bir politika alanından ötekine farklılık gösterir ve bu yüzden oldukça çeşitlidir. Bakan uygulamaya dahil olan görevlilerin nitelik ve nicelik şartlarında birçok değişiklik düşünebilir. Yine, Bakanlar Kurulunun bir bakanı örneğini ele alırsak, politika, örneğin bakanlığın bir departmanı, bir özerk idari kurum, bir belediye (devlet yardımı) ya da bir kamu-özel ortaklığı vasıtasıyla uygulanabilir. Bakan, ayrıca, gözetimin düzenlenebilmesi şeklinde pek çok yol düşünebilir.

¹¹ Model (EFQM) European Foundation for Quality Management (Avrupa Kalite Yönetim Vakfı) tarafından geliştirilmiştir.

Kimi alanlarda uygulama kademelidir. Hollanda’da, örneğin, uygulamanın şemsiye bir organizasyona devredildiği zorunlu sağlık sigortasının kapsamına kademeli gözetim uygulanır; buna göre, bağımsız Ulusal Sağlık Sigortası Fonları uygulayıcı kuruluş gibi çalışır. Analiz; yönetişimin genelini değerlendirmek bakımından bu tip alanlarda, politika alanındaki ilişkilerin farklı kademelerine yoğunlaşır. Zorunlu sağlık sigortası kapsamı örneğinde; bu, sadece bakan ile parlamento arasındaki değil, aynı zamanda bakan ile Ulusal Sağlık Sigortası Fonları arasındaki ve şemsiye kuruluş ile Ulusal Sağlık Sigortası Fonları arasındaki ilişkileri kapsar. Bu ilişkiler aşağıdaki gibi gösterilebilir:

Hollanda Koruyucu Sağlık Sektörü



Yönetişim analizi bakanlıktan/yerel idareden tutun da özelleştirilmiş uygulayıcı kuruma kadar bütün politika zincirini kapsar. Bu zincir hakkında bir fikir edinilmesi politika uygulamasının bir kademesine dahil olan birçok görevliden ve örneğin, yönetim veya hesapverme sorumluluğu bakımından birbirleriyle çeşitli ilişkiler kuran kişilerden ötürü karmaşık bir meseledir. Örneğin, uygulamayla görevli olan biri ya bakana ya da bir gözetimciye yönetiminin ve kontrolünün hesabını verir. Bakan adına bir gözetimci gibi davranan uygulayıcı, gerçekleştirdiği gözetim rolü için hesapverebilmelidir. Bakan kendi yönetiminin ve gözetiminin hesabını bizzat parlamentoya verir. Bir politika alanında uygulamayla görevli olanlar arasındaki ilişkiler ele alındığında, analizin, politika alanındaki yönetim, kontrol, gözetim ve hesapverme sorumluluğu bakımından rolleri dahil olmak üzere, karşılıklı ilişkileri ve bu görevlileri belirlemesi ve tanımlaması gerekir. Politika alanındaki tüm görevliler zincirdeki rollerini sorumluluklarını ideale yakın biçimde yerine getirirlerse, bakan, uygulayıcı kuruluşlar gibi, diğer görevlilerin güçlü yönetişimine güven duyabilir.

Yukarıda anlatılanlar, bir politika alanı değerlendirmesinin genellikle çok karmaşık olduğunu gösterir. Bu gibi durumlarda, analizin çeşitli aşamalarda yürütülüp yürütülmeyeceğine karar verilmesi tavsiye edilir. Bu aşamalar bir alanın tek bir yasa ya da bir mevzuat ve yönetmelikler seti ile düzenlendiği alanlar olabilir. Kamu idarelerinin yönetimi pek çok şekilde organize edilebilir. Uygulama düzenlemeleri; gönüllü anlaşmalar, yönetim kontratları ve diğer düzenleme biçimleri vasıtasıyla yapılabilir. Özerk idari kurumlar söz konusu olduğunda, kamu yönetimi çoğu zaman, spesifik yasalar ve yönetmeliklerle ya da temsilci kuruluşlar söz konusu olduğunda, performans sözleşmesi yapılması ve kaynak tahsisi yoluyla gerçekleştirilir. Daha uygun bir ifadeyle, yönetim ya yasalarla veya düzenlemelerle ya da sözleşmelerle veya her ikisiyle şekillendirilir.

3.3 Bir Analiz Aracı Yaratmak

Temel varsayım; politika hedeflerinin önceden formüle edilmesi ve bakanın bu hedeflere ulaşmak için politika sorumluluğu üstlenmesidir. Analiz şu gibi konuları içerir:

- Bakanın politika sorumluluğunu üstlenebilmesi için yeterli yetkileri bulunuyor mu?
- Gözetimin hedeflere ulaşılmadığını belirlediği durumlarda bakan müdahalede bulunabilir mi?
- Uygulamaya dahil olan görevliler arasında optimum bir görev dağılımı yürürlüğe konulmuş mu?

Bakanın yönetim rolü çıkış noktasıdır. Yukarıda belirtildiği üzere, bakanın perspektifinden yönetişimin optimum tasarımının yürürlükte olması önemlidir.

Ayrıca, yerine getirilecek görevlerin tanımının açık bir şekilde yapılması, kaynak tahsis yapısı, kaynakların nasıl yönlendirileceği, açıklık ve yasal hakların teminatı gibi yetkilere, özellikle öncelik verilmelidir. Örneğin, bakan tarafından politika kurallarının saptanması, uygulayıcı organlar tarafından hazırlanmış kurallara sonradan zımni icazet verilmesine göre daha önceliklidir.

Analiz süreci; esas amacı politika alanını tanımlamak olan genel bir aşamayla başlar. Daha sonra, kamusal yönetişim çevrimi analiz edilir. Görevlerin ve yetkilerin kağıt üzerinde uygun şekilde düzenlenmediği durumlarda, uygulamanın arzulananın çok uzağına düşeceği varsayımından hareketle, analizin başlangıçta yasalar ve yönetmeliklerle düzenlenmesi gibi, politika alanının formel yapısını hedeflediği unutulmamalıdır. Bu husus, bir şeylerin kağıt üzerinde kalabileceği ve pek çok düzenleme yapılmasına rağmen bazı şeylerin pratikte farklı biçimde çalışabileceği gerçeğini ortadan kaldırmaz.

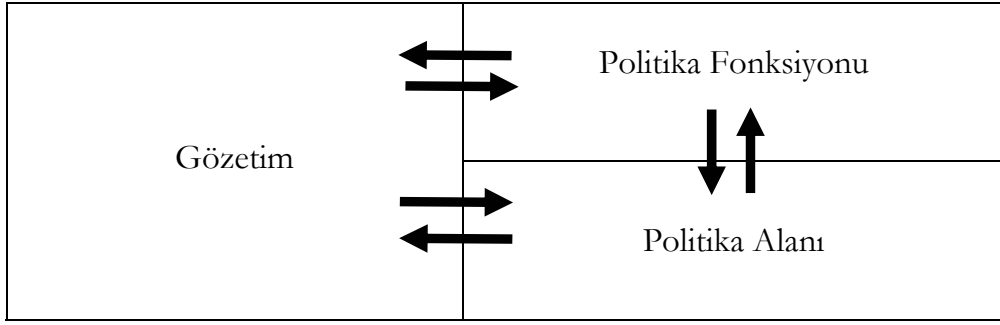
Önerilen politikalar sadece yasa tasarıları ve benzeri dokümanların taslaklarının hazırlanma tarzına bakılarak değerlendirilebilir. Bazen bir politika alanındaki bir görüşün formülasyonunda mevcut politikaların fiili uygulaması da dikkate alınabilir. Bu gibi durumlarda, gerçek faaliyetler hakkında bilginin değerlendirilmesi; denetçilerin yönetim mektupları ya da konuyla ilgili ilave literatür çalışması, politikaya dahil kişilerle görüşmeler ve başkalarının analizine dayalı analizler aracılığıyla sağlanabilir.

3.4 Kamusal Yönetişimde Yönetim İle Gözetim Arasındaki Etkileşimli İlişki

Pratikte, politika uygulamasının merkeziyetçilikten uzaklaştığı durumlarda, çevrimin iki boyutu çok daha belirgin bir rol oynayacaktır: yönetim; bakan eliyle mi? ve gözetim; bakan eliyle mi yoksa onun adına mı? Bu husus, bakanın yönetme alanını ve bakana ait gözetim yetkilerini kullanma alanını, başka bir deyişle, bakanın yönetme alanı sorumluluğunu teminat altına alan gözetimi dikkate alır. Buna ilaveten, toplumdaki paydaş türlerinin tümüne göre gözetim söz konusudur.

Yönetişimin genel bir değerlendirmesi yapılırken bu iki boyutun vurgulanmasına rağmen, kamu yönetişim çevriminin diğer unsurları da gereklidir. Bütün bunlardan sonra, dört unsur - yönetim, kontrol, gözetim ve hesap verme sorumluluğu- arasındaki etkileşimli ilişkiler; güvence altına alınmış, şeffaf ve bağlayıcı faktör niteliğindeki bakanın yönetsel sorumluluğu olmalıdır.

İlke olarak, gözetim fonksiyonu politika fonksiyonundan ayrılmalıdır. Bununla beraber, her iki fonksiyonun birbirini etkileme tarzlarına dikkat edilmelidir.



Gözetim ve politika oluşturma arasındaki aktif ilişkilerden dolayı, gözetimin politika oluşma ve uygulamaya dönük fonksiyonu ile ilgili bulgular daha önemli hale gelir. Gözetimin kapsamı, örneğin hedeflerin uygulanabilirliğini, politikanın yan etkilerini ve yasal düzenlemelerin yeterliliğini içerecek şekilde, genişleyecektir. Kezâ, politika fonksiyonu, gözetime, bir sıra dahilinde, örneğin, “çalışma zemini”nden, yeni politika tedbirleriyle veya yeni politikalar hakkındaki bilgilerle ortaya çıkan spesifik meselelerden gelen işaretleri iletmek suretiyle katkıda bulunacaktır.

Politika uygulamasının yönetimine, kontrolüne ve gözetimine yönelik olarak bakanın yönetsel sorumluluğu dikkate alındığında, gözetim fonksiyonunun politika oluşturma ve geliştirme konusunda politika oluşturanları harekete geçirmesi önemli bir husustur. Sonuçta, politika seçenekleri birbirlerine kıyasen ağırlıklandırılabilir, politika oluşturmada daha sonra dikkate alınabilecek mevcut ve potansiyel riskler şeffaf hale gelir ve “çalışma zemini”ndeki kişiler de bundan yarar sağlayabilirler.

3.5 Politika Alanı İçindeki Farklı Yönetişim Düzeyleri Arasındaki İlişki

Bir politika alanındaki tüm organizasyonların ilkeler, müşteriler ve toplumdaki diğer paydaşlar ve ilgili taraflar ile ilişkileri bulunmaktadır ve bu nedenle güçlü yönetişimden çıkarları vardır. Tüm kuruluşlar bunu, örneğin kendi gözetim kurullarını kurmak, kalite sistemlerinden yararlanmak ve müşteri memnuniyeti incelemeleri yapmak suretiyle gerçekleştirebilirler. Ayrıca,

kuruluşlar işbirliği ilişkisi içinde kalite güvence sistemlerini, meslektaş incelemesi yoluyla uygulamaya koyabilirler. Aslında, bu konu bakanların politika alanına yönelik davranışlarını değiştirebileceğinden bakanlar için önemlidir; sonuçta, onların gözetimle ilgili görevlerini yerine getirme tarzını değiştirebilir.

4. Güçlü Bir Yönetişime Yönelik Kriterlerin İncelenmesi

4.1.Giriş

Yönetişim analizi; politika alanını incelemek, başlangıç noktası olarak politika hedeflerinden yararlanmak ve mevcut yönetim durumunu şeffaf hale getirmek suretiyle yukarıdan aşağıya doğru bir yaklaşım sunar. Merkezi idare düzeyindeki yönetim analizleri bakanın yönetsel sorumluluğu bakımından bakanın risk alanlarını saptamayı hedefler. Kamusal yönetim modelinden yararlanma; eksik bağlantıları, örneğin açıkta kalan alanları ya da çok fazla bağlantının neden olduğu aşırılıkları ortaya çıkarmak suretiyle, yönetim sürecini meydana getiren dört unsurun (yönetim, kontrol, gözetim ve hesapverme sorumluluğu) iş görme ve birbirini etkileme derecesi hakkında sonuçlara varma imkanı sağlar. Ek bölüm anket biçiminde bir araç sunmaktadır. Bu durumda, organizasyon yararlanan bir dizi aracı kullanmak suretiyle yönetim yetersizliklerini giderme tercihinde bulunabilir.

4.2.Politika Alanı Hakkında Genel Bilgiler

Öncelikle, incelemeye tabi politika alanının hedefler, enstrümanlar ile uygulama yapıları ve hedef grupları bakımından açıkça sınırlarının çizilmesi gerekmektedir.

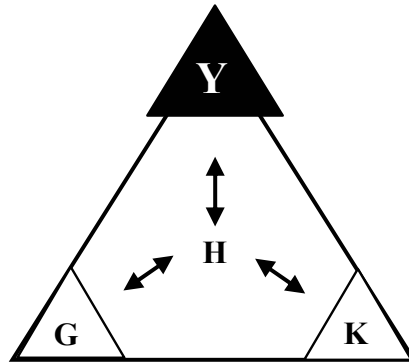
Bu amaçla, aşağıdaki hususlara dikkat çekilmesi gerekir:

- Ulaşılabilecek hedefler,
- Bakanlıkta ait sorumluluğun tanımı,
- Politika alanı içindeki katılımcıların ve politika alanının beraberinde getirdiği katılımcıların, mesela ilgili uygulayıcı organizasyonlarda ve bunların yönetiminde, kontrolde ve gözetimde oynadıkları roller.

- Bakanlıktaki organizasyon; politika alanını yönetmekten, kontrol etmekten ve gözetimde bulunmaktan sorumlu birimler (departments) ve politika, günlük faaliyetler ve finansal ilişkilerle görevli olanlar.
- Faaliyetler hakkında hesap veren raporları izlemekten ve incelemekten sorumlu birim ya da birimler,
- Politika alanının kendi yapısı:
 - Aracı olma rolü veya nihai uygulayıcı organizasyon ile birlikte kamu hizmetinin performansından sorumlu olanlar,
 - Bu organizasyonların yasal yapısı,
 - Kamu hizmeti dışında kalmış organizasyonlar da özel sektör hizmetlerini icra ederler ve böyle bir hizmet icra ediyorsa, kamu görevlerinin performansına yönelik riskleri ortadan kaldırmak üzere uygun düzenlemeler yapıp yapılmadığı,
 - İlgili organizasyonların yönetişimi, iç gözetim organı bulunup bulunmadığı ve orada kimi temsil ettikleri.

4.3.Yönetim

Yönetişim çevriminin yönetim unsuru; politika hedeflerine ulaşılması için yönetim süreçlerinin ve ona eşlik eden sorumlulukların paylaşımının nasıl inşa edildiği sorusuyla ilgilenir.

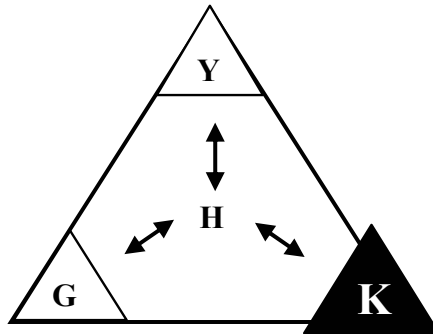


Buna ilaveten yönetim yaklaşımı, kontrol, gözetim ve hesap verme sorumluluğu arasındaki etkileşimli ilişkilerin bilinmesi suretiyle, bir inceleme yapılmasını zorunlu kılar. Şu hususlara dikkat çekilmesi gerekir:

- Politika hedeflerinin uygun biçimde faaliyet amaçlarına dönüştürülmesi,
- Bakanın politika hedefleriyle bağlantılı olan sorumluluklarının paylaşılması ve yönetim felsefesi,
- Bakanın ve/veya aracılık eden organizasyonun, özerk idari kurumların yönetim, kontrol (günlük faaliyetler dahil) ve gözetimle ilgili sorumluluklarının yasalarda ve yönetmeliklerde uygun şekilde tanımlanması,
- Politika, günlük faaliyetler ve finansal ilişkilerle ilgili olarak bakana, sorumlulukların belirli biçimde paylaşımına tekabül eden yetkilerin ve enstrümanların verilmesi,
- Kamusal ve özel faaliyetlerin ayrılması,
- Politika alanına katkıda bulunan birimler ve keza, bakanlar arasındaki koordinasyon.

4.4. Kontrol

Çevrimin kontrol unsuru bakanın politika uygulamasının politika hedeflerine ulaşmasını sağlayacak yeterli güvenceye sahip olup olmadığı meselesiyle uğraşır. Bu konudaki anahtar sözcükler izleme, uygun ve etkili bir organizasyonel bir yapıdır. Kontrol ile yönetim, gözetim ve hesap verme sorumluluğu arasındaki etkileşimli ilişkilerin bilinmesi önemli bir husustur.

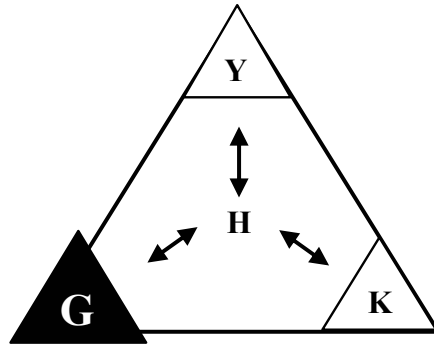


Şu hususlara dikkat çekilmesi gerekir:

- Faaliyetlere yönelik amaçlar bakımından uygun koşulların formülasyonu; özellikle de aşağıdaki konular için nicelik, kalite, zaman, ücret maliyeti ve hedef grupları bakımından:
 - Uygulama,
 - Organizasyonla ilgili iç yapı ve uygulayıcı organizasyonun yönetişi; buna bir iç planlama ve kontrol çevrimi, kalite güvence sistemi, uygun dış denetim, muhasebe ve iç kontrol prosedürleri hakkında yeterli dokümantasyon ve iç gözetim organı dahildir.
 - Sadece rutin faaliyetler için değil, beklenmedik olaylar ve durumlar da dahil olmak üzere politika, günlük faaliyetler ve finansal ilişkiler hakkında bilgi sunumu.
- Görevlerin uygulama cephelerini ve dayandıkları bilgileri izlemekten sorumlu olanlar ve bir organizasyonun politika alanındaki görevlerin (politik, günlük faaliyetler ve finansal ilişkiler konusunda) performansına müdahale edilmesi gerekip gerekmediğine bilgiye dayalı olarak karar vermeye yetkili kılınanlar bakımından bakanlık bünyesindeki sorumluluklar.

4.5. Gözetim

Gözetimin amacı; politika hedeflerine gerçekten ulaşıp ulaşılmadığını, gerektiğinde, değişiklik yapma fırsatları sunmak suretiyle saptamaktır.



Gözetim faaliyetinde doğrulama (verification) önemli rol oynar. Gözetim politika belirleyicisinin gözetim faaliyetini uygun biçimde gerçekleştirip gerçekleştirmediğini ve bunun hesabını verip vermediğini tespit etmek durumundadır. Gözetim ile yönetim, kontrol ve hesap verme sorumluluğu arasındaki etkileşimli ilişkinin bilinmesi önemli bir husustur. Gözetim, gözetim faaliyetlerinin hesabının da verilmesini gerektirir.

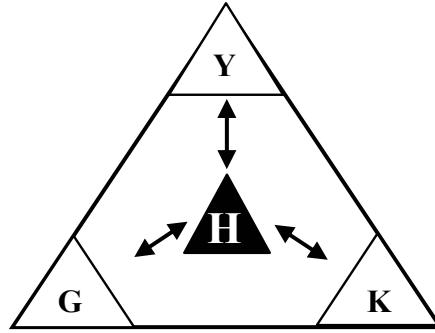
Gözetim analizi aşağıdaki hususları hedefler:

- Politika, günlük faaliyetler ve finansal ilişkiler konularında uygulamanın gözetiminin merkezi idare tarafından yapılmasıyla ilgili formel düzenleme,
- Şu görevlerin birbirinden ayrılması
 - Uygulayıcı bakanlık tarafından gerçekleştirilen gözetim,
 - Uygulama üzerinde bakanın yönetimi ve kontrolü,
 - Uygulamanın kendisi.
- Gözetim, yönetim ve kontrol ve uygulamanın koordinasyonu ile ilgili düzenlemeler,
- Gözetimde bulunanların görevlerinin, sorumluluklarının ve yetkilerinin açık biçimde bakanın görevleri, sorumlulukları ve yetkileri paralelinde olup olmadığı,
- Farklı gözetim grupları arasında gözetimin etkilerinin tartışılması,
- Aşağıdakiler de dahil olmak üzere sıklığına, zamanlılığına, kapsamına ve kalitesine dikkat çekmek suretiyle, gerçekleştirilen gözetim faaliyeti hakkında hesap veren somut gözetim çıktısı/bilgisi:
 - Uygunluk bildirimleri,
 - Verimlilik bildirimleri,

- Politika uygulamasının sonuçları hakkında raporlar,
- Yıllık raporlama.
- Gözetim fonksiyonundan elde edilen bilgiye dayanılarak uygulamaya müdahale edilip edilememesine kimin karar vereceği ve hangi araçlardan faydalanacağı konularında bakanlık içindeki sorumluluklar,
- Gözetimin; yönetim yapısına ve ilaveten kalite güvence biçimlerine, organizasyonun politikalarına ve toplumdaki paydaşlar tarafından gerçekleştirilen gözetimden elde edilen güvenceye güvenip güvenemeyeceği meselesi.

4.6. Hesapverme Sorumluluğu

Hesapverme sorumluluğu bütün kademelerdeki faaliyetlerle ilgili olarak hesapverme biçiminin; hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı ve yönetimin ve kontrolün icra tarzı konularında doğruluğu onaylanmış bilgileri yeterince sağlayıp sağlamadığı sorunuyla uğraşır.



Paydaşlara yeterince bilgi sunmak için faaliyetler hakkında hesap veren raporların açık, şeffaf olması ve zamanında üretilmesi gerekir.

Hesapverme sorumluluğu ve bununla ilgili raporlama konusunda aşağıdaki hususlar önem taşımaktadır:

- Uygulayıcı organizasyon tarafından aşağıdaki konularda bakana sunulan yıllık raporla ilgili açıkça belirlenmemiş hükümler

- Görevlerin performansı; örneğin, politikalar, günlük faaliyetler ve finansal ilişkiler,
 - Tutumluluk (örneğin daha az harcama),
 - Verimlilik (örneğin daha iyi harcama) ve
 - Etkinlik (örneğin daha akıllı harcama).
- Bu raporlamanın farklı unsurları ile ilgili açıkça belirlenmiş hükümler;
 - Bu raporlama konusunda gerekli güvencenin sağlanması, bunun örneğin, bir denetim raporu biçiminde olması,
 - Faaliyetler hakkında özel raporlar hazırlama ve denetim yapma yetkisi
 - Faaliyetler hakkında rapor verme yükümlülüğünün bakan ile politika alanındaki ve çevresindeki diğer görevliler arasındaki görev, sorumluluk ve yetki dağılımlarına uygun düşme derecesi.

4.7. Yönetişimin Değerlendirilmesi

Yönetişim analizinin her bir unsuru çok sayıda tavsiyede bulunulması sonucunu doğurur. Bundan sonra çevrimin her bir unsuru nihai bir biçimde değerlendirilmek ve bu unsurlar arasındaki etkileşimli ilişkiler dikkate alınmak suretiyle, incelenen politika alanındaki yönetim hakkında genel bir görüş sunulur.

5. Sonuç

Önceki bölümlerde kamusal yönetim felsefesi açıklanmıştır. Halk kamu idarelerinden güçlü yönetim beklemektedir. Toplum artan biçimde hesap veren kamu idaresi talep etmektedir. Hükümet sadece parlamentoya değil, ayrıca, toplumun başka kesimlerine de çok daha fazla hesap verebilmelidir. Bu duruma artan özgürleşmeye paralel olarak nüfusun eğitim düzeyinin yükselmesi, bilgi ve iletişim teknolojisi alanındaki hızlı gelişmeler ve medyanın etkisi gibi, farklı türdeki gelişmeler sebep olmuştur. Kamu sektöründeki bir idareci için kamu idaresindeki konumunun beraberinde getirdiği riskleri bilmek ve onları kontrol etmek önemli bir husustur ve bunu başarılmasında yönetim analizi yararlı bir araçtır. Bu doküman bir analizin nasıl yapılabileceğini açıklamaktadır. Davranış unsuru, dolaylı olarak bahsedilen bir konudur. Hepimizin bildiği gibi, bu husus nihayetinde, insana bağlıdır. Sistemleri kurma ve prosedürleri tasarlama, kağıt üzerinde, mükemmel bir yönetimle sonuçlanabilir. Kağıt üzerindeki yönetimin pratikte gerçekten uygulanacağını kabul etmek için yönetim analizi yönetim faaliyetini belirlemeyi hedefleyen spesifik sorunları ilave etmek üzere genişletilebilir. Ancak, faaliyetlerdeki yetersizliklerle ilgili tavsiyeler, örneğin davranış bilimlerinden çıkarsanmak durumundadır.

Ekler

Yönetişim analizi için standart anket formu

A. Genel Olarak

Genel sorular politika alanının hedefler, araçlar, uygulama yapıları ve hedef gruplar bakımından açıkça tanımlanmasını amaçlamaktadır.

1. Politika hedefleri nelerdir?
2. Hedeflere ulaşmak için yararlanılan araçlar nelerdir? Bunları tasvir ediniz.
3. Ne tür bir uygulama yapısı tercih edilmiştir?
 - Merkeziyetçi/ademi merkeziyetçi
 - Kendi yönetimi altında/dışarıya ihale etme
 - Uzaktan: özerk idari kurumlar, temsilci kuruluşlar (agency), özel mevzuat tarafından düzenlenmiş yasal biçimler, diğer kamu idareleri veya başka biçimler
 - Sözleşmeler
 - Kaynak tahsis sistemi
4. Hangi katılımcılar uygulamaya müdahil oluyorlar?
5. Ne tür yetkiyle müdahil oluyorlar? (icrai, hedef grupları vs)
6. Yönetişim çevrimindeki yerleri neresidir? Yönetim, kontrol, gözetim ve hesapverme sorumluluğu.

B. Yönetim

Yönetim unsuru yönetim süreçlerinin ve bunlara eşlik eden sorumluluk ve yetki paylaşımının, belirli politika hedeflerine ulaşmak amacıyla yapılandırılma tarzlarıyla ilgilendir. Yönetişim perspektifi, ilave olarak bir inceleme gerektirir ve bunu yaparken yönetimin kontrol, gözetim ve hesapverme sorumluluğu ile bağlantılarını bilmek önemli bir husustur.

Bakan

1. Bakanın politika hedeflerine ulaşma sorumluluğu ile ilgili formel düzenleme nedir?
2. Bakanın sorumluluğu mevzuatta, yönetmeliklerde ve sözleşmelerde ayrıntılı biçimde tasvir edilmiş midir?
3. Bakanın bu konuda hangi görevlerinin açıkça ifade edilmesi gerekir?
4. Hem merkezi hükümet hem de uygulayıcı kuruluş düzeyinde, politika hedeflerine ulaşmak için hangi önlemler ve prosedürler ortaya konmuş ya da önerilmiştir?
5. Bu önlemlerin ve prosedürlerin tasarımı hedeflere ulaşma konusunda bakana yeterince güvence sağlıyor mu?
6. Uygulama süreçlerinin tasarlanması üzerinde bakan ne ölçüde etkiye sahiptir?
7. Bu yetkiler kurallarda ve düzenlemelerde ayrıntılı bir biçimde tasvir edilmiş midir? Örneğin; Bakan uygulayıcı organizasyonu tümüyle tasarlama yetkisine sahip midir?
8. Bakanın uygulayıcı ve gözetimde bulunan organlar üzerindeki yönetim yetkilerini hangi alanda kullanması gerekir?
9. Bakanın bu husustaki yetkilerinin niteliğini tasvir edin:

- Direktif verme, rehber yayımlama, talimat verme vb yetkisi,
 - İlave bilgi isteme yetkisi,
 - İzin verme veya kabul etme yetkisi,
 - İdarecileri görevlendirme ve görevden alma yetkisi.
10. Bu tür yetkiler ne ölçüde güçlüdür veya zayıftır? Söz konusu yetkiler, politik olarak sorumlu olan kişinin yönetim nüfuzunu kullanabilme derecesini belirlediğinden, bunların zayıf ve güçlü yanlarının değerlendirilmesi gerekir. Örneğin; uygulama tarafından verilen emirleri kabul etme yetkisinin bulunması bu emirlere sonradan zımni olarak izin verme yetkisinin bulunmasından daha güçlüdür.
11. Bakan tarafından başka bir yönetim tarzına yönelik gelişmeler söz konusu mudur? Örneğin; uygulayıcı organizasyonun tasarımına yönelik farklı bir yaklaşım ya da piyasa güçlerini geliştirmeye dönük düzenleme yetkisi (mega yönetim)

Uygulayıcı Organizasyonlar

12. Uygulayıcı organizasyonlar düzeyinde politika hedeflerine ulaşmak amacıyla hangi önlemler alınmış, hangi prosedürler konulmuştur?
13. Bu önlemlerin ve prosedürlerin tasarımı organizasyonların idarecileri bakımından yeterince güvence sağlıyor mu?
14. Bakan ile uygulayıcı organizasyon arasındaki ilişkiler ayrıntılı biçimde ifade edilmiş mi?
15. Uygulayıcı organlar arasındaki ilişkiler sorumluluklar ve yetkiler bakımından ayrıntılı biçimde tasvir edilmiş mi?
16. Uygulayıcı organizasyonlar bakana hesap veriyor mu?

Sözleşmeler

17. Sözleşmeler aracılığıyla bir yönetim söz konusu mu?
18. Performansın tespitinde ve kaynak tahsisinde sözleşmelerden yararlanılıyor mu?
19. Bu sözleşmelerin yapısı nedir?

Kaynak Tahsisi

20. Yönetim sürecinde kaynak tahsisinden yararlanılıyor mu?
21. Ne tür bir kaynak tahsis sisteminden yararlanıyor? Girdi esaslı kaynak tahsisi mi, yoksa performansa dayalı kaynak tahsisi mi?
22. Kaynak tahsis sisteminin tasarımı nasıldır?
23. Hedeflere ulaşma bakımından bu tasarım bakana yeterli güvenceler sağlıyor mu?

Yönetimin nihai değerlendirmesini yapın.

C. Kontrol

Kontrol unsuru, politikayı uygulama sorumluluğu bulunanların politika hedeflerine ulaşip ulaşmadıkları konusunda bakanın yeterli güvence elde edip etmediği meselesiyle uğraşır. Bu konudaki önemli terimler; izleme, yeterli ve etkin organizasyonel yapılardır. Kontrol; yönetim, gözetim ve hesapverme sorumluluğu arasındaki etkileşimli ilişkilerin bilinmesi önemli bir husustur.

1. Tercih edilen uygulama yapısı politika hedeflerine yeterli ve etkin biçimde ulaşılmasına yardım ediyor mu?
2. Politika hedeflerinin gerçekleşip gerçekleşmediğini izleyen bir sistem yürürlükte bulunuyor mu?
 - Hem merkezi idare düzeyinde (makro düzey) hem de uygulayıcı organizasyonlar düzeyinde (mikro düzey).

3. Uygulayıcı organizasyonların verimliliğini, etkinliğini ve kalitesini izleyen bir sistem yürürlüğe konulmuş mu?
4. Uygulamanın organize edilme tarzına yönelik tasarım yeterli mi?
 - Görevlerin paylaşımı ve iletişim,
 - Görevlerin yeterli biçimde ifası.
5. Uygulamanın ve sözleşmelerin izlenmesine imkan verecek prosedürler yürürlükte bulunuyor mu? Örneğin, yönetim raporları aracılığıyla.

Sözleşmeler

6. Sözleşmeler vasıtasıyla uygulamayı izleyen yapı nasıldır?
7. Bu izleme yönetimde bulunan bakanın bilgi gereksinimlerini karşılıyor mu?

Kontrolün nihai değerlendirmesini yapın.

D. Gözetim

Gözetimde bulunmanın amacı politika hedeflerinin gerçekten hayata geçip geçmediğini ve gerektiğinde değişiklik yapma fırsatının ortaya çıkıp çıkmadığını saptamaktır. Bu hususta önemli bir araç doğrulamadır. Yeterli biçimde gözetimde bulunulup bulunulmadığının ve faaliyetlerin hesabının verilip verilmediğinin politika oluşturan tarafından doğrulama aracılığıyla saptanması gerekir, ayrıca gözetim, yönetim, kontrol ve hesap verme sorumluluğu arasındaki etkileşimli ilişkiler önemlidir. Gözetim fonksiyonu, gözetimle ilgili faaliyetlerin hesabını da vermek durumundadır.

1. Bakan adına gerçekleştirilen gözetim rolünün yapısı nedir?
2. Gözetimin ayrı organlara verilmesi durumunda bakan nasıl yönetir?

3. Bu organların sahip olduğu görevler, sorumluluklar ve yetkiler nelerdir?
4. Bu kuruluşların yetkileri arasında, örneğin uygulayıcı organizasyonlarda iyileştirici önlemler alma veya yaptırımda bulunma, yer alıyor mu?
5. Gözetimde bulunanlar ve yasal yaptırım yetkisi bulunanlar bu faaliyetleri için bakana nasıl rapor ve hesap veriyorlar?
6. Uygulayıcı ve gözetimde bulunan kuruluşlar bakımından bakan hangi gözetim yetkisine sahiptir?
 - Direktifler, düzeltici önlemler, yaptırımlar,
 - İdarecilerin görevden alınması,
 - Soruşturmalar, inceleme yetkisi, performans denetim yetkisi,
 - Finansal tabloların ve bütçelerin onaylanması,
 - Performans denetimlerine izin verme,
 - Ayrıca yönetim bölümüne bakınız
7. Politika hedeflerine ulaşılması ile ilgili yasal hükümlere uygunluğun müeyyidesine yönelik düzenlemeler nelerdir?
 - “kendiliğinden uygunluk” durumları ile karşılaşıyor mu?
 - Müeyyide sistemi mevcut mu, yoksa idari, cezai veya özel bir yasaya dayanarak tercihte mi bulunuluyor?
 - Müeyyide sistemi politika bağlamında özel olarak mı belirleniyor?
 - Müeyyide ile kim değiştiriliyor?
 - Düzenlemeler bir iş için mi yapılmış?
8. Uygunluk nasıl doğrulanıyor?

Gözetimin nihai değerlendirmesini yapın.

E. Hesapverme Sorumluluğu

Bu unsur faaliyetler hakkında hesap veren bütün kademelerdeki raporların hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı konusunda doğruluğu onaylanmış bilgileri yeterli düzeyde sunup sunmadığı; ve yönetimin ve kontrolün gerçekleştirilme tarzı ile ilgilendir. Paydaşların doğru fikir edinmesinin yararı açısından faaliyetler hakkında hesap veren raporlar açık ve şeffaf olmalı ve zamanında hazırlanmalıdır.

Bakan ve Parlamento Arasındaki İlişki

1. Bakan politika hedeflerine ulaşma konusunda Parlamento'ya nasıl hesap vermektedir?
2. Bakanın Parlamento'ya yaptığı raporlamanın yapısı nedir?
 - Zorunluluklar (ihtiyaçlar),
 - Bilgi verme tarzı,
 - Hangi konularda (politikanın etkileri, yönetim, kontrol ve gözetim),
 - Tanımlar.
3. Bakan hangi tür bilgileri vermeyi hedeflemektedir?
 - Faaliyetleri hakkında hesap veren bilgiler,
 - Politika bilgileri.
4. Bakan tarafından sunulan bilgilerin doğruluğu onaylanmış mı?
5. Hesap verme sorumluluk sürecinin yapısı hakkındaki değerlendirme neyi kapsamaktadır?
 - Şeffaflığı güçlendirme,
 - Parlamantonun gözetim rolüne yardımcı olma,
 - İzlenen politika hakkında fikir verme.

6. Bakanın Parlamentaoya sunduğu bilgiler parlamenterlerin ihtiyaçlarını karşılıyor mu?
7. Tevdi edilmiş bir sorumluluk olarak kontrol ne şekilde raporlanıyor ve kontrolün hesabı nasıl veriliyor?
8. Bu konuda hangi tür bilgiler sağlanıyor?

Bakan ile Uygulayıcı Organizasyonlar Arasındaki İlişki

9. Uygulamada görev alanlar gerçekleşen politika hedefleri bakımından, faaliyetleri hakkında bakana hangi yolla hesap veriyorlar?
 - Zamanlılık, amaca uygunluk, eksiksizlik, dürüstlük ve karşılaştırılabilirlik,
 - Hem mali hem de politika konularını kapsayacak şekilde raporlamanın içeriği ile ilgili gereklilikler,
 - Sıklık,
 - Doğruluğun onaylanması.
10. Bilgiler ulaşacak hedefleri, seçilen araçları ve yapılan düzenlemeleri konu ediyor mu?
11. Raporların kalitesi ile ilgili değerlendirme neyi kapsamaktadır?
 - Şeffaflığı artırma,
 - Uyulan politikalar hakkında fikir verme.
12. Faaliyetlerin hesabını veren raporlar yönetim süreçleri ile ilgili olarak yeterli bilgiyi içeriyor mu?
13. Bakan daha fazla ilave bilgiye ihtiyaç duyuyor mu ya da sık sık ilave bilgi gerekiyor mu?
14. Tevdi edilmiş bir sorumluluk olarak, kontrol ne şekilde raporlanıyor ve kontrolün hesabı ne şekilde veriliyor?
15. Bu konuda hangi tür bilgiler sağlanıyor?

Sözleşmeler

16. Sözleşme hükümlerine uygunluğun hesabı nasıl veriliyor

Hesapverme sorumluluğunun nihai değerlendirmesini yapın

F. Genel Değerlendirme

Sonuç olarak elde edilen bilgilere dayalı olarak yapılan değerlendirme bir çizelgede özetlenebilir Aşağıda bir örnek gösterilmiştir.

Yönetişim	HEDEF 1	HEDEF 2	HEDEF 3	HEDEF 4
Yönetim				
• Parlamento	Δ	▶	☐	☐
• Bakan	ΔΔ	▶	▶	▶
• Uygulayıcı birim	Δ	▶	▶	ΔΔ
Kontrol				
• Parlamento	Δ	▶	☐	Δ
• Uygulayıcı Birim A	▶	▶	☐	Δ
• Uygulayıcı Birim B	▶	☐	ΔΔ	☐
Gözetim				
• Parlamento	Δ	▶	☐	☐
• Bakan	▶	▶	▶	▶
• Uygulayıcı Birim	▶	▶	▶	Δ
Hesapverme Sorumluluğu				
• Parlamento	Δ	▶	▶	▶
• Uygulayıcı Birim 1	▶▶	☐	▶	▶
• Uygulayıcı Birim 2	▶▶	☐	▶▶	▶▶
Anahtar Semboller				
ΔΔ iyi düzenlenmiş				
Δ tatminkâr biçimde düzenlenmiş				
▶▶ iyileştirme alanı				
▶ iyileştirmeye dönük tavsiye				
☐ uygun değil				

**“Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi”nden
Çıkan Kitaplar**

*Denetim Terimleri/Türkçe-İngilizce-Fransızca/Çeviri/
Sacit Yörüker*

*Vergi Konularına İlişkin Makaleler/İnceleme/
İlker Ağca*

*İç Denetim Mesleği
Uygulama Standartları ve Yönlendiren İlkeler/Çeviri/
Baran Özeren*

*Kanada Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı/Çeviri/
Sacit Yörüker*

*Performans ve Risk Denetim Terimleri/Derleme/
Arife Coşkun*

*İyi Yönetim Uygulaması İçin Rehber/Çeviri/
Sacit Yörüker&Gül Nogay*

*Performans Ölçüm Rehberi/Çeviri/
Hülya Demirkaya*

*İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları/İnceleme/
Baran Özeren*

*Yerel Yönetimlerin Denetimi/Araştırma/
A.Yasin Karanfiloğlu*

*Avrupa Birliğiyle Entegrasyon Bağlamında Yüksek Denetim
Kurumlarının İşleyişiyle İlgili Tavsiyeler/Çeviri/
Baran Özeren&C.Suat Aral*

*Performans Bilgisine Yönelik İyi Uygulama Prensipleri/Çeviri/
Safiye Kaya&C.Suat Aral*

*Dünya’da ve Türkiye’de Yüksek Denetim/İnceleme/
Dr.H.Ömer Köse*

**“Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi”nden
Çıkan Kitaplar**

*Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim/Çeviri/
Ş.Alparlan Yasa&Özlem Okur Kasap*

*INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama
Rehberi/Çeviri/
Sacit Yörüker&Baran Özeren*

*Veri Zarflama Analizi/İnceleme/
Armağan Tarım*

*İsveç Sayıştayı Performans Denetimi Elkitabı/Çeviri/
Tolga Demirbaş*

*Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimi ve
Türk Sayıştayı Uygulaması/İnceleme/
Tolga Demirbaş*

*İrlanda Kamu İdaresinde Yönetişim ve Hesapverme
Sorumluluğu/Çeviri/
Sacit Yörüker*

*Performans Ölçümü:
Performans Denetimlerinde Araştırılması Gerekenler/Çeviri/
C.Suat Aral*

*Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi/Araştırma/
S. Emre Akdağ*

*Yönetim ve Hesapverme Sorumluluğu Amaçları Bakımından
Performans Bilgisi/ Çeviri/
Baran Özeren & C. Suat Aral*

**“Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi”nden
Çıkan Kitaplar**

*Federal Hükümette İç Kontrol Standartları/ Çeviri/
Baran Özeren*

*Doğru Dokunun Seçimi: Performans Bilgisi İçin Bir Çerçeve/
Çeviri/ M.Hakan Özbaran*

*ASOSAI Performans Denetim Rehberi/ Çeviri/
Sacit Yörüker&Baran Özeren*

*Ekonomik Düzenlemelerin Denetimine İlişkin En İyi
Uygulamalara Yönelik Yönlendirici İlkeler/ Çeviri/
M.Hakan Özbaran*

*Kamu Borçlanmasının İç Kontrolleri ile İlgili Denetimin
Planlanmasına ve Yürütülmesine Yönelik Rehber/ Çeviri/
Safiye Kaya*

*Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve
Çözüm Önerileri/Araştırma/
Kemal Özsemerci*

*Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma
Raporu/Araştırma/
Sacit Yörüker&Levent Karabeyli&Safiye Kaya&
Baran Özeren*

*Denetimde Kalite Yönetimi/Güvencesi/Kontrolü/Araştırma
İhsan Gören&Nevin Atakan&Şeref Efe&
M.Hakan Özbaran*

**“Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi”nden
Çıkan Kitaplar**

*Dünya Bankası ve Dünya Bankası Kredilerinin
Denetimi/Araştırma/
Safiye Kaya*

*Malta Sayıştayı Kapsamlı Denetim Elkitabı/Çeviri/
Sacit Yörüker*

*İngiltere Sayıştayı Finansal Denetim Elkitabı/Çeviri/
Sacit Yörüker*

*Polonya Sayıştayı Denetim Standartları/Çeviri/
Baran Özeren*

*Bulgaristan Sayıştayı Denetim Standartları/Çeviri/
Baran Özeren*

*İngiltere Sayıştayı Finansal Denetim Alan Elkitabı Modülü –İç
Kontrollar-/Çeviri/Sacit Yörüker*