



T.C.

BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

**KAMU YÖNETİŞİMİNİN VERGİ GELİRLERİ
ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: YENİ AB ÜYE ÜLKELERİ
ÖRNEĞİ**

Yusuf BİLGİN

2115013012

Tez Danışmanı:

Prof. Dr. Yılmaz BAYAR

Bandırma 2024

T.C.
BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

KAMU YÖNETİŞİMİNİN VERGİ GELİRLERİ
ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: YENİ AB ÜYE ÜLKELERİ
ÖRNEĞİ

Yusuf BİLGEN
2115013012

Tez Danışmanı:
Prof. Dr. Yılmaz BAYAR

Bandırma 2024

ETİK BEYAN SAYFASI

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (28/06/2024)

ÖZET

KAMU YÖNETİŞİMİNİN VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: YENİ AB ÜYE ÜLKELERİ ÖRNEĞİ

Yusuf BİLGEN

Kamu yönetimi reformu hususunda Yeni Kamu İşletmeciliği temelli neoliberal varsayımlar, XXI. asrın başlamasıyla tartışılır duruma gelmiştir. Söz konusu durum, kamu yönetimi alanı içerisinde güncel karmaşaların ve sorunların ortadan kaldırılması için yeni bir vizyona duyulan gereksinimi gündeme getirmiştir. Bu gereksinim, kamu yönetimi literatürü kapsamında, beraber üretim, çoğulcu devlet, katılım, örgütlerarası ağlar, ortaklıklar ve işbirliği gibi değerleri vurgulayan Yeni Kamu Yönetişimi isimli bir paradigmanın ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu sayede pek çok devlet, kamu hizmeti süreci içerisinde çok yönlü ve karmaşık yapısal reformlara başvurmakta ve bu bakımdan da Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımının temel değerlerini referans almaktadır. Bu anlayış kamuda, karar alma ve yönetim süreçlerinde beraber karar almayı, katılım ve işbirliğini egemen kılmak, yöneten ile yönetilmekte olanların karşılıklı etkileşimde olduğu temelinde, yöneticilerin; etkinlik, sorumluluk, saydamlık, verimlilik, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, açıklık prensipleri kapsamı içerisinde bir yönetim yaklaşımı içinde hareket etmelerine dayanmaktadır. Gerek devletin gerekse vatandaşın karşılıklı etkileşim içerisinde bulunduğu en yoğun alanlar arasında ise vergiler gelmektedir. Yeni Kamu Yönetişimi göstergelerinin vergiler üzerindeki etkileri bu bağlamda önem kazanmaktadır. Çalışmanın amacı Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımı göstergelerinin vergiler üzerindeki etkilerini incelemektir. Avrupa Birliği'ne son dönemde üye olmuş ülkeler örneğinde panel regresyon analizleriyle hazırlanan çalışmada; hükümetin etkinliği, hukukun üstünlüğü, düzenleyici kalite ile ifade özgürlüğü ve hesap verilebilirlik göstergelerinin vergi gelirlerini pozitif etkilediği, bununla birlikte yolsuzluk, siyasal istikrar ve şiddetsizlik göstergelerinin vergi gelirleri üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Yönetişim, Yeni Kamu Yönetişimi, Vergi Gelirleri, AB Üye

ABSTRACT

IMPACT OF PUBLIC GOVERNANCE ON TAX REVENUES: THE CASE OF NEW EU MEMBER STATES

Yusuf BİLGEN

Neoliberal assumptions on public administration reform based on New Public Management have become debatable with the beginning of the XXI century. This situation has brought up the need for a new vision in order to eliminate the current complexities and problems in the field of public administration. This need has led to the emergence of a paradigm called New Public Governance, which emphasises values such as co-production, pluralist state, participation, inter-organisational networks, partnerships and cooperation within the public administration literature. In this way, many states are resorting to multifaceted and complex structural reforms within the public service process, and in this respect, they refer to the core values of the New Public Governance approach. Taxes are among the most intensive areas where both the state and citizens interact with each other. The effects of New Public Governance indicators on taxes gain importance in this context. The aim of this study is to analyse the effects of New Public Governance approach indicators on taxes. In the study prepared by panel regression analyses in the sample of countries that have recently joined the European Union, it is concluded that government effectiveness, rule of law, regulatory quality, freedom of expression and accountability indicators have a positive effect on tax revenues, while corruption, political stability and non-violence indicators do not have a significant effect on tax revenues.

Keywords: Governance, New Public Governance, Tax Revenues, EU Member States, Panel Regression Analysis

ÖNSÖZ

Bu tezin hazırlanma sürecindeki tüm aşamalarda değerli zamanını ve akademik bilgi birikimini paylaşmayı esirgemeyen, her konuda bana en büyük desteği veren danışman hocam Prof. Dr. Yılmaz Bayar'a sonsuz şükranlarımı sunarım.

Hayatımın her döneminde maddi ve manevi destekleri ile bugünlere ulaşmamda en büyük paya sahip olan anneme ve babama, bu süreçte desteğini hiç esirgemeyen ve varlığını her daim yanımda hissettiğim sevgili eşime çok teşekkür ederim.

Yusuf BİLGEN

Bandırma 2024

İÇİNDEKİLER

ETİK BEYAN SAYFASI.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	6
KAMU YÖNETİŞİMİ VE TEMEL BİLEŞENLERİ	6
1. KAMU YÖNETİŞİMİ	6
1.1 Yönetişim Kavramı	7
1.2. Yönetişimin Tarihsel Süreci.....	7
1.3. Yönetişimin Temel İlkeleri ve Özellikleri	8
1.3.1. Yönetişimin Temel İlkeleri	8
1.3.2. Yönetişimin Temel Özellikleri.....	13
1.4. Yönetişimin Boyutları	16
1.5. Yönetişimin Unsurları	17
1.5.1. Milli Aktörler	17
1.5.2. Küresel Aktörler	19
1.6. Yönetişim Türleri	19
1.7. Yönetişim Uygulamaları.....	21

1.7.1. Ombudsman	22
1.7.2. Bölgesel Kalkınma Ajansları	22
1.7.3. Etik Kurul.....	24
1.7.4. Bağımsız İdari Otoriteler	25
1.7.5. Kent Konseyleri.....	26
1.8. Yeni Kamu Yönetişimi Teorisi	26
1.9. Yeni AB Ülkelerinde Kamu Yönetişimi.....	37
İKİNCİ BÖLÜM.....	39
KAMU YÖNETİŞİMİNİN EKONOMİK VE SOSYAL ETKİLERİ	39
1. KAMU YÖNETİŞİMİNİN ETKİLERİ	39
1.1. Kamu Yönetişiminin İnsani Kalkınma Üzerindeki Etkisi	39
1.2. Kamu Yönetişiminin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi	43
1.3. Kamu Yönetişiminin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi.....	49
1.3.1. Yerinden Yönetimin Yönetişim Aracılığıyla Yoksulluğa Etkisi	52
1.3.2. Uluslararası Sermaye Kuruluşlarının Yoksulluğu Azaltma Konusundaki Girişimleri ve Yönetişim	53
1.4. Kamu Yönetişimi ve Yolsuzluk	54
1.4.1. Yolsuzluk Türleri	56
1.4.2. Yolsuzluğun Nedeni Olarak Kamu Yönetiminin Yapısı	57
1.4.3. Yolsuzluk ile Mücadele Sürecinde Yönetişimin Önemi	60
1.5. Kamu Yönetişimi ve Kayıt Dışı Ekonomi	62
1.5.1. Örgütler, Yolsuzluklar ve Kayıt Dışı Ekonomi Arasındaki İlişki ...	63
1.6. Kamu Yönetişiminin Rekabet ve İnovasyon Üzerindeki Etkisi	66
1.7. Kamu Yönetişiminin Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi	72

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	75
KAMU YÖNETİŞİMİNİN VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: YENİ AB ÜYE ÜLKELERİ ÖRNEĞİ	75
1. KAMU YÖNETİŞİMİNİN VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİNE YÖNELİK TEORİK LİTERATÜR ARAŞTIRMASI.....	76
2. KAMU YÖNETİŞİMİNİN VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİNE YÖNELİK AMPİRİK LİTERATÜR ARAŞTIRMASI	78
3. VERİ VE YÖNTEM	79
4. AMPİRİK ANALİZ	84
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	88
KAYNAKÇA	89

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1.1: Kamu yönetimi kapsamında kabul gören teorilerin tarihsel çerçevesi	27
Tablo 1.2: Yeni AB ülkelerinde yönetim göstergelerinin seyri (1996-2021).....	37
Tablo 2.1: Yolsuzluk dereceleriyle ülkelerde uygulanmakta olan yönetim stratejileri.....	61
Tablo 3.1: Veri Setinin Tanıtımı.....	80
Tablo 3.2: Veri Setinin Tanımlayıcı İstatistikleri ve Korelasyon Matrisi.....	80
Tablo 3.3: Veri Setinin Korelasyon Matrisi	81
Tablo 3.4: Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonuçları.....	85
Tablo 3.5: Homojenlik Test Sonuçları.....	85
Tablo 3.6: İkinci Nesil Panel CADF Birim Kök Testi Sonuçları.....	85
Tablo 3.7: Panel Regresyon Tahmin Yöntemi Seçimi Test Sonuçları	86
Tablo 3.8: Panel Regresyon Tahmin Sonuçları.....	87

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
BM	: Birleşmiş Milletler (BM)
BMKP-[UNDP]	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
DB	: Dünya Bankası
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü Organisation for Economic Co-operation and Development
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
İKE	: İnsani Kalkınma Endeksi
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
GRECO	: Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States against Corruption)

GİRİŞ

Tarih boyunca kamu yönetimi alanı askeri, iktisadi, siyasi, sosyal ve teknolojik alanlarda yaşanmış olan gelişmelerden beslenmiş ve bugüne ulaşmıştır. Söz konusu gelişmeler, insanoğluna hizmet etmekte olan teknolojik bir buluş gibi olumlu veya ona karşı işlenen suçlarda araç olan bir savaş gibi olumsuz olaylardan meydana gelmektedir. Kamu yönetimi alanı her iki halde de birtakım reform ve dönüşüm hareketlerine sahne olmuştur. Sözü edilen hareketler, küçük ölçekli odak ve konum değişikliğini kapsayabildiği gibi, var olan paradigma bakımından radikal anlamda bir kopuşu da belirtebilmektedir. Örneğin, kamu yönetimi alanı içerisinde yönetim-siyaset dikotomisine ve evrensel yönetim prensiplerine ilişkin yapılan sorgulamalar geleneksel yönetim yaklaşımlarında odak ve konumda değişimlere altyapı hazırlamış, 1980'li yıllarla beraber ortaya çıkmış olan neoliberal yaklaşımlar sonucu daha da radikal paradigma değişiklikleri gerçekleştirmiştir. Bir diğer ifade ile kaynağını "administration" teriminden almış olan hiyerarşik ve bürokratik temelli geleneksel yaklaşım, XX. asrın sonlarıyla beraber yerini "management" temelli piyasa odaklı, esnek bir yaklaşıma bırakmıştır.

Sözü edilen değişim aynı zamanda geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu işletmeciliğine geçişi simgeleyen bir paradigma değişimi anlamı da taşımaktadır. Yeni paradigma, XX. asrın son çeyreği içerisinde işletme ve özel sektör tarzı reformlar ile beraber kamu yönetimi alanına hâkimiyet kurmuştur. Neoliberal politikalar ile geçici bir başarı elde edilmiş olmasına karşın XXI. yüzyılın başlamasıyla beraber söz konusu politikaların türlü yetersizlikleri ortaya çıkmıştır. Bu yetersizlikler bir müddet sonra esaslı şekilde eleştirilmeye ve Yeni Kamu İşletmeciliği'nin meşruiyeti sorgulanmaya başlanmıştır. Sözü edilen durum, Yeni Kamu İşletmeciliği'ne karşı alternatif bir yaklaşımın oluşmasına da aracılı olmuştur. Yeni Kamu İşletmeciliği'ne yöneltilmiş olan eleştiriler üstüne kurulan bu yaklaşımlardan bazıları; "Kamu Değeri Yönetimi", "Neo-Weberyan Devlet", Yeni Kamu Hizmeti", "Dijital Çağ Yönetimi ve "Yeni Kamu Yönetimi" şeklinde adlandırılmıştır. Bununla beraber Yeni Kamu Yönetimi, hem piyasa ve özel sektör temelli reformların kamu yönetimi içerisinde yaratmış olduğu

tahribatı gözler önüne sermesi hem de söz konusu tahribatın örgütlerarası ağ yapılarının koordinasyonu, işbirliği ve katılımları bağlamında giderilebileceğini öne sürmüş olması bakımından diğer yaklaşımlara nazaran daha fazla etki yaratmıştır. Bu durumun bir başka sebebi de Yeni Kamu Yönetişimine ilişkin kanıtların diğer yaklaşımların öne çıkartmış olduğu değerleri de içine almasıdır. Bu bakımdan Yeni Kamu Yönetişimi, diğer alternatif yönetim yaklaşımlarının bir sentezi şeklinde değerlendirilmiştir.

Gerek ekonomiye gerekse piyasaya yapmış olduğu vurgu ile beraber Yeni Kamu İşletmeciliği, her geçen gün çoğalan ve karmaşık bir yapıya bürünen toplumun beklentilerine cevap verme noktasında yetersiz kalmıştır. Bu noktada Yeni Kamu Yönetişimi, gerek demokratik yönetim gerekse kamu yönetiminin yaşadığı evrimin Yeni Kamu İşletmeciliği temelli reformlarının ötesinde ampirik olarak mukayese edilmesine ve düşünülmesine fırsat sunan bir model olarak ortaya çıkmıştır. Yeni Kamu Yönetişimi, pek çok farklı paydaşın kamu hizmetlerinin sunulmasına ve politika oluşturulmasına katkıda bulunduğu bir ağ yapısını vurgulamış ve sözü edilen yetersizliklerin giderilmesini amaçlamıştır. Kaynağını karmaşıklıktan almış olan habis problemlere ve bununla ilişkili olarak toplumun gereksinimlerinin daha etkili bir biçimde nasıl giderileceğine ilişkin çözüm teknikleri sunması bakımından pek çok bilim insanı, Yeni Kamu Yönetişiminin yeni bir paradigma olduğunu savunmaktadır.

Kamu kurumlarının çoğulcu bir ağ ortamı içerisinde kamu, özel sektör ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ile birlikte konumlandırılmış olması, Yeni Kamu Yönetişiminin ana argümanı olarak kabul edilmektedir. Sözü edilen argümana temel oluşturan ağ terisiyle Yeni Kamu Yönetişimi, tek bir devlet aktörünün yönetmesinden ziyade karşılıklı bağımlılık içerisinde türlü aktörler arasındaki iletişim, koordinasyon ve etkileşime vurgu yapmaktadır. Bunun yanı sıra, Yeni Kamu Yönetişimi modelinde karşılıklı bağımlılık içerisindeki aktörlerin dünyaya farklı görüşler ile bakabilecekleri, nihayetinde farklı sorun, strateji ve çözümlere sahip olabilecekleri kabul edilmektedir. Zaten ağın yönetimi ve koordine edilmesi; aktörlerin arasındaki etkileşimin başlamasını sağlamak ve bu etkileşimi kolaylaştırmak, karmaşık yapıdaki etkileşimleri yönetmek için yeni müzakere modelleri yaratmak, bu sayede de yeni fikirleri keşfederek ortak bir gerçeğe erişmek amacıyla gerekli görülmektedir. Bu kapsamda, söz konusu yönetim

yaklaşımında dikkat edilmesi gereken önemli hususlar arasında gelirin yönetimi de yer almaktadır.

Gelir oluşturmanın iki mühim bileşeni vergi sistemi reformları ile vergi daireleridir (Brondolo vd., 2008). Bu bileşenlerin ana amaçları, bilhassa vergi kaçakçılığını ve yolsuzluğu azaltarak vergi idarelerinin etkililiğini arttırabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde görülen politik istikrarsızlıkların mühim özellikleri arasında istikrarsız hükümetler ile sistemde uzun süreli reform süreçlerine engel olan, tutarlı olmayan politika çerçeveleri yer almaktadır. Bütünsel açıdan yönetişimin niteliği de bu çerçevede önem arz etmektedir. Kamuda görev yapanların yolsuzluk yapmaları ve vergi kaçırmalarının, vergi gelirlerinde gözle görülebilecek düzeyde azalmaya sebebiyet verebilecek ve iktisadi büyümeyle kalkınmayı ciddi manada zora sokabilecek sosyal bir olgu olduğu dünya genelinde yaygın bir görüş olarak kabul görmektedir.

Bir ülkenin yönetim kalitesi, kalkınma süreci açısından kritik bir etmen olarak kabul edilmektedir. Bu sebeple, kamu gelirlerinin arttırılması noktasında vergilendirmeye gereken önemin yeni verilmeye başlandığı gözlemlenmektedir. Bird vd. (2008), vergi yapısının yönetim yapısına duyarlı olduğunu, yüksek gelire sahip ülkelerin yönetim yapılarını geliştirerek vergi performanslarında artışa gittiklerini ifade etmişlerdir.

Alanyazında vergi gelirlerinin belirleyicilerini araştıran pek çok çalışmaya rastlanmıştır (Weiss, 1969; Tanzi ve Zee, 2000, Teera, 2003; Imam ve Jacobs, 2007). Bu araştırmalar içerisinde Imam ve Jacobs (2007) kişi başına milli gelir, tarımın GSYİH içerisindeki payı, enflasyon, yolsuzluk ve ticari açıklığın vergi tahsilatının en mühim belirleyicileri olduklarını ifade etmişlerdir. Gupta (2007) ise kişi başına düşen GSYİH, tarımın GSYİH içerisindeki payı, dış yardımlar, ticari açıklık, yolsuzluk, siyasi istikrarsızlıklar ve dış borçlar gibi birtakım yeni kurumsal değişkenlerin, gelir performansının istatistiksel anlamda anlamlı olduğunu ortaya koymuştur.

Tüm bu bahsedilenlerden hareketle, bugünün dünyasında kabul gören yönetim anlayışları içerisinde başı çeken Yeni Kamu Yönetişiminin vergi gelirleri üzerinde etkisi olacağı ortadadır. Bu bağlamda çalışmada Avrupa Birliği'ne yeni üye olmuş ülkeler

örnekleminde Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımının vergiler üzerinde etkilerinin araştırılması amaçlanmıştır. Bu amaçtan hareketle çalışmada aşağıdaki sorulara cevap aranmıştır:

1. Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımının gelişim süreci nasıldır?
2. Yeni Kamu Yönetişiminin Avrupa Birliğine yeni üye olmuş ülkelerdeki işleyişi nasıldır?
3. Yeni kamu yönetişiminin; insani kalkınma, gelir dağılımı, yoksulluk, yolsuzluk, kayıt dışı ekonomi, rekabet ve inovasyon, ekonomik büyüme ve kalkınmaya etkileri nasıldır?
4. Yeni kamu yönetişimi kapsamında; hükümetin etkinliği, hukukun üstünlüğü, düzenleyici kalite ile ifade özgürlüğü ve hesap verilebilirlik göstergelerinin vergi gelirleri üzerindeki etkisi nasıldır?
5. Yeni kamu yönetişimi kapsamında; yolsuzluk ile siyasal istikrar ve şiddetsizlik göstergelerinin vergi gelirleri üzerindeki etkisi nasıldır?

Yeni Kamu Yönetişimi kapsamında yapılan alanyazın taramasında pek çok araştırmaya rastlanmasına karşın, Avrupa Birliğine yeni üye olmuş ülkelerdeki yeni kamu yönetişimi anlayışına ilişkin ve söz konusu yönetim yaklaşımı göstergelerinin vergiler üzerindeki etkilerine ilişkin herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu durum, çalışmayı özgün kılmış ve bu alanda çalışma yapmayı planlayan araştırmacılara ve ilgililere ışık tutması düşünülmüştür. Çalışmada, regresyon analizi kullanılarak 2002-2022 yılları arasında yeni AB ekonomilerinde başlıca kamu yönetim göstergelerinin vergi gelirleri üzerindeki etkisi incelenmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde kamu yönetişimi ve temel bileşenleri, ikinci bölümde ise kamu yönetişiminin ekonomik ve sosyal etkileri ele alınmıştır. Üçüncü bölümde kamu yönetim göstergelerinin toplam vergi gelirleri üzerindeki etkisi yeni AB üyeleri örnekleminde analiz edilmiştir. Çalışma sonuç ve öneriler kısmı ile son bulmuştur.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİŞİMİ VE TEMEL BİLEŞENLERİ

1. KAMU YÖNETİŞİMİ

XXI. yüzyılda yaşanan mali krizler, kamu hizmetinin sunumu sürecinde yaşanan başarısızlıklar, normatif ve değer yüklenmiş yeni kurumsal anlayışların oluşmaya başlaması, kamu yönetimi kapsamında “Yeni Kamu İşletmeciliği” ile ilgili neoliberal değerlerin tartışılmasına yol açmıştır (De Vries, 2010). Bunun sonucunda, kamu yönetimi alanında güncel karmaşa ve problemleri çözebilecek, Yeni Kamu Yönetimi kavramı geliştirilmiştir. Yeni Kamu Yönetimi kavramı ilk olarak Toonen (1998) tarafından kullanılmıştır. Toonen (1998: 234), Yeni Kamu Yönetimi’nin kamu yönetimine yönelik terminoloji içerisinde eski ve geleneksel temaları ön plana çıkartacağını savunmuş, tarihi göz ardı edip kamu yönetimini farklı bir başlık ile tekrar ortaya koymanın anlamsızlığını dile getirmiştir. Salamon (2002) ise Yeni Kamu Yönetimi’nin mantığı bağlamında yönetimin tekrar oluşturulmasına gerek olmadığını öne sürmüş ve çoğalan karmaşık durumların içerisinde aktif bir kamu hizmetinin sunulması amacıyla alternatiflerin ortaya konmasının önemli olduğunu belirtmiştir. Bu nedenle üçüncü bir sektörün varlığının kabul edildiği ve ortaya çıkan güçlüklerle karşı daha tutarlı bir davranışsal setin geliştirilebileceği yeni bir anlayışa gereksinim duyulmaktadır (Hilger, 2011).

Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışlarında karşı karşıya kalınan kavramsal ve uygulamadaki sorunlar karşısında Osborne (2006) tarafından yeni kamu yönetişiminin geliştirilmiştir. Bu bölümde; kavramsal olarak yönetim, yönetişimin boyutları ve özellikleri üzerinde durulmuş, kamu yönetişimi ve onu oluşturan temel bileşenler detayları olarak açıklanmış ve kamu yönetişimi teorileri sunulmuştur. Bölümün son kısmında ise Avrupa Birliği (AB)’ne yeni üye ülkelerinde kamu yönetişiminin gelişimi açıklanmıştır.

1.1 Yönetişim Kavramı

Yönetişim (governance) kavramı, XX. asrın son döneminden itibaren kamu yönetimi literatürüne girmiştir (Dickinson, 2016). Dünya Bankası söz konusu kavramı, ilk olarak 1989 yılında Afrika kıtasının gelişmesiyle ilgili bir rapor içerisinde “ülke idaresinde siyasi erkin kullanılması” bağlamında kullanmıştır (Dünya Bankası, 1989). Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development) ise yönetim kavramı; “ülke sorunlarını yönetebilmek amacıyla gereken politik, iktisadi ve yönetsel otoritenin kullanılması” şeklinde tanımlamıştır (OECD, 2006). Uluslararası Para Fonu (IMF- International Monetary Fund) ise yönetimi “bir ülkenin iktisadi politikaları, hukukun üstünlüğüne bağlılık ve düzenleyici çerçevesi de dâhil olacak şekilde nasıl idare edildiğinin bütün yönlerini içeren bir kavram” şeklinde tanımlamıştır (IMF, 2020).

1.2. Yönetişimin Tarihsel Süreci

Yönetişim, bugünkü anlamı ile ilk olarak Dünya Bankası tarafından 1989 yılında yayımlanan “Krizlerden Sürdürülebilir Büyümeye” adlı rapor içerisinde kullanılmıştır (Dünya Bankası, 1989). Söz konusu raporda Dünya Bankası belirtilen tarihte dünya genelinde yaşanan en önemli sorunu “yönetişim krizi” olarak belirtmiş ve iyi yönetişimin, bir ülkenin gelişmesinde ve toplumun kaynaklarının yönetilmesinde siyasi erkin uygulanma şekli olduğu ifade edilmiştir (Dünya Bankası 1989). Söz konusu kavram, ilerleyen zamanda Birleşmiş Milletler (BM) ve OECD tarafından da kullanılmaya başlanmıştır.

Yönetim ve yönetim kavramları arasındaki tarihsel süreç incelendiğinde, XXI. asrın yönetim yaklaşımının XX. asrın yönetim yaklaşımını çok yönlü bir değişime uğratması sonucu, katı bürokratik yapının yerine katılımı, merkeziyetçilik yerine yerelliği, hiyerarşi yerine hesap verebilirliği getirdiği anlaşılmaktadır (Özer, 2006). Temsili demokrasinin, bugünün koşullarında, denetim ve katılım mekanizmaları çerçevesinde yeterliği bulunmamakta, tam anlamıyla bir demokrasi anlayışı için devlet-birey bağlantılarının farklı ve yeni bir boyutta incelenmesi gerekmektedir (Göymen,

2000: 6-7). Bu sayede etkinlik, verimlilik, katılım ve sorumluluk prensipleri ile bir bütün olan yeni kamu yönetimi yaklaşımının karşılıklı etkileşim ile yeni ve farklı bir yapıya dönüştüğü yönetim kavramı, XX. asrın sonlarından başlayarak literatürde kendisine yer edinmiştir (Demirci, 2013: 29). Kamu yönetimi, sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarının karşılıklı olarak etkileşimde bulunmalarını ifade edebilmek amacıyla kullanılmakta olan bir kavramdır. Yönetişim kavramı ile beraber toplumu yönetme ve yönlendirme yükümlülüğü devletten sivil halka doğru değişim göstermiştir (Eryılmaz, 2008).

Yönetişim kavramı üstüne birçok tanım yapılmış ve kavramla ilgili farklılıkların üstünde durmaktan çok görüş birliğine varılmış olan yönetişimin prensiplerini ve dayandığı temel bileşenleri incelemek gerekmektedir. Yönetişim yaklaşımının uygulanabilirliğini gösteren en önemli etkenlerden bir tanesi yönetim probleminin aşılabilmesi, bu amaç bağlamında yeni bir yönetim yaklaşımının özümsemesi ve kamu yönetimi kapsamında devletin tekrar yapılandırılmasının gerekliliğidir. Bu gerekliliğin sağlanması amacıyla verimli ve aktif bir yönetim mekanizması kurularak; meşruiyet, şeffaflık, aktif katılım, âdem-i merkezîyetçilik, hesap verebilirlik gibi yönetim prensiplerine vurgu yapıldığı görülmektedir (Cesur, 2018).

1.3. Yönetişimin Temel İlkeleri ve Özellikleri

Bu kısımda yönetişimin temel ilkeleri ve özellikleri ele alınmıştır.

1.3.1. Yönetişimin Temel İlkeleri

Yönetişim, ülkelerin kaynaklarını toplumsal ve iktisadi gelişmelere paralel olarak ne şekilde kullanacağını belirleyebilmektir. Karar sürecinin nasıl gerçekleştirildiği, toplumun söz konusu sürece nasıl müdahil olduğu yönetişimin niteliğini göstermektedir. Yönetişimin amacı, bir taraftan toplumsal problemlerle mücadele ederken, diğer taraftan modern toplumların çeşitliliğini ve karmaşıklığını ortaya koyan olgular ile mücadele edebilmektir (Özer, 2006). Yönetişimin başlıca ilkeleri; hukuka uygunluk, katılımcılık, meşruiyet, saydamlık/şeffaflık, hesap verebilirlik, yerindenlik, verimlilik, etkililik, tutarlılık ve stratejik vizyon olarak sıralanabilir.

Hukuka uygunluk. Kamu sektörü kapsamında yaşanmakta olan değişimin dinamiklerine tesir eden etmenlerden birisi hukuk devleti prensibidir. Hukuk devleti olabilmenin gereği olarak, kamu kuruluşlarının her çeşit eylem ve işlerinin hukuk kaidelerine uygun olması ve hukuk tarafından teftiş edilmesi gerekir. Kamu yöneticilerinin bir hizmet üretmeleri sürecinde veya toplum ile ilgili bir düzenleme gerçekleştirmeleri halinde müşteri doyumu, maliyet-yarar, tüketici seçimleri gibi kıstasların yanı sıra hukuk devleti prensibinin de uygulanması gereklidir (Özer, 2006). Bir başka deyişle yönetim prensiplerinin kurumsallaşması ancak hukuk kuralları sayesinde mümkündür. Hukuk kuralları vasıtasıyla yönetmekte olan ve yönetilmekte olan arasında objektif, açık ve net düzenlemeler yapılabilirken, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım gibi yönetim prensipleri ile güçlü bir altyapı oluşturulabilir (Bozkuş, 2009).

Çağdaş toplumlarda demokrasinin gerekliliği olarak yönetimin hukuka uygun şekilde belirlenmesi, yönetimin her noktasında hukukun üstünlüğüne ulaşılması gerekmektedir. Bu prensiplerin mevcudiyeti, hukuk devletini hâkim kılarken, aynı zamanda aktif bir adalet kurumuna altyapı oluşturarak devlete güç ve saygınlık vermektedir. Bu sayede, hukuk kurallarının en doğru biçimde uygulanması neticesi devletin otoritesi sağlanabilmektedir. Diğer taraftan yönetimin hayata geçirilmesi adına hukukun üstünlüğüne gereksinim duyulmaktadır. Fakat hukukun üstünlüğüne duyulmakta olan saygı ile beraber gerek politik alanda gerekse idari alanda yönetim yaklaşımı gerçekleştirilebilir (Bahçavan, 2006).

Katılımcılık. Katılımcılığın kökleri oldukça eski zamanlara kadar uzanmasına karşın bir kanuni hak durumuna gelmesi XVIII. asırda İsveç'te gerçekleşebilmiştir. Katılımcılık, kamu politikası ortaya koyma, uygulama ve denetleme süreci içerisinde sivil toplum kuruluşları ile birlikte halkın söz konusu sürece dâhil olmasını açıklamaktadır (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007; Dilaveroğlu, 2020: 50). Katılımcılık, yönetim modelinin en önemli ilkelerinden birisidir ve politik yükümlülükten uzak piyasa erklerinin, politika yapma sürecine müdahalelerde bulunmasına katkı sunmaktadır (Güzelsarı, 2004). İyi yönetimin gereği olarak alınması planlanan kararların, söz konusu kararların tesir edeceği kitleleri de bu sürece eklemesi

gerekmektedir. Yönetimin aktörleri olarak bilinen parlamento ve hükümet, meslek kuruluşları, yerel yönetimler, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ile üniversiteler uygulamaların ve sonuçlarının içerisinde yer almalıdır (Dinçer ve Yılmaz, 2003).

Katılımcılık, kamusal gücün kötü niyetlerle kullanılmasının engellenmesi, vatandaşların söz sahibi oldukları düzenlemeleri daha pozitif karşılamaları, halkın devlete olan güvenin artması, farklı görüşlerin yaşama geçirilmesi, şeffaflığın sağlanması açısından çok önemlidir (Argüden, 2006: 2). Bu sayede, bütün yurttaşların doğrudan veya kendilerini temsil etmekte olan aracı kuruluşlar sayesinde karar alma süreçlerine katılmaları sonucu ortaya konan politikalar, farklı menfaatlerin anlaşmasına da katkı sağlamaktadır (Özer, 2006).

Meşruiyet. Meşruiyet; bir davranışın, durumun, herhangi bir olayın veya olgunun toplum içerisinde yaygın şekilde kabul görmesidir (Eren, 2003: 58). Geçerli olma durumu, yasallık şeklinde de tanımlaması yapılabilen meşruiyete en yakın olan kavramsa siyasal erktir. Erkin sağlanabilmesi ve süreklilik arz etmesi yönünden meşruiyet en önemli etmenler arasında yer almaktadır (Eren, 2003: 59). Başka bir deyişle meşruluk, yönetimi basitleştiren ve onu etkili hale getiren bir araçtır. Bu araçla yönetim, daha sağlam ve daha istikrarlı bir görünüme bürünmektedir. Yönetilmekte olanlar, yönetimin meşru olduğuna ne düzeyde inanırlar ise onun uygulamakta olduğu kararlara da o düzeyde katılım gösterirler. Bu sayede, “kendiliğinde uyum sağlama” eğilimi göstermiş olurlar (Eren, 2003: 59).

Kamu yönetimi bağlamında değerlendirildiğinde, “yönetebilirlik” problemine alternatif çözüm yolu olarak sunulmuş olan yönetişim, devletin topluma hizmet sunumu sürecinde kendisini meşrulaştırma gereksinimiyle faydalandığı bir araç olarak değerlendirilir. Yönetişim yaklaşımının meşrulaştırma olarak kullanmakta olduğu en mühim araçlar ise hesap verebilirlik ve şeffaflık prensipleridir (Cesur, 2018).

Şeffaflık/Saydamlık. Şeffaflık; devlet çalışmalarının ve karar alma süreçlerinin sivil halka, diğer devlet kurum ve kuruluşlarına, kimi durumlardaysa yabancı kurumların incelemesine açık olabilmesidir. Yönetimde açıklık prensibi, şeffaflık prensibiyle beraber anılıyor olsa bile açıklık prensibi şeffaflık prensibinden daha

kapsamlı bir anlama gelmektedir. Şeffaflık; “kamu hizmetlerinin, bu hizmetlerden faydalanan yurttaşların kolay algılayabileceği bir içeriğe sahip olması” manasına gelmektedir (Zengin, 2009). Yasa ve diğer düzenlemelerin hem hazırlık sürecinde hem de uygulama sürecinde kişilerce anlaşılır ve açık olması gerekmektedir. Bu sayede yaşanması olası karışıklıkların önüne geçilerek oluşması olası sorunlar asgari düzeye indirilmiş olacaktır (Ergün, 2006). Dünya genelinde demokratikleşme ve liberalleşme eğilimi ile beraber kamu yönetiminde şeffaflık/saydamlık prensipleri uygulanmaya başlanmıştır (Yüksel, 2004: 5).

Dünyada daha önceki dönemlerde uygulanmakta olan kamunun halktan soyutlanıp “kutsallaşması” neticesi gerçekleştirilen çalışmaların ve yürütülmekte olan hizmetlerin gizlilik temeline göre yönetilmesinin yerini; yönetilen bireylerin de yönetim sürecinde bulunmasını, yapılan çalışmaların yönetilen bireylerce bilinmesi, sorgulanması ve gerektiği zaman teftiş edilmesi durumlarına uygun, şeffaf yeni kamu yönetimi yaklaşımı almıştır (Koçak, 2010: 118). Şeffaflık ilkesi; yöneticilerin gerçekleştirmiş olduğu çalışmalar sebebiyle herkese karşı hesap verebilmesi ve yapılan eleştirilere karşı açık olabilmesini de ifade etmektedir (Koçak, 2010: 119).

Kamu yönetimi kapsamında uygulanmakta olan politikaların, alınmakta olan kararların ve güvenilir, nitelikli bilgiye arzu edilen zaman içerisinde erişilebilmesini ifade eden şeffaflık ilkesi, demokrasinin bir neticesi olarak da hesap verebilirlik prensibiyle yakından bağlantılıdır (Cesur, 2018). Hesap verebilme yükümlülüğü, temsili demokrasiler içerisinde kamu kaynaklarının, yönetilenlerin arzuları doğrultusunda verimli ve aktif kullanılmasını sağlayan bir teminattır. Kamu harcamalarının daha önceki zamanlarda belirlenmiş olan ölçütlere göre değerlendirilmesi neticesi yöneticilerin oy verenler nezdinde yükümlü tutulmasını sağlayan bir yönetim aracıdır. Bu sayede, yetkisini devretmiş bireylerin kamusal hizmet ve malların yürütülmesi, toplumun gereksinimlerinin karşılanabilmesi, kaynakların verimli ve aktif kullanılabilmesi gibi hususlarda yöneticileri teftiş edebilmesi ve gerekli şartlar altında yapılan yanlışların düzeltilebilmesi isteğinde bulunabilmesi sağlanmaktadır (Kızıldaş, 2005).

Hesap verebilirlik. Hesap verebilirlik; “bir bireyin veya grubun yerine getirmekle yükümlü olduğu çalışmalardan dolayı diğer bireylere karşı açıklamalarda bulunması ya da cevap vermesi” anlamına gelmektedir (Kalfa ve Ataay, 2008: 229). Hesap verebilirlik ilkesi; “devletin yapmakta olduğu çalışma ve harcamaların mali teftişi” anlatılmak istenmektedir (Kalfa ve Ataay, 2008: 230). Cevap verebilirlik olarak da adlandırılan söz konusu ilke, kişinin kamu yöneticilerinden veya politikacıardan istediği konularda cevap alabilmesidir. Bu hususta yönetimin cevap verebilmesi, sahip olduğu bilgileri kişilerle paylaşması manasına gelmektedir (Bozkuş, 2009).

Kamu yönetiminde yaşanmakta olan gelişmeler sonucunda halkın memnuniyetini en üst seviyede tutmak ve hizmetlerin tespit edilmesinde kamunun seçimlerini ön planda tutmak, hesap verebilirlik prensibi ile doğrudan ilişkilidir. Hesap verebilirlik, sunulmakta olan hizmetin gereksinimleri karşılama oranını da göstermektedir. Hesap verebilirliğin yüksek olması, hedeflerle neticeler arasındaki uyumun da bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Amaçlar çerçevesinde hazırlanan hedeflerin herhangi bir adımında şayet sapma gözlemlenirse yeniden halka başvurmak ve düzenlemeler gerçekleştirmek gerekebilir.

Yerindenlik. Geleneksel kamu yönetimi, merkezi yönetim kamu hizmetlerini bünyesi altında bir araya getirerek yoğun bir büyüme yoluna gitmiştir. Söz konusu kontrol dışı büyümenin neticesi olarak hantal bir yapı ile ciddi kaynak israfı meydana gelmiş ve yönetim halkın isteklerine yanıt veremeyecek duruma gelmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 134). Yerinden yönetim yaklaşımıyla verilen görev ve yetkiler, hizmetlerin verimliliğini çoğaltacak ve gereksinimlere uygunluğunu teftiş ederek yönetişimin bir diğer prensibi olan katılımcılığı da kuvvetlendirecektir. Yerindenlik prensibi sayesinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında yükümlülük ve yetki neticesi kaynakların en aktif biçimde kullanılması sağlanabilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 135).

Verimlilik ve etkililik. Verimlilik, devletlerin yurttaşlarına en uygun maliyetler ile en nitelikli hizmeti vermesidir (Zengin, 2009). Bir başka deyişle, üretilmiş olan hizmet ve malların mümkün olan en uygun girdilerle karşılanabilmesidir. Etkililik ise

politikaların zamanında ve etkili şekilde sunulması anlamına gelmektedir (Karaca, 2013: 22).

Kamu yönetiminin nitelikli ve etkili hizmetler vermesi, ülke ekonomisine etki etmesinin yanında, özel sektöre de etki edecektir. Örneğin sağlık ve eğitim hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, haberleşme ve ulaştırma hizmetlerinin zamanında yerine getirilmesi, güvenlik hizmetlerinin niteliği, diğer alanların başarılarına etki edecektir (Kılavuz, 2003).

Tutarlılık. Tutarlılık; birden çok eylemin ve kararın birbiri ile çatışmamasını ve uyumlu olmasını öngörmektedir (Aydın Ezber, 2021: 34). Devlet, türlü sektörlerde çalışmalar yürüttüğünden, tutarlılık ilkesinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu sayede her bir kuruluşun karmaşık yapı içinde tutarlı bir duruş göstererek güçlü politik yükümlülük duygusuna sahip olması gerekmektedir (Aydın Ezber, 2021: 35). Kamu kurum ve kuruluşlarının tutarlı eylem ve kararlarının yanında, söz konusu duruşun sürekliliği de önemlidir.

Stratejik vizyon. Kurumların belirlenmiş olan misyon bağlamında ulusal strateji ve planlarını oluşturmaları ve başarılarını devamlı test etmeleri gerekmektedir. Hazırlanmış olan planların ışığında çalışanlar ile vatandaşlar arasında koordinasyon ve hazırlanan planların katılımı doğrultusunda perspektif sağlanmalıdır (Dinçer ve Yılmaz, 2003). Stratejik vizyonun anlaşılabilir olmasının yanında devamlılığı da son derece önemlidir. Bununla birlikte, vizyonun ulaşılabilir olması ve yöneticiler ile çalışanlar tarafından belirlenmesi, hedeflere ulaşılmasını sağlayacaktır (Özer, 2006: 81).

1.3.2. Yönetişimin Temel Özellikleri

Yönetişim günümüzde, ülkelerin kaynaklarının toplumsal ve iktisadi kalkınması amacıyla nasıl kullanılması gerektiğini belirleyen kuramsal yapılar ve gelenekler olarak görülmektedir (Kersbergen ve Waarden, 2004: 143). Karar süreçlerinin nasıl gerçekleştirildiği, güçten nasıl faydalandığı ve ülkeyi oluşturan halkın bu sürece katılımının nasıl olduğu hususlarındaki uygulamalardan yönetişimin niteliğini ortaya koymaktadır. Söz konusu süreç içerisinde yönetişimin amacı, toplumsal sorunlarla ve modern toplumların çeşitliliğini, dinamikliğini ve karmaşıklığını oluşturan olgular ile

mücadele edebilmek olmaktadır (Kersbergen ve Waarden, 2004: 146). Karmaşıklık, toplumsal çeşitlilik ve dinamikler, yeni oluşan toplumsal alt sistemler sebebiyle devletlerin içsel hâkimiyetinin azalmasına sebep olabilmektedir. Bu sebeple, modern yönetimin amacının, ilk olarak toplumsal aktörleri harekete geçirerek söz konusu aktörleri eşgüdümlemek olması gerekmektedir. Yönetişim, toplumsal menfaatleri dengeleyebilmek ve toplumsal aktörler ile dizgelerin kendilerini toplamalarını sağlayacak şekilde imkânları ve kısıtlamaları ortaya koymalıdır (Bozkurt vd., 1998).

Bu bağlamda yönetişim, bir önceki başlıkta detaylarına yer verilen temel ilkeleri içermelidir. Zaten yönetişim modeli kapsamında da, söz konusu temel ilkelerden hareketle, piyasanın belirleyici olmasıyla, çatışmacılıktan ziyade dayanışmacı bir toplum öngörülürken, toplumun dayanışma içerisinde, farklı etmenleri olan birimleri birleştirmesi beklenmektedir (Şaylan, 2000). Buna göre yönetişimin temel özellikleri şöyle belirtilmektedir:

Siyasi, sosyal ve iktisadi öncelikler. Yönetişim; hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımcılık ilkeleri üçgeninde muhafaza edilmekte, söz konusu üçgen sayesinde, iktisadi gelişmede, iktisadi, siyasi ve politik öncelikler üzerinde bir uzlaşmayla ortaya çıkabilmektedir.

Seçilmiş olan görevlilerin değişmekte olan rolleri. Yönetişim, seçilmiş olan görevlilerin fonksiyonlarını var olandan daha az önemli göstermektedir. Söz konusu bakış açısından hareketle, ağ temelli bağlantıların gelişmesi ve kamu kaynaklarıyla özel kaynakların birleştirilmesinin önem kazandığı anlaşılmaktadır (Peters ve Pierre, 1998: 223).

Katılımcılık. Yönetişimin öncelikleri içerisinde bulunan şeffaf bir siyaset belirlemek, bu siyaseti uygulamaya geçirmek ve uygulama neticelerini ilan edebilmek, var olan prosedürler sayesinde gerçekleştirilebilecek bir hedef olarak görülmektedir. Bu durum, yetkinin devredilmesiyle oluşmaktadır. Bugün, kalkınma siyasetine müdahalede bulunmak manasında sivil toplum kuruluşları kanalı ile yetkinin devredilmesi daha aktif şekilde gerçekleştirilebilmekte ve teftiş edilebilmektedir (Peters ve Pierre, 1998: 223).

Bürokratik koşullar. Demokrasi çerçevesinde gelişmekte olan sorunların çözülmesinde politik yükümlülük ve bürokratik tecrübe fonksiyonlarının son derece önemli olduğu söylenebilir. Örgütsel yapıların söz konusu süreçte demokratik yönetişimi kendilerinin ortaya koyması gereklidir. Fakat uygulama aşamasında, akılcı süreç ve teftişler, devamlı olarak politik liderlerin menfaatine hizmet ederken, bu biçimde hiyerarşinin dışarısına çıkılmaktadır (Wolf, 1996).

Şeffaflık. Bugün kötüye kullanmaların ortaya çıkartılması, engellenmesi ve kolektif menfaatlerin muhafaza edilmesi bakımından şeffaflık en önemli araçlardan birisidir. Böylece politikalar ile uyumlu bilgi ile anayasal sistem içerisinde hiyerarşi-otorite bağlantıları, sezgiler ve kurumsal bakışın belirginliğinde gözle görülür bir artış olmaktadır (Green-Hubbell, 1996: 38).

Yeni liderlik yaklaşımı. Politik açıdan yönetim, çift yönlü liderliğe gereksinim duymaktadır. Bu durum da; rejimin değerleri içerisinde işbirliği ve diyalog oluşturabilme yetisini ve bunların değişik gerilimlerini dengelemeyi, kamu menfaatiyle alakalı olarak karar vermekte olan toplumun temsilcileri olabilmeyi, kurumsal potansiyeli ve muhafaza hassasiyetini gerektiren imajı, kamuoyu görüşleri üstündeki etkileri kısıtlamayı, temel hak ve özgürlükleri muhafaza etmeyi, hukukun egemenliğini sağlayabilmeyi ve bireyi demokratik yönetim süreci içerisinde yetiştirici, eğitici ve toplumdaki yeni yapıyı yapabilmeyi gerektirmektedir (Green-Hubbell, 1996).

Demokratik yükümlülük. Yönetişimde ana ögenin genellikle demokratik yükümlülüğün sağlanması olduğu belirtilmektedir. Fakat demokratik yükümlülük, hayli problemlili ve karmaşık bir ölçüt olarak değerlendirilmektedir (Kettl, 2000). Zira neden olma ve yönetim gücünü birbirinden ayırmak ve bunları kişiselleştirmek son derece güç görülmektedir. Günümüzde geleneksel metotlar tamamen bırakılmış olmamasına rağmen, geleneksel dikey hiyerarşi, yerini yataya bırakmıştır (Eryılmaz, 2017: 23). Fakat bu süreç kapsamında da iki temel sorunla karşı karşıya kalınmaktadır. Birinci sorun, yeni yatay sistem ile dikey sistemin nasıl bütüncül bir hale geleceğidir. İkinci sorun ise kapasiteyle alakalıdır. Bu kapsamda, başarılı olma ve yönetme yetilerinin nasıl çoğaltılacağı sorusuna cevap bulmaya çalışılmaktadır (O'Toole, 1997).

1.4. Yönetişimin Boyutları

Yönetişim kavramının yönetsel, politik ve sistemsel olacak şekilde üç boyutundan bahsetmek olasıdır (Ökmen vd., 2004).

1. Yönetsel boyutuyla yönetim, hesap verebilir, şeffaf, bağımsız, aktif, dolayısıyla teftiş edilebilen bir kamu hizmetinden bahsedilmektedir. Bu çerçevede yönetim; sivil toplum örgütleri, özel sektör ve kamu yönetimini içerisine alan karmaşık bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkileri ile karşılıklı etkileşimlerini ifade edebilmek amacıyla kullanılmaktadır (Sobacı, 2007: 222).

2. Politik boyutu ile yönetim, vatandaşın mümkün olan her sektörde ve şekilde politik ve yönetsel karar alma süreçlerine katılmasını ifade etmekte ve bu sayede devletin biçim olarak demokratik niteliğinin ve meşruiyetinin ötesinde bir yaklaşımı öngörmektedir (Sobacı, 2007: 223).

3. Yönetişim kavramı sistematik boyutu ile yasal ve resmi süreçlerin ardından meydana gelen hükümetten çok daha kapsamlı bir yapıyı öngörmektedir. Sisteme özel sektör, sivil toplum örgütleri ve yerel yönetimler gibi aktörleri de eklemekte ve devlette toplanmış olan yetki ve gücün bu yeni aktörlere dağıtımını özümsemektedir (Ökmen vd., 2004: 41).

Bununla birlikte bazı araştırmacılar da yönetişimi; yerel, milli ve global yönetim olacak şekilde üç boyuta ayırmaktadırlar (Çukurçayır, 2003: 263).

Kamu yönetimi kapsamında yaşanmakta olan dönüşüm ve değişimler neticesi yerel yönetimler aktif, şeffaf, katılımcı ve demokratik yönetim yaklaşımıyla son senelerde güç ve etki alanlarını genişletmektedir (Tosun, 2003: 250). Yerel yönetişimin gerçekleşmesi amacıyla yerel yönetimlerin, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün beraber harekete geçmesi gerekmektedir. Yerel demokrasinin kuvvetlenmesinde ve toplumun katılımının sağlanmasında sivil toplum yaklaşımının önemli bir katkısı bulunmaktadır (Doğan, 2016).

Kamu yönetişimi olarak da isimlendirilen milli yönetim kavramı, tek taraflı nedensellikten ziyade çok taraflı etkileşimi ifade etmektedir (Bayramoğlu, 2002: 80).

Bir başka deyişle yönetim; özel kuruluşların ve kamu sektörünün, halkın, sivil toplum kuruluşlarının yönetime ilişkin davranışları ve tavırları şeklinde belirtilebilir. Bu süreç içerisinde menfaatlerin çatışması yerine uzlaşmacılığın ön planda tutulduğu ve yaşama geçirildiği gözlemlenmektedir (Özer, 2006). Bu çerçevede, kamu yönetimi olarak isimlendirilmiş olan yeniden yapılanma modeli kapsamında katılımın tabana yayılarak halktan başlaması; aktif demokrasi, siyasi meşruiyet, hukuk devleti ve güven ortamı ile sağlanmalıdır (Bozkuş, 2009).

Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere paralel şekilde yaşanmakta olan dönüşüm ise global yönetim şeklinde adlandırılmaktadır (Ökmen vd., 2004). Yeni yönetim stratejisi kapsamında global yönetim, ulus devletlerinin ortaya çıkardığı dünya sistemi içerisinde yönetme şekline bir alternatiftir. Hükümet ile halkın etkileşimi, yönetimin kamu ve özel sektörde yeni yönetme yolları kapsamında somutlaştığının göstergesidir. Bununla birlikte global yönetim, merkezi yönetimin olmadığına vurgu yaparak ulus devletlerin yönetme potansiyellerinin de ötesinde hükümetle sivil toplum örgütlerindeki işbirliğini göstermektedir (Karaca, 2013).

1.5. Yönetimin Unsurları

Yönetimin unsurları milli aktörler ve uluslararası yapılanmalar şeklinde sınıflandırılmaktadır.

1.5.1. Milli Aktörler

Milli aktörler, devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri olarak sınıflandırılmaktadır. Devlet, siyasi kurumlar ile kamu sektörü kurumlarını içermektedir. Devletin görevi, halka en etkili şekilde hizmet sunmaya çalışmaktır. Bir başka ifadeyle, hukukun üstünlüğünü ön planda tutmak, fiziki ve sosyal temelleri geliştirmek, sosyal güvenliği sağlamak, sosyo-ekonomik koşulları tertiplemek, kalkınmaya katkı sunmak, barışın, adaletin ve eşitliğin temellerini oluşturmak, devletin vatandaşlarının refahı amacıyla yerine getirmesi gerekli olan görevlerdir (Özer, 2006).

Kamu yönetiminin özel sektör ile birlikte hareket etmesi ile kamu yönetimi kapsamında esnekliğin sağlanabileceği, bunun neticesinde kamusal kaynakların

toplumsal gereksinimler doğrultusunda aktif bir biçimde kullanılabileceği düşünülmektedir (Demirel, 2010).

Sivil toplum, devlet ile birey arasında bulunmaktadır. Toplumsal, iktisadi ve politik alanlarda etkileşimde bulunan kişilerden, örgütlenmiş veya örgütlenmemiş gruplardan meydana gelmektedir. Sivil toplum örgütleri; özellikle iktidar pozisyonunda olmayan siyasi partiler, yardım kurumları, dernekler, vakıflar, sendikalar, basın-yayın kuruluşları, kooperatifler, spor kulüpleri ve akademik kurumlar gibi toplumun her kesiminin birlikte olabileceği örgütlenmelerden meydana gelmektedir (Ergun, 2015).

Geleneksel yönetim yaklaşımında devlet, toplumun üzerinde bulunarak baskıcı bir tutum sergilemekte olan yönetsel bir araçtır (Ergün, 2006: 4). Geleneksel yönetim yaklaşımında, öncelik menfaat gruplarından çok, devlet adına gerekenin yapılması biçiminde bir yol izlenmesidir. Demokratik bir siyasal altyapıda politik faaliyet, toplumsal kurumlara karşı hissedilen güvenin oluşması ve toplumsal hoşgörü çerçevesinde sivil toplum örgütlerinin mevcudiyetinin hissedilmesi kaçınılmaz bir durumdur (Ergün, 2006: 5). Küresel değişimin yaşanmakta olduğu son dönemlerde farklılıkları bünyesinde bulunduran sivil toplum örgütleri, demokrasinin “olmazsa olmaz” en önemli alanlarından bir tanesi olarak varlığını sürdürmektedir (Ergün, 2006). Sivil toplum örgütleri sayesinde bireyler, yönetim süreçlerine daha planlı ve organize bir biçimde katılabilecekler ve problemlerin çözümünün merkezinde yer alan sivil toplum örgütleri bu sayede kontrol misyonunu da üstlenmiş olacaklardır (Bahçavan, 2006).

“Vatandaş” olarak isimlendirilen ve yönetişimin en temel yapı taşını meydana getiren bireyler, yalnızca yönetim tarafından kendilerine sunulandan çok, menfaatlerini en üst düzeye çıkartacak kararlara katılım sağlamalıdır. Demokrasinin gereği olarak alınmakta olan kararlarda görüşlerini belirtebilmeli ve mevcudiyetini daima hissettirebilmelidir. Bu sayede yönetimde yeni paradigma olarak belirtilen yönetişim yaklaşımı sayesinde yönetimin kararlarının her adımında tek yanlılıktan ziyade, çok aktörlü yapısı ile de etkililiğini arttıracaktır.

1.5.2. Küresel Aktörler

Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Birleşmiş Milletler (BM) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi kuruluşlardan oluşmaktadır. Uluslararası örgütler, farklı ulusların birlikte yaşam sürmeyi öğrenebilmeleri amacıyla oluşturulmuştur. Son senelerde yaşanmakta olan hızlı değişimlerin neticesi olarak söz konusu uluslararası örgütlerin; ülkelerin hem ulusal hem de uluslararası alanlarda ortaya koymuş oldukları politikalarında oldukça etkin konuma gelmişlerdir. Örneğin 1970'li senelerin bitimiyle başlayan değişimlerin sonucunda iletişim ve ulaşım alanlarında yeni gelişmeler yaşanmıştır. İş gücünün ve sermayenin uluslararası hareketliliği neticesi uluslararası örgütlerin sayısı ile birlikte faaliyet alanları ve ticaret hacimlerinde de önemli artışlar olmuştur (Uysal, 2020: 121).

Çok sayıda devletin ulusal gelirinden fazla gelire sahip olan uluslararası kuruluşlar, kendi çıkarlarına uygun olacak şekilde ülkelerin iktisadi ve mali politikalarına etki edebilmişlerdir (Uysal, 2020: 122). IMF ve DB gibi uluslararası örgütlerin, kaynak imkânı sunma yolu ile ülkelerin kamu politikalarını ortaya koymada ve kamu hizmetlerini gerçekleştirmelerinde etkisi yüksektir. Bu örgütlerin sayılarında ve sermayelerinde yaşanmakta olan artış sebebiyle ülkelerin kamu yönetimlerini bağımsız bir biçimde yönetmeleri de zorlaşmıştır (Ergun, 2015: 30).

1.6. Yönetişim Türleri

Yönetişim aşağıda belirtilen alanlarda kullanılmaktadır (Raw, 1996);

1. En düşük düzeyde hizmet sunan devlet yönetişimi,
2. Örgüt yönetişim,
3. Yeni kamu yönetişimi,
4. İyi yönetişim,
5. Bir sosyo-sibernetik yapı yönetişimi,
6. Kendi kendisini organize edebilen ağlar yönetişimi.

En düşük düzeyde hizmet sunan devlet yönetişiminde piyasa mekanizması üstünde daha kısıtlı bir devlet yapılanmasının gerekli olduğu savunulmaktadır (Raw, 1996, 652). Devletin genel hacminde küçülme, kamunun çalışma alanında bulunan işletmelerin sayısı, kamu harcamalarının miktarı ve kamu çalışanlarının sayısında küçülme ile olabilmektedir. Bu bakımdan, en düşük düzeyde devlete geçiş amacıyla gerekli olduğu düşünülen üç ana hedefin yaşama geçirilmesi sürecinde özelleştirme önem taşımaktadır (Raw, 1996).

Örgüt yönetişimi, kurumların kontrol ve idaresinin sağlanmakta olduğu mekanizmaları ifade etmektedir. Örgüt yönetişimi, iç ve dış denetimler sayesinde etkililiğin sağlanabilmesine onay veren bir yaklaşımı savunmaktadır. Örgütsel yönetim, kamu ve özel sektör için ortak sayılabilecek hesap verebilirlik, faaliyetlerdeki bütünsellik ve bilgilerin açıklanması gibi bazı hususları içermektedir (Raw, 1996).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının temelinde, birey ögesi yer almaktadır. Bu noktada kastedilen birey, yurttaşlık bilincinin gereklerini yapan ve yükümlülükleri karşısında devletten hizmet talep eden gruptur. Devletin görevi, vermekte olduğu hizmetin, bireylerin gereksinimleriyle örtüşen niteliklere uygun olmasını sağlamaktır. Bu manada kamu hizmetlerinin işleyen, geri bildirimler sayesinde düzenli kontrol edilen ve zamanla değişebilecek beklentilere kısa sürede uyum gösterebilen niteliklerde olması istenmektedir. Devlet, piyasa içerisindeki çalışmaların rekabetçi bir ortamda yapılması amacıyla gerekli olan altyapıyı hazırlamaktan sorumludur. Kalite temelli çıktılarının sağlanabilmesi amacıyla bürokratik mekanizmada sınırlamalar yapıp, piyasa mekanizmasının gelişmesi adına gayret gösterilmektedir. Kamu hizmetlerinin müşteri temelli yapılması, yeni kamu yönetimi ile yönetim arasındaki bağların altyapısını meydana getirmektedir (Ergün, 2006).

İyi yönetim, halkın öncelikli gereksinimlerinin karşılanabilmesinde kamu kaynaklarının ve problemlerinin etkin ve etkili yönetimini belirtmektedir (Ergün, 2006: 9). İyi yönetimle anlatılmak istenen; kaynakların kullanım yöntemleri ile uygulama biçimlerini, etkin ve katılımcı usulleri esas alarak gücün isteğe uygun ve etkin bir biçimde kullanılmasıdır (Rhodes, 1996: 654). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

(BMKP) iyi yönetişimi; “toplumsal uzlaşma esasına göre sosyal, politik ve iktisadi önceliklerin teminat altına alınması” şeklinde tanımlamaktadır (Schout ve Jordan, 2005: 204). Dünya Bankası ise iyi yönetişim kavramının, devletin işlevselliğinin artmasında çok önemli bir adım olduğunu öne srmuştr (Schout ve Jordan, 2005: 205).

Sosyo-sibernetik sistem yönetişimi, sibernetik yapının iktisadi alt sistemlere uygulanabilmesi şeklinde açıklanmaktadır (Coşkun, 2003: 44). İlgili literatürde iki model söz konusudur. Birinci olarak liner-düzenleyici model kapsamında belirli bir hedef, norm ya da veri olarak kabul edilmekte ve yaşanabilecek hedef sapmaları karşısında kuvvet kullanılmaktadır. İkinici yönetişim modelinde ise, birbirlerine karşı olan yapılar, sistemin ayakta kalabilmesinde istikrarı sağlayan faktörler olarak çalışmaktadır (Coşkun, 2003: 45). Merkezi yönetimin ortaya koymuş olduğu politikaların yalnızca merkezi yönetim tarafından değil, aynı zamanda yerel eksenli kurumlar ile sivil toplum kuruluşlarının katkılarıyla tespit edilmesi tartişılan konular arasında yer almaktadır (Ergün, 2006: 12).

Kendi kendisini organize edebilen ağlar yönetişimi, kamu politikalarının oluşmasında özel sektör ve sivil toplumun aktif olmasını savunmaktadır (Osborne ve Gaebler, 1993: 19). Söz konusu yönetişim ağlarının sahip olduğu özelliklerden birisi, karar alma mekanizmalarında aktörler arasındaki ilişkilerin mevcudiyetidir. Bu noktada anlatılmak istenen, toplumu meydana getiren kesimlerin tek başlarına kamu politikalarını belirlemede yeterli olmaması, farklı toplumsal aktörlerin mevcudiyetine gereksinim duymasıdır. Bir başka özellik, ağı meydana getiren üyelerin arasında oluşan etkileşimdir. Söz konusu etkileşim, aktörler arasındaki ilişkileri ifade etmektedir. nc zellik, bu ağın, karşılıklı olarak güven temelli olacak şekilde oluşturulmasıdır. Güven, alınması planlanan kararların sağlıklı bir süreç içinde yaşama geçirilmesinde mühim bir yere sahiptir. Son zellik olarak, ağın devletten bağımsız, özerk olması ifade edilmektedir. Devlet, söz konusu ağın içerisinde bulunmakta; fakat ağın geneli için hâkim yetkileri bünyesinde bulunduramamaktadır. Buna karşın, devletin ağa dolaylı şekilde tesirinin olduğu da bilinen bir gerçektir (Osborne ve Gaebler, 1993: 20).

1.7. Yönetişim Uygulamaları

Bugün yönetişimin yansımalarının en doğru biçimde görülebileceği oluşumlar; ombudsmanlık kurumu, bölgesel kalkınma ajansları, etik kurullar, bağımsız idari otoriteler ve kent konseyleridir. Söz konusu yeni idari yapılanmalar vasıtasıyla kamu yönetimi kapsamında yönetişimin uygulanabilirliği gün geçtikçe artış göstermektedir (Aydın Ezber, 2021).

1.7.1. Ombudsman

Ombudsman, ombudsmanlık veya ombudsmanlık kurumu, bir birey veya belli bir program, plan ve organizasyonlar altında yürütülmekte olan kurumsal bir yapıyı ifade etmektedir (Parlak ve Doğan, 2016). Ombudsman, genel anlamı olarak; vatandaşlar ile kamu yönetimi arasında oluşmuş sorunların çözülmesi ile uğraşarak her iki kesim arasında bağımsız, özerk ve tarafsız bir biçimde arabuluculuk görevi üstlenmiş olan kamu görevlisidir (Parlak ve Doğan, 2015: 73). Ombudsman; kötü idarenin ortadan kaldırılması, insan haklarının geliştirilmesi, yargının üstündeki yükün hafifletilmesi, demokrasinin kurumsallaşması, yönetimin teftiş edilmesi, temel hak ve özgürlüklerin muhafaza edilmesi, vatandaşlarla yönetim arasındaki bağların iyileştirilmesi bakımından çoğulcu demokrasinin olmazsa olmaz bir örgütüdür (Usta, 2014: 60).

Ombudsmanlık kurumuna bireylerin erişemeyeceği bilgilere erişme fırsatı tanındığı için yönetimin eylem veya işlemlerinden şikâyetçi olan kişinin ombudsmana başvuru yapmasıyla beraber birey, kendisine ilişkin bu eylem ve işlemin sebeplerini öğrenebilecektir. Bu sayede, idarenin şeffaflığının artması sağlanacaktır (Sevinç, 2015).

1.7.2. Bölgesel Kalkınma Ajansları

Bölgesel Kalkınma Ajansları, merkezi hükümetten bağımsız olacak biçimde, sınırları önceden belirlenmiş bir bölgenin geliştirilmesi amacıyla o bölgenin yerel otoritesiyle sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği neticesi, bölgenin sosyo-iktisadi gelişmesini hedeflemekte olan ve kanuni bir dayanağa göre kurulan, kısmen kamu tarafından finanse edilen yönetim uygulamalarıdır (Aydın Ezber, 2021: 46). Söz konusu yapılar, ilk olarak bölgesel kalkınma uygulamalarının yapılabilmesi amacı ile Amerika Birleşik Devletleri'nde 1933 senesinde Tennessee Valley Authority (TVA)'nin kurulması ile ortaya çıkmıştır (Karaca, 2013: 90).

Kalkınma Ajansları, bölgesel gelişme politikasının yeni araçları olarak bölgesel gelişme hedefine yoğunlaşmış pek çok kesimce temsil edilmektedir. Günümüzde kalkınma ajansları, dünya genelindeki ilk örneklerinden farklı olsalar da ana hedefleri bölgesel gelişmenin sağlanabilmesidir. Son senelerde yaşanmakta olan değişimler neticesi, üretim sistemlerinde de değişimler olmaktadır. Söz konusu değişimlerin sonucunda bölgesel kalkınma ajansları, farklı yapılanmalar içerisine girmeye başlamıştır. Esnek üretim temelli “post-fordist endüstriler” çerçevesinde şekillenmeler olmaktadır. Bu çerçevede, bölgesel gelişim esaslı küçük ve orta ölçekli örgütlere ağırlık verilmektedir (Karaca, 2013).

Ülke genelinde şehirlerdeki çağdaşlaşma süreci 1980’li senelerde başlamıştır. Bu süreç ile beraber global ekonominin aktörleri olan şehirler gelişmiş ve yeni dinamiklerin merkezinde yer almışlardır. 1980’li seneler ile başlamış olan liberal ekonomi süreci, XXI. yüzyılın başlarında kendisini idari alanda göstermiştir. Yerel yönetim reformlarının ve kalkınma ajanslarının temellerinin atıldığı söz konusu dönem içerisinde “kentsel yönetim” kavramı da ortaya çıkmıştır. Kentsel yönetim ile kalkınma ajansları arasında yakın bir bağ vardır. Şehirlerin içinde yer aldığı bu yeni şartlar altında şehirlerde, kamu yönetiminin sivil toplum ve özel sektör ile bir arada hareket etmekte olduğu yönetim süreçlerini de birlikte getirmektedir. Bir başka deyişle yerelleşmenin ve globalleşmenin kesişimi olan kalkınma ajansları, bölgesel gelişim politikalarının uygulanabilmesinde yönetişime geçme noktasında kurulan örgütlerdir (Özışık, 2012).

Söz konusu ajanslar; Avrupa Birliği uyum süreci içerisinde 2006 senesinde Türkiye’de yürürlüğe girmiş olan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki yasayla kurulmuşlardır (Eroğlu ve Kum, 2010, 176). Bu yasayla beraber kamu, sivil toplum örgütleri ve özel sektör arasında işbirliğinin geliştirilmesi, milli planlar bağlamında bölgesel kalkınmanın hızlanması, kaynakların etkili kullanılması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının en aza indirilmesi için yeni bir yapılanma şeklinde kalkınma ajansları kurulmuştur (Aydın Ezber, 2021: 47). Bu sayede klasik idari yapılanmanın yanı sıra yeni bir yönetişim uygulaması olarak kurulmuş olan kalkınma

ajanslarıyla yerel kapasitenin harekete geçirilmesi amaçlanmıştır (Eroğlu ve Kum, 2010: 177).

1.7.3. Etik Kurul

Etik kavramı, ahlakın üstünde, daha genel geçer bir anlam ifade eden evrensel bir kavramdır. Ahlak, kişinin ister doğru isterse yanlış davranışlar arasında tercihte bulunabilmesidir. Etik ise değerler ile ilgili düşünme pratiği ve doğru davranışlarda bulunmaktır (Arap ve Yılmaz, 2006: 51). Bir başka deyişle ahlak, gelenek ve görgü manalarına gelirken etik, ahlaki değerleri incelemektedir. Son senelerde kamu yönetimi kapsamında yeni yaklaşımlar ile beraber anılmaya başlasa da etik kavramının geçmişı, insanlık tarihi kadar eskiye uzanmaktadır (Arap ve Yılmaz, 2006: 52).

Kamu görevlilerinin, kamu hizmetlerini gerçekleştirirken uymaları gerekli olan bazı kurallar bulunmaktadır. Bunlar; şeffaflık, kamu yararının gözetilmesi, nesnellik, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük ve adalettir (Eryılmaz, 2008: 7). Kamu görevlilerinin etik değerler temelinde kamu yararını gözetmesi ve topluma karşı yükümlülük bilinci ile hareket etmesi beklenmektedir. Toplum ve devlet ilişkisi incelendiğinde, eski yönetim yaklaşımının getirmekte olduğu baskı kültürüne göre biçimlenen ve tek yönlü işleyen mekanizma, toplumda kamu yönetimine karşı soğukluğa sebep olmuştur. Söz konusu ilişkilerin sürekli ve sağlıklı olmaları adına belli bir etik temele dayandırılması gereklidir. Bu temel, karşılıklı güvene göre inşa edilmeli ve etik dışı davranışları bünyesinde bulundurmamalıdır. Etik dışı ve yolsuzluk içeren davranışların, 1970’li senelerde dünya genelinde görünmeye başlamasından sonra ülkelerde kamu yönetiminde etik konusu tartışmalarının merkezi haline dönüşmüştür. 1980’li yıllardan itibaren etik alanında yoğunlaşan kamu yönetimine bağlı reformlarla yeni düzenlemeler ve örgütler kurulmuştur (Eryılmaz, 2008: 8).

Uluslararası örgütler, oluşturulmuş olan bu yapılanmalarda devamlı teşvik edici rollerde bulunmuşlardır. Örneğin, OECD tarafından “Kamu Yönetiminde Etik Prensipler” adıyla çıkartılan tavsiye kararı, bu yönde atılan adımlar arasındadır. Avrupa Konseyi 1999 senesinde, üye devletlerin yolsuzluk ile baş etmeleri hususunda onları izlemek ve gerektiğinde destek olmak için “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)” ismiyle örgüt kurmuştur (Aydın Ezber, 2021: 49). Uluslararası Şeffaflık

Örgütü ise, 1993 yılında Almanya'nın Berlin kentinde kurularak yolsuzlukla mücadelede önemli destek sağlamaktadır. Söz konusu örgüt, her sene yolsuzluk raporu adıyla ülkelerin yolsuzluk ile baş etme süreçlerindeki sıralamalarını yayınlamaktadır (Arap ve Yılmaz, 2006: 59).

Dünyada etik kurul örnekleri incelendiğinde, etik prensiplerin uygulanması sürecinin ülkeler arasında farklılık gösterdiği görülmektedir. Bazı ülkelerin teftiş alanında bazı ülkeler ise yaptırım uygulanması alanında farklı yaklaşımlara sahiptir. Örneğin, Birleşik Krallık'taki Kamu Yaşamı Standartları Komitesi, Türkiye'de bulunan Etik Kurul'un tersine, yasama ve yürütme üyelerini de teftiş edebilmektedir. Söz konusu durum, ülkelerin yönetsel geleneklerine dayanarak, sosyo-iktisadi şartların bir gereği şeklinde yorumlanmaktadır (Arap ve Yılmaz, 2006: 60). Diğer yandan, Amerika Birleşik Devletleri'nde eyalet seviyesinde farklı etik kurulları ve etik komisyonları bulunurken, etik prensipleri tespit etmek ve etik ihlalleri araştırmak için federal düzeyde bir Etik Dairesi bulunmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011).

Kamu yönetimi kapsamında etik dışı davranışlar ifadesi, ilk olarak rüşvet ve yolsuzlukları akla getirmektedir. Bunun yanı sıra; lobicilik, kayırmacılık, hediye alma, zimmetine para geçirme, verimsizlik, ihalelere fesat karıştırılması, dedikodu vb. davranışlar da yönetimlerde gözlenmekte olan etik dışı davranışlar arasında yer almaktadır (Eryılmaz, 2008; Özgür, 2010). Kamu yönetiminin her aşamasında çalışmakta olanların, adaletli ve dürüst olmaları gerekmektedir. Kamu görevlilerinden görevlerini yaparlarken mevzuata sıkı sıkıya bağlı, katı anlayışları kenara bırakmaları ve amacına uygun, sağduyulu, insanca davranışlar göstermeleri beklenmektedir. Onurlu birer birey olarak yönetim çalışmalarını yapan sorumlu kişilerin herkesin ortak menfaati, mutluluğu ve huzuru adına gayret göstermeleri toplumun faydasına olacaktır (Özgür, 2010).

1.7.4. Bağımsız İdari Otoriteler

Bağımsız İdari Otoriteler, devletin piyasayı düzenleme ve teftiş etme çalışmalarından çekilmesinin neticesi olarak boşalmış olan alanı doldurmak amacıyla oluşturulmuş yapılardır (Aydın Ezber, 2021: 51). Bu yapılar, Anglo-Sakson geleneğine dayanmasına karşın ülkeler arasında farklılık gösterebilmektedir. Kamu yönetimi

literatürü incelendiğinde; Bağımsız İdari Otoritelerin, Üst Kurullar, Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar, Özerk Kurumlar vb. farklı isimlerle adlandırıldıkları görülmektedir (Aydın Ezber, 2021: 52).

1.7.5. Kent Konseyleri

Kent Konseyleri, yerel yönetimlere ve yerel siyasete katılımın önemli yapılanmaları arasında yer alan ve yerellik bağlamında demokrasinin ve katılımcılığın gelişmesine katkı sunan yönetim uygulamasıdır (Aydın Ezber, 2021: 52). Kent Konseylerinin amacı, çok aktörlü ve çok ortaklı yönetim yaklaşımıyla beraber yerel yönetimlerin, sivil toplum örgütlerinin ve toplumun beraberliğinden meydana gelen demokratik bir yönetim modelini yaşama geçirmektir. Son yıllarda yerel siyasetin ve yerel yönetimin uygulama alanı kapsamında yer alan Kent Konseyleri ile şeffaflığın, katılımın, meşruiyetin ve hesap verebilirliğin sağlanması yolunda çok ciddi gelişmeler görülmektedir (Aydın Ezber, 2021: 52).

1.8. Yeni Kamu Yönetimi Teorisi

1980'li senelerden başlayarak kamu yönetimi yaklaşımında önemli bir dönüşüm süreci yaşanmıştır. Var olan klasik yönetim şeklinde yaşanan başarısızlıkların nedeni, devletin piyasalara ve ekonomiye çok yoğun müdahalesi olarak görülmektedir. Bunun neticesi olarak özel sektörün avantajına olacak şekilde bir değişim süreci gerçekleşmiştir. Ulus devletler, özel sektörün yönetim metotlarını kamu yönetiminde uygulama sürecine başlarken yeni kamu işletmeciliği anlayışı doğmuştur (Doğan, 2021: 51).

Bu anlayış; kamu yönetimi kapsamında verimliliği ve etkililiği, devletin küçülmesini, rekabeti, vatandaşların birer “müşteri” olarak görülmesini amaç edinmiştir (Kayıkcı, 2007: 173). Tam bu noktada, söz konusu amaçların gerçekleştirilmesi hususunda yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği anlayışının içeriğini daha da genişleten alternatif bir yönetim modeli olarak doğmuştur. Yeni kamu yönetimi; yerel, bölgesel, ulusal, sosyal, politik gruplardan, menfaat ve baskı gruplarından, ticari ve özel organizasyonlardan ve sosyal kurumlardan oluşmuş olan ağların yönetimini kapsamaktadır (Özer, 2006: 77-78).

Yeni kamu yönetişiminin esas gayesi; klasik yönetim yaklaşımının yerini yönetişimin almasını sağlamaktır. Bir başka ifadeyle, baskın anlayışta değişime gidilerek yönetimden yönetişime geçişin gerçekleşmesi amaçlanmıştır. Buna göre yeni yönetim modeli, yönetişim olarak öngörülmüştür. Yeni kamu yönetişimi; devletin yetki bölgesinin kısıtlandığı, toplumun yönetime katılmasının desteklendiği, devletin aktif konumdan aktif olmayan konuma geçtiği, yönetim birimlerinin paylaşıldığı, halkın sivil paydaş olarak kabul edildiği, sunulan hizmetlerde verimlilik ve etkililiği kıstas alan bir modeldir (Doğan, 2021: 51).

Buna göre, kendisinden önceki iki anlayışta karşı karşıya kalınan problemlerden yola çıkılarak yeni kamu yönetişimi teorisinin geliştirildiği söylenebilir. 2006 senesinde yazdığı “Yeni Kamu Yönetişimi” isimli eserinde Osborne (2006), işletmecilikle yönetim arasındaki ayrımın ötesine geçmiş olan bütüncül ve daha kapsamlı bir kamu yönetimi teorisine olan ivediliği dile getirmiş Tablo 1.1’de sunulan kamu yönetimi teorilerinin tarihsel sürecini paylaşmıştır.

Tablo 1.1. Kamu yönetimi kapsamında kabul gören teorilerin tarihsel çerçevesi

Kamu Yönetiminin Kabul Gören Teorileri	Tarihsel Çerçeve
Geleneksel Kamu Yönetimi	XIX. asrın ikinci yarısından 1970’li yılların sonuna kadar
Yeni Kamu İşletmeciliği	1980’li yılların başlangıcından XXI. asrın başlangıcına kadar
Yeni Kamu Yönetişimi	XXI. asrın başlangıcıyla başlamıştır

Kaynak: Osborne, 2006, 377

Daha önce kabul görmüş teorilerden farklı olarak tutarlı bir temeli bulunması ve farklı referans çerçevesine sahip olması, yeni kamu yönetişiminin kısa zaman içerisinde bir teori savına dönüşmesine altyapı hazırlamıştır. Temelde yeni kamu yönetişimi; geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu işletmeciliğinin tersine, referans çerçevesinin odağına hükümetten çok bireyi ve yönetişimi yerleştirmiştir (Robinson, 2015: 9).

Sadece bu özelliğiyle bile başka yönetim geleneklerinden farklı bir başlangıcı olduğu görülmektedir.

Bu bakımdan, yeni kamu yönetişimi, ne yeni kamu işletmeciliği gibi özel sektör tarzı sözleşme mekanizmalarını ne de geleneksel kamu yönetimi gibi bürokratik hiyerarşiyi ön plana çıkartmaktadır. Bir başka ifadeyle, ne yeni kamu işletmeciliğinin piyasa temelli olmasını ne de geleneksel kamu yönetiminin devletçiliğini vurgulamaktadır. Üreten bir toplum modeli, katılım açısından farklı mekanizmaları ve heterojen bir aktör ağı ile yeni kamu yönetişimi, daha evvelki teorilerde yer almayan çoğulcu bir anlayışa dikkat çekmektedir. Hatta bu tarihsel bağlamdan hareketle Osborne (2006: 377), yeni kamu işletmeciliği hâkimiyetinde geçmiş olan zamanın, aslında geleneksel kamu yönetiminin bürokratik ve devletçi geleneğiyle yeni kamu yönetişiminin çoğulcu anlayışı arasında nispeten geçici ve kısa olduğunu belirtmektedir.

Osborne (2006) tarafından yazılan eser, kamu yönetimi alanyazınında kısa zamanda yeni kamu yönetişimi ismiyle yeni bir bölümün açılmasında temel rol oynamıştır. Osborne (2006) sonrası; Christopher Koliba, Joop Koppenjan, Donald F. Kettl, Victor Pestoff, Laurence E. Lynn, Owen Hughes, Jan Kooiman, B. Guy Peters gibi pek çok yönetim teorisyeni, yeni kamu yönetişimiyle alakalı eserler ortaya koyarak bu teori savının güçlenmesine katkı sunmuşlardır. Osborne 2010 senesinde, aralarında yukarıdaki isimlerin eserlerinin de bulunduğu bölümlerden meydana gelen “Yeni Kamu Yönetişimi? Kamu Yönetişimi Teori ve Uygulaması Üzerine Ortaya Çıkan Perspektifler” başlıklı derleme bir kitap yayımlamıştır. Yeni kamu yönetişimi anlayışının algılanabilmesi için derlenmiş olan söz konusu eser; yönetim kavramının teorik altyapısı, kamu hizmetlerinin sunulması amacıyla kurumlar arası ortaklıkların yönetilmesi, sözleşmeli ilişkilerdeki yönetim, kurumlar arası ağlardaki yönetim ve siyasi ağların yönetişimi kısımlarından oluşmaktadır.

Kamu yönetimi alanyazınında yeni kamu yönetişimi anlayışını konu almış olan bir başka eser; Pestoff, Brandsen ve Verschuere tarafından derlenmiş ve 2012 senesinde yayımlanmış olan “Yeni Kamu Yönetişimi, Üçüncü Sektör ve Beraber Üretim” isimli kitaptır. Yeni kamu yönetişiminin ana değerleri arasında yer alan “beraber üretim” prensibiyle alakalı hususların ve disiplinlerin birleşimine dayanmakta olan söz konusu kitap, yeni kamu yönetişimi esaslı kamu yönetimi araştırmalarına kaynaklık etmiştir.

Cook ve Morgan tarafından derlenen ve 2015 senesinde yayımlanmış olan “Yeni Kamu Yönetişimi: Rejim Odaklı Bakış Açısı” isimli eser ise yeni kamu yönetişimini kanuni ve politik bir bakışla analiz etmesi bakımından önemlidir. Söz konusu eser; değer temelli çatışmalar, kamunun kıt kaynaklarının paylaşımı ve kamusal ortak malların muhafaza edilmesi gibi hususlarda yeni kamu işletmeciliği teorisinin yetersiz olduğu iddiasındadır.

Post yeni kamu işletmeciliği anlayışları arasında bulunması ve yeni kamu işletmeciliğine karşı bir isyan olması sebebiyle yeni kamu yönetişimi, özel sektör araç ve zihniyetinin kamu sektöründe uygulanması neticesinde ortaya çıkmış olan negatif tesirlere ilişkin bir karşı hareket şeklinde tanımlanmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 235). Aslında bu ve buna benzer tanımlar, dar kapsamda bir yeni kamu yönetişimi açıklaması sunmaktadır. Buna karşı geniş manada yeni kamu yönetişimi yaklaşımı, bireyleri ve onları yönetenleri, karşı karşıya getiren pek çok problemin hem genel kamu yönetimi hem de yeni kamu işletmeciliği yaklaşımları bağlamında tam manasıyla çözüme kavuşturulamadığı durumuna dayanmaktadır (Barraket, Keast ve Furneaux, 2016: 125). Bu yönüyle yeni kamu yönetişimi; var olan teorilerin globalleşen bir toplumun karşı karşıya kaldığı karmaşıklıklar ile mücadele edemediğinden yola çıkarak oluşmuş ve söz konusu karmaşıklıklara karşı ağa dayalı koordinasyon ve işbirliği yapılarıyla baş edilmesi gerektiğini öngörmüş bir yaklaşımdır (Koppenjan ve Koliba, 2013: 2).

Patapas, Raipa ve Smalskys (2014: 27), yeni kamu yönetişiminin stratejik doğasını; çağdaş devletin iktisadi imkânları, bütün kaynakların koordinasyonundaki nitelik özellikleri, aktif yeni planlamanın sektörler arası etkileşimleri, örgütsel davranışların her kademe ve çeşidi için bilgi teknolojileri tedariki ve yöneticilerin yönetsel yetkinlikleri ölçütleri bağlamında betimlemektedirler. Diğer taraftan, söz konusu yaklaşımın merkezinde kâr amacı olmayan kurumlar ile kamu kurumlarının imkân dâhilinde verimli ve etkili bir biçimde çalışıp çalışmadığını test etmek amacıyla tasarlanmış olan iktisadi modeller yerine yönetim sürecinin daha kapsamlı ve açık bir şekilde ne şekilde tanımlanacağı ve kamu sektörü dinamiklerine tesir eden daha geniş bir konular dizisi bulunmaktadır. Newbold (2015: 13-14), bu konuları şöyle özetlemiştir;

- a. Kamu yönetimi programlarını, girişimlerini ve süreçlerini iyileştirmek için yollar aramak,
- b. Kamu hizmet ve mallarının sunumlarını geliştirmek amacıyla yeni ortaklıklar kurmak,
- c. Kamu hizmetlerini yerine getirmenin belli avantajlarını tespit etmek,
- ç. Hükümetler arası bağları geliştirebilmek,
- d. Siyasi ilişkileri ilerletmek.

Yönetişim reformu, XX. asrın son döneminde hantal ve büyük yönetim yapılarının başarıya ulaşamamalarına ve bu sebeple piyasa mekanizmalarında meydana gelen beklenmedik neticelere bir reaksiyon olarak savunulmuştur. XXI. asrın başlangıcıyla beraber yeni yönetim yaklaşımı, kamu hizmetlerinin sağlanabilmesine çok sayıda farklı aktörün destek verdiği bir politik sistemi, bir başka ifadeyle, modern devletin çoğulcu niteliğini gözler önüne sermiştir (Dickinson, 2016: 42). Buradan hareketle, 1990'lı senelerde yeni kamu işletmeciliğinin pek çok yönden tamamlayıcısı olarak ifade edilen yönetim zihniyetiyle XXI. asırdaki yönetim zihniyeti birbiriyle tam manasıyla örtüşmemektedir.

Bu bakımdan arada oluşan fark, “yeni” sıfatı ile ortaya konmuştur. Yeni yönetim, aktörlerin çoğaldığı ve farklı aktörlerin işbirliği içerisinde türlü uygulamaların geliştirildiği kompleks bir politika ortamıdır (Bevir, 2016: 17). Siyaset ortamının kompleks bir yapıya dönüşmesi, sosyal problemlerin her geçen gün daha karmaşık bir duruma gelmesinden kaynaklanmaktadır. Bu şekilde sürdükçe de söz konusu problemleri çözebilmek adına aktörler arasında işbirliğinin kurulması gerekmektedir. Zira merkezi hükümet bile olsa, söz konusu problemler, tek bir aktör ile çözülebilecek kadar basit ve homojen değildir. Yeni kamu yönetişiminin “yeni yönetim” şekilleri; güven, işbirliği ve karşılıklı bağlılık esasında ağa bağlı ve katılımcı süreçler çevresinde gelişmektedir. Söz konusu ağlar, kamu hizmeti sunma ve politika oluşturmadaki hem süreç hem de çıktılarını çoğalan beklentiler, talepler ve karmaşıklık bağlamında iyileştirmeye yoğunlaşmaktadır (Torfing ve Triantafillou, 2013: 10).

Yeni kamu yönetişiminin teorik arka planını “yeni yönetim” ve “kamu yönetişimi” kavramları meydana getirmektedir. Bu sebeple, yeni kamu yönetişiminin

ana değerlerine geçilmeden önce söz konusu kavramların incelenmesi, yeni kamu yönetişimi anlayışının nasıl bir teorik altyapı üzerine oturtulduğunu göstermesi bakımından büyük ehemmiyet taşımaktadır.

Yönetişim ifadesi, kamu sektörünün idaresinden daha kapsamlı bir perspektifi yansıtılmaktadır. Bu yönü ile kamu yönetişimi; “yönetişim teori ve uygulamalarının kamu yönetimiyle bir bütün haline getirildiği bir anlayış” olarak ifade edilmektedir. Bovaird ve Löffler’e (2009: 8) göre kamu yönetişimini tanımlamak için çaba göstermek, “pandoranın kutusunu açmak” gibidir. Yeni kamu yönetişiminin kamu işletmeciliğinden ve kamu yönetiminden farklı olduğu hususunda genel bir kabul olmasına karşın, yönetişime yönelik akademik alanyazın her sene katlanarak çoğalmakta ve bu konuda sayısız tanımlamalar yapılmaya devam etmektedir.

Bu tanımların özelliklerinden bir tanesinin, “kamu yönetişimini, kamu işletmeciliğinden ve kamu yönetiminden daha kapsamlı bir biçimde ele alması” olduğu söylenbilir. Örneğin Kickert (1997: 732) tarafından yapılan tanımlamada kamu yönetişimi, gerek meşruiyet, kanunilik ve hiyerarşi değerlerinden gerekse piyasa odaklı ve özel sektör tipi anlayışlardan daha fazlasıdır. Bir başka ifadeyle, gerek verimlilik ve etkililik hususlarında yetersiz olduğu düşünülen geleneksel kamu yönetimine gerekse özel sektör ortamına, olması gerekenden fazla yakın durmasıyla eleştirilen yeni kamu işletmeciliğine karşı bir reaksiyon niteliği taşımakta ve her iki yaklaşımın negatif yönlerini zebilemeyi gaye edinmektedir (Iacovino, Barsanti ve Cinquini, 2017: 63). Yeni kamu işletmeciliğinde neticelerin örgütsel çıktılar açısından llebilmesi önemlidir. Bununla birlikte kamu yönetişiminde, daha yüksek seviyede arzu edilen neticelere ulaşmak amacıyla farklı kurumların ne şekilde etkileşim içerisine girdiklerine önem verilmektedir (Bovaird ve Löffler, 2009: 9).

Fakat söz konusu farklara karşın kamu yönetişimi, yeni kamu işletmeciliğine karşıt olmasından çok, onun özel sektör benzeri ve piyasa temelli kapsamını genişletmiş olan alternatif bir teklif olarak ortaya çıkmıştır. Güzelsarı (2004: 111) konuya ilişkin, kamu ynetişimiyle devletin verimlilik ve etkililik kriterlerine göre işletilmesinden daha fazlasının olması gerektiğini belirtmiştir.

Diğer taraftan kamu yönetişiminde, sosyo-politik çevreyle etkileşim halinde olmak da son derece önemlidir. Bu durum, sadece örgüt içi bir durum değil, aynı zamanda dışarıya yönelik ve kompleks bir çalışmadır. Başka bir deyişle kamu yönetişimi; sosyal kurumlar, baskı grupları, ticari ve özel kuruluşlar ve gönüllü kurumlar gibi pek çok farklı aktörden meydana gelen kompleks ağların yönetimini ifade etmektedir (Kickert, 1997: 735). Löffler (2009: 219), söz konusu kompleks ağların anahtar paydaşlarını şöyle sıralamaktadır;

- a. Toplum,
- b. Gevşek organize olmuş topluluklar,
- c. Kar amacı olmayan kurumlar,
- ç. İş dünyası,
- d. Kamu kurumları,
- e. Medya,
- f. Seçilen politik aktörler,
- g. Sendikalar.

Kamu yönetişimi, kamuyu alakadar eden kararların ne şekilde alındığını ve kamu çalışmalarının ne şekilde yapıldığını tespit eden resmi ve gayri resmî düzenlemeleri kapsamaktadır. Hem orta ve uzun vadede yatırım planlaması amacıyla istikrarı sağlaması hem de güven inşa etmeye yardımcı olması bakımından işletmeler ve yatırımcılar için de son derece mühim bir kavramdır. Ayrıca kamu yönetişimi, toplumla devlet arasındaki bağlar bakımından geleneksel ve katı anlayışlara dayanmazken; ikna, iletişim, rehberlik ve esnekliğe dayalı üretken ve yumuşak bir etkileşimi kolaylaştırmaktadır (OECD, 2011: 2).

Yeni kamu yönetişimi anlayışının teorik zeminini meydana getiren bir başka kavram ise “yeni yönetim” kavramıdır. Yönetişim, daha önceki teorilerin sosyal koordinasyon mekanizmalarının mukayese edilmesine katkı sunan bir kavramdır. Yeni yönetim ise ampirik olarak gözlemlenmekte olan özel bir sosyal koordinasyon biçimidir. Sivil toplumun güçlenmesi ve toplumun demokratikleşmesi, yeni yönetim yaklaşımının gelişmesinde başat rol oynamaktadır. Bununla birlikte sivil toplum değerleri ve demokratikleşme, yönetim yaklaşımının yankı bulmaya başladığı 1990’lı

yıllardan itibaren tartışılmaktadır. Fakat yönetim, devlet odaklı bir mekanizmayı öngörürken; yeni yönetim, toplum odaklı bir anlayışa atıfta bulunmaktadır (Lee, 2003: 17).

Yeni yönetim teorisi, devletin en ivedi sosyal güçlüklerle mücadele etmek bakımından gereken bütün ağır sorumlulukları tek başına üstlenemeyeceği ve bu sebeple de potansiyelini arttırmak amacıyla diğer aktörler ile bağlar kurması gerektiği varsayımlarına dayanmaktadır (Ruggie, 2014: 8-9). Bu bakımdan yeni yönetim, birlikte bir hayatın kural ve politikalarını tespit etmede etkin olarak yer almakta olan bireylerce problemlerin birlikte çözümlendiği bir anlayışı belirtmektedir (Lee, 2003: 13).

Bevir (2016: 12) yönetimin, analitik olarak farklı iki kamu sektörü reformu dalgası üstünde yükselmekte olduğunu ifade etmiştir. Bu reform dalgalarından ilki, “iktisadi bir rasyonalite” kavramını temel alan, neoliberal çerçevede yeni kamu işletmeciliği teorisini öne çıkartan ve yönetimi yeni kamu işletmeciliğinin tamamlayıcı ögesi olarak formüle eden bir yaklaşımı yansıtmaktadır. İkinci reform dalgası ise “sosyolojik bir rasyonalite” kavramını, ortaklık ve ağları, birleştirilmiş yönetimi, özetle geleneksel sosyalizmle liberal kapitalizm arasında kalan ve onlara politik anlamda bir alternatif oluşturan “Üçüncü Yol” u ön plana çıkartmıştır. Benzer biçimde Salamon (2002: 8), kamusal problemlere dikkat çekebilmek ve kamusal amaçlara erişebilmek amacıyla özel sektör ve hükümetin haricinde üçüncü bir tarafa da gereksinim duyulduğunu vurgulamaktadır. Zira kamusal eylemin uygun amaçları, tartışmalı bir duruma gelmekte ve hükümetler diğer mühim aktörler ile işbirliği yapmadan bu tartışmaları ve karmaşıklığı bitirememektedir. Söz konusu problemlerden hareketle Salamon (2002: 9-18), yeni yönetim sentezini ileri sürerek bu yaklaşımı beş ana yön üstünden açıklamaya çalışmıştır:

- a. Program ve ajanstan araçlara,
- b. Hiyerarşik düzenden ağlara,
- c. Özel-kamu karşıtlığından özel-kamu ortaklıklarına,
- ç. Kontrol ve komutadan ikna ve müzakereye,
- d. Yönetimsel becerilerden yetki verme becerilerine.

Öncelikle yeni yönetim, programları kendilerine has olarak görmekten çok, kullanmakta oldukları kamu eylem araçlarının ortaklıklarına yoğunlaşmaktadır. Bu sayede analiz birimini ajans ya da kişisel programdan, programların meydana getirdiği objektif araç ya da teknolojilere kaydırmaktadır. Söz konusu araçlar programların yürürlüğe girmesini takip eden uygulama süreçlerinde aktörleri ve bu aktörlerin rollerini tespit etmektedir. Bu aktörlerin kendi perspektifleri, prensipleri, standart işletim prosedürleri ile yetilerinin olması, sürecin sonucuna mühim düzeyde tesir etmektedir (Salamon, 2002: 10).

Odağın program ya da ajanslardan temel araçlara doğru kaydırılması, sürecin mühim düzeyde yapılandırılmasına ve dolayısıyla sonuçların değişime uğramasına aracılık etmektedir. Bununla birlikte yeni yönetim, “sert” siyaset araçlarından “yumuşak” olanlara doğru bir hareketi de kapsamaktadır. Siyaset araçları, belli bir enstrümanın kullanılmasında hükümetin tutumuna göre sert ya da yumuşak biçimde sınıflandırılmaktadır. Hükümetlerce hükümet harici aktörlere uygulanmakta olan tek yönlü işlemler sert araçlar olarak ifade edilmektedir. Bu araçlar ile beraber hükümetler, uyumu etkin bir şekilde izlerken, aynı zamanda yaşanan ihlalleri de gereken yaptırımlarla cezalandırmaktadır.

Yumuşak araçlar ise hükümet müdahalelerinin sadece bilgi sağlayıcı ve savunucu olmasını açıklamaktadır (Zehavi, 2012: 243-244). Yeni yönetim zihniyetinde hükümetler, yeri geldiği zaman özümstedikleri eylem şekillerine dahi belli problemlerin üstesinden gelebilmek amacıyla hükümet harici aktörler ile beraber başvurabilmektedir.

İkinci olarak yeni yönetim, odağını; kamu kurumlarının iç işleyişlerinden, bağımlı oldukları aktör ağlarına doğru her geçen gün kaydırmayı sürdürmektedir. Bununla beraber, gerek bu tür ağların getirebileceği avantajları elde etmeyi gerekse ortaya çıkarmış oldukları mühim güçlükleri kabul etmektedir. Yeni yönetim yaklaşımının kökünde “ağ paradigması” bulunmaktadır. Söz konusu paradigma, “gruplar ve hükümetler arasındaki sınırların faydacı bir dizi gelişme ile muğlak duruma gelme eğilimini” belirtmektedir (Richardson, 2012: 314). Ağ paradigmasının genel manada siyaset ağlarını karakterize eden dört ana özelliği vardır (De Bruijn ve Ten Heuvelhof, 1997: 122-123):

a. Çok çeşitlilik: “İşbirliği çerçevesinde olan ağların birbirleri ile alakalı sınırlı tecrübeye ve birbirlerinin çalışma tarzları ile ilgili az bilgiye sahip olmaları” anlamına gelmektedir.

b. Özgöndergelilik: “Her aktörün kendi referans çerçevesi ve menfaatleri olduğu realitesinden hareketle ağlar arası farklı bakış açılarının olabileceğini” belirtmektedir.

c. Asimetrik karşılıklı bağımlılıklar: “Devlet de içinde olacak şekilde, bir ağ içerisindeki bütün aktörlerin birbirlerine bağımlı olduğu, fakat bu bağımlılığın seyrek simetrik bir şekilde olabileceğini” belirtmektedir.

d. Dinamizm: “Yukarıda ifade edilen söz konusu özelliklerin zamanla değişebileceğini” belirtmektedir.

Diğer taraftan yeni yönetim, hükümetlerle diğer sektörler arasındaki ilişkiye de farklı ve yeni bir bakış açısı sunmaktadır. Söz konusu alanlar arasında keskin bir ayrım yapmaktan ziyade her ikisini birleştiren bir yaklaşımı ön plana çıkartmaktadır. Bu sayede, sektör temelli bağlantıların belirleyici özelliğinde rekabetten işbirliğine doğru bir kayma gerçekleşmektedir. Entwistle ve Martin (2005: 237-239), söz konusu kaymayı üç avantajdan yola çıkarak ifade etmişlerdir. Bu avantajlardan ilki, işbirliğinin güvenini teşvik edebilmek amacıyla bağlantı temelli değişimdeki çatışmayı düşürmesidir. İkinci avantajı ortaklıkların, diğer sektörlerin kendisine has yeterliklerinin kapısını açmasına arabuluculuk yapmasıdır. Son avantajıysa ortaklıkların, hizmet geliştirmeye yönelik dönüşüm temelli bir anlayış sunmalarıdır.

Salamon (2002: 14) da söz konusu avantajlardan hareket ederek yeni yönetimi, sektörler arasından mevcut bulunan tamamlayıcılık gereksinimini gideren bir anlayış olarak ifade etmektedir.

Yeni yönetim sentezinin ileri sürmüştüğü bir diğer kanıt, kamu yönetiminde yeni bir teori gereksiniminin oluşmasıdır. Geleneksel kamu yönetimi, kamu kurumlarının çalışmalarına yoğunlaşarak kamu programlarının kontrol ve komutasını vurgularken, yeni kamu işletmeciliği ise kamu hedeflerini gerçekleştirmek ve koordinasyonu sağlamak amacıyla piyasayı üstün bir mekanizma olarak konumlandırmaktadır. Bu noktadan hareketle piyasa rekabeti, kamu kararlarının yerine geçerken, yönetsel kontrol gereksinimini de ortadan kaldırmaktadır. Yeni yönetim, söz konusu anlayışların her ikisini de kabul etmemekte ve kamu yönetiminde amaçlara

erişebilmek amacıyla üçüncü bir yol önermektedir. Söz konusu yolun iki kritik özelliği vardır (Salamon, 2002, 600). Bu özelliklerden ilki, kamusal problemleri çözebilme görevinin devlet kurumlarının sınırlarının çok ötesinde bir duruma geldiğinin net bir biçimde anlaşılması ve çok daha kapsamlı bir sosyal aktörler ağının meydana getirilmesidir. İkinci özellik ise oluşan kompleks kamu yönetimi sisteminin kendi kendisini yönetmeyi başaramadığı, örgütsel güçlüklerle sebep olduğu ve bu sebeplerle yeni bir biçimde ele alınması gerektiğidir. Kontrol ve komutanın ağ bağlantıları dünyası kapsamında uygun bir yönetsel anlayış olmadığına dayanmakta olan yeni yönetim anlayışında söz konusu değerlerin yerini ikna ve müzakere metotları almaktadır (Salamon, 2002: 15).

Üçüncü sektörün yönetim süreci içerisine eklenmesini öngören yeni yönetim düşüncesinin bir başka dayanağı ise yönetim yetilerinden çok yetki verme yetilerinin ön plana çıkartılmasıdır. Yönetişimin söz konusu yeni formu, kamu yöneticileriyle etkileşim içerisinde oldukları bireylerde oldukça farklı bir yeti kümesini mecburi kılmaktadır. Bir başka ifadeyle yeni yönetim, eski yönetim zihniyetini yansıtmakta olan yetileri ve bürokratik örgütlerin kontrolünden sıyrılma yetilerini vurgulamaktadır. Zira ağlarda yatay şekilde dizilmiş olan paydaşların karşılıklı olarak bağımlılık halinde ortak bir amaç adına birleşmesi, ancak bu biçimde olasıdır. Bunun için de yetki vermeye ve bu yetkinin paylaşılmasına yönelik üç farklı yetiye gereksinim duyulmaktadır (Salamon, 2011: 1636):

a. Aktivasyon yetileri: Kamu problemlerini ortadan kaldıracılabilmek amacıyla gereken aktör ağlarını aktif hale getirmeye ilişkin yetilerdir.

b. Orkestrasyon yetileri: Ağları aktif hale getirmenin ötesinde onları bir senfoni orkestrası şeklinde yönetebilecek yetilerdir.

c. Modülasyon yetileri: Kompleks ağdaki aktörlerin işbirlikçi bir tutum sergilemeleri amacıyla gerek ödül gerekse yaptırım mekanizmaları ile birbirlerine bağımlı duruma gelmelerine arabuluculuk yapan yetilerdir.

Kısaca, alanyazında 1990'lı senelerin bitimi ve XXI. asrın başlamasıyla yer bulmaya başlayan kamu yönetimi ve yeni yönetim kavramlarının yeni kamu yönetişimini beslediği anlaşılmaktadır. Söz konusu kavramlar, yönetişimi işletmecilik yaklaşımının tamamlayıcı bir ögesi olarak görmekten ziyade, yeni kamu işletmeciliğinin

yerine geçecek yeni bir teori biçiminde formüle etmekte ve bu sebeple yeni kamu yönetişimi, yeni bir teori olma iddiası taşımaktadır. Diğer taraftan, yeni kamu yönetişiminin söz konusu iddiası; iktisadi, idari, politik ve sosyal temel değerler üstünden de okunabilmektedir.

1.9. Yeni AB Ülkelerinde Kamu Yönetişimi

Bu başlık altında, AB bünyesine sonradan dâhil olmuş bir kısım ülkenin yönetişimle ilgili çalışmalarına değinilmiştir. Buna göre, Dünya Bankası (2023) tarafından paylaşılan ve AB bünyesine en son dâhil olmuş ülkelerin yönetişim göstergelerini açıklayan Tablo 1.2, aşağıda sunulmuştur. Söz konusu tablo incelendiğinde; Bulgaristan ve Macaristan'da yönetim alanında gözle görülür derecede düşüş gözlenirken; Çekya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya'da nispi gelişme olduğu, buna karşılık; Estonya, Hırvatistan, Letonya ve Litvanya'da ise ciddi anlamda olumlu gelişmeler olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 1.2. Yeni AB ülkelerinde yönetim göstergelerinin seyri (1996-2021)

Ülke	1996	İfade Özgürlüğü ve Hesap Verilebilirlik	Siyasi İstikrar ve Şiddetsizlik	Hükümetin Etkinliği	Düzenleyicilik Kalitesi	Hukukun Üstünlüğü	Yolsuzluğun Kontrolü
Bulgaristan	1996	0.43	-0.09	-0.04	-0.18	-0.34	-0.36
	2021	0.29	0.46	-0.14	0.45	-0.04	-0.24
Çekya	1996	1.03	1.15	0.62	1.07	0.92	0.68
	2021	1.02	0.96	1.11	1.35	1.13	0.64
Estonya	1996	0.93	0.77	0.61	1.24	0.57	0.45
	2021	1.19	0.76	1.38	1.56	1.43	1.54
Hırvatistan	1996	-0.16	-0.04	0.10	-0.17	-0.63	-0.58
	2021	0.61	0.71	0.59	0.50	0.30	0.06

Letonya	1996	0.72	0.56	0.49	0.90	0.13	-0.20
	2021	0.91	0.69	0.87	1.22	0.98	0.75
Litvanya	1996	0.98	0.52	0.53	1.08	0.45	0.42
	2021	1.04	0.82	1.06	1.28	1.11	0.85
Macaristan	1996	1.02	1.01	0.86	0.85	0.91	0.67
	2021	0.40	0.86	0.63	0.50	0.53	0.04
Polonya	1996	1.04	0.83	0.68	0.72	0.77	0.71
	2021	0.59	0.51	0.29	0.84	0.44	0.57
Romanya	1996	0.29	0.60	-0.29	0.03	-0.02	-0.45
	2021	0.60	0.53	-0.13	0.31	0.41	-0.04
Slovakya	1996	0.64	0.88	0.46	0.67	0.16	0.22
	2021	0.91	0.56	0.53	0.87	0.71	0.24
Slovenya	1996	1.28	1.31	0.89	1.09	1.07	1.11
	2021	0.91	0.76	1.18	0.83	1.03	0.72

Kaynak:

Dünya

Bankası,

2023



İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİŞİMİNİN EKONOMİK VE SOSYAL ETKİLERİ

1. KAMU YÖNETİŞİMİNİN ETKİLERİ

Ülkeler arasındaki refah farklılıklarının ve kalkınma başarılarının temel belirleyicileri arasında yönetim yapısında bulunan farklılıklar ve kamu yönetimi ile örgütlerin etkililikleri yer almaktadır (OECD, 2021). Örgütler, toplumlardaki önemli sosyo-iktisadi aktörlerin performanslarını ve teşviklerini biçimlendirmeleri sebebiyle iktisadi büyüme, sosyal kalkınma ve refah için son derece önemlidir. Bununla birlikte, kamu yönetimi sadece ekonomik büyümeye değil farklı alanlara da önemli etkileri olan bir yapıdır. Bu kapsamda bu bölümde kamu yönetiminin ekonomik ve sosyal etkileri ele alınacaktır.

1.1. Kamu Yönetişiminin İnsani Kalkınma Üzerindeki Etkisi

Belli bir toplum tarafından seçilmiş olan kalkınma modeli, çoğunlukla varılması arzu edilen hedeflerin gerçekleşme şeklini de belirlemektedir. Bu noktada esas olan, izlenen makro-iktisadi güçlerin, insani kalkınma hedeflerini destekler biçimde dönüştürmek suretiyle seçilip seçilmediği ve iktisadi büyümeyi insani refah, kadın-erkek eşitliği, sosyal adalet ve eşitlikle beraber belirtip belirtmediğidir (Aydıngil, 2009: 1-2).

Son senelerde dünya, global gerçeklere ve bu gerçeklerin yorumlanma ve algılanma şekillerindeki temel değişikliklere şahit olmaktadır. Söz konusu değişiklikler, kalkınma hususunda yeni yeni oluşmaya başlayan kavramlar için de geçerlidir. 1960'lı yıllarda kalkınma; gelişmekte olan ve yoksul milletlerin, gelişmiş ülkeler ile aralarındaki farkı kapatılmak amacıyla, devletin önderliğinde yürütülmekte olan bir iktisadi gelişme süreci olarak görülmüş; iktisadi büyümenin dünya geneline yayılacağı, insani ve sosyal kalkınmaya, aynı zamanda herkes için daha gelişmiş bir hayat kalitesine yol açacağı varsayılmıştır (Aydıngil: 2009).

Bugün ise kalkınma kavramında ciddi değişimler olduğu görülmektedir. Söz konusu değişimler, türlü seviyelerde yaşanmış olan tecrübeler sayesinde oluşmuştur. Bunun yanında, gelir dağılımında küresel düzeyde ve gelişmekte olan ekonomilerde ulusal düzeyde her geçen gün büyüyen eşitsizlikler dikkate alındığında, görece daha yoksul olan ülkelerin diğer ülkeler ile arayı kapatabilmek için mücadelelerinin devam ettiği görülmektedir (Aydingil, 2009: 2). Hatta söz konusu mücadele, geçmiş zamanlara kıyasla daha ivedilikle yapılmaktadır. Fakat içinde yaşanan dönemde kalkınmayla ilgili düşünce, iktisadi büyüme seviyelerinde aşağıdan yukarıya doğru uzanmakta olan ve buna bağlı olarak daha gelişmiş bir refah seviyesine erişen düz bir çizgi olarak düşünülmemektedir. Kalkınma daha çok; iktisadi büyüme, çevresel sürdürülebilirlik ve insani kalkınmayı kapsayan sürdürülebilir insani kalkınma politikası içerisinde bir birleştirme mücadelesi olarak algılanmaktadır (Aydingil, 2009: 2). Söz konusu mücadelenin gerek gelişmekte olan gerekse gelişmiş ülkeler nezdinde sürdürüldüğü görülmektedir (Nafziger, 2007).

Kalkınma kavramı, bu şekliyle algılandığı zaman, iktisadi büyümeyi uzun bir süreçte devamlı kılabilmek ve iktisadi büyümenin olası negatif etkilerinden korunabilmeyi amaç edinen bir dizi şart önermektedir. Bir diğer ifadeyle söz konusu kavram ve şartlar, birbirini dışlamaktan ziyade, aynı sorunun bir diğerini tamamlayan yönlerini oluşturmaktadır. Sonuç olarak, söz konusu kavramların açığa çıkardığı iki ana durum ortaya çıkmakta ve şartlara hâkim olmaktadır. Bu durumlardan ilki, sürdürülebilirlik prensiplerine dayanmakta olan ve toplumun tamamının refahını sağlayan adil bir kalkınma arayışıdır. İkinci durum ise kalkınmayla insani refah kavramlarını bir arada temsil eden sosyal adalet fikri temelinde yeni bir kalkınma paradigması arayışıdır (Aydingil, 2009).

1990'lara damgasını vurmuş olan ve yeni bir kalkınma paradigması olarak gerek sosyal bilimlerde gerekse sosyal politikayla iyi yönetim faaliyetlerinde önem kazanmış olan, insani kalkınma ve yapabilirlikler yaklaşımı, kalkınmanın, iktisadi olmayan tanımlar ile de düşünülmesi gereken bir süreç olduğunu vurgulayan bir yaklaşımdır (Haq, 1995). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın [UNDP] 1997 İnsani Kalkınma Raporu (Human Development Report, 1997) yoksulluğu, "insani yoksulluk" kavramıyla tanımlamış ve yoksulluğun, iktisadi olmanın ötesinde; "insani

eşitsizlikler, mahrumiyetler, saygınlık ve güvensizlikten mahrum olmak gibi ve daima maddi olmayan fırsat ve seçeneklere ulaşamamak” şeklinde anlaşılması gerektiğini ileri sürmüştür.

Söz konusu paradigmanın daha iyi anlaşılmasına katkı sunan ve bir kalkınma performansı ölçüm aracı olarak kabul edilen İnsani Kalkınma Endeksi [İKE] aracılığıyla, kalkınma süreçlerinin herkes adına aynı seviyede eşitlik ve gelişim sağlamadığını ortaya koymuştur. Benzer biçimde UNDP Dünya İnsani Gelişme Raporu’nda (Human Development Report, 2004), “insani güvenlik” kavramını kapsamlı bir şekilde gözden geçirerek, bugünün dünyasında bireylerin her geçen gün artan eğitimsizlik, yoksulluk, savaşlar, açlık, çatışmalar sebebiyle pek çok insani yapabilirliklerinden muaf kalmaları sonucu, kendilerini bugüne kadar hiç olmadığı ölçüde güvensiz hissettikleriyle alakalı verileri dünya kamuoyu ile paylaşmıştır.

Söz konusu bakış açısının, sosyal politika ve kalkınma politikası çalışmalarına mühim katkılar sunacağı açıktır. İnsani kalkınma anlayışı; doğru ve bireyin refaha ya da ana yapabilirliklere sahip “iyi olma haline” ulaşmasını kolaylaştırıcı yeni sosyal politikanın, daha insani kalkınma süreçlerinin olabilmesi yolunda muhtemel önemini ve katkısını vurgulamaktadır.

Kalkınma süreçlerinin bireyleri sosyal gruplar olarak ve ayrı ayrı insan olarak doğrudan etki ettiği realitesini bir defa daha vurgulayarak, gerek sosyal bilimlerin sosyal politika uygulamaları alanına tesirinin önemsinmesi hususunun gerekse sosyal bilim alanı olarak kalkınma çalışmalarının gündeme gelmesini sağlamış olmasından ötürü, söz konusu yaklaşımın önermeleri ehemmiyet kazanmaktadır (Fukuda-Parr ve Kumar, 2003).

Hem kalkınmanın hem de kalkınma politikalarının yalnızca iktisadi büyüme göstergeleri ile tanımlanmasının sıkıntılarını ortaya koyarken, insani kalkınma yaklaşımı, insani kalkınma endeksi yolu ile iktisadi göstergelerin aslında insani ve sosyal alandaki gelişmelere ne düzeyde olumsuz tesir edebileceği gerçeğini de ortaya koymaktadır. Zira iktisadi büyümesi son derece tatmin eder seviyede olan bir ülkede, sosyal gelişme alanında gerilemelerle sıklıkla karşılaşılabilirken, iktisadi büyümesi

tatmin edici olmamasına rağmen sağlık, eğitim ve işsizlikle mücadele hususlarında çok başarılı olan ülkelerin olduğu da görülmektedir (Jahan, 2002).

İnsani kalkınma yaklaşımı, kalkınma ve sosyal politika alanlarına taze bir nefes, yeni bir soluk kazandırmaktadır. Bunu, kalkınma problemlerini farklı şekillerde ifade ederek ve bireyin vatandaş ve insan olarak gelişmesi önceliklerine yoğunlaşarak politikaların kurulması ve geliştirilmesine altyapı hazırlayarak yapabilmektedir. Örneğin yaklaşım; “kalkınma amacıyla teknolojik yatırımın gerekliliğinden ziyade, hangi teknoloji yatırımı okuryazarlığın artmasını ya da daha demokratik ve eşitlikçi bir toplumu yaratmayı sağlayabilir” gibi ve benzeri soruları sorarak işe başlanmasını önermektedir. Burada temel alınmış olan, gerek yatırımların gerekse yatırım kararlarının, dolayısıyla kalkınma politikalarının analizinde, herkes adına temel insani yapabilirliklere ulaşma gayesini dikkate alma çabasını gösterip göstermediğini ortaya koymaktadır (Fukuda-Parr ve Kumar, 2003).

Nihayetinde, kalkınmanın esas amacının toplumların ve bireylerin iyi olma durumunu yaratmak olduğu fikrini savunan insani kalkınma yaklaşımı, kamu politikalarının oluşturulması, politika ve program uygulama ve değerlendirme süreçlerinin de söz konusu temel prensip doğrultusunda tekrar yapılmasını önermektedir. Söz konusu prensip doğrultusunda insani kalkınma yaklaşımı, sosyal politika alanının kapsamı ve yönetsel olarak kalkınmasının da gerekliliğinin tespitini yapmaktadır (Mkandawire, 2001).

İnsani kalkınma ve yapabilirlikler paradigması, kalkınma süreçleri içerisinde kamu politikalarının oluşturulabilmesi amacıyla önemlidir. İnsani yapabilirliği geliştirme sektörleri kapsamında hükümetlerin izlemekte olduğu iktisadi ve sosyal politikaların önemli bir kısmı ya çok kısıtlı ya da kadın/erkek eşitsizliği hususuna yeterli ilgi göstermediğini vurgulayan söz konusu yaklaşım, iktisadi büyüme temelli kalkınmanın, cinsiyet ayrımcılığını ateşleyen tarafı olduğuna da dikkat çekmektedir. Kadına ikincil bir rol benimsemiş olan geleneksel yaklaşımın, hemen hemen bütün çalışma yaşamı, iş ekonomisi ve emek üretimiyle alakalı politika alanlarında ve istatistik, analiz ve veri toplama faaliyetlerinde ne derece etkili olduğunu da türlü kalkınma araştırmaları ve sosyal politikalar ortaya koymaktadır (Elson, 2004). Hem Türkiye’de hem de pek çok farklı ülkede kadınların sağlık, politika, eğitim ve iktisat

alanlarındaki ihtiyaçlarına, ulusal seviyedeki en kapsamlı sektörel kalkınma politikalarında bile yeter düzeyde cevap verilmediği, bu araştırmalar sayesinde vurgulanarak farkındalık yaratabilmektedir (Razavi, 2006).

Bu bağlamda, insani kalkınma kapsamında değişiklikler getirebilecek politikaların incelenmesi gerekmektedir. Bireylerin bir toplum içerisinde yaşamakta oldukları çoklu sosyal gerçekliklere, bireye ve cinsiyete duyarlı politikaların merceğinden bakılırsa, bu ihtiyaçlara daha kapsamlı ve daha aktif cevap verebilme fırsatlarını oluşturmak da mümkündür. Bunun yapılabilmesinde birden çok paydaşın birlikte hareket etmesi, saydamlık, hesap verebilirlik gibi ilkeleri ön planda tutan kamu yönetişimine önemli görevler düşmektedir. Gerek kadınların istihdamı gerek insani gelişme noktasında beşerî sermaye yaklaşımının temel alınması gibi önemli hususların kamu sektörü kapsamında farklı paydaşlar nezdinde yönetilmesi ile ülkelerin insani kalkınmaya verdikleri önem artacaktır. Bu da göstermektedir ki kamu yönetişimi, insani kalkınmayı doğrudan etkileyen önemli faktörlerden bir tanesidir.

1.2. Kamu Yönetişiminin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi

Ekonomik büyüme, milyonlarca insanın yaşam standartlarını yükseltmesini mümkün kılan ve aynı zamanda milyonlarca insanın aşırı yoksulluktan kaçınmasına yardımcı olan merkezi bir rol oynamaktadır. Bununla birlikte, söz konusu büyümenin olumsuz etkileri de bulunmaktadır. Zira büyüme, son yıllarda hızlanan büyüme oranları için gelir eşitsizliğini de hızlandırmaktadır (Keeley 2015: 11-12). Bu artan gelir eşitsizliği, bugün karşı karşıya kalınan en belirgin zorluklar arasında başı çekmektedir. Bu durum, gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin çoğunda benzer bir hal almıştır. 2012 yılında yayınlanan OECD raporuna göre gelir eşitsizliği, en çok kazananların gelir kazançlarının büyük paylarını yakaladığı, toplumun geri kalanının ise yalnızca asgari düzeyde büyüme gördüğü küresel ölçekte artmıştır (OECD, 2012: 182).

Benzer şekilde, bir BM raporu, gelir eşitsizliğinin XX. yüzyılın sonundan bu yana küresel olarak büyüdüğüne ve sonuç olarak en yaygın olarak gelişmekte olan ekonomilerde büyüdüğüne işaret etmektedir (Vieira 2012: 4). Bir ülkenin vatandaşları arasında eşit olmayan gelir dağılımıyla ilgili sorunların başında ekonomik performansı engellemesi yer almakta, bu durum da devlet ve nüfus için uzun vadeli sorunlar

yaratmaktadır. Ekonomik büyüme, bir ülkenin vatandaşları arasında daha yüksek bir yaşam standardı oluşturmak için merkezi olsa da devletin ve hükümetin, gelir eşitsizliği gibi sorunları denetleyerek ve etkisiz hale getirerek, ülke sakinlerinin faydasını artırma sorumluluğunun bir dereceye kadar olduğu iddia edilebilir.

Gelir eşitsizliği konusu, araştırmacılar tarafından üzerinde çok fazla durulan bir alandır. Buna göre araştırmacılar, son on yıldaki artışının arkasında tek bir neden olmadığını, bunun yerine gelirler arası marjın büyümesinde önemli rol oynayan çok sayıda karmaşık faktör olduğunu dile getirmişlerdir. Örneğin bazı bilim adamları, küreselleşme ve ticaret gibi faktörlerin gelir eşitsizliğindeki artış ve azalıştaki artan açığının ana unsurları olduğunu savunmaktadır (Meshi ve Vivarelli, 2007; Bergh ve Nilsson, 2010). Diğer çalışmalar, değişen işgücü piyasası yapısının, eşit olmayan gelir dağılımının arkasındaki ana neden olduğuna işaret etmektedir. 2014 yılı OECD raporu (Keeley 2015), işçiler ve mal sahipleri arasında sermaye akışlarının değiştiğine, ayrıca sabah 09.00'dan akşam 17:00'ye kadar olan işlerin ortadan kalkmasının ve kısa vadeli işlerdeki artışın bir etkisi olduğuna işaret etmektedir. Bununla birlikte, yeni vergi sistemleri gibi devletle ilgili nedenlerin söz konusu karmaşık işlerde rol oynadığını göstermektedir (Keeley, 2015: 12). Buradan da anlaşılacağı üzere çalışmalar, gelir eşitsizliğindeki artış ve azalışın artmasını etkileyen tek bir faktörden daha fazlası olduğuna dair kanıtlar sunmaktadır. Benzer şekilde, gelir eşitsizliğinin sonuçları da bahsedilen nedenler kadar çeşitlilik göstermektedir. Örneğin gelir eşitsizliği, insan sermayesini, başka bir ifadeyle, iyi işleyen bir toplumda çok önemli olan becerilerin eğitimini ve gelişimini etkiler (Keeley 2015). Ayrıca, daha fazla gelir eşitsizliğinin, bir toplum için önemli iki unsur olan sosyal uyum ve katılımın azalmasına neden olduğu yapılan araştırmayla ortaya konmuştur (Van de Werfhorst ve Salverda 2012). Bir diğer çalışma, gelir eşitsizliğindeki büyümenin ekonomik büyümeyi engellediğini, ülkeleri ve yaşamın farklı alanlarındaki milyonlarca insanı etkilediğini göstermektedir (Dabla-Norris, Kockhar, Suphaphiphat, Frantisek ve Evridiki, 2015). Bu nedenle, gelir eşitsizliği sorununu çözüme kavuşturmak ve sonuç olarak söz konusu eşitsizliğin toplum ve bireyler üzerindeki sonuçlarını en aza indirmek, devletin menfaatine olmaktadır.

2015 OECD raporuna göre gelir eşitsizliği son yıllarda giderek artmaktadır (Keeley, 2015). 1980'lerde OECD ülkelerindeki nüfusun en zengin % 10'unu oluşturan insanların, en fakir % 10'unu oluşturan insanlardan yedi kat daha fazla kazandığı belirlenmiştir (Keeley, 2015: 3). Aynı şekilde ABD'de gelir eşitsizliği 1980'li yıllardan 2016 yılına kadar yaklaşık % 20 artış göstermiştir (Horowitz, Igielnik ve Kochhar, 2020, 14). Gelişmekte olan ekonomilerin çoğunda gelir eşitsizliğinin arttığı, 1990'lardan bu yana birçok gelişmekte olan ülkede de benzer modeller gözlemlendiği söylenebilir. Buna karşın, bazı ülkelerde gelir eşitsizliklerinde belirli bir düşüş görülmüştür (BM, 2020: 21).

Meshi ve Vivarelli (2007) tarafından yayınlanan bir araştırma, artan gelir eşitsizliğinin küreselleşmeden, özellikle ticaretten önemli ölçüde etkilenmiş olduğunu göstermektedir. Gelişmekte olan ülkeler ve orta gelirli ülkeler genellikle artan gelir eşitsizliğinin kurbanı olurlar. Bergh ve Nilsson (2010: 488-489), ekonomik küreselleşmenin ve ticaretin serbestleşmesinin gelir eşitsizliği üzerinde olumlu bir etkiye sahip olduğu ve dolayısıyla gelir eşitsizliğini artırdığı benzer sonuçları doğrulamaktadır

Gelir eşitsizliğindeki artış ve azalışa ilişkin bir diğer faktör de daha az gelirin işçilere gitmesi, bunun yerine mal sahiplerine daha fazla sermaye kalmasıdır (Keeley 2015: 47). Buna ek olarak, sermayeye giden milli gelirin payının istikrarlı bir şekilde arttığına, emeğe giden payın düştüğüne dair artan kanıtlar bulunmaktadır. 1990'larda milli gelirin %66,1'i OECD ülkelerinde çalışmaya gitmiş, ancak 2000'li yıllarda bu oran % 61,77'ye düşmüştür (Keeley 2015: 47).

Artan gelir eşitsizliğinin ardındaki bir diğer faktör de 09:00'dan 17:00'ye kadar süren geleneksel çalışma ortamında düşüş olmasıdır (Keeley 2015: 49). Bununla birlikte, 1990'lardan bu yana sendika üye sayılarında da azalmalar mevcuttur (Keeley 2015: 49). Bu nedenle, kısa süreli çalışma veya serbest meslek daha yaygın hale gelmiş, söz konusu bu yaygınlaşma, 1990'ların ortalarından itibaren OECD ülkelerinde yaratılan tüm yeni işlerin yarısından fazlasını temsil etmiştir (Keeley 2015: 49).

Tüm bu bahsedilenlerin yanında, devletlerin gelir eşitsizliği ile mücadelede önemli bir rolü vardır. Toplumda yeniden dağıtımı güvence altına almak için kullanılan

vergiler ve transferler gibi araçlar 1990'ların ortalarından itibaren değişmektedir. Ülkelerde işsizlik ödeneği harcamalarında önemli düşüşler meydana gelmiştir (Keeley 2015: 54). Bu durum, çoğunlukla işsizliğin düşmesinden kaynaklanmıştır (Keeley 2015: 54). Bir başka ifadeyle, daha az kişi bu yardımları talep etmiştir. Bu arada, fayda/talep etme kuralları da sıkılaştırılmıştır (Keeley 2015: 54). Aynı dönemde ilerici vergi reformları gibi yeni vergi sistemleri de tanıtılmış, bununla birlikte gelir eşitsizliği ile ilgili etki de belirsizliğini korumuştur (Ahrlind, 2021: 10). OECD'ye göre, son birkaç on yılda birçok gelişmiş ülkedeki en yüksek vergi oranındaki yaşanan düşüşlerin, ortalama en yüksek yasal vergi oranının 1981'de % 66'dan 2008'de % 41'e indiğini göstermiştir (Ahrlind, 2021: 10). Benzer şekilde, birçok rejimde mülk ve miras vergisi düşmekte ve yalnızca yüksek gelirlilerin daha fazla gelir elde etmesine değil, aynı zamanda daha fazla servet ve sermaye geliştirmesine de izin verilmektedir. Yukarıda sunulan faktörlerde görüleceği üzere, gelir eşitsizliğindeki artış, bu konuyla ilgili artan endişede çok önemli bir rol oynayan çeşitli unsur ve bileşenlerle karmaşık bir hal almaktadır.

Tüm bu bahsedilenlere karşın, bazı akademisyenlere göre gelir eşitsizliği, risk almaya daha istekli daha fazla girişimci yarattığı için ekonomik büyüme üzerinde iyi bir etkiye sahip olabilir (Keeley 2015: 67). Gelir eşitsizliğinin olası olumsuz sonuçlarına çok fazla vurgu yapmanın bir başka argümanı da Arthur Okun ve Simon Kuznets gibi Amerikalı ekonomistlerce ekonomik eşitsizlik ile ekonomik verimlilik arasında bir uzlaşma olabileceği durumudur. Bununla birlikte söz konusu fikirler, aşırı eşitsizliğin ekonomik büyüme üzerinde olumsuz bir etkisi olduğuna dair artan kanıtlarla giderek daha fazla eleştirilmektedir.

Ahrlind'ye (2021: 12) göre toplumları oluşturan bireyler arasındaki artan servet açığı, düşük gelirlili ailelerin eğitim ve becerilere çok daha az yatırım yapmasına yol açmakta, bu da vasıflı işçi sayısını azaltarak ekonomik büyümeye zarar verdiği ve yüksek üretken işçi sayısını azalttığı için nitelikli insangücü yetiştirilmesi, ülke kalkınması gibi uzun vadeli bir soruna sebep olmaktadır. Bu nedenle, gelir eşitsizliğine etki eden faktörler, çeşitli faktörlerin büyümesine katkıda bulunan oldukça karmaşık bir konudur.

Kamu yönetişimi ve gelir eşitsizliği ile ilgili araştırmalar biręok akademisyenin ilgisini ęeken bir konu olmuştur. “Hükümet kalitesi, ekonomik büyüme ve gelir eşitsizliği arasındaki ilişki: Vietnam’dan kanıtlar” isimli ęalıřmalarında Hung, Hoang Yen, Minh Duc, Ngoc Thuy ve Thanh Vu (2020), Vietnam’da hükümet kalitesi, büyüme ve gelir eşitsizliği arasındaki ilişkileri incelemiştir. Ayrıca araştırmacılar, hükümet kalitesinin, ekonomik büyümenin ve gelir eşitsizliğinin potansiyel olarak birbirleriyle etkileşime girip girmediğini bulabilmek için üç ayrı regresyon modelinin iç iğe geğtiği eşzamanlı bir denklem modeli regresyonu kullanarak bu değişkenler arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir (Hung vd. 2020: 4). ęalıřmada kullanılan veriler, 2006-2019 dönemini kapsamakta olup Vietnam Ticaret ve Sanayi Odası, Vietnam Bilim ve Teknoloji Birliği Derneği, Vietnam’daki Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Dünya Bankası’ndan toplanmıştır (Hung vd., 2020: 4-5). Ülkelerin kalkınma hedeflerinde yaşanan gerilemeler sonucu yapılan analizlerden elde edilen sonuçlar, hükümetin kalitesinin iyileştirilmesinin ekonomik büyümeyi artıracadıını ve gelir eşitsizliğini azaltacağını göstermektedir. Bununla birlikte sonuçlar, ekonomik büyümenin hükümetin kalitesini artırdığını göstermekte, ancak ekonomik büyüme ile eşitsizlik arasında bir uzlaşma olduğu da kabul edilmektedir. ęalıřmada ayrıca gelir eşitsizliğinin, hükümet kalitesinin iyileştirilmesini azalttığı sonucuna da ulaşılmıştır (Hung vd. 2020: 8). Bu nedenle, Hung ve ark. (2020), sunulan faktörler arasında karşılıklı bir etkileşim olduğunu ve hükümetin politikaları belirli bir zamanda ve sahip olabilecekleri farklı etkiler göz önüne alındığında belirli bir bağlamda uygularken göz önünde bulundurması, değerlendirmesi ve tahmin etmesi gerektiğini öne sürmektedir.

Feng ęin Üniversitesi’nden Chiung-Ju Huang ve Yuan-Hong Ho (2018), “Kamu yönetişiminin on Asya ülkesinde gelir eşitsizliği üzerindeki etkisi” isimli ęalıřmalarında kamu yönetişimi ve gelir eşitsizliği arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Yazarlar, Asya ülkelerinde kamu yönetişimi kalitesinin gelir eşitsizliği üzerindeki etkisini incelemek için olağan en küçük kareler regresyonunu kullanmıştır. ęalıřmada kullanılan veriler, 1996-2015 dönemi arasındaki gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomileri kapsayan panel verileridir. Gelişmiş ekonomiler arasında Japonya, Singapur ve Güney Kore gibi ülkeler bulunurken, gelişmekte olan ülkeler ęin, Endonezya ve Tayland gibi ülkelerle temsil edilmiştir (Huang ve Ho 2018: 218-219). Regresyondaki bağımlı değişken Gini

katsayısıdır ve bunu ekonomik büyüme, yaşlıların nüfus içindeki payı, biri demokratik kalite diğeri teknik kalite olmak üzere iki tür yönetim kalitesi değişkeni olarak çeşitli kontrol değişkenleri izlemektedir (Huang ve Ho 2018: 218-219). Bu noktada kısaca “Gini katsayısı” hakkında bilgi vermek gerekmektedir. Gelir eşitsizliğinin ölçülmesinde yaygın biçimde kullanılmakta olan Gini katsayısı, Lorenz eğrisinden hesaplanarak bulunmaktadır. Lorenz eğrisi ise milli gelirin, onu elde etmiş olan nüfusla arasındaki dağılımını gösterebilmek için geliştirilmiş olan bir ölçme aracı olarak tanımlanabilir. Lorenz eğrisi, milli gelirin belli bir birikimli payıyla onu elde etmiş olanların birikimli payı arasındaki bağlantıyı incelemektedir (Bellù ve Liberati, 2005: 2). Gini katsayısının değeri, sıfır ile bir arasında değişmektedir. Katsayının yüksek olması gelir eşitsizliğinin çoğaldığı, katsayının düşük olmasıysa gelir eşitsizliğinin azaldığı anlamlarına gelmektedir (Hyman, 2011: 432).

Deneysel sonuçlar, gelir eşitsizliği konusundaki teknik kalitenin gelişmiş ekonomiler için olumlu olduğunu, demokratik kalitenin ise önemli ölçüde olumlu olmadığını göstermektedir. Bu nedenle, hesap verebilirlik gibi gelişmiş bir ülkenin siyasi durumunun iyileştirilmesine etki eden bir etmen, gelir eşitsizliğini azaltmada etkili olmayacaktır (Huang ve Ho 2018: 222). Öte yandan, devlet etkinliği ve düzenleyici kalite gibi teknik kalitenin teşvik edilmesi de gelir eşitsizliğini artırabilmektedir. Gelişmekte olan ülkeler için demokratik kalite ve teknik kalitenin gelir eşitsizliği üzerindeki etkisi olumsuzdur. Bu nedenle, hesap verebilirliği ve siyasi istikrarı teşvik etmenin yanı sıra hükümetin etkinliğini ve yolsuzluğun kontrolünü teşvik etmek, gelir eşitsizliğini azaltacaktır (Huang ve Ho 2018: 222). Araştırmacılar, gelişmekte olan ülkelerde gelir eşitliğinin iyileştirilmesinde yüksek bir yönetim kalitesinin önemli bir rol oynayabileceği sonucuna varmışlardır. Bununla birlikte, gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminin teşvik edilmesinin, gelişmekte olan ülkelerdeki kadar etkili olmayabileceği de vurgulanmıştır (Huang ve Ho 2018: 223).

Gelir eşitsizliği ile kamu yönetimi arasındaki ilişki her zaman yukarıda belirtildiği kadar açık değildir. Antonio R. Andres ve Carlyn Ramlogan-Dobson (2011) tarafından yapılan bir araştırmada, 19 Latin Amerika ülkesi için 1982-2002 dönemi boyunca dört yıllık bir panel verisi kullanılmıştır. Veri analizi olarak; Gini katsayısından, ardından GSYİH'nın doğal logaritmasından ve diğer yakından ilişkili

değişkenlerden yararlanılmıştır. Ayrıca tarımsal toplam çıktı, ekonominin açıklığı ve devletle ve makroekonomiyle ilgili diğer değişkenler modele dâhil edilmiştir. Çalışmanın deneysel sonuçları, yolsuzluk ve eşitsizliğin ters ilişkili olduğunu göstermektedir. Bu nedenle yolsuzluktaki artış, eşitsizliğin azaltılmasına katkıda bulunmaktadır (Andres ve Ramlogan-Dobson 2011: 972). Yazarlar bu sonucu, Latin Amerika ülkelerinin genellikle toplumdaki en fakirlere iş ve gelir sağlayan büyük bir kayıt dışı sektöre sahip olmasıyla açıklamışlardır. Ayrıca, kayıt dışı sektörde çalışanların çoğu, ayrımcılık ve kurumsal engeller gibi nedenlerle kayıt dışı ekonomide iş arama özelliklerinden yoksun olabilmektedir. Kayıt dışı sektör, genellikle daha düşük işletme maliyetine sahip olduğu için daha fazla iş de yaratabilmekte, bu nedenle yolsuzluğun azalmasıyla, iş ortamlarında karlar da azaltabilmektedir (Andres ve Ramlogan-Dobson 2011: 972). Araştırmacılar ayrıca yolsuzluğun eşitsizliği azaltmak için ödenmeye değer bir bedel olduğunu ve hükümetin kayıt dışı sektöre müdahale etmemesini, çünkü yolsuzluk olmadan gelir eşitsizliğindeki dengesizliğin artacağını savunmuşlardır. Ancak Andres ve Ramlogan-Dobson (2011: 972), yolsuzluğun belli bir noktaya gelmesine izin verilirse, bunun uzun vadede yarardan çok zarar vereceğine vurgu yapmıştır. Örneğin, kurumsal çerçeveyi zayıflatmak, buna bağlı düşük kalitede bir hükümet oluşturmak, resmi ekonomideki çeşitli sektörleri etkileyebilmektedir. Araştırmacılar, Latin Amerika'daki eşitsizlikle savaşmanın güvenli bir yolunun, "ülkeleri yolsuzlukla başa çıkmaya teşvik etmek, aynı zamanda ekonomideki en yoksul gruplar için fırsatları teşvik eden politikaları aynı anda benimsemek" olduğunu belirtmişlerdir.

Tüm bu anlatılanlardan anlaşılacağı üzere, doğru, etkin bir kamu yönetişiminin iktisadi büyümeye ve buna paralel olarak gelir dağılımına olumlu etkileri olduğu açıktır.

1.3. Kamu Yönetişiminin Yoksulluk Üzerindeki Etkisi

Yoksullukla ilgili üstünde durulması gerekli olan ilk husus, söz konusu olgunun tanımı bakımından ortak bir fikrin oluşmamasıdır. Her birey ve toplum, yoksulluk kavramını farklı boyutlarda ve şekillerde ele almış ve farklı tanımlar ortaya koymuştur. İçinde yaşanılan toplumun var olan yapısı ve zamanın değişken olması, bu tanımlardaki farklılıkları anlamak için faydalı unsurlardır.

Yoksulluğun toplumsal yönden mi yoksa iktisadi boyut üstünden mi ele alınması gerektiği sorunu senelerdir tartışılmakta olsa da iktisadi tarafı daha ağır basmaktadır. Ayrıca, yoksulluk konusunda çalışmalar ortaya koyan UNDP yoksulluk için; “yaşam boyu sağlık, yaratıcı bir yaşam, ortalama düzeyde bir yaşam standardı, kendine güven, özgürlük, saygınlık gibi insani kalkınma adına mecburi olan olanaklardan yoksun olma” tanımını yapmış ve olayın yalnızca iktisadi olarak ele alınmaması gerektiğini dile getirmiştir (Chambers, 2006; Önder ve Şenses, 2010; Can, 2017).

İktisadi açıdan ele alındığında ise yoksulluk; kişinin temel gereksinimlerini karşılayan, bir diğer ifadeyle kendi yaşamını idame ettirebileceği bir gelire ulaşamaması” şeklinde tanımlanabilmektedir (Emini ve Kalkan, 2020: 1242). Bu noktadaki ana dayanak olan temel gereksinimler kavramı için barınma, içme ve yeme örnek olarak verilebilir. Buna göre, bir kişinin geliri temel gereksinimlerini karşılayamayacak durumda olursa o kişi “yoksul” statüsünde kabul edilmektedir (Emini ve Kalkan, 2020: 1242).

Alanyazın incelendiğinde, yoksulluk kavramının türlü kategorilere ayrılıp ele alınmış olduğu görülmektedir (Tekeli, 2001; Şenses, 2001; Bilen, Şan ve Aydın, 2005; Townsend, 2006; Arpacıoğlu ve Yıldırım, 2011; Taş ve Özcan, 2012; Memiş, 2014). Alanla ilgili çalışmalar, “yoksulluk açığı endeksi” kavramını da literatüre eklemiştir. Buna göre yoksulluk açığı endeksi; kişinin yoksulluk sınırına olan mesafesini tespit etmek amacıyla kullanılan bir kavramdır. Şayet kişinin geliri yoksulluk sınırına denk durumdaysa yoksulluk açığı sıfır olarak ifade edilmektedir (Şenses, 2014).

Yoksulluk ile ilgili tanımlar ve ölçümler kadar yoksulluğa sebep olan kaynaklarda da çeşitlilik bulunmaktadır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ile Sabancı Üniversitesi tarafından ortaklaşa tertip edilen “Yerel Yönetişim ve Yoksulluğun Giderilmesi” toplantısı kapsamında yoksulluğa sebep olan kaynaklarla ilgili çarpıcı yedi başlık tartışılmıştır. Buna göre, söz konusu başlıklar şu şekilde sıralanmıştır (<http://ipc.sabanciuniv.edu/tr>);

a. Köyden büyükşehre göç ve buna bağlı istihdamda yaşanan eksiklik: Dengesiz ve hızlı bir göç, maddi anlamda yetersizliklerin yanında eğitim, sağlık gibi hususlarda

toplumsal hizmetlere ulaşma sorunlarını ortaya çıkartmakta, bölgesel farklılıkların da göçe etki eden bir unsur olduğu anlaşılmaktadır.

b. Sosyal anlamda yaşanan dışlanma: Engellilik, etnik köken ve cinsiyet gibi faktörler de yoksulluğun ortaya çıkmasına katkıda bulunarak eşitsizlikler için bir altyapı oluşturmaktadır.

c. Yerel yönetim-merkezi yönetim arasında yaşanan uyum sorunları: Söz konusu yönetim biçimleri arasındaki eşgüdüm eksikliği, bilhassa merkez tarafından alınan kararların tek yönlü bağlayıcı olarak uygulanması, yoksulluğun azaltılmasından ziyade artmasına sebep olmaktadır.

ç. Yoksulluk konusunda milli bir stratejinin olmaması: Ülke çapında açık ve anlaşılır bir stratejinin bulunmaması, yoksulluk konusunda verilen mücadelelerde etkin ve kalıcı çözümlerin ortaya konmasına engel olmaktadır.

d. Katılımcılık konusunda yaşanan noksanlık: Yoksul kişilerin kendileri ile alakalı hususlarda karar süreçlerinde bulunmamaları, yoksullukla mücadele programının başarılı olmasına negatif etkilerde bulunacaktır.

e. Sürdürülebilirlik konusunun yeteri düzeyde algılanamamış olması: Yoksul bireylere yapılmakta olan yardımların geçici olmaktan ziyade kalıcı bir çözüme, hatta mümkünse yoksulluğu tamamen ortadan kaldıracak önlemlere, örneğin işsizlik konusunda doğrudan mücadeleye başvurulması olarak algılanması gerekli görülmektedir.

f. Yoksulluk ile ilgili tanımların yeteri kadar düzgün bir biçimde kategorize edilememesi: Etkili bir planlama ve stratejinin yapılabilmesi amacıyla yoksulluğun yalnızca gelir bazlı değil, aynı zamanda insani ve toplumsal boyutunun da göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

Bununla birlikte; rant ve yüksek faiz ekonomisi, adalet dışı bir vergi sistemi, çalışma durumu olmayan engelli sayısının çokluğu, doğal afetler, yeteneklerin kişiler arası farklılıkları, piyasada tekelleşmenin önemli ölçüde olması, miras yolu ile elde edilmiş olan gelirler, enflasyon, devlet teşvikleri vb. gibi etmenler de yoksulluğa doğrudan etki eden kaynaklar arasında yer almaktadır (Şahin ve Aydın, 2017: 166).

1.3.1. Yerinden Yönetimin Yönetişim Aracılığıyla Yoksulluğa Etkisi

Kamu reformları, bilhassa yoksulluğun ortadan kaldırılması politikalarının yapılmasında ve kaynakların hareketliliğinde hususi bir ehemmiyete sahiptir. Söz konusu reformlar; devamlılık, yükümlülük, şeffaflık, etkililik şartları altında daha iyi bir kamu yönetişime altyapı hazırlayarak yoksulluk ile mücadele etmektedir (Pernia, 2001: 3).

Yerinden yönetimin yoksulluk üzerinde iktisadi ve politik yönden başlıca iki etkisi vardır (Önen, 2010: 171). Yönetişim yolu ile politik açıdan istikrar ve katılımı; iktisadi açıdan ise hedefe odaklılık ve etkililik olarak pozitif bir etkisi bulunmaktayken, türlü noksanlık ve aksaklıklarla söz konusu etkilerin giderilerek yoksulların görüşlerini dile getirememeleri, saldırıya uğrama hususunda açık bir hedef olmaları ve kamuda verilen hizmetlere kısıtlı seviyede katılım göstermeleri yönünde neticelenebilmektedir (OECD, 2004: 10). Bir başka ifadeyle, yoksullara yerinden yönetim sayesinde politik bakımdan istikrar ve katılım; iktisadi bakımdan hedefe odaklılık ve hizmetlerde etkinlik sağlanırken, bu durumun olumsuz bir biçimde sonuçlanması ile yoksulların politik bakımdan fikirlerini ifade edememeleri ve saldırı için açık hedef durumuna gelmeleri, iktisadi bakımdan ise kamuda verilen hizmetlere kısıtlı seviyede katılım göstermeleri durumlarından söz edilebilir (Önen, 2010: 171-172).

Kamu yönetişiminin yoksulluğu ortadan kaldırmaya yönelik etkileri merkezi yönetimin görev ve yükümlülükleri çerçevesinde başta sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler ve yoksullar ile yapacağı uyum ve işbirliği içerisinde değerlendirilmektedir (Önen, 2010: 172). Söz konusu ilk adımda, doğrudan yetkinin devredilmesi sürecinin gerçekleştirilmesinden ziyade, merkezi yönetimin genellikle yoksulluğa dönük uygulama ve kararlarıyla alakalı bütün birey ve örgütleri doğrudan karar alma süreçlerine dâhil ederek onları soyutlamamış olması ve onlar ile her çeşit bilginin paylaşımına girilmesi şeklinde düşünülebilir. Etkili ve iyi bir kamu yönetişimi, başarılı bir ekonominin ve sosyal değişimin ön şartı olarak kabul edilmektedir (Öztürk, 2002: 27). Bu noktada devlet, kamu yönetişimi sayesinde doğrudan teftiş potansiyelini kaybetmiş gibi görünüyorsa da bir devlet iktidarsız hareket edemeyeceği için söz konusu özelliğini kendi nüfusunu kullanarak doldurmakta yönetim örgütleri de iktidara bağlı olarak mevcudiyetlerine devam etmektedir (Peters ve Pierre, 2006: 95).

Kamu yönetişimin, yoksulluğu azaltmak için gerekli bir bileşen olarak kabul edilmesi ile bilhassa iktisadi anlamda sorunlarla mücadele eden ülkelerde söz konusu kavram, “borçların hafifletilmesi için araç” olarak da düşünülebilmektedir (Önen, 2010: 172). Kamu yönetişiminin gündemi; evrensel insan hakları, demokratik yönetim, yoksulların yetkilendirilmesi, sürdürülebilir kalkınma, katılımcı kalkınma, serbest ticaret ve diğer şartları savunanlarca daha da genişletilerek iki yönlü ve çok yönlü bağış yapanlar, uluslararası finansal örgütler ve uluslararası sivil toplum örgütleri de kamu yönetişiminin gündemini devamlı değiştirebilmektedir (Grindle, 2004: 527).

1.3.2. Uluslararası Sermaye Kuruluşlarının Yoksulluğu Azaltma Konusundaki Girişimleri ve Yönetişim

Dünya Ticaret Örgütü, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası sermaye kuruluşları, bilhassa 1990’lı senelerle birlikte önermiş oldukları yoksulluğu önleme stratejileri ve yapısal uyum programlarıyla yoksulluğun yönetilmesinde devlet bürokrasisinin ve merkeziyetçi yaklaşımların rolünü hafifleterek yönetişimin ön plana çıkmasına katkıda bulunmuşlardır. Bununla birlikte; toplumların kendi aralarında dayanışma ve yardım temelli sivil toplumun geliştirilmesi, toplumsal sermaye bağlamında sosyal güvenlik ağlarının inşa edilmesi, mikro girişimcilik programları ile işsizliğin engellenmesi ve ucuz işgücünün oluşturulmasına ilişkin politikalara yoğunlaşmıştır (Gül ve Gül, 2004: 209). Bu örgütler içerisinde, bilhassa Dünya Bankası’nın yoksulluk konusuna ilişkin önemli çalışmalar yaptığı, 1980’li yıllardan itibaren onar senelik dönemlerde yoksulluk ile ilgili raporlar hazırlayıp sunduğu ve yayımlanmış olan söz konusu raporların her birisinin zaman içerisinde yoksulluğa yönelik yaklaşımını geliştirdiği savunulmuştur. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası sermaye çevreleri, bilhassa belirtilen senelerin ardından kalkınmakta olan ülkelere yoksullukla mücadelede başarılı olmak ve kamu reformlarını sağlamak amacıyla kredi vermişler, bunu, yönetişimi gerçekleştirme şartına bağlamışlardır (Zabcı, 2003: 218-222).

Bu amaç ile 1999 senesinde IMF ve Dünya Bankası tarafından “Yoksulluğu Azaltma Stratejisi Raporları” tanıtılmış, kalkınma ortakları ve hükümetler arasındaki uyumu sağlayabilmek, yoksulluğu azaltmak ve büyümeyi geliştirmek için bu raporlarda belirtilen unsurlar ülkenin sosyal, yapısal ve makro iktisadi politika programlarına

eklenmiştir. Raporlarda bulunması beklenen ana prensipler; kapsayıcı yoksulluğun teşhis edilmesi, katılımcı bir sürecin tanımlanması, değerlendirme ve gözlemin geliştirilmesi amacıyla uygun sistem, gösterge ve hedeflerin kurulması, sosyal, yapısal ve makro iktisadi politikalar için önceliklerin çıkartılması ve açıkça belirlenmesi şeklinde belirlenmiştir (Dünya Bankası, 2010). İnsan sermayesi ve kamusal yönetim yatırımları yolu ile IMF ve Dünya Bankası'nın yoksulluğun azaltılması adına hazırlamış oldukları söz konusu raporlar, uluslararası yatırım ve finans örgütleri adına ideal koşullar sağlamak için ekonomilerin iyileştirilmesine ve kamusal yönetime fırsat sunuyor olsa da söz konusu politikaların etkilerine ve sonuçlarına ilişkin yeterli düzeyde değerlendirmeler yapılamamıştır (Aldemir ve Özpınar, 2004: 9).

Dünya Bankası ve IMF'nin kalkınmakta olan ülkelere önermiş oldukları söz konusu yaklaşım ve tavsiye programları, yoksulluk problemini ortadan kaldırmaya veya azaltmaya ilişkin olmaktan ziyade, bir bakıma yoksulluğu yönetme hedefine odaklanmıştır (Güler, 2004: 39). Aksi durumda, yoksul bireylere daha iyi bir kamu hizmeti sunmak amacıyla, yoksulluğun azaltılması politikalarının yönetim yolu ile küresel sermayeye bağlanmış olması, daima ülkelerdeki yoksulluk problemini çözmeye yönelik uygulamalar ile doğrudan uyuşmayabilir. Hatta küresel sermayenin küresel öneri ve yaklaşımları, kimi zaman ülkelerin gerçeklerine ters düşerek, kamu yönetimi reformlarının sağlıklı bir şekilde gelişmesi için gerekli olan sürece negatif yönde tesir edebilir (Önen, 2007: 1007). Bu sebeple, yoksulluk ile mücadele politikalarının global seviyeden ziyade, yerel ve ulusal seviyede planlanıp uygulanmasının hizmetin verimliliği ve etkililiği bakımından daha uygun olacağı öncelikle üzerinde durulması gereken konular arasında olmalıdır. Bu durum, kamu yönetiminin yoksulluğu azaltmak adına ne derece önemli bir etkiye sahip olduğunu gözler önüne sermektedir.

1.4. Kamu Yönetimi ve Yolsuzluk

Alanyazında yolsuzluk ile ilgili pek çok tanımla karşılaşılmaktadır. Söz konusu tanımlar içerisinde en yaygın ve sık kullanılmakta olanı Dünya Bankası tarafından yapılmış olan tanımdır. Buna göre yolsuzluk; “kamu yetkisinin hususi menfaat amaçlı olarak kötüye kullanılmış olması” şeklinde tanımlanmıştır (Tanzi, 1998: 7-8). Bu çok genel olan tanım haricinde, bir bütüne nasıl bakıldığına bağlı olacak şekilde türlü tanımlamalara yer verildiği görülmektedir. Yolsuzluk; “kamu görevlilerinin yapmak

mecburiyetinde oldukları işleri çabuklaştırmaları ya da yapması uygun olmayan işleri çıkarları doğrultusunda yapmaları” şeklinde de tanımlanabilir (Tanzi, 1998: 7). Söz konusu durum, yolsuzluğun sadece kamu sektörü içerisinde olduğu manasına gelmemektedir. Örneğin, özel sektör kuruluşlarının yapmış oldukları alım süreçlerinde ve yapılmış olan iş başvurularının değerlendirilmesi süreçlerinde de yolsuzluklarla karşılaşılabilir (Tanzi, 1998: 7). Bu sebeple, yolsuzluk ile mücadele hususunda yapılmakta olan model önerilerinde sadece kamu sektöründe değil, aynı zamanda özel sektörde de düzenlemeler yapılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu konuda, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin 2003 senesinde Viyana’da gerçekleştirdiği beşinci dönem görüşmeleri sırasında yayınlanmış olan bildiri kapsamında özel sektördeki yolsuzluklara yer verildiği görülmektedir. Buna göre (TEPAV, 2006: 24);

a. Özel sektörün kamu sektörüne kıyasla daha büyük olduğu ülkelerin sayısı oldukça fazladır.

b. Özelleştirme sebebiyle özel sektörle kamu sektörü arasındaki ilişkilerin çoğaldığı görülmüştür.

c. OECD kapsamı içerisinde yer alan pek çok ülkede özel sektör içerisinde artmış olan yolsuzluklar ile mücadele edilmesi gerektiği konusunda fikir birliğine varılmıştır.

ç. Bu noktada, yolsuzluk ile mücadele hususunda önerilmiş olan stratejilerden rekabetçi özel sektör ortaya çıkarmanın ne derece mühim olduğu bir defa daha ortaya çıkmaktadır (Karakaş, 2007: 46). Bunu ortaya çıkartmak için etkili bir kamu yönetiminden faydalanılması gerekmektedir.

Yolsuzluk, yapılmakta olan işlemin açık şekilde yasalara aykırı olması veya olmaması durumuna göre “dar yolsuzluk” ve “geniş yolsuzluk” olarak ikiye ayrılmaktadır (Karakaş, 2007: 46). Dar manada yolsuzlukta, yapılmakta olan işlem açıkça yasalara aykırıdır ve bunlara yönelik olarak yapılması planlanan işlemler yasalar ile tertip edilmiştir. Bu tarz yolsuzluklara örnek olarak, irtikâp, rüşvet, ihtilas, zimmet vb. gösterilebilir. Geniş manada yolsuzluk ise yasalarda yasak olduğu açık bir şekilde belirtilmeyen, yasalara aykırı olmayan, fakat kamu yararı da olmayan hallerde söz konusu olmaktadır. Örneğin, herhangi bir siyasi partiye oy verilmesi karşılığında il

olacak niteliklere sahip olmamasına karşın, bir ilçenin il yapılması, benzer biçimde özgün değerlendirmeler yapılmadan herhangi bir vilayete havaalanı yapılması gibi (Karakaş ve Çiçek, 2009: 50).

Yolsuzluğun tanımlanması hususunda pek çok çalışması bulunan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının önerisiye aşağıda sunulan denklem ile gösterilmiştir. Buna göre (Human Development Report, 2004: 2-3);

Yolsuzluk = (Tekelci Yapı + Yetkinin Çok Verilmiş Olması) – (Saydamlık + Bütünlükçü Bakış + Hesap Verme Sorumluluğu)

1.4.1. Yolsuzluk Türleri

Yolsuzluk türleri konusunda üzerinde fikir birliğine varılanlar aşağıda sunulmuştur.

Rüşvet. Kamu erkini elinde bulundurmakta olan bir kişinin, söz konusu erkin kullanılması sırasında yetkisini kötüye kullanarak kendisine gerek maddi gerekse maddi olmayan bir biçimde yarar sağlamasıdır. Bu süreç içerisinde erki elinde bulundurmakta olanlar, karşılarında bulunanlara ayrıcalıklı davranış göstermekte ve bunun karşılığı olarak yarar sağlamaktadırlar. Bu süreç içerisinde hediye ile rüşvet arasındaki ayrım hakkında bilgi vermek gerekmektedir. Çoğunlukla rüşvet, hediye ismiyle verilmektedir. Rüşvette bir karşılık söz konusuysen hediye her hangi bir karşılık beklenmemektedir. Bu ayrımın yapılması her daim olası değildir (Tanzi, 1998: 8).

İrtikâp. Rüşvet suçunun hususi bir biçimini meydana getirmektedir. Rüşvet, iki tarafın rıza göstermesi ile olmaktadır. Fakat irtikâp kapsamında kamu görevlisi karşısında bulunan kişiyi rüşvet vermek için zorlamaktadır (Karakaş, 2007: 47).

İhtilas ve zimmet. Bir bireyin kendisine emanet edilmiş olan şeyleri (para ya da mal), yasalara aykırı şekilde kendi menfaatleri adına kullanmasıdır. Zimmet fiilinin hileli bir biçimde işlenmiş durumuna ise “ihtilas” adı verilmektedir (Karakaş, 2007: 47).

Kayırmacılık. Bu başlık altında; akraba kayırmacılığı (Nepotizm), eş-dost kayırmacılığı (kronizm), siyasal kayırmacılık (patronaj), hizmet kayırmacılığı, oy ticareti (logrolling), lobicilik, içeriden öğrenilenlerin ticareti (insider trading), kara paranın aklanması ve rant kollama alt başlıkları yer almaktadır.

1.4.2. Yolsuzluğun Nedeni Olarak Kamu Yönetiminin Yapısı

Yapısal açıdan kamu yönetiminin yolsuzluğa sebep olmasına etki eden beş faktör vardır. Bunlar; saydamlık, hesap verme sorumluluğu, yönetim, kamudaki yetersiz denetim sistemi ve yargı sistemidir.

Saydamlık. Devletin amaçlarını ve söz konusu amaçları gerçekleştirmek adına uygulamakta olduğu politikaları ve ortaya çıkmış olan neticelere yönelik bilgileri, kamuoyu ile her türlü iletişim aracı vasıtasıyla duyurmasıdır (Karakaş, 2007: 50). Bu noktada iki konu ön planda yer almaktadır. Konulardan ilki, sistemin saydam olabilmesi amacıyla uygulanmakta olan politikaların ve hedeflerinin biliniyor olmasının yeterli görülmemesidir. Böyle bir durumda saydamlık, sadece açıklık anlamında kullanılmamakta, aynı zamanda anlaşılabilirlik ve basitlik anlamlarında da kullanılmaktadır. Konulardan ikincisi ise bilginin herhangi bir yerde bulunuyor olması, sistemin saydam olduğu anlamına gelmemektedir. Bir başka ifadeyle bilgiler tutarlı, anlaşılabilir ve düzenli bir biçimde sınıflandırılmış olmalıdır (Atiyas ve Sayın, 2000: 28).

Saydamlığın olmaması durumunda, hem kamu mali yönetiminin hem de kamu yönetiminin uygulamaları manipülasyona ve istismara açık olabilmekte, bir bakıma yolsuzluğa davetiye çıkartılmaktadır. Bu durum, son senelerde Uzak Doğu Asya'da meydana gelen krizlerde kendisini göstermektedir (Karakaş, 2007: 51).

Hesap Verme Sorumluluğu. Kendisine kaynak tahsis edilen ve yetki verilenlerin söz konusu kaynağı veya yetkiyi ne düzeyde iyi kullandıklarına yönelik yükümlülüklerini ifade etmektedir (Karakaş, 2007: 51). Hesap verme sorumluluğu esas olarak; Mali Hesap Verme Sorumluluğu ile Performans Hesap Verme Sorumluluğu olacak şekilde iki başlıkta ele alınmaktadır.

Mali Hesap Verme Sorumluluğu, belirli bir amaç uğruna verilen veya alınan kaynakların kullanımıyla alakalıdır. Bu noktada, parayı almış olan birey veya örgüt, alınan paranın nereye harcandığını belgeleri ile kanıtlamaktadır (The United States Agency for International Development- [USAID], 1989: 2-3). Mali Hesap Verme Sorumluluğu, bir bakıma “klasik bir hesap verme sorumluluğu” olarak adlandırılabilir. Zira yalnızca kaynakların mevzuata uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığı hususunda

durmaktadır. Fakat bugün uygulamada, Mali Hesap Verme Sorumluluğu'na ek olarak, Performans Hesap Verme Sorumluluğu da gerçekleştirilmektedir. Performans Hesap Verme Sorumluluğu; “performans teftiş ölçütlerine (tutumluluk, etkililik, verimlilik) uygun olacak şekilde öngörülmüş olan amaca erişilip erişilmediğini ve bunun ne şekilde sağlanabildiği ya da sağlanamadığı hususundaki çalışmaların tamamının hesabının verilmesi” şeklinde tanımlanmaktadır (Karakaş, 2007: 51-52). Bir başka ifadeyle Performans Hesap Verme Sorumluluğu; “performansın kanıtlanmasına ve üzerinde anlaşılmiş olan beklentiler ışığında, performans sorumluluğunun üstlenilmesine dayanmakta olan ilişki” biçiminde de tanımlanabilir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 1999: 10-12).

Saydamlık ile Hesap Verme Sorumluluğu'nu geliştirmenin altında yatmakta olan ana sebeplerden bir tanesi yolsuzluğun azaltılmasıdır (Premchand, 2001: 9). Zira pek çok devlet, yolsuzluğu kamu mali yönetimlerinde reform gerçekleştirerek sağlamıştır. Örneğin Kanada ve Yeni Zelanda'nın Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu konularında yapmış olduğu reformlar, yolsuzluk algılama endeksi sıralamalarında üst sıralarda yer almalarına fırsat vermiştir (Kaufmann, Kraay ve Zoido-Lobaton, 2000: 3-4).

Yönetişim. IMF ve Dünya Bankası, son senelerde hem özel sektörde hem de kamu sektöründe ağırlıklı bir şekilde Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Yönetişim konularında durmaktadır. Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu, bir paranın iki yüzüne benzetilebilir. Bir başka ifadeyle, birbirlerini tamamlayan iki konudur. Yönetişim ise birbirini tamamlayan söz konusu iki kavramın üstüne kurulmaktadır. Kısaca, Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu olmadan Yönetişim'den söz etmek imkânsızdır (Karakaş, 2007: 52).

Yolsuzluk, temelde bir yönetim sorunudur. Bu anlamda, “örgütlerin yönetilmesinde yaşanan başarısızlıklar” şeklinde değerlendirilebilir. Bir ülkede yer alan iktisadi ve siyasi erkler, birbirleri ile sinerji yaratmaktan ziyade rekabet içerisinde bulunmaları durumunda oluşan bu ortamda ülkenin iktisadi büyümesinden daha çok yolsuzluklar ön plana çıkmaktadır. Bu sebeple, sağlıklı bir yaratım ortamının sağlanması ile iktisadi büyümenin teşvik edilmesi durumunda ve bunlara paralel olarak

yolsuzlukların azaltılmasında yönetişimin önemi daha iyi anlaşılmaktadır (Karakaş, 2007: 53).

Kamudaki Yetersiz Teftiş Sistemi. Osmanlı İmparatorluğu'nun merkeziyetçi yaklaşımının bir yansıması olarak 1927 tarihinde çıkartılmış olan Genel Muhasebe Kanunu, harcama öncesindeki onayın yetkisini pek çok kişi ve örgüte dağıtan, ağırlığı mevzuata veren, bir başka ifadeyle her şeyin kanuni bir düzenleme ile yapılması için çaba sarf eden bir denetim yaklaşımına sahiptir (Karakaş, 2007: 52). Bu biçimde işlemekte olan sıkı bir kamu harcama sistemi, örgütlerin teftiştten kaçmalarına sebebiyet vermiştir. Bu tarz bir teftiş yaklaşımı, hizmet üretmemeyi ve harcama yapmamayı cezalandırmamaktadır (Karakaş, 2007: 52). Türk teftiş yaklaşımında en ufak detay bile kanuni düzenleme ile yapılırken, Anglosakson ülkelerinde bu süreç, kanuni düzenlemenin yerine yüksek teftiş kurumunca yayınlanmış olan teftiş el kitapları, teftiş kılavuzları, teftiş rehberleri gibi çalışmalara dayanılarak gerçekleştirilmektedir (Karakaş, 2007: 53).

Türkiye'de kamu kapsamında yapılan teftiş, ağırlıklı olarak "düzenlilik teftişi" olarak ifade edilmektedir (Karakaş, 2007: 53). Yapılmakta olan teftişler daha çok girdilere önem verirken, çıktılara yeterli düzeyde ehemmiyet gösterilmemektedir. Kamu harcamalarının gerek kalitatif gerekse kantitatif olarak gelişmiş olması, düzenlilik teftişinin tek başına yetersiz kalmasını beraberinde getirmektedir. Türkiye'de performans teftişinin yapılmaya başlanması 1996 senesindeki düzenleme ile gerçekleşmiştir. (DPT, 2000: 103). Fakat söz konusu teftiş, son derece kısıtlı düzeyde (2002 senesinde Karayolları Genel Müdürlüğü ve Milli Eğitim Bakanlığı gibi birkaç kurumda) yapılabilmektedir.

Teftiş birimleri arasında yeterli koordinasyon sağlanamamıştır. Bu durum, teftiş yapan örgütlerin mükerrer teftiş gerçekleştirmelerine sebep olmaktadır. Türkiye'de 120'nin üzerinde teftiş kuruluşu bulunurken, kimi bakanlıklarda (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı gibi) birden fazla teftiş birimi bulunmasına karşın, kamu harcamalarının tamamının teftişi yapılamamaktadır (Karakaş, 2007: 54). 2003 senesinde yürürlüğe giren 5018 sayılı yasada bu alanda düzenlemeler gerçekleştirilerek iç denetçilik kurumu oluşturulmuş ve iç denetim koordinasyon kurulu

hayata geçirilmiştir. Fakat denetim kurullarının dönüştürülmesi ve iç denetim sisteminin aktif bir biçimde işlemeye başlaması süreci zaman alacak bir süreçtir.

Yargı Sisteminin Sebep olduğu Problemler. Türk yargı sisteminin problemleri arasında; savcı ve hâkim sayısındaki yetersizlikler sebebiyle karşılaşılan aşırı iş yükü ve buna bağlı mahkemelerdeki yargılamaların süresinin uzunluğu, mahkemelerin fiziki olarak yetersizlikleri, savcı ve hâkimlerin özlük haklarıyla alakalı problemler, caydırıcı olmayan cezalar, sık sık çıkartılmakta olan aflar sebebiyle yargı sisteminin doğasına yapılmış olan müdahaleler sayılabilmektedir (Karakaş, 2007: 54). Türkiye’deki mahkemelerde yargılama süreci, uzun seneler devam etmektedir. Söz konusu durum, yargıya karşı olan güveni her geçen gün azaltmaktadır. Mahkemelerdeki yargılama sürecinin uzun seneler devam etmesinin sebepleri arasında ise hazırlık soruşturmalarının yeterli kanıtlara ulaşılmadan açılması bulunmaktadır. Bu durum, suça yönelik kanıtların davalara tam manasıyla yansımamasına sebep olmaktadır (Karakaş, 2007: 54).

Tüm bu bahsedilen sebeplerin dışında; enflasyondaki yüksek oranlar, devletin iktisadi alandaki ağırlığı, kayıt dışı ekonomi, gelir dağılımında yaşanan problemler gibi iktisadi yapının sebep olduğu problemler de vardır.

1.4.3. Yolsuzluk ile Mücadele Sürecinde Yönetişimin Önemi

Bir ülkenin siyasi ve iktisadi olarak gelişmesinde yönetim standartlarının hazırlanması ve söz konusu standartların devamlı şekilde geliştirilmesi son derece önemlidir. Bu noktada yönetişimin; hesap verme sorumluluğu, saydamlık ve bütünlük yaklaşımı kapsadığı söylenebilir. Söz konusu koşullara ilaveten kamu yönetişimi kavramının kapsamı içerisinde katılımcılık, hukukun üstünlüğü, yönetmekten ziyade yönlendirici olma, kaynakların “Verimlilik, Etkililik ve Tutumluluk-[VET]” prensiplerine göre kullanılması, başka bir ifadeyle “VET teftişi” yapılması, yerel nitelikli özelliklerin kullanılması ve sürdürülebilirlik sayılabilmektedir (Karakaş, 2007: 59).

Kamu yönetişimi açısından yolsuzluk incelendiğinde, yönetim açısından bir zayıflığın, söz konusu duruma sebep olduğu söylenebilir. Zira kamu yönetişimi; saydam, katılımcı, hesap verebilen bir yönetimi meydana getirerek, iktisadi büyümenin teşvik edilmesi amacıyla sağlıklı bir ortamın oluşturulmasına destek olur (UNDP, 2000:

1-3). Rasyonel bir kamu yönetişiminin temelinde örgütün başında yer alan kişinin yükümlülük taşımasını sağlayacak önlemleri almak gelmektedir (The Netherlands Ministry of Finance, 2000: 9). Bir diğer ifadeyle, yetkisi olan bireyin yükümlülüğü de olmalıdır. Etkin bir kamu yönetişiminin sağlanması sonucu yolsuzluğun tam anlamıyla ortadan kaldırılması imkân dâhilinde olmayabilir. Buna karşın, yolsuzluğun en aza indirilmesine destek sunacağından, yolsuzluğun düşürülmesinde ve insan temelli kalkınmanın sağlanabilmesinde mühim bir adım atılmış olacaktır (Karakaş, 2007: 60).

Konuyla ilgili Tablo 2.1’de, yolsuzluk derecelerini ve buna karşı ülkelerde uygulanmakta olan yönetim stratejileri sunulmuştur.

Tablo 2.1. Yolsuzluk dereceleriyle ülkelerde uygulanmakta olan yönetim stratejileri

Yolsuzluğun Derecesi	Yönetişim	Yolsuzlukla Baş Etme Gayretlerindeki Öncelikler
Yüksek	Az	1. Hukukun üstünlüğünün sağlanması, 2. Hesap verme yükümlülüğünün güçlendirilmesi, 3. Hükümetler tarafından yapılan müdahalelerin rasyonel hale getirilmesi.
Orta	Orta	1. Mali yönetim kapsamında yapılan reformlar, 2. Sonuç temelli yapılan yönetim ve değerlendirmeler, 3. Kurulan yolsuzlukla mücadele birimleri.
Düşük	İyi	1. Güçlü bir mali yönetim, 2. Yolsuzlukla mücadele kapsamında gereken kanuni düzenlemelerin önemli bir kısmının yapılmış olması, 3. Tesis edilmiş olan saydamlık.

Kaynak: Schacter ve Shah, 2001, 4-5.

Tablo 2.1’de, ülkelerin yolsuzluk derecelerine göre uygulanmakta olan stratejiler görülmektedir. Kamuda yaşanabilecek kötü yönetim uygulamaları arasında; politika oluşturulma sürecinde rasyonellikten çok keyfilik, hukuk sisteminin işlememesi, hatalı çalışmalarından ötürü sorumlu olan bürokratlara gerekli yaptırımların uygulanmaması,

sivil toplum örgütlerinin işlevsiz ve yetersiz olması sayılabilir. Bu tarz uygulamalar gerçekleştiren bir ülkede nihai sonuç olarak kapsamlı bir yolsuzlukla karşılaşmaktadır. Özetle, iyi bir kamu yönetişiminin gerçekleştirildiği bir toplum düzeninde, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanma olasılığı da yüksektir. Bunun aksine, kötü bir kamu yönetişiminin uygulandığı ülkede aktif biçimde çalışmalar yapan sivil toplum örgütlerinin olmamasından ve bürokratik yapının sağlam biçimde inşa edilememesinden dolayı, uzun süreli projeler ve çalışmalar yapılamamakta ve uygulanamamaktadır (UNDP, 2002: 181-185).

1.5. Kamu Yönetişimi ve Kayıt Dışı Ekonomi

Kayıt dışı sektör kavramı ilk olarak 1970'lerde kullanıldığından, gelişmekte olan ülkelerdeki kayıt dışı faaliyetlerin, kayıt dışı sektörde iş arayan ve bulamayan kırsal göçmenler ve şehir sakinleri için önemli bir istihdam kaynağı oluşturduğu kabul edilmiştir. Kayıt dışı sektörün istihdam için göreceli önemi ülkeye göre değişmekte olup, kentsel istihdamın % 20 ila % 60'ı arasında değişmektedir (Ouédraogo, 2017: 256). Kayıt dışı sektör; “düzenlenmemiş ve geleneksel ekonomik kategorilerin hiçbirine pek uymayan mal veya hizmet üreten tüm faaliyetleri” ifade etmektedir (Ouédraogo, 2017: 257). Kayıt dışı sektörün bir parçası olarak görülen faaliyetler, hayatta kalma stratejilerinden (örneğin, sokakta satış, mektup yazma ve ayakkabı parlatma) daha organize işletme birimlerine (örneğin, küçük zanaatkarlar, mekanikçiler ve marangozlar) kadar uzanmaktadır (Ouédraogo, 2017: 257). 2002 yılında Uluslararası Çalışma Konferansı'nın [ILO] 90. Oturumunda uzmanlar, “kayıt dışı sektör” kavramında dikkate alınmayan diğer kayıt dışı istihdam biçimlerini tanımlamaya, dâhil etmeye çalışan “kayıt dışı ekonomi” kavramını başlatmışlardır. Kayıt dışı ekonomi terimi sadece “kayıt dışı sektör” faaliyetlerini (gündelik ve hayatta kalma tipi faaliyetler) içermekle kalmamakta, aynı zamanda sanayileşmiş, geçiş ve gelişmekte olan ekonomilerde ortaya çıkan ve yasaların ötesinde işletilen yeni kayıt dışı faaliyet türlerini de açıklamaktadır. Bunlar arasında evde çalışanlar ve atölyelerde çalışanlar ile mikro işletmelerde serbest meslek sahipleri bulunmaktadır (Ouédraogo, 2017: 257).

Kayıt dışı ekonomi, gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan ve bu ülkelerin ekonomilerinin önemli bir bölümünü temsil eden belirli bir ekonomik faaliyet alanıdır. Gerçekten de, kayıt dışı ekonominin önemi, özellikle hukukun üstünlüğünün ve

kurumların, piyasanın verimli işleyişini sağlayamadığı gelişmekte olan ülkeler için büyük ölçüde gösterilmiştir (De Soto, 1989). La Porta ve Schleifer (2011) için kayıt dışı ekonomi, hem gayri resmi olarak kayıtlı firmaların üretim faaliyetlerini hem de resmi olarak kayıtlı firmaların beyan edilmemiş ürünlerini içermektedir.

Kayıt dışı sektör, uzun süredir olumsuz etkileri olan bir olgu olarak algılansa da, bugün söz konusu sektörün hem istihdam hem de servet yaratma açısından ekonominin önemli bir bileşeni olduğu yaygın olarak kabul görmektedir. Bugünün eğilimi, onu mümkün olan her yerde teşvik etmek ve genişletmektir. Politika yapımcılar ve kalkınma ajansları, kayıt dışı sektörü uygun şekilde değerlendirmeyen herhangi bir kalkınma programının muhtemelen ekonomik ilerlemeyi teşvik etmekte başarısız olacağına farkına vararak, kalkınma stratejilerinde kayıt dışı sektöre merkezi bir rol verme eğilimindedir (Ouédraogo, 2017: 257).

Literatürde kayıt dışı ekonominin ortaya çıkış nedenleri olarak çeşitli faktörler belirlenmiştir. Bunlara vergi yükü, işsizlik oranı ve işgücü düzenlemeleri ile kurumların kalitesi eklenebilir. Kayıt dışı ekonominin itici faktörleri arasında yer alan yolsuzluk ve yönetim kalitesi konuları araştırmacılar için sıklıkla analizlere konu olmuştur (Johnson, Kaufmann ve Shleifer, 1997; Dreher ve Schneider, 2010). Bununla birlikte yolsuzluk ve kayıt dışı ekonomi arasındaki ilişki teorik olarak belirsizdir. Johnson, Kaufmann ve Shleifer (1997) ile Friedman, Johnson, Kaufmann ve Zoido-Lobaton (2000) yolsuzluk ile kayıtdışı ekonomi arasında olumlu bir ilişki olduğunu öne sürerken, Chowdhury (2005) yolsuzluğun kayıt dışı ekonomi ile olumsuz bir ilişkisi olduğunu tespit etmiştir. Örgütlerin nitelik açısından durumu ile yolsuzluk arasındaki ilişkinin belirsiz olduğunu kabul etmesine rağmen Dreher, Kotsogiannis ve McCorriston (2009) kayıtdışı ekonomi ve yolsuzluğun ikame olduğunu belirtmiştir. Daha spesifik olarak Dreher ve Schneider (2010), iki değişken arasındaki ilişki duygusunun yalnızca kullanılan yolsuzluk endeksinin türüne değil, aynı zamanda gelişme düzeyine de bağlı olduğunu ileri sürmüştür.

1.5.1. Örgütler, Yolsuzluklar ve Kayıt Dışı Ekonomi Arasındaki İlişki

Yolsuzluk ile ülkelerin kurumsal düzenlemeleri arasındaki bağlantılar iyi bir şekilde belgelenecek açık bir şekilde ifade edilmektedir. Nitekim Buehn ve Schneider

(2011), genel olarak “kamu gücünün özel kazanç için kötüye kullanılması” olarak tanımlanan yolsuzluğun, siyasi ve idari sistemlerdeki bir eksikliği yansıttığını ve kalıcılığının yargı sisteminin ve hukuk kurallarının başarısızlığıyla bağlantılı olduğunu tespit etmiştir. Dolayısıyla, yolsuzluğun varlığı, genel olarak yönetişimin özeldense kamu yönetişiminin zayıflığını ima etmektedir. Bu anlamda, yolsuzluğun etkin bir kamu yönetişiminin yetersizliğini yansıttığı ve hatta bu etkinliği değiştirdiği konusunda görüş birliği yapıldığı söylenebilir (Shleifer ve Vishny, 1993). Yolsuzluk ve kayıt dışı ekonomi arasındaki bağlantılarla ilgili olarak literatür, bu iki varlık arasındaki iki tür ilişkiyi ortaya koymaktadır. Yolsuzluk ve kayıt dışı ekonomi ya tamamlayıcı olmuş ya da ikame edici olmuştur (Buehn ve Schneider, 2011).

Pek çok araştırmacı (Johnson, Kaufmann ve Shleifer, 1997; Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes ve Shleifer, 2002; Dreher ve Schneider, 2010; Buehn ve Schneider, 2011; Friedman, Johnson, Kaufmann ve Zoido-Lobaton, 2000), yolsuzluk ve kayıt dışı ekonominin tamamlayıcı olduğu fikrini, bir başka ifadeyle aralarında olumlu bir ilişki olduğunu vurgulamaktadır. Söz konusu araştırmacılar, tüm zorunlu düzenlemelere uymanın maliyetini önemli gören ve bunu karşılayamayan girişimcilerin kayıt dışı sektörde faaliyetlerini yapmaya zorladığını ifade etmişlerdir. Bununla ilgili olarak Johnson, Kaufmann ve Shleifer (1997), yolsuzluğun, düzenleme yükünü artıran ve girişimcileri kayıt dışı ekonomide faaliyet göstermeye iten ek bir vergi olarak görülebileceğini dile getirmiştir.

Chowdhury (2005) tarafından yapılan araştırmanın sonuçları, yüksek düzeyde vergilendirme, işgücü piyasası düzenlemesi, yolsuzluk ve iyi yönetim eksikliğinin kayıt dışı ekonominin ana belirleyicileri olduğunu ortaya koymuştur.

Buehn ve Schneider (2011) ise 2000 yılından 2005 yılına kadar olan dönemde 51 ülkeden oluşan bir örnekleme yolsuzluk ile kayıt dışı ekonomi arasındaki ilişkiyi incelemek amacıyla iki gizli değişkenli yapısal bir denklem modeli kullanmış ve aralarında pozitif bir ilişki bulmuştur. Kayıt dışı ekonomide girişimcileri yönlendiren faktörleri araştırmak için 69 ülkenin verilerini kullanan Friedman ve ark. (2000), benzer şekilde yolsuzluk ile kayıt dışı ekonomi arasında olumlu bir ilişki bulmuştur. Bununla birlikte araştırmacılar, kayıt dışı yaratan ekonomik faktörlerin yalnızca vergi oranları

olmadığı, buna ek olarak bürokrasinin, yolsuzluğun, mevzuatın yarattığı yük ile gayri resmi ekonominin seviyesini daha iyi açıkladığını ifade etmişlerdir.

Dreher ve Schneider (2010), 98 gelişmiş ve gelişmekte olan ülke için yolsuzluk ile kayıt dışı ekonomi arasındaki nedensel ilişkiyi analiz etmişlerdir. Yolsuzluğun bir ölçüsü olarak, yapısal bir modelden türetilen bir yolsuzluk endeksi ve alternatif olarak algılara dayalı endeksler kullanmışlardır. Buna göre araştırma sonuçlarının, kullanılan endeksin türüne ve gelişim düzeyine bağlı olduğunu tespit etmişlerdir. Bunun yanında araştırmacılar, algıya dayalı endekslerin sağlam bir ilişki getirmediğini, yapısal modele dayalı endekslerin yolsuzluğun ve kayıt dışı ekonominin gelişmekte olan ülkeler için tamamlayıcı olduğunu ortaya koymuşlardır.

Analizlerine göre, kayıt dışı ekonominin varlığı memurların yolsuzluk kapasitelerini azaltmaktadır. Bu sebeple kayıt dışı ekonominin kaynağı, kamu sektörüdür. Dreher ve diğ. (2009) 78 ila 135 ülkeden gelen verilerle benzer sonuçlara ulaşmıştır.

Çeşitli çalışmalar, kayıt dışı ekonominin açıklanmasında örgüt ikliminin ve düzenlemenin kalitesinin rolünü vurgulamıştır. Örneğin Chowdhury (2005), örgütsel kalitenin kayıt dışı ekonomiyi etkilediğini tespit etmiştir. Dreher ve Schneider (2010) ise örgütsel kalitenin, kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün en önemli belirleyicilerinden biri olduğunu saptamıştır. Ayrıca araştırmacılar, daha iyi bir örgütsel kalitenin, özel sektörde faaliyet gösteren girişimcilerin faaliyetlerinden elde ettikleri faydaları artırdığını belirtmişlerdir. Bu da resmi ekonomide kalma teşvikini arttırmaktadır. Bununla birlikte araştırmada, iyi örgütlerin daha düşük düzeyde yolsuzluğa ve kayıt dışı ekonominin boyutunda bir azalmaya yol açtığını da vurgulanmaktadır. Kısaca araştırmada, örgütsel kalitenin yolsuzluk ve kayıt dışı ekonomi üzerinde olumsuz ve önemli bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir. Torgler ve Schneider (2009), çeşitli potansiyel faktörleri kontrol ettikten sonra, daha yüksek örgütsel kalitenin kayıt dışı ekonominin daha küçük bir boyutuna yol açtığını saptamıştır. Enste (2010) ise 25 OECD ülkesinde düzenlemeler ile kayıt dışı ekonominin büyüklüğü arasındaki ilişkiyi analiz etmek için bir düzenleyici endeks oluşturmuş; işgücü piyasasının, ürün düzenlemesinin, genel düzenlemenin, örgütlerin, yönetimin ve yönetişimin kalitesizliğinin kayıt dışı ekonominin yükselmesine yol açtığını ortaya koymuştur.

1.6. Kamu Yönetişiminin Rekabet ve İnovasyon Üzerindeki Etkisi

II. Dünya Savaşı'nın ardından Batı Avrupa'nın iktisadi anlamdaki hızlı büyümesi ile devletin ekonomideki etkililiğinde yaşanan artış, refah devleti politikalarına hız kazandırmıştır (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 647). Savaşın ardından ortaya çıkmış olan geniş kapsamlı hizmet beklentisi ve sosyal talepler, yükselmekte olan Keynesyen iktisadi yaklaşımının da katkıda bulunmasıyla doğrudan devlet tarafından üretilmeye veya finanse edilmeye başlanmıştır. 1945 ile 1970 yılları arasındaki zamanda Batı Avrupa'da istikrarlı iktisadi ve siyasi bir dönem yaşanmıştır. Söz konusu zaman zarfında kamusal hizmet ve malların sunumunda ve üretilmesinde refah devletçi örgütlerin kurulması, gerek Sol gerekse Sağ partilerce kabul görmüş ve bu durum, seçmen tarafından da çoğunlukla memnuniyetle karşılanmıştır. Bu anlamda refah devleti için kapsamlı bir uzlaşma sağlandığı ileri sürülmüştür (Barry, 1989).

Fakat 1970'li yıllardan başlayarak gelişmiş refah devletlerinin kamusal hizmet alanı kapsamında, hem kamusal hizmetin kalitesi hem de bütçe sorunları açısından ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmaları, kamusal hizmet yaklaşımının sunumunda ve söz konusu yaklaşımın örgütsel yapılanmasında reform arayışlarını ve taleplerini gündeme getirmiştir. Durağan şartların ve iktisadi büyümenin bir neticesi olan devletçi refah devleti yaklaşımının iktisadi kriz ve bütçe açıklarının yaratmış olduğu istikrar sorunu ortamı içerisinde zorlandığı tespiti, pek çok araştırmacı tarafından ortaya konmaktadır. Hükümetler, bir taraftan devamlı artmakta olan kamusal hizmet ve mal talepleriyle karşı karşıya kalırken, diğer taraftan bütçe açıkları ve iktisadi durgunlukla mücadele etmiştir. Siyasal erk rekabetine giren birçok siyasi parti veya iktidarlarını muhafaza etmeye çaba sarf eden seçilmiş hükümetler, iktisadi kemer sıkma politikalarıyla kamusal hizmetlerde etkililiği artırma arayışlarını aynı anda yapmaya çalışmışlardır (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 646).

Temelde pratik nedenlerle başlamış olan kamusal hizmetlerde reform görüşü, 1950'li senelerin ardından tekrar canlanan liberal iktisadi politikaların artmakta olan entelektüel baskısıyla geniş çaplı bir bürokrasi eleştirisine dönüşmüştür (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 646). Bilhassa Freedmancı maliye ve para politikalarıyla kamu tercihi teorisinin kamusal sektör eleştirisi, geleneksel refah devleti kurumları ve politikaları üstünde kalıcı ve yıkıcı izler bırakmıştır (Memişoğlu ve Kalkan, 2016, 646). Bu çeşit

entelektüel gelişmeler, 1979 senesinde Thatcher'ın Birleşik Krallık'ta başbakan olarak seçilmesiyle beraber, "ideolojik" bir boyuta dönüşmüş, politik alanda, kamusal hizmet reformu üstünden kutuplaşmalara neden olmuştur (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 646-647).

Kamu sektörünün büyüklüğünün yaratmış olduğu problemler ve iktisat teorisindeki yeni gelişmelere paralel şekilde global piyasalarda oluşan rekabetin çoğalması, özel firmaların kamusal örgütlere nazaran daha efektif çalışan yönetsel pratikler geliştirmelerine fırsat vermiştir (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 647). Ülkelerin yabancı sermayeyi kendilerine çekme mücadelesi, daha aktif kamusal örgütlere gereksinim duyduğu algısını oluşturmuş ve kamusal reform hususunda hükümetler üstünde ciddi baskılar yaratmıştır (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 647).

Söz konusu gelişmelerin yanı sıra teknolojiye yaşanan hızlı değişimler, birçok geleneksel bürokratik pratiklerin gereksinimini azaltmış ya da mevcudiyetlerinin gerekliliğini tartışılır bir duruma getirmiş ve teknolojiye uygun örgütsel yapılanmaların gerekliliğini ortaya koymuştur (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 648). Gelişmekte olan devlet uygulamaları, söz konusu gelişmelere ait radikal bir örnek şeklinde gösterilebilir. Maliye ve para politikası gibi makro-iktisadi değişim taleplerinden, bürokrasi gibi yine büyük yapısal reformlara kadar birçok alanda dönüşüme ilişkin karşılaşılmakta olan talepler, yönetim alanında yeni bir ekolün oluşmasını neden olmuştur. Weberyen bürokrasi yaklaşımında idealize edilen geleneksel yönetim paradigması yerini, detaylarına yukarıda yer verilen gelişmeler çerçevesinde, çoğunlukla yeni kamu yönetimi yaklaşımı olarak ifade edilen paradigmaya bıraktığı gözlemlenmiştir (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 648).

Geleneksel kamu yönetimi ile ilgili Hughes (2013: 30), yedi gerçeklikten bahsetmektedir. Söz konusu gerçekliklerden birincisi, kamusal örgütün Weberyen bürokrasi yaklaşımının prensiplerine göre kurulmuş olmasıdır. Süreçlere sıkıca bağlılığı vurgulamakta olan söz konusu yaklaşımda, bürokratik çalışmalar komuta zinciriyle hiyerarşik bir biçimde yapılmaktadır. İkinci gerçekliğe göre bürokrasi, her bir çalışmanın en doğru yolunu belirleyerek, işlerin görünür kılınmasını bir standart çerçevesine bağlamaktadır. Üçüncü gerçeklik olarak devlet, kamusal hizmetleri doğrudan kendi bürokratik mekanizmaları vasıtasıyla sunmakta ve üretmektedir.

Dördüncü gerçeklik olarak bürokratlar, seçilen politikacıların almış oldukları kararları uygulayan hizmetkârlar gibi görülmektedir. Bir diğer ifadeyle, bürokratların takdir yetkileri, politikanın yapımını kapsamamaktadır. Beşinci gerçeklik, kamu yöneticilerinin yalnızca kamusal menfaatle motive oldukları önermesinin kabul edilmesidir. Altıncı gerçeklik, kamu sektörünün özel sektörden ayrı ve bağımsız bir yapıya sahip olduğu düşünüldüğü için, profesyonel memurlar yaşam boyu iş güvencesiyle kendilerini garantiye almışlardır. Yedinci ve son gerçeklik olarak da memurların verilen görevleri yerine getirmenin dışında kişisel bir yükümlülüklerinin olmadığı kabul edilmesidir (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 648-649).

Yeni kamu yönetiminin ana mottosu; “kürek çekmekten çok dümeni tutmak” olarak belirlenmiştir (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 649). Her yapılan çalışmanın tek bir doğru yolunun bulunduğu düşünülmemelidir. Fakat farklı durumlara uyum sağlayabilen, bir diğer ifadeyle “evrilebilen” esnek örgütsel yapılar ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla iş dünyasında gelişmekte olan piyasacı örgütlerin kamusal örgütlere “evrilmesi” söz konusu olabilmektedir. Böylelikle süreçlere yapılan vurgu, artık netice almaya kaymıştır. Kamu yöneticilerinin yükümlülükleri talimat takibinin çok ötesine geçmiş, işin doğru ve iyi yapılması amacıyla gerekli olan riskin üstlenilmesine doğru kapsamı genişlemiştir. Bu bağlamda personelin yönetim süreci de yerini, ücretleri performansla ilişkilendirmiş olan sözleşmelere bırakmıştır (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 646). Yeni kamu yönetimi, hizmetin sunulması sürecinde mecburi olarak piyasacı yöntemleri kabul etmemekte, buna karşın onları kategorik anlamda da dışlamamaktadır. Kamusal hizmetin sunumu sürecinde tercih hakkını ve rekabetçiliği temel değer olarak benimsemektedir (Osborne ve Gaebler, 1992; Rhodes 1996; Hughes, 2013).

Bugün kamu yönetişimi kavramını, yeni kamu yönetiminden farklı düşünmek anlamlı olmamaktadır. Kelimenin tam manasıyla hükümet (government), siyasal erke sahip olabilmeyi temsil ederken, kamu yönetişimi (public governance) ise söz konusu otoritenin kullanılmasına, paydaşların ortak olmasına temsil etmektedir (Hughes, 2013: 226).

Yönetim sürecine ortak olmak, kamusal siyasetin seçim, örgütlenme ve uygulanma sürecinde devletin hiyerarşik örgütlenmesine eklenmemiş olan üçüncü tarafların da söz haklarının bulunduğu ima etmektedir (Memişoğlu ve Kalkan, 2016:

648). Dolayısıyla, kamu hizmetini gerçekleştirebilmenin yegâne yolu olarak görülen, devletin tek yönlü zor gücünü hiyerarşik bir biçimde uygulamasından ziyade, paydaşların sürece gönüllü bir şekilde eklendiği karmaşık bir ağ yönetiminden bahsetmek gerekir. Bugün kamu yönetişimi kavramının demokratik yönetimler kapsamında birçok pratiği yer almaktadır. Bevir ve Bowman (2015) tarafından ifade edildiği üzere, kamuoyu yaratmak amacıyla, geliştirilmiş olan nice pratiğin haricinde, katılımcı bütçeleme uygulaması, vatandaş meclisleri, katılımcı planlama ve öğrenme, âdem-i merkezi kalkınma planları gibi birçok pratik ile de herhangi bir kamusal politikanın doğrudan tesirinde kalacak olan paydaşları kamusal karar alma süreçlerine eklemek olasıdır. Fakat kamu yönetişimini yalnızca vatandaşların demokratik karar alma süreçlerine daha çok katılmasını sağlayan pratikler şeklinde anlamak doğru değildir.

Sağlık hizmetinin üretimi sürecinde görülebileceği gibi kamu yönetişimi, aynı zamanda paydaşların bizzat hizmetin örgütlenmesinde ve üretilmesinde yer almalarına ve yükümlülük sahibi olmalarına imkân veren pratiklerdir. Örneğin, sağlık sektörü kapsamında hastaların kendi sağlık sigorta şirketlerini, doktorlarını ve hastanelerini seçebiliyor olmaları, sağlık hizmetinde birçok gelişmenin, hastaların kişisel gereksinimlerinin gözetilerek gerçekleştirildiğinin göstergesidir. Çayır alanı veya su gibi ortak malların kullanılmasının örgütlenmesi, tam anlamıyla paydaşlar arasında kurulmuş olan örgütler eli ile yürütülmesi ve devlet kurumlarının yalnızca denetleyici olarak sürece eklenmesi, geniş çaplı bir kamu yönetişimi pratiği için örnek olarak verilebilir (Ostrom, 1992).

Kamu yönetişiminde inovasyon ise kamu yönetişiminde daha iyi çıktılar sağlamak veya kamu yönetişimine bağlı sorunları çözmek amacıyla uygulanan kurumsal düzenlemeler veya yeni mekanizmalar olarak tanımlanabilmektedir (Anttiroiko, Bailey ve Balkama, 2011: 2).

Kamu sektörü kapsamında etkililiği ve üretimi arttırabilmek amacıyla devamlı bir biçimde gayret gösterilmesi gerekmektedir. Bu durum da kamu yönetiminde işlerin yeni şekillerde yapılmasının gerekliliğini ortaya çıkartmaktadır. Bununla birlikte kamu sektöründe inovasyon, yönetim teşkilatı ile halk arasında hesap verebilirlik temelli bir bağın kurulması ve bunun devam ettirilmesi için de önemli bir koşuldur. Yukarıda ifade

edildiği üzere, refah devleti son derece mühim bir dönüşümden geçmektedir. Fakat çağdaş devletin, refah devleti politikalarını arkasında bıraktığı söylenemez. Buna karşın gerek sosyal devletin amaçları farklılaşmış gerekse sosyal hizmetlerin organizasyonu ve sunumu sürecinde değişiklikler yaşanmıştır. Artık farklılaşmış olan söz konusu amaçlar arasında sivil toplumun, özel sektör yatırımlarının ve girişimciliğin desteklenmesi de bulunmaktadır. Globalleşen dünyada ülkeler yatırım bilgisini çekmek amacıyla kendilerini daha çekici duruma getirmeye çalışmakta, bu durum da refah devletçi politikalar ile kalkınmayı aynı anda başarmak için çaba sarf eden yeni kamu yönetim tarzlarının gelişmesi adına baskı oluşturmaktadır (Kuhlmann, 2006: 2).

Kamu sektörü kapsamında inovasyon, “kamusal alan” içine yoğunlaşarak sorunları çözmeyi ve yeni imkânlar ortaya çıkartmayı amaçlamış ve söz konusu açıdan son yıllarda bölgesel ağlar, sivil toplum örgütleriyle gerçekleştirilen ortaklıklar, rekabete dayalı ihale sistemleri, vatandaş kurulları gibi piyasa veya ağ merkezli yönetim formları yaratmıştır. Kamu yönetiminde inovasyon ile bahsedilmek istenen ögeler şöyle sıralanmaktadır (Anttiroiko, Bailey ve Balkama, 2011: 13):

- a. Ağ temelli üretim perspektifini geliştirerek örgütlerin sınırlarını kırmak.
- b. Üretim sistemlerince dar kapsamda tanımlanmış olan sorunları veya politika süreçlerini daha geniş açıdan ele almak.
- c. Hususi hakları ve yükümlülükleri tekrar tanımlayarak, hususi kaynakları kamusal amaçlar çerçevesinde mobilize ederek, karmaşık sosyo-politik ilişkiler geliştirmek.
- ç. Toplum genelinde belli kaynakların kullanım haklarının yörüngesini değiştirerek hususi kaynakları kamusal menfaatler amacıyla kullanmak.
- d. Faydacı perspektifin; toplumsal yapının güçlendirilmesi, doğruluk ve dürüstlük ile adalet gibi prensipler doğrultusunda desteklenmesi amacıyla normatif çerçeveler yaratmak.

Alberti ve Bertucci (2006: 6) inovasyonları, dört gruba ayırmış ve kamu sektöründe inovasyon tipolojisi ortaya koymuşlardır. Söz konusu tipolojiyi incelemek, kamu yönetimi inovasyonlarını inceleme süreçlerini de kolaylaştırmaktadır. Buna göre Alberti ve Bertucci (2006: 6) inovasyonu; örgütsel inovasyonlar, kurumsal inovasyonlar, süreç inovasyonları ve teknolojik inovasyonlar şeklinde kategorize

etmiştir. Teknolojik inovasyonlar ile kast edilmek istenen bürokratik sistemlerin kapalı olan yapısının açık bir yapıya dönüştürülmesidir. Geleneksel yönetim yaklaşımında her çalışmanın tek doğru yolu üstüne kurulu olan işlem süreçleri, teknolojiye yaşanan hızlı gelişmelere paralel olarak hızla dönüşüm geçirmektedir (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 650).

Örneğin kâğıt temelli bürokratik kayıt tutma yaklaşımı, dijital teknolojilerin gelişmesi sonucu kayıtların yalnızca bir örgüte veya bir yere has olmaktan çıkarak, bir tür “ağ kayıt sistemine” dönüşmüştür. Bununla birlikte, kayıtlarda kullanıcıların etkin bir biçimde kendi hesaplarını yaratarak süreçlere eklenmeleri sağlanmıştır. Bu açıdan bakıldığı zaman, kayıt sistemlerinin kapalı değil, açık sistemler haline geldiği söylenebilir. Süreçler açısından inovasyon ise bürokratik mekanizmaların yerine müşteri esaslı ve işbirlikçi süreçleri önermektedir. Bilhassa sonuç temelli kamusal pratiklerin ve politikaların gelişmesiyle beraber, kamusal hizmetin gerek sunumunda gerekse üretiminde hem sivil toplum örgütlerinden hem de özel sektörden yararlanılarak müşterilerin ve paydaşların doğrudan kendileri ile ilgili söz sahibi olacakları sistemler geliştirilmeye başlanmıştır (Memişoğlu ve Kalkan, 2016: 651).

Sağlık sektörü kapsamında karşı karşıya kalınan hastaların tercih haklarının gün geçtikçe daha kapsamlı olması ve özel sağlık kurumlarının yaygınlaşması, söz konusu inovasyonlar için örnek gösterilebilir. Örgütsel inovasyonlar, bürokraside yaşanan hiyerarşik yapılanmaya karşı, piyasaları, ortaklıkları ve ağları konumlandıran bir yaklaşımdır. Her bir kamusal hizmetin bir tek merkezden alt birimlere olacak şekilde hiyerarşik düzenlemesine karşı, farklı seviyelerde idari örgütlenmeler yaratarak ve farklı derecelerde paydaşların doğrudan katılımları sağlanarak, geleneksel hiyerarşik modellerin dönüştürülmesi için çalışmalar yapılmaktadır. Örneğin sağlık sektörü kapsamında kamu hastaneleri birliği gibi özel-kamu ortak girişimleri bir taraftan sağlık piyasa benzeri mekanizmaları sisteme eklerken, diğer taraftan sağlık politikalarında karar alma süreçlerini tabana yaymak için çalışmaktadır. Kurumsal inovasyonlar ise devlet merkezli veya devletçi kamusal hizmet sunumundan ağ toplumuna doğru bir yönelmeyi ifade etmektedir (Anttiroiko, Bailey ve Balkama, 2011: 2). Kurumsallaşmış bir yönetim formu için regülasyon, örnek olarak verilebilmektedir. Regülasyon; “özel girişimlerin faaliyetleri çerçevesinde kamusal menfaatlere katkı sunmak amacıyla

devletin girişimler üstünde kontrol sağlaması ve denetim mekanizmalarını işletmesi” anlamına gelmektedir (Anttiroiko, Bailey ve Balkama, 2011: 3). Çoğunlukla kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmeleri sonucu ortaya çıkmış olan söz konusu özel girişimlerin güvenlik, doğruluk, dürüstlük ve etkinlik gibi konularda kamu faydasına çalışmalar yaptıklarını garanti etmek adına birçok farklı regülasyondan yararlanılmaktadır. Regülasyonun gerek sınırlarını gerekse amacını tespit eden yasa, mühim bir kurumsal düzenleme olabilmektedir. Bunun haricinde yasa, regüle edici örgütlerin kurulmasına katkı sunarak; yetki verici eylemlerin, kontrolün ve denetimin kurala bağlanmasını sistematik hale getirerek bunu kurala bağlamaktadır (Anttiroiko, Bailey ve Balkama, 2011: 3-4).

1.7. Kamu Yönetişiminin Ekonomik Büyüme ve Kalkınma Üzerindeki Etkisi

1950’li senelerde Swan (1956) ile Solow (1956) tarafından savunulmuş olan neoklasik büyüme teorisine göre birey başına düşmekte olan gelirin tespit edilmesi sürecinde ana etmenler olarak yatırımlardan ve sermaye birikiminden söz edildiği görülmektedir. Söz konusu teorinin eksikliklerini ortadan kaldırmak için, üretim etmenlerine beşeri sermaye dâhil olmuştur. 1980’lerden başlayarak da içsel büyüme teorisine beraber teknolojik yenilikler ve gelişmelerin de iktisadi büyüme üstündeki tesiri dikkate alınmaya başlanmıştır. Bu büyüme teorilerinin, büyümenin sebeplerini tam anlamıyla açıklayamamış olması; sermaye birikimi, eğitim, ölçek ekonomileri, yenilik gibi bileşenlerin iktisadi büyümenin sebeplerini değil, büyümenin bizatihi kendisini yarattıkları görüşünün oluşmasına sebep olmuştur. Teknolojik gelişmeler ve sermaye birikimi gerçekleştirildiği zaman bile kimi ülkelerin diğerlerine kıyasla büyüme hususunda North (1990) tarafından, daha başarılı olmalarının sebeplerinin ve büyümenin kaynaklarının daha derine inilerek incelenmesinin gerekliliği ortaya atılarak yeni kurumsal iktisadın oluşması sağlanmıştır. Söz konusu yaklaşım, neoklasik iktisat kapsamında, örgütlerin uzun vadeli iktisadi büyümedeki rollerinin tespit edilmesine dayanmaktadır. Bu yaklaşımda, bireylerin kısıtlı bir rasyonelliğe sahip oldukları, birey eli ile “mükemmel örgütlerin” yaratılamayacağı ve zamanla da değişimlerin olacağı normal kabul edilmektedir (Zhuang, Dios, Lagman-Martin, 2010: 2-3; Karaman, 2013: 32).

Örgütler, uzun vadeli iktisadi performansı açıklamak adına mühim bir yere sahiptir. North'a (1990) göre örgütler, "oyunun kuralları" olarak tanımlanmaktadır. Bireyler tarafından tasarlanmış olan kanuni ve kanuni olmayan sınırlamalardır. Kanuni örgütler; anayasalar, yasalar, belirli kamu düzenlemeleri ve kuralları biçiminde sayılabilmektedir. Kanuni olmayan örgütler ise ilişkiler temelli sosyal mekanizmalar, bireyler arası ilişkiler, tabular, davranış kuralları ve normlar ile yazılı olmayan geleneklerden meydana gelmektedir. North (1990) tarafından ortaya atılan teori daha çok kanuni örgütlere yoğunlaşmış olsa da, kanuni ve kanuni olmayan örgütlerin birbirleriyle etkileşim içinde olduklarını ifade etmek mümkündür (Zhuang vd., 2010: 2-3).

North'un (1990) araştırmasında ifade ettiği üzere, bir ülkede yer alan örgütler, toplumdaki kişiler arasında sosyal, iktisadi ve siyasi ilişkileri tertip eden organlardır. Söz konusu örgütlerin ana görevi; işlem maliyetleri ve bilgi noksanlıklarından kaynaklanmakta olan, yetersiz bilgiden doğan muğlaklıkların giderilmesini sağlamaktır. Örgütlerin iyi bir biçimde çalışması, piyasaların da etkin olmasını doğrudan etkileyebilmektedir (Jallian, Kirkpatrick ve Parker, 2003: 2).

Kamu yönetişimi, iktisadi gelişme ve büyümeyle ilişkilendirildiği zaman kurumsal olarak ele alınmaktadır. Bu doğrultuda, kamu yönetişiminin önemli faktörleri vardır. Söz konusu faktörlerden birincisi; politik karar alma sürecinde ve siyasetçiler üstünde kontrol etkisi olan, iktisadi ve politik bakımdan gücü elinde bulunduran siyasi kurumlardır (Güzel ve Murat, 2019: 320). İkinci faktör, kamusal hizmeti ve malları sağlama sürecinde etkili olan devletin potansiyelidir. Üçüncü ve son faktör ise devletin iktisadi çalışmalarını desteklemek ya da yasaklamak adına yönlendirmek amacıyla kullandığı iktisadi örgütlerdir (North, Acemoğlu, Fukuyama ve Rodrik, 2008: 2). Acemoğlu ve Robinson'a (2013: 353) göre, günümüzde ülkelerin iktisadi gelişmeyi sağlayabilme hususunda başarılı olamamalarının en mühim nedenlerinden bir tanesi aktif işlemeyen, sömürücü örgütleri bünyesinde bulundurmasıdır.

Örgütlerin ve finansal alandaki zayıflıkların, finansal krizlerin altındaki en mühim sebep olduğu görüşü hâkimdir. Buna göre Dünya Bankası, bilhassa kalkınmakta olan ülkelerdeki ve geçiş ekonomilerindeki çalışmaların etkinlik düzeyini sorgulama sürecine başlamıştır (Güzel ve Murat, 2019: 321). Nellis'e (1991) göre söz konusu

kurumun en önemli noksanlığı, iktisadi reformları ortaya koyarken, güçlü bir idari sistemin ve kanuni çerçevenin göz ardı edilmesinden kaynaklanmaktadır. 2002 yılında Dünya Gelişim Raporu kapsamında “Piyasalar için gerekli kurumların inşası” başlığı ile piyasa sisteminin aktif bir biçimde işleminde örgütlerin ne derece önemli olduğu vurgulanmıştır (Valeriani ve Peluso, 2011: 1-2).

Kamu yönetişimi kapsamında başarıya ulaşılması, teknolojik gelişmeler ve yaptırımlar amacıyla teşvik ortamı sağlayarak, özel firmaların yatırım miktarlarını çoğaltmakta ve çalışan personel için beşeri sermaye birikimi sağlamaya katkıda bulunarak iktisadi büyümeyi hızlandırmaktadır. Kamu yönetişimi konusunda yaşanacak bir başarısızlık durumu ise özel sektörün girişimcilik ve yatırım çalışmalarını sınırlayarak iktisadi durumda durgunluğun oluşmasına sebep olabilmektedir. Bir diğer ifadeyle, başarılı bir kamu yönetişimi, siyasetçilere büyümeyi teşvik edecek reform faaliyetlerini önermekteyken, başarısızlık halinde rant arayıcı çalışmalara ortam oluşturularak, yolsuzluğun artması sağlanabilmektedir (North vd., 2008: 2).

İktisadi gelişme ve büyüme, tüm dünya ülkelerinin ulaşmak istedikleri ana hedefler arasındadır. Günümüzdeyse ülkeler arası büyüme ve gelir hızı, eşitsizliklerin fazla olmasına ve iktisadi alandaki çalışmaların söz konusu alanlara odaklanmasına sebep olmuştur. 1990’lı senelerden başlayarak kamu yönetişiminin iktisadi performansa olan tesiri hususunda yapılmış olan araştırmalara hız verildiği görülmektedir. Yapılan literatür incelemesi neticesinde, çalışmaların çoğunlukla kamu yönetişiminin iktisadi büyümeye olan etkisini ölçmeye ilişkin olarak yapılan analizleri kapsadığı anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra, konuya dair araştırmalar içinde yer alan Canıkalp ve Ünlükaptan’ın (2016) çalışmasında araştırmacılar, geçiş ekonomilerinde kamu yönetişimi kalitesini kümeleme analiziyle tespit etmişlerdir. Yapılan analizler neticesinde, araştırmaya eklenen 29 ülkenin yedi kümeye ayrılarak gruplandığı, Avrupa Birliği’ne entegrasyon sürecini onaylamayan, mülkiyet haklarının ehemmiyet kazandığı ve etnik köken farklılıkları hususunda sorun yaşanan ülkelerde kamu yönetişiminin kalitesinde ciddi düşüklükler olduğu saptanmıştır.

Tüm bu aktarılanlarla, genelde yönetişimin, özelde ise kamu yönetişiminin pek çok alandaki etkileri sunulmuştur. Bir sonraki bölümde ise kamu yönetişiminin vergi

gelirleri üzerindeki etkileri, Avrupa Birliği'ne yeni üye olmuş ülkelerden örnekler ile açıklanmaya çalışılmıştır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YÖNETİŞİMİNİN VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: YENİ AB ÜYE ÜLKELERİ ÖRNEĞİ

Bu çalışmada regresyon yaklaşımı kullanılarak 2002-2022 döneminde kamu yönetişiminin vergi geliri üzerindeki etkisi yeni AB üye ülkeleri örnekleminde analiz edilmiştir. Bu kapsamda birinci kısımda ilgili teorik ve ampirik literatür özetlenmiş, daha sonra veri seti ve yöntem tanıtılmıştır. Son kısımda ampirik analiz yapılarak bulgular tartışılmıştır.

1. KAMU YÖNETİŞİMİNİN VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİNE YÖNELİK TEORİK LİTERATÜR ARAŞTIRMASI

Yolsuzluk, vergi kaçırma, vergiden kaçınma ve siyasi istikrarsızlık, düşük vergi gelirlerine yol açan en önemli etkenler içerisinde yer almaktadır (Krugman vd., 1992; Tanzi ve Dvoodi, 1997; Brondolo vd., 2008). Dolayısıyla, kamu yönetişiminin temel bileşenlerinde (ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik, siyasi istikrar ve şiddetsizlik, hükümet etkililiği, düzenleyicilik kalitesi, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun önlenmesi) yaşanan iyileşmelerin teorik olarak vergi gelirlerini artırması beklenmektedir.

Yolsuzluk ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi inceleyen araştırmalarda, vergi gelirlerinin toplanmasının, yolsuzluğun ortaya çıkma olasılığının en yüksek olduğu alanlardan birisini oluşturduğu belirtilmiştir (Galtung, 1995; Li, 1997; Toye ve Moore, 1998; Tanzi, 2000; Fjeldstad ve Tungodden, 2003). Bu kapsamda vergi sisteminde yolsuzluğa katkıda bulunan faktörlerden bazıları ise şu şekilde sıralanabilir (Ajaz ve Ahmed, 2010: 5-6);

a. Karmaşık ve parçalanmış bir vergi sistemi yolsuzluğu artırmaktadır. Vergi denetçileri ve vergi mükellefleri, vergi sisteminin karmaşık kuralları ile belirsiz düzenlemelerinden yararlanarak avantaj elde etmektedirler.

b. Vergi ödemedeki karmaşıklık,

c. Yüksek vergi oranları, vergi mükellefinin vergiden kaçınmasını teşvik etmektedir.

ç. Yozlaşmış davranışlara düşkün olan bireyler, söz konusu durumun fayda ve maliyetini karşılaştırmakta, beklenen cezanın düşük olması durumunda ise bireyler yozlaşmış faaliyetlerde bulunmaktadırlar.

d. Vergi yöneticilerinin ve vergi mükelleflerinin ücretlerinin düşük olması.

Devlet meşruyetini, vergi mükelleflerinin vergi ödemeye istekli olmalarını ve vergi idaresinin etkinliğini içeren iyi bir vergi sistemi oluşturmak için yönetişime gereksinim vardır (Phillips ve Sandall, 2008). Bu kapsamda, iyi yönetim beraberinde iyi vergi sistemini getirmekte ve dolayısıyla da kamu yönetişimin vergi sistemini olumlu etkilemesi beklenmektedir. Benno (2003), doğrudan demokratik hakların, yerel özerkliğin, hükümete ve mahkemelere olan güvenin ve hukuk sisteminin vergi ahlakı üzerinde önemli ölçüde olumlu bir etkisi olduğunu öne sürmektedir. Montesquieu (2004), adil ve eşit bir ülkede vergi toplamanın daha basit olacağını belirtmiştir. Champbell (1993) ve Hobbes (2008) ise vergi toplayan kişilerin davranışlarının, vergi gelirleri üzerinde etkili olduğunu öne sürmüşlerdir.

Vergi toplama süreci, iktisadi bir süreç olarak yorumlanmasına karşın, büyük ölçüde politik ve toplumsal bir süreç olduğu söylenebilir. Verginin bu çok yönlü etkileşim alanının bulunmasına yönelik düşünceler Goldscheid (1964)'in toplumsal, iktisadi, politik ve sosyal değişkenlerin vergi üstündeki rolüne ilişkin çalışmasıyla başlamış ve Schumpeter (1991)'in; “maliye tarihini anlama, bütün insanlık tarihini anlamaktır” şeklindeki düşüncesi ile gelişmiştir.

Steuart (1767), verginin kültürel yapıyla olan etkileşimi üzerinde durmuştur. Buna göre vergi, söz konusu düşünürlerin yaklaşımlarıyla içinde bulunulan çağın toplumsal aynısı durumundadır. Sonuç olarak bir toplumsal yapıyı oluşturan tüm faktörler vergi gelirlerini de etkileyebilmektedir. Bu bağlamda; Isık (2009) araştırmasında, “vergi kültürü” ifadesi ile ilgili en kapsamlı tanımlamayı şu şekilde yapmıştır;

Belli bir ülkeye yönelik vergi kültürü, söz konusu ülkedeki milli vergi sistemi ve vergi uygulamalarıyla alakalı tüm resmi ve gayri resmi örgütlerin bütününe içeren ve ülkelerin kültürel tarihleri içerisine gömülen, diğer faktörler ile ilişkileri ve etkileşimleri bulunan kavramdır.

Haldun (2013) ise vergiyi kısmi olarak hâkimiyet kavramı, toplumsal sınıf ve üretim biçimi, savaş ve şiddet kavramlarıyla ilişkilendirmiştir:

“Çeşitli ödeme ve vergiler ile kabile mensuplarının sorumlu tutulup ağır finansal yükler altına sokulmaları da onların aşagılanmalarına ve ezilmelerine sebebiyet verebilir; zira

ödemeden sorumlu olan birey ya da topluluk, aşağılanmayı kabul etmeden söz konusu vergileri yüklenip ödeme yapmazlar.”

Sonuç olarak, kamu yönetişiminin bileşenlerinin teorik olarak vergi gelirlerini etkilemesi beklenmektedir.

2. KAMU YÖNETİŞİMİNİN VERGİ GELİRLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİNE YÖNELİK AMPİRİK LİTERATÜR ARAŞTIRMASI

Ampirik çalışmalar tarafından, eğitim düzeyi, kurumsal kalite, kişi başına düşen reel gelir, tarımın GSYH içindeki payı, ticaret açıklığı, enflasyon, dış borç ve yolsuzluk, işsizlik, kamu harcamaları, siyasi istikrar, çok sayıda ekonomik, sosyal, kurumsal ve demografik faktör vergi gelirlerinin belirleyicisi olarak öne sürülmüştür (Weiss, 1969; Tanzi ve Zee, 2000; İmam ve Jacobs, 2007; İmam ve Jacobs, 2007; Gupta, 2007).

Ajaz ve Ahmad (2010) regresyon yaklaşımı ile 1990-2005 yılları arasında 25 gelişmekte olan ülkede yolsuzluk ve yönetişimin vergi gelirleri üzerindeki etkisini analiz etmişlerdir. Analiz sonuçları, yolsuzluğun vergi gelirlerini negatif, iyi yönetişimin ise vergi gelirlerini pozitif etkilediğini göstermiştir.

Syadullah ve Wibowo (2015), ASEAN ülkelerinde siyasi istikrar, hükümetin etkinliği, düzenleyici kalite, kolluk kuvvetlerinin hesap verebilirliği ile vergi gelirleri arasındaki etkiyi incelemişlerdir. Çalışma sonucunda kamu yönetim göstergelerinin vergi gelirlerinin önemli belirleyicileri olduğu saptanmıştır.

Bayar (2016) regresyon yaklaşımını kullanarak AB geçiş ekonomilerinde kamu yönetim göstergelerinin vergi gelirlerinin önemli bir belirleyicisi olan ekonomik büyüme üzerindeki etkisini analiz etmiştir. Çalışmanın bulguları, düzenleyici kalite dışındaki tüm yönetim göstergelerinin ekonomik büyüme üzerinde etkili olduğunu ortaya koymuştur. Bununla birlikte, yolsuzluk ile hukukun üstünlüğünün kontrolünün ekonomik büyüme üzerinde en yüksek etkiye sahip olduğunu, siyasi istikrarın ise en düşük etkiye sahip olduğu belirlenmiştir.

Özekicioğlu ve Bayar (2017), panel regresyon analizi ile 2002-2015 dönemi içerisinde 35 OECD ülkesinde kamu yönetişimi göstergelerinden yolsuzluk, hükümet etkinliği, düzenleyici nitelik ve hukukun üstünlüğünün toplam vergi gelirleri üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Çalışmada elde edilen bulgular; yolsuzluk, hükümet etkinliği,

düzenleyici kalite ve hukukun üstünlüğündeki gelişmelerin vergi gelirlerini pozitif etkilediğini ortaya koymuştur.

Epaphra ve Massawe (2017), regresyon yaklaşımı ile 1996-2016 döneminde 30 Afrika ülkesinde yolsuzluk ile yönetim ve bazı ekonomik göstergelerin toplam vergi gelirleri üzerindeki etkisini analiz etmişlerdir. Çalışmanın bulguları yolsuzluğun vergi gelirlerini negatif, iyi yönetim göstergeleri hükümetin etkinliği, düzenleyici kalite, hukukun üstünlüğü ile ifade özgürlüğü ve hesap verilebilirliğin vergi gelirlerini pozitif etkilediğini göstermektedir.

Günay ve Topal (2021) regresyon yaklaşımı ile 2002-2015 döneminde 37 Sahra Altı Afrika ülkesinde vergi gelirleri üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Ampirik bulgular kamu yönetim göstergelerinin vergi gelirleri üzerinde pozitif etkiye sahip olduğunu ortaya koymuştur.

Tunç Yılcı ve Şaşmaz (2023), eşbütünleşme ve nedensellik analizlerini kullanarak AB geçiş ekonomilerinde yolsuzluğun vergi gelirleri üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Çalışmaları sonucunda yolsuzluk ve vergi gelirleri üzerinde iki yönlü nedensellik olduğunu ve uzun dönemde yolsuzluğun vergi gelirlerini negatif etkilediğini tespit etmişlerdir.

3. VERİ VE YÖNTEM

Bu çalışmada panel regresyon yaklaşımı ile AB'ye yeni üye olan 11 geçiş ekonomisinde kamu yönetim göstergelerinin vergi gelirleri üzerindeki etkisi incelenmiştir. Çalışmanın örnekleme Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Hırvatistan, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya'dan oluşmaktadır. AB geçiş ekonomileri yapısal dönüşüm yaşamaları nedeniyle çalışma örnekleme olarak saptanmıştır.

Regresyon analizinde vergi gelirleri, vergi gelirlerinin GSYH'ye oranı ile temsil edilmiş ve Eurostat (2023)'den elde edilmiştir. Diğer yandan kamu yönetişimi, Dünya Bankasının (2023) yönetişim göstergelerini oluşturan siyasal istikrar ve şiddetsizlik, ifade özgürlüğü ve hesap verilebilirlik, düzenleyicilik kalitesi, hükümetin etkinliği, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun önlenmesi ile temsil edilmiştir. Veri setine ilişkin bilgiler, Tablo 3.1'de sunulmuştur.

Tablo 3.1. Veri Setinin Tanıtımı

Değişken	Tanımı	Veri Kaynağı
VERGI	Toplam vergi gelirleri (GSYH'nin yüzdesi)	Eurostat (2023)
YOLSUZLUK	Yolsuzluğun kontrolü endeksi	Dünya Bankası (2023)
HUKUMET	Hükümetin etkinliği endeksi	
SIYASI	Siyasal istikrar ve şiddetsizlik endeksi	
HUKUK	Hukukun üstünlüğü endeksi	
DUZENLEYICI	Düzenleyicilik kalitesi endeksi	
IFADE	İfade özgürlüğü ve hesap verilebilirlik	

Çalışmada ekonometrik analiz maksadıyla Stata 15.0 ve Gauss 12.0 yazılımlarından yararlanılmıştır. Çalışmada kullanılan veri setinin tanımlayıcı istatistikleri Tablo 3.2'de sunulmuştur. Tanımlayıcı istatistiklere göre 2002-2022 yılları arasında panel düzeyinde vergi gelirlerinin ortalama değeri GSYH'nin %20,906, yolsuzluğu kontrol endeksinin ortalama değeri 0,359, hükümet etkinliğinin ortalama değeri 0,618, siyasal istikrar ve şiddetsizlik endeksinin ortalama değeri 0,676, hukukun üstünlüğü endeksinin ortalama değeri 0,6, düzenleyicilik kalitesi endeksinin ortalama değeri 0,875 ile ifade özgürlüğü ve hesap verilebilirlik endeksinin ortalama değeri ise 0,810'dur. Toplam vergi gelirleri ülkeler arasında önemli derece farklılık gösterirken, kamu yönetişim göstergeleri görece daha az değişkenlik göstermektedirler.

Tablo 3.2. Veri Setinin Tanımlayıcı İstatistikleri ve Korelasyon Matrisi

İstatistikler	VERGI	YOLSUZLUK	HUKUMET	SIYASI	HUKUK	DUZENLEYICI	IFADE
Ortalama	20,906	0,359	0,618	0,676	0,600	0,875	0,810
Medyan	20,600	0,322	0,679	0,685	0,646	0,912	0,887
Maksimum	27,300	1,581	1,345	1,304	1,426	1,688	1,214
Minimum	15,000	-0,441	-0,364	0,004	-0,266	-0,052	0,260
Standart Sapma	2,739	0,427	0,402	0,281	0,413	0,334	0,253
Çarpıklık	0,269	0,427	-0,746	-0,379	-0,353	-0,022	-0,469
Diklik (basıklık)	2,573	2,906	2,734	2,606	2,137	2,643	1,960

Çalışmada kullanılan bağımsız değişkenler arasındaki korelasyon matrisi Tablo 3.3'te sunulmuştur. Korelasyon matrisinden de görüleceği üzere açıklayıcı değişkenler arasında yüksek derecede korelasyon bulunmamaktadır.

Tablo 3.3. Veri Setinin Korelasyon Matrisi

	YOLSUZLUK	HUKUMET	SIYASI	HUKUK	DUZENLEYICI	IFADE	VIF
YOLSUZLUK	1						
HUKUMET	0.254*	1					2.97
SIYASI	0.109*	0.317*	1				3.14
HUKUK	0.044*	0.101*	0.267*	1			2.17
DUZENLEYICI	0.387*	0.128*	0.195*	0.154*	1		1.18
IFADE	0.206*	0.149*	0.093*	0.162*	0.431*	1	2.09

*significant at 5% level

Çalışmada regresyon analizi ile aşağıda belirtilen ekonometrik model kullanılarak 2002-2022 döneminde kamu yönetim göstergelerinin vergi gelirleri üzerindeki etkisi 11 AB geçiş ekonomisi örneğinde analiz edilmiştir.

$$VERGI_{it} = \alpha_i + \beta_1 YOLSUZLUK_{it} + \beta_2 HUKUMET_{it} + \beta_3 SIYASI_{it} + \beta_4 HUKUK_{it} + \beta_5 DUZENLEYICI_{it} + \beta_6 IFADE_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3.1)$$

Çalışmanın uygulama bölümünde öncelikle veri setinde yatay kesit bağımlılığı ve heterojenliğin varlığı sınanmıştır. Daha sonra Pesaran (2007) birim kök testi ile analizlerde kullanılan serilerin birim kök içerip içermedikleri analiz edilmiştir. Ön testlerden sonra regresyon tahmin yönteminin seçimi için Chow (1960), Breusch ve Pagan (1980) ile Hausman (1978) testleri yapılmıştır. Regresyon tahmin modelinin saptanmasından sonra kamu yönetim göstergelerinin vergi gelirleri üzerindeki etkisi analiz edilmiştir. Son olarak tahmin edilen modelde otokorelasyon ve heteroskedastisite sorunlarının varlığı araştırılmıştır.

Panel veri analizi sürecinde seriye belirli bir şok geldiği zaman, paneli meydana getiren yatay kesitlerin bu şoktan aynı derecede etkilenme durumlarının tespit edilmesi önem arz etmektedir. Bu etkileşimin mevcudiyeti, yatay kesit bağımlılığı testleriyle incelenmektedir (Güriş, 2015: 77). Panel regresyon modellerinde serilerin birbirinden bağımsız oldukları varsayılmıştır. Buna karşın, sözü edilen durum yalnızca yatay kesiti büyük (N) panel regresyon modelleri için geçerlidir. Yatay kesiti 10 ya da

daha az olan ve zaman boyutu büyük kabul edilen modellerde ise çoğunlukla yatay kesit bağımlılığı problemi ile karşılaşmaktadır.

Yatay kesit bağımlılığının sınanmasına ilişkin Breusch-Pagan (1980) Lagrange Çarpanı (CD_{LM1}) ile Pesaran (2004) Yatay Kesit Bağımlılığı (CD_{LM2}) testleri bulunmaktadır (Breusch ve Pagan, 1980; Pesaran, 2004). Panelin zaman boyutunun, yatay kesit boyutundan büyük olması halinde ($T > N$); Breusch-Pagan (1980) Lagrange Çarpanı (CD_{LM1}) isimli test, panelin zaman boyutunun yatay kesitin boyutuna eşit ya da küçük olduğu hallerdeyse Pesaran (2004) Yatay Kesit Bağımlılığı (CD_{LM2}) isimli test kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra Breusch-Pagan LM testi, bireysel ortalama sıfırdan farklı ve grup ortalaması sıfır olduğu zaman sapmalı netice vermektedir. Pesaran vd. (2008) test istatistiğine ortalamayı ve varyansı ilave ederek sözü edilen sapmayı ortadan kaldırmıştır. LM test istatistiği başlangıç hali ile şu şekilde gösterilmiştir (Pesaran vd., 2008):

$$LM = T \sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^N p_{ij}^2 \sim \chi^2 \left(\frac{N(N-1)}{2} \right) \quad (3.2)$$

(3.3) te gösterilmiş olan denklemdeki LM istatistiği, (3.2) de gösterilen istatistikte gerçekleştirilmiş olan düzeltme sonucu aşağıdaki haline gelmiştir (Pesaran vd., 2008, 108):

$$LM_{adj} = \left(\frac{2}{N(N-1)} \right)^{1/2} \sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^N \left[\hat{\rho}_{ij}^2 \left(\frac{(T-K-1)\hat{\rho}_{ij} - \hat{\mu}_{Tij}}{v_{Tij}} \right) \right] \sim N(0,1) \quad (3.3)$$

(3.4) numaralı denklemde ise v_{Tij} varyansı, $\hat{\mu}_{Tij}$ ortalamayı ifade etmektedir. Sözü edilen modelden elde edilmesi beklenen test istatistiğinin asimptotik olarak standart normal dağılım gösterdiği belirtilmektedir. Testin sıfır hipotezi, birimler arası yatay kesit bağımlılığının olmadığını önerir (Pesaran vd., 2008).

Phillips-Perron, Genelleştirilmiş Dickey-Fuller (Augmented Dickey Fuller) ve Dickey-Fuller (DF) gibi tek bir zaman serisine dayalı olan geleneksel birim kök testlerinin gücünün, birim kökün mevcudiyetine açıklayan sıfır hipotezin kabul

edilmemesinde yeterli olamaması sebebiyle panel birim kök testlerinin geliştirildiği görülmektedir (Maddala ve Wu, 1999: 631).

Bu çalışma kapsamında ele alınmış olan panel verilerin arasında yatay kesit bağımlılığının bulunması nedeniyle birim kök analizi için Pesaran (2007) CIPS (Cross-Sectionally Augmented IPS) ikincil nesil panel birim kök testinin kullanıldığı anlaşılmaktadır. CIPS istatistiğinin hesaplanması ise (3.4) nolu denklemde sunulmuştur:

$$CIPS = N^{-1} \sum_{t=1}^{\infty} CADF_t \quad (3.4)$$

İstatistiksel analiz kapsamında panel verileri, yatay kesit verileri ve zaman serisi verileri olacak şekilde üç veri çeşidi kullanılmaktadır. Panel verilerinde zaman boyutuna sahip yatay kesit verilerinden faydalanılarak tahminlerde bulunulmaktadır. Yatay kesit verilerinde; bir ya da birden fazla değişkenin birey, şirket, ülke gibi değişik birimlere göre değişimi sabitlenen zaman birimine göre ele alınmaktadır. Zaman serisi verilerinde ise bir ya da birden fazla değişkenin sabit bir zaman birimi içerisinde sahip olduğu değerlerin analizi gerçekleştirilmektedir (Gujarati, 2004: 636).

Yatay kesit verileri ile zaman serisinin bir araya getirilmesi ile oluşan verilere Havuzlanmış Veri (Pooled Data) adı verilmiştir. Panel verilerin yatay ve zaman kesit boyutları arasında farklılıklar görülebilir. Bu çerçevede yatay kesit birimlerinin değişmeden sabit kaldığı, bu sebeple zamana göre aynı birimler kümesinin değişmesini gösteren havuzlanmış verilere “panel veri” adı verilmektedir. Panel verilerde çoğunlukla yatay kesit ile ilgili i , zaman serileri ile ilgili t indeksine yer verilmektedir. Panel veriler gerek zamana göre gerekse yatay kesite göre değişimi gösterdikleri için serilerde çift indis kullanımı yapılmaktadır (Güriş, 2015: 2). Söz konusu denklemler, (3.5) ile (3.6) da gösterilmiştir:

$$Y_{it}: i = 1, \dots, N \quad t = 1, \dots, T \quad (3.5)$$

$$X_{it}: i = 1, \dots, N \quad t = 1, \dots, T \quad (3.6)$$

Panel regresyon genellikle (3.7) nolu denklem şeklinde modellenmektedir:

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \beta_{kit} + X_{kit} + u_{it} \quad (3.7)$$

(3.7) numaralı denklemde Y , bağımlı değişken, α , sabit parametre, β eğim parametreleri, X_k açıklayıcı değişkenler ve u hata terimi olarak açıklanmaktadır. i alt indisi birimleri (kişi, şirket, şehir ve ülke gibi), t alt indisiyse zamanı (yıl, ay, gün gibi) belirtmektedir. Parametrelerin, değişkenlerin ve hata teriminin gerek i gerekse t alt indisini taşıyor olması, panel veri setine sahip olduklarını ortaya koymaktadır (Tatoğlu, 2012). Panel regresyon, yalnızca yatay kesi verileri ya da zaman serileriyle gerçekleştirilemeyen çalışmalarda her iki veri türünü de dikkatli bir biçimde ele alarak ampirik analiz yapabilmeye fırsatı sunmaktadır.

Panel regresyon analizi, hata ölçümü, veri toplama, zaman serilerinde gözlemlenen kısıtlıklar, örneklem seçimi ya da yatay kesit bağımlılığı gibi modele has birtakım kısıtlamaları da bulunmaktadır (Baltagi, 2014). Panel regresyon modellerinde belirtilen hata teriminin; yatay kesit veri modeline has sapmayı, zaman serisi modeline has sapmayı ve panel regresyon modeline has sapmayı taşıyor olması nedeniyle hata terimi genellikle sapmalı kabul edilmektedir. Veri toplama sorunu da panel regresyon analizi sürecinin doğru bir biçimde yapılması noktasında mühim bir engel olarak görülmektedir. Bununla birlikte panel veri kapsamında zaman boyutunun kısıllığı, bir başka ifadeyle, asimptotik özelliklerin bir hayli çok olan birim sayısına bağlılığı, bilhassa lineer olmayan panel regresyon modelleri kapsamında çözülmesi güç ekonometrik sorunlar yaratmaktadır (Tatoğlu, 2012: 14).

4. AMPİRİK ANALİZ

Çalışmada regresyon yaklaşımı ile kamu yönetim göstergelerinin vergi gelirleri üzerindeki etkisi 11 AB geçiş ekonomisi örneğinde incelenmiştir. Bu kapsamda veri setinin yatay kesit bağımlılığı ve homojenlik özellikleri birim kök testinin seçimi açısından önem taşımaktadır. Öncelikle değişkenler arasındaki yatay kesit bağımlılığı LM, LM_{adj.} ve LM CD testleri kullanılarak sınanmış ve testlerin sonuçları Tablo 3.4'te verilmiştir. Test sonuçlarının olasılık değerleri dikkate alındığında; değişkenler arasında

yatay kesit bağımlılığı olmadığı şeklindeki sıfır hipotezi red edilerek değişkenler arasında yatay kesit bağımlılığı olduğu saptanmıştır.

Tablo 3.4. Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonuçları

Test	Test istatistiği	p-değeri
LM (Breusch and Pagan (1980))	51.589	0.000
LM _{adj} (Pesaran vd. (2008))	52.104	0.000
LM CD (Pesaran (2004))	52.996	0.000

Homojenliğin varlığı ise Pesaran ve Yamagata (2008) delta tilde ve düzeltilmiş delta tilde testleri ile sınanmış ve testlerin sonuçları Tablo 3.5'te verilmiştir. Testlerin olasılık değerleri $p < 0,05$ olduğundan H_0 red edilmiş ve heterojenliği belirten H_1 hipotezi kabul edilmiştir.

Tablo 3.5. Homojenlik Test Sonuçları

Test	Test istatistiği	p-değeri
Delta_tilde	15.382	0.012
Delta_tilde_adj	16.103	0.009

Değişkenler arasında yatay kesit bağımlılığı bulunması nedeniyle nedeniyle değişkenlerin durağanlığı ikinci nesil birim kök testlerinden Pesaran (2007)'nin geliştirdiği CADF testi ile incelenmiş ve test sonuçları Tablo 3.6'da verilmiştir. Test sonuçlarına göre bütün değişkenlerin farkları alındıktan sonra durağan duruma geldikleri tespit edilmiştir.

Tablo 3.6. İkinci Nesil Panel CADF Birim Kök Testi Sonuçları

Değişkenler	Düzye		1.mertebe fark	
	Sabit	Sabit + Trend	Sabit	Sabit + Trend
VERGI	-0.935	-1.088	-6.302**	-7.305**
YOLSUZLUK	-0.714	-0.825	-7.225**	-8.279**
HUKUMET	-0.821	-0.911	-8.583**	-9.012**
SIYASI	-0.966	-1.109	-9.501**	-10.167**
HUKUK	-1.108	-1.238	-5.406**	6.593**
DUZENLEYICI	-0.653	-0.764	-7.145**	8.002**

IFADE	-0.815	-0.926	-8.772**	9.416**
-------	--------	--------	----------	---------

*0.05 için durağan değişken

Not: Optimum gecikme uzunluğu Schwarz bilgi kriteri dikkate alınarak 1 olarak belirlenmiştir.

Regresyon tahmin modelinin seçimi için Chow (1960) ile Breusch ve Pagan (1980) LM testleri uygulanmış ve bu testlerin sonuçları Tablo 3.7’de sunulmuştur. Chow (1960) testi, panelde ülke ve zamana özgü etkilerin ortak anlamlılığının tespiti için kullanılmaktadır. Testte sıfır hipotez havuzlanmış regresyon (pooled regresion)’un etkin olduğunu, alternatif hipotez ise sabit etkiler modeli (fixed effects model)’nin etkin olduğunu belirtmektedir. Diğer yandan, Breusch ve Pagan (1980) LM testinde ise sıfır hipotezi havuzlanmış regresyonun etkin olduğunu belirtirken, alternatif hipotez rassal etkiler modeli (random effects model)’nin etkin olduğunu öne sürmektedir.

Chow (1960) testinin olasılık değeri 0,05’den küçük olduğu için sıfır hipotezi red edilir ve sabit etkiler modeli etkin model olarak kabul edilir. Breusch ve Pagan (1980) LM testinin olasılık değeri ise 0,05’ten küçük olduğu için sıfır hipotezi red edilir ve rassal etkiler modeli etkin olarak kabul edilir. Son olarak sabit ve rassal etkiler modelleri arasında seçim yapmak için Hausman testi kullanılmıştır. Testin olasılık değerleri 0,05’ten küçük olduğu için sıfır hipotezi (tesadüfi etki var) red edilerek sabit etkiler modeli tahmin için etkin model olarak belirlenmiştir.

Tablo 3.7. Panel Regresyon Tahmin Yöntemi Seçimi Test Sonuçları

Test		p değeri	Karar
Chow(F testi)		0.000	H ₁ kabul (Sabit etkiler modeli etkin model)
BP(χ^2 testi)		0.000	H ₁ kabul (Rassal etkiler modeli etkin model)
Hausman testi	Cross-section random	0.001	H ₁ kabul

	Period random	0.000	H ₁ kabul
	Cross-section and period random	0.003	H ₁ kabul

Çalışmada kamu yönetim göstergelerinin toplam vergi gelirleri üzerindeki etkisi sabit etkiler modeli ile analiz edilmiş ve tahmin sonuçları Tablo 3.8’de sunulmuştur. Her değişkenin durağan oldukları birinci merteye farkları ile analizler yapılmıştır. Tahmin sonuçlarına göre hükümetin etkinliği, hukukun üstünlüğü, düzenleyici kalite ile ifade özgürlüğü ve hesap verilebilirlik göstergelerinin vergi gelirlerini pozitif etkilediği, yolsuzluk ile siyasal istikrar ve şiddetsizlik göstergelerinin ise vergi gelirleri üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olmadığı tespit edilmiştir. 0,574 olan R^2 değeri, bağımsız kamu yönetim göstergelerinin veri gelirleri değişkenindeki değişmelerin %57,4’ünü açıklayabildiğini; F istatistiği ise, modelin bütün olarak anlamlı olduğunu göstermektedir. Son olarak, Wooldridge Otokorelasyon testi ve Greene Heteroskedastisite testleri kullanılarak modelde otokorelasyon ve heteroskedastisite sorunları incelenmiştir. Her iki testin sonucu modelde heteroskedastisite ve otokorelasyon sorunu olmadığını göstermektedir.

Tablo 3.8. Panel Regresyon Tahmin Sonuçları

Bağımsız değişkenler	Katsayı	Std. Hata	t-istatistiği	P değeri
DCOC	0.360	0.478	0.752	0.426
DGE	0.110	0.019	5.768	0.000
DPS	1.993	1.085	1.838	0.382
DRL	0.045	0.057	0.787	0.009
DRQ	0.249	0.053	4.698	0.000

Bağımsız değişkenler	Katsayı	Std. Hata	t-istatistiği	P değeri
DVOA	0.084	0.013	6.331	0.000
SABİT	1.382	0.319	4.335	0.003
R ² = 0,574 F _{ist} = 32.189 F(p)= 0.000 DW=2.05				
Diagnostik Testler: Wooldridge (2002) Otokorelasyon (p)= 0.102, Greene (2003) Heteroskedasite Testi (p)= 0.158				

Kamu yönetimindeki iyileşmelerin, vergi sisteminin temel bileşenleri devletin meşruiyeti, vergi idaresinin etkinliği ve vergi mükelleflerinin vergi ödemeye istekliliklerini etkileyerek, kayıt dışı ekonomiyi düşürerek veya ekonomik büyümeyi destekleyerek vergi gelirlerini teorik olarak pozitif etkilemesi beklenmektedir. İlgili alanda yapılan ampirik çalışmaların büyük bölümü söz konusu teorik görüşleri destekler sonuçlara ulaşmıştır. Bu bağlamda, Ajaz ve Ahmad (2010), Syadullah ve Wibowo (2015), Özekicioğlu ve Bayar (2017), Epaphra ve Massawe (2017), Günay ve Topal (2021) ile Tunç Yılcı ve Şaşmaz (2023) farklı kamu yönetim göstergelerinin vergi gelirleri üzerinde etkili olduğu ve iyi yönetimin vergi gelirlerini pozitif etkilediği sonucuna ulaşmışlardır. Dolayısıyla çalışmamızın bulguları, ilgili teorik ve ampirik literatürler uyumaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünyada özelleştirmeler ile birlikte kamu sektörünün ekonomi içerisindeki payının düşmesiyle birlikte vergi gelirleri kamu sektörünün başlıca gelir kaynağı

durumuna gelmiştir. Dolayısıyla ülkelerin altyapı, eğitim ve beşeri sermaye yatırımları ile birey ve işletmelere hizmet sağlamaları açısından vergi gelirleri oldukça önemlidir. Bu bağlamda vergi gelirlerinin kurumsal, sosyal, ekonomik ve demografik belirleyicilerine yönelik çok sayıda çalışma yapılmıştır.

Bu çalışmada ilgili kısıtlı literatür dikkate alınarak, ekonomik ve yapısal bir dönüşüm geçiren yeni AB üyelerinde kamu yönetim göstergelerinin toplam vergi gelirleri üzerindeki etkisi regresyon yaklaşımı ile analiz edilmiştir. Analizden elde edilen bulgular hükümetin etkinliği, hukukun üstünlüğü, düzenleyici kalite ile ifade özgürlüğü ve hesap verilebilirlik göstergelerinin vergi gelirlerini pozitif etkilediği, yolsuzluk ile siyasal istikrar ve şiddetsizlik göstergelerinin ise vergi gelirleri üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olmadığını ortaya koymuştur. Bununla birlikte, sırasıyla düzenleyici kalite ile hükümet etkinliğinin vergi gelirleri üzerinde en yüksek etkiye sahiptirler. Çalışmamızın bulguları ilgili teorik görüşler ve ampirik bulgular ile örtüşmektedir.

Sonuç olarak kamu yönetim göstergeleri, vergi idaresinin yönetimi, ekonomik büyüme ve kalkınma ile kayıt dışı ekonomi kanallarından toplam vergi gelirlerini etkileyebilmektedir. Diğer yandan vergi gelirlerindeki artışlar da ülkelerin eğitim ve altyapı yatırımlarının finansmanını sağlayarak ekonomik büyüme ve kalkınmayı destekleyebilmektedir. Dolayısıyla ülkeler tarafından kamu yönetiminde şeffaflık, bütünlük, açıklık, sürdürülebilirlik, tutumluluk ve yalınlık ilkelerine uyulması ile vergi gelirlerinde artış sağlanabilmesi mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

- ALESSANDRO, M., M. LAFUENTE ve C. SANTISO, (2013). The role of the Center of Government: A literature review, **Technical Note No. IDB-TN-581**, Institutions for Development, Inter-American Development Bank, September, available at: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5988/ICS%20TN%20The%20Role%20of%20the%20Center%20of%20Government.pdf?sequence=1>.
- ACEMOĞLU, D. ve J. A. ROBINSON,. (2013). **Ulusların Düşüşü**, 15. Baskı, Doğan Egmont Yay.
- AFONSO, A., W. EBERT, M. THONE ve L. SCHUKNECHT, (2005). Quality of public finances and growth, **European Central Bank, Working Paper** n. 438. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp438.pdf>
- AFONSO, A., L. SCHUKNECHT ve V. TANZI, (2005). Public sector efficiency: An international comparison, **Public Choice**, 123(3-4), 321-347. <http://www.jstor.org/stable/30026689>
- AHRLIND, K. (2021). Governance and income inequality, **Bachelor's thesis**, Stockholms Universitet.
- AIZENMAN, J. ve J. YOTHIN, (2005), The collection efficiency of the value added tax: Theory and international evidence, **Journal of International Trade and Economic Development**, 17(3), 391-410. <https://doi.org/10.1080/09638190802137059>
- AJAZ, T. ve E. AHMED, (2010). The effect of corruption and governance on tax revenues, **Pakistan Development Review**, 49(4), 405-417. DOI:10.2307/41428665
- AKTAN, C. C. (2002). **Yoksulluk Sorununun Nedenleri Ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri**, Hak-İş Konfederasyonu Yayını.
- ALBERTI, A. Ve G. BERTUCCI, (2006). Replicating innovations in governance: An overview. In: United Nations (Ed.) **Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works**, 1–21. ST/ESA/PAD/SER.E/72. New York: United Nations, Department Economics and Social Affairs.

- ALDEMİR, Ş. ve Ö. ÖZPINAR, (2004). Kapitalizm, yoksulluk ve sosyal dışlanma, **Amme İdaresi Dergisi**, 37(2), 1-11.
- ALM, J., R.W. BAHL ve M.N. MURREY, (1991). Tax base erosion in developing countries. **Journal of Economic Development and Cultural Change**, 39(4), 849-872. <https://www.jstor.org/stable/1154599>
- ANDRES, A. R. ve C. RAMLOGAN-DOBSON, (2011). Is corruption really bad for inequality? Evidence from Latin America, **The Journal of Development Studies**, 47(7), 959-976. DOI:10.1080/00220388.2010.509784.
- ANTTIROIKO, A., S.J. BAILEY, P. VALKAMA, (2011). Innovations in public governance in the Western World, (Ed.) Anttiroiko, A., Bailey, S.J., Valkama, P., **Innovations in Public Governance**, IOS Press. DOI: 10.3233/978-1-60750-727-7-1.
- APPIAH-KUBI, S.T.K. (2022). Impact of Governance Structures and Tax Incentives on Foreign Direct Investment: Evidence from Africa, **PhD. Thesis**. Czech University of Life Sciences Faculty of Economics and Management Department of Economics.
- ARAP, İ. ve L. YILMAZ, (2006). Yeni kamu yönetimi anlayışının “Yeni” kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu. **Amme İdaresi Dergisi**, 39(2), 51-69. <https://etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/03/ibrahimrap-yenikamuyonetimianlayisininyenikurumu.pdf>
- ARGÜDEN, Y. (2006). Toplumsal huzur ve refah için iyi yönetim, **İyi Yönetişim Bülteni**, TESEV Yayınları.
- ARPACIOGLU, Ö. ve M. YILDIRIM, (2011). Dünyada ve Türkiye’de yoksulluğun analizi. **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, 4(2), 60-76.
- ATİYAS, İ. ve Ş. SAYIN, (2000). **Devletin Mali ve Performans Saydamlığı, Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayınları.
- Avrupa Komisyonu, 2018. European Public Administration Country Knowledge (EUPACK). Characteristics and performance in EU28: Bulgaria. **Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion**, Brussels.

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0ad3cfd-9606-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>

Avrupa Komisyonu, 2020. Public administration and governance: Bulgaria. **Structural Reform Support, European Union**, 2021. <https://commission.europa.eu/system/files/2021-10/bulgaria-ht0321342enn.en.pdf>

AYDIN EZBER, Ş. (2021). **Türkiye’de Yönetişim Uygulamaları: Bağımsız İdari Otoriteler ve Kent Konseyleri Örnekleri**. (Yayın No: 660232). [Yüksek Lisans Tezi, Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü]. YÖK Tez Merkezi.

AYDINGİL, S. (2009). İnsani kalkınma yaklaşımı: İyi yönetim ve sosyal politika için önermeler. **4. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, 19-20 Kasım 2009, Ankara

BA’ABA, S. ve M. BASHIRU, (2019). The impact of corporate governance attributes on tax planning of listed manufacturing companies: A comparative study between Nigeria and Malaysia. **Review of Politics and Public Policy in Emerging Economies**, 1(2), 105-112. DOI: <https://doi.org/10.26710/rope.v1i2.1173>

BAHÇAVAN, G. (2006). **Yönetişim ve Türkiye uygulaması**. (Yayın No: 189371), [Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü]. YÖK Tez Merkezi.

BALTAGİ, B.H. (2005). **Econometric analysis of panel data** (3rd edition), John Wiley & Sons Ltd.

BARRAKET, J., R. KEAST ve C. FURNEAUX, (2016). **Social Procurement And New Public Governance**, Routledge.

BARRY, P. N. (1989). **Yeni Sağ**. (Çev. Cevdet Aykan), Tisamat Yayınları.

BAYAR, Y. (2016). Public governance and economic growth in the transitional economies of the European Union. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, 48, 5-18. <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/480/469>

- BAYRAMOĞLU, S. (2002). Küreselleşmenin yeni siyasal iktidar modeli: Yönetişim, **Praksis**, Yaz(7), 85-116.
- BELLÙ, L. G. ve P. LIBERATI, (2005). Charting income inequality The Lorenz Curve, EASYPol online resource materials for policy making, **Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)**. https://mpr.ub.uni-muenchen.de/30063/1/MPRA_paper_30063.pdf
- BENNO, T. (2003). To evade or not to evade: That is the question, **Journal of Socio-Economics**, 32(3), 283–302. [https://doi.org/10.1016/S1053-5357\(03\)00040-4](https://doi.org/10.1016/S1053-5357(03)00040-4)
- BERGH, A. ve T. NİLSSON, (2010). Do liberalization and globalization increase income inequality? **European Journal of Political Economy**, 26(4), 488-505. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.03.002>
- BEVİR, M. (2016). A new governance: Hierarchies, markets, and networks, cc. 1979-2010, içinde **Welfare and Social Policy in Britain Since 1870** (pp.213-228) DOI: 10.1093/oso/9780198833048.003.0012
- BEVİR, M. ve Q. BOWMAN, (2015). Innovations in democratic governance, (Ed.) Kuhlmann, E., Lank, R.H., Bourgeault, I.L., Wendt, C. The Palgrave **International Handbook of Healthcare Policy and Governance**, Palgrave. <https://doi.org/10.1111/spol.12247>
- BİLEN, M., M. K. ŞAN ve M. K. AYDIN, (2005). Yoksulluk sorunu üzerine. **Bilgi**, 10(1), 1-26. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/301154>
- BİLGİÇ, V. (2003). Kamu yönetiminde yönetim yaklaşımı, içinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık.
- BIRD, R. (1990). Expenditures, administration and tax reform in developing countries. **Bulletin for International Tax Documentation**, 44, 263-267. <https://link.library.ibfd.org/portal/Expenditures-administration-and-tax-reform-in/-uuMkw7yKAo/>
- BİRLEŞMİŞ MİLLETLER [UN] (2020). World social report 2020, inequality in a rapid changing world. **Department of economic and social affairs**

<https://www.drugsandalcohol.ie/32370/1/World-Social-Report2020-FullReport.pdf>

- BOVAIRD, T. ve ve E. LOFFLER, (2009). Understanding public management and governance, içinde **Public Management and Governance**, Tony Bovaird ve Elke Löffler (Eds.) 2nd Edition (3-14), Routledge.
- BOZKURT, Ö., T. ERGUN, ve S. SEZEN, (1998). **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları.
- BOZKUŞ, B. (2009). **Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Tartışmaları ve Yönetişimin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği**. (Yayın No: 249695), [Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü]. YÖK Tez Merkezi.
- BREUSCH, T.S. ve A.R.PAGAN, (1980). The Lagrange Multiplier Test and Its Applications to Model Specification Tests in Econometrics. **Review of Economic Studies**, 47, .239-253. <https://doi.org/10.2307/2297111>
- BRONDOLO, J., C. SILVANI, E. BORGNE ve F. BOSCH, (2008), Tax administration reform and fiscal adjustment: The case of Indonesia. **IMF Working Paper** No. 08/129. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Tax-Administration-Reform-and-Fiscal-Adjustment-The-Case-of-Indonesia-2001-07-21884>
- BRUNA, M. vd. (2005). Veřejná správa v České republice, **Ministerstvo vnitra ČR**, úsek veřejné správy, Prag.
- BUEHN, A. ve F. SCHNEIDER, (2011) Corruption and the shadow economy: Like oil and vinegar, like water and fire? **International Tax and Public Finance**, 19, 172-194. <https://doi.org/10.1007/s10797-011-9175-y>
- CAN, Y. (2017). Yoksulluk, yerel yönetimler ve küresel eşitsizlikler. **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Güz, 16(63), 1111-1126. <https://doi.org/10.17755/esosder.287995>

- CANIKALP E. ve İ. ÜNLÜKAPLAN, (2016). Geçiş ekonomilerinde yönetim kalitesinin kümeleme analizi ile belirlenmesi, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 25(3): 1-14. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/364165>
- CESUR, A. (2018). Yönetişim perspektifinden kent konseylerinin kent yönetimindeki rolü ve işlevselliği. **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 11(55), 809-816. <http://dx.doi.org/10.17719/jisr.20185537251>
- CHAMBERS, R. (2006). What is poverty? Who asks who answers?. Poverty in Focus, **UNDP**, December, 3-4. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/120/rc145.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- CHAND, S. ve O.M. KARL , (1997). Controlling fiscal corruption. **IMF Working Paper** No. 97/100. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97100.pdf>
- CHOW, G.C. (1960). Tests of equality between sets of coefficients in two linear regressions. **Econometrica**, 28(3), 591-605. <https://doi.org/10.2307/1910133>
- CHOWDHURY, H.U. (2005) Informal economy, governance, and corruption. **Philippine Journal of Development**, XXXII, 103-134.
- COŞKUN, S. (2003). Kamu yönetiminde yönetim yaklaşımı, içinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (s. 44), Seçkin Yayıncılık.
- ÇEKYA İÇİŞLERİ BAKANLIĞI (2021). Veřejná Správa V České Republice 2021. **2014–2020 Dönemi için Çekya Kamu Yönetiminin Geliştirilmesine Yönelik Stratejik Çerçevenin Uygulama Birimi projesi**, Kayıt No. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0000125.
- ÇITAK, Z. (2000). A critical analysis of two approaches to globalization and governance, **METU Studies in Development**, 27(1), 47. <https://kutuphane.dogus.edu.tr/mvt/pdf.php>
- ÇUKURÇAYIR, A. (2003). Çok boyutlu bir kavram olarak yönetim, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, (Ed: M. Acar ve H. Özgür), Nobel Yayıncılık, s. 220-280.

- DABLA-NORRIS, E., K. KOCKHAR, N. SUPHAPHIPHAT, R. FRANTISEK, ve T. EVRIDIKI, (2015). Causes and consequences of income inequality: A global perspective. **International Monetary Fund**, Staff Discussion Notes No. 15/13.
- DAVIS, S.J. ve M. HENREKSON, (2004). Tax effects in work activity, Industry mix and shadow economy size: Evidence from rich-country comparisons. **NBER Working Paper** No. 10509. <http://www.nber.org/papers/w10509> , <https://doi.org/10.3386/w10509>
- DE BRUIJN, H. ve E. TEN HEUVELHOF, (1997). Instruments for network management, içinde **Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector**, Walter J. M. Kickert, Erik Hans Klijn ve Johannes F. M. Koppenjan (Eds.), (s. 119-137), Sage Publication.
- DE SOTO, H. (1989). **The Other Path**. Harper and Row Publishers Inc.
- DEMİRCİ, M. (2013). Yönetişim, otorite ve meşruiyet, **Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi**, Ekin Yayınevi.
- DEMİREL, D. (2010). Yönetişimde yeni bir boyut: E yönetişim. **Türk İdare Dergisi**, 466, 65-94. [http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar\(2\)/2001-2025/2010/Mart/466demokaandemirel.pdf](http://www.tid.gov.tr/kurumlar/tid.gov.tr/tum-sayilar(2)/2001-2025/2010/Mart/466demokaandemirel.pdf)
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS [DESA] (2007). Public governance indicators: A literature review, **United Nations**, NY. https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Governance%20Indicators_a%20Literature%20Review.pdf
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI [DPT], 2000. Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması ve mali saydamlık, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No: 2517-ÖİK; 535.
- DE VRIES, J. (2010). Is new public management really dead?, **OECD Journal of Budgeting**, 10(1), 87-91. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/48168865.pdf>
- DICKINSON, H. (2016). From new public management to new public governance: The implications for a “New Public Service”, içinde **The Three Sector Solution:**

Delivering Public Policy in Collaboration with not-for-Profits and Business, John R. Butcher ve David J. Gilchrist (Eds.), (s. 41-60), The Australian National University Press.

DİLAVEROĞLU, A. (2020). Yönetişim ilkeleri ve yerel yönetimler mevzuatına yansımalar. **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 19(37), 45-63. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1122394>.

DİNÇER, Ö. VE C. YILMAZ, (2003). **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**. TC. Başbakanlık yayınları.

DJANKOV, S., R., LA PORTA, F. LOPEZ-DE-SILANES, VE A. SHLEIFER, (2002) The regulation of entry. **The Quarterly Journal of Economics**, 117, 1-37. <https://doi.org/10.1162/003355302753399436>

DOĞAN, K.C. (2016). Postmodern kamu yönetimi, yerel yönetimler ve katılım: Yerel yönetim odaklı bir yaklaşım. **İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 3(2), 73-99. <https://doi.org/10.17336/igusbd.14844>.

DOĞAN, S. (2021). **Yönetimden Yönetişime Geçiş Süreci: Türkiye’de Yönetişimin Yerel Yönetim Alanındaki Uygulama Örnekleri**. (Yayın No: 678298), [Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Arel Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü] YÖK Tez Merkezi.

DOKUZUNCU KALKINMA PLANI 2007-2013 (2007). **Kamuda iyi yönetim- Özel ihtisas raporu komisyonu**. T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları. [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu Kalkinma Planı-2007-2013.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_Kalkinma_Planı-2007-2013.pdf)

DREHER, A. VE F. SCHNEIDER, (2010) Corruption and the shadow economy: An empirical analysis. **Public Choice**, 144, 215-238. <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9513-0>.

DREHER, A., C. KOTSOGIANNIS, VE S. MCCORRISTON, (2009) How do institutions affect corruption and the shadow economy? **International Tax and Public Finance**, 16, 773-796. <https://doi.org/10.1007/s10797-008-9089-5>.

- DÜNYA BANKASI (1989). **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**, Washington.
- DÜNYA BANKASI (2010). The worldwide governance indicators methodology and analytical issues. **Politika Araştırması Çalışma Belgesi**, Kalkınma Araştırma Grubu Makroekonomi ve Büyüme Ekibi.
- DÜNYA BANKASI (2014). Corporate governance of state-owned enterprises-a toolkit. **Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası**, Washington.
- DÜNYA BANKASI (2017). **The Worldwide Governance Indicators**, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> adresinden 19.04.2023 tarihinde erişilmiştir.
- DÜNYA BANKASI (2018). **Croatia - Systematic Country Diagnostic**. Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) Avrupa ve Orta Asya Şubesi.
- DÜNYA BANKASI (2020). **Croatia: Overview**, <https://www.worldbank.org/en/country/croatia/overview>.
- DÜNYA BANKASI, [WB], 2010. **What are PRSPs?**, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY> adresinden 22.02.2023 tarihinde indirilmiştir.
- DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ (2010). **Trade Policy Review - Croatia 2010**, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp327_e.htm.
- EKİCİ, M.S. (2009). Vergi gelirlerini etkileyen ekonomik ve sosyal faktörler, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 8(30), 200-223. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/70148>.
- ELSON, D. (2004). Engendering government budgets in the context of globalization(s), **International Feminist Journal of Politics**, 6(4), 623-642. <https://doi.org/10.1080/1461674042000283390>.
- EMİNİ, F.T. ve M. KALKAN, (2020). Yönetişim merkezli kalkınma perspektifinden yoksulluk kavramına bir bakış: Kocaeli örneği. **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 19(75), 1240-1254. DOI: 10.17755/esosder.545517

- ENSTE, D.H. (2010). Shadow economy-the impact of regulation in OECD countries. **International Economic Journal**, 24, 555-571. <https://doi.org/10.1080/10168737.2010.525996>
- ENTWISTLE, T. ve S. MARTIN, (2005). From competition to collaboration in public service delivery: A new agenda for research, **Public Administration**, 83(1), 233-242. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00446.x>
- EPAPHRA, M. ve J. MASSAWE, (2017). Corruption, governance and tax revenues in Africa. **Business and Economic Horizons**, 13(4), 439-467. <http://dx.doi.org/10.15208/beh.2017.31>
- EREN, V. (2003). Kamu yönetiminde yeni meşruluk temeli olarak müşteri odaklı yönetim yaklaşımı. **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 58(1), 55-70. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001617
- ERGUN, T. (2015). **Kamu Yönetimi-Kuram/Siyasa/Uygulama**. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2. Basım.
- ERGÜN, İ. (2006). **Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği İle Kıyaslanması**. (Yayın No: 189730), [Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü]. YÖK Tez Merkezi.
- EROĞLU, M. ve M. KUM, (2010). Türkiye’de kalkınma ajanslarının idari teşkilat içindeki yeri. **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 35, 175-198. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/66564#:~:text=Burada%20kastedilen%20b%C3%B6lgesel%20y%C3%B6netim%2C%20birden,Te%C5%9Fkilat%20%C4%B0%C3%A7indeki%20Yeri%20191%20te%C5%9Fkilatt%C4%B1r.>
- ERYILMAZ, B. (2017). **Kamu yönetimi**. Umuttepe Yayınları.
- ERYILMAZ, B. (2008). Etik kültürü geliştirmek. **Türk İdare Dergisi**, 1-12. https://etik.gov.tr/wp-content/uploads/2019/03/bilaleryilmaz-etik_kulturu_gelistirmek.pdf
- ERYILMAZ, B. ve H. BİRİCİKOĞLU, (2011). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve etik. **İş Ahlakı Dergisi**, 4(7), 19-45. <https://etik.gov.tr/wp->

<content/uploads/2019/02/bilaleryilmaz-kamuyonetimindehesapverebilirlikveetik.pdf>

FINANCIAL TIMES (2019). **Former Croatian PM Convicted Of Corruption In Privatisation Case**, <https://www.ft.com/content/caf797ec-2af2-11ea-bc77-65e4aa615551>.

FİZİKİ PLANLAMA, İNŞAAT VE DEVLET VARLIKLARI BAKANLIĞI [MPPCSA], (2020). **Annual Report 2019 for Legal Entities of Special Interest to the Republic of Croata.**

FJELDSTAD, O.H. (2005), Corruption in tax administration: Lessons from institutional reforms in Uganda. **CMI Working Paper** WP 2005, 10. <https://www.cmi.no/publications/file/2090-corruption-in-tax-administration.pdf>

FJELDSTAD, O.H. ve B. TUNGODDEN, (2003). Fiscal corruption: a Vice or Virtue? **World Development Report**, 31, 1459-1467. <https://www.cmi.no/publications/file/1574-fiscal-corruption-a-vice-or-virtue.pdf>

FUKUDA-PARR, S ve A.K. KUMAR, 2003. Introduction in (S. Fukuda-Parr ve A.K.Shiva Kumar ed.), **Readings in Human Development**, New Delhi, Oxford University Press, pp. xxi-xxxii.

GALTUNG, F. (1995). Current strategies for combating corruption: A study of corruption in the tax administration. **Occasional Working Paper** 8:95. Transparency International.

GÖYMEN, K. (2000). Türkiye’de yerel yönetimler ve yönetim: Gereksinmeler, önermeler, yönelimler, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9(2), 3-13.

GREEN, RICHARD T. VE L. HUBBELL, (1996). On governance and reinventing government, **Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges**, (G. WAMSLEY Ed.), Sage. 38-67.

GREENE, W. (2003). **Econometric analysis**, 5th Edition, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

- GRINDLE, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. **Governance: An International Journal of Policy**, 17(4), 525-548. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
- GUPTA, S.A (2007). Determinants of tax revenue efforts in developing countries, **IMF Working Paper** No.07/184 The International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07184.pdf>
- GÜL, S.S. ve H. GÜL, (2004). Türkiye’de kamusal yoksulluk hizmetleri yönetimi: SYDTF Vakıfları örneği. Türkiye’de sosyal hizmet uygulamaları ihtiyaçlar ve sorunlar. **Başkent Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi Sosyal Hizmetler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**.
- GÜLER, B. A. (2004). Kamu yönetimi temel kanunu üzerine. **Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi**, 1(2). <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/Hukuk1.pdf>
- GÜNAY, H.F., M.H. TOPAL, (2021). Does Quality of Governance Affect Tax Effort in Sub-Saharan Africa? **Journal of Emerging Economies and Policy**, 6(2), 414-434.
- GÜZEL, S. ve D. MURAT, (2019). Yönetişim ve ekonomik performans bağlamında OECD ülkelerinin konumları. **Akademik İncelemeler Dergisi**, 14(1), 315-344.
- GÜZELSARI, S. (2004). Kamu yönetimi disiplininde yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımları. Tartışma Metinleri, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi**, 66, 1-29.
- HABİTAT II (2000). **5 Ülke Raporu**, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul.
- HADİ AKDEDE, S. (2006). Corruption and tax evasion. **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 7(2), 141-149. <https://openaccess.dogus.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11376/441/akdede.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- HANCIOĞLU, E. (2008). **Yerel Yönetişim: Yerel Gündem 21 Sürecinde Çankaya Belediyesi**. (Yayın No: 226098), [Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü]. YÖK Tez Merkezi.

- HAQ, M. U. (1995). **Reflections on Human Development**, Oxford University Press.
- HAUSMAN, J.A. (1978). Specification tests in econometrics. **Econometrica**, 46(6), 1251-1271. <https://doi.org/10.2307/1913827>
- HELLER, P. (2003). Who will pay? Coping with aging societies, climate change and other long term fiscal challenges. **IMF Working Paper**. <https://www.imf.org/external/pubs/nft/2003/wwp/overview.pdf>
- HILGER, P. (2011). The third sector, içinde **The Encyclopedia of Political Science (1661-1662)**, CQ Press, Washington.
- HOROWITZ, J. M., R. IGIELNIK, ve R. KOCHHAR, (2020). Pew Research Center: Social & demofigureic trends. **Trends In Income And Wealth Inequality**. <https://www.pewresearch.org/social-trends/2020/01/09/trends-in-income-and-wealth-inequality/>
- http://iisda.government.bg/annual_report/488 Erişim Tarihi: 15.02.2023
- <http://ipc.sabanciuniv.edu/tr>, 2005. **Yerel Yönetişim ve Yoksulluğun Giderilmesi Ulusal Toplantısı**, 7-8 Ocak 2005, İstanbul.
- <https://riigikantselei.ee/en/government-ofise> Erişim Tarihi: 25.02.2023
- HUANG, C.J. ve Y.H. HO, (2018) The impact of governance on income inequality in ten Asian countries, **Journal of Reviews on Global Economics, Lifescience Global**, 7, 217-224. <https://doi.org/10.6000/1929-7092.2018.07.20>
- HUGHES, O. E. (2013). **Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi**, (Çev.) Buğra Kalkan, Bahadır Akın, Şeyma Akın, BigBang Yayınları.
- HUMAN DEVELOPMENT REPORT. (1994). **UNDP**, Oxford University Press. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostatspdf.pdf>
- HUMAN DEVELOPMENT REPORT. (2004). **UNDP**, Oxford University Press. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/np/UNDP_NP_Human-Development-Report-2004.pdf
- HUNG, N. T., Y. HOANG, T. NGUYEN, L. D. MINH D., V. H. T. NGOC, V. N. THANH (2020). Relationship between government quality, economic growth

and income inequality: Evidence from Vietnam. *Cogent Business Management*, 7, 1. DOI: 10.1080/23311975.2020.1736847.

HYMAN, DAVID N. (2011). *Public Finance*, 10th Edition. The Dryden Press.

IACOVINO, N. M., S. BARSANTI, ve L. CINQUINI, (2017). Public organizations between old public administration, new public management and public governance: The case of the Tuscany region, *Public Organization Review: A Global Journal*, 17(1), 61-82. DOI 10.1007/s11115-015-0327-x.

IMAM, P. A. ve D. F. JACOBS, (2007). Effect of Corruption on Tax Revenues in the Middle East. *IMF Working Paper* No.07/270. IMF Institute and Fiscal Affairs Department. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07270.pdf>

IMF (2020). State-Owned Enterprises: The Other Government, *IMF Fiscal Monitor*, April 2020.

IZBORI (2020), *Rezultati - Izbori za zastupnike u Hrvatski sabor 2020*, <https://www.izbori.hr/sabor2020/rezultati/1/> Erişim Tarihi: 08.02.2023.

JAHAN, S. (2002). Evolution of the human development index, in Sakiko Fukuda-Parr and A.K.Shiva Kumar (eds.), *Readings in Human Development*, Oxford University Press.

JALLIAN, H., C. KIRKPATRICK, ve D. PARKER, (2003). Creating the conditions for international business expansion: The impact of regulation on economic growth in developing countries - *A cross-country analysis, Working Paper*.

JOHNSON, S., D. KAUFMANN, ve A. SHLEIFER, (1997) The unofficial economy in transition. *Brookings Papers on Economic Activity, Fall*, Washington D.C. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1997/06/1997b_bpea_johnson_kaufmann_shleifer_goldman_weitzman.pdf

JOUMARD, I., P. KONGSRUD, Y.-S. NAM, ve R. PRICE, (2004). Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries, **OECD Economics Department Working Paper 380**.

- KALDOR, N. (1963). Will underdeveloped countries learn to tax? **Foreign Affairs**. 41, 410-419. <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1963-01-01/will-underdeveloped-countries-learn-tax>
- KALFA, C. ve F. ATAAY, (2008). Yönetişim, devlet- toplum ilişkilerinde yeni bir aşama. **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 17(3). 229-240. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/50480>
- KARACA, Y. (2013). **Yönetişim Perspektifinden Kalkınma Ajansları: Ankara ve Güney Ege Kalkınma Ajansı Örnekleri**. (Yayın No: 344719), [Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü]. YÖK Tez Merkezi.
- KARAKAŞ, M. (2007). Yolsuzluğun nedenleri, etkileri ve yolsuzlukla mücadelede alternatif bir yaklaşım olarak yönetim, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi.
- KARAKAŞ, M. ve H. ÇİÇEK, (2009). Vergi yükümlülerinin yolsuzluğa ilişkin tutum ve tepkileri: Gaziantep Örneği, **Sosyoekonomi**, 1, 47-76. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/197641>
- KARAMAN, K.K. (2013). Hukuk, siyaset ve uzun dönemli iktisadi gelişme, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, XXXV (II), 29-48. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3768>
- KASEMETS, L. (2014). Background report for the integrated public governance review of Estonia and Finland, **Unpublished Report**.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY, ve P. ZOİDO-LOBATON, (2000). Governance matters: From measurement to action. **Finance and Development**, 37(2), 10-13, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/pdf/kauf.pdf>
- KAYIKÇI, S. (2007). Küreselleşmenin kamu yönetimi paradigmasına etkisi ve Türk kamu yönetimine yansımaları. **Mülkiye Dergisi**, 31(256), 165-186. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/996>.

- KEELEY, B. (2015). How does income inequality affect our lives? in **Income Inequality: The Gap between Rich and Poor**. OECD Publishing. http://erasmusplusriesal.org/sites/default/files/oecd_income_inequality_2016.pdf
- KERSBERGEN, K.V. ve F.V. WAARDEN, (2004). Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimac. **European Journal of Political Research**, 43(2), 143-151. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x>
- KETTL, F. D. (2000). The transformation of governance: Globalization, devolution and the role of government, **Public Administration Review**, 60(6), 488-498. DOI:10.1111/0033-3352.00112
- KILAVUZ, R. (2003). **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**. Seçkin yayıncılık.
- KIZILCIK, R. (2005). Düzenleyici etki analizi (Regulatory impact assessment), **Türk İdare Dergisi**, 446, 79. DOI:10.13140/RG.2.2.11198.89928.
- KIZILTAŞ, E. (2005). Bütçe hakkının kullanımında gelinen aşama: Doğrudan demokrasi. **20. Türkiye Maliye Sempozyumu** 374-399, http://malisesempozyumu.org/wp-content/uploads/2016/11/Maliye-Sempozyumu_20.pdf. Erişim Tarihi: 03.02.2023.
- KICKERT, W. J. M. (1997), Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American “Managerialism”, **Public Administration**, 75(4), 731-752. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00084>.
- KOÇAK, S. Y. (2010). Kamu yönetiminde açıklık için bilgi edinme hakkı. **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 23, 115-125. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/susbed/issue/61800/924463>
- KOÇAK, S.Y. ve G. YÜKSEL, (2010). Türk kamu yönetiminde etik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu. **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, 21, 73-95. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/bilgisosyal/issue/29131/311596>

- KOPPENJAN, J. ve C. KOLIBA, (2013). Transformations towards new public governance: Can the new paradigm handle complexity?, **International Review of Public Administration**, 18(2), 1-8. DOI: 10.1080/12294659.2013.10805249
- KRUGMAN, P.R., J. ALM, S.M. COLLINS, ve E. REMOLINA, (1992). Transforming the Philippine Economy, **APO Production Unit**, <https://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=XF2015029058>
- KUHLMANN, E. (2006). **Modernizing Healthcare: Reinventing Professions, The State And The Public**, The Policy Press.
- LA PORTA, R. ve A. SCHLEIFER, (2011). The unofficial economy in Africa. **NBER Working Paper**, 16821. <https://doi.org/10.3386/w16821>
- LEE, M. (2003). Conceptualizing the new governance: A new institution of social coordination, **Institutional Analysis and Development Mini-Conference**, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana.
- LEVI-FAUR, D. (2012). **From “Big Government” to “Big Governance”?**, Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001>.
- LI, J. (1997). Counteracting corruption in the tax administration in transitional economies: A case study of China. **Bulletin of the International Bureau of Tax Documentation**, 51(11), 474-492.
- MALİYE BAKANLIĞI (2003). İyi yönetişimin temel unsurları. **Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını**, Nisan, VII.
- MEMİŞ, H. (2014). Küreselleşme ve yoksulluk ilişkisi, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, 5(1), 144-161. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/39505>
- MEMİŞOĞLU, D. ve B. KALKAN, (2016). Sağlık hizmetlerinde yönetişim, inovasyon ve Türkiye, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 21(2), 645-665. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/195319>
- MESCHI, E. ve M. VIVARELLI, (2007). Globalization and income inequality. IZA DP No. 2958. **IZA Discussion paper series**. Institute for the study of labor.

- MKANDAWIRE, T. (2001). Social policy in a development context: Introduction, in (T. Mkandawire, ed.) **Social Policy in a Development Context**, UNRISD, Palgrave Macmillan, s. 31-37. DOI: 10.1057/9780230523975
- MURIN, M. (2016). Public debt and economic growth: An empirical analysis of the structure changes of public debt in the EU countries, **14th International Scientific Conference**, “Economic Policy in the European Union Member Countries” September 14-16, Petrovice u Karviné, Czech Republic. http://www.slu.cz/opf/cz/struktura/katedry/katedra-ekonomie-a-verejne-spravy/konference-kek-2016/Conference_Proceedings_part-2.pdf
- NAFZIGER, W. E. (2007). From seers to sen: The meaning of economic development, in (g. Mavratos ve A. Shorrocks, Ed.) *Advancing Development: Core Themes in Global Economics*, Palgrave MacMillan.
- NAWAZ, F. (2010), Exploring the relationships between corruption and tax revenue, **Transparency International**, U4 Anti-Corruption Resource Center, 228. https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/228_Exploring_the_relationships_between_corruption_and_tax_revenue.pdf
- NELLIS, J. R. (1991). Reform of public enterprises, restructuring economies in distress policy reform and the World Bank, (V. Thomas vd. Ed.), **Dünya Bankası için** Oxford Universty Press, s. 108-126.
- NEWBOLD, S.P. (2015). Why a constitutional approach matters for advancing new public governance, (F. Douglas Morgan ve J. Brian Cook, Ed.), içinde **New Public Governance: A Regime-Centered Perspective**, (13-22), Routledge.
- NORTH, D. C. (1990). **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
- NORTH, D., D. ACEMOĞLU , F. FUKUYAMA, ve D. RODRIK, (2008). **Governance, Growth, and Development Decision Making, The International Bank For Reconstruction and Development**. The World Bank.

- NZAMA, L., T. SITHOLE, ve S. BOZKUS KAHYAOGLU, (2023). The impact of government effectiveness on trade and financial openness: The generalized quantile panel regression approach. **Journal of Risk and Financial Management**, 16(14), 1-20. <https://doi.org/10.3390/jrfm16010014>
- O'TOOLE, JR. L. (1997). The implications for democracy in a networked bureaucratic world, **Journal of PA Research & Theory**, 7(3), 443-460. <https://selc.wordpress.ncsu.edu/files/2013/03/The-Implications-for-Democracy-in-a-Networked-Bureaucratic-World.pdf>
- OECD (2003). Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending, **Economic Outlook**, 2(74), December.
- OKTAY, E. ve Ş. PEKKÜÇÜKSEN, (2004). Küreselleşen dünyada sivil toplum odaklı yönetim, roller beklentiler ve iyi yönetişimin unsurları, **I. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi**, Çanakkale.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD], (2004). **Decentralization and poverty in developing countries: Exploring the impact**. Working Paper No: 236.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD], (2012). Reducing income inequality while boosting economic growth: can it be done?, **Economic policy reforms going for growth**. OECD Publishing.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD], (2020). A roadmap for assessing the impact of open government reform, **OECD Public Governance Committee, Working Party on Open Government** GOV/PGC/OG(2020)5/REV1, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/OG\(2020\)5&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/OG(2020)5&docLanguage=En)
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD], (2021). The economic and social impact of open government policy recommendations for the Arab countries, **OECD Public Governance Reviews**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6b3e2469-en>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
[OECD] (2006). **DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance For Development Co-Operation**, OECD, Paris.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
[OECD] (2011). Public governance, **Policy Framework for Investment User's Toolkit**, www.oecd.org/investment/pfitoolkit

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
[OECD] (2012). **A Guiding Framework For Entrepreneurial Universities**, <https://www.oecd.org/site/cfecpr/ECOECD%20Entrepreneurial%20Universities%20Framework.pdf>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
[OECD] (2015). Public governance reviews: Estonia and Finland: Fostering strategic capacity across governments and digital services across borders, **OECD Public Governance Reviews**, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
[OECD] (2016). **Public Governance Reviews: Romania**, <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-scan-romania.pdf>

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
[OECD] (2021). **ECD Review Of The Corporate Governance Of State-Owned Enterprises: Croatia**, <https://www.oecd.org/corporate/soe-review-croatia.htm>

OSBORNE, D. ve GAEBLER, T. (1992). **Re-inventing Government**, Addison-Wesley Publishing.

OSBORNE, D. ve GAEBLER, T. (1993). **Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector**. Penguin Books.

OSBORNE, S. P. (2006). The new public governance? **Public Management Review**, 8(3), 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

- OSTROM, E. (1992). **Governing The Commons: The Evolution Of Institutions For Collective Action**, Cambridge University Press.
- OUEDRAOGO, I.M. (2017). Governance, corruption, and the informal economy. **Modern Economy**, 8, 256-271. <https://doi.org/10.4236/me.2017.82018>
- ÖKMEN, M., S. BAŞTAN, ve A. YILMAZ, (2004). Kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar ve bir yönetim faktörü olarak yerel yönetimler. İçinde (M. Ökmen ve A. Yılmaz Der.) **Kuramdan uygulamaya kamu yönetimi**, (s. 23-80.). Gazi Kitabevi.
- ÖNDER, H. ve F. ŞENSES, (2010). **Türkiye’de Yoksulluk ve Yoksulluk Düşüncesi**, <https://tekniksosyoloji.wordpress.com/2010/04/26/turkiyede-yoksulluk-ve-yoksulluk-dusuncesi>.
- ÖNEN, S.M. (2007). Türkiye ve Türk Cumhuriyetlerinde kamu yönetimi reformlarını belirleyen etkenler, **Beşinci Uluslararası Türk Dünyası Sosyal Bilimler Kongresi-Türk Dünyasının Geleceği**, İktisat ve Girişimcilik, Calalabat, Kırgızistan, s. 1005-1013.
- ÖNEN, S.M. (2010). Yoksulluk ve yerinden yönetim: Nasıl bir Yöneti(şi)m?, **Türk İdare Dergisi**, 469, 165-182.
- ÖZEKİCİOĞLU, S. ve Y. BAYAR, (2017). Tax revenues, corruption and governance in OECD countries: A panel regression analysis. **The Journal Of Economic Sciences: Theory and Practice**, 74(2), 51-63. https://www.researchgate.net/publication/324057175_TAX_REVENUES_CORRUPTION_AND_GOVERNANCE_IN_OECD_COUNTRIES_A_PANEL_REGRESSION_ANALYSIS
- ÖZER, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar. **Sayıştay Dergisi**, 63, 59-89. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sayistay/issue/61520/918910>
- ÖZGÜR, B. (2010). Kamu yönetimi denetçilerinde etik kültürün geliştirilmesi. **Denetişim Dergisi**, 5, 1-18. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/208907>

- ÖZİŞİK, F. U. (2012). Küreselleşme-yerelleşme sürecinde kentsel yönetim: Kalkınma Ajansları ve İzmir örneği. **Kent Akademisi Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergisi**, 5(4), 129-145.
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/kent/issue/34388/379849>
- ÖZTÜRK, N.M. (2002). Bürokratik devletten etkin yönetime geçiş: İyi yönetim, **Türk İdare Dergisi**, 74(437), 27-38.
https://www.researchgate.net/publication/349811182_BUROKRATIK_DEVLETEN_ETKIN_YONETIME_GECIS_IYI_YONETISIM
- PARLAK, B. ve K. DOĞAN, C. (2016). Ombudsman: Kavram ve tarihsel gelişim. İçinde (B. Parlak ve K. C. Doğan Der.), **Karşılaştırmalı ombudsman incelemeleri- Dünyanın altı kıtasında ülke ombudsmanlarının yapısal-kurumsal ve işlevsel açılardan analizi**, 1.baskı, (s. 19-24), Seçkin Yayıncılık.
- PARLAK, B. ve K. C. DOĞAN, (2015). **Kamu yönetiminde denetim karşılaştırmalı ülke incelemeleri bağlamında Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun (Ombudsmannın) uygulanabilirliği**, Ekin yayınları.
- PATAPAS, A., A. RAİPA, ve V. SMALSKYS, (2014), New public governance: The tracks of changes, **International Journal of Business and Social Research**, 4(5), 25-32.
https://www.researchgate.net/publication/272625263_New_Public_Governance_The_Tracks_of_Changes
- PERNIA, E. (2001). Is growth good enough for the poor?, **Asian Development Bank ADB ERD Policy Brief Series**, Economic and Research Department, No. 1.
<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28059/pb001.pdf>
- PESARAN, M. H. (2004). General diagnostic tests for cross section dependence in panels. **CESifo Working Paper Series**. No. 1229;
<http://ssrn.com/abstract=572504>.
- PESARAN, M. H. (2007). A simple panel unit root test in the presence of cross-section dependence. **Journal of Applied Econometrics**, 22(2), 265-312.
<https://doi.org/10.1002/jae.951>

- PESARAN, M. H. ve T. YAMAGATA, (2008). Testing slope homogeneity in large panels. **Journal of Econometrics**. 142(1): 50-93.
- PESARAN, M.H., A. ULLAH, ve T. YAMAGATA, (2008). A bias-adjusted LM test of error cross-section independence, **Econom. J.**, 11:105–127. <https://doi.org/10.1111/j.1368-423x.2007.00227.x>
- PETERS, B. G. ve J. PIERRE, (1998). Governance without government? Rethinking public administration, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 8(2), 223-243. https://www.researchgate.net/publication/349427067_Governance_Without_Government_Rethinking_Public_Administration
- PETERS, G. ve J. PIERRE, (2006). Yönetimsiz yönetim mi? Kamu yönetimini yeniden düşünmek, **Türk İdare Dergisi**, 78(452), 91-109.
- PHILLIPS, M. ve R. SANDALL, (2008). Linking business tax reform with governance: How to measure success. **A Working Paper produced in conjunction with FIAS of the World Bank Group**. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/490c6998-06f2-5107-bd4c-3baf2dc38d2/content>
- PREMCHAND, A. (2001). Fiscal transparency and accountability, **Workshop Study on Financial Management and Accountability**, Rome.
- RAW, R. (1996). The new governance: Governing without government. **Politico1 Stiidia**, XLIV, 652—667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- RAZAVI, S. (2006). Gender and social policy in a global context, **UNRISD Policy Paper Series**, Geneva.
- RHODES, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without government, **Political Studies**, XLIV, 652–667. <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/rhodes.pdf>
- RICHARDSON, J. (2012). New governance or old governance? A policy style perspective, İçinde (D. Levi-Faur Ed.), **The Oxford Handbook of Governance**,

(s. 311-324), Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0022>

ROBINSON, M. (2015), From old public administration to the new public service: Implications for public sector reform in developing countries, **United Nations Development Programme: Global Centre for Public Service Excellence**, Singapore.

[https://www.academia.edu/23957699/From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries](https://www.academia.edu/23957699/From_Old_Public_Administration_to_the_New_Public_Service_Implications_for_Public_Sector_Reform_in_Developing_Countries)

RUGGIE, J. G. (2014). Global governance and 'new governance theory': Lessons from business and human rights, **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, 20(1), 5-17.

<https://www.hbs.edu/faculty/Shared%20Documents/conferences/2014-business-beyond-the-private-sphere/Global%20Governance%20and%20%27New%20Governance%20Theory%27.pdf>

SAFITRI, D., F. ZIRMAN ve PUTRA, (2022). The influence of corporate governance, profitability and leverage on tax management, **Journal of Positive School Psychology**, 6(6), 5261-5273.

<https://journalppw.com/index.php/jpsp/article/view/8361/5464>

SALAMON, L. M. (2002). The new governance and the tools of public action: An introduction, İçinde (M. Lester Salamon Ed.), **The Tools of Government: A Guide to the New Governance**, (s. 1-47), Oxford University Press.

SALAMON, L. M. (2011). The new governance and the tools of public action: An introduction, **Fordham Urban Law Journal**, 28(5), 1611-1674.

<https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2182&context=ulj>

SANDMO, A. (2004). The theory of tax evasion: A retrospective view. Discussion Paper 31/04, **Norwegian School of Economics and Business Administration**.

<https://www.jstor.org/stable/41790296>

- SANYAL,, A., I. N. GANG ve O. GOSWAMI, (2000). Corruption, Tax Evasion and the Laffer Curve, **Public Choice**, 105(1-2), 61-78.
<https://www.jstor.org/stable/30026170>
- SCHACTER, M. ve A. SHAH, (2001). Look before you leap: Notes for corruption fighters, **Policy Brief No. 11**.
https://www.researchgate.net/publication/229004724_Look_before_You_Leap_Notes_for_Corruption_Fighters
- SCHOUT, A. ve A. JORDAN, (2005). Coordinated european governance: Self organized or centrally steered?, **Public Administration**, 83(1), 201-220.
<https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00444.x>
- SEVİNÇ, İ. (2015). Kamu yönetiminin denetlenmesinde yeni bir yönetim olarak ombudsmanlık kurumunun uygulanabilirliği. **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 20(4), 99-121.
<https://iibfdergi.sdu.edu.tr/assets/uploads/sites/352/files/yil-2015-cilt-20-sayi-4-yazi6-18122015.pdf>
- SHLEIFER, A. ve R.W. VISHNY, (1993) Corruption. **The Quarterly Journal of Economics**, 108, 599-617. <https://doi.org/10.2307/2118402>.
- SOBACI, M. Z. (2007). Yönetişim kavramı ve Türkiye’de uygulanabilirliği üzerine değerlendirmeler, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 5(1), 219-235.
<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/46385>
- SOBACI, M. Z. ve Ö. KÖSEOĞLU, (2015). Yeni kamu yönetişimi: Birlikte üretmenin ve işbirliğinin teorik çerçevesi, İçinde (Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı, Ed.), **Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi**, (s. 231-248), Dora Yayıncılık.
- SOLOW, R. (1956). A contribution to the theory of economic growth, **Quarterly Journal of Economics**, 70, 65-94. <https://doi.org/10.2307/1884513>
- SWAN, T.W. (1956). Economic growth and capital accumulation. **The Economic Record**, 32(2), 334-361. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.1956.tb00434.x>

- SYADULLAH, M. ve T. WIBOWO, (2015). Governance and tax revenue in Asean countries, **Journal of Social and Development Sciences**, 6(2), 76-88. DOI: <https://doi.org/10.22610/jsds.v6i2.845>
- ŞAYLAN, G. (2000). Kamu yönetimi disiplininde bunalım ve yeni açılımlar üzerine düşünceler, **Amme İdaresi Dergisi**, 33(2), 1-21. <https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/Dergiler>
- ŞENSES, F. (2001). **Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk**. İletişim Yayınları.
- ŞENSES, F. (2014). Gelir dağılımı ve yoksulluk: temel eğilimler, nedenler ve politikalar. İçinde (A. F. Aysan ve D. Dumludağ Ed.), **Kalkınmada Yeni Yaklaşımlar**, s. 93-121. İmge Kitabevi.
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (1999). **Kanada Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı**, Araştırma/inceleme/çeviri dizisi: 4. https://sayistay.gov.tr/files/821_Kanada_Sayistayi_Performans_Denetimi_Elkitabi.pdf
- TAHİROĞLU, D. (2019). **Vergi Yapısı ve Ekonomik Büyüme: OECD Ülkeleri Üzerine Bir Araştırma**. (Yayın No: 599680). [Yüksek Lisans Tezi, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü]. YÖK Tez Merkezi.
- TANZI, V. (1998). Corruption around the world: Causes, consequences, scope and cures. **IMF Staff Papers**, 45(4). <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Around-the-World-Causes-Consequences-Scope-and-Cures-2583>.
- TANZI, V. (1999). Uses and abuses of estimates of the underground economy. **The Economic Journal**, 109, 388. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00437>
- TANZI, V. (2000). Taxation in Latin America in the last decade. Working Paper No. 76. **Center for Research on Economic Development and Policy Reforms**. Stanford University. https://kingcenter.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj16611/files/media/file/76wp_0.pdf

- TANZI, V. ve H. DAVOODI, (2000). Corruption, growth and public finances, **IMF Working Paper**,
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Growth-and-Public-Finances-3854>
- TANZI, V. ve L. SCHUKNECHT, (2000). **Public Spending In The 20th Century: A Global Perspective**, Cambridge University Press.
<https://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam032/99040258.pdf>
- TANZI, V. ve H. ZEE, (2000). Tax policy for Emerging Markets: Developing Countries. **IMF Working Paper WP/00/35**. International Monetary Fund.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0035.pdf>
- TAŞ, H. Y. ve S. ÖZCAN, (2012). Türkiye’de ve Dünya’da yoksulluk üzerine bir araştırma, **International Conference On Eurasian Economies**, 11-13 Ekim 2012, Kazakistan, 423-430. <https://avekon.org/papers/544.pdf>
- TEKELİ, İ. (1999). **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi.
- TEKELİ, İ. (2002). Yoksulluğu düşünme biçimimiz samimiyet sınavını geçebilir mi?, Yoksulluk, Kent Yoksulluğu ve Planlama, **Dünya Şehircilik Günü 26. Kolokyumu**, TMMOB.
- THE NETHERLANDS MINISTRY OF FINANCE, (2000). **Government Governance: Corporate Governance In The Public Sector, Why And How?**, 2-4 Kasım 2000. <https://www.ecgi.global/code/government-governance-corporate-governance-public-sector-why-and-how>
- THE UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT- [USAID], (1989). **Your Role in The Accountability Process**, Washington.
- TOONEN, T.A.J. (1998). Networks, management and institutions: Public administration as ‘normal science’, **Public Administration**, 76(2), 229-252.
<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00099>
- TORFING, J. ve P. TRIANTAFILLOU, (2013). What’s in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system, **International Review of Public Administration**, 18(2), 9-25.

https://www.researchgate.net/publication/272122694_What's_in_a_Name_Grasping_New_Public_Governance_as_a_Political-Administrative_System

TORGLER, B. ve F. SCHNEIDER, (2009) The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy. **Journal of Economic Psychology**, 30, 228-245. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2008.08.004>

TOSUN, G. E. (2003). **Sivil Toplum, Çağdaş Kamu Yönetimi I**, (M. Acar ve H. Özgür, Ed.), Nobel Yayıncılık.

TOWNSEND, P. (2006). What is poverty? An historical perspective. **Poverty in Focus**, UNDP, December, 5-6.

TOYE, J. ve M. MOORE, (1998). Taxation, Corruption and Reform. **European Journal of Development Research**, 10, 60-84. <https://doi.org/10.1080/09578819808426702>

TUNÇ YILANCI C. ve M. Ü. ŞAŞMAZ (2023). The Effect of Corruption on the Tax Revenues: Case of EU Transition Economies. **İstatistik Araştırma Dergisi**, 13 (1), 73-84.

TÜRKİYE EKONOMİ POLİTİKALARI ARAŞTIRMA VAKFI-[TEPAV]. (2006) [https://www.tepav.org.tr/upload/files/1313475413-4.Bir Olgu Olarak Yolsuzluk Nedenler Etkiler Cozum Onerileri.pdf](https://www.tepav.org.tr/upload/files/1313475413-4.Bir%20Olgu%20Olarak%20Yolsuzluk%20Nedenler%20Etkiler%20Cozum%20Onerileri.pdf), 12.03.2023 tarihinde indirilmiştir.

UÇKAN, Ö. (2003). **E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü**. <https://m.facebook.com/notes/g%C3%BCvercinler-meclisi-giri%C5%9Fimileti%C5%9Fim-grubu/e-devlet-e-demokrasi-ve-e-y%C3%B6neti%C5%9Fim-modeli-bir-ilkesel-%C3%B6ncelik-olarak-bilgiye-er/336055149788664/> Erişim Tarihi: 20.01.2023.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME [UNDP], (2000). **Fighting Corruption To Improve Governance**.

- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME [UNDP], (2002). **Human Development Report 2002: Deepening Democracy In A Fragmented World.** <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2002>
- USTA, H. (2014). Türkiye’de ombudsman (Kamu denetçiliği) kurumu. **Denetim Dergisi**, 14, 59-64. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/208753>
- UYSAL, Y. (2020). Klasik kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliği ve post-YKİ’ye kamu hizmetlerinin değişimi ve dönüşümü üzerine bir değerlendirme. **International Journal of Management and Administration**, 4(7), 112-135. <https://doi.org/10.29064/ijma.680548>
- VALERIANI, E. ve S. PELUSO, (2011). The impact of institutional quality on economic growth and development: An empirical study, **Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology**, 6, 1-25.
- VAN DE WERFHORST, H. G. ve W. SALVERDA, (2012). Consequences of economic inequality: Introduction to a special issue, **International Sociological Association Research Committee**, 28, 377-387. https://www.researchgate.net/publication/267826466_Consequences_of_economic_inequality_Introduction_to_a_special_issue
- VIEIRA, S. (2012). Inequality on the rise? An assessment of current available data on income inequality, at global, international and national levels. **United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Economic Affairs Officer.** https://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_bg_papers/bp_wess_2013_svieira1.pdf
- VİYANA GİRİŞİMİ (2018). Report by the Working Group on Capital Markets Union. **Endorsed by the Vienna Initiative Full Forum Meeting 12 March 2018, London.** <https://vienna-initiative.com/resources/themes/vienna/wp-content/uploads/2018/03/VI-CMU-Working-Group-Final-Report-March-2018.pdf>
- WEISS, S. J. (1969). Factors affecting the government revenue share in less developed countries, **Social and Economic Studies**, 348-364. <https://www.jstor.org/stable/27856402>

- WOLF, J. F. (1996). Moving beyond prescriptions making sense of public administration action contexts, İçinde (G. L. Wamsley Ed.), **Refounding democratic public administration, modern paradoxes, post modern challenges**, (s. 141-167), Sage. www.strategy.bg.
- WOOLDRIDGE, J.M. (2002). **Econometric Analysis of cross section and panel data**. The MIT Press.
- YÜKSEL, F. (2004). Kamu yönetiminde yeni eğilimler perspektifinde Türk kamu yönetiminde reform ihtiyacı ve kamu yönetimi reformu yasa tasarısı. İçinde (A. Yılmaz ve M. Ökmen Der.), **Kamu Yönetimi**, (s. 1-22), Gazi Kitabevi.
- ZABCI, F. Ç. (2003). Sosyal riski azaltma projesi: Yoksulluğu azaltmak mı?, Zengini yoksuldan korumak mı?, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 58(1), 215-239. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/36196>
- ZEHAVİ, A. (2012). New governance and policy instruments: Are governments going “soft”?, İçinde (D. Levi-Faur Ed.), **The Oxford Handbook Of Governance**, (s. 242-254), Oxford University Press.
- ZENGİN, O. (2009). **Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**, (B. Övgün Der.), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598.
- ZHUANG, J., E. DIOS ve A. LAGMAN-MARTIN (2010). Governance and institutional quality and the links with economic growth and income inequality: With special reference to developing Asia, **ADB Economics Working Paper Series** No. 193. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28404/economics-wp193.pdf>

