

# AÇIK YÖNETİM ORTAKLIĞI VE TÜRKİYE SÜRECİ

VAKA ANALİZİ

S İ V İ L  
T O P L U M  
İ Z L E M E  
R A P O R U  
2015 - 2016



Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı  
Third Sector Foundation of Turkey

***Open Government Partnership (OGP) olarak bilinen Açık Yönetim Ortaklığı, şeffaf ve hesap verilebilir kamusal kararların alınması, vatandaşların ve sivil toplumun karar alma ve uygulama süreçlerine katılımının güçlendirilmesi, yolsuzlukla etkin bir biçimde mücadelenin sağlanması ve yeni teknolojiler ile yönetişimin güçlenmesi yönünde somut adımlar atılması amacıyla 2011 yılında kurulan ve 2017 yılı itibari ile 70 üye ülkesi olan çok taraflı bir girişimdir. Açık Yönetim Ortaklığı'na 2011 yılında katılan Türkiye'nin üyeliği ilk eylem planı doğrultusunda ortaya koyduğu taahhütler ile ilgili herhangi bir ilerleme kaydedilmemesi üzerine 2016 yılında pasif duruma alınmıştır. OGP kapsamında verilen taahhütlerin yerine getirilerek sürecin yeniden ele alınması ve kamu-sivil toplum işbirliğini geliştirecek şekilde etkin hale getirilmesi önem taşımaktadır.***

Açık Yönetim Ortaklığı (OGP), şeffaf ve hesapverebilir kamusal kararların alınması, vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının karar alma ve uygulama süreçlerine katılımının güçlendirilmesi, yolsuzlukla etkin şekilde mücadelenin sağlanması ve yeni teknolojiler aracılığıyla yönetişimin güçlendirilmesi yönünde somut adımlar atılması amacıyla 2011 yılında başlatılan çok taraflı bir girişimdir. OGP, aralarında Amerika Birleşik Devletleri, Brezilya, Endonezya, Filipinler, Güney Afrika, İngiltere, Meksika ve Norveç'in yer aldığı sekiz kurucu devletin 20 Eylül 2011 yılında Açık Yönetim Deklarasyonu'nu<sup>1</sup> kabul etmesi ve ulusal eylem

planlarını açıklaması ile hayata geçirilmiştir. 2017 yılı itibari ile 70 ülkenin hükümetleri, sivil toplum kuruluşları ve diğer paydaşları bir araya gelerek ortaya koydukları 2.500'den fazla taahhüdü geliştirmek ve uygulamak için birlikte çalışmaya devam etmektedirler.

OGP'ye katılmak isteyen ülkelerin hükümetlerinin öncelikle "Mali Şeffaflık", "Bilgi Edinme Hakkı", "Gelir ve Mal Bildirimi" ile "Vatandaş Katılımı" başlıkları altında belirlenen asgari yeterlilik şartlarını karşılamaları gerekmektedir.<sup>2</sup> Bununla birlikte, Açık Yönetim Ortaklığı Deklarasyonu'nu onaylamaları, geniş katımlı istişareler ile geliştirilmiş ülke eylem planlarını hazırlamaları ve kaydedilen ilerlemelere ilişkin hazırlanan bağımsız raporların getirdiği öneriler doğrultusunda reform süreçlerini planlamaları beklenmektedir.

## **AÇIK YÖNETİM ORTAKLIĞI VE SİVİL TOPLUMUN KATILIMI**

Kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör arasındaki diyalog, işbirliği ve bilgi paylaşımını kolaylaştıran uluslararası bir ağ olan OGP, ilgili alanlardaki reform inisiyatiflerini desteklemeyi ve iyi örneklerin yaygınlaştırılmasını sağlamayı hedeflemektedir. Yukarıda da bahsedildiği üzere reform ve politika yapma süreçlerine vatandaş katılımının sağlanması OGP'nin temel şartları arasında yer almaktadır. Buna bağlı olarak, ulusal eylem planını geliştirme, uygulama ve izleme aşamalarında devletlerin sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte çalışmalarını öncelik taşımaktadır. Sivil Toplum Katılımı Ekibi<sup>3</sup> sağladığı destekler ile OGP süreçlerine ulusal ve uluslararası düzeyde sivil toplum katılımının sağlanmasını ve sürecin sivil toplum alanındaki aktörler tarafından sahiplenilmesine

<sup>2</sup> OGP Minimum Eligibility Criteria [Açık Yönetim Ortaklığı'na Katılım için Asgari Kriterler]. Erişim tarihi: 18 Mayıs 2017. [www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria](http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria)

<sup>3</sup> OGP The Civil Society Engagement Team [OGP Sivil Toplum Katılım Programı]. Open Government Partnership [Açık Yönetim Ortaklığı]. Erişim tarihi: 16 Mayıs 2017. [www.opengovpartnership.org/about/working-groups/civil-society-engagement/about-cse-team](http://www.opengovpartnership.org/about/working-groups/civil-society-engagement/about-cse-team)

<sup>1</sup> OGP Partnership Declaration [Açık Yönetim Ortaklığı Deklarasyonu]. Erişim tarihi: 28 Haziran 2017. [www.opengovpartnership.org/open-government-declaration](http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration)

olanak sağlamayı hedeflemektedir. OGP, devletler ve sivil toplum arasındaki devam eden diyalog ve işbirliği mekanizmalarının kurumsallaşmasını da desteklemektedir. Farklı paydaşların üye ülkelerin verdikleri taahhütlerle ilgili gelişmeleri takip edebilmesine olanak sağlayan Bağımsız Rapor Oluşturma Mekanizması (IRM) bu alandaki önemli araçlardan biridir. IRM ile OGP'ye katılan her ülke için belirlenen ülke uzmanları bağımsız ilerleme raporları hazırlamaktadır. Bu raporlarda, ülkelerin OGP eylem planlarının geliştirilmesi, uygulanması ve ilkelerin yerine getirilmesi konusunda kaydettikleri ilerlemeler değerlendirilmekte ve iyileştirmeler için teknik öneriler sunulmaktadır. Raporların diyalogu teşvik etmenin yanı sıra devletler açısından hesapverebilirliği artırması da beklenmektedir.<sup>4</sup> Bağımsız uzmanlar sivil toplum katılımını, eylem planlarında yer alan taahhütleri ve uygulanma düzeyi ile birlikte ulusal düzeyde gerçekleştirilen reformlar açısından OGP'nin etkisini değerlendirmektedirler.

OGP'ye sivil toplum katılımının sağlanması ile birlikte iyi örneklerin yaygınlaştırılması ve kopyalanması yoluyla da önemli kazanımlar elde edilmiştir. Örneğin, 2016 yılının en iyi OGP örnek uygulaması olarak seçilen Ukrayna'nın *ProZorro* adlı elektronik ihale uygulaması, Gürcistan'daki uzmanların Ukrayna'daki STK'lara deneyim aktarımı sayesinde gerçekleştirilmiştir.<sup>5</sup> 2016 yılında yasa değişikliği ile tüm kamu sektörü için zorunlu hale getirilen bu ihale portalı sayesinde 55 milyon Dolar tasarruf sağlandığı belirtilmektedir.<sup>6</sup> Meksika'da akademisyenler ve STK temsilcilerinin ortak çalışmaları

sonucunda 2015 yılında kamu maliyesi ile ilgili veriler kullanıcı dostu bir formatta sunulan portalda bir araya getirilmiştir. STK'ların ve kamu kurumlarından temsilcilerin kaliteli veri üretme, yeni teknolojilerin kullanılması ve verilerin yaygınlaştırılmasına yönelik ortak çalışmaların sayesinde portalın kullanıcı sayısı ve paylaşılan verilerin kalitesinde artış gözlemlenmektedir.<sup>7</sup> Balkanlar'da ise OGP, Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecinde yargı ve temel haklar alanı ve sivil toplum ile ilgili hedeflenen reformların gerçekleştirilmesi için önemli fırsatlar yaratmıştır.<sup>8</sup> Bunların başında ise iyi örneklerin bölgesel olarak aktarımının kolaylaştırılması yer almaktadır. Örneğin, Hırvatistan'da 2013 yılında geliştirilen ve politika yapım süreçlerine katılımı kolaylaştıran elektronik uygulamalar,<sup>9</sup> Makedonya'da da uygulanmaya başlanmıştır.<sup>10</sup> Bunun yanı sıra, OGP ulusal eylem planlarının hazırlanması ve uygulama sürecinin izlenmesi aşamalarında kamu ve sivil toplum arasında gerçekleşen geniş katılımlı danışma süreçleri birlikte çalışma pratiğinin gelişmesi açısından da olumlu olarak değerlendirilmektedir.

OGP üye ülkelerinin, STK'ların katıldığı danışma süreçleri sonucunda hazırladıkları ulusal eylem planlarında sivil toplum katılımının desteklenmesi yönünde taahhütler de ön plana çıkmaktadır. OGP'nin beşinci yılı

<sup>4</sup> Aşağıdaki kaynaklardan derlenmiştir:

*Mexico: The Budget Transparency Portal* [Meksika: Bütçe Şeffaflığı Portalı.]. Open Government Partnership [Açık Yönetim Ortaklığı]. Erişim tarihi: 16 Mayıs 2017. [www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Inspiring%20Story%20-%20Mexico.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Inspiring%20Story%20-%20Mexico.pdf)  
2016 OGP Open Government Awards: *Making Transparency Count* [OGP 2016 Ödülleri]. Open Government Partnership. [Açık Yönetim Ortaklığı]. Erişim tarihi: 16 Mayıs 2017. [www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Awards-Booklet\\_2016\\_ENG.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Awards-Booklet_2016_ENG.pdf)

<sup>8</sup> *Balkans OGP Dialogue 2015 Conference Report* [2015 yılı OGP Balkanlar Konferansı Raporu.]. Erişim tarihi: 16 Nisan 2017.

<sup>9</sup> *Croatia: More inclusive and meaningful public consultations on laws* [Hırvatistan: Kanun yapım sürecine kapsayıcı ve anlamlı katılım]. Open Government Partnership [Açık Yönetim Ortaklığı]. Erişim tarihi: 17 Mayıs 2017. [www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Inspiring%20Story%20-%20Croatia.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Inspiring%20Story%20-%20Croatia.pdf)

<sup>10</sup> *Participation: Government of the people, by the people, for the people* [Kamu katılımı: Halkın, halk tarafından halk için yönetimi]. Center for Research and Policy Making [Araştırma ve Politika Oluşturma Merkezi]. Erişim tarihi: 18 Mayıs 2017. [www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2015/12/Analiza-36-eng.pdf](http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2015/12/Analiza-36-eng.pdf)

<sup>4</sup> Bağımsız Rapor Oluşturma Mekanizması (IRM) ve göstergeler hakkında daha fazla bilgi için: [www.opengovpartnership.org/independent-reporting-mechanism](http://www.opengovpartnership.org/independent-reporting-mechanism)

<sup>5</sup> 2016 OGP Open Government Awards: *Making Transparency Count* [OGP 2016 Ödülleri]. Open Government Partnership [Açık Yönetim Ortaklığı]. Erişim tarihi: 16 Mayıs 2017. [www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Awards-Booklet\\_2016\\_ENG.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Awards-Booklet_2016_ENG.pdf)

<sup>6</sup> *ProZorro: How a volunteer project led to nation-wide procurement reform in Ukraine*. Open Contracting Partnership [Açık İhale Ortaklığı]. Erişim tarihi: 16 Mayıs 2017. [www.open-contracting.org/2016/07/28/prozorro-volunteer-project-led-nation-wide-procurement-reform-ukraine/](http://www.open-contracting.org/2016/07/28/prozorro-volunteer-project-led-nation-wide-procurement-reform-ukraine/)

sonunda, 2015-2016 dönemini kapsayacak şekilde 49 ülke tarafından ortaya koyulan 812 taahhütün incelendiği *What's in The New OGP National Action Plans: 2016 Edition*<sup>11</sup> başlıklı rapora göre, sivil toplum alanı ülkelerin taahhütlerinin yoğunlaştığı altı konudan biri olmuştur. Küresel düzeyde sivil toplum alanının daraldığını tespit eden rapor, OGP üye ülkelerinin bu tehdit karşısında önlem aldığını ortaya koymuştur. OGP üye ülkelerinin 2016 yılı itibariyle hazırladıkları yeni eylem planlarında, daha şeffaf ve hesapverebilir kamu yönetimlerinde sivil toplum katılımının sağlanması için yasaların iyileştirilmesi, STK'ların kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi ve STK'lara aktarılan kamu fonlarının şeffaflığın sağlanması yoluyla sivil alanın güçlendirilmesine yönelik 600'den fazla taahhüt bulunduğu tespit edilmiştir.<sup>12</sup>

## TÜRKİYE'NİN AÇIK YÖNETİM ORTAKLIĞI SÜRECİ

Açık Yönetim Ortaklığı'na kurulduğu yıl katılan Türkiye, 2012-2013 dönemi için sunduğu *Ulusal Eylem Planı*'nda<sup>13</sup> kamuoyu ile daha fazla bilgi paylaşımı sağlanması, politika yapma ve karar alma süreçlerine vatandaş ve sivil toplum katılımının artırılması, farkındalık artırıcı faaliyetler düzenlenmesi ve taraflar arasında diyalogun artırılması yönünde temel hedeflere yer verilmiştir.

Türkiye'nin hazırladığı ilk Ulusal Eylem Planı'nda kamu yönetiminin bütünlüğünü sağlamak ve kamu hizmetlerinin kalitesini artırmak amacıyla çeşitli taahhütler yer almıştır. Bu taahhütlerin nihai hedefleri arasında vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının politika ve yasa yapım süreçlerine aktif katılımının sağlanması bulunmaktadır. *Saydamlik.gov.tr* portalı aracılığı ile şeffaflık, hesapverebilirlik, yolsuzlukla mücadele alanında yürütmekte olduğu strateji ve projelerin yanı sıra kanun tasarıları ve uygulama aşamaları ile ilgili olarak vatandaşların bilgilendirilmesi, vatandaşlardan düzenli olarak geri bildirim alınması ve bu konularda aktif katılımlarının teşvik edilmesi verilen taahhütler arasındadır. Kamuda Saydamlık ve Açıklık Danışma Platformu'nda kamu temsilcileri, özel sektör temsilcileri ve STK'ların da yer alması ve yıllık değerlendirme toplantılarına katılarak görüşlerine başvurulması da eylem planında yer almıştır. Yolsuzluğun nedenlerinin belirlenmesi, risk alanlarının tespit edilmesi ve önleyici tedbirlerin ortaya koyulması için kamu kurum ve kuruluşları ile çeşitli paydaşlar tarafından hazırlanan raporların yanı sıra, STK'ların çalışmalarının da göz önüne alınması gerektiğinin altı çizilmiştir.

Vatandaşların politika yapma süreçlerine aktif katılımını desteklemek amacı yönünde bir hedef olarak *duzenleme.gov.tr* portalının açılması Ulusal Eylem Planı'nda bulunan taahhütler arasındadır. Bu portal aracılığı ile hükümetin gündeminde olan yasa, yönetmelik ve tebliğlerin hazırlık aşamasına vatandaşlar, özel sektör ve diğer ilgili paydaşların katılımlarının sağlanması taahhüt edilmiştir. *Harcama.gov.tr* ile kamu harcamaları ile ilgili verilerin daha bütüncül ve kullanıcı dostu bir formatta paylaşılması da eylem planında yer alan bir diğer önemli taahhüttür.

<sup>11</sup> *What's in The New OGP National Action Plans: 2016 Edition [2016 yılı Açık Yönetim Ortaklığı Ulusal Eylem Planları]*. Open Government Partnership. [Açık Yönetim Ortaklığı]. Erişim tarihi: 18 Mayıs 2017. [www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_NAP-Report\\_Dec2016.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_NAP-Report_Dec2016.pdf)

<sup>12</sup> *ibid.*

<sup>13</sup> *Turkey Action Plan 2012-2013. [2012-2013 Türkiye Ulusal Eylem Planı]*. Open Government Partnership. [Açık Yönetim Ortaklığı]. Erişim tarihi: 18 Mayıs 2017. [www.opengovpartnership.org/documents/turkey-action-plan-2012-2013](http://www.opengovpartnership.org/documents/turkey-action-plan-2012-2013)



## TÜRKİYE’NİN OGP ULUSAL EYLEM PLANI TAAHÜTLERİ NELERDİ?<sup>14</sup>

- *Saydamlik.gov.tr portalının açılması,*
- *Kamuda Saydamlık ve Açıklık Danışma Platformunun kurulması,*
- *Yolsuzluğa açık risk alanlarının tespiti ve gerekli tedbirlerin alınması,*
- *Bürokratik engellerin azaltılması, dürüstlük, saydamlık ve hesapverebilirliğin artırılması ve yolsuzlukla mücadelenin etkinliğinin ölçülmesi,*
- *Harcama.gov.tr portalının açılması,*
- *Elektronik ihale platformunun açılması,*
- *Düzenleme.gov.tr portalının açılması.*

Türkiye tarafından ilk eylem planının hazırlanması sürecinden sonra yukarıda açıklanan taahhütler ile ilgili adımlar atılmamış ve 2014’ten bu yana yeni bir eylem planı sunulmamıştır.<sup>15</sup> OGP Yürütme Komitesi, 4 Mayıs 2016’da Güney Afrika’nın Cape Town kentinde gerçekleşen Açık Yönetim Ortaklığı toplantısında, Türkiye’nin üyeliğini ele alarak 1 Eylül 2016’ya kadar taahhütleri yerine getirmesinden sorumlu lider bir bakanlığın belirlenmesi ve sivil toplumun geniş katılımıyla hazırlanacak bir eylem planı sunulması

gerekliği hakkında karar almıştır.<sup>16</sup> Bu kararı takiben, Nisan 2016’da *Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı*’na yönelik mevzuat değişikliği önerilerinin hayata geçirilmesi için gerekli çalışmaların sorumlu kurum ve kuruluşlarca yürütülmesini içeren stratejinin de yer aldığı Başbakanlık Genelgesi Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bu genelgede, saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadelede atılması gereken adımlar ile ilgili, 2016-2019 yılları için yeni bir eylem planı yer almaktadır.<sup>17</sup> Ancak bu süreçlerle ilgili bir gelişme kaydedilmemiştir. 2016 Eylül ayında ise, bu gelişmelere karşın OGP’nin ilk üyelerinden olan Türkiye’nin üyeliğinin 2014 yılından beri yeni bir plan sunulmaması ve 2011’de sunulan ilk eylem planı doğrultusunda herhangi bir ilerleme kaydedilmemesi üzerine pasif duruma alındığı açıklanmıştır.<sup>18</sup>

OGP süreci üye ülkelerde açık yönetim yönünde bir reform ajandasının oluşturulmasına katkı sağladığı gibi bu süreçte sivil toplum katılımını da güçlendirmektedir. Ülke örnekleri incelendiğinde, sivil toplum katılımı ile ortaya konulan taahhütlerin daha etkin ve verimli şekilde uygulandığı görülmektedir. Ayrıca, OGP çalışma yöntemi ile üye ülkeler arasında bilgi paylaşımını desteklediğinden, iyi örneklerin ülkeler arasında kopyalanmasına ve yaygınlaştırılmasına da katkı sağlamaktadır.

<sup>14</sup> ibid

<sup>15</sup> *Official Communication from the Open Government Partnership Support Unit [Açık Yönetim Ortaklığı Destek Birimi’nden Resmi Mektup]*. Open Government Partnership [Açık Yönetim Ortaklığı]. Erişim tarihi: 29 Haziran 2017. [www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%20Letter%20-%20Turkey.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%20Letter%20-%20Turkey.pdf)

<sup>16</sup> *Resolution of the OGP Steering Committee Regarding the Status of the Government of Turkey in OGP* [OGP Yönlendirme Komitesi’nin Türkiye Hükümeti’nin OGP statüsüne ilişkin kararı]. Open Government Partnership [Açık Yönetim Ortaklığı]. Erişim tarihi: 29 Haziran 2017. [www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Revised%20Turkey%20Resolution%20for%20SC%20May%204.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Revised%20Turkey%20Resolution%20for%20SC%20May%204.pdf)

<sup>17</sup> *Başbakanlık Genelgesi 2016/10*. [www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160430-13.pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/04/20160430-13.pdf) Erişim tarihi: 29 Haziran 2017.

<sup>18</sup> *Press Release: Turkey made inactive in the Open Government Partnership [Basın Duyurusu: Türkiye’nin Açık Yönetim Ortaklığı Üyeliği Pasife Alındı]*. Open Government Partnership [Açık Yönetim Ortaklığı]. Erişim tarihi: 29 Haziran 2017. [www.opengovpartnership.org/about/news-and-events/turkey-made-inactive-open-government-partnership](http://www.opengovpartnership.org/about/news-and-events/turkey-made-inactive-open-government-partnership)

Türkiye'nin OGP sürecini tekrar ele alması ve taahhütlerin geçmiş dönemde AB üyeliği yönünde gerçekleştirilen reformları destekleyecek şekilde hayata geçirilmesi önem taşımaktadır. Kamu-sivil toplum işbirliğinin geliştirilmesi ve sivil toplumun karar alma süreçlerine aktif katılımının desteklenmesi açısından kazanımlara olanak sağlayan OGP sürecinin devlet tarafından canlandırılması ve sivil toplum aktörleri tarafından daha fazla sahiplenilerek gündeme getirilmesinin sürecin yeniden başlatılmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.