

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER BİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

KATILIMCI DEMOKRASİ BAĞLAMINDA YÖNETİŞİM
VE
BAĞCILAR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

ERTUĞRUL GÜNDOĞAN

DANIŞMAN
PROF.DR.DENİZ VARDAR

İSTANBUL, 2007

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER BİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

KATILIMCI DEMOKRASİ BAĞLAMINDA YÖNETİŞİM
VE
BAĞCILAR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

ERTUĞRUL GÜNDOĞAN

İSTANBUL, 2007

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

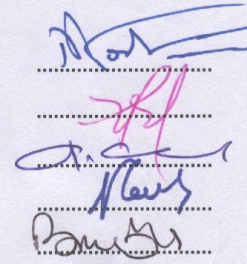
KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı SİYASET VE SOSYAL BİLİM. Bilim Dalı
Doktora öğrencisi ERTUĞRUL GÜNDOĞAN'ın tez çalışması ,Enstitümüz Yönetim
Kurulunun 13.07.2006 tarih ve 2006-7/12 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy
birliği / oy çokluğu ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 01.06.2007

- 1) Tez Danışmanı : PROF. DR. DENİZ VARDAR
- 2) Jüri Üyesi : PROF. DR. AYŞEGÜL YARAMAN
- 3) Jüri Üyesi : PROF. DR. ABDULLAH DİNÇKOL
- 4) Jüri Üyesi : PROF.DR.ALİ VAHİT TURHAN
- 5) Jüri Üyesi : PROF.DR.BİRSEN ÖRS



**KATILIMCI DEMOKRASİ BAĞLAMINDA YÖNETİŞİM VE BAĞCILAR
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

İÇİNDEKİLER	I
KISALTMALAR	V
ÖZET	VI
ABSTRACT	VII
GİRİŞ	1
BİRİNCİ KISIM: YÖNETİM VE DEMOKRASİ	7
1. BÖLÜM: DEMOKRASİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE KAMU YÖNETİMİ	7
1.1. Temsili Demokrasiden Katılımcı Demokrasiye: Benjamin Barber’ın Katılımcı Demokrasi Çözümlemesi Neden Temsili Değil, Katılımcı?	8
1.2. Katılımcı Demokraside Yurttaş Girişimlerinin Önemi: Kamu Yönetiminin Katılımcı Modellere Açılması	24
1.3. Demokrasinin Kurumsallaşmasında Yerel Yönetim ve Yerel Pratikler	31
2. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM DİNAMİKLERİ :	47
2.1. Küreselleşme ve Kamu Yönetimi	47
2.1.1. Küreselleşme, Kamu Yönetimini Neden ve Nasıl Etkiliyor?	47
2.1.2. Ekonominin Yapısal Değişimi ve Siyasete Yansımaları Ne İfade Ediyor?	56
2.2. Çoğulculuşan Toplumsal Dinamikler ve Sivil Toplum- Kamu Yönetimi İlişkilerinin Yeniden Tanımlanması	62
2.2.1. Devlet –Yurttaş İlişkilerinde Değişim: Katılımcı Yurttaş ve Birlikte Yapma	62
2.2.2. Örgütlü Sivil Toplumun Etkisi ve Yerelin Önem Kazanması	67
2.2.3. Özel Sektörün Toplumsal Sorunlara Yaklaşımında Zorunlu Değişim	76

3. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMASI 82

3.1. Geleneksel Kamu Yönetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Nedenleri	82
3.2. Kamu reformlarında Süreklilik ve Temsil	92
3.2.1 Kamu Tercih Teorisi	93
3.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	96
3.2.3. Yeni Kamu İşletmeciliği	97
3.3. Kamu Yönetiminde Farklı Bir Açılım: Yönetişim	99
3.3.1. Yönetişim Kavramının Ortaya Çıkış Dinamikleri	99
3.3.1.1. Kavramın Tarihsel Kökeni ve Tanımlanması	99
3.3.1.2. Yönetişim Kavramında Anlam Karmaşasından Netliğe Doğru	106
3.3.2. Yönetişim- İyi Yönetişim Kavramsallaştırması: Yönetişimin Tipolojik Özellikleri	118
3.3.2.1. Katılım ve Demokratik Yapılanma	125
3.3.2.2. Hukuk Devleti ve İyi Yönetişim	135
3.3.2.3. Hesap Verebilirlik	138
3.3.2.4. Şeffaflık/Duyarlılık	140
3.3.2.5. Etkinlik ve Verimlilik	144
3.3.2.6. Denetim	147
3.3.2.7. Adil Yetki ve Sorumluluk Paylaşımı	150
3.3.2.8. Sorumluluk ve Stratejik Vizyon	153
3.3.2.9. Uzlaşma	154
3.3.3. Yönetişimin Aktörler Boyutu	155
3.3.3.1. Küresel Aktörler: BM, IMF, Dünya Bankası, OECD.	155
3.3.3.2. Ulusal Aktörler: Devlet, Sivil Toplum ve Sermaye Kesimi	159
3.3.4. Yönetişime Yöneltilen Temel Eleştiriler	160

İKİNCİ KISIM: TÜRKİYE’DE YÖNETİŞİM VE KENT KONSEYİ UYGULAMASI: BAĞCILAR KENT KONSEYİ ÖRNEĞİ	167
1. BÖLÜM: MERKEZİ HÜKÜMET ÖLÇEĞİNDE YÖNETİŞİMİN GÜNDEME GELMESİ VE UYGULAMALAR	167
1.1. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Sorunları ve Yönetişimin Gündeme Gelmesi	167
1.2. Türkiye’de Yönetişim Uygulamaları	175
1.2.1. AB Üyelik Sürecinin Türkiye’deki Yönetişim Çabalarına Etkisi	175
1.2.2. Yapısal ve Hukuksal Düzenlemeler	178
1.2.3. E-Devlet Uygulamaları	182
1.2.4. Kamu Yönetiminde Özelleştirmeler ve Bürokrasinin Küçülmesi	186
1.2.5. Üst Kurulların Yaygınlaşması	193
1.2.6. Kamuda Hizmet Anlayışında Değişim	197
1.2.6.1. Kamu Kurumlarının Hizmet Sunumunda Kalite Eğilimi	197
1.2.6.2. Yerel Yönetişim Uygulamalarının Yaygınlaşması	199
2. BÖLÜM: BAĞCILAR KENT KONSEYİ VE YÖNETİŞİM	207
2.1. Bağcılar Kent Konseyinin Kuruluş Süreci	210
2.2. Hukuki Durum ve Kurumsal Yapı	211
2.3. Konseyin Üyeleri ve Katılımcı Profili	214
2.4. Kent Konseyinin Çalışma Düzeni	223
Kent Konseyine Hazırlık: Halk Meclisi	227
Halk Günü	230
SONUÇ	234
KAYNAKÇA	241

EKLER

Ek 1: Belediye Başkanı ile Katılımcılık ve Yönetişim Üzerine Mülâkat	258
Ek 2:Yurttaş Yönetişim Anketi Sonuçları	262
Ek 3:Belediye Çalışanları Yönetişim Anketi Sonuçları	278

KISALTMALAR

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

BM. Birleşmiş Milletler

UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

AB: Avrupa Birliği

IMF: Uluslararası Para Fonu

p. :sayfa

pp. :sayfalar arasında

a.g.e. :Adı geçen eser (kitaplar için)

a.g.m. : Adı geçen makale (makaleler için)

SDAKŞ: Sürdürülebilirliğe Doğru Avrupa Kentler ve Kasabalar Şartı

Özet

Kamu yönetimi, toplumsal değişimlerin baskısı altında ve o değişimlere karşılık gelecek çözümleri üretme ihtiyacı karşısında, hem teorik hem de pratik alanda bir değişim ve dönüşüm geçirmektedir. II. Dünya Savaşı sonrasında, Avrupa ve ABD’de ortaya çıkan yeniden yapılanma çabaları, daha merkezci, birlikçi ve ulusal kalkınmayı öncelikli hedef gören yaklaşımların etkisi altında gelişti. Bu durum, kamu sektörünün toplumsal her alanda başat aktör olarak toplumsal her konuda etkili olduğu bir kamu yönetimi anlayışını öne çıkardı. 1973 petrol krizi ile farkına varıldı ki, kamu sektörü aşırı derecede büyümüş, toplumun üzerinde çok ağır maliyet üreten hantal bir yapı olmuştur. Bu sürecin devam etmesi halinde, kamu yönetimi, toplumun sorunlarını çözen bir yapıdan, topluma sorun ve maliyet üreten bir yapıya dönüşecektir.

Batı Avrupa’da ve ABD’de başlayan kamu yönetimi tartışmaları, Kamu tercihi teorisi, yeni kamu yönetimi hareketi ve yeni kamu işlemeciliği adları altında ve birbirini izleyen süreçler halinde sürdürüldü. Bu yaklaşımların genelde organizasyon içi, yapısal reformlara ağırlık veren, maliyet –çıktı dengesini gözeten, kamu sektörünü küçültmeyi hedefleyen ve son tahlilde etkinlik ve verimliliği artırmayı amaçlayan bir içerikte olduğu görülmektedir. Ne var ki, çoğunlukçu bir yapıdan, çoğulcu bir yapıya evrilen toplumsal dinamikler, daha katılımcı ve yükselen sivil toplum örgütlenmelerini dikkate alan bir yapıyı zorunlu kılmıştır. Yönetişim kavramı ve yaklaşımı, bu ihtiyaca bir yanıt olmak üzere, 1980’lerin ikinci yarısından itibaren kamu yönetimi tartışmalarının merkezine yerleşmeye başlamıştır.

Yönetişim kavramını, diğer yaklaşımlardan ayıran en önemli yanına bakıldığında, kamu kesimini, yurttaşları ve sivil toplum örgütlerini ve özel sektör girişimlerini, kamusal işlerin yönetiminde birlikte karar vermeye ve birlikte yapmaya çağırarak bir içeriğe sahip olduğunun iddia edildiği görülür. Bu iddia, katılımcı demokrasinin gündelik yaşam pratiklerinden beslenen güçlü demokrasi formunda daha iyi ifadesini bulmaktadır. Yerelden başlayarak, yurttaşları en çok etkileyen ve onların da en çok etkileyebileceği konularla ilgilenmenin siyasetin kendisi olduğu ve bunun katılımcı demokrasiyi kurumsallaştırmanın yegane yolu olduğu savunulmaktadır. Temsili demokrasinin yurttaş etkisiz, edilgen ve kendisini ilgilendiren toplumsal sorunlara ilgisiz kıldığı iddiasına karşılık; yönetim yaklaşımının yurttaş, sivil toplum örgütlerine ve yerel yönetimlere aşırı vurgusu, bu ilgisizliği ortadan kaldırmakta ve toplumsal dinamikleri, kamu yönetimini destekleyen bir forma sokmaktadır. Bu bağlamda, Bağcılar Belediyesi örneğinde, katılımcı uygulamaların, nasıl şekillendiği ve yönetim olup olmadığı incelenerek, yönetim iddiasının uygulanabilirliği, alanda incelenmektedir. Her katılımcı uygulamanın yönetim olmayabileceği de burada görülebilir.

Abstract

Public administration is in a continuous change and evolution in order to cope with social changes and generating solutions corresponding those changes both theoretical and practical. After the II. World War, restructuring efforts in Europe and the USA developed under national development aims in the first hand, thus centralist and corporatist. Public administration in that sense was hegemonic at every social policy and issue. What realized was the monstrous structure of public administration by 1973 oil crisis. Public administration would create problems and costs rather than solutions to social problems in case of going on with the same machine.

Debates on public administration followed subsequent and sometimes overlapping processes, as public choice theory, new public administration and new public management movements in Europe and the USA. Those debates mainly focused on intra-organizational structural reforms, input-output balance, shrinking public sphere size and in the end rising efficiency and effectiveness. Whatsoever have those reforms been, evolving social dynamics from majoritarian to plural, necessitated a structure taking participatory and civil societal networks into consideration. Governance, in that sense, has been a central tenet in public administration debates after late 1980s.

The most distinguishing side of governance is deciding and doing together with the participation of public offices, citizens, civil societal organizations and private sector. This approach is much more meaningful in the context of participatory democracy which is fed by daily life practices. Politics, in that approach institutionalizes democracy starting from local practices and makes people involving in matters towards which they are enthusiastic. Politics, mainly nourished by representative democracy, can solve its problems in that way and liberates people from passivity and disinterestedness. A heavy stress on civil society and local administration by governance ease functioning of public administration and makes it efficient and effective. Bağcılar Municipality is examined in the context of governance and applicability of governance is sought in the field.

GİRİŞ

Bu çalışma, kamu yönetiminde 1970'li yıllarda belirgin bir şekilde fark edilen ve 1990'lı yıllarla birlikte daha da hızlanan değişim ve dönüşüm sürecinin ileri bir aşamasında ortaya çıkan *yönetişim* kavramını incelemektedir. Katılımcı bir kamu yönetimi ve sürekli demokrasiyi önceleyen yönetişim, demokrasiyi güçlendiren ve genişleten bir yaklaşım olarak ele alınmaktadır. Demokrasiyi günlük hayatın içine sokar ve siyaseti her yurttaşın bireysel ya da örgütlü olarak her an yapabileceği bir uğraş mahiyetine dönüştürür. Çalışmada, değişimin yönü ve temel dinamikleri, katılımcı demokrasi bağlamında incelenirken, katılımcı demokrasinin yerel yönetim ölçeğinde gerçekleşen pratiklerinden çıkarımlar yapılmakta ve yurttaş girişimleri, katılımcı demokrasinin yansıması olarak kabul edilerek bir çözümlenmeye gidilmektedir.

Değişimin bir zaman dilimiyle sınırlanmasındaki zorluklar ortadadır. Ancak belli zaman aralıklarında hızlanan ya da kökten meydana gelen değişimleri tespit etmek kolaylaşmaktadır. 1970'lerde ortaya çıkan kamu yönetimindeki değişim postmodernite ve küreselleşme ile ivme kazanmıştır. Bu süreçte kamu yönetiminde bir paradigma değişimi yaşanmaktadır. Ele alınan zaman aralığında, 1970'lerde bu yüzyılın başlarına kadar süregelen değişimin, çoğunlukçu/birlikçi toplumsal yapıdan çoğulcu ve farklılıklara daha fazla yaşam hakkı tanıyan toplumsal yapıya bir evrilme olduğunu görüyoruz. Buna paralel olarak, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru bir yönelişin gerçekleştiği daha doğru bir deyişle, temsili demokrasinin varlığı sürerken, katılımcı demokrasi uygulamalarının yaygınlaşmakta olduğu görülmektedir. Sivil toplum örgütlerinin bir çok alanda kamu sektörünün yanında ve bazen önünde toplumsal sorunlara çözümler aradığı, ürettiği ve uyguladığına tanık olmaktayız.

Sivil toplumun, yönetim sorunlarının merkezine doğru yerleşmesi olgusunu, alışılmış merkez-periferi anlayışına bir itiraz olarak görmek gerekir. Çalışmada ele alınan ve yönetim yaklaşımlarında son dönemlerde ortaya çıkan temel değişikliklerin özellikle kapitalist ülkelerde ortaya çıkması çoğunlukçu demokrasiye bir eleştiridir. Ülkedeki sosyal yapı içinde toplumun, toplum içinde alt toplulukların ve her bir toplulukta da bireyin öne çıktığı bir post modern ve küresel dünyada, sivil toplumun içinde yer almadığı bir yönetim anlayışı, modeli, uygulaması en azından eksik olacaktır.

Demokratik yönetim sistemi içinde, çoğunlukçu ve temsili demokrasinin ürettiği bir yönetim biçimi olarak düşündüğümüz tek merkezci ve bütüncü paradigmanın çözüldüğünü, idare etme, yönetme kavramlarının gerilediğini ve yeni paradigmaya alan açtığını görüyoruz. Yeni paradigmanın öncülleri ise çoğulculuk, katılım ve iktidarın merkezden çevreye doğru paylaşılmasıdır. Birlikte yönetme, birlikte yapma ve farklı düşüncelerin sürece dahil olmasını olanaklı kılan bir anlayışın yüceltildiğine tanık oluyoruz. Çoğulculuğun baskın karakter olduğu ya da ana akımı oluşturduğu toplumsal yapıda, karar mekanizmalarını çevreye dağıtan, yetkileri paylaşan ve kamusal faaliyetleri, sürecin bütünü itibarıyla, yurttaşlara olabildiğince açan bir anlayıştan temellenen katılımcı demokrasi ve onun yönetim biçimi olarak beliren yönetişim anlayışı öne çıkmaktadır.

Yönetişim ve katılımcı demokrasi ilişkisini, Benjamin Barber'ın "*güçlü demokrasi*" olarak adlandırdığı ve katılımcı demokrasinin kurumsallaşmasını yerel pratikler ve günlük yaşantı içerisinden gerçekleştirmeyi öngördüğü yaklaşımla ele almaktayız. Çünkü, Barber'ın katılımcı demokrasi teorisine güçlü demokrasi yorumuyla yaptığı katkı, yönetişimin, küreselleşmenin bir "ajanı" olmanın ötesinde ona paralel olarak ilerleyen yerelleşmenin de bir niteleyicisi olduğunu varsaymaktadır. Zira yönetişim olgusu, küresel ölçekte dünyayı merkez-çevre olarak yeniden yapılandırma eğilimlerine yerel düzeyde yapılan katılımı bir itiraz niteliği de taşımaktadır. Dahası, Barber'ın güçlü demokrasi düşüncesi, demokrasi ile yönetişim arasındaki ilişkinin ters orantılı olmaktan öte, birbirini destekleyici ve tamamlayıcı nitelikte olabileceğini gösteren farklı bir bakış açısını ortaya koymaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi, sosyo-kültürel ve siyasal gelişmelerin bir sonucu olarak derin bir değişim baskısına maruz kalmıştır. Bu baskının önemli bir kısmı toplumsal yapıdaki farklılaşmalardan; 1990 sonrası iyice belirginleşen çeşitlilik ve çoğulculuk merkezli yapılanmalardan kaynaklanmaktadır. Merkezci ve toplumu karar mekanizmalarının dışında tutan kamu yönetimi anlayışı ve uygulamaları, toplumsal talep ve beklentileri karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Kamu yönetimi ile ilgili olarak, yarım yüzyıldan daha fazla bir süredir sürekli olarak reform ve yeniden yapılanma söylemleri ve girişimleri söz konusu olmaktadır. Burada, yönetim pratikleri açısından ortaya çıkan aksamalar iki biçimde ele alınmaktaydı. Bunlardan birincisi, pratiklerin kökenini konjonktürel olarak gören yaklaşımdır. Bu yaklaşım, yapılan değişiklikler ve reformları yüzeysel ve geçici olarak nitelendirmektedir. İkinci yaklaşım sorunu yapısal değerlendirmekte, değişiklikleri yapısal sorunlara çözüm olarak sunmaktadır. Bu iki yaklaşım 1990lar sonrasındaki reform hareketlerinde ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetimindeki değişim eğilimlerini üç dönemde incelemek gerekirse 1950 -1970, 1973-1989, 1990 ve sonrasında gelişen süreçler şeklinde, farklı dalga boylarında ele almak mümkündür. 1950'lerden başlayarak 1960'larda da tartışılan Kamu Tercihi Teorisi; 1970'lerin sonunda devletin küçültülmesi ve 80'ler boyunca bunun devamı olarak özelleştirmeler; 1980'lerde Yeni Kamu Yönetimi Hareketi; 1980'lerin sonu ve 1990'lar boyunca Yeni Kamu İşletmeciliği gibi arayışlar temelde, kamu yönetiminde ortaya çıkan ve ulus devletin yapısının da gözetim altına alınmasına yol açan sorunları ve tıkanmaları aşma çabası olarak görülmektedir. Sözü edilen süreçleri tüm yönleriyle ele almak, bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Ayrıca, yönetişim kavramı literatüre 1990 sonrasında girmiştir. Çalışma bu dönem üzerinde yoğunlaştırılacaktır. Bunun üç nedeni vardır. Birincisi, yaklaşık yarım yüzyıldır sürdürülen kamuda reform ve yeniden yapılanma çalışmalarının belli bir olgunluğa ulaşması ve sonuçlarının değerlendirilebilir olması nedeniyle üzerinde çok sayıda araştırma ve incelemenin yapılmış olmasıdır. İkinci olarak, 90'lara kadar olan dönemde ortaya atılan teori ve düşünceler metodolojik olarak farklı olsalar bile, temel paradigmalarının benzerliği, hareket noktalarının yakınlığı ve genelde kamu yönetimini kapalı bir organizasyon ve sivil toplumdan ayrı bir varlık olarak ele almış olmaları, günümüz koşullarıyla bağdaştırılabilirliklerini zayıflatmaktadır. Son olarak, demokrasinin kurumsallaşması, kamu yönetimi ile sivil toplum arasındaki karşılıklı ilişki düzeyinin yükselmesi, buna paralel olarak günümüz kamu yönetimi sorunlarına farklı bir yaklaşım getirdiği iddia edilen *yönetişim* kavramının incelenmesi ve tartışılması tercih edilmiştir.

Yönetişim anlayışı, kamu yönetimini krizde görmekte, geçmişte krizi aşma düşüncesiyle geliştirilen teori ve yaklaşımların, bir süre sonra yeni sorunlara yol açtığını ileri sürmektedir. Geçmişte kamu yönetimine egemen olan yaklaşımlar ve bunlara karşı çözüm olarak öne sürülen yeni yaklaşımlar, toplumların daha dinamik ve değişken hale gelen yapıları tarafından demode hale getirilmektedir. Çünkü, kamu yönetimi, dışı kapalı bir sistem ve tek elden yönetilen bir organizasyon olarak ele alındığında ve sivil toplum dışlandığında, devasa sorunların çözümü için, yalnızca kamu kesiminin birikimi ve olanakları yeterli olmamaktadır. Yönetişim yaklaşımının en temel yeniliği, sözü edilen sorunların ağır ve maliyetli bir *yönetim sorununa* dönüşmesini ileri sürmesinde yatmaktadır. Bu incelemenin ana eksenini oluşturacak olan yönetişim yaklaşımının en önemli öncülü ise, kamu yönetiminin mevcut ve muhtemel sıkıntılarına çözüm olacak bir yaklaşımın, aktif ve sorumlu bir yurttaşlığın sonucu

olarak gelişen sivil toplumla birlikte girişilecek çabalarla, ortaklaşa geliştirilebileceği iddiasıdır.

Yönetişimin kavramının yaygınlık kazanmaya başladığı 90'lı yıllar, eş zamanlı olarak küreselleşmenin de çokça tartışıldığı ve anlaşılmaya çalışıldığı bir dönemdir. Bu dönemde yönetim kavramı hızla yaygınlaşmış, her alanda ama öncelikle ekonomide küreselleşmeyi destekleyen kesimlerin de sahiplendiği bir kavram olmuş ve kavram demokratikleşme tartışmalarından soyutlanmıştır. Küresel rekabet, büyük ölçekteki merkez-çevre ilişkilerinde merkez lehine kurulmuş olan dengeyi daha da merkez lehine kaydırmış, demokrasinin eşitlikçi vurgusu küresel düzeyde gittikçe tonunu yitirmeye başlamıştır.

Yönetişim kavramı ve uygulamaları, küreselleşmenin de etkisiyle, şaşırtıcı bir hızla gelişmiş, günlük hayatta, şirket yönetişimi, kamu yönetişimi, yerel yönetişim, küresel yönetişim, siyasal yönetişim, kurumsal yönetişim gibi bir çok sıfatlar eklenerek yaygın bir şekilde kullanılır olmuştur. Her bir kullanım şekli, ayrı bir alanı ve kendine özgü bir kısım ayrıntıları içerdiğinden, bu çalışmada, demokratikleşme ve katılım boyutu içerisinde siyasal yönetişim ele alınacaktır.

Yönetişim yaklaşımının Türkiye'deki yansımalarının belli başlı hukuksal düzenlemelerde ve öne çıkan uygulamalarda izini sürmek, bu çalışmanın bir diğer yanını oluşturmaktadır. Türkiye, yönetim sorununu derinden yaşayan bir ülke olarak öne çıkmaktadır. Sürekli olarak demokratik müzakere süreçlerinin toplumsal bazda ve kurumlar ölçeğinde yeterince yerleşmediği ileri sürülmekte, sorunların çözümünde ortaklık ve dayanışmacı yaklaşımlardan öte, tek merkezli ve dışlayıcı pratiklerin genelde egemen olduğu, bunun da, krizleri ve çatışmayı doğurduğu vurgulanmaktadır. Uzlaşma değil, çatışmanın esas olduğundan söz edilmektedir. Bu bağlamda, katılımcı demokratik süreçlerin ve yönetim yaklaşımının Türkiye'de ne derecede varolduğu ve olabileceği üzerinde siyasal ve yönetsel gelenekler çerçevesinde bir sorgulama ve tartışmaya ağırlıklı olarak yer verilecektir.

Çalışmanın sınırı ve yeniliği, yönetim düşüncesini yerelden başlatmak, sivil toplumu denklemin bir parçası olarak konuya eklemektir. Yönetişim yaklaşımları konuyu küresel ölçekte Soğuk Savaş sonrası gelişmelerin bir yansıması olarak değerlendirmektedir. Oysa, yerel düzeydeki katılım yeni oluşan küresel sistem içerisinde küreselleşme ile asimetrik bir denge kurmaktadır. Bir diğer deyişle, demokratikleşmeyi müdahaleci ve merkezi unsurların

retoriklerinden kurtarmak ve yerelde reel bir demokrasiyi yaşanabilir kılmak daha doğrudur. Barber'ın söyledikleri –ele aldığı güçlü demokrasi yaklaşımını 1986'da ileri sürdüğünü de düşünürsek- bu noktada ayrıca değer kazanmaktadır.

Bu çalışma iki ana kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda tarihsel ve teorik bir çerçevenin oluşturulmasına ve ikinci kısmın hareket alanının ve kapsamının belirlenmesine çalışılacaktır. İkinci kısımda ise, bir önceki kısımda oluşturulan tarihsel ve teorik çerçeveden yararlanılarak, yönetim kavramının Türkiye'de ulusal ve yerel ölçekte çözümlemesi yapılmaya çalışılacaktır

Birinci kısımda, yönetim ve demokrasi ilişkisini temsili demokrasinin sorunları ve günümüz toplumsal dinamikleriyle bağdaştırılmasındaki kısıtlayıcı yanlarına, katılımcı demokrasinin avantajları açısından bakılarak irdelemeye başlayacağız. Karşılaştırmalı olacak bu bölümde, Benjamin Barber'ın “güçlü demokrasi” kavramsallaştırması ekseninde, katılımcı demokrasinin yerel pratikler önceliğinde kurumsallaşmasının gereği üzerinde durulacaktır. Yönetimin öngördüğü kamu yönetimi yaklaşımı ve uygulamalarının bu çerçevede değerlendirilmesinin imkânları araştırılacaktır. Bu süreçte sivil toplumun konuya nasıl ekleneceği örnekler üzerinden tartışılacaktır. Birinci kısmın ikinci bölümünde, kamu yönetiminde değişim baskısı oluşturan, küreselleşmenin etkileri ve sonuçlarının yönetim ve demokrasinin katılımcı bir niteliğe yönelmesi ile ilişkisi irdelenecektir. Aynı bölümde, yaygın bir söylem olarak özellikle soğuk savaş sonrası gündeme gelen çoğulculuk ve bunun harekete geçirdiği ileri sürülen toplumsal dinamiklerin kamu yönetiminin dönüşümüne ve yönetim ilişkisine bakılacaktır. Bu tartışmada ağırlıklı olarak sivil toplumun yeniden toplumsal hayatta etkin sorumluluk yüklenmesi ve merkezi bir role yönelmesi ele alınacaktır. *Birlikte yapma ihtiyacı ve düşüncesi*'nin nedenleri ve yansımaları belirlenmeye çalışılacaktır. Birinci kısmın son bölümünde, kamu yönetiminin kriz olarak adlandırılabilir ağır sorunları, bunların geçmişte ele alınış biçimleri ve sonuçları üzerinde tartışmalara girişilecektir. Bu çözümlemenin yapılması özel bir öneme sahiptir. Çünkü, yönetim kavramının ortaya atılmasının ve bu tür bir katılımcı yönetim yaklaşımının gündeme gelmesinin nedenleri arasında, çoğunlukçu/birlikçi yönetim yaklaşım ve uygulamalarının toplumsal dinamikler karşısında yetersiz kalmaya başlaması en önemli nedendir. Kamu yönetimine ilişkin olarak 1960 sonrası geliştirilen diğer bazı teori ve yaklaşımların da, yönetimin önceliğini ve hazırladığını söyleyebiliriz.

Yönetişimi önceleyen teori ve yaklaşımlar, Yeni Kamu Yönetimi Hareketi, Kamu tercihi Teorisi ve Yeni Kamu İşletmeciliğidir. Bunlar üzerinde yapılacak tartışmalar, 1990'larla birlikte neden yönetişimin gündeme geldiğinin ve geniş bir alanda hızla yaygınlaştığının anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Hem demokrasi teorisindeki süregelen değişimler, hem de yönetim teorilerinde birbirini tetikleyen, bir öncekinin eleştirisi ya da tamamlanması güdüsüyle ortaya çıkan değişimlerde bu ilişkiselliği ve sürekliliği göz ardı etmemek gerekir. Bu bölüm ve teorik çerçeve, bir kavram olarak yönetişimin hem tarihsel hem de teorik olarak ele alınmasıyla tamamlanacaktır. Yönetişimin ortaya çıkış dinamikleri, yönetişimin aktörler boyutu irdelenirken, kavrama ve onun uygulamadaki durumuna yöneltelen eleştiriler de konu edilecektir. Böylece, katılımcı demokrasi ve yönetim ilişkisi sebepler, sonuçlar ve yansımalar bağlamında ortaya konulacaktır.

İkinci kısımda, Türkiye'de yönetim kavramının gündeme gelmesi, önce merkezi hükümet düzeyinde, ardından da yerel yönetim ve "Kent Konseyi" ölçeğinde incelenecektir. Bu inceleme, ikinci kısmın ilk bölümünde Türkiye'de kamu yönetiminin sorunları, geçmişteki uygulamaların değerlendirilmesi ve yönetişimin gündeme geldiği süreçlerin incelenmesi ile birlikte ele alınacaktır. Ardından, merkezi hükümet ölçeğinde yapılan yönetimle ilgili uygulamaların çözümlemesi yapılarak, yönetim ulusal düzeyde incelenecektir. İkinci kısmın ikinci bölümünde, Türkiye'de yerel düzeyde yaygınlaşan kent konseyi uygulaması analize tabi tutulacaktır. Bu çalışma için örnek seçilen Bağcılar İlçesinde ortaya çıkan uygulamalar ve bunların katılımcı demokrasi teorisi içerisinde nereye oturduğu tartışılacaktır. Bu çalışma için konsey üyeleri, Belediye yönetimi ve yurttaşlar düzeyinde anketler ve yüz yüze mülakatlardan yararlanılacaktır. Bu çalışmalar sonucunda ise, katılımcı demokrasi anlayışı içerisinde yönetim kavramının tutunabilirliği ve bu yaklaşımın içerisinde, kent konseyinin uygulamasının nasıl konumlandığı belirlenmeye çalışılacaktır.

BİRİNCİ KISIM: YÖNETİM VE DEMOKRASİ

1.BÖLÜM: DEMOKRASİNİN DÖNÜŞÜMÜ VE KAMU YÖNETİMİ

Demokrasinin özünde kamunun kendi işlerini kendisinin yapması ve yönetmesi vardır. Kamu kendi ortak işlerini yürütürken, doğal olarak iş bölümüne gitmektedir. Bu iş bölümü, yönetim ve beraberinde temsil ihtiyacını gündeme getirmektedir. Demokratik bir düzende, sistemin demokratik olma derecesi ile kamunun yönetimi arasındaki ilişkiyi paralel ve doğru orantılı olarak ele aldığımızda, demokratik değişim kamu yönetimini; kamunun yönetimindeki bir değişim de demokrasinin reel karşılığını değişim yönünde etkilemektedir. Burada demokrasi yönetimin kendisi olmaktan öte bir yöntem sorununa karşılık gelmektedir. Çünkü demokrasiden başka yönetim biçimlerinin olduğunu ya da bazı yönetimlerin (monarşi, diktatörlük vb.) demokrasi olmadığını biliyoruz. Demokrasinin diğer yönetim biçimlerinden temel farkı, kendi içinde oluşturduğu müzakere kültürü sayesinde kendisini değiştirebilmesi ve dönüştürebilmesi bir yöntem sorunuyla ilgilidir. Modern demokrasi teorisyenlerinden hemen hiçbiri, demokrasinin, yönetimde en ideal ve ulaşılabilecek son nokta olduğunu iddia etmemektedirler. Demokrasinin kendi içindeki bu devininin, onu *mevcut sistemler içinde*, “iyi” ya da “en iyi” konuma getirdiği görülmektedir.

Demokrasinin diğer yönetim biçimlerine olan göreceli üstünlüğü, demokrasi teorisinin değer bazlı yapısına karşılık, olgusal demokrasinin yaşanan pratiklerden beslenerek ve fakat bu pratikleri sabit, aşılabilir, dogmatik bir kısım ilkeler ya da kurallar olarak görmemesiyle de yakından ilişkilidir. Teoriyi nasıl kurarsak kuralım, uygulamadan bağımsız kalmamacağı ve uygulama sonuçlarının da dikkate alınmasının kaçınılmazlığı ortadadır. Benjamin Barber bunu, *siyaset, siyasal bilginin sınanması bağlamında*, ‘*düzeltilemez bir metafizikten doğan standartlara uyuyor mu?*’ şeklinde değil, ‘*yurttaşların özerk iradelerinin keşfedici uzlaşmasının bir ürünü müdür?*’ diye sorarak temellendirmektedir.¹ Bu yeniden üretilebilirlik ve dogmatik alandan uzaklaşma, *halkın kendisini kendisi için kendisinin yönetmesi* şeklindeki demokrasinin klasik tanımını da açılmayan bir duruma işaret eder ve bu tartışma ve katılımın doğal olarak kamusal bir çerçevede cereyan etmesi beklenmektedir. Aynı soruna Gianpaolo Baiocchi de işaret ederken benzer bir tartışmaya dayanmaktadır. Ona göre de demokrasinin

¹ Benjamin Barber, Güçlü Demokrasi (Çev. M. Beşikçi), Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1995, s.215

özünde metafizik bir algıdan öte sürekli bir uzlaşma ve katılımın olması sözkonusudur. Habermas'ın kamusal alan tartışmasından da etkilenerek Baiocchi de bu uzlaşmayı kamusal alanda tanımlamaktadır. Yurttaşların ucu açık tartışmalarının ne stratejik bir takım önermelerden hareket ettiğini ne de ortak çıkarı gözardı eden kişisel bir çıkardan hareket ettiğini düşünmektedir. Bu yaklaşımda bir "ikinci-kışı" formülünden hareket edilerek kamusal alanda bencillik yaklaşımının reddiyle klasik liberal tutuma bir gönderme ve eleştiri yapılmaktadır. Bir diğer söyleyişle, "ikinci-kışı" yaklaşımı sayesinde bireyler kendi kişisel çıkarlarından soyutlanarak kendi pozisyonalarını diğerlerine göre belirlemektedirler.² Bu tutumu belirlemenin yolu da özellikle çıkar tartışmalarının kamusal alanda yapılmasıyla öncelikle kamusal katılım için bir adım atılması ikinci olarak da kamusal alanda bu biçimde bir yönetim sosyalleşmesini sağlayarak yönetime kapı açılmasıdır.

Toplumun, ilkelerini, uygulanış biçimlerini ve sınırlarını kendi ihtiyaçlarına göre belirlediği ya da etkilediği demokrasi teorileri ve demokratik sistemler, bir yönetim biçimi olarak nereye gitmektedir? Acaba 21. Yüzyılda demokrasi teorisinin yönelimleri nasıl şekillenecektir? Eğer zaman ve mekana bağlı olarak cereyan eden böyle doğrusal bir değişim çizgisi varsa, günümüzün demokrasilerinin durumunu nasıl konumlandırabiliriz ya da bugünkü uygulamalar, demokrasi teorisinin gelişim/değişim çizgisinde neye tekabül etmektedir? Aslında cevaplanması gereken sorular bunlardır. Ne var ki, yönetim konusunu merkeze alarak bir demokrasi tartışması yapma zorunluluğu bizi bu tür bir demokrasi incelemesi yapma konusunda sınırlandırmaktadır. Bu sınırlılığın izin verdiği ölçüde, temsili demokrasi teorisinin, katılımcı demokrasi teorileri karşısında günümüzün koşulları bakımından yetersizliği söz konusu mudur; yoksa gelip geçici bir kısım yönelimlerle mi karşı karşıyayız? Eğer katılımcı demokrasi düşüncesi, toplumsal değişimler ve kamu yönetimindeki yeni ihtiyaçlarla örtüşerek ivme kazanıyorsa, bunun nedenleri nelerdir ve kamunun yönetiminde ne gibi yansımalarla ve etkilerle ortaya çıkmaktadır.

1.1. Temsili Demokrasiden Katılımcı Demokrasiye: Benjamin Barber'ın Katılımcı Demokrasi Çözümlemesi: Neden Temsili Değil, Katılımcı?

² Gianpolo Baiocchi, "Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance", American Sociological Review, Vol. 68, No. 1. (Feb., 2003), pp. 52-74.

Geniş coğrafya ve büyüyen nüfus karşısında doğrudan demokrasinin uygulanabilirlik olanaklarının zayıflaması, temsili demokrasiyi gündeme getirmiştir. Demokraside temsiliyet arttıkça, bu kez demokratik yönetim biçimlerinin toplumu kuşatma ve aidiyet duygusu sağlama yeteneği zayıflamaktadır. Bu sorunun giderilmesinde, katılımcı demokrasi teorilerinin katkısının olacağı dile getirilmektedir. Temsili demokrasi teorisi ve uygulaması, siyasal anlamda varlığını sürdürmektedir. Bununla birlikte, temsili demokrasinin, demokrasiyi törpüleyen yanlarının olduğu ve bu nedenle daha katılımcı ve temsili niteliği azaltılmış, buna karşılık oturduğu toplumsal tabanı genişleyen demokrasi modellerine ihtiyaç olduğu iddia edilmektedir. Barber bu bağlamda radikal sayılabilecek öneriler ileri sürmektedir. Bu incelemenin konusu olmasında ve yönetişimin demokrasi içerisinde bir yere oturup oturmadığını sorgulamada, Barber'ın güçlü demokrasi tezinin bazı avantajları olmuştur. Bunlardan iki tanesi konumuzla ilgilidir. Birincisi, Barber siyaseti her sıradan yurttaşın yapabileceği- aslında yaptığı- bir uğraş haline getirmekte ve bunu seçkinlerin mesleği olmaktan çıkarmayı önermektedir. İkincisi ise, kamusal alanda yapılan her işin aslında siyasal bir iş olduğunu savunmaktadır. Siyasetin seçkinlerin mesleği olmasının ve yapılan her bir işin siyasal bir nitelik taşıdığı iddiasının liberalizmin minimal formuna bir eleştiri olarak ortaya çıktığını ileri sürebiliriz. Zira, liberal ekonominin rasyonelitesini açıklayan ve ekonomik tercihleri modern ekonominin rasyonel duruşuyla (özellikle karlılık) izah eden sosyal-tercih teorisi (social-choice) özellikle ekonomik uğraşları katılımın dışında matematiksel bir takım hesaplamalar biçiminde ele alarak demokrasiyi tanımlı olarak belirlenen bir alana (örneğin oy verme) kapatmaktadır.³

Demokrasi pratiğinde temsilin, bir zorunluluktan kaynaklanan ve alternatifi bulunduğu terk edilebilecek bir yöntem olduğunu düşünebiliriz. Çeşitli zorunluluklar olmadıkça ve başka türlü bir davranış şeklinin daha yararlı olduğu açık bir şekilde ortaya çıkmadıkça, birey ve toplulukların kendilerini, kendi sözleri, tavırları, davranışları ve beyanlarıyla ifade etmek istemesi olağandır. Bu anlamda temsil, ihtiyaç nedeniyle icat edilen ve sonradan toplumsal hayata eklemlenen bir uygulama gibi görünmektedir. Buna karşılık katılma ve kendi iradesini kendisi ortaya koyma, ortalama bir insanın ve dolayısıyla topluluğun tercih edeceği ortalama bir yoldur. Sartori, Ortaçağlar boyunca temsilin, tersi kanıtlanamayan bir varsayım

3 Benjamin Radcliff; Ed Wingenbach, "Preference Aggregation, Functional Pathologies, and Democracy: A Social Choice Defense of Participatory Democracy", *The Journal of Politics*, Vol. 62, No. 4. (Nov., 2000), pp. 977-998.

sayıldığıını, dolayısıyla temsil kavramı ile, hükümdarın ve onun soyundan gelenlerin kalıtım yoluyla sahip buldukları sürekli geri alınmaz temsil hakkına dayanan mutlak monarşinin de meşru gösterilebileceğini ve gerçekte gösterildiğini saptamaktadır. Hatta muhtemelen bu nedenle Rousseau'nun temsil kavramına karşı olumsuz tavır takınmış olabileceğini ileri sürmektedir. Ona göre, halk iktidarını devretmemeli ve iktidarı kullanmaktan vazgeçmemelidir. Ne var ki onun çözümü de ancak küçük ölçeklerde ve çok küçük devletlerde geçerli olabilirdi.⁴ Bu bakımdan Sartori, katılımcı teoriyi cazip ancak uygulanabilir olma bakımından pek çok kısıtlılıkla malul bir düşünce olarak değerlendirmektedir.

Barber'a göre, katılımcı demokrasi, gücünü ve etkililiğini, aslında doğal oluşundan, sıradanlığından, normal koşullarda istenir bir şey olmasından almaktadır. Barber ilk olarak, temsili demokrasinin bir zorunluluk olarak ortaya çıktığını kabul etmektedir. Ancak, temsili ve katılımcı tarzda demokrasilerin ayırım noktasında, tavrını açıkça katılımcı demokrasiden yana koymaktadır. *'Demokrasinin liberal ve temsili tarzlarında siyaset, başkalarından sadece siyasetle meşgul olma –yani ötekilerle, eylem gerektiren ve ortak hareket etme yolu bulmak zorunda oldukları bir ortamda karşılaşma- vasıflarıyla ayrılan uzmanların bir işidir. Güçlü demokrasi ise, her insanın her başka insanla uzmanların aracılığı olmadan karşılaşmaya mecbur olduğu, amatörlerin siyasetidir'*⁵ diyerek, katılımcı demokrasinin, asıl demokrasi olduğunu ve demokrasiyi her defasında yeniden üreterek koruduğunu ima etmektedir. Bu yeniden üretme, Radcliff ve Wingenbach'a göre, katılımcı demokrasinin eğitici, bireyin entelektüel donanımını artırıcı, erdemli kılıcı bir yanı bulunmaktadır. Bir bakıma Barber'ın sözünü ettiği "amatörlerin siyaseti" yaklaşımı demokratik anlamda bir yetersizliği değil, katılımcı demokrasinin bireyin mükemmeliyetini aramaması ya da Rousseau'nun genel irade kavramıyla statik bir düzleme oturmayıp, bireylerin farklılıklarını ve bunları ifade etmelerinin toplumsal anlamda bir sonunun olmadığını, toplumun kollektif uğraş sonucu her gün yeniden tanımlanan bir plebisit üzerinde oturduğunu varsaymaktadır.⁶ Bu anlamda katılımcı demokrasiye talep artmıştır. Yurttaşlar karar vermek istemektedirler. Bir yandan ortalama yurttaşın ilgisizliğinin arttığı söylene bile, diğer yandan ortalama yurttaşın bilgi edinebilirliği ve sorgulayabilirliği artmaktadır. Bu eğilimin yansıması olarak değerlendirilebilecek bir girişim olarak, Avrupa Birliği'nin katılımcı demokrasi kanallarını açmak, çoğulculuğu

⁴ Giovanni Sartori, *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş* (Çev. T.Karamustafaoğlu-M. Turhan), Yetkin Yay. Ankara 1996, s.31

⁵ Barber (1995), s.197

⁶ Radcliff ve Wingenbach (2000), agm.

genişletmek istemesi gösterilebilir. AB'nin bu yolla aşırılıkların törpülenebileceği ve frenlenebileceği düşüncesiyle hareket ettiği anlaşılmaktadır.⁷ Çünkü, katılımcı demokraside mutlaka sorunların çözümü amaçlanmamakta; aynı zamanda çıkarların ifade edilmesi, pazarlık ve alışveriş, ikna etme, karşılıklı keşfetme, bağlılık ve yakınlık oluşturma, özerkliği koruma, kendini ifade etme, kamusal çıkarlar için ortak iyiler oluşturma gibi pek çok amaçlar gerçekleştirilebilir. Bunların olması ya da hedeflenmesi, belli somut bir sonuca ulaşmak kadar toplumsal hayatın devamı ve demokrasinin yaşanan bir sistem olduğunu göstermesi bakımından değerlidir.⁸

Barber'ın, katılımcı pratikler içerisinde demokrasinin kurumsallaştırılmasını ve bu yolla güçlendirilmesini mümkün ve gerekli görerek önerdiği anlaşılmaktadır.⁹ Katılımı önceleyen bu yaklaşıma karşılık Sartori, sistemin devamlılığına, iktidarın sınırlanması ve denetlenmesine öncelik vermiş gibi görünmektedir. Bu bakımdan yönetenler –yönetilenler ya da devlet ve yurttaşlar ayrımını daha belirgin olarak yapmaktadır. Ona göre doğrudan demokrasi iktidarın doğrudan kullanılmasında sürekli olarak yurttaş katılımını sağlarken, dolaylı demokraside ise büyük ölçüde iktidarın sınırlanması ve denetimi sistemi ortaya çıkmaktadır. Toplumda siyaseti meslek edinenler yanında seyrek aralıklar dışında siyaseti bütünüyle unutanlar yer almaktadır.¹⁰ Temsili demokrasinin, doğrudan demokrasiye oranla uygulamadaki üstünlüğüne gerekçe olarak gösterilen bu özelliği demokrasinin sürdürülebilirliği için tercih edilmektedir. Bu anlayışa göre, klasik liberal demokrasi, esas itibarıyla sadece vatandaşın katılımsızlığını ve yabancılaşmasını getiren ve demokrasiyi içten tahrip eden cılız bir demokrasidir. Barber, daha da ileri giderek, *seçme hakkını kullanmak ne yazık ki aynı zamanda ondan vazgeçmektir. Temsil ilkesi bireylerden, değerleri, inançları ve eylemlerinin nihai sorumluluğunu çalar*¹¹ demektedir. Temsilin yurttaşları, zamanla inisiyatif almaktan ve nihai sorumluluğu üstlenerek eylemde bulunmaktan uzaklaştırdığını ileri sürmektedir. Barber burada radikal demokrasi fikrine yaklaşmakta, bir anlamda bir öze dönüş önermektedir. Bir başka deyişle, Barber'ın temsile soğuk bakmasının nedeni bizim de eleştirdiğimiz bir yönetişimi saf dışı bırakmaktadır. Çünkü, Barber'ın yaklaştığını söylediğimiz radikal demokrasi özellikle kurumlar içerisindeki bireyin güçlendirilmesinden hareket ederek liberal demokrasiden ayrılır. Bu kurumlar günlük yaşamımızı doğrudan etkileyen kurumlardır. Bireylerin bu şekilde

⁷ Deniz Vardar, *Aşırı Sağdan Populist Radikal Sağa*, Bağlam Yayınları, İstanbul 2004, s.124

⁸ Barber (1995), s.226

⁹ Barber (1995),s.189

¹⁰ Sartori (1996), s.303

¹¹ Barber (1994), s.189-190

güçlendirilmeleri ve kurumsal düzeyde tecrübe kazanmaları onları kamusal anlamda duyarlı, toleranslı, bilgili ve diğerlerinin çıkarlarına karşı duyarlı yapacaktır. Bu anlamda dünya üzerinde gelişmekte olan yeni bir demokrasiden, “bilinçli demokrasiden” (deliberative democracy) söz edilmektedir. Zira, bir çok demokrasi teorisinin söylediğinin aksine bilinçli demokrasi, bir anlamda oylama ve siyasal haklar gibi bir takım prosedürel uygulamaların dışında demokratik süreci güçlendiren ve bireylerin kendi çıkarlarını ileri sürmeleri durumunda zorda kalabilecek olan başkalarının haklarının savunulmasına yönelmektedir.¹² Burada bir bakıma birey temsil hakkını devrettiği anda kendi özgürlüğünü kaybetmese de prosedürel bir yönteme başvurduğu için kendisinin belirleyemediği bir alan üzerinde siyaset yapmakta ve katılım gerçekleştirmekte dolayısıyla da uzun vadede özgürlüğünü kaybetmektedir. Barber için özgürlüğü kaybetmemenin yolu “eyleyerek katılımda bulunma”dır. Burada sorulabilecek olan soru, her bir eylemin nasıl siyasal içerikli olduğudur. Klasik liberal görüşte katılımın oylama ve temsil ikizine indirildiğini hatırlarsak bunlar dışındaki her bir eylemin apolitik olması gerekmektedir. Halbuki, burada siyaset minimal düzeyde maksimum katılımı içermeye başlamakta her bir düzeyde katılım ve eylemle gelen durum bireylerin lokal düzeyde ve kurumsal bazda siyasal birimlerce dikkate alınmalarını gerektirmektedir. Barber’ın eleştirdiği demokrasi-liberalizm ikilemi tam da bu noktada birbirleriyle uyuşmaz kalmakta ya da kendi deyişyle “cılız” bir demokrasiye dönüşmektedir. Sartori, bu görüşte değildir. Ona göre, temsili demokraside yurttaş oy verdiği anda özgürlüğünü kaybetmez. Çünkü istediği zaman çoğunluk fikrinden azınlık fikrine geçebilir. Yurttaşın fikrini değiştirmesine izin verilmesi yalnızca onun özgürlüğünün sürmesini ve kökleşmesini sağlamakla kalmaz, demokrasinin de açık, kendi kendini yönlendiren bir siyasal sistem olarak varlığını sürdürmesini sağlar.¹³ Bu karşıtlık, temsili demokraside seçmen iradesinin somut eylemlere ne kadar yansıdığı ile ilgili görünmektedir. Barber, daha hayatın içinden ve gündelik uygulamalarla ilgili olarak katılımı önemsemekte, asıl demokrasinin yurttaşları en çok etkileyen gündelik yaşam uygulamaları ile ilgili olarak şekillendiğini öne sürmektedir. Demokrasinin bir araç olduğu kadar amaç olduğunu, hedefe varmak kadar, hedefe gidiş yolunun da önemli olduğunu; yurttaşların birbirleri ile ilişkilerinin siyasetteki rolleri ve başarıları kadar değerli olduğunu vurgulamaktadır.¹⁴ Sözü edilen günlük yaşam uygulamalarıyla ilgili katılım, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişte temsili demokrasideki yurttaşların konumlarını da kurumsal yapıların değişmeye

¹² Mark E. Warren, “What Should We Expect from More Democracy?: Radically Democratic Responses to Politics”, *Political Theory*, vol. 24, No. 2., Mayıs 2006 pp. 241-270.

¹³ Sartori (1996), s.35.

¹⁴ Barber (1995), s.162.

başlamasıyla, farklılaştırmaktadır. Bir diğer deyişle, temsili demokrasideki devlet-vatandaş arasındaki yalın ilişki katılımcı demokrasinin yerleşmeye başlamasıyla yerini ortaya çıkan farklı çıkarların uzlaşmacı savunumunu ve çoğulcu yapıyı pekiştiren yerel katılım kanallarına terk ederek sofistike fakat etkili bir temsili gündeme getirmekte, yurttaş üzerindeki doğrudan otoriteyi sınırlandırmaktadır.¹⁵ Bu kurumlar Barber'ın özlediği katılımcılığı açıklamakta, Sartori'nin eleştirdiği yurttaşların siyaseti belli aralıklarla hatırlamasını ortadan kaldırmaktadır.

Katılımcı demokraside, toplumsal alanda yer alan tarafların, demokratik ortamda cereyan eden bir süreç içinden, yönetime müdahale edebilme ve onu yönlendirme olanaklarına sahip olmaları beklenir. Her yurttaşın bu konuda duyarlılığına ihtiyaç olduğu gibi, onları teşvik edecek kolaylaştırıcı mekanizmaların varlığı da gereklidir. Robert Dahl, demokrasinin yaşaması için güçlü bir inancın ve kültürün desteğine ihtiyaç olduğunu belirtmektedir.¹⁶ Aksi halde, 20.Yüzyılda neredeyse 70 farklı durumda demokrasinin başına geldiği gibi, onu kaybetmemiz işten bile değildir demektir. Sartori herhangi bir demokrasi türü ayrımı yapmadan bunu desteklemektedir. Ona göre, yurttaşlar demokrasileri anlamazlarsa demokrasiler yaşayamazlar. Ne yazık ki, ironik bir biçimde, anlayan yurttaşın gitgide azaldığını da düşünmektedir.¹⁷ Bunun üzerinde durmak ve yurttaş için demokrasiyi ve demokratik siyaseti bir uğraş alanı olmanın ötesinde bir yaşam biçimine dönüştürmek zorundayız.

Barber güçlü demokrasiyi, katılımcı demokrasinin özellikle modern bir biçimi olarak görmektedir. Teorisini, bireysel iyiliklerinden ve diğerkâmlıklarından çok, yurttaşlık eğitimlerinden ve tutumlarından, ortaklaşa eylemlilikleri nedeniyle ortak bir amaç sahibi olma yeteneklerinden ötürü, kendi kendini yöneten yurttaşlar topluluğu fikri üzerinde kurmaktadır.¹⁸ Güçlü demokraside temel değer olarak siyasetin özerkliği öne çıkarılmaktadır. Barber, bu nedenle katılımcıların, bireyler ya da gruplar olarak sürecin içine taşıyabildikleri bütün ahlâki düsturları, çıkarları, ilkeleri, düşünceleri ve iyilik tasarımlarını siyasetin sınavından geçirmeleri gerektiğini düşünmektedir.¹⁹ Bu siyaset de yurttaşın fail olabildiği, pasifize edilmediği ve kamusal hayata ilişkin sorunlarını çözmek üzere kendisinin harekete

¹⁵ María Pilar García-Guadilla, Carlos Pérez, "Democracy, Decentralization, and Clientelism: New Relationships and Old Practices", *Latin American Perspectives*, Vol. 29, No. 5, (Sep., 2002), pp. 90-109.

¹⁶ Robert Dahl, *Demokrasi Üstüne* (Çev. B. Kadioğlu), Phoenix Yayınevi, Ankara 2001, s.149.

¹⁷ Sartori (1996), s.XV.

¹⁸ Barber (1995), s.159

¹⁹ Barber (1995), s.201

geçebildiği bir siyasettir. Birlikte eylemde bulunmak, birlikte sorun çözmek ve birlikte harekete geçebilmek, yurttaşların bir yaşama biçimi olarak demokrasiye inançlarını güçlendirecektir. Barber bunu şöyle açmaktadır: Temsili sistemlerde, hükümetle yurttaş topluluğunu birbirinden uzaklaştıran keskin ayırım kaybolmaya yüz tuttuğu için, güçlü demokrasi koşullarında yurttaşlık bağı, dikey ve yatay değil, dairesel ve diyalektiktir. Bireyler, özyönetim kurumlarına katılarak hükümetle ve siyasetle ortak olarak uğraşmalarından dolayı da birbirleriyle ilgili hale gelirler. Ortak eylemlilik ve ortak bilinç bağlarıyla – kan, katılım ya da inançlar üzerinde uzlaşma yoluyla verili olmaktan ziyade, istenilmiş olan ve dolayısıyla korunmaları ve gelişmeleri için ısrarlı bir bağlılığa ve sürekli siyasal eylemliliğe gerek duyulan bağlarla- birleştirilirler.²⁰ Demokrasinin -sanki- birlikte kurulması ve korunması söz konusu olduğundan, yurttaş farkındalığı ve dayanışması, ortak sorunlar ve çözümleri konusunda etkili bir sinerjinin üretilmesine olanak sağlamaktadır. Temsili demokraside ise, birlikte hareketin oluşturacağı pozitif ortam bir yana, dinleme ortamı bile zayıflamakta, ama konuşma ve kendini ifade etme eğilimi artmaktadır. Onun için baskın bir biçimde temsili olan bir sistemde, dinleme işlevi azaltılırken, konuşma işlevi artırılır. Bu da bir çok yurttaş için yabancılaşma, ilgisizlik ve uzaklaşma gibi sorunlara yol açarak son tahlilde demokrasinin zayıflamasına hizmet etmektedir.²¹

Demokrasinin yurttaşlar için bir yaşam tarzı olması, güçlü demokrasinin temel öngörülerinden birisi olarak öne çıkmaktadır. Barber'a göre siyasal sistem, kamu kesimi ile birlikte sivil toplumun geniş bir yelpazede her türden yansımalarına, farklı sesler ve taleplerle sürece katılmalarına ve sonuçları etkileyebilmelerine olanak tanınmalıdır. Yönetim sürecinin katılımcı bir mahiyette olmasının bir çok bakımdan gereği vardır. Öncelikle, günümüz toplumlarının kompleks ve dinamik yapıları, hızla değişen çok sayıda parametrenin varlığı, geleneksel temsili demokrasinin yeterince demokratik olmayabileceği endişelerini doğurmaktadır. İkame edilecek demokrasinin uygulamasının katılımcı olmasının yanında aynı zamanda çoğulcu da olması gerekir. Post liberal demokrasi teorileri, liberal teorilerin aksine, ulus-devletler arasındaki, özel ve kamu kesimleri arasındaki ve yasama ile yürütme arasındaki kurumsal sınırların zayıflamasını ya da ortadan kalkmasını demokrasiye bir tehdit olarak algılamamaktadır.²² Çünkü sorunların giriftliği karşısında, girift birlikteliklere, ortaklıklara, dayanışmalara ve farklılıkları toplumsal enerjiye dönüştürebilen bir kısım mekanizmalara

²⁰ Barber (1995), s.276

²¹ Barber (1995), s.221

²² Eva Sorensen - Jacob Torfing, "Network Governance and Post-Liberal Democracy", Administrative Theory and Praxis, Vol.27, No.2, 2005: s.227

gereksinim vardır. Bu nedenlerle, kamu kesiminin etkinliğini ortadan kaldırmayan ama farklılıkların etkili bir şekilde süreçte yer almalarını sağlayan etkileşimli katılım ortamlarının, son tahlilde demokratik işleyişin verimliliğini artıracığı kabul edilmektedir.

Yukarıdaki değerlendirmeden hareket edecek olursak, katılımcı modellerin aynı zamanda çoğulcu olduğunu da kabul etmek gerekir. Birlikçi ve çoğunlukçu demokrasilerde katılmaya gerek yoktur; buna izin de verilmez; çünkü iktidarda olanın zaten çoğunluğun sesi olduğu kabul edildiğinden, ayrı bir sese gerek yoktur ve müsamaha da gösterilemez; aksi takdirde çoğunluk iktidarının anlamı kalmayacaktır. Buna karşılık, katılımcı demokrasi uygulamaları çoğulculuğu desteklemekte; farklılıkların dile getirilebilmesi ve yönetimi etkileme olanaklarının, tüm toplum kesimlerine açılmasına olumlu bakmaktadır. Sartori, herkesin katılması anlamında çoğulcu ve katılımcı demokrasinin, yürütülemez olduğu konusunda endişeler taşımaktadır. Kişisel katılıma dayanan demokrasi, ancak bazı koşullarda mümkün olur; bu koşullar olmadığında ise temsili demokrasi tek alternatiftir.²³ Dahl, halkın nicelik olarak artması nispetinde, katılım fırsatlarının ortadan kalktığına, son tahlilde temsilin zorunluluğuna işaret eder.²⁴

Gerek Sartori, gerekse Dahl katılımcı demokratik teorinin, ana eksen olarak ulusal ve en geniş ölçekte katılım talebini karşılamakta yetersiz kalacağını, bu sorunun çözümünün temsil ve seçimler dışında mümkün olamayacağını sürekli olarak vurgulamaktadırlar. Aslında burada sanki, demokrasilerde doğrudan ve bizzat katılımın yalnızca ulusal düzeydeki siyaset için düşünüldüğü, bunun da yapısal zorluklarla karşılaşacağı; dolayısıyla da gerçekleşemez olduğunun varsayıldığı anlaşılmaktadır. Halbuki modern katılımcı demokrasinin bir türevi olarak öne sürdüğü güçlü demokrasi teorisinde Barber, daha küçük ölçeklerde ve yerel düzeylerde siyasal katılımın mümkün olduğunu savunmaktadır. Bunun, ulusal ölçekte katılımdan hiç de geri olmadığını hatta yurttaşların hayatını etkilemek bakımından daha da değerli olabileceğini öne sürmektedir. İnsanlara kamusal özne olma yolunun açık olmasının gerektiği düşüncesinden hareketle, bu ifadelerin dile getirildiğini varsayarsak, bu yolun sadece siyasal partilerin içinden geçmemesi gerektiği düşüncesini öne çıkarmak gerekir. Bir diğer deyişle, kurumsal düzeyde ve kamusal ölçekte sosyalleşerek katılımda bulunan yurttaş kamusal hayata ve siyasete katılma yolunu zaten kendisine açmış demektir. Bu şekilde, apartman yönetimine bile katılmayan bir yurttaş, yerel veya ulusal ölçekte kamusal alan

²³ Sartori (1996), s.307

²⁴ Dahl (2001), s.113

oluşturma ve sürdürme faaliyetlerine katılabilir.²⁵ Aslında bu yolla, yurttaş - toplum -devlet arasında ortaya çıkan kesin çizgili ayrımların yumuşayacağı öngörülebilir.

Yurttaşların belli ölçeklerde kamusal faaliyetlere doğrudan katılımı ve bu pratikler yoluyla demokrasinin güçlendirilmesi, katılımcı demokrasinin hem iddiasını hem de gücünü göstermektedir. Gündelik uğraşları birer siyaset yapma aracına dönüştüren ve onları normal hayatın akışı içinde gerçekleştirmeyi öngören Barber'ın kararlı duruşuna karşılık, Dahl ve Sartori, belirsizlik, anlamsızlık ve olanaksızlık tehlikesiyle karşı karşıya kalılabileceğini ve temsili demokrasinin halâ vazgeçilmez olduğunu ileri sürmektedirler. Dahl, bir kısım sayısal kombinasyonlar da ortaya koyarak katılımcı demokrasinin zorluğunu ve giderek imkansızlaştığını ileri sürmektedir. İdeal Yunan sitesinden örnekle, yurttaş sayısının artmasıyla, her vatandaşa düşen söz hakkı süresinin, katılımın maliyetini ne denli yükselttiğini ve geniş ölçekli toplumların ve ülkelerin bu maliyeti karşılayamayacağını, zaten bunun çok da gerekli olmadığını savunmaktadır.²⁶ Ama aynı sorunun, temsili demokraside, bir bölgeyi temsil etmek üzere mecliste bulunan bir vekilin, bu kez seçmenleriyle görüşmesinde de ortaya çıktığını, dolayısıyla hem temsili sistemin, hem de katılımcı demokrasinin aynı anda zorluklarının olduğunu da belirtmektedir. Bu ikilemi, zaman ve sayılar kuralı adını verdiği bir çıkarsama ile iyimser bir çözüme bağlamaktadır. Ona göre, demokratik bir birimde ne kadar çok yurttaş varsa, hükümet kararlarına direkt katılabilecek olan yurttaşların sayısı da o kadar az olur ve o kadar çok kişinin başkalarına yetki vermesi gerekir.²⁷ Özetle Dahl, aşağıdan yukarı ve yerelden merkeze doğru yetki vererek ve temsilci atayarak bu sorunun çözümünü mümkün görmektedir.

Bu bağlamda Sartori'nin yaklaşımına baktığımızda şunu görürüz: Yurttaşların kamusal faaliyetlere ve yönetme anlamında siyasete katılımları, yapısal zorluklarla karşı karşıyadır. Bu, ciddi bir sorundur. En başta bilgi sorunu ile karşı karşıya kalınır. Sıradan yurttaş, çözümleyemeyeceği kadar çok bilgiye boğulmuştur ve işte onu ilgisiz kılan şey budur. Bunlar arasında orta derecede bilgi sahibi olmaya özendirecek şeyden mahrum kalmaktadır.²⁸ Yeterli bilgiye sahip olmamak da onu katılmaktan uzaklaştırmakta ve günümüz modern batı demokrasilerinde katılmaya ilgisizlik artmaktadır. Bu nedenle mutlaka herkesin katılmasını demokrasinin yaşaması ve işlevselliği için gerekli görmek, ya da katılımcı demokrasiyi

²⁵ İlhan Tekeli, "Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum", Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.215

²⁶ Dahl (2001), s.112

²⁷ Dahl (2001), s.114

²⁸ Sartori (1996), s.115-118

temsili demokrasinin karşısına bir rakip gibi çıkarmak mantıklı görünmemektedir. Çünkü, eğer katılımcı demokrasi, temsili demokrasiye aykırı sayılırsa ve birincisi diğerinin aleyhine işletilirse, o zaman ikisinin de sıkıntıya gireceğini söyleyebiliriz. Herkesin her şeye katılması, aslında hareketsiz kalmakla eşdeğerdir. Katılmanın aşırı övülmesi, yurttaşı uzun dönemde kendisi aleyhindeki koşulları hazırlamaya götürebilir.²⁹ Bunu katılma ve temsilde dengeli olmakla aşabiliriz. Bu iki ana akımı birbirini tamamlayan ve tek başlarına olduklarında tıkanmalara yol açabilecek görüşler olarak değerlendirmek daha doğru görünmektedir. Yani temsilin gerekliliğini göz ardı etmek gibi bir lükse sahip değiliz; ama, demokrasiyi yaşatmak için, aynı zamanda yurttaş katılımına ve ilgisine de gerek duymaktayız. Sartori, bununla birlikte tercih yapmak durumunda kaldığında tercihini açıkça temsili demokrasiden yana kullanacağını göstermekte ve şöyle demektedir: Son tahlilde, demokrasilerimizin, temsili demokrasiler olduğunu reddedemeyeceğimiz için, onlara yöneten demokrasiler dememiz gerekiyor. Ama asıl soru şudur: yönetenlerle yönetilenler arasındaki denge nedir ve bu denge nasıl yer değiştirmektedir? Daha açık söyleyecek olursak, demokraside halkın gitgide ‘daha az yönetilen’ ve ‘daha çok yöneten’ olduğu ne derece doğrudur?³⁰

Sartori'nin ifadelerini katılımcı demokrasiye bakış perspektifinden değerlendirdiğimizde, olması gerekenden ya da daha iyiden ziyade, şu anda mümkün olanın ve yaygın olanın tasvirini yapma yolunu seçtiğini görmekteyiz. Ona göre, çağdaş demokrasiler, sınırlı çoğunluk yönetimine (egemenliğine), seçim usullerine ve iktidarın temsil yoluyla devredilmesine dayanırlar. Bu, halkın bütünü içinde bazı kimselerin daha çok, bazılarının da daha az hesaba katılmaları anlamına gelmektedir.³¹ Açıkça sürekli bir eşit katılımın mümkün olmadığını ve bunun uygulanabilir yanının olmadığını söylemektedir. Katılımcı demokrasi ile temsili demokrasi karşılaştırmasında, Dahl ve Sartori'nin yaklaşımları, tecrübe ile elde edileni, yani temsili sistemin alternatifinin olmadığını benimsemek yönünde şekillenirken, Barber, güçlü demokrasiyi, katılımcı demokrasinin modern bir biçimi ve güçlü bir alternatifi olarak kararlı bir şekilde öne sürmektedir. Bunu yaparken, katılımcı demokrasinin içinde barındırdığı sorunların ve muhtemel risklerin de farkında olduğunu belirtmekten geri durmamaktadır. 1980'lerin ikinci yarısından başlayarak yükselen bir dizi sosyo-politik gerilimin gerisinde, ulus devleti oluşturan çeşitli toplulukların din, dil, etnik aidiyet temelinde öne sürdükleri kimlik talepleri bulunuyor. Geçmişte, aydınlanma paradigması doğrultusunda insan

²⁹ Sartori (1996), s.266-267

³⁰ Sartori (1996), s.133

³¹ Sartori (1996), s.32

toplulukları arasındaki benzerlikler kolektif yaşamın temelini oluştururken, günümüzde vurgu giderek farklılıklar üzerinde yoğunlaşıyor.³² Bu noktada Barber ve Sartori'yi uzlaştırmak için Warren'ın aktardığı Lyotard'ın formülasyonuna bakabiliriz. Lyotard'a göre, eğer siyasal alanı bir çatışmalar alanı olarak ele alırsak siyaseti kavrayamamışızdır. Siyaset rutin bir sorun çözme alanıdır. Fakat her bir sorun aynı derecede siyasal değildir. Örneğin, kültürel hak talepleriyle bir grubun farklı bir siyasal temsil talebi aynı şey değildir. Yaşam değişik "biçimler" -genre- üzerinden kurgulanan bir olgudur. Öyleyse, siyasal katılım sürecinde ortaya çıkabilecek herhangi bir sorunun çözümünde her iki tarafı da tatmin edebilecek olan ve evrensel olarak her iki tarafa da uygulanıp adaleti sağlayabilecek olan mutlak ilkelerden söz etmek yanlıştır. Bir tarafın haklılığı diğer tarafın haksızlığı sonucunu her zaman vermez.³³ Uzlaşma için bir tarafa ya da gruba haklılık tanımak bir diğerinin haksız olduğu anlamını taşımaz. Bu noktada, Dahl ve Sartori'nin temsil sorununa yüklediği aşırı anlamı hafifletip Barber'ın her bir olguyu siyasal olarak nitelmesini çeşitlendirerek, bu niteliklerin farklı siyasal ağırlıkta olduklarını söylersek Lyotard'a yaklaşarak bir uzlaşma sağlayabiliriz. Ya da liberal demokrasinin temsil açmazını radikal demokrasinin her biri aynı derecede siyasal olmayan fakat mutlaka siyasal içerikli olan niteliğiyle buluşturabiliriz. Böyle bir yaklaşım siyasal kimlik talepleri ve katılım sorununa önemli bir katkı sunacaktır. Dolayısıyla, ortaya çıkan her bir talebi aynı siyasal nitelikte ele almak yanlıştır, bu taleplerin sıradan olduklarını da düşünmek gerekmektedir.

Varlığını tehdit altında hisseden farklı kesimler –bunlar genelde azınlık olarak beliren kesimlerdir- diğerleri aleyhine varolma mücadelesine girişmek zorunda kaldıklarında ve kendilerini diğerleri gibi özgürce ve hakça ifade edemediklerinde, dışlanmışlık duygusuna kapılarak demokrasi dışı yollara yönelebilirler. Bu da bütün kesimlere aşırı uçlara kayma baskısı yapabilmektedir. Demokrasinin meşruiyetinin ve uygulamalarının ulus çevresinde ortaya çıktığını, Avrupa oluşumunun bir sonucu olan ulusal devletin gücünü kaybetmesi durumunda, demokrasinin de gücünü kaybetmesinin söz konusu olacağı görüşünü de unutmamak gerekir.³⁴ Üstel'e göre demokrasi, halihazırdaki sorunlara rağmen, çözüm sunma niteliğini korumaktadır. Üstelik ne sosyal bilimciler, ne hükümetler ne de her düzeyden siyaset oluşturucular, ulus devlet ve modernitenin baş aktörü olan yurttaşın dışında yeni bir

³² Füsün Üstel, Yurttaşlık ve Demokrasi, Dost Yayınları, Ankara 1999, s.35

³³ Warren, agm. s. 245-246 içinde Jean-François Lyotard, *The Differend: Phrases in Dispute*, (trans.) Georges Van Den Abbele, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998.

³⁴ Gülgün Erdoğan Tosun, Global Sivil Toplum, Siyaset ve Yurttaşlık", Sivil Toplum, Yıl 1 (2003), Sayı 4(65-76)), s.70

kamusal aktör üretememiş durumdadır. Yüzyıl başı ile sonu arasındaki en temel fark ise, yurttaşlığın ulus devlet modeli içinde tarif bulan hukuksal-siyasal içeriğinden farklı aidiyet, konum ve duyarlılık biçimlerini de içine alacak biçimde sivilleşmesidir.³⁵ Çoğulcu demokratik yurttaşlık algısının, demokrasiyi güçlendiren ve toplumda daha geniş bir temele oturma kapasitesini artırdığı anlaşılmaktadır. Uygulamada da Batı demokrasilerinin bunu belli derecede gerçekleştirdiğini gözlemekteyiz.

Temsili demokrasi, yapısal zorunluluktan kaynaklanan geniş bir uygulama alanı bulurken, yurttaş iradesinin doğrudan siyasete ve kamusal alana müdahale etme imkanını törpülemekte ve bunu kaçınılmaz olarak demokrasinin sürdürülebilmesi amacına dayamaktadır demiştik. Tekeli'ye göre bu durumda temsili demokrasi, bir yandan coğrafi anlamda 'toprak' kavramının nitelik değiştirmesi, dolayısıyla mantıki dayanaklarını kaybetmesi, öte yandan bireylere kamusal özne olma yolunu tıkaması bakımından eleştiriyi hak ediyor. Ona göre, temsili demokrasinin bugün tek sığınağı var; o da alternatif demokrasi önerilerinin henüz büyük topluluklar için işlerliği olacak şekilde kurulamaması ve bunun çözümünün geliştirilmemiş olmasıdır.³⁶ Dahl, Sartori ve Barber'ın bir noktada keşişen çabası, temsili olsun katılımcı olsun, demokrasinin toplumsal hayatın dinamizmi ile paralel yürüyebilmesini, cevap verebilir halde devam etmesini sağlamaya ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Hatta Dahl'ın modern temsili demokrasinin siyasi kurumları ya da geniş ölçekli demokrasinin ihtiyacı olan kurumlarını sıralarken ortaya koyduğu seçimle belirlenmiş memurlar, özgür, adil ve sık yapılan seçimler, ifade özgürlüğü, alternatif bilgilendirme kaynakları, kurumsal özerklik, yurttaşların dahil edilmesi³⁷ gibi unsurlara Sartori'nin ve Barber'ın itiraz etmeyeceğini de varsayabiliriz. Ne var ki, yurttaşların katılımının periyodu, içeriği ve etkililiği konusunda Barber'ın diğer ikisinden açık bir şekilde ayrıldığını da görmek gerekir. Barber'da katılım her şeydir ve katılım yoksa demokrasi de yoktur sonucuna kestirmeden varılabilir.

Bütün farklılıklarına rağmen, Sartori, Dahl ve Barber'ın üçünün de ortak bir endişeyi paylaştıkları anlaşılmaktadır. Eğer demokrasi toplumdan ayrı düşerse ve en iyi alternatif olduğu inancı yeterince güçlü olarak topluma egemen olmazsa, aşırı alternatiflere gün doğmaktadır. Barber, demokrasinin karşı karşıya kaldığı sorunlardan en yıkıcı olanının belirsizlik olduğunu söylemektedir. Ona göre demokratik siyaset, toplumdaki çekişme ve

³⁵ Üstel (1999), s.13

³⁶ Tekeli (1999), s.218

³⁷ Dahl (2001), s.89

çatışmalara mutlak anlamda çözüm bulamasa bile; kaçınılmaz olarak bir karar ve zorunlu eylem alanı olarak onun varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.³⁸ Toplumsal eylemlerin ve kamusal faaliyetlerin her halde ve durumda demokrasi içerisinde yürütülüyor olması gerekir. Eğer aksi olursa, demokratik yaşam konusunda ciddi risklerle karşı karşıya kalma ihtimali oldukça yüksektir. Endüstri sonrası toplumla temsili demokrasi arasındaki uyum sorunlarına çözüm olarak öne sürülen katılımcı demokrasi açılımları, yeni toplumsal dinamiklerin oluşturduğu sorunlara çözüm bulma konusunda yetersiz kalmakta, bu da aşırı sağ akımların güçlenmesine ve etki alanlarının genişlemesine neden olmaktadır.³⁹ O bakımdan demokrasinin doğrudan toplumsal hayatın merkezinde ve cevap verebilir bir sistem olarak geniş kabul görmesi şarttır. Çünkü, bu beklenti karşılanmadığında, alternatif dinamikler devreye girmekte ve aşırı uçlara doğru bir kayma olmaktadır. Bu durumda, demokrasinin yaşayabileceği ortamlar yok olmaya yüz tutmaktadır.

Barber, burada açık bir şekilde diğerlerinden ayrılmakta ve katılımcı demokrasinin güçlü biçiminin sorunu aşmak için tek elverişli yol olduğunu savunmaktadır. Ona göre, her çoğulcu demokrasi çatışmayı siyasetin merkezinde görür; fakat çoğulcular sık sık katılımcı ve cemaatçi teorilerin çatışmayı uzlaşmacılık adına göz ardı ettiğini iddia ederler. Burada çoğulcuların ileri sürdükleri çatışma aslında şiddeti içermez fakat uzlaşmaya da mutlaka bir üstünlük tanımaz. Bir diğer ifadeyle, uzlaşma her zaman “iyi” değildir, ya da çoğulcu demokrasilerin sürekliliğini “çatışma” sağlar. Liberal demokrasi taraftarlarınca ise çatışma arzu edilen bir durum değildir. Bunun ifade edilme biçimi “demokrasinin savaş alanından çok bir oyun alanı olması”dır.⁴⁰ Burada çoğulcu demokratik yapıdan Barber’ın anladığı bireylerin kurumsal yapılar içerisinde “çatışarak” da öğrenmesidir. Bu öğrenme yukarıda sözünü ettiğimiz biçimde Lyotard’da da ifadesini bulan değişik “genre”lar üzerinden yaşama eklemlenme ve sosyalleşme içerisinde demokratikleşmedir. Şunu açıkça vurgulamak gerekir: Gerçek anlamda kitlesel, fakat aynı zamanda ihtiyatlı ve makul kurumlar tasarlamak, açıkça güçlü demokrasinin hakim olduğu bir devletin ilk gündemidir.⁴¹ Bir yandan toplumun mobilize olması ve katılmanın gündelik yaşamın bir parçası haline gelmesi; diğer yandan da toplumsal hayatın demokratik bir düzen içinde devamını engelleyebilecek tehditleri bertaraf etmek ve buna karşı tedbirler almak gerekecektir. Uzlaşmacı demokrasi çatışmayı,

³⁸ Barber, (1995), s.315

³⁹ Vardar,(2004), s.101

⁴⁰ William J. Dixon Paul D. Senese, “Democracy, Disputes and Negotiated Settlements”, The Journal of Conflict Resolution, vol 46, No. 4, 2002, pp. 547-571.

⁴¹ Barber (1995), s.206

başlangıçtan itibaren siyasal çerçevenin dışında tanımlayarak çözdüğünü varsayar. Güçlü demokrasi ise farklıdır. Temsili olmayan biçimler arasında, siyasal süreç içinde çatışmanın merkeziliğini onaylaması (aslında uygulaması) bakımından tektir.⁴² Bu bağlamda güçlü demokrasi, tamamen yok etmeden (burada kastedilen temsili demokrasi ve türevleri ile farklı türde katılımcı öngörülerdir) eklemeler yapan ve çarpıtmadan tekrar yönlendiren tamamlayıcı bir stratejidir.⁴³

Barber, demokrasinin temsili ve merkezileşmeyi önceleyen modellerine karşı kararlılıkla savunduğu güçlü demokrasiyi, katılımcı tarzdaki siyasete tercüme edilmiş pragmatizm olarak betimlemektedir. Ona göre, güçlü demokratik tartışma daima, konuşma kadar dinlemeyi, düşünme kadar hissetmeyi ve ifade etme kadar eylemde bulunmayı içerir. Bu nitelikler, güçlü demokratik bir sistemde, tartışmanın sahip olduğu özel siyasal işlevlerde açıkça görülebilir ve bu işlevlerin açıklanmasına yardım ederler.⁴⁴ Burada, demokrasiyi bir araç olduğu kadar amaç olarak da gören, onu yaşamın doğal bir parçasına dönüştürmek isteyen ve günlük her kamusal faaliyeti siyasetin bir parçası olarak algılayan bir yaklaşımı görmek mümkündür. Güçlü demokrasinin, yurttaşı demokratik siyasetin merkezine yerleştiren ama aynı zamanda onları birlikte hareket etmek için ortak çıkarlar ve duygudaşlık temelinde bağdaştıran bir yanının olduğunu ortaya koymaktadır. Yurttaşlar, güçlü demokrasinin yansıması olan faaliyetlerde birlikte hareket ederler. Bu tespiti Barber'ın şu ifadelerinde daha açık olarak görebiliriz: Güçlü demokrasi bizzat demokratik süreci, yurttaşlık tanımının merkezine yerleştirir. Bu bakış açısına göre gönüllü irade, siyasetin etkin ve sürekli bir işlevidir. Yurttaşlar, ne kanla ne de sözleşmeyle, fakat ortak çatışmalara ortak çözümler arayışına olan ortak ilgileri ve ortak katılımlarıyla birbirine bağlanan komşulardır.⁴⁵ Güçlü demokraside amaç, her defasında bir halk oylaması yapmak değil; yurttaşların her gerek gördüklerinde, kamusal tartışma yoluyla siyasal yargılarını ortaya koyabilecekleri ortamı hazırlamaktır.⁴⁶

Güçlü demokrasi teorisi, kamusal işlerin söz konusu olduğu her alanda, istekli tüm yurttaşların katılımını özendirerek, kolaylaştıracak, destekleyecek mekanizmaların hazırlanması konusunda kamu kesimine öncelikli sorumluluk yüklemektedir. Aynı şekilde yurttaşlar da, demokrasinin güçlü bir şekilde kurumsallaşabilmesi için katılımı, hem bir hak,

⁴² Barber (1995), s.179

⁴³ Barber (1995), s.372

⁴⁴ Barber (1995), s.225

⁴⁵ Barber (1995), s.273

⁴⁶ Barber (1995), s.349

hem de en önemli toplumsal görev ve sorumluluklardan birisi olarak kabul etmelidirler. Bu bir bakıma her yurttaş için yaşam garantisini kendi elleriyle oluşturma çabası olarak anlamlandırılabilir. Bu sorumluluğun yerine getirilmesindeki ihmalin faturasını, o toplumda yaşayan herkesin az ya da çok ödemek zorunda kalacağına farkında olmak gerekir. Buna karşılık, demokratik katılım, günümüzde demokrasinin önemli sorunlarından birisi olarak tartışmaların odağındadır. Kamu yönetiminin, yoğun ve çok taraflı bir katılım ortamında gerçekleştirilmesinin, özellikle demokrasinin geniş bir tabana oturmasında yaşamsal bir öneme sahip olduğu anlaşılmaktadır. Barber'ın buna karşılık çözümü, "normalleştirme ve sıradanlaştırma" olarak adlandırılabilir, gündelik demokratik yaşam pratikleridir. Yurttaşlar kamusal işlerini, tamamen kamu kesimine terk etmeden, bazen inisiyatif olarak, bazen başlatılmış inisiyatife katılarak yürüttüklerinde, ama bunu birbirlerini yok saymadan ve haksızca engellemeden yaptıklarında, işte demokrasinin yansıması ve varlığının kurumsallaşması için etkili bir zemin hazırlanmış olmaktadır.

Güçlü demokraside siyaset, yurttaşlara yapılan değil, onlar tarafından yapılan bir şeydir. Eylemlilik onun en büyük erdemidir ve ilgi, bağlılık, yükümlülük ve hizmet –ortak müzakere, ortak karar ve ortak çalışma- ayırt edici özelliklerdir.⁴⁷ Güçlü demokrasinin bu yanının daha iyi anlaşılması için Batı demokrasilerini de genel bir eleştiriye tabi tutarak, yurttaşların kendilerini yönetecek kimseleri seçebilmelerine rağmen, yönetilecekleri siyasetleri nadiren seçebildiğini ya da seçemediğini ileri sürmektedir. Bu yüzden de sürekli kamusal tartışma aracılığıyla kendi gündemlerini oluşturma fırsatlarını çok daha az ele geçirebilmektedirler.⁴⁸ Halbuki, yurttaşın kendisini değersiz ve güçsüz hissettiği, fail olamadığı bir yönetim biçiminin demokrasi ile yolunun kesiştiğini söylemek zordur. Bu bağlamda demokrasinin en önemli güvencesinin yurttaşlar olduğunu söylemeliyiz. Katılımcı tarzdaki güçlü demokrasi, sürekli kendi yasalarını oluşturma sürecinde bağımlı bireyleri özgür yurttaşlara, özel çıkarları da kamusal çıkarlara dönüştürebilen siyasal bir toplumun oluşturulmasının yolunu açar.⁴⁹ Bu, çok iddialı bir hedeftir; ancak, bu hedef gerçekleşmediğinde, siyaseti meslek edinenlerin mesleklerini iyi icra etmeleri, toplum için kurtarıcı ve iyi olacakları anlamına gelmemektedir. Bu nedenle, duyarlı bir siyasal toplum kurmaktan başka yol kalmamaktadır.

⁴⁷ Barber (1995), s.177

⁴⁸ Barber (1995), s.325

⁴⁹ Barber (1995), s.196

Barber'ın güçlü demokrasisinde, yurttaşların kendilerini yönetimden sorumlu hissetmeleri önemlidir. Bunun için, tüm yurttaşların bir düşünce etrafında birleşmeleri beklenmez; bu gerekli de görülmez. Bunun yerine, dönüşüm vurgusu, güçlü demokratik siyaset kavrayışının merkezine oturtulur. Toplumda ortaya çıkacak rekabet ve çatışma, yok edilmesi gereken unsurlar olarak görülmez; aksine, yeni alternatiflere ulaşmanın ve demokrasiye derinlik kazandırmanın araçları olarak değerlendirilir. Özel çıkar gruplarını kamusal düzenlemeler konusunda duyarlı olacak şekilde yeniden formüle etmeye yardım edecek kamusal bir dil oluşturulması hedeflenir.⁵⁰ Özel çıkar gruplarının ya da “bireyciliğin” kendi lokallerinden çıkarılarak bir “evrensel” taşınmaları gerekmektedir. Çünkü, güçlü demokrasinin, demokratik bir biçimde ulaşılmış bir görüş adına toplum icat etme ve dönüştürme konusunda hiçbir endişesi yoktur. Ne var ki birleşmiş toplum ve birleşmiş zihniyetin kendisi, güçlü demokrasi için vazgeçilmez olan etkin yurttaşlık fikrinin yolunu kapatır.⁵¹ Güçlü ve katılımcı demokraside, çatışma kaçılan değil, istenen bir şeydir. Talepler, düşünceler, projeler, politikalar çatışarak, yarışarak belli derecede ortak bir iyiye ulaşılabilir. Bu tür çatışma dışlandığında, yurttaşların yarışma ve daha iyisi için emek sarf etme çabasından uzaklaşabileceği konusunda endişeler vardır. Sartori, yurttaş katılımı konusunda bu kadar istekli ve bunun iyi olduğundan da emin değildir. Ona göre, geniş ölçekli demokrasi, seçim pazarındaki yarışmacı niteliği açık bir poliarsi oluşturan, halka iktidar veren ve özellikle yönetenlerin yönetilenlere karşı duyarlılığını güçlendiren, bir yöntem ve/veya bir düzenektir.⁵² Sartori, ancak *halka iktidar vermek ve duyarlılığı artırılmış bir yönetim talep etmek* gibi çok da belirgin olmayan istemlerle yetinmektedir. Çünkü, herkesin katılımı fikri ona yürütülemez olarak görünmekte ve kaosa yol açabilecek anlamsız bir girişim olarak durmaktadır. Güçlü demokraside ise, akıl yetisinin içerdiği, kendisinin ve başkalarının bilincinde olma, başkalarıyla konuşma, iletişim kurma yoluyla kendi varlığını ispat etme hakkına güçlü bir vurgu vardır. İşte bu, insan özerkliğinin paha biçilmez bir yanı olarak ortaya çıkar ve demokrasinin varlığına kuvvet verir.⁵³

⁵⁰ Barber (1995), s.161

⁵¹ Barber (1995), s.314

⁵² Sartori (1996), s.170

⁵³ Barber (1995), s.374-375

1.2. Katılımcı Demokraside Yurttaş Girişimleri: Kamu Yönetiminin Katılımcı Modellere Açılması

Katılımcı demokrasinin kurumsallaşmasını önemseydiğimizde, bunun hangi yollarla gerçekleşebileceğini ve niçin gerekli olduğunu da ortaya koymak zarureti ile karşı karşıya kalıyoruz. Yönetişim kavramının, katılımcı demokrasi içerisinde bir yere oturup oturmadığını araştırmaya yöneldiğimizde, bunu açıklayacak ipuçlarını, katılımcı demokrasinin günlük hayata yansımaları olarak addedilen yurttaş girişimleri içerisinde bulabileceğimiz konusunda verilere rastlamaktayız. Yukarıda Barber'ın, doğal siyaset yapma biçimleri olarak ele alıp güçlü demokrasinin de oluş yolu olarak betimlediği yurttaş girişimleri, birer katılımcı demokrasi uygulaması olarak, yönetim kuramcılarının öne çıkardığı yönetim unsurları ile benzerlik göstermektedir.⁵⁴ Bir başka deyişle, demokratik teoriler bağlamında eleştirilebilecek bazı yönlerinin mevcudiyeti istisna tutulacak olursa, yönetişimin, katılımcı demokrasi teorisinin öngörülleri içerisinde mümkün olabilecek bir yönetim yaklaşımı olduğu iddiası araştırmaya değer görülmektedir. Bu bölümde, sivil toplumun ve yurttaş girişimlerinin örgütlü-örgütsüz ya da bireysel olarak, katılımcı demokrasi için önemi nasıl ortaya çıkmaktadır, ona bakacağız. Bunu, yönetişim kavramını tanımlarken ve tartışırken yapılacak karşılaştırma ve çıkarımlara bir derece temel oluşturması için yapmamız gerekiyor.

Katılım neden önemlidir ve katılımcı demokrasi öğretileri, birbirlerine göre farklı derinliklerde gerekli görseler bile, katılımı niçin demokrasinin merkezi kavramı olarak önemsemekte ama neden farklı katılım dereceleri öngörmektedirler? Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, katılımcı demokrasi kuramları arasındaki bütün farklılıklara rağmen hepsi diğer demokrasi öğretilerinden derin bir şekilde ayrılmaktadır. Özellikle M.Weber, J.A.Schumpeter ve A.Downs'un seçkinci-rekabetçi öğretilerinin demokrasi kuramındaki farklılıklar dikkat çekicidir. Eğer biri demokrasiyi, rekabetin ve önderin ayıklanmasının siyasal yöntemi olarak anlıyorsa, öbürü demokrasiyi 'siyasal yöntem ve ahlâki amaç' olarak kabul etmektedir; eğer biri öncelikle kesin sonuçla ilgileniyorsa, diğeri kesin sonuç ve süreçle ilgilenmektedir; eğer biri fırsat eşitliğini vurguluyorsa diğeri öncelikle *iktidar dengesine* önem vermektedir.

⁵⁴ Jan Kooiman "Social-Political Governance:Introduction", Modern Governance (ed: Jan Kooiman), Sage Publications, London 1993, s. (1-8);

B. Guy Peters- Donald J. Savoie, Governance in the Twenty-first Century, McGill-Queen's University Press, Canada 2000, s.(333-357);

James N. Rosenau, "Citizenship in a changing global order" (Governance Without Government: Order and Change in World Politics (ed. by James N. Rosenau - Ernst-Otto Czempiel) içinde), Cambridge University Press, Cambridge 1992, s.(272-295).

Rekabetçi okul, dar biçimde sınırlanmış bir siyaset kavramıyla çalışırken, katılımcı öğreti genişlemeci bir siyaset yaklaşımı benimsemektedir. Önemli ayrılma noktalarından birisi de şudur: Seçkin ve rekabetçi kuram, seçkinleri sistemin garantisi olarak görürken; katılımcı eğilim, demokratik düzenlerin yaşama yeteneği ve istikrarını, demokratik süreçlerin yaygınlaşması ve kökleşmesine dayandırmaktadır.⁵⁵ Bu farkın, demokratik kurumların ve süreçlerin şekillenmesinde ve yönetim uygulamalarında ne kadar farklı açılımlara yol açtığı ortadadır. Bir yanda siyasetten kopuk ve ona ilgisiz kitleler oluşmaktadır; çünkü katılım için dört yılda, beş yılda ya da yedi yılda bir sıra gelmektedir ve bunun önemsizleştirici etkisi ile beraber bilgisizleştirilen bir süreç oluşturduğu görülmektedir. Diğer yanda ise, belli siyasalarda söz sahibi olmanın, inisiyatif almanın getirdiği tatmin duygusu, sürekli olarak ilgiyi canlı tutan uygulamalarla bireyleri ve toplulukları önemli kılan ve onları sistemle bağdaştıran süreçlerin harekete geçirdiği bir toplumsal yapı oluşmaktadır.

Kamu politikalarının belirlenmesinde ve yürütülmesinde, siyasal toplumla birlikte, toplumun geri kalan asıl unsurlarının farklı tarzlarda etkin katılımı, yönetişimin demokratik karakterine atıf yapılmasına yol açmakta ve onun demokratik bir işleyişe sahip olduğunun güvencesi olarak görülmektedir.⁵⁶ İyi yönetişimin, bu güvencenin sağlanması durumunda temellenip hayatiyet kazanacağı beklentisi de buradan kaynaklanmaktadır. Bu anlamda yönetişim kavramı ile, kurumsallaşmış demokratik bir yapının ve katılım kanallarını hukuki güvencelerle koruyan bir devlet ve kamu yönetiminin katılımcı demokrasi içerisinde öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Yönetimin demokratik bir süreç içinde işleyişi için şekli unsurlar yani bir kısım kurumların oluşması önemli görülmektedir.⁵⁷ Ancak, kurumlar ve şekli unsurlar, güncel ihtiyaçlara göre değiştirilebilir, yenilenebilir ya da ortadan kaldırılabilir bir yapı arz etmektedir. Buna karşılık, katılımcılığın düşünsel temellerinin, yönetim katlarında ve diğer toplumsal kesimlerde benimsenmiş olması yani genel bir kanaat olarak benimsenmiş olması, kalıcı etkide bulunur. Katılım düşüncesinin yurttaşlarda yerleşmesi ve somut girişimlere dönüşmesi için uzun bir zamana ihtiyaç duyulur. Bu bağlamda demokrasiyi, örgütlenmiş kamunun yönetimle diyalog geliştirebildiği ve hesap sorabildiği, bilgi alış verişi ve rıza temeli üzerinde kurulan bir yönetim sistemi olarak nitelendirmek yerinde olacaktır.⁵⁸

⁵⁵ Manfred G. Schmidt, Demokrasi Kuramlarına Giriş, (çev. Emin Köktaş), Ankara: Vadi Yayınları 2002, s.167

⁵⁶ Özgür Uçkan, E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Literatür Yay., İstanbul 2003, s.5

⁵⁷ Anders Wijkman, "Does Sustainable Development Require Good Governance?", UN Cronicles, Spring 1998 v35 i1 p86 (3)

⁵⁸ Uçkan (2003), s.21

Katılımcı demokraside yurttaşın herhangi bir birey ya da onlardan oluşan bir kitle hatta halk olmaktan öte bir anlamı vardır. Bu nedenle demokratik olsun olmasın her türlü yönetimde kutsanan ve popülizm aracı olarak kullanıldığı hissi veren ‘*halk*’ kavramı, katılımcı demokrasinin merkezi ögesi değildir. Barber bunun altını çizme ihtiyacı duymaktadır. Ona göre, güçlü demokrasi ‘halk’ yönetimi ya da ‘kitle’ yönetimi değildir. Çünkü bir halk henüz bir yurttaş topluluğu olmadığı gibi, kitleler de gerçekte kendi kendilerini yönetmeyen, kağıt üzerinde özgür insanlardır.⁵⁹ Onun için Barber, güçlü demokrasiyi kurgularken, bir çok nitelikte donattığı yurttaşın özel bir vurgu yaparak ona demokrasi adına misyon yüklemektedir. Yurttaşlar hiç kimseye aldırış etmeden hazıra konmazlar ve konamazlar. Çünkü özgürlüklerinin, ortak kararlar oluşturma ve onlara göre hareket etme süreçlerine katılımlarının bir sonucu olduğunun farkındadırlar.⁶⁰ Bu onların bağımsız bir iradeye sahip olmadıkları anlamına gelmez. Bir kamusal iş yada eylemin paydaşlığını üstlenen yurttaşların ve onların topluluklarının en önemli özelliği bağımsız bir iradeye sahip olmaktır. Bağımsız iradenin ve eşitlik temelinde bir katılımın olmaması, bir yönetimin demokratik olma niteliğini zayıflatmaktan öte, yönetimin sorunları çözme kapasitesinden uzaklığını da gösterir. Bu nedenle, güçlü demokratik yönetimde toplum kesimleri katılıma özendirilirken, kendilerini eşit birer katılımcı gibi hissetmelerini sağlayacak argümanlarla donatılmakta, bu sürecin ilerleyen aşamalarında ise, eşit birer katılımcı olacakları bir demokratik ortamın sağlanması hedeflenmektedir.

Demokratik katılımın, özellikle temsili demokrasi uygulamalarında seçimler yoluyla ve ancak siyasal partiler vasıtasıyla olabileceği düşüncesi uzun süre egemen bir yaklaşım olarak yaygınlığını sürdürmüştür. Demokrasinin ve demokratik katılımın anlamını ve kapsamını daraltan bu yaklaşım, kamusal işlerin iyi bir şekilde yönetilmesini de engelleyen etkenlerden birisi olmuştur. Demokrasinin diğer yönetim biçimlerinden ayrılmasını sağlayan ve tercih edilebilir olmasını mümkün kılan özelliklerinden birisi de, toplumun yenilenebilir ve değiştirilebilir alternatiflere sahip olmasını sağlamasında yatmaktadır. Halâ demokrasinin en temel aktörlerinden birisi olan partiler, klasik ulus devlet yapılanması içinde bugünün gelişmelerine ve demokrasinin günümüzdeki boyutlarına uygun bir gelişme seyri gösterebilmiş değildir. Artık hem bazı ulus üstü kurumlar (AB gibi), hem de yaygın bir şekilde ulus altı organizasyonlar (belediyeler gibi) yetkiyi merkezi devletle paylaşmaktadırlar. Halbuki partiler çoğunlukla hala geçmiş dönem demokrasi anlayışlarını yansıtan bir

⁵⁹ Barber (1995), s.199

⁶⁰ Barber (1995), s.227

yapılanma içinde faaliyetlerini sürdürmektedirler.⁶¹ Bu değişimin etkilerini, hem en önemli siyasal kurumlar olarak siyasal partiler üzerinde, hem de en önemli aktör olma vasfını sürdüren yurttaş üzerinde görmek mümkündür. Siyasal partiler, siyasal süreçlere katılımın tek ve en etkili kurumları olarak, eskisi kadar rahat ve cezbedici değildirler. Diğer yandan, yurttaşlar, merkezden çevreye doğru yayılan ve karar mekanizmalarına etki etmeyi nispeten kolaylaştıran ademi merkezi iktidar yapılanmasına daha çabuk adapte olabilmekte ve katılıma daha istekli olabilmektedirler. Daha da önemlisi gündem oluşturma konusunda tamamen devre dışı konumdan sıyrılarak, kendi gündemlerini belli derecede toplumun ve siyasetin gündemine taşıma olanaklarını daha fazla elde etmeye başlamışlardır. Bundan sonrası artık bir yetenek geliştirme ve olanaklardan yararlanma becerisi sorunu olarak durmaktadır.

Katılıma kapalı bir yönetimden, katılımcı ve çok taraflı bir yönetim anlayışına geçişte gözlenen değişim, bireylerin etkili yurttaşlara dönüşmesiyle olmaktadır. Bu dönüşüm hem yönetim katları hem de sivil toplum tarafında, yönetim uygulamalarına bakışta belirgin farklar ortaya çıkarmaktadır. İşlerin merkezi bir sistemle yürütülmesinden, çevreye yayılan ve/veya çevreden merkeze doğru dönüştürücü bir etkiyle yönelen güç temerküzü, siyasetin doğasını değişime zorlamakta ve alışkanlıkları değiştirmektedir. Bu süreçte, kamusal eylem ve kararlar merkezi bir otoritenin tek taraflı hakimiyetinden ziyade, ilgili tarafların ortaklık ve ittifakları ile ortaya çıkmakta, yurttaşlar da, yapılan girişimlerdeki rollerinden dolayı, çok yakın ilişkiler kurulabilen ortaklara dönüşmektedir.⁶² Bu bir bakıma demokrasinin derinleştirilmesi demektir. Çünkü yurttaşların iktidardakilerle aynı bilgi ortamlarında yaşadığı toplumda eski yönetim mekanizmalarının işleminde zorluklar görülmektedir.⁶³ Sadece yönetilen bir yurttaşlık konumunu kabul edecek yurttaş sayısı azalmaktadır. Sosyal ve siyasal hayatta gündemi belirlemek ya da belirlenmesinde etkili olmak bir hak ve sorumluluk olarak katılımcı demokratik düzende, yurttaşın ayrılmaz vasıflarından birisi olarak öne çıkarılmaktadır. Bir topluluğun gündemi, ona nerede bulunduğunu ve ne olduğunu söyler. O topluluğun karşılıklılığının sınırlarını tanımlar ve geçmiş için kurumlaştırılması yada aşılması; gelecek için de kaçınılması ya da başarılması gereken planları düzenler. Demokrasinin önemsiz bir ön hazırlığı olmaktan çok öte olan gündem oluşturma, onun kapsayıcı ve belirleyici işlevlerinden

⁶¹ Aydın Uğur, , “Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.182

⁶² J.Wiley, “Effective Governance Through Thinking and Management Science”, Systems Research and Behavioural Science, May 2001, v18 i3 p 241

⁶³ Burhanettin Duran, “Siyasette Değişen Parametreler”, Sivil Toplum, Yıl 1 (2003), Sayı 4, Ekim-Kasım-Aralık 2003, s.96

biridir.⁶⁴ Bu yaklaşım, yurttaşı, sadece belirlenmiş bir kısım kamusal eylemler ve kararlar çerçevesinde, belirlenmiş görev sorumlulukları yerine getiren edilgen bir unsur olmaktan çıkarıp, baskın bir toplumsal aktör ve yönlendirici bir güç haline dönüştürmektedir.

Siyasetin katılımcı tarzda bir yönetim anlayışı üretebilmesi ve bunun için alan açması, tek taraflı bir niyet ya da girişimle olmaz. Bu, öncelikle güçlü bir sivil toplum talebine hatta zorlamasına bağlı olarak gelişir. Bu nedenle, katılımcı tarzdaki siyaset, son tahlilde güçlü bir yurttaşlık tasarımına dayanır. Yurttaşlığı katılımın bir ön koşulu değil, katılımın en zengin ürünlerinden biri yapar.⁶⁵ Katılımcı siyasetin ve onun ürünü olarak ortaya çıkacak yönetim yaklaşımının öncüllerinden birisi iktidarın tekelleşmekten sıyrılmasıdır. Bu ise, siyaset alanının toplumun geri kalan alanları üzerinde nihai belirleyici otorite içermemesi ile gerçekleşebilir. İktidarın paylaşılmış / dağılmış olduğu bir sistem ‘*demokratik*’ sıfatına layık olabilir. Söz konusu paylaşımın mevcudiyetini sağlayan şey ise, her şeyden önce politik alanın kendi sınırlarını çizebilmiş ve bu sayede diğer alanlardan fiilen kendini ayırabilmiş olmasıdır.⁶⁶ Sınırların çizilmiş olması, sivil toplum anlamında yurttaşlar topluluğunu sınırlamak için değildir. Tam tersine, siyaset alanını ve yönetim erkini bir derece sınırlamak ve sivil toplumun alanını nispeten genişletmek ve/veya sınır çizilmemiş daha geniş bir alanın tabii olarak sivil toplumca işgal edilmesini sağlamak içindir. Burada dikkatten kaçırılmamız gereken önemli bir nokta, ki katılımcı demokrasi için önemlidir, yurttaşlık ve toplumun, tek bir siyasal gerçekliğin iki yüzü olduğu bilgisidir. İnsanlar ancak, ortak bir bilinç şekillendirmek suretiyle yetersizliklerinin üstesinden gelebilirler ve bağımlılıklarını meşrulaştırabilirler.⁶⁷ Ancak bu bağımlılığın daha çok rızaya dayalı ve ihtiyaçların şekillendirdiği bir ilişki düzeyinde olması gerekir. Tam da bu nokta, kamunun yönetiminin kamuya yani yurttaşlar topluluğuna açılmasının gerekliliğini ve aslında vazgeçilmezliğini açıklamaktadır.

Kamu yönetimi için, demokrasinin bir biçimi olarak katılımcı demokrasi gerçekten yeni imkânlar sunmakta mıdır? Eğer “*katılım*” kavramı, kamu hizmetleri ile ilgili kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına ve ya bütününe, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkileneceklerin katkıda

⁶⁴ Barber (1995), s.230

⁶⁵ Barber (1995), s.264

⁶⁶ Ali Yaşar Sarıbay, “Hangi Demokrasi?”, Sivil Toplum, 3 (9), Ocak - Mart 2005, s.87

⁶⁷ Barber (1995), s.269

bulunmalarını, o süreci etkilemelerini ve dönüştürebilme imkânını ifade ediyorsa,⁶⁸ bunun yolu ve metotları konusunda, katılımcı demokrasinin önerilerinden yararlanılacaktır. Bir taraftan aktif ve etkin bir yurttaş olarak bireysel katılım; diğer taraftan kamu kesiminin yanında, toplum kesimlerinin örgütlü katılımı, yani sivil toplumun inisiyatif alması, katılımcı demokratik yapılanma sürecini destekleyecek ve bir bakıma onun güvencesi olacaktır. Katılımcı demokratik yapılanmanın ön şartı, hem yönetenlerin hem de yönetilenlerin bu sistemin ve demokratik sürecin yararına inanması; katılımı bir hak ve ama aynı zamanda bir sorumluluk olarak kabul etmeleridir. Bir diğer şart ise, sivil toplum örgütlenmelerinin kendi içlerinde demokratik bir yapılanma göstermeleri ve katılımcılığı kendi işleyişlerinde benimsemiş olmalarıdır. Aksi durumda, sivil toplum örgütleri, dar bir kesimin çıkarları üzerinde yoğunlaşan çıkar grubu olma vasfından kendilerini sıyıramazlar.

Kamu yönetiminin yurttaşların katılımına açılması konusunda önemli etkenlerden birisi yöneticilerin katılımcı bir yaklaşımı benimsemeleri ise; diğeri de toplumun, ister yerel düzeyde isterse ulusal düzeyde olsun, katılım için göstereceği çabalardır. Demokratik katılım hakkının kullanılmasında ortaya çıkabilecek engellerin bertaraf edilmesinde, kamu kesimine öncelikli ve büyük sorumluluk düşmektedir. Zira, geleneksel yönetim anlayışının öngördüğü gibi, yönetim işinin başında sonunda her yerinde kamu kesiminin nihai belirleyici olduğu bir anlayış, katılımcı bir yönetim yapılanmasına olanak tanımaz. Çünkü, güçlü demokrasi kuramı, bu bağlamda, kamu politikalarına ilişkin kararların alınması ve uygulanması sürecinde, bir ortaklık anlayışı içerisinde, yurttaşların bireysel ve örgütlü olarak, siyasetçiler ve kamu yöneticileri ile birlikte, yönetim sürecine katılımını ifade etmektedir. Böylece oluşan yönetişim ağları, kamu - özel – gönüllü kuruluşlar arasında ortaklıklar ve işbirliği sayesinde toplumun bütün kesimlerinin aktif katılımını mümkün kılar. Burada önemli olan, herkesin her an katılması değildir. Hatta her an herkesin katılmamasını sürecin işleyişi bakımından başarısızlık saymak da yanlıştır. İyi bir yönetim için şu önerinin dile getirilmesi tesadüf sayılmamalıdır: Kendilerini etkileyen politikaların belirlenmesinde ve düzenlenmesinde bütün ortaklar için (idare, sivil toplum örgütleri, bireysel olarak yurttaşlar, özel sektör örgütlenmeleri) eşit katılımın öngörülmesi bir yönetim iyi yönetim olabilir. Bunun mümkün olmadığı durumlarda, en azından onların çoğunluğunu işe katmayı sağlayacak bir yönetim yapılanması hem *demokratik* hem de *iyi olma* özelliklerini taşıyabilir.⁶⁹ Toplumdaki işleyişin

⁶⁸ Başbakanlık: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı: Genel Gerekçe, Başbakanlık Basım Yay. Gnl. Md., Ankara 2003, s. 95

⁶⁹ N. V. Lam, "Socio economic trends analysis Section", Development Research and Policy Analysis Division, ESCAP 2002, www.escap-net.org, s.48 (erişim tarihi 01.25.2006)

sağlıklı olması ve istikrarlı bir yönetim için, demokrasinin varlığı tek başına mutlak bir garanti sunmaz. Hatta kötü organizasyonlar, manipülasyonlar ve yozlaşmalar demokratik yönetimleri zaafa uğratarak, farklı uçlardaki alternatiflerin gündeme gelmesine neden olabilirler. Bu başarısızlıklardan sakınmak için, sosyal ve ekonomik gelişmeyi tüm topluma yaymayı ve bunu sürekli kılmayı önceleyen bir vatandaş katılımını tam olarak olanaklı kılan kurumların, süreçlerin ve mekanizmaların güçlendirilmesi gerekir.⁷⁰ Barber'a göre bunun yolu, güçlü demokratik bağlanmadan geçer. Bu da ancak, ortak müzakere, ortak çalışma, ortak eş duyum ve ortak imgelemden kaynaklanabilir.⁷¹

Katılımcı demokraside yurttaşlara önemli bir misyon yükleniyor. Temsili demokraside siyasete ve siyasal kurumlara yüklenen siyaset yapma ayrıcalığı ve bu yolla toplumsal hayatı biçimlendirme ve yönlendirme yeteneği, güçlü demokraside ağırlıklı olarak yurttaşların da faaliyet gösterdiği bir girişim alanı haline dönüşüyor. Bu farklı yurttaş algısı en açık bir biçimde farklılığını şurada ortaya koyuyor: Güçlü demokratik bir toplulukta bireysel üyeler, ortak görüş ve ortak çalışmaya olan katılımlarıyla yurttaşlara dönüştürülür. Yurttaş, sadece hukuksal anlamda devletin bağılı ve vergi mükellefi olmaktan çıkıp; vergilerin nasıl kullanılacağına da karar veren bir kimse haline dönüşüyor. Burada yurttaşlar artık, katılımları bir ortak görüş kapasitesi sağlayan özerk kişilerdir. Özerklik çok önemlidir. Çünkü, katılımcı bir demokraside yurttaşların tamamen fikir birliğine varmış olmaları, geniş bir birlik tesis etmeleri beklenmez. Bir yurttaşlar topluluğu, varoluşunun niteliğini onu oluşturan üyelerin paylaştıkları şeylere borçludur. Ancak, yurttaşlık bağı, bir uzlaşmanın değil, bir çatışma ve yetersizliğin ürünüdür.⁷² Belki de bu nedenle, ortak sorunlara ortak çözümler arama konusundaki birlik ve dayanışma, farklılıkları yok edici ve her konuda aynı mülahazalarla hareket eden kişiler ortaya çıkarmayı amaçlamamalıdır.

Katılımcı demokratik bir yönetim yapılanmasının, sorunsuz bir kamu yönetimi ortamı hazırlayacağı iddiası elbette boş bir iddiadır. Burada dile getirilen yurttaş merkezli katılımcı yönetim yaklaşımının ve buna zemin hazırlaması öngörülen güçlü demokrasi kuramının sorunsuz bir kamu yönetimi öngördüğü şeklinde bir algılama yanlış olacaktır. Demokratik yönetim tarihinde, ulus devlet bağlamında, sürdürülebilir bir refah ve demokratik düzenin ön koşulları olarak kabul edilebilecek şartların tamamen sağlandığı bir yer göstermek mümkün

⁷⁰ Anders Wijkman, "Does Sustainable Development Require Good Governance?", UN Cronicles Spring 1998 v35 i1 p86 (3)

⁷¹ Barber (1995), s.305

⁷² Barber (1995), s.286

değildir.⁷³ Katılımcı bir yönetim modelinin ancak bazı üstünlükleri olabilir. Her türlü soruna karşı, sisteme ve toplumsal düzene ciddi bir dayanıklılık sağlaması; sorumluluğun geniş bir tabana yayılması nedeniyle de çözüm bulmada artılarının olması; bu olmadığı takdirde ise, sorumluluğun paylaşılması ile kriz çıkma olasılığının asgariye indirilmesi bunlardan birkaçıdır. Günümüz modern kamu yönetimlerinde, devletin eylem ve işlemlerinin siyasal, hukuksal ve bağımsız uzmanlık denetimi gibi yollarla denetlenmesi önemli bir gereklilik olarak görülmektedir. Bununla birlikte, öncelikli olarak yurttaşların aktif olarak yönetime katılmak yoluyla ortaya koyacakları denetim işlevi, hem mevcut kamusal işlerin en iyi şekilde yapılmasının yolunu açacak; hem de yönetimi geliştirici bir fonksiyon icra edecektir. İşte bu nedenle ortaya konulacak her yeni yönetim modeli yada iyi yönetim uygulaması, katılımı en kolay ve etkili bir şekilde mümkün kılan bir yapıda olmak durumundadır. İyi yönetişimde katılım olgusu, halkın yönetim ve karar alma süreçlerine katılımıyla sınırlı değildir. Demokratik mekanizmaların geliştirilmesi, halkın denetim işlevinde de rol oynamasını gerektirir.

1.3. Demokrasinin Kurumsallaşmasında Yerel Yönetim ve Yerel Pratikler

Güçlü demokrasinin kurulmasında ulusal ve yerel iktidar birimlerinde kararlaştırılan konularda, belirli bir sürede, belirli bir katılım düzeyi öngörülerek harekete geçilmesinin kritik bir değeri vardır. Bir bakıma birbirini tamamlayan, farklılaşsa bile birbirine engel olmayan paralel süreçlerin eş zamanlı olarak yaşanması olarak bakabiliriz bu duruma. Eğer yurttaşların tümü, ister ulusal ister yerel -ama öncelikle yerel- yönetimin bazı sorumluluklarına, belirli bir süre katılabiliyorsa, o zaman güçlü demokrasi için uygun bir zemin hazırlanmaktadır diyebiliriz.⁷⁴ Kamu yönetiminin katılımcı modellere açılmasının, içinde bulunduğumuz dönemin dinamik koşullarına uyum için kaçınılmaz bir gereklilik olduğu üzerinde durmuştuk. Bu bağlamda, katılımcı demokrasinin temel özelliği olan yurttaş girişimlerinin, demokrasinin yerleşmesi ve tabana yayılması bakımından değeri, ancak bu konuda yapılacak yerel girişimlerin isabeti ve cesaretlendirici sonuçlar elde edilmesiyle anlaşılabilir. 1960'larla birlikte, sivil toplum örgütlerinin toplumsal konulara etki edecek şekilde güçlenmeye başladıkları; buna paralel olarak bireysel hak ve özgürlüklerde, en azından Batı dünyasında önemli gelişmeler olduğu ve sivil toplumun örgütlenmesi bağlamında güçlü bir eğilim oluşturduğu fark edilmektedir. Ancak, düşünsel ve eylemsel

⁷³ Gary Marks,; Governance in the European Union, Sage Publications, London 1996, s.26

⁷⁴ Barber (1995), s.324

bazda gelişen sivil toplumun, kamu yönetimine karışması, onu etkilemesi ve yönlendirmesi, pratikte kolay ulaşılabilen bir hedef değildir. Bu nedenle, gerçekleşmesi daha mümkün olan ara hedeflerle asıl amaca yürünebilir. Bu konuda yerel yönetimler, öncelikle belediyeler, katılımcı demokrasinin gerçekleşmesi ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturularak kurumsallaşması için, ulusal boyuttan farklı olarak, daha fazla ve çeşitli olanaklar sunmaktadır. Bilgiye ulaşma ve onu paylaşabilme olanaklarının önemli oranda artmış olması, yurttaşların bireysel ve örgütlü olarak yönetime katılmasını daha anlamlı ve etkili bir konuma getirmiştir. Pratikte en yakın yönetim birimleri olan belediyelerden başlaması ve öncelikli gündelik hayatı etkileyen ihtiyaçlarla ilgili olması da doğal bir gelişme olmaktadır.

Kamu yönetiminde 1990'larla birlikte, Avrupa Birliğinde ve bağlı ülkelerinde, kamu yönetimi düzenlemeleri yapılırken, iki kavramın sıkça kullanıldığını görürüz. Birbirini destekleyen anlamlar içerdiğini fark ettiğimiz bu kavramlar “yerindenlik” ve “yönetişim”dir. Avrupa Birliği içinde meydana gelen gelişmelere baktığımızda, yönetişim ve yerindenlik kavramlarının, kamusal alanın nasıl düzenleneceği konusunda anahtar kavramlar olarak kullanıldığını fark ediyoruz. Yerindenlik⁷⁵, kamusal bir ihtiyaç ya da sorunun, çözüm mekanizmasının, kaynaklarının temini ve kullanımının en yakın yerde olması anlamındadır. Yönetişim ise, belli bir yerde belli bir sorun ya da ihtiyacın giderilmesinin, ilgili kamu otoritesinin, yurttaşların, sivil toplum örgütlerinin ve diğer kesimlerin bir araya gelerek ortaklık anlayışı içerisinde birlikte sağlanmasını öngören bir yönetim anlayışına işaret eder.⁷⁶ Avrupa Konseyi, 1985 tarihli Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. Maddesi de “kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen vatandaşlara en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir” demektedir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri dikkate alınmalıdır.” Diyerek, esas olanın yerinden yönetim olduğunu ve ihtiyaç duyulduğunda ancak, bir konunun ya da kamu hizmetinin merkezileştirilebileceğini ifade etmektedir.⁷⁷

⁷⁵ Ruşen Keleş yerindenlik (subsidiarity), açılımında kolaylaştırıcı bir sınıflandırma yapıyor. Sadece kamu yönetimi çözümlemesi bakımından ele aldığımızda, hizmette halka yakınlık ilkesinin üç alanda uygulanabileceği görülmektedir: Birincisi özelleştirmelerdir. Burada sorumlulukların kamu kesimi ile özel kesim arasında paylaşılması gündeme gelmektedir. İkincisi ulusal sınırlar içerisinde halka yakınlık ilkesinin uygulanması ki, sorumluluklar devlet ile bölge, il ve kent arasında paylaşılır. Nihayet üçüncüsünde ise uluslararası kuruluşlar ile bunlara üye olan devletler arasındaki ilişkiler düzeyidir. (Keleş, 1995). Biz bu çalışmada yalnızca, halka yakınlık ilkesinin bir yerel yönetim uygulaması olan belediye ölçeğinde, katılımcı demokrasi ile yönetişim ilişkisi bağlamında bir inceleme yapmaktayız.

⁷⁶ Anne Mette Kjaer, Governance (Key Concepts), Polity Press, Malden USA 2004, s.(3-6)

⁷⁷ Ruşen Keleş, “Hizmette halka yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt:4, Ocak 1995, s.(3-14)

Katılımcı demokratik bir yapılanma için öncelikle gerekli olan şey, toplumsal kültürde katılım eğiliminin desteklenmesi ve gelişmesi önündeki engellerin kaldırılmasıdır. Bu hedefe ulaşılmasında, kamu hizmetlerinde halka yakınlık ilkesinin öne çıkması, yerel ve yerinden yönetimi öne çıkarmaktadır. Güçlü demokrasinin inşasında, ilgili yurttaşların aracısız yönetime katılmaları çok önemlidir. Güçlü demokrasi, bireyleri yerel ve ulusal düzeylerde ortak tartışma, karar verme ve siyasal yargı ve ortak eylem süreçlerine sokacak kurumlar da gerektirir. Çekici bir teorik gelenekten gelmesine karşılık, inandırıcı bir modern pratikten yoksun olduğundan,⁷⁸ katılımcı ve güçlü demokrasinin gündelik yaşamda etkileri görülen iyi uygulamalara ihtiyacı vardır. Bu bağlamda, Yerel ve yerinden yönetim, demokratik gelişme sürecinin vazgeçilmez öğeleridir. Demokratik değerlerin daha geniş topluluklar tarafından benimsenmesi, demokrasiyi güçlendirir.⁷⁹

Katılımcı demokrasi bağlamında, belediye ölçeğinde bir yerel yönetim uygulamasının, daha geniş boyutlarda uygulama alanı bulan bir demokratik sistemin başarılı olması için sağlam dayanaklardan biri olacağını öngörebiliriz. Genel olarak yönetimin gerçekleştiği tüm alanlarda ve özellikle kamu yönetiminde, daha halka yakın ve onların katılımına olanak tanıyan bir yönetim anlayışının yaygınlaştığını görüyoruz. Yerindenlik ilkesinin, karmaşık toplumsal ihtiyaçlar karşısında, örgütleyici bir ilke olarak uygulanabileceği düşüncesinden hareket edilmektedir. Yapılan kamusal faaliyetlerin ve bunlarla ilgili olarak alınan tüm kararların, yurttaşlara en yakın yerlerde gerçekleşmesi, ilgi ve katılımı artıracığından, toplumsal sorumluluklar, sadece kamu kesiminin imkânları ve bakışıyla değil; tüm toplum kesimlerinin katılımı ve desteği ile yürütülmesini sağlayacaktır. Bu eğilim, katılımcı demokrasi anlayışının kamu yönetimine yansımalarının ve tabana doğru yayılmasının işareti olarak alınabilir. Yerel ve bölgesel yönetimler, yönetimin bir çok alanında bu özelliği güçlendirebilecek niteliğe sahiptir.⁸⁰ Bu anlamda ve Türkiye özelinde belediyeler, yerel kamusal ihtiyaçların, yurttaşların talep ve beklentilerine uygun olarak, onların kendileri ya da temsilcileri aracılığı ile verdikleri kararlarla giderildiği gerçekten demokratik yönetim birimleri olabilirler. Her birey ve topluluğun kendi işini benimseyerek yapma eğilim, diğerlerine ve uzakta olanlara kıyasla daha baskındır. Dolayısıyla yurttaşlar, yakında olan ve

⁷⁸ Barber (1995), s.318

⁷⁹ Ruşen Keleş – Ayşegül Mengi, “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Doğru”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 4, Ekim 2002, s.(2-13)

⁸⁰ UCLG-MEWA (IULA-EMME), Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Yeri ve İşlevleri, UCLG-MEWA (IULA-EMME) Yayını, İstanbul 2005, s.194.195

kendisini doğrudan ilgilendiren, ayrıca kendi katılımına da daha fazla olanak tanınan kamusal faaliyetlerin “daha iyi “ olması için, en azından bir isteklilik göstereceklerdir.

Yerel yönetimleri, katılımcı demokrasi bağlamında ele alırken, anahtar kavramı “*katılım*” olarak almak gerekir. Demokrasi, ister modern anlamıyla isterse tarihsel süreçleriyle olsun, kaçınılmaz olarak yerellik ve katılmayla yakından ilgilidir. Diğer bir deyişle, aslında, demokrasinin ruhunda yerellik vardır.⁸¹ İnsanların kendilerini ilgilendiren yönetim süreçlerine katılmaları, doğrudan ya da dolaylı olarak yönlendirici olabilmeleri, demokrasinin varoluş gerekçesidir. Katılımla ilgili zorluk, bir ölçek sorunu olarak belirmektedir. Katılımcı demokrasi, belli bir büyüklüğe kadar sürdürülebilirliği daha mümkün olan bir yapı gösterirken; toplumun hacmi büyüdükçe güçlükler ortaya çıkmaktadır. Bu güçlüklerin başlıcaları vakit ve etkili karar alma sorunudur. Bu noktada, doğrudan demokrasinin uygulanmasındaki zorluk ile temsili demokrasinin bireyi etkisizleştiren zaafı karşısında, katılımcı demokrasi teorisinin, bir uyumlaştırma ve çözüm önerisi olarak için orta yol olarak öne çıktığını hatırlamak gerekir.⁸² Yerel ve yerinden yönetimin genel parametrelerini demokrasi ve kamusal alan tartışmaları içinde ilişkili kılan, -ki bu ilişki aynı zamanda temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişin temel referansıdır- karmaşık ve çoğulcu toplumda kamusal sorgulama olgusudur.⁸³

Yerellekle katılımcı demokrasiyi ilişkilendirmede bir zorluk yoktur. Yerel ve yerinden yönetim uygulaması, katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesinde, uygun bir zemin oluşturmaktadır. Bu zeminde, yönetim işlevi, devletle toplum arasında bir karşıtlığı gereksiz kılmaktadır. Daha çok özneler arasında gerçekleşen bir diyalog ortamında, kamusal iş ve eylemlerin, karşılıklı sorgulayıcılık ve ortaklık temelinde gerçekleştirildiği bir yapıya işaret eder ve aynı zamanda yönetim kavramından yönetişim kavramına geçişi de ifade eder ki, birlikte yönetmek anlamındadır.⁸⁴ Yönetişimde, merkez-çevre eksenindeki bir yerel yönetim algılamasından, katılımcı demokrasi temelinde hareket eden, çok boyutlu ve çok-aktörlü bir yapıda, karar alma süreçlerini farklı aktörlerin katılımına açan bir yerel yönetim anlayışına geçiş söz konusudur.⁸⁵ Birlikte karar verme, birlikte yapma ve sorumluluğu hatta maliyeti

⁸¹ Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, IULA_EMME Yayını, İstanbul 1994, s.117

⁸² Barber (1995), s.183-200

⁸³ H.B. Kahraman, E.F.Keyman- A.Y.Sarıbay, *Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim*, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul 1999, s.55

⁸⁴ Jan Kooiman, “ Social- Political Governance: Introduction”, *Modern Governance* (Ed: Jan Kooiman), Sage Publications, California (USA) 1993, s.1-6

⁸⁵ Kahraman (1999), s.53

birlikte üstlenme yaklaşımı esas olduğundan, bu durum, yurttaşları harekete geçirir ve harekete geçen yurttaşları da süreç içinde etkili olma konusunda teşvik eder.

Yerel yönetimlerde katılımcı demokrasinin yönetim anlayışı içerisinde uygulama alanı bulması, toplumun, kamu yönetimine güvenini ve rızasını da artıracakı öngörülebilir. Ancak sorun sadece kamu kesimi ile toplum arasında var olduğu düşünülen karşıtlığın ortadan kaldırılması değil; çoğulculuk anlayışı içerisinde, toplumsal güçler arasında yaklaşık bir denge durumunun tesis edilmesiyle ilgilidir.⁸⁶ Bu anlamda kamusal faaliyetlerin tek odak olarak kamu kesimi merkezli düşünülmemesini öngörür. Yaygın bir yerel yönetim uygulaması olan belediye yönetiminde, kamuyu temsil eden görevlilerin yanında -onlar da seçilmiş kimseler olsa bile- o beldede bulunan sivil toplum örgütlerinin, vakıfların, sendikaların, bilimsel faaliyette bulunan okul ve enstitülerin, merkezi hükümetin temsilcilerinin, mahalle yönetimlerinin temsil edildiği ve katılımında bulunabildiği demokratik platformların mevcudiyeti gerekir. Çoğulculuğu içeren toplumsal yapının, yerel yönetimdeki bu tür yansımaları, daha geniş boyutlarda, hatta ülke düzeyinde katılımcı demokrasinin ve işleyen bir demokratik sistemin güvencesi olabilecek bir potansiyel taşımaktadır. Yalnızca bu nedenle bile, çok üyeli ve ortaklı yapıların çalışabilir örnekler ortaya koymasına ihtiyaç vardır.⁸⁷

Yerelleşme, bir çok konuda yerel katılımı artırırken, bunun sadece elitlere has bir katılım olarak kalma riski ortaya çıkabilir. Yeterli sosyal, siyasal ve özellikle ekonomik koşullar sağlanmadan bir yerelleşme, katılımın yaygınlığı ve etkililiği bakımından bazı riskleri de barındırmaktadır.⁸⁸ Rant sağlama, belli kesimleri kamu hizmetlerinde ayrıcalıklı kılma, nesnel ve eşit davranmama, denetime kapalılık gibi yozlaşmaların olabileceğini hesaba katmak gerekir. Kamu yönetiminde çoğulculuğu ve katılımı artırma çabaları gösterilirken, bu tür bir çoğulculukta, kamusal işlerin ortada kalmaması ve son tahlilde katılım mekanizmalarıyla desteklenen sistemin, kamu yararını gözeten kararlar ve eylemler üretebilme kapasitesinin yükseleceğini en azından ummak gerekir. Çünkü, katılımcı öğretinin öngördüğü işleyen bir demokrasinin, müzakere ve karar alma konusunda titiz prosedürleri vardır ve bu prosedürlere katılanların ehliyetli olmalarını şart koşar. Buna örgüt içi veya parti içi demokrasi de dahildir.⁸⁹ Burada söz konusu olan, yaşayan bir toplumun gerçek ve günlük ihtiyaçlarının

⁸⁶ Manfred G. Schmidt, Demokrasi Kuramlarına Giriş, (çev. Emin Köktaş), Ankara: Vadi Yayınları 2002, s.151

⁸⁷ Schmidt (2002), s.149

⁸⁸ Martin Doornbos "Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor", Journal of International Affairs, Fall 2003, vol. 57, no.1, p.(8-15)

⁸⁹ Schmidt (2002), s.170

giderilmesidir ve bu da ertelenemez bir mahiyet içerir. Yetki, sorumluluk ve hesap verebilirlik konularında, çoğulculuktan ve çok taraflı katılım uygulamalarından kaynaklanması muhtemel belirsizlikler, hukuk devletinin gereği olan ilkelerin tam anlamıyla varlığı ve uygulanmasıyla giderilebilir. Ortaklıkların kurulması, yatay ilişkilerin belirleyici olması bazı endişeleri gündeme getirebilir. Yetki ve sorumlulukların yeterince net ve açık olarak belirlenmemesi; hukuksal çerçevenin bir yandan bireysel hakları ve kamu yararını koruyucu, ama diğer yandan da her türlü yolsuzluk ve yozlaşmayı caydırıcı yaptırımlarla desteklenmesi gerekir. Aksi durumda, demokratik sistemin işleyişini zora sokacak ve ona olan güveni sarsacak bir kısım sorunların ortaya çıkması beklenebilir. Yerelleşme, yetkilerin sivil toplum, özel sektör ve kamu kesimi tarafından demokratik bir düzlemde hukuka uygun olarak paylaşılması şeklinde anlaşıldığında, toplum kesimlerinin, kamu kesimi de dahil olarak etkileşim içinde bir süreçte birlikte yer almalarını içeren bir modeli öngörmüş oluruz. Etkin ve etkili bir yönetimin ortaya çıkması ve yukarıda sayılan olumsuzlukların yaşanmaması ya da azalması için, katılımın, şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve öngörülebilirliğin etkin bir şekilde gerçekleştirilebileceği böyle bir modelin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesinin sınırlarını belirlemiş oluruz.⁹⁰

Özellikle politika ve stratejilerin belirlenmesi ve yürütülmesi; öte yandan sonuçlar açısından hesap verebilirliğin mümkün kılınması gibi konularda bazı sorunlar yaşanabilecektir. Her katılımcı kesimin sadece kendi dar çıkarlarına odaklanması ama bunu diğer kesimlerin ve toplumun aleyhine yapmaları durumunda, katılım kaçınılmaz olarak haksız bir rekabete dönüşebilir. Katılım mekanizmalarında demokratik olma niteliği ya da sürekli demokratik yöntemleri kullanma gereği ihmal edildiğinde, daha başlarken dezavantajlı kesimlerin daha da güçsüzleşmeleri; başlarken avantajlı (önceden örgütlenme sorunlarını aşmış olma gibi) durumdaki kesimlerin yurttaşlar ve diğer kesimler aleyhine iyice güçlenmeleri sonucunu doğurabilir. Bu ve benzeri nedenlerden dolayı, kamu kesimi ile çeşitli sivil toplum örgütlerinin ve her ne olursa olsun çeşitli toplulukları temsil eden kuruluşların işbirliği ve işbölümü yapmaları durumunda yasal sorumluluğun nasıl belirleneceği konusunda çelişkili görüşlerin ortaya çıkması şaşırtıcı değildir.⁹¹ Bu sorunun aşılmasında ya da kabul edilebilir ölçülere indirgenmesinde, hukuk devletinin, anayasaya uygunluk, yasallık, yargısal denetim, yetki ve sorumlulukları yasalarla belirleme, son tahlilde yetki kullananların yurttaşlara karşı sorumluluğu gibi ilkelerinden yararlanılabilir. Hukuku uygularken, yasaların egemenliğini

⁹⁰ Turgay, Timur, “Kamu ve Özel Kesimde Yönetişim Paradoksları ve Etkileşimli Yönetişim Modeli”, Yerel Yönetimler Kongresi 3-4 Aralık 2004, Biga/Çanakkale, s.(173-186)

⁹¹ J.Wiley., “Effective Governance Through Thinking and Management Science”, Systems Research and Behavioural Science, May 2001, v18 i3 p.241

gözetirken ve yargı denetimini etkili bir yöntem olarak sisteme entegre ederken, yurttaşların ve topluluklarının inisiyatif geliştirme yeteneğini köreltmeden bunu yapmak gerekir.

Temsili demokrasi yerine katılımcı demokrasiye geçişin gerekçeleri içinde, temsilin demokratik süreçlere yurttaş ilgisini azalttığından; ama bir zorunluluk olarak da temsile başvurulduğundan bahsetmiştik. Uygulamadaki zorluklarından dolayı, ulusal düzeydeki merkezi yönetim işlerine katılımı ilgili daha fazla yapısal engeller çıkabileceğini biliyoruz. Sadece bilgiye ulaşma ve süreci izleme konusundaki zorluklar bile, ulusal düzeydeki karar alma ve uygulama süreçlerine katılımdaki zorlukları ifade etmeye yeter. Halbuki yerelleşmeyi güçlendirmenin, demokratik gelişme açısından taşıdığı önem, muhtemel risklerin dahi gölgeleyemeyeceği bir olgudur. Yerel halkın kendi sorunlarının çözümü için, katılma isteği duymasının hem yönetsel, hem de siyasal yararları olduğu gerçeğini görmemek mümkün değildir.⁹² Buradan hareketle, katılımcı demokrasinin toplumsal tabanının küçükten büyüğe doğru şekillendiğini söyleyebiliriz. En küçük yönetim biriminden başlayarak ulusal ölçekte yürütülen yönetim faaliyetlerine gelinceye kadar, tek tek bireylerin yönetime katılarak, süreci yönlendirmesi imkânı ve ihtimali azalmakta; yukarıya doğru ancak örgütlü hareketlerin etkileme ve yönlendirme şansı bulunmaktadır. Bu bağlamda, belediye ölçeğinde katılım ve bunu etkili bir düzeyde gerçekleştirme olanaklarının, hem bireysel hem de örgütsel olarak fazla olacağını düşünebiliriz. Yurttaşlar arasında katılım oranının hem nitelik hem de nicelik olarak artmasının, demokratik yaşama ve toplumsal dinamizme olumlu katkıları olacaktır. Barber'a göre, bir yurttaşı yönetimde, kendisine en yakın ve ilgi duyduğu alanlarda etkin bir katılımcı yapmak, onu en güçlü duygularıyla ülkesinin kalkınmasına ve demokratik sistemin yaşaması idealine bağlayacaktır.⁹³

Katılımcı demokrasinin uygulanabilirliği konusunda, bir yönetim birimi olarak belediye boyutunun uygun bir zemin hazırlayabileceğine değindik. Bu ölçekte katılım eğilimini artıran unsurlara baktığımızda şunları görürüz: Belediyenin sunduğu kamusal hizmetler ve yaptığı eylemler, o beldede oturan vatandaşlarla genel olarak doğrudan ilgili konulardır. Bu nedenle ortalama her vatandaş bu faaliyetlere ilgi duyabilir. Dolayısıyla oradaki siyaset de çoğunlukla bu boyutta cereyan etmektedir. Herkesin gelip geçtiği bir yolun yapımı, o belde çocuklarının okuduğu okulun teknik olanaklarının iyileştirilmesi; gençlerin spor yapma olanaklarının

⁹² Ruşen Keleş, "Hızmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 1, Ocak 1995, s.(3-14)

⁹³ Barber (1995), s.318

artırılması, beldenin iç ve dış turizm için tanıtımı ve güzelleştirilmesi, çevrenin korunması ve geliştirilmesi, beldedeki kamu kaynaklarının verimli kullanılması gibi konular, orada yaşayan herkesi belli derecede ve genellikle doğrudan ilgilendirmektedir. Yerel siyasette katılmanın yanı sıra, yurttaşların yerel yönetimi etkin olarak denetlemesine olanak sağlayan mekanizmalar oluşturulurken, bir yandan da yerel yöneticilerin halka hesap vermesini dikkate alan mekanizmaların geliştirilmesi, gündemin önemli konularından birisidir.⁹⁴ Kamu kesiminin saydamlık içinde çalışması ve yapılacak faaliyetlerle ilgili olara toplumu doğru bilgilendirmesi bir siyasal sorumluluk olarak belirirken; yurttaşların da bu faaliyet ve siyasal süreçlere katılarak, hem siyasal bir sorumluluk alması ama aynı zamanda denetleme görevinde bulunması, kamu işlerinin kalitesine olumlu etkide bulunur ve yurttaşların ilgisini artırıcı işlev görür. Bu nedenle saydam ve iyi işleyen bir belediyeçilik söz konusu olduğunda, katılım, denetim ve şeffaflık kavramlarının birlikte ele alınması gerekir.⁹⁵ Bütün bunlarda, katılımcı demokrasinin bir yansıması olarak hem kamu kesimi, hem bireysel anlamda yurttaşlar hem de örgütlü olarak sivil toplumun birlikte varolması, kamusal eyleme birlikte güç katması, siyasal ve yönetsel süreçlerin daha nitelikli çözüm mekanizmaları üretmesi sonucunu doğuracaktır.

Buradan yola çıkarak, yerel yönetimlerin özel sektörle ve sivil toplum örgütleriyle yakın işbirliğinin, yerel yönetim hizmetlerinin maliyetinin daha isabetli değerlendirilmesine ve etkinliklerinin artırılmasına da yardımcı olacağı söylenebilir.⁹⁶ Yerel kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi ya da bazı hizmetlerin sivil toplum örgütleriyle ortaklaşa yapılması katılımcı uygulamalarda, şeffaflık ve doğru bilgilendirme her türlü yolsuzluk, kayırmacılık, rüşvet gibi topluma dönük maliyeti artıran olumsuzlukları azaltıcı bir etkide bulunacaktır. Tüm yurttaşların ve ilgili bütün grupların bilgiye erişmesini ve yerel karar alma süreçlerine katılabilmesini temin etmekten bahsettiğimizde, bunun pratik olarak gerçekleştirilmesinde bazı zorlukların olabileceği düşünülebilir. Bireysel katılımın örgütlü katılım karşısında göreceli olarak etkisizliğini kabul edersek, örgütlü katılımı teşvik etmek gerektiği ve belki de bunu yasal bir güvenceye kavuşturmanın zorunluluğu ortaya çıkar. Bu kez de, “bazı grupların daha hızlı örgütlenme yeteneğine sahip olmaları ve erken başlamanın getireceği avantajlardan

⁹⁴ IULA-EMME, Yerel Yönetim Yapıları, TOKİ ve IULA – EMME Yayını, İstanbul 1993, s.37

⁹⁵ Selçuk Yalçındağ, “Saydam ve Dürüst Belediyeçilik”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 1, Ocak 1995, s.(9-17)

⁹⁶ Nicolas Levrat, “Avrupa’da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu –Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri”, (Çev:Mustafa Dönmez), Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995, s.(28-37)

yararlanarak diğer gruplar aleyhine pozisyon kazanmalarının önüne nasıl geçilebilir?” Sorusuyla karşı karşıya kalabiliriz.

Bu sorunla demokrasi içinde baş etmenin kesin bir yolu olmadığı gibi, tek bir yolu da yoktur. Bu sadece bir yapısal sorun değil aynı zamanda bir demokrasi kültürü sorunudur. Hem kamu kesimi için hem de diğer toplum kesimleri için yaşanması gereken bir öğrenme sürecine ve toplumsal bilince gereksinim vardır. Kurumsal anlamda devleti temsil eden ya da siyasi mücadelede öncülük yapan kişiler ve gruplar için olduğu gibi, tek tek yurttaşlar ve sivil toplum kesimleri için de öncelikli bir sorumluluk şudur: Toplumsal faaliyetler ve kamu kesimi hizmetlerinde, dar kişisel ya da grupsal çıkarların her defasında toplumsal çıkarların önünde değerlendirilmesinin son tahlilde o toplumda yaşayan herkesi; hele bu sorun daha dar bir boyutta yani bir yerel yönetim boyutunda yaşanıyorsa daha fazla ve doğrudan, etkileyeceğini unutmamak durumundadırlar. Demokrasinin erdemi biraz da bu öğrenme sürecinin hiç kesintiye uğramayan bir boyutunun olmasındadır. Bu sayede demokratik sistem, kendi zaafalarını tamir etme olanağı bulmakta ve bunu toplum kendi dinamikleri içinde gerçekleştirdiği için, maliyetine daha kolay katlanmakta ve sistemi sahiplenmektedir. Bunun sağlanabilmesi ve sürdürülebilirlik için, yalnızca halka değil, aynı zamanda yerel yönetimlerdeki seçilmiş temsilcilere ve görevlilere de eğitim ve beceri kazandırmanın fırsatlarının aranması gerektiği açıktır.⁹⁷ Çünkü, yerel toplumun ve yerel kamu çalışanlarının kamu hizmeti bilinci, katılımcı bir hizmet anlayışı ve kamu hizmetlerine ilişkin kent kültürü edinmeleri, bütün kurumsal ve yasal düzenlemelerden daha etkili ve kalıcı çözüm yolu olarak görülmektedir. Aslında demokrasi tam da böyle bir şey değil midir? Her şeyden ve herkesten çok, toplumun sahiplenmesine ve savunmasına gereksinim duymaktadır.

Katılımcı demokraside öncelikli bir erdem olarak vurgulanan katılımcı davranış eğilimi, tam olarak neyi amaçlamaktadır? Mesela, belediye yönetimlerine, yerel toplumun her kesiminden katılım teşvik edildiğinde, farklı ve birbirine çoğu zaman zıt bir kısım talep ve beklentiler ve kaçınılmaz olarak peşinde koşulacak bir takım kısmi çıkarlar, nasıl kamu yararı için ortak bir karara ve eyleme dönüştürülecektir? Bu kadar farklı yönlerde giden düşünce ve girişimler nasıl uyumlaştırılacak ve bağdaştırılacaktır? Aşırı katılım, yönetim süreçlerini içinden çıkılmaz bir hale sokmaz mı ya da böyle bir durum kamu hizmetlerinin yürütülemez hale gelmesine yol açmaz mı? İşte bu durumda, katılma ile ilgili bir aşırılığın, vatandaş erdemlerini ortaya çıkarmayacağı, aksine siyasal düzenin istikrarını bozacağı iddia edilmektedir. Türkiye

⁹⁷ Sürdürülebilirliğe Doğru Avrupa Kentler Ve Kasabalar Şartından alınmıştır.

örneğinde katılım, yerel alanda oluşan bazı ağlar temelinde gerçekleştiğinden ve katılımın demokratik ve özgün niteliği çoğu zaman korunamadığından, bu tür bir katılımın kamu yararından çok, bazı kesimlerin yararına hizmet edebileceği endişelerini duymak için yeterince neden vardır.⁹⁸ Altyapısı hazırlanmamış ve sadece önceden organize olmuş bazı kesimlere yarar sağlayacak bir yerelleştirme ve katılımcılık, yerel iktidar odakları oluşturacaktır. Ancak bunun çözüm yolu da demokrasiden, yerel yönetimlerden ve katılımcı demokrasiden uzaklaşmak değil; yine demokrasi ve yurttaşları süreçlere dahil edecek bir katılımcı anlayıştan geçmektedir. Belediyeleri bu bağlamda elverişli ölçekler olarak değerlendirmek -bütün risklerine ve olumsuz örneklere rağmen – mümkündür.

Belediyeleri, yerel demokrasinin ve dolaylı olarak ülkedeki demokratik yapılanmanın mikro düzeyde varlığını aksettirmesi beklenen kuruluşlar olarak ele aldığımızda, onu demokrasi adına iyi işleyen bir model olarak geliştirme zorunluluğu doğar. Ne var ki, belediyelerdeki kapalılık, denetim zorlukları, suiistimaller, kamu yararı gözetilmeden yapılan uygulamalar, kişisel çıkar sağlama girişimlerinin çokluğu; buna karşılık ise, yerel halk katılımının yetersizliği ve katılım mekanizmalarının yetersizliği ve kolaylıkla ulaşılabilir olmayışı yozlaşmanın engellenmesini güçleştirmektedir. Yerelde olanın ulusal olandan ya da tersinin birbirinden bağımsız olmadığı gerçeğinden hareket edersek, yereldeki olumsuzlukların zincirleme olarak çeşitli sonuçlara yol açacağını da kabul etmek gerekir. Demokratik sistemin işleyişini zorlaştıran, sistemin başarısını engelleyen ve toplumsal dengeyi sosyal, siyasal ve ekonomik olarak bozan her türlü durum, demokrasi için bir tehdittir. Bir çok ülkede, demokratik düzene karşı girişilen darbelerin zamanlamalarına baktığımızda bunu daha açık bir şekilde görebiliriz.⁹⁹ Demokrasi, çözüm üretmez hale getirildiğinde ya da geniş toplum kesimleri öyle algılamaya başladığında, demokratik düzen savunmasız kalabilir ve her türlü provokasyonlara açık hale gelir.

Bu nedenlerle, şu gerçeğin farkında olmak gerekir; yerelleşme ve yerel kamu hizmetlerine *katılımın* ortaya çıkarabileceği muhtemel sorunlar, ister yerel isterse ulusal ölçekte olsun

⁹⁸ İstanbul'da Büyükşehir Belediyesinde 1989-1994 döneminde yaşanan İSKİ skandalı; 2001-2002 yıllarında İstanbul'daki küçük Kavaklı Belediyesinde yaşanan devasa rüşvet ve zimmet skandalı; İzmit Büyükşehir Belediyesinde 1992'den başlayarak 1999 yılını da kapsayan dönemde meydana gelen baraj yolsuzluğu iddiaları; 1999- 2004 yıllarında İstanbul Büyükşehir Belediyesinde ortaya çıkan Akbil yolsuzluğu iddiaları, gibi sadece bir kaç örnek bile yerel kamu hizmetlerine yurttaş katılımının, sağlıklı ve doğru bilgi akışının ve denetimin ne denli önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Bu dönemlere ilişkin yazılı ve görsel medyada yeterince haber, yorum ve mahkeme kararı örnekleri bulunabilir.

⁹⁹ Türkiye, Arjantin, Pakistan gibi ülkelerde 1960-1990 yılları ararsındaki askeri darbelerin oluş koşullarını göz önüne aldığımızda, bu tezi destekleyen verilerle karşılarız.

kamu yönetimine *katılımın olmayışı* ile ortaya çıkan sakıncalardan daha ağır değildir. Sıkıntılı da olsa demokrasinin işlemesi mi, temelli ortadan kalkması mi? gibi bir tercih durumunda, tercih edilmesi gereken şey, tartışılmaz bir şekilde demokrasi olmalıdır. Bunu sağlayacak şey de, yurttaşlar topluluğunun ve siyasal liderliklerin her durumda demokrasiden yana tavır koymalarıdır. Bu tür bir kararlılık, katılarak, süreci yönlendirerek ve etkili çözümler üreterek elde edilebilir ve öğrenilebilir. Tekeli'nin de dediği gibi, bir yurttaşlık bilincine dayanan düşünce paylaşım ağlarının ve ortak eylemlilik süreçlerinin olmayışı, katılımdaki toplumsal yarar üreten niteliği ortadan kaldırıp, kalkınmanın dengesiz gerçekleşmesi ve yeni sorun alanları oluşması sonucunu doğurabilir.¹⁰⁰ Bu tür endişelerin en azından düşünsel temelden yoksun olduğunu söyleyemeyiz.

Katılımcı demokrasi teorisi bu riski üstlenmektedir. Bir kere, çatışma ve uzlaşma arasında ve aktif katılımı ilgisizlik arasında olması arzu edilen dengenin elde edilebilmesi için bir bilgiye ve bir tecrübeye ihtiyaç vardır. Demokrasi, sihirli bir formül olmadığına, insan ve toplumların bilgi ve tecrübesine dayandığına göre, bu riski almaktan başka çare yoktur. Ne var ki, demokratik sistemin geleceği için ve toplumun demokrasi dışı yollara ilgi duymasına sebep olacak bir umutsuzluğa düşmemesi için, bazı demokratik mekanizmaların da geliştirilmesi ihtiyacını da hesaba katmak gerekir. Bu mekanizmalar sayesinde, - her zaman aksini düşünenler olsa bile ve demokrasinin doğası gereği bu düşünce sahipleri de demokrasi içinde kendilerine yer bulsalar da, demokratik sistemin temellerinin tahrip olmasının önüne geçilebilir.

Bu mekanizmaların birincisi yurttaşlık bilinciyle ilgilidir. Bu bilinç kamusal ortak çıkar diyebileceğimiz olgunun zedelenmesi durumunda, zedeleyen kişi, durum, topluluk ya da kuruma karşı yurttaşların refleksif olarak harekete geçmesini sağlayan duyarlılık mekanizmasıdır. Bu tür reaksiyonların gösterilebilmesi, normal zamanlarda aktif olan, aksiyoner yurttaşların mevcudiyetiyle mümkündür. Barber'ın da dediği gibi, eğer güçlü demokrasi, kendi yaşamlarını kontrol etmeyi ve içinde yaşadıkları toplulukları etkilemeyi amaçlayan hareketli bireylerin özerk eylemliliği anlamına geliyorsa, o zaman devlet bürokrasilerinin paternalist iradesi yerine yurttaşların ya da vekillerinin etkili iradesini geçiren sistem kesinlikle düşünmeye değerdir.¹⁰¹ Yurttaşlık bilincinin geliştirilmesi, korunması ve

¹⁰⁰ İlhan Tekeli, "Yerel Siyaset ve Demokrasi/ Çoğulculuk/ Sivil Toplum", Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi, WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.(195-231)

¹⁰¹ Barber (1995), s.357

harekete geçirilebilmesi için günümüzde başvuru bazı uygulamalara baktığımızda, kent konseyleri, çalışma grupları, kadın meclisleri, gençlik meclisleri, özel ilgi grupları ve mahalle toplantıları gibi yapılanmaları görebiliriz. Katılımcı demokrasiye her ölçekte yardımcı bir diğer mekanizma ise, hukuksal çerçevelerin yerli yerince geliştirilmesidir. Demokrasinin bir özgürlükler ve haklar rejimi olmasının yanında, bir de sorumluluklar ve yükümlülükler rejimi olduğunun da bilinmesinde yarar vardır. Toplumsal barışın sağlandığı, çatışma ve çelişkilerin uzlaştırılması yoluyla geniş yaşam alanı açan bir sistem olan demokrasi içinde, bütün bunlar ancak bir maliyetle olmaktadır. Bu maliyete toplumda yaşayan herkesin ve her kesimin bir derece katılması gerekir. Bazı kesimlerin çok fazla maliyete katıldığı, bir kısım kesimlerin ise hiç bir yükümlülük altına girmediği bir rejim demokrasi değildir ya da öyle bir demokrasi uzun soluklu bir sistem üretemez. Bu nedenle, hukukun bir denge gözettiği ve bozulan dengeleri de yeniden tesis edecek bir mahiyette kurgulandığı bir düzenin kurulması, risklere karşı demokrasiyi koruyacak ve yurttaş katılımını güvenceye alacak bir mekanizma işlevi görecektir.

Belediyelerin, demokratik siyasette önemli yer tutabilmeleri, çok hayati bir misyonu yüklenmeleri ile yakından ilgilidir. 1990 sonrasında gelişen dönüşüm çabalarında, belki de ilk defa, 'Kentli Hakları' ile ilgili konuların gündeme gelmiş olması, katılım konusuna geniş bir perspektiften bakılmasını sağlama potansiyeli taşımaktadır.* Katılımın yalnızca siyasal bir içerikle ve iktidar odaklı olarak ele alınması bir kısım yurttaşları yerel yönetime katılma konusunda mesafeli olmaya itmiş olabilir. Halbuki çevre, sağlık, kentsel doku, çocuk ve gençlik sorunları, toplumsal iletişim gibi konularda orada yaşayan herkesin söyleyecek bir sözü ve yapacak bir şeyi olabileceği için, bu bağlamda yurttaşların yönetime katılmaları, farklı bir açılımı getirecektir.¹⁰² Toplumun dikkatinin, kendileriyle oransal olarak daha az ilgili görünen ulusal ve uluslararası konulardan, kendileriyle doğrudan ilgili ve günlük yaşamlarını derinden etkileyen yerel konulara yönelmesi, demokratik yerel siyasetin katılım kanallarının ve karar mekanizmalarının yerel topluma açılması yoluyla ve kurumsal bir şekilde desteklenebilir. Bu destek, aynı zamanda demokrasiyi güçlendirecek bir mahiyet de taşımaktadır. Yerel yönetime katılmanın etkililik bakımından anlamını bir örnekle gösterecek

* İstanbul'da yapılan HABITAT II toplantılarından sonra yerel yönetimler ve yurttaş katılımı konusunda Türkiye'de dikkate değer bir hareketlenmenin olduğu görülmektedir. Kent Konseyleri kurulmasının yasal zorunluluk haline getirilmesini, Yerel Gündem 21 çalışmalarının dünyadaki çalışmalarla paralel olarak Türkiye'de de ivme kazanmış olmasını, bu yönde atılmış adımlar olarak değerlendirebiliriz. Kent konseyi uygulamasına ikinci kısımda geniş olarak değinilecektir.

¹⁰² Zerrin T. Karaman, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gerekliliği Üzerine", Yerel Yönetimler Kongresi, 18 Mart Üniv. Yayınları, Çanakkale 2004, s.(19-28)

olursak; yurttaşlar, bu bağlamda, uzak bir bölgede kurulacak nükleer reaktörün çevresel etkileri üzerine uzun tartışmalar yapmak yerine, -ki bu da belli bir demokratik katılım ve sahiplenme bilinci gerektirir- öncelikle kendi mahallelerinde açıktan akan bir derenin oluşturduğu çevre ve sağlık sorunlarını konuşarak ve çözümler üreterek daha etkili bir katılımında bulunabilirler. Yerel meclislerde ve ulusal halk oylamalarında, kamusal tartışmalar için yapılan eğilim yoklamalarının kullanılması değerli bir yurttaş eğitim aracı olabilir.¹⁰³ Ancak bu bilinç, Türkiye’de, dikkate değer bir gelişmelere karşılık, henüz o denli olgunlaşmış değildir. Çünkü, yerleşik siyasal hareketlerde gelişmiş bir yerel yönetim felsefesinin yerleşmemiş olması, siyasetin temel konularını halktan uzakta belirlemek ve tartışmak gibi bir zaafı doğurmaktadır. Almanya, Fransa, İngiltere gibi Avrupa ülkelerinde Türkiye’dekine oranla çok daha ileri yerel yönetim uygulamaları gerçekleştiği halde, yereli güçlendirmek, yerel temsil sistemini genişletmek, karar mekanizmalarını halka daha da yakınlaştırmak için yoğun çaba gösterilmektedir.¹⁰⁴ Yerelden başlayarak sorunları çözme eğilimine girilmezse, sorunlar merkezde birikmekte; çözümü için ödenecek toplumsal bedel de o nispette artmakta; demokrasi –halkın kendi kendisini yönetmesi anlamında- halktan uzaklaşmaktadır.

Demokrasi ve yerel yönetimin, birbirinden ayrılmayan ve birbirini tamamlayan iki kavram olarak algılanmasının gereğine yukarıda değindik. Özellikle belediyelerin neden demokrasiye çok önemli katkılar yapabileceğini gerekçelendirdik. Demokrasinin ileri düzeyde kurumsallaştığı ve katılıma açık alternatif uygulamalarla derinleştiği Fransa, İngiltere, Danimarka, Norveç gibi ülkelerde yerelleşme ile demokratikleşme tarihsel süreçte paralel bir seyir izlemiştir. Benzeri bir çok ülkede yerel siyasetteki dalgalanmalar, gelişmeler o ülkenin genel siyasetindekilerle aynı çizgide gelişmektedir. Bu açıdan bir ülkede demokrasinin kendisi olmadan, yerel düzeyde demokrasiyi kurmak ve yaşatmak neredeyse olanaksızdır.¹⁰⁵ Bu olgu Türkiye’de bir derece yerel yönetimlerin aleyhinde şekillenmektedir. Çünkü henüz yerel yönetimler konusunda, çekinceler ve tereddütler vardır ve merkezi yapılanma yerelleşmeye ciddi şekilde direnmektedir. Ne yetki olarak ne de bütçe olarak yerel yönetimlerin, yerel bir hükümet gibi hareket etmelerine yetecek kadar güçlendikleri söylenemez. Buna karşılık, yerelleşme oranı bakımından bir kriter sayılabilecek kamu

¹⁰³ Barber (1995), s.350

¹⁰⁴ Bilal Eryılmaz , “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 3, Temmuz 2002, s.(3-21)

¹⁰⁵ Keleş (1999), s.121

harcamalarının çıktığı otoritelere baktığımızda Avrupa'da yerel yönetimler lehine bir gelişmeyi açık seçik görmekteyiz.

Doksanlı yılların başlarında yapılan bir araştırmaya dayanarak, yerelleşmenin somut verilerle gerçekleşme oranlarının iki binler Türkiye'sindeki oranlardan yüksek olduğunu belirlemek mümkündür. Yerel yönetimlerin kamu masraflarının ulusal gelire oranı İsveç, Norveç ve Danimarka'da en yüksek düzeydedir. Yüzde yirmi ile yüzde otuz arasında değişmektedir. Hollanda, İtalya, İrlanda ve İngiltere'de bu oran %14-20 arasındadır. Almanya, Fransa ve İspanya'da %10 civarındadır. Portekiz'de ise %3 dolayındadır. Bu durum ülkelerin yerel yönetimlere bakışı ve ona verdiği önem ve bu yönetimlere bıraktığı hizmetlerle ilgilidir. Bazılarında eğitim ve sağlık gibi önemli ve büyük masraflar isteyen hizmetler yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir. Doğal olarak yerel yönetimlerin harcama payları milli gelir içinde önemli bir miktara ulaşmaktadır.¹⁰⁶ Türkiye'de 1950'den sonra belediyeler, yerel taleplerin siyasete taşınmasında, taleplere duyarlı olmada, yönetime katılma kanallarının işlevsel hale gelmesinde, siyasetin toplumsal tabanının gelişmesinde ve siyasi bilincin artırılmasında etkili olmaya başlamışlardır.¹⁰⁷ Ne var ki, bazı kısa dönemler hariç, merkezi yönetimlerin belediyelere bakışı hep olumsuz ve tereddütlü olmuştur. Bu bakış açısı, yerel demokrasinin en canlı ve fonksiyonel kurumları olması gereken belediyeleri zayıflattığı gibi, genel yönetim düzeyindeki demokrasiyi, doğal olarak, olumsuz yönde etkilemektedir. Bugün, yerel düzeyde demokrasi ile ulusal ölçekteki demokrasiyi ve hatta küresel ölçekteki demokrasi kavramlarını birbirinden ayırmak zorlaşmıştır.¹⁰⁸ Bu nedenle, bir ülkede demokrasinin ister katılımcı ister başka biçimde olsun, sürekli geliştirilmesi söylemi, yerel kanadı eksik kaldığında, amacına ulaşamamaktadır.

Katılımcı demokrasi uygulamaları için uygun bir ölçek sunduğunu düşündüğümüz belediyelerde, katılımı destekleyecek doğru ve sürekli bilgilendirmenin, kamu kesimine düşen öncelikli bir sorumluluk olduğunu ifade etmiştik. Şeffaflığın olmadığı yerde, sorumluluk ve yetki kullanımının yeterince denetlenebilmesi ve alternatif tercihler üretilebilmesinin zorluğu ortadadır. Demokrasi yurttaşların çoğunluğunun tercihlerinin daha değerli olduğu ama azınlık tercihlerinin de değersiz olmadığı bir rejimdir. Bu tercihlerin oluşabilmesi ve yarışabilmesi ancak bilginin, devlet, toplum ve yurttaş arasında akabildiği ve bu anlamda tekelleşmenin

¹⁰⁶ Nuri Tortop, "Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 2, Sayı 2, Mart 1993, s.(3-10)

¹⁰⁷ Eryılmaz (2002), s.(3-21)

¹⁰⁸ Eryılmaz (2002), s.(3-21)

olmadığı bir ortamı garanti eder. Bir yerel yönetim araştırmasında,¹⁰⁹ demokratik uygulamalar yönünden belediyelerin işleyişini yurttaşların nasıl değerlendirdiği belirlenmeye çalışılmıştır. Bu araştırma, sağlıklı bilgi akışının, demokrasinin işleyişi ve kurumsallaşması bağlamında ne denli yaşamasal bir fonksiyona sahip olduğunu gösterdiği gibi, yurttaş ve sivil toplum katılımının da en önemli dayanaklarından birisi olduğunu göstermektedir. Araştırmaya katılanların %93'ü yerel yönetimlerde köklü bir değişimden yana görüş bildirmiştir. Belediye hizmetlerine ilişkin bilgilendirmenin ancak önemli bir hizmet gerçekleştiğinde yapıldığını söyleyenlerin oranı %69 ile çoğunluktadır. Buna karşılık düzenli bilgilendirme yapıldığını söyleyenler %12'de kalmaktadır. Yerel hizmetlerle ilgili olarak, karardan önce haberdar edilme oranları bütün kurumlar için çok düşüktür. Karardan önce haberdar edilen kurumlar sırasıyla kamu kurumları, meslek odaları ve en son sivil toplum kuruluşlarıdır. Özel sektörün kararlara katılmasının istenmediği düşünülmektedir. Katılımcılar, siyasal nedenlerle fazla istihdam olduğunu, personelin eğitim ve mesleki bilgi olarak yetersizliğini ortak kanı olarak dile getirmişlerdir. Bu araştırmanın sonuçlarında da görüldüğü gibi doğru ve yeterli bilgilendirme yapılmadığı gibi; kamu kesiminin sivil toplum ve özel sektöre güveni de yeterli düzeyde değildir. Yukarıdaki araştırma bulgularından, anket uygulanan yurttaşların ve kurumların, bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin sağlıklı bilgilendirme yapmadığını düşündükleri anlaşılmaktadır. Yapılan bilgilendirmelerin de yurttaşları gerçekten bilgilendirmek için değil; yapılan işleri duyurmak ve bir bakıma sempati toplamaya dönük olduğu anlaşılmaktadır.

Başka bir araştırmada ise, belediye başkanlarının %53'ü, belediye organları seçimle işbaşına geldiği için ayrıca katılıma gerek olmadığı düşüncesindedirler. Buradan temsili demokrasi tercihi ima ile de olsa görülmektedir. Bir başka deyişle temsili demokrasi uygulamasından temsil edilenler memnun değilken; temsil etme makamını dolduranlar oldukça memnundurlar. Yani bir defa işbaşına geldiklerinde, artık seçmenin görevinin bittiğini ve tüm kararların seçilmiş organlar tarafından bir daha yurttaşlara danışma gereği duyulmadan alınıp uygulanabileceği zımnen de olsa ifade edilmektedir. Bu çıkarımı pekiştiren bulgu ise şudur: *Karar aşamasından önce halka sorulmalı mı?* sorusuna, çok daha yüksek bir oranda hayır cevabı verilmiştir.¹¹⁰ Belediye yönetimleri, bu araştırmanın bulgularına göre, belediye hizmetlerinde etkinlik tercihi ile demokratik unsurların geliştirilmesi tercihi arasında kalmaktadır. İlk eğilim, katılımcı demokrasinin geliştirilmesinin ertelenmesini kabul etmek

¹⁰⁹ Tusiad, Yerel Yönetimler Araştırması-Özet Bulgu ve Sonuçlar, www.tusiad.org/turkish/rapor, 18.01.2005.

¹¹⁰ Şengül (2002), s.36

şeklinde belirlemektedir.¹¹¹ Katılımcı bir model benimsendiğinde ve tüm unsurlarıyla uygulanabilir kılındığında, yerel duyarlılığın artırılması ile etkin bir kamu hizmeti sunumu arasında tercih yapmak zorunluluğunun ortadan kalkacağı beklenebilir. Çünkü, katılımı gereksiz bir zaman ve kaynak israfı olarak gören bir anlayışın, katılan yurttaşların ve toplum kesimlerinin potansiyel katkıları ve zenginleştirici katılımları ile, bu sürecin kamu yönetiminde bir değere dönüşeceği şeklinde ifade edilebilecek bir anlayışa evrilmesi söz konusudur. Buna karşılık, mevcut durum gösteriyor ki, belediye yönetimlerinde, yurttaşların, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün katılımına hazır bir zihinsel eğilim yeterince gelişmemiştir. Katılımcı bir yönetim için, öncelikle böyle bir zihinsel hazırlığa, olan bitenlerden yurttaşların doğru şekilde bilgilendirilmesine ve katılım kültürünün gelişerek olgunlaşmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Zihinsel dönüşümün gerçekleşmesinde, pilot uygulamaların kolaylaştırıcı bir etkide bulunacağını düşünebiliriz. Katılımcı yönetim anlayışında öngörülen şey, bir kamusal kararı, öncelikle onu uygulayacaklar ve ondan etkileneceklerin bir araya gelerek ortaklık anlayışı içerisinde birlikte almalarıdır.¹¹² Ortalama yurttaşın yapabilirliğinin ve katılım kapasitesinin artmakta olduğunu da hesaba katarsak, katılımcı yönetim ve ortaklık kavramlarının daha da önem kazanacağını ve merkezi bir konuma geleceğini öngörebiliriz.

¹¹¹ Köse (2004), s.10

¹¹² Aydın Uğur, “Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.(179-194)

2.BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM DİNAMİKLERİ

2.1. Küreselleşme ve Kamu Yönetimi

2.1.1. Küreselleşme, Kamu Yönetimini Neden ve Nasıl Etkiliyor?

Küreselleşme, günlük hayatımızın bir parçası haline gelen, çok yönlü değişimleri ifade eden ve neredeyse her alanda kullanılan bir kavramdır. Küreselleşmenin etkileri sosyal, siyasal, kültürel her alanda hissedildiğinden, kamu yönetiminin bu etkilerden uzak kalması düşünülemez. Toplumdaki her türlü gelişme ve farklılaşma, doğal olarak, kamu yönetimini etkilemektedir. Bu etkilerin pozitif ya da negatif olması, değerlendirenin nerede durduğuna bağlı olarak değişebilirken, bir kısım veriler üzerinden gidildiğinde, daha somut anlamlar çıkarmak mümkün olmaktadır. Diğer yandan, devam ede gelen bir süreç olduğundan, küreselleşmenin kamu yönetimini nasıl etkilediğini ve nereye götüreceğini tanımlamak kolay olmamaktadır. Ancak, bazı işaret ve işaretçilerin dilini çözümleyerek saptamalarda bulunmak mümkün olmaktadır. Burada ele alınan küreselleşme kamu yönetimi ilişkisinde, öncelikle kamu yönetiminde bir iktidar değişimi, ya da iktidarın doğasında bir değişim olmakta mıdır? Eğer oluyorsa böyle bir değişim, bunun aktörleri kimlerdir ve yöneldiği istikamet neresidir? Bu soruları yanıtlamak, kamu yönetimindeki değişimi kavrama konu bağlamında acil bir gereklilik olarak durmaktadır.

Kavram, 20. yüzyılın son çeyreğinde farklı bir boyut kazanan ve günümüzde de artarak devam eden, sosyal, siyasal, ekonomik, kültürel dönüşümlerin tümünü birden ifade etmekte kullanılan bir içeriğe sahiptir. Küresel kavramı, ilk defa Marshall McLuhan'ın *Komünikasyonda Patlamalar (1960)* adlı kitabında, bu yeni süreç için 'Küresel Köy' terimini kullanmasıyla literatüre girdi. Kavram, 1980'lere kadar bazı Amerikan üniversitelerinde kullanılmaya başlandı ve yine bu çevrelerden çıkmış bazı ekonomistler tarafından güncelleştirildi. Aynı yıllarda uluslararası kuruluşların raporlarında kullanılmaya başlandı.¹¹³ Küreselleşme kavramı, bazen dünya toplumlarının birbirine benzeme süreçlerini, buna bağlı olarak da tek bir küresel kültürün ortaya çıkmasını anlatırken; bazen de toplulukların ve kimliklerin kendi farklılıklarını ifade etme ve tanımlama sürecinde kullanılmaktadır. Bir başka açıdan ise küreselleşme, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkilerin, sınırları aşarak bir entegrasyon içerisinde sürdürülmesi olarak da tanımlanabilir. Ekonomik küreselleşmenin temel argümanlarını yeniden açıklayarak

¹¹³Murteza Hasanoğlu, "Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri", *Sayıstay Dergisi* Sayı:43, Ekim-Aralık 2001,s.(70-78)

küreselleşmenin daha ileri boyutlarda cereyan ettiğini gösteren; siyasal ve askeri küreselleşmeden bile bahsetmeyi mümkün kılan belirtilerden bahsedilmektedir.¹¹⁴ 1990 sonrasında, dünyanın her yanında hissedilen farklı bir hareketlilik; ABD'nin tüm dünyayı yakından ilgilendiren girişimleri, AB'nin daha sıkı bir entegrasyon için ortaya koyduğu yüksek performansı, bir anda bir yerde başlayıp tüm dünyayı etkileyen iktisadi ve finansal krizleri birlikte el aldığımızda gerçek bir küreselleşme ile karşı karşıya olduğumuz anlaşılmaktadır. Yönetişim kavramını yakından ilgilendiren yerellik olgusunun, küreselleşme olgusu ile ters yönde giden bir akım oluşturması karşısında, ulus-devlet yapılanması içerisinde belli bir çerçevede şekillenmiş olan kamu yönetiminin, iki yönlü bir gerilim içine girdiğini görmekteyiz. Bu etki öyle güçlü bir dalga oluşturmaktadır ki, son tahlilde ulus-devletin varlığının sorgulanmasına yol açmakta, onun bu farklı yönde ilerleyen güçlü dalgalara dayanamayarak çözülmeye başlayacağı ihtimalini gündeme getirmektedir. Henüz ulus-devlet yerinde durmakta ve bir yönüyle alternatifsiz bir devlet yapılanması olarak varlığını sürdürmektedir.

Küreselleşmeyi olumlulamak ya da ona karşı ağır eleştiriler yöneltmek üzere yapılan tartışmaların ana eksenini, ulus devletinin çözülmesi ve ya daha güçlenmesi gibi uç noktalara gidebilmektedir. Bu süreçte, küreselleşmenin yaygınlaşmasında etkili olan ülkeler de dahil olmak üzere, küreselleşmeden en çok etkilenenlerin birisi ulus- devlet ve onun kurumları olmaktadır. Aşırı uçlardaki iddiaları dile getirenleri buna iten en önemli nedenlerden bir tanesi, ya güçlü dalgalara mağlup olma endişesi taşıdıkları ulus-devletle kader birliği yapmış olmaları; ya da yeni ortaya çıkan dinamik ilişkiler ve etkileşimler ortamında ulus devletinin yavaşlatıcı, frenleyici bir misyonda konumlandığını düşünmeleridir. Geleneksel devlet yapılanması ve ulus-devlet bilincinin, küreselleşme karşısında zor günler geçirdiği iddiası, bu tür endişelerden kaynaklanmaktadır. Geleneksel devlet yapılanmasının ve ulus-devlet şeklindeki örgütlenmenin anlamını yitirdiği ve küreselleşme dalgaları karşısında tutunamayacağı iddiasına karşılık, Anthony Giddens, daha itidalli bir yaklaşımla, ulus-devletinin ortadan kalkmasının söz konusu olamayacağı, ancak yapısal değişikliklere uğrayabileceği düşüncesini dile getirmektedir.¹¹⁵ Giddens, ileri küreselleşme düzeyinde, küresel ilişkilerin çoğunlukla ulus-devlete uğramadan yürütüleceğini iddia etmektedir. Buna karşılık, David Held'in, gerçekleşme olasılığı hakkında bir şey söylemek için henüz yeterince veri olmayan ve kozmopolitan demokrasi olarak

¹¹⁴ Nilüfer K. Göksel, "Globalization and State", *Perceptions: Journal of International Affairs*, Vol IX No 1 March - May 2004, p.3.

¹¹⁵ Gülgün Erdoğan Tosun, "Global Sivil Toplum, Siyaset ve Yurttaşlık", *Sivil Toplum*, Yıl 1 (2003), Sayı 4s (65-76)

adlandırdığı tezi, küreselleşmede daha ileri bir aşamayı öngörmektedir. Held'e göre, doğrudan Birleşmiş Milletlere karşı sorumlu olacak bölgesel parlamentoların kurulması beklenebilir. Ancak bunun gerçekleşmesinin çok zor olduğunu dile getiren Giddens, böyle bir olasılığın ancak *diyalojik demokrasinin*¹¹⁶ gelişmiş olmasına paralel olarak düşünülebileceğini belirtir. Dolayısıyla, ulus-devleti aşan bu tür bir yapılanmanın, hali hazırda gerekli altyapıya sahip olmadığını söyleyebiliriz.¹¹⁷

Küreselleşme-kamu yönetimi ilişkisi bağlamında yönetişim kavramının niçin gündeme geldiği, ya da daha doğru bir soruyla hangi iktidar mücadelesinin bir yansıması olarak ileri sürüldüğü konusunda ne gibi argümanlara sahibiz? Öncelikle, şunu bilmekte yarar görünüyor. Ulus-devletin mutlak egemenliğine dayanan paradigmanın artık eskidiği; egemenliğin ulus altı ve ulus üstü kurumlarla paylaşılmasına dayanan yeni bir paradigmanın ve buna bağlı olarak yeni bir yönetim anlayışının yükseldiğine dair görüşlerin öne çıkması ile küreselleşmenin yükselişi dönemsel olarak benzerlik göstermektedir. Bu açıdan bakıldığında, yönetişim, yeni bir kamu yönetimi modeli ya da tekniği olmanın ötesinde, kamu yönetimi için daha kapsamlı bir öneri gibi durmakta ve çok yönlü sosyo-kültürel, sosyo-politik ve iktisadî dönüşümlerin çekim alanında ve oluşan gerginliğin merkezinde ya da merkezine yakın bir yerde durmaktadır.

Küreselleşmenin sonuçları ortaya çıktıkça, ulus-devletin geleneksel yetki ve güç kullanma alanlarında daralma olduğu gözlenmektedir. Ulus-devlet sisteminin, bütün direncine karşılık, bazı yetki ve görevlerini yerelleşme ve küreselleşme şeklinde zıt yönlü bir değişimin sonucu olarak ortaya çıkan alt ve üst yapılarla daha fazla paylaşmak durumunda kaldığı görülmektedir. Yönetişim, küreselleşen ve çoğulcu yapıya evrilen toplumsal düzenlerin ve uluslararası ilişkiler sisteminin yürütülmesinde başvurulan ve açıklayıcı bir kavrama dönüştürülmektedir. Bu çabanın karşısında, ulus devletinin varlığının sürmesini isteyen ve sürdüğünü söyleyen ve bu nedenle de küreselleşmeye karşı duranlar, yönetişim kavramına da negatif bir anlam

¹¹⁶ "Diyalojik demokrasi" kavramı, sosyolog Anthony Giddens'in kullandığı şekliyle "demokrasinin demokratikleşmesidir": Kamusal alanda "öteki" ile karşılıklı tolerans içinde beraber yaşamanın tek aracının diyalog olduğunu, "öteki"nin kim ve ne olduğuna bakmamayı, fundamentalizmin her türüne muhalif olmayı öğrenmek ve hayata geçirmek. Yalnız, bu noktada belirtmek gerekir ki, diyalog sadece iki insan arasında sarf edilen sözlerden ibaret değildir. Rus muhalif düşünür Mikhail Bakhtin'in yaklaşımı ile diyalog farklılıkların (kendi içinde ve dışında), "çift sesliliğin" mübadelesidir. Diyalogda (veya Bakhtin'in tercih ettiği deyimle diyalojide) "son söz" yoktur, "sonuçlanmış yargı", "tek yorum", "tek görüş" ve "nihai hakikat" da... Bakhtin'e göre, diyalogun sona ermesi, her şeyin sona ermesidir (Ali Yaşar Sarıbay, Zaman Gazetesi 4 Mayıs 2002). Bir başka ifadeyle "diyalojik demokrasi, diyalog, müzakere ve tolerans aracılığıyla hem bu doğrultuda kamusal alanın yeniden inşasının mümkün yolu hem de kamusal alanın o doğrultusunun gerçekleşmesiyle yaklaşılacak bir idealdir" (Saribay, 2000: 14).

¹¹⁷ Anthony Giddens, *Sağ ve Solun Ötesinde*, Metis Yayınları, İstanbul 2002, s.125

yüklemekte bir beis görmemektedirler. Küreselleşme ile yönetim anlayışının gelişimi arasında doğrudan bir ilişkinin varlığı söz konusu edildiği için, küreselleşmenin zararlı etkilerinden korunmayı, ancak onunla ilişkili kavram ve akımlara karşı bir tavır geliştirerek başarıya telaşı sezilenmektedir.

Önceleri işletme yönetişiminin yanı sıra, sınırlı biçimde sürdürülebilirlik yönetimi ve katılımcı demokrasiye yönelik bir ulusal politika çerçevesinde değerlendirilen yönetim, artık ülkelerin birbirleriyle etkileşiminde de rol oynamaya aday görünmektedir. Örneğin *Avrupa yönetişimi yaklaşımı*, Avrupa Birliğini bir tür ağ devlet (network state) olarak konumlandırma eğilimindedir.¹¹⁸ Bu yeni konumda siyaset anlayışı, devlet merkezli olmaktan, toplum ve birey merkezli olmaya doğru gitmektedir. Yeni sürecin ulus devletlerin aşınmasına eşlik ediyor olması, aynı zamanda uluslar ötesi bir siyaset kültürünün şekillenmekte ya da şekillendirilmekte olduğuna da işaret etmektedir. Bu siyaset ve yönetim anlayışını ifade etmekte kullanılan yeni kavram da *yönetişim* (governance)'dir.¹¹⁹ Küreselleşme ile ortaya çıkan yeni durumda, açık olarak belli bir odağın yönetim ve kontrolü olmadan, yeni bir yönetim sisteminin doğuşuna şahit olunmaktadır.¹²⁰ Bu yeni oluşum karşısında bütün kurumlar gibi ulus devletler de süreci anlamaya ve kendi pozisyonlarını belirlemeye çalışmaktadırlar. Bu süreçte, yetki devri ve rol değişiklikleri sık karşılaşılan olgulardandır. Ulus-devletin bir yandan kendi altında olan ya da yeni oluşan kurumlara; diğer yandan da kendi üstünde ve ya dışında olan ya da yeni ortaya çıkan kurumlara bazı konumları terk etmek durumunda olduğu; bu olmadığında da yetkilerini paylaşmak zorunda kaldığı görülmektedir. Bu süreçte farklı politika araçlarına başvurulmuş, kamu hizmetleri doğrudan ya da dolaylı ortaklıklarla kâr amaçlı ve gönüllü şirketlerle birlikte yürütülür olmuştur. Farklı mekanizmalar yoluyla, sivil toplumun kamu programlarına katılması sağlanmıştır.¹²¹ Sivil toplumun, kendi varlığını, kamusal faaliyetlerin yürütülmesinde hissettirme çabalarının, küreselleşme süreciyle açık ve doğru orantılı bir ilişkisi olduğu görülmektedir. Küresel siyaset anlayışının tamamlayıcı unsuru olarak küresel sivil toplum ve çok uluslu şirketlerin öne çıkarıldığı fark edilmektedir. Yönetişim olgusunun küresel vizyonla uygulamaya geçirilmesi için, çok uluslu şirketler ve küresel sivil toplum örgütlerinin birbirini doğuran ve tamamlayan eş zamanlı temel faktörler olma niteliklerinin vurgulandığını; bu konuda zihinlerin ikna olmasının istendiğini anlaşılmaktadır.

¹¹⁸ Özgür Uçkan, E-Devlet, *E-Demokrasi ve Türkiye*, Literatür Yayınları, İstanbul 2003, s.10

¹¹⁹ Burhanettin Duran, "Siyasette Değişen Parametreler", *Sivil Toplum*, Yıl 1 (2003), Sayı 4, s.(85-104)

¹²⁰ Donald F. Kettl, "Yönetişimin Dönüşümü: Küreselleşme, Yetki Devri ve Hükümetlerin Rolü", (Çev. M.Akif Özer), *Sayıstay Dergisi*, Sayı 54, 2004, s.(137-156)

¹²¹ Kettl (2004), s.(137-156)

Küreselleşmenin çok yönlü etkilerinin yanında, yönetim üzerinde doğrudan ya da dolaylı biçimde etkide bulunarak onu dönüştüren ve yönetişimle ilişkilendirilmesine yol açan yansımaları olduğunu ifade ettik. Küreselleşme ile birlikte, kaçınılmaz olarak ülkeler arasındaki ilişkilerin ve işbirliklerinin arttığını görüyoruz. Niçin ilişkiler hatta işbirlikleri artmaktadır? Sorusunu sorduğumuzda temelde üç faktörle karşılaşıyoruz. Birincisi ülkeler ve çokuluslu şirketler, karşılıklı olarak avantajlı oldukları alanlarda maliyetleri düşürmek ve karlarını artırmak için ilişkileri sıklaştırmaktadırlar. İkincisi, tek başlarına çözemedikleri sorunlarla baş edebilmek için bunu yapmaktadırlar. Son olarak da, dış kaynaklı yani bir bakıma uluslararasılaşan sorunları aşabilmek için işbirliğini artırmaktadırlar. Ülkeler, bütün bunları artık gönüllü olarak değil, zorunlu olarak yapmak durumunda kalmaktadırlar.¹²² Bu tür işbirliği ve ilişkilerin çoğalması, ulusal olan konularda uluslararası ya da uluslar üstü aktörlerin etkilerini artırdığı için, yönetişimin, küreselleşme olgusunun yönetim tekniği olduğu ileri sürülmektedir. Yönetişimde, egemenlik yetkisinin yeni ulusal ve uluslararası ya da uluslarüstü aktörlere devredildiği, onlarla paylaşıldığı izlenimi, bu iddiaya temel oluşturmaktadır. Bu aktörlerin sermaye ile bir şekilde eklemlenmiş görüntüsü, dolaylı olarak yönetişimin, sonuçta sadece belli kesimlerin işine yarayacak bir yaklaşım ya da anlayışı içerdiği eleştirisine yol açmaktadır.¹²³ Bu nedenle, küreselleşmeden daha çok yararlanacak kesimlerin, ulus-devlet yapılanması içinde, toplumsal yararın gerçekleştirilmesi sürecinde, anahtar konumda olan merkezi hükümeti, alttan ve üstten yetkilerini sınırlandırıcı girişimlerle zayıflattıkları dile getirilmektedir. Bu yolla, ulusal sınırlar içerisinde küresel güçlere karşı direnç merkezi olabilecek merkezi hükümet gücünü saf dışı bırakmak; bu olmuyorsa onu, kolaylıkla yönlendirilebilecek bir yapıya dönüştürmek istedikleri iddia edilmektedir. Bunun yerelleşme, devleti küçültme, yetki paylaşımı, yönetimde ortaklık gibi yollarla yapılmaya çalışıldığı öne sürülmektedir. Bu tür gelişmeler ulus-devlet yönetimlerini, mevcut olan ve doğabilecek meydan okumalara karşı, yeni planlar yapmaya ve stratejiler geliştirmeye zorlamaktadır. Küreselleşmiş dünyada, etkin kamusal programlar için yeni strateji araçları geliştirilmesinin yanında, bunu gerçekleştirecek kapasite artırımlarını sağlamak yoluna giderek, çıkış yolu aramak durumunda kalmaktadırlar.¹²⁴ Ulus devletin çözülmesine karşı, yeni durumlara adapte olarak ve kısmi yeniden yapılanmalarla, bu zayıflatıcı ve yıkıcı dalgalara karşı ayakta kalabileceği hatta bu süreçten güçlenerek çıkacağı düşünülmektedir.

¹²² John D Daniels., Lee H. Radebaugh, Daniel P. Sullivan, Globalization and Business, Prentice Hall, 2001 New Jersey USA, p.12

¹²³Hasanoğlu, Murteza, “Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”, Sayıştay Dergisi Sayı:43, Ekim-Aralık 2001,s.(70-78)

¹²⁴ Kettl (2004), s.(37-56)

Yönetişim anlayışının yaygınlaşma eğilimine girdiği dönemin, küreselleşmenin yükselişi ile IMF ve Dünya Bankası gibi küresel kuruluşların daha çok eleştiriye uğradıkları bir döneme yani 1990sonrası yıllara denk gelmesi, kavramın algılanma düzeyini önemli ölçüde etkilemiş görünmektedir. Çünkü, küreselleşme, IMF ve Dünya Bankası ile ilgili bütün olumsuz eleştiriler, eş zamanlı olarak yönetim için de gündeme gelmekte; kavram, kapitalizmin ileri harekât stratejilerinden birisi olduğu şeklinde eleştirilere maruz kalmaktadır. Yönetişim, küreselleşme karşıtlarınca demokrasiye bir tehdit ve ulus devleti yok etmenin bir aracı olarak sunulmaktadır. Buna karşılık, bizim yönetim tanımlamamız içinde, - ki bu tanımlama önemli yönetim kuramcıları ve araştırmacılarından Kooiman,¹²⁵ Rhodes,¹²⁶ Rosenau,¹²⁷ Peters ve Pierre,¹²⁸ Kaufman¹²⁹ tarafından da paylaşılmaktadır- demokratik yapılanma, katılımcılık ve eşitlik gibi ön şartlar sayılırken, bu eleştirinin hangi temelden kaynaklandığını anlamak güçleşmektedir. Küreselleşme söylemlerinin, iyi yönetimle birlikte anılan demokrasi, temel insan haklarının yaygınlaşması ve katılımcı yönetim modellerini öne çıkarması söz konusu ise bu iddianın bir derece doğruluk payı vardır; dolayısıyla bir eş zamanlılık ve benzerlik de vardır. Bununla birlikte siyasal iyi yönetim, toplumun her katmanında, yerel yönetimlerden, bölgesel, ulusal ve uluslararası kurumların tümünde, demokratik kurumları ve süreçleri gerektirdiği¹³⁰ ön kabulünden beslenmektedir. Ayrıca geleneksel kamu yönetimi yaklaşımlarının eksik demokratik içeriğe sahip olduğu savıyla yaygınlaşan yeni kamu yönetimi akımları içinde daha fazla öne çıkan yönetim, demokrasinin ve demokratik uygulamaların, *iyi kamu yönetiminin* vazgeçilmez unsurlarından biri olduğunu öne sürmektedir. Bu nedenle, iyi yönetişimin demokrasiye zarar vereceği önyargısı yeniden değerlendirilmeye muhtaçtır. Yönetişimde, kamu gücünün kullanımında ve kamu yararının araştırılmasında özellikle sivil toplumun katılımı hatta ortaklığından bahsedilmektedir. Bir paydaşlık ve ortaklıktan söz edildiğinde, yönetim sürecine yeni aktörlerin katılması gereğinden başka ne anlaşılabilir. Bunları bir arada değerlendirdiğimizde yönetişimin, küreselleşmeye yöneltilen ve kamu

¹²⁵ Jan Kooiman, (ed.), Modern Governance, Sage Publications, California (USA)1993, Jan Kooiman, Governing as Governance, Sage Publications, London 2003.

¹²⁶ R.A.W Rhodes, , Understanding Governance, Open University Press, Buckingham 1997.

¹²⁷ James N Rosenau,, "Governance, Order and Change in World Politics", James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (ed) Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge University Press 1992

¹²⁸ B. Guy Peters, J. Pierre, "Governance Without Government. Rethinking Public Administration", Journal of Public Administration Research, Nisan 1998, c. 8, no. 2,pp.(223-244)

¹²⁹ Kaufmann, D., A Kraay and M. Mastruzzi, "Governance Research Indicator Country Snapshot: Comparison within Turkey for all six governance indicators", 2003 Governance Matters III, Governance Indicators for 1996-2002, The World Bank Group. www.worldbank.org (15.05.2005).

¹³⁰ Anders Wijkman, "Does Sustainable Development Require Good Governance?", UN Cronicles Spring 1998 v35 i1 p86 (3)

yönetiminin piyasalaşması eleştirilerini de içeren iddiaları, büyük oranda hak etmediği söylenebilir.

Ulus-devletlerin tayin edici mekansal rollerine karşılık, küreselleşme sürecinde uluslararası ve bir ölçüde de uluslar ötesi bir siyasal kültürün gelişmeye başladığına dair belirtiler vardır. Bu bağlamda yönetim yaklaşımı, uluslar-ötesileşme (*trans-nationalism*) evresinde devreye giren ve odaksal devlet anlayışını çözen yeni bir kültür niteliği kazanarak yaygınlaşmaktadır. Yönetişim olgusunu belirleyen süreç, postmodernitenin zemin hazırladığı yerellik kavramıyla bütünleşmiştir. 1973 sonrasında, kamu yönetiminde belirgin bir şekilde ortaya çıkan tıkanma ve krizlerin etkisiyle, yönetim anlayışını doğuran ve ona zemin hazırlayan bir sürecin başladığı söylenebilir. Bu süreçteki küreselleşme ile birlikte yönetimin, sivil toplum örgütlerine açılarak daha katılımcı ve çoğulcu yaklaşımlar için uygun bir ortam oluşturulduğu iddia edilmektedir. Keza yönetim kavramı çerçevesinde savunulan çoklu yönetimin en önemli sacayağını da sivil toplum oluşturmaktadır.¹³¹ Bu bağlamda düşünüldüğünde küreselleşme, bir yandan devletin, ulus-üstü düzeyde ortak örgütlenmelere katılımlarını teşvik ederken, öte yandan, ulusal ve ulus-altı düzeylerde yeni yönetim modellerini teşvik ettiği iddia edilmektedir. Tarihsel olarak 1980'lerden itibaren devletin rolü ve işlevi üzerinde büyük finansal, ideolojik, siyasal, teknolojik baskılar olduğu, bu baskıların devletin yeniden biçimlenmesinde belirleyici rol oynadığı dile getirilmektedir.¹³² Bu baskılar nedeniyle, bir örnek olarak, ekonomik faaliyetlerde aktörler arasındaki ilişkileri düzenleyici ve koordinasyon sağlayıcı kamu politikalarının oluşturulmasının zorlaştığı görülür. Bunu çok uluslu şirketlerin, ulus devlet politikaları tarafından kontrol edilemeyen ulus ötesi şirketlere dönüşmesi izler. Örgütlü emeğin ekonomik pazarlık ve politik etkisi azalır; emeğin serbest dolaşımı yerine, kendisi için uygun bölge ve koşulları gözetken sermaye hareketleri ön plana çıkar. Uluslararası politik sistemde çok kutupluluk artarken,¹³³ geleneksel kamu yönetiminin, mevcut yapısını koruyamayacağı, çok ortaklı ve katılıma açık bir yapıyı benimsemeye zorlanacağı iddia edilmektedir. Alttan ve üstten baskılara maruz kalan ulus devletin, kamu politikalarının belirlenmesinde, her iki yönden gelen etkilere açık olacağı hatta bunlar tarafından yönlendirileceği beklentisi kendisini gittikçe daha fazla hissettirecektir. Tamda burada şunu hatırlatmak gerekir: Ulus devleti zaafa uğratan ya da onu kendisi aleyhine yeni biçimler almaya

¹³¹ H.Ömer Köse, "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 49, Nisan-Haziran 2003, s.(1-44)

¹³² Köse (2003), s.(1-44)

¹³³ Paul Hirst, Grahame Thompson, *Küreselleşme Sorgulanıyor*; Dost Kitabevi (çev. Çağla Erdem-Elif Yücel), Mart 2000, Ankara.

zorlayan yönetim yaklaşımı değil, ondan bağımsız olarak gelişen küreselleşme etkisi ve onun bileşenleridir.

Küreselleşmenin, sadece ikinci derecede ülkeler üzerinde etkili olduğunu ilişkin yaklaşımlara karşılık, Almanya, ABD, Fransa gibi merkez ülkelerde de farklı derecelerde etkilerinin olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, küreselleşmenin -benzetmek yerindeyse- öncü gücü sayılan ABD’de, küreselleşmenin etkisi ile, gerek merkezde gerekse yerelde tüm yönetimler bugün artan oranda dünya yönetimi ile sarılmış durumdadır. Federal yönetim, iç politikaları belirleme yetkilerini eyalet yönetimleri, yerel yönetimler ve kâr amaçlı olsun ya da olmasın hükümet dışı kuruluşlarla paylaşmaktadır. Yerel yönetimler ve eyalet yönetimleri de benzeri bir uygulamayı kendi iç yönetimlerinde yapmakta ve bunu artık kaçınılmaz olarak görmektedirler. Aslında 1970’lerin ikinci yarısından itibaren mahalle benzeri daha dar bölgelerde yerel topluluk ve derneklerin katılımının özendirildiği ve kamusal sorumlulukların onlarla paylaşıldığı bazı uygulamalar yapılmaktadır. Hatta genel katılım oranlarını artırırsa bile, bu uygulamaların katılımın niteliğinde ciddi bir artışa neden olduğu da tespit edilmiştir.¹³⁴ Bu değişimler, kesin bir politika kararının sonucu olarak değil, kamu politikasının belirlenmesinde 1960’lardan beri uygulanan yüzlerce taktik kararın görülmeyen etkileriyle yavaş yavaş oluşmuştur. Ama asıl ivme 1980’lerden itibaren ortaya çıkmıştır. Farklı yönetim birimleri, katılımcı bir yönetim için bir araya getirilmiştir. Bu dönüşümün, kamu kurumlarının yeni ortamlarda aldıkları görünüm ve karşı karşıya kalınan zorluklardan dolayı ortaya çıktığı iddia edilmektedir.¹³⁵ 1990’dan sonra iyice hız kazanan küreselleşme süreciyle birlikte, her türlü bölgesel işbirliği olanakları gözden geçirilirken, devletlerin ve geleneksel yapıdaki örgütlerin gücü zayıflamış, mevcut yönetim anlayışı ve uygulamaları değişime zorlanmıştır. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin gücünü artıran bu süreç, yerel yönetimlerde yönetim anlayışını, kamu-özel sektör işbirliğini ve bilgi temelli yeni yönetim tekniklerini de öne çıkarmıştır.

Küreselleşmenin ve onunla sıkı bir şekilde ilişkilendirilen yönetimin en çok eleştirildiği noktalardan biri, ekonomik küreselleşmenin eşitsizliği artıran sonuçlarıdır.¹³⁶ Bu ve benzeri olumsuzlukları azaltmak üzere, Birleşmiş Milletler Genel Sekreterinin girişimleriyle, küresel ekonominin daha insancıl bir yapıya kavuşmasının sağlanması; bunun için küresel ekonominin

¹³⁴ Nail Öztaş, “Amerikan Yerel Yöneti(ş)i Reformları Üzerine”, Kamuda Sosyal Politika, cilt 2, Sayı 1, 2007, s.(68-72)

¹³⁵ Kettl (2004), s.(37-56)

¹³⁶ John Brown, “Yönetişim ya da neo-liberalizmin siyasi düzeni”, (orijinali: www.atac.org), (Çev: Tuvana Gülcan), Birikim, Haziran 2002, Sayı: 158, s. (36-43); Hirst-Thompson (2000), a.g.e.

başat aktörlerinin paylaştığı bir kısım değerler ve prensiplere uyulması konusunda çalışmalar yapılmaktadır. Özellikle insan haklarını gözeten, emeğin hukukunun korunmasını önceleyen ve ulus aşırı şirketlerin çevreyi korumasını ya da en azından tahrip etmesini önleyecek ilkelerin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.¹³⁷ Gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke ayrımı yapılmadan, bu ilkelere bütün ülkelerde uyulmasının uymasını sağlayacak mekanizmalarla ancak, küreselleşmenin yozlaştırıcı etkilerinin azaltılması mümkün olabilir. Ekonomik eşitsizliğin azaltılması yolunda, gelişmekte olan ülkelerin küresel ekonomi içinde daha fazla pay alabilmelerini sağlamak için, yönetim organlarının kalitesini yükseltmeleri; bununla bağlantılı olarak, yönetim anlayış ve uygulamalarına yer vermeleri önerilmektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının bu ülkelerde yaptığı çalışmalarda, sürekli olarak yönetim kalitesi üzerinde durması ve yönetim uygulamalarının gerçekleşmesini sağlamak üzere, yapacağı yardımları bazı şartlara bağlaması göz önüne alındığında, yönetim kalkınma ilişkisinin doğru orantılı bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır.¹³⁸

Küreselleşmenin ulusal yönetimler ve açık bir şekilde ulusal ekonomiler için ne denli riskler de barındırdığı konusunda 1994 ve 2001 Türkiye ekonomik krizleri¹³⁹, Doğu ve Güney Asya krizleri önemli ipuçları sunmaktadır. Krizler konusunda öne sürülen iki tezin de yönetimle irtibatlı olması dikkat çekicidir. Birincisi, bu krizin çıkmasının başlıca nedeni, iyi yönetimin olmayışıdır. İkincisi ise, kalıcı ve sağlam bir gelişme için, iyi yönetimin bir zorunluluk olduğudur. Birinci görüşü, “ekonomik gelişmenin yanında iyi yönetim olmalıdır. Doğu ve Güney Asya ülkeleri, iyi yönetim konusunda, ekonomik performansla paralel bir düzey tutturamadıkları için bu krizlerle karşılaşmışlardır” şeklinde okumak mümkündür. İkinci tez ise, “iyi yönetim, kalıcı ve istikrarlı ekonomik büyüme için uygun bir zemin hazırlamaktadır” iddiasını ortaya koymaktadır.¹⁴⁰

¹³⁷ Polana Kovac, “The Principles of Good Governance with an Emphasis on Slovenia within European Union”, EGPA Annual Conference, September 2004, Ljubljana, Slovenia, s.6

¹³⁸ Wijkman(1998), a.g.m.

¹³⁹ Türkiye’de 1999 ve 2001 krizleri, yönetim başarısızlığı nedeniyle ortaya çıkan krizler olarak nitelendirilmiş, bu yıllardan sonra başlayan yeniden yapılanma çalışmalarında en çok vurgu iyi yönetime yapılmıştır. Bu yıllarda yapısal uyum programını başlatan ve yürüten kişinin de daha sonra BM kalkınma Programının başına getirilmesi ilginç bir rastlantı olmuştur. Kemal Derviş’in başlattığı ve daha sonra gelen hükümetin de sürdürdüğü yapısal uyum reformları, IMF ve Dünya Bankası gibi aktörlerin öncülüğünde, küreselleşme yönlendiricilerinin Türkiye’yi ve Türkiye ulus devletini esir almak, küresel ekonominin egemenleri karşısında Türkiye’yi bağımlı hale getirmek için yapılan çalışmalar olarak nitelenmiştir. Bu konuda, hem Türkiye solundan hem de muhafazakar kesimlerden ağır eleştiriler yükselmiştir. 2001-2006 yılları arasındaki dönemin sol ve muhafazakâr gazete ve dergilerinde (Birikim Dergisi, Toplum ve Bilim Dergisi, Sol Dergisi, Evrensel Gazetesi, Yeni Çağ Gazetesi, Milli Gazete, Ortadoğu Gazetesi vb.) farklı üsluplarda ama aynı yönde ağır eleştirilere çok sayıda örnek bulunabilir.

¹⁴⁰ N.V.Lam, “Socio-Economic Trends Analysis Section, Development Research and Policy, Analysis Division, ESCAP

2.1.2. Ekonominin Yapısal Değişimi ve Siyasete Yansımaları

Küreselleşmenin, yönetim üzerinde oluşturduğu değişim ve dönüşüm baskısının en çok hissedildiği alan ekonomi çevresinde oluşmaktadır. Çünkü, küreselleşmenin önemli sonuçlarından birisi, devletin ekonomi alanındaki hükümranlığının sınırlandırılması ve mümkün olduğunda tamamen dışlanmasıdır.¹⁴¹ Burada küreselleşme ile birlikte ekonominin geçirdiği dönüşüm ve bu dönüşümün, kamu yönetimini nasıl etkilediği, bir kaç temel etken üzerinde değerlendirilecektir. Bu ilişkinin temel doneleri belirlendiğinde ve süreçteki birebir etkileri gösterildiğinde, ilişkinin yönü ve boyutları ortaya çıkacağından, daha ileri düzeyli bir tartışmaya gerek kalmayacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda, yönetişimin tamamen liberal tezlerden beslenen ve liberal politikalara sınırsız kucak açan bir yaklaşım olduğu görüşünü¹⁴² paylaşmıyorum. Çünkü yönetişim anlayışında, ekonomide de diğer toplumsal alanlarda olduğu gibi, yaygın katılım ve sürekli işletilen müzakere kanalları açık tutularak, kamu kesiminin dışındaki aktörlere alan açılmaktadır. Buna karşılık, kamu kesiminin düzenleme ve denetleme mekanizmalarındaki etkili konumu bertaraf edilmemektedir.

Ekonominin toplumsal hayat üzerindeki temel dönüştürücü alanlardan birisi olması ve bu etkinin 1973 petrol şoku sonrası yaşanan gelişmelerde daha baskın bir şekilde ortaya çıkması, kamu yönetiminin ya da devlet aygıtının , ekonominin işleyişindeki rolünün irdelenmesini gerekli kılmaktadır. Çünkü, küreselleşmenin tetiklediği gelişmeler ve ulus devletinin üzerinde oluşan baskılar sonucunda, devletin ekonomik alandaki etkinliğinin ortadan kaldırılmak istendiğini ve dolayısıyla siyasal iktidarın ekonomik alandaki merkezi rolünü asgariye indirme düşüncesini meşrulaştırdığı ileri sürülmektedir. Hatta, küreselleşmeyi merkezi sermayenin sıkışan kâr hadlerini yükseltebilmek için, kendisine yeni üretim ve tüketim merkezleri oluşturabilmek amacıyla yeryüzünü kapsamaya şeklinde değerlendirmeler yapılmaktadır. Küresel sermayenin, serbestçe dolaşabilmek ve çok uluslu şirketlerin hareket serbestisini artırmak amacıyla, ulusal ekonomileri dışa açık ve korunmasız bırakmayı amaçladığı eleştirileri de buna eklenmektedir.¹⁴³

¹⁴¹ Çağlar Keyder, “Globalleşme ve Devlet”, Küreselleşme ve Ulus-Devlet (Der. Meryem Koray), Yıldız Üniv. SAM Yayını, İstanbul 2001, s.(135- 150)

¹⁴² Meryem Koray, , “Küreselleşme Süreci ve Ulus Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları”, Küreselleşme ve Ulus-Devlet (Der. Meryem Koray), Yıldız Üniv. SAM Yayını, İstanbul 2001, s.(25-48)

¹⁴³ Hirst- Thomson (2000), a.g.e.

Ekonominin dönüştürücü etkisinin, kamu yönetimi üzerinde oluşturduğu baskının önemli nedenlerinden birisinin, 1970'lerden sonra gündeme getirilen sürdürülebilir kalkınma söylemleri ve uygulamalarından beklenen sonuçların elde edilememesi olduğu söylenebilir. Son yıllarda, yönetim yapısının bozukluğundan kaynaklanan nedenlerle, kalkınmakta olan ülkelerde sürdürülebilir ekonomik kalkınma çabalarının yetersiz kaldığını gösteren indeksler ve araştırma raporlarının¹⁴⁴ ortaya çıktığı görülmektedir. Bundan dolayı, ilgi giderek yönetim merkezli yaklaşımlar üzerinde odaklanmaktadır.¹⁴⁵ Yönetişimin gündeme gelmesinin, ekonominin siyasal müdahalelerden sıyrılarak, kendi doğasına uygun bir serbestlik ve rasyonalite içinde yürütülmesini öngören yaklaşımların bir sonucu olduğu; Kamu Tercih Teorisi'nin ekonominin kriterleri ile kamu yönetiminin ve devletin yönetilmesi gerektiği tezinin de bu süreçte etkili olduğu dile getirilmektedir. Kamu yönetiminde en öncelikle değiştirilmesi gereken yaklaşımın, yönetim sürecinin kamu kesimi tarafından tek başına planlanıp yürütülen politika ve programlardan oluşması durumudur. Çünkü, yaklaşık otuz yılı aşkın bir süreçte yani 1970'lerden yüzyılın sonuna kadar, bu tekçi ve merkezci yaklaşımın sorunları aşmakta yeterli olmadığı görülmüştür. Demokratik müzakere süreçlerinin işletilebilmesi ve temel bireysel hakların korunmasını da içeren katılımcı mekanizmaların hayata geçirilmesi ile daha cevap verebilir bir kamu yönetiminin mümkün olacağı bir döneme girildiği söylenebilir.¹⁴⁶

Demokratik kurumların işletilmesinin ancak, sosyal ve ekonomik gelişmenin eşlik ettiği süreçlerin geliştirilmesiyle mümkün olacağı görülmüştür.¹⁴⁷ Buradan hareketle, sivil toplumun yönetim sürecinde ve ekonominin yönetilmesinde bir ortak ve aktif katılımcı olarak mevcudiyetine duyulan ihtiyaç, zorunlu olarak kamu kesimini, yönetim anlayışında bir değişime zorladığı anlaşılmaktadır. Çünkü, yurttaşların ulaşamadığı yerlerde belirlenen politikalar, onları çaresiz bir ilgisizliğe düşürmekte ve ilgilerinin beklendiği genel seçimlerde bile politikaya uzak durmayı tercih etmektedirler. ABD'de uzun yıllardır sürekli düşen katılım

¹⁴⁴ UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Proogramı), İnsani Gelişme Raporu: Bu raporda, demokratik bir yönetim ile insani ve ekonomik kalkınma arasındaki doğru orantılı ilişki açıkça görülmektedir. İnsani kalkınmışlık sıralamasındaki ilk otuz ülkenin tümü demokratik yönetime, UNDP'nin nitelemesiyle "iyi yönetime" sahiptir. <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics> 24. 04.2007

¹⁴⁵ Anders Wijkman, "Does sustainable development require good governance?", *UN Chronicle*, Spring 1998 v35 il p 86 (3)

¹⁴⁶ Wijkman (1998), a.g.m

¹⁴⁷ BM'nin ekonomik gelişmişlik indekslerinde bu açıkça görülmektedir. Sosyal ve ekonomik olarak yüksek standartları tutturana neredeyse bütün ülkelerde, aynı zamanda demokratik rejim ve katılımcı bir kamu yönetimi sistemi ve yerel yönetimlerin güçlü olduğu bir işleyiş vardır.

oranları¹⁴⁸ bu söylediğimiz için iyi bir gösterge olabilir.¹⁴⁹ Siyaset ve toplum bilimcileri sistem konusunda derin düşüncelere sevk eden etkisizlik ve ilgisizlik, Barber'ın Güçlü Demokrasi tezinde de kendisini belli etmektedir. Bunun aksini düşündüğümüzde, demokrasinin yurttaşlardan gittikçe uzaklaşan bir yönetim biçimine dönme riskiyle karşılaşırız. Toplumun, tek tipleştirici ve tek merkezli politika üretimlerinden duyduğu rahatsızlığı, ekonomi ve siyaset kavramlarının birbirine tahvil edilerek içlerinin boşaltılmasından duyduğu hayal kırıklıklarını,¹⁵⁰ kamu politikalarına ilgisiz kalarak yansıtması dikkat çekicidir. Bu ilgisizliğin ve kamu kesimi ile sivil toplumun uzaklaşmasının getirdiği pratik sorunlar karşısında yönetişimin katılımı, müzakereyi ve koordinasyonu öne çıkaran bir eğilimde ortaya çıkması, onu kamu yönetiminin güncel ve muhtemel sorunları karşısında, elverişli olabilecek bir alternatif olarak algılamamıza yol açmaktadır. Ayrıca, yönetişimde içkin olduğu iddia edilen iddia edilen katılımcı demokratik yapılanma, yurttaşa karşı hesapverebilirlik gibi temel unsurlar ile projeler, ortaklık ve uzlaşmayı içeren anahtar alt kavramları, karmaşık ve birbirine eklenmiş işler için gerekli yeni teknikleri planlamakta onu kullanışlı bir kavram olarak düşünmemizi kolaylaştırmaktadır. Kavramın esnekliği sorunlara yol açsa da onun gücünü de göstermektedir.¹⁵¹

Ekonomideki değişimler ile yönetişim ilişkisinde yönetişimi hatırlatan katılımcı uygulamaların çoğalması, bu bağlamda, kamu kesimi – özel kesim arasındaki kesin ayrımların yumuşaması, buna paralel olarak kamu kesimi ile özel kesim arasında ortaklıkların gelişmesi,¹⁵² ekonomiye bakıştaki paradigmanın değiştiğini göstermektedir. Bir yandan devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmesi, diğer yandan da ekonominin yeniden yapılanmasında ve

¹⁴⁸ Toood ve Goidel'in 1997'de yayınlanan araştırmasında, 1958-1994 yılları arasında yapılan genel seçimlerde, Amerikan seçmenlerinin düzenli sayılabilecek bir şekilde katılım ve ilgilerinin sürekli azaldığı görülüyor. Önceleri belli toplumsal katmanlarda bir ilgi ve katılım azalması olduğu düşünülmekte iken, araştırma bunun bütün yurttaş kesimlerine ilişkin ir gerileme olduğunu ortaya koymuştur. Gelir düzeyi ve eğitim durumu göz önüne alınarak yapılan ayırmda da, yüksek gelir gruplarında katılımın daha yüksek olduğu (ama bu genelde Amerikan seçim sistemi ve politik yapısına ilişkin, başka ülkelerde elverişli olmayabilecek bir bulgu olarak kabul edilir)görülmektedir. Bununla birlikte, düşük gelir grubundaki seçmenlerin ilgi ve katılımlarındaki düşüş daha kabul edilebilir kalırken; yüksek gelir grubundaki seçmenlerde düşüş sert ve geniş bir aralıkta olmaktadır.

¹⁴⁸ Todd G. Shields; Robert K. Goidel "Participation Rates, Socioeconomic Class Biases, and Congressional Elections: A Crossvalidation", American Journal of Political Science, Vol. 41, No. 2. (Apr., 1997), pp. (683-691).

¹⁴⁹ Todd G. Shields; Robert K. Goidel "Participation Rates, Socioeconomic Class Biases, and Congressional Elections: A Crossvalidation", American Journal of Political Science, Vol. 41, No. 2. (Apr., 1997), pp. (683-691).

¹⁵⁰ Ali Yaşar Sarıbay, Demokrasinin En Önemli Çıkmazı Demokrasiperestliktir", Sivil Toplum Cilt 3 Sayı 9, 2005, s.(87-88)

¹⁵¹ Marie-Claude Smouts, "The Proper Use of Governance in International Relations", International Social Science Journal, March 1998, Vol.50 Issue 155 pp. (81-89)

¹⁵² B. Guy Peters, - Savoie, Donald J., Governance in the Twenty-first Century, McGill-Queen's University Press, Canada 2000

yönetilmesinde kamu –özel sektör arasında yakın işbirliği ve ortak hareket stratejilerinin gelişmesi, yukarıda ortaya koymaya çalıştığımız ekonomideki yapısal dönüşümün ipuçları sayılabilir. Sistemi yönlendirmek için yeni araçlar ve teknikler tasarlanması gündeme gelmektedir. Kamu yönetimi ekonomi ilişkisinde, psikolojik üstünlük ekonomik alana geçtiğinden, kamu yönetiminin, ekonomi yönetiminden etkilenmesi ve rekabet, verimlilik, çıktılarına odaklanma gibi ekonomik kriterlerle hareket etmesi söz konusu edilmektedir.

Kamu yönetiminin ekonominin ölçütleriyle hareket etmesinin kamu yönetimi için iyi bir çıkış olabileceği konusunda, Virginia Okulu olarak adlandırılan akımın önde gelen temsilcileri Duncan Black, James M. Buchanan, Gordon Tullock gibi Kamu Tercihi teorisyenlerinin önerileri etkili olmuştur. Ekonomik ölçütlerle hareket edildiğinde kalite, verimlilik, denetime açıklık gibi iyi yönetime yol açacak faktörlerin öne çıkacağını; bu yolla kamu yönetimine egemen olmaya başlayan verimsizlik, hantallık, sonuçlandıramama gibi hastalıkların minimize edilebileceğini söylemektedirler. Kamuda işlevsel ve gelişmeye zorlayıcı bir açıklığın sağlanarak, etkili denetim yollarının ve hesap verebilirlik için yeni araçların geliştirilmesine ihtiyaç olduğu 1970'lerle birlikte gündeme gelmiştir. Bir sonraki bölümde ele alacağımız Kamu Tercihi Teorisi, Yeni Kamu Yönetimi hareketi, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımlarında bu yanı açıkça görmekteyiz. Denetimi sonuçlara odaklı yürütmek, girdilerden ziyade çıktılarına dikkatleri çekmek, iş yapılış süreçlerini öğretici ve sonuçları iyileştirici süreçlere dönüştürmek, yani “nasıl” yapıldığına önem atfederek kamu yönetimine dinamizm kazandırmak söz konusu edilmiştir. Kuralları önceden belirlenmiş ve etkili olarak denetlenen bir rekabet ortamı kurgulanmakta ve bu yolla kamu yararının sağlanacağı hesaplanmaktadır. İyi yönetimin zayıf olduğu yerlerde, ulusal yatırımların ve ekonomik büyümenin de zayıflayacağını ortaya koyan veriler sunularak bunlara dayalı görüşler ileri sürülmektedir.¹⁵³ Bu görüşlerin Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi küresel sermaye ve ekonomi aktörlerinden kaynaklandığını ve ya onlarca desteklendiğini biliyoruz. Ortaya konulan uzmanlık raporları ve rakamsal verilerle desteklenen bu görüşlerin teknik üstünlükleri karşısında, kamu yönetiminde bir piyasalaşma sürecinden bahsedilmekte ve bunun kamu yönetiminin ruhu ile uyumlu bir yaklaşım olmadığı teziyle ayrışmalar olmaktadır.

Küreselleşme ile hızlanan ve her alanda kendini hissettiren piyasalaşma süreci karşısında, kamu yönetimi, kendi önceliklerini kaybetmeden ve sermayeye teslim olmadan nasıl, etkili işleyen bir mekanizmaya kavuşturulabilir? Açıklık ve denetimin vazgeçilmez bir gereklilik

¹⁵³ M. Camdessus, IMF, Paris, France January 21, 1998 (27.08.2006 www.imf.org)

olduğu piyasalaşma sürecinde tekelleşmelerin engellenmesi ve eşit başlangıcın olmadığı durumlarda dezavantajlı kesimlerin mağduriyetlerinin giderilmesi hangi düzenlemelerle mümkün olabilir? Kendiliğinden ya da kurgulanarak ortaya çıkan ilişki ağlarını, katılımcı demokrasi ve yönetim için uygun bir ortam olarak algıladığımızda ve piyasa mantığının bir sonucu olarak gördüğümüzde, örgütlenme yeteneği gelişmiş ve bunu finanse etme kapasitesi yüksek kesimlerin bu avantajlarını toplum yararına kullanacaklarının garantisi nedir? Piyasa ortamında geliştirilen ilişkilerin güvene dayalı yeni işbirliklerini doğurması öngörüldüğü halde¹⁵⁴, katılma ve süreçleri yönlendirme konusunda geri planda kalmaya mecbur bırakılan kesimler bir tarafta, süreçleri yönlendirenler ise diğer tarafta ve hep aynı kesimler olduğunda, karşılıklı güven ilişkisinin kurulabilmesi mümkün olabilir mi? Bu tür çelişkili ve çözümü hiç de kolay olmayan durumlarla karşı karşıyayız. Nasıl bir mekanizma ya da önderlikle bu çelişkiler en aza indirilebilir ve katılımcı bir ortamın sağlıklı işlemesi sağlanabilir. Tam da bu noktada, liberal politikaların etkisiyle ve özelleştirme girişimleriyle, bir aktör olarak piyasadan dışlanmak istenen, etkisiz bırakılma tehlikesiyle karşı karşıya kalan kamu kesiminin adil bir yönlendirici, düzenleyici ve dengeleyici olarak varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Sürdürülebilir bir kamu yönetimi fonksiyonu olarak beliren bu ihtiyacın giderilmesi, katılımcı bir kamu yönetiminin zıddı, rakibi, alternatifi midir?

Bugün en liberal uygulamalarda bile söylemlerin aksine, devletin ve kamu kesiminin, toplumsal yarar lehine varlığına ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.¹⁵⁵ Piyasanın kendi içinde geliştirdiği denetim ve eşgüdüm mekanizmalarının sınırlı kapasitesi, kamu kesiminin gözetim, denetim ve yaptırım uygulama yeteneği ve kapasitesi ile desteklendiğinde, daha iyi bir kamu yönetiminin ve son tahlilde kamu yararının gerçekleştirilmesi olanaklı hale gelmektedir. Bu yolla, bir yandan kamu kesiminin tek merkezli ve kurumsal odaklı yaklaşımlarından sakınılırken, diğer yandan piyasada mümkün olan tekelleşme ve tröstleşme eğilimleri de iki ayrı mekanizma ile kontrol altına alınmaktadır. O zaman tartışmanın odağında olması gereken konu devletin, ekonominin yönetim ve yönlendirilmesinde olup olmayacağı değil, varlığının nasıl daha işlevsel ve etkili olabileceği ve bunun toplumsal yarara dönüştürülüp

¹⁵⁴ Selim Coşkun, "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (der: Asım Balcı vd.), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003., s. 48

¹⁵⁵ Günümüzde iktisadi liberalizmin uygulamada en çok rastlandığı İngiltere, ABD, Almanya gibi ülkelerde, devlet elinde tuttuğu vergi salma, Merkez bankalarının faiz oranlarını belirleyebilmesi ve gümrükler gibi mekanizmalarla piyasayı etkili bir şekilde yönlendirebilmekte ve denetleyebilmektedir. ABD de anti-tröst yasaları; İngiltere de kamu güvenliği ile ilgili yaptırımlar bu bağlamda değerlendirilebilir

dönüştürülmeyeceğidir. Daniel Kaufmann ve arkadaşlarının uzun yıllar farklı ülkelerde sürdürdükleri araştırmalardan elde ettikleri veriler, bu saptamayı doğrular mahiyettedir.¹⁵⁶ İyi bir kamu yönetimini gerçekleştirmede ve ölçmede kullanılacak kriterlerin önemli ölçüde katılım, denetim, rekabetten kaynaklanan kalite, hukuk devletinin gereklerinin uygulanması, kamu kesiminin toplum üzerinde oluşturduğu yükün azlığı ve piyasadaki gücünün sınırlılığı ile yakından ilgili olduğu yargısına varılmıştır. Bulguların, kamu kesiminin varlığını sorgulayıcı bir boyuta vardığı kesinlikle ileri sürülmemektedir. Özellikle üç değişkenin, yani hukukun üstünlüğü, devletin mal ve hizmet sunumunda etkinliği ve yolsuzluk sorununun iyi yönetimi etkilediği yargısını güçlendirecek bulgulara ulaşılmıştır.¹⁵⁷ Bu üç değişkenin özellikle ekonominin işleyişi ve yeni koşullara uyarlanması bakımından önem taşıdığı ortadadır.

Son olarak, ekonomi, küreselleşmeye koşut olarak küreselleşmiş ve alışıldık yapılardan farklı bir işleyiş kazanmıştır. Dünya ekonomisi hiçbir zaman olmadığı kadar birbirine entegre işlemektedir. Sürecin, küresel anlamda bazı ülkelerin daha çok işine yaradığı, ulus devlet sınırları için ise bazı kesimleri daha çok yararlandığı tartışmalarında gerçeklik payı vardır. Bu süreçte, kamu kesiminin rolünde bazı değişimler yaşanmaktadır. Özel kesimin, yani finansı, üretimi ve sermayeyi kontrol eden taraf olarak, ekonomiyi devletle birlikte bir ortak ya da paydaş olarak yönetme konusunda daha etkili olduğu da görülmektedir. Bu önemli bir yapısal değişime işaret ediyor ve kamu yönetimimin doğasında içkin olan merkezde olma ve tek elden yönetme eğilimini sınırlandıran bir mahiyette ortaya çıkıyor. Küreselleşme ve ticarete hızla ilerleyen süreçlerin etkili olduğu bir yapıyı kavrama ihtiyacı ortadadır. Ancak, bunun kamu kesiminin toplumsal hayattan ve onun en etkili parçası olan ekonomik hayattan tamamen dışlanması gibi bir sonuç üreteceği iddiaları yerinde değildir. İyi işleyen ve sürdürülebilir ekonomik düzen için gerekli unsurları taşıyan bir yaklaşım geliştirildiğinde, denge durumunun ancak sivil toplumun yaygın bir şekilde katılımı ile sağlanabileceğini ve bu yolla ancak iki uç uygulamanın risklerinden korunmanın mümkün olacağı görülmektedir. Yaygın bir sivil toplum katılımının sosyal ve siyasal hayatta olduğu gibi, ekonomik hayatta da devletin totaliterliğe kaymasını önleyeceği; bunun, sermaye kesiminin geniş toplum kesimleri aleyhine tekelleşmesini önleyici bir anlam içerdiği anlaşılmaktadır.

¹⁵⁶ Daniel Kaufmann, A.Kraay and M. Mastruzzi, "Governance Research Indicator Country Snapshot: Comparison within Turkey for all six governance indicators", 2003 Governance Matters III, Governance Indicators for 1996-2002, The World Bank Group, www.worldbank.org. (15.01.2005)

¹⁵⁷ Daniel Kaufmann, and others: "Governance Matters: From Measurement to Action", *Finance and Development*, 2000. www.worldbank.org, (25.11.2004)

2.2. Çoğulcılaşılan Toplumsal Dinamikler ve Sivil Toplum- Kamu Yönetimi İlişkilerinin Yeniden Tanımlanması

2.2.1. Devlet –Yurttaş İlişkilerinde Değişim: Katılımcı Yurttaş ve Birlikte Yapma

Temsili demokrasinin yansıması olan bir kamu yönetimi yapılanmasında, yerleşik yurttaş-devlet ilişkisi ile katılımcı demokrasi içerisinde şekillenen yurttaş-devlet ilişkisi arasında bazı temel farklılıklar olması kaçınılmaz görünmektedir. Bu nedenle, kamu yönetiminin önemli tartışma alanlarından birisi, yurttaşlığın tanımı, kapsamı, sınırları ve ayırıcı özellikleri üzerinde odaklanmaktadır. Yönetimin doğasında ya da temel paradigmasında bir değişimden bahsettiğimizde, yurttaşlık konusunu ele almadan bir çözümleme yapmak zorlaşmaktadır. Çoğulcu, katılımcı ve paydaş gibi sıfatların yurttaşlık kavramına eklenerek çokça kullanıldığını dikkate aldığımızda, bunun ne anlama geldiğini ortaya koymamız ya da en azından anlıyor olmamız gerekir. Katılımcı demokrasiden bahsediyorsak, farklı bir yurttaşlık tanımı, tasavvuru ve çözümlemesi yapmak durumundayız. Katılımcı demokrasinin aktif ve başat aktörü nasıl bir yurttaşdır, ne gibi argümanlara sahiptir, kamusal hayatın neresinde durmaktadır ve bu duruşun devlete karşı konumu nedir? Bu soruları tartışmak durumundayız. Çünkü, modern ulus devlet modeli içindeki yurttaşlık nosyonunun, dönüşüm sürecinde olduğu açıkça görülmektedir.¹⁵⁸ Üstel'e göre yurttaşlık, haklar bütünü içinde değerlendirildiğinden, yeni hak talepleri yurttaşlığa ilişkin ön kabullerin bir kez daha tartışmaya açılmasını zorunlu kılmaktadır.¹⁵⁹ Katılımcı yönetim yaklaşımının, nasıl bir yurttaşlık algılamasından beslendiği ya da nasıl bir yurttaşlık öngördüğü bu bağlamda değerlendirilmelidir. Nedir yönetişimdeki yurttaş tasavvuru? Girişimci ve siyasetin merkezinde ama bunu daha belirli işlevler içerisinde ve daha yerel alanlarda yapan bir yurttaş. Barber'da bunu açık bir şekilde ve sık sık görmekteyiz.¹⁶⁰ Aktif, katılımcı ve etkili bir yurttaş profili, ama çerçevesi değil, yönetişimin temel önermelerinden biridir. Katılımcı yönetim anlayışının bir kalıp ya da çerçeve içinde dikte ettiği bir yurttaşlık tanımı olduğu söylenemez. Ancak katılımcı bir yönetim yaklaşımı iddiası ile gündeme gelen yönetişimin, yurttaşlık algılamasının belirgin özelliklerinden bahsettiği söylenebilir.

¹⁵⁸ Tosun, Gülgün Erdoğan, "Global Sivil Toplum, Siyaset ve Yurttaşlık", Sivil Toplum, Yıl 1 (2003), Sayı 4, s.(65-76)

¹⁵⁹ Füsün Üstel, Yurttaşlık ve Demokrasi, Dost Yayınları, Ankara 1999, s.47-48

¹⁶⁰ Barber (1999), s.162,167,197 vb.

Demokrasinin gelişim çizgisinde, halkın en geniş kesiminin rızasına dayalı bir yönetimin gerekliliği, yönetimde birey ve topluluklarının önemini artırmıştır. Ulusal karar alıcıların, siyasal kredibilite ve meşruluk için bu rızaya muhatap olmaları gerekir. Bu durumda, yönetim üzerinde hesap verme baskısı oluşacağı gibi, iyi bir yönetimin gerçekleştirilmesi için toplumsal potansiyel harekete geçirilmiş olacaktır.¹⁶¹ Bu beklentisel öngörüye karşılık, başka bir çizgide ortaya çıkan durum, bunun tersi bir eğilimi öne çıkarmakta, ulus altı ve ulus üstü oluşumlar, yurttaşa ihtiyaç duymayacak şekilde gelişmektedir. Modernitenin baş aktörü olan yurttaşa ihtiyaç duyulmayan bu gelişmede, etnik ve dinsel topluluklar cemaat kimlikleri adına hukuki bir kimlik olarak yurttaşlığı sindirmekle beraber; sosyo-kültürel düzlemde farklı önceliklerin yurttaş kategorisinin önüne geçmesini benimsemektedirler. Küresel düzeyde gelişen ekonomik ve siyasal fonksiyonlar, yurttaşa duyulan ihtiyacı minimize etmekte; sadece küreselleşmeye engel olmayacak oranda özgürlük ve istikrara anlam atfetmektedir.¹⁶² Yurttaşlık, modern ulus- devletin ulusal, topraksal ve bürokratik siyasal organizasyonu dahilinde anlam bulduğundan,¹⁶³ özellikle küreselleşmenin yönlendirmesiyle ortaya çıkan yeni durumlara göre yeniden bir konumlanmaya ve tanımlanmaya ihtiyaç duyduğu görülmektedir. Bu gereklidir, çünkü demokrasi, yurttaş(lar) olmadan sürdürülemez. Kendi farklılığının ve varlığının bilincinde olmayan kitlelerle demokrasi sürdürülemez; toplum otoriter ya da totaliter aşırılıklara teslim olabilir. Bu nedenle, 20. yüzyıl içinde yurttaşlığı konumlandırırken, ulus devlet ölçeğinde model üreten sosyal bilimcinin yurttaşlığın tek biçimliliğine ve hukuki anlamda tarifine karşılık, bugün hem ulus devlet, hem ulus devlet üstü, hem de ulus devlet altı ölçeklerde eş anlı olarak düşünmesi gerekiyor.¹⁶⁴

Küreselleşmenin ve paralelinde gelişen yerelleşme, alt kimliklerin yeniden ortaya çıkması gibi yan oluşumlarının etkisi ile çoklu kimlikler içinde bir yurttaşlık yaklaşımı söz konusudur. Ya da tersinden baktığımızda, tek boyutlu bir yurttaş tanımlamasının günümüz koşullarında doğru bir temele oturmadığı görülmektedir. Birey olarak toplumu ve yurttaş olarak devleti görünür kılan bireylerin, bir kısım haklara sahip olacakları ve bazı sorumluluklar yüklenecekleri asgari demokrasi şartıdır bugün. Tartışma, yurttaşların haklar ve sorumlulukların nitelik ve niceliğini belirlemede söz hakkına sahip olmaları ya da ne kadar

¹⁶¹ Adrienne Heritier, "New Modes of Governance", *Reinventing European and International Governance*, Wien University Press., Wien 2002, s. 17

¹⁶² Üstel (1999), s.12

¹⁶³ Üstel (1999), s.56

¹⁶⁴ Üstel (1999), s.10

söz sahibi olacakları konusunda odaklanmaktadır.¹⁶⁵ Demokrasinin yaşam alanı ile yurttaşların karar mekanizmalarında etki olma olanakları ile örtüşmesi, katılımcı demokrasinin tarifini ortaya koyar. Yerelden başlayarak en tepe noktalara kadar yurttaşların etki alanına giren bir yönetim sistematığı, katılımcı demokrasinin de arzuladığı şeydir.

Yeni sağ düşüncesinin, kamu faaliyet alanının küçültülmesini, küçültülen kamu faaliyet alanının da özel kesim yönetim anlayışı doğrultusunda ve daha fazla katılıma açık olarak yeniden yapılandırılmasını öngördüğü söylenebilir.¹⁶⁶ Yeni sağ'ın önceliği, görüldüğü gibi kamu yönetimi birimlerinin görev alanını daraltarak, açılan alanda yurttaş girişimleri olarak özel kesime alan açmak ve çok sayıda fonksiyonun toplumun kendi enerjisi yürütülmesini sağlamak şeklinde ortaya çıkıyor. Buna karşılık, solun temel paradigmasını koruyarak Batı Kapitalizmiyle uyumlulaştırılmasını destekleyen Üçüncü Yol yaklaşımında, küreselleşmenin sonucu olarak ortaya çıkan devrimlerin getirdikleriyle çatışmayacak sosyal demokratik doktrinlerin yeniden yapılandırılması öngörülmüştür.¹⁶⁷ Bu politikalarla insan sermayesine yatırım teşvik edilerek, daha insan merkezli stratejilerin temel alınması, toplumun geneline ulaşan bir sosyal politika yaklaşımının egemen kılınması öngörülmektedir.¹⁶⁸ Yurttaşın merkezi bir konumda ele alındığı bir eğilim görülüyor. Çünkü, yurttaşlık, evrensellik ve herkese karşı eşit mesafeli olma ilkelerine dayalı bir dağılım adaletini varsayar. Eşitlik yurttaşlığın önkoşulu olduğuna¹⁶⁹ göre, toplumun eşit parçaları olarak yurttaşların yönetime katılması, birey ya da örgütlü olarak politikaların belirlenmesinde söz sahibi olması da gerekir. Aksine, toplumsal işlerle ilgili politikaların belirlenmesi ve bu politikaların uygulanması işinin belli kesimlere ve seçkinlere bırakılması; yurttaşlar için, seçimlerin tek katılım olanağı olarak kabul edilmesi, yurttaşı demokrasiden ve yönetimden soğutacak ve iradesini gölgeleyecek hatta zaafa uğratacak bir süreci doğuracaktır. Yönetimin bozulması ve bu bozulmanın toplumsa sirayet etmesi, bu sürecin bir çıktısı olabilir. Halbuki, katılımcı bir yapıda, çeşitlilik içeren taleplerin eşit yurttaşlardan yönetime yansması ve kamusal işler konusunda toplumu harekete geçirici yaklaşımlar, yönetime hem bir dinamizm ve etkinlik kazandırır, hem de denetleme ve teşvik etme konusunda olumlu bir işlev görür.

¹⁶⁵ Tosun (2003), s.64

¹⁶⁶ Hamza Al., *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilimadamı Yayınları, Ankara:, 2002, s.119

¹⁶⁷, Anthony Giddens; *Üçüncü Yol ve Eleştirileri*, (çev. Nihad Şad) Phoenix Yayınevi 2001, s.151

¹⁶⁸ Giddens (2001), s.101

¹⁶⁹ Kahraman, H.B.- E.F. Keyman- A.Y.Sarıbay, *Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim*, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul 1999, s.58

Tekçi ve merkezci bir yönetimden, katılımcı bir yönetime geçişte, gerek yeni kamu yönetimi gerekse yeni kamu işletmeciliği kuramlarının, kamu yönetimindeki değişimleri ifade etmek ve sistemleştirmek üzere geliştirildiği bilinmektedir. Özellikle kamu işletmeciliğinde, yurttaşın daha iyi hizmet alması bağlamında, müşterileştirilmesi, katılımcı yönetim yaklaşımında kabul edilemez. Çünkü, işletmecilikte müşteri ne kadar önemli olsa da kendisine sunulan ve vitrine çıkarılan mal ve hizmetlerin muhatabıdır. Bunların belirlenmesinde doğrudan bir etkisi ve olmamaktadır. Üçüncü yol tezinin ideologu sayılan Anthony Giddens, yeni kamu işletmecilik yaklaşımının oldukça etkili olan bu tezini reddederek, yurttaşın tüketiciyle aynı şey olmadığını belirtmektedir. Ona göre piyasalar yurttaşlık meydana getirmez, ancak yurttaşlığın oluşturulmasına ve hatta eşitsizliğin azaltılmasına katkıda bulunabilir.¹⁷⁰ Ama müşterinin bu rekabet ortamındaki durumundan farklılık arz eden yurttaşın konumu, tüketici algılamasının epey dışında olması gereken bir nitelik gösterir. Dikkatlerden kaçmaması gereken en önemli nokta, yurttaş, kamu hizmetlerinin ve onu destekleyen olanakların asıl sahibi konumundadır ve bu yönüyle, müşteri ya da tüketicinin dışardanlığına benzer bir konuma sokulamaz. Katılımcı demokratik bir yönetimde yurttaş, birey olarak da örgütlü olarak da asli ve etkili bir demokratik figür olarak konumlandırılır. Yurttaşın yönetsel sürece katılımı için öngörülen bu modelde, kamusal sorumluluk ve denetim anlayışına yeni bir boyut kazandırılmaktadır. Yurttaş, geleneksel yönetimin yapısı, hiyerarşik karakteri, müdahaleci niteliği ve hantallaşmış bürokrasisiyle hızlı değişim sürecindeki klasik yönetim anlayışından farklı olarak, yönetimi ve hizmet kalitesini sorgulayarak taleplerde bulunacak, bu bağlamda, varolan kaliteye ilişkin sorunların çözümünde ve kalitenin artırılmasında etkili olabilecektir.¹⁷¹

Katılımcı bir yönetim yaklaşımı olarak yönetişim, doğrudan bir yapısal değişim dayatmaz. Yapısal değişim, her toplumda bulunan çıkar gruplarını rahatsız eden bir uğraşdır. Bu bakımdan yönetişimle izlenen strateji, yapısal değişimi öne almak değil; önce düşünsel bir temel oluşturmak ve katılımcı süreçler konusunda yeterli eğilimin gelişmesini sağlamaktır.¹⁷² Öncelikle gönüllülük teşvik edilerek mesafe alınması öngörülür.¹⁷³ Sosyal sermayenin, sivil toplumun ve yüksek düzeyde vatandaş katılımının gelişmesi için ortamlar hazırlanarak,

¹⁷⁰ Giddens (2002), s.152

¹⁷¹, M.Akif Çukurçayır -Esra B. Sipahi, “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, *Sayıstay Dergisi* Sayı 50-51, Temmuz –Eylül 2003, s.(30-40)

¹⁷² Attila Karaosmanoğlu, *Türkiye’de Yeniden Yapılanma ile İlgili Sorunlar*, Türkiye Bilimler Akademisi, Ankara 2002, s.14

¹⁷³ Heritier (2002), s.4

öngörülen dönüşümün sağlanmasına çalışılır.¹⁷⁴ Yönetişimde yurttaşların etkili bir şekilde katılımında bulunmasının öngörülmesi, bilgi edinme olanaklarının ve ortalama eğitim düzeyinin yükselmiş olmasıyla da ilgilidir. Daha sağlıklı ve daha fazla bilgiye ulaşabilen yurttaşların yönetim süreçlerinde yer alma; eleştiri ve talep haklarını kullanma eğiliminin artması beklenir. Bunun 1990’larda yönetişimin geleneksel yönetim yaklaşımları karşısında öne çıkmasının nedenlerinden biri olduğu söylenebilir. Yaklaşık aynı dönemde ortaya konulan Avrupa Yerel Yönetimler şartında, tüm yurttaşların ve ilgili bütün grupların bilgiye erişmesini ve yerel karar alma süreçlerine katılabilmesini sağlamaktan bahsedilmektedir.¹⁷⁵ Çünkü bilgi kanallarının kapalı olması durumunda, kamu kesimi ile yurttaşlar arasında yararlı bir iletişimden ve katılımdan; son tahlilde yönetişimden de söz edilemez. Kapalılık kamu yönetiminde, gittikçe artan bir rahatsızlık ve memnuniyetsizlik nedeni olarak görülmüştür. Ayrıca 1960’larda, 70’lerde hatta 80’lerde en çok tartışılan konulardan birisi kamu kurumlarının yurttaşlara kapalılığı ve duyarsızlığı olmuştur. 45 ülkede yapılan bir araştırmaya göre, yaklaşık 10.000 kişiye sorulan sorulara alınan yanıtlar, ankete katılanların büyük bir çoğunluğunun kendilerini kamu kurumları ve demokratik yapılanmadan kopuk, dışlanmış ve hayal kırıklığına uğramış hissettiklerini göstermiştir. Aynı kişiler, kamu kurumlarının açık ve hesap verebilir olmamasından duydukları öfkeyi dile getirmişlerdir. Katılanlar, özellikle topluma karşı duyarlı bir yönetim beklentilerini öne çıkarmışlardır.¹⁷⁶

Kamu yönetimindeki değişimi getiren etkenlerden bir tanesinin de kentleşme oranının artması ve kentlilik kültürünün yaygınlaşması olduğu söylenebilir. Yerel ya da genel bütün sorunların çözümünde, kentlileşen yurttaşların çok önemli rolleri vardır. Katılımcı bir yönetimde, yurttaşın biçilen öncelikli rol, kentte ya da köyde de otursa gerçekten kentlileşmiş olması, edilgen yurttaş olmaktan çıkıp etkin yurttaş olarak sorunların çözümüne katılmasıdır.¹⁷⁷ Kentlileşme ile sorumlu ve katılıma eğilimli olmak arasında pozitif bir ilişki kurularak, yönetim ile kentlileşen yurttaşlık arasındaki bağa işaret ediliyor. Yönetişim konusunun da ağırlıklı olarak tartışıldığı küresel düzeydeki HABITAT II çalışmalarında, öne çıkarılan ilkelere birisi sivil toplumu ve yurttaşları yapabilir kılmak; diğeri de kentli bağlılığı, yani sorumluluk yüklenen aktif bireylerden oluşan bir kentsel yaşam bilincinin yerleşmesi hatta

¹⁷⁴ Frederickson, H.George, “Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere”, Institute of Governance Public Policy and Social Research: Working Paper QU/GOV/3/2004, s.(3-10), s.6

¹⁷⁵ SDAKŞ’ndan alınmıştır.

¹⁷⁶ Rajesh Tandon, – Kumi Naidoo, “What is Good Governance?” Foreign Policy, Fall 1999, pp. (9-17)

¹⁷⁷ Keleş, Ruşen, “Türkiye’de Yerel Siyaset/Yerel Yönetim-Yapı, İşleyiş”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi –WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999 s.(115-131)

sistemleştirilmesidir.¹⁷⁸ Bu toplantılarda, dünyada gelişen yeni eğilimlerin kamu yönetimini dönüştürmeye zorladığı, katılımcı modellerin desteklenmesi ve yerel yönetimlerin daha fazla sorumluluk almasının gerekliliği ortak bir görüş olarak belirmiştir. Yerel yönetimlerde, demokratik bir sistemin işler kılınabilmesinde, yurttaşların, merkezi konulara göre yerel konularda daha aktif, istekli ve duyarlılık gösterme ihtimallerinin olması, etkili bir faktör olarak görünmektedir.

Sonuç olarak, katılımcı yönetim yaklaşımının en önemli figürü olan katılımcı birey-yurttaş ve onun örgütlü girişimlerini sembolize eden sivil toplum örgütlerinin, yönetime katılım bağlamında geçirdiği değişim ve dönüşüm, kamu yönetiminde ortaya çıkan düşünsel ve yapısal değişim sürecinin en temel itici gücü olmaktadır. Devletin ve özel olarak da kamu yönetiminin bundan sonraki seyrinde, yetki ve sorumluluklarını daha fazla paylaşma eğilimine girmesi; bundan daha önemlisi de, zorunlu olmadıkça birey ve topluluklara ilişkin eylem ve işlemlerde, baskın bir rol üstlenmemesinin önemli bir tartışma konusu olacağı anlaşılmaktadır. Sosyal devlet ve türevleri ile liberal devlet ve benzeşenleri arasında, katılımcı yönetim yaklaşımının, birine ya da ötekine izafe edilmeden, insan odaklı ve dinamik bir çözüm yaklaşımı olarak, kamu yönetiminde yer bulacağı anlaşılmaktadır. Bunun yansıması olarak da kamu kesimin, yurttaş girişimlerine ve katkılarına açık bir konumlanma içine girmesidir.

2.2.2. Örgütlü Sivil Toplumun Etkisi ve Yerelin Önem Kazanması

Sivil toplum kavramı ve tartışmaları, 18. yüzyılın sonuna doğru ortaya çıkmış, 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar önemini korumuştur. Daha sonra, toplumların ve entelektüellerin dikkatlerinin başka sorunlara odaklanması ya da kavramın yeterince anlaşılması nedeniyle, 20. yüzyılın ikinci yarısına kadar gündemden düşmüştür. İkinci Dünya Savaşı'nın ve siyasal çözümlerin ardından kavram yaygın bir şekilde gündeme gelmiştir.¹⁷⁹ Bu yıllarda, sivil toplum ve ilerleyen süreçte de sivil toplum kavramı sosyoloji, siyaset bilimi, felsefe, yönetim bilimi uluslararası ilişkiler gibi bilim dalı ve disiplinlerin ana konularından birisi olmuştur.

¹⁷⁸ Tekeli, İlhan, "Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum", Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.(195-232).

¹⁷⁹ John Keane; Sivil Toplum ve Devlet, Yedi Kıta Yayınları, Ankara 2004, s.10.

Bunun nedenleri üzerinde durmak ve derinlikli bir çözümlene yapmak gereği, konumuzun kapsamı ile örtüşmediğinden, şunu söylemekle yetinelim: Siyasal güçlerin ve resmi devlet kurumlarının, ülkelerin başına açtıkları çok yıkıcı iki büyük savaş, devletlerin toplum nezdinde itibarlarını zayıflatmış, güven duygularını zedelemiş, bireylerde aidiyet ve kimlik konusunda karmaşık gelgitlerin yaşanmasına neden olmuştur. Bu süreçte, toplumsal dinamiklerin harekete geçirilmesi, birey merkezli ve insan odaklı yaklaşımlara olan ihtiyaç sivil toplumu yeniden canlandırıcı bir fonksiyon üretmiştir.

Katılımcı demokrasi, yurttaşların bireysel ve örgütlü katılımını, toplumsal hayatın sürdürülmesinde, anlamlı bir çerçeveye oturttuğu için, diğer demokrasi biçimlerinden farklılaşır. Bu çerçevede, sivil toplum ve sivil toplum örgütleri anahtar roledir. Modern devletin ortaya çıkmasından ve onun ulus devlet formuyla en yaygın biçimde uygulama alanı bulmasından itibaren, 20. yüzyılın ortalarına kadar merkezileşme, düzen, birlik, disiplin revaçta kavramlar olarak devlet yönetiminde öne çıkmışlardır. Bu dönemden sonra farklı ivme kazanan sosyo-kültürel hareketlilik yeni kavramları, özellikle bireysellik, sivilite, farklı kimlik tezahürleri, alışılmadık türde örgütlenmeler gibi olguları gündeme getirmiştir. 20. yüzyılın üçüncü çeyreğinden sonra ise, artık devletin toplumsal hayatta gereğinden fazla baskın olduğu; birlik, düzen, disiplin gibi bütüncül eğilimlerin, bireysel hak ve özgürlüklerle çeliştiği ve kısıtlayıcı bir mahiyet kazandığı düşüncesi yaygınlaşmıştır. Doğu Blokunun çözülmesi bu süreci pekiştirmiş ve yönetim üzerinde bireysel hak ve özgürlüklerin daha fazla yansması baskılarını artırmıştır. Bu dönemde, toplum-devlet ilişkisi basit bir yöneten-yönetilen ilişkisinden, daha farklı ilişkiler yumağını barındıran bir yapıya evrilmeye başlamıştır. Bu eğilim güçlenerek, devlet ve sivil toplum arasındaki ilişkiyi oldukça karmaşık bir boyuta getirmişti. Bu konuda bir görüş geliştirebilmek için öncelikle bu kompleks ilişkinin çözümlenmesi gerekir.¹⁸⁰ Devlet-toplum ilişkilerinin karmaşıklaşmasına ve çok boyutlu bir nitelik kazanmasına zemin hazırlayan en önemli nedenlerden birinin, toplumu, devlet egemenliği ve tek bir kimlik temelinde yönetme mantığının/felsefesinin, bir meşruluk krizi ile karşı karşıya kalması olduğu açıktır.¹⁸¹ Bu süreçte nelerin değiştiği, değişmekte olduğu ve ilişkilere egemen olan temel paradigmalardan nasıl bir evrime uğradığının belirlenmesi gerekir. Ekonominin toplumsal hayattaki yeri ile devletin ekonomideki yerinin ne tür bir değişim geçirdiğinin; özel kesiminin artan rollerinin toplumsal hayattaki yansımalarının ve bunların

¹⁸⁰ Les Hems, "Developing Effective Government and Civil Society Relationships", *Civicus Europe, Meeting*, Zagreb, 23 February 2002

¹⁸¹ Tosun (2003), s.66

diğer aktörlerin rolleri üzerindeki etkilerinin iyi okunması, bu dönemdeki sorunların belirlenmesi ve çözümünde önemli bir konumdadır.

Sivil toplumun devlet ya da ulus algılaması içinde neye tekabül ettiği konusundaki çözümleme, Liberal ve Marksist bakış açılarına göre temelden farklılaşır. Genel olarak liberal düşünce sivil toplumu, içine yoğun olarak özel sektör örgütlenmelerini ve devlet müdahaleciliğinin minimize edilmesi düşüncesini de katarak, önemli bir aktör olarak siyasal toplumun ya da devletin karşısına çıkarır. Marxist düşünce geleneğinde sivil toplum devletten ve ekonomiden bağımsız ve ayrı düşünülmez; iç içelik öngörülür. Kılıçbay'a göre Batı'da ulus kendiliğinden yani, ekonomik faktörlerin gölgesi altında 16. yüzyıldan itibaren ortaya çıkar ve siyasetin zeminini oluşturur. Ona göre, Hobbes'un Leviathan'ı ve Bodin'in *Lex Six Livres de la Republique*'i okunduğunda, ulusal bir toplumun onu oluşturan bir ortaklık olarak anlaşıldığı görülecektir. Bu sürecin 17. ve 18. yüzyılın düşünsel fermentasyonu ile aynı doğrultuda kalarak, Locke ve Rousseau tarafından temsil edilen Genel İrade ve Toplumsal Sözleşme kavramlarına ulaştığı sonucuna varır.¹⁸² Ulusun oluşumu doğal akış içerisinde ve sivil bir inisiyatif olarak, kurgulanmayan bir süreçte gelişen bir yapılanma olarak tasvir ediliyor. Bu, sivil toplumun, ulusun asli unsuru olduğunu ve tüm temel meselelerde politika yapan topluluğun, bürokrasinin ya da devletin önünde yer alması gerektiğini gösterir. Yapısal zorluklar ve sürdürülebilir bir düzen kurma gibi pratik nedenlerden dolayı, sivil toplumun geriletilmesi ve temsil gibi yöntemlerle dolaylı olarak etkisinin azaltılması, bu gerçeği temelli değiştirmez. Yapısal zorlukların aşılabildiği ve pratik ihtiyaçların başka türlü giderilebildiği her durumda sivil toplum bu önceliğini ve asli unsur olma niteliğini yeniden kazanır ve toplumsal hayatta daha doğrusu kendi hayatında uygulamalara yansır. Katılımcı demokrasinin de dayandığı temel budur. Katılımcı demokrasi ve katılımcı bir yönetim, ancak sivil toplumun canlı olduğu, inisiyatif aldığı, sorumluluk yüklendiği ve tüm toplumsal meselelerde doğrudan ya da dolaylı müdahil olduğu bir toplumsal yapıda hayatiyet bulabilir.

Sivil toplum örgütlerinin, katılım ve katkılarıyla bir katılımcı yönetim unsuru olarak varlıkları, özellikle yerel yönetimlerde açığa çıkmaktadır. Yerel yönetimler, katılımı yapısal zorlukların merkezi hükümete göre az olması, temsil kademeleşmelerinin azlığı, daha önemlisi, yurttaşların sorunlarla doğrudan karşılaşmaları nedeniyle, sivil toplumun daha

¹⁸² M.Ali Kılıçbay, "Devlet Her Şeydir, Uyrıklar Hiçbir şey", *Karizma*, Yıl:5, Sayı: 18, Nisan-Mayıs-Haziran 2004,s.(133-135)

işlevsel olarak yönetimin bir parçası olabilmesine daha fazla olanak tanımaktadır. Bu nedenle, yerel yurttaşlara olduğu kadar onların gelecekteki siyasal temsilcileri için bir eğitim okulu işlevi gören yerel yönetimin yaygınlaşması, demokrasinin iyi işlemesi için çok önemli bir önkoşuldur.¹⁸³ Katılım kanallarının en etkilisi, bireye tek başına ya da üyesi olduğu sivil toplum kuruluşu ile birlikte, gerçek bir sorunla ilgili tavır koyabilmek, yönetim katlarıyla etkileşime geçerek yönetimi denetlemektir.¹⁸⁴ Bu nedenle, Avrupa Birliğinde yerel yönetimlere verilen yetki ve sorumluluklar, yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sürecine, yurttaşların serbestçe katılma hakkı, birbirini tamamlayan uygulamalar olarak dikkat çekmekte, bütün Avrupalıların ortak mirasını oluşturan demokratik değerlerin bir yansıması olarak değerlendirilmektedir.¹⁸⁵ Bunun sonucu AB yapılanmasında demokrasi, yerelleşme ve iyi yönetim için öngörülen diğer unsurlar, ayrılmaz bir şekilde hukuksal ve siyasal anlamda öncelikli kılınmıştır.

Sivil toplumu, devlet organizasyonunun ya da yasama, yürütme, yargı gücünün dışında kalan sendikalar, dini gruplar, kültür ve eğitim dernekleri, spor kulüpleri, öğrenci grupları, siyasal partileri kapsayan, kendine özgü kuralları ve gelenekleri olan ve bunlara bağlı olarak idare edilen toplum katmanı olarak ifade edebiliriz.¹⁸⁶ Toplumun devlet organizasyonu ile sivil katmanları arasındaki ilişki, bir kaç boyutta cereyan eder: Birincisi resmi boyuttur: Devlet, sivil toplum örgütlerinin faaliyet alanlarının ve beslenme kaynaklarının çerçevesini belirler; yasa ve diğer düzenlemeleri yapar. İkinci olarak sözleşmelerle kurulan aracılık ilişkisidir ki, sivil toplum örgütleri, bazı kamu hizmetlerini yerine getirir. Bir başka ilişki türü de rakip olma ilişkisidir. Yani sivil toplum örgütleri hükümetin muhalifi olarak daha siyasal bir işlev yüklenip, hükümetin politika ve uygulamalarını eleştirir yönde hareket ederler. Bu durumda hükümet, sivil toplum örgütlerinin hareket alanlarını daraltmaya çalışır. Son yıllarda artan oranda, hükümetle sivil toplum örgütlerinin ortaklık ilişkisine girdikleri görülmektedir.¹⁸⁷ Yani bir kamu hizmetinin yürütülmesinde ortak sorumluluk olarak, iş bölümü nevinden bir süreç geliştirerek kamusal faaliyeti birlikte yürütürler. Katılımcı demokrasinin bir yansıması ve onu güçlendiren bir yaklaşım olarak kamu kesimi sivil toplum dayanışması ya da ortaklığı, toplumun genelinin rızası olmadan ve kamu yararı aleyhine bir sürece dönüşmedikçe,

¹⁸³ Bilal Eryılmaz, "Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 3, Temmuz 2002, s.7

¹⁸⁴ Mihriban Şengül, "Çevre Yönetimine Halk Katılımı Yolu Olarak Belediye Yönetimine Halk Katılımı", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 2, Nisan 2002, s.(25-36)

¹⁸⁵ Keleş (1995), s. 6

¹⁸⁶ John M. Mutuwafethu, "The Role of Civil Society in Promoting Good Governance in South Africa", International Review of Administrative Sciences, Vol 70(3):489-496

¹⁸⁷ Hems (2002), a.g.m.

katılımcı bir yönetimin yansıması olarak, demokrasinin toplumsal tabanının genişlemesine ve güçlenmesine hizmet edecek bir yaklaşım olarak kalacaktır. Devletin, bürokratik yapısı ile toplumdan farklılaşması, devlet ile sivil toplum arasında mutlak bir ayırım ve karşıtlık olduğu anlamına gelmez. Bu karşıtlık endişesi, oransal olarak demokrasi düzeyinin yükselmesi ile ters orantılı gelişmektedir. Çünkü, devlet ve toplum aynı şey değil, ama iki ayrı şey de değildir, tamamlayıcılık vardır. Demokrasi ve demokratik değerler bir toplumda egemen oldukça, devletin ve onun tüm mekanizmalarının toplumu daha çok yansıtmayı kaçınılmazdır. Çünkü demokrasi budur.¹⁸⁸ Batı'da özellikle 16.yüzyıldan itibaren ortaya çıkmaya başlayan, olay ve olguların bilgisine dayalı bilimsel bakış, devleti *res publica*, yani onu oluşturan bireylerin gönüllü ve sözleşmeye dayalı bir birlikteliği olarak görmeye başlamıştır.¹⁸⁹ Gönüllü birliktelik ve sözleşme olgusu, yurttaşların – bu artık zorunluluk da içeren hukuki bir mahiyete sahiptir- devletle ilişkilerini sağlayan-düzenleyen- sürdüren bir öz gibi sürekli varlığına ihtiyaç duyulan temel faktörlerdir.

Yurttaşların yaşadıkları ülkenin siyasal düzenine yani devlete aidiyet hissetmeleri, onu sahiplenmeleri ve ona katkıda bulunmayı düşünmeleri için gönüllülük ve sözleşme vurgusu birçok bakımdan önemlidir ve bu sivil toplumun yönetime katılmasında da anahtar bir konumdadır. Gönüllülük bireyin özgürlüğünü, sahip olduğu hürriyeti sembolize eder; sözleşme ise yurttaşlık bağı ile yüklenilen sorumlulukları ve kazanılan ya da varolduğunda güvence altına alınan hakları ifade eder. Gönüllülük temelinde bir bağ kurma söz konusu olduğunda, yurttaşların sözleşme gereği yüklenecekleri sorumlulukları yerine getirmede, toplumsal hayata katkı olarak yaptığı işi sahiplenmesi, daha iyi yapamaya eğilimli olması ve o işin yapılmasının gereğine inanması bakımlarından somut bir yarar çıkar ortaya. Bu nedenle günümüzde bu gönüllülüğe daha fazla vurgu yapılması ve sivil toplumun yeniden toplumsal hayatın merkezine yerleşmesi anlaşılabilir bir gelişme olarak durmaktadır. Halkın gönüllü birlikteliği anlamında, cumhuriyet içinde demokrasinin gelişmesinde sivil toplumun, yerel eğitim gruplarının, gayri resmi siyasal hareketlerin, düşünce üretim kuruluşlarının, bağımsız medya ve ticari birliklerin etkileri önemlidir. Sivil topluma artan oranlarda vurgu yapılması ve

¹⁸⁸ Güler, Birgül Ayman, “Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s. (133-154)

¹⁸⁹ M.Ali Kılıçbay, “Devlet Her Şeydir, Uyruklar Hiçbir şey”, Karizma, Yıl:5, Sayı: 18, Nisan-Mayıs-Haziran 2004, s.(133-135)

önem atfedilmesi, demokratik görünümlü yapılanmalara, gerçekten demokratik içerik kazandırmak ve demokrasinin özünün kavranmasını sağlamak için yararlı olabilir.¹⁹⁰

Sivil toplumun en belirgin ifadesi, vatandaşların kendileri gibi düşünen diğer vatandaşlarla beraber kamu politikaları hakkında ve toplumsal konularda özgür bir biçimde görüşlerini açıklayabilmeleri, bunları kamuya açık bir şekilde tartışabilmeleri ve eleştirebilmeleri ve hükümetten talepte bulunabilmeleridir. Katılımcı bir yönetim için sivil toplumun varlığının ve demokratik olgunluğa erişmesinin desteklenmesi gerekir.¹⁹¹ Zaten sivil toplum örgütleri giderek, özellikle kentten beklenen katkıyı, katılımı gerçekleştirebilecek en önemli aktörler haline gelmekte;¹⁹² toplumsal sorunlarda daha fazla inisiyatif almakta ve kamu kesimi ile birlikte yönetim sürecinin bir çok aşamasında rol almaktadırlar. Bu farklılaşmada, üç önemli nokta özellikle dikkati çekmektedir. Birincisi, sivil toplumun öne çıkmasında, merkezden yönetimin bir çok alanda terk edilmesinin olumlu katkısı olduğu gibi; yerel karar mekanizmalarının karar alma yeteneklerinin artırılmasının da rolü vardır. İkincisi, katılımın daha çok merkezi-ulusal düzeyde gerçekleştiği temsili demokrasinin yanında, yerel düzeyde katılımın öne çıktığı katılım bilinci ve demokrasi kültürünün gelişmesidir. Üçüncüsü ise, katılım daha belirgin olarak kitle örgütleri ve birliklerin katılımı ile yaygınlaşmaktadır.¹⁹³ Bir bakıma, temsil olgusu, sivil toplum örgütlerince gerçekleştirilecektir. Ancak bu, siyasetin bazen merkezileşerek devletleşmesi ve sivillliğini kaybetmesi gibi bir zaaf karşısında, toplumun daha doğrudan temsilini sağlayacağı gibi, taleplerinin dolambaçlı yollarda kırılmalara uğraması riskini de azaltan bir temsil olacaktır. Bu süreç, modern demokrasilerin en önemli problemlerinden biri olan katılım eksikliğinin aşılmasına da katkıda bulunabilir. Sürekli tekrarlanan cazip söz “demokrasinin demokratikleştirilmesi”, büyük ölçüde sivil toplum örgütlerine bağlı olarak gerçekleşecektir. Zira bu örgütler, birey-toplum-devlet ilişkilerinin taşıyıcıları konumundadırlar.¹⁹⁴ Sivil toplum örgütleri bir yandan demokrasinin derinleşmesine katkıda bulunurken; diğer yandan da iyi yönetim talebinin güçlü taşıyıcıları olarak toplumsal sinerjiyi oluşturacaklardır.

¹⁹⁰ Carlos Santiso, “Promoting democratic governance and preventing the recurrence of conflict: the role of the United Nations Development Programme in post-conflict peace-building”, *Journal of Latin American Studies*, August 2002 v 34 i3 p. 555(32).

¹⁹¹ Usaid Report

¹⁹² Yüksel Dinçer, “Kent, Kentleşme ve Kent Planlaması”, *Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Seminerleri* (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s. (341-354).

¹⁹³ Mustafa Ökmen - Serhat Baştan, “Küreselleşme –Yerelleşme Dinamikleri ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetimler Kongresi Kitabı*, 18 Mart Üniversitesi Yayınları, Çanakkale 2004.

¹⁹⁴ Zühtü Arslan, “Demokrasinin Demokratikleştirilmesi Sivil Toplum Örgütlerine Bağlıdır”, *Sivil Toplum*, 3 (9), Ocak - Mart 2005,s.(85-95).

Katılımcı demokrasinin kurumsallaşması ve sivil toplumun bu yapı içinde hem yararlanan hem de yararlandırıan bir konumda olması önemlidir. Bunun için, toplum kesimleri arasında sağlıklı iletişim kanallarının kurulmuş olması gerekir.¹⁹⁵ Eleştiri kültürü, uzlaşma kültürü, ötekinin farklılıklarını kabul etme eğilimi, müzakere ve düşünsel ikna süreçlerini tehdit ve şiddete tercih etme yönelimi gibi faktörler sağlıklı iletişim için öncelikli konulardır. Sivil toplumun, resmi devlet kurumlarından ayrıldığı noktalar da buralarda ortaya çıkar. Devlet bir konuyu çözmek için toplumla diyalog kurma yolunu benimsemeyebilir. Bir çok demokratik ülkede bile, kamusal işlerin nasıl yapılacağı konusunda yurttaşlara danışıldığı az görülür. Hatta, toplumla iletişim içinde olmak bir yana, kamu kuruluşlarının kendi içlerinde ve kendi aralarında bile sağlıklı iletişim kanallarının kurulduğu kolaylıkla söylenemez. Halbuki, her iki yönde yani içe ve dışa doğru açılan iletişim kanalları, kamu hizmetlerinde verimliliğin ve etkililiğin önkoşullarındandır.¹⁹⁶ Katılımcı anlayışta bir yönetimde, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının kamu hizmetlerine katılımı nasıl yaşamsal önemde görülüyorsa; kamu yönetimi birimlerinin de kendi içlerinde ve aralarında katılımcı bir anlayışla hareket etmeleri o denli önemli ve gereklidir. Kendi içinde dikey ya da yatay sağlıklı iletişim sistemi kuran kamu kuruluşları, hem görev ve sorumluluklarını yerine getirmede; hem de çevresiyle kuracağı sağlıklı ilişkiler sayesinde sunacağı hizmetin kalitesinde ve çeşitliliğinde tatmin edici bir konuma gelebilir.

Sivil toplumun, toplumsal hayatın işleyişinde daha etkin olmasının demokrasiyi güçlendireceğini ifade etmiş olduk. Sivil toplumun, sosyal ve siyasal hayatın merkezine daha fazla yerleşmesi, kamu yararının, kamu kesimine tek yanlı hukuksal ve siyasal üstünlük tanıyarak sağlanabileceği anlayışında kırılmalara neden olmaktadır. Kamu yararını büyük ölçüde devletin üreteceği ve temsil edeceğine yönelik Hegelyen anlayış aşınarak, sivil toplum ve piyasanın da sonucu itibarıyla kamu yararına hizmet edebileceğinin fark edilmiş olması, katılımcı demokrasinin önünü açan bir düşüncedir.¹⁹⁷ Bu konuda tereddütlerin olduğu, görülmektedir. Bunlar çoğunlukla, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektör birliklerinin kamu hizmetlerinin yürütülmesine müdahil olmasının, toplumun genelini koruma endişesi ile bazı kesimlerde endişe ile karşılandığı bilinmektedir. Özellikle muhafazakar ve sol kesimlerde,

¹⁹⁵ Aydın Uğur, "Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum", Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s. (179-194)

ğur (1999), s.190

¹⁹⁶ Kamil Ufuk Bilgin, "Kamu Yönetiminde Yönetimsel İletişim", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 2, Mart 1991, s.25

¹⁹⁷ Bilal Eryılmaz, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Karizma, Yıl:5, Sayı: 18, Nisan-Mayıs-Haziran 2004 s.(21-37)

kafa karışıklığının ve tereddütlerin olduğu anlaşılmaktadır. Halbuki, sivil toplumdaki yeni canlılık, yurttaşların kendilerini ilgilendiren işlerin kontrolünü daha fazla kendi eline alması ve daha iyiye doğru değiştirme kararlılığında olması¹⁹⁸, önemli bir değişikliği simgelemektedir. Bu devinim ve güçlenme, doğal olarak, kamunun egemen olduğu bir sivil toplum politikası yerine, karşılıklı işbirliği ve kontrole dayalı katılımcı bir yönetim sürecini gündeme getirmektedir.¹⁹⁹

Katılımcı demokrasi ve bu paralelde bir yönetim için varlığı kaçınılmaz görünen güçlü bir sivil toplumun oluşumu, hangi koşullarda gerçekleşebilir? Bu ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte, devletle içli dışlı ve devletten beslenen sivil toplum örgütleri devlet ideolojisinin taşıyıcıları olmaktan öteye bir anlam ifade etmemektedirler. Öncelikle bunların hem sivil ve hem de toplum örgütü olmalarının sağlanması gerekir.²⁰⁰ İç işleyişlerinde demokratik olmaları sivil toplum örgütleri için temel koşul olmalıdır. Demokratik olmayan bir sivil toplum örgütlenmesi, ileri aşamalarda sivil toplumu bastırıcı bir mahiyete dönüşebilmektedir. Kaldı ki özünde demokratik olmayan bir örgütlenmenin, devletten ya da egemen kesimlerden demokrasi talep etmesi ve ya demokratik bir toplum için öncülük yapması ne kadar tutarlı ve etkili olabilir? Ancak demokratik sivil toplum örgütleri devletten kendileri için ve toplum için uygun politikaların uygulanmasını talep edebilirler, bunlara katkı sağlayabilirler hatta bunlar için pazarlık da yapabilirler. Her ne kadar bir kısım yetkilerini, ulusal düzeyden daha alt ve devletle ilişkili olmayan organizasyonlara, birimlere devretmek durumunda kalabilirler, hükümetler hala sosyal-siyasal hayatta etkindirler ve hala bir çok yolla egemenliklerini ortaya koyabilmektedirler.²⁰¹

Yerel düzeyde yerel yönetimlerin, ulusal düzeyde ulusal hükümetlerin farklı derecelerde olsa da halâ etkin olduğunu kabul ettikten sonra, sivil toplum örgütlerinin, toplumun diğer kesimleri aleyhine olmamak şartıyla, herhangi bir kamu hizmetinin yürütülmesi ya da genel kamu politikaları üzerine kamu kesimi ile müzakerelerde bulunması, işbirliği ya da ortaklıklara girmesi en tutarlı ve sonuç getirebilecek bir yol olarak görünmektedir. Sivil toplum örgütlerinin bu tür girişimleri, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine katkıda

¹⁹⁸ Köse, H.Ömer, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 49, Nisan-Haziran 2003,s.(3-46)

¹⁹⁹ Eryılmaz (2004),a.g.m.

²⁰⁰ Arslan (2005), a.g.m.

²⁰¹ James N. Rosenau, “Governance, Order and Change in World Politics”, James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (ed) Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge University Press 1992, s.3

bulunabileceği gibi, en iyi denetim yolu olan halkın bizzat denetimi konusunda da yeni olanaklar sunacaktır. Thomas Jefferson'un isabetle ifade ettiği gibi, sadece yönetenlere bırakıldığı sürece, her yönetim yozlaşmaya mahkumdur. Bu nedenle, yönetimin bizzat yurttaşların kendileri tarafından sahiplenilmesi, denetlenmesi onun yozlaşmasına ve sadece bir kısım kimseler ve kesimler için yararlar üretmesi gibi bir duruma düşmesini büyük oranda önleyebilir. Bu nedenlerle, katılımcı bir yönetim anlayışında, sivil toplumun daha somut ve sorumlu bir şekilde yönetsel süreçlere katılımı için alternatif yollar bulmanın, çeşitli kesimler arasında güvene dayalı ortaklıklar ve işbirlikleri kurmanın gereğinden hareket edilmektedir. Bireysel ya da örgütlü olarak, yurttaşların yönetime katılımı, kamusal sorumluluk ve denetim anlayışına yeni bir boyut kazandıracaktır.²⁰²

Sivil toplum örgütlerinin katılımcılık performanslarının, kamu kesimini etkisizleştireceği ve bunun özellikle yerel yönetimlerde, özel kesime yarayacağına yönelik endişeler dile getirilmektedir. Bu iddiayı destekleyen bazı olumsuz uygulamaların olması, toplamda sivil toplumun kamusal faaliyetlerde yerel ya da merkezi hükümetin yanında ve ya bazen olduğu gibi önünde olmasının yararlarını göz ardı etmemiz gerektirmez. Kaldı ki katılımcı demokratik bir yapılanmada hukuk devletinin gerekleri en önemli önceliklerden birisi sayılarak, hukukun etkinliği de artırılmakta ve yozlaşmalara karşı etkili yaptırımların geliştirilmesi de öngörülmektedir. Katılımcı iyi bir yönetimde öngörülebilirlik olması gerekir; bu nedenle yönetim faaliyetine kamu kesiminin dışında, katılımı ve katkıda bulunacaklar için ortamın belirlilik yansıtması ön şarttır. Özellikle kamu kesimine bakan yönüyle keyfilik olmamalıdır. Herkes için eşit korunma, ayırım yapmama ve kuralların geriye dönük uygulanmaması garanti altına alınmalıdır.²⁰³ Başka bir açıdan baktığımızda, aslında sivil toplum hem piyasaların hem de hükümetin gücünü kısıtlama düşüncesinin temelinde yatmaktadır. Giddens'a göre, yurttaşlık birliğinin uygarlaştırıcı etkisi olmadan ne bir piyasa ekonomisi ne de demokratik bir devlet gereği gibi işleyebilir. Neoliberal eleştirmenler, özgürlüğün, gücü özel sektöre devretmek suretiyle maksimum düzeye çıkarılacağını düşünürler. Ancak, demokrasiyi piyasa alanıyla eşanlamlı tutmak ve hükümetin özelleştirilmeler yoluyla, tamamen etkisizleştirilmesi gerektiği düşüncesi doğru değildir.²⁰⁴ Bunun sivil toplum ve yurttaşlar için mutlaka yararlı olacağını öne sürmek, bir çok eleştiriye hak etmekle birlikte, bu endişelerin, yerel düzeyde izlenen katılımcı yaklaşımların hukuksal

²⁰² M.Akif Çukurçayır-Esra B. Sipahi, "Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite", Sayıştay Dergisi Sayı 50-51, Temmuz -Eylül 2003, s. 35

²⁰³ Lam, N.V., "A Perspective on Good Governance", *Bulletin on Asia-Pacific Perspectives* 2002/03,pp.(47-56)

²⁰⁴ Anthony Giddens; Üçüncü Yol ve Eleştirileri, (çev. Nihad Şad) Phoenix Yayınevi 2001, s.59-60

güvenceye alınması ve kamu kesimini etkisizleştirmeyen politikalarla aşılması mümkündür. Sivil topluma aşırı vurgu yapılması ya da yerelleşerek sivil toplumu kamu yönetiminde somut uygulamalar içinde daha etkin kılma çabalarının, ulus-devletin varlığına yönelik bir tehdit olarak algılanması aşırı bir yorum olarak beliriyor. Sivil toplumun, özel sektör ve sermaye kesimlerine göre, örgütlenmede ve harekete geçmede çeşitli kısıtlar içinde bulunması, tersinden okunarak, onun içinde özel sektör ve sermaye kesimlerini devletin merkezine taşıyan bir truva atı gibi algılanmasına ve devleti zayıflatıcı bir unsur olarak görülmesine yol açmamalıdır. Ulus devletin bir paradigma değişimine uğraması, onun bazı yetkilerini sivil toplumla paylaşmak ve bazı faaliyet alanlarında toplumun ilgili kesimleriyle birlikte karar almak, uygulamak ve değerlendirmek zorunda kalması, bu yapının ortadan kalkmasını gerektirmez; böyle bir sonuca da götürmez. Buradan hareketle, sivil toplum örgütlerinin katılım ve işbirliklerine daha toleransla yaklaşılmasının gerek olduğunu ifade edebiliriz. Günümüzde gelişmiş ülkelerde, katılımcı yönetim bağlamında yerel yönetimler alanında öne çıkan temel düşünce, özel sektöre yakınlaşmaktan çok vatandaşa yakınlıkta yaklaşma biçiminde oluşmaktadır. Özellikle katılım ve hesap verebilirlik bu beklentinin en önemli görüntüleridir. Yerel demokrasiyi somutlaştıracak şekilde, temsil sistemi içinde yerel topluluklara yerel hizmetlerin yönetimine katılma ve etkili bir yönetim sağlama bakımından olanaklar oluşturulması düşüncesi öne çıkmaktadır.²⁰⁵ Bu düşüncenin somut projelerle hayata geçirilmesi, katılımcı demokrasinin siyasal ve hukuksal bazda kurumsallaşmasının da önünü açacaktır. Bunun da ne ulus devlete ne de toplumun geneline bir zarar getireceğini söylemek temelden yoksundur.

2.2.3. Özel Sektörün Toplumsal Sorunlara Yaklaşımında Zorunlu Değişim

Katılımcı yönetim anlayışı irdelenirken, kamu kesimi ile sivil toplumun ve onun farklı bir yanını yansıtan özel sektörün birlikteliğinden söz ettik. Burada birkaç nokta üzerinde öncelikle durmak gerekir. Birincisi, özel sektörün devlete göre sivil toplum içinde yer alması ve çoğu zaman sivil toplumun bir parçası olarak toplumsal yer edinme ve yönetimi etkileme hareketlerine bu yolla meşruluk kazandırmasıdır. Bunun karşısında ise, sivil toplum örgütlerinin, özel sektörü devletle eklemlenmiş ve onunla çoğu zaman toplumun aleyhine çıkar ilişkisine girebilen bir yapı olarak, sivil kabul etmemesidir. Bir başka nokta ise, özel sektörün, kârın en çoklaştırılması sürecinde verimlilik, etkililik ve yönetimde katılım, toplam

²⁰⁵ Arif Erençin; "Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 4, Ekim 2002,s.(25-40).

kalite gibi iyi yönetim uygulaması sayılabilecek alanlarda devlet yönetimini etkileyebilmiş olmasıdır. Özel sektörde, yönetişim kavramının yüksek düzeyde ve yaygınlıkta kabul görmesi ve uygulamalara temel oluşturacak biçimde yerleşmesini dikkate aldığımızda, bu etkileşimin, önceki yüzyıllarda devletin etkileyici olduğu dönemlerin tersine, özel sektörün bu kez etkileyen konumunda olduğu sonucuna varabiliriz. Son olarak, kamu hizmetlerinin belirlenmesi ve sunumu sürecinde sivil toplum örgütlerinin, kâr amacı gütmeyen yer almalarının katılımcı demokrasinin bir yansıması olduğunu belirtmiştik. Özel sektör ise, kamu kesimi tarafından bizzat yürütülen hizmetlerin sunumunda, tedarikçi ve ihale yoluyla bir bakıma taşeronluk yapan bir katılımcı olmaktadır. Karar mekanizmalarında olmayan ama sunumda görev alan farklı türde bir ortak olarak yer almaktadır. Bu durumda ise, özel sektörün kendi çalışma yöntemleri ile kamu kesiminin kârdan ziyade kamu yararını esas alan yaklaşımlarının ne denli örtüşeceği sorunu ile karşı karşıya kalmaktayız. Burada zaman zaman tartışmalarda unutulmuş önemli bir nokta, kamu kesiminin bir çok bakımdan özel kesime yaptıracağı işlerde neredeyse mutlak belirleyici olduğu gerçeğidir.²⁰⁶ Bir çok ülkede – bu arada Türkiye’de de- kamu yararını gözetici hukuksal mekanizmaların geliştirildiği, teamüllerin oluşturulduğu, kamu kesiminin denetleyici, yönlendirici ve çoğu zaman hizmet çerçevesini belirleyici bir kısım hukuki yetkilerle donatıldığını görmekteyiz.²⁰⁷

Kamu yönetiminde iyi yönetişimi gerçekleştirmenin amacı açık bir şekilde kamu yararının sağlanmasıdır. Yani topluma en az yük getirecek şekilde, en iyi hizmetleri onların taleplerine uygun olarak yerine getirmektir. Özel sektörde ise, yaygın kabul göre, iyi bir yönetimle güdülen amaç, daha iyi çalışmak, daha fazla ve kaliteli üretmek ve daha fazla kâr elde etmek şeklinde ifade edilebilir. İlk bakışta amaçlarda temel farklar görünmektedir. Kamu kesimi, bazı konularda maliyeti, kârı hatta belli kesimlerin memnuniyetsizliğini bile göz ardı ederek yasalarla tanımlanan görevlerini yerine getirirken, özel kesimin kâr etmediği bir alanda uzun süre bulunmasını açıklamak mümkün değildir. Bu temel farklılığa karşılık iki ayrı alanda yapılan ‘iş’ son tahlilde birbirinden çok farklı değildir. Mal ve ya hizmet üretimi vardır ve alıcısı aynı toplumda yaşayan aynı insanlardır. Bu nedenle kamu sektörünün özel sektörden, özel sektörün de kamu sektöründen alacağı, öğrenebileceği çok şey olabilir ve bunda hiçbir gariplik yoktur. Yapılabilecek temel hata, kamu kesiminden tamamen özel sektör gibi ya da tam tersini beklemektir. Önemli olan, birinde baskın olan kişisellik ve kısmilik karakterinin,

²⁰⁶ Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara 2003, s. (309-315)

²⁰⁷ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2000, s.(237-247)

diğerinde içkin olan toplumsallık ve genellik niteliğinin birbirine karıştırılmaması; faaliyetlerin yürütülmesindeki temel paradigmalardan göz ardı edilmemesidir.

Özel sektörde katılımcı yönetim kavramı yerine, yaygın olarak *yönetişim* kavramı kullanılmakta ve “*kurumsal yönetim*” şeklinde sistematize edilmektedir. Kurumsal yönetim, 1990’larla birlikte öncelikle finans piyasasında rekabet gücünü artırmak amacıyla kullanılan; şirket yönetimlerinde, uluslararası girişimlerde öne çıkarılan ve gittikçe önem kazanan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁰⁸ Kurumsal yönetim kavramı içerisinde denetim kurulu, ortaklar kurulu ve yönetim kurulunun sorumlulukları, yeterli iç kontrol sistemlerinin mevcudiyeti, hesap verme sorumluluğu ve denetçinin rolü ve fonksiyonu birlikte ele alınarak, katılımcı bir uygulama sağlanmaktadır.²⁰⁹ Kurumsal yönetim, büyük ortaklı şirketleri kimin kontrol edeceği ve bunu niçin yapacağı ile ilgilidir. ABD’de bu misyonu ana hissedarlar yerine getirmektedirler.²¹⁰ Kurumsal yönetim, yöneticilerin ekonomik büyümeyi ve genel ekonomik refahı yükseltme gibi iki önemli misyonu olmasını gerektirir.²¹¹ Kurumsal yönetimin 1990’larla birlikte yoğun bir şekilde gündeme gelmesinin en önemli nedenlerinden birisi, bu yıllarda, ABD ve İngiltere’de ortaya çıkan çok ortaklı büyük şirket yolsuzluklarıdır. Buralarda, kurumsal iyi yönetimin gereği olan açıklık, hesap verebilirlik, etkililik ve verimlilik, mümkün olan en geniş ölçekli katılımı sağlama gibi ilkelere uyulmasıyla, bu tür yolsuzlukların ve haksızlıkların önüne geçilebileceği düşünülmüştür. Şirketlerde iyi yönetim ihtiyacı hızlı bir şekilde ve bir kısım olumsuzluklara karşı, reaksiyon şeklinde gündeme geldiği için, açık ve genel kabul gören bir kurumsal yönetim tanımı hemen geliştirilememiştir. Bunun yerine belli ilke ve özelliklerin öne çıkarıldığı tarifler yapılmıştır.²¹² Özel sektörde yönetim, yönetim-kontrol-gözetim ve hesap verme sorumluluğunu birlikte kapsayan bir mahiyette anlaşılmaktadır.²¹³ Kurumsal yönetimde temel olarak, ortaklara hesap verebilir bir yönetim kurulunun olması, seçilmiş üyelerden oluşan direktörler heyetinin varlığı ve bağımsız denetçilerin olması ve bunların birlikte çalışması gerektiği kabul edilerek,²¹⁴ katılımcı bir yönetim uygulanmakta; bu uygulama ise kurumsal yönetim olarak nitelendirilmektedir.

²⁰⁸ Sevinç Akbulak, “Corporate Governance Principles of Turkish Capital Markets”, *civilacademy: Journal of Social Sciences*, Summer 2004, s.(31-37)

²⁰⁹ Netherlands Ministry of Finance(NMoF), *Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?*, www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf, (11.03.2004)

²¹⁰ Fred R. Kaen, *A Blueprint for Corporate Governance*, AMACOM Div American Mgmt Assn, 2003, s.1

²¹¹ Kaen (2003), s.9

²¹² Kevin Keasey, Mike Wright, Steve Thompson; *Corporate Governance:Economic and Financial Issues*, Oxford University Pres, Oxford 1997, s.(1-2)

²¹³ CNMoF (2003), a.g.m.

²¹⁴ Keasey and others (1997), s.3

Günümüzde bir şirketin davranışlarına etki eden, yönlendiren çok sayıda taraf vardır. Hissedarlar, çalışanlar, tüketiciler, fabrikaların bulunduğu bölgedeki yerel topluluklar, vergi mükellefleri, siyasal kurumlar, üniversiteler, yerel okul sistemleri, mal tedarik eden firmalar, gelecek nesiller, dış faktörlerle yabancı uluslar, çevre faktörü gibi unsurlar, bir şirketin karar ve davranışlarına etkide bulunabilecek taraflardır.²¹⁵ Bu da şunu gösteriyor; artık karar mekanizmalarını işletirken, çok taraflı müzakere ve iletişim yollarına başvurarak bir nevi yönetim anlayışı ile hareket edilmektedir. Bu nedenle, özel kesimin, yönetime olan eğilimi, sadece daha iyi bir yönetim sağlayarak kârı artırmak amacından kaynaklanmamaktadır. Evet kâr, harekete geçirici bir güdü olabilir; ancak iş dünyasının, çalışma hayatının ve çalışanların koşulları, talep ve beklentileri değişmiştir; değişmektedir. Sadece daha fazla maaş almak ya da daha iyi bir pozisyonda çalışıyor olmak, işveren olarak çalışanlar üzerinde daha fazla güç ve yetkiler kullanmak gibi hemen akla gelebilen durumlarda farklılaşmalar ortaya çıkmaktadır. Bir çalışanın tatmininde yeni unsurların etkisi artmaktadır. Müşterinin mutluluğunun, çalışanların mutluluğuna bağlı olduğu belki yeniden keşfedilmektedir. Kuruluşun misyon, politika, strateji ve hedeflerinin çalışanlarının katılımıyla belirlenmesi ve çalışanların birey olarak hedefleriyle şirket olarak hedeflerinin çakıştırılması önem kazanmaktadır.²¹⁶ Bir işveren olarak daha çok kazanmak ama toplumsal bellekte iyi yer edememenin sosyo-psikolojik maliyeti artmaktadır. Bu ve benzeri nedenlerle insan ve toplum merkezli yaklaşımların ve yönetim anlayışı içerisinde yönetim sistematığı geliştirmenin gerekli olduğu düşüncesi yaygınlaşmaktadır.

Son yıllarda uluslararası yatırımcılar, daha yoğun bir şekilde dikkatlerini kurumsal yönetim ilkelerinin geliştirilmesine yoğunlaştırdıkları gibi, gelişmekte olan ülkelerle ilgili yatırım ve kredi kararlarını kurumsal yönetim kalitesini gözledikten ve değerlendirdikten sonra vermektedirler.²¹⁷ Başta IMF, Dünya Bankası, OECD olmak üzere, bir çok uluslararası kuruluş yönetim kalitesini sürdürülebilir bir ekonomik ve sosyal düzenin güvencesi olarak gördüklerini açıkça ortaya koyarak; iş ortaklarına iyi yönetim ilke ve önceliklerini benimsemeleri konusunda doğrudan ya da dolaylı telkinde bulunmaktadırlar.*

²¹⁵ Ralph Nader, "Reforming Corporate Governance", California Management Review, Vol. XXVI, No. 4, Summer 1984, The Regents of the University of California.

²¹⁶ Selim Güven, "Toplam Kalite Yönetimi", 2. Siad Zirvesi, Bursa 11.12.1998; www.tusiad.org.tr, (07.19.2004)

²¹⁷ Akbulak (2004), a.g.m.

* Adı geçen kuruluşların özellikle 1990 dan itibaren ortaya konulan raporlarında, gelişmişlik indekslerinde ve yardım programlarında iyi yönetim vurgusu açıkça ve sıkça görülmektedir.

Yönetişim anlayışının işletmelerde meydana getirdiği ortam, kurumda açıklık ve güven duygusunun yaygınlaşması; amaçların gerçekleştirilmesinde alternatif yollar kullanma esnekliğinin sağlanması ve en önemlisi kurum içinde her yönde iletişim kanallarının açıklığının garanti edilmesi yoluyla yüksek bir sinerjinin ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Bu ortamda işletmedeki her birey, grup, departman, süreç kendinden bir sonraki aşamayı, süreci müşteri olarak kabul etmekte ve çalışmasını iç müşterisini memnun edecek şekilde gerçekleştirmektedir.²¹⁸ Bu anlayış iç içe kalite çemberlerinin oluşmasını getirdiği gibi, son tahlilde işletmenin verimini, çalışmasındaki etkililiği artırmakta ve sürdürülebilir yüksek performans oluşturmaktadır. Yönetişimin anlayışının egemen olduğu çalışma ortamında, çalışanlar her kademede kendi bilgi ve yeteneklerini işe katmakta ve bunu bir aidiyet duygusu içinde yapmaktadırlar. Ortaya çıkan ürün ya da hizmette kendilerinin de belirleyici olduklarına inanmaları bu sonucu hazırlamaktadır. Ayrıca, dikey haberleşmeden çok, yatay haberleşme hakim olması; haberleşmeyi emir ve rapor vermekten çok, bilgi alışverişi şeklinde gelişmesi, aslında zorunluluk içeren bir çalışmayı, gönüllülük katılarak yapılabilecek hale sokmaktadır. Hiyerarşi ilişkilerinden çok ortaklık ilişkisinin öne çıktığı görülmektedir. Belli bir konuda uzmanlaşma yerine, genel işletmecilik bilgileri, analiz ve sentez yapabilmeye yeteneği daha fazla önem kazanmaktadır. Çünkü önceki ve sonraki aşamalardan haberdar olmak; önceki ve sonraki iş ortaklarının işlerini en iyi şekilde yapmalarına katkıda bulunmak, toplamda işletmenin verimini ve üretimindeki kaliteyi artırmakta ve bundan bütün çalışanlar yararlanmaktadır. İşler tüm örgüt hedefleri ve gerçeği göz önünde tutularak yürütülmektedir.²¹⁹

Özel sektörde katılımcı bir yönetimi içeren ve kurumsal yönetim adı verilen yaklaşımın genel bir kabul gördüğünü ortaya oduktan sonra, özel sektördeki değişim ve bu değişimden elde edilen başarı, kamu kesiminde de yankı buluyor ve çeşitli şekillerde karşılaştırmalar yapılarak, kamuda da değişim baskısı oluşturuluyor. Kamu hizmetlerinde özel sektörün bu dinamizminden yararlanmak üzere, bir ortak olarak özel kesimin katılımı yararlı olabilir. Yönetişim, büyük oranda, kamu ve özel sektör ile sivil toplumun birlikteliğine dayandığından, kamu ile özel sektör arasında bir rekabetten daha ziyade, kaynakların bileşimini ve tamamının toplumun hizmetinde kullanılmasını hedefleyen bir yaklaşımdır. Bu anlamda katılımcı yönetim yaklaşımı, alternatif bir hizmet üretme ve sunma yolu olarak ele alındığında, özel

²¹⁸ Güven (1998), a.g.m.

²¹⁹ Hazma Al, Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Ankara: Bilimadamı Yayınları, 2002 s.87

sektör ile kamu inisiyatifleri arasında tamamlayıcı bir ilişki kurulabileceğini öngörebiliriz.²²⁰ Özellikle yerel yönetimlerde özel sektörle yakın işbirliğinin, yerel yönetim hizmetlerinin maliyetinin daha isabetli değerlendirilmesine ve etkinliklerinin artırılmasına da yardımcı olacağı söylenebilir.²²¹ Bu amaçla mesela, Yunanistan’da yerel yönetimlerin görevini kolaylaştırmak, çıkarlarını korumak ve sosyal hedeflere ulaşmak için, kamu hizmetlerini ihaleler yoluyla en uygun şartlarda özel kesime yaptırmalarına geniş olanaklar sağlanmıştır.²²² Süreç içerisinde, katılımcı bir anlayış benimsenerek, ama en az bunun kadar önemli olan, kamu hizmetlerinin en temel değerleri de göz önüne alınarak girişilecek ortak kamusal faaliyetler, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinde olumlu sonuçların alınmasını sağlayabilir.

²²⁰ B. Guy Peters and J. Pierre, “Governance Without Government. Rethinking Public Administration”, Journal of Public Administration Research, Nisan 1998, c. 8, no. 2, pp.(223-244)

²²¹ Nicolas Levrat, “Avrupa’da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu –Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri”, (Çev:Mustafa Dönmez), Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995, s.(28-37)

²²² Levrat (1995), a.g.m.

3. BÖLÜM KAMU YÖNETİMİN KRİZİ VE YENİDEN YAPILANMASI

Kamu Yönetimi Reformlarında Süreklilik ve Temsil

Kamu sektörü, topluma hizmet etmesi açısından temsil ve demokrasi sorunuyla sürekli olarak karşı karşıya kalmaktadır. Temsil ve demokrasinin karşısında duran bir diğer sorun ise hizmet etkinliğidir. Kamu yönetiminde diğer bir çok bilimde olduğu gibi sürekli olarak modellerin değişmesinden ve hizmet anlayışının farklılaşmasından öte bir durum söz konusudur. Burada, kamu yönetiminin hizmet sunumunda toplumsal taleplere ne kadar duyarlı olduğu tartışması temeldir. Bir diğer deyişle, yönetimin karar almasında kullandığı kriterlerin eleştiriye açıklığı ve değiştirilebilirliği önemlidir.

1960'larla birlikte bütün dünyada kamu yönetiminin kullandığı kriterlere bir takım eleştiriler yapılmaya başlamıştır. ABD'de McCarthyismin sona ermesi sonrasında ve Vietnam Savaşı'nı izleyen yıllarda yönetimin tercihlerinin eleştirilmesi, Fransa'da öğrenci hareketlerinin ortaya çıkması, Sovyetler Birliği'nde Stalinizmin sona ermesi gibi olaylar, devletin özellikle kendi içsel determinasyonları doğrultusunda “ekonomik rasyonalite” ve “kalkınmacılık” gibi eleştirilmesi “zor” olan bir takım ilkelerinin eleştiriye uğramasına yol açmıştır. Aslında bu ilkeler, modern dünyada kamu yönetimi aracılığıyla kullanılan birer politik kontrol mekanizmasıdır ve bir ölçüde varlıklarını da devam ettirmektedirler.²²³ Burada değinmemiz gerekli olan nokta, ekonomik rasyonalite ya da kalkınmacılık gibi kavramlardan öte kamu yönetimine yukarıda da değindiğimiz gibi toplumsal tercihlerin yansımalarının yolunun nasıl bulunacağıdır. Çünkü, kamu yönetimi bir başka açıdan ele aldığımızda, birey, grup, sosyal sınıf ya da toplumun değer ve tercihlerinin de yansıdığı bir alandır. Bu değerlerden bazıları bazı dönemlerde kamu yönetimine daha fazla etki edebilir.²²⁴ Fakat, kamu yönetimi aynı zamanda sosyal eşitliği sağlamanın etkili yollarından birisidir. Bu bakımdan, 1960'lı yıllardan başlayarak yönetime yapılan eleştirilere çözüm bulma amacıyla reformlar yapılmıştır. Bu sürecin bundan sonra da devam edeceği anlaşılmaktadır.

²²³ Guy B. Peters, *The Politics of Bureaucracy*, Longman, Londra 1995, s.62.

²²⁴ H. George Frederickson, *New Public Administration*, University of Alabama Press, Alabama 1980, s.31.

3.1. Geleneksel Kamu Yönetiminde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Nedenleri

1945 sonrası Dünya’da, ama özellikle Avrupa’da bir yandan savaşın izlerini silmek ve ulusal ekonomileri yeniden canlandırmak, diğer yandan da uluslararası ilişkileri savaşa ve şiddete başvurmadan yürütülebilen bir mahiyete kavuşturmak için çift yönlü çabaların yürütüldüğü bir dönem yaşandı. Ulusal sistemlerin kurulması, kamu yönetimlerinin yeniden hizmet verebilir hale gelmesi için genelde merkezci diyebileceğimiz yaklaşımlar benimsenerek bu çalışmalar sürdürülmüştür. Merkezi hükümetin güçlenmesine duyulan ihtiyaç, onu kamu hizmetlerinin belirlenmesi, planlanması, kararlaştırılması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi aşamalarında toplumun diğer kesimlerinin görüş ve taleplerine karşı yeterince duyarlı davranmamaya itmiş olabilir. Bugünden baktığımızda bireysellik idrakının, yurttaşlık bilincinin, sivil toplum düşüncesinin ve örgütlenmesinin, özel sektörün yeterince güçlenmediğini de belirlemek mümkündür. Muhtemelen bu tür etkenlerin varlığı, kamu kesiminin tek boyutlu, merkezci, monolitik, dışa kapalı ve paylaşmaya karşı aşırı reaksiyoner bir tutum belirlenmesine yol açmıştır diyebiliriz. 1970’lerin başlarına kadar devam eden bu süreçte, kamu bürokrasileri büyümüş, kamu harcamaları bütçelerin altından kalkamayacağı derecede artmış, buna karşılık kamu hizmetlerinde verimlilik, çeşitlilik ve kalite konularında ilerleme sağlanamamıştır. Bu süreçte 1973 petrol şokunun da etkisiyle darboğaza giren kamu yönetimleri, çareyi yeni yöntemler, uygulamalar ve bunun için gerekli reformlarda aramaya başlamışlardır.

Bu dönemde kamu yönetiminin uğradığı eleştiriler, kamu yönetiminin mutlaka yeniden ele alınmasını ve bir kısım yeniden yapılanma çalışmalarını zorunlu kılmıştır. 1960’larda yani Kamu Tercihi Teorisi ile birlikte, yetmişlerin ilk yarısından itibaren yeniden yapılanma-reform çalışmaları, 80’lerden itibaren Yeni Kamu Yönetimi Hareketi, Yeni Kamu İşletmeciliği, 90’larla beraber yönetişim gibi yaklaşımlarla, kamu yönetimi kendini yenileme ve kamu hizmetlerini toplumun talep ve beklentileriyle örtüşen bir içerikte sunma çabalarının konusu olmuştur. Dahası, 1990’ın başlarından beri, teknolojik gelişme, ekonomik ve siyasal liberalleşme gibi küreselleşmeyi yönlendiren etkenler, etkili ve meşru bir yönetimin koşullarını köklü bir biçimde dönüştürmüşlerdir.²²⁵ Bu yaklaşımlar, kamu yönetiminin, toplumsal değişimin hızına yetişebilmesi için, hem teorik hem de pratik olarak değişime zorlandığını ve zaten bunun kaçınılmaz olduğunu ortaya koymuştur. Kamu yönetiminde yeni

²²⁵ Thorsten Benner, [Wolfgang H. Reinicke](#), and Jan Martin Witte; “[Global Public Policy Networks: Lessons Learned and Challenges Ahead](#)” The Brookings Review, Spring 2003 Vol.21/2, pp.(18-21)

arayışların yaygın bir şekilde gündeme gelmeye başladığı dönemde, Samuel P. Huntington'ın üçüncü demokratikleşme dalgası dediği bir sürecin başladığı bilinmektedir. Huntington, 1974'te başladığını iddia ettiği üçüncü demokratikleşme dalgasında, 33 ülkenin demokratikleştiğini ya da yeniden demokrasiye döndüğünü saptamaktadır.²²⁶ Her ülke için farklılaşan çeşitli nedenlerle ortaya çıkan yeni demokratikleşme dalgası, beraberinde bir kısım tartışmaları da doğurmuş; bu tartışmaların etkisiyle kamu yönetiminin, nasıl daha demokratik, dış dünya ile iletişim içinde ve katılıma açık hale getirilebileceği tartışılmıştır?

Kamu yönetiminde, alternatif açılımların gündeme geldiği süreçle ilgili olarak, yeniden yapılanma çabalarını, kamu yönetiminin toplumsal devinimin gerisine düşerek ciddi eleştirilerin hedefi olmasını ve bir disiplin olarak kamu yönetiminin açmazlarını dikkate alarak geliştirdiği önerileri de içeren kapsamlı eseri *The Future of Governing (Yönetimin Geleceği)*'nde B.Guy Peters, kamu yönetimini, kimlik krizleriyle delik deşik olmuş bir yapıya benzetmiştir.²²⁷ Bu paraleldeki görüşleriyle Frederickson da, mevcut yapının sürdürülemezliği karşısında yeni arayışların ve son olarak da yönetişimin gündeme geldiği düşüncesindedir.²²⁸ Bu süreçte etkili olan faktörlere bakıldığında çok boyutlu etkenlerin varlığını belirlemek mümkündür. Yönetişim kavramının yaygın bir şekilde gündem geldiği 80'lerin sonuna kadar kamu yönetimi için çözüm paketleri sunan yaklaşımlar ve modellerle yapılmak istenen, kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya gitmek, teknik bazı düzenlemeler yapmak, kurumsal bazda değişiklikler yapmak, özelleştirmeler ve kamu birimlerini azaltmak yoluyla devlet aygıtının küçültülmesi gibi girişimlerle, mevcut yapının daha iyi işlemesi hedefleniyordu. Bu çabaların toplumsal talep ve beklentilerle, sosyokültürel değişikliklerle bir derece ilgisi olsa bile; bütün bunlar yalnızca kamu kesimince tasarlanıyor ve uygulamaya konuluyordu. Ne var ki, 1990'larda da yoğun olarak sürdürülen ve genel olarak kamuda yeniden yapılanma çalışmaları olarak adlandırılan süreçte, kamu yönetiminin küreselleşen, çoğulculaşan ve post-modernleşen toplumsal yapıları karşılama kapasitesinin yeterince geliştirilemediği görülmüştür. Ancak burada üzerinde durulması gereken önemli bir nokta, bu kavramların

²²⁶ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991

²²⁷ B. Guy Peters, *Studies in Government and Public Policy*, Sage Publications September 2001,

²²⁸ H.George Frederickson, "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere", *Institute of Governance Public Policy and Social Research: Working Paper QU/GOV/3/2004*, s.(3-10)

öncelikle Batıda bir anlamının olduğu ve menşe olarak buradan kaynaklandığıdır. Aksi durumda, daha modernleşmesini bile tamamlayamamış dünyanın önemli bir bölümündeki gelişmeleri çözümlenmede bu yaklaşımların bazı kısıtlarla karşılaşacağını baştan kabullenmek gerekir.

Kamu yönetimin alışılmış yapısına karşı gelişmeleri tetikleyen ve dört ayrı alandan yükselen değişimlerin birincisi coğrafya ile ilgilidir. Politika yapıcılar her zamankinden çok daha geniş bir alanda olup bitenleri sınırlı bir çerçeveden takip etmek zorunda kalmaktadırlar. Küresel düşünüp ulusal ölçekte hareket etme zorunluluğu, birbiriyle çelişen, çatışan ya da etkileşim içinde bulunan bir çok parametrenin aynı anda ele alınmasını gerektirmektedir. İkincisi, geçici olan ve doğrudan teknolojiye yükselen bir meydan okumadır. Yirmi dört saatlik bir sürede dünyadaki bütün ticari, parasal, medya ve iş hareketlerini izleyerek ve onları dikkate alarak hızlı karar verme zorunluluğunun getirdiği sorunlardır bunlar. Üçüncüsü, kamusal işlerin sayıca ve nitelik olarak gittikçe karmaşıklaşan yapılarını çözümlenecek çapta uzmanlığa olan ihtiyaç ve bunların sürdürülebilmesi zorlaşmaktadır. Sonuncusu ise, meşruiyet meselesi ve hesap verebilirlik konusundaki zorluklardır. Ulus ötesi dayanışma gruplarının ve sivil toplum örgütlerinin tatmin edilmesi ve katılım isteklerinin karşılanması, geleneksel ulus devletlerin ve kamu yönetimlerinin başa çıkmakta zorlandığı yeni durumlar olarak karşımıza çıkmaktadır.²²⁹ Çok yönlü ve karmaşık süreçlerin, kamu yönetiminde katılımı, yetkiyi yerel yönetimlerle paylaşmayı, özellikle sivil toplumu dikkate alarak politikalar oluşturma ve uygulamayı zorunlu kıldığı görülmektedir. Bundan kaçınarak kamu politikaları oluşturma çabası, sürdürülebilir bir toplumsal düzeni kolaylaştırmamaktadır.

Devletin güvenlik, istikrar ve sürdürülebilir sosyal gelişme sağlama kapasitesinin sorgulanmaya başlamasıyla paralel gelişen süreçte, sorunların çözümüne uygun araçlar bulma hatta felsefi araştırma geliştirme çalışmaları sırasında yönetim gündeme gelmiştir. Kavram daha sonra, sistematik olarak 1990'larda sürdürülebilir kalkınma ve birleştirilmiş sosyal sorumluluk kavramları ile ilişkilendirilerek çok boyutlu bir yönetim paradigmasına dönüştürüldü.²³⁰ Bu tür bir çok boyutluluğa duyulan ihtiyaç, kamu yönetiminin içine düştüğü tek boyutluluğun yol açtığı sorunlarla doğrudan ilgilidir. Yoksulluğun ortadan kaldırılması, yeni iş alanları oluşturulması, çevrenin korunması, sosyal entegrasyon, ekonominin

²²⁹ Thorsten Benner, [Wolfgang H. Reinicke](#), and Jan Martin Witte; "Global Public Policy Networks: Lessons Learned and Challenges Ahead" *The Brookings Review*, Spring 2003 Vol.21/2, pp.(18-21)

²³⁰ Polana Kovac, "The Principles of Good Governance with an Emphasis on Slovenia within European Union", EGPA Annual Conference, September 2004, Ljubljana, Slovenia, s. 1

yönetilmesi, tarım reformu, nüfus kontrolü, kadın sorunları gibi pek çok alanda aynı anda ve etkili çözümler üretilmesi gerekmektedir.²³¹ Sadece hükümetin otoritesine ve yaptırımlarına dayanmayan farklı bir yönetim mekanizmasının geliştirilmesine, toplumun tek bir merkezden hiyerarşik kademeleşme ile yönetilmesi anlayışını çözen bir paradigmanın oluşmasına ihtiyaç görülmüştür.²³² Bu paradigmanın özü ise, toplumu oluşturan bireyler, sivil toplum kuruluşları, siyasal ve iktisadi faaliyetlerin örgütlü temsilcilerinin ortaklaşa ve dengeli bir şekilde yer alacağı bir görüşme, tartışma ve müzakere ortamında alınacak olan yetkin ve bağlayıcı kararlar aracılığıyla, katılımcı bir yönetim anlayışı ile *yönet(il)mektir*.²³³

Geleneksel yönetim yaklaşımlarında kamu yönetimine egemen özelliklerin hiyerarşi, belirlilik, bürokrasi, sınıf, merkeziyetçilik gibi kavramlar olduğu bilinmektedir. Ancak, 1990 sonrası kamu yönetiminde daha çok komplekslik, dinamizm, kırılganlık, belirsizlik, farklılık, çok kimlilik, yerelleşme, bölgeselleşme gibi özellikler öne çıkmaktadır.²³⁴ Bu değişimin, toplumsal özelliklerin değişimiyle paralellik gösterdiği görülmektedir. kamu yönetiminde kabul eilsin ya da edilmesin, bu özelliklerin çoğulcu bir yapıyı tarif ettiklerinde şüphe yoktur Geleneksel yönetim yaklaşımında, sonuçlardan çok usullere ve kurallara odaklanılmış, hukuka bağlı yönetim ilkesinden hareketle, yönetim bir hukuk sorunu olarak ele alınmıştı. Bu da başarıyı performanstan ziyade, kurallara bağlılıkla ölçme sonucunu doğurmuştu.²³⁵ Buna karşılık, küreselleşme durumlarıyla karşı karşıya kalan sosyo-kültürel, siyasal ve ekonomik yapıların daha esnek uygulamalar içerdiği ya da gerektirdiği görülmektedir. 90'lerden itibaren çok daha büyük bir hızla değişen, dinamik toplumsal ortamlarda performansı göz ardı eden yaklaşımların, belli bir süre sonunda devre dışı kaldığı/kalacağı görülmüştür. Çünkü, geleneksel yönetim algılamasını değişime zorlayan ve başka parametreleri de harekete geçiren önemli bir etken olarak, devlet ve özel sektör ilişkilerindeki değişimlerin içinden gelmektedir.²³⁶ Toplumsal yapının ağırlık merkezi, politik konulardan sosyo-ekonomik sorunlara, ama daha baskın bir şekilde ekonomik konulara kaymıştır. Kamusal hizmetlerin üretimi ve yurttaşlara sunumunda özel sektör veya üçüncü sektörün ağırlığı, liberal iktisadi

²³¹ CIDA Report

²³² H.Kutay Keskin-A.Petek, "Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi", *Türk İdare Dergisi*, 38/4 Aralık 2005, s.40

²³³ Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim, BM Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Raporu TEMA III, IULA-EMME yayını, İstanbul 2002, s.15

²³⁴ White, Leroy, "Effective Governance 'Trough Complexity Thinking and Management Science'", *System Research and Behavioral Science*, May 2001, v18 i3 p. 241

²³⁵ Hamza Al, *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilimadamı Yayınları, Ankara 2002, s. 243

²³⁶ B.Guy Peters and J. Pierre, "Governance Without Government? Rethinking PublicAdministration", *Journal of PublicAdministration Research*, April 1998 v8 n2 p 223 (21)

düzenlere sahip ülkelerin dışında da 1980'lerden sonra artmıştır. Bu süreç, kamusal hizmetlerin tek düzenleyicisi ve sorumlusu olarak sadece kamu kesiminin kabul edildiği geleneksel modelleri değişime zorlamıştır. 1990'lara gelindiğinde, bireyler ve grupların kamusal hizmetlerin yürütülmesinde söz sahibi olmalarının gerektiği daha sıkça tartışılmış ve katılımcı bir kamu yönetimi yaklaşımına gereksinim olduğu vurgulanmıştır.²³⁷

Kamu yönetiminde değişim dalgasının hızlandırıcı unsurlarından birisinin küreselleşme olduğu sıklıkla iddia edilmiştir. Buna dayanak olarak da, ulus devletlerin tayin edici mekansal rollerine karşılık küreselleşme sürecinde uluslararası ve bir ölçüde de uluslar-ötesi bir siyasal kültürün gelişmeye başlaması ve küreselleşme eğiliminin toplumsal hayatın bütününe etki altına alacak şekilde artması gösterilmiştir. Bu bağlamda yönetişimin uluslar-ötesileşme evresinde devreye giren ve odaksal devlet anlayışını çözen yeni bir kültür niteliğinde olduğu söylenebilir. Demokrasinin ulus ötesi bir boyut kazanmasına da olanak sağlayabilecek böyle bir süreç, postmodernitenin zemin hazırladığı yerellik kavramıyla da bütünleşerek, yönetim olgusunda temelli bir dönüşüme neden olma potansiyeli taşımaktadır.²³⁸ Küreselleşme ve yerelleşme eğilimlerinin artması karşısında ulus devletler üzerinde gittikçe artan uluslararası çevrenin baskısı, devletlerin kendilerini bu uluslararası etkilerden izole etme kapasitelerini azaltmıştır. Bu baskıların, hem uluslararası sermaye piyasalarından hem de Avrupa Birliği gibi ulus üstü kurumlardan geldiği anlaşılmaktadır.²³⁹ Bu baskılar, tam olarak nereden kaynaklanmaktadır? Ulus devletin küreselleşme ve ulus-ötesileşme sonucu daha büyük imkanlara kavuşan ulus-üstü kurumların ve uluslararası sermayenin güdümüne girmesi söz konusu mudur? Ya da aşırı güçlenen bu dışsal faktörlerin ağır baskı ve yönlendirmesi sonucu ulus devlet içerideki egemenliğinden ödünler vermek zorunda mı kalmaktadır? Başka bir açıdan baktığımızda, ulus devletin alışlagelen yapısının çıkmaza girdiği alan, günümüz toplumlarının gittikçe daha karmaşık ve bölünmüş bir yapıya dönüşerek, pek çok farklılaşmış ve bağımsız alt-sistemler ortaya çıkarması mıdır? Diğer yandan demokrasinin geleneksel yöntemlerle yönetme yeteneğinin zayıfladığı ve alışılmadık bir şekilde temsil, katılım, inançlar, meşruiyet ya da sosyal ve siyasal bağların krizi karşısında,²⁴⁰ daha çoğulcu ve

²³⁷ Al (2002), s. 152

²³⁸ H.Ömer Köse, "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", *Sayıstay Dergisi*, Sayı: 49, Nisan-Haziran 2003, s.(1-44)

²³⁹ Peters and Pierre (1998), s.223

²⁴⁰ İlhan Tekeli, "Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum", *Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri* (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.(195-231)

katılımcı bir işleyişe ihtiyaç mı ortaya çıkmıştır?²⁴¹ Bu parametrelerin hiçbiri göz ardı edilemez gibi görünüyor. Biri ya da öteki değil de sanki tüm bu parametrelerin ulus devletin karşı karşıya bulunduğu hatta zaman zaman varlığının sorgulandığı açmazlarda etkisinin olduğunu söyleyebiliriz. Sürecin devam ediyor olması ve uygulamaların farklı örnekler üzerinden yeterince veri sunabilmesi için zamana duyulan ihtiyaç çok daha net bir projeksiyon geliştirebilmesini ertelememize neden oluyor. Bir yanda İngiltere, Finlandiya, İsveç, Norveç gibi ülkelerde, diğer yanda, farklı gelişmişlik düzeylerinden ve farklı siyasal kültürden ama demokratik bir yönetime sahip Japonya, Güney Kore, Türkiye, Macaristan, Litvanya gibi ülkelerde uygulamaların sonuçlarının görülebilmesi gerekiyor..

Yönetim algılamasını ve klasik ulus devletin bürokratik yapılanmasını değişime zorlayan etkiler karşısında, kamu yönetimlerinin, çok kimlikliliği ya da çoğulculuğu tanıma ve kamusal alanı buna göre yeniden düzenleme eğiliminin arttığı görülmektedir. Tanı(n)mayı ve katılımı temel alan bir yeniden yapılandırmanın talep edildiği yeni durumda diyalog, uzlaşma, paylaşma ve karşılıklı sorumluluk ilkelerine dayanan yeni bir yurttaşlık ahlâkının ortaya konulmasına işaret edilmektedir.²⁴² Bu çerçevede , farklılıkları tolere etmekten öte, açık bir hukuksal güvenceye alan ve bunların toplumsal yaşama -her birinin diğeri kadar ve demokratik işleyiş içerisinde- etki edebilmesinin yollarını açan bir yaklaşıma gereksinim olduğu tartışılıyor. Bireylerin haklarını ve sorumluluklarını toplumun bütününe ve siyasete dahil edecek yeni bir toplumsal sözleşmeyi de içeren çok daha etkin toplumsallıklar gelişmektedir. Bu gelişmeyi karşılayacak, daha etkin bir şekilde yapılandırılmış toplumsal kurumlarda, insanların riske girmesini engellemek yerine, onları hukuksal sınırlar içerisinde özgürce kendilerini gerçekleştirebilecekleri ortamlarda risk almaları için cesaretlendirmek gerekecektir. Bunun da yolu çoğulcu bir yapıda bireysel ve örgütlü katılım eğilimi art(ırıl)mış²⁴³ bir yönetsel ve siyasal kültürün geliştirilmesinden geçmektedir. Bu görüşten hareket eden B.M. Gelişme Programının çalışmalarında, demokrasi ve yönetim konusundaki destekler öne çıkmaktadır. Başka türlü doğrudan yardımların toplumları güçlendirmedeği ve belli kesimlerin yararlandığı bir kısıtlı alanda israf edildiği saptamasından sonra böyle bir yaklaşımın benimsendiği de bilinmektedir. Özellikle seçim süreçleri, kurumların yönetilmesi, hukuk devleti ve sivil toplum konularına odaklanılarak, siyaset ve yönetim kültürünün

²⁴¹ Marie-Claude Smouts, "The Proper Use of Governance in International Relations", International Social Science Journal, March 1998, Vol.50 Issue 155 pp. (81-89)

²⁴² Burhanettin Duran, "Siyasette Değişen Parametreler", Sivil Toplum, Yıl 1 (2003), Sayı 4, s.88

²⁴³ John Brown, "Yönetişim ya da neo-liberalizmin siyasi düzeni", (orijinali: www.attac.org (04.06.2003), (Çev: Tuvana Gülcan), Birikim Haziran 2002, Sayı: 158 (36-43)

dönüşümü hedeflenmektedir.²⁴⁴ Toplumsal dinamizmi harekete geçirecek katılımcı bir yönetim kültürünün sonucu olarak, edilgen, sorumluluk almayan ya da almasına izin verilmeyen ve ilgisiz kalan geniş toplum kesimlerinin sürece dahil edilmesiyle toplumsal sinerjinin açığa çıkacağı beklentisiyle bu tür bir yöntemin belirlendiği görülüyor.

Bu dönüşümün mahiyetine baktığımızda nicelik yerine kalitenin vurgulandığı; sanayi toplumuna göre kurgulanmış kurumsal yapıların tasfiyesinin amaçlandığı görülmektedir. İdare etme anlayışından yönetişime, bürokrasi merkezlilikten birey ve toplum merkezliliğe, tek taraflı belirleyicilikten çok taraflı katılıma, gündelik sorunlarla boğuşmaktan stratejik yönetime, girdi odaklılıktan sonuç odaklılığa, gereksiz büyüyen bürokrasiden etkinliğe, kapalılık ve gizlilik kültüründen saydamlığa, hiyerarşi ve kurallara dayalı denetimden performansa ve kamuoyuna dayalı çok aktörlü denetime geçişe işaret eden bir süreç takip edilmektedir. Bununla, yönetimin daha etkin ve demokratik kılınacağı, halka yakınlaşacağı ve hizmet odaklı hale geleceği umulmaktadır.²⁴⁵ Yönetimdeki bu çok yönlü ve köklü dönüşümde teknolojiden de yararlanılmaktadır.²⁴⁶ Teknoloji bir yandan yerel kültürleri tehdit ederken, bir yandan da onlara kendi kültürel iletişim ağlarını kurma olanağını sağlayarak, çoğulculuğa da zemin hazırlamaktadır. Bu şekilde yerel kültürler canlanıp dinamizmlerini artırabilmekte, dinsel ve geleneksel değerlere dönüşebilmekte, farklı toplumsal talep ve beklentilerin kamusal alana taşınmasının güçlü gerekçeleri oluşmaktadır.²⁴⁷ Bunun kamu yönetimine yansımaları kaçınılmaz olarak çeşitlilik, çoğulculuk ve tabana yayılması beklenen bir katılım talebi olmaktadır. Ne var ki küçük parçalara ayrışmanın ortaya çıkarabileceği karmaşa, çelişki ve çıkar çatışmalarının aşılabilmesi için, kamu yararını koruyabilecek bir hukuksal çerçevenin kurulması ihmal edildiğinde, bu kez devletin tek merkezci yaklaşımlarına karşılık, başka tür tekelcilikler ve toplumsal yararı ikinci plana iten yaklaşımlar boy verebilmektedir..

Liberal bir yaklaşımdan hareket edildiğinde, katılımcı yönetim yaklaşımını ortaya çıkaran sürecin tek merkezci, müdahaleci, vesayetçi devlet ile sosyal refah ve sosyal yardım devleti gibi yaklaşımları belli derecelerde geriletmişti; buna karşılık adem-i merkeziyetçi, sınırlı, düzenleyici, laik ve demokratik, hakem özelliklerinde bir devleti ve kamu yönetimini öne

²⁴⁴ Santiso, Carlos, "Promoting democratic governance and preventing the recurrence of conflict: the role of the United Nations Development Programme in post-conflict peace-building", *Journal of Latin American Studies*, August 2002 v 34 i3 p. 555(32).

²⁴⁵ Başbakanlık (2003), s. 122-123

²⁴⁶ Turgay, Timur, "Kamu ve Özel Kesimde Yönetişim Paradoksları ve Etkileşimli Yönetişim Modeli", *Yerel Yönetimler Kongresi* Kitabı, 18. Mart Üniversitesi Yayınları, Çanakkale 2004, s.(173-186)

²⁴⁷ Köse(2003), a.g.m.

çıkardığı iddia ediliyor. Burada hukuka özel bir anlam atfedilerek, katılımcı özellikte bir yapılanmanın güvencesi olarak hukuk devleti vurgusunun yapıldığı görülmektedir.²⁴⁸ Laik ve hukuk devletine göre şekillenme vurgusu, dinsel-geleneksel, etnik, sosyo-kültürel çeşitlilikte bir güvence ve sürdürülebilir toplumsal düzenin sağlanması gibi gerekliliklere dayanır. Bu tür bir şekillenme, demokrasi, temel insan hakları ve türevleri, azınlık hakları ve çoğulculuk gibi değerlere yönelen Batıda, 20.yüzyılın ikinci yarısında yoğunlaşan ve günümüze taşınan eğilimlerle örtüşmektedir.²⁴⁹ Demokrasinin farklı boyutlar kazanması, çoğulculuğu ve katılımcı yanının derinleşmesi, yeni açılımları zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, güç merkezi kavramının yerini güç merkezleri ile değiştirmek, toplumsal bilincin ve bireyselliğin gelişmesini engelleyen geleneksel bağımlılıkları azaltmak, ama bunu da toplumsal dokuyu bütün bütün zedelemekten yapabilmek gerekir. Ayrıca, devletin kurumları ve yetenekleri üzerinde sürekli zorlama ve baskılar oluşturarak, toplumun diğer kesimleriyle birlikte inisiyatif alma konusunda onları cesaretlendirmek, hükümetin yaklaşımlarından kaynaklanan daralmayı ortadan kaldırmak²⁵⁰ da kamu yönetimini çok boyutlu toplumsal dinamikler içerisinde, daha verimli çalışan bir yapıya dönüştürebilir.

Bunun öncelikli şartı nedir diye baktığımızda, kamu kesiminin yanında, toplumunun genelinin, bütün alt sistemleri ve bütün kesimleri ile sorumluluk almasına ihtiyaç olduğu görülür.²⁵¹ Bu çok taraflılıkta, çıkarların çatışması bazen kaçınılmaz olsa bile, Barber'ın dediği gibi, güçlü demokrasi zaten çatışmaları yok saymaz; ama bunu sinerjiye ve toplumsal yarara dönüştürdüğü için güçlüdür.²⁵² Güçlü katılımcı demokrasi bu noktada, diğer demokrasi biçimlerinden açık bir şekilde farklılaşır. Bir kere çatışmayı göz ardı etmez ve onu siyasetin merkezine koyar. Katılım, kamusal tartışma ve yurttaşlık eğitimi yoluyla çatışmayı işbirliğine dönüştüren bir siyaset geliştirir. Bu anlamda güçlü demokrasi teorisi, çatışmayla başlar ancak çatışmayla bitmez.. Çatışmayı kabul eder, ancak sonunda onu mutlaka dönüştürür ve bu dönüşümden toplumsal yarar çıkarılır.²⁵³ Demokratik bir yönetim bu çatışmaları yönetebildiğinde zaten önemli bir testi geçmiş ve toplumun sahiplenmesine mazhar olacaktır.²⁵⁴ Çıkar çatışmalarını ya da daha hafifi bir ifade ile çıkar farklılaşmalarının

²⁴⁸ Turgay (2004), s.178

²⁴⁹ Denis Martin , "The Cultural Dimensions of Governance", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, (L.Summers ve S. Shah (ed.)), Washington, World Bank 2001, s.6.

²⁵⁰ N.V.Lam., Lam, "A Perspective on Good Governance", Bulletin on Asia-Pacific Perspectives, 2002/03, pp.(47-56)

²⁵¹ Kovac (2004), s.4

²⁵² Barber (1999), s.161

²⁵³ Barber (1999), s.179-180

²⁵⁴ N.V. Lam (2002), a.g.m.

yönetişim ağları denilebilecek bu karmaşık yapıda, alttan üste doğru katılım, bağımsız ve özerk aktörler arasında bilinçli müzakereler yoluyla kamu kurumlarının sorun çözme kapasitelerini geliştiren, onu destekleyen; süreçten etkilenen bütün kesimleri, kendilerinin de onayı ile sürece katarak, daha adil sonuçlar üretilebileceğini düşünebiliriz.²⁵⁵

Geleneksel kamu yönetiminin en çok eleştirildiği noktalardan birisinin de sivil toplumun dışlanmış olması ve bu yaklaşımdan dolayı onun enerjisinden yararlanılmadığı olduğunu belirtmiştik Gerçekten, sivil toplumun dinamizmi ve toplumsal sorunlara müdahil olma kapasitesinin arttığı ancak bunun toplumsal konulara ilişkin olarak performansa dönüşmediği; ama daha belirgin olarak kamu yönetiminin yürütülmesinde bu kapasiteden yararlanılmadığı eleştirisinin haklılık payı günümüze uzanan bir süreçte, artan oranlarda tartışılmıştır. Bu kapasitenin kamu yönetimine yansımaları nasıl olabilir diye baktığımızda, kamusal iş ve faaliyetlere bireysel veya örgütlü olarak katılımın artmasından söz ettiğimiz anlaşılmaktadır. Katılım oranı ile ulusal düzeydeki siyasete, seçimler yoluyla katılımın kastedildiği durumlarda, katılım oranının yüksek olması sorunu çözmemektedir. Ya da bu anlamda bir katılım tek başına, katılımcı demokrasinin ve yönetişimin öngördüğü bir katılım çerçevesini karşılamamaktadır. Çünkü, seçimler yoluyla siyasete ve yönetime katılım oranı-kalkınmışlık düzeyi arasında doğru orantılı bir ilişki kurulması mümkün görünmemektedir. Sosyo ekonomik kalkınma ve eğitim düzeyi ABD'ye oranla düşük olan Türkiye'de genel ve yerel seçimlere katılım oranı oldukça yüksek (%80- %90 arasında) ancak, bizzat bir kamusal faaliyetlere ve karar alma süreçlerine katılma eğilimi oldukça düşüktür. Buna karşılık sosyo-ekonomik olarak en gelişmiş ülkeler kategorisindeki ABD'de genel seçimlere katılım oranları oldukça düşük (%50-%65 arasında, son Başkanlık seçimlerinde %50'nin de altında) kalmaktadır. Buna karşılık mahalli faaliyetlere ve karar alma süreçlerine bizzat katılım, genel seçimlere olan ilgiden çok daha yüksektir.²⁵⁶ Bu nedenle, kamu sektörünün ötesini de içine alan ve sivil topluma dahil bütün kesimleri katalizör olarak sisteme katacak katılımcı bir yönetim yaklaşımının tanımlanmasına ihtiyaç görünüyor. Yönetimi yalnızca devletin ya da hükümetin bir işi olarak değil, aynı zamanda orada yaşayan insanlar bakımından da tanımlamak gerekiyor. Bu nedenle, tek boyutlu tanımlamanın toplumsal farklılıklara yanıt veremediği ve bunun sonucu olarak da farklı yeniden yapılanma ve tanımlama çabalarına girişildiğini tartışıyoruz. Bu yeni tanımlamanın içeriğini doldürürken, değişimle ortaya çıkan yeni

²⁵⁵ Eva Sorensen - Jacob Torfing, "Network Governance and Post-Liberal Democracy", *Administrative Theory and Praxis*, Vol.27, No.2, 2005: pp. (197- 237)

²⁵⁶ M. Daniel Fields, "Governance with Foresight", *The Futurist*, July-August 1990 v24 n4 p.17.

durumları karşılayacak bir içerik ortaya koymak gerekir.²⁵⁷ Son tahlilde, sosyo-ekonomik değişimlerin ve kamu yönetiminde ortaya çıkan gelişmelerin, katılımcı bir yapıyı talep ettiğini ve bunun farklı bir kısım dinamikleri kamu yönetimine katmakla mümkün olacağını değerlendirmek tutarlı görünüyor.

3.2. Kamu Tercihi Teorisi ve Yeni Kamu Yönetimine Doğru

Kamu tercihi teorisi'nin neden ortaya atıldığını anlamak için öncesindeki kamu yönetimi modellerine bakmak yararlı olacaktır. Max Weber tarafından temelleri atılan klasik bürokratik modelde temel amaç, bireye ya da topluma yönelik hizmet üretmekten öte, büro özelinde devletin bir takım rutin işlerinin yürütülmesidir. Sistemde baskın olarak ortaya çıkan eğilimler ise hiyerarşi, kontrol, siyasal olanın yönetimden tam olarak ayrılması gerektiği düşüncesi, emir-komuta, liyakat prensibi gibi bir takım ilkelerdi. Bu yollarla sistemin verimlilik ve etkinliği sağlanmaya çalışılıyordu. Weberyen bürokrasi modeli, Almanya'da Hohenzollern hanedanının 18. yüzyıldaki katı ve disiplinli uygulamalarının, Weber tarafından incelenmesi sonucunda bir disiplin haline getirilmiş ve bir ideal tip olarak ortaya konulmuş olduğunu biliyoruz. Weber'in çizdiği ideal yapı ve işleyiş hiç bir zaman tam olarak uygulama alanı bulamamış fakat ulus-devlet işleyişinin önemli bir bürokratik referansı olmuştur. Bu referansa yapılan atıflar 1950'ler sonrasında önemli ölçüde azalmış, bürokratik işleyiş ulus-devlet özelinde araçsal bir kimliğe bürünmüştür. İzleyen yıllarda ortaya çıkan neobürokratik modelde²⁵⁸ ise temel vurguyu işletme mantığı almaya başlamıştır. Organizasyon davranışlarının tarafsız analizi ve inkrementalizmin hakim olduğu disiplin, insan davranışlarını önemli ölçüde göz ardı etmiş ve insan ilişkilerinin egemen olduğu yeni bir bürokrasi anlayışına doğru evrilmeye başlamıştır.²⁵⁹ Fakat yine de tam olarak bürokratik anlayıştan kopulmamış ve tam bir denge oluşturulmaya çalışılmıştır.²⁶⁰ Her yeni modelin

²⁵⁷ CIDA Report

²⁵⁸ Bu modelin en önemli temsilcilerinden birisi Herbert Simon'dır. Neobürokratik modelin temel esprisi Weberyen bürokrasiye bir eleştiri olarak da algılanabilecek olan verimlilik tartışmalarıdır. Nitekim bu modelde iki önemli kavram verimlilik (efficiency) ve etkililik (effectiveness) olmuştur. Herbert Simon, *Administrative Behavior*, New York, Macmillan, 1957.

²⁵⁹ Bu sistem içerisinde özellikle McGregor'un çalışmalarının değerli olduğundan söz etmek gerekmektedir. McGregor insanın doğasını analiz ettiği X ve Y teorisi insanın olumsuz özelliklerini X, olumlu özelliklerini de Y başlığı altında toplamıştır. Douglas McGregor, *The Human Side of the Enterprise*, New York, McGraw-Hill, 1960. Yine bu dönemin önemli teorisyenlerinden birisi de Rensis Likert olmuştur. İnsan ilişkilerini özellikle örgütsel liderlik bağlamında incelemiştir. Rensis Likert, *The Human Organization: Its Management and Value*, New York, McGraw-Hill, 1967.

²⁶⁰ Bunun en tipik örneğini Robert Blake ve Jane Mouton'un çalışmalarında görmek mümkündür. Blake ve Mouton çalışmalarında geliştirdikleri bir çizelgede insana verilen değerle örgüte verilen değerlerin eşdeğer olması

önceki birikimden yararlanması esprisi, bürokrasi eleştirilerinde ve yeni bürokrasi çalışmalarında da etkili olmuştur.

Aynı yıllarda dünyadaki gelişmelerin Türkiye'ye yansımaları, önce kamu yönetiminde durum tespiti, daha sonra ise reform araştırmaları ve yapılabirliği konusunda olmuştur.²⁶¹

3.2.1. Kamu Tercih Teorisi

Kamu tercihi teorisi teorisini ortaya atanlar Virginia Kamu Tercih Okulu'dur. Bu okulun en önemli iki temsilcisi ise James Buchanan ve Gordon Tullock'tur. Daha sonraki yıllarda William Niskanen teoriye yeni bir boyut eklemiştir. Teori 1960'lı yılların ilk yarısından itibaren ABD'de tartışılmaya başlanmıştır. Teorinin en temel tezi ekonomik mentalitenin kamu yönetimine uygulanmasını istemektir. Zira bu bakışa göre, siyasetçiler, seçmenler, partiler ve bürokratların en temel eğilimi toplumun bütününe refahını etkileyen ekonomik rasyonalite ile çelişmektedir. Bu ekolün ileri sürdüğü görüşe göre; siyasal partiler oylarını, seçmenler çıkarlarını, bürokratlar ise bürolarının büyüklüğünü maksimize etmeye çalışırlar. Bir diğere şekilde söylemek gerekirse, sözü edilen her bir grup kendi çıkarları doğrultusunda hareket eden son derece rasyonel birimlerdir. Dolayısı ile, kamu tercihi teorisyenlerine göre, ekonominin temel dinamiklerini kamu yönetimine egemen kılmadığımızda, kamu yararını dediğimiz ortak toplumsal çıkar korunamaz ve geliştirilemez.

Teorinin en sorunlu tarafı, ekonomik rasyonalite bağlamında toplumdaki dezavantajlı kesimleri göz ardı ederek yüksek bir sosyal maliyet doğurma olasılığıdır. Bunun en önemli nedeni ise, çıkar gruplarının kendi aralarındaki rekabet sonucu üyelerinin çıkarlarını maksimize etmeye çalışmalarıdır. Kamu tercihi teorisi tam olarak bir piyasa mantığından hareket ettiği sürece herhangi bir dış müdahaleyi kabul etmemektedir. Aslında bu ekolün etkisi günümüzde de “yeni sağ” bağlamında ortaya çıkmıştır. Akımın temsilcileri ise Milton

gerektiğini vurgularken değişik kriterler kullanmışlardır. Örneğin, insanların bir “mal” olarak algılandıkları sistemi eleştirerek buna “task management” (görev işletmeciliği) adını vermişler, insana verilen önemin yüksek örgüte verilen önemin düşük olduğu sisteme “country club management” (başboş işletme) adını vererek her iki sistemi de eleştirmişlerdir. Önerdikleri sistem ise insan ve örgütün aynı derecede önemli olduğu “team management” (takım yönetimi) olmuştur. Robert Blake, Jane Mouton, The Managerial Grid, Houton, Gulf, 1964.

²⁶¹ Bu bağlamda önce Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP, 1963), daha sonra ise Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA, 1988-91) hazırlanmıştır. MEHTAP çalışması ile, Türk kamu yönetiminde durum tespitine yönelinmiş, Türk kamu yönetiminin dünyadaki gelişmelerin neresinde olduğu anlaşılmaya çalışılmıştır. KAYA çalışmasında ise, Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları üzerinde durulmuş, reformların yapılabirliği irdelenmiştir. Hatırlamak gerekir ki, KAYA raporunun hazırlandığı yıllar dünyada ve Türkiye'de değişimin yaygın olarak tartışıldığı yıllardır.

Friedman, James Buchanan, Gordon Tullock gibi piyasacı ekonomistlerdir.²⁶² Sosyal teori taraftarlarınca devletin piyasaya müdahalesi tam da yukarıda sözü edilen nedenden dolayı gereklidir. Bu anlayışa göre, piyasaya yapılan müdahale piyasanın eşitsizlik ve verimsizliğini düzeltmeyi amaçlamalıdır.²⁶³

Teorinin bir diğer sorunlu tarafına en etkili eleştirilerden birisini Udehn getirmiştir. Teoriye yapılan ilk eleştiri aslında “yarım” bir eleştiridir. Başka bir ifadeyle, teorinin yanlışlanmasından öte, ileri sürdüğü gibi, yukarıda adı geçen kesimlerin sadece kendi çıkarlarını değil grupsal ve toplumsal çıkarları da, örneğin İsveç bağlamında, aynı oranda düşündüklerinin ampirik olarak test edilmesidir.²⁶⁴

Fakat teoriye getirilen temel eleştiriler bizzat teorinin tezleriyle ilgilidir. Özellikle devletin liberalleşme stratejileri doğrultusunda küçültülmesinden hareket eden görüşün savunucularından ve kamu tercihi teorisinin temsilcilerinden olan Niskanen’in²⁶⁵ ileri sürdüğü bürokrasiyle ilgili teze ilişkin çok ciddi eleştiriler yapılmıştır. Niskanen kamusal büyümenin bir sorun olduğunu, bu sorunun da bizzat bürokratik ofisin bütçe maksimizasyonundan kaynaklandığını ileri sürmüştür. Ona göre büro *şefleri* bütçe maksimize eden kişilerdir. Bunu yaparken de yine siyasetin yetersizliğini kullanırlar. Çünkü, kendilerini yönetmekle görevli olan siyasetçiler konunun uzmanı değildirler. Ayrıca, sunacakları hizmetin gerçek maliyetlerini fazla göstermek onlar için fazla zor değildir. Bu durumda Niskanen’in ileri sürdüğü yeni bir bürokrasi modeli vardır: Normal bürokrasidekine benzer biçimde piyasada işleyen benzer ofisler oluşturmak. Böylece bürokrasinin piyasadaki benzerleri ile rekabet etmesini sağlayarak kötü olanın tasfiyesini gerçekleştirmek. Oldukça piyasacı bu yaklaşıma getirilen dört temel eleştiri vardır. Bu eleştirilerden birincisi, bürokratların bütçe artırımlarından elde edecekleri kâr konusudur. Büroyu yöneten kişinin büronun bütçe artırımından elde edeceği ileri sürülen çıkarın son derece sınırlı olacağı ya da hiç olmayacağıdır. Bunun en temel nedeni maaş ödemelerinin belirli bir endekse göre yapıldığı ve

²⁶² Lars Udehn, *The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics*, Routledge, London 1996, p. 61.

²⁶³ Richard A. Posner, *Theories of Economic Regulation*, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol 5, no. 2. 1974, pp. 335-358.

²⁶⁴ Udehn (1961), s.60.

²⁶⁵ Niskanen üzerinden eleştiri yapmamızın temel nedeni “yeni sağ” bağlamında ortaya atılan yönetim tezinin Niskanen tarafından da ileri sürülen bir takım bürokratik eleştiriler üzerinden yürütülmesidir. Bu tarz bir yönetim anlayışında “toplum içindeki bireyin” pozisyonu tamamen belirsizdir. Halbuki bizim ileri sürdüğümüz yönetimde, Barber’ın da tartıştığı çerçevedeki yönetsel anlayışta, böyle bir tartışma yersizdir, en azından çok eksiktir.

esnekliğinin düşük olduğu ve çalışma süresinin de maaş üzerinde etkili olduğudur. Hatta tam tersine büronun artan bütçe nedeniyle hacminin de artması yeni bir takım işletme sıkıntıları doğuracak ve yeni sorumlulukları da beraberinde getirecektir. Bu durum bütçe artırımına yönelme için negatif bir eğilim doğuracaktır.

Modele getirilen bir diğer eleştiri ise siyasal sistemin yetersizliği sonucu bürokrasinin alan kazanması ve bu alanın depolitize edilmesiyle siyasal alanın daraltılmasıdır. Buradaki varsayım siyasal alanın yozlaştırılarak bürokrasinin etkinlik kazandığıdır. Halbuki, özellikle yasama organının yasa yapmadaki etkinliği bürokrasiye bu alanı bırakmamakta ve piyasacı bürokrasi modelini dengelemeye yönelik kurallar da geliştirilmektedir. En azından siyasal partiler, kamusal harcamaların sosyal içerikli de olabilmesi için dünya üzerinde sürekli bir arayış içinde olmuştur. Son tahlilde siyasal sistemler, küreselleşmenin bütün ağırlığına rağmen, önemli oranda sosyal politikalar üretme eğilimindedir.

En sert eleştiri modelin Amerikan sistemi için bir dereceye kadar açıklayıcı olabileceği ama diğer ülkeler için bu durumun söz konusu olamayabileceğidir. Çünkü Amerikan sisteminde istihdamda pozisyon sistemi²⁶⁶ uygulanması bunu mümkün kılmaktadır. Fakat hemen bütün Avrupa ülkelerinde ve Türkiye’de benimsenen istihdam politikaları rütbe sistemine²⁶⁷ göre yapıldığı için sosyal içeriklidir ve kamuda piyasayı dışlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Bu bakımdan piyasayı ön plana çıkaran ve yeni sağ olarak adlandırılan ekonomik görüşün bir uzantısı olan kamu tercihi teorisinin genel bir açıklayıcılığı ve uygulanabilirliği olduğu konusu tartışmalıdır.²⁶⁸

Son olarak, yukarıdaki eleştirilerin de ötesinde, teorinin ampirik olarakbütünüyle test edilmesi mümkün olamadığı için, gerek teorinin temel savlarının gerekse oluşturacağı ileri sürülen sosyal maliyetlerin ne derece doğru belirlenebilecekleri ve gerçekten ortaya çıkıp çıkmayacakları anlaşılammıştır. Kamu tercihi teorisi her ne kadar yeni sağ bağlamında ele alınsa da özünde yeni olan bir teori değildir. Ortaya atılmasının ya da uygulanmak

²⁶⁶ Pozisyon sistemi kısaca “işe göre adam” olarak da bilinen bireyi geride işi ise önde tutan bir istihdam sistemidir. Sosyal yanı zayıf olan sistem, örneğin herhangi bir çalışanın artık yapacağı iş ortadan kalkmışsa onu işten çıkarmayı öngörmektedir. Bu sistemde kurumlar arası ve meslekler arası geçişlilik düşüktür. Çalışan genellikle bir tek teşkilat ile bağlantılı olarak kariyerini sürdürür. Peters, age., s. 26 ve Şinasi Aksoy, Public Personnel Administration, METU, Ankra 1980, s. 45-47

²⁶⁷ Rütbe sistemi kısaca “adama göre iş” olarak da bilinen işi geride bireyi ise önde tutan bir istihdam politikasıdır. Sosyal yanı güçlü olan sistem, örneğin çalışanın yapacağı bir iş kalmamışsa bile onu işten çıkarmaya odaklanmamakta, kurumlar ve meslekler arası geçişliliğe izin vermektedir. Aksoy, age., s.45-47

²⁶⁸ Peters, age., s. 25-26.

istenmesinin motivasyonel temelleri de eskidir. Kamu tercihi teorisinin tezlerini birebir ele almış olmasa da benzer tartışmaları kamu yönetimi disiplininde ilk olarak ortaya atan yine bu disiplinin kurucularından olduğu varsayılan Woodrow Wilson olmuştur. Wilson; "...yönetim, bütünüyle siyasetin alanı dışındadır. Yönetimsel sorunlar siyasal sorunlardan bağımsızdır. Yönetim alanı bir 'iş' (işletme) alanıdır"²⁶⁹ derken kamu tercihinin ileri sürdüğü ekonomik rasyonalite mantığından hareket etmiştir.²⁷⁰

3.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Yeni kamu yönetimi kavramının ortaya çıkışı her ne kadar 1990lı yıllar olsa da kavramın ad olarak değil ama içerik olarak ortaya çıkışını, Wilson'un yukarıda alıntı yaptığımız yaklaşımında bulabiliriz. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel tartışma konusu, siyaset ve yönetim arasındaki ayırmadan kaynaklanmaktadır. Kamu yönetiminde siyasetin yerinin ne olduğu tartışmalarını içeren bu ayırımı, bir diğer yansıması da siyasetin sanat mı yoksa bilim mi olduğu ile ilgilidir. Bir diğer deyişle söyleyecek olursak, siyasetin sanat olduğu tezi yönetimin rasyonaliteden öte bir duyuş ve sezış olduğunu, dolayısıyla yönetim içerisine ekonomik rasyonaliteden öte bir takım hassasiyetleri katmak gerektiğini varsayar. Yönetimin bir bilim olduğu tezi ise içerisine ekonomik rasyonalite dışında başka öğelerin katılmamasını öngörmektedir. Yönetimin bir bilim olduğu anlayışına yakın duran yeni kamu yönetimi anlayışı da yönetimden sanatsallığı dışlamakta, onu rasyonel bir alanla sınırlamaktadır. Bu durumda siyaset dışı ve katılımcılık yönü kapalı olan bir anlayışın devlet yönetiminde söz sahibi olması gerekmektedir. Katılımcılığı daima ön planda tuttuğu ileri sürülen bir yaklaşım olan yeni kamu yönetiminin bu açıdan bakıldığında aslında katılımcılığı ekonomik rasyonaliteye feda ettiği yönünde bir duruş ortaya çıkmaktadır.

Yeni kamu yönetiminin getirdiği bu anlayış içerisinde, yurttaşlığın da mahiyet değiştirmesi öngörülmektedir. Bunun, ister istemez devletin işleyişini kontrol eden, sorumlu ve kendi yerelinden sıyrılarak daha evrensel bir kavrayışa adım atmış "aydınlanmış bir yurttaştan" öte, devletin aktivitelerini ekonomik maksimizasyona terk eden "sınırlı bir yurttaşlık" olduğunu ileri sürebiliriz. Zira, yeni kamu yönetimi anlayışında var olması istenen değerlere baktığımızda, ilk gözümüze çarpan durum, bu değerlerin işletmecilik açısından ortaya çıkması beklenen başarıyla ilişkili olduğudur. "Faydacılık" ve birey haklarının tüketim üzerinden

²⁶⁹ Peters, age. s. 3-4.

²⁷⁰ Nitekim, 1929'daki dünya ekonomik krize kadar bu mantık ABD yönetimine hakim olmuştur. 1929 kriziyle birlikte kapitalist sistemin gördüğü zarar siyaseti biraz da korumacı bir yapıya itmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında terk edilmeye başlanan anlayış 1960'larda kamu tercihi teorisi olarak farklı bir biçimde karşımıza çıkmıştır.

örgünlendiği bu anlayışta “yurttaşlığın” piyasayla sıkı sıkıya ilintili bir metafor olduğu gerçeğiyle karşı karşıya kalmaktayız. Örneğin, yeni kamu yönetiminde maksimize edilmesi gereken değerleri ele alan Frederickson bunları taleplere duyarlılık, katılım, sosyal eşitlik, vatandaş seçimi, yönetsel sorumluluk ve program etkinliği olarak ele almakta, bunları başarmanın yolunu ise işletmecilik araçlarıyla (managerial means) tanımlamaktadır. Baktığımızda ilk göze çarpanlar, müşteri-çalışan (client-employee) etkileşimi, demokrasinin işletmecilik (managerial) açıdan tanımlanması, kamuda performansın ölçülmesi gibi araçlardır.²⁷¹ Bu noktada, yeni kamu yönetimi anlayışının her ne kadar siyaset ve yönetimin ayrılmasından yola çıktığı ileri sürülse de yurttaşlığı depolitize eden ve sınırlayan siyasal içerikli bir yaklaşımı kaçınılmaz olarak doğurduğunu söyleyebiliriz.

3.2.3. Yeni Kamu İşletmeciliği

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı özünde yeni kamu yönetimi anlayışını benimseyen yaklaşımın daha radikal bir görüntüsü olarak ortaya çıkmıştır. 1980lerle birlikte yaşanan küreselleşme sürecindeki üretim aktivitelerinde ortaya çıkmaya başlayan post-fordist üretim tarzının en önemli gereklerinden birisi performans değerlendirmeleri olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışının felsefi temeli 20. yüzyılın başında ABD’de gündeme gelen ve bilimsel işletmecilik (scientific management) olarak tanımlanan Taylorizm’dir. Taylorizmin en temel vurgusu üretim sürecinde insan ilişkilerini göz ardı etmesidir.²⁷² Bu anlamda yeni kamu işletmeciliği aslında bir anlamda “neo-Taylorizm” olarak da adlandırılabilir. Neo-Taylorizmin ortaya çıkışı klasik bürokratik modele, özellikle ABD örneğinde, karşı çıkılmasıyla başlamıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında devletin üstlendiği bir çok görevin yüksek vergilendirmeyi de beraberinde getirmesi vergi verenlerin taleplerine duyarlılıkla hizmet edilmesini de gündeme getirmiştir. Hiyerarşik-bürokratik yapıların belirli bir esneklik ve duyarlılık taşımadığı noktasından hareket eden düşünce, klasik yönetim anlayışına eleştiriler getirmeye başlamıştır. Klasik hiyerarşik yapılardan yatay hiyerarşiye geçişin tartışılması da bu dönemde gündeme gelmiştir.²⁷³ Dolayısıyla yeni kamu işletmeciliği anlayışı sadece düşünsel bir dönüşümü değil aynı zamanda yapısal bir dönüşümü de talep etmektedir. Bu zihinsel ve yapısal dönüşüm taleplerini Kjaer şu şekilde sıralamaktadır:

- a) kamu bürokrasilerinde bilinçli ve planlı bir değişim
- b) bu değişimin yenilikle aynı anlamı taşıması

²⁷¹ Frederickson, age., s.35.

²⁷² Aksoy, age., s.7-8.

²⁷³ Anne Mette Kjaer, *Governance, Polity Press Cambridge*, Cambridge 2004, s. 22.

- c) kamu sektöründeki verimlilik ve etkinliğin reform sürecinin temel parçaları olması
- d) örgütsel çevredeki değişime cevap verebilme açısından reformların aciliyeti.²⁷⁴

Yukarıda sözü edilen bu değişim taleplerinin yerine getirilmeleri ise yeni kamu işletmeciliğinin pratiklerini oluşturmaktadır. Bunları şöylece sıralayabiliriz:

- Birincisi, özel sektördeki işletmecilik ilkelerinin kamu sektörüne transfer edilmesidir. Profesyonel işletmecilik, piyasa yaklaşımı içerisinde performans ölçümleri, sonuca odaklanma ve parasal değer üretme bu ilkelerden bir kaçıdır.
- İkincisi, özelleştirmedir. Buradaki temel felsefe özel sektörün bir çok fonksiyonu devlet sektöründen daha verimli yapacağı tezidir.
- Üçüncüsü, acentalaştırmadır. Bir diğer deyişle, operasyonel işletmecilik açısından gerekli olan yarı-otonom yapılar oluşturulmasıdır. Buradaki temel düşünce merkezi yapıdan uzaklaşarak işletme özgürlüğünün ele alınmasıdır.
- Dördüncüsü, rekabettir. Rekabette temel unsur herhangi bir alanda tekelin kırılarak kamu sektörüne yarı-piyasa nitelikli bir yaklaşımı sokmaktır.
- Beşincisi, ademi-merkezleşme ya da yerindenliktir. Buradaki temel düşünce, hizmetin vatandaşa en yakın noktadan verilmesinin en etkili sonucu ve memnuniyeti doğuracağına olan inançtır.²⁷⁵

Yeni kamu işletmeciliğinin reformlarının felsefe ve pratiği, bireyi piyasa adına ikinci plana itmekte, sosyal politikaları göz ardı etmekte, yurttaşlık katılımını ekonomik alana katılımı ile ilişkili görmekte ve demokrasiyi piyasa araçlarıyla sağlamaya çalışmaktadır.

Özetlersek, kamu tercihi teorisinden başlayan ve yeni sağ olarak adlandırılan piyasacı süreç yurttaşın konumunu “sınırlı bir alanla” ilgili görmektedir. Çalışmanın giriş kısmında ele aldığımız biçimiyle bu yaklaşımın küreselleşme süreciyle de yakından ilgisi bulunmaktadır. Küreselleşmenin olgusal boyutu ele alındığında bir takım değişimlerin olması kaçınılmaz gözükmektedir. Fakat bu değişimin, küreselleşme olgusunun getirdiği yenilikler ve “yurttaşlığın” modern bir diyalektiği içerisinde ele alınması demokratik sürecin katılımcılığı, temsil yeteneği ve toplumsal tutunum açısından önemlidir.

²⁷⁴ Kjaer, age., s. 24.

²⁷⁵ Kjaer, age., s. 25-29.

Kamu tercihi teorisiyle başlayıp kamu iletmeciliği yaklaşımına dek uzanan süreçte paradoksal bir diğer nokta da, süreçlerin katılımcılık tezlerine karşın, herhangi bir biçimde “insandan” söz etmemeleridir. Çalışmamızda ileri sürdüğümüz yönetim yaklaşımıyla, piyasa ve demokratik katılımı, diyalektiğe tabi tutarak incelemekteyiz. Bu açıdan Barber’ın “güçlü demokrasi yaklaşımı olarak ele aldığımız nokta, *radikal* bir demokrasi söylemini de içermekte, yönetime farklı bir boyut katmaktadır.

3.3. Kamu Yönetiminde Farklı Bir Açılım: Yönetişim

3.3.1. Yönetişim Kavramının Ortaya Çıkış Dinamikleri

3.3.1.1. Kavramın Tarihsel Kökeni ve Tanımlanması

Bir kavramın tanımlanması, tartışmaların bir yön ve çerçeve kazanması açısından önemlidir. Yeni bir kavramın ortaya çıkması, yukarıdan aşağı ve devlet müdahalesiyle biçimlenen mevcut siyasetin yapısı ve politika belirleme süreçleri konusunda yaygın bir tatminsizliğin olduğunu gösterir.²⁷⁶ Yönetişim kavramının görece yeni kullanılıyor olması, kamu yönetimi alanında çalışanların uzun süreli tartışmalarına konu olmadan, yaygın bir şekilde kullanım alanı bulması, kamu yönetimi üzerine yoğunlaşan yeniden yapılanma tartışmalarının yapıldığı bir döneme denk gelmesi, bu tartışmaları belli bir istikamette yönlendirmek amacıyla kullanılmaya elverişli nitelikte olması gibi nedenler tanımlamayı zorlaştırmaktadır. Kavramın içeriğinde, birlikte yapma, ortaklık, yoğun iletişim ve etkileşimin yanında, birlikte çaba göstererek kamusal işlerin kotarılması gibi konular olduğu öne sürülmektedir. Liberal kesimin tanım ya da tarif çabalarında sürekli vurgulanan özellik, yönetişimin katılımcı ve çok taraflı bir yönetim yaklaşımı barındırdığı yönündedir. Kavramın yaygınca kullanıldığı İngilizce’de aynı kökenden gelen *Government (Hükümet)*, kamu kurumlarının yapısını ve işlevlerini ifade ederken; *governance (yönetişim)* ise, hükümetin işlerini yapma yolunu, tarzını ifade etmektedir.²⁷⁷ TODAİE Kamu Yönetimi Sözlüğü, yönetişimi, ‘*bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen*’ olarak tanımlamaktadır.²⁷⁸ Yönetişimi bir anlayış, bir yönetim felsefesi ya da

²⁷⁶ Maarten Hajer and Hendrik Wagenaar, “Governance or the Rise of a new Vocabulary”, (in) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, (Eds: Maarten A. Hajer & Hendrik Wagenaar), Cambridge University Press, Cambridge 2003, p.(1-34)

²⁷⁷ Frederickson (2004), s.7

²⁷⁸ Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayınları, Ankara 1998

yaklaşımı olarak görmekten ziyade, bir model olarak ele alan yaklaşımlarda katılım ve çok taraflılığa işaret vardır.

Tarihsel kökenine baktığımızda, yönetim sözcüğünün İngilizce orijinali olan “governance”ın Yunanca dümen tutmak, kılavuzluk yapmak anlamlarına gelen “kubernân” fiilinden geldiği görülmektedir. Bu kelime ortaçağda, Latince “Gubernare”, kural koymak, yönetmek, kılavuzluk yapmak anlamında kullanılmıştır. Concise Oxford Dictionary, kelimeyi “government”-hükümet’in eş anlamlısı olarak, yönetme tarzı, yönetim merkezi, hükümet etmek, otorite ile yönetmek ya da kontrol etmek şeklinde açıklamaktadır. Birgül ayman Güler, yönetişimin yükselişini neomodern okulun yükselişi ile açıklıyor. Güler’e göre, modern okul, 1950’li yıllarda belirirken, 1950 ve hatta 1960’lı yılların uygulamaları büyük ölçüde neoklasik okulun egemen etkisi altındadır. Yine, modern okulun en yaygın etki döneminin 1970’li yıllar olduğu söylenebilir. Neomodern okul etkisini, yönetim kavramı çerçevesinde asıl olarak 1990’lı yıllarda göstermiştir. Bununla birlikte ilk öncüllerini 1970’li yıllarda aramak gerekir.²⁷⁹ Kamu yönetimi ile ilgili tartışmalarda 1980’lerin ilk yarısından itibaren gündeme gelen, ancak kullanımı 90’larda yaygınlık kazanan kavram, aynı dönemde ortaya çıkan küresel boyuttaki siyasal ve ekonomik değişimlere paralel olarak, yönetim ve toplumsal konulara yaklaşımdaki köklü değişimlerin bir ürünü gibi algılanmıştır. 1980lerin ortalarında başlayan bu süreçte, klasik liberalizmin geleneksel teorilerini aşan yeni bir kısım demokrasi teorilerinin izlerine rastlıyoruz. Bunlar içinde ulus devletin birleştirici fonksiyonunun ötesinde, başka bir kısım aktörleri de siyasal ve yönetsel süreçlere katan katılımcı demokrasi teorilerinin, yönetimle hemen hemen aynı dönemde yaygın bir söylem haline geldiğini de dikkate alırsak, önemli bir yeri vardır. Katılımcı teorilerin etkilerini üç grupta toplamak olasıdır: Birincisi, bunlar liberal demokrasi teorilerinin en temel iddialarını iddialarının altını oyuyorlar. İkincisi, demokrasinin kurumsallaşması için önerdikleri yolların tümü, kesin bir şekilde temsili demokrasinin kurumlarından farklıdır. Üçüncüsü de, yeni siyasal aktörleri siyasal yönetsel sürece dahil ederken, bunları yeni demokratik normlara dayandırarak vurguluyorlar.²⁸⁰ Son özellik, yönetişimin varlık alanı olan çok yanlı, çok yönlü ve ortaklaşa hareketi içeren bir ortamı hedefliyor.

²⁷⁹ Birgül Ayman Güler, Kamu Yönetimi Yaklaşımları Nasıl Sınıflandırılabilir?”, <http://politics.ankara.edu.tr/bgulerkysiniflan/pdf> (27.03.2006)

²⁸⁰ Eva Sørensen-Jacob Torfing- “Network Governance and Post-Liberal Democracy”, *Administrative Theory & Praxis* Vol. 27, No. 2, 2005: p.(197–237)

Yönetişimle ilgili hayli detaylı bir etimolojik inceleme yaptığı hacimli eserinde Anne Mette Kjaer, kavramın “Governance” olarak 14.Yüzyılın ortalarında bilindiğini örnekleriyle anlatıyor. Hatta kötü ve iyi tanımlamaları eklenerek kullanıldığını belirttiği kavramın, nötr bir anlam içerdiğini; günümüzdeki karşılığı olan hükümet etmek, idare etmek gibi anlamlara geldiğini saptıyor. Buna karşılık, kavramın bu kez biraz daha farklılaşmış bir anlamda ve bazı özelliklere de vurgu yapar şekilde 1980’lerde yeniden kullanılmaya başlandığını ifade ediyor.²⁸¹ Kamu kesimini dışlamayan, farklı olarak sivil toplumu, bir kısım ağları, ortaklıkları ve piyasaları (özellikle uluslararası piyasaları) yönetim işlevinin merkezine yerleştiren bir yönetim yaklaşımıdır.1980’lerle birlikte siyaset bilimciler kavrama, sivil toplum aktörlerini de içerecek şekilde hükümetten ayrı bir anlam yüklemişler ve kullanmışlardır.²⁸² Köken konusundaki en kapsamlı çalışmalardan birini yapan Rhodes’a göre de kavram, 1980’lerin ilk yarısından itibaren hükümetten farklı bir anlamda ve farklı bir şekilde hükümet etme anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Governance (yönetişim) kavramının, altı farklı şekilde kullanılmaktadır: Minimal devlet, kurumsal yönetim, yeni kamu işletmeciliği, iyi yönetim, sosyo-sibernetik sistem, kendinden organize ağlar.²⁸³ Rhodes, bu ayrımını Kooiman, Osborne-Gaebler ve Stoker’ın görüşleriyle de desteklemektedir.²⁸⁴ Bu kullanımların yerli yerine oturduğunu söylemek için yeterli veri yoktur. Yönetişimin minimal devlet yerine kullanımının, liberal yaklaşımın devletin minimize edilmesine ilişkin tezlerini destekler görünmesi bir handikap gibi duruyor. Ancak, yönetimi oluşturan ilkelere topluca baktığımızda, liberal söylem ile aynı şeyi ifade etmedikleri anlaşılabilir. En başta, yönetimde devletin küçülmesi zorlayıcı bir siyasal çabanın sonucu olarak değil; toplumun yaygın bir katılımı sonucu pek çok sorumluluğu devletle paylaşacağı öngörüsünden hareketle, teknik bir küçülmenin doğal olarak ortaya çıkabileceği düşüncesi vardır. Liberal söylemde devlet küçüldüğünde, büyüyen ve güçlenen, etkili gruplar ve zaten güçlü kesimler iken; yönetimde toplumun geneline yayılması arzu edilen katılımdan, her biri yurttaşlara dayanan demokratik bir yapılanma içindeki sivil toplum kesimlerinden ve son tahlilde geniş bir toplumsal tabana oturan bir paylaşımından bahsediliyor.

Yönetişimi, çok aktörlü toplulukta karşılıklı bilgilendirme ve etkileşim yoluyla aktörlerin, yani ortakların uzlaşmasına dayalı yeni bir yönetim modeli olarak kabul edersek, kamu

²⁸¹ Anne Mette Kjaer, Governance, Polity Press, Cambridge 2004, s.1

²⁸² Kjaer (2004), s.3

²⁸³ R.A.V. Rhodes, Understanding Governance, Open University Press, Buckingham 1997, s.(46-47)

²⁸⁴ Rhodes (1997), s.(47-52)

alanının neredeyse tamamen kamu otoritesi tarafından, özel alanın da özel sektör tarafından doldurulması karşısında, sivil kamu alanının oluşmaya başladığını görürüz. Yerel Habitat çalışmaları sırasında bu dediğimizin küresel anlamda bir karşılığının olduğu açıkça görülmüştür.²⁸⁵ Gönüllü ya da gönülsüz BM üyesi bütün devletlerin katılımı ile, bu realitenin kabul edildiğine dair işaretler verilmiştir. Sivil kamu alanının en geniş tabana oturan bir katman oluşturduğunu, toplumsal hayatın asli fonksiyonları konusunda inisiyatif almasının da doğal olduğunun kabul edildiğini gösteren taahhütlerde bulunulmuştur.

Yönetişimi, özellikle 1980'lerde yükselen yeni kamu yönetimi anlayışı ve yeni kamu işletmeciliği gibi yönelimler karşısında, farklı ve onarıcı bir model olarak gören Rhodes, İngiltere, Hollanda, Danimarka AB ülkelerinde, yeni kamu işletmeciliği akımının, yönetişime doğru çevrildiği düşüncesindedir.²⁸⁶ Neden böyle oluyor diye baktığımızda, bunun öncelikli nedenleri olarak yeni kamu işletmeciliği doğrultusunda yapılan reformların güven kaybı, parçalanmışlık, devletin etkisizleşmesi gibi istenmeyen sonuçlar doğurmuş olması gösterilmektedir. Kamu hizmetlerinin tamamen piyasalaşmasının olumsuz etkilerini önlemek üzere yönetim modelinin bu ülkelerde gündeme getirildiği ileri sürülmüştür. Bu görüşe dayanak oluşturan argümanlar ise; bu modelle minimal devletten müktedir devlete, parçalanmışlıktan güvene dayalı bağımsız yönetim ağlarına bir geçiş olacağının varsayılmasıdır.²⁸⁷ Bu yönelişte neo liberalleri hoşnutsuz edecek müktedir devlet, sosyal devlet gibi bazı beklentiler ve tedbirler olduğu görülmektedir

Kavramın, liberal demokrasi söylemlerinin, piyasa merkezli toplumsal yapılanma girişimlerinin ve uluslararası sermayenin etkisinde geliştiği bilinmektedir. Bir yönüyle iyi kurgulanmış siyasal düşüncelerden, yeni kavramlar, aktörler ve temalar getiren yeni bir ortama doğru bir dönüşümü işaret ediyor. Alışageldiğimiz resmi siyasal kurumlardan, örgütsel dinamizme ve egemen yapılar arasında müzakerelere; kamu-özel ayırımına dayalı kolay tanımlanabilen ilişkilerden daha öte bir anlam ifade eden birbiriyle iç içe örgütlerin oluşturduğu ağlara tekabül eden bir dönüşüm söz konusudur.²⁸⁸ Yönetişim, sivil toplum ve onu oluşturan grupların etkileşimde bulunduğu, piyasayı oluşturan üretim ve sermaye

²⁸⁵ Ludmila Denisenko, "Habitat ve Yönetişim", Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.256

²⁸⁶ Rhodes (1997), s.(137-143)

²⁸⁷ Selim Coşkun, "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (der: Asım Balcı vd.), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003, s.42

²⁸⁸ Maarten Hajer and Hendrik Wagenaar, "Governance or the Rise of a new Vocabulary", (in) Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society, (Eds: Maarten A. Hajer & Hendrik Wagenaar), Cambridge University Press, Cambridge 2003, p.(1-34)

güçlerinin kendi çıkarları doğrultusunda yönetim sürecini etkilemek üzere katılımı buldukları ve bunlar karşısında egemen konumundan taviz vererek süreçteki yerini muhafaza edebilen ulus devlet-kamu kesiminin oluşturduğu çok taraflı bir ağlar ve ortaklıklar düzeni ve sürecini içermektedir. Yönetişim, *yeni kamu yönetimi* yaklaşımının bazı özelliklerini taşımakla birlikte, ileride görüleceği gibi bazı noktalarda farklılıklar da ondan ayrılmaktadır.²⁸⁹ Kavram, belli bir amaca odaklanmış bir davranışı, hedef merkezli faaliyetleri ve kural sistemlerini işaret eden bir yapıya sahiptir.²⁹⁰ *Kurumsal, küresel, yerel, siyasal* gibi bazı sıfatlar eklenerek değişik alanlarda kullanılan kavram, sivil toplum, özel sektör ve kamu kesimi arasında, bir toplumsal sorumluluk olarak ele aldığı yönetimi, rasyonel bir paylaşım ile yetkilendirme, görevlendirme ve yürütmeye çok taraflı etkileşmeye açık bir ortamda düzenlemeyi öngörmektedir.

Yönetim bilminde yönetişim kavramının, demokratik siyasetin bir parçası olarak yönetim kadar eski bir kavram olduğu görüşünde olanlar vardır.²⁹¹ Bununla birlikte kavramın seksenli yıllarla beraber henüz kazandığı yeni bir takım özelliklerle daha belirli bir anlamı ifade ettiği ve yönetim kavramının anlatmakta yetersiz kalacağı hesap verebilirlik, katılım, paydaşlık gibi bazı alt kavramları da içerdiği iddia edilmiştir. Bu alt kavramların kamu yönetimine eklenmesi, soğuk savaş sonrası görülen yönetimi iyileştirme çabaları, demokratikleşme ve çok partili siyasal düzenin yaygınlaştırılması sürecinde olmuştur.²⁹² Yönetişimde, yeni kamu yönetimi yaklaşımından farklı olarak – ki bu temelli farklılık, başka alanlarda farklı bir kısım açılımlara neden olabilecek yansımalar doğurabilmektedir- kamu yönetimine katılım ve yönetim süreçlerinde çoğulcu bir yaklaşımın benimsenmesidir. Bu bağlamda yönetişim, yeni dönemdeki çoğulculuk anlayışı doğrultusunda yönetimlerin tek başına hareket etmesi yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel sektör işbirliğini-ortaklığını ifade etmektedir.²⁹³ Bu doğrultuda, Smouts ise, yönetişimin dört önemli ve tanımlayıcı özelliğini öne çıkarmaktadır: Öncelikle yönetişimi bir kural sistemi ya da bir eylem değil; bir süreç olarak görmektedir ki, bizim de bulgularımızla uyuşmaktadır. İkinci olarak, yönetişim egemenlik/hakimiyet üzerine değil, uzlaşma üzerine kurulur. Üçüncü olarak, yönetişim kamu ve özel kesim aktörlerini aynı anda içerir. Son olarak yönetişim resmi bir kurum değil, sürekli

²⁸⁹ B.Guy Peters - J.Pierre, "Governance Without Government. Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research*, Nisan 1998, c. 8, no. 2, s.223-244

²⁹⁰ James N Rosenau, "Governance, Order, and Change in World Politics" (Ed. James N Rosenau –Ernst-Otto Czempiel), Cambridge University Press, Cambridge 1992, p. (1-29)

²⁹¹ Peters ve Pierre (1998), s.(223-244)

²⁹² Martin Doornbos, "Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor", *Journal of International Affairs*, Fall 2003, vol. 57, no.1,s.(8-15)

²⁹³ AI (2003), s. 236

etkileşime bağlı olan bir süreçtir.²⁹⁴ Bu boyut ve özellikler, yönetim kavramı ile ortaya konulmak istenen yaklaşımın, yönetim anlayış, süreç ve kurumsallaşmasından farklı olduğunu gösterir.

Kamusal alanla ilgili kararların, olabildiğince geniş toplum kesimleri tarafından paylaşılarak desteklenmesi, bu kararların uygulanabilirliğini ve bu yolla kamu yararının gerçekleşmesini kolaylaştıracağı, katılımcı demokrasi teorilerinin başlıca öngörüsüdür. Pratikte bunun zorlukları olmakla birlikte, değişik öncelik ve çıkarların müzakere süreçlerinde birbirine entegrasyonu, kamu yararını ortaya çıkarmaya teorik olarak en yakın yaklaşım olarak belirmektedir. Yönetim kavramının sistem, politika ve yönetim anlayışı bağlamında farklı boyutlarının olduğu görülmektedir. Sistemsel olarak yönetim, devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısı ile belirlenen hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Siyasal boyutta yönetim, yalnız devletin meşruiyetini ve şeklen demokratik yönetimini değil, yurttaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımını öngörmektedir. Yönetim boyutunda ise etkin, bağımsız, saydam, dolayısıyla denetlenebilen bir kamu hizmeti hedeflenmektedir.²⁹⁵ Bu hizmetin, kamu kesimi ile birlikte vatandaşların bireysel katılımına olduğu kadar örgütlü katılımına yani sivil toplum örgütlerinin ve özel girişimlerin katılımına da açık olmasının gereği sürekli vurgulanmaktadır.

Kavramla ilgili olarak dile getirilen yaygın bir iddia, hem ulus devlet bağlamında hem de küresel ölçekte karşılaşılan yönetim sorunlarına yaklaşımda bir farklılık oluşturduğu görüşüdür. Bu iddia küresel aktörler diyebileceğimiz Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (BM - UNDP) gibi kurumlardan gelmektedir.* Onlara göre yönetim, her düzeydeki kurumsallaşma ve yapılanma girişimlerinde, katılımcı demokrasiye paralel olarak ihtiyaç duyulan bir yaklaşımdır. Bu iddianın bir yansıması olarak da açlık, yoksulluk, hastalıklar, çatışmalar, terör, uyuşturucu ticareti gibi küresel sorunlarla baş edebilmenin de iyi yönetimden geçtiği tezi yaygın olarak gündeme taşınmaktadır. Birleşmiş milletlerin en önemli kuruluşlarından birisi olan UNDP, demokrasi ve yönetimi güçlendirmenin küreselleşen sorunların üstesinden gelmek için önkoşul olduğunu ve bunun için dört temel politika uygulanması gereğinden söz etmektedir. Bunlar, seçimler vasıtasıyla demokratik

²⁹⁴ Smouts, Marie-Claude, "The Proper Use of Governance in International Relations", International Social Science Journal, March 1998, Vol.50 Issue 155 pp. (81-89)

²⁹⁵ Ökmen-Baştan (2004), s.218

yönetişimin sağlanması, demokratik iyi yönetim kurumlarının güçlendirilmesi, hukukun üstünlüğünün temini, sivil toplumun güçlendirilmesidir.²⁹⁶ Sıralanan bu politikalarla, ağır sorunlar altında dış yardıma ihtiyaç duyar hale gelen ülkelere, kendi yapabilirliklerini kazandırmak iddiası ile iyi yönetim önerilmektedir. Toplumun inisiyatif alması ve kendi sorunlarına müdahil olması yoluyla, katılımcı demokrasi sistematığı içerisinde iyi yönetim temin edilerek, ulusal ve küresel ölçekli pek çok sorunun çözümünde daha başarılı olunacağı iddia edilmektedir. Bu bağlamda, Kooiman, Rhodes, Kauffman gibi bir çok yönetim kuramcısı, kavram etrafında oluşturulan modeli, kamu yönetiminin yerini alacak büyük teori olarak görmektedir.²⁹⁷ Bu kuramcılara göre yönetim kavramı, uluslararası ilişkiler alanında ve küresel ölçekte ortaya çıkan bazı ilişkileri ifade etmek üzere 1980'lerin sonlarına doğru, dikkat çekici bir şekilde ve metodik olmayan bir tarzda ortaya çıkmıştır. Belirsiz anlamına rağmen, iç politikadan uluslararası ilişkiler sosyolojisine, yönetim bilimi ve uygulamalarından, siyasal yapılanmalara kadar, öncelikle de Amerikan* ve İngiliz* kamuoyunu etkileyecek şekilde geniş bir alanda etkili olmuştur.²⁹⁸ Daha önemlisi, yetmişlerin ortalarından doksanların başlarına kadar, kamu yönetimindeki sorunların aşılmasına yönelik arayışlara, yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliğinin öngöremediği ya da üstesinden gelemediği sorunlara karşı bir yanıt ve açılım olarak sunulmuştur.

Kavramın, kamu yönetimi ile ilgili tartışmaların içinde yer almasında BM-UNDP, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşların önemli etkileri olduğunu belirttikten sonra, kavramı nasıl kullandıklarına bakıyoruz. Öncelikle kalkınmakta olan ülkelerde yönetimin iyileştirilmesi girişimlerinde, 'yönetişim ve iyi yönetim' kavramlarının 1990'lardan sonra, bu kurumların bir çok faaliyetinde temel bir hareket stratejisi olarak öne sürüldüğünü görüyoruz.²⁹⁹ Adı geçen kuruluşların, özellikle bir çok az gelişmiş ya da

²⁹⁶ Carlos Santiso, "Promoting democratic governance and preventing the recurrence of conflict: the role of the UNDP in post-conflict peace-building", Journal of Latin American Studies, Ağustos 2002, c.34, s..555

²⁹⁷ Frederickson (2004), s.30

* ABD' de başkan yardımcısı Al Gore'un gözetiminde 1997-2000 yılları arasında sürdürülen çalışmalarda vatandaşa daha yakın bir kamu yönetiminin sağlanması amaçlanmıştır. Bu çalışmalarda öngörülen amaçlara, iyi yönetim ilkeleriyle ve vatandaş odaklı bir kamu yönetimi anlayışının gerçekleştirilmesiyle mümkün olacağı düşünülmüştür.

* Maarten A .Hajer & Hendrik Wagenaar:Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society Cambridge University Press, 2003. Bu iki yazarın editörlüğünde, çok sayıda makalenin derlendiği kitap, İngiliz yazımında yönetim konusunda yeterince fikir verebilir.

²⁹⁸ Smouts (1998), a.g.m.

²⁹⁹ Adı geçen kuruluşların yayınlarında ve resmi İnternet sitelerinde konuyla ilgili çok sayıda bilgi ve belge yer almaktadır. www.imf.org, www.wb.org, www.undp.org, www.oecd.org. Bunlar içerisinde özellikle UNDP'nin raporları, yönetim gelişmişlik indeksleri çok sayıda ve zengin içerikle yönetim konusuna vurgu yapıyor. Bu nedenle (yönetişim kavramını Dünya Bankası ve IMF 'in de yaygın olarak kullandığını dikkate aldığımızda), neden sol düşüncenin yönetim kavramına mesafeli durduğunu hatta ağır eleştirilere giriştiğini anlayabiliriz.

gelişmekte olan ülkede yönetimin iyileştirilmesinde insani ve ekonomik amaçlarla hareket ettiği ve bunun yolunun da yönetim anlayış ve uygulamalarının yerleştirilmesinden geçtiği belirtilmektedir. Dünyadaki insani ve ekonomik kalkınmanın sürdürülmesi ve belirli standartların sağlanması, uluslararası yardım ve kalkınma kuruluşları için bir harekete geçirici amaç olabilir. Uzun yıllar belli bölgelere ve ülkelere aynı ve nakdi yardımlar ulaştırmaya ve kredi sağlamaya yoğunlaşan uluslararası programlar, kalıcı yararlar sağlayamamıştır. Zengin-fakir ülkeler arasındaki kalkınmışlık farkları artmaya devam etmiştir. Bunun nedenleri üzerinde yapılan araştırma ve tartışmalardan çıkan en önemli bulgular, bu bölgelerin ve ülkelerin kötü veya çok kötü yönetildiği, yönetimlerinin yozlaştığı, yardım ve desteklerin toplumun geneline ulaşmadığı, küçük çıkar gruplarının haksız zenginleşmesine yol açtığı, bunun da iç çatışmaları körüklediği sonuçlarına varılmıştır.

3.3.1.2. Yönetişim Kavramında Anlam Karmaşasından Netliğe Doğru

Kavramın ortaya çıkışı ve yaygınlaşma süreci, kavrama yüklenen anlam ve belki de misyonun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. Bu nedenle yönetim kavramının, ilk defa 1989 yılında yayımlanan bir Dünya Bankası raporunda “good governance-iyi yönetim” olarak yer alması ilginçtir. Burada kavramın açık bir tanımı –belki de bilinçli olarak- yapılmamıştır. Bundan sonra IMF, OECD, UNDP gibi bir çok uluslararası kuruluş tarafından kullanılarak yaygınlık kazanmıştır. Bu tarihlerden sonra akademik çevrelerde de tartışılmaya başlanan kavramın teorik altyapısının aynı dönemde oluştuğu söylenemez.³⁰⁰ Bu sürecin 2000 sonrası yıllarda da sürdüğünü söyleyebiliriz. Kavram, teorik tartışmaların konusu olmadan yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanınca, her kesim öncelikle kendi tikel durum ve beklentilerini yansıtarak, kavrama bir anlam yüklemeye ve çerçeve belirlemeye gayret etmişlerdir. Bu da daha sonra kavramla ilgili sıklıkla karşılaşılan anlam karışıklığına ve uzlaşma yokluğuna

³⁰⁰ Yönetişim yazınında öncü sayılabilecek yayınlara bir platform olarak yer veren ilk örneklerden birisi, *Governance: An International Journal of Policy and Administration* dergisidir. 1988 yılında ABD’de yayınlanmaya başlayan dergi, ilk defa yönetim yazılarına yer vererek konuyu akademik entelektüel platforma taşımıştır. Dergi, kavramın teorik bir altyapıya kavuşmasında, anlam çerçevesinin belirlenmesinde ve tutarlılık kazanmasında dikkate değer bir etkide bulunmuş görünmektedir. Ardından, yaklaşık on yıl sonra 1999’da çıkmaya başlayan *Governing: The Magazine of States and Localities* dergisinin de yönetim kavramı ile ilgili çalışmalarda ciddi bir entelektüel katkı ve birikim sağladığı; kavramın yaygınlaşması ve makalelere konu olarak sosyal bilim camiasında tartışılmasına katkı sağladığı söylenebilir. Aynı yıllarda, yönetim üzerine çalışmalarıyla bilinen Brookings Institution, “Governmental Studies” adı verdiği çalışmalarını “Governance Studies” olarak değiştirdi ve bir çok yönetim yazılarına sayfalarında yer verdi. Dikkat çekici bir örnek olarak, Harvard Üniversitesinde, yönetim üzerine sürdürülen çalışmaların başlığı “Visions of Governance in the 21st Century” olarak belirlenmiştir. Açık olarak görülen şu ki, kavram 1999’lı yıllar boyunca tartışılmaya devam etmiş ve halen de tartışılmaktadır. (H.George Frederickson, “Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere”, Institute of Governance, Public Policy and Social Research: Working Paper QU/GOV/3/2004, s.5

neden olmuş gibi görünmektedir. Yönetişimi olumlayan yaklaşımlarda -ki daha çok liberal kesimden ve küreselleşme taraftarlarından olumlu sinyaller gelmektedir- katılım ve katılımcı demokrasi vurgusu öne çıkarken; eleştirel yaklaşımlarda ise, küresel sermayenin ve uluslararası kapitalizmin, bu kavramı kullanarak, ulus devleti ve halkı temsil eden seçilmişlerin geliştirdiği politikaların uygulanmasına olanak sağlayan demokrasiyi ortadan kaldırmaya çalıştığı iddiaları dile getirilmektedir. Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların kavrama özel bir önem vermesini ve kullanmasını tezlerine dayanak olarak göstermektedirler.

Kavramı, siyasal gücün resmi sınırlarla engellenmeden kullanılmasını öngörmesinin yanında; Yapısalcılık, Marksizm ve ana düşünce akımlarından kaynaklanan söylemlerin yeniden gözden geçirilmesini de gündeme getirmektedir. Bugün siyaset bilimci ve sosyologlar hatta artan bir şekilde ekonomistler bile topluma ilişkin çözümlerinde bu kavrama başvurmaktadırlar.³⁰¹ Çünkü yönetimle beraber, çoğulcu toplumsal yapının, tekil bir güç merkezinden kaynaklanan karar ve uygulamalarla yönetilemeyeceği; merkezi karar alma ve uygulama yetkisinin bir kısım ortaklarla /paydaşlarla /katılımcılarla paylaşılmasının söz konusu olduğundan bahsedilmektedir. Bu da öncelikle yönetimle ilgili alanlarda mevcut anlayış ve yapıların yeniden tartışmaya açılmasını gündeme getirmektedir. Bu bağlamda, yönetimin niteliğinde, unsurlarında ve eyleyeninde bir farklılaşmayı da içeren yönetim, özellikle küreselleşme ile beraber hız kazanan çoğulcu eğilimlerin kamu yönetimine bir yansıması olarak görülebilir. Onun bir yönetsel eylem olarak nasıl yapıldığı ve 'yönetim' kavramına atıfla farklılığının ne olduğu önem kazanmaktadır. Özellikle yeni yönetim süreçlerine vurgu yapılması, yönetsel eylem ya da işlemin nasıl kararlaştırıldığı ve yürütüldüğü, yetki ve sorumluluğun nasıl paylaşıldığı, hesap verme yükümlülüğünün kim ya da kimlere ait olduğu gibi konular gündeme getirilerek, tekil güç merkezli yönetim anlayışından açıkça bir ayrışmaya işaret edilmektedir. Kamu kesiminin tek başına yürüttüğü kamusal hizmet sunumundan farklı bir yaklaşım görülmektedir. Eylemden etkilenen ya da etkilenme ihtimali bulunan birey ve topluluklarının katılabildiği süreçler vardır. En önemlisi, kamu kesiminin kendi inisiyatifiyle başlayıp bitirdiği ve her bakımdan yönlendirebildiği alışılmış süreçlerden farklıdır. Katılan sivil toplum unsurlarının ve gönüllü ya da kâr amaçlı özel sektör kuruluşlarının oluşturduğu yoğun iletişim ve etkileşim ağları söz konusudur. Bu yoğun ve karmaşık ilişkileri, 'yönetişim ağları' şeklinde ifade etmek mümkündür. Yönetişim ağlarında aktörler tek başlarına belirleyici olamazlar. Aktörlerin birbirlerine bağımlılığı, aktörler arası pazarlıklar, karşılıklı güven ortamının tesis edilmiş olması ve devletten önemli

³⁰¹ Doornbos (2003) 5-6

ölçüde bağımsızlık gibi özellikler öne çıkar. Buyurucu bir üstünlükten, yatay ilişkilerin baskın olduğu bir katılımcılık ve etkileşim söz konusudur.³⁰² Amaçlanan kamu kesiminin bazen bir adım önde, bazen biraz daha fazla önde olabilmesi; ama hiç bir zaman tek başına mutlak belirleyici ve kararlaştırıcı olmamasıdır. Çünkü, süreci etkileme gücüne sahip başka etkili ortaklar da vardır ve devletin de bu ortakların oluşturdukları ağlar içinde etkilenme olasılığı oldukça yüksektir. Ancak uygulamada bunun gerçekleştirilebilirliği konusunda aşılması güç sıkıntılar yaşanacağı görülmektedir.

Yönetişimi tanımlamaktan ziyade diğer yaklaşımlarla ya da geleneksel yönetim anlayışlarıyla farklarını sayarak tarif etme yolu daha çok tercih edilmektedir. İlk olarak Rosenau'nun dikkat çektiği ayrıma bakıldığında dolaylı tanımlar, tarifler ve hatta yakıştırmalara karşı Rosenau, yönetişimin ne olduğundan önce ne olmadığını ortaya koyarak, ortaya çıkan karmaşayı giderme çabasına girişiyor. Daha sonra ne olduğu konusuna girerek, kavramı belirsizlikten ve her anlama gelebilecek amaçsız bir esneklikten kurtarmaya çalışıyor. Ona göre yönetişim, hükümetle ya da yönetimle aynı şey değildir. İkisi de amaçsal bir davranışa, hedef yönelimli faaliyetlere ve yönetim sistemlerine işaret eder. Ancak, hükümet, daha çok, arkasında resmi otoritenin olduğu ve uygulanması polis gücü tarafından desteklenen faaliyetleri akla getirirken; yönetişim, daha çok herkesin paylaştığı amaçlara dayanan faaliyetleri ve yasal bir otoriteden kaynaklanma şartı olmayan girişimleri barındırır. Uygulanması için her zaman polis gücü desteği gerekli değildir. Yönetişim, hükümetten çok daha kapsayıcı bir olgudur; devlet kurumlarını dahil ederken, aynı zamanda gayri resmi, hükümet dışı mekanizmaları da kapsar -ki bu kişiler ve organizasyonlar, kendi doğruları yönünde hareket eder, kendi ihtiyaçlarını giderir ve kendi isteklerini tatmin için çalışırlar.³⁰³ Bu yaklaşımı destekleyen tezinde ise Gerry Stoker, yönetişimi hükümetten öte bir kurumlar ve aktörler bütünü olarak görür. Sosyal ve ekonomik sorunların çözümünde, çok belirgin olmamakla birlikte, sürece katılanların sorumluluklarına ve sınırlara vurgu yapar. Bu bağlamda, kurumların bir birine bağlılık içerisinde ortaklıklarını öngörür. Buna karşılık da kendi kendini idare eden bağımsız yönetim birimlerinin varlığını tescil ederek, çok odaklı bir süreci meşrulaştırır ve hükümet dışından da sorun çözme kapasitesine sahip olan aktörlerin sürecin asli unsurları olabileceğini kabul eder.³⁰⁴ Rosenau ve Stoker, liberal çizgiye yakın görüşleriyle, *yönetişimin* doğrudan bir

³⁰² Coşkun (2003), s.48

³⁰³ Rosenau (1992), s.4

³⁰⁴ Gerry Stoker, "Governance as Theory: Five Propositions, International Social Science Journal, Vol.155 p.18

tanımını ortaya koymak yerine, *yönetim* algılamasından farklarını ortaya koyarak bir tanımlamaya gitmektedirler.

Liberal yaklaşımlar içinde sayılabilecek, ancak teknik konuları öne çıkararak daha “nötr” bir konumda olduklarını ima eden bazı görüşler de vardır. Kanada Uluslararası Gelişme Ajansı çalışmalarını iyi yönetim ilkelerinin yaygınlaşması üzerine yoğunlaştırırken, teknik bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Bir ülkede sosyal ve ekonomik kaynakların yönetilmesinde gücün ne şekilde kullanıldığını “yönetişim”, gücün kullanımında idari birimlerin ne derece etkili, onurlu, eşit, şeffaf ve hesap verebilir olduğunu ifade etmek için ise “iyi yönetim” kavramı kullanılmaktadır.³⁰⁵ Dünya Bankası, IMF ve B.M. Kalkınma Ajansı (UNDP) gibi kuruluşlar da kavrama genelde teknik bir anlam yüklemişlerdir. Bu bağlamda hareket eden uluslararası yardım kuruluşları, yardım koşullarını iyi yönetim kriterlerine bağlayarak çalışmalarını sürdürmüşlerdir. Buna neden olarak da yapılan yardımların kötü yönetimler yüzünden hedefine ulaşamadığı ve yönetici elitler elinde yolsuzluk ve yozlaşma aracı haline gelmesi gösterilmiştir.³⁰⁶ Zorunlu olarak kavramın teknik detaylarını öne çıkararak, felsefi arka planını dikkatlerden uzaklaştırmışlardır. Daha sonraki yıllarda, IMF ve Dünya Bankasının, kavramı uluslararası sermayenin serbest ve etkili dolaşımını sağlamak, ulus devletlerin direncini kırarak bunu kolaylaştırmak ve küreselleşmenin çok uluslu şirketler için olumlu sonuçlar doğurmasında dayanak yapmak için kullandıkları konusunda eleştiriler yükselmeye başladı.

Kavramı yaygın bir şekilde kullanan ve çalışmalarında referans alan uluslar arası kuruluşlardan birisi de Birleşmiş Milletler Kalkınma Ajansı’(UNDP)dır. Kuruluş, iyi yönetişimi ülkedeki ekonomik, siyasal ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi olarak kabul etmektedir. Ayrıca iyi yönetimde, vatandaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını ve yasal haklarını korumak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmalarının gerekliliğini vurgular.³⁰⁷ Kavramı yaygın bir şekilde kullanan Dünya Bankasının tanımında biraz daha farklı unsurların öne çıktığını görebiliriz. Dünya Bankasının resmi belgelerinde çokça rastlanan iyi yönetim tanımı şu şekildedir: İyi yönetim (good governance), açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin, profesyonel bir bürokratik yönetimin, eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin, kamusal sürece aktif olarak

³⁰⁵ CIDA (Canadian International Development Agency) Report

³⁰⁶ Martin Doornbos, “Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor”, Journal of International Affairs, Fall 2003, vol. 57, no.1., p.3

³⁰⁷ UN Development Programme, Reconceptualising Governance, Discussion Paper 2, New York, 1997

katılımda bulunan sivil toplumun varolduğu ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder.³⁰⁸ Dünya Bankası 1997’de yönetim kavramının, devletin rolünü ve vatandaş katılımını içeren daha siyasal bir yapıya kavuşması için epey çaba harcadı ve bunu yıllık raporunda işledi. Yönetişimi, bir ülkede güç ve yetkinin nasıl kullanıldığını ve uygulandığını belirleyen gelenekler ve kurumlar şeklinde tarif ederek, kavramın siyasal niteliğine işaret etti.³⁰⁹ Ne var ki bundan sonra da kavram apolitik bir nitelik sergilemeye bir süre daha devam etmiştir.³¹⁰ OECD, yönetişimi, bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerin kullanımı şeklinde ifade etmiştir.³¹¹ Dünya Bankası ve OECD, yönetişimin teknik bir kavram olmaktan ziyade, bir ülkenin siyasal ve ekonomik düzeninin işleminde egemen olan temel ilkeler ya da düşünce biçimi olarak anlaşılmasından yana tavır koymaya başlamışlardır. Bu yolla ilişkide bulunulan ülkenin iç dizaynında söz sahibi olunabileceği öngörülmektedir. Bu da kavramla ilgili “nötr-teknik” olma iddiasını zayıflatmaktadır.

Kavram etrafında ortaya konulan temel bazı ilkeler, kamu kesiminde uzun dönemlerdir ortaya çıkan sorunların çözümündeki tıkanmalarla ilgilidir. Bu ise, 1970 sonrası yıllarda kamu yönetiminde yoğunlaşan arayışların olgunlaştığı bir döneme denk gelmektedir. *Yeni kamu yönetimi anlayışı, yeni kamu işletmeciliği, kamu tercihi teorisi* gibi akımlar, bu arayışların somut modellere, önerilere dönüşmüş hallerini ifade etmektedir. Yönetişim yaklaşımına kamu yönetimi disiplininin gelen teorik destekte, bu akımların ciddi katkısının olduğu anlaşılmaktadır. Bu ekoller geliştirilirken mevcut kamu yönetimi yaklaşımlarına yöneltilen eleştiriler ve getirilen alternatif öneriler, yönetişimin yükselişinde etkili olmuştur. Yönetişim yaklaşımına önemli bir destek de ekonomi alanında *kurumcu iktisat*³¹² yaklaşımıyla gelmiştir.

³⁰⁸ World Bank, *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance; A World Bank Strategy*, Washington DC, 2000

³⁰⁹ Kaufmann, Daniel and others: “Governance Matters: From Measurement to Action”, Finance and Development (2000)

³¹⁰ Doornbos (2003), s.8

³¹¹ Aktan, C. Can; *Değişim Çağında Devlet, Çizgi Kitabevi, Konya 2003, s. 176*

³¹² Kurumcu İktisat Modeli: Neoklasik Okul'un soyutlayıcı, tümdengelimci analiz yöntemine ve devlet müdahalesini, en aza indirmeye çalışan iktisat politikası tavsiyelerine karşı 20.yüzyılın başında ABD’de gelişen bir akımdır. Kurumcu İktisat düşüncesinin Thornstein Veblen’in “İktisat Niçin Evrimci Bir Bilim Değildir?” başlıklı makalesiyle başladığı kabul edilir. Aradan geçen 80 yıllık sürede, bu akımın etkisi büyük iniş-çıkış göstermiştir. En etkili olduğu dönem, Birinci Dünya Savaşı ile İkinci Dünya Savaşı arasındaki yıllardır. İkinci Dünya Savaşı izleyen yıllarda Keynesgil İktisadın yaygın kabul bulmasını izleyerek etkisi azalmıştır. Bugün ABD’de “Evrimci İktisat Derneği” (kuruluşu 1959) çerçevesinde toplanmalarına, “İktisadın Sorunlar Dergisi” (Journal of Economics Issues) gibi bir dergileri olmasına rağmen, Kurumcuların kendi içlerinde tutarlı oldukları söylenemez. Bunun nedeni, inceledikleri konuların yaygın kabul bulan teorilerini kuramadıkları gibi, bugün de birbirleriyle kolayca bağdaştırılmayacak dört ayrı akıma bölünmüş olmalarıdır. Bunlardan “Radikal-Kurumcular” ileri sanayi kapitalizminin işleyişine Marksist bir yaklaşımla yorum getirirlerken, “Uygulama-

Bunlara ek olarak, örgüt yapılanmalarında hiyerarşik düzenlerin yerini alan, yatay, daha esnek, ağ tipi örgütlenmelerin yönetişimi desteklediği söylenebilir. Dolayısıyla, kavramın bir sosyal bilim çabası olarak, kendisinden önce ya da eş zamanlı olarak gündeme gelen kamu yönetiminin iyileştirilmesi çabalarından ayrılan yönleri olmakla birlikte, bir kısım ortak ilkeleri de barındırması buradan kaynaklanmaktadır.

Yönetişim, en çok yeni kamu yönetimi anlayışı ve yeni kamu işletmeciliği ile karşılaştırılmakta, benzeştirilmekte ve bazen de aynılaştırılmaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı yukarıda işaret ettiğimiz gibi, 1980'li yıllarla birlikte, kurumsal yapısı ve uygulama araçları ile, pragmatik kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkardığı uygun iklime sahip olan İngiltere'de yaygınlık kazanmıştır. Daha sonra Yeni Zelanda ve Avustralya ile beraber OECD üyesi ülkelerde de dikkate alınmaya başlamıştır.³¹³ Yeni kamu yönetimi anlayışı ile yönetişimin benzeştirilmesi, bu arada yeni kamu işletmeciliği ile bir çok bakımdan yakın durduğunun iddia edilmesi, dönemseller olarak da birbirini izleyen ya da iç içe geçen zaman dilimlerinde gündeme gelmiş olmalarıyla da ilgilidir. Yeni kamu işletmeciliği girişimcilik, çalışanların yetkilendirilmesi ve müşteri duyarlılığı gibi değerleri öne çıkarmakta, Rekabet, özellikle İngiltere'de, anahtar konumunda algılanmaktadır. Buna karşılık, iyi yönetişimin öne çıkan özellikleri verimlilik, katılımcı stratejik planlama, paydaşlık ve ortaklık, siyaset ve yönetim kültüründe değişimdir. Bu, basitçe ekonomik, çevresel ve sosyal amaçların mevcut kurumların yönetiminde, en tepede devlet olmak üzere, daha iyi entegre olması yani birbirini tamamlaması demektir. Yönetişimde rekabet sadece bir araç olarak görülür; asla bir amaç olarak görülmez. Birleşme, rekabetin önündedir; kurumsallaşma, başarı için şarttır. Yeni

Kurumcular" Neoklasik Mikro İktisat ile Keynesgil Makro İktisadın kurumsal temellerini incelemekte ve yeni teori kurma gereğini duymamaktadırlar. Diğer akımlara bağlı Diğer Kurumcular ise, yerleşmiş teorileri aşan yeni teoriler kurmaya çalışmaktadırlar. Bu dağınıklık dolayısıyla bir Kurumcu Okul'dan söz edilememekte; bu akım içindekiler genel olarak Kurumcular (Institutionalists) diye anılmaktadır. Günümüzde en tanınmış ve en etkili temsilcileri ABD'de J. K. Galbraith (1908-), Batı Avrupa'da da İsveçli Gunnar Myrdal (1898-) ve Fransız François Perroux' dur. Geçmişteki en önemli temsilcileri arasında T. Veblen (1857-1929) ve W. C. Mitchell (1874-1948) mutlaka anılmalıdır. Neoklasik iktisat anlayışının çok soyut, somut gerçeklerden kopuk ve mekanistik bir anlayışla kurduğu teorilere karşı, Kurumcular daha somut gerçekleri araştırmaya yönelmiştir. Bunların bir kısmı (örneğin, Galbraith) ileri sanayi kapitalizminin kurumlaşmasından doğan, rekabeti engelleyen oligopolcü yapısını, bir kısmı (örneğin, Mitchell) konjonktür dalgalarının istatistiki tahlillerle gerçek tablosunu, bir kısmı toplumdaki evrimin niteliğini araştırmışlardır. Ancak incelenen konu ne olursa olsun, Kurumcular, somut gerçeklerden hareket etmiş, "insan"ın önemini vurgulamış, -toplumdaki çeşitli biçimleriyle- dengesizliklerin üzerinde durmuştur. Toplumu ve ekonomiyi kendi içinde dengeyi ve optimal durumları sağlayan mekanistik kanunlara bağımlı saymadıkları için devlet müdahalesini kabul etmişler; çağımızdaki temsilcileri de yol gösterici planlamanın önemini vurgulamaktan geri kalmamışlardır. Gülten Kazgan, www.ozyazilim.com/ozgur/marmara/orgut/kurumsallik (06.02/2006)

³¹³ Arif Erençin, "Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11(4), Ekim 2002

kamu işletmeciliği, aslında melez bir yapı arz eder. İşletmecilik ile geleneksel kamu hizmeti değerlerinden oluşan karma bir yaklaşımı ifade eder.³¹⁴ Yeni kamu işletmeciliğinde teknik detaylar ve çözümler öne çıkarken, yönetişimde kamu kesiminin tek belirleyici olduğu anlayışta değişim öne çıkarılmakta, sivil toplum ve özel sektörle birlikte yapma yaklaşımı ağır basmaktadır. Toplumsal sorunların çözümünde yaklaşım farkı açıkça kendini göstermektedir. Temel değerlerinde farklılık olan iki yaklaşımın aynılaştırılması söz konusu olmayacağından, yönetişim yaklaşımını, yeni kamu işletmeciliğinden ve onun türevlerinden ayrı düşünmek gerekir.

Yeni kamu işletmeciliği ile yönetişimin birbirinden temel bazı noktalarda ayrıldıkları konusunda Guy Peters ve John Pierre de hemfikir görünmektedir. Yönetişim ile yeni kamu işletmeciliğinin bazı uygulama alanlarında benzeşmeler bile, birbirlerinden teorik temelde ayrıldıklarını savunmaktadırlar. Yönetişim ve yeni kamu işletmeciliğini ayırmada kullanmak üzere bazı kriterler geliştirmektedirler. Peters ve Pierre'e göre yönetişim beş özelliği ile yeni ve farklı bir yaklaşımdır. Birincisi, yönetişim aslında demokratik bir yönetim biçiminin en önemli bileşenidir. Burada, Batı Avrupa'da ortaya çıkan yeni yönetişim formları, ağlar, ortaklıklar, kamu-özel sektör ortak girişimleri, gönüllü teşekküllerin hizmet sunabilmeleri ve benzeri yaklaşımlar; eski tip hiyerarşi modellerinin, yasal denetimlerle kontrol sağlama girişimlerinin ve dışsal kontrol yöntemlerinin yerini almaktadır. İkincisi, yönetişim süreçlerle yakından ilişkilidir. Buna karşılık, yeni kamu işletmeciliği sonuçlarla daha çok ilgilenir. Üçüncüsü, yeni kamu işletmeciliği daha çok organizasyonun içiyle ilgili iken, yönetişim öncelikle organizasyonlar arası ilişkilere öncelik verir. Dördüncüsü, yönetişim yaklaşımında devletin kaynakları kullanımının belli derecede siyasal denetim altında sürdürülmesine yetecek bir kapasitenin varlığının devamına önem verilirken; yeni kamu işletmeciliği kamu sektörünü dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Son olarak, yönetişimle yeni kamu işletmeciliği aynı ideolojik tabandan beslenmemekte, yeni kamu işletmeciliğinin geldiği ideolojik sürecin netliğine karşılık, yönetişim bu anlamda bir belirliliğe sahip değildir. Bu nedenle yönetişim, kamu sektöründe büyük değişiklikler öngörmezken, bu değişiklikler yeni kamu işletmeciliğinin varlık nedeni olmaktadır.³¹⁵

³¹⁴ Polana Kovac, "The Principles of Good Governance with an Emphasis on Slovenia within European Union", EGPA Annual Conference, September 2004, Ljubljana, Slovenia

³¹⁵ Peters and Pierre, p. 223

Yönetişimle ilgili farklı akademik kesimlerden, uluslararası kuruluşlardan ve küreselleşme karşıtı kesimlerden gelen tanımlama girişimleri doğal olarak kavramın farklı yönlerinin öne çıkarılmasına ya da farklı algılamalara yol açmaktadır. Kavramı olumlayan ve kamu yönetiminin sorunlarının çözümünde bir katkı olarak gören kesimlerin tanım ve tariflerinden ortak bir yönetim tanımı yapılabilir. Buna göre, devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzen' şeklinde kapsayıcı bir tanım çıkarılabilir.³¹⁶ Tanımdaki iyi yönetim unsurları, özellikle demokratik bir siyasal yönetim sisteminin ve hukuk devletinin kurum ve kurallarının varlığı ile anlam kazanmaktadır. Bu ise, bir bakıma bütüncül ve entegre bir iyileşmenin kamu yönetimine egemen olması; yönetim anlayışının gereği olarak da, sürekli işleyen müzakere süreçleri ve etkileşim ağlarının mevcudiyetiyle, kendi kendini yenileyen bir yönetim sistematığının kurulması sonucunu doğurabilecektir. Ne var ki bir çok yönden eklektik özellik gösteren böyle bir tanımlamanın pratikte ne anlama geldiğini test edecek veriler ve uygulama örnekleri henüz ortada yoktur. Bir çok iyi yönetim özelliğinin bir iyi niyet temennisi mi, yoksa modelleştirilebilecek somut bir öneri mi olduğu konusunda belirsizlikler henüz giderilebilmiş değildir.

Yönetişim kavramının, yönetim işlevinin yürütülmesinde farklı bir yaklaşımı anlatan terminolojik bir anlam kazanması ile birlikte, birkaç aşamadan geçtiğini söylemek mümkündür. Önce Dünya Bankası, 1989 tarihli raporu ile Afrika'daki krizin yönetim krizi olduğunu iddia ederek ilk adımı atmıştır. Bununla, Afrika'nın kronik sorunlarının kötü yönetimden ve kötü işleyen devlet yapılarından kaynaklandığı görüşü savunuluyordu. İkinci evrede, 1994 tarihli Yönetişim Raporunda, sivil toplum vurgusu dikkati çekmektedir. Sorunların çözümünün, devlet mekanizması tarafından tek başına ve toplumdaki soyutlanarak başılamayacağı; toplumun ve onun örgütlenmiş parçalarının devlet yönetimine ve kendi sorunlarının çözümüne duyarlı olmasıyla gerçekleşebileceği düşüncesi dile getirildi. Nihayet son aşama olan üçüncü evrede ise, 1997'deki raporla, devletin yeniden güçlendirilmesi anlayışı güçlü bir şekilde savunuldu. Bu şekilde yönetim kavramı birkaç defa revize edilmiş

³¹⁶ C.Can Aktan, , Değişim Çağında Devlet, Çizgi Kitabevi, Ankara 2003, s.176

oluyordu.³¹⁷ Bu yaklaşım değişiklikleriyle, biraz da kavram etrafında beliren uluslar arası ermeye ile iç içe bir kavram olduğu ve ulus devletin yine bu kesimlerin çıkarlarına hizmet etmek üzere zayıflatılmaya çalışıldığı eleştirilerini izale etme amacının güdüldüğü düşünülebilir.

Yönetişimle birlikte söz konusu olan ve yönetim anlayışı ile kurulan *ağlar* marifetiyle yönetimin demokratik bir niteliğe bürüneceği ya da bu niteliğin korunabileceği söylenmektedir. Kavram, genellikle birlikte yönetim, etkileşim içinde yönetim tarzında konumlandırılmakta olup, bu açıdan özyönetim-kendi kendini yönetme ile ilişkilendirilmektedir.³¹⁸ Özyönetim, herkesin kendisiyle ilgili yönetim süreçlerine olabildiğince katılımını ve süreci etkileme olanaklarına sahip kılınmasını olarak anlaşılmaktadır. Birbirine entegre olmuş, yoğun iletişim ve etkileşim içerisinde olan yönetim ağları öngörülmektedir. Bu ağlar içerisinde Devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler gibi toplumsal hayatta etkili olabilecek bütün kesimler, hatta bireysel olarak da vatandaşlar herhangi bir toplumsal soruna kendi yaklaşımlarını, çözüm önerilerini, eleştirilerini ve katkılarını sunmakta, kararın kendi yararlarına ve toplumun yararına olabilecek şekilde ortaya çıkmasına çaba gösterebilecekleri düşünülmektedir. Her kesimin kendi çıkarı lehinde sürece katılması ile birlikte, müzakere ve yoğun iletişim süreçlerinde aşırılıkların ve önyargıların törpülenmesi, uzun vadede zararlı olabilecek aşırı çıkar sağlama girişimlerinin minimize edilmesi ve her kesim için kabul edilebilir bir çözümün olanaklı kılınacağı öngörülmektedir. Böylece Weberyen hiyerarşi ve bürokratik düzenden farklı olarak yönetim, bir kurumlar bütünü olmaktan daha çok, sosyo-ekonomik hayatın koordine edildiği bir süreç olarak ele alınabilecektir.³¹⁹ Bu yaklaşımla, organizasyonlar arası ve çok organizasyonlu ilişkileri içeren teşkilat yapıları ve ağları ortaya çıkacak; yeni kamu teşkilat yapıları herkesin 'kamusal' hizmetler olarak düşündükleri hizmetleri bu ağların bir parçası olarak ve karmaşık sayılabilecek süreçlerin sonunda sunmaya başlayacaktır.³²⁰ Yönetimde ağların düşünülmesi ve yaşama geçirilmesi, yönetim kavramı ile birlikte gündeme gelen bir katkı olarak görülebilir. Ağ yaklaşımı içinde katılım, katılımın kurumsallaşması ve dolayısıyla katılımcı demokratik sistemin alt yapısının oluşacağı düşüncesi yatmaktadır.

³¹⁷ Alodalı, Fatih, E. Arslan, O. Mete, "Yerel Yönetişim ve Yönetişimden Beklentiler" Yerel Yönetimler Bildiriler Kitabı, 18 Mart Üniversitesi Yayınları, Çanakkale 2004, (141-147)

³¹⁸ Özgür Uçkan, E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Literatür Yay., İstanbul 2003, s.6

³¹⁹ Wiley, J., "Effective Governance Through Thinking and Management Science", Systems Research and Behavioural Science, May 2001, v18 i3 p. 241

³²⁰ Wiley (2001),a.g.m.

Yönetişimde, yapısal olarak yönetimden ayrı bir kurgulama olduğu gibi, değerler bakımından da bazı konulara özel anlamlar yüklenerek onların öne çıkarılmasının hedeflendiği görülmektedir. Bir yandan yönlendirme gücüne sahip hükümet dışı aktörleri de içine alan bir yapılaşma kastedilirken, diğer yandan demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk ve kararların ilgililere en yakın yerden üretilmesi ilkelerine vurgu yapılmaktadır. Bununla yönetim kültüründe bir dönüşümün sağlanması amaçlanırken, diğer yandan bu dönüşümün uygulama alanında gerçekleşmesini olanaklı kılacak yapısal uyum hedeflenmektedir. Bir yandan kabul edilebilir kamu davranışı standartlarının üretilmesini, diğer yandan da davranışsal düzenliliklerin bu standartlar çerçevesinde geliştirilmesini sağlayan ilkeler, normlar, kurallar ve süreçlerin kabulüne referansta bulunulur.³²¹ Buna karşılık, çok taraflı ve katılıma açık bir yönetim anlayışının, karmaşaya neden olma potansiyelinin, nasıl bertaraf edilebileceği konusunda soru işaretleri çözümlenmeyi beklemektedir.

Kamu kesimi, sivil toplum ve özel sektör arasında toplumsal sorunlara ilişkin olarak geliştirilecek ortaklık ve çok taraflılık, uzlaşmayı ve müzakere eğilimini yönetimde ve toplumsal sorunların çözümünde önemli bir kültürel faktör olarak öne çıkarmaktır. Siyasal partiler ve kamu departmanlarının talep toplama ve dönüştürme işlevlerinin, yurttaşların ve onların sivil organizasyonlarının (düşünce üretim kuruluşları gibi) bizzat geliştirdiği kanallar içinden de yapılabileceği bir ortamın oluşması hedeflenmektedir.³²² Kamu kesiminin tek başına hareket etmesi yerine, birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel işbirliğinin, daha etkili çözümler üretilmesini sağlayacağı öne sürülmektedir. Bu bağlamda yönetim ortaklarının benimsediği bir uzlaşma kültürüne ve sorunlara odaklanmaya ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır. Kavram olarak karmaşayı ve tek yönlü nedensellik ilişkilerini değil, çok yönlü etkileşimleri ifade ettiği öngörülen yönetişimin, toplumdaki tüm kesimlerin yönetime katılımında ileri sürdükleri görüşlerini ve taleplerini entegre edecek süreçleri ifade ettiği söylenebilir. Böylece, tek yönlü bir yönetim anlayışının merkezinde duran kamu kesimini dışlamadığı, onu etkili bir yönetişim ortağına dönüştürdüğü dile getirilmektedir. Buradan yola çıkarak pek çok alanda ortaya çıkan ilişkileri yeniden tanımlamak gerekeceğini düşünebiliriz. Toplum-devlet ilişkisini, yerel-merkez ilişkilerini, kamu-özel sektör ilişkilerini yeni çerçevelere yerleştirme zorunluluğu ile karşı karşıya kalacaktır. Yönetişim, gücün nasıl

³²¹ Uçkan (2003), s.10

³²² Jon Pierre, "Externalities and Relationships: Rethinking the Boundaries of the Public services", Governance in the Twenty-first Century (Ed. B.G. Peters and D. J. Savoie), McGill University Press, Quebec 2000, p.(332-360)

kullanıldığı, kararların nasıl alındığı ve vatandaşların seslerini nasıl duyurdukları ile ilgili kurumları, süreçleri ve gelenekleri de içine alan bir anlamı ifade ediyor.³²³ Bu çok yönlü ve kompleks ortam, çoğulcu toplumsal yapıların talep ve yaşam biçimlerine yanıt verebilecek bir kamu yönetimini ve onun çalışma sistematüğini gerektirir. Bu çerçevede bir yönetim yaklaşımı, yönetişimle ifade edilebilir. Bir yandan kurumsal anlamda çok taraflılık, diğer yandan da katılım kültürünün egemen olduğu, katılmanın bir sorumluluk ve kaçınılmaz bir görev olarak algılandığı toplumsal ortam, yönetişimle ifade edilen yönetim anlayışını betimlemektedir. Bununla potansiyel olarak daha yüksek bir çözüm üretme yeteneğinin, alternatif bakış açılarının ve etkili bir sinerjinin ortaya çıkacağı beklentisi oluşmaktadır.

Yönetişimdeki ortaklık ve birlikte yapma sürecinde, demokrasinin gereği olarak seçilmiş hükümet ve her seviyede kamu yönetimi örgütleri, yapılacak kamusal işin niteliğine göre, sürecin etkili bir ortağıdır. Sivil toplum örgütleri ve özel sektör kuruluşları da yine işin niteliğine göre süreçte konumlanırlar. Pierre'in üçüncü sektör kuruluşları dediği organizasyonlar, kamu –özel sektör ortaklıkları, bilim ve düşünce kuruluşları, yarı-kamu sektör kuruluşları, çeşitli ajansların her biri kamu departmanlarının ve yerel yönetim birimlerinin yanında bazen de önünde kamusal faaliyetlerin birer eyleyeni olarak yer alırlar.³²⁴ Resmi bir çerçeve içinde işerin yürütüldüğü yapı hükümeti ifade ederken, gayri resmi, kuruluşlar, organizasyonlar ve bizzat yurttaşlar bu çerçevenin dışından müdahale etmekte ve kamu faaliyetlerinin aktif birer faili olmaktadır.³²⁵ Yönetişim sürecine sağlıklı bir katılım ve sonuç almak için, ister sivil toplum isterse özel sektör örgütlenmesi olsun, her türlü örgütlü katılımın demokratik bir yapı içerisinde oluşmasının ve demokratik olma niteliklerinin önemi büyüktür. İşleyişi yönüyle demokratik olmayan organizasyonların, sivil toplum örgütü olarak kabul görmeleri ve yönetişimde birer paydaş olarak çalışmalarını yönetişimin yapılan tanım ve çözümlemelerine ters düştüğü iddia edilmektedir. Ortaklık ve birlikte yapma ortamı, uzlaşma, uzun müzakere süreçleri ve karşılıklı ikna çabaları gerektirdiğinden; demokratik işleyişe sahip olmayan organizasyonlar, sürecin sağlıklı işlemesine engel olabilecekleri gibi, toplumsal yararı da göz ardı edebilirler. Demokratik işleyiş ve karar alma süreçleri maliyetli ve bazen uzun olmakla birlikte; son tahlilde, kamusal işlerin, her aşamada ortaya çıkacak denetim ve eleştiriler yoluyla, daha kaliteli ve düşük maliyetle yerine getirilmesi gibi bir süreci

³²³ CIDA Report

³²⁴ Pierre (2000), a.g.m.

³²⁵ James N. Rosenau, "Governance, Order and Change in World Politics", Governance without Government: Governance, Order and Change in World Politics (Ed. James N. Rosenau-Ernst-Otto Czempiel), Cambridge University Press, Cambridge 1992, p. (1-29)

başlatacaktır. Çünkü, sivil toplum kesimleri ve onların temsilcilerinin, doğal olarak, en sonunda kendilerine fatura edilecek kamusal işlerin niteliklerinin iyileştirilmesi ve maliyetlerinin azaltılması konusunda, kamu kesimine göre, doğal olarak daha istekli davranmaları beklenmektedir.

İyi yönetim için belirlenen kriterlerin, kavrama bakış açılarına ve yüklenen anlamlara göre değişebildiğini belirttikten sonra; hangi kriterlerin ve nasıl bir ortamın iyi yönetişime işaret ettiği ve gerekliliklerinden kabul edildiğine değinmek yararlı olacaktır. OECD, yönetişimden ziyade iyi yönetim ifadesini benimseyerek kullanmaktadır. Buna göre iyi bir yönetimin bazı özellikleri taşıması gerekir. Bunları, katılımcı, uzlaşma yönelimli, hesap verebilir, şeffaf-açık, etkili ve verimli, eşit ve kapsayıcı, yaşam kalitesini bütün vatandaşlar için yükselten, hukuk devletine uygun yönetim olarak sıralamaktadır.³²⁶ Bunu iyi yönetim olarak tarif eden OECD uzmanlarına katılan Kovac, daha basit bir tipleme ile dürüst, adil, açık ve hesap verebilir bir yönetime işaret etmektedir.³²⁷ Dünya Bankası, kendi uygulamaları için de kriter olarak kabul ettiği iyi yönetim faktörlerini farklı bir sınıflandırmaya tabi tutmaktadır. Bu şekilde bir sınıflandırma ile, yönetişimi daha elle tutulur ve ne işe yaradığı bilinir daha somut ve belirgin bir yaklaşımın göstergesi olarak betimlemektedir.³²⁸ Buna göre, iyi bir yönetimde şu üç özellik mutlaka olmalıdır. Kuralların ve sınırlamaların varlığı; halkın sesini duyurabilmesi ve bunun için gerekli mekanizmaların hazır edilmesi, rekabete açık bir siyasal ve ekonomik düzen kurulması. İki önemli uluslararası kuruluşun iyi yönetim tariflerinde de özü itibariyle benzer nitelikler öne çıkmasına rağmen; uygulamalarda homojen bir tutarlılık bulunduğu söylenemez. Katılımcı, demokratik, açık ve hesap verebilir, hukuk devletinin gerekleriyle iç içe, duyarlı etkili ve verimli bir yönetim temennilerinin uzun vadede, uygulanan yapısal uyum programlarında, ulus devletin gücünü zayıflatıcı ve onu uluslararası kuruluşların, dolayısıyla lobilerin etkisine daha fazla açık hale getirdiği görülmektedir.

Yönetişim yaklaşımında ortaya konulan çerçeve, bir kısım somut kriterlerle belirgin hale getirildiği ve bunlarla ilgili gerçekleşme oranları ölçülebilir bir yapıya kavuşturulduğunda, iyi bir yönetimin gerçekleşeceği varsayılmaktadır. Ne var ki, toplumsala ilişkin ve oldukça karmaşık yönetim işlerinin matematiksel kesinliklerle ifade edilebilmesi hem oldukça zor hem de yanıltıcı sonuçlara götürebilir mahiyettedir. Daha açıkça ifade edecek olursak,

³²⁶ OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/> The Objectives of the Governance Test (31.08.2006)

³²⁷ Kovac (2004), s.4

³²⁸ World Bank Report (2000)

toplumsal faaliyetlerle ilgili parametrelerin çokluğu ve değişebilirliği iyi yönetişimi, sabit kriterlerle yerine getirilen ve her zaman öngörülebilir sonuçlara ulaştıran bir yöntem olmaktan çıkarmaktadır. Bu bağlamda, kriterler önemli olmakla birlikte; daha önemli olan ve fark oluşturan yan, yönetimin ve onun nasıl yürütüleceğinin, katılımcı bir anlayışla, toplum kesimlerinin seslerini etkili bir şekilde duyurabildikleri mekanizmalar yoluyla belirlenmesidir. Bu belirleme durumu ve yetkisi de değişebilir bir yapı ortaya koymaktadır. Farklı zaman ve mekânlarda, farklılaşan durumlara, değişen ihtiyaçlara, çoğalan talep ve beklentilere göre cevap verebilir bir yönetimin inşası, demokratik ve katılımcı bir yaklaşımla daha mümkün görünmektedir. Özellikle toplumun, tek tek bireyler ya da örgütlü olarak yönetim süreçlerine katılabilecek şekilde doğrudan katılabilir şekilde güçlendirilmesi stratejik bir öneme sahiptir. Toplumun güçlenmesi ya da güçlendirilmesinin önemi şuradadır: Asıl olan, yaşayan insan topluluğunun, kendi ortak meselelerini şartlara uygun olarak bizzat (sivil toplum kuruluşları ve diğer özel toplum kesimleri eliyle) geliştirdiği yol ve yöntemlerle çözüme çabasinda olmasidir. Devlet ve kamu yönetimi organları bu çabanın içerisinde ancak kendilerine ihtiyaç duyulduğunda yer almalıdır. Belli bir fonksiyon yüklendiğinde de, Anayasal olarak belirlenmiş istisnalar dışında, tek belirleyen hatta baskın bir aktör olmamalıdır. Burada belirleyici faktör, katılımcı demokrasinin de gereği olarak, toplumun ihtiyaçı ve tercihi olmalıdır. Bu bizim anladığımız anlamda, yönetişimin özüdür. Devletin ve kamu kurumlarının ağırlıkları, daha geniş ölçekli kamusal işlerde ve ulusal boyutlu faaliyet alanlarında doğal olarak artacaktır. Yönetişimle öngörülen yaklaşım ve işleyişin, kamusal hizmetleri ve ihtiyaçları toplumun tatmin olacağı bir düzen içerisinde ve sivil toplumu dışlamadan sağlayan bir kamu yönetiminin, mümkün olup olmadığı; varsa yukarıda bahsedilen çerçevenin neresinde durduğu konusunu tartışmaya çalıştık. Böyle bir yönetimin hangi özellikleri barındırması gerektiğine ilişkin bir tartışmayı “iyi yönetişim” tanımlaması içerisinde iyi yönetişimin tipolojik özellikleri bağlamında yapmaya çalışacağız.

3.3.2. Yönetişim- İyi Yönetişim Kavramsallaştırması:Yönetişimin Tipolojik Özellikleri

Yönetişim, 1980’lerin ilk yarısında başlayan ve 90’larda iyice yaygınlık kazanan bilinirlik durumunun yanında, daha tarif edilebilir, tanımlanabilir, somut bazı ilkelere ve özelliklere işaret eder bir çerçeveye kavuşmuştur. Bu süreçte, sürdürülen tartışmaların ve eleştirilerin kavramın içerebileceği sorunların ve kötü kullanımların fark edilmesiyle, geliştirilecek bir modellemenin hangi bileşenlerden oluşacağı konusu, biraz daha belirginlik kazanmıştır. Yönetişimin ne olduğu konusundaki tartışmaların ve uzlaşma sağlama sürecinin devam ettiği

1990'lı yılların ilk yarısında, belli tipolojik özelliklerin daha sık olarak yönetişimle birlikte anıldığı görülmüştür. Bu dönemde, “iyi” yönetişim şeklinde bir kullanımın da tartışıldığı bir süreç yaşanmıştır. Aynı süreçte, ABD’de, AB içerisinde ve uluslararası kuruluşlar marifetiyle de gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminde iyileşme arayışının en yüksek noktalarda seyrettiği söylenebilir.³²⁹ Bu nedenle, önceleri bir kentin, bir eyaletin ya da bir ülkenin yönetimini ifade eden yönetişim kavramı, ‘iyi’ sıfatının eklenmesiyle belli bir kentin, eyaletin ya da ülkenin “nasıl?” yönetildiği ile ilgili yargı ifade eden bir kavram haline dönüşmüştür. İyi yönetişim üzerinde yürütülen tartışmaların şöyle bir yararı olmuştur: Bu sayede uygun yöntemlerin değerlendirilmesini içeren soruların, açıklık, kalite ve karar alma süreçlerinin ve bu türden konuların daha çok gündeme geldiği görülmüştür.³³⁰ Doksanlarla beraber yaklaşık 10 yıllık bir süreçte, sınırları daha belirli, bazı kriterleri içeren, tipolojik bazı özellikleri olan bir kavramın ortaya çıktığı görülmektedir. “İyi” sıfatıyla nitelenerek ifade edilmesi, kavramın daha yoğun şekilde tartışılmasına yol açmıştır. Çünkü, “yönetişim”le daha yansız ve esnek bir yaklaşım ifade edilirken; “iyi yönetişim”le daha buyurgan, dikte edici, belli amaçlara hizmet eden, hatta olmazsa olmaz bazı özelliklere vurguda bulunan bir içerik kazanmıştır.³³¹

Kavram ve konu incelenirken en çok karşılaşılan durum, kavramın yeniliğinden hareketle, kavrama temas edenlerin, tanım, tarif ve teorik çerçevede boşluk olduğu hissine kapılarak ona yeni bir boyut kazandırmak ya da kendi yaklaşımları çerçevesinde yararlanmak amacıyla girişimde bulunmalarıdır. Bazı analizciler ve yorumcular, yönetişim kavramını, değişen dünya koşullarına mantıksal bir cevap olarak öneriyorlar. Yönetişim ve ağ yönetimi, içinde yaşadığımız yeni bir gerçeklik olarak ağ toplumuna bir reaksiyon olarak ortaya çıkmıştır. Castells’in belirttiği gibi, bu kavramsal değişim, zihnimizdeki siyaset ve politika belirleme işlevlerini yeniden düşünmemize neden olan sosyal değişme süreçlerine de işarete eder.³³² Ancak her kesim bu süreçleri farklı boyutlarda yaşadığında ve etkilenme dereceleri de farklılaştığından, kavrama bakış da bu etkilerin gölgesinde şekilleniyor. Akademisyen ve aydınların yaklaşımı da kaçınılmaz olarak kendi dünya görüşleri ve siyasi yelpazede buldukları konumla da bağlantılı olarak biçimleniyor. İşte bu nedenle, kavramın uzun süre müdahaleye açık bir yapı göstermesi sonucu, farklı görüşleri incelerken, bazen aynı

³²⁹ Doornbos (2003), s. 10

³³⁰ Doornbos (2003), s.4

³³¹ CIDA Report (www.cida.gov), (Erişim 04.09.2004)

³³² Maarten Hajer and Hendrik Wagenaar, “Governance or the Rise of a new Vocabulary”, (in) Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society, (Eds: Maarten A. Hajer & Hendrik Wagenaar), Cambridge University Press, Cambridge 2003, p.(1-34)

kavramdan bahsedildiği konusunda bile tereddüde düşülebilmektedir. Bu bağlamda baktığımızı mesela, John Brown, yönetimi ulus devlete karşı girişilen tasfiye sürecinin enstrümanlarından birisi olarak değerlendirirken,³³³ Kjaer kavramın devletin rolünü sınırlandırmadığı kanısındadır. Ona göre, yönetimde devlet ekonomik hareketin düzenleyicisi olduğu gibi, kamu ve özel kesim aktörlerini buluşturan ağlara dahildir.³³⁴ Bu da kavramı oluşturduğu varsayılan kriterlerin ve unsurların çeşitli önem derecelerine göre ve farklılaşan biçimlerde yönetimle ilişkilendirilmesi sonucunu doğurduğu gibi, diğer kamu yönetimi yaklaşımları karşısında hangi konumda bulunduğu konusunda çelişkilere ve belirsizliklere yol açmıştır. Bu tür tartışmaların ve derin görüş ayrılıklarının olması, bir bakıma kavramın, kamu yönetiminde köklü bir paradigma değişimini içermesiyle yakından ilgili görünüyor. Son tahlilde, yapılan tartışmalar, eleştiriler ve katkılarla, aslında yeni bir yönetim anlayışının geliştirildiğini görüyoruz. Bu durumda, içe ve dışa doğru farklı iki yönde ilerleyen, yani ulus devletten alta doğru yerleşen, daha öznel ve farklılaşan nitelikler kazanma eğilimi gösteren; ama eş zamanlı olarak da ulus devletin dışına doğru küreselleşen ve birbirine benzeyen toplumsal yapıları karşılayabilecek bir yönetim anlayışının hatta kültürünün ortaya çıkmaya başladığını iddia edebiliriz.

Bugün nasıl ki hukukun temel bazı ilkelerinden ve neredeyse evrenselleşen bazı temel hukuk kurallarından bahsedebiliyorsak; yönetimin de bazı temel ilkelerinden ve evrensel sayılabilecek bazı kurallarından söz edilebileceği savunulmaktadır. Frederick Taylor'un, Max Weber'in, Henry Fayol'un yönetime ilişkin görüşlerinin ve geliştirdikleri ilkelerin, geçen yüzyılda geniş ölçüde tüm dünyada kabul gördüğünü dikkate alacak olursak, bu iddianın doğrulanabilir olduğunu söyleyebiliriz. Burada önemli olan, bir yandan öznelleşen ama diğer yandan da hiçbir tarihsel dönemde olmadığı kadar küreselleşerek benzeşen toplumsal yapıların, birbirine benzeyen, bazen ortak sorunlarla karşı karşıya kalmasının doğal olduğu; bunlara karşılık geliştirilecek yol, yöntem, yaklaşım ya da ortak bir yönetim kültürünün söz konusu olabileceğini fark etmiş olmanın gereğidir. Bununla, yönetimin yapay bir düşünsel üretim olmaktan öte, karmaşıklaşan toplumsal ihtiyaçların ve kamusal işlerin yönetiminde, özellikle son on yıllarda sık sık karşılaşılan tıkanmaların aşılabileceği bir yönetim yaklaşımı olduğunu iddia etmiş oluyoruz. Yönetişimle, kamu yönetimi sorunlarının aşılmasında bir yandan adil ve etkili seçimler, insan hakları, hakça temsil gibi demokrasinin temel değerleri

³³³ John Brown, "Yönetişim ya da neo-liberalizmin siyasi düzeni", (orijinali: www.atac.org), (Çev: Tuvana Gülcan), *Birikim* Haziran 2002, Sayı: 158 (36-43)

³³⁴ Kjaer (2004), s.124

göz önüne alınırken, diğer yandan kamusal hesap verebilirlik, duyarlılık, şeffaflık, verimlilik gibi konular gündeme getirilmiştir.³³⁵ Bu değerlere katılımcı demokrasi, hukuk devleti, sorumluluk, uzlaşma yönelimlilik, eşitlik, stratejik vizyon gibi bileşenler de eklenerek, yönetişimi kavramsal açıklama terimleri olarak kullanılmaya başlamıştır.³³⁶

Yönetişimi, klasik yönetim kavramından ayıran en belirgin özelliği, çok taraflı ve katılımcı bir yönetimi öngörmesidir denilebilir. Ancak, aktörler arasında adaletin sağlanması, ilişkilerin düzenlenmesi, işlerin planlanması, kurumların çalışma koşullarının belirlenmesi tartışılmaya devam eden konulardır. Kamu kesiminin yapılan bütün eleştirilere karşılık, yönetim anlayışında ortadan kaldırılmadığını ya da kaldırılamayacağına en iyi işaret, genel bir düzenleyiciye, ilk adımı atacak bir kişi/kuruma gereksinim duyulmasıdır.³³⁷ Bu genel düzenleyici sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün de katılımına imkân bırakan kamu kesiminden başkası olabilir mi? Kamu kesiminin bir öncü ya da katalizör rolü üstlenmesi yönetimle çelişir mi? Buradan yola çıkarak, iyi yönetim kavramlaştırmasının böyle bir kapsamdan mahrum olmadığını, belli değerlere sahip olduğunu ve bunların kamu kesimini dışlamayan değerler olduğunu söyleyebilir miyiz? Öncelikle, yönetişimin, sonuçlardan daha çok süreçlere önem atfettiğini biliyoruz. Bundan dolayı, hükümetin niteliğinden daha çok rolüne ve diğer paydaşlarla kurduğu ilişkinin içeriğine odaklanmaktadır. Devlet kurumları arasında bile mevcut olan eşgüdümsüzlük ve iletişim eksikliği ortada dururken, çok taraflı katılım sonucu ortaya çıkabilecek karmaşık ortamda koordinasyonsuzluk/kopukluk ve karmaşanın giderilmesinde kamu kesiminin açık bir sorumluluk yüklenmesi kaçınılmaz olur.

Polana Kovac, belirsizlik ve hareketsizlik durumunun çözümünde şöyle bir görüş ileri sürmektedir: Yönetişim sürecinin kaynaklandığı siyasal-sosyal düzenin niteliğine dikkatleri çekerek sorunun çözümünü farklı bir yaklaşımla ele alabileceğimizi söylemektedir. Farklı paydaş gruplarını bir araya getirebilmek için, çatışan çıkarların tüm toplumsal kesimlerin gözü önünde müzakere edilmesini öngörmektedir.³³⁸ Bu süreçte, kamu kesiminin harekete geçirici olması, bir hizmetin kurulması ve sürdürülmesinde nihai sorumluluğu yüklenmesi, dağımlık ve iletişimsizlikten kaynaklanabilecek sorunları hafifletebileceği görüşünden hareket ettiği anlaşılmaktadır. Bunu destekleyici bir faktör olarak, açık müzakere süreçlerinde

³³⁵ USAID Report

³³⁶ Tusiad, "Opinions; Towards European Union: Towards Good Governance", Tusiad Newsletter, İstanbul 2000/3, s.1-2

³³⁷ N.V.Lam, "A Perspective on Good Governance", Bulletin on Asia-Pacific Perspectives 2002/03, s. 47- 56

³³⁸ Kovac (2004), s.4

oluşacak kamuoyunun ve toplumsal bilinçlilik halinin sürece olumlu yansıtacağını ileri sürebiliriz. Bir kamusal işin kararlaştırılması ve sürdürülmesinde, o işin yapılmasından doğrudan etkilenenler asli katılımcılar olup, doğal olarak süreçte yerlerini alabileceklerdir. İhtiyaç güdüsü, teşvik edici bir faktör olarak, özellikle yerel kamusal işlerin yapılması, iyileştirilmesi ve sonuçlandırılmasında olumlu etkiye bulunabilir; uygun bir ortamın oluşmasına katkı sağlayabilir. Çünkü, yerel koşullarda, demografik ve coğrafi kolaylıklardan dolayı, ayrıca yurttaşların doğrudan etkilenme durumundan kaynaklanan isteklendirici ortamda, katılımın daha mümkün ve daha etkili olması beklenir.³³⁹

Kamu kesiminin tek karar verici olarak ve kamu yararını gerçekleştirme amacıyla yürüttüğü düşünülen bir yönetsel faaliyetler ortamından -bu ortamda belirlilik, netlik ve hızlı karar alma olanaklarını düşündüğümüzde-, sorumluluğun çok sayıda toplumsal kesim tarafından paylaşıldığı bir ortama geçiş, - bu ortamda da belirsizlik, kısmi bir karmaşa ve karar alma sürecinin uzaması söz konusu olabilir- doğal olarak beraberinde bazı endişeleri de getirmektedir. Nasıl olacak, kim nasıl yapacak, ne kadar yapacak, yanlış ve hatalı karar verildiğinde sorumluluğu kim üstlenecek, kim denetleyecek, nereden bileceğiz? gibi sorular kaçınılmaz olur. Bu noktada, yönetişimin katılımcı bir yönetim anlayışı getirmesi tek başına bu soruları yanıtlamaya yetmez. Başka bir kısım güvencelere ya da faktörlere ihtiyaç olacağı açıktır. Her ne kadar, yönetişimin açık, belirgin bir model önerisi olmadığı ifade edilmiş olsa da, kamu yönetiminde temelli bir değişikliğin olacağını ileri sürmek bile, ortaya çıkabilecek açıkların önerilen yaklaşım tarafından nasıl giderileceğinin ortaya konulması gerekir. Yönetişimin tipolojik özellikleri, böyle bir gereksinimin sonucu olarak görülebilir. Bu şekilde, sosyal, siyasal ve ekonomik düzenlemeler yapılırken, sistemin bütünüyle, amaçlara ve hedeflere doğru yönlendirilmesine ve haklı olarak ortaya çıkan eleştirilerin giderilmesine çalışılmaktadır. Bu çaba önceden planlanmış ve kavramın yeniden doğuşu ile başlatılmış değil; aksine, eleştiriler ortaya çıktıkça ve tartışmaların yönlendirmesiyle gelişmiştir. Bir çok yönden eklektik bir tanımlama ve tarif etme çabası dikkati çekmektedir. Bu nedenle, kavramın özüne, amacına ve işleyişine ilişkin bir inceleme daha çok önem kazanmaktadır.³⁴⁰ Böylece “iyi” yönetişim çerçevesinin belirlenmesinde açıklığa ulaşılabilir; aynı zamanda iyi yönetişimi oluşturduğu iddia edilen özelliklerin/ilkelerin nasıl ve niçin iyi yönetişimle ilişkilendirildiği belirlenmiş olur.

³³⁹ Lam (2002), s.53

³⁴⁰ Ahmed S. Huque, “Governance, And Public Management: The South Asian Context”, International Journal of Public Administration, Dec 2001 v24 i 12 p 1289

Kamu yönetiminin günümüzde ve yakın gelecekte, belli bir kısım temel nitelikler ve zihniyet dönüşümü içerisinde, işlevsel ve tutarlı bir yapılanmaya kavuşması, çoğulcu toplumsal bir yapıda, çoğulculuk içeren bir anlayış içerisinde hareket etmesi gerekiyor. Toplumdaki farklılıkları, kamusal hayat için bir katkıya dönüştürecek ve çeşitliliği sağlayan bir özellik olarak algılayacak bir yönetim anlayışına ihtiyaç olduğu açık. Başka türlü davranıldığında kendisini dışlanmış hissedecek ve yaşadığı topluma aidiyet duygusuna sahip olamayan birey ve toplulukların hayal kırıklıkları, yeni sorunların kaynağı ve habercisi olur.

İyi yönetimle amaçlanan basitçe ekonomik, çevresel ve sosyal amaçların mevcut kurumların yönetiminde, etkili ama tek olmayan bir merkezde devlet olmak üzere, sivil toplumun dahil olduğu bir ortamda, daha iyi entegre olması yani birleştirilebilmesi olduğu görülüyor.³⁴¹ Kavramlaştırmayı öne çıkaran yaklaşımların bütününe dikkate aldığımızda en çok vurgulanan özelliklerin, katılım ve demokratik yapılanma, hukuk devleti, hesap verebilirlik, şeffaflık ve yaygın denetim, etkinlik ve verimlilik, duyarlılık, adil yetki ve sorumluluk paylaşımı, sorumluluk ve stratejik vizyon, uzlaşma kültürü olduğu görülmektedir. İyi yönetimin tipolojik özellikleri olarak ele alınacak tanımlayıcı özelliklerin, çözümlemesine çalışılacaktır. Buna girişmeden önce Robert Dahl'ın demokrasiyi tanımlarken değindiği *gerçeklik* ile *mit* arasındaki ayrıma dikkat çekmek yerinde olacaktır. Dahl'a göre, demokrasi kelimesi hem bir ideali hem de bir gerçeği anlatması yönüyle, kafaları karıştırabiliyor. Birisi, "bence demokrasi en iyi yönetim şeklidir", diyor; Diğeri ise, "bu ülkedeki sözde demokratik hükümetin olabileceklerin en iyisi olduğuna inanmak için deli olman gerekir! Ben bunun bir demokrasi olduğuna bile inanmıyorum" der. Birinci kişi, ideal bir demokrasiden, ikincisi ise, varolan ve çoğunlukla bir demokrasi olarak nitelenen hükümetten söz ediyor.³⁴² Yönetişim ve iyi yönetim tartışmalarında da böyle bir açmaz var gibi görünüyor. Bir kesim yönetimden muhtemel bütün beklentileri bir ideal olarak tanımın içine sokmaya çalışırken; diğeri bir kesim mevcut uygulamalar içerisinde bir çözümlemeye gitmeyi yeğliyor. Bu da kavramın bir uçtan ötekine savrulduğu geniş bir yelpazede tanımlanması çabalarını doğuruyor.

³⁴¹ Kovac (2004), s.1

³⁴² Robert Dahl, *Demokrasi Üstüne*, (Çev. Betül Kadioğlu), Phoenix Yayınları, Ankara 2001, s.27.

Tablo 1: İyi yönetim için öngörülen ilkeler/özellikler

Katılımcı Demokratik Yapılanma: Kamu Kesimi-Yurttaşlar-Sivil Toplum Kesimi (Üniversiteler, Araştırma- Geliştirme Kuruluşları, Yarı Kamusal kuruluşlar vb.) -Özel Sektör
Uzlaşma Yönelimlilik ve Müzakereye Açıklık : Toplumdaki farklılıkların kabulüne dayalı çoğulcu bir yaklaşımı benimsemek, şiddet ve baskı içermeyen bir rekabet ortamı oluşturmak
Hukuk Devleti: Hukuku ve özgürlükleri koruyan kuralların geliştirilmesi Bu kuralların geliştirilmesinde demokratik siyasetin ve dinamik sivil toplum katkısının birlikte değerlendirilmesi sonucu, hem hukukun hem de siyasal mücadelenin anlamının korunması
Şeffaflık : Planlarken, amaçları belirlerken, karar alırken, uygularken, değerlendirirken, tek merkezci ve dışlayıcı olmadan , içeriden dışarıya ve dışarıdan içeriye sağlıklı bilgi akışının sağlanması için, her aşamada saydamlık ve yaygın bir katılıma açıklık.
Duyarlılık : Kamu kesiminin kendisi dışından gelebilecek her türlü öneri, eleştiri, takdir, şikayet ve gelişmeye karşı sürekli duyarlı olması, değişime, etkileşime ve toplumsal talebin yönlendirmesiyle geri çekilmeye hazır ve istekli olması.
Denetim : Her kurumun iç denetime sahip olmanın yanında, yurttaş denetimine, örgütlü sivil toplum denetimine, kamuoyu denetimine, bağımsız denetçilere, yargı denetimine açık olması ve yönetimin bütün süreçlerinde bunu mümkün kılacak mekanizmaların kurulması
Hesap verebilirlik: Kamu kesimi ve toplumun kaynaklarını kullanan her kişi ya da kurumun, talep edilsin edilmesin, yurttaşlara, sivil topluma, kamuoyuna, bağımsız denetçilere ve gerektiğinde yargı gücüne hesap vermeye hazır ve istekli olması.
Etkinlik ve Verimlilik: Kamu kaynaklarının kullanımında hesaplılık / tutarlılık. Kamu hizmetlerinin, toplumun kaynaklarının en az kullanılması yoluyla ve en kaliteli bir şekilde yürütülmesini temel alan bir yaklaşım içinde olmak
Adil Yetki ve Sorumluluk Paylaşımı: Kamusal bir eylemde resmi ya da gönüllü olarak konumlanan her kişi/kurum üstlendiği yetki kadar sorumluluk yüklenmiş olur ve bunun hesabını vermeye hazır olmalıdır.
Sorumluluk ve Stratejik Planlama: Toplumun şimdiki sorunları ve ihtiyaçları kadar gelecekteki muhtemel sorunları ve ihtiyaçları da dikkate alınarak yönetsel faaliyetler yürütülmelidir.

Yukarıdaki Tabloya baktığımızda, iyi yönetişimin temel ilkeleri olarak sıralanan kavram ve özelliklerin önemli bir kısmının Yeni Kamu Yönetimi hareketinin ve Yeni Kamu İşletmeciliği

akımının da gündemine aldığı kavram ve özellikler olduğu görülüyor. Başta da dediğimiz gibi, yönetim yaklaşımının açık bir model önerisi ya da çerçevesi sunduğunu söyleyemeyiz. Buna karşılık, önceki ve mevcut birikimi katılımcı bir potada kaynaştırarak yeni bir yaklaşım sunduğunu belirtmiştik. Bu yaklaşımın merkezinde, insan olarak birey – hukuksal bir varlık ve toplumsal-siyasal bir aktör olarak yurttaş bulunmaktadır. İster sivil, ister resmi devlet örgütlenmesi, isterse kâr amacı güden özel girişim olsun, her türlü yapıda insan-birey-yurttaş varlığı, yaşamı, tatmini ve mutluluğu temel amaç olmalıdır. Eğer yönetim yaklaşımı özünde böyle bir temel felsefeyi barındırıyorsa, öncekilerden ve mevcutlardan bir farklılık, bir önceliklilik kazanabilir. İnsanı merkeze almayan ve bir varlık olarak insanı korumayan dışlayan herhangi bir model, yaklaşım, sistem ve ya düzen, bir yandan mevcut sorunları çözmekle uğraşırken, diğer yandan sorun üretmeye ve bir sorun kaynağı olmaya devam edecektir. Yönetişimin, iyi yönetim olarak öne çıkarılan prototipini ve onu oluşturan bileşenleri incelerken temel hareket noktamız, bunlar olacaktır.

3.3.2.1. Katılım ve Demokratik Yapılanma

Katılım, iyi yönetim kavramlaştırmasının en önemli bileşeni ve kamu yönetimindeki yeni paradigmanın da merkezidir. Yönetişimin özünde, adında ve iddiasında katılımın olmaması, onun yeni hiçbir şey getirmediği iddiasıyla nerdeyse eşdeğerdir. Bir başka deyişle, nasıl ki demokrasi seçimsiz olmaz; yönetim kavramını da katılımdan ayrı düşünmek mümkün değildir. Hangi gerekçe ile olursa olsun, yönetim kavramının katılım olgusundan ayrıştırılması, onu anlamsız, gereksiz ve amaçsız bir kavram haline dönüştürür. Günümüz toplumunun kompleks yapısı, hızla değişen dinamikler ve çok sayıda parametrenin varlığını biliyoruz.. Farklı çıkarların farklı bakış açılarından ifade edilebilmesi ve yönetim sürecine katılması, bunların demokratik katılım ortamlarında müzakere edilmesiyle, sorunlara daha işlevsel, kalıcı ve daha geniş kesimler için tatmin edici çözümler bulunabilir. Bu açıdan bakıldığında, yönetişimin katılımcı demokratik bir yapılanmadan ayrı düşünülmemeyeceği görülecektir. Bu nedenlerle, Rhodes, kamu kesiminin yönetme kapasitesinin kaybından yola çıkarak, katılımın kaçınılmazlığını ilan ederken,³⁴³ Kooiman da bunu destekleyici bir görüşten hareketle, yurttaşların ve sivil toplumun katılımını zorunlu görmekte, elde edilecek yönetsel sonuçların tüm aktörlerin birlikte ulaştığı bir sonuç olacağını ifade ederek katılımın açık bir gereklilik olduğunu vurgulamaktadır.³⁴⁴ Guy Peters'in katılım konusunda, sivil topluma ve kamu sektörü dışındaki aktörlere alan açan yaklaşımı, resmi devlet

³⁴³ Rhodes (1997), s.15

³⁴⁴ Kooiman (1993), s.258

kuruluşlarının rollerinin azaltılması ve bu yolla diğerlerinin katılımının gerekli ve mümkün olduğunun anlaşılması yönündedir.³⁴⁵ Katılım kavramı, kamu hizmetleri ile ilgili kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına ve ya bütününe, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkileneceklerin katılım ve katkı sağlama imkanına sahip olmalarını ifade eder. Bir taraftan aktif ve etkin bir yurttaş olarak bireysel katılım; diğer yandan sivil toplum örgütleri içinden yönetime katılımdır amaçlanan. Bu sürece, ulus-üstü kurumların ve organizasyonların katılımı konusunda, ulus-devletin egemenliğini tehdit ettiği gerekçesiyle karşı çıkıldığına yukarıdaki bölümlerde değinmiştik. Bu görüşe kısmen katıldığımızı belirterek, ulus dışı ya da üstü katılım ve yönlendirmelerin eylemsel olarak, küreselleşmenin geldiği boyutları dikkate aldığımızda, kaçınılmaz olduğunu görüyoruz. Ancak, buna hukuksal ve yapısal bir meşruiyet kazandırıldığında ise, ulus devleti gerçekten tehdit edebilecek koşullar oluşabilir. Bu nedenle, yurttaşlarla devlet arasında hukuka ve sağlam bir kısım temellere dayanan bağların koparılmasının doğru olmayacağını söylemeliyiz.

Temsili demokrasinin ortaya çıkış dinamiklerini hatırlarsak, toplumların hacimsel büyümesi karşısında doğrudan demokrasinin, gittikçe uygulanamaz hale gelmesine karşılık, bir alternatif ve mantıksal bir çözüm yolu olarak geliştiğini görürüz. Büyük toplulukların büyüyen toplumsal sorunları ve ortak ihtiyaçlarının giderilmesi kaçınılmaz olarak teknik uzmanlaşmayı ve uzman liderliği gerekli kılar.³⁴⁶ Buradan, temsili demokrasinin gerekliliğine ve doğrudan demokrasiye nispeten uygulamadaki üstünlüğüne gerekçe üretilmiştir. Demokrasinin sürdürülebilirliği için tercih edilen temsili sistemin, zaman zaman gerçek demokrasinin gerilemesine ve işlevsiz kalmasına neden olduğu iddia edilmiştir. Manfred Schmidt, karşılaştırmalı demokrasi kuramları incelemesinde Rousseau'nun ve onun görüşünü sistemleştiren Barber'ın, katılımı tahrip ettiği görüşündedir. Buna göre, eski (geleneksel) liberal temsili demokrasi, esas itibariyle sadece vatandaşın katılımsızlığını ve yabancılaşmasını getiren ve demokrasiyi içten tahrip eden cılız bir demokrasidir.³⁴⁷ Eğer öyle ise, demokrasinin de demokratikleştirilmesine ihtiyaç vardır. Bunun yolu, yurttaş katılımı için bütün koşulları hazırlanmış ve herkesin kendisini ilgilendiren konulardan başlayarak, yaşadığı yerin, kentin, ülkenin sorunlarının çözümlerine katılabildiği bir demokratik yönetimi kurmaktır.

³⁴⁵ B. Guy Peters, "Globalization, Institutions and Governance", Peters, B. Guy –Donald J. Savoie, Governance in the Twenty-first Century, McGill-Queen's Press, Quebec 2000, p. (29-57)

³⁴⁶ Aktan- Dileyici (2005), s.40

³⁴⁷ Manfred G. Schmidt, Demokrasi Kuramlarına Giriş, (çev. Emin Köktaş), Ankara: Vadi Yayınları 2002, s.165

Katılımcı demokratik bir yapılanmada öne alınan ilkelere baktığımızda, birbiriyle ilgili ya da iç içe geçmiş bir kısım olguları görürüz. Bunlar, katılım, birey ve toplumun kendi karar verme yeteneğinin güçlendirilmesi, güç paylaşımı ya da gücün tek elde toplanmasının engellenmesi, eşitlik, toplumda var olan birey ve toplulukları dışarıda bırakmayan bir yaklaşım, özerkliğin korunması, bağımsız sesler ve bu seslerin varlığını güvence altına alan mekanizmaların tesis edilmesi, esnek, hesap verebilir ve saydam çalışan yapılar içinde, bütün katılımcı ortakların ihtiyaçlarını ve imkanlarını göz önüne alan bir yaklaşım³⁴⁸ iddiası olarak belirmektedir. Paul Hirst, demokrasiyi, örgütlenmiş kamunun yönetimle diyalog geliştirebildiği ve hesap verebildiği, bilgi alış verişi ve rıza gösterme üzerinde kurulan bir yönetim modeli olarak nitelendirmektedir.³⁴⁹ Kendi kendine karar verme, karar vermek için örgütlenebilme, bir araya gelebilme, demokratik müzakereleri sürdürebilme yeteneği ve birikiminin oluşması bir süreç ve bir çabanın sonucu olarak kazanılabilir. Bu sürecin mayası ve katalizörü katılımdır. Katılımcı bir yönetimin olanaklı olması, en başta kamu kesiminin yurttaş katılımını onların bir hakkı olarak görmesine paralel, yurttaşların da bunu hem bir hak hem de bir sorumluluk olarak görebilmesinde yatmaktadır. Bu bir zihinsel dönüşüm sorunudur. Temsili demokrasi kurumları içerisinde yönetmeyi, seçilmiş de olsa sadece birilerine ya da kamu kesimine ait bir hak ve yetki olarak gören anlayıştan; yönetmeyi bir iş ve işlerin yönetilmesi olarak gören; bunun da en iyi kamu kesimi ile sivil toplumun bireysel ya da örgütlü birlikteliği ile olabileceğine dayanan bir anlayışa geçiş söz konusudur. Katılımcı demokrasi kuramı, daha açık olarak, oy verenlerin kamusal işler konusunda konuşma, irade oluşturma ve karar vermeye katılımını yaygınlaştırmak ve yoğunlaştırmak amacındadır. Yurttaşların yaygın ve sık sık katılımı olmadan demokrasinin iyi işlemeyeceği ve toplumsal sorunların çözümüne ulaşamayacağı düşüncesine dayanır.

Yönetimin halk katılımına açıklığı konusunda önemli etkenlerden biri yöneticilerin katılımcı bir tavır belirlemeleri ise; diğeri, toplumun ister yerel düzeyde isterse ulusal düzeyde katılım için göstereceği çabalardır. Bunun için bireysel sorumluluk alma eğilimi güçlü bir toplumsal yapı ve toplumsal yaşamın dinamiklerini bilinçli olarak kavramış bireylere gereksinim vardır. Bu sıradan bir yurttaş için de, liderlik konumunda olanlar için de geçerli bir kriterdir. Eğer bilinçli bir toplum siyasal yozlaşmadan yeterince haberdar olursa, buna son verme eğilimine girer. Kamusal kararlar, bir örnek olarak reform kararları, alınmadan önce toplum

³⁴⁸ <http://kildare.ie/localdev/CWC/index.htm> (09.03.2007)

³⁴⁹ Uçkan (2003), s.21

yeterince bilgilendirilir ve gerektiğinde nasıl yapabileceği konusunda eğitim alırsa, bu süreçlerin sağlıklı işlemesi ve onlardan beklenen sonuçların rantabl elde edilmesini sağlar.³⁵⁰ Bu eğitim bir dikte ve indoktrinasyon süreci olmaktan daha çok, özgürce hareket etmenin ve bir düşünceye sahip olarak onu kamusal hayatta savunmanın eğitimi olabilir. Buna demokratik yurttaşlık eğitimi de diyebiliriz. Demokratik katılım³⁵¹ hakkının kullanılmasında ortaya çıkabilecek engellerin bertaraf edilmesinde bu bilinç düzeyine ve sorumluluk ahlâkına ihtiyaç duyulur. Elbette kamu kesimine öncelikli ve büyük sorumluluk düşmektedir. Zira, geleneksel yönetim anlayışının öngördüğü, yönetim işinin başında sonunda her yerinde kamu kesiminin nihai belirleyici olduğu görüşünün terk edilmesine ihtiyaç vardır. Bu süreçte iyimserlik içinde, kamu kesiminin ve siyasal elitlerin fedakarlık yapabileceği beklentisi içine girilebilir. Ancak bu beklentiyi etkiye, ikna sürecine ve gerektiğinde somut baskıya dönüştürecek olan da yine yurttaşların bireysel ve örgütlü olarak girişecekleri bilinçli çabalarıdır.

Birey ve topluluklarının katılım konusunda yeterliliklerini ortaya koyması, katılımcı demokratik bir yönetimin kurumsallaşmasında ve sürdürülebilmesinde yaşamsal önem sahiptir. Çünkü, yönetim yaklaşımı, kamu politikalarına ilişkin kararların alınması ve uygulama sürecinde, bir ortaklık anlayışı içerisinde, özel sektörün ve sivil toplumun, kamu kesimi birlikte yani devletin kurumlarının yanında, önünde bazen de hemen arkasında kamusal işlere ve yönetime demokratik katılımını ve kararları yönlendirebilmesini önermektedir. Böylece oluşan yönetim ağları, kamu - özel – gönüllü kuruluşlar arasında ortaklıklar ve işbirliği yoluyla, toplumun değişik kesimlerinin aktif katılımının önü açılır, her kesimin kendi katkısını sunmasını mümkün kılar. İyi yönetim için katılım tabanının olabildiğince geniş tutulması ve yönetimin demokratik olma niteliğinin zedelenmemesi gerekir. Çünkü demokratik yapı ve katılım, yönetim unsurlarının mevcudiyetine ve işlevselliğine de ortam hazırlayacak olan temel ilke ve yönetim unsuru olarak kabul edilir.

İyi yönetim için katılım niçin bu kadar öncelikli ve gerekli görülmektedir? Katılımın varlığı, öncelikle, kamu kesimine bütün yönetim süreçlerinde sürekli bir gözetim ve denetim altında olduğu düşüncesini aşılacaktır. Sivil toplumun bireysel ya da örgütleri kanalıyla yönetim süreçlerinin içinde yer alması, kamunun bilgi tekeline kırarak, pozisyonel üstünlüğünü

³⁵⁰ Kevin Matson, *Creating a Democratic Public*, Penn State Books, 1998, p.14

³⁵¹ Tony Bovaird, E. Loeffler, Salvador Parrado, “İmproving the implementation of good governance”, *Quality Management in the Public Sector*, Vilnius March 2006, www.govint.org, (20.02.2007).

sınırlandıracak, çevreye yeterince duyarlı olmamanın neden olabileceği yersiz ve tutarsız kararlar alma ihtimalini azaltacaktır. Bu nedenle, yönetim süreçlerinin ve karar alma mekanizmalarının geniş toplum kesimlerine ve onların örgütlü temsilcilerine açık olması ve kolaylaştırılması gerekir. Çünkü kamu yönetiminde sorunların tespiti ve çözülmesi konusunda girişilecek çabalar, yurttaşların, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin sürece etkin bir biçimde katılabilmesiyle daha fazla destek görebilir. Bu katılım yollarının açık olmasıyla yakından ilgilidir. Herhangi bir kamusal işin meşruiyeti ve başarısı, katılım imkanlarının zenginliğiyle doğru orantılı olarak artabilecektir.³⁵² Sorunların ve nedenlerinin, sivil toplumla yaygın bir iletişim ve etkileşim yoluyla tanımlanması, çözüm yolunda en elverişli yaklaşımların geliştirilmesinin yolu olarak belirlemektedir. İyi yönetim, kendilerini etkileyen politikaların belirlenmesinde ve düzenlenmesinde bütün ortaklar için (idare, sivil toplum örgütleri, özel sektör) mümkün olan her koşulda, makul yollarla katılımı bu nedenle öncelemektedir.³⁵³

Demokrasilerde katılımın seçimler yoluyla ve yalnızca siyasal partiler yoluyla olabileceği düşüncesi, geleneksel temsili demokrasinin bir yanığı olarak yaygın bir algılama olmuştur. Demokrasi ve katılımın anlamını ve kapsamını daraltan bu yaklaşım, iyi yönetim önündeki ciddi engellerden birisi olduğu gibi, geçmişten günümüze demokrasiyi zayıflatan etkileri de olmuştur. Yurttaşlara kamusal özne olma yolunun açık olması, bu yolun sadece partilerin içinden ve geniş aralıklarla yapılan seçimlerin içinden geçmemesi gerekir. Yani toplum için, diğer insanlar için bir şeyler yapma ve bu yolla hayatını anlamlandırma yolunu seçen yurttaşlara alternatif yolların açık olması gerekir. Bu yaklaşımla, Tekeli'nin dediği gibi, apartman yönetimine bile katılmayan bir yurttaş, yerel ve ya ulusal kamusal alan oluşturma ve sürdürme faaliyetlerine katılabilir, katkıda bulunabilir.³⁵⁴ Toplumsal sorumluluğun bir parçası ve kamu yararını gerçekleştirme görevinin bir açılımı olarak, her bir kamu birimi, en azından kendi alanıyla ilgili olarak, ilgisi, isteği ve katkısı olabilecek herkesin katılımını özendirerek, kolaylaştıracak, destekleyecek mekanizmaları geliştirmeyi öncelikli sorumluluk olarak değerlendirmelidir. İyi yönetilen şirketlerdeki ar-ge birimleri gibi, kamu birimleri içinde de yurttaş katılımını özendirerek, destekleyecek mekanizmaların, yöntemlerin geliştirilmesi ile ilgili bir birim, katılımı ciddi bir konu olarak ele almalıdır. Evet bir yanda, toplumsal hayat içinde yaşamının gereği olarak, yurttaşların katılmayı, vergi vermek, yasalara uymak gibi

³⁵² Uçkan, (2003), s.7

³⁵³ Lam (2002), s.48

³⁵⁴ Tekeli (1999), s. 215

toplumsal sorumluluklardan birisi ve vazgeçilmez olarak görmesi; diğer yanda da yaptığı kamusal işe, yurttaşların katılımını, başarı ve sorumluluğun yerine getirilmiş olması için gerekli gören bir kamu hizmeti anlayışı. İkisine de katılımcı bir yönetim için ihtiyaç olduğu açıktır.

Yurttaş katılımının yönetimin iyileştirilmesinde ve iyi yönetişimin kurulmasında bir çok yolla etkili olduğu iddiasını incelediğimizde, bunun başlıca birkaç yolla olabileceğini görüyoruz. Birincisi, farklı kamu hizmeti yollarının, türlerinin ve alternatiflerinin geliştirilmesinde yurttaş katılımının katkısı olabilir. Resmi süreçlerin kısıtlayıcı ortamlarından özerk hareket edebilen yurttaşların ve toplulukların çeşitli alternatifler geliştirme konusunda katkıda bulunabilecekleri görülüyor. Gençlik sorunlarında, sınırlı kaynakların kullanımı konusunda, çevrenin korunmasında kamu kesimi ve sivil toplumun birlikte hareket etmesinin gerekliliği tartışılmaz. Şöyle düşünelim: Kurak geçen bir mevsimin ardından, istediği kadar suyu ücretini ödedikten sonra kullanma serbestisine sahip olan yurttaşlar, eğer kamusal bir sorumluluk duymaz ve kamu birimlerinin uyarıları konusunda duyarsız kalırsa, susuzlukla nasıl baş edilebilir? Benzeri bir çok konuda birlikte hareket etme hatta birlikte karar verme sorunlarla baş edilmesini kolaylaştırıcı bir faktör olabilir. AB ülkelerinde, yurtta katılımının yüke oranda sağlandığı bir yönetim yaklaşımını dikkate alarak baktığımızda, kamu hizmetlerinin genelde daha nitelikli üretilbildiği ve sunulabildiği görülmektedir. Uluslararası Saydamlık Derneğinin 2002 Raporunda, yüz iki ülkenin dahil edildiği sıralamada yolsuzluk ve yozlaşmanın en az olduğu ilk 15 ülke ile en çok olduğu 15 ülkeyi karşılaştırdığımızda şunu görüyoruz: İlk 15 ülke Finlandiya, Danimarka, Yeni Zelanda, İsveç, Hollanda gibi ileri demokratik yönetimlerin olduğu AB ülkeleridir. Son 15 ülke ise, demokrasileri gelişmemiş ya da henüz hiç demokratik olmayan Ukrayna, Vietnam, Angola, Gürcistan, Nijerya gibi ülkelerdir.³⁵⁵

İkinci olarak, katılımın denetimle ilgili sonuçları olduğu iddiasına bakalım. Bir çok ülkede devletin eylem ve işlemlerinin siyasal ve hukuksal yollarla, ya da bağımsız uzmanlarca denetlendiğini biliyoruz. Bunlar, elbette yönetim katları üzerinde belli bir etki uyandırmakta ve işlerin hukuka ve gerekliliklere uygun yapılması konusunda bir baskı oluşturmaktadır. Ancak, BM'nin iyi yönetişim indekslerine bakıldığında, bu denetimlere rağmen, kamu kaynaklarının kötü yönetim ve yozlaşmalar nedeniyle israf edildiği görülmektedir. Bu

³⁵⁵ Transparency International Corruption Perceptions Index 2002, <http://www.transparency.org> (01.05.2006)

denetim türlerinin yanında, sürekli bir yurttaş denetiminin, yönetimin bütün süreçlerinde mümkün olan her durumda aktif olarak yönetime katılmak yoluyla sağlayacağı etkinin daha büyük ve kalıcı sonuçları olacağını görmek mümkündür. Sivil toplum örgütlerinin, tek tek yurttaşların ve ilgili olunan alanlarda özel sektör kuruluşlarının yönetim süreçlerinde yer alarak ortaya koyacakları denetim işlevi, hem mevcut kamusal işlerin en iyi şekilde yapılmasının yolunu açabilir, hem de yönetimi geliştirici bir fonksiyon görevi yerine getirir. Bunun vazgeçilmez temel şartı açıklık içinde ve her aşamada demokratik süreçlerin işletilmesidir. Çünkü her katılım ve yönlendirme girişimi doğal olarak bireysel bir çıkarın, bir kısmi amacın parçası olabilir. Bu doğal durumun, kamu yararının ve toplumun aleyhine sonuçlar üretmemesi için demokratik süreçlerin her durumda ve aşamada işletilmesi gerekir.

Katılımın üçüncü etkisini, olumlu bir etki olarak kamu çalışanları üzerinde görmek mümkün olabilir. Kamu hizmetlerinin asli sahibi ve bu faaliyetlerin birinci muhatabı olarak yurttaşla yüz yüze ve yakın temas, kamu çalışanlarını daimi bir teyakkuz durumuna, sürekli denetimde olma duygusuna ve daha ciddi iş üretme bilincine yöneltir. Öte yandan vergileriyle finanse edilen işleri yaptığı bilinci, yurttaşların demokratik süreçlerden süzülüp gelen talepleri ve beklentileri karşısında, çalışanları daha duyarlı ve sorumlu kılar. Bu durumun, kamu çalışanlarının işlerini, daha nitelikli, daha kaliteli, daha az maliyetle, yurttaş tatminini dikkate alan bir biçimde yapma eğilimine sokacağı beklenir. Burada sorun çıkabilecek bir tereddüt alanı, kamu çalışanlarının yurttaşların bireysel ve kısmi talep ve beklentileri ile kamu yararını nasıl dengeleyebilecekleri; oluşan baskıyı nasıl toplumsal faydaya dönüştürebilecekleri konusudur. Bu sorun, bir çok ülkede kamu kesimine verilen “takdir hakkı” yetkisinin kullanımı ve bunun yasal bir güvenceye kavuşturulması ile ama aynı zamanda toplumsal bilincin gelişmesiyle aşılabılır. Yani, bir toplumda bireysel çıkarı, kamu yararı aleyhine de olsa, her defasında ele geçirme eğilimi çok yaygın bir alışkanlıksa, bunu, o toplum kendi dinamikleriyle ve yine demokratik karar alma mekanizmalarını süreçlerini işleterek çözmelidir. Bu konudaki yozlaşmanın faturasını o toplumda yaşayan herkesin az ya da çok ödemek zorunda kalacağını düşündüğümüzde, zararı bilerek, giderme çabasına girmeyen bir toplum için kim ne yapabilir? Ancak, demokrasi eğitiminin ve hak arama bilincinin o toplumu dönüştüreceğini beklemek iyimserliğine sığınabiliriz.

Son olarak, yurttaşlar ile kamu kesimi arasında sağlıklı bir iletişim ortamının oluşması, güven ilişkisinin kurulması yönünde önemli bir faktör olacağını gözlemek mümkündür. Devlet ve toplum arasındaki güven ilişkisi demokrasinin en önemli güvencelerinden biridir. İşte bu

nedenlerle, katılımın en kolay ve etkili bir şekilde mümkün kılınması, yönetim için temel bir kriter olmuştur. Yine bu nedenle, yönetimde katılım olgusu, halkın yönetim ve karar alma süreçlerine katılımıyla sınırlı değildir. Demokratik mekanizmaların geliştirilmesi, alternatif sistem ve uygulamaların geliştirilmesi, yurttaşların denetim işlevinde rol oynamasını da içerir. Önceden kurgulanmış bir çerçevede sonsuza kadar katılım da olsa, çerçeveyi değiştirme imkanından yoksun bir mahiyette cereyan eden bu sürecin bir paradigma değişimine yol açmayacağı baştan bellidir. Bu bağlamda katılımı çok yönlü bir olgu olarak ele alan yaklaşımlar, özellikle 1990'ların ikinci yarısından itibaren birçok merkezi ve yerel yönetimin gündemine girmiş bulunmaktadır.³⁵⁶

Yurttaş katılımını, politikalara genel ya da yerel seçimler yoluyla katılmakla sınırlı gören temsili demokrasi anlayışının değişiminin öncelikli nedenlerinden biri, merkezci ve ya da tek merkezli yönetimin, halkın kamu hizmetlerinin yapılmasına katılımını ve ilgisini azaltmasıdır. Katılım ve ilginin azalması başka bir çok sorunların ortaya çıkmasının nedenlerini oluşturmuştur. Bu nedenle, kararların sorunlara mümkün olan en yakın yerde alınması, sorunları birinci derecede yaşayanların, çözüm getirecek kararların alınmasına daha yakın ilgi ve sorumluluk göstermeleri beklentisi, yerelleşme eğilimini güçlendirmiştir. Bu yolla, kamu kesiminin, yerel sivil toplumun ve özel kesimlerin kamusal işlerin belirlenmesi, planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesinde birer ortak ve yardımcı gibi çalışmalarının yolu açılmış olacaktır.³⁵⁷ AB'nin benimsediği 'subsidiarity'³⁵⁸ (ikame etme, yerine geçme, yerindenlik)

³⁵⁶ IULA-EMME, Yerel Yönetim Yapıları, TOKİ ve IULA – EMME Yayını, İstanbul 1993, s.37

³⁵⁷ J.Wiley, "Effective Governance Through Thinking and Management Science", Systems Research and Behavioural Science, May 2001, v18 i3 p 241

³⁵⁸ Subsidiarity: Subsidiarité (yetki ikamesi) ilkesinin amacı, vatandaşa en yakın (en yararına olacak) kararın, Topluluk düzeyinde girişilecek faaliyetin, yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki olanaklar açısından, yerinde olup olmadığı sürekli şekilde denetlenerek alınmasını sağlamaktır. Daha açık bir dille, bu ilke uyarınca Avrupa Birliği, ancak kendi girişimi yerel, bölgesel veya ulusal girişimden daha etkin olacaksa harekete geçer. Bu ilke oranlılık ve gereklilik ilkeleri ile sıkı sıkıya bağlıdır. AB'nin girişimi, Antlaşma'nın hedefine ulaşmak için gerekli olanın dışına çıkmamalıdır.

Edinburg Zirvesi Aralık 1992'de yetki ikamesi fikrinin temel ilkelerini ve AB Antlaşması'na yetki ikamesini yerleştiren 3 B maddesinin yorumu ile ilgili olarak izlenecek yolları tanımlamıştır. Bildiride yer alan Zirve sonuçları bugün de yetki ikamesi ilkesinin temel taşı oluşturmaktadır. Uygulamada bu ilkeye sıkı bir şekilde sadık kalınmasını sağlamak üzere bazı üye devletler, Edinburg bildirisinin belli başlı hükümlerinin Antlaşma'da yer almasını istemektedirler.

Üye devletlerin bu bildirisine paralel olarak Avrupa Komisyonu da, yetki ikamesi ilkesi ışığında yeniden gözden geçirilebileceklerini düşündüğü, hazırlanmakta olan öneri metinleriyle, yürürlükteki mevzuatı kapsayan bir listeyi bu Zirveye sunmuştur. Ayrıca, Komisyon her yıl bu ilkenin uygulanmasıyla ilgili olarak Avrupa Zirvesi ve Avrupa Parlamentosu'na bir rapor hazırlamaktadır. www.ikv.org.tr/sözlük (15.05.2006)

kavramının, 1990'larla birlikte, uygulamaya geçirilmesi konusundaki kararlılığı ve destekleri kavramın üzerinde daha fazla durulmasına yol açmıştır.³⁵⁹ AB'nin yetkili kurumları Laeken deklarasyonunda ifade edildiği gibi, yönetimin yurttaşlara yakın olmasını, adeta dokunulabilir bir mesafede çalışmasını amaçlamaktadır.³⁶⁰ Yerel yönetimlerin katılım konusundaki öncelikliliği iyi yönetim için bir gerekliliktir. Buradan hareketle, özellikle belediyelerin halka yakınlığı ve kolay ulaşılabilirliği yerel halkın belediyeye yönelik sahiplenme eğilimini ve katılımını artıran etkenlerdir. Bu yönüyle belediyeler halkın en çok bütünleştiği ve sorumluluk yüklediği kurumlardır. Yurttaşlık ve kentlilik bilincinin de artmasıyla belediye yönetimine katılım istekleri giderek artmakta, yerel topluluklar belediyelerde katılım olanaklarının artması için daha fazla çaba göstermektedirler.³⁶¹

1981 yılında Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı'nca kabul edilen Yerel Yönetimler Şartı'nda, yerel yönetimler halkın katılması temeline dayandığından gerçek demokrasinin temsilcisi olarak tanımlanmakta ve bu çerçevede diğer bir çok şeyin yanı sıra katılımın özendirilmesi gereği vurgulanmaktadır. Ne var ki, yerel yönetimlerdeki katılım olanaklarının yeterince kullanılabildiğini söylemek henüz mümkün değildir.³⁶² Aday bir ülke olarak Türkiye'de, sorunların çözümünde birincil öncelik kamu kesimine bırakılmakta ve neredeyse her şey halâ oradan beklenmektedir. Yurttaşlar, kendi katılımları ve katkıları ile bir şeylerin düzeleceğine yeterli düzeyde henüz inanmamaktadır ve bu nedenle, seçimleri, her şeyi yapması gerekenleri seçme ve bir daha karışmama anlayışı içinde değerlendirmek halâ en yaygın düşüncedir.³⁶³ Bu bağlamda, Yerel Gündem 21 çalışmalarının dünya ile paralel olarak Türkiye'de de yürütülüyor olması, bilinçlilik haline katkıda bulunabilecek az sayıda örnekten biri olarak dikkati çekmektedir. Bu çalışmalar, belediyelerde karar alma, uygulama, izleme süreçlerine halkın doğrudan ya da sivil toplum kuruluşları aracılığıyla katılımına olanak sağlanmasını, yönetim süreçlerindeki yetersizliklerin giderilmesini ve saydam bir yönetim geliştirilmesini amaçlamakta, alışlagelen pasifleştirici algılamaları da ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. Bu bağlamda oluşturulan Kent Konseyi³⁶⁴ uygulaması, yerel duyarlılığın

³⁵⁹ UCLG_MEWA(Birleşmiş kentler ve Yerel Yönetimler Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı), Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Yeri ve İşlevleri, UCLG_MEWA Yayınları, İstanbul 2005, s. (167- 181)

³⁶⁰ EU Commission White Paper on European Governance (Leaken Declaration) December 2001.

³⁶¹ Mihriban Şengül, “Çevre Yönetimine Halk Katılımı Yolu Olarak Belediye Yönetimine Halk Katılımı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 2, Nisan 2002, s. 29

³⁶² Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1985, www.avrupakonseyi.org.tr (15.02.2006)

³⁶³ İlhan Tekeli, “Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.198

³⁶⁴ Kent konseyi: Bu konuda, ikinci kısımda, geniş bir değerlendirme yapılacaktır.

gelişmesi, ortak hareket edebilme ve belediye yönetimine katılım açısından önemli olanaklar sunmaktadır.

1990'larda demokratik yönetimleri güçlendirmek, en kritik müdahale alanlarından birisi olarak ortaya çıkmıştır.³⁶⁵ Bu gelişmenin yönetim işlerine yansıyan en önemli sonuçlarından birisi, vatandaşların örgütlü ya da bireysel olarak sivil inisiyatif alma eğiliminde bir yükseliş olmasıdır. Bunun yanında bilgiye ulaşma ve onu paylaşabilme olanaklarının sürekli artmış olması, halkın bireysel ve örgütlü olarak yönetime katılmasını hem kolaylaştırmakta hem de teşvik etmektedir. Buradan yola çıkarak, böyle bir toplumda her koşulda, halkın doğrudan özne olmadığı ya da dolaylı olarak özne olmadığı bir yönetimi demokrasi olarak adlandırmak mümkün değildir. Yönetişimin katılımcı demokratik yönü, halk kavramı içinden bireysel ya da örgütlü demokratik katılımın, sistemik olarak kolay, ucuz ve sonuçları bakımından da etkili olması ile açığa çıkar.

Katılımcı demokratik bir yapılanma için öncelikle gerekli olan şey, toplumsal kültürün katılım yönünde evrilmesidir. Bu eğilimin zaman içerisinde kurumsallaşmayı getireceği beklenebilir. Katılımcı demokrasinin kurumsallaşmasını kolaylaştırıcı öğelerin, her birinin siyasal, sivil, ekonomik toplum katmanlarının varlığı ve hukuk devleti olduğunu kabul ettiğimizde, her bir toplumsal yapılanmada bu tarz bir çeşitlilik, farklı toplumsal alanların ya da katmanların ortaya çıkması, katılımı daha gerekli ve kaçınılmaz kılmaktadır. Toplum doğal olarak çıkarları, öncelikleri ve beklentileri farklılaşmış kesimlerden oluşmaktadır. Bu durum bile başlı başına çoğulcu bir katılımı zorunlu kılmaktadır. Çünkü, ancak farklı kesimlerin ve kişiliklerin varlığı durumunda, onların kendilerine bakan yönlerden yönetim sürecini ve birbirilerini etkilemek üzere katılımlarından söz edilebilir. Kurumsallaşmış bir demokratik devleti diğer yönetim biçimlerinden ayıran da sivil toplum katmanlarının siyasal toplum kesimlerine önceliğinin kabul edilmesidir denilebilir.³⁶⁶ Bunların ilişkilerini hukukun üstünlüğü çerçevesinde sürdürmeleri, katılımcı demokratik yapılanma içerisinde, yönetime uygun bir ortamı hazırlamaktadır. Yönetişim ortamında da sorunlar olacak ve bazı zorluklar yaşanacaktır kaçınılmaz olarak; demokratik yönetim tarihinde, ulus devlet bağlamında, sürdürülebilir bir refah ve demokratik düzenin ön koşulları olarak kabul edilebilecek şartların

³⁶⁵ Carlos Santiso, "Promoting democratic governance and preventing the recurrence of conflict: the role of the United Nations Development Programme in post-conflict peace-building", *Journal of Latin American Studies*, August 2002 v 34 i3 p 555(32).

³⁶⁶ Hasanoğlu (2001), s.73

tamamen sağlandığı bir yer göstermek mümkün olmamıştır.³⁶⁷ İyi yönetişimin önemli bir bileşeni olan katılımcı demokratik işleyişin, her türlü soruna karşı, sisteme ve toplumsal düzene ciddi bir dayanıklılık sağlaması; sorumluluğun geniş bir tabana yayılması nedeniyle de çözüm bulmada artılarının olması; bu olmadığı takdirde ise, sorumluluğun paylaşılması ile kriz çıkma olasılığının asgariye indirilmesi bunlardan birkaçıdır. Sağlam ve sürdürülebilir bir demokrasi ve iyi işleyen bir devletin varlığı için birlikte, karşılıklı, bağlantılı ve birbirini güçlendiren serbest ve canlı bir sivil toplumun gelişmesi, kurumsallaşmış bir ekonomik toplumla birlikte, otonom bir siyasal toplumun ortaya çıkması gerekir.³⁶⁸ Kamu politikalarının belirlenmesinde ve yürütülmesinde, siyasal toplumla birlikte, diğer tarafların da farklı tarzlarda etkin katılımı, yönetişimin güçlenmesini sağlayacaktır.

3.3.2.2. Hukuk Devleti ve İyi Yönetişim

Hukuk devleti terimi, öncelikle yönetim katlarının her türlü eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olma zorunluluğu ile yargı denetimine tabi olmasını ifade eder.³⁶⁹ Bir başka deyişle, hukuk devletinde temel devlet fonksiyonları sayılan yasama, yürütme ve yargı organlarının yani her türlü devlet faaliyetlerinin hukuka uygun olması esastır.³⁷⁰ Hukuk devletinin temel gereklilikleri, aynı zamanda iyi yönetim için de temel kriterlerden sayılmaktadır. Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi, keyfi bir yönetimin olmaması, her yönetsel eylemin yasal bir dayanağının olması, idari eylemlerin yargı tarafından denetlenebilmesi, yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencesi, idarenin mali sorumluluğu yani devletin gerektiğinde hukuki sorumluluğundan dolayı tazminat ödemesi ilkesi, hukuk devletinin temel gereklilikleri sayılmaktadır.³⁷¹ Hukuk devletinin bileşenlerini birlikte düşündüğümüzde, sosyal, siyasal ve ekonomik faaliyetlerin yaygın bir güvenlik, belirlilik ve açıklık içerisinde yürütülebileceği, yapılan ve yapılmayan işlerden dolayı hukuk karşısında sorumluluk yüklenebilecek bir sorumlunun olacağı anlaşılmaktadır. Başka ifadeyle hukuk devleti, hukukun önünde bütün insanların eşitliğini, adaleti, temel insan haklarının anayasa ile garanti altına alınmasını içerir. Öngörülebilir bir hukuk sisteminin adil, şeffaf ve etkili kurumlarla işletilmesi sayesinde, vatandaşların, idarenin

³⁶⁷ Marks and Others (1996), s. 26

³⁶⁸ Hasanoglu (2001), s.75

³⁶⁹ İl Han Özay, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992, s. 75-78; Kemal Gözler, İdare Hukukuna Giriş, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2002, s. 21-23

³⁷⁰ Kemal Gözler, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001, s.209-211

³⁷¹ Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara 2003, s. 38 -50; Bilge (2002), s.132;

keyfi tutumlarından, diğer birey ve toplulukların yasadışı eylemlerinden korunması mümkün olabilir.³⁷²

İyi yönetim olarak tanımlanan yönetim çerçevesinin, hukukun üstünlüğüne saygı temelinde gerçekleşebileceği, bunun hem siyasal hem de yönetsel alanlarda benimsenmesiyle, devletin karar ve eylemlerinin öngörülebilir olacağı, son tahlilde ise toplumun her kesimi için güvenilir bir ortamın oluşacağı ileri sürülmektedir.³⁷³ Hukuk devletinin gerçekleştirilmesi, güvenliğin sağlanması, sosyal, siyasal ve ekonomik işlerde belirlilik³⁷⁴ iyi yönetimi hem sağlayan hem de koruyan öğelerden olarak öne çıkmaktadır. Her iki iddiayı göz önüne aldığımızda, hukuk devletinin önemi öncelikle şurada ortaya çıkar: Çok taraflı katılım ve ortaklık gibi değerlerin, dağınıklığa ve sorumlulukların ortada kalmasına neden olacağına ilişkin olarak beliren endişeler, hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesi ile ortadan kaldırılabılır. Kuralların belli olduğu, yaptırımların açık bir şekilde ortaya konulduğu, kimin hangi haklardan, hangi koşullarda nasıl yararlanacağı, görev ve sorumlulukların neler olduğu ve nelere karşılık olduğu açık, tutarlı ve ulaşılabilir biçimde ortaya konulmalıdır. Aksi durum, katılımcı bir ortamda, kamu kesimi dışından katılımcıların etkili olduğu süreçlerde, eşitliği sarsacak ve yurttaşların bir kısmını yoksun bırakacak sonuçlara yol açabilir. Bunun yönetimin işleyişini bozacak doğrudan sonuçları olacaktır.

Hukuk devletinin işlerlik kazanmasında, kuvvetler ayrılığı sisteminin kolaylaştırıcı etkisinin olduğu söylenir. Demokrasinin pekiştirilmesi, hukuk devletinin tüm kurum ve kurallarıyla işler hale gelmesinde; bundan daha önemlisi yurttaşların eşitlik içerisinde kamusal hayata karışmaları ve devletin herhangi bir organı tarafından ezilmeden yönetime katılabilmesinde bir denge ve kontrol sistemi diyebileceğimiz sistemin uygun bir ortam hazırlayacağı iddia edilmektedir.³⁷⁵ Kuvvetler ayrılığını gündeme getirirken, 1970'lerden başlayıp günümüze kadar devam eden süreçte, gerek post-modern yaklaşımlar, gerekse küreselleşmenin etkileriyle ortaya çıkan yeni tür kurumsallaşmaları da dikkate almak gerekir. Günümüzde, sivil toplumun varlığını dikkate almadan, özel sektörün önceliklerini hesaba katmadan ve doğal olarak bireyselleşmenin etkisiyle yurttaş kavramının içeriğinde meydana gelen dönüşümü fark etmeden ne hukuk devletinden ne de katılımı önceleyen iyi yönetimden

³⁷² USAID Report "Promoting More Genuine and Competitive Elections & Political Processes" (www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance)

³⁷³ Tüsiad-Tesev, a.g.e.

³⁷⁴ Wijkman (1998), s.2

³⁷⁵ Santiso (2002), s. 13

bahsedilemez. Çünkü, klasik Yasama, Yürütme, Yargı üçlemesini aşan, gayri resmi yapılanmalar var ve bunların toplumsal hayattaki ağırlıkları giderek artıyor. Yasama ve yargının fonksiyonlarında bazı değişiklikler olsa da, asıl değişim yürütme fonksiyonunun icrasında ortaya çıkıyor. Bu durumda, hukuk devletinin varlığına ve işleyen bir yargı sisteminin mevcudiyetine olan ihtiyaç değişmeyecektir. Bu nedenle, hukuk devleti ile ilgili üç konuya öncelik vermek gerekir: Hukuk reformunu desteklemek, adalet yönetimini geliştirmek ve vatandaşların adli sistemden yararlanma haklarını artırmak.³⁷⁶

İyi yönetişimde, hukuk devleti ilkesinin gereği olarak açık bir şekilde düzenlenen kurallar, her kişi ve kurumun sorumluluklarını, görevlerini ve yüklenilecek yükümlülüklerini açıkça ortaya koyduğundan, belli derecede öngörülebilirliğin olacağını varsaymak gerekir. Özellikle kamu kesimine bakan yönüyle keyfilik olmamalıdır. Herkes için eşit korunma, ayırım yapmama ve kuralların geriye dönük uygulanmaması garanti altına alınmalıdır.³⁷⁷ Bu ilkelerin somut bir biçimde uygulamaya geçirildiği Avrupa Birliğinde, Birlik Komisyonu, Avrupa toplumunun, kurumsal desteği tanımlayan gelişme politikası üzerinde, iyi yönetim ve hukuk devletini öncelikli alanlar olarak belirlemiştir.³⁷⁸ Nasıl ki siyasal genel seçimlerde her vatandaşın bir oyu vardır ve bu diğerleriyle eşittir. Bunun gibi yönetim faaliyetlerinde de, istediklerinde katılabilmeleri ve süreci etkileme çabasına girişebilmeleri için, bütün vatandaşlara açık kanalların olması gerekir. Burada da eşitlik ve nesnelliğin sağlanması hukukun egemenliği ile ilgili ve iyi yönetişimin ortaya çıkması için gereklidir.

Karl Popper, hukuk devletinin gerçekleşmesinde ve bu yolla iyi bir yönetimin kurulmasında, toplumsal bilinç ve yönelimleri yaşamsal değerde görmektedir. Bununla birlikte, Hobbes'un görüşlerinin aksine toplumdaki herkes birbirine melek gibi davransa bile, devlet temel hakların sağlanması, korunması, onlara saygı duyulması ve onların sürekli göz önünde tutulması görevini asla ihmal etmemelidir. Hukuk devletinde, bir temel hakka sahip olmak ve ondan yararlanmak konusunda, en zayıfların en güçlüler karşısında daha dezavantajlı bir konumda görülmemesi gerekir. Aksi durumda, zayıfların ve dezavantajlı durumdaki olanların hiç bir hakkı olamaz; sadece güçlülerin hoşgörüsüne karşı kendilerini borçlu hissederler. Bu sorunu sadece hukukun üstünlüğü ilkesi çözebilir ve böylece Kant'ın 'bireyin değeri' dediği şey gerçekleşmiş olur.³⁷⁹ Hukukun üstünlüğünün sağlanması ve hukuk devletinin

³⁷⁶ USAID Report

³⁷⁷ Lam (2002), s.48

³⁷⁸ Alexander Klausner, External Economic Relations and Foreign Policy in the EU, Springer 2002, p.410

³⁷⁹ Popper (1997), s. 79

gerçekleşmesi, bütün bireylere tüm fırsatlardan yararlanma yollarının açık olduğu, devletin tümüne eşit mesafede durduğu ve bireylerin tüm potansiyellerini özgürce kullanabilmeleri için yolların açık tutulduğu duygusunu verecektir. Bu durumda üzerinde önemle durulması gereken temel kural, genel normların ve tanımlanmış kriterlerin katı bir şekilde tüm yurttaşlara uygulanması ve gereğinin yerine getirilmesidir.³⁸⁰ Yani bir yanda hukuk tarafından olabildiğince korunaklı bir özgürlük, öte yanda da suiistimallere ve yozlaşmalara karşı katı bir tutum uygulanması söz konusu olacaktır.

3.3.2.3. Hesapverebilirlik

Katılımcı bir demokratik yapılanmanın, hukuk devleti anlayışı ve katılımcı bir kültürle desteklenmesinin yönetim üzerinde olumlu katkıları olduğunu belirttik. Toplum adına yetki ve imkân kullananların, bunu verilen yetki sınırları içerisinde gerçekleştirmesi, ama aynı zamanda topluma gereğinden fazla maliyet yüklemekten yapması yönetişimde hesap verebilirlik ilkesi bakımından çok önemlidir. Bu yönüyle, hesapverebilirlik yönetişimin köşe taşlarından birisidir. Kim toplumun olanaklarını kullanarak bir iş yapıyor ya da bir yetki kullanıyorsa, o aynı zamanda hesaba çekilebilir bir durumda ve hesap vermeye hazır olmalıdır.³⁸¹ Bu bağlamda, yönetişim yaklaşımının bir amacı da yönetimi ‘hesap verir’ hale getirmektir. Bu hesapverebilirlik, siyasi hesap verebilirlikten daha çok finansal hesap verebilirlik biçiminde öne çıkmaktadır.³⁸² Yönetimde, en temel problemlerden birisi hesap verebilirliğin nasıl en etkili bir şekilde mümkün kılınabileceğidir? Halbuki, denetim ve hesap verebilirlik katılımcı demokratik sistemin kalbidir. 1970 sonrası dönemde gündeme gelen ve yönetişimi önceleyen kamu yönetimi yaklaşımları da, özellikle finansal hesapverebilirlikle ilgili olarak, kamu sektöründe daha etkili bir denetimi gündeme taşımıştır.³⁸³

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında ‘sorumluluk’, geniş kapsamıyla, çok kullanılan ve önemsenen bir kavramdır. Kavramın, daha çok hukuki değerine vurgu yapılmakta, kimin hangi işten dolayı ne kadar sorumluluk yüklenmesi gerektiğini; talep edildiğinde bununla ilgili olarak, üst yönetim katlarına karşı ve yargı mercileri önünde, yapılan faaliyetin hukukiliğinin savunulmasını içermektedir. Bir başka sorumluluk alanı olarak, bu terimle,

³⁸⁰ Lam (2002), s.48

³⁸¹ Peter Aucoin-Ralph Heintzman, “The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform”, (Ed.: Peters, B. Guy –Donald J. Savoie) *Governance in the Twenty-first Century*, McGill-Queen’s Press, Quebec 2000, p.(144-282)

³⁸² Al (2002), s. 290

³⁸³ Peters and Pierre (1998), p. 223

hükümet etme anlamında siyasal sorumluluk ifade edilmektedir. Bu sorumluluk da geniş aralıklarla yapılan seçimlerde halka karşı ve siyasal sistemin durumuna göre de yasama organlarına karşı yerine getirilmektedir. Yönetişim yaklaşımıyla birlikte hesap verebilirlik, daha kapsayıcı bir kavram olarak ortaya konulmakta; hukuki ve idari sorumluluğu aşan çok yönlü bir kavram olarak öne çıkarılmaktadır. Bu bağlamda, ekonomik boyut daha fazla önemsenirken, aynı şekilde vatandaş memnuniyeti,³⁸⁴ hizmetlerde kalite, teknoloji kullanımı, kamuya yüklenen toplam maliyetin aşağı çekilmesi veya kabul edilebilir düzeylerde tutulması gibi konularda kamu kesiminin sorumluluğu öne çıkarılarak, bunların tümüyle ilgili olarak hesap verebilir olması gündeme gelmektedir. Daha ileri giderek, yönetimde, kamu yönetiminin yalnızca siyasal iktidara karşı değil, aynı zamanda bireylere ve piyasaya karşı da hesap verebilir olması da tartışılmaktadır.³⁸⁵ Ancak, piyasa kavramının açıkça liberal eğilimleri çağrıştırmaması, bu yaklaşımın, genel kabul görmesini sınırlandırdığı anlaşılmaktadır.

İyi yönetimde, demokratik kurumların ve süreçlerin varlığı kadar, hesap verebilirliğin de aynı şekilde talep edilmesi gerektiği dile getirilir.³⁸⁶ Kurumsal ve bireysel hesap verebilirlik, aynı anda ama farklı bir düzlemde ele alınması gereken karmaşık konular olarak belirir.³⁸⁷ Bu bağlamda hesap verebilirlik, bütün anayasal hükümet sistemlerinde, yaşamsal değerde görülmektedir. Kurumlarda çalışanlar, kurumun bir parçası olarak hem bütün kurumun hesap verebilirliğini, hem de bireysel olarak kendi yaptıkları ile ilgili hesap verme eğilimine girdiklerinde, demokratik sistemin en temel gereklerinden birisini yerine getirmenin yanında, bu durum sistemin kontrolünü mümkün kılacak, kötü kullanımları ve yozlaşma eğilimlerini zayıflatacaktır.³⁸⁸ Bu anlamda kamu kurumlarının yurttaşlara karşı, her şart ve koşulda hesap vermenin gereği olarak, daha dikkatli, kamu yararını ön planda tutan bir yaklaşım içine girecekleri beklenir. Bu doğal olarak, sadece prosedural bir hesap verme olmamakta, her kamusal faaliyetin bütün aşamalarında talep edildiğinde verilmesi gereken bir hesap olarak anlaşılmaktadır. Çünkü, hesap verebilmeye dayanak teşkil edecek sorumluluğun, nerede başlayıp nerede bittiğini her zaman hukuki çerçeveler içinde ortaya koyabilmek mümkün olmayabilir. Bu karmaşık sürecin yürütülebilmesi, kamusal eylem ve işlemlere, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektör katılımının yanında, toplumsal bilincin bir yansıması olarak birey yurttaşın da etkili olarak katılmasını gerektirir. Bu açıdan bakıldığında, çok taraflılığın

³⁸⁴ Gündoğan (2004), s.20

³⁸⁵ Al (2002), s. 197

³⁸⁶ Wijkman (1998), a.g.m.

³⁸⁷ Virginia A. Sharpe, *Accountability*, Georgetown University Press, 2004, p. 8

³⁸⁸ Aucoin, Peter -Ralph Heintzman (2000), s.260

hesapverebilirliği zora sokabileceği endişesi yerinde bir endişe olarak görülebilir. Ancak, görüldüğü gibi belli bir faaliyet alanından sorumlu kamu biriminin, gerek hukuksal gerekse toplumsal sorumluluğu azalmamakta, yeni ve etkili gayri resmi denetimlerle birlikte, hukuk devleti uygulamalarıyla desteklenen hesap verebilirlik ortamını oluşturduğu iddia edilmektedir.

3.3.2.4. Şeffaflık / Duyarlılık

Geleneksel kamu yönetiminin çok eleştirilen yönlerinden birisi, dışa kapalılık ve gizlilik olarak belirlenmişti. Nasıl, kapalılık sanayi toplumunda egemen bir paradigma ise, açıklık da bilgi toplumunda egemen paradigma haline gelmiştir. Siyasal sistemlerden yönetsel sistemlere, ekonomik sistemlerden işletmelere kadar her alanda açıklık istenilen bir durum olmuştur.³⁸⁹ Saydamlık kavramının ne anlama geldiği burada önem kazanır. Teknik olarak, kamu yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklar ile karar ve hizmet süreçlerinin önceden bilinebilir ve açık olması; üretilen karar, belge ve bilgilere ulaşılmasına fırsat verilmesi; faaliyet ve denetim raporlarının yayınlanması kamu kesiminde açıklığı ifade eder.³⁹⁰ Özellikle bilginin depolanması ve dolaşımı ile ilgili teknolojik gelişmeler, kamu yönetimini temsil edenlerin bu alandaki tekeli büyük ölçüde ortadan kaldırmış görünmektedir. Ayrıca, vatandaşlık kavramının içeriğinde meydana gelen dönüşüm ile toplumdan devlete yönelen talep ve beklentilerdeki değişimler de, kamu yönetiminin geleneksel yaklaşımından farklı olarak, çevreye çok daha duyarlı refleksler geliştirmesini zorunlu kılmaktadır. Yönetişimde, kamu kesiminin eylem ve işlemlerinin olabildiğince açıklık içinde yapılması temel bir esastır. Çünkü, kamu yönetiminde bulunanlar bakımından, öncelikle yönetişimdeki diğer ortaklara karşı, onların katılımını anlamlı kılmak üzere bir açıklığa ihtiyaç vardır. Yani hem katılım hem kapalılık aynı anda olamayacağından, çok taraflılığı içeren, sivil toplumu dahile den bir yönetim paradigmasında, kapalılığa yer yoktur. Bütün kamuoyuna, ilgi ve ihtiyaç beyan edilsin edilmesin, standart bir bilgilendirme sistematığının kurulmasına gereksinim vardır. Yönetişimdeki diğer ortakların katılımının daha verimli, etkili ve sonuçlar bakımından daha yararlı olabilmesi için, sağlıklı bir bilgi dolaşımının sağlanması ve gerekli bilgilere ulaşabilmenin kolaylaştırılması çok önemli hale gelir. Çünkü, şeffaflığın ve duyarlılığın olmadığı bir yönetim düzeninde, keyfilik ve tekelcilik olur; ancak yönetişim olamaz.

Demokrasi, mahiyeti gereği bir açık toplum düzeni olarak nitelendirilmektedir. Günümüzde herhangi bir ülkede, demokrasi ile kapalılığın birlikte anılması, o ülkede demokrasinin

³⁸⁹ AI (2002), s. 228

³⁹⁰ Başbakanlık: Genel Gereke (2003), s. 95

yeterince gelişmediğine ve saygın bir konuma gelemediğine işaret sayılmaktadır. Bu nedenle, demokrasi ve şeffaflık arasında, ama bundan daha baskın olarak demokrasinin katılımcı tarzda anlaşıldığı bir düzende çok sıkı bir ilişki bulunmaktadır.³⁹¹ Yönetişim, katılım kanallarının açıklığını ve kamusal işlerin şeffaf ortamlarda yürütülmesini önceler. Açıklık içinde yürütülen kamusal işlerin, hem nitelik hem de nicelik bakımından hizmet alanların talep ve beklentilerine uygun gerçekleşeceğine ilişkin bir beklenti doğmaktadır. Buna karşılık, kamu kesimi ile diğer toplum kesimleri arasındaki iletişim ihtiyacının 90'lı yıllara kadar yeterince anlaşılmadığını ya da giderilemediğini görüyoruz. Bunun başka bazı nedenlerle birleşerek, kamu yönetimlerinde tıkanmalara yol açtığını söylemek mümkündür. Yönetişimde yöneten-yönetilenler ilişkisindeki dikey ve astlık-üstlük ima eden bir ilişkiden ziyade, iletişim temelli ve yatay nitelikte bir ilişki düzeni amaçlanmaktadır. Yönetimdeki tek taraflılık, yönetişimde çok taraflılığa ve karşılıklı bir ilişkiye dönüşmektedir.

Şeffaflık ve duyarlılık faktörleri, hukuki boyutlar da kazandırılan iyi yönetim unsurları olarak sunulsa bile, toplumsal kültürün bir parçası haline geldiğinde ancak, yönetişimin kurulmasında beklenen olumlu etkiyi gösterebilir. Toplumsal taleplerden kaynaklanmayan ve yurttaşlardan destek görmeyen yönelimlerin ve duyarlılıkların uzun süre gündemde kalması ve yönetim anlayışının bir özelliği haline gelse bile, katılımcı bir yönetime uygun düştüğü söylenemez. Buradan hareketle, kamu yönetiminde saydamlığa olan ihtiyaç, ancak toplumsal talep ve destekle birleştiğinde kurumsal kültürün bir parçası olabilir. Yurttaşların açıklık konusundaki ilkeli tavırları ve bilgi edinme hakkını makul ölçüler içinde kullanma eğilimleri, kamu kesimini eğitici bir işlev görebilir. Açıklığın işlevsel olabilmesi için, üretilen hizmet ve görevlere ilişkin olarak deklare edilen bilgi ve belgelerin ölçülebilir, denetlenebilir ve sorgulanabilir olması gerekir. Aksi durumda, kamu kurumları, bilgiyi üretme ve onu yönlendirme avantajını kullanarak, yanlış ve kötü bilgilendirme yoluyla, yönetime katılma eğiliminde olan kesimleri bundan vazgeçirebilir; bu gerçekleşmediğinde ise katılımı işlevsiz bırakabilir.

Bu bağlamda, Almanya, ABD, Fransa, İngiltere, Danimarka, Hollanda, İtalya, Norveç gibi bütün ciddi demokratik ülkelerde, bilgi edinme hakkının yasal güvencelere kavuşturulmuş olması, şeffaf yönetimin ve bunun sonucu olarak toplumda ortaya çıkan talep ve beklentilere duyarlı olmanın bir iyi yönetim özelliği olarak öne çıkarılması, açık ve duyarlı olmanın

³⁹¹ Karl Popper'ın Açık Toplum ve Düşmanları (Remzi Kitabevi , İstanbul 2003) adlı eseri bu konuda iyi bir tartışma materyali olarak değerlendirilebilir.

kamu kesimine yüklenen bir görev olarak algılanması önemlidir. Açıklık ve bilgi edinme hakkı, katılım ve etik standartlar gibi demokratik yönetime ilişkin temel unsurlar, kamu yönetiminin kalitesini yükselttiği gibi, halkın kamu yönetimine ilgisini de artırmaktadır.³⁹² Şeffaflık ve bilgiye tam ulaşabilme, bireyler ve gruplar arasında güvene dayalı bir etkileşim için gereklidir. Şeffaflık, aynı zamanda kamu kurumlarının açıklamış olduğu bilgilerin ve sonuçların objektif ve sağlıklı bir değerlendirmeye tabi tutulabilmesi için gerekli olan bir yaklaşımdır. Bu noktada, bilişim ve iletişim teknolojilerinin etkin ve akılcı kullanımı yoluyla katılım imkânı ile birlikte, şeffaflığın, verimliliğin³⁹³ ve duyarlılığın da artması beklenebilir. Şeffaflığın kamu yönetimine getireceği dinamizmin ve kendine çeki düzen verme eğiliminin katlamalı pozitif etkilerinin görülmesi, toplumda ve kamu kesiminde şeffaflık ve karşılıklı duyarlılık konusunda doğal bir isteklilik oluşturacaktır. Ayrıca, kurumun kendi içinde, çalışanları kaliteye, yüksek performansla çalışmaya ve nihayet kamu kaynaklarını rantabl kullanmaya yöneltecektir.

Açıklık bir kurumun kendisine, yaptığı kamusal işe ve daha önemlisi topluma güven duyması ile yakından ilgilidir. Bir kamu kurumu, yaptığı işin toplumsal bir ihtiyacı karşıladığını, kendisine gereksinim duyulduğunu ve toplum tarafından bir beklenti ile karşılanacağını algılamalıdır. Bu, kendine güven duyması için öncelikli koşuldur. Sonraki aşamada, kendi varlığının, kuruluş amacına uygun hareket etmekle ve halihazırda hizmet alanların tatmini ile süreklilik kazanacağını bilmelidir. Bir kamu hizmetinin kurulması ve yürütülmesinde hiç değişmeyen temel amaç, toplumsal yararın sağlanmasıdır. Halbuki, kamu kurumlarında, bir çok organizasyonda olduğu gibi, zamanla, dışa dönük olarak yararlı olma amacından sapmaların olduğu, içe dönük kurumsal öncelikli bir yarar sağlama eğilimine girilebildiği görülmektedir. Kamu tercihi teorisinin de buna benzer bir öngörüsü vardır. Kamu kuruluşları sanıldığı gibi toplumun iyiliğini maksimize etmeye çalışan birimler değildir. Kendi çıkarlarını ön planda tutarlar. Bürokratin amacı bürosunun büyümesi, hizmet alanının genişlemesi, üretim hacmi ve çeşitliliğinin artması, bütçesinin genişlemesi, büronun sürekliliği, prestij, statü ve maaştır.³⁹⁴ Şeffaf bir kamu yönetimi anlayışının, içine girilmesi muhtemel bu zaafın önlenmesinde ve giderilmesinde ciddi katkılarının olabilir. Diğer yandan, bilgiye erişme konusunda sağlanan kolaylıklar, açıklığın getirdiği sağlıklı iletişim ortamında, kamu kesiminin çalışmalarının ne denli toplumsalın peşinde olduğunu da ortaya çıkarabilecek bir

³⁹² Köse (2003), s.35

³⁹³ Uçkan (2003), s.4

³⁹⁴ Al (2002), s.112

mahiyyet taşır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde olmazsa olmaz temel ilke olarak benimsenen “kamu yararı”nın gerçekten olup olmadığının kontrolünü, bizzat yurttaşların yapmasına da olanak hazırlayacak bir açıklık,³⁹⁵ yönetişimin sürdürülebilirliğini sağlayacak bir faktör olacaktır.

1970’lerden itibaren, kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni eğilimler ve açılımlarda en çok dikkati çeken konuların başında kurumsal iç düzenlemeler olurken; yönetim yaklaşımının, çevresel faktörleri ve toplumsal duyarlılıkları dikkate alan yaklaşımı önemli bir fark oluşturmuştur. Kamu yönetiminin demokratikleşmesinde ve katılımcı bir yönetimin gerçekleştirilmesinde en öncelikli gündem maddelerinden birisini şeffaflık ve duyarlılık geliştirme çabalarının oluşturması, yönetim diğer yeniden yapılanma çabalarından ayrılma noktalarından birisi olmasıyla yakından ilgilidir. Bu nedenlerle, şeffaflık ve duyarlılık konusunun kalıcı etkiler doğurabilmesi için, kamu kesiminin iyi niyetine bırakılmayıp, somut kurallara da bağlanması gerekir. Kamu bilgilerine erişim özgürlüğünün açıklığın bir yansıması olarak görülmesi yasal güvence altına alınması, yurttaşların yönetime katılmalarının etkili sonuçlar doğurmasına olumlu katkı yapar. Kamu bilgilerine erişim hakkının yasayla korunması, aynı zamanda kamu yönetiminde şeffaflığın ve duyarlılığın teminat altına alınması anlamına gelir. Bir yandan toplumsal talebin zorlaması, diğer yandan yasal zorunluluklar, kamu bürokrasisini ve devlet yönetimini açıklık konusunda olumlu bir çizgiye çekecektir. Bu yolla, daha geniş bir şeffaflık ve açıklığı ortaya koyarak güveni tesis etmek ve yetkilerin kötüye kullanımını bertaraf etmek için ortaya konan çabalar, sonuçta artan bir şekilde yönetim reformlarının bir parçası haline gelmekte; diğer iyi yönetim unsurlarının yerleşmesi ve hayata geçirilmesinde hızlandırıcı faktör olmaktadır.³⁹⁶

Son olarak, geleneksel kamu yönetiminin zaaflarından kaynaklanan ve kronik hale gelmiş bazı sorunların aşılmasında şeffaflığın gerekliliğini vurgulayalım. Daha şeffaf ve daha hesap verebilir kamu kurumları oluşturmanın bazı alanlarda ortaya çıkacak ve ya gerçekleştirilecek değişimlere bağlı olduğu görülmektedir. Bunlar, rüşvet, kayırmacılık yoluyla ortaya çıkan yozlaşmanın önlenmesi için ihtiyaç duyulan demokratik yerleşmenin sağlanması,³⁹⁷ resmi sivil tüm örgütlenmelerin açıklık içinde yapılmasını zorunlu kılan düzenlemeler geliştirilmesine ihtiyaç olduğu gerçeğidir. Özellikle demokratik ve denetlenebilir bir

³⁹⁵ Karaman (2004), s.24

³⁹⁶ Wijkman (1998), s.1

³⁹⁷ USAID Report

yerelleşme iyi yönetişimin sağlanmasında öncelikli bir konudur. Bu bağlamda, bilgiye erişim her düzeyde kolaylaştırılmalı, İnternet üzerinden kolay ve maliyetsiz bir şekilde kamunun işleyişi ile ilgili bilgilere ulaşılabilirliktir.³⁹⁸ Bilgiye erişimin kolaylaştırılması yanında, pratik olarak yerel yönetimlerin oluşturacakları kent bilgi sistemleri, düzenli aralıklarla yapılacak sağlıklı bilgilendirmeler ve yurttaşların yönetim birimlerini sorgulayabilmelerini mümkün kılan sistemlerin oluşturulması, İnternet ve ya diğer yollarla ulaşılabilir olması gerekir.³⁹⁹ Sonuç olarak, suiistimalleri ortadan kaldırmak ve kamunun güvenini artırmak için daha çok açıklık ve şeffaflık sağlamak, yönetim reformlarının en önemli parçası haline gelmektedir.⁴⁰⁰ Şeffaf ve duyarlı yönetim anlayışının uygulamalara yansımaları, birey ve topluluklarının, sivil toplum örgütlerinin kamu kurumlarının işleyişine ve kamu hizmetlerine ilişkin olarak bilgi alması ve bunlardan yararlanarak kararların alınması ve uygulanmasına katılabilmesinin olumlu sonuçları olacaktır. En önemlisi de bu yolla, kamu kesimi ile diğer toplum kesimleri arasında karşılıklı güven tesis edilecek, önyargılar bertaraf edilebilecektir. Son tahlilde, kamu hizmetlerinin toplumun ihtiyaç ve beklentileri yönünde gerçekleşmesine eğilimli ortak bir irade belirecektir. Bu ise, iyi yönetişimin varlık nedeni olarak öne sürülen çok önemli bir gerekçedir. Toplamda, bunların demokrasinin daha halka yakın, yaşanabilir ve yurttaşlar tarafından sahiplenilen bir sisteme olmasının güvencesi de ortaya çıkar. Kurumlar ve sadece belli kesimler tarafından korunup kollanma zafiyeti içindeki bir demokrasi anlayışından, içinde yaşayan birey, topluluk ve tüm toplumsal kurumların sahiplendiği, katkıda bulunduğu bir demokratik zenginliğe yönelinmiş olacaktır.

3.3.2.5. Etkinlik ve Verimlilik

Verimlilik, belli düzeydeki bir çıktının (kamuda mal veya hizmet), en az girdi ile elde edilmesi ya da belli bir miktar girdi ile maksimum çıktının sağlanması; etkinlik ise, bir kurumun tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesi olarak tanımlanan iki önemli kavramdır. Bu kavramların işletme terminolojisinde sık kullanılmaya başlanmasından sonra, kamu işletmeciliği yaklaşımı sayesinde kamu kesiminde de kullanılmaya başlanmıştır.⁴⁰¹ Bir başka bir bakış açısından kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği nasıl anlamak gerekir? Özel kesimde de yoğun olarak kullanılan bu kavramların, kamu kesimi için ifade ettiği anlamı

³⁹⁸ Uçkan, (2003), s. 6

³⁹⁹ Yerel Gündem 21 Çalıştayı görüşler metninden

⁴⁰⁰ Wijkman (1998), s.2

⁴⁰¹ Ahmet Arslan, "Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim", <http://portal1.sgb.gov.tr> (09.02.2006)

şöyle tanımlayabiliriz: Teknik olarak etkililik, hedeflere ulaşma düzeyini ve bir faaliyetin planlanan sonucu ile gerçekleşen fiili durum arasındaki oranı ifade etmektedir.⁴⁰² Verimlilik ise, üretilen mal ve hizmet miktarı ile bu mal ve hizmet miktarının üretilmesinde kullanılan girdiler arasındaki oran olarak tanımlanmakta ve genellikle bu ölçü, çıktı/girdi olarak formüle edilmektedir.⁴⁰³ Verimliliği en az maliyetle üretilen mal veya hizmet şeklinde ifade edenler de vardır.⁴⁰⁴ Kalite eksenli olarak verimliliği düşündüğümüzde, kamu kesiminde, nicelikten çok yapılan işin niteliğine ve son tahlilde kamu yararını ne ölçüde karşıladığına bakmak gerekir. 1990'ların sonlarıyla beraber, üretilen mal ve ya hizmetin niceliği kadar aynı zamanda belli bir kalite standardında olması da verimlilik ölçütünde dikkate alınmaktadır.⁴⁰⁵

İyi yönetişimin belirgin özelliklerinden birisi olarak, kamu yönetiminin etkili ve verimli işlemesine çok önem verilmektedir; ancak bu, hiçbir zaman, özel sektördeki kâr maksimizasyonu öncelikli yaklaşımla özdeşleştirilmemelidir. Yönetişim uygulamalarında, öncelikle yurttaşların hizmetlerden yararlanma dereceleri, kendi imkanları ile ölçülmez; kamunun imkanları ile ve eşitlik içinde yararlanma prensibi ile ölçülür. Aynı şekilde, etkinlik ve verimlilik, katımcı demokratik yapılanmanın da önüne alınmaz; hatta bazı durumlarda demokratik olmayan bir yöntemin daha etkin ve verimli olacağı bilinse bile, tercih demokratik uygulamadan yana kullanılır. Zira, orta ve uzun vadede demokratik uygulamanın maliyeti, kendi kendini amorti edebilen bir mahiyet gösterir.⁴⁰⁶ Bu nedenle, özel sektörün kâr güdüsüyle elde etmeye çalıştığı verimlilik ve etkililik, her şeye rağmen ve her durumda öncelikli amaç olurken; iyi yönetişimde, sürdürülebilir bir etkililik ve verimlilik, katılımcı demokratik bir yapı içinden elde edilmeye çalışılır. Burada hem yeni kamu yönetimi girişimleriyle, hem de kamu yönetimini işletme yönetimi gibi gören yaklaşımlarla, yönetişimin ayrıldığına görmek mümkündür. Kamu yönetiminin varlık nedeni olan toplumsal sorumluluk, sosyal adalet, demokratik sorumluluk, kamu yararı gibi ilkeler iyi yönetişimde göz ardı edilemez. İyi yönetişim, faydacı ölçütlerle değerlendirilemez. Kamu hizmetinde, kamu yararının gözetilmesi, sosyal adaletin, dengeli gelir dağılımının, yurttaşlık haklarından yararlanmada eşitliğin sağlanması gibi amaç ve ilkeler, hiç bir zaman kârlılık, verimlilik ve etkinlik gibi ilkelere feda edilemez.⁴⁰⁷

⁴⁰² Başbakanlık: Genel Gerekçe (2003), s. 96

⁴⁰³ Milli Produktivite Merkezi, Verimlilik Terimleri Sözlüğü, www.mpm.org.tr/sozluik (22.01.2006)

⁴⁰⁴ Peter Drucker, Yönetim (Çev.Fatoş Dilber), ODTÜ Yayınları, Ankara 1994, s.526

⁴⁰⁵ Başbakanlık: Genel Gerekçe (2003), s. 96

⁴⁰⁶ Kaufman, Daniel- A.Kraay, M. Mastruzzi, Governance and Individual Governance Indicators for 1996-2005, www.worldbank.org, 2006, (17.11.2006)

⁴⁰⁷ Ökmen-Baştan (2004), s.217

Kamu yönetiminde etkililik ve verimlilik ölçümlerinde, en üst sıraları işgal eden AB ülkelerinde ve AB üst yönetiminde, yönetişimi iyileştirmede, etkililik ilkesine aşırı vurgu yapıldığı görülüyor; verimlilik meşruiyetin yegane temeli olarak görüyor.⁴⁰⁸ Brown'un bu eleştirisine bir eleştiri olarak, şunu da görmekte yarar var: Verimliliğe bu kadar öncelikli değer atfeden AB ülkelerinin, aynı zamanda demokratik ilkelere uygun hareket etme yönünden de en üst sıralarda olduğu görülüyor. Bu, demokrasi ve verimliliğin birbirine zıt kavramlar olmadığını, hatta orta ve uzun vadede birbirini destekleyen kavramlar olduğunu gösterebilir. OECD, kamu kesiminde, profesyonel yöneticilerin idaresi altında, verimliliğin yükseltilmesi amacıyla gelişmiş tekniklerin kullanılmasını önermektedir.⁴⁰⁹

Kamu yönetiminde, başka bir kısım nedenlerle birlikte kâr etme ögesinin olmaması, özel kesime göre iş tatmininde ve hizmetlerin kalitesinde bir zaaf olarak değerlendirilmiştir. Yeni kamu işletmeciliğinin kamu kesimine empoze etmeyi amaçladığı, müşteri-yurttaş anlayışının kâr olgusu ile ilişkili olduğu, kamudaki kurallara aşırı bağlılığın ve kurumsal önceliklerin ise yurttaşları ikinci derecede muhataplar kıldığı hep iddia edilmiştir. Bunun, kamu hizmetlerinde etkililik konusunda sorunlara yol açtığı, verimliliğin bu nedenle, özel kesime göre geride kaldığı savunulmuştur.⁴¹⁰ 1970'lerle birlikte, kamu yönetimindeki verimlilik ve etkililik sorunları konuşmaya başlanmış, 1980'lerde özel sektörle kamu kesimi karşılaştırmalarında, kamunun ne kadar kötü durumda olduğu vurgulanmıştır. Bu söylemlerin etkisiyle, kamu yönetiminde köklü dönüşümlerin olması gerektiği konusunda genel bir uzlaşma meydana gelmiştir. Bu uzlaşmanın etkileriyle, İngiltere, ABD, Türkiye, Almanya gibi bir çok ülkede yeniden yapılanma çalışmaları hızlanmıştır.

Kamu yönetimi ilgili tartışmaların iki ana ekseninde sürdüğünü görüyoruz. Bir grup kurumsal düzenlemeler ve yeniden yapılanma çabalarının sorunların çözümünde işlevsel olacağını savunurken; bir diğer grup ise, temel anlayışlarda ve zihniyette bir değişime ihtiyaç olduğunu, bunun zaten doğal olarak yapısal dönüşümleri getireceğini ileri sürmektedirler. Yönetişimin, zihniyet dönüşümüne ve bu yolla kamu yönetiminin kökten bir değişim geçirebileceği anlayışına daha yakın durduğu görülmektedir. Bu bağlamda, kamu yönetiminde etkili ve verimli bir düzenin, hem siyasal hem de bürokratik algılamının temelli bir dönüşüm ile

⁴⁰⁸ Brown (2002), s.42

⁴⁰⁹ Erençin (2002), s.26

⁴¹⁰ Uğur Ömürgönülşen, "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", Çağdaş Kamu Yönetimi (ed: Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2003, s.(3-44)

sağlanabileceği iddiasını, yönetişimin içerdiği unsurlar bakımından değerlendirdiğimizde, aynı yönde bir amacı işaret ettiği anlaşılabilir.. Çünkü demokratik bir düzen içinde, kamu kaynakları kullanılarak yapılacak eylem ve işlemlerin etkili sonuçlar doğurması ve verimli addedilmesi, aynı zamanda demokrasinin de bir varlık sorunu ve başarısı olarak algılanmaktadır. Demokrasinin inanırlılığını sürdürmesi ve daha geniş bir toplumsal tabana oturması, toplumun mümkün olan en geniş bir kesiminin, doğrudan etkilendiği kamusal beklenti ve ihtiyaçlarının tatmin edici bir düzeyde giderilmesiyle çok yakından ilgilidir. Yani geniş toplum kesimlerinin gayri memnun olduğu bir demokratik düzeni sürdürmek hiç de kolay olmayacaktır. Günümüz demokrasilerinde rejim sorunu yaşayan ülkelere ve gelişmiş batı demokrasilerine karşılaştırmalı bir bakış, bu görüşü doğrulayacaktır.⁴¹¹

3.3.2.6. Denetim

Bütün organizasyonlarda olduğu gibi, kamu yönetimi sisteminin iyi işlemesi ve kendini geliştirebilmesi için, denetlenmeye ihtiyacı vardır. İyi yönetişimde, katılımcı yapılanma, hukuk devletinin kurum ve kurallarıyla egemen olması, hesap verebilirlik, duyarlılık, şeffaflık gibi ilkeler, denetimin yönetimin her aşamasında olmasını amaçlamaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde denetimin istisnailiği, iyi yönetişimde bir kurala dönüşmekte ve süreklilik arz eden bir yapıya evrilmektedir. Bu bağlamda, katılım olgusu, halkın yönetsel karar alma süreçlerine katılımıyla sınırlı olmadığından, demokratik mekanizmaların geliştirilmesi, halkın denetim işlevinde de rol oynamasını gerektirir.⁴¹²Yönetişimde, denetime yeni bir boyut kazandırılarak, yurttaş katılımı ve sivil toplum örgütlerinin kamusal faaliyetlerde kamu kesiminin yanında bir ortak olarak bulunuşu, aynı zamanda denetim amaçlı bir fonksiyon da görmektedir. Denetimin en önemli boyutu mali denetimde ortaya çıkar. Toplumda mali denetim alışkanlığı çok önemlidir. Çünkü İnsanlar haksız kazanç sağlayıp vergi vermeden zengin olmasın diye birbirini denetler; aynı zamanda kamu kaynaklarının yerinde, tutarlı, verimli ve etkin olarak kullanılıp kullanılmadığını denetlerler. Yasalarla beraber düzenin sağlanmasında çok etkili bir işlev gören bu düşüncenin⁴¹³ yaygınlaşması, yönetişim yaklaşımının başarısında önemli bir faktördür. Mali konularda tutuculuk içinde olan kamu kurumları, mali denetim hassasiyetinin artması nedeniyle, kamudaki iş yapma ortamlarını denetime açmak durumunda kalacaklardır ve şeffaf olmaktan kaçındıkları bir konuda, kapalılık nedeniyle oluşan önyargılardan ve üzerlerine atfedilen olumsuz yaklaşımlardan kurtulacaklardır.

⁴¹¹ Kaufman, D. And Others (2006), a.g.e.

⁴¹² IULA-EMME, Yerel Yönetim Yapıları, TOKİ ve IULA – EMME Yayını, İstanbul 1993, s.37

⁴¹³ Ortaylı (1999), s.112

Kamu yönetiminin, mevcut koşullara göre alternatif yollarla denetlenmesi, denetim çemberleri oluşturularak her türlü kayıp ve kaçığın önlenmesi gittikçe daha çok önem kazanmaktadır. Artan sorunlar ve daralan kaynaklar, az maliyetle daha uygun sonuçların alınmasını gerekli kılmaktadır. Ne var ki, denetimin yapısal olarak, hata ve yanlışlıkları tespit etme ve cezalandırma eğiliminden, öncelikle hata ve yanlışlıkları önceden engelleyecek bir içeriğe kavuşması gerekir. Kamu yönetiminde benimsenmesi gereken formel denetim tarzının, rehberlik, eğitim ve danışmanlık içeren bir yaklaşımı benimsemesi gerekir. Böylece kamu yönetiminde sorunları ortaya çıkmadan önlemek, iyi uygulamaları yaygınlaştırarak kamu yönetiminin sistem ve süreçlerinin geliştirilmesini sağlamak ve çalışanları geliştirerek performanslarını artırmak mümkün olabilir.⁴¹⁴ Denetimin caydırıcı olmasının yanında, iş yapanların inisiyatiflerini ellerinden almaması ve engelleyici olmaması gerekir. Diğer bir deyişle denetim, kamu hizmeti yapanları iş yapmaktan caydırmamalı, sadece hukukun dışına çıkmaktan ve yozlaşmadan vazgeçirmeli, daha etkin ve verimli çalışmaya teşvik etmelidir.

Denetim yollarına baktığımızda, kurum içi ve kurum dışı hiyerarşi denetimi, siyasal denetim, profesyonel özel denetim, bağımsız halk denetçisi ya da ombudsman denetimi, kamuoyu denetimi, sivil toplum denetimi, bireysel vatandaş denetimi gibi denetim türleri bunlardandır. Bunlar içinde sivil toplum ve özel kesimin birer yönetim ortağı olarak doğal denetleyici konumunda yönetime katılmaları, yurttaşların bireysel denetim girişimleri, bilgi edinme hakkından yararlanarak kamu kesimini sürekli bilgi açıklamaya ve süreçleri şeffaflaştırmaya zorlayıcı etkide bulunmaları yönetimi iyileştirici etkilerde bulunur. Bu denetimin etkili önemli özelliği, kamusal eylem veya işlem bittikten sonra değil; daha çoğunlukla süreç içinde yapılması ve kamusal hizmetin kalitesini artırıcı bir baskı unsuru oluşturmak suretiyle performansa olumlu etkide bulunmasıdır. Kamu yönetiminde alışlagelen mevcut kurumsal denetim sisteminin yeterince etkili olamadığı, kamuoyuna yansıyan çok sayıdaki yolsuzluk ve usulsüzlüklerden de anlaşılabilir.

Yerleşik denetim yollarının yeterince etkili olamaması, yada kamudaki yapısal ve düşünsel değişimin etkisi ile, klasik anlamdaki mevzuata uygunluk denetimi, yerini kurallara uygunluğun yanında, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygunluğun da arandığı bir denetim anlayışına bırakmaktadır.⁴¹⁵ Kamuda bir iyi

⁴¹⁴ Başbakanlık: Genel Gereke (2003), s. 129

⁴¹⁵ Başbakanlık: Genel Gereke (2003), s. 131-134

yönetişim unsuru olarak denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.⁴¹⁶ Çok taraflılık ve katılımcı bir yönetim yaklaşımının sonucu olarak, çok yönlü bir denetim yaklaşımlar gelişmektedir. Gerek iyi yönetim unsuru olarak, gerekse yönetim stratejilerindeki gelişmeler doğrultusunda denetim, tek başına idare merkezli olmaktan çıkarılarak, toplum merkezli katkılarla güçlendirilmektedir.⁴¹⁷ Buna paralel olarak iyi yönetişimde kamunun kendi içindeki denetim, üstlerin ve astların birlikte düzenleyip gerçekleştirdiği bir süreç olarak kabul edilir.⁴¹⁸ İçsel denetimde de bir katılımcılık yaklaşımı benimsenmektedir. Çünkü, çalışanların çoğunluğunun benimsemediği uygulama ve yaklaşımların başarıya ulaşma şansı azalmaktadır. Üstlerde alınan kararlar, altlara inildikçe değişik gerekçelerle ve dayanışma güdülerıyla bertaraf edilebilmektedir. Bu bakımdan kurumsal denetimin gerekli olduğu görüşünün, kendi içinde ahlâki ve kültürel bir kısım öğelerle desteklenmesi ve tüm çalışanlara mal edilmesi ile etkili ve geliştirici bir denetim mümkün olabilir.

Denetimde diğer yönetim faaliyetlerinde olduğu gibi olabildiğince katılımcı bir yaklaşımın benimsenmiş olması, denetimin işlevselliği ile eş zamanlı olarak kaliteye ve performansa da olumlu yansıtacaktır. İyi yönetişimde çok yönlü denetimin fonksiyonel olabilmesi için, hukuktan yararlanılmalıdır. Gerek katılarak denetlemenin, gerekse denetim sonuçlarının anlamlı tedbirlere konu olması için, hukuki güvencelere kavuşturulması, şeffaflık, hesapverebilirlik ve bilgi edinme hakkının birlikte değerlendirilerek yasal çerçevelere alınması gerekir. Bunları destekleyici birer faktör olarak yurttaşlık bilincinin ve duyarlılığının artmış olması da önemlidir. Çünkü iyi yönetişimde katılmak sadece bir hak değil ama aynı şekilde bir yurttaşlık görevi olarak algılandığından, bireysel olarak, sivil toplum kuruluşları olarak kamu yönetiminin merkezi ve yerel düzeylerde denetlenebilirliğini artırmak için, katılımcı bir perspektifin kamu kesimince benimsenmesine ihtiyaç görülmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının, kamu kesiminin denetlenmesinde ve yurttaş duyarlılığının

⁴¹⁶ Ömer Çaha vd., Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Marifed Araştırma Raporu, İstanbul 2005, s. 63

⁴¹⁷ Karaman (2004), s.25

⁴¹⁸ Ertekin (2004), s.57

geliştirilmesindeki öncü rolü yönetişimde hayati bir değer taşır. Yönetişim, öncelikle yurttaşların yapmasını, bu olmuyorsa başlatılan faaliyete katılmasını ya da denetlemesini amaç edinmektedir.

Denetim konusunda çeşitli yaklaşımlar ve yöntemler geliştirilmekte ve uygulanmaktadır. Koşullara göre öne çıkan denetim türleri vardır. Hukuksal denetim, siyasal denetim, yönetsel denetim, profesyonel teknik denetim, kamuoyu denetimi, vatandaş denetim, sivil toplum örgütleri denetimi gibi yolların yanında, günümüzde 100 den fazla ülkede yaygınlaşan İsveç kaynaklı, Ombudsman (halka avukatı, halk denetçisi) denetimi yoluyla denetim vardır.⁴¹⁹ Ombudsman kurumu iyi yönetimle özdeşleşen önemli bir denetim unsuru olarak öne çıkmaktadır. AB, ülkelerinin tamamında kurumsal Ombudsmanın varlığı öngörülmüş, özellikle yerinden yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak Ombudsmanı kurumunun yerleştirilmesi istenmiştir.⁴²⁰ Avrupa Konseyine göre Ombudsman, iyi yönetişimin üç önemli parçasından biridir. İyi yönetişimin desteklenmesi ve insan haklarına saygının gelişmesi için Ombudsmanın varlığı önemli bir faktör olacaktır.⁴²¹ Kamu denetçisi anlamında Ombudsman, bağımsız bir denetçi olup, halk adına kamu görevlilerini denetleyen ve bunlarla ilgili olarak kamuoyunu bilgilendiren, gerektiğinde dava açılmasını sağlayan bir konumdadır. Bu yönüyle Ombudsman, hem yargının işlerini kolaylaştırmakta, hem halkın şikayetlerini araştırıp ilgili kurumlara gerekli uyarıları yapmakta ve bunların sonucunu kamuoyu ile paylaşarak, kamu hizmetlerinin hukuka ve kamu yararına uygun olarak yürütülmesini sağlama yönünde baskı oluşturmaktadır.

3.3.2.7. Adil Yetki ve Sorumluluk Paylaşımı

Kamu yönetiminde, merkezci yaklaşımlar terk edilirken, her kamusal işin mümkün olduğunca, yararlanıcılara en yakın noktalarda yapılması ilkesinin öne çıktığını vurguladık. Bugün demokratik ülkelerin bir çoğunda, yerinden yönetim ilkesi benimsenmiş ve uygulamalara temel olmuştur. Dünyada küreselleşmeye paralel bir yerelleşme dalgasının var olduğu kabul edilmektedir. Yönetişimin bir unsuru olarak, yetki ve kaynakların merkezi idareden yerel yönetime transferi yani yerindenlik, merkezle yerel arasında bir hiyerarşi öngörmemesi açısından yerel düzeyde de benzer bir yönetim modeline ve çoklu aktör

⁴¹⁹ Kemal Özden, Ombudsman, Tasam Yayınları, İstanbul 2005, s.24

⁴²⁰ Özden (2005), s.53-83

⁴²¹ Avrupa Konseyi First Working Table, 1999

modeline geçilmesi bakımından önemlidir.⁴²² Bir çok ülkedeki uygulamalardan elde edilen verilere göre, merkezden yönetim halkın kamu hizmetlerine ilgisini ve katılımını azaltmaktadır. Bu nedenle, kamu hizmetleri ve genel anlamda kamu yönetiminin olabildiğince yerelleşmesi ve yalnızca gerek duyulduğunda merkezileştirilmesi görüşü yaygınlık kazanmıştır. Avrupa Konseyi, 1985 tarihli Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde, 'kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen vatandaşlara en yakın yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri dikkate alınmalıdır.' denilmektedir.⁴²³ İyi yönetişimde, kamu hizmetleri, ister merkezi ister yerel olarak yürütülsün, yönetimin iyileştirilmesinde halkın ilgi ve katılımı çok önemli bir faktördür. Yönetişimde halkın kamu yönetimine ilgisizliği en büyük problem olarak görüldüğünden, özellikle yerel yönetimlerde, katılımcı demokrasi uygulamaları özendirilerek ve desteklenerek kamu yönetimine yaygın bir ilgi ve katılım ortamı oluşturulmaktadır. Toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusunda sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymakta olduğuna ve bunun gerekliliğine işaret edilmektedir.⁴²⁴

Yukarıdaki ifadelerin bir amacı vardır. Kamu yönetiminde artık merkezi hükümet kadar yerel yönetim birimleri de vardır ve etkili olmaktadır. Bu nedenle, kamu yönetimi ile ilgili İyi yönetişimde, adil yetki ve sorumluluk paylaşımı sadece merkezi yönetimle yerel yönetim arasında değil; kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında da olmalıdır. Kamu kesimi kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, bazen bir düzenleyici, bazen bir denetleyici, bazen hakem ama her zaman bir ortak olarak kendisini konumlandırmalı ve tekel olma eğiliminden uzak durmalıdır. Gerek sivil toplum örgütlerini, gerekse özel sektörü tüm kamuoyu ile birlikte yeterince bilgilendirmeli ve katılımlarına bir ortak olarak olanak sağlamalıdır. Görev ve yetkilerin düzenlenmesinde, sivil toplum ve özel sektöre alan açmalı ve onları öne çıkarmalıdır. Bu şekilde ortaya çıkacak sinerjinin, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine ve toplumsal sorunlar için etkili çözümler üretilmesine katkı sağlamasına önayak olmalıdır. Bununla birlikte, her kurumun içinde de yetki ve sorumlulukların adil ve dengeli bir şekilde dağıtılması da kamu hizmetlerinin olabildiğince etkili ve verimli olarak yürütülmesi için gereklidir. Her kurumda ve kesimler arasında iyi bir iletişim ve hizmetlerin yürütülmesinde eşgüdüm, karmaşıklaşan kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi için kaçınılmaz

⁴²² Çukurçayır-Sipahi (2003), s. 56-57

⁴²³ Keleş (1995), s.7

⁴²⁴ Ökmen-Baştan (2004), s.210

bir gereklilik olmuştur. Yönetişim yaklaşımı kamu politikalarına ilişkin kararların alınması ve uygulama sürecinde demokratik katılımı bu nedenle de ön planda tutar. Yönetişim ağları, kamu - özel – gönüllü kuruluşlar arasında ortaklıklar ve işbirliği sayesinde toplumun değişik kesimlerinin aktif katılımını mümkün kılarak, yönetimi çok ortaklı bir eyleyenler düzeni haline getirir.⁴²⁵ Bu şekilde kamu hizmetlerinde, farklı kesimlerin uzaktan sadece eleştiri ürettiği ama yönetişimin bir parçası olmadığı yabancılaşma ortamı aşılmakta; iletişime ve güvene dayalı bir yönetim ortamı oluşmaktadır.

Kamu yönetiminde, geleneksel anlayışa göre yetkinin sahibi üst- merkezdir ve yetkiler merkez tarafından çevreye–yerele devredilir. Yeni anlayış yetkinin sahibini alt-yerel birimler olarak kabul etmektedir. Geleneksel anlayışta merkezi yönetime asıl, yerel ve bölgesel yönetimlere ise ikincil olarak bakılmakta iken; subsidiarite ilkesi bu anlayışı tersine döndürmektedir. Buna göre merkezi yönetim ikincil düzeydedir.⁴²⁶ AB'nin yönetim yaklaşımında da asıl olan, yetkinin ve görevin yerel kamu otoritelerine ve yerel düzeydeki özel sektör ve sivil toplum örgütlerine dağıtılması şeklindedir. Yetkilerin merkeziliğinin azaltılması ve sivil toplum kuruluşlarının rollerinin artırılması, devlet işlerinde daha çok açıklığa, toplum denetimine ve etkisine götüreceği iddia edilmektedir.⁴²⁷ Ayrıca bu katılım ve işbirliği, sivil toplum ve özel sektör dinamizmini de kamunun yararlanmasına açacağı umularak bu süreç desteklenmektedir. Bu yakın işbirliğinin yerel yönetimlerde daha işlevsel ve yararlı olacağı, yerel yönetim hizmetlerinin maliyetinin daha isabetli değerlendirilmesine ve etkinliklerinin artırılmasına da yardımcı olacağını düşünenler de vardır.⁴²⁸ Yönetişim, kamu hizmetlerinde yetki ve sorumlulukların, merkezi hükümet, yerel yönetim otoriteleri, sivil toplum örgütleri, özel sektör kuruluşları arasında demokratik, dengeli ve işlevsel olarak dağılmasını öngörür. Bu sürecin sağlıklı işlemesi, demokratik süreçlerden süzülüp gelen kurallar- düzenlemeler, gelenekler, yurttaşların bireysel ve örgütlü denetimi, kamuoyu denetimi, son tahlilde ise iyi işleyen yargı denetimi ile sağlanabilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimler için siyasal, yönetsel ve mali özerkliği sağlayacak temel kuralları ve demokratik yerel yönetim sisteminin uyması gereken

⁴²⁵ Coşkun (2003), s.42

⁴²⁶ Al (2002), s.192

⁴²⁷ Wijkman (1998)

⁴²⁸ Nicolas Levrat, "Avrupa'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu –Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", (Çev:Mustafa Dönmez), Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995, s.32

kuralları ortaya koyarak,⁴²⁹ yerel yönetimlerin kamu sektörü dışındaki kesimlerle işbirliğine ve ortaklıklara gitmenin yolunu açmakta; üye ülkelerde iyi yönetim için gerekli açılımları desteklemektedir.

3.3.2.8. Sorumluluk ve Stratejik Vizyon

Kamu yönetiminin, toplumun değişen ve çoğalan ihtiyaçları karşısında, bunları karşılayacak bir dinamizm içinde olması gerekir. Bunun için, kamu bürokrasisinin siyasal erk tarafından demokrasiyi gölgelemeyecek bir inisiyatif alma yeteneği ve vizyonla donatılmasına ihtiyaç vardır. Her idari birime, yerel ve bölgesel otoriteye olabildiğince dengeli bir şekilde yetki yüklemesi yapılmalı ve bunu kullanabileceği olanaklar sağlanmalıdır. Her idari birim yüklendiği sorumluluk ve yetki ile kullanabileceği olanakları, oluşturacağı geniş perspektifli stratejik vizyon çerçevesinde kamunun hizmetine sunmalıdır. Günübirlik ve imaj oluşturucu kamu hizmetlerinden, daha köklü çözüm üreten ve gerçek ihtiyaçları gidermeye odaklı kamu hizmetleri anlayışına böyle bir stratejik vizyonla ulaşılabilir. Bu açıdan bakıldığında tüm merkezci yönetim uygulamalarında, alt yönetim birimlerinde görevli kamu çalışanlarının girişimcilik ruhunun ve inisiyatif kullanma becerilerinin köreldiği gözlenmektedir. Her şeyin merkezde ya da en üstte planlanması, alt birimlerdeki personeli düşünsel faaliyetten alıkoymakta, onları sadece talimatları uygulayan bir mekanizma durumunda tutmaktadır.⁴³⁰ Halbuki stratejik bir vizyon üretmek ve sorumluluk alabilmek, her birimin kendi görev ve hizmet alanı ile ilgili düşünce üretmesi ve yeni icatlar yapması ile mümkün olabilir.

Kamu yönetimi için stratejik plan kavramı, kamu kurum ve kuruluşlarının uzun ve orta vadeli amaçları, temel ilke ve politikaları, hedef ve öncelikleri, ölçülebilir performans göstergeleri ile bunlara ulaşmak için izlenecek yol ve yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren dokümanlarını anlatırken; stratejik yönetim ise, stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve sonuçların değerlendirilmesini ve denetlenmesini ifade etmektedir. Kurum ve kuruluşların stratejileri ve politikaları, kurum içi ve dışı, ilgili tüm tarafları kapsayacak bir yaklaşım içinde iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda oluşturulabilir.⁴³¹ Stratejik yönetim ve planlar, stratejik bir kamu yönetimi vizyonu ile gerçekleşebilir. Bunu oluşturmanın sağlıklı bir yolu, büyük oranda, yönetim faaliyetini eyleyen ya da bundan etkilenen bütün tarafların yakın, orta ve uzun vadeli ihtiyaç, beklenti ve önceliklerini ortaya çıkaran katılım, iletişim ve etkileşim süreçlerinin yaşanmasına bağlıdır. Kamu kesimi süreci başlatan ve bir derece kontrol eden

⁴²⁹ Şengül (2002)

⁴³⁰ Ziya Çoker, Yönetimde Yeniden Yapılanma, 20 Mayıs Vakfı Yayınları, Ankara 1995, s. 20-24

⁴³¹ Başbakanlık: Genel Gerekeçe (2003), s. 125

konumundan dolayı daha fazla sorumluluk alabilir. Ne var ki, bu konum, diğer kesimleri dışlama ve kendi önceliklerini onlara dayatma şeklinde tezahür etmemeli, ortak ve mümkün olan iyiye ulaşmak için katılımı kolaylaştırmalı, yaygınlaştırmalı ve sağlıklı sonuçlara götürecek mekanizmaları bu süreçler içinde aramalıdır.

Bütün dünyada olduğu gibi, Türkiye’de ki duruma baktığımızda, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgili dirençlerin olduğu görülmektedir. Bir taraftan ciddi bir ortak siyasi vizyonun oluşturulmasındaki zorluklar; diğer yandan toplumsal sorunların çözümünde yeterli sahiplenme eğiliminin ortaya çıkmaması, -ki bu toplumun katılımcı demokrasi ve yönetim talebiyle yakından ilgilidir- bilginin üretilmesinde ve kullanılmasında merkez ve üst yönetim organlarının tekel olma eğilimleri, stratejinin belirlenmesinde ve yürütülmesinde uzun sürelerde oluşan üstünlük durumundan vazgeçmekten kaçınmaları söyle bir vizyonun oluşturulmasını zorlaştırıyor. Ne var ki günümüzde sorumlulukların merkezin dışındaki yönetim birimleriyle olduğu gibi, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle paylaşılması gereği, ortak bir stratejik vizyon geliştirilmesi için yoğun iletişim ve işbirliğini azami ölçüde zorunlu kılıyor. İyi yönetişim, toplumdaki farklı çıkar grupları arasında, toplumun bütünü için en iyinin ne olduğu ve ona nasıl ulaşılabileceği konusunda genel bir uzlaşma arayışını kabul eder. Ancak bu farklılıkları yok eden totaliter bir eğilim içermez. Ortak iyi değişebilir, dönüşebilir. Kamu kesimi, insani gelişmenin temel araçlarını sağlamak konusunda, geniş ve uzun dönemli bir perspektifle hareket eder; toplum kesimleri arasında aynı zamanda bir arabulucu, dengeyi gözetici ve hızlandırıcı işlevi görebilir.⁴³² Böyle bir perspektif genişliği, ancak sürdürülebilir bir topluluk vizyonunun, toplumun tüm kesimlerini içeren katılımcı bir süreç dahilinde oluşturulması ile ortaya çıkabilir.⁴³³ Bu katılımcı süreçte oluşan verimli müzakere ortamlarında alternatif stratejik seçeneklerin göz önüne alınması ve değerlendirilmesi ile kamu yönetiminde, yeni sorunlar ve ihtiyaçlar karşısında uzun dönemli stratejiler geliştirilmesi, çözümler ve alternatif hizmet üretme yollarının ortaya konulması söz konusu olabilir.

3.3.2.9. Uzlaşma

İyi yönetişimin tipolojik özellikleri içerisinde yaygın bir şekilde değinilmese de uzlaşma kültürünün önemli bir yeri vardır. En başta demokrasi bir uzlaşma sistemidir. İyi yönetişimde,

⁴³² Ercan Oktay- Şerife Pekküçükşen, “Yönetim Paradigmasındaki Değişim: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Yerel Gündem 21 Uygulamaları”, Journal of Faculty of Karaman Economics and Administrative Sciences, Aralık 2004, Sayı:1, Cilt:4

⁴³³ SDKAŞ...

katılımcı demokrasinin kurumsallaşması ve diğer iyi yönetim unsurlarının hayatiyet bulması, toplum kesimleri ve kurumlar arasında uzlaşmanın sağlanması ile olacaktır. Uzlaşma her zaman en iyiyi getiren bir durum değildir; bazen sadece iyi olanda hatta en az kötü olanda uzlaşma sağlanabilir. Katılımcı demokrasinin kamu yönetiminde egemen olması ve toplumsal sorunlara sürdürülebilir çözümler üretilebilmesi, ancak dayatmacı ve tekelci olmayan, ötekinin ihtiyaç ve beklentilerini göz önüne alarak talepte bulunmayı ahlâki bir sorumluluk olarak kabul eden bir yaklaşımla uzlaşmaya gereksinim gösterir. Çok boyutlu ve hızla değişen dinamik toplumsal yapı içerisinde kamu yönetimin karşı karşıya kaldığı karmaşık ve değişken ihtiyaçların ve sorunların, uzlaşma olmadan giderilmesi ve çözülmesi ne kadar mümkün olabilir? Kamu hizmetlerinin, kamu kesimi, sivil toplum örgütleri, özel sektör kuruluşları, sosyal gruplar ve yönetim süreçlerinden etkilenenler arasında uyumlu bir koordinasyon ve kolaylaştırılmış bir katılım ortamında belirlenmesi, yönetişimin temel çıkış noktalarının başında gelmektedir. Bu ise uzlaşmayı merkeze alan bir yaklaşımla olur.

İyi yönetim için toplum kesimleri ve kurumlar arası uzlaşma, siyasal ve yönetsel kültürün bir parçası olduğunda, toplumsal barış, istikrar ve kamu düzeni insani gelişmenin altyapısı olarak işlev görür. Kamu-özel, resmi-gönüllü, siyaset- bürokrasi arasındakine benzer türden zıtlıkların, gerginliklerin uzlaşma kültürünün yaygınlaşmasıyla azaltılması, kamu yönetimine farklı bir ivme ve dinamizm kazandırabilir. Yönetişimin orta uzun vadede kamu yönetimi için vaat ettiği kalıcı katkı bu olabilir.

3.3.3. Yönetişimin Aktörler Boyutu

3.3.3.1. Küresel Aktörler: BM, IMF, Dünya Bankası, OECD.

Küreselleşen dünyada, sorunlar küresel boyutlar kazanmakta ve karmaşıklaşmaktadır. Böyle bir dünyada herkesi ilgilendiren sorunlarla baş edebilmek için uluslararası işbirliği, eşgüdüm ve katılıma ihtiyaç olduğu açıktır. Küresel sorunlara küresel çözümler arama 1990'lı yıllarla beraber yoğunlaşmıştır. Hiyerarşik yapılar yerlerini çok aktörlü işlevsel yapılara bırakmaktadır. Özellikle küresel sivil toplum örgütleri, küreselleşen sorunlar karşısında ortak çözümler aramaya yönelmektedirler. Ulus devletler, uluslararası kurumlar, AB, BM, diğer bölgesel ve küresel örgütler ile sivil toplum örgütleri ve yerel siyaset aktörlerinin işbirliği yaptıkları yeni bir düzen, yeni bir anlayış öne çıkmaktadır.⁴³⁴ Uluslararası ilişkilerdeki konular ve sorunlar, devletler arasında geçen bir faaliyet olarak değil de, heterojen

⁴³⁴ Çukurçayır (2003), s.264

katılımcılardan oluşan müzakere ve etkileşim süreci olarak ele alınmaktadır.⁴³⁵ Yönetimden yönetişime giden süreçte, açık ya da örtülü olarak küreselleşme sürecine paralellik hissedilmektedir. Özellikle ulus-üstü kurumların etkilerinin artması ve yönetişimin bir parçası olarak, ulus devleti her zamankinden daha fazla yönlendirme kapasitesine ulaşmaları söz konusu olmaktadır.⁴³⁶

Gittikçe uluslararası sistemleri, yönetim sistemleri olarak algılamak mümkün olmaktadır. Bu da, bizi dış politikanın temel amacının ve konusunun devlet değil, birey olduğu noktasına götürür. Caydırıcılık stratejisi ve yeni realizm bireyi ihmal ettiği için, demokratikleştirme stratejisi ve liberal teori bunu merkeze alarak hareket eder.⁴³⁷ Özellikle insan hakları çalışmaları, bu tür bir yönetişimde sivil toplum öncelikli ve devleti de dönüştüren bir yapıda cereyan etmektedir. Bu konuda, Uluslararası Af Örgütü (Amnesty International), çok iyi bir örnektir. Halihazırda insan hakları konusunda uluslararası politika belirlemede en etkili aktörlerden birisi olarak faaliyetlerini sürdüren Af Örgütü, 140 civarında ülkede bir milyondan fazla üye ile devletlerde bağımsız kalarak, insan hakları konusunda dünya kamuoyunu etkileyen çalışmalar yapmaktadır.⁴³⁸

Küresel yönetişim konusunda, dünya kamuoyunda 1990 sonrası yıllarda, iki kutupluluğun ortadan kalkması ve dünyanın nispeten liberal bir çizgiye kaymasının da etkisiyle, farklı beklentiler oluşmuştur. Bu noktada, demokratik barışı sürdürmek için özellikle iyi yönetişimin güçlendirilmesi ve kurumsal reformların hızlandırılmasına ihtiyaç olduğu sıklıkla gündeme getirilmiştir.⁴³⁹ Uluslararası beklentiler o denli yüksek tutulmuştur ki, sanki iyi yönetişim düşüncesi, gerekli olan reformlara dikkati çekecek, siyasal koşulların yeniden şekillendirilmesi ve uygulanması sürecinin başarıyla tamamlanmasını sağlayacaktı. Dönemin iklimi, özellikle uluslararası kuruluşların üst düzey yöneticileri arasında, iyi yönetişimin taşıdığı potansiyelle daha yönetilebilir bir dünyanın kurulabileceği ve yönlendirilebileceği yönündeydi.⁴⁴⁰ Küresel yönetişim içinde uluslararası sivil toplum oluşumlarının üstlendikleri müdahale hakkı, uluslararası izleme, karar süreçlerinin tartışılması ve şikayetlerin iletilmesi, uluslararası karar alma süreçlerine veri sağlamak gibi işlevler, onları küresel yönetişim

⁴³⁵ Smouts (1998), s.84

⁴³⁶ Doornbos (2003), 9

⁴³⁷ Czempiel (1992), .s.271

⁴³⁸ Lütfi Sunar, “Küreselleşen Sivil Toplumun Öncüsü: Uluslararası Af Örgütü”, Sivil Toplum, (www.siviltoplum.com.tr), Mart 2006.

⁴³⁹ Santiso (2002), s.3

⁴⁴⁰ Doornbos (2003). s.10

arayışlarının ayrılmaz parçası haline getirmiştir.⁴⁴¹ Hatta küresel anlamda sivil toplum örgütlerinin destek ve katkısı olmadan girilen resmi ve bürokratik uygulamalar, bazen sorunları artırmakta ya da maliyetleri yükseltmektedir.

Küresel yönetişimde, ulus devletin etkisizleşeceği ve gücünü kaybedeceğine dair görüşler vardır. Bu görüşlerin bir kısmı, yönetim kavramı ile uluslar arası sermayenin yoğun ilişkisinin oluşturduğu endişelerden kaynaklanmaktadır. Ancak eldeki bulgularla henüz böyle nihai bir karara varmak mümkün görünmemektedir. Bir değişim olduğu görülmektedir. Ancak, bu değişim rollerde ve yaklaşımlardadır. Bu bağlamda konuya yaklaşıldığında, küreselleşme ile birlikte ulus devletin, uluslararası yönetişimde üç önemli misyon yüklendiği anlaşılmaktadır. Birincisi küresel ekonomide ulus devletin üstlendiği roldür. İkincisi ulus üstü ve ulus altı yönetim mekanizmalarının sorumluluklarını tanımlamak ve meşrulaştırmaktır. Sonuncusu ise, sınırların belirlenmesi ve kitlelerin denetiminde üstlendiği tayin edici roldür.⁴⁴² Dolayısıyla küresel yönetişimde ulus devletin yeri ve önemi ortadan kalkmamakta, diğer aktörlerin varlığına bağlı olarak biçimsel bir değişikliğe uğramaktadır. Küresel yönetişimde, farklı politik güçler, yöneten aracı kurumlar, hem ulusal ve hem de uluslararası düzeyde organizasyonlardan oluşan; için minimum standartları sağlayan ve faaliyetleri nispeten tutarlı bir şekilde düzenleyen, yöneten kenetlenmiş bir kamu güçleri ağına ihtiyaç vardır. Farklı standartlar taşıyarak rekabete giren bir çok sosyal topluluk arasında tarafsız kalan, büyük ölçüde bireyleşmiş vatandaşlar ve bunların ilişkilerini düzenleyecek ortak bir prosedür tabanı sağlayan böyle bağımsız bir kamusal gücün devletler arasındaki rolünün önemi azalmayacak, tersine giderek artacaktır.⁴⁴³ Bu gücün varlığı karar alma ve uygulama mekanizmalarının ulus devletin elinden tamamen kayıp gitmesi sonucunu doğurmaz, aksine onu daha az yük kaldırmak zorunda kalan etkili bir aktör konumuna taşıyabilir. Küresel yönetişim açısından, demokratik denetim sistemlerinin uzağında tutulan birimlerce kararların alındığı yukarıdan yönetim ile demokrasi, şeffaflık ve hesap verme ilkelerinin etkili olacağı vurgulanan; yatay ve çapraz ilişkileri ve politika oluşturma süreçlerini içermesi öngörülen, katılımcı bir anlayışla ve birlikte yönetim arasında bir mücadele söz konusudur.⁴⁴⁴

Uluslararası ilişkilerde yönetimle düzen açıkça karşılıklılık içinde bir olgu meydana getirirler. Uluslararası faaliyetler küresel işlerin olduğu gibi sürmesini sağlayacak

⁴⁴¹ Tosun (2003), s.68

⁴⁴² Hirst-Thompson (2000), s.204

⁴⁴³ Hirst-Thompson (2000), a.g.e.

⁴⁴⁴ Tosun (2003), s.68

düzenlemeleri temin ederken; küresel yönetim ortaya çıkan yeni küresel düzenin şekillendirilmesiyle ilgilidir. Eğer oluşan yeni ilişkiler düzeni kolaylaştırıcı bir ortam hazırlamasaydı, yönetişimin bunu başarması mümkün olmazdı. Bu nedenle, yeni küresel işleyişte, yönetim olmazsa süreklilik içinde işleyen bir düzen; düzen olmazsa yönetim olamaz diyebiliriz.⁴⁴⁵ Buradan hareketle, politik küreselleşme, yönetim disiplini üzerinden minimal veya neoliberal demokrasi taraftarlarınca empoze ettiği bir şey olmasına şaşmamak gerekir. Neoliberalizmle ilişkilendirildiğinde küresel yönetim, Westfalya sonrası devlet sisteminin sonu ve aşağıdan küreselleşme yoluyla kozmopolitan demokrasinin yaygınlaştırılması için bir fırsat olarak değerlendirilebilir. Başka bir açıdan bakıldığında ise, buna paralel olarak, küresel kurumlar ve devletlerin normatif ilkelerini yeniden düzenleyecek küresel sivil toplum ve toplumsal hareketlerin yetkilendirilmesi olarak görülebilir.⁴⁴⁶ Buna giden yolda katılımcı demokrasinin yaygınlaştırılması ve küresel katılımcı uygulamaların gerçekleştirilmesine ihtiyaç vardır. Bu bağlamda, küresel yönetim için, küresel yerleşik kurumların ve yeni oluşturulan birlikteliklerin önce demokratikleştirilmesi gerekir. Demokratikleştirme, yönetim ortamının ihtiyaç duyduğu katılımcı demokratik yapılanma ve uygulamalara eğilimli olmalıdır. Aksi durumda, küresel yönetişimin, bir çok bakımdan güçlü devletleri gözetken bir yaklaşım olduğu gerekçesiyle yapılan eleştiriler haklılık kazanacaktır.

Küresel yönetime karşı dillendirilen eleştirilerin odağında, BM, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi ulus üstü örgütlerin az sayıda devletin etkili kontrolü altında olması vardır. Küresel yönetim savunucuları, teorik olarak küresel sorunların karmaşasının ancak uluslararası ekonomi ve finans dünyasını, sivil toplumu, medyayı bir araya getirerek, bir işbirliği ve etkileşim formunda birleştirerek aşılabileceğini ileri sürmektedirler. Çünkü ulusal ve uluslararası aktörlerin birlikteliği, küresel yönetim için en önemli koşul olarak görülmektedir.⁴⁴⁷ Bu nedenle, bugün bir yandan IMF ve Dünya Bankası gibi, çok taraflı gelişme modeli için oluşturulan kurumlar eleştirilirken, diğer yandan bunların ortadan kaldırılması bir yana, yeni görev ve yetkilerle kuvvetlendirilerek, yetkilerinin çatışmasını önleyici ve faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlayıcı düzenlemeler tartışılmaktadır.⁴⁴⁸ Bu kuruluşların yönetim anlayışı ile uluslararası katılımcı bir yaklaşımı benimseyerek hareket etmeleri, uluslararası sorunların çözümü için kaçınılmaz bir gerekliliktir. Aksi durumda

⁴⁴⁵ Marks and Others (1996), s.59.

⁴⁴⁶ Tosun (2003), s.71

⁴⁴⁷ Çukurçayır (2003), s.264-265

⁴⁴⁸ Hirst-Thompson ((2000)

güvensizlik ve eleştiriler sürececek ve bu kuruluşların aslında ortaya koyabilecekleri daha yararlı çabalar yarım kalacaktır.

Günümüzde, özellikle güvenlik ve barış, uluslararası sistemin tüm üyeleri için en temel bir ihtiyaç olarak belirlemektedir. Güvenlik ve barışın sağlanması, günümüz koşullarında demokratik bir kurallar sisteminin varlığına bağlı olduğundan, demokratikleşme en önemli strateji olarak öne çıkmaktadır.⁴⁴⁹ Bunun için de, demokratik ve katılımcı bir küresel düzenin yokluğu sorunuyla baş etmek gerekiyor. Demokratik olmayan, güçlü olmanın kararların alınmasında ve uygulanmasında gittikçe neredeyse tek belirleyici olmaya başladığı bir sistem, yönetim olamaz. Aynı şekilde güvenlik ve barışın sürekliliği de sağlanamaz. Ulus-devletler için demokratikleşmeyi, otoriter olmayan yöntemleri teklif ederken, ulus-devletleri etkileme gücü ve yeteneği artırılmış bir uluslararası sistemin, otoriter ya da demokratik olmayan yöntemlere terk edilmesi, dünyayı, baş edilmesi zor sorunlarla karşı karşıya bırakmaktadır. Küresel sorunların çözümünde sivil toplum kuruluşlarının katılımı ve öncülüğü, 2000 sonrası yıllar için vazgeçilmez bir gereklilik olarak görülebilir. Belki de bu nedenle, Avrupa Güvenlik Şartı'nın 21. maddesinde, uluslararası bazı insan hakları sorunlarının çözümünde, uluslararası örgütler ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapılmasından bahsedilmektedir.⁴⁵⁰ Küresel sivil topluma, küresel yönetimde önem atfetmek ve önemli bir misyon öngörmek, yükselen bir eğilimle günümüz dünyasının önemli gerçekliklerinden birisi olarak karşımızda durmaktadır. Çünkü artık küresel ve ulusal sorunlar tek tek ülkelerin ve hele tek başına kamu yönetimlerinin baş edebileceği düzeyleri çoktan geride bırakmıştır. Ertelenemez biçimde uluslararası örgütlenmelerin iyi yönetişime uygun olarak katılımcı demokratik bir anlayışla, işbirliği, eşgüdüm ve ortaklık içeren yaklaşımlarla çalışmasının sağlanması gerekiyor.

3.3.3.2. Ulusal Aktörler: Devlet, Sivil Toplum ve Özel Sektör

Ulusal sınırlar içerisinde, kamu yönetiminin devlet tekelinde yürütüldüğü bir anlayıştan, kamu kesimi, sivil toplumun ve özel sektörün işbirliği, katılım ve katkısına dayanan bir çok taraflı anlayışa geçiş söz konusudur. Bu aktörlerin konumlarında, yönetime yaklaşımlarında ve birbirlerine bakışlarındaki değişimi yukarıda yeterince değinildiği için yeniden bir açılıma gerek görülmemektedir.

⁴⁴⁹ Czempiel (1992), s.269

⁴⁵⁰ 19 Kasım 1999 tarihinde İstanbul'da imzalanmıştır.

3.3.4. Yönetişime Yöneltilen Temel Eleştiriler

Yönetişim kavramı, bir çok yeni kavramda olduğu gibi, tartışılmaya başlandığı ilk yıllardan beri ciddi eleştirilere uğramaktadır. Bu eleştirilerin birisi, siyasetin gittikçe devre dışı bırakılarak, hem küresel hem de ulusal karar alıcıların, siyasal kurumların önüne geçmesi, halkın yönetim ve kararlar üzerinde etkisiz bırakılmasıdır. Bu görüşe göre, yönetim yaklaşımının egemen olduğu durumlarda iktidar, kararlarını siyasi çerçevenin ötesinde ve halk egemenliğini mümkün kılan koşullardan uzak bir ortamda almaktadır.⁴⁵¹ Bu bağlamda, yönetim yaklaşımı bazılarında göre katılımcı ama anti-demokratik bir model olarak görülüyor. Devlet mekanizmalarına çeşitli unsurların etki etmesi ya da o mekanizmalarda yer alması katılım demekse, bu çerçevede yönetişimin katılımcı bir yaklaşım olduğu söylenebilir. Ancak, katılımcı modellerin demokratik olup olmadığını, katılanların kimliği ve katılanlar arasındaki dengenin belirleyeceğini unutmamak gerekir. Bir tarafta bürokrasi, diğer tarafta sermaye tabanlı sivil toplum örgütlerinin oturduğu bir model demokratik olamaz görüşünde olanlar vardır. Bu yönüyle 'yönetişim, sermayeye açtığı iktidar sandalyesiyle kamu kudretini kapitalizmin egemen sınıfına teslim etme amacına hizmet etmektedir' şeklinde ağır bir eleştiri yöneltilmektedir.⁴⁵² Katılımın nasıl olacağı sorunu ve katılımcı konumundaki sivil toplum yapılanmasının temsil niteliğinin, süreci demokratik ve kamu yararına cereyan eden bir yapıdan çıkaracağı endişesi dillendirilmektedir. Ne var ki, buradaki sorun yönetim kavramından kaynaklanan bir sorun değil, sivil toplumun yapılanmasındaki muhtemel olumsuzluklardan ve demokratik katılım mekanizmalarının eksik ya da yanlış kurulmasından kaynaklanan bir sorun gibi görünmektedir. Yönetişimin en önemli bileşenlerinden birisi demokrasi, diğeri de katılımdır. Katılımın, demokratik niteliği de öncelenecek yönetişimin temel bileşenlerinden birisi olarak öne sürülmesi, halk temsilinin önünde yönetişimi bir engel olarak öne sürmeyi haklı bir eleştiri olmaktan çıkarır. Bununla birlikte, bu eleştirilerde dikkate alınması gereken bazı hususların olduğu da göz ardı edilmemelidir. Sorun bu haliyle, yönetim kavramı olmadan da ortaya çıkabilecek ve demokrasinin kurumsallaşması süreciyle birlikte aşılabilecek bir olumsuzluk olarak değerlendirilmelidir.

Yönetişimle ilgili sıklıkla gündeme getirilen eleştirilerden birisi, halkın yönetim içinde saf dışı bırakıldığı, dışlandığı yönündedir. Brown'a göre, yönetim sürecinde yurttaşın bütünü anlamında '*halk*' yoktur. Örgütlerin, örgütler için, örgütler eliyle idare edildiği yönetim sürecinde, büyük bir paradoks görülmektedir. Yönetişim, demokrasiyi sivil topluma yayma

⁴⁵¹ Brown (2002), s.42

⁴⁵²Çukurçayır-Sipahi (2003), s. 59

iddiasındadır; ancak sivil toplum bireylerin, yurttaş değil, kendi çıkarlarının peşinde olduğu bir bütüne işaret eder. Ancak egemen halkın bir parçası olarak yurttaş olunabilir. Dolayısıyla neo-liberal yönetişimin sivil toplum lehine gerçekleştirdiği yetki devri, yurttaşları halk egemenliğinden yoksun bırakmaya yöneliktir.⁴⁵³ Buna karşılık, Köse'ye göre, yeni yönetim felsefesini niteleyen 'yönetişim' yaklaşımı, yerinden yönetimi öne çıkararak; bu yolla halk katılımını pratikte mümkün ve somut sonuçlara ulaşmaya elverişli kılan bir anlam içermektedir. Halkı yönetimde aktif ve etkin hale getirmeyi amaçlayan yönetim yaklaşımında, yerel düzeyde yönetim yetkilerinin yerel unsurların katılımıyla kullanılması öngörülmektedir.⁴⁵⁴ Toplumdaki belirli ve dar kesimlerin tarihsel ya da konjonktürel olarak elde ettikleri çeşitli avantajlar onlara, toplumdaki diğer geniş kesimler aleyhine daha kolay, yaygın ve etkili olarak örgütlenebilme imkanı vermektedir. İster özel sektör adı altında, isterse sivil toplum örgütleri şemsiyesi altında, sermaye kesiminin güçlü olarak temsil edilmesi söz konusu olacaktır. Bu yolla, kamu yönetimi mekanizması, yönetim yaklaşımı içinden, belirli kesimlerin çıkarlarını kollayan bir araçsallık kazanabilir. Yönetişim yaklaşımının bu tür bir girişime alet edilme olasılığının göz ardı edilmemesi ve demokrasinin, halk tabanından koparılmasına karşı güçlü bir karşı koyuşa ihtiyaç vardır. Aksi durumda, yönetimden beklenen yaygın ve yüksek toplumsal refah amacıyla çelişme ortaya çıkacaktır. Karaman, tek başına kurumsal katılımın vatandaşın doğrudan katılımını, bir anlamda toplumda demokratik gelişimi engellediği görüşüne karşılık; yerel halkı (örgütlü ya da örgütsüz olarak), yerel kararların oluşumuna davet anlamındaki Yerel Gündem 21* çalışmalarını demokrasimizin aydınlık yüzü olarak görmektedir.⁴⁵⁶

Yönetişimle birlikte, ortaya çıkması muhtemel önemli sorun alanlarından birisi, kamu yönetiminin temel değerlerinden olan, halk egemenliği, yasallık, hesap verebilirlik ve temsile ilişkin olarak görülmektedir. Yönetişimi eleştiren bazı yazarlara göre (Güler 2003, Brown 2002, Jessop 1998 vb.), yönetim perspektifinde seçilmişlerin rolü ve önemi azalmaktadır. Seçilmişlerin rolü politik girişimciliktir. Seçilmişlere yüklenen rol, kamu- özel kaynaklarının bir araya getirilmesi ile sınırlanmıştır.⁴⁵⁷ Yönetişimin açıkça ilan edilen hedefleri incelenecek olursa, demokrasinin kurum ve kurallarıyla mutlak uyumsuzluğunun görüleceği iddia edilmektedir. Brown daha da ileri giderek, yönetimle birlikte halk egemenliğinin, yasallık

⁴⁵³ Brown (2002), s.41

⁴⁵⁴ Köse (2004), s. 27

⁴⁵⁵ Karaman (2004), s.26

⁴⁵⁶ Coşkun (2003), s.50

⁴⁵⁷ Brown (2002), s.40

ilkesinin, kuvvetler ayrılığının, bizzat yasa fikrinin, özel-kamusal ayrımının, modası geçmiş düşünceler gibi görülerek yönetişimle birlikte terk edildiğini düşünmektedir.⁴⁵⁸ Aktörlerin sayıca çokluğu, bir karışıklık ve hareketsizlik durumu oluşturduğu gibi, hesap verebilirlik ve temsil konusunda aşılması zor engeller oluşturacaktır. Bununla birlikte, işbirliği ve ortaklıklar için gereken güven ortamının oluşturulamaması da ciddi bir ihtimal olarak belirlemekte, zaman ve kaynak israfına yol açılabilmektedir.⁴⁵⁹ Bu eleştiriler karşısında, Kaufman, Kooiman, Rosenau gibi yazarlar tarafından iyi yönetişim unsurları olarak ileri sürülen hukuk devleti, demokratik katılım, hesap verebilirlik, demokratik yapılanma, şeffaflık gibi hususların varlığı öne sürülebilir. Aynı paralelde OECD, IMF, Dünya Bankası, UNDP, AB gibi kurumlar tarafından öne sürülen iyi yönetişim unsurları, bazı farklılıklar olmakla birlikte, yönetişimin anti-demokratik bir yapılanma öngördüğü iddialarını zayıflatmaktadır. Ne var ki, yönetişim kavramı ve iyi yönetişimin unsurları konusunda netlik olmaması ve yönetişim kavramının bir çok alanda, önüne sıfatlar eklenerek kullanılabilmesi kavram kargaşasına neden olmaktadır. Bu nedenle bile, kavrama, yerinde olmayan eleştirilerin yöneltilmesi mümkün olmaktadır. Bu endişelerin giderilmesinde, seçilmişlerin yurttaş katılımını garanti altına alacak, katılım ve yönlendirme tekellerinin ortaya çıkmasını önleyecek politik becerileri göstermesi önem kazanmaktadır. Bu konuda her zaman ve koşulda sorunlar ortaya çıkabileceğinden, toplumu oluşturan birey ve toplulukların, demokratik katılım ve yönetim bilincinin gelişmesine ciddi ihtiyaç olduğu görülmektedir.

Bu soruna yönelik olarak Popper şöyle demektedir: Sorulması gereken soru, ‘kimin yöneteceği’ değil, ‘nasıl’ bir yönetim gerektiğidir. Burada önemli bir nokta, hükümetin çok fazla “hükümet etmemesi”dir. Bir başka deyişle, devletin “nasıl” yönetildiği sorunudur.⁴⁶⁰ Yönetişim, “nasıl” bir yönetim sorusunun yanıtı olmaya aday olan bir yönetim yaklaşımı olarak ortaya çıkmaktadır. Elbette kimin yöneteceği demokrasi bakımından anlamlı bir sorudur ve yanıtı önemlidir. Ancak, kamu yönetiminin toplumsal sorunlara çözüm üretme yeteneği, yönetişimin ana sorunu olarak belirlemektedir. Bu durumda tarz ve konulara yaklaşımı belirleyen temel paradigma öne çıkmaktadır. Bununla birlikte yönetişimin, katılımı, oldukça geniş bir çerçevede ele aldığı ve öncelediği açıktır. Organize olma sorunları nedeniyle bazı kesimlerin otomatik olarak dışlanma ihtimali, yönetişim yaklaşımının getirdiği bir sorun değildir. Bu nedenle, halk katılımının ve demokratik süreçlerin önünde, yönetişimin

⁴⁵⁸ Coşkun (2003), s.51

⁴⁶⁰ Popper (1997), s.75

bir engel oluşturduğunu ileri sürmek, yerinde görünmemektedir. Burada öncelikli olarak, yönetişimin, mevcut olandan farklı olarak nasıl bir anlayış, yol, yöntem ya da sinerji ortaya çıkardığı konusu, tartışmanın bağlamını belirlemelidir. Çünkü, sonuçta konunun söylemsel ve kuramsal bir boyutu olduğu gibi, eylemsel ve pratik bir tarafı da vardır. Son tahlilde, eğer yönetim bir toplumda çeşitli unsurlarıyla yaşama geçiriliyor ve toplumsal kalkınma ve refahın aracı olabiliyorsa; bu sonuçlar karşısında bir çok eleştiri anlamını yitirecektir. Bu bakımdan yönetim uygulamalarının ne tür sonuçlar verdiğinin ve bunların topluma maliyetinin ne olduğunun bilinmesinde yarar vardır.

Yönetişimde devletin etkisizleşeceği ve rolünün belirsizliğe itileceği eleştirisi getirilmektedir. İyi yönetişimde, bunu haklı çıkaracak bir yapılanmanın söz konusu olmaması gerekir. İyi yönetişimde devlet, diğer aktörler arasında önemli roller üstlenmektedir. Devletin, yasal bir çerçeve sunmak, ekonomik faaliyetleri düzenlemek, bir kısım ihtiyaçları üretmek, kredi sağlamak, sigorta ve garantiler sunmak, bazı mal ve hizmetleri satın almak, gelir dağılımını ve transferlerini sağlamak gibi çok önemli fonksiyonları devam etmektedir. Dolayısıyla, devlet, diğer aktörler içerisinde en önemli aktör olarak varlığını sürdürmektedir. Değişen ise, devletin temel rolünün, piyasadaki başarısızlıkları düzeltme sorumluluğundan, stratejik ekonomik ve sosyal gelişmeyi yönlendirme işlevine doğru evrilmesidir.⁴⁶¹ Bu bağlamda devletin rolü, yönetme ve kontrolden, etkileme ve yönlendirme becerisine kaymaktadır. Bunların gerçekleşmesinde hem bir sebep hem de bir sonuç olarak, daha demokratik ve müzakere süreçlerinin yaşandığı bir ortamın oluşması beklenir.⁴⁶² Bu tür çok taraflı müzakere ortamlarının kamu yönetiminde, karmaşaya, düzensizliğe, yetki ve sorumluluklarda belirsizliğe yol açacağı iddia edilmektedir. Yönetişim ve düzen, birbirini karşılıklı etkileyen olgulardır. Bu yüzden düzen, yönetim-devlet yaklaşımının bir önkoşulu ve bir sonucudur denebilir. Biri diğerinden önce gelmez ve her biri diğerini açıklamaya yardımcı olur. Yönetişimin düzensizlik getireceği iddialarına karşılık Rosenau, düzen ile yönetim arasında sıkı bir ilişki olduğunu; birinin diğerini gerektirdiğini ileri sürmektedir.⁴⁶³ Leroy White da aynı yönde bir görüşle tartışmaya katılmaktadır. White, yönetişimde kurumsal önceliklerden ve niteliklerden daha ziyade, işin ve işlevin niteliğine değinerek, bu işlerin yapılmasında devleti rolüne işaret etmekte; düzensizliğin, kamu kesiminin öncülüğünde ve

⁴⁶¹ Kovac (2004), s.7

⁴⁶² Peters and Pierre (1998), s.223-244

⁴⁶³ Rosenau (1992), s.8

yönlendiriciliğinde ortaya çıkacak bir koordinasyonla aşılabileceğini ifade etmektedir.⁴⁶⁴ Düzen, belirlilik ve koordinasyon, yönetimle birlikte kamu yönetiminde egemen olması beklenen çoğulculuk ve çok taraflılık karşısında vazgeçilemeyecek değerlerdendir.

İyi yönetim adı altında ulus devletın zayıflatıldığı, dolayısıyla kamu yararının tehlikeye atıldığı yönündeki eleştirilere karşılık, Carol Welch, iyi yönetimin neleri kapsadığını ortaya koyarak cevap vermektedir. Welch'e göre iyi yönetim şunları kapsamaktadır: İnsan haklarının uygulanması, ayrımcılıktan uzak yasalar, etkili ve hızlı işleyen bir hukuk sistemi, şeffaf kamu kurumları ve karar alma mekanizmalarının varlığı, kamu yönetiminin etkili denetimi, hem kırsal hem de kentsel bölgelerde yerel kararları ve kaynakları yerel yönetimlere bırakma, bütün vatandaşların kamu politikalarına ve kararlarına katılma ve etkili olma olanaklarının sunulması.⁴⁶⁵ Merkezî hükümetin yetkilerinde göreceli bir azalma olacağı ve bunların yerele devredileceği görüşünü, ulus devletın kamu yararını koruyamayacak hale getirilmesi şeklinde yorumlamak haklı bir eleştiri olarak görülmektedir. Wijkman da gelişmekte olan bir ülkenin sürdürülebilir kalkınma hedefini başarıyla devam ettirebilmesi için o ülkenin iyi yönetim kurallarına ve kurumlarına sıkıca bağlanmış olması gerektiğini düşünmekte; ancak, bunun için temel insan haklarına ve demokratik kurumlara sadakatın şart olduğunu ileri sürmektedir.⁴⁶⁶ Bu görüşleri çoğaltmakla yapılmak istenilen şey, yönetimin, demokrasiye karşı ya da kısıtlayıcı bir yaklaşım olmadığını ortaya koymaktır.

Yönetişime yöneltilen bir başka eleştiri ise, kamu yönetiminin yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının etkisinde kalarak, yönetim adı altında piyasalaşmasıdır. Bu durumda, piyasa kurallarına göre hareket eden devletin, eylem ve işlemlerinde en temel amaç, artık kamu yararının gerçekleştirilmesi olmaktan çıkacak; halka, topluluğa ve genele ait olma anlamları erozyona uğrayacaktır.⁴⁶⁷ Başka bir görüşe göre ise, yeni kamu yönetiminde, piyasa modeli içinde merkezîyetçilikten uzaklaşmaya vurgu yapılırken, kamu kesiminde eşgüdüm gereksiniminin ihmal edilmekte olduğu öne sürülmektedir. Ayrıca, özelleştirme ile demokratik değerler ve kamu yararı arasında zıtlık ortaya çıkmakta olduğu; kamu girişimciliğinde işletme yönetimi tekniklerinin, adalet, eşitlik, temsil ve katılım gibi demokratik ve anayasal değerleri yok etme tehlikesi taşıdığı iddia edilmektedir. Yönetişimin

⁴⁶⁴ Leroy White, "Effective Governance Through Complexity Thinking and Management Science", Systems Research and Behavioral Science, Mayıs 2001, c. 18, s. 241

⁴⁶⁵ Carol Welch, "The IMF ve Good Governance, Foreign Policy In Focus, Nisan 19, 2000, c.5, no:13

⁴⁶⁶ Anders Wijkman, "Does Sustainable development Require good Governance?", UN Chronicle, Bahar 1998, c.35

⁴⁶⁷ Güney (2004), s.5.

gündeme gelmesinde ve farklı bir kısım yaklaşımlara vurgu yapmasında bu iddiaların etkisinin olduğu göz önüne alınmalıdır.⁴⁶⁸ Bunu izleyen bir başka iddia da, refah devletini tanımlayan “müdahaleci devlet / fordist örgütlenme” ve “hiyerarşik kamu yönetimi / katılım” esasına dayalı temsili demokrasi kombinasyonunun yerine, “minimal devlet/ / toplam kalite yönetimi” ve “yönetişim / sivil toplum ve hükümet dışı örgütler” ağırlıklı, büyük ölçüde yerleştirilmiş bir demokrasi kombinasyonunun ikame edilmeye çalışıldığı yönündedir.⁴⁶⁹ Buna karşılık, yönetişim ve yerelleşme arayışlarında ortada duran önemli sorunlar gözlenmektedir. Toplumsal gelişme ve değişmelere ilgisizlik, sahiplenme olgusundaki zayıflık ise öncelikli sorunlardandır. Turgay’a göre bu zaafın giderilmesine dönük olarak, halkın yerel kamusal karar ve uygulamalar hakkındaki görüşlerinin öğrenilmesi amacıyla, belirli aralıklarla bağımsız ve tarafsız kamuoyu şirketlerine anketler yaptırılmalı;⁴⁷⁰ hizmet üretimi ve sunumunda, elde edilecek verilerden yararlanılmalıdır.

Karaman’ın, tek başına kurumsal katılımın toplumsal katılımı ve demokratik süreçleri zarara uğratacağı eleştirisine,⁴⁷¹ Birgül A. Güler başka bir eleştiri ile katılmaktadır. Güler’e göre, yönetişim formülünde katılımcılık, asıl olarak toplum adına sermayeye tanınmış bir hak ve ayrıcalıktır. Sınıf mücadelelerinin bittiğinin ilan edilmesiyle aynı döneme denk geldiği için, kolaylıkla toplumun çıkarı ile en dinamik ve verimli kesim olarak öne çıkarılan özel kesimin çıkarının aynı olduğu ve dolayısıyla özel kesimin yönetişim içindeki temsil kabiliyetinin en yüksek düzeyde olduğu vurgulanmaktadır.⁴⁷² Buradan hareketle, yönetişimin bir bakımdan azınlık sayılabilecek güçlü kesimlerin temsilini mümkün kıldığını; nispeten zayıf kalan geniş kesimlerin temsilini daha da zorlaştırdığı ileri sürülmektedir. Buna karşılık, katılımın ama özellikle yerel yönetimlerde çok çeşitli yollarla ve yoğun olarak vatandaş katılımının özendirilmesi, yönetişim yaklaşımının öncüllerindedir. Yerel yönetişimin bir yansıması olarak çok çeşitli derneklerin, vakıfların, toplulukların ve bireysel olarak vatandaşların yerel karar ve uygulamalara yön verebilecek etkililiği, temsil noktasında yönetişime karşı geliştirilen eleştirilerin, en azından abartılı olduğunu göstermektedir. Ne var ki konuya sadece Türkiye özelinden bakıldığında, tablonun çok iyi olmadığı ve eleştirilerin haklılık kazanabileceği de görülmektedir. Bununla beraber bu olumsuz tablo, Türkiye’de kamu yönetiminin ve Türk siyasal yaşamının genel görüntüsünü yansıtmaktadır. Yönetişimin, bu

⁴⁶⁸ Erençin (2002), s.27

⁴⁶⁹ Güney (2004), s.6.

⁴⁷⁰ Turgay (2004), s.179-180

⁴⁷¹ Karaman (2004), s.26-27

⁴⁷² Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, Praksis 9, Kış-Bahar 2003, s.115

ortamın demokratikleşmesi ve sivil toplumun varlığının belirginleşmesi konusunda, ancak kolaylaştırıcı bir işlev göreceği ileri sürülebilir.

Katılım konusunda, çeşitli örgütlenme kuramlarının öngörülerine girmeden, Ayman da, “sivil toplumun yönetim ortaklarından biri olarak benimsenmesi, birey ve toplulukların eşit katılımı anlamına gelmemelidir” demektedir. Zira, özel sektör adıyla eşit bir ortak olarak sürece katılan sermaye kesimi, organize olabilmek ve yönlendirme becerisi ile sivil toplum içinde, bir sivil toplum yapılanması gibi sürece katılma, hem de güçlü olarak katılma olanağına sahiptir. Genel olarak yönetim yaklaşımında, bunu önleyecek bir mekanizmadan bahsedilmemektedir. Buna karşılık, emek kesiminin temsilcisi olarak sendikaların, ne kadar katılım becerisi gösterebileceği, emek bilincinin gelişmediği ya da gerilediği durumlarda, nasıl organize olarak sermaye kesiminin karşısına çıkabileceği belirsizdir. Bu durumda, çalışan kesimlerin temsili konusunda kamunun ve özel sektör kesiminin insafına kalındığı görülmektedir. Dolayısıyla Ayman, ‘yönetim, özel kesimin toplum katmanları içinde yönetimi etkileme, yönlendirme ve hatta bazen bizzat yönetme olanağı ile donatıldığı bir formüldür.’⁴⁷³ demektedir. Buna karşılık, Ökmen ve Baştan, yönetimi, sermayenin kolay dolaşımını sağlayacak yapısal uyarılama aracı olarak görmemektedir. Bunun yerine, geleceği yeniden kurarken, ulusal ve uluslararası olanakları bir araya getiren ve daha sağlıklı bir toplumsal ve siyasal ortam sunan bir araç olarak görmenin daha doğru olacağı görüşünü dile getirmektedirler.⁴⁷⁴ Bu görüş, bir yönüyle iyimser; bir yönüyle de gerçekliğe daha yakın durmaktadır. Güncellenen ve varlığını her an hissettiren değişim ihtiyacı ve bunu cevaplayabilecek kabul edilebilir bir kamu yönetimi yaklaşımı olarak yönetim, muhtemel sakıncaları abartılarak tehlike olarak sunulduğunda, mevcut sorunların çözümü için daha iyi yaklaşımların geliştirilmesi gerekir. Ancak ortada yönetim yaklaşımından ötede, mevcut sorunların kontrolü ve çözümü için farklı yaklaşımlar da görünmemektedir.

⁴⁷³ Güler, (2003), s.116

⁴⁷⁴ Ökmen-Baştan (2004), s.238

İKİNCİ KISIM: TÜRKİYE’DE YÖNETİŞİM VE KENT KONSEYİ UYGULAMASI: BAĞCILAR KENT KONSEYİ

1.BÖLÜM: MERKEZİ HÜKÜMET ÖLÇEĞİNDE YÖNETİŞİMİN GÜNDEME GELMESİ VE UYGULAMALAR

1.1. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Sorunları ve Yönetişimin Gündeme Gelmesi

Katılımcı demokrasi ve onun kamu yönetimine yansımaları olarak görülebilecek yönetim yaklaşımı arasında doğru orantılı bir ilişki olduğu söylenebilir. Bu ilişkinin Türkiye’de kamu yönetiminde belirgin bir şekilde ortaya çıkmadığını da söylemek mümkündür. Bunun nedenleri, genel olarak, Türkiye’nin demokratikleşme sürecinde ve sosyal/siyasal kurumlarının yapısında yatmaktadır. Katılımcı demokrasiyi destekleyen unsurlardan biri olarak görülen kamusal sorgulama bilinci toplumsal kültürde yeterli ölçüde gelişmemiştir. Türkiye’de bir “söylenme kültürü”nün varlığından söz edilmektedir. Ancak, ifade etme ve isteklerini sorumluluk altında olanlara demokratik yolları kullanarak iletme eğilimi zayıf olduğu gözlemlenmektedir. Kamusal alana açık olarak hareket eden ve katılımcı demokrasi temelinde örgütlenmiş yerel yönetim uygulaması; sivil niteliklere sahip erdemli yurttaşlık temelinde hareket eden kentli kimliğinin oluşumu noktasında da sorunlar bulunmaktadır.⁴⁷⁵ Bu sorunların varlığı ve derinliği, yönetim anlayışının yerleşmesinde de aynı şekilde zorlaştırıcı faktörlerdendir. Günümüz koşullarında ise devlet, merkezî ya da yerel sorunlara etkili çözümler üretilmede, demokratik, şeffaf ve katılımcı bir yapılanmaya ihtiyaç duyar.⁴⁷⁶ 1996 yılında İstanbul’da yapılan Habitat II toplantıları bir kavram olarak yönetişimi Türkiye’nin gündemine taşımıştır. Aynı süreçte sivil toplum, katılım ve ortaklık gibi konular da Türkiye’de daha yoğun olarak tartışılmaya başlamıştır. Kamu kesimi, yerel yönetimler, sivil toplum, üniversiteler ve özel sektör temsilcilerinin katıldığı, yönetim anlayışına uygun olarak gerçekleşen bu çok taraflı toplantılarda, her bir ana temanın, bir sivil toplum örgütünün

⁴⁷⁵ Kahraman (1999), s.56.

⁴⁷⁶ Ulvi Saran, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Atlas Yayıncılık, Ankara 2004, s.28

koordinasyonunda tartışılması ve hazırlanması kabul edilmiştir.⁴⁷⁷ Bu süreç, Türkiye’de yerel yönetim uygulamalarının artmasına ve yerel katılımcı demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmuştur.

Kavramın ortaya çıkışı ve kullanımının yaygınlaşması ilkesel ve teorik bazı kaygılar sonucunda gerçekleşmiştir. “Klasik yönetim yaklaşımı, siyasal erk ve yurttaş ilişkilerini açıklamada değişen uluslararası ilişkilerin etkisiyle yetersiz kalmıştır. Bu yetersizliğin ve sınırlılığın getirmiş olduğu sığılığı ortadan kaldırmak amacıyla yönetim kavramı geliştirilerek, devletin/yönetimin ilişkili olduğu ulusal aktörler ve uluslararası örgütler de göz önüne alınarak yeni bir kavramsal çerçeve oluşturulmuştur. Yönetişim, ‘yönetim kavramının dayandığı varsayımların aşınması’ üzerine geliştirilmiştir.”⁴⁷⁸

Yönetişim yaklaşımı, Türkiye’de kamu ve özel sektörün gündemine girdiği 1990’ların ikinci yarısından itibaren, somut uygulamalara konu olmuştur. Özel sektörde kurumsal yönetim adı altında yapılan çalışmalar, küresel gelişmelere daha hızlı uyum sağlayabilme sonucunu doğururken; kamu sektöründe kavramın orijinalinden Türkçe’ye aktarılması bile çekinceli yaklaşımlardan sonra ancak mümkün olabilmıştır. Kavram Türkiye’de, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarında bazı eksikliklerin vurgulanmasıyla yönetim kavramı daha yaygın olarak kullanılmaya başlamıştır. Söz konusu eksiklikler Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının gerekli olduğuna yönelik yaygın bir anlayışın bulunduğu işaret etmektedir. Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açık bulunduğu belirtilmiştir. Bunlar, stratejik açık performans açığı, mali açık, güven açığı.⁴⁷⁹

Türkiye’de “yönetim” anlayışından “yönetişime” doğru bir değişimin gerçekleşmesini gerektiren bir çok neden bulunmaktadır. Tekeli’ye göre bunların başlıcaları; çok partili hayata geçiş, hızlı kentleşme, ekonomide dışa açılma, sivil toplumun dikkate değer yükselişi, iletişim araçlarının yaygınlaşması ve Türkiye’nin AB adaylığıdır.⁴⁸⁰ Bu nedenlere, yetkileri merkezde toplayan ve toplumu katılım anlamında ihmal eden dışa kapalı yönetim anlayışının sebep olduğu yönetim krizlerini de eklemek mümkündür. Bu etkenlerin, ilerleyen süreçte, daha demokratik, katılımcı, saydam, hesap verebilir, yerinden yönetilen, insana odaklanan bir

⁴⁷⁷ Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim (SKY), B:M: Sürdürülebilir Kalkınma İçin Dünya Zirvesi Türkiye Raporu, IULA-EMME Yayını, 2002, s.7

⁴⁷⁸ Çukurçayır, M. Akif, “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, Çağdaş Kamu Yönetimi I (Ed.:Muhittin Acar- Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2003, s.260.

⁴⁷⁹ Başbakanlık (2003), s. 65-73

⁴⁸⁰ Göymen (2004), s.32

yönetim sisteminin yolunu açması beklenebilir. Birleşmiş Milletlerin Sürdürülebilir Kalkınma İçin Dünya Zirvesi Türkiye Raporu'nda, siyasal yönetimin halkın rızasına dayanmasına katkıda bulunan özelliklerinin iyi yönetişimin özünü oluşturduğu; iyi siyasal yönetişimin, yurttaş taleplerine duyarlı bir hükümet uygulamasıyla ortaya çıkacağı dile getirilmektedir. Bu raporda iyi siyasal yönetişim kavramına vurgu yapılmıştır. İyi siyasal yönetişim, toplumu oluşturan bireyler, sivil toplum örgütleri, siyasal seçkinlerin ortaklaşa ve hakça yer alacağı bir görüşme, tartışma ve müzakere ortamında alınacak olan yetkin ve bağlayıcı kararlar aracılığıyla yönetim anlamını taşımaktadır.⁴⁸¹ Türkiye'de iyi siyasal yönetişim konusundaki eksiklikler sık sık ima edilmektedir. Bu tür tartışmalarda, hem merkezî hükümette hem de yerel yönetimlerde sivil toplumu dikkate alan, katılıma önem veren bir yaklaşımın, en azından sürekli gündemde tutulması, Türkiye'de katılımcı demokrasi ve yönetişimin yerleşmesine katkı sağlayabilir.

Çeşitli demokrasi kuramlarının yönetim uygulamalarına yaklaşımı, bunların toplumsal ve siyasal temelleri, yönetişimin uygulama olanakları konusunda farklılıklara yol açmaktadır. Kahraman, Keyman ve Sarıbay'ın ortak görüşleri, kamusal sorgulamaya dayalı katılımcı demokratik yönetim yaklaşımının, diğer türlerden üç noktada ayrıldığı yönündedir. Birincisi, kamusal çıkarı değişken ve sürekli yeniden değerlendirmeye açık bir kavram olarak düşünmek. Böylece kararlar, kentsel sorunlara bütünsel çözümler bulmaya dönük olarak değil; aşamalı, deneysel, katılımcı yöntemler ve farklı düşünceler arasındaki diyaloglar sonucunda alınacaktır. Bir bakıma toplumsal çözümler, toplum kesimlerinin katılımıyla ve birlikte bulunacaktır. Bu çözümler, sabit çözümler olmayıp değiştirilmeye ve geliştirilmeye açık olacaktır. İkincisi, yerel yönetimlerle yurttaşlar arasındaki ilişki, kamusal alana açık, demokratik yerel yönetim anlayışı içinde kurulabilecektir. Üçüncüsü ise, demokratik yerel yönetim ancak yeni bir yurttaşlık, yeni bir kentlilik anlayışıyla yaşama geçecektir.⁴⁸² Tekeli, mevcut temsilî demokraside, çoğulcu toplumsal yapının küçük küçük kamu alanlarının oluşmasına olanak tanıdığını, siyasal gücün, kamu alanının dışında kendisine bir faaliyet alanı seçmesinin mümkün olduğunu ileri sürmektedir. Bunun ardından, yönetişim kavramının getirdiği ortaklık anlayışı içerisinde, yerel siyasi güçler ve sivil toplum kuruluşları bir ortaklık oluşturarak faaliyetlerini sürdürebilirler. Son aşamada ise, kamusal/siyasal otorite, toplumun diğer aktörlerini yönetsel çözümler konusunda muktedir (yapabilir) kılmayı kendisinin

⁴⁸¹ SKY (2002), s.13-15

⁴⁸² Kahraman (1999), s.58-59

temel görevi olarak algılamaya başlayabilir.⁴⁸³ Sivil toplum ve özel sektör gibi aktörlerin harekete geçirilmesiyle oluşacak yönetimde çeşitlilik ve ortaklık, kamu kesiminin daha katılımcı ve demokratik uygulamaların geliştirilmesine ve hızlandırılmasına katkı sağlayabilir.

Türkiye’de kamu yönetiminin uzun yıllara dayanan ve uygulamalarla kökleşen zayıflıklarına karşılık, dile getirilen çözüm önerileri bazı öğeleri öne çıkarmaktadır. Kamu yönetiminin merkeziyetçi ve statükocu niteliği, kırtasiyecilik, örgütsel büyüme ve hantallaşma, gizlilik ve dışa kapalılık, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, siyasal yozlaşma ve çürüme⁴⁸⁴ gibi zayıflıkları öne çıkarılmakta; toplumsal yaşamda devletin rolünün büyük olmasının, toplumun yönetsel çözümlere katkı yapabilme yeterliliğini geriletmediği ileri sürülmektedir. Kamu politikalarına egemen olan yaklaşımların yeniden gözden geçirilmesi, mevcut toplumsal sorunların çözümü için farklı yaklaşımları gündeme getirmektedir. Bu bağlamda gündeme gelen yönetim yaklaşımının bazı özellikleri, daha fazla öne çıkarılmaktadır. İnsan haklarının evrensel düzeyde korunması, herkese eşitlikle uygulanan hukuksal düzenlemeler, hızlı-verimli-tarafsız çalışan bir yargı sistemi, şeffaf kamu kurumları ve karar alma mekanizmaları, kaynakların kullanımı ve kamusal kararlarla ilgili hesap verebilirlik, kaynakların ve karar alma yetkilerinin olabildiğince yerel yönetimlere devredilmesi, kamu politikalarının tartışılmasında ve belirlenmesinde tüm yurttaşların sürece dahil olması ve katılımının mümkün kılınması.⁴⁸⁵ UNDP’nin kalkınma programları uyguladığı ülkeler için öngördüğü bu niteliklerin, Türkiye için de önerilebilecek koşullar içerdiği görülmektedir. Habitat II Konferansı’na sunulan Türkiye Raporu ve Eylem Planı’nda, belli bir yaklaşım değişimini gösteren sürdürülebilirlik, yaşanabilirlik, eşitlik, kentli bağlılığı, yapabilir kılma ve yönetim kavramlarının gündeme alınması taahhüt edilmiştir. Bu hedeflere varmak için belirlenen iş planının ilk sırasında, yönetim anlayışının uygulamalara yansıtılması önerilmektedir. Yani temsilî demokrasinin merkezî gücünün hiyerarşik yönetim anlayışı yerine, karşılıklı etkileşime dayanan bir yönlendirme sürecini kurmanın gerekliliği ifade edilmektedir.⁴⁸⁶

Türkiye için önerilen ve yönetişimin gerçekleştiği ilişkiler sistemi içinde demokratiklik, açıklık, hesap verebilme, çoğulculuk, yerindenlik kavramlarına vurgu yapılarak,⁴⁸⁷ AB ülkelerinin ortak eğilimlerine uygunluk aranmaktadır. Buna göre, tek özneli, merkeziyetçi ve

⁴⁸³ Tekeli (1999), s.223

⁴⁸⁴ Çukurçayır-Sipahi (2003), s.37-39

⁴⁸⁵ Rajesh Tandon – Kumi Naidoo, “What is Good Governance?”, Foreign Policy, Fall 1999 p 16.

⁴⁸⁶ Tekeli (1999), s.222

⁴⁸⁷ Gökmen-Baştan (2004), s.232

hiyerarşik iş bölümü içinde kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan yönetim paradigmasından, çok aktörlü, merkezî olmayan, esnek yapılı, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, onları yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran ve karşılıklı etkileşimin belirleyici olduğu yeni bir yönetim paradigmasına geçilmektedir.⁴⁸⁸ Yönetişim anlayışının yaygınlaşması ve politika ağlarının ortaya çıkması bu paradigma değişimine işaret etmektedir. Politika ağları, ulusal düzeyde düşünüldüğünde, sivil toplum ve özel kesim grupları ile kamu kesimi arasındaki ilişkilere işaret eder.⁴⁸⁹ Anders Wijkman'a göre, yönetim ağları her düzeyde oluşmalı, yerel düzeyden bölgesel ve ulusal düzeye kadar yönetimin her katmanında demokratik işleyiş ve kurumlar aracılığıyla yurttaşların isteklerinin iletilmesine ve yönetime katılımlarına aracı olunmalıdır. Çünkü, iyi yönetim demokrasinin güçlenmesini, temel insan haklarını ve katılımcı yönetimi gerektirir. Farklılıklar, ancak bireylerin düşüncelerini özgürce ifade edebilecekleri ve yönetime katılabilecekleri demokratik kurumlar aracılığıyla ortaya konulabilir.⁴⁹⁰

Türkiye'de kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve iyi yönetime ulaşmak için ortaya konulan çabaların umulan başarıyı getirememesi ile ilgili olarak çeşitli görüşler öne çıkarılmaktadır. Reformun ana amacının net olarak belirli olmaması veya kamuoyuna anlatılamaması, yeterince şeffaf bir tutum sergilenmemesi ve tarafların sürece dahil edilmemesi gibi nedenler sayılabilir.⁴⁹¹ Bu olumsuzlukların giderilmesi yönünde yönetim kavramının sıkça dile getirilmesi, "nasıl bir yönetim?" sorusunu da gündeme taşımıştır. Daha açık bir ifadeyle şu soruya cevap aranmıştır: "Demokratik düzenin işleyişi, yönetim gelenekleri ve toplumsal yapıları farklı olan ülkelerde, aynı özellikleri taşıyan bir yönetim modeli geçerli olabilir mi?" Yapılan çalışmalar, belirli bir kurumsal yönetim modelinin olmadığını göstermiştir. Her ülkenin kendine özgü koşulları bulunabilir. Bununla beraber eşitlik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk gibi ilkeler, uluslararası kurumsal yönetimin temel ilkeleri olarak öne çıkmaktadırlar.⁴⁹² Bu bağlamda, yönetim kavramının, ilk çıkış noktasından, döneminden, mantığından ve amacından bağımsız olarak Türkiye'de yeni bir içerik ve

⁴⁸⁸ Al (2002), s.236

⁴⁸⁹ George-Bache (2001), p. 23

⁴⁹⁰ Wijkman, Anders, "Does Sustainable Development Require Good Governance?", UN Cronicles Spring 1998 v35 il p86 (3)

⁴⁹¹ Mümtaz'er Türköne, "Kamu'da Reformun Şartı", Karizma, Yıl:5, Sayı: 18, Nisan-Mayıs-Haziran 2004, s.123-128.

⁴⁹² Akbulak (2004), s.32

dinamik kazanmaya başladığını söylemek mümkündür.⁴⁹³ Bu, Türkiye'nin kendine özgü koşullarının, kavramı kısmen yerelleştirdiğine ve dönüştürdüğüne işaret etmektedir.

Bir araştırmada, Daniel Kaufmann ve diğer bazı bilim insanları, Türkiye'nin yönetim uygulamaları açısından durumunu standartlaştırılmış bir kısım iyi yönetim göstergeleri olarak belirlenen altı değişken bakımından incelemiştir.⁴⁹⁴ Yönetişimin göstergesi olarak alınan değişkenler, konuşma yetkisi ve hesap verebilirlik, siyasal istikrar, hükümetin etkililiği, düzenlemelerin kalitesi, hukuk devleti, yolsuzlukların kontrolü şeklinde sıralanmıştır. Araştırmaya göre, 1998 ile 2002 yıllarının karşılaştırılması sonucunda, dikkat çekici veriler elde edilmiştir. Buna göre, Türkiye, iyi yönetim göstergelerinde, düzenleme kalitesi bakımından %80'den %57'ye düşmekte; hesap verebilirlikte %20'den %36'ya, siyasal istikrarda %15'ten %27'ye, hükümetin etkililiğinde ise %41'den %51'e yükselmektedir. Buna karşılık hukuk devleti olmada %66'dan %55'e ve yolsuzlukların kontrolünde %66'dan %44'e düşmektedir. Araştırma sonuçlarında, 1998 yılı ile 2002 yılı arasındaki değişimler karşılaştırıldığında, 2002 yılında bazı konularda iyileşme ve fakat bazı alanlarda da gerilemeler yaşandığı anlaşılmaktadır. 2006'ya bakıldığında bu değişimlerin kısmen, parlamentoda çoğunluğu bulunan tek partili bir hükümetin sağladığı istikrar ve sivil toplumun daha fazla varlık gösterebilecek bir konuma doğru gelmesi; diğer yandan da AB üyelik müzakerelerine hazırlık sürecinin katkısı sonucu ortaya çıktığı ifade edilebilir. Bu sonuçlar, bir çok iyi yönetim göstergelerinde Türkiye'de bir iyileşme eğiliminin ortaya çıktığını göstermektedir. Özellikle, yolsuzluklar konusunda toplumda ortaya çıkan yoğun tepkiler ve çözüm beklentileri; AB koşullarını yerine getirmek üzere yapılan hukuksal düzenlemeler iyi yönetişimin gerçekleşme oranını ve olasılığını yükseltmiş görünmektedir. Ancak, iyi yönetim, süreklilik ve kurumsallaşan bir katılımcı demokratik işleyiş içerisinde gerçekleşebileceğinden; Türkiye'deki yönetim sürecinin hangi aşamalara ulaşacağı önceden öngörülemeyebilir. Ayrıca, bütünsel bir araştırma sonucunda ortaya çıkan bir kısım iyileşme göstergeleri, ancak hukukun üstünlüğü prensibi çerçevesinde işleyen mekanizmalarla iyileşmelerin geniş toplum katmanlarına yansımalarının sağlanmasıyla iyi yönetişimin kalıcı hale gelmesini sağlayabilir.

⁴⁹³ Ökmen-Baştan (2004), s.238

⁴⁹⁴ D. Kaufmann, A Kraay and M. Mastruzzi, "Governance Research Indicator Country Snapshot: Comparison within Turkey for all six governance indicators", 2003 Governance Matters III, Governance Indicators for 1996-2002, The World Bank Group.

Kamu yönetiminde dile getirilen yenilenme ihtiyacının temel nedenleri konusunda, kısmi uzlaşmalar olduğu söylenebilir. 2003 yılından beri gündemde olan kamu reformu taslağında, üzerinde durulan, serbestlik ve özgürlüklerin genişlemesi, uluslararası finans kuruluşlarının artan küresel faaliyetleri, küresel sermayenin dolaşım hızı ve etkisi, dünya ölçeğinde ekonomik durgunluk ve bölgesel krizler, ulaşım-bilgi ve iletişim alanında gelişmeler⁴⁹⁵, özel sektörün ve ulusal ya da küresel sivil toplumun etkinliğinin artırması gibi nedenler, kamu yönetiminin dönüşümü için zorlayıcı değişkenler olarak dile getirilmektedir. Ayrıca, eşit şartlar altında rekabet etmek yerine, kamu kaynakları etrafında rant kollama ve patronaj ilişkileri çerçevesinde kaynakların yeniden dağıtım süreçleri de değişim ve dönüşüm taleplerini artırmıştır.⁴⁹⁶ Öte yandan, demokrasinin en temel aktörlerinden birisi olan partilerin, demokrasinin günümüzde genel kabul görmüş ilkelerine uygun bir dönüşümü gerçekleştirememiş olması da değişim ve dönüşüm arayışlarını artırmaktadır. Günümüzde hem bazı ulus-üstü kurumlar (AB gibi), hem de yaygın bir şekilde ulus-altı organizasyonlar yetkiyi merkezî devletle paylaşmaktadırlar. Halbuki partiler çoğunlukla hâlâ geçmiş dönem demokrasi anlayışlarını yansıtan bir yapılanma içinde faaliyetlerini sürdürmektedirler.⁴⁹⁷ Doğal olarak aynı paradigma ile hareket etmeyen yapıların, aynı paralelde davranış sergilemeleri de beklenmemelidir. Siyasal partilerin genelinde hâlâ, iktidar olduğunda, her şeyi tek başlarına değiştirme ve topluma yeni bir çehre kazandırma eğilimi görülmektedir. Siyasal partilerin katılımcı demokrasi ve yönetim taleplerine kayıtsız kalmaları, kamuoyunu yönetime ortak kılmak yerine yurttaşları hoşnutsuz kaldıkları yönetimden şikayet etme seçeneği ile sınırlandırmalarına yol açmaktadır. Bu durum ise, demokrasinin en önemli öğelerinden biri olan siyasal partilerin yönetim anlayışının yerleşmesine katkı sağlayamadıklarını göstermektedir.

Bu bölümde Türkiye’de kamu yönetiminin mevcut sorunlarına yönetim ve katılımcı demokrasi içerisinden çözüm arayışlarına ve önerilerine yer vererek, somut olarak yapılan çalışmalara değinilecektir. Kamu yönetiminde reform tekrar tekrar dile getirilen bazı ilkeler ve bazı yeni öneriler kısaca ele alınacaktır.

Yapılan bir araştırma, Türkiye’de kamu yönetimi reformunun dayanacağı temel ilkelerin saydamlık, liyakat, idari kapasite, verimlilik ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi

⁴⁹⁵ Başbakanlık (2003), s.53-64

⁴⁹⁶ Atiyas, a.g.e. s.2

⁴⁹⁷ Uğur (1999), s.182

olabileceğini ortaya koymaktadır.⁴⁹⁸ Son dönemlerde kamu yönetimi reformundan bahsedildiğinde çoğunlukla, toplumun taleplerine daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu yönetimi talebi dile getirilmektedir. Kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirilmesi öngörülmektedir.⁴⁹⁹ Ekonomik gelişmeye yardımcı olabilecek nitelikteki yabancı sermaye ve yatırımların cezbedilebilmesi, devlet kurumlarını daha etkili ve verimli çalışan, duyarlı ve sorun çözmeye yetkin organizasyonlara dönüştürmeye bağlı görünmektedir. Aynı şekilde yerli teşebbüsleri destekleyici iyi yönetim ortamını oluşturmak ve toplumun iç dinamiklerinin harekete geçmesini sağlamak da gereklidir.⁵⁰⁰ Örneğin, bölgesel kalkınmaya ve yerel dinamiklere öncelik verildiğinde, yerel gelişmenin önü açılırken, kendi gelişimini yönetmenin de temelleri atılmaktadır.⁵⁰¹ Bu neden önemlidir? Yerel ve yerinden yönetim, demokratik gelişme sürecinin vazgeçilmez öğeleridir. Demokratik değerlerin daha geniş topluluklar tarafından benimsenmesi, demokrasiyi güçlendiren bir etki doğuracaktır. Avrupa Konseyi'nde 1980'lerde kabul edilen Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, yerinden yönetimin dayanağı olarak yerel yönetimlerin gelişmesine ortam hazırlamıştır.⁵⁰²

Yerel yönetimlerde özerklik tartışmaları Türkiye'de de yaygınlaşmıştır. Ancak Türkiye'de bazı temel yapısal engeller bulunmaktadır. Öncelikle, 1982 Anayasası, temel felsefesi ve öne çıkan yaklaşımlarında merkeziyetçi bir karakter taşımaktadır. Genel olarak hukuksal düzenlemelerde, yerel yönetimleri ayrı birer hukukî varlık olarak görme yaklaşımı belirmemekte; yerel yönetimler daha çok bütünlük, üniterlik vurguları arasında bu bütünün daha az yetkili ve ikincil bir parçası olarak görülmektedir.⁵⁰³ Buna rağmen, Türkiye'de devletin rolünü yeniden tanımlamak, kamu sektörünü küçültmek, kamu hizmetlerini etkinleştirmek amacını güden resmî bir gündem oluşmuştur. Ancak güçlü bir siyasal önderliğin yokluğu bu tasarıların somut yasal reformlara ve düzenlemelere dönüşmesini şimdiye kadar engellemiştir. Sonuçta, bu gelişmeler Türkiye'nin kamu yönetim sisteminin etkinlik konusunda yeterli düzeylere ulaşamamasına ve 1980'lerde yapılan geniş ekonomik

⁴⁹⁸ Tüsiad-Tesev, a.g.e.

⁴⁹⁹ Başbakanlık: Genel Gereke (2003), s. 68-69

⁵⁰⁰ Wijkman (1998), a.g.m.

⁵⁰¹ Dulupçu,-Özmen 82004), s.151

⁵⁰² Ruşen Keleş, Ayşegül Mengi, "Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Doğru", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 4, Ekim 2002, s.6

⁵⁰³ Çoker (1995), s. 40-42

liberalleşmeye ayak uyduramaz hale gelmesine yol açmıştır.⁵⁰⁴ Türkiye’de bütüncül bir kamu yönetimi reformu yapılamamasına rağmen değişim konusunda bir isteklilik bulunduğu işaret etmektedir.

1.2.Türkiye’de Yönetişim Uygulamaları

1.2.1. AB Üyelik Sürecinin Türkiye’deki Yönetişim Çabalarına Etkisi

Türkiye de yönetim kavramının fark edilmesinde ve uygulamalara yansımada Avrupa Birliği ile ilişkiler ve üyelik sürecinin etkileri olduğu yadsınamaz. Bu nedenle, yönetim uygulaması ya da yönetişimin yansıması olarak değerlendirilebilecek bir çok girişimi, AB sürecinin etkilediği ya da harekete geçirdiği düşüncesi yanlış olmaz. Yine bu nedenle, AB sürecinin Türkiye’de kamu yönetimini nasıl etkilediği ve yönetim çerçevesinden yönetim anlayışına geçişi hangi faktörlerle desteklediğini öncelikli olarak ele almak daha açıklayıcı olabilir. Çünkü, bu etkiler iyi anlaşıldığında, Türk kamu yönetiminin geçirdiği dönüşümün hangi hatlar üzerinde gittiği, nasıl şekillendiği ya da şekilleneceği daha iyi anlaşılabilir.

AB’ye tam üyeliğe hazırlanan Türkiye’nin müzakere sürecinde yapması gereken hazırlıklar ve değişiklikler, büyük çoğunluğu itibariyle iyi yönetişimin unsurlarının yerine getirilmesinden ibaret olarak algılanmaktadır. Bu yönüyle Türkiye’nin, kamu yönetimini AB’ye uyumlaştırmaya çalışırken, bunu yönetim yaklaşımından yararlanarak gerçekleştirebileceği söylenebilir. Yani bir bakıma Türkiye’de iyi yönetim uygulamaları ile AB’ne uyum kriterlerini yerine getirme konusu birbirini destekleyen bir iççelik göstermektedir. AB ile bütünleşme sürecinin gerektirdiği değişimler, küreselleşme ve diğer uluslararası gelişmeler, kaliteli hizmet yönünde artan yurttaş talepleri, bütçe açıkları ve devlet borçları, kamu harcamalarında israf ve verimsizlik, kentleşme ve ekonomik gelişimde bölgeler arası dengesizlik, artan etnik bilinçlilik gibi nedenler, kamu yönetiminin yönetim anlayışı ekseninde kapsamlı bir yeniden düzenleme ve yapılandırmaya ihtiyacı olduğunu göstermektedir.⁵⁰⁵

AB’nde yönetişime nasıl yaklaşıldığı ve uygulamaların nasıl desteklendiği konusuna bakmamızın iki temel nedeninden bahsedebiliriz. Birincisi, AB’nin temel felsefesi, öne

⁵⁰⁴ Göymen (2004), s.33

⁵⁰⁵ Ulvi Saran, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Atlas Yayıncılık, Ankara 2004, s.207

çıkarılan ilkeleri, uygulamada baz alınan standartları ve özellikle yurttaşlara yüklenen anlam ve sorumluluklar bakımından yönetişimin siyasal ve sosyolojik zeminini oluşturması bakımından değeri ise; ikincisi de AB'nin bir entegrasyon ve organizasyon projesi olarak, yönetişim uygulamasına iyi bir örnek oluşturma kapasitesidir. Bu açıdan baktığımızda, Avrupa Birliği'nin kamu yönetimini ele alışındaki başarı düzeyi ile AB'nin küresel dünyada gittikçe artan önemi ve güçlenen konumu arasında yakın bir ilişki kurmak yararlı olabilir. Sosyal, siyasal ve ekonomik sektörlerde ve toplumsal/kamusal alanlarda, gerek bir üst kurum olarak AB organlarının, gerekse AB üyesi olarak her bir üye devletin tabi olduğu kurallar, standartlar ve ilkeler, iyi yönetişimin ilkelerinin ne denli geniş bir uygulama alanı bulduğunu göstermektedir. Başka bir deyişle AB, ulus üstü kurumlarıyla, üye ülkelere dikte ettiği ilkeleriyle, yeni üye olacak ülkelerden talep ettiği koşullarla iyi yönetişimin kamu yönetiminin düzenlenmesinde ve kamu hizmetlerinin sunulmasında temel bir referans olarak alındığını göstermektedir.

Avrupa Konseyi'nin kamu yönetimine yaklaşımı da AB uygulamalarından etkilenmektedir. AB'de olduğu kadar sıkı ölçütler gözetmese de, felsefi ve teorik olarak yönetişim yaklaşımını benimsediği tavsiye kararlarından anlaşılabilir. Konsey, iyi yönetişimi, 1999'daki Cenevre toplantısında istikrar için üzerinde çalışılması gereken yedi alandan birisi olarak belirlemiştir. Konsey kendi liderliği altında üç konuyu acil olarak ele almayı kararlaştırmıştır. Bunlar, yerel yönetimler, etkili bir ombudsman kurumu ya da kurumları ve kamu yönetimi. Bu konular, aynı zamanda, iyi yönetişimin gerçekleşmesinde öncelikli konulardır.⁵⁰⁶ Avrupa Konseyinin odaklandığı konulara baktığımızda, şu konuların öne çıktığını görürüz: Yerel ve bölgesel özerk yönetimlerin teşvik edilmesi, yerel ve bölgesel yönetimlerin idari ve yasal yapılarıyla maliyetlerinin incelenmesi, demokratik yurttaşlığın teşviki, yerel ve bölgesel yönetimler arasında sınır ötesi işbirliğinin teşviki, bölgesel kültür farklılığının teşviki.⁵⁰⁷ Bu konuların ilk üçü doğrudan yönetişimle ilgilidir. Maastricht Antlaşmasında, üye ülkelerde ve AB'nin genel işleyişinde, kararların halka en yakın düzeylerde alınmasının gereğinden söz edilmektedir.⁵⁰⁸ AB'nin, kapasite yetersizliği ve ortak çıkar gerekçeleri ile merkezin yerele müdahalesini meşru kabul ettiği, bunu dışındaki durumlarda, kamu hizmetlerinin yerinden yürütülmesini benimsediği anlaşılmaktadır. AB'nin idari operasyonlarındaki önemli standartlar, ulus üstü bir kurum olarak, OECD'nin iyi yönetişim ilkeleri ile de uyum içerisindedir. AB geleneksel

⁵⁰⁶ Council of Europe, First Working Table I, October 1999, Geneva

⁵⁰⁷ Yerel Demokrasi ve Sınır Ötesi İşbirliği 2004, www.legal.coe.int, (30.04.2006)

⁵⁰⁸ Keleş (1995), s.8

yönetim ilkeleri üzerine daha fazla odaklanarak iyi yönetişimi gerçekleştirmeye eğilimlidir. Bütün devlet kesimi ve toplumsal kuruluşlar ile daha fazla ilgiliyken aynı zamanda, katılıma ve toplum tarafından paylaşılan değerlere ileri derecede vurgu yapılmaktadır. Bir yandan yeni kamu işletmeciliğinin, ama aynı zamanda, yönetişimin içerdiği etkinlik ve verimlilik öne çıkarılırken, kamu hizmetlerinden yararlananlar dahil sınırlamalar getirilmeden bütün kesimlerin dahil olacağı süreçler öngörülmektedir.⁵⁰⁹

Avrupa Birliği, hukukun üstünlüğü ve işleyen bir kamu yönetimini gerçekleştirmek üzere, dinamik bir değişim sürecini izlemektedir. 1999'da belirlenen bir kısım iyileştirmeler ve düzenlemeler çerçevesinde, 2005 yılına kadar gerçekleştirilmesi gereken dört hedeften birisi olarak iyi yönetişimi belirlemiştir. Değişim sürecinin rastlantısal olgulara terk edilmediği açıkça görülmektedir. AB iç düzen çalışma belgelerinde iyi yönetişime yapılan referanslar sayıca ve önem bakımından dikkat çekicidir. AB ülkeleri küresel sermayenin bir kısmına sahip olan ama aynı zamanda iyi yönetim unsurlarını kendi içerisinde gerçekleştirmeye çalışan bir birliktir. Sonuçları itibarı ile olumsuz getirisi olacak bir yaklaşımı kendi aleyhinde benimsemesini beklememek gerekir. Ayrıca, iyi yönetişimin diğer ülkelere tavsiye edilmesi noktasında -bazı haklı endişelerden de kaynaklanmış olması muhtemel- bir kısım iddialar yerinde değildir. Dolayısıyla iyi yönetim bütünüyle, küresel sermayenin IMF ve Dünya Bankası eliyle, üçüncü dünya ülkelerine dayattığı ve alacaklarını güvence altına almak için geliştirdiği bir yaklaşım olarak düşünülmesi yerinde olmaz. AB'nde olduğu gibi iyi yönetim gereksinimi, toplumsal ve kamusal işlerin yürütülmesindeki etkinlik ve refah düzeyi ne olursa olsun, bütün ülkeler için işlevsel bir açılım kapasitesi barındırmaktadır. Bu alanda hükümetlerin en iyi yöntemleri bulması ve bunları katılımcı demokrasi uygulamaları içinde yurttaşları ile paylaşmak amacıyla yönetimle ilgilenmeleri doğal bir süreçtir.

AB'nin yönetim yaklaşımında, karar vericilerin sorunların kaynağına yakınlığı ve olabildiğince çeşitliliği esastır. Belli kural ve ilkeler çerçevesinde, iyi yönetim için çeşitli kesimlerin katkıları ve katılımları ile kararların alınması ve uygulanması amaçlanmaktadır.. Kararlara katılımın artırılması ile kamu politikalarına toplumsal destek artırılarak, kamusal kararların uygulanmasında her zaman belki de en önemli sorun olan toplumsal destek eksikliği giderilmektedir. AB'nde yönetişimin tarifi, Avrupa organlarının işleyiş niteliklerini, sorumluluğu, şeffaflığı ve etkililiği belirleyen kural, süreç ve tutumlar olarak öne çıkmaktadır. Bu yaklaşım, genelde Avrupa demokratik modelinin, özelde Komisyonun oynadığı rolün

⁵⁰⁹ Kovac 2004, s.10

derinleştirilmesine karşılık gelir. AB içinde coğrafi, kamusal ve özel bir çok düzeyde karar merkezlerinin çeşitliliğinin dikkate alınmasını önceler.⁵¹⁰ En küçük birimlerden başlayarak karar alma ve uygulama aşamalarına katılımın kolaylaştırılarak bu çeşitliliğin sağlanması, merkezî organların sorumluluklarını olabildiğince çevreyle paylaşmalarını mümkün kıldığından, işlevsellik bakımından daha güçlü bir kamu yönetiminin ortaya çıkması sağlanmaktadır.

AB'nin üst yönetim organı olan Avrupa Komisyonu yayımladığı, Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap'ta iyi yönetişimin beş temel ilkesi olarak açıklık, katılımcılık, hesapverebilirlik, etkinlik ve tutarlılık öngörülmüştür.⁵¹¹ AB belgelerinin bir çoğunda yönetim kavramı yerel yönetimler konusu ile birlikte gündeme taşınmıştır. Bu bir bakıma, Komisyonun gücünü daha alt yönetim birimleri karşısında sınırlandırıcı bir eğilimi güçlendirmiştir. Gelecekte yerel ve bölgesel yönetimlere danışılma konusunda nasıl bir örgütlenmeye gidileceğini özel olarak açıklayan Komisyon, yerel organların öncelikliliğini resmi olarak tanımıştır.⁵¹² Bu sürecin bir parçası olarak Avrupa Konseyi, bölgelerle daha alt birim yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin hatta ortaklıkların desteklenmesini öngörmüştür. Yerel ihtiyaçların giderilmesi ve belli bir merkeze olan bağımlılık bu yolla azaltılarak yerel özerklik ve irade güçlendirilmektedir.⁵¹³ Çıkabilecek muhtemel sorunlar karşısında oluşturulan AB Ombudsmanı, AB kurumlarının çalışmalarında idari düzensizlikler, adaletsizlik, ayrımcılık, yetkiyi kötüye kullanma, bilgi eksikliği veya bilgilendirmeme, gereksiz gecikme gibi nedenlerden biriyle AB yurttaşlarından gelen şikayetleri değerlendiren yargı dışı bir denetim kurumu olarak çalışmaktadır.⁵¹⁴ Bu sürecin, katılımcı bir yönetime ulaşılmasında, kolaylaştırıcı ve teşvik edici bir etkisi olacağını öngörebiliriz.

1.2.2. Yapısal ve Hukuksal Düzenlemeler

Türkiye'nin kamu yönetimi geleneğinde merkezîyetçilik ve tekelcilik baskın bir karakterdir. Ne var ki bu alandaki sorunların nedeni olarak da en başta bu karakteristik özellikler sayılmaktadır. 1980 sonrasında ekonomide başlayan liberalleşme hareketinin, yönetim politikalarına yansımaları ve kamu yönetiminin temel paradigmlarında değişim baskısı oluşturması dikkat çekmektedir. Günümüz toplumsal yaşamının kaçınılmaz bir sonucu olarak

⁵¹⁰ Brown (2002), s.40

⁵¹¹ Keskin-Petek (2005), s.42-27

⁵¹² UCLG-MEWA (IULA-EMME), Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Yeri ve İşlevleri, UCLG-MEWA (IULA-EMME) Yayını, İstanbul 2005, s.84

⁵¹³ Avrupa Konseyi First Working Paper I, 1999

⁵¹⁴ UCLG-MEWA (2005), s.315

sosyal, siyasal ve ekonomik alanlar iç içe geçmiş olarak birbirlerini yoğun olarak etkilemektedir. Dolayısıyla, sosyo-kültürel etkileşimlerin ve küresel gelişmelerin kamu yönetiminde yapısal ve doğal olarak hukuksal değişim eğilimi oluşturması, sürecin doğal sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. White'a göre, Lowndes ve Skelcher (1998), Butcher (1993), Kooiman (1993), Hirst (1997) gibi pek çok yazar yeni sosyal durumların yeni organizasyonları gerekli kıldığını, bunun da klasik kamu hizmetleri tanımını ve kapsamını zorladığını hatta değiştirdiğini; yeni aktörlerin birer ortak gibi toplumsal hayatta devlet kurumları ile beraber etkili olabildiğini dile getirmişlerdir. İşte bu noktada işlemeye başlayan süreçlerin tamamı kamu yönetiminde, yönetişim kavramını ortaya çıkarmakta ve çerçevesini belli etmektedir.⁵¹⁵ Türkiye'de ancak, doksanların sonundan itibaren bu kapsamda değişim eğilimleri, kamu yönetiminin ve siyasal alanın gündemine girebilmiştir.

Türkiye'de yeni kamu yönetimi ile ilgili yasa tasarısının hazırlayanlarına göre, 1980'li yıllarda başlayan süreç gereği gibi sürdürülememiş ve tamamlanamamıştır. Uygulanan ve daha çok engelleri kaldırma üzerine kurulu 'birinci dalga', yapısal uyum politikaları, yeniden yapılanmayı gerektiren ve daha zorlu olan 'ikinci dalga' yapısal uyum politikaları ile desteklenememiştir.⁵¹⁶ İlk kamu yönetimi reform çalışmalarından beri sürekli üzerinde durulan yerelleşme gerçekleştirilememiş, birbirine benzeyen nedenlerle sürekli ertelenmiştir. Bugün itibariyle Anayasa, yasalar ve yönetim gelenekleri yerelleşmeyi ve katılımı kolaylaştıran bir yapıda değil; aksine engelleyici bir nitelikte görünmektedir. Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanacağına ilişkin Anayasa hükmüne, iç hukuk belgesi konumundaki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na rağmen, yerel yönetimlerin merkezî hükümetle ve kendi aralarında yapılması gereken görev ve gelir paylaşımı adil bir duruma erdirilememiştir.⁵¹⁷ Anayasanın ruhuna aykırı olarak, bürokrasinin ve siyasetçilerin bugüne kadar süregelen yaklaşımları da yerelleşmenin güçlendirilmesi önünde birer zorlaştırıcı faktör teşkil etmiştir. Yerelleşmenin makul ölçüler içinde sisteme entegre edilememesi, katılımcı demokrasinin ve kamu yönetiminde verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi iyi yönetişim ilkelerinin hayata geçirilmesinin de ertelenmesine yol açmıştır.

2003 yılında yapılan kamu yönetimi reform çalışmalarında, kamunun rolünü yeniden tanımlama eğilimleri, üç kavram etrafında şekillenmektedir: Özelleşme, sivilleşme ve

⁵¹⁵ White (2001)

⁵¹⁶ Başbakanlık: Genel Gerekçe (2003), s.72

⁵¹⁷ TMMOB Şehir Plancıları Odası, Yerel Yönetimler Raporu.

yerelleşme.⁵¹⁸ Bu üç kavram önemlidir, çünkü bütün yapılmak istenen değişimler bunlar üzerinden yürütülebilir. Burada her üç kavramla ilgili dile getirilen bazı endişeleri de sıralamak gerekir. Özelleştirme eğilimlerinde, bazı kamu hizmetlerinin belli toplum kesimlerinin yararlanamayacağı koşullarda sunulmasına; bazı sektörlerde tekelleşmeye yol açmasına, bazı kamu hizmetlerinin de kâr marjlarının düşüklüğü, talep azlığı gibi gerekçelerle yapılamaz hale gelmesine karşı, kamu kesiminin radikal tedbirler alması gerekir. Burada aslında, ekonominin, eğitimin ve hukukun tamamen devletin kontrolünde olması, her türlü örgütlenme yetkisinin devlette olması; tekçi, sosyolojik anlamda totaliter bir yapı ile her şeyi piyasanın insafına bırakan bir yapı arasında, iyi yönetim için gerekli bir dengenin kurulmasını gözetmek gerekmektedir. Türkiye’de yönetişimin gerçekleşme sürecinin zorlu geçmesi ve uzun zaman alması, sosyal yapının tarihsel gelişim aşamaları ile ilgili olduğu gibi, kurumsal geleneklerin temel özellikleriyle de yakından ilgilidir. Bu iki köklü engelin, kurumsal değişiklikler ve hukuksal bazı düzenlemelerle kolaylıkla aşılamayacağı; belli bir toplumsal bilinç ve kültür edinimiyle paralel bir seyir izleyeceği anlaşılmaktadır. Atilla Karaosmanoğlu’na göre, Türkiye’de yeni bir yapılanma için öncelikle hukukun üstünlüğü ve yargının işbirliğine ihtiyaç vardır.⁵¹⁹ AB sürecinde, temel hak ve özgürlüklerle ilgili olarak yapılan hukuksal düzenlemelerin, yargı erkinin direnciyle karşılaştığı; mevzuat değiştiği halde zaman zaman aynı fiillere farklı yasa maddeleri ve gerekçeler bulunarak cezalandırma yoluna gidildiği sık sık görülmekteydi.

Türkiye’de iyi yönetişimin sağlanmasıyla ilgili olarak verilebilecek örneklerden bir tanesi, merkezî hükümetle ilgilidir. Ekonomik ve Sosyal Konsey*, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplumsal uzlaşma ve işbirliği sağlamak, sürekli ve kalıcı bir ortam oluşturarak danışma/danışılma ilişkisi içerisinde ortak görüş belirlemek amacıyla 1995 yılında Başbakanlık Genelgesiyle kurulmuştur. Bu yapı daha sonra 11 Nisan 2001 tarih ve 4641 sayılı

⁵¹⁸ Başbakanlık: Genel Gerekeçe (2003), s. 69

⁵¹⁹ Karaosmanoğlu (2002), s.32-33

* Ekonomik Sosyal Konsey (EKS), Hükümetle birlikte, sosyal diyalog çerçevesinde, sosyal taraf olarak kabul edilen işçi işveren örgüt temsilcileri, diğer sivil toplum örgütü temsilcilerinin ulusal ve yerel düzeyde ekonomik ve sosyal. politikaların belirlenmesi ve uygulanmasına katılmalarının sağlanması amacıyla kurulmuştur. Kurumsal anlamda sivil toplumla devletin, politika belirlemek ve sorunları konuşabilmek üzere bir araya geldiği en üst düzeydeki oluşumdur. Temelde sosyal sorunların uzlaşma ile ve alternatif çözümler dikkate alınmak yoluyla çözümünü amaçlar. Toplumun farkı kesimlerinin görüşleri, kendilerini temsil eden sivil toplum örgütleri aracılığı ile Ekonomik ve Sosyal Konseylere taşınır ve politika süreçlerine yansıtılır. Türkiye’de EKS 2001 yılında 4641 sayılı yasa ile kurulmuştur. Türk EKS’i, hükümetin ağırlıklı temsili açısından eleştirilmiş, hükümet ağırlıklı yapı, %75 sivil toplum örgütleri, %25 hükümet veremsi kuruluşlar olarak değerlendirilmiştir. (Sivil Toplum Endeksi Projesi,G. Özdemir, TÜSEV & CIVICUS, www.tusev.org.tr (09.11.2006)

Kanun ile yasal bir çerçeveye kavuşturulmuştur.⁵²⁰ Ekonomik ve Sosyal Konsey'in oluşumunda, hükümet kanadından Başbakan'ın yanında, Başbakan yardımcıları ve sosyal ve ekonomik konularla ilgili devlet bakanları ile, DPT ve Gümrük Müsteşarı ile Devlet Personel Başkanı dahil toplam 15 üye katılmaktadır. İşveren, işçi ve memur temsilcileri ile meslek odalarının çatı temsilcilerinden oluşan diğer üyeler kurulun %62'sini oluşturmaktadır. Kurulun toplantı gündemlerine bakıldığında, toplantı döneminde gündemde olan en önemli ekonomik, sosyal ya da siyasal konunun ele alındığı görülür. Örneğin, 1997 ve 1998'de Vergi Reformu'nun, 1999'da Sosyal Güvenlik Reformu'nun, 2003'te AB üyelik sürecinin kurulun gündemini oluşturduğu görülmektedir.

İyi yönetimle ilgili başka bir düzenleme Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun çıkarılmasıdır. 9 Ekim 2003 yılında çıkarılan 4982 Sayılı Kanun'un amacı, 'demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek' şeklinde ifade edilmiştir. Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde yurttaşların gerekli bilgilere ulaşabilmeleri ve bunların faaliyetlerini denetleyebilmelerini de amaçlamaktadır.⁵²¹ Bu kanunun yayım tarihinden itibaren devlet kurumlarının öncelikle halka açık olarak bazı eylem ve işlemlerini düzenlemeleri ve bunları özellikle internet ortamında kamuoyuna sunmaları yaygın bir uygulama haline gelmiştir. Böylece dilekçe hakkı kanununun kullanımıyla ilgili süre ve zorluklar da bir derece azaltılarak, daha hızlı, kolay ve ucuz bilgi edinmenin yolu açılarak, katılıma temel oluşturacak bir iletişim kanalı kurulmuş olacaktır.

İyi yönetim için elverişli uygulamalara örnek olarak, TBMM oturumlarının devlet televizyonu TRT 3'ten canlı olarak yayınlanması gösterilebilir. Bu yayınlarla yurttaşlar yasama sürecinin bir kısmına şahit oldukları gibi, kendi temsilcilerinin temsil yeteneklerini ve kendileri için ne kadar çalıştıklarını bir derece gözlemleyebilmektedirler. Bir başka örnek, artık bütün kamu kurumlarında uygulamaya geçilen internet ağları ve siteleri ile, bir çok kamu hizmetinin hazırlanması, kamu kurumlarının çalışması, mali harcamalar iletişime imkan verecek bir şekilde yayınlanmakta; bazı hizmetler bilgisayar ortamında sunulabilmektedir.

⁵²⁰ www.dpt.gov.tr/esk/orgut/index.html

⁵²¹ www.tbmm.gov.tr (04.08.2006)

Kamuda görevli olanların belli ilkelere bağı olarak çalışması ve kamu yönetiminde büyük boyutlara varan yozlaşmaların önlenmesi amacıyla, Mayıs 2004'te çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmasıyla ilgili 5176 sayılı kanunu da iyi yönetim için atılmış bir adım kabul edilebilir. Kanun, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere çıkarılmıştır. Kanun, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsayacak şekilde etik kurallara uygun çalışılmasını gözetme görevini Kurul'a vermektedir. Kurul'un çalışmalarının belirli iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine katkısı olabileceği gibi, denetim yönünden de katkısının bulunması mümkün görünmektedir. Bununla beraber daha önemli bir katkısı ise, kamu görevlilerinin ve toplumun gündemine etik kurallara bağı ve ilkeli hareket etme, kamu hizmeti ahlakı gibi kavramları getirmesidir.

1.2.3. E-Devlet Uygulamaları

Kamu yönetimi, sosyo-kültürel, ekonomik ve siyasal gelişmelerle iç içe olan bir alandır. Kamu yönetimi bazen toplumsal gelişmeleri derinden etkileyebilir ve köklü değişimlerde etkili bir rol oynarken; bazen de toplumsal gelişmelerden etkilenecek değişime uğrayan ve gelişen bir yapı özelliği göstermektedir. Bu anlamda kamu yönetimi, toplumu etkileyen teknolojinin günlük hayata yansımalarından kendisi de etkilenebilecek bir konumda ve yapıdadır. Günümüzde günlük sosyal hayatı doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen bilgisayar teknolojisindeki yenilikler ve internetin yaygın kullanımı, yönetimin algılanması ve uygulamalarında da değişim baskısı yapmakta; bir çok kamu hizmetinin bu teknoloji yardımıyla verilebilmesi mümkün olmaktadır. Bu durumun kamu kesimi ile yurttaş arasındaki iletişimi farklı bir boyutta kolaylaştırdığını ve daha düşük bir maliyetle gerçekleşmesini sağladığı ifade edilebilir. Yönetimin toplum kesimleri arasında yoğun iletişim ve paydaşlık ilişkisini kolaylaştıran yol ve yöntemleri incelemesi, e-devlet denilen uygulamaların yönetim yaklaşımı içerisinde yer bulmasına yol açmaktadır. Çünkü, e-devlet, teknolojilerin içselleştirilmesini, yani bu teknolojilerin yönetsel anlamda temsil ettiği paradigma dönüşümünün tüm örgütsel yapılar ve bürokrasi ağları içinde sindirilmesini; bu içselleştirmenin kurumsal düzenlemeler ile yönetsel süreçlerin tümüne hakim kılınmasını gerektirmektedir. Bu tür kapsamlı bir dönüşümle, e-devlet uygulamalarının siyasal, toplumsal ve ekonomik sonuçlarının yönetime katkısı ortaya çıkabilir.⁵²²

⁵²² Uçkan (2003), s.7

Yönetişim yaklaşımı ve uygulamalarına bu denli katkısı öngörülen e-devlet nedir ve bununla ilgili Türkiye’de gerekli teknolojik, toplumsal ve hukuksal altyapı var mıdır? Bu sorudan yola çıkarak, öncelikle e-devleti tanımlamak gerekir. Öncelikle e-devlet teknoloji kullanmayı içerir; yurttaşlara, iş dünyasına ve diğer hükümet birimlerine gerekli hizmetlerin internet üzerinden sunulmasını öngörür.⁵²³ Bu yolla, ilgililer, zaman sınırlaması olmaksızın mümkün olan bütün işlemlerini yapabileme olanağına kavuşmuş olmaktadır. Sonuç olarak, hem ilgililere hem de devlet organlarına kolaylıklar, daha az maliyet ve pek çok konuda özellikle zaman konusunda tasarruf olanağı sunulmaktadır. Aynı yolla, devletin yurttaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerle, yurttaşların devlete karşı olan görev ve sorumluluklarının karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesi mümkün olmaktadır. Buradan hareketle, e-kamu hizmetleri, ‘devletin yurttaşlarına ve iş dünyasına verdiği hizmetler ile kendi kurumları arasındaki iletişimin elektronik ortamda yürütülmesi’ şeklinde ifade edilebilir.⁵²⁴ E-devlet yaklaşımında, merkezî olmayan ve yatay koordinasyona dayalı katılımcı bir yönetsel organizasyon modeli olarak ‘ağ yönetişi’ (veya e-yönetişim) temelinde örgütlenmiş; tüm kamu yönetim birimlerinin birbirleri arasında bağlantılı ve yurttaşların erişimine açık olduğu bir yönetim ortamından bahsedilmektedir. Bu ortam; bilişim ve iletişim teknolojilerinin etkin kullanımıyla kamu hizmetlerinin en az maliyet ve emek karşılığında en kaliteli bir biçimde üretilmesini sağlayan; yani fiyat/kalite ölçütlerine uygun bir biçimde yedi gün/yirmi dört saat hizmet sürekliliğine sahip; nihai hedefi yurttaşların demokratik sürece katılım imkanlarının güçlendirilmesi bakımından elektronik ortamdaki demokrasinin tesisi olan bir kamu yönetim biçimi⁵²⁵ olarak sunulmaktadır. Bu tanımlarda, her ne kadar teknolojik ya da kurumsal altyapıya işaret edilse de, e-yönetişimi demokratik bir temelde konumlandırarak bir kamusal uzlaşmaya ve demokratik hukuk devleti ilke ve normlarına uygun hukuksal altyapıya büyük bir ihtiyaç duyulmaktadır. Uçkan’a göre, bu hukuksal altyapının ilkesel önceliği ise, uluslararası tutarlılığı olan bir ‘bilgiye erişim özgürlüğü yasası’dır.⁵²⁶

Günümüzde yönetsel işlevin önemli bir boyutunun sağlıklı bilgi akışı ve iletişim olduğu; yönetim anlayışının yerleşmesinde de bu iki kavramın önemli yet tuttuğu bilinmektedir.

⁵²³ G. Matthew Bonham, Jeffrey W. Seifert, and Stuart J. Thorson, “The Transformational Potential of e-Government: The Role of Political Leadership”, www.maxwell.syr.edu, January 3, 2003

⁵²⁴ Saruhan(2003), s.43

⁵²⁵ Uçkan (2003), s.1

⁵²⁶ Uçkan (2003), s.23

Bunu sağlayacak bilişim ve iletişim teknolojilerinin, gerek verimlilik ve etkililiğin artırılması, gerekse demokratik denetim ve katılım imkanlarının zenginleştirilmesi amacıyla yönetsel süreçlere entegrasyonu, kamu yönetiminde çok önemli değişiklikler meydana getirmiş; yönetim anlayışının ortaya çıkmasında bunların da etkisi olmuştur. Bilgi devriminin paradigmalarına uygun bir kamu yönetimi modelinin, bu süreçte, ortaya çıkmaya başladığı görülmektedir. E-devlet geniş bir faaliyetler ve aktörler alanını kapsamakla beraber, üç yada dört farklı sektörde tanımlanabilmektedir. Bunları hükümetten hükümete, hükümetten iş dünyasına, hükümetten yurttaşa ve hükümetten çalışanlara şeklinde tanımlamak mümkündür. Örneğin, hükümetten yurttaşa e-devlet uygulamasında, olası zaman ve coğrafî uzaklık ya da diğer engeller aşılabilmektedir.⁵²⁷ Modern devlet anlayışının öğeleri arasında sayılabilecek 'e-devlet, e-demokrasi, e-siyaset, e-yurttaş, e-kültür gibi yeni kavramlar ve uygulamaların dünyada öncelikle ABD, AB ve Asya'daki birkaç gelişmiş ülke başta olmak üzere bazı ülkelerde yaygınlaştığı bir süreç yaşanmaktadır.⁵²⁸ Bu süreç, kamu yönetiminin toplum tarafından denetim ve gözetimine de daha fazla imkân tanımaktadır.

İlk defa ABD'de ortaya çıkan e-devlet uygulamaları ile, gelişen ve yönetim süreçlerine yeni olanaklar sunan bilgi ve iletişim teknolojilerinin belli hedefler çerçevesinde uygulanması ile ABD'nin kamu harcamalarında ciddi tasarruflar elde edildiği görülmüştür.⁵²⁹ 1993'te Başkan Clinton yönetimi, müşteri odaklı bir kamu yönetimi anlayışını gerçekleştirmek için harekete geçmiştir. (National Partnership for Reinventing Government adlı bir kurumun bu yönde çalışması sağlanmıştır.) Bu çalışmaların sonunda hazırlanan yıllık raporla, Clinton yönetiminin Amerikan yurttaşlarıyla etkili, verimli ve duyarlı bir hükümeti garanti eden bir müşteri hizmet sözleşmesi akdetmenin gerekli olduğu açıklanmıştır.⁵³⁰ Bir çok ülkede e-devlete ilişkin uygulamalar, yönetim kavramı ile paralel olarak geliştirilmekte, hizmetlerin halkla daha yakın ve yoğun iletişim sağlanarak yürütülmesi benimsenmektedir. Microsoft'un e-devlet vizyonuna ilişkin gerçekleşmiş en canlı örneklerden birisi İngiltere Hükümetinin gerçekleştirdiği yaklaşım ve projedir. 1997 yılında Blair hükümeti, İngiliz halkı önüne şu vizyon ve kararlılıkla çıkmıştır: Kamu tarafından verilen tüm hizmetler 2005 yılı sonuna kadar elektronik olarak verilebilir hale getirilecektir. Merkezi elektronik haberleşme sisteminin kurulması, kullanılacak ve uyulacak standartların belirlenmesi ile çalışmalar

⁵²⁷ Bonham(2003), s.3- 4

⁵²⁸ Erdal (2003), s.126

⁵²⁹ Akurgal (2003), s.131

⁵³⁰ Christopher Scanlon, "A step to the left? Or just a jump to the right? Making sense of the third way on government and governance." *Australian Journal of Political Science*, Nov. 2001 v36 pp.(478-486)

hızlanmıştır.⁵³¹ E-yönetişimin de, yönetişimin kavram olarak ortaya çıktığı ve ilk uygulama imkanı bulunduğu bu iki ülkede gelişmiş olması bir tesadüf değildir. Çünkü, e-devlet bir yandan, verimliliği geliştiren, yeni hizmetler sunan, yurttaş katılımını artıran ve küresel bilgi edinme altyapısını geliştirdiği düşünülen yönetişim için yeni fırsatlar sunmaktadır. Bu bağlamda bazı zorluklar da bulunmaktadır. Özellikle bilgi güvenliği, özel hayatın gizliliği veya mahremiyet, bilgisayara ulaşım imkânlarındaki farklılıklar, işletme ve maliyetlerin karşılanması konusunda zorluklar ve sorunlar ortaya çıkabilmektedir.⁵³² Buna karşılık yönetişim anlayışı içerisinde e-devlet uygulamaları, sağladığı olanakların genişliği ve etkililiği nedeniyle sürekli yayılmaktadır.

Yönetişimde karar alma ağlarının oluşması ve söz konusu ağların olabildiğince katılımcı bir yapıda çalışması, bilişim teknolojisi olanaklarından yararlanma ile yakından ilgilidir. E-devlet uygulamalarının ulusal düzeyde uygulamaya geçirildiği edildiği haliyle ‘siyasal karar alma ağları’ kavramı sivil toplum, özel sektör kamu kesimi arasındaki ilişkilere işaret eder. Marsh ve Roberts’e göre siyaset ağları, birbirlerine bağımlı kurumlar yığını anlamına gelmektedir.⁵³³ Aynı bağlamda, karşılıklı ilişkilerin, etkileşimin, çözüm arayışlarında uzlaşmanın ve süreçleri etkilemenin günümüz itibarıyla bilgi teknolojilerinin yaygın kullanımına bağlı olduğu söylenebilir. Mesela internetin, kamu kurumlarına, siyasi parti ve kurumlara yeni tanıtım ve erişim çözümleri sunduğu bilinmektedir. Siyasi kurum ve örgütler internetle birlikte, yurttaşla, topluma ve devlete kendi programını anlatabilme, halkla ilişkiler geliştirme, kamuoyu oluşturma, karşılıklı etkileşim sağlama, merak edilen sorulara açıklık getirme, il ve ilçe örgütleri ile hızlı iletişim kurma gibi konularda yeni seçeneklere sahip olmaktadır.⁵³⁴

Türkiye’de e-devlet konusunda yapılan çalışmalar, henüz olgunlaşma sürecindedir. E-devlet uygulamalarının, toplumsal karşılık bulması konusunda da sorunlar vardır. Bilgisayar kullanımı ve hane halkı başına bilgisayar sayıları, ortalama bir Batı ülkesi düzeyinde değildir. AB sürecinin getirdiği zorunluluklardan dolayı son yıllarda bu konuda daha ciddi adımlar atıldığı söylenebilir. “E-Europe” ve “e-Europe+” çalışmalarının ardından, AB ile bütünleşme çabalarının bir parçası olarak, e-Türkiye çalışmaları başlatılmıştır. 2006 yılı sonuna kadar tamamlanması gereken çalışmalardan oluşan plan, Göteborg’daki AB Zirvesi’ne

⁵³¹ Ekrem Yener, “Microsoft’un E-Devlet Yaklaşımı”, Elektronik Devlet Paneli (ed:Murat Erdal), İstanbul Üniversitesi S.B.F, 15 Ekim 2003 İstanbul, s.55

⁵³² Bonham (2003), s.3

⁵³³ George-Bache (2001), p. 23

⁵³⁴ Murat Erdal, “İnternette Ahlaki Sorunlar ve Suçla Mücadelede Kamu Yönetiminin Sorumlulukları”, Elektronik Devlet Paneli (ed:Murat Erdal), İstanbul Üniversitesi S.B.F, 15 Ekim 2003 İstanbul, s.110

götürülmüştür. AB şartlarını karşılamayan ve biraz aceleyle getirildiği iddia edilen iki önemli çalışma, fizibilite eksikliklerinden dolayı, beklenen ortamı hazırlayamamıştır. DPT tarafından, Türkiye'nin ihtiyaçlarına ve şartlarına uygun bir e-Türkiye belgesi hazırlanmıştır. 'Bilgi Toplumuna Giden Yolda e-Dönüşüm Türkiye Projesi' adıyla 73 eylem planından oluşan ve halen sürdürülmekte olan bu proje ile, Türkiye'nin bilişim konusundaki sorunlarına ciddi bir çözüm getirilmiş olacak⁵³⁵ ve yönetim konusunda önemli bir destek sağlanacaktır.

1.2.4. Kamu Yönetiminde Özelleştirmeler ve Bürokrasinin Küçülmesi

Devletin küçültülmesi düşüncesinin entelektüel temelleri, neo-liberal iktisadi okullarının öğretileriyle atılmıştır. Liberal düşüncenin yeniden yükselmesinde rol oynayan iktisat okullarınca geliştirilen öğretilerde devletin küçültülmesi düşüncesi savunulmaktadır.⁵³⁶ Bu tartışmalar, 1970'lerin ikinci yarısı ile 1990'ların ortalarında hükümet reformlarının yoğun olarak yaşandığı İngiltere ve Amerika'da yoğunlaştı ve buralarda olgunlaştı. Amerika'da Reagan ve 1.Bush hükümetleriyle, İngiltere'de muhafazakar Thatcher ve Major hükümetleri dönemindeki uygulamalarla bu tartışmalar gündeme oturmuş oldu. Temelinde, Neoliberal ekonomi uygulamaları, ileri derecede bireysellik felsefesi ve ideolojisi olan bu tartışmalar, daha sonra yeni solun argümanlarını da etkiledi. Örneğin ABD'de Reagan, devleti bir çok ekonomik ve sosyal hastalığın kaynağı görürken; İngiltere'de Thatcher ve Major ise ekonomiye ve topluma devlet müdahalesini meşru gören anlayışa neredeyse savaş açtılar.⁵³⁷ Devletin küçültülmesinin sorununun çözümü için yeterli olmadığına ilişkin düşünceler de 1990'larla beraber dile getirilmeye başlandı. Devletin yasa ve düzen işlevi yanında temel eğitim, temel sağlık, temel sosyal güvenlik, savunma ve asayiş, yargı, altyapı, bölgesel kalkınma alanlarında hizmet sunmaya devam etmesi gerektiği savunuldu. Birçok yeni ve karmaşık alanlarda düzenleyici görevler üstlenmesine ihtiyaç olduğu görüşü de sık sık dile getirilir oldu. Dolayısıyla asıl sorunun devletin büyüklüğü ya da küçüklüğü değil, ekonomik ve toplumsal sorunlara etkili çözümler üretip üretmediği, kaynakları etkin kullanıp kullanmadığı, sürdürülebilir bir toplumsal düzen tesis edip etmediğinde düğümlenmektedir.⁵³⁸

⁵³⁵ Ali Akurgal, "Dünyada E-Devlet Uygulamaları, Sağlanan Yararlar ve Türkiye", Elektronik Devlet Paneli (ed:Murat Erdal), İstanbul Üniversitesi S.B.F, 15 Ekim 2003 İstanbul, s.131-137

⁵³⁶ AI (2002), s.106

⁵³⁷ Scanlon (2001), a.g.m.

⁵³⁸ Tüsiad-Tesev, a.g.e.

Türkiye özelinde, devletin küçültülmesi girişimlerine baktığımızda ise, şöyle bir durumla karşı karşıya kalınmaktadır. Genel olarak Türk kamu yönetiminin zaaflarının neler olduğu konusunda geniş bir uzlaşma olduğu görülmektedir. Bu nedenle, toplumsal yaşamda devlet ağırlığının nispeten fazla olduğu Türkiye’de, kamu politikalarına egemen olan yaklaşımların yeniden gözden geçirilmesi ve daha etkili bir kamu yönetimi yapılanmasına ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır.⁵³⁹ Kendine özgü bir yönetim biçimi olarak değerlendirilebilecek Türk kamu yönetimi, bürokratik yönetim geleneğine sahip bir profil ortaya koymaktadır. Osmanlı’da Tanzimat’la beraber daha belirgin hale gelen bu gelenek, Cumhuriyet döneminde de devam etti. Çünkü, bürokratik yönetim geleneğini oluşturan kesimlerin dayanışması ve ortaklığı, Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşuna giden sürece de önderlik ediyordu. Bu bürokratik gelenek, 1923-1946 arasında, Türkiye’deki tek parti sistemi boyunca çok kesin bir şekilde sürdüğünden,⁵⁴⁰ daha sonraki dönemlerde de baskın bir karakter olarak Türk kamu yönetiminin önemli bir özelliği olarak kalmıştır. Toplum kesimleri arasında bir türlü tesis edilemeyen güven olgusu, her siyasal partinin bürokrasiye kendine yakın çalışanları getirmek istemesi, kadroları sürekli şişirmiş ve devlet aygıtı etkili çözümler üretemeyen ama sürekli büyüyen hantal bir yapıya evrilmiştir. Kamu tercihi teorisyenlerince bu durum pazar mekanizmasının olmadığı bir durumda kamu kurumlarını temsil edenler ve özellikle de bürokratlar kurumlarının bütçelerini ve çalışan sayısını artırmayı gözetmelerine bağlamaktadır.⁵⁴¹

Türk kamu yönetiminin belirgin özelliklerinin aynı zamanda yönetim sorunlarının da temel nedenleri arasında olduğunu söylemek mümkündür. Wijkman’a göre, yönetim başarısızlığının başlıca nedenleri organizasyon bozuklukları, manipülasyonlar ve yozlaşmalar şeklinde sayılabilir. Bunların varlığı ise gelir dengesizlikleri, fakirlik, güvensizlik, köktencilik, etnik ayrımcılık ve hoşgörüsüzlük gibi sorunlarla baş edilmesini güçleştirmektedir. Bu tür başarısızlıklardan sakınabilmek için, mutlaka vatandaşların yönetime tam katılımlarını sağlayacak kurumların, süreçlerin ve mekanizmaların güçlendirilmesi gerekir. Sosyal ve ekonomik gelişme de ancak bundan sonra elde edilebilir.⁵⁴² Kamu yönetiminin varlık nedeni

⁵³⁹ TODAİE Yayınları Dergiler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Davut Dursun-Hamza Al Türk Yönetim Geleneği, Çağdaş Kamu Yönetimi ve Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Nobel Yayınları) gibi kitap, dergi ve makaleler spesifik örnek vermeyi gerektirmeyecek kadar açıklıkla Türk kamu yönetimindeki bu tartışmalara yer vermektedir.

⁵⁴⁰ Korel Göymen, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu” , Yerel Yönetimler Kongresi, 18 Mart Üniversitesi Yayınları, Çanakkale2004, s.(31-39)

⁵⁴¹ Al (2002), s.111

⁵⁴² Wijkman, Anders, “Does Sustainable Development Require Good Governance?”, UN Cronicles Spring 1998 v35 i1 p86 (3)

olan toplumsal yararı önceleyen, sosyal sorumluluk ve ortak fayda hedefleriyle harekete geçen ve hiçbirini dışlamadan tüm tarafların katılımını mümkün kılan demokratik yönetim ve ağ yönetimi uygulaması, demokrasiyi kalkınma için bir araç haline getirmeden kendinde bir amaç olarak konumlayarak, demokratik bir ortamda ekonomik ve sosyal kalkınma için uygun bir ortam hazırlayabilir.⁵⁴³ Bu paralelde, Türkiye’de kamu yönetiminin dışa kapalı yapısında, 1990 sonrasında yavaş da olsa başlayan değişimler ve dışa açılma sürecinin, demokratik yönetim için olumlu kazanımlara olanak hazırladığı söylenebilir. Yönetim kavramının katılımcı demokrasi ve devlet ile vatandaş arasındaki ilişkilerde bir dengeyi çağrıştırıyor olması, devletin sosyal ve kamu hizmetlerinin azaltılması anlamında kullanılıyor.⁵⁴⁴ Ancak, yönetimin, devletin küçültülmesi ve etkisizleştirilmesi olarak anlaşılmasının tam da doğru bir yaklaşım olduğu konusu yaygın yanılsamadır. Yönetim, bu yaygın kanının aksine, devletin sorun çözme yeteneğini artırması beklenen, kalkınma sürecine yaşamsal önemde katkı sağladığı iddia edilen ve toplumsal işbirliğini harekete geçirerek ulus devlete önemli katkılarda bulunduğu söylenen bir yaklaşım olarak belirmektedir. En önemlisi de yönetimde tüm etkili sosyal aktörler harekete geçirilerek, toplumsal enerjinin daha işlevsel ve verimli kullanımı hedeflenmektedir.⁵⁴⁵

Devletin küçültülmesini, ulus devletin geriletilmesi için kullanılan araçlardan birisi olarak gören⁵⁴⁶ anlayışa göre, demokrasinin meşruiyeti ve uygulamaları ulus çevresinde ortaya çıktığından, Avrupa oluşumunun bir sonucu olan ulusal devletin gücünü kaybetmesi demokrasinin de zayıflaması sonucunu doğurabilir. Bu anlamda, Scanlon’a göre, ulus devletin iktidar kaybı üç temel alanda açık bir şekilde kendisini göstermektedir. Birincisi devletin kontrol kabiliyeti ve gücünü yitirmesi; ikincisi karar mekanizmasında meydana gelen meşruiyet eksikliği ve üçüncü olarak da devletin meşruiyet temin edici idare ve düzenleme hizmetleri sunmada yetersizliği.⁵⁴⁷ Başka bir açıdan bakıldığında ise, devlet aygıtının küçültülmesi, ulus devleti zayıflatan değil, gücünü daha etkili kullanmasını sağlayacak bir gelişmedir. Merkezi yönetimin küçülmesi ile birlikte, yerel alanda, toplumun değişik kesimleri arasında işbirliğini geliştirici öneriler de gündeme gelmektedir. Bu tür işbirlikleri demokratik katılımı ve süreçleri de zenginleştirebilir. Aynı şekilde, bu tercihin kamu yönetimi

⁵⁴³ Uçkan (2003), s.22

⁵⁴⁴ White (2001), a.g.m.

⁵⁴⁵ Çukurçayır (2003), s.268

⁵⁴⁶ Tosun (2003), s.70

⁵⁴⁷ Duran (2003), s.90

yaklaşımındaki yansıması olan yönetim, kamu yönetimi için uygun bir model olarak öne çıkmakta, kamu kesimi ve sivil toplum işbirliğinde yönetim olarak ifade edilmektedir.⁵⁴⁸

Türkiye’de kamu yönetiminin verimsiz ve gereksiz büyümesinin, ona yüklenen misyonla ilgisi olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye’de Cumhuriyet dönemiyle beraber uzun yıllar boyunca bürokrasinin temelde iki fonksiyonu olmuştur. Birincisi Osmanlıdan tevarüs alınan ancak inkıtaya uğrayan reformları sürdürmek ve yerleştirmek; ikincisi ise ekonomik kalkınmada öncülük yapmaktı.⁵⁴⁹ Böyle bir misyonu yerine getirmek için, bürokrasinin güçlü ve yaygın olanaklarla mücehhez olması gerektiği düşüncesi egemen olmuştur. Ne var ki Cumhuriyetin ilk yıllarında bu hedeflere paralel bazı olumlu girişimler ve icraatlar yapılmakla birlikte; ilerleyen dönemlerde Türk bürokrasisi toplumsal gelişmenin hızını kesen ve onu engelleyen bir kimliğe bürünmüştür. İçine kapanan ve dünyadaki gelişmelere paralel aksiyon ve refleksler üretemeyen Türk kamu yönetimi, toplumun potansiyelini harekete geçirici bir öncülük yapmaktan uzak kalmaktadır. Halbuki yönetim yaklaşımına sıcak bakan akımlardan Yeni Sağ hareketi, serbest piyasa ekonomisini savunurken, aynı zamanda güçlü devleti de istemektedir. Neo-liberal anlayışın temel kabullerinden olan serbest ekonomi, devletin piyasa koşullarına karışmasının önlenmesini gerektiriyordu. Güçlü devlet, devletin küçük ama etkili ve hızlı karar alıp uygulayabilecek bir yapıya kavuşmasını gerekli kılıyor.⁵⁵⁰ Yönetimin, paydaşlar arasında müzakere ve uzlaşma arayışlarına önem veren yönü, bu beklenti ile çelişmektedir. Ancak, bunun da çözümü yine geniş katılım ve müzakere ile toplumu kendi dinamikleri içinde bulunabilir.

Devlet aygıtının büyüklüğü yalnızca Türkiye’de sorun değildir. Popper’a göre, aslında tüm bürokrasiler gereğinden fazla büyük ve anti demokratiktir. Öyle ki, bürokrasilerde, davranış ve ihmallerinin hesabını artık vermek zorunda olmayan çok sayıda küçük diktatör bulunur. Hatta bürokrasinin ilk ve en önemli teorisyeni olan Max Weber de bu sorun hakkında çok karamsardı ve sorunun asla çözülemeyeceğini düşünüyordu. Popper, demokratik prensiplerin iyi algılanması halinde, bu sorunun teorik olarak kolayca çözüleceği inancında olduğunu söylüyor. Sadece, askeri bürokrasi sorununun, çözülemeyecek kadar büyük bir problematik olduğunu ileri sürüyor, Weber gibi.⁵⁵¹ Liderlik ve bürokrasi konularının önemli düşünürlerinden Warren Benis de Weber tarafından sistemleştirilen geleneksel bürokrasi

⁵⁴⁸ Erençin(2002), s. 34

⁵⁴⁹ Durgun (2002), s.8

⁵⁵⁰ Ökmen-Baştan (2004), s.216

⁵⁵¹ Popper (1997), s. 84

modelinin, yeni koşullara ayak uyduramadığı görüşündedir. Ona göre, bilgi patlaması sonucu, bilgi teknolojileri hızla ilerlemesi, toplumu ve bürokrasiyi değiştirmektedir. Bürokrasi kendini yeni durumlara uyarlamak zorundadır; ne var ki geleneksel bürokrasi bu konuda pek başarılı olamadığı için,⁵⁵² karmaşık sorunlarla baş etmekte zorluk içindedir. Scanlon'un ileri sürdüğü iddia da benzer nitelikler taşıyor. Ona göre, liderlerin, herhangi bir kriz anında ilk başvurdukları şey, vergilerin yükseltilmesi ya da harcamaların kısılmasıdır. Çoğu zaman bürokrasinin içinde bulunduğu işlevsizlik ve tıkanmanın yol açtığı maliyet düşünülmediği gibi, yeni bir yol da düşünülüyor. Halkın kamu yönetimine ilgi ve katılımının, nasıl bir dinamizm ve potansiyel ortaya çıkaracağı hesaplanmadığı için bu anlamda girişimler de yeterli düzeyde gerçekleşmiyor. Bu nedenle, asıl olan hükümetin küçüklüğü ya da büyüklüğü değil, daha iyi bir hükümetin tesis edilmesidir. Scanlon, daha da kesin bir ifade ile yönetim anlayışı ile yürütülen katılımcı bir kamu yönetimine ihtiyaç olduğunu iddia ediyor.⁵⁵³

Halkın kamu yönetimine ilgi ve katılımının yerel düzeylerden başlayarak artırılması⁵⁵⁴, bürokrasinin yükünü azaltacağı gibi, kamu kesimine, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve geliştirilmesinde sosyal uzlaşının orkestra şefi konumunda bir işlev yükleyecektir.⁵⁵⁵ Bunun için, devletin ve kamu yönetiminin demokratik temellerde yeniden tanımlanmasına gereksinim olduğu açıktır. Aksine, kamu kurumları kendi içine dönük, kapalı ve buyurgan bir anlayışla toplumsal sorunları tekelci bir yaklaşımla ele aldığı anda, 21. yüzyılın mevcut ve muhtemel karmaşık sorunları karşısında çözümsüzlüğe mahkum olacaktır. Bu nedenle ABD'de ve AB ülkelerinde, 1980'lerin sonlarından günümüze ilerleyen bir süreçte, bireyler ve toplumla işbirliği yapma anlayışına ve yönetime yönelik bir değişim sürecine girilmiştir. Temel hareket noktası, refah devleti kurumları ve politikaları ile zayıflayan sivil toplumun yeniden canlandırılması, kamunun asli görevlerine çekilmesi ve hukuk devletinin kurum ve kurallarıyla tesis edilmesidir.⁵⁵⁶ Bu nedenle katılımcı yönetim modelleriyle ve bu modellere zemin oluşturacak yönetim anlayışı ile çözüm yolları aranmaktadır. Bu çerçevede katılımcı uygulamalar geliştirildiğinde, kamu yöneticileri sadece siyasi liderliğe ya da üstlerine değil, hizmet standartlarına, kalite ölçütlerine ve en önemlisi de müşteri memnuniyetini andırıcısına, vatandaşlara karşı da sorumlu hale gelmektedirler.⁵⁵⁷ Çünkü,

⁵⁵² Al (2002), s.86

⁵⁵³ Scanlon (2001), a.g.m.

⁵⁵⁴ Köse (2004), s. 10

⁵⁵⁵ Uçkan 2003, s.22

⁵⁵⁶ Bilal Eryılmaz, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", *Karizma*, Yıl:5, Sayı: 18, Nisan-Mayıs-Haziran 2004 s.(21-37)

⁵⁵⁷ Eryılmaz (2004), a.g.m.

deneyimlerden anlaşılan odur ki, idari işlevin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için, toplumsal alanı ilgilendiren konularda, sadece idare edenlerin değil, idare edilenlerin de aktif rol almaları gerekir.⁵⁵⁸ Eğer bürokrasinin tek başına kamu yönetimini etkili bir şekilde ama halk katılımı olmadan yürütmesini kabul edersek, bürokratik etkinliği demokratik olma niteliğinden ayırmış, böylece daha köklü sorunlara zemin hazırlamış oluruz.⁵⁵⁹

Devletin toplumsal hayata özellikle iktisadi konulara ilişkin düzenlemelerde, önerilerden birisi ulusal ekonomik yönetişimdir. Ulusal ekonomik yönetişimde devletin üç alanda rol üstlenmesi beklenmektedir. Birincisi, dağıtım görevini uyumlu bir şekilde yerine getirecek bir koalisyon kurmak. İkincisi, sosyal uzlaşmanın uyumlu bütünlüğünü sağlamak için işbirliği ve rekabeti denetlemek. Üçüncüsü de, kaynakların bölgesel ve belediye düzeylerinde dağıtımında denge sağlamak.⁵⁶⁰ Devletin, topluma karşı sorumluluklarını yeterince etkili olarak yerine getirememesi ve kötü işlemesi konusundaki tartışmalarda, kurumsal yapının aşırı büyüklüğünden, hantallaşan bürokrasi ve kademeleşmelerden, sıkça söz edildiği bilinmektedir. Bu bağlamda gündeme gelen, devletin küçültülmesi düşüncesinin entelektüel temelleri, neo-liberal iktisadi okullarının öğretileriyle atılmıştır. Liberal düşüncenin yeniden yükselmesinde rol oynayan iktisat okullarınca geliştirilen öğretilerde devletin küçültülmesi düşüncesi savunulmaktadır.⁵⁶¹ Bunu yaparken, geleneksel kamu yönetimi ilke ve araçlarının tümüyle dışlanması ya da piyasa ve işletmecilik merkezli yaklaşımların egemenliği söz konusu edilmemektedir.⁵⁶² Aynı konuda Üçüncü Yol savunucuları, küreselleşmenin ikiz devrimleri ve bilgi ekonomisine cevap verecek sosyal demokratik doktrinlerin yeniden yapılandırılmasıyla kamu yönetiminin içinde bulunduğu sorunları açacağını öne sürmektedirler.⁵⁶³ Yeni Sağ düşüncesi ise, kamu faaliyet alanının küçültülmesini ve küçültülen kamu faaliyet alanının da özel kesim yönetim anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını önermekte,⁵⁶⁴ böylece ortaya çıkacak kamu özel birlikteliği ile kamu yönetimi krizinin aşılabileceğini ileri sürmektedirler.

⁵⁵⁸ Atiyas (2001), s.15

⁵⁵⁹ Köse (2004), s. 10

⁵⁶⁰ Hirst-Thompson, 2000

⁵⁶¹ Al (2003), s. 106

⁵⁶² Erençin (2002), s.37

⁵⁶³ Giddens (2001), s.151

⁵⁶⁴ Mümtaz'er Türköne, (Ed), Siyaset, Lotus Yayınevi, İstanbul 2003, s.205

Kamu sektörünün büyüklüğüne ilişkin genelde üç ölçüt kullanılmaktadır; kamu harcamaları, kamunun sahip olduğu girişimler ve kamu çalışanlarının sayısı.⁵⁶⁵ Devletin mali krize girmesi, hantallaşan bir yapıya barındırması, hızla gelişen ulusal ve uluslararası yeni durumlara dinamik refleksler üretememesi, devletin rolü ve işlevleri alanında kapsamlı bir değişimi zorunlu olarak gündeme getirirken; devletin kapsam ve fonksiyonlarında daralma ve özelleştirme girişimleri ile devletin küçülmesi gündeme gelmiştir. Özelleştirmeler ile harcamaları azaltma ihtiyacı arasında yakın bir ilişki vardır. Yerel seviyede yapılan özelleştirmeler her şeyden önce rasyonel / pragmatik düşüncelere dayanmaktadır. Nihayet görevlerin yan sözleşmelerle yaptırılması, en apolitik (siyasal olmayan) özelleştirme şekli olup, pragmatik ve ekonomik tartışmalardan çok etkilenmektedir.⁵⁶⁶ Yönetişim düşüncesi özelleştirmeleri olmazsa olmaz gören bir anlayışı barındırmamaktadır. Kamusal faaliyetin öncelikle kimim yapılacağından çok, nasıl yapılacağı ve çok katılımlı müzakere süreçlerinin işletilip işletilmediği ile ilgilenir. Mutlaka özel kesimin iyi yapacağı gibi bir yanılgıya prim verilmez; işlerin hangi yöntemlerle nasıl yapılacağı üzerinde durulur. Mesela özel kesimin elinde tekele dönüşebilecek bir kamu hizmeti, toplumun mağdur olabileceği koşullarla sunulmak istenebilir; buna karşılık yönetim anlayışı içerisinde kamu kesiminin sorumluluğunda bir kamu hizmeti yüksek kalitede ve tatmin edici koşullarda sunulabilir. Önemli olan, ilkeler ve kuralların yönetim anlayışı içerisinde ilgili toplumsal kesimlerin katılımına açık süreçlerde belirlenmesi ve uygulanmasıdır.

Merkezi yönetimin küçülmesi ile birlikte, yerel alanda, toplumun değişik kesimleri arasında işbirliğini geliştirici öneriler de gündeme gelmektedir. Bu tercihin yeni kamu yönetimi yaklaşımında yansımaları, kamu yönetimi için uygun bir model olarak önerilen ve kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum işbirliğinde yönetim olarak ifade edilen yönetişimdir.⁵⁶⁷ Yönetişim anlayışının uygulama alanı bulabileceği en uygun yönetim kademeleri yerel yönetimlerdir. Özellikle belediyelerde, özel kesime gördürülen kamu hizmetlerinin son yıllarda arttığı görülmektedir. Özelleştirmeye yönelen belediyeler bilinen gerekçeleri sıralarken; özelleştirme yapmayan belediyelerin bu eğilimlerini desteklemek için ileri sürdükleri gerekçeler ilginçtir. Buna göre, görevin kamu sektöründe yürütüldüğünde daha az maliyetle yapılıyor olması, işçilerin geçici olarak işten çıkarılması, gelecekte hizmetin kalitesinin düşürülebileceği endişesi, denetim kaybı, kamu için mali sonuçlar, sorunun

⁵⁶⁵ Coşkun (2003), s.41

⁵⁶⁶ Nicolas Levrat, "Avrupa'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu -Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", (Çev:Mustafa Dönmez), Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995,s.(31-45)

⁵⁶⁷ Erençin (2002), s.34

yeterince düşünülmemiş olması gibi nedenler ileri sürülmektedir.⁵⁶⁸ Aslında her iki yaklaşımın tutarlı gerekçeleri vardır ve bu da her iki yaklaşımın da benimsenebilir olmasında etkilidir. Yönetişim yaklaşımı, özelleştirmenin gerekliliğinden çok, her koşulda katılımı ve müzakere kanallarının açık tutulması yoluyla kamu hizmetlerinin iyileştirilmesini önceler. İster yerel ister merkezi olsun, başarılı bir demokratik düzenin kilit belirleyicisi, iyi yönetişimi gerçekleştirmek üzere demokratik yollarla seçilmiş bir hükümdür.⁵⁶⁹ Böyle bir hükümette, hem birey olarak vatandaşı, hem de bireylerin örgütlü toplumsal temsilcileri olan sivil toplum kuruluşlarını dışlamayan bir yönetim anlayışının benimsenmesi önemlidir.

1.2.5. Üst Kurulların Yaygınlaşması ve Denetim

Yeni kamu yönetimi algılamasında denetim hem nitelik hem de nicelik olarak değişmektedir. Yönetişimin bir parçası olarak denetim, bir yandan hukuka ve kamu hizmetlerinin yerindelik-uygunluk içinde yürütülmesini sağlamak, ama aynı zamanda denetlenen kişi ve kurumlara işin daha iyi yapılması için rehberlik ve eğitim danışmanlığı fonksiyonunu da içerir. Bu bağlamda değerlendirdiğimizde, Türkiye’de 1980 sonrası ilk defa uygulanmaya başlanan ancak, 1990 sonrasında bir çok alanda varlığına tanık olduğumuz üst kurullar, bir yandan kamu yararını ve toplumsal çıkarı koruyucu bir denetim yaparken, diğer yandan da ilgili oldukları alanı düzenleyen, daha iyi kurallar geliştirmek ve işleyişi daha rantabl sağlamak için gerekli tedbirleri almakla yükümlendirilmişlerdir. Bu kurulların, neo liberal iktisat uygulayıcılarının beklentileri doğrultusunda, kamu yönetimini siyasetten soyutlayarak daha rasyonel ve sonuçlara odaklı bir içeriğe kavuşturmak, ekonominin gereklerine ve serbest piyasa koşullarına uydurmak üzere geliştirildiği savunulmuştur. Bu iddianın başka uzantıları da olmuştur. 1999 Marmara depreminden sonra, ortaya çıkan ekonomik krizle birlikte, yeniden yapılanma ve yapısal uyum değişiklikleri denilen bir süreçte, üst kurulların hem sayıca hem de yaptıkları iş bakımından yükselişe geçtikleri görülmüştür.

Sektörlere göre düzenliliği sağlama ve denetleme görevini özerk/otonom bir şekilde uygulamaya izin veren yetkilerle donatılmış kamusal kuruluşlar, Fransız hukukunda *bağımsız idari otoriteler* olarak tanımlanmıştır.⁵⁷⁰ Bağımsız idari otoritelere model oluşturan Amerikan hukuku bunlara, *bağımsız düzenleyici birimler*, İngiliz hukuku ise, *yarı otonom hükümet dışı organizasyonlar* demektir. Türk hukukunda, üzerinde ulaşılmış bir tanım yok gibidir.

⁵⁶⁸ Levrat (1995), s.40

⁵⁶⁹ Usaid Report

⁵⁷⁰ Mehmet S. Özdağ, Özerk Kurullar, Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayınları, No:13, Ankara 2002, s.7

Bağımsız idari otoriteler, bağımsız idari kurullar, özerk kurullar, üst kurullar, süper kurullar, regülatörler, düzenleyici kurullar gibi adlarla kullanılmaktadır.⁵⁷¹ İletişim, medya, ekonomik rekabet, bankacılık ve finans sektörü gibi alanların, politikanın ve politikacıların etkilerinden arındırılması amacı, bağımsız idari otoritelerin doğuş nedeni olarak gösteriliyor. ABD’de bu kurullar eliyle Kongrenin Başkanı ve genel olarak yürütmeyi sınırlandırma amacını güttüğü iddia ediliyor.⁵⁷² Kurulların sayıları ve etkileri artmaya başladığında, hükümetle bu kurullar arasında denetim ve çalışma koşulları nedeniyle sık sık uyuşmazlıklar ve uyumsuzluklar ortaya çıkabilmektedir.⁵⁷³ AB nin 2001 Düzenleme Raporunda, piyasaların serbestleştirilmesi, kapsamlı ve şeffaf bir düzenleyici çerçeve ile yani özerk kurullarla el ele gitmelidir denerek, kurulların birer iyi yönetim aracı olduğunu ima etmektedir.⁵⁷⁴ Yönetişim anlayışının Türk kamu yönetiminde kabul görmesi eğiliminin arttığını gözlemliyoruz. Hizmet kalitesinin artması, çeşitli ve tatmin edici kamu hizmetlerinin sunulması açısından bu eğilim gerçekten verimli olabilir. Ancak, özellikle kamu yönetiminden giderek bağımsızlaşan hizmet sağlayıcısı özerk kuruluşların, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sosyal sorumluluk kistaslarını hayata geçiren demokratik kontrol mekanizmalarına tabi kılınması, yani geliştirilecek mekanizmalarla demokratik denetime sokulmaları koşuluyla bu eğilim yararlı olabilir.⁵⁷⁵

Bağımsız düzenleyici kurulların, yasama, yürütme ve yargının dışında yeni bir erk oluşturup oluşturmadığı tartışılmaktadır. Hükümetten aldıkları idari işlem ve denetleme yetkisini, parlamentodan aldıkları düzenleme yetkisini ve yargıdan aldıkları yaptırım yetkilerini kendilerinde birleştiren bu kurumlar, buna rağmen, siyasal sorumluluk taşımamaktadırlar.⁵⁷⁶ Gerçekten de sadece denetim yapmak ve düzenlemelerde bulunmak için kurulan bu kurulların, demokratik bir sistem içerisinde halka karşı hiçbir sorumluluk duymadan çalışmaları, anti-demokratiklik iddialarına güç katmaktadır. Nitelikleri gereği kısmen, bir kapalılık içinde çalışmalarının da bunda etkisi çoktur.

Türkiye’de üst kurul olarak kurulan düzenleyici kurulların listesi aşağıdaki gibidir:

- Sermaye Piyasası Kurulu

⁵⁷¹ Özdağ (2002). s.8

⁵⁷² Özdağ (2002). s.10

⁵⁷³ Radikal 27 Kasım 2001: Dönemin Başbakanı Bülent Ecevit, her şeyin kurullar eliyle idare edildiği bir ortamda siyasete ve hükümete de gerek kalmadığını hayıflanarak ve şikayet edecesine basına söylemiştir. Tuncay Mollaveisoğlu, “Her şey Baştan Planlandı” Akşam 20 Eylül 2002; TBMM Genel Kurul Tutanağı, 12.Haziran 2002, 11. Birleşim, 21. dönem 4. Yasama Yılı; meclis kürsüsünde konuşan X milletvekili Başbakanın, üst kurullarla ilgili “ipin ucunu kaçırdık” beyanını eleştiriyor.

⁵⁷⁴ Erol Katırcıoğlu, “Üst Kurullar, AB ve Devletçiliğimiz”, Radikal 01.12.2001

⁵⁷⁵ Uçkan 2003, s.17

⁵⁷⁶ Bayramoğlu (2005), s.388

- Rekabet Kurulu
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- Kamu İhale Kurumu
- Telekomünikasyon Kurumu
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK)
- Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu
- Şeker Piyasası Kurulu
- Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK)
- Transit Boru Hatları Kurulu

Dikkat edildiğinde, her bir kurulun çok stratejik bir alanla ilgili düzenleme ve denetimle görevlendirildiğini, ancak bu görevlerinden dolayı denetlenebilmesinin pek de mümkün olmadığı anlaşılmaktadır. White'a göre, yönetişimi uygulamaya çalışan kurumların üç önemli görevi vardır: Bir strateji, misyon ve politika geliştirmek. Kurulu sistemi yönetmek. Kurumun sorumlu olduğu ve hizmet ürettiği insanlara karşı şeffaf ve denetlenebilir olmak. Bu üç görevin etkili olarak sürdürülebilmesi için yönetim prensiplerinin uygulanması gerekir.⁵⁷⁷ Bu bağlamda, belirli bir kurumsal yönetim modelinin olduğunu söylemek mümkün değildir. Her ülkenin kendine özgü koşullarına göre, kurullar da farklı modeller içinde kurulmakta ve gelişmektedir. Bununla beraber eşitlik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk gibi ilkeler, yönetişimin temel ilkeleri olarak öne çıkmaktadırlar.⁵⁷⁸ Bu ilkelerin uygulanabilmesinde, Dünya Bankası Gelişme Raporunda denildiği gibi kamu sektörünün etkililiğini ve iyi yönetişimi geliştiren üç şeyin altının çizilmesi gerekir. İç hukuk kuralları ve kısıtlamalar: Hesap sorma ve denetleme sistemleri, yargının ve merkez Bankasının bağımsızlığı, kamu hizmetleri ve bütçe kuralları gibi düzenlemeler. Söz hakkı ve ortaklık: Yerelleşme ve topluluklara yetki verme, hizmetlerin yeterli olup olmadığı konusunda yurttaşlardan gerekli reaksiyonları ve dataları toplama ve bunları uygun şekilde yorumlama. Rekabet: Servis sunumunda rekabet, özel sektörün altyapı çalışmalarına katılımı, özelleştirme, alternatif çözüm yollarını tartışmak gibi bazı gereklilikler.⁵⁷⁹ Bütün bunlara baktığımızda, yönetişimin

⁵⁷⁷ White(2001), a.g.m.

⁵⁷⁸ Akbulak (2004), s.32

⁵⁷⁹ Public Sector Group, "Reforming Public Institutions and Strengthening Good Governance", The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C., 2000

sözleşme ve denetlemeye dayalı kurullar eliyle daha uygulanabilir kılınması için bir çaba seziliyor.

Kaufmann ve arkadaşlarının yapmış oldukları bir araştırmada iyi yönetim göstergeleri olarak altı değişken bakımından ülkeler ele alınmış ve burada Türkiye'ye de yer verilmiştir. İyi yönetim göstergesi olarak kabul edilen değişkenler;

- konuşma yetkisi ve hesap verebilirlik,
- siyasal istikrar,
- hükümetin etkililiği,
- düzenlemelerin kalitesi,
- hukuk devleti
- yolsuzlukların kontrolü, olarak belirlenmiştir. 1998 ile 2002 yıllarının karşılaştırıldığı araştırmada ilginç veriler elde edilmiştir. Buna göre, Türkiye, iyi yönetim göstergelerinde, düzenleme kalitesi bakımından %80'den %57'ye düşmekte; hesap verebilirlikte 20'den 36'ya, siyasal istikrarda 15'ten 27'ye, hükümetin etkililiğinde 41'den 51'e yükselmektedir. Buna karşılık hukuk devleti olmada %66'dan 55'e ve yolsuzlukların kontrolünde 66'dan 44'e düşmektedir. Araştırmada, 1998 yılı ile karşılaştırıldığında, 2002 yılında bazı konularda iyileşme ve fakat bazı alanlarda da gerilemeler yaşandığı anlaşılmaktadır.⁵⁸⁰ Üst kurulların kuruluş amaçlarına baktığımızda, buradaki sorun alanlarının göz önüne alındığını söyleyebiliriz.

Buraya kadar üst kurullarla ilgili teknik bazı ayrıntılara yer verildi. Ancak, üst kurulların IMF ve Dünya Bankası destekli birer küresel sermaye icadı olduğu; küresel egemenlerin ulus devlet içindeki siyasal iktidarların gücünü kırmak için kurulları kullandığı iddia edilmektedir. Yönetişim modelinin rehberlik ettiği reformlar siyasal alanı dönüştürmektedir. Bu dönüşüm demokratik değil, yönetişimin doğası gereği oligarşik bir yapılanmaya dönüşümdür.⁵⁸¹ Bu dönüşümün nasıl olacağını incelediğimizde, iki noktanın altının çizildiğini görüyoruz. Birincisi, ekonomi ile siyaset arasına belirgin bir ayırıcı çizgi çizilmektedir. Bu yolla siyasal iktidar, doğası itibarı ile farklı olan stratejik ekonomik alanlarda geriletilir. İkinci olarak da, siyasal iktidarın yetki ve işlevlerini piyasa ile paylaşması istenir.⁵⁸² Yönetişimle ulaşılmak

⁵⁸⁰ D. Kaufmann, A Kraay and M. Mastruzzi, "Governance Research Indicator Country Snapshot: Comparison within Turkey for all six governance indicators", 2003 Governance Matters III, Governance Indicators for 1996-2002, The World Bank Group.

⁵⁸¹ Sonay Bayramoğlu, Yönetişim Zihniyeti, İletişim Yayınları, İstanbul 2005, s.(21-24)

⁵⁸² Bayramoğlu (2005), s.45

istenen ara hedeflerden birisi, güç merkezlerini değiştirmek ve çoğaltmak, geleneksel bağımlılıkları azaltmak olabilir. Büyüme ve değişimin karmaşıklığını derinleştirmek ve belki de doğasına müdahale ederek, devletin kurumları ve yetenekleri üzerinde sürekli zorlama ve baskılar oluşturarak, hükümetin yaklaşımlarından kaynaklanan daralmayı ortadan kaldırmak ve bu yolla katılımcı bir yapıyı ve çok taraflı müzakere ortamlarını oluşturmak⁵⁸³ şeklinde sıralanabilir. Küresel yönetim kuramının, yerel-ulusal—küresel yönetim kategorileri tanımlayarak, bunları bir yönetim ağı içerisinde birbiri ile entegre bir sistem olarak dizayn etmeyi öngörmesini de bunlarla ilişkilendirebiliriz.⁵⁸⁴

Hindistanda iyi yönetimi gerçekleştirmek için yapılan bazı uygulamalar, üst kurullara zemin hazırlama işlevin görmesi bakımından kaydetmeye değerdir. Önce devletin temel fonksiyonları yeniden tanımlandı ve temel organlar arasında görev bölümü yeniden yapılandırıldı. Yerel yönetimlere mümkün olan yetkiler devredilerek merkezin küçülmesi ve yerel yönetimlerin güçlenmesi sağlandı. Devletin denetlenmesini kolaylaştırıldı. Devletin karar alma mekanizmalarındaki hiyerarşi en aza indirgenmeye çalışıldı. Hızlı karar alabilmek için birimler arasında dikey ilişkilere izin verilerek farklı birimler arasında işbirliği sağlandı. Kamu kurumları arasında rekabet ortamının oluşması teşvik edildi. Yönetimde karar mekanizmalarına yurttaşlar da alındı.⁵⁸⁵ Bu önlemlerin ilk üçü üst ve bağımsız kurulların varlık nedenini açıklamaktadır. Bayramoğlu, bağımsız denetleyici kurulların, liberal devlet felsefesinden kaynaklandığını düşündüğü için, 20. yüzyılın giderek genişleyen bürokratik yapısı yerine geçen, yeni bir devlet örgütlenmesinin öncü, prototip aygıtları olarak görmektedir. Bu bağlamda bağımsız düzenleyici kurumları çözümlenmek yönetim modelinin de çözümlenmesi anlamına gelecektir.⁵⁸⁶ Bu bağlamda düşündüğümüzde, düzenleyici devlet kavramı, yönetim modelindeki devlet biçimini tarif etmektedir.⁵⁸⁷

1.2.6. Kamuda Hizmet Anlayışında Değişim

1.2.6.1. Kamu Kurumlarının Hizmet Sunumunda Kalite Eğilimi

Türkiye’de kamu hizmetlerinin devletin halka bir bağıışı ve iyiliği olduğu, devlet babanın takdir buyurup bir kamu hizmetin sunması, onun her yaptığıının meşru görülmesi sonucunu

⁵⁸³ Lam (2002), s.49

⁵⁸⁴ Bayramoğlu (2005), s.34

⁵⁸⁵ R.B.Jain, “Towards Good Governance: A half Century of India’s Administrative Developments”, International Journal of Public Administration, Aralık 2001, c.24, s.299.

⁵⁸⁶ Bayramoğlu (2005), s.242-243

⁵⁸⁷ Bayramoğlu (2005), s.246

doğurması beklenirdi. Bu egemen anlayış ve söylemlerin 1980'lerden itibaren, yerini daha yumuşak kavramlara bıraktığı; 1990'larla beraber ise, her türlü kamu hizmetinin devletin görevi olduğu ve yurttaşların bunun için ayrıca bir şey yapmasına gerek olmadığı anlayışı kabul görmeye başladı. Yurttaşların daha fazla, daha iyi ve daha çeşitli kamu hizmeti taleplerinin karşılanması, kamunun alışılmış yapısı ile mümkün olmamıştır. ABD, İngiltere, Japonya gibi ülkelerde, 1980'lerde gündeme gelen kamuda yurttaş odaklı ve kaliteli hizmet anlayışı, Türkiye'de yönetim kavramı içinden gündeme taşınmıştır. Bu bağlamda, önceleri sadece özel sektörde söz konusu olan, toplam kalite anlayışı, kamu hizmetlerinde de aranan ve talep edilen bir özellik olmaya başlamıştır. Özel kesimde en önemli konulardan biri haline gelen toplam kalite yönetimi ve buna bağlı olarak gelişen müşteri odaklılık, kamu yönetiminde yurttaş odaklı hizmet sunumunu gündeme getirmiş ve '*kaliteyi yurttaşlar tanımlar*' deyimiyile ifade edilmeye başlanmıştır.⁵⁸⁸ Hatta kamu yönetimi birimlerinin, yurttaşlara önceden belirlenen hizmet sunumu kriterlerini deklare ederek, bunları gerçekleştirilememeye durumlarına karşı sorumluluklarını kabul ettiklerini gösteren hizmet kontratları ilan etmelidir. Bu da hizmet alanlar için tazminat talep etme hakkı anlamına geliyor.⁵⁸⁹ Bu tür bir yaptırımın kamu hizmeti sunanlar üzerinde, kalite baskısı oluşturacağı açıktır.

Kaliteli kamu hizmetlerinin sunumunda, kamu kurumlarının kendi içlerinde ve birbirleriyle kuracakları sağlıklı iletişim kanalları, verimliliğin ve etkililiğin artmasında önyak olabilir.⁵⁹⁰ Kendi içinde dikey ya da yatay sağlıklı iletişim sistemi kuran bir kamu kuruluşu, hem görev ve sorumluluklarını yerine getirmede başarı elde edebilir; hem de çevresiyle kuracağı sağlıklı ilişkiler sayesinde sunacağı hizmetin kalitesinde ve çeşitliliğinde tatmin edici bir konuma gelebilir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, yetkinin sahibi üst- merkezdir ve yetkiler onlar tarafından aşağıya –yerele devredilir. Böyle olunca buyurgan, dikte edici ve çevreyi dikkate almayan bir anlayış gelişmekteydi. Yeni anlayış yetkinin sahibini alt-yerel birimler olarak kabul etmektedir. Geleneksel anlayışta merkezi yönetime asıl, yerel ve bölgesel yönetimlere ise ikincil olarak bakılmakta iken; subsidiarite ilkesi bu anlayışı tersine döndürmektedir. Buna göre merkezi yönetim ikincil düzeydedir.⁵⁹¹ Bunun en büyük yararı, hizmet alan yurttaşlar, kamu hizmetlerinin karar vericilerine yakın olabilmekte, onlarla temas

⁵⁸⁸ Saruhan (2003), s.41

⁵⁸⁹ Al (2002), s.241

⁵⁹⁰ Kamil Ufuk Bilgin, "Kamu Yönetiminde Yönetiş İletişim", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 2, Mart 1991, s.25

⁵⁹¹ Al (2003), s.192

edebilmekte, onları daha kolay etkileyebilmekte ve sorunlarını ve beklentilerini aktarabilmektedirler. Bu süreçte hizmet kalitesinin işte bu talep ve beklentilere göre şekillenmesi ve yükselmesi mümkündür.

1.2.6.2. Yerel Yönetişim Uygulamalarının Yaygınlaşması

Kamu yönetiminin yerelden veya yerinden yürütülmesi düşüncesi, özellikle 1973 petrol krizi sonrasında, yaygın olarak paylaşılan ve uygulamada da egemen olan bir düşüncedir. Gerek Anglo-Saxon ülkelerde, gerekse AB müktesebatına tabi ülkelerde yerel yönetimlerin pek çok konuda merkezi konumda oldukları, günlük kamusal ihtiyaçların giderilmesinde ve kamu kesimi hizmetlerinin arzında birincil etkili ve sorumlu oldukları görülmektedir. Alınan sonuçlar itibarıyla da bu ülkelerde, kamu hizmetlerinin düzenlenmesinde ve arzında, daha merkezi politikalar yürüten ülkelere kıyasla daha yüksek vatandaş tatmini sağlandığı görülmektedir. Yönetişim uygulamalarının kamu yönetimi için öngörülen vatandaş tatmini için elverişli bir ortam hazırladığı konusundaki görüş de çok sayıda ülkede kamu yönetimi planlayıcıları ve yürütücüleri tarafından paylaşılmaktadır. Türkiye özelinde konuya yaklaşacak olursak, aynı eğilimin tüm toplum kesimlerince henüz yeterince paylaşılmadığı; ancak gittikçe kabul gördüğü fark edilmektedir. Ne var ki, yerel yönetim uygulamalarının da hem genel olarak toplumsal sorunlarla, hem de açık bir şekilde, merkezi kamu yönetiminden sirayet eden zaafarla malûl olduğu görülecektir. Bunun için reform ya da yeniden yapılanma çalışmalarının, önceki dönemlerde yaygın olarak karşılaşılan yönetsel sıkıntı ve zaafaların önünü kesecek bir yaklaşımla, bireysel ve örgütlü olarak vatandaş katılımını önceleyen, sivil toplumu ve özel kesimi de dikkate alan bir perspektifle yürütülmesine ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye’de, katılım ve kamu yönetimindeki fonksiyonları itibarıyla en etkili yerel yönetim uygulaması belediye olarak adlandırılan yönetim birimleridir. Gelişme görülen yerel yönetim alanı da belediyelerdir. İl özel yönetimleri ve köyler de yerel yönetim birimi olarak sayılmakla birlikte, uygulamada yerel yönetim denilince daha çok belediyeler akla gelmektedir. Son dönemlerde İl özel yönetimlerinin canlandırılması ve işlevsel hale getirilmesi konusu tartışılmakla birlikte, bu yönde ciddi yapısal dönüşüm için gerekli adımlar atılamamıştır.

Katılımcı demokratik bir kamu yönetiminin ve yönetim yaklaşımının en önemli adımlarından biri olan yerel yönetimlerin, dünyadaki genel akıma da uygun olarak, siyasal ve

toplumsal hayatta ve kamusal işlerin yürütülmesinde daha merkezi ve etkili bir konuma yerleşmeleri, sorunların çözümünde kuşkusuz yararlı olacaktır. Yönetişim, odaksal devlet anlayışını çözen yeni bir kültür niteliği kazanırken, yerel yönetimleri güçlendirmek ve daha işlevsel kılmak şeklinde beliren diğer bir etkisiyle demokrasinin merkezi devletle tanımlanan ilişki varoluşunu zaafa uğratmış; ama öte yandan da demokrasinin ulus ötesi bir boyut kazanmasına olanak vermiştir.⁵⁹² Kamuda, yönetişimin önemli yapıtaşlarından birisi sayabileceğimiz, yerinden yönetim ilkesi, aksi hüküm olmadıkça, bütün yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından görülmesi anlamına gelir. Dolayısıyla Türkiye’deki uygulama, özünde çelişik bir uygulamadır. Yani yerinden yönetim ilkesinin tanımına ve ruhuna aykırı olarak merkeziyetçilik esas ve kural, yerindenlik istisna ve ikincil olarak ele alınmaktadır. Halbuki merkezin buradaki görevinin, eşgüdümü, birlik ve bütünlüğü sağlamak üzere denetim ve gözetim olarak ele alınması gerekir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nın gereği de budur.⁵⁹³ 2003 yılından itibaren gündeme gelen ve ciddi tartışmalara da konu olan, kamu yönetimi temel kanun tasarısı metninde de yerindenlik, kamu hizmetlerinin hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birimlerden sunulması olarak ele alınmaktadır. Böylece yerel talep ve beklentilere duyarlılık artırılacak ve kişilerin bir kamu hizmetini alabilmesi için ek maliyetlere katlanması önlenecektir. Hizmetlerin en yakın birimin üstündeki başka birimler tarafından yürütülmesi ise ancak açık bir ihtiyaç olduğunda, hizmetin ekonomikliği ve etkinliği gibi faktörler dikkate alınarak mümkün olacaktır.⁵⁹⁴

Türkiye’de modern yerel yönetimin ortaya çıkışı, belediye ile değil, farklı bir uygulama ile başlamıştır. Belediyelerin kurulmaya başlanmasından daha önce bütün Osmanlı toprakları için geliştirilmiş, çağdaş denilebilecek bir yerel yönetim modeli vardır: Eyalet meclisleri. Tanzimat döneminin yeniden yapılanma çabaları içinde yerel meclisler görülmektedir.⁵⁹⁵ Ancak Batı’daki anlamda, kent olgusunun içerdiği özerklik ve kendi başına bir anlam ifade edebilme özelliği ne yazık ki gelişmemiştir. Bu bağlamda, Türkiye’deki yerel yönetim olgusu, ancak merkezi hükümetin izin verdiği bir uygulama ya da devrettiği bir yetkinin kullanımından ibaret olarak algılanmaktadır. İlber Ortaylı’ya göre, imparatorlukların dünyasında ve onlardan arda kalan günümüz Doğu ya da Ortadoğu toplumlarında, ne

⁵⁹² Hasan B.Kahraman-E.F. Keyman-A.Y.Sarıbay, Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim, Demokrasi Kitaplığı, 1999 İstanbul, s.16

⁵⁹³ Keleş (1999), s.128-129

⁵⁹⁴ Başbakanlık: KYTKT Genel Gerekçe (2003), s. 101

⁵⁹⁵ Birgül Ayman Güler, “Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.142

Bizans'ta, ne İnan'da, ne Osmanlı'da, ne İslam'da şehir yönetimi diye müstakil bir tarzda idare ve tüzel kişiliği olan bir organ yoktur.⁵⁹⁶ Halbuki, kent yönetimi ve yerel demokrasi önemli kurumlardır. Toplumun değişik katmanlarının bireye kadar inen sorumluluk duygusu, idari etkinlik ve yetki edinmesi bakımından önemli bir gelişmedir. Bu tür geleneği olan toplumlarda, mesela Hitler Almanya'sında hiçbir zaman insanlar kapımızın önünden yolu devlet geçirsin diye düşünmezler; İtalya'da Mussolini gittikten hemen yirmi dört saat sonra insanlar bir araya gelerek normal çoğulcu toplum müesseselerine geçebilirler. Çünkü yerel yönetim demokrasisinin getirdiği bir takım özellikler vardır. Bunlardan birisi, insanların bir araya toplanıp bir şeyleri tartışma ve birilerini temsilci olarak seçebilme alışkanlığıdır.⁵⁹⁷ Bu anlamda yaygın bir gelenek ve katılım kültürünün olmaması; varsa eğer, bunun zamanla gelişmemiş olması, Türkiye'de yerel yönetimlerin, ama daha da önemlisi demokratik gelişmenin yetersiz kalmasına neden olmuştur. Bu sebeple, Türkiye'de yerel yönetimlerin konumunun, yerel demokrasinin, yerel yönetim hizmetlerinin, yerel yönetim örgütsel yapısının, yerel yönetimin mali kaynaklarının ve insan gücünün, yerel yönetimde yeni ve "çağdaş bir yönetim kültürünün" geliştirilmesine ihtiyaç vardır.⁵⁹⁸ Bu çizgide, yeterli olmamakla birlikte, 1990 sonrası dönemde yerel yönetimlerle ilgili gelişmeler, gerek Habitat II çalışmaları⁵⁹⁹, Yerel Gündem 21 faaliyetleri, AB' ye uyum sürecinde kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmaları, katılımcı demokrasi ve yönetişim anlayışının yerleşmesinde olumlu katkılarda bulunmaktadır.

Yönetişim için neden yerel yönetim önemlidir? Yönetişimin gerçekleşmesinde yerel yönetimlerin fonksiyonu nedir? Öncelikle, yerinden yönetim ve AB'de hukukun bir parçası haline gelen yerindenlik ilkesinin temel amacı, insanların yaşadıkları yerlerde birlikte

⁵⁹⁶ İlber Ortaylı, "Yerel Yönetim Geleneği ve Geleneğin Etkinliği", Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der:Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.110

⁵⁹⁷ Ortaylı (1999), s.106

⁵⁹⁸ Duran (2003), s.112

⁵⁹⁹ HABITAT II: Birincisi 1976 yılında, Kanada'nın Vancouver kentinde yapılan "Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı - HABITAT I " toplantısının ikincisi, 1996'da İstanbul'da HABITAT II-İnsan Yerleşimleri Dünya Konferansı" adıyla yapılmıştır. Bu toplantıda özellikle kalkınma yolundaki ülkelerin karşılaştıkları kentleşme ve konut sorunlarının çözümüne katkıda bulunabilmek ve yerleşme / iskan konularında uluslararası çapta işbirliği ve eşgüdüm sağlayabilmek amacıyla, Birleşmiş Milletler Örgütü'nün içerisinde uzmanlaşacak bir "merkez" oluşturulması fikri yaygın kabul görmüş ve hemen akabinde BM Genel Kurulunun 19 Aralık 1977 tarih ve 32/167 sayılı kararı ile "Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi (Habitat)" ve "Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Komisyonu (UNCHS)" kurulmuştur. İstanbul'da yapılan ve üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının katıldığı toplantılarda, iki ana tema üzerinde durulmuştur: Herkese yeterli konut ve kentleşen dünya da sürdürülebilir insan yerleşimleri oluşturabilmenin yanında; yaşam çevrelerinin daha iyi hale getirilmesi için, uluslararası, ulusal ve yerel ölçülerde eylem için mevcut ve oluşmakta olan yeni ortaklıkların tekrar teyit edilmesi de amaçlanmıştır. (<http://www.unhabitat.org/> Mayıs 2006 – www.canaktan.org - www.toki.gov.tr)

yaşamaktan kaynaklanan toplumsal ihtiyaçlarını, oluşturdukları yerel karar ve yönetim mekanizmalarıyla kendilerinin giderebilmeleridir. Küreselleşmeyle paralel bir gelişim gösteren yerelleşme süreci, yaygın demokratik gelişmenin de etkisiyle kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerince sağlanması anlayışının yaygınlaşması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hızlandırmaktadır.⁶⁰⁰ Bu tür bir yapılanma, yerinden yönetimin, gerçekleştirilmesi mümkün olduğu koşullarda daha rasyonel, daha az maliyetli ve daha işlevsel bir yaklaşım olduğunu göstermektedir. Yönetişim, katılımı her düzeyde ve alternatif yaklaşımlara imkân verecek şekilde öncelendiği ve teşvik ettiğinden, katılımı daha mümkün ve elverişli kılan yerinden yönetimi önemsemektedir. Avrupa Kentler ve Kasabalar Şartı'nda, bütün Avrupa ülkelerinden gelen yerel yönetim temsilcilerinin katılımıyla imzalanan metinde yerinden yönetim anlayışının açık bir şekilde benimsendiği görülmektedir: *Kentler ve kasabalar olarak bizler, sürdürülebilir yaşam biçimlerini geliştirmek, şehirlerimizi sürdürülebilirliğe yönelik biçimde tasarlamak ve yönetmek üzere gerekli gücümüzün, bilgimizin ve potansiyelimizin var olduğuna güveniyoruz. Yerel topluluklarımızın demokratik olarak seçilmiş temsilcileri olarak, kentlerimizi ve kasabalarımızı sürdürülebilirliğe doğru yeniden düzenlemek üzere sorumluluk üstlenmeye hazırız. Kentlerimizin ve kasabalarımızın bu çabaya olanak verme oranı, ikame ilkesi uyarınca, yerel öz yönetişim hakkının sağlanmasına bağlı. Yeterli otoritenin yerel düzeye bırakılması ve yerel yönetimlere sağlam bir mali zemin verilmesi gerekli.*⁶⁰¹ Çünkü, merkezden yönetim taşrada görevli merkez personelinin girişimcilik ruhunu köreltmektedir. Her şeyin merkezde planlanması, taşradaki personeli düşünsel faaliyetten alıkoymakta, onu sadece talimatları uygulayan bir memur durumunda tutmaktadır.⁶⁰² Buna karşılık yönetişimde merkezi ya da yerel kamu kesimi çalışanları, çok taraflı müzakereler yürüten, kamu yararının gerçekleşmesi için özel kesim ve sivil toplum kesimiyle ortak çalışmalar yürütebilme esnekliğini gösterebilen, inisiyatif alabilen, kamu yararı için pazarlık yapabilen, gerektiğinde yasal çerçeveler içinde, yetkilerinden feragat edebilen aktif bir konumu temsil etmektedirler.

Geleneksel yönetim anlayışının egemen olduğu durumlarda, merkezi hükümet ve merkezi diğer kurumlar, siyasal sistemin işleyişinde tekeli bir anlayışla baskın bir etkiye sahip olmaktadır. Yönetişim yaklaşımının benimsendiği çok aktörlü sistemin siyasal merkezi ise

⁶⁰⁰ H. Ömer Köse, "Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", Sayıştay Dergisi Sayı: 52, Ocak- Mart 2004, s.3

⁶⁰¹ 27 Mayıs 1994'te Danimarka'nın Aalborg kentinde imzalanmış olan Sürdürülebilirliğe Doğru Avrupa Kentler ve Kasabalar Şartı'ndan alınmıştır.

⁶⁰² Ziya Çoker, Yönetimde Yeniden Yapılanma, 20 Mayıs Vakfı Yayınları, Ankara 1995, s. 20-24

yerel yönetimlerdir.⁶⁰³ Bu merkez, tek bir aktörden oluşmaz. Çok taraflı ve karşılıklı etkileşime açıktır. Buna karşılık geleneksel yaklaşımda, etkileşime açık olmak merkezi kurumlar açısından bir zaaf olarak değerlendirilebilmektedir. Günümüzde bile kimi çevreler, devlet yapısı içinde, yerel ve bölgesel yönetimlere ikincil bir konum vermekte; merkezî yönetime, bir başka deyişle, devletin kendisine ise asıl gözüyle bakmaktadırlar. Oysa, hizmette yerellik ilkesiyle yapılmak istenen değişiklik ve çağdaş dünyanın yönelişi, bunun tam tersine doğrudur. İkincil olan merkezi yönetimdir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin işine karışması, ancak yereldekinin bu işleri görememesi veya göremeyeceğinin kanıtlanması durumunda kabul edilmektedir. Bu da gösteriyor ki, hizmette halka yakınlık, normatif bir niteliğe sahip bulunmayan, devletin erkini sınırlandırmayı amaçlayan bir ilkedir.⁶⁰⁴ Özerk yönetimleri olan Batı ülkelerinde, merkezi hükümet kural olarak kendisine ihtiyaç duyulduğunda bir görev üstlenir. Bunun dışında, yerel yönetimler üzerinde denetim yapar. Bu denetim ise bir yerindelik denetimi olarak değil, hukuka uygunluk denetimi şeklinde yapılır.⁶⁰⁵ Yerellik ilkesinin gereği olarak, kamu görevlerinin en uygun yönetim basamaklarınca yerine getirilmesi, üst basamaklardaki yönetimlerin, bu görevleri yalnızca alt basamaklar yetersiz kaldığında üstlenmesi artık genel bir yönetim ilkesi haline gelmektedir.⁶⁰⁶ Çünkü yerel ölçekte neyin daha rasyonel, gerekli ve uygun olduğuna yerel halkın temsilcileri olarak yerel yönetimdekilerin karar vermesi en uygun yöntem gibi görünmektedir. Bu yaklaşım, yerel halkın yönetim işlerine ilgisini ve katılımını artıracığından, yönetişimin gerçekleşmesine de katkı sağlayacaktır. İnsanların kendi evlerindeki sorunlarla daha yakından ilgileneceğinden kuşku duyulmayacağına göre, kamu hizmetlerindeki mümkün olan en geniş ölçekli yerelleşmenin, yerel kamu hizmetlerine olan ilgi ve katılımı artırması doğal bir sonuç olarak belirmektedir.

Yönetişim, kamu hizmetlerinin görülmesine katılacak taraflar /kesimler arasında dengeli bir iş bölümü ve paylaşmayı öngörmektedir. Yönetişimde, üç yönden dengeli bir iş bölümünün yapılabileceği görülmektedir. İlk olarak yönetişim, kamu kesiminde merkezi yönetim birimleriyle yerel yönetim birimleri arasında; ikinci olarak, yerel ya da merkezi yönetim birimleriyle özel kesim ve sivil toplum arasında; ve son olarak, aynı hizmet alanındaki yerel ya da merkezi kamu kurumlarının kendi içlerindeki birimler arasında dengeli, adil ve işlevsel

⁶⁰³ Herve Michel, "Government or governance? The case of the French local political system", West European Politics, July 1998 v 21 p 146 (25), Frank Cass & Company Ltd.

⁶⁰⁴ Keleş (1995), s.4

⁶⁰⁵ Keleş (1999), s.130

⁶⁰⁶ Keleş (1995), s.10

bir işbölümünü gerektirir. Dengeli ve adil bir işbölümünün yönetim için yaşamsal bir değerinin olduğu görülmektedir. Çünkü, sağlıklı bir *ilk* yapılanma ile yetki, sorumluluk ve olanakların birbirleri ile paralel olması, her kesimin yapacağı işlere odaklanabilmesi için hem teknik hem de moral motivasyon olarak olumlu bir ortam hazırlayacaktır. Bu görev paylaşımında, yerel yönetimlerin temel işlevi, yerel kaynak, değer ve hizmetlerin yönetimi ve denetimi diye tanımlanacak olursa; bu tür bir örgütlenmenin çıkış noktası ve amacı ise, bunlardan yararlanacak olanları, kendi temsilcileri aracılığı ile yönetim ve denetimde etkili kılma arayışı olarak belirlemek mümkündür.⁶⁰⁷ Dengeli ve işlevsel bir paylaşım, kamusal faaliyetlere katılmada gönüllülüğü artıracak, diğer yandan denetim konusunda daha dinamik ve etkili bir ortam oluşturacaktır. Yerel yönetimlere, yerel sorunların halli için, yetki ve sorumluluk aktarılır ve bu işleri yapabilecek bütçe olanakları oluşturulurken; diğer yandan yerel yönetimlerin de bu yetki ve sorumluluklarını yerel düzeylerde özel kesim ve sivil toplum temsilcileri ve bireysel olarak vatandaşla paylaşmasının altyapısı ve kurumsal zemini oluşturulacaktır. Böylece kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanımı için ortak akıl ve toplumsal potansiyel harekete geçirilirken, bu kaynakların kullanımının birkaç boyutta denetlenebilmesinin şartları da hazırlanmış olacaktır. Yurttaşların bireysel denetimi, sivil toplum örgütlerinin denetimi, bağımsız denetim kuruluşlarının denetimi, bağımsız medyanın denetimi, merkezi hükümetin denetimi, bağımsız yargı organlarının denetimi gibi yollarla kamu kaynaklarının yolsuzluklara, israfa ve verimsiz kullanımlara konu olması, asgariye indirilmiş olacaktır.

Merkezi hükümet birimleriyle yerel yönetim birimleri arasındaki ilişki, sadece merkezi olanların yerel olanlara müdahale etmemesi ve gereksiz yere onların işlerine karışmaması anlamına gelmemektedir. Bu aynı zamanda, merkezin yerel için kolaylaştırıcı, teşvik edici ve destekleyici bir konumda kalarak, gerektiğinde yardımcı olmasını da içeren bir özerklik olarak algılanmalıdır. Keleş'e göre, hizmette halka yakınlık ilkesi, sadece üst düzeyde bulunan bir otoritenin, kendi başına hareket edebilecek durumda olan bir kişinin ya da bir topluluğun işlerine karışmasını sınırlandırmak anlamını içermemekte; aynı zamanda üst düzeydeki otoritenin, bu kişi ya da kurumlara kendilerini geliştirebilecek araçları sağlama ödevini de kapsamaktadır.⁶⁰⁸ Daha iyi kamu hizmeti sunulabilmesi için koşulları hazırlama ve destekleme ödevinin yanında, ulusal anlamda birliği ve eşgüdümü sağlamak için denetim ve

⁶⁰⁷ Oya Çiftçi, "Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum", Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.239

⁶⁰⁸ Keleş (1995), s. 6

kollama ödevinin de doğru yapılması gerekir. Tekeli'ye göre, Türkiye'de yerel yönetim alanında ciddi sorunlar görülmektedir. Özellikle, yerel siyasi kamu alanının şeffaf olmaması, halkın himayecilik politikasına yatkın ve onun avantajlarından yararlanıyor olması, büyük rant dağıtılması bu sorunlardan sadece bir kaçını oluşturmaktadır. Bu üç zaafın varlığından bile, karmaşık yerel siyasi ilişkiler doğmaktadır. Bu karmaşıklığa merkezle ilişkilerin yapısı da katkısının bulunduğu da bilinmektedir.⁶⁰⁹ Bu karmaşık ilişkiler, denetimi zorlaştırmakta, verimli ve etkili çözümler üretilmesini de önlemektedir. Bu tür zaafaların ve sorunların aşılması konusunda farklı yaklaşımlar ileri sürülmekte, hatta bunlar çözülmeyen yerelleşmeye gitmenin tehlikeli sonuçlar doğuracağı bile iddia edilmektedir. Bulaç'a göre *bugünkü modern devletin varsayımlarını doğru dürüst analiz etmeden, yerinden yönetime geçmek veya yerel yönetimlerin güçlendirilmesini istemek, daha çok inisiyatif talep etmek, belki bizi çok daha küçük ama katı, içinden çıkılması çok zor gettolara, hapisanelere de düşürebilir.*⁶¹⁰ Bazı eleştirilerin ve eleştirilere haklılık kazandırabilecek sıkıntılarının varlığına rağmen, İsvan'ın da kaydettiği gibi, Türkiye artık gerçek anlamda yerel yönetimsiz yönetilemez. Yetkisiz ve güçsüz yerel yönetimler, Türkiye için kentlerin yönetilmesi sorunu olmayı çok aşmış, bir demokrasi ve rejim sorunu haline gelmiştir. Türkiye sağlık, eğitim ve güvenlik gibi sorunlarını, yetkilerini paylaşarak yerinden çözmek durumundadır.⁶¹¹ Bu bağlamda, yerel yönetimler, ciddi değişim ve dönüşümler sergileyen toplumsal ilişkiler ağı içinde, kendi içlerinde değerlendirilmeli, bir yönetim ağı olarak görülebilmelidirler ki,⁶¹² artan sorunlar karşısında, alternatif çözümlere katkıda bulunabilecek yeni ilişkiler ve çalışma düzlemleri geliştirilebilsin. Çünkü, artık yönetim ağı çağdaş dünyanın yönetiminde merkezi bir rol oynamaktadır.⁶¹³ Mevcut sorunların çözümünde, yerel dinamikler, yönetim anlayışı içerisinde koordine edilerek, kamu hizmetlerinin istekli ve aktif birer unsuru haline getirilemezse, sorunlar daha da büyüyecek ve maliyet artacaktır. Bu açıdan toplumsal potansiyelin tutarlı ve etkili bir şekilde harekete geçirilmesi anlamına da gelen yönetim anlayışının, yerel yönetimlerde egemen olmasına ihtiyaç olduğu görülmektedir.

⁶⁰⁹ Tekeli (1999), s.202

⁶¹⁰ Ali Bulaç, "Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum", Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999, s.165-166

⁶¹¹ İsvan (1999), s.103

⁶¹² H.B. Kahraman, E.F.Keyman- A.Y.Sarıbay, *Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim*, Demokrasi Kitaplığı, 1999 İstanbul, s.52

⁶¹³ Sorensen-Torfin (2005), s.230

Kamu yönetiminde değişim tartışmalarında, kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi, yerel yönetimlerin sistem içinde, özerkliklerinin yetki ve sorumlulukları ile birlikte artırılması, kamu yönetiminde asli unsur/birincil yetkili olarak kabul edilmeleri sık sık gündeme getirilmiştir. Yönetimden yönetim anlayışına geçişte, işlerin merkezi bir sistemle yürütülmesinden yerel yönetim sistemine geçilmesi öngörülmekte; işlerin yürütülmesinde ilgili tarafların ortaklık ve ittifakları önem kazanmakta; dolayısıyla resmi otoriteler karşılıklı olarak birer ortak ve müşteri haline gelmekte, vatandaşlar da yapılan hizmetler nedeniyle çok yakın ilişkiler kurulabilen ortaklara dönüşmektedir.⁶¹⁴ Bu nedenle Avrupa Konseyi, bölgelerle daha alt birim yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin hatta ortaklıkların desteklenmesini istemektedir. Yerel ihtiyaçların giderilmesi ve belli bir merkeze olan bağımlılık bu yolla azaltılarak yerel özerklik ve irade güçlendirilmektedir.⁶¹⁵ Böylece siyaset üretme tekeli tamamıyla olmasa bile merkezin elinden kayacak, kısmen yerelle paylaşılacaktır. Bu da yönetime olan katılımı önemli ölçüde artırması beklenen bir etki doğuracaktır.

Kamu yönetimindeki tıkanmaların açıkça baş gösterdiği 70'li yıllardan bu yana yerelleşme çok geniş bir alanda tartışma ve deneylere konu oldu. Yerelleşmenin bir çok konuda yerel katılımı artırdığı ve bu yolla kamu hizmetlerinin en azından yerel düzeyde daha demokratik ve toplumsal taleplere uygunluk içerisinde yürütüldüğü ileri sürülmüştür. Ancak, yeterli sosyal, siyasal ve özellikle ekonomik koşullar sağlanmadan gerçekleşen bir yerelleşmenin bazı riskleri de barındırdığı görülmüştür.⁶¹⁶ Katılımın bazı yerlerde sadece elitlere has bir katılım olarak kalmaması için katılımcı demokrasi uygulamalarına uygun mekanizmaların oluşturulması ve gerekirse teşvik sistemlerinin devreye sokulmasına ihtiyaç olabilir. Çünkü, merkezden yönetim, halkın kamu hizmetlerinin yapılmasına katılımını ve ilgisini azaltır. Dolayısıyla kararların sorunlara mümkün olan en yakın yerde alınması, sorunları birinci derecede yaşayanların, çözüm getirecek kararların alınmasına daha yakın ilgi ve sorumluluk gösterecekleri açıktır. Merkezçiliğin kamu çalışanları üzerinde de olumsuz etkilerinin olduğu görülmüştür. Mesela, merkezden yönetim taşrada görevli merkez personelinin girişimcilik ruhunu köreltmektedir. Her şeyin merkezde planlanması, taşradaki personeli düşünsel faaliyetten alıkoymakta, onu sadece talimatları uygulayan bir memur durumunda

⁶¹⁴ J.Wiley, "Effective Governance Through Thinking and Management Science", Systems Research and Behavioural Science, May 2001, v18 i3 p 241

⁶¹⁵ Avrupa Konseyi First Working Paper I, 1999

⁶¹⁶ Doornbos (2003), s.12

tutmaktadır.⁶¹⁷ Böyle olunca yerel sorunları bizzat gözlemleyen, yaşayan taşradaki personel karar alamazken, sorunları kağıt üzerinde ve mutlaka eksiklikleriyle öğrenebilen merkez, buna rağmen personeli karar alıp, uygulanmasını isteyebilmektedir.

2. BÖLÜM: BAĞCILAR KENT KONSEYİ VE YÖNETİŞİM

Yönetişim kavramı içerisinde, kamu hizmetlerinin yerelleşmesinin ve yerinden yönetimin katılımı artıracacağı ve yurttaşların istedikleri hizmetleri istedikleri biçimlerde alabilmelerine daha uygun olduğunu tartıştık. İnsanların kendilerine yakın sorunlara, kararlara ve politika belirleme süreçlerine daha fazla ilgi göstermeleri anlaşılabilir. Benjamin Barber'ın demokrasiyi tam da böyle, insanların kendilerini ilgilendiren konulara her an müdahil olabilmelerini içeren güçlü demokrasisi, son tahlilde demokratik düzenin ona muhatap olan sivil toplum unsurlarınca benimsenmesini, içselleştirilmesini öngörüyor, amaçlıyor. Demokratik düzenin, kendi geleceğini, resmi kişi ve kurumlara ya da elitlerden bir gruba, yani toplumun dar bir kısım kesimlerine havale etmesi, demokrasinin geleceği açısından endişe verici sonuçlara yol açabilir. Yerel yönetimlerin, yozlaşma ve hukuksuzluklardan sıyrılmak kaydıyla, yönetime katılıma ve demokratik düzene olan ilgiyi artırabileceği düşünülmektedir. Türkiye ölçeğinde bunun bir kaç nedene bağlı olduğu görünmektedir: Birincisi, yerel yönetimlerin insan sayısı ve coğrafya büyüklüğü itibariyle katılımcı yönetime daha fazla olanak tanınması. İkincisi, yerel yönetimlerin organik olarak daha esnek bir yapıda hareket edebilme ve inisiyatif alma yeteneğine sahip olması. Üçüncü olarak da, somut uygulamalar bakımından ele alınacak olursa, belediyelerde, başkanlık sisteminin hızlı karar alıp uygulama bakımından daha elverişli bir konumda olması. Son olarak da hayatın içinden ve günlük ihtiyaçların giderilmesiyle doğrudan ilgili yerel kamu hizmetleri, yerel halkın daha çok ilgisini çekebilir ve katılım talebini artırabilir.

Bağcılar Belediyesinde, katılımcı yerel yönetim uygulamaları olarak değerlendirdiğimizde, ortaya konulan farklılıklar, dünyadaki genel durum itibariyle çok fazla orijinallik içerdiği için değil; Türkiye'de sürdürülebilir iyi yönetim örneklemesi bağlamında ifade edebileceği anlam bakımından değerlendirilmektedir. Bir çok konunun teorik ya da düşünsel bazda heyecanla ele alındıktan sonra, somut uygulamalara geçilmeden unutulduğu bir yönetim

⁶¹⁷ Ziya Çoker, Yönetimde Yeniden Yapılanma, 20 Mayıs Vakfı Yayınları, Ankara 1995, s. 20-24

geleneğinin egemen olduğu Türkiye’de, bazı farklı uygulamaların ele alınmasında kavramın Türkiye’de daha iyi anlaşılması açısından etkili olacaktır. Konunun neden Bağcılar Belediyesi örneğinde çalışıldığını açıklamada bu düşüncenin önemli bir yeri bulunmaktadır. Bunun yanında birkaç farklı nedenle, bu eğilimin açıklanmasına da gerek duyulmaktadır: Birincisi, Bağcılar Belediyesinde katılımcı bir yönetim anlayışının yansımaları ile ilgili olduğunu saptadığımız bir kısım çalışmalar ve gerçekleştirilen projeler, bu bağlamda ele alınmaya değer bulunmuştur. İkincisi, Bağcılar Belediyesinin Türkiye’de daha önce kalıcı örneği olmayan İstişare Kurulu Toplantılarını (şimdiki yasalaşmış adıyla, Kent Konseyi) ilk düzenleyen ve bugüne kadar sürdüren bir belediye oluşu bu yaklaşımda etkili olmuştur. Üçüncüsü, adı geçen belediyede, 1992 yılından bu yana, yaklaşık 15 yıldan beri, aynı siyasal yaklaşımı benimseyen bir yerel iktidarın görevde olmasıdır. On beş yıl, bir siyasal yönetimin katılımcı yönetim konusundaki yaklaşımını belirlemek için yeterli bir süre olduğu gibi; bu yerel siyasal iktidarın görev yaptığı Türkiye ölçeğinde büyük bir ilçede, katılımcı yönetim anlayışının yansımalarının ne derece var olup olmadığının belirlenmesi açısından yeterli bir zaman dilimi sayılabilir. Dördüncü neden, bu bölgenin siyasal yaklaşımlar bakımından geçmişte, farklı siyasal partilerin rekabetine sahne olmuş ve toplumsal olarak farklı kesimlerin birlikte yaşadığı bir kentsel özellik göstermesi. Son olarak da ilçenin tarihsel olarak yeni sayılabilecek bir belediye olması, ekonomik ve sosyal koşullar itibarıyla göreceli olarak yeni gelişmekte olan bir belediye profili çizmesinin etkili olduğu söylenebilir.

Bağcılar Belediyesinde katılımcı yönetim uygulamalarının doğrudan belediye yönetiminin içinden çıktığı siyasal parti ile açıklanması tek başına yeterli görünmemektedir. Zira, aynı parti üyesi yüzlerce belediye yönetiminin farklı uygulamaları; katılımcı yönetim konusunda bu derecede ileri adım atamamaları, konuyu siyasal eğilimden daha ziyade mevcut belediye yönetiminin yönetim yaklaşımlarındaki kişisel ve tekil özelliklerle ilişkili olarak açıklama zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Bunu anlamak için başkan ve ekibinin insana ve yaşadığı çevreye bakış açısına bir göz atmak gerekir. Yönetim anlayışını ortaya koyan ifadelerden birinde Bağcılar Belediye Başkanı şöyle demektedir: "İnsan tabiattaki en değerli varlıktır ve insanca yaşaması için gerekli imkanlara sahip olmalıdır. Bu imkanların sağlanması ise, ancak bu işe gönül vermiş yöneticiler sayesinde olabilecektir. İhtiyaçların belirlenmesi açısından en akılcı yönetim ise halkla birlikte, halkla el ele olanıdır. Sorunları yerinde tespit etmek, çözümleri birlikte üretebilmek, ancak yönetenlerle yönetilenlerin fikirlerinin tartışılabilir olduğu ölçüde mümkündür. Biz yöneticiler, onların sayesinde ve onlar için varız. O halde bütün

enerjimizi bu görev için harcamalıyız..."⁶¹⁸ demektedir. Burada hemen göze çarpan yöneten yönetilen ayrımı, katılımcı uygulamaların halktan gelen bir talep üzerine değil de, Başkanın ve belediye yönetiminin girişimleriyle olacağını ima etmektedir. Bu Türkiye'nin geneline atfedilebilecek bir yaklaşım olarak durmaktadır. En başta kalın çizgilerle bir yöneten yönetilen ayrımı yönetimle bağdaşmamaktadır. Ama yönetim önündeki tek sorun bu değildir; sadece temel yaklaşımı gösteren bir ipucu olarak kayda değerdir.

Bağcılar'ın geçmiş on beş yılı incelendiğinde, Başkanın ve belediye yönetiminin, halkla iç içe olma konusunda bir sorunlarının olmadığı anlaşılıyor. Belediye halk günü uygulamaları, birimlerin geneli itibarı ile şeffaf çalışma ortamları, ofislerde yurttaşların hizmet alımı sırasında karşılaştıkları güler yüzlü ve sorun çözücü yaklaşımlar bakımından iyi yönetim için ipuçları bulunabilir. Yurttaşlarla yüz yüze temasların nasıl bir yoğunluk içinde gerçekleştirildiğini belirleme olanağı elde ettiğimizde ve bunu geçmişteki örneklerle karşılaştırdığımızda, bunun bir memnuniyet nedeni olduğu hemen anlaşılmalıdır. Katılımcı yönetim anlayışının yansımaları olarak sunulan bir kısım yaklaşımları incelediğimizde, bazı alışılmadık girişimlerin yapıldığını, yurttaşların bazı işlere ve faaliyetlere katılımlarının sağlandığını görüyoruz. Ama bunların tümünü bir arada incelediğimizde, hemen hiç birinde yönetim yaklaşımının gerçekten egemen olduğunu göremiyoruz. Çünkü, genelde, karar verilmiş ve ya uygulamaya konulmuş bir kısım faaliyet ve hizmetlere sonradan bir katılım sağlandığını, bunun da karar verme aşamasını kapsamadığını görüyoruz. Halbuki, karar verme aşaması, kamu yönetiminin en önemli aşamasıdır. Yurttaşların karar verme aşamalarına belli derecelerde katılmadığı ya da görüşleriyle etkileyemediği süreçlere yönetim demek zordur. Buna karşılık, belediye yönetimi, bu yapılanları çeşitli zorluklarla ulaşılmış hedefler olarak ele almakta ve bunları önemseyerek sürdürmektedir. Yoğun çabalarla, pek çok zorluk aşılarak elde edildiği düşünülen bu uygulamaların, belediyecilikte başarılı olmanın ve halka hizmet etmenin en iyi yolu olduğu düşüncesi ile hareket edildiği anlaşılmaktadır. Hayata geçirilen bu uygulamaların istişare kurulu toplantıları (yeni adıyla kent konseyi) gibi örnek alınması ve yaygınlaşmasının hedeflendiği görülmektedir.⁶¹⁹ Bu iddianın yerel vatandaşlar ve sivil toplum arasında ne denli karşılık bulduğu, hem vatandaşlar hem de belediye çalışanları ile yapılan anketlerle ve birebir mülakat yöntemleriyle araştırıldı.

⁶¹⁸ Bağcılar Belediyesi 2003 Faaliyet Raporu, Bağcılar Belediyesi 2004, Giriş Kısmından.

⁶¹⁹ Sergun Ağar, Halkın Belediyesi Olmak, Bağcılar Belediyesi Yayınları, s.23-34,

2.1. Bağcılar Kent Konseyinin Kuruluş Süreci

Habitat II ilkeleri gereği hazırlanan ülke raporu, Türkiye’de yerleşmenin desteklenmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yönetime katılımın ve bu katılımı sivil toplum örgütlerinin rollerinin artırılmasının teşvik edilmesi, her düzeyde, ama özellikle yerel düzeyde şeffaflığın sağlanması öngörülmüştür. Bu bağlamda Gündem 21 kapsamında Kent Konseyleri kurularak çalışmalarına başlanması sağlanmıştır. Henüz etkili bir katılım ve yönetime yön verebilecek derecede etkili bir yapılanma sağlanamasa bile, gelecekte bu yapılanmanın kent yaşamı için ve yerel ve ulusal demokrasinin kurumsallaşması için etkili sonuçlar doğurabileceğine ilişkin işaretler bulunabilir.

Bağcılar Belediyesi yönetimi, demokratik ve katılımcı bir yönetimi ilke edindiği iddiasıyla, 1994 yılında İstişare Kurulu Toplantısı adını verdiği bir uygulamayı başlatır. İstişare kurulu toplantıları; belediye yöneticileri ve kaymakamlık birim müdürleri, siyasi parti yöneticileri ve bu partilerin mahalle temsilcileri, belediye meclis üyeleri, gazeteciler, yazarlar, üniversite öğretim üyeleri, bölge milletvekilleri, il genel meclis üyeleri, 22 mahalleden halk temsilcileri, muhtarlar, işadamları, dernek ve vakıf temsilcileri gibi ilçede yaşayan ve ilçenin yönetimi için söz söylemek isteyen herkesin katılımı ile gerçekleşir. Her üç ayda bir düzenlenen bu toplantılarda herkes kendi sorununu yada ilçenin genel sorunlarını dile getirir, düşünce ve bilgi alışverişi yapılır. Her türlü görüşü açık olarak yapılan bu toplantılar, belediye çalışmalarına yön vermesi açısından, belediye yönetiminin yararlandığı bir kaynak olarak değerlendirilmeye çalışılır.⁶²⁰

Kent Konseyi toplantıları için her defasında ayrı bir gündem belirlenir. Gündem davetli kişilere bir davetiye ile duyurulur. Sadece davetli olanların katılabildiği toplantılar yemekli olarak düzenlenerek katılım oranının yüksek olması teşvik edilir. Davetli sayısına göre bir mekan düzenlendiği için, kişi sayısında davetiye yolu ile bir sınırlama yapılır. Ama yukarıda sayılan daimi üyeler ilçenin en geniş temsil platformunu oluşturduğu için, bir ayrımcılık yapıldığı düşünülmeyebilir. Toplantıda, önce oluşturulan bir divan gündemi icra eder. Divan başkanı toplantıyı açtıktan sonra, belediye başkanı kısa bir hoş geldiniz konuşması yaparak toplantının konusu ve önemi hakkında hatırlatmada bulunur. Ardından gündemle ilgili çağırılan uzman kişi, konuşmasını yapar. Gündemin içeriğine göre, konusunda uzman olan bir bürokrat, bir bilim adamı, bir entelektüel yada bir siyasetçi konuşmasını yapar. Konuşmanın

⁶²⁰ Sergun (2004), s.29

gündem konusunun dışına çıkmaması, herhangi bir parti yada grup propagandası içermemesi için gerektiğinde divan başkanı uyarılarda bulunabilir. Bu uzman konuşmasından sonra, bireysel olarak konuşmak isteyenler belli bir sıra ile söz alıp sorunlarını, eleştirilerini, önerilerini, şikayetlerini yada memnuniyetlerini dile getirirler. Bu konuşmalar bittikten sonra, Belediye Başkanına tekrar söz verilerek bütün bu konuşmalarda belediye yönetimini ilgilendiren konularda gerekli açıklamaları yapması istenir. Başkan yapılabilecekleri, çözümleri ve cevaplarını ortaya koymaya çalışır. Bu arada katılması gerekip de katılmayanların varsa yazılı olarak gönderdiği sorular da okunarak değerlendirilmeye alınır. Ardından iyi dilek ve temennilerle divan başkanı toplantıyı bitirir. 1994'te başlayan istişare kurulu toplantılarında, 1996'dan itibaren yapılan bütün konuşmalar, eleştiriler ve öneriler hiçbir değişiklik yapılmadan kitap haline getirilmekte, yeterli sayıda basılarak bütün katılımcılara ve ilgi duyanlara dağıtılmaktadır.

Başkana göre, bu toplantılar halkı dinlemek, onların önerilerini, eleştirilerini dikkate almak ve bunun gereğini yapmak için yapılan toplantılardır. Türkiye'de ilk defa Bağcılar Belediyesi'nin başlattığı bu tür bir uygulamanın ısrarla sürdürülmesinde katılımcı demokrasi ve iyi yönetim için yararlar olduğunu düşünmektedir. Belediye yönetimi, bu tür toplantılarda halkın karşısına çıkabilmiş olmayı, halkla kurduğu temsil eden-temsil edilen ilişkisinin tutarlı bir sonucu ve yaptığı yerel faaliyetlerin başarısının bir göstergesi olarak görmektedir. Belediye yönetimi, İstişare Kurulu Toplantılarını, katılımın yararlarına olan inancının bir yansıması olarak görmekte ve bu motivasyonla bu toplantıları sürekli tekrar etmektedir.⁶²¹

2.2. Hukuki Durum ve Kurumsal Yapının Analizi

İlçenin bütün kesimlerini temsil eden ve görüş sahibi herkesin davet edildiği yada katılabildiği İstişare Kurulu Toplantıları *biçimsel açıdan* farklı bir katılımcı demokrasi uygulaması olarak dikkati çekmektedir. Bu uygulamanın örnek alınması ile TBMM'nde, 2005 yılında çıkarılan yeni Belediye Kanununda, 76. madde Kent Konseyinin kuruluşunu düzenlemektedir. Bu kanun ile belediye örgütünün bulunduğu bütün yerel yönetim birimlerinde, yani bütün kentlerde Kent Konseyi kurulması ve çalıştırılması zorunlu hale getirilmiştir. Böylece, Bağcılar Belediyesinin doğrudan ve katılımcı demokrasinin bir yansıması olarak gündeme getirmiş olduğu ve yaptığı bir çalışmayı, tüm Türkiye'de uygulama yolu açılmış oldu. Belediye Kanunu 76. Madde şöyledir:

⁶²¹ 24. İstişare Kurulu Toplantısı, Bağcılar Belediyesi Kültür Yayını, No.34, Bağcılar 2004, s.130

“Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.”⁶²²

Kanunun amacına baktığımızda, genel hatlarıyla pragmatik bir güdü ile hazırlandığı, hemşehrilik, kentin korunması, çevrenin tahrip edilmemesi, sürdürülebilir kalkınma sosyal yardımlaşma gibi temaların öne çıkarıldığını görüyoruz. Buna karşılık katılımcı demokrasi vurgusunun ikinci derecede kaldığını ve demokratik katılımın olursa iyi olur kabilinden dahi edildiği izlenimi ediniyoruz.

Kent Konseyinin kuruluşunu düzenleyen yasanın, açıklanması ve uygulanma esaslarının düzenlenmesi amacıyla, 6 Ekim 2006 tarihinde bir yönetmelik çıkarılmıştır.⁶²³ Bu yönetmeliğin amacı 1. maddede şöyle açıklanmaktadır: *Bu Yönetmeliğin amacı; kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.*

Yönetmeliğin 4. maddesinde ise Konsey şöyle tanımlanıyor: *Merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde buluştuğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmalarını ifade eder.*

⁶²² <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5215.html>, 5272 Sayılı Belediye Kanunu (21.03.2007)

⁶²³ Resmi Gazete Tarihi: 08.10.2006 Resmi Gazete Sayısı: 26313, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr> (10.04.2007)

Konseyi düzenleyen yönetmeliğin 4ç maddesinde birkaç kavrama ve konuya özel vurgu yapılıyor.

Birincisi, Konseyin oluşumunda ve çalışmasında, belediyeyi yardım ve destek sağlamak üzere görevlendiren bir yaklaşım benimseniyor.

İkincisi, meclisler ve çalışma gurupları oluşturulmasını emrediyor. Bunarlı, kadın ve gençlik meclisleri başta olmak üzere kent konseyinin görev alanlarında, yönetim anlayışına dayalı ve sürdürülebilir kalkınma içinde çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasında oluşmuş ortak yapılar olarak tanımlıyor. Bu meclislerin ve çalırma guruplarının bir nevi uzmanlık gurupları olarak çalışmasını düzenliyor. Kent Konseyinde gündeme gelen, konuşulan, tartışılan konuların bu meclislere ve çalırma guruplarına havale edilerek daha somut öneriler ve çözümler ortaya çıkarılması hedefleniyor.

Üçüncüsü, Yerel gündem 21 programı adıyla kabul edilen ve 1992 yılında Birleşmiş Milletler Rio Yeryüzü Zirvesinde kabul edilen metne gönderme yapıyor. Bu metinde, 21 inci yüzyılın gündemini belirleyen Gündem 21 başlıklı Eylem Planının 28 inci bölümü uyarınca, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğler ortakların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini belirleyerek, kentleri için Yerel Gündem 21 olarak adlandırılan programa atfla, 1997 yılından itibaren uygulanan Türkiye Yerel Gündem 21 Programına dikkatleri çekerek, kent konseyinin bu programın hedefleriyle uyumlu çalışması öngörülüyor.

Dördüncüsü, yönetim kavramını öne çıkarıyor. Saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışı olarak tanımladığı yönetişimin, kent konseyinin çalışma düzeninin düşünsel tabanının oluşturacağı anlaşılıyor.

Yönetmeliğin 6.maddesi Kent konseyinin görevlerini düzenlemektedir. Yönetmelikle, kent konseyinden beklentilerin oldukça yüksek olduğu anlaşılmalıdır.

6.maddenin (a) bendinde, yerel düzeyde *demokratik katılımın* yaygınlaştırılmasını, *hemşehrilik* hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü *yönetişim* anlayışının benimsenmesini sağlamak,

(c) bendinde, kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak,

(ç) bendinde, yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,

(g) bendinde, sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,

(h) bendinde, kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,

Burada ve ekteki yönetmelikte sayılan görevlerin bütününe dikkate aldığımızda, aslında Türk sosyal, siyasal ve idari yapısının sorunlarını, mikro planda çözmesi beklenen uygulamaların kent konseyinden beklendiğini söyleyebiliriz. Başka bir açıdan baktığımızda ise, hukuksal ve yapısal çatıları çok iyi kurgulayıp, bunları hayata geçirecek uygulama aşamalarına gelince, hiç de iyi sınav vermeyen sosyo-kültürel ve siyasal zaafların burada da tekrar edeceğini iddia edebiliriz. Bu kadar iddialı bir öngörü için, belli bir zaman diliminde uygulamaları izlemek gerekir elbette.

Kent Konseyinin kuruluşunu düzenleyen yasaya ve yönetmeliğe birlikte baktığımızda, bunun demokrasinin kurumsallaşması bağlamında önemli bir kazanım olabileceğini; başarılı uygulamalarla kökleşerek, Ulusal anlamda Ekonomik Sosyal Konsey'in daha işlevsel ve başarılı olmasının yolunu da açabileceğini söyleyebiliriz.

2.3. Konseyin Üyeleri ve Katılımcı Profili

Yönetmeliğin, Konseyin katılımcılarını düzenleyen 8.maddesinde belirlenen katılımcı çeşitliliği katılımcı demokrasi açısından dikkate değerdir. 8.maddeye göre, Kent konseyi, aşağıda belirtilen kişi, kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşur.

a) Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi,

b) Belediyenin içinde bulunduğu seçim bölgesi veya bölgelerinin milletvekilleri,

c) Belediye başkanı veya temsilcisi,

ç) Sayısı onu geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri,

d) Meclis üye tam sayısının yüzde 30'unu geçmemek üzere, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri,

e) Meclis üye tam sayısının yüzde 30'unu geçmemek üzere, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri,

f) Belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan muhtarların, kendi aralarından seçecekleri en fazla 10 temsilci,

g) Beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri,

ğ) Varsa üniversiteden bir temsilci, birden fazla olması durumunda her birine temsilen bir üye,

h) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, baro, kooperatifler, birlikler, konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcileri,

ı) Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma guruplarının birer temsilcisi katılır.

(2) Büyükşehir kent konseyine (g) bendinde belirtilen siyasi partilerden TBMM de üyesi bulunanların ve (h) bendinde belirtilenlerin varsa en üst kuruluşlarının birer temsilcisi katılır. Katılımcılar, bir kentte katılmasında yarar olabilecek her kesimi kapsar görünmektedir. Bağcılar uygulamasında, bireysel olarak yurttaşların da katılabilmesi bir farklılık olarak görünmektedir. Bu açıdan bakıldığında, mevzuatta bunun öngörülmemiş olması bir eksiklik gibi görünse de yapısal zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Zaten genel kurulun yılda iki defa toplanması öngörüldüğünden, çok aşırı kalabalık toplantıların veriminin düşük kalabileceği endişesinin taşındığı anlaşılmaktadır. Bunun çözümünde, Konseyin sekreteryasının oluşmasından sonra, şikayet ve önerilerin yazılı olarak yurttaşlardan alınarak belli bir sınıflandırmaya tabi tutulup, tekrarlar ayıklandıktan sonra Konseyde görüşülmesi sağlanabilir.

Bağcılar kent konseyinde üyelerin/katılanların söz alma ve kullanma durumlarına baktığımızda, belli derecede bir katılımcılık görülebiliyor. Belediye Başkanının ağırlığı, her türlü söz, davranış ve ifade edilen beklentilerden hissediliyor. Çünkü her şey ya ona şikayet ediliyor, ya da ondan isteniyor. Dolayısıyla hem yurttaşların hem de yönetim kadrolarının tek adam alışkanlıkları, katılımcı demokrasi ve yönetişim referanslı Konsey toplantılarında bile rahatlıkla hissedilebiliyor. Aşağıda, konsey toplantılarında söz alanların, söz alma sayıları, sorun –şikayet dile getirmeleri, öneride bulunmaları, talepte bulunmaları, belediye hizmetlerine destek belirtmeleri şeklindeki değerleri gösteren tablolardan birkaç örnek görülüyor. Sayısı, 2006 sonu itibarı ile 30'u Bağcılar Kent Konseyi Toplantılarının, bu örnekler üzerinden değerlendirilmesi mümkün görünüyor. Belli derecede kurumsallaştığı görülen toplantılar, artık yaklaşık aynı katılım oranları üzerinden sürdürülmektedir.

Toplantıların başlangıçta farklı bir uygulama olarak dikkat çektiğini, ancak ilk dönemlerde katılımcı sıkıntısı çekildiğini söyleyebiliriz. Belediye Başkanı, yüz yüze görüşmede, sadece yararına inandığı ve uzun vadede anlaşılacağını umarak, bir çok sıkıntıya rağmen toplantıları devam ettirdiklerini ifade etmiştir. Demokrasinin kurumsallaşmasında ve katılımcı uygulamaların kamu yönetimine uzun vadede kazandırabileceği dinamizm gerekçesiyle, belli bir zaman aralığında yalnızca yurttaşlık ve demokrasi eğitimi sürecinin tamamlanması için

başlangıç adımlarının sürdürülmesi gerekir. Yurttaşların belli bir bilinç düzeyine gelene kadar, yani bir öğrenme sürecine kadar yapay bazı süreçlerin yaşatılması, kurgulanması – son tahlilde özerk ve özgür bir yurttaşlar topluluğunu amaçlamak koşuluyla-demokrasi için bir sakıncası olmaması gerekir. Barber, demokrasi ve yurttaşlık eğitimini önemsemektedir. Ona göre, ortak tartışma, ortak karar ve ortak çalışmadan doğan, yurttaşların çatışmanın ortak bilinç ve siyasal yargı yoluyla dönüştürülmesine etkin ve sürekli bir biçimde katılmalarına dayandırılan bir anlaşma yoluyla, yeni durumların farkına varmayı sağlayan bir uzlaşma, güçlü demokrasinin hedefidir.⁶²⁴ Öğrenmenin ön koşulu olarak, katılmaya değer atfedildiğini ve gerekli görüldüğünü anlıyoruz.

Tablo 2.

12. Kent Konseyi Toplantısı⁶²⁵

kim	söz alma sayısı	sorun	öneri	istek	destek
muhtar	15	11	2	3	1
basın	3				2
Siyasi partiler	7	3	5		9
dernekler	5	3	3	3	
belediye					
kurumlar	3	1	1	1	1
halk	21	12	4	13	15
öğrenci	2	2	2	2	1

Örnekleme için aldığımız 12. toplantıdaki katılımcı ve söz alma istatistiklerine bakıyoruz.

- 15 mahallenin muhtarı toplantıya katılmış. Ortalama muhtar sayısı başına bir söz alındığı anlaşılıyor. 11 şikayet-sorun, 2 öneri, 3 talep ve 1 destek dile getirilmiş olduğu anlaşılıyor. Muhtarların Türk idari sistemindeki en önemli sosyal fonksiyonlarından birisi, mahalle denilen en küçük idari birimde yaşayanların sorunlarını, sıkıntılarını, sokağın, caddenin eksikliklerini en iyi bilen kimseler olmasıdır. Bu nedenle kentin nabzını tutmak ve yurttaşların eğilimlerini ölçmek için muhtarlar çok önemli bir bilgi kaynağıdır. Belediye başkanları ile karşılaştırdıklarında, muhtarların nispeten daha az siyasallaştıklarını ya da, parti siyaseti anlamında, siyasallaşmadıklarını göz önüne

⁶²⁴ Barber (1995), s.270-284

⁶²⁵ 12.İstişare Kurulu Toplantısı, Bağcılar Belediyesi Yayını, İstanbul 2001.

aldığımızda, daha sorunlar ve işleyiş konusunda objektif ve pragmatik bir duruş sergileyeceklerini bekleyebiliriz.

- Basın mensupları tarafından 3 defa söz alınmış, 2 destek dile getirilmiş olduğu görülüyor. Bağcıların bir özelliği önemli ulusal basın kuruluşlarının da bu ilçe sınırları içinde olmasıdır. Dolayısıyla basın adına söz alanlar hem yerel hem de ulusla basın kuruluşlarından olabilir.
- Siyasi parti temsilcileri tarafından 9 defa söz hakkı alınmış; 5 sorun, 3 öneri ve 7 destek dile getirilmiştir. Destek sayısının fazla olmasının bir nedeni söz hakkı kullananların belediye yönetimi ile aynı siyasi partiye mensup olmamalıyla ilgili görülüyor.
- Sivil toplum kuruluşu olarak sayabileceğimiz dernek temsilcileri tarafından 5 defa söz hakkı alınmış, 3 şikayet-sorun, 3 öneri ve talep dile getirilmiştir.
- İlçedeki kurumlar adına 3 defa söz alınmış, 1 şikayet –sorun, 1 öneri, 1 talep ve 1 destek ifade edilmiştir.
- Kendi adına söz alan 21 yurttaştan (bunlar esnaf, öğretmen, müteahhit, sanayici, işçi, ev hanımı vb. kimselerdir) 12 şikayet, 4 öneri, 13 talep ve 15 destek dile getirilmiştir.
- Son olarak bu toplantıya katılan 2 öğrenci (bunlar üniversite öğrencisidir) 2şikayet, 2 talep, 2 öneri ve 1 destek dile getirmişlerdir.

Tablo 3

14. Kent Konseyi Toplantısı⁶²⁶

Kim	söz alma sayısı	sorun	öneri	istek	destek
muhtar	6	4	1	4	3
basın					
siyasi partiler	16	10	6	9	7
dernekler	1				
belediye					
kurumlar					
halk	61	42	10	28	12
öğrenci	2	1		1	1

⁶²⁶ 14. İstişare Kurulu Toplantısı, Bağcılar Belediyesi Yayını, İstanbul 2001.

Tablo 3' teki 14. kent Konseyi toplantısındaki, katılım ve söz hakkı kullanma dağılımına baktığımızda muhtarların, dernek temsilcilerinin belirgin bir şekilde daha az söz aldıkları; kendi adına söz hakkı kullanan yurttaş sayısının neredeyse üç katına çıktığını, siyasi parti temsilcilerinin daha çok söz hakkı kullandıklarını görüyoruz. Bunun dönemsel olarak farklılaşan oranları temsil ettiğini kabul ederek, aşağıdaki tablo 4'e bakıyoruz.

Tablo 4'teki 15 kent konseyi toplantısında söz hakkı kullanımında muhtarların 10 defa söz alıp, 9 şikayet, 4 öneri, 6 talep ve 1 destek dile getirdikleri anlaşılıyor. Basın temsilcileri, 5 söze karşılık, 1 şikayet, 4 öneri, 1 talep ve 2 destek dile getirmişlerdir. Siyasi parti temsilcilerinin söz hakkı kullanımı artmaya devam etmiş, 15 şikayet, 9 öneri, 17 talep ve 6 destek şeklinde katılımında bulunmuşlardır. Dernekler daha az söz almış, 1 söze karşılık 1 talepte bulunmuşlardır. Kurumlar 9 söz almış, 7 şikayet, 9 öneri, 9 talep dile getirmişler, destek anlamına gelebilecek bir ifade kullanmamışlardır. Kendi adına söz alan 23 yurttaştan 14 şikayet, 7 öneri, 9 talep ve 5 destek gelmiştir. Son olarak 3 öğrenci 2 şikayet, 1 öneri, 2 talep dile getirmiş, destek ifadesi kullanmamışlardır.

Tablo: 4

15. Kent Konseyi Toplantısı⁶²⁷

kim	söz alma sayısı	sorun	öneri	istek	destek
muhtar	10	9	4	6	1
basın	5	1	4	1	2
siyasi partiler	20	15	9	17	6
dernekler	1	1		1	
belediye					
kurumlar	9	7	9	9	
halk	23	14	7	9	5
öğrenci	3	2	1	2	

⁶²⁷ 15.İstişare Kurulu Toplantısı, Bağcılar Belediyesi Yayını, İstanbul 2002.

Tablo: 5

16. Kent Konseyi Toplantısı⁶²⁸

Kim	söz alma sayısı	sorun	öneri	istek	destek
muhtar	4	4	1	4	1
basın	2	2	2	2	
siyasi partiler	27	25	14	25	3
dernekler	1	1	1	1	1
belediye					
kurumlar	8	7	2	6	2
halk	32	27	5	27	4
öğrenci	2	2	2	2	
akademisyen	1	1	1	1	
milletvekili	2	2	2	2	1

Yukarıdaki Tablo 5'e, 16. kent konseyi toplantısına baktığımızda, katılım ve söz hakkı kullanma eğiliminin, bireysel olarak yurttaşlar, siyasi parti temsilcileri, kurumlar, muhtarlar ve diğerlerinin sıralanması şeklinde azalarak devam ettiğini görüyoruz.

Tablo: 6

20. Kent Konseyi Toplantısı⁶²⁹

Kim	söz alma sayısı	sorun	öneri	istek	destek
muhtar	8	6	2	6	2
basın	3	1	2	2	1
siyasi partiler	12	11	3	11	1
dernekler	4	4	2	4	
belediye					
kurumlar	4	4	1	4	

⁶²⁸ 16. İstişare Kurulu Toplantısı, Bağcılar Belediyesi Yayını, İstanbul 2002.

⁶²⁹ 20. İstişare Kurulu Toplantısı, Bağcılar Belediyesi Yayını, İstanbul 2003.

halk	54	42	7	30	6
öğrenci	1	1		1	1
akademisyen					
milletvekili					

Tablo:7

24. Kent Konseyi Toplantısı⁶³⁰

Kim	söz alma sayısı	sorun	öneri	İstek	destek
Muhtar	4	1	1		2
Basın	1	1	1		
siyasi partiler	4	3	2	1	1
dernekler	2	1		1	1
belediye	8	1	5	2	7
kurumlar	4		2		6
Halk	91	62	15	38	44
öğrenci					
akademisyen	3	2	3		1
milletvekili					

Tablo 6'daki 20. ve tablo 7'deki 24. kent konseyi toplantılarına birlikte bakıyoruz. Söz alan muhtar sayısı iki toplantı için 12. Dile getirilen şikayet 7, öneri 3, talep 6 ve destek sayısı 4. Basından katılanlar 4 defa söz alarak, 2 şikayet, 3 öneri, 2 talep ve 1 destek ifade etmişlerdir. Siyasi parti temsilcileri 16 söz almış, 9 şikayet, 5 öneri, 12 talep ve 2 destek dile getirmişlerdir. Dernek temsilcileri 6 söz hakkına karşılık 5 şikayet, 2 öneri, 5 talep ve 1 destek ifadesi kullanmışlardır. Kurumlar 8 söz hakkına karşılık, 4 şikayet, 3 öneri, 4 talep ve 6 destekte bulunmuşlardır. Bireysel söz hakkı kullanan yurttaşlar kullanan toplam 145 yurttaş, 104 şikayet, 22 öneri, 68 talep ve 50 destek getirmişlerdir.

Kent Konseyi Toplantılarının genel durumuna baktığımızda, bir belediye sınırları içinde, yasanın ve yönetmeliğin öngördüğü geniş bir katılım görüyoruz. Bu toplantılar ilçede

⁶³⁰ 24. İstişare Kurulu Toplantısı, Bağcılar Belediyesi Yayını, İstanbul 2004.

toplumsal tanışmaya, yakınlaşmaya katkıda bulunuyor. İlçenin gerçek sorunlarının ister bireysel, isterse kurumsal olsun, konuşulmasına dile getirilmesine uygun ortam hazırlanıyor.

Sürekli olarak ev sahibi konumundaki belediyenin ağırlığı hissediliyor. Toplantı büyük ölçüde belediyenin kendini anlattığı ve katılımcıların da belediyeden beklentilerini, şikayetlerini, belediyeye önerilerini ve belediyenin yaptıklarına desteklerini ifade ettiği bir platforma dönüşüyor. Yasal olarak zorunlu hale geldikten sonra bu eğilimde değişiklikler olup olmayacağını görmek için yasanın çıkmasından sonraki ilk toplantı olan 30. kent konseyi toplantısına bakalım.

Tablo 8:

30. Kent Konseyi Toplantısı⁶³¹

Kim	söz alma sayısı	sorun	öneri	istek	destek
muhtar					
basın					
siyasi partiler	1	1	2		
dernekler	6	1	10	1	1
belediye					
kurumlar	4		20	2	
halk	113	24	89	86	48
öğrenci	30	24	136	90	10

Tablo 8'deki 30. kent konseyi toplantısında muhtarların ve basın temsilcilerinin belirgin bir şekilde söz almadıkları; buna karşılık öğrenci ve bireysel söz isteyen yurttaş sayısında dramatik artışlar olduğunu görüyoruz. Bu toplantıda yurttaşların gerek bizzat söz alarak ya da yazılı metin göndererek toplantıya ağırlıklarını koydukları söylenebilir. Bunu belki de yurttaşların öğrenme süreçlerini başarıyla geçtiğine ve öğrenmeye devam ettiklerine bir işaret saymak gerekir. Yurttaş sözlerinin içinde, 113 söz alma ya da yazılı metinle katılmaya karşılık, 24 şikayet, 89 öneri, 86 talep ve 48 destek ifadesi görüyoruz. Öğrenci katkısına baktığımızda, 30 söz almaya karşılık 24 şikayet, 136 öneri, 90 talep ve 10 destek şeklinde bir tablo ortaya çıkıyor. Yurttaşlar ve öğrenciler bakımından siyasal bir yönlendirme ile katılım

⁶³¹ 30. İstişare Kurulu Toplantısı (Kent Konseyi), Bağcılar Belediyesi Yayını, İstanbul 2006.

oranın nitelik ve nicelik olarak yükseltildiği düşünülebilir. Bunu kanıtlayacak delillere sahip değiliz. Kaldı ki, siyaset ve kamusal alan belli derecede yönlendirmeyi tolere edebilen ve meşrulaştıran bir mahiyete sahiptir ve bu yol tüm siyasi hareketlere ve sivil toplum örgütlerine açıktır.

Katılımcıların genel siyasal eğilimlerine baktığımızda, sağlıklı veriler elde edememekle birlikte, belediye yönetiminde iktidarda olan siyasal partinin (Adalet ve Kalkınma Partisi) ve o partinin de Mili Görüş geleneğine yakın duran kanadının ağırlıklı olduğunu söyleyebiliriz. Bu, Bağcılardaki muhafazakar seçmen tabanından da çıkarılabilecek bir sonuç olarak duruyor. Bunu dikkate almakla birlikte, belediye başkanının kendine özel kişilik özelliklerinin de düşünce ve eylemelere yön verdiğini söylemek olasıdır. Belediye Başkanının hem eylem hem de siyasal hareket yeteneğini alam üzere kendisiyle yüz yüze yapılan görüşmeden bazı bölümleri buraya almakta yarar var.

2.4. Kent Konseyinin Çalışma Düzeni

Kent Konseyinin kuruluşunu düzenleyen yasa, çalışma düzenine ilişkin olarak herhangi bir açılım yapılmamaktadır. Buna karşılık kent Konseyini düzenleyen yönetmelikte, çalışma düzenine ilişkin bazı ilkeler getirildiği görülmektedir.

Yönetmeliğin 5. maddesinde,

(1) “Kent konseyleri belediye teşkilatı olan yerlerde, mahalli idareler seçimlerinin sonuçlarının ilanını takip eden üçüncü ayının ilk haftasının ilk mesai günü, 8 inci maddede belirtilen kişi ve kuruluş temsilcilerinin katılımı ile kurulur.

(2) Kent konseyi genel kurulu ilk toplantısını, belediye başkanının çağrısı üzerine belediye başkanının başkanlığında yapar ve bu toplantıda, genel kurul dışındaki organların seçimi yapılır.”denilerek başlangıç aşamasını düzenleniyor.

7. madde ise çalışma ilkelerini belirliyor.

Kent konseyi, aşağıdaki ilkeler temelinde çalışmalarını sürdürür:

a) YG21 süreci kapsamında, kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin bütünlüğünde, kentlerin yaşanabilir bir geleceğe taşınmasına katkıda bulunmak,

b) Türkiye Cumhuriyeti Devletinin imzaladığı ve onayladığı Birleşmiş Milletler Zirveleri ile diğer uluslararası sözleşmelerde kent ve kent yaşamına yönelik temel ilkeleri hayata geçirmek,

c) Kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutmak,

ç) Uluslararası gelişmeleri ve ülke koşullarını gözeterek, tarafsız bir yaklaşımla görüş ve önerilerini oluşturmak,

d) Katılımcılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas almak,

e) Değişimi ve yenilikleri önceden fark ederek sonuç odaklı çalışma kültürünü benimsemek.

Bu ilkeler konseyin çalışma düzeninden daha çok, konseyin çalışmasının hangi temel ilkeler üzerinden yürütüleceğini ortaya koyuyor. Bu ilkelerin çalışma süreçlerinde zaman zaman gündeme getirilmesinin, amaçların hatırlanması ve demokratik bir siyasetin toplumsal sorunlara çözüm bulunması konusunda ufuk açıcı olabileceğini hatırlatması açısından bir değer ifade ediyor.

Kent Konseyi uygulamasının, Bağcılar kent Konseyi özelinde yönetim için nasıl bir anlam ifade ettiğine ve yönetim denilen yaklaşımın bu yapılanmada ne kadar içkin olduğuna baktığımızda, birkaç noktada bu sorunun cevabının aranabileceğini görüyoruz.

Birincisi, Kent Konseyi, bir yandan Avrupa'da ve Amerika'da tarihsel olarak kent devletlerine dayanan, kentlilik, kent bilinci ve kentin korunması, kentin özerkliği ve kendi kendine yeterliliği gibi bilinen kavramlardan, 1960'larda yükselen çevre hareketlerinden ve siyasal olarak da yeşiller hareketinden esinlenerek gündeme getirilen bir konu olmuştur. Diğer yandan ise, hemşehrilik hukuku, göç hareketlerinin büyük kentleri yaşanmaz hale getirmesine karşılık çözüm arayışları ve Türk sosyal demokrat hareketinin belediyelerde gündeme getirdiği kentlilik bilinci, modern kent yaşamı ve kentlilik sorumluluğu gibi kavramlardan esinlenilerek Türk siyasal ve yönetsel elitleri tarafından tartışılmıştır. Son olarak da 1990'larda yükselişe geçen katılımcı demokrasi dalgasının etkisi ve Bağcılar Belediyesi gibi bir kısım yerel yönetim birimlerinde, halkla bütünleşme, halka yakın yerel yönetim gibi eğilimlerin sonucu olarak ortaya çıkan bir uygulama olarak görebiliriz.

İkinci nokta, Bağcılar Belediyesinde 1991'den beri yerel iktidarda olan siyasal akımın, Refah Partisi, daha sonra AKP içinden gelmesinin bir anlamı var. Bu siyasal geleneğin bir yandan gittikçe Siyasal İslam'dan uzaklaşma eğilimleri, diğer yandan meşrulaşma ihtiyacı, onu halka daha fazla yaklaştıran bir etki doğuruyor. Siyasal bürokratik elitlerin, bu siyasal görüşü, merkezden uzak tutma ve hükümet-devlet ayrımı yaparak devletin temel-yerleşik geleneklerine, kurumlarına dokunma ihtimalini bertaraf etme çabalarına karşılık, bu siyasal hareketin demokrasiye ve halka sığınma zorunluluğunun bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Bu siyasal düşüncenin, merkeze daha uzak ve devlet politikalarına etkisi daha sınırlı olan yerel yönetimlerde geçmişten beri daha fazla toplumsal destek bulmalarını buna bağlayabiliriz.

Üçüncüsü, yönetim kavramı, bütün eleştirilere karşın, daha fazla katılımcı demokrasi ve çok taraflı bir yönetim olarak anlaşılıyor. Toplumda yükselen çeşitlilik ve farklı taleplerle örtüştüğünden, Kent Konseyi benzeri bir kısım oluşumlar için zihinsel düşünsel taban hazırlanmış oluyor. Uygulamadaki eksiklikler ya da işleyişteki yetersizliklerden bağımsız olarak, bu tür süreçlerin başlatılmasına dönük toplumsal eğilim ve talepler, Kent Konseyi'nin kuruluşunun gerçekleşmesinde etkili olmuş görünüyor.

Dördüncüsü, kent konseyinin yapısal olarak yönetim ve katılımcı demokrasiye ilişkilendirilmesi, onun mutlaka katılımcı demokrasi uygulaması ve bir yönetim ortamı olduğu anlamına gelmiyor. Çünkü, şekli olarak, katılımcı demokrasi uygulaması gibi dura bir yapıda, yer alanların demokrasi bilinci ve demokratik tavır koyabilme yeteneklerinin gelişmesi ölçüsünde, bu ortamlardan yararlanabileceğini unutmamak gerekir. Bağcılar kent konseyinde, neredeyse bütün oklar Belediye Başkanına yönelmiş durumda. Bundan birkaç sonuç çıkarılabilir: tek adam yönetimi olduğundan, çözümün de sadece başkanda olduğu itiraf edilmiş oluyor. Bu uygulamalar Başkanın kişisel tercihinin bir sonucu olarak ortaya çıkıyor ve kurumsallaşma, nesnelleşme süreci yeterince olgunlaşmamış görünüyor. Başkan ve mensup olduğu siyasal hareketin bir propaganda ve iletişim aracı olarak Konseyi kullanma ihtimallerini gözden uzak tutmamak gerekir. Bir yandan katılımcı demokratik bir görüntü sunulurken, diğer yandan iyi bir yönlendirme ile Belediye icraatlarının ve projelerinin meşruiyetini sağlayacak genel kanaat oluşumuna dönük bir platform olarak kullanılabilir. Son olarak, başından beri toplantıların kurgulanması ve düzenlenmesi tamamen belediyenin inisiyatifinde yürüdüğü için, bunun getirdiği yapısal, fiziksel ve psiko-

sosyal avantajlar tamamen belediye yönetiminin lehinde oluşmuş oluyor. Bu koşullarda uygulamanın yasal olarak bir yönetim uygulaması olduğunu söylemek mümkün iken; pratikte yönetişimin yansımaları aynı derecede göremeyebiliriz. Bu çelişik durum son tahlilde, uygulamanın uzun vadede katılımcı demokrasi platformuna ve yönetim uygulamasına dönüşmesi konusunda beklentiye girilmesine engel değildir

Önemli bir nokta olarak şunu da çözümlenmemizin bir parçası olarak ortaya koymamız gerekir: Türkiye’de ulusal ölçekte siyaset ve yönetim elitleri, yerele karşı duyarsız kalmaya devam ediyor. Hangi siyasal hareket iktidara gelirse gelsin, yerel yönetimler ve yerel sorunlar konusunda yeterince duyarlı davranmıyorlar. Bu durum yerel siyasetçiler ve yerelde bu sorunları yaşayan yurttaşlarca artık kabul edilmiş gibidir. Kent Konseyi bir açıdan, yerelin kendi sorunlarına karşı duyarlılığının bir yansıması ve harekete geçmesi olarak algılanabilir. Ulusal ölçekli siyasetin yap(a)madığını, yerel potansiyeli ve dinamikleri kullanarak yapma girişimi olarak düşünülebilir. Bu bağlamda, kent konseyinin oluşumuna ve katılımcı profiline baktığımızda, ideolojik siyasetten pragmatik bir siyasete –en azından yerel bazda- atlama olarak görülebilir.

Konseyin yasal bir statüye kavuşması, sürekli bir kurum haline dönüşmesi, uzun vadede demokrasi ve katılımcı yönetim için kazanç olarak görülebilir. Konseyin kendi içinde oluşturacağı ve zamanla uygulama aşamasına gelecek çözüm girişimleri, yerel toplumun potansiyelini, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve yerel toplumsal sorunların çözümünde kullanma alışkanlığı sağlayacaktır. Kent Konseyi uygulamasının Bağcılar gibi, örneğin Bakırköy; Beşiktaş ya da Kadıköy gibi ilçelere oranla sosyo-kültürel ve ekonomik olarak daha az gelişmiş bir ilçede önceden başlamış olması dikkat çeken bir girişim olarak duruyor. Bunu sürekli vurgulayarak 16 yıldır bu uygulamayı sürdüren belediye yönetiminin, halkla yakın diyalog kurabilmesi ve etkili bir iletişim dili geliştirebilmesinde bu ve benzeri uygulamalardan çok yararlandığı görülmektedir. Üç ayda bir defa ya da başka nedenlerle daha kısa periyotlarda yerel yönetim başkanını ve yardımcılarını karşısında gören yurttaşların, seçim gününü beklemeden bazı konularda belediye yönetimini sorgulama olanağı bulması ve talep ve beklentilerini ilk elden ifade edebilmesi katılımcı demokrasinin toplumsal tabanını güçlendirmektedir. Ayrıca merkezi hükümeti ve diğer kamu kurumlarını temsil eden görevlilerin de katılımıyla, bütün kamu hizmetleri ile ilgili vatandaş şikayetlerinin ve görüşlerinin anında muhataplarına iletilebilmesi, varsa karşılıklı önyargıların azaltılması ya da ortadan kaldırılması için yararlı bir demokrasi platformu olabilir.

Bağcılar Kent Konseyinin yönetim yaklaşımı bakımından ifade ettiği nihai anlamı, bir başlangıç aşaması olarak görmek mümkündür. Konseyi ve çalışma düzenini birlikte düşündüğümüzde, yönetimi tamamıyla içeren bir yapı olarak görmekten daha çok, yönetime giden yolda bir temel girişim olarak değerlendirebiliriz. Toplum kesimlerinin birbirlerini fark etmesi, tanınması, işbirlikleri için ortam oluşturulması, kamu kesimi –sivil toplum kesimleri- özel sektör kuruluşları gibi, çıkarları ve öncelikleri birbirinden çok farklı olabilecek kesimlerin, ortak bir kısım sorunlarının olabileceği bu ortamda daha iyi anlaşılabilir. Çevre, temizlik, güvenlik, sosyal barış, kamu düzeni, göç, eğitim, sosyal ve kültürel konular tüm toplum kesimlerinin birlikte hareket etmesini ve uzlaşmacı bir yaklaşımla sorumluluk almasını gerektiriyor. Bu konuların tek başına kamu kesiminin çabalarıyla baş edilebilir olmadığı yıllardır kronik hale gelip aratarak devam eden sorunlardan anlaşılıyor. Bu bağlamda, yönetimin bir yansıması olarak, Konseye katılan tüm kesimlerin belli derecelerde sorumluluk ve inisiyatif alması, aynı zamanda karar mekanizmalarında etkili olmayı talep ederek bu demokratik hakkı kullanması, ulusal ölçekli siyasetin ve yönetimin yükünü azaltacak ve son tahlilde her iki ölçekte de olumlu yansımaları olacaktır. Bu bağlamda, kent konseyi tek başına aşırı anlam yüklenmesine gerek olmayan bir tartışma ve görüş alışverişi platformudur. Ancak bu platform kullanılarak, asıl toplumsal projelerin ve eylemlerin, düşünce ve planlama aşaması için uygun bir yapı olarak durmaktadır.

Bağcılarda, katımcı demokrasi uygulamalarını andıran ve yönetimi akla getiren bazı uygulamalara değinmek yararlı olabilir. Bağcılar Kent Konseyi için veri toplamaya olanak sağlayan ve daha esnek biçimlerde halkın yönetime katılmasına bir biçimde araç olabilecek uygulamaları çeşitli adlar altında çalışan Meclisler olarak görüyoruz. Bunlar, bir nevi *kısmi kent konseyi*'i olarak çalışıyorlar. Bu bağlamda, Halk Meclisi, Hanımlar Meclisi, Gençlik Meclisi, Engelliler Meclisi, Çocuk Meclisi ve Halk Görüşü'nü en azından biçimsel olarak, katılımcı demokrasi uygulaması kabul etmek gerekir.

Kent Konseyi Uygulamasına Hazırlık: Halk Meclisi

Halkla buluşma yollarından birisi olarak kullanılan halk meclisi uygulaması, haftada bir, ilçenin mahallelerinden birinde yapılıyor. Belediye yönetimi, “halkı kaynaştırmak, sorunları beraber tesbit etmek, çözümleri beraber üretmek, sorumluluğu ve başarıyı birlikte paylaşmanın

yolunu aramak”⁶³² tanımlıyor hak meclisini. Bir diğerk amaç ise, Bağcılar’da oturanlarda kentlilik bilincini artırmak ve kente sahip çıkma duygusunu güçlendirmek olarak ortaya konuluyor.

Her hafta bir mahallede, ağırlıklı olarak o mahallede oturanların katıldığı toplantılar düzenlenmektedir. Bu meclislerde mahallenin sorunları ve dertleri dinlenerek, o mahallede oturanlarla birlikte çözüm yolları aranır. Meclisler, belediye yönetimi ve halkın kaynaşması açısından da önemli buluşma günleri olarak kullanılıyor. Bu kaynaşmanın bazı yararları olduğu belirtiliyor. Yurttaşlar, bazı konularda inisiyatif alabileceklerini belirterek belediye yönetimini cesaretlendiriyor. Bunun yanında herkes mahallesinde gördüğü olumsuzluklara karşı ya kendisi harekete geçiyor ya da belediyeyi harekete geçiriyor.⁶³³

Mahallelerde yapılan halk meclisi toplantılarına Başkan, başkan yardımcıları ve ilgili birim müdürleri katılıyor. Önce Başkan, bir konuşma ile halkı belediyenin faaliyetleri ve yapmak istedikleri hakkında bilgilendirip, yapılanları ve yapılamayanların nedenlerini kendi açısından anlatıyor. Ardından, konuşmak isteyenlere sırayla söz veriliyor.

Bağcılar Belediyesi Halk Meclisi, 1992 yılından beri düzenli olarak her mahallede ayrı ayrı yapılıyor. Halk meclisi toplantısına yüzlerce mahalleli katılıyor. Toplantılar, mümkün oldukça açık havada, bu olmazsa kapalı mekanlarda, bir mahallenin parkında ya da önceden belirlenen ve ilan edilen uygun bir mekanda yapılıyor. Bağcılar Belediyesi yönetimi, halk meclislerini doğrudan demokrasinin ve şeffaf yönetimin günümüzdeki örneklerinden birisi⁶³⁴ olarak görüyor ve bunu çok önemsiyor. Kent konseyinin biraz daha resmi ve sistemli yapısını karşılık, halk meclisinin rahatlığı ve insanların oturduğu yerde yapılıyor olması onu daha sıcak ve samimi bir ortam haline getirebiliyor. Bu nedenle mahalleli katılımı daha fazla olabiliyor.

Belediye yönetimi, sosyal belediyeciliğin gereği olarak halk meclislerinde vatandaşla karşı karşıya gelmeyi önemli buluyor. Bu toplantılara ilçedeki resmi ve sivil kuruluş temsilcileri de katılıyor. Kaymakam, emniyet müdürü, milli eğitim müdürü, muhtarlar, siyasi parti temsilcileri, sivil toplum temsilcileri bir araya geliyor ve ilçenin sorunlarını tartışıyorlar. Bu

⁶³² Halk Meclisleri, Bağcılar Belediyesi Yayınları, 2003.

⁶³³ Halk Meclisleri, Bağcılar Belediyesi Yayınları, 2003

⁶³⁴ Şevket Sezer, (Düzenleyen), Halk Meclisleri, Bağcılar Belediyesi Kültür Yayınları, No. 29., Şubat 2004, s.4

toplantılarda, bütün birim amirleri halkın karşısında sorulara cevap veriyor, yakınmaları dinliyor, bazen hakarete uğruyor. Yurttaşlar, belediye yönetiminin ve diğer yetkililerin kendi oturdukları yere kadar gelip hesap vermesini, onları dinlemesini, bunu bir lütuf olarak değil de bir görev olarak ortaya koymasını memnuniyetle karşılıyorlar. Burada dile getirilen tüm meseleler, ya orada cevaplanıyor, ya da not alınarak çözüm sırasına konuluyor. Bu arada yasal olarak belediyenin görev alanına girmeyen konularda da talep ve şikayetler dile getiriliyor. İlgili kurum temsilcileri varsa onlar tarafından cevaplandırılıyor ya da not ediliyor. Eğer yoksa iletmek üzere kayda alınıyor.

Halk meclislerinin, katılımcı demokrasi için biçimsel olarak ifade ettiği anlam ile onun belediyenin gönüllü bir girişimi olmanın ötesine geçmesi farklı şeyler olarak beliriyor. Bir kere, belediyenin bu toplantılarda çıkan kararları ve yapılan eleştirileri yerine getirmek üzere, harekete geçmesini gerektiren somut bir mekanizma yok. Ya da gereğini yapmadığında bunun seçimlerde halk desteğini kaybetmekten başka bir yaptırımı görünmüyor. Bu bakımdan, belediye yönetiminin iyi niyetine bağlı kalan bir zafiyet görünüyor. Yasal bir çerçeveye kavuşan kent konseyi uygulamasında bile, alınan kararların ve ortaya çıkan ortak görüşlerin yerine getirilmesi için açık bir yaptırım uygulanamazken, halk meclisi daha zayıf bir ortama dönüşüyor. Bu faaliyeti belediyenin yapacakları ve kendi durumunu halkın gözünde görmek için bir araç olarak kullanması söz konusu olabilir. Türkiye'deki demokratik ortamın durumunu ve yönetime katılım imkanlarını düşündüğümüzde, bağcılar kent konseyi ve halk meclisi uygulamalarını, katılımcı demokrasinin kurumsallaşması ve bunun için gerekli olan demokrasi kültürünün oluşmasında ileri bir adım olarak ancak değerlendirebiliriz.

Halk Meclisi Nasıl Yapılıyor?

- Halk meclislerinin yapılacağı mahallede uygun bir park açık ve ya kapalı alan bulunuyor
- Yaz aylarında genelde mesaiden sonraki saatler tercih ediliyor
- Önceden toplantı yeri belediye birimleri tarafından hazırlanıyor
- Toplantı saati gelince başkan, başkan yardımcıları, birim müdürleri, müşavirler halkın karşısına geçiyorlar ve karşılıklı soru cevaplar başlıyor
- Önce muhtar, sonra siyasi parti temsilcileri, ve en sonunda da başbakan konuşuyor.

- Daha sonra mikrofon halka veriliyor. Sorusu, ihtiyacı, şikayeti, önerisi olan dile getiriyor.
- Sorusunu yazılı vermek isteyenler de sorularını yada görüşlerini oraya kurulan beyaz masa kutusuna atıyorlar.
- Sorular bittiğinde başkan tekrar söz alıyor ve soruları cevaplandırıyor.
- Halk görüşmesine de davet ediyor. Özel telefonlarını veriyor.
- Karşılıklı iyi niyet temennileriyle toplantı sona eriyor.

Halk meclisi uygulamasıyla belediye, her an kendi kendini denetleme, yenileme, yaptığı hizmetleri dışarıdan bakışlarla ve bizzat o hizmetin sahipleri tarafından değerlendirme olanağına sahip oluyor.⁶³⁵ Halk meclisinin en önemli amaçlarından birisi, seçmenlerde hak arama bilincini, sorgulama alışkanlığını geliştirmek; seçilenlerde ise kendilerini seçenlere karşı, seçimleri beklemeden hesap verme sorumluluğunu canlı tutmak şeklinde ortaya konuyor.⁶³⁶ Bağcılar'da yapılan halk meclisi uygulamasını, doğrudan demokrasinin çağdaş bir uygulaması olarak görme eğilimi sezilenmektedir. Bu toplantı biçimini geleneksel ve küresel değerleri aynı anda benimsediğini iddia eden bir yönetim anlayışının yansıması olarak öne çıkarma yaklaşımı benimseniyor.⁶³⁷

Halk Günü

Bağcılar Belediyesinde sorulara çözüm arama yollarından biri olarak Başkanın Halk Günü ya da Halk Görüşü adı verilen bir uygulama yapılmaktadır. Haftanın bir günü, dilek ve şikayetleri olan vatandaşlar belediyede toplanır. Bu günde Başkanla görüşmek isteyenler randevu almaksızın, Beyaz Masa'ya isimlerini yazdırırlar. Toplantıda gerekli bütün müdürlükler hazır bulunur.

Sorunlar, ihtiyaçlar birinci ağızdan dile getirilir, çalışmalar değerlendirilir. Kitlelerden kişisel sorunlara varıncaya dek her sorun Başkana doğrudan iletilir. Belediye yönetimi Bağcılar halkının ilettiği her türlü sıkıntı ve şikayetlerin giderilmesi için ilgili birim müdürlerini görevlendirir. 1992 yılında başlatılan Halk Günleri o günden beri aksatılmadan devam ettirilmektedir.

⁶³⁵ Sezer (2004), s.9

⁶³⁶ Sezer (2004), s.9

⁶³⁷ Sezer 2004), s.8

Her hafta Çarşamba günleri uygulanan halk gününde, yurttaşlar ve kamu kesimini temsil eden Belediye Başkanı ve Belediye üst yönetimi yakın ve yoğun bir iletişim içerisinde bulunurlar. Bu günlerde Başkan makamında sırayla vatandaşları kabul ederek onlarla yüz yüze görüşüyor ve bireysel sorunlarını dinliyor. Belediyenin olanakları dahilinde bu sorunlara çözüm araştırılıyor. Gereken yerlere talimat veriyor ve bunu daha sonra takip ederek, vatandaşa da bilgi verilmesini sağlıyor. Sorunları birinci ağızdan en yetkili makama iletmeye olanak veren Halk Günleri, bireysel anlamda vatandaşlar için, önemli bir ihtiyacı yerine getiren bir uygulama olarak görünüyor. Belediye Başkanı halk gününde, kendi makamında, bir günün önemli bir kısmını vatandaşların tek tek sorunlarını dinlemeye ve varsa pratik çözümlerini almaya ayırıyor.

Halk günü, bazı görüşlerin bireysel anlamda ve kurumsallaşmadan doğrudan başkana iletilmesine olanak tanıyor. Toplum içinde bireysel sorunlarını açıklamaya yanaşmayan yurttaşlar için, doğrudan başkana ulaşmak, görüş öneri, eleştiri ve talepleri bizzat iletme avantajını kullanmak isteyen çok sayıda yurttaş bu olanaktan yararlanıyor.

Bağcılar Kent Konseyi uygulamasının, Türkiye’de ilk örneklerde birisi olarak, yasal bir yapılanmanın ortaya çıkmasında etkili olduğunu düşünürsek, bu uygulamayı başlatan belediye başkanının görüşleri daha fazla önem kazanır. Hangi amaç ve eğilimlerle bir kamu yöneticisi, bu tür bir katılımcı uygulamaya ön ayak oluyor ve yurttaşlarla yoğun bir iletişim ve etkileşim ortamlarında bulunmayı tercih ediyor? Başkanın seçimle işbaşına geldiğini düşünürsek, bunun bir seçim yatırımı ve yurttaş desteği için yapılmış girişimler kümesi olduğunu düşünebiliriz. Bununla birlikte Türkiye’de binlerce belediyenin varlığı ve bu tür uygulamalarda çok gerilerde kalmaları, bu tezi desteklemiyor. Bu nedenle, başkanın –ideolojik olmaktan çok, hatta daha baskın bir şekilde kişisel yaklaşımlarını da içeren katılımcı uygulamalarının düşünsel temelini açığa çıkarmaya yardımcı olacağını umduğumuz bir mülakat metnini buraya koyuyoruz. Bu görüşme, Başkanın makamında, yüz yüze ve bir saatlik bir sürede soru cevap şeklinde gerçekleşmiştir.

Belediye Başkanının Yönetişime Yaklaşımı

Türk idari sisteminde özellikle de belediyelerde, kişisel yaklaşımların etkisi ve önemi büyüktür. Türkiye’de siyasi rejim parlamenter demokrasi olduğu halde, belediyeler başkanlık sistemi ile yönetilmektedir. Bu nedenle, belediyelerde başkanın konulara yaklaşımı mutlak

belirleyici olmaktadır. Bağcılar Belediyesinde Başkanın 16 yıllık başkanlık dönemi, bir siyasinin temel konulara yaklaşımlarını ortaya koyması için yeterince uzun bir süre olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle belediyenin kamu hizmetlerinde ortaya koyduğu performans, yenilikler, farklı yaklaşımlar, gelecek perspektifleri başkanın kişisel özellikleriyle yakından ilgili görülmektedir. Bu bakımlardan Bağcılar ilçesinde, belediyeçilik geleneği mevcut başkanla birlikte oluşmuştur denilebilir.

Yurttaşların Belediye Yönetişimine Bakışı

Bağcılar belediyesinin yapmış olduğu kamu hizmetlerinin muhatabı olan yerel seçmenlerin, belediyeyi nasıl değerlendirdikleri bir çok yönden değer taşımaktadır. Belediyenin bazen katılımcı yönetim, bazen de yönetim olarak adlandırdığı eylem ve işlemlerin toplumsal tabanda nasıl karşılık bulduğu asıl konumuz olmakla birlikte, yapılanların yönetim kavramı içinde değerlendirilip değerlendirilemeyeceğini de tartışmakta yarar görülmektedir. Bir yerel yönetim uygulamasına yönetim diyebilmenin öncelikli şartı karar alma süreçlerinde sivil toplum katılımının belirgin bir şekilde ve etkili olarak gerçekleşebilmesidir.

Yurttaşların katılımcı yönetime ve katılımcı bir yönetim uyguladığı iddiasını sık sık dile getiren bir yönetime, nasıl yaklaştıkları, uygulamaları nasıl değerlendirdikleri yerel demokrasi açısından çok önemlidir. Demokrasinin kurumsallaşması ve geniş bir toplumsal tabana oturması, onun sürdürülebilirliği ve toplumsal sorunları yönetebilirliği açısından yaşamsal değerdedir. Bu nedenle yurttaş görüşünü ortaya çıkarabilmek için yapılan bir anket çalışması EK 1’de sunulmuştur.

Yapılan çalışmada bazı konularda belediye yönetiminin iddialarını destekleyen, ama bazı konularda onda ayrılan bir yurttaş görüşü ortaya çıktığı görülmektedir. Anket sonuçlarına baktığımızda, hukuka uygun hareket etme konusunda olumluya yakın bir eğilim çıkarken; kayırmacılık ve rüşvet konusunda yurttaşların önemli bölümü belediyede kayırmacılık yapıldığı kanısındadır. Yapılan hizmet ve faaliyetlerde cinsiyet ayrımı yapılıyor mu sorusuna, büyük oranda yapılmadığı yönünde yanıt verilmiştir. Yurttaş tercihlerine saygı konusunda çok büyük oranda olumlu yanıt verilmiştir. Bütün katılımcı uygulama iddialarına ve somut çalışmalara karşılık, yurttaşlar kendi görüşlerine yeterince değer verildiği ve başvurulduğu görüşünde değildirler.Yönetime hesap sorma konusunda yurttaşlarda istek ve kararlılık olduğu görülüyor. Kaynakların kullanımı konusunda belediye yönetimine belli derecede bir

güven duyulduğu anlaşılıyor. Ancak henüz gereksiz ve hantal bürokrasi uygulamaları ile karşılaşıldığı görüşü yaygın. Bilgi alma ve bilgiye ulaşma konusunda, yurttaşlar belediyeyi başarılı, ilgili ve dürüst buluyorlar. Belediye yönetiminin uzlaşma eğilimi taşıdığı konusunda kafalar karışık ve net bir tercih ortaya çıkmıyor. Yurttaşlar kendilerini de eleştiriyor ve gerekli uyarıları yeterince yapmadıkları görüşünü paylaşıyorlar.

Belediye Çalışanlarının Yönetişime Bakışı

Belediye çalışanlarına uygulanan anketle, belediye üst yönetiminin ve belediyede egemen olan anlayışın ipuçlarını yakalamaya çalıştık. En büyük zorluk, görünüşte olmayan üst yönetim baskısının, psikolojik olarak çalışanları etkilemesi ve gerçek düşüncelerini ifade etmekte zorlanmalarıydı. Bu nedenle kapalı ve isimsiz zarf içinde anketler verilerek kapalı olarak alındı. Buna rağmen, bir tedirginlik ve güvensizlik olduğu hissedildi. Son tahlilde orta çıkan sonucun bir fikir verebilecek içerikte olduğu düşüncesine ulaşıldı.

Belediye çalışanları, belediyenin iç işleyişini demokratik buluyorlar. Alt kademe çalışanların düşüncelerine başvurulduğu konusunda bir eğilim var, ancak tersini düşünenler de belli bir oranda var. Çalışanların örgüt içinde belli derecede saygı gördüğü düşüncesi hakim olmuş durumda. Alt kademe çalışanların düşüncelerinin zaman zaman uygulamaya dönüştüğü düşünülüyor. Belediyede etkin bir denetim mekanizması olduğu ve herkesin de birbirini denetleyip hukuken gereğini yaptığını düşünüyorlar. Çalışanların çoğunluğu hukuka uygun hareket etmeği birinci öncelik olarak görüyorlar. Bu nedenle de üstlerden gelen emirleri bile hukuka uygunluk bakımında sorgulama eğilimi baskın.

Üst yönetimin alt kademedeki gelen taleplere duyarlılığı konusunda kafalar karışık; yüksek oranda evet ve hayır var. Evetler biraz daha ağır basıyor. İletişim sorun yaşanmadığı anlaşılıyor; üstlere istendiğinde ulaşılabilir. Bilgi aktarımı ve gizlenmesi konusunda, büyük çoğunluk sorun olmadığını, dikkate alınacak bir oran ise, sorun olduğunu düşünüyor. Belediyede insan odaklı bir yaklaşım olduğunu düşünenler sayıca diğerlerinden çok fazla. Görev ve sorumlulukların adil olarak dağıtıldığı konusunda olumlu düşünülüyor. Çalışanlar bazı konularda inisiyatif kullanabildiklerini, bazı konularda ise kullanmadıklarını beyan ediyorlar. Bu konuda ortak bir düşünce oluşmuyor. Üst yönetim çalışanların sorunlarına yaklaşırken duyarlı mı sorusu, çalışanları ayırıyor. Bu konuda evet ve hayırlar birbirine yakın çıkıyor. Görev ve sorumlulukların paylaşımında liyakate değer verildiği düşünülüyor. Farklı

düşünce ve eğilimlerin baskı görmesi konusunda ağırlıklı olarak, hayır ifade ediliyor. Ancak, bir kesim de kendilerini baskı altında hissettiklerini ifade ediyor. Belediyenin sivil toplum ve özel sektör kuruluşlarıyla yakın işbirliği içinde olduğu ve ortak çalışmalar yapıldığı görüşü büyük oranda kabul görüyor.

SONUÇ

Yönetimin doğasında bir değişim meydana geldiğini ve bunun tesadüfi olmadığını görüyoruz. 1950'lerden itibaren (aslında tarihsel bir süreklilik olduğu kaydını da düşerek) başlayan bir süreçte, ortaya çıkan değişim ihtiyacı ve bunu karşılama çabaları, gerek kamu reformları olarak pratikte, gerekse bir disiplin olarak teoride kendini göstermiştir. Bu süreçte temel tartışma konuları kamu yönetiminin neleri yapması gerektiği, nasıl yapması gerektiği ve kim(ler)le yapması gerektiği noktasında düğümlenmektedir. Yönetimsel eylemle ilgili olarak, herhangi bir kamusal işlem yada eylemin açık bir ihtiyaç oluşmadığı halde, devletle ilişkilendirilmesi yanlış görünmektedir. Sivil inisiyatifin dışlanması, toplumun kendi doğal kapasitesiyle yapabilir olduğu bir konunun kamu kesiminin konusu haline getirilmesi, devletleştirilmesi aslında dolaylı olarak topluma yeni maliyetler yüklenmesi anlamına gelmektedir. Bu yaklaşım, topluma bir iyilik değildir. Yapabilir-edebilir olma kapasitesi bu tür müdahalelerle elinden alınan sivil toplum, etkisiz kalmaya ve edilgen olmaya meyiledecek; uzun vadede her meselesini devletin üzerine yıkmaya eğilimine girecektir. Bunun sonucu ise çoğu zaman yapılabileceklerden daha yüksek bir noktada bulunan toplumsal potansiyel güdükleşecek; böyle bir toplum kendi kendini değiştirebilme-dönüştürebilme kapasitesini kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalacaktır.

Yönetişim yaklaşımı kamu yönetiminin nasıl ve kimlerle yapılması konusunda açık bir tercih ortaya koyuyor.

Çoğulcu toplumsal yapı, tekçi ve merkezci bir anlayışla karşılanamaz; böyle bir toplumda ortaya çıkabilecek sorunlar ve ihtiyaçlar klasik kamu yönetimi yaklaşımı ile giderilemez. Geleneksel anlayış penceresinden baktığımızda, kamu yönetiminin ilgilenmek zorunda kaldığı konular hem nitelik hem de nicelik olarak gerçekten devasa boyutlara ulaşmıştır. Ne var ki, bu çeşitlilik ve boyutlara karşılık, kamu yönetimin bilinen organizasyon yapıları, insan

kaynakları, mali yeterliliği ve en önemlisi yerleşik anlayışları ile baş etmek mümkün görünmemektedir. Dolayısı ile, kamu yönetiminin çoğulcu toplumsallıklarla baş edebilmesi ve onları demokrasi içinde ve demokratik olarak yönetebilmesi önem kazanmaktadır. Yönetişim böyle bir düşünsel meydan okuma, kamu yönetiminin var olma mücadelesinde hatta devletin toplumsal hayattaki rolünü – bütün aksine iddialara karşılık- sürdürme çabasının bir yansıması olarak ortaya çıkmıştır. Bazı küresel aktörlerin kavramı sahiplenmeleri, onu program ve politikalarında önemli bir faktör olarak kullanmaları, özdeki gerçeği değiştirmez. Yönetişim tartışmalarının gündeme gelmesinden önce hatta ona paralel olarak, kamu yönetimi ve ulus devletle ilgili tartışılan konulara ve kavramlara baktığımızda, bu süreçlerin yönetişimi gündeme getirdiğini görebiliriz.

Yönetişim anlayışı bir yöntem, bir reform, tek bir uygulama önermemektedir. Özünde katılımcılık olan, katılımı yurttaşlardan başlatarak, sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcileri başta olarak tüm toplum kesimleri ve kamu kesimini dahil eden bir içerikte öneren bir yaklaşım olarak sunulmuştur. Birlikte yapma, ortaklaşa yapma, tamamlayıcı müzakere süreçlerini benimseme, her türlü yapılanmada demokratik ilkeleri ve hukuk devleti öncüllerini temel alma yaklaşımını barındırmaktadır. Bu yapının suistimale açık olması, diğer yapılarla karşılaştırıldığında öne çıkan bir unsur değildir ve bu anlamda zaafı diğer yönetim yaklaşımlarından fazla değildir. Buna karşılık, toplumun tüm kesimlerinin dinamiklerini, enerjisini, alternatif yaklaşımlarını kamu yönetiminin gücüne katan, bunu bir sinerjiye dönüştürebilecek mekanizmaları ortaya çıkarabilecek bir yaklaşım olarak durmaktadır. Barber'ın demokrasiyi güçlendirme formülünü, sıradan yurttaşların (toplumun ana gövdesi olarak) yönetime katılmasında ve siyaset üretecek mekanizmalarda günlük her hangi bir iş gibi yer almasında bulması, bu sinerjiyi fark etmesi ile ilgilidir.

Bilgi teknolojilerinin ve iletişim araçlarının günlük hayatı etkileme kapasitesinin olağanüstü artması, toplumsal dinamiklerin daha değişken ve çeşitlilik içeren bir mahiyete dönüşmesi, karşısında, merkezîyetçi ve tekçi yapılar duyarlılık gösterebilirler mi? Yeterli cevap verebilirlik kapasitesine ulaşabilirler mi? Buna evet demek zor görünüyor. Bu değişken ve dinamik ortam karşısında, aynı değişkenlik ve dinamizmi yaşayan yurttaşların katılımı, katkıları ve ürettikleri alternatiflerin bir değerinin olması gerekir. Bu nedenle, yurttaş ve sivil toplum odaklı olarak yeniden yapılanacak bir kamu yönetimi dinamik, esnek, hızlı değişim ve dönüşüme yetenekli, iletişime ve etkileşime açık dolayısıyla çevreye duyarlı, çok taraflı karar alma ve uygulama mekanizmalarına adapte olabilecek bir yapıda olmak durumundadır.

Yönetişim, gelenekselleşmiş prosedürleri değiştiren, karar alma süreçlerini, yönetsel ilişkileri yeniden yapılandıran bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Bunu yaparken, aslında olmayan argümanlar geliştirilerek, daha önce hiç bilinmeyen elemanları ortaya sürmekten ziyade, bilinen bir kısım aktörleri sürece katma eğilimini benimsemektedir. Bu aktörlerin alışılmış konumlarında, ilişki ve iletişim düzeylerinde, belki de bakış açılarında bir kısım ayarlamalar yapmaktadır. Bu anlamda yönetim, araçlar, amaçlar ve kararların nasıl belirlendiği, nasıl uygulanması gerektiği konusunda yetki ve görev tanımlamalarının yeniden yapılması; bundan da öte pasiflikten aktifliğe, edilgenlikten etkililiğe, tek taraflılıktan interaktifliğe bir eğilim ve anlayışı da sivil topluma bakan yönüyle geliştirerek kamu yönetimine dahil etmektedir.

Yönetişim kavramı ve anlayışı, bugün bir yandan Batı Avrupa'da ve Avrupa Birliği içinde, Kuzey Amerika'da kamu yönetimlerine yön verirken, diğer yandan da gelişmekte olan ülkelerde BM, UNDP, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi küresel örgütler tarafından yaygınlaştırılmaya çalışılıyor. Dışarıdan yönelen her türlü dikte ve öneride belli derecede dikte edenin ve önerenin çıkarlarını ön plana alan bir amaç söz konusu olabilir. Sömürü ve hukuk dışı müdahaleleri hiçbir şekilde meşru görmemekle birlikte; her dışarıdan gelen önerinin mutlaka edilgen durumdaki ülkeye zarar vereceği düşüncesini de paylaşmak mümkün değildir. Bu nedenle, uluslararası örgütlerin çabalarına ihtiyatla yaklaşmakla birlikte, bunların son tahlilde ilgili ülkelere yararlı olabileceğini de ihtimal dışı tutmamak gerekir. Çünkü, özellikle gelişmekte ülkelerin kaynak sorunlarından daha çok (bir kısmın geçmişte ağır sömürü ile karşı karşıya kalmış olduğunu unutmadan), yönetim sorunlarından dolayı ciddi sıkıntı çektikleri, hatta büyük çoğunluğunun demokratik olmadıklarını hatırlamak gerekir.

Bu bağlamda Türkiye'yi de gelişmekte olan bir ülke olarak ele aldığımızda, yönetim sorunları karşısında bugüne kadar gündeme gelen yeniden yapılanma çalışmalarının, yeterli ve iyi sonuç vermediğini öncelikle belirlemek gerekir. Bu süreci üç aşamada ele aldığımızda, şunları görüyoruz: Bunlardan birincisi 1980'li yıllara kadar süren dönem olup, idari reform kavramı etrafında şekillenmiştir. İkinci aşama, 1983'ten sonraki yıllarda gündeme gelmiş ve kurumsal çalışmaların ötesine geçerek, devletin rolünü yeniden tanımlama ve işlevlerini sınırlandırma üzerinde yoğunlaşmıştır. Üçüncü aşama 1990'lı yıllardan itibaren ortaya çıkmış ve kamu yönetimini çevre ve toplumun geneli ile birlikte düşünme yaklaşımını getirmiştir.

Özel sektörün yanı sıra sivil toplum örgütlerine de güçlü bir vurgu yapan bu yeni yaklaşım, kamunun tüm toplumun etkileşimi ile oluşan bir alan olduğunu ifade eden yönetim kavramını gündeme taşımıştır. Elbette tek neden bu değildir. AB sürecinin ve küresel bazı HABITAT II, Yerel Gündem 21 gibi gelişmelerin de etkisi olmuştur.

Türkiye’de, henüz topluma yeterince mal olmasa da yönetim tartışılmaktadır. Bu nedenle yönetim kavramı etrafındaki tartışmaları, vakit geçirmeden somut eylemlere dönüştürmek, bu yolla kamu yönetimini ve ilgili alanları etkileyecek yeni yönetim anlayışını yönetim merkezli olarak geliştirmek ve yerleştirmek gerekir. Aksi durumda yine kamu yönetiminin kendi içinde planlanmış, uzmanlarca kotarılmış, uygulanması bürokrasiye bırakılmış ve sonunda hedefe yeniden yapılanma girişimleri ile karşı karşıya kalacağız. Geçmiş dönemlerde yapılan hataların telafi imkânları, zamanın ve şartların değişim hızı nedeni ile nispeten daha kolay ve mümkün görünürken; günümüz koşullarında kaçırılan fırsatların ikamesi ve ya iadesi kolaylıkla mümkün olmamaktadır.

Yönetişim anlayışının hammaddesi sayılabilecek katılımcı ve girişimci yurttaş profili, Türkiye’nin sosyal yapısını düşündüğümüzde hemen karşımıza çıkmıyor. Kamunun merkezilik ve tek karar vericilik zaafı, başka yönetim zaaflarına yol açmaktadır. Ne var ki, kamudaki zafiyetin sivil toplumu harekete geçirmesi beklenirken, bu hemen olmamaktadır. “Ne yapılacaksa devlet yapar, en iyisini devlet yapar, devlet yapıyorsa bir hikmeti vardır” gibi toplumsal potansiyelleri çürütücü, sivil girişimcilik ruhunu köreltici yaklaşımların aşılması hiç de kolay değildir. Özellikle 90’ların ikinci yarısından sonra bu alanda görülen kıpırdanmalar umut vaat etmekle beraber, daha bir süre yetersizlik ve tedirginlik kuşkuculuğu ile sivil toplum kuruluşlarının dinamizm kazanmasını beklemek gerekecektir. Belki de devletten topluma yayılan bir kısım alışkanlıkların terk edilebilmesi için yeterli bir süreye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda yönetim anlayışı içerisinde, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre özel bir önem verilmesi alan açılması ve kamu kesimi ile birlikte başat aktörlük konumu önerilmesi yerinde bir düşünce olarak belirmektedir. Bunların gerçekleşeceği bütün süreçlerin demokratik bir yapıda gerçekleşmesi ise yönetişimin ön koşuludur.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında ve ona yeni bir paradigmanın egemen kılınmasında nasıl bir yol izlenmelidir? Bugünün sorunlarını çözmeye ve yetersizliklerini gidermeye odaklanmış programlar ve modeller, bir süre sonra yeni ve hazırlıksız olunan yeni

bir kısım sorunlarla toplumu ve kamu yönetimini karşı karşıya bırakmaktadırlar. İleride hiç bir aksaklığa meydan vermeyecek bir modelin mevcudiyeti elbette düşünülemez. Dinamik toplumsal yapılar karşısında statik her model, program, çalışma bir noktada yetersiz kalmaya mahkumdur. Bunun farkında olmakla birlikte, kendini yenileyebilen, statik biçimler dayatmaktan ziyade, temel anlayışı, yaklaşımı, özü ortaya koyan; zamanın ve şartların gerektirdiği biçimselliği uygulayıcılara bırakan bir zihniyet bileşenine ihtiyaç olduğunu görmek gerekir. Bu ihtiyaca yanıt verebilecek bir yaklaşım olarak önerilen yönetişimin, demokratik olmamakla eleştirilmesi, küresel bir kısım egemen güçlerin çıkarlarını en çoklaştırmak için geliştirildiğinin iddia edilmesi ve ulus devleti dışlayan ya da çökertecek yeni bir siyasi iktidar modeli olarak tarif edilmesi kendi içinde bir ironiyi barındırıyor. Çünkü yönetişimin harekete geçirici gücü katılımcı yurttaş ve katılımcı demokratik yapılanmalardır.

Katılımcı yönetim ve yönetişim konusunda incelenen Bağcılar Belediyesi merkezli uygulamaların eldeki verilerle karşılaştırıldığında ne anlama geldiğine baktık. Katılım konusunda, Bağcılar'da ortaya çıkan uygulamaların mutlak anlamda yönetişim olarak nitelendirilemeyeceğini belirledik. Yönetişimde, yurttaşların özgür iradeleriyle girişecekleri toplumsal faaliyetlerin ve örgütlü olarak yönetime katılmalarının önu açık olmalıdır. Bağcılar'da gördüğümüz kent konseyi uygulaması ve ona hazırlık olarak görülebilecek halk meclisi uygulamasının, belediye yönetiminin hatta daha özelde belediye başkanının kişisel inisiyatiflerinin bir sonucu olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum uygulamaların hiçbir zaman yönetişime dönüşmeyeceği anlamına gelmemekle birlikte, kurumsallaşmanın sağlanması ve inisiyatifin sivil toplum örgütlerine kayması gerekir. Yurttaşın sivil toplum örgütlerinin başat aktör ve etkili birer ortak olmadığı yaklaşım ve uygulamaların yönetişim olarak adlandırılmayacağı açıktır.

Bağcılar kent konseyinin işleyişine baktığımızda, katılımı bir çeşitlilik olduğunu, ancak sonuçlar yönüyle etkililiğinin olmadığını görmekteyiz. Kent konseyinde ortaya çıkan görüş ve önerilerin uygulamaya geçirileceğinin hiç bir garantisi ve yaptırımı olmadığı gibi, gündem belirlemede sivil toplum örgütlerinin ve belediye yönetimi dışındaki katılımcıların etkili oluşuna ilişkin yeterli veriye de ulaşamamıştır. Halbuki, gündem belirleme, Barber'ın da belirttiği gibi, demokratik siyasetin en öncelikli konularından birisidir. Gündem belirleyebilmek, diğer toplum kesimlerini belli bir alana, konuya ya da duruşa davet etme inisiyatifini elde tutma gibi etkili bir araçtır. Yönetişimde benimsenen yaklaşım, gündemin

birlikte belirlenebilmesi ve gündem belirleyebilmek üzere, her toplum kesiminin engellenmeden harekete geçebilmesidir.

Konuya yerel yönetim açısından baktığımızda, Bağcılarda gerçekleşen katılımcı uygulamaların, Türkiye'deki genel yönetim eğilimlerinden ve karakteristiğinden etkilenmemesi düşünülemez. Bu bağdaşıklığa karşılık yapılan uygulamaların, toplum kesimlerinde kabul görmesi, destek bulması çok önemlidir. Bazı olumlu uygulamaların, yerel yönetim başkanlarının kişisel inisiyatiflerine bağlı olarak gelişmesi ve onlarla birlikte yürürlükten kalkması, kurumsallaşamama ve sonuçta kalıcı bir etki bırakmadan terk edilme anlamını taşıyacaktır. Bu nedenle yerel ya da ulusal ölçeklerde, her türlü katılımcı yönetim uygulaması ve yönetişim girişimi, yurttaşlar ve sivil toplum örgütlerince bilinçli bir şekilde desteklenmelidir. Bu bağlamda değerlendirdiğimizde, Bağcılarda istişare kurulu toplantıları adıyla başlayıp, daha sonra kent konseyine dönüşen ve tüm belediye ölçeğindeki yerel yönetimlerde uygulanmak üzere yasal bir çerçeveye kavuşan uygulamanın, daha çok yurttaş ve sivil toplum merkezli olmasının gereğine işaret etmek durumundayız. Bu durumda, sürecin daha fazla demokrasiye ve katılıma açılması ile birlikte, toplumsal sinerji oluşturmak bağlamında daha etkili kararlar ve çözümler üreten bir mekanizmaya dönüşmesi beklenebilir.

Kamu yönetiminin geleceği üzerine birkaç sözle ışık tutulacak olursa, nasıl bir kamu yönetimi ve nasıl bir yönetişim sorusuna birkaç küçük öneri ile yanıt arayarak bitirmek yerinde olacaktır. Öncelikle, temel insani ihtiyaçların yeterli bir şekilde verili bir toplumda ve ya ülkede her insan için sağlanmasını mümkün kılan bir sosyal düzenin kurulması gerekir. Bunu öncelikle amaçlamayan bir çaba, paylaşılmayan bir yaşantının başkaları tarafından tarif edilmesi ve bir toplum hakkında içeriği anlaşılmadan hüküm verilmesi gibi bir entelektüel hastalığa ya da yersiz/tutarsız bir tartışma zeminine işaret eder. İnsan için normal koşullarda temel ihtiyaçların (gıda, barınma, güvenlik,vb.) karşılanmasından daha önemli bir şey yoktur. Hayata ilişkin diğer konular ancak bu temel ihtiyaçlar temin edildikten sonra gündeme gelebilir. Bunların olmadığı bir düzende diğer insan faaliyetleri, bireysel / toplumsal talep ve ilişkiler sürdürülebilir bir ortam bulamayacaklardır. İyi yönetişim çabalarının öncelikli amacı öncelikle bunlar olmalıdır.

Temel ihtiyaçların giderilmesinde engel teşkil edebilecek olumsuzlukların, ki bunlar artık herkesin malumu olan yolsuzluklar, bürokratik ve siyasal yozlaşma durumları, israf vb şekillerle toplumsal kaynakların yok edilmesi, elbette en başta da kötü yönetim

performanslarının, ortadan kaldırılmasıdır. Bundan sonra temel insan ihtiyaçlarından temel insan haklarına geçiş yaparak bu hakların herkes için kabul edilen ve uygulanan birer hak olarak tesciline çaba göstermek gerekir. Buradaki mücadelenin temel yaklaşımı bireysel ya da toplumsal hak talepleri ile toplumsal/kamusal kaynakların uyumlu bir dengesini kurmak olmalıdır.

Bürokrasi –siyaset geriliminin ve gizli rekabetinin azaltılmasıyla, yönetişime karşı iç dirençlerin ve nedenleri tespit edilemeyen ayak diremelerin bertaraf edilebilmesi mümkündür.

Değişen dünyada ve ortaya çıkan pozisyon değişiklikleri sonucu devletin halihazırdaki rollerinin, beklentileri karşılamaına elverişli olup olmadığını düşündüğümüzde, devletin dışında kalan bütün kesimleri sorumsuz kılan ve çözülemeyen sorunlar karşısında onlara sadece şikayet ve yakınma konumunu bırakan yaklaşım ne kadar çağdaştır ve günümüzle ne kadar uyumludur?

Yönetim olgusuna yaklaşırken, bunun çok taraflı bir “iş” olduğu anlayışını getirerek, kurum içinde astları, kurum dışında da hizmet alanları ya da klasik deyimle yönetilenleri “edilgen-pasif” konumdan aktif konumda düşünmek gerekir. İkincisi, karşılıklı iletişim ve etkileşim sonucunda, yönetimin her kademesinde sürekli bir dinamizm, yeniliklere açık olma ve sorunların çözümünü başarı olarak algılayan ve bunun dışındaki yaklaşımlara itibar etmeyen bir anlayışın egemen olmasıdır. Üçüncüsü, kurumlar toplumdan kopuk, izole birer yapı olmaktan çıkarak çevreye duyarlı, iletişim ve etkileşime açık, şeffaf organlar olarak görevlerini yapacaklardır. Bu şekilde hak etmedikleri suçlamalardan kurtularak işlerine konsantre olabilecekleri gibi, eleştirilere uğramamak için de işlerini en iyi şekilde yapacaklardır; çünkü sürekli göz önünde ve gözlem altındadırlar. Bu durum sonuçta işlerin kalitesini de yükseltme yönünde doğal bir eğilim oluşturacaktır. Dördüncüsü, yönetimler uluslararası gelişmelere ve küreselleşmeyle gelen sorunlara karşı da duyarlı olmak ve hazırlık yapmak durumunda olacaklardır. Yönetişimle ilgili son olarak yerleşme baskısını dile getirmek yararlı olacaktır. Her idari reform çalışmasında dile getirilen, demokratikleşmenin önemli adımlarından biri olarak öne sürülen yerleşme, yönetişimde öncelikli yerini korumaktadır.

Aslında bütün dünyada gelişmelere ayak uydurabilme çabaları ve endişeleri hükümetleri baskı altına almış durumdadır. En ileri düzeyde yönetim uygulamalarına ve yüksek performanslarına rağmen ABD, Fransa, İngiltere, Almanya, İtalya gibi ülkeler de endişe içindedirler. Çok hızlı işleyen ve değişen süreçler karşısında bocalamamak, hazırlıksız

yakalanmamak ve çaresiz kalmamak için sürekli bir faaliyet zorunlu olmaktadır. Bu açıdan iyi yönetim konusu, yalnızca Türkiye gibi temel problemlerini halledememiş, yapısal sorunlarla boğuşan ülkeleri ilgilendirmiyor, küresel bir nitelik gösteriyor. Bu çerçevede iç dinamikleri göz önüne almak bir zorunluluk olmakla beraber, dünyadaki gelişmelerin farkında olarak hareket etmek aynı derece de bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır.

Yönetim uygulamaları için ana bir çerçeve ortaya koymak acelecilik olabilir. Çünkü süreç işlemektedir ve belli bir dengeye de oturduğu söylenemez. Ancak, çalışmaların gözle görülür bir şekilde etrafında odaklandığı birkaç özelliği ortaya koymak mümkündür. Yurttaşı, sivil toplum kuruluşları ve iş dünyasıyla toplumu idareyle bütünleştirmek, politika oluşturmaktan politikaları uygulamaya kadar bütün yönetim süreçlerinde toplumu önemli ve etkili kılmak gerekir. Demokrasinin kalitesini iyileştirmek ve bunu sivil toplumla birlikte yaparak kurumsallaştırmak öncelikli olmalıdır. Politik mekanizmalarla idari mekanizmaların daha sıkı ve daha yapıcı ilişki kurmalarını sağlamak dinamizmi ve etkili işbirliğini artırabilir. Kamu kesiminin açıklık, hesapverebilirlik ve duyarlılık gibi niteliklere sahip olmasını sağlayarak, toplumdan kamu kesimine karşı güven duygusunu artırmak ortaklı duygusunun temelini güçlendirir. Küreselleşmeyi idari sistemin kuruluş ve işleyişinde dikkate almak zorundayız ve yönetim planlama ve uygulamalarında esnek bir nitelik ortaya koyabilmek gerekir. Bütüncül yaklaşımlar geliştirerek yönetimi kapalı bir sistem olarak değil, sürekli iletişim ve etkileşim içerisinde olduğu bir çevreyle beraber ve o çevrenin gerçeklerini de hesaba katan yaklaşımlar içerisinde düşünmek gerekir

KAYNAKÇA

Akbulak, Sevinç, “Corporate Governance Principles of Turkish Capital Markets”,
civilacademy: Journal of Social Sciences, Summer 2004, p.(31-37)

Aktan, C. Can, “İyi Yönetişim ve Demokrasi”, , www.canaktan.org; 2003

Aktan, C. Can, Değişim Çağında Devlet, Çizgi Kitabevi, Ankara 2003

Aktan, Coşkun C. – Dilek Dileyici, “Demokrasi Eleştirileri”, Sivil Toplum, Ocak- Mart
2005, 3 (9),s.(38-45)

Aksoy, Şinasi, Public Personnel Administration, METU (ODTÜ Yayınları), Ankara 1980.

Akurgal, Ali, “Dünyada E-Devlet Uygulamaları, Sağlanan Yararlar ve Türkiye”,
Elektronik Devlet Paneli (ed:Murat Erdal), İstanbul Üniversitesi S.B.F, 15 Ekim 2003
İstanbul,s.(30-40)

Al, Hamza, Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Ankara:
Bilimadamı Yayınları, 2002

Alada, Adalet B., Yerel Yönetim ve Ahlak, TOKİ ve IULA-EMME Yayını, İstanbul 1993

Alodalı, Fatih, E. Arslan, O. Mete, “Yerel Yönetişim ve Yönetişimden Beklentiler” Yerel
Yönetimler Bildiriler Kitabı, Biga İİBF, Çanakkale 2004, (141-147)

Arslan, Ahmet, “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim” ,
<http://portal1.sgb.gov.tr> (09.02.2006)

Arslan, Zühtü, “Demokrasinin Demokratikleştirilmesi Sivil Toplum Örgütlerine Bağlıdır”,
Sivil Toplum, 3 (9), Ocak - Mart 2005,s.(85-95)

Atiyas, İzak; “Türkiye’de Düzenleyici Reformların Gerekliliği ve Makroekonomik
İçerikleri”, Yönetişim: Düzenleyici Reformlar Konferansı TODAİE –TUSİAD, 31 Ekim
2001,s.(6-12)

Aydınlı, H.İbrahim-Halil Akdeniz, “Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerde Ortaya Çıkan Eğilimler”, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Biga İİBF, Çanakkale 2004, (201-208)

Baiocchi, Gianpolo, “Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance”, American Sociological Review, Vol. 68, No. 1. (Feb., 2003), pp. 52-74.

Balcı, Asım,“Türkiye ve AB Perspektifinde Kamu Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi 38/4 Aralık 2005, s.(23-37)

Barber, Benjamin, Güçlü Demokrasi (Çev. Mehmet Beşikçi), Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1995.

Bayramoğlu, Sonay, Yönetişim Zihniyeti, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.

Benner, Thorsten; Reinicke, [Wolfgang H.](#); and Witte, Jan Martin, “Global Public Policy Networks: Lessons Learned and Challenges Ahead” The Brookings Review, Spring 2003 Vol.21/2, pp.(18-219)

Bilgiç, Veysel,“Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (ed: Asım Balcı vd.), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003

Bilgin, Kamil Ufuk, “Kamu Yönetiminde Yönetimsel İletişim”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 2, Mart 1991,s.(20-30)

Blake, Robert, Jane Mouton, The Managerial Grid, Houton, Gulf, 1964.

Bonham, G., Matthew; Jeffrey W. Seifert; and Stuart J.Thorson, “The Transformational Potential of e-Government: The Role of Political Leadership”, www.maxwell.syr.edu, January 3, 2003

Bovaird, Tony - E. Loeffler – S. Parrado, “İmproving the implementation of good governance”, Quality Management in the Public Sector”, Vilnius March 2006, www.govint.org., (20.02.2007).

Bozkurt, Ömer, “Fransa’da Ademi Merkezeileştirmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1990

Brown, John, “Yönetişim ya da neo-liberalizmin siyasi düzeni”, (orijinali: www.attac.org), (Çev: Tuvana Gülcan), Birikim Haziran 2002, Sayı: 158 (36-43)

Caillods, Françoise, “The Changing role of the state: New competencies for planners”, Newsletter, Vol.XXI, No.2, April-June 2003

Camdessus, M., IMF, Paris, France January 21, 1998 www.imf.org

CIDA Canadian International Development Agency Report, www.cida.gov, (04.09.2006)

Coşkun, Selim; “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (der: Asım Balcı vd.), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003

Council of Europe, First Working Table I, October 1999, Geneva www.eu.gov.

Czempiel, Ernst-Otto, “Governance and Democratization”, (Ed. James N. Rosenau- Ernst-Otto Czempiel), Governance without Governanace 1992, s.(250-271)

Çaha, Ömer; Sivil Toplum, aydınlar ve Demokrasi, İz Yayıncılık, İstanbul 1999.

Çiftçi, Oya, “Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999

Çoker, Ziya, Yönetimde Yeniden Yapılanma, 20 Mayıs Vakfı Yayınları, Ankara 1995

Çukurçayır, Akif, “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, Çağdaş Kamu Yönetimi I (Ed.:Muhittin Acar- Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2003

Çukurçayır, M.Akif -Esra B. Sipahi, “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, Sayıştay Dergisi Sayı 50-51, Temmuz –Eylül 2003,s.(30-40)

Çukurçayır M. Akif, “Çok Boyutlu Bir Kavram olarak Yönetişim”, Çağdaş Kamu Yönetimi (Ed.Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara 2003, s.(259-276)

Dahl, Robert, Demokrasi Üstüne (Çev. B. Kadioğlu), Phoenix Yayınevi, Ankara 2001

Daniels, John D., Lee H. Radebaugh, Daniel P. Sullivan, Globalization and Business, Prentice Hall, 2001 New Jersey, p.12.

Demokrasi Seminerleri, WALD Yayınları, İstanbul 1999

Denisenko, Ludmila, “Habitat ve Yönetişim”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999

Dinçer, Yüksel, “Kent, Kentleşme ve Kent Planlaması”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999

Dobriansky Paula J., “Principles of Good Governance”, Economic Perspectives, IIP E-Journals, March 2003

Doornbos, Martin, “Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor”, Journal of International Affairs, Fall 2003, vol. 57, no.1,s.(8-15)

Drucker, Peter, Yönetim(Çev.Fatoş Dilber), ODTÜ Yayınları, Ankara 1994,

Dulupçu, Murat Ali -Fatma Ç. Özmen, “Küreselleşme Sürecinde Yerelin Dönüşümü: Bölgesel Kalkınma Ajansları-Yönetişim Temelli Bir Model Önerisi”, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Biga İİBF, Çanakkale 2004,(147-158)

Dumont, Louis; “Bireycilik Üzerine Denemeler”, Devlet Kuramı (Der. Cemal Bali Akal), Ankara 2000.

Duran, Burhanettin, “Siyasette Değişen Parametreler”, Sivil Toplum, Yıl 1 (2003), Sayı 4,

Durgun, Şenol, “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, Gazi Üniv. İİBF Dergisi, Özel Sayı, 2002 (83-102)

Emrealp, Sadun, Yerel Gündem 21 El Kitabı, IULA-EMME Yayını, İstanbul 2005.

Ercan, Oktay, - Şerife Pekküçükşen, “Yönetim Paradigmasındaki Değişim:Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Yerel Gündem 21 Uygulamaları”, Journal of Faculty of Karaman Economics and Administrative Sciences, Aralık 2004, Sayı:1, Cilt:4.s.(1-14)

Erdal, Murat, “İnternette Ahlaki Sorunlar ve Suçla Mücadelede Kamu Yönetiminin Sorumlulukları”, Elektronik Devlet Paneli (ed:Murat Erdal), İstanbul Üniversitesi S.B.F, 15 İstanbul, Ekim 2003,s.(30-40)

Erençin, Arif; “Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 4, Ekim 2002,s.(21-28)

Ertekin, Yücel, “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 1(1), Aralık 2004,s.(49-61)

Eryılmaz, Bilal, “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 3, Temmuz 2002,s.(3-21)

Eryılmaz, Bilal, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Karizma, Yıl:5, Sayı: 18, Nisan-Mayıs-Haziran 2004 s.(21-37)

Evans, Paul, “Good Governance”, 10.Ulusal Kalite Kongresi:Sivil Toplum Kuruluşları ve İyi Yönetişim, Kalder 13 –15 Kasım 2001.

Frederickson, H.George, “Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere”, Institute of Governance Public Policy and Social Research: Working Paper QU/GOV/3/2004, s.(3-10)

Frederickson, H. George, New Public Administration, University of Alabama Press, Alabama 1980

George, Stephen-Bache, Ian “EU Governance”, Theories of European Integration, Politics in the European Union, Oxford University Press, New York 2001, pp.(5-44)

Giddens, Anthony, Sağ ve Solun Ötesinde (Çev.M. Sözen-S.Yücesoy), Metis Yayınları, İstanbul 2002.

Giddens, Anthony; Üçüncü Yol ve Eleştirileri, (çev. Nihad Şad) Phoenix Yayınevi 2001

Göksel, Nilüfer K., “Globalization and State”, Perceptions : Journal of International Affairs, Vol IX No 1 March - May 2004, p.3.

Göymen, Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu” , Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale 2004, (31-39)

Gözler, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2001.

Güler, Birgül Ayman, “Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi - WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999,

Güler, Birgül Ayman, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye” , Praksis, 9, Bahar-Kış 2003, (93-116)

Güney, Atilla, “ Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme: Devlet Biçimi ve Yeni Siyaset Tarzı”, Mustafa Kemal Üniv. S.B.E. Dergisi, Cilt:1 Sayı:2 (1-12), 2004.

Güven, Selim, “Toplam Kalite Yönetimi”, 2. Siad Zirvesi, Bursa; www.tusiad.org.tr, (11 Aralık 1998)

Habermas, Jürgen, Kamusallığın Yapısal Dönüşümü, (Çev.T.Bora-M.Sencer), İletişim Yayınları, İstanbul 2003.

Hajer, Maarten and Hendrik Wagenaar, “Governance or the Rise of a new Vocabulary”, (in) Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society, (Eds: Maarten A. Hajer & Hendrik Wagenaar), Cambridge University Press, Cambridge 2003, p.(1-34)

Hasanoğlu, Murteza, “Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”, Sayıştay Dergisi Sayı:43, Ekim- Aralık 2001,s.(70-78)

Hasanoğlu, Murteza, “Türk Kamu Yönetiminde Örgüt Kültürü ve Önemi”, Sayıştay Dergisi, Sayı:52, Ocak-Mart 2004, s.(48-57)

Hems, Les, “Developing Effective Government and Civil Society Relationships”, Civicus Europe, Meeting – Zagrep 23 February 2002 www.civicus.org

Heritier, Adrienne, “New Modes of Governnace”, Reinventing European and International Governance, 2002, Wien University, s.(1-19)

Herve, Michel,” Government or governance? The case of the French local political system”, West European Politics, July 1998 v 21 p. 146 (25), Frank Cass & Company Ltd.

Hirst, Paul, Grahame Thompson, Küreselleşme Sorgulanıyor; Dost Kitabevi (çev. Çağla Erdem-Elif Yücel), Mart 2000, Ankara.

Hollanda Maliye Bakanlığı (H.M.B.), Government Governance: Corporate governance in ther oy-public sector, why and how? (çev. B. Özeren-Ö.Temizel), 2004

Holsti, K.J., “Governance without Government: Polyarchy In Nineteenth-Century European International Politics”, Governance without Government 1992, s.30

Huntington, Samuel P. The Third Wave:Democratization in the Late Twentieth Century University of Oklahoma Press, 1991.

Huque, Ahmed S., “Governance, And Public Management: The South Asian Context”, International Journal of Public Administration, Dec 2001 v24 i 12 p. 1289

IULA-EMME, Yerel Yönetim Yapıları, TOKİ ve IULA – EMME Yayını, İstanbul 1993

Jessop, Bob, “Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony”, <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm> in 2002 (5.10.2003)

Jessop, Bob, “The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development”, International Social Science Journal Vol.50 pp. (29-45) - March 1998

Jhunjhunwala, Bharat, “Role of Intellectuals in Governance”, Futures 36 (2004) pp.(787-795)
www.elsevier.com/locate/futures

Kaen, Fred R., A Blueprint for Corporate Governance, AMACOM Div American Mgmt Assn, 2003,p.1

Kahraman, H.B.- E.F. Keyman- A.Y.Sarıbay, Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim, Demokrasi Kitaplığı, 1999 İstanbul,s.16

Karaman, Zerrin T., “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gerekliliği Üzerine”, Yerel Yönetimler Kongresi 3-4 Aralık 2004, Biga/ Çanakkale,s.(19-28)

Karaosmanoğlu, Attila, Türkiye’de Yeniden Yapılanma ile İlgili Sorunlar, Türkiye Bilimler Akademisi, Ankara 2002

Kaufmann, D., , “Governance Research Indicator Country Snapshot: Comparison within Turkey for all six governance indicators”, 2003 Governance Matters III, Governance Indicators for 1996-2002, The World Bank Group.www.worldbank.org.

Kaufmann, Daniel, A. Kraay and M. Mastruzzi: “Governance Matters: From Measurement to Action”, Finance and Development, 2000.www.worldbank.org.

Kaufman, Daniel, A.Kraay, M. Mastruzzi, Governance and Individual Governance Indicators for 1996-2005, www.worldbank.org, 2006, (17.11.2006)

Keasey, Kevin, Mike Wright, Steve Thompson; Corporate Governance: Economic and Financial Issues, Oxford University Press 1997

Keane, John; Sivil Toplum ve Devlet, Yedi Kıta Yayınları, Ankara 2004.

Keleş, Ruşen – Ayşegül Mengi, “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Doğru”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 4, Ekim 2002,s.(2-13)

Keleş, Ruşen, “Hizmette halka yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt:4, Ocak 1995,s.(3-14)

Keleş, Ruşen, “Türkiye’de Yerel Siyaset/Yerel Yönetim-Yapı, İşleyiş”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi –WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999 s.(115-131)

Kesim, H.Kutay -A.Petek, “Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, Türk idare Dergisi, 38/4 Aralık 2005 (39-58).

Kettl, Donald F., “Yönetişimin Dönüşümü: Küreselleşme, Yetki Devri ve Hükümetlerin Rolü”, (Çev.M.Akif Özer), Sayıştay Dergisi, Sayı 54, 2004, s.(37-56)

Keyder, Çağlar, “Globalleşme ve Devlet”, Küreselleşme ve Ulus-Devlet (Der. Meryem Koray), Yıldız Üniv. SAM Yayını, İstanbul 2001, s.(135- 150)

Kılıçbay, M.Ali, “Devlet Her Şeydir, Uyruklar Hiçbir şey”, Karizma, Yıl:5, Sayı: 18, Nisan-Mayıs-Haziran 2004, s.(133-135)

Kjaer, Anne Mette, Governance (Key Concepts), Polity Press, Cambridge 2004.

Kooiman, Jan(ed.), Modern Governance, Sage Publications, California (USA)1993.

Kooiman, Jan, *Governing as Governance*, Sage Publications, London 2003

Koray, Meryem, “Küreselleşme Süreci ve Ulus Devlet, Ekonomi, Siyaset Tartışmaları”, Küreselleşme ve Ulus-Devlet (Der. Meryem Koray), Yıldız Üniv. SAM Yayını, İstanbul 2001, s.(25-48)

Kovac, Polana, ”The Principles of Good Governance with an Emphasis on Slovenia within European Union”, EGPA Annual Conference, September 2004, Ljubljana, Slovenia

Köse, H. Ömer, “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, Sayıştay Dergisi Sayı: 52, Ocak- Mart 2004 s.(1-40)

Köse, H.Ömer, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 49, Nisan-Haziran 2003,s.(1-44)

Kumar, Krishan; *Sanayi Sonrası Toplumdan Post-modern Topluma*, Dost Yayınları, Ankara 2002

Lam, N. V., “Socio economic trends analysis Section”, Development Research and Policy Analysis Division, ESCAP www.escap-net.org.

Lam, N.V., “A Perspective on Good Governance”, Bulletin on Asia-Pacific Perspectives, 2002/03, pp.(47-56)

Levrat, Nicolas,“Avrupa’da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu –Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri”, (Çev:Mustafa Dönmez), Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995,s.(28-37)

Marks, Gary; Governance in the European Union, Sage Publications, London 1996

Martin, Denis , “The Cultural Dimensions and Governance”, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, (L.Summers ve S. Shah (ed.)), Washington, World Bank, 2001 www.worldbank.org (12.05.2005)

Matson, Kevin, Creating a Democratic Public, Penn State Books, 1998

Milli Prodüktivite Merkezi, Verimlilik Terimleri Sözlüğü, www.mpm.org.tr/sozluk (22.01.2006)

Nader, Ralph, “Reforming Corporate Governance”, California Management Review, Vol. XXVI, No. 4, Summer 1984, The Regents of the University of California.
www.ralphnader.com

Netherlands Ministry of Finance(NMoF), Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?,
www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf, (11.03.2004)

Nohutçu, Ahmet - Balcı, Asım, “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Asım Balcı vd.(Ed.)), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2003, s.(13-23)

ODTÜ Mezunları Derneği, Yerel Gündem 21 Çalıştayı

Official Journal of European Union, 2.Protocol On the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, Article 1. <http://europa.eu/geninfo/query> (23.04.2007)

Ortaylı, İlber, “Yerel Yönetim Geleneği ve Geleneğin Etkinliği”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der:Dünya Yerel Yönetimler Akademisi - WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999

Ökmen, Mustafa - Serhat Baştan, “Küreselleşme –Yerelleşme Dinamikleri ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Biga İİBF, Çanakkale 2004, (209-243)

Ömürgönülşen, Uğur, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Çağdaş Kamu Yönetimi (ed: Muhittin Acar-Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2003, s.(3-44)

Özerkmen, Necmettin, “Küreselleşme ve Küresel Bağımlılık Sarmalında Ulus Devletin Geleceği”, Mustafa Kemal Üniv. S.B.E. Dergisi, Cilt:1 Sayı:2 s.()

Öztaş, Nail, “Amerikan Yerel Yöneti(şi)m Reformları Üzerine”, Kamuda Sosyal Politika, cilt 2, Sayı 1, 2007, s.(68-72)

Parekh, Bhikhu, Çokkültürlülüğü Yeniden Düşünmek, Phoenix, Ankara 2002.

Peters, B. Guy, J. Pierre, “Governance Without Government. Rethinking Public Administration”, Journal of Public Administration Research, Nisan 1998, c. 8, no. 2,pp.(223-244)

Peters, B. Guy –Donald J. Savoie, Governance in the Twenty-first Century, McGill-Queen’s Press, Quebec 2000

Popper, Karl, (Söyleşiyi haz. Giancarlo Bosetti), Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No: 96 (Çev:Sinan Gürtunca), Ankara 1997

Posner, Richard A., “Theories of Economic Regulation”, The Bell Journal of Economics and Management Science, vol 5, no. 2. 1974, pp. (335-358)

Public Sector Group, “Reforming Public Institutions and Strengthening Good Governance”, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C., 2000

Rhodes, R.A.W, Understanding Governance, Open University Press, Buckingham 1997.

Rosenau, James N., “Governance, Order and Change in World Politics”, James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (ed) Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge University Press 1992

Santiso, Carlos, “Promoting democratic governance and preventing the recurrence of conflict: the role of the United Nations Development Programme in post-conflict peace-building”, Journal of Latin American Studies, August 2002 v 34 i3 p. 555(32).

Saran, Ulvi, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Atlas Yayıncılık, Ankara 2004

Sarıbay, Ali Yaşar, Kamusal Alan, Diyalojik Demokrasi, Sivil İtiraz, Alfa Yayınları 2000.

Sarıbay, Ali Yaşar, “Plebisiter Değil, Diyalojik Demokrasi”, Zaman Gazetesi, 4 Mayıs 2002.

Sarıbay, Ali Yaşar, “Hangi Demokrasi?”, Sivil Toplum, 3 (9), Ocak - Mart 2005,s.(87-88)

Sartori, Giovanni, Demokrasi Teorisine Geri Dönüş (Çev. T.Karamustafaoğlu-M. Turhan), Yetkin Yayınları, Ankara 1995.

Saruhan, Şadi Can, “Kamuda E-Hizmet Anlayışı ve Uygulamadan Bir Örnek: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü”, Elektronik Devlet Paneli (Ed. Murat Erdal), İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 15 Ekim 2003 İstanbul

Scanlon, Christopher , “A step to the left? Or just a jump to the right? Making sense of the third way on government and governance.” Australian Journal of Political Science, Nov. 2001 v36 pp.(478-486)

Schmidt, Manfred G, Demokrasi Kuramlarına Giriş, (çev. Emin Köktaş), Vadi Yayınları, Ankara 2002.

SDAKŞ (Sürdürülebilirliğe Doğru Avrupa Kentler ve Kasabalar Şartı), 27 Mayıs 1994'te Danimarka-Aalborg, (Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability, <http://glossay.eea.europa.eu>, 23.07.2005)

Shields, Todd G.; Goidel, Robert K., "Participation Rates, Socioeconomic Class Biases, and Congressional Elections: A Crossvalidation", American Journal of Political Science, Vol. 41, No. 2. (Apr., 1997), pp. 683-691.

Smouts, Marie-Claude, "The Proper Use of Governance in International Relations", International Social Science Journal, March 1998, Vol.50 Issue 155 pp. (81-89)

Sorensen, Eva - Jacob Torfing, "Nertwork Governance and Post-Liberal Democracy", Administrative Theory and Praxis, Vol.27, No.2, 2005: pp. (197- 237)

Stoker, Gerry, "Governance as Theory: Five Prepositions, International Social Science Journal, Vol.155 p. (17-28)

Sunar, Lütfi, "Küreselleşen Sivil Toplumun Habercisi", Sivil Toplum Yıl:1, Sayı:3, 2003, s.(118-124)

Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim, B:M: Sürdürülebilir Dünya Zirvesi Türkiye Raporu, IULA-EMME Yayını, İstanbul 2002.

Şener, H.Engin, "Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk", Amme İdaresi Dergisi 38/4, Aralık 2005, s (1-22)

Şengül, Mihriban, "Çevre Yönetimine Halk Katılımı Yolu Olarak Belediye Yönetimine Halk Katılımı", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 2, Nisan 2002,s. (25-36)

T.C. Başbakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara 2003

T.C.Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Araştırma Raporları I, Ankara 1994

T.C.Başbakanlık: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Genel Gerekçe Metni , Ankara 2003

Tandon, Rajesh – Kumi Naidoo, "What is Good Governance?" Foreign Policy, Fall 1999,pp. (9-17)

Tekeli, İlhan, “Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum”, Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999

TMMOB Şehir Plancıları Odası, Yerel Yönetimler Raporu.

Tortop, Nuri, “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 2, Sayı 2, Mart 1993,s.(3-10)

Torun, Yıldırım, “Tercih Edilebilir Bir Siyasal Sisteme Doğru: Demokrasi mi Cumhuriyet mi?”, Sivil Toplum, 3 (9), Ocak - Mart 2005,s. ()

Tosun, Gülgün Erdoğan, Global Sivil Toplum, Siyaset ve Yurttaşlık”, Sivil Toplum, Yıl 1 (2003), Sayı 4s (65-76)

Transparency International Corruption Perceptions Index 2002,
<http://www.transparency.org> (01.05.2006)

Turgay, Timur, “Kamu ve Özel Kesimde Yönetişim Paradoksları ve Etkileşimli Yönetişim Modeli”, Yerel Yönetimler Kongresi 3-4 Aralık 2004, Biga/Çanakkale,s.(173-186)

TUSİAD & OECD Joint Publications, “Corporate Governance Principles”, Tusiad Newsletter, Ekim 2000

Turner, Mark and Hulme, David; Governance, Administration and Development, Kumarian Press, West Hartford 1997.

Tusiad, “Opinions; Towards European Union:Towards Good Governance”, Tüsiad Newsletter, Ekim 2000

TUSİAD, Yerel Yönetimler Araştırması-Özet Bulgu ve Sonuçlar,
www.tusiad.org/turkish/rapor, 18.01.2005.

TUSİAD -TESEV Ortak Duyurusu, 14 Aralık 2000, Ankara

Türköne, Mümtaz'er, "Kamu'da Reformun Şartı", Karizma, Yıl:5, Sayı: 18, Nisan-Mayıs-Haziran 2004

Türköne, Mümtaz'er (Ed.), Siyaset, Lotus Yayınevi, İstanbul 2003,s. (123-128)

UCLG-MEWA (IULA-EMME), Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Yeri ve İşlevleri, UCLG-MEWA (IULA-EMME) Yayını, İstanbul 2005.

Uçkan, Özgür, E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Literatür Yay., İstanbul 2003

Udehn, Lars, The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics, Routledge, London 1996

Uğur, Aydın, "Yerel Siyaset ve Demokrasi / Çoğulculuk / Sivil Toplum", Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri (Der: Dünya Yerel Yönetimler Akademisi -WALD), WALD Yayınları, İstanbul 1999

Ulusoy, Ahmet-T. Akdemir, Mahalli İdareler, Seçkin Yayınları, Ankara 2001.

UN Development Programme, Reconceptualising Governance, Discussion Paper 2, New York, 1997

USAID Report, "Promoting More Genuine and Competitive Elections & Political Processes" (www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance), (12.06.2004)

Üstel, Füsun, Yurtaşlık ve Demokrasi, Dost Yayınları, Ankara 1999.

Welch, Carol, "The IMF ve Good Governance, Foreign Policy In Focus, April 2000, c.5, no:13

White, Leroy, "Effective Governance 'Trough Complexity Thinking and Management Science", System Research and Behavioral Science, May 2001, v18 i3 p. 241

Wijkman, Anders, “Does Sustainable Development Require Good Governance?”, UN Cronicles Spring 1998 v35 i1 p86 (3)

Wiley, J., “Effective Governance Through Thinking and Management Science”, Systems Research and Behavioural Science, May 2001, v18 i3 p. 241

World Bank, Reforming Public Institutions and and Strengthening Governance; A World Bank Strategy, Washington DC, 2000

www.legal.coe.int, “Yerel Demokrasi ve Sınır Ötesi İşbirliği”, 2004.

www.tusiad.org/rapor/siad2kalite,18.01.2005

Yalçındağ, Selçuk, “Saydam ve Dürüst Belediyecilik”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 1, Ocak 1995,s.(9-17)

Yener, Ekrem, “Microsoft’un E-Devlet Yaklaşımı”, Elektronik Devlet Paneli (ed:Murat Erdal), İstanbul Üniversitesi S.B.F, 15 Ekim 2003 İstanbul

Yıldırım, İbrahim, Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim, Seçkin Yayınları, Ankara 2004.

Yıldırım, Selahattin,Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA-EMME, İstanbul 1993

Zibel, Ertan, “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, 18 Mart üniversitesi Yayınları, Çanakkale 2004, (187-193)

EKLER

EK:1

BELEDİYE BAŞKANI İLE KATILIMCILIK VE YÖNETİŞİME ÜZERİNE MÜLÂKAT

1. Kent Konseyinin amacı nedir? Katılımcı Bir yönetim uygulamasına yani yönetişime nasıl bakıyorsunuz

- Akıl akıldan üstündür. Sadece ben bilirim, ya da her defasında en iyisini ben bilirim dediğinizde, diğer insanların belki de çok yararlı olacak düşüncelerinden mahrum kalırsınız. Birlikte karar verildiğinde kararı verenler biraz daha fazla ona uyma konusunda çaba gösteriyorlar, sahipleniyorlar, sonucun gerçekleşmesini herkesten çok istiyorlar. Bu da katılımcılar ve ortaklar arasında birbirini denetlemek kontrol etmek ve eleştiriye uğramamak için de daha fazla çaba göstermek gibi olumlu etkiler doğurabiliyor.

- Birlikte kural koymak, karar vermek insanlarda o kurala uyma sorumluluğu duygusunu getiriyor.

- Gelmeyenler bilgi eksikliğinden gelmiyor ama eleştiri haklarını kullanmamanın da dezavantajını yaşıyorlar.

- Burada apaçık görüşmeler yapıldığından, kimin eteğinde ne tür taşlar varsa dökülüyor. Yanlışsa doğrusunu öğreniyor; doğruysa sebebini sorup öğreniyor. Tatmin oluyor yada olmuyor ama yüz yüze görüşmenin sıcaklığı yaşanıyor.

- İnsanımızda toplumsallık bilincinin daha fazla gelişmesine ihtiyaç olduğu söylenebilir. Ekonomik ve kültürel olarak yeterince gelişmemiş olmamızda, bunu önemli bir etken olarak görüyorum. Bu anlamda sosyalleşmeyi kalkınmanın temeli olarak görmek durumundayız

2. Katılım konusunda Bağcılar halkını nasıl buluyorsunuz?

- İstişare Kurulu Toplantıları adıyla başladığımız Kent Konseyi oluşturma çabalarımız, ilk aylarda çok sancılı oldu. İlk başladığımızda kimse katılmadı. Ancak devam ettik. Halkımızın konuyu daha yakından anlaması ve katılım isteği duyması için bir süreye ihtiyaç olduğunu biliyorduk. Bunda da yanılmadık. Gerek yurttaşlarımızın, gerekse sivil toplum örgütlerinin, özel sektör temsilcilerinin, diğer kamu kuruluşlarının, eğitim öğretim kurumlarımızın konuya ilgi duyması ve katılımın bir ihtiyaç olduğunun hissedilmesi için gereken süre geçtikten sonra, katılım konusunda bir sıkıntı kalmadı.

- Bağcılarda oturan halkın genel olarak katılım konusunda iyi olduklarını ve çok istekli olduklarını söyleyemeyiz. Doğrusu, demokrasi ve yönetime katılım, bir eğitim- öğretim meselesi, diğer yandan da bir kültür ve alışma meselesidir. İlçenin sosyo –kültürel durumuna baktığımızda, katılımcı demokrasi için çok uygun bir sosyolojik yapı hemen göze çarpmıyor. Ortalama gelir seviyesinin düşüklüğü, bireysel hareket edebilme özgürlüğü fikrinin yeterince gelişmemiş olması, kırsalda daha çok rastladığımız dayanışmaların burada da hala sürüyor olması ve kentlilik bilincinin yeterince olgunlaşmaması gibi etkenler, Bağcılar halkının katılım konusunda yeterli performansı göstermesinin önündeki engeller olarak sayılabilir. Ancak, 1991 yılından bugüne, başladığımız noktaya baktığımızda, -yeterli olmasa bile- umutlandırıcı gelişmeler olduğunu da görmezlikten gelemeyiz.

3. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki iş bölümü/ görev paylaşımını adil buluyor musunuz?

- Bu konuda çok şey söylenebilir. Halkın yerel yönetimden beklentileri ile yerel yönetimin olanakları arasında çok büyük farklar var. Ya bu algıyı değiştirmemiz lazım; ve ya yerel yönetimlerin gelirlerini, yetki ve sorumluluklarını artırmamız gerekir. Başka türlü, bir yerel yönetim ne kadar başarılı olursa olsun, beklentiler karışlama olanakları sınırlı olduğu için, yurttaşların tatmini söz konusu olmayacaktır. Bu gerçeğe karşılık, görevimiz mazeret üretmek değildir. Eldeki olanakları en iyi şekilde kullanarak çok şeylerin yapılabileceğine de inanıyorum. Ayrıca, halkımız bir hizmete, bir projeye inandığı zaman destek veriyor. Biz de bir yandan belediyenin kendi olanaklarını kullanırken, diğer yandan halkımızın gönüllü katkılarını harekete geçirdik. Özellikle sosyal projelerde ve sosyal dayanışma girişimlerinde halkımızın iyi performans gösterdiğini düşünüyorum.

4. Yaptığımız işleri her zaman ve her türlü denetim karşısında “hesapverebilirlik” ilkesine uygun olarak yürüttüğünüzü düşünüyor musunuz?

- Toplumla karşı öncelikle ahlâki sorumluluğumuz olduğunu düşünerek ve kendi vicdanımıza karşı açıklayabileceğimiz işleri yapmaya kararlılık içerisinde bir kamu hizmeti anlayışıyla hareket ediyoruz. Bunun ötesinde, halkın denetimi var, her yerde ve her an hesap sormayla karşıyayız. İnsanlar sözlerini esirgemediği bir düğünde, bir açılıştaki eve giderken yolda, belediyeye gelerek yapılan işlerle ilgili ya da beğenmediği bir belediye hizmeti ile ilgili düşüncelerini, eleştirilerini ve önerilerini söylüyor. Dolayısıyla, her an işin asıl sahibine ve kendilerine hizmetle sorumlu olduğumuz yurttaşlarımıza karşı her zaman hesap vermeye hazır olmak durumundayız. Basın yayın organlarının bir nevi denetim işlevi gören haber ve

yorumları da hesap verme düşüncemizi pekiştiren ve kamuoyunu bilgilendiren bir mahiyet gösteriyor. Ayrıca merkezi hükümetin, Maliyenin, Sayıştay'ın, Valilik ve kaymakamlığın değişik yöntemlerle sürekli denetimi altındayız. Buna karşılık, yine de suiistimaller olabilir. O zaman da yargıya gitmekten başka çare yok ve onun verdiği karar nihai olarak hesap vermeyi zorunlu kılıyor.

5. Kent Konseyi çalışmalarında bugüne kadar somut olarak ortaya çıkan bir düşünce ya da proje var mı?

- Belediyenin bütün proje ve çalışmalarında, Kent Konseyinde dile getirilen düşüncelerin, ortaya çıkan proje taslaklarının ve elbette yönetimimize karşı dile getirilen eleştiri ve takdirlerin etkini bulmak mümkündür. Göreve talip olurken, gerçekleştirmeyi düşündüğümüz birçok çalışma ve planlarımız vardı. Ancak, bunların halka mal olması, daha iyi noktalara gelmesi ve yeni proje ve düşüncelerle zenginleşmesinde Kent Konseyinin katkısı inkar edilemez. Evet biz bazı şeyleri biliyoruz, ama her şeyi bilemeyiz, göremeyiz ve her zaman doğru karar da veremeyebiliriz. Bu anlamda, kent konseyinin inanılmaz bir sinerji oluşturduğunu görebiliyorum. Bu toplantılarda ortaya atılan bazı görüş ve düşünceler, yine toplantıda yer alan diğer yurttaşlar tarafından ya da sivil toplum temsilcileri tarafından eleştiriliyor, düzeltiliyor. Böylece belediye yönetiminin yaptığı ve yapamadığı işlerde en azından iyi niyetle ve ciddiyetle çalışmasına rağmen bu sonuçların alındığı ortaya çıkıyor. Böylece belediye yönetimi, merkezi hükümet temsilcileri, sivil toplum örgütleri, ilçemizdeki özel sektör kuruluşları ve yurttaşlarımız arasındaki güven ilişkisi kuvvetleniyor ve önyargılar dağılabiliyor.

6. Sivil toplum örgütleri ve ilçenizdeki özel sektör kuruluşları ile birlikte ortak yaptığınız çalışmalar ya da aldığınız kararlar var mı?

- Sivil toplumun mevcudiyeti bir neticedir. Bu, aslında bir bilim ve kültür sorunudur.
- Yılda iki defa sivil toplum örgütleriyle kapsamlı toplantı yapılıyor. Burada ilçenin ve sivil toplumun bütün sorunları masaya yatırılıyor ve ilk ağızlardan sorunlar ve öneriler karşılıklı olarak aktarılıyor. Bir ortak akıl geliştirilmeye çalışılıyor.
- Özellikle sosyal yardım projelerinde sivil toplum örgütlerinin düşünce bazında ve projenin koordine edilmesinde katkıları olurken; özel sektör kuruluşları bu projelerin maliyetinin karşılanmasında sorumluluk alıyor.
- Eğitimle ilgili projelerde sivil toplum örgütlerimizin ve özel sektör kuruluşlarımızın hatta tek tek bir çok yurttaşımızın çok büyük katkıları olmuştur. Bu sayede ilçemizde,

belediyenin yasal anlamda görevi olmadığı halde, ortaklık ve yönetim anlayışı ile, çok sayıda okul binası inşa edilerek eğitim kurumlarının hizmetine sunulmuştur. Bu tür hizmetlerin yapılmasında, çoğu zaman belediyenin kasasından para çıkmadan, diğer paydaşlarımız bu işin maddi boyutunu çözümlüyorlar. Belediye bazen bir arabulucu, düzenleyici, yol gösterici olarak bu faaliyetlerin içinde oluyor.

7. Kamu hizmeti yaparken sizi en çok ne(ler) motive ediyor?

- Belediye hizmetlerini yürütürken en çok kendi değerlerimizden destek alıyor ve motivasyon sağlıyoruz. Bunun yanında üzerimizdeki görevi bir emanet olarak görüyor ve bu hassasiyet içerisinde yürütmeye çalışıyoruz.
- Sabırla ve zaafa düşmeden sürdürülen çalışmalar ancak hedefine varabilir diye düşünerek işlerimizi yapmaya çalışıyoruz. Sabır ve devamlılık göstererek iz bırakmak istiyoruz
- Bireysel sorumluluk hissediyoruz.
- Toplumsallık ve topluma hizmet anlamında bir yandan görevlerimizi yerine getirirken, diğer yandan çalışanlarımıza ve yurttaşlarımıza örnek olmaya çalışıyoruz.
- Toplumun bir sorununu çözmek, içinde yaşadığımız kentin bir derdine çare bulmak, bir eser inşa edilmesini sağlamak gibi insanı mutlu eden her şeyden mutlu olmak mümkün.

EK 2:

YÖNETİŞİM YURTTAŞ MEMNUNİYET ANKETİ

- Günümüzde, toplumun ortak ihtiyaçlarının, mümkün mertebe yerinden ve yerel yönetimlerce yürütülmesi anlayışının benimsendiği görülmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler ve özellikle, belediyeler daha büyük bir önem kazanmaktadır.
- Belediyelerin, halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında ve her yönüyle çağdaş bir kent hayatının ortaya çıkmasında daha fazla katkılarının olması, büyük oranda onların yönetim anlayışlarıyla ilgili görünmektedir. 1990 sonrasında halkın, kamu yönetimine daha fazla katılması ve buna daha fazla olanak sağlayan yerel yönetimlerin kamu yönetiminde öne çıkmasını da içeren YÖNETİŞİM yaklaşımının, gündeme geldiğini ve tartışıldığını görüyoruz.

- Bu çalışma, yönetim yaklaşımının temel unsurları olarak beliren, “Demokrasi”, “Katılım”, “Hukuk Devleti”, “Yerinden Yönetim”, “Şeffaflık”, “Hesap verebilirlik”, “Etkinlik ve Verimlilik”, “Adil Yetki ve Sorumluluk Paylaşımı” kriterlerinin incelenmesi amaçlanmaktadır.
- Yerinden yönetim gibi, diğer iyi yönetim kriterlerinin, Bağcılar Belediyesinde ne derece hayata geçirildiği, ilçede yaşayanlarca bunun nasıl değerlendirildiği ile ilgili olacaktır. Sorular, genel olarak, iyi yönetim ilkelerinin varlığını sorgulamak ve uygulamaları iyi yönetim kriterleri çerçevesinde incelemeyi mümkün kılacak şekilde seçilmiştir.
- İstanbul’un yeni sayılabilecek ilçelerinden birisi olan Bağcılarda, belediye hizmetlerinin ve faaliyetlerinin vatandaşları memnun etme derecesi ve bunun nedenleri üzerinde inceleme yapılacaktır.

Anket Soruları

1. Belediyenin yaptığı işlerde, hukuka uygun hareket edildiğini düşünüyor musunuz?
 - a) Her zaman hukuka uygun hareket edildiğini düşünüyorum
 - b) Evet, ama bazen, hukuka uygun hareket edilmediği de oluyor.
 - c) Sürekli hukuka aykırı işler yapılıyor.
 - d) Hayır, ama zaman zaman hukuka uygun işler yapıldığı da oluyor.
 - e) Fikrim yok
 - f) Cevap yok
2. Herhangi bir hukuksuzluk ile karşılaşp, belediye yetkililerine müracaat ettiğinizde, bunu düzeltme konusunda gerekli çaba gösteriliyor mu?
 - a) Bu konuda gereken ilgi ve çaba, her zaman gösteriliyor.
 - b) Bazen de gereken ilgiyi göstermiyorlar.
 - c) Hukuksuzluğu düzeltme konusunda gereken ilgi ve çaba, kesinlikle gösterilmiyor.
 - d) Bazen hukuksuzluğu düzeltme konusunda çaba gösterildiği de oluyor.
 - e) Fikrim yok
 - f) Cevap yok
3. Belediye, yaptığı işlerde eşitlik ve tarafsızlık ilkesine uyuyor mu?
 - a) Her zaman eşitlik ilkesi ve tarafsızlık gözetiliyor.
 - b) Eşitliğin gözetilmediği ve taraflı davranıldığı durumlar az da olsa oluyor.
 - c) Eşitlik ilkesi ve tarafsızlık kesinlikle gözetilmiyor.

- d) Eşitlik ilkesi ve tarafsızlığın gözetildiği durumlar az da olsa oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok
4. Belediye, yaptığı işlerde, belirli kesimleri (eş, dost, akraba, partili vb.) kayırıyor mu?
- a) Belirli kesimler her zaman kayırılıyor.
- b) Adam kayırmadan iş yapıldığına az da olsa rastlıyorum.
- c) Hiç bir zaman adam kayırmacılık yapılmıyor.
- d) Bazı uygulamalarda az da olsa kayırmacılık yapıldığını düşünüyorum.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok
5. Belediyenin hizmet anlayışında kadın-erkek ayrımı olduğunu düşünüyor musunuz?
- a) Yapılan hizmetlerde erkeklerin aleyhine cinsiyet ayrımı kesinlikle yapılıyor.
- b) Yapılan hizmetlerde kadınların aleyhine cinsiyet ayrımı kesinlikle yapılıyor.
- c) Cinsiyet ayrımı kesinlikle yapılmıyor
- d) Yapılan hizmetlerde zaman zaman cinsiyet ayrımı yapılıyor
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok.
6. Belediye, vatandaşların farklı tercihlerine (yaşam tarzı, siyasi görüş, dini inanç, vb.) saygı duyuyor mu?
- a) Belediye, vatandaşların farklı tercihlerine her zaman saygılı davranıyor.
- b) Vatandaşların farklı tercihlerine karşı saygı duyulmadığı da oluyor.
- c) Vatandaşların farklılıklarına karşı hiç bir zaman saygı duyulmuyor.
- d) Az da olsa saygılı davranıldığı oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok
7. Belediye, yapacağı işlerde, vatandaşların görüşlerine başvurma gereği duyuyor mu?
- a) Vatandaşların görüşüne her zaman başvuruluyor
- b) Vatandaşların talep ve beklentilerini öğrenmek için çaba gösterilmediği de oluyor..
- c) Hiç bir zaman vatandaşların ne düşündüğüne bakılmıyor.
- d) Az da olsa vatandaşların düşüncelerinin sorulduğu oluyor.

e) Fikrim yok

f) Cevap yok

8. Belediyenin yürüttüğü hizmetlerin “nasıl yapılması gerektiği” ile ilgili görüşlerinizi belediye ile paylaşıyor musunuz?

a) Belediye hizmetleriyle ilgili düşüncelerimi her zaman ilgililere aktarıyorum

b) Bunu bazen ihmal ediyorum.

c) Hiç bir zaman görüşlerimi belediye ile paylaşma gereği duymuyorum.

d) Nadiren bazı düşüncelerimi ilettiğim oluyor.

e) Fikrim yok

f) Cevap yok

9. Sizce, belediyenin hizmet ve faaliyetlerinin yürütülmesine vatandaşların da katılmaları gerekli midir?

a) Vatandaşlar karar ve uygulamalara kesinlikle katılmalıdır.

b) Bazen de katılmaya gerek olmadığını düşünüyorum

c) Bu işler belediyeye aittir; katılmaya kesinlikle gerek yoktur.

d) Az da olsa katılmak gerekebilir.

e) Fikrim yok

f) Cevap yok

10. Vatandaşlar, belediyenin yaptığı işlerle ilgili olarak, belediyeye hesap sorabilir mi?

a) Evet, vatandaş demokrasi asıl yetki sahibi olduğu için, gerektiğinde belediyeye hesap sormalıdır.

b) Evet, ama her zaman hesap sormak vatandaşın görevi değildir.

c) Hayır, vatandaş kesinlikle belediyeye hesap soramaz.

d) Hayır, ama bazen de hesap sormak gerekir.

e) Fikrim yok

f) Cevap yok

11. Belediyenin sahip olduğu kaynakları, verimli olarak ve israf etmeden kullandığını düşünüyor musunuz?

a) Belediye, kaynakları her zaman yerli yerince kullanıyor.

b) Bazen de kaynakların verimsiz kullanıldığını ve israf edildiğini görüyorum.

- c) Kaynaklar kesinlikle verimsiz kullanılıyor ve israf ediliyor.
- d) Kaynakların, nadiren verimli kullanıldığı ve israf yapılmadığı oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

12. Belediyede işiniz olduğunda, gereksiz-hantal bürokrasi ile (bir çok birime uğramak, çok sayıda imza almak, yığınla belge, fotokopi istenmesi, kuyrukta beklemek vb.) karşılaşılıyor musunuz?

- a) belediyede kesinlikle, gereğinden fazla bekletilmiyorum ve uğraştırılmıyorum.
- b) Bazen de gereksiz yere bekletildiğim ve uğraştırıldığım oluyor.
- c) Her zaman gereksiz yere bekletiliyorum ve uğraştırılıyorum
- d) Az da olsa işlerim zamanında ve fazla uğraştırılmadan yapılıyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

13. İzlenimlerinize göre, belediyede yolsuzluk ve rüşvet gibi davranışlar oluyor mu?

- a) Belediyede kesinlikle rüşvet ve yolsuzluk yapıldığını düşünmüyorum.
- b) Nadiren de olsa, bazı yolsuzlukların olduğunu düşünüyorum.
- c) Belediyede her zaman rüşvet ve yolsuzluklar oluyor.
- d) Bazen dürüstçe ve hukuka uygun iş yapıldığı da oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

14. Siz ve ya tanıdıklarınız her hangi bir konuda, belediyeye bilgi almak için başvurduğunuzda, yardımcı olunuyor mu?

- a) Her zaman yardımcı olunuyor ve gereken bilgiler veriliyor.
- b) Bazen yardımcı olunmuyor ve gereken bilgiler verilmiyor
- c) Kesinlikle yardımcı olunmuyor ve gereken bilgiler verilmiyor
- d) Nadiren yardımcı olunduğu ve gerekli bilgilerin verildiği oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

15. Belediyenin vatandaşlara, doğru ve açık bilgi verdiğini düşünüyor musunuz?

- a) Belediye halka açık davranıyor ve doğru bilgilendirme yapıyor.

- b) Bazen açık ve doğru bilgilendirme yapılmıyor
- c) Hiç bir zaman halka açık olunmuyor ve doğru bilgilendirme yapılmıyor.
- d) Açık ve doğru bilgilendirmenin az da olsa yapıldığı oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

16. Belediyenin çalışmalarını gözlemleyip bazı uyarılarda bulunduğunuz oluyor mu?

- a) Gerekli gördüğüm konularda, her zaman uyarılarda bulunurum.
- b) Zaman zaman uyarılarda bulunurum.
- c) Hayır, hiç bir zaman bunu yapmıyorum
- d) Nadiren bazı uyarılar yaptığım oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

17. Belediye ile vatandaşlar arasında bir sorun çıktığında, belediye, sorunları çözme aşamasında, karşı tarafı dinliyor mu?

- a) Belediye, sorunları her zaman, uzlaşma ile ve karşı tarafı da dinleyerek çözme yoluna gidiyor
- b) Bazen, karşı tarafı dinlemeden, sadece kendi kararını uygulama yoluna gittiği oluyor.
- c) Belediye, hiç bir zaman uzlaşma aramıyor; sadece kendi kararını uygulama yolunu seçiyor.
- d) Az da olsa, uzlaşma aradığı ve karşı tarafı dinlediği oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

18. Vatandaş olarak memnun olduğunuz konuları belediyeye iletiyor musunuz?

- a) Memnun olduğum konuları her zaman iletirim.
- b) Memnun olduğum konuları iletmediğim de oluyor.
- c) Bunlar zaten belediyenin görevidir; memnuniyetimi bildirmeye hiç bir zaman gerek duymam.
- d) Nadiren memnuniyetimi ilettiğim de olur.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

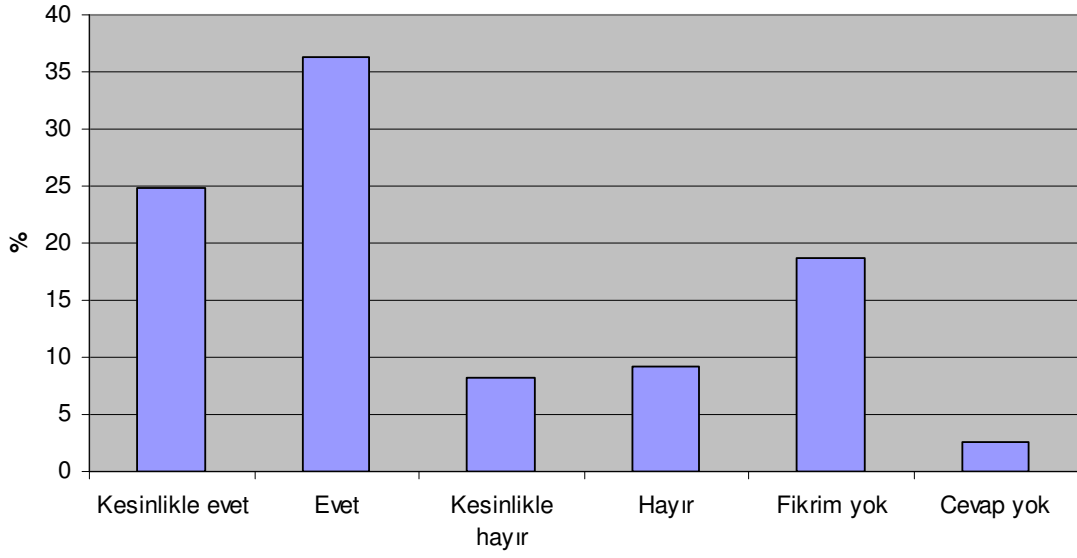
19. Belediye hizmetlerinden memnun kalmadığınızda, memnuniyetsizliğinizi belediyeye iletiyor musunuz?

- a) Memnun olmadığım konuları her zaman belediyeye iletirim.
- b) Bunu her zaman yapmam.
- c) Memnun kalmasam da, bunu kesinlikle belediyeye bildirmem.
- d) Nadiren ilettiğim konular oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

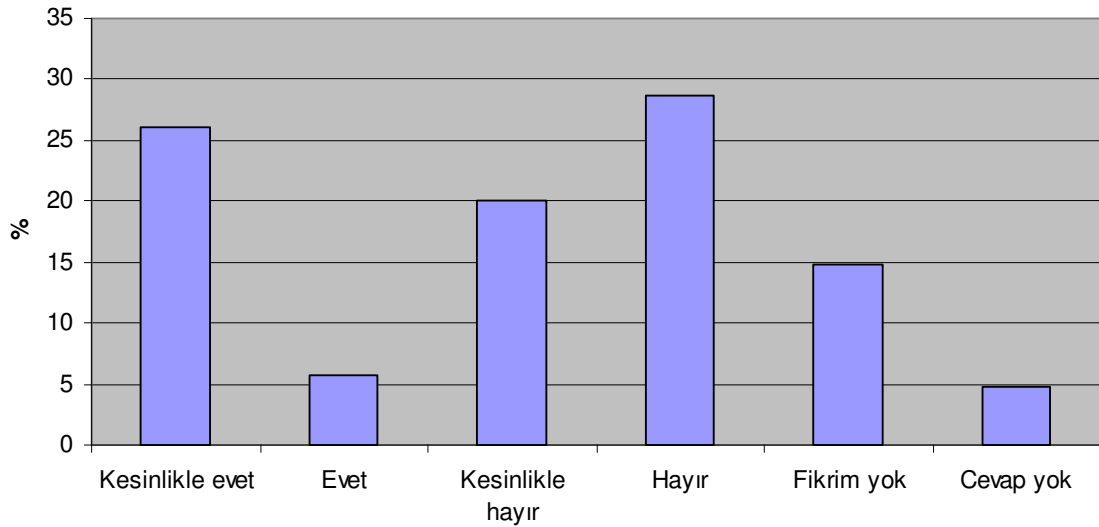
20. İletilen görüşlerin belediye tarafından dikkate alındığını düşünüyor musunuz?

- a) Belediyenin bu görüşleri her zaman dikkate aldığını düşünüyorum.
- b) Belediyenin bu görüşleri, zaman zaman dikkate almadığı da oluyor.
- c) Belediye, bu görüşleri kesinlikle dikkate almıyor.
- d) Nadiren dikkate alındığı da oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

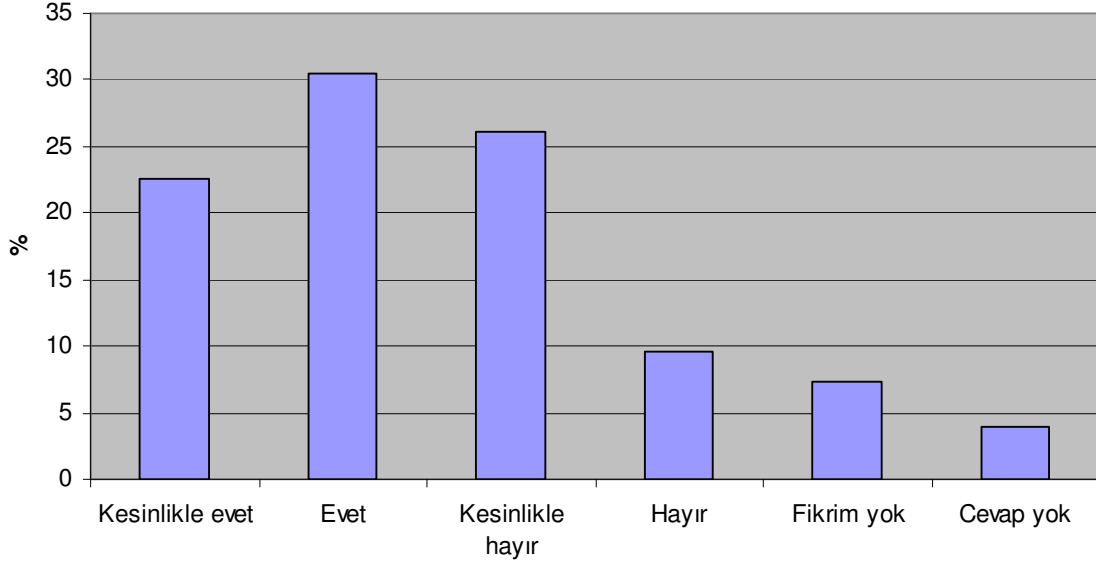
1. Belediyenin yaptığı işlerde, hukuka uygun hareket edildiğini düşünüyor musunuz?



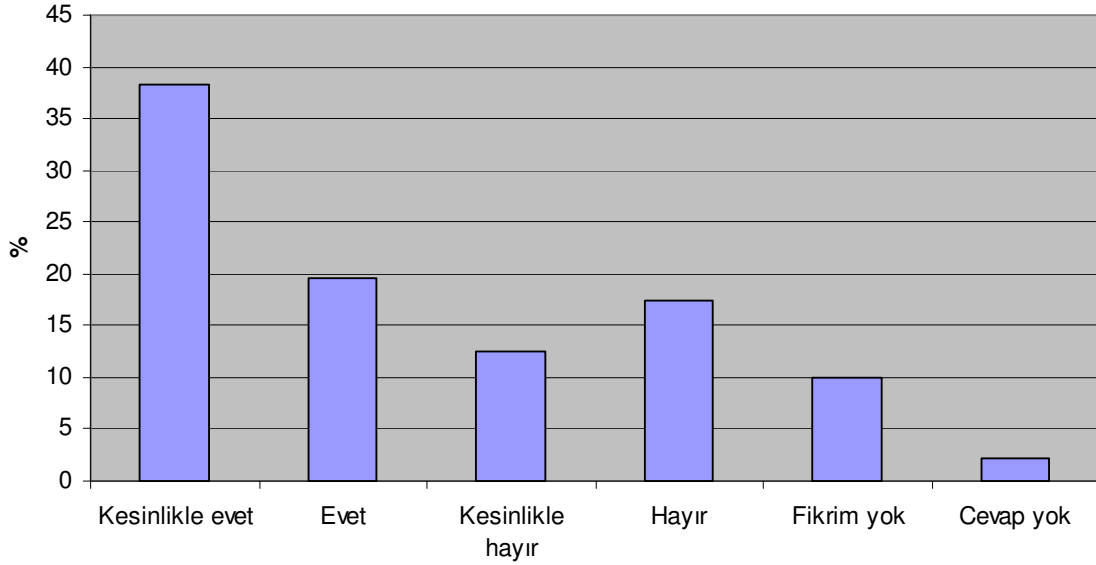
2. Herhangi bir hukuksuzluk ile karşılaşp, belediye yetkililerine müracaat ettiğinizde, bunu düzeltme konusunda gerekli çaba gösteriliyor mu?



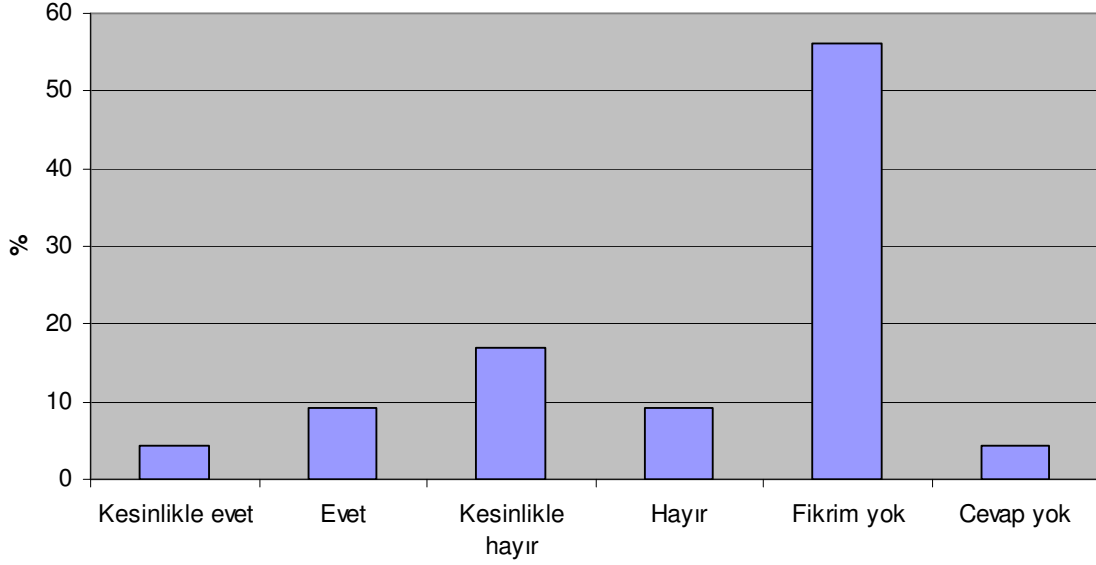
3. Belediye, yaptığı işlerde eşitlik ve tarafsızlık ilkesine uyuyor mu?



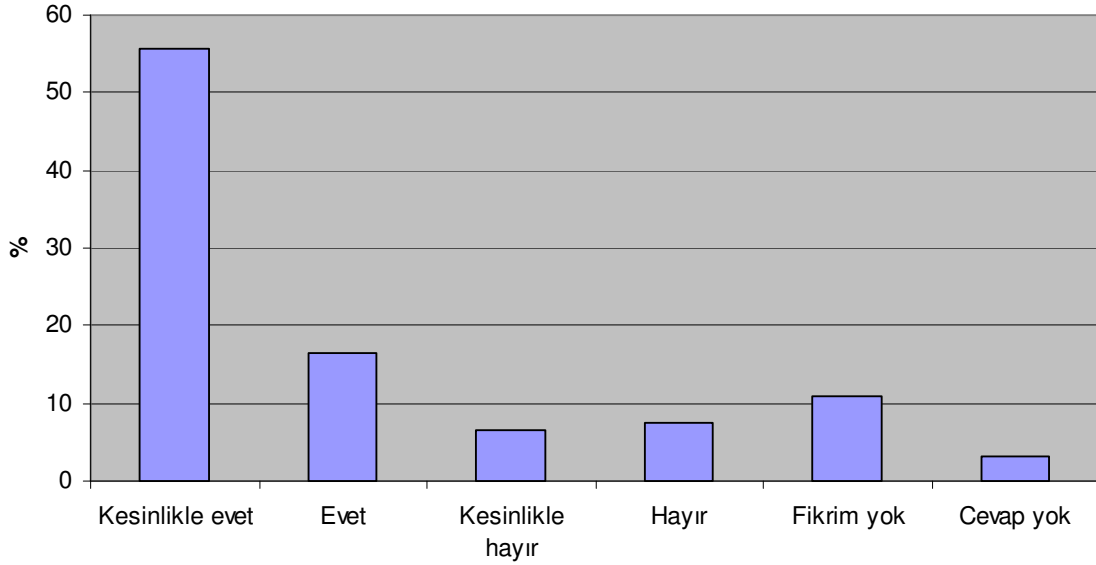
4. Belediye, yaptığı işlerde, belirli kesimleri (eş, dost, akraba, partili vb.) kayırıyor mu?



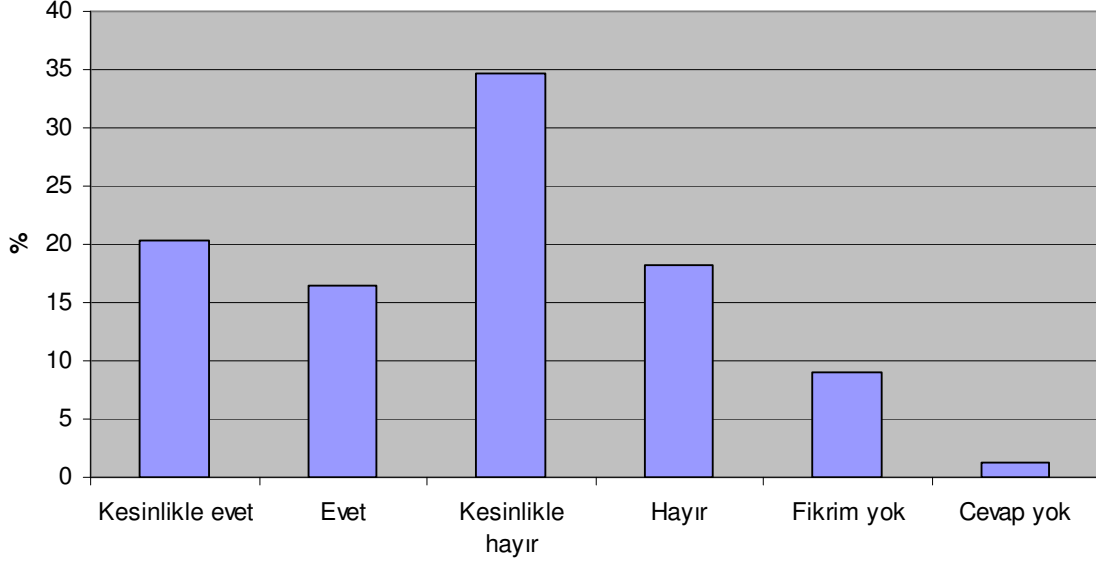
5. Belediyenin hizmet anlayışında kadın-erkek ayrımı olduğunu düşünüyor musunuz?



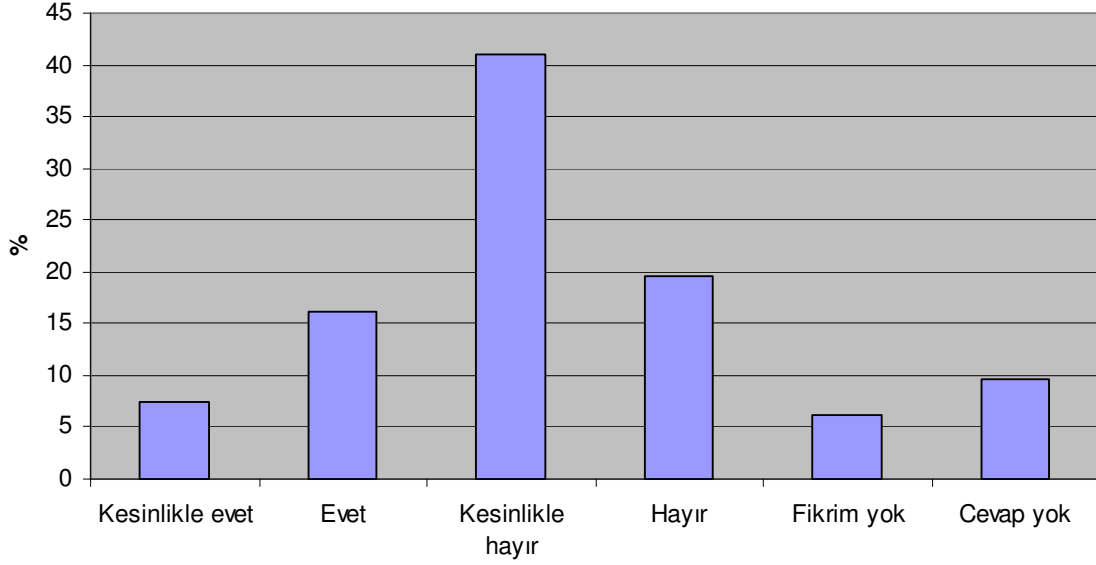
6. Belediye, vatandaşların farklı tercihlerine (yaşam tarzı, siyasi görüş, dini inanç, vb.) saygı duyuyor mu?



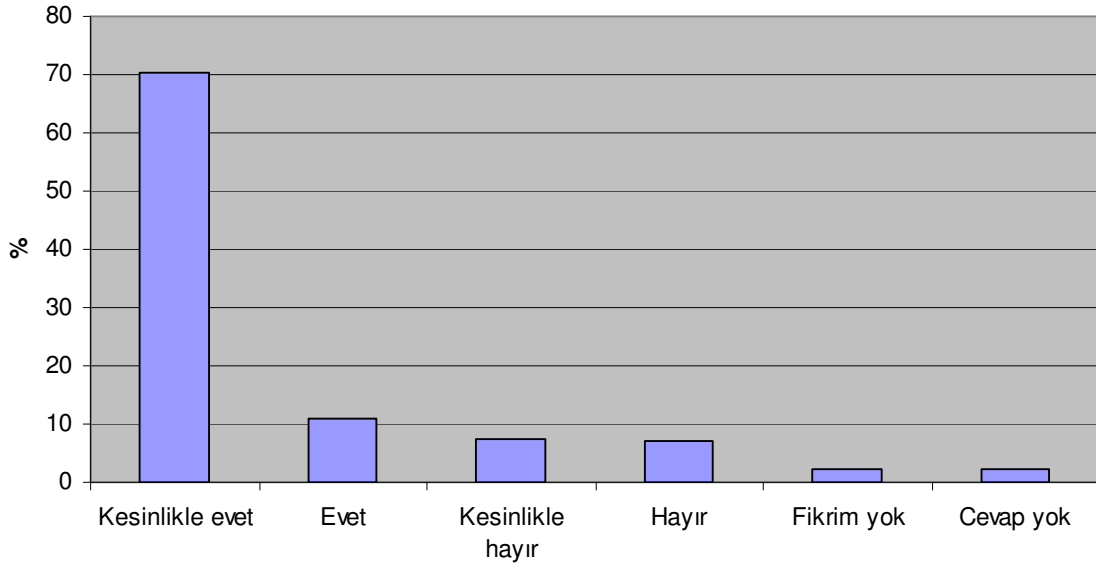
7. Belediye, yapacağı işlerde, vatandaşların görüşlerine başvurma gereği duyuyor mu?



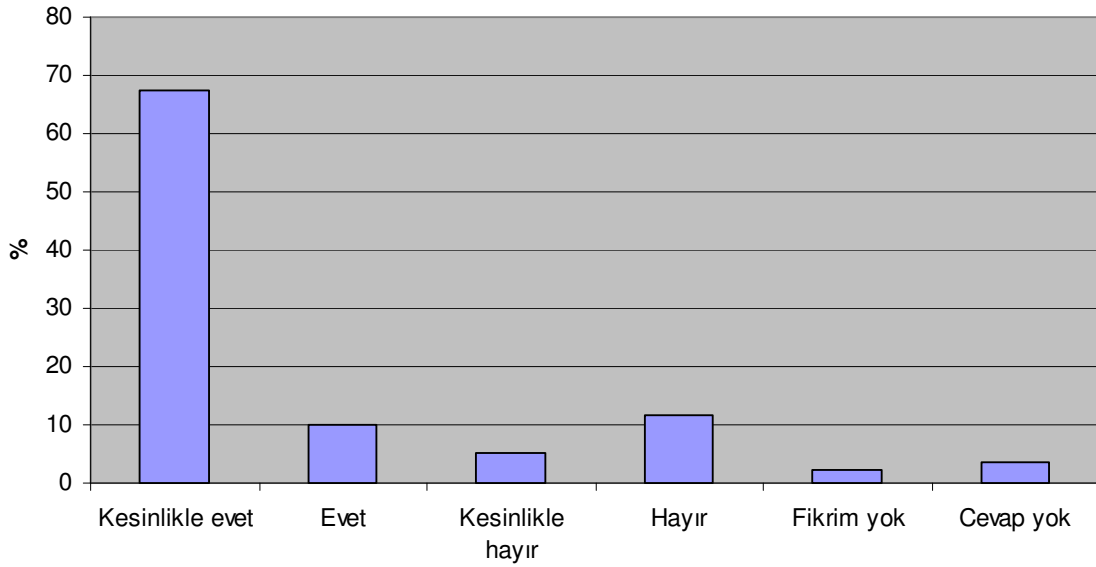
8. Belediyenin yürüttüğü hizmetlerin “nasıl yapılması gerektiği” ile ilgili görüşlerinizi belediye ile paylaşıyor musunuz?



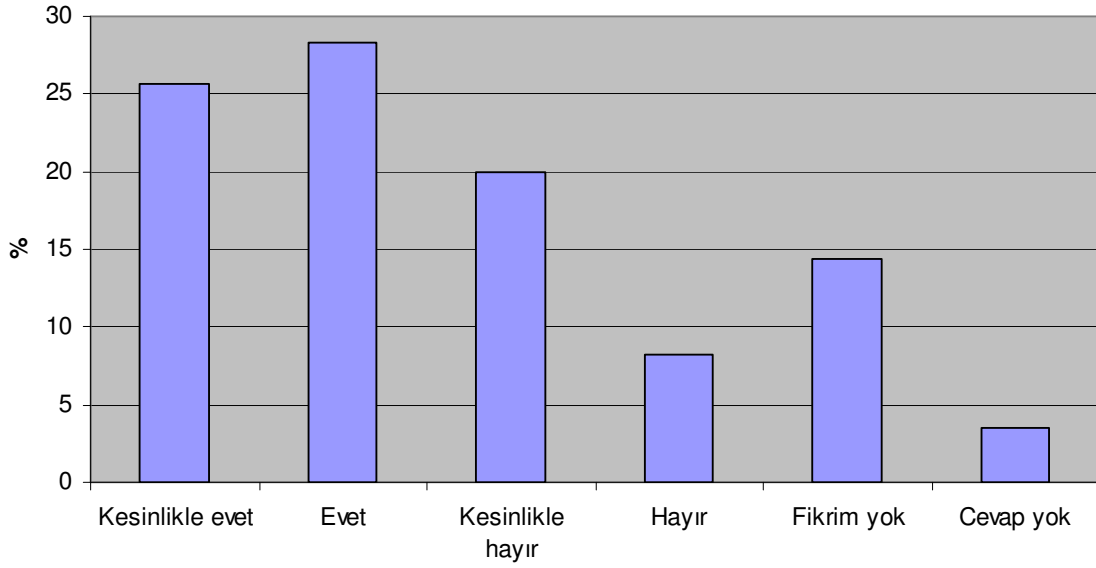
9. Sizce, belediyenin hizmet ve faaliyetlerinin yürütülmesine vatandaşların da katılmaları gerekli midir?



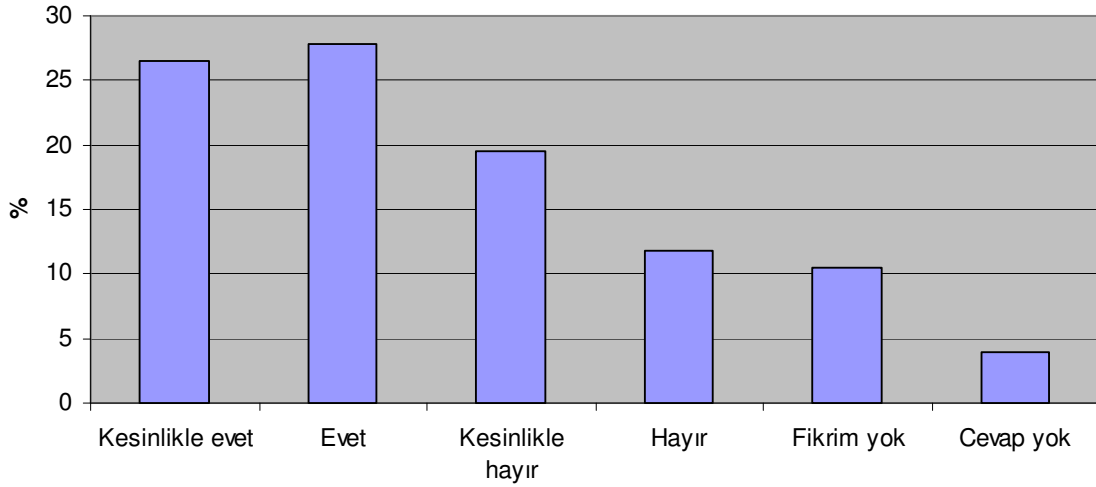
10. Vatandaşlar, belediyenin yaptığı işlerle ilgili olarak, belediye hesap sorabilir mi?



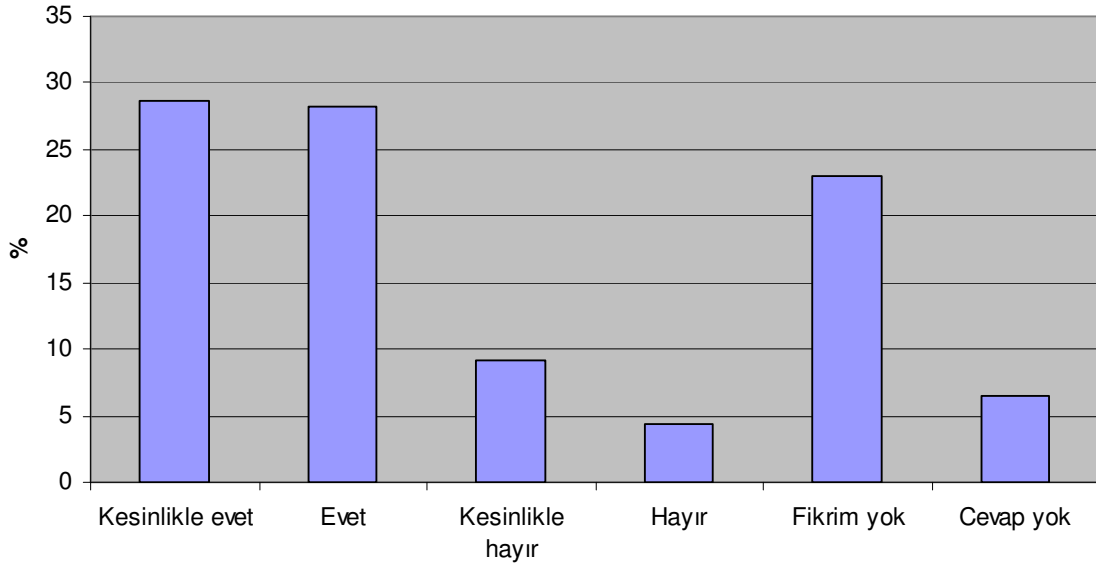
11. Belediyenin sahip olduğu kaynakları, verimli olarak ve israf etmeden kullandığını düşünüyor musunuz?



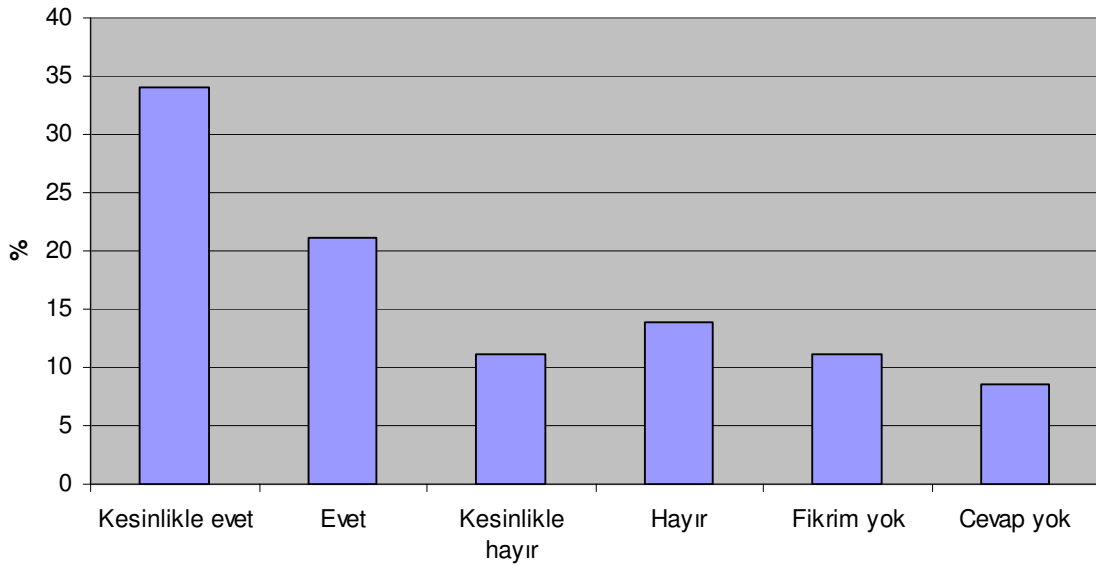
12. Belediyede işiniz olduğunda, gereksiz-hantal bürokrasi ile (bir çok birime uğramak, çok sayıda imza almak, yığınla belge, fotokopi istenmesi, kuyrukta beklemek vb.) karşılaşıyor musunuz?



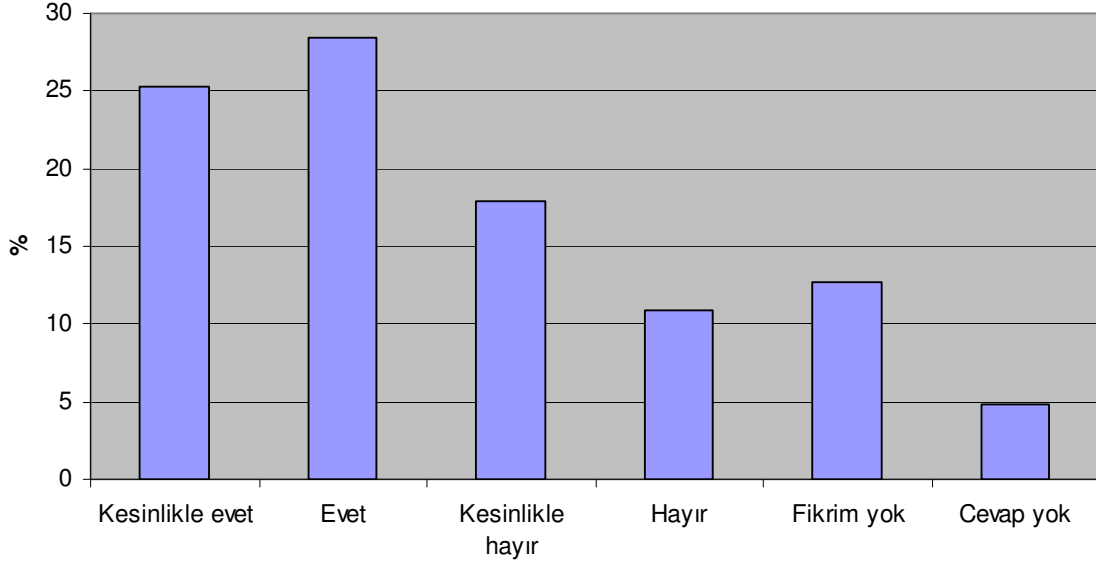
13. İzlenimlerinize göre, belediyede yolsuzluk ve rüşvet gibi davranışlar oluyor mu?



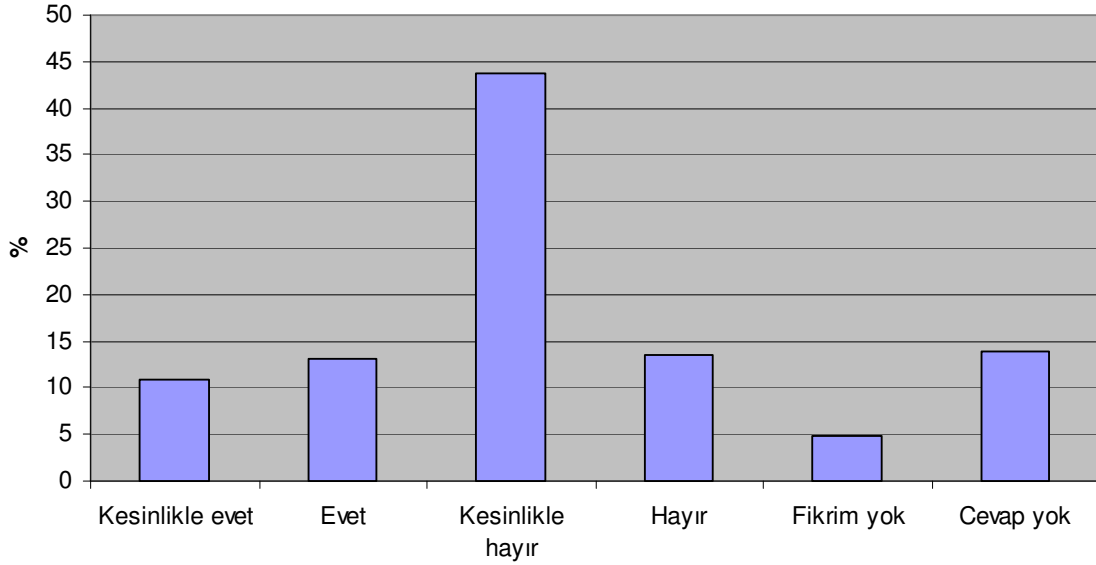
14. Siz ve ya tanıdıklarınız her hangi bir konuda, belediyeye bilgi almak için başvurduğunuzda, yardımcı olunuyor mu?



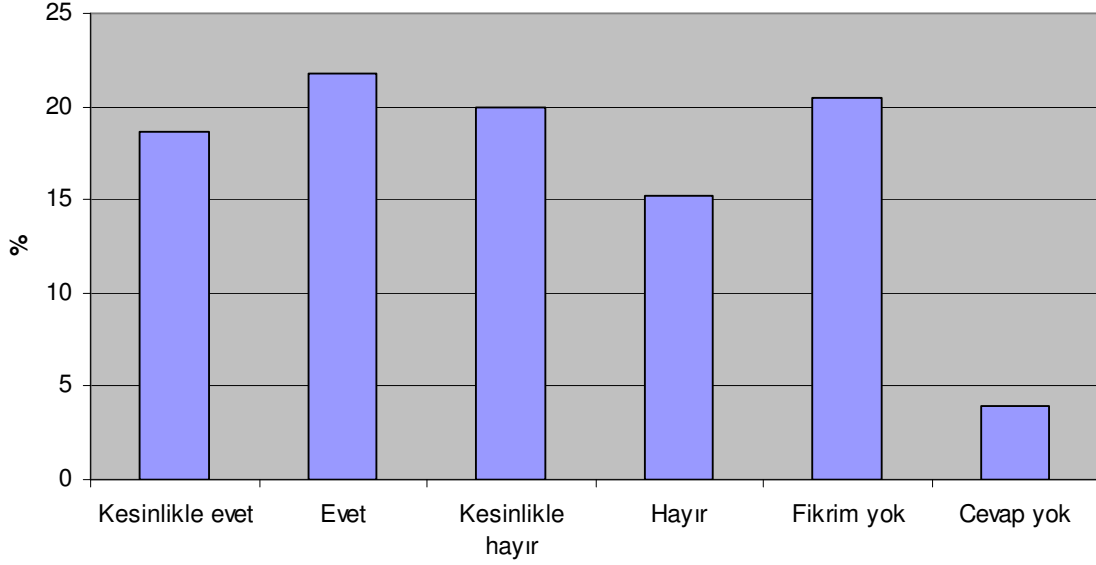
15. Belediyenin vatandaşlara, doğru ve açık bilgi verdiğini düşünüyor musunuz?



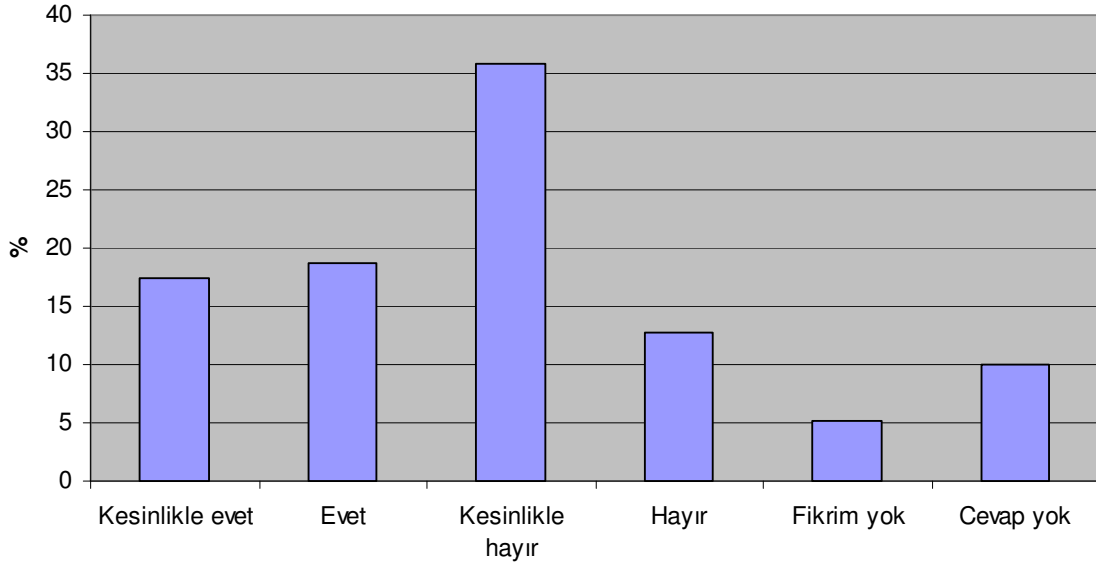
16. Belediyenin çalışmalarını gözlemleyip bazı uyarılarda bulunduğunuz oluyor mu?



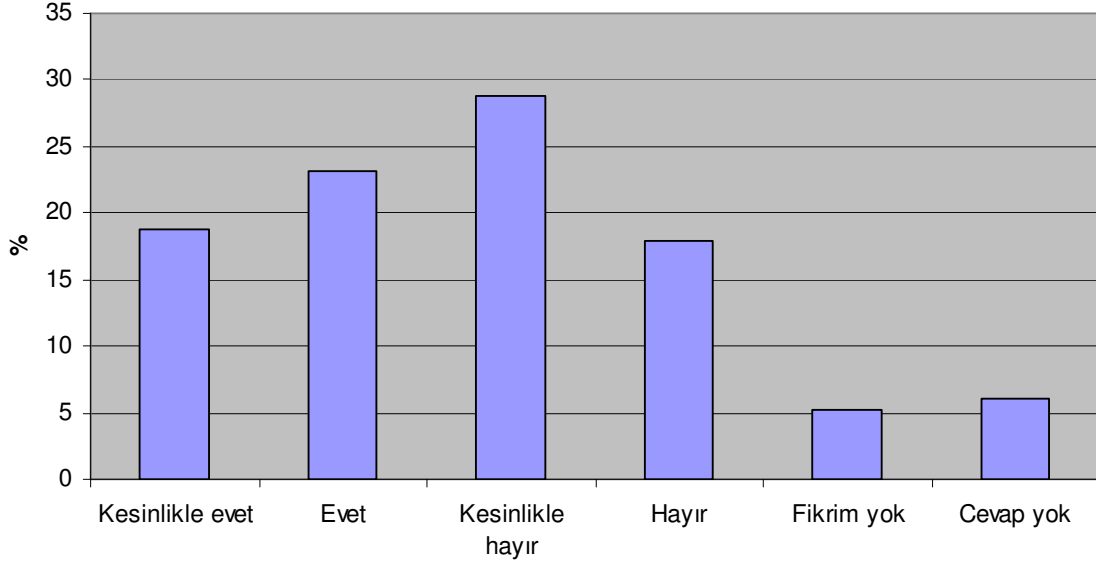
17. Belediye ile vatandaşlar arasında bir sorun çıktığında, belediye, sorunları çözüme aşamasında, karşı tarafı dinliyor mu?



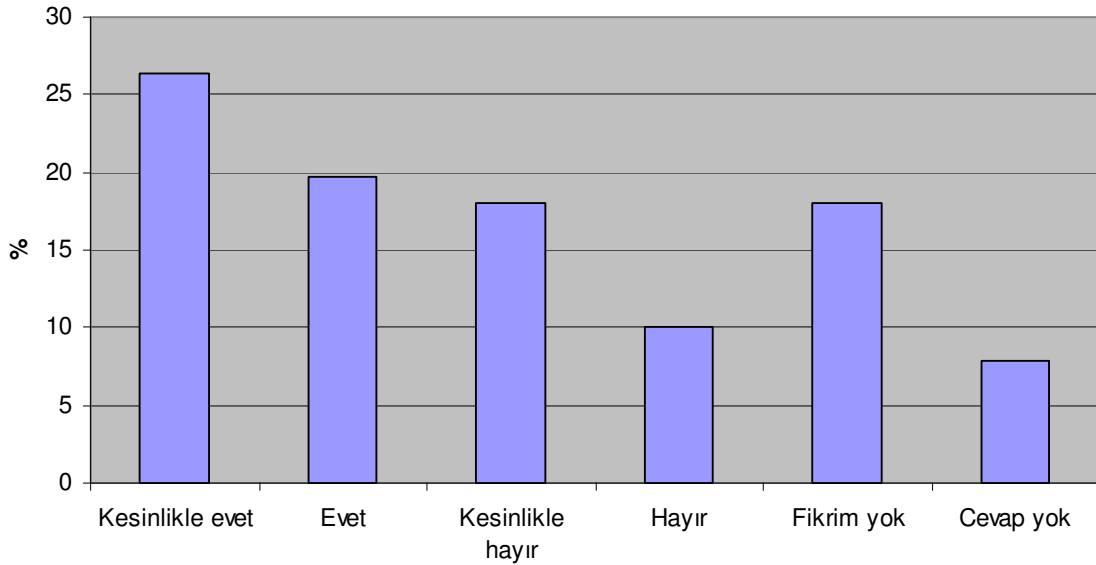
18. Vatandaş olarak memnunuz olduğunuz konuları belediyeye iletiyor musunuz?



19. Belediye hizmetlerinden memnun kalmadığınızda, memnuniyetsizliğinizi belediyeye iletiyor musunuz?



20. İletilen görüşlerin belediye tarafından dikkate alındığını düşünüyor musunuz?



EK 3:

BELEDİYE ÇALIŞANLARI YÖNETİŞİM ANKETİ

- Günümüzde, toplumun ortak ihtiyaçlarının, mümkün mertebe yerinden ve yerel yönetimlerce yürütülmesi anlayışının benimsendiği görülmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler ve özellikle, belediyeler daha büyük bir önem kazanmaktadır.
- Belediyelerin, halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında ve her yönüyle çağdaş bir kent hayatının ortaya çıkmasında daha fazla katkılarının olması, büyük oranda onların yönetim anlayışlarıyla ilişkilendirilmektedir. 1990 sonrasında, halkın kamu yönetimine daha fazla katılması ve buna daha fazla olanak sağlayan yerel yönetimlerin kamu yönetiminde öne çıkmasını da içeren YÖNETİŞİM yaklaşımının, gündeme geldiğini ve tartışıldığını görüyoruz.
- Bu çalışmada, yönetim yaklaşımının temel unsurları olarak beliren, “Demokrasi”, “Katılım”, “Hukuk Devleti”, “Yerinden Yönetim”, “Şeffaflık”, “Hesap Verebilirlik”, “Etkinlik ve Verimlilik”, “Adil Yetki ve Sorumluluk Paylaşımı”nın incelenmesi amaçlanmaktadır.
- Yapılacak bu ankette, yerinden yönetim ve diğer iyi yönetim kriterlerinin, Bağcılar Belediyesinde ne derece hayata geçirildiği, belediyede çalışanlar tarafından bunun nasıl değerlendirildiği ile ilgili olacaktır. Sorular, genel olarak, iyi yönetim ilkelerinin varlığını sorgulamak ve uygulamaları iyi yönetim kriterleri çerçevesinde incelemeyi mümkün kılacak şekilde seçilmiştir.
- İstanbul’un yeni sayılabilecek ilçelerinden birisi olan Bağcılarda, belediye hizmetlerinin ve faaliyetlerinin vatandaşları memnun etme derecesi ve bunun nedenleri üzerinde incelemeler yapılacaktır.

Anket Soruları

1. Belediyenin iç işleyişini demokratik buluyor musunuz?
 - a) Belediyede çok demokratik bir çalışma ortamı var.
 - b) Demokratik olmayan uygulamalarla da bazen karşılaşıyorum.
 - c) Belediyedeki çalışma ortamı kesinlikle demokratik değil.
 - d) Demokratik bazı uygulamalar yapıldığı da bazen oluyor.
 - e) Fikrim yok

f) Cevap yok

2. Kararlar alınırken alt kademe çalışanların görüşlerine başvuruluyor mu?

a) Çalışanların alternatif düşüncelerine ve tercihlerine her zaman başvuruluyor.

b) Alt kademe çalışanların görüşlerine bazen değer verilmediği oluyor.

c) Hiç bir zaman alt kademe çalışanların düşüncelerine ve tercihlerine değer verilmiyor.

d) Alt kademe çalışanların düşüncelerine ve tercihlerine bazen değer verildiği de oluyor.

e) Fikrim yok

f) Cevap yok

3. Kurum içinde size bir “insan” olarak değer verildiğini hissediyor musunuz?

a) Bir insan olarak bana her zaman değer verildiğini hissediyorum.

b) Kendimi önemsiz hissetmeme neden olacak tavırlarla bazen karşılaşıyorum.

c) Sürekli olarak kendimi önemsiz hissetmeme neden olacak tavırlarla karşılaşıyorum.

d) Kendimi önemli hissettirecek tavırlarla bazen karşılaşıyorum.

e) Fikrim yok

f) Cevap yok

4. Alt kademe çalışanlardan herhangi birinin önerisinin uygulandığına tanık oldunuz mu?

a) Bir çok düşüncemizin uygulamalara yansıtıldığını her zaman görüyoruz.

b) İyi bir düşüncenin, alt kademedeki geldiği için bazen hayata geçirilmediği oluyor.

c) Hiç bir alt kademe çalışanının düşüncesi bugüne kadar uygulamalara yansıtılmadı.

d) Herhangi bir alt kademe çalışanının düşüncesinin uygulamaya yansıtıldığını bazen görüyoruz.

e) Fikrim yok

f) Cevap yok

5. Yaptığımız işlerin etkin bir şekilde denetlendiğini düşünüyor musunuz?

a) Sürekli ve etkili bir şekilde denetleniyoruz.

b) Denetimin etkili bir şekilde yapılmadığı bazen oluyor.

c) Hiç bir zaman etkili bir denetim yapılmıyor.

d) etkili bir denetimin yapıldığı bazen oluyor.

e) Fikrim yok

f) Cevap yok

6. Astlarınızın ya da aynı konumda bulunduğunuz arkadaşlarınızın hatasını ya da yanlışını fark ettiğinizde, hukuken gereğini yapıyor musunuz?
- Her zaman gerekli uyarıları yaparım
 - Bazen uyarmadığım olur.
 - Hiç bir zaman uyarmam, ilgilenmem.
 - Bazen uyarırım.
 - Fikrim yok
 - Cevap yok
7. Eylem ve işlemlerinizde hukuka uygunluk ne derece önceliğinizdir?
- Hukuka uygun hareket etmek birinci önceliğimdir.
 - Bazen hukuka uygun hareket edilmeyebileceğini de düşündüğüm oluyor.
 - Hukuka uygun hareket etmek hiç bir zaman birinci önceliğim değildir; işin gereği o anda neyse, onu yaparım.
 - Bazen hukuka uygun hareketi birinci derecede önemli gördüğüm de oluyor.
 - Fikrim yok
 - Cevap yok
8. Belediyede üstlerinizden gelen emirleri hukuka uygunluk bakımından sorguluyor musunuz?
- Üstlerimin emirlerini hukuka uygunluk bakımından her zaman sorgularım.
 - Sorgularım ama bunu her zaman yapamıyorum.
 - Hiç bir zaman üstlerimin kararlarını sorgulamam
 - Bazı durumlarda sorgularım.
 - Fikrim yok
 - Cevap yok
9. Üst yönetimi, talep ve beklentilerinize duyarlı buluyor musunuz?
- Bizden gelen taleplere ve beklentilere her zaman duyarlı davranılıyor.
 - Talep ve beklentilerimize duyarsız kalındığı bazen oluyor.
 - Bizden gelen taleplere ve beklentilere hiç bir zaman duyarlı davranılmıyor.
 - Duyarlı davranıldığı bazen oluyor.
 - Fikrim yok

f) Cevap yok

10. İhtiyaç duyduğunuzda üstlerinizle kolaylıkla görüşebiliyor musunuz?

- a) Evet, her zaman üstlerimle görüşebiliyorum.
- b) Evet, ama bu bazen zorlaştırılıyor.
- c) Hayır, her zaman görüşmemize bir engel çıkarılıyor.
- d) Hayır, ama bu bazen de mümkün oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

11. Belediye üst yönetiminin çalışanlara açık ve doğru bilgi verdiğini düşünüyor musunuz?

- a) Her zaman açık ve doğru bilgi alabiliyoruz.
- b) Kapalılık ve yanıltıcı bilgi ile bazen karşılaşıyoruz
- c) Üst yönetim bize karşı her zaman bir kapalı davranıyor ve yanıltıcı bilgi veriyor.
- d) Açık ve doğru bilgi aldığımız bazen oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

12. İhtiyaç duyduğunuzda, belediyenin gerekli bilgilerine, rahatlıkla ulaşabiliyor musunuz?

- a) Gerekli her türlü bilgiye her zaman rahatlıkla ulaşabiliyorum.
- b) Bazen gerekli bilgiye ulaşmamda engeller çıkarılıyor.
- c) Gerekli bilgilere hiçbir zaman rahatlıkla ulaşamıyorum.
- d) Gerekli bilgilere bazen ulaşabiliyorum.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

13. Belediye yönetimi, kendinizi geliştirebilmeniz için olanaklar sunuyor mu?

- a) Mesleki ve kişisel olarak gelişmemiz yönünde her zaman çeşitli olanaklar sunuluyor.
- b) Bu konuda bir şey yapılmadığı da oluyor.
- c) Kendimizi mesleki ve kişisel olarak geliştirmemiz yönünde hiç bir olanak sağlanmıyor.
- d) Bazı olanaklar sunulduğu da bazen oluyor.

- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

14. Belediyede yetki ve sorumlulukların adil olarak dağıtıldığını düşünüyor musunuz?

- a) Herkese yapabileceği kadar iş, sorumluluk ve yetki veriliyor.
- b) Yetki ve sorumluluklar arasında bazen dengesizlikler oluyor.
- c) Yetki ve sorumluluklar arasında hiç bir zaman adalet gözetilmiyor.
- d) Bir dengenin gözetildiği bazen oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

15. Görev ve sorumluluklarınızı yerine getirirken kişisel inisiyatif kullanabiliyor musunuz?

- a) Her zaman kişisel inisiyatif kullanabiliyorum.
- b) Yetkilerimi kullanamadığım ve inisiyatif alamadığım bazen oluyor.
- c) Hiç bir zaman kişisel inisiyatif kullanamıyorum.
- d) Kişisel İnisiyatif kullanabildiğim bazen oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

16. Belediye yönetimi sorunlarınızın çözümünde sizi dinleyerek mi karar veriyor?

- a) Üst yönetim, her zaman bizi dinleyerek sorunları çözmeye yoluna gidiyor.
- b) Bizi dinlemeden karar verildiği bazen oluyor.
- c) Üst yönetim sorunları çözmeye çalışırken hiçbir zaman bizi dinlemiyor.
- d) Bizi dinleyerek karar verildiği bazen oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

17. Görev ve sorumluluklar verilirken, liyakat mı, yönetime yakınlık mı belirleyici oluyor?

- a) Her zaman liyakat ve yetenek önde tutuluyor.
- b) Liyakate bakılmadan görevlendirme yapıldığı bazen oluyor.
- c) Üst yönetime yakınlık her zaman önde tutuluyor.
- d) Bazen liyakate bakılarak görevlendirme yapıldığı da oluyor.

- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

18. Belediyede çalışırken, kişisel görüş ve düşüncelerinizi saklamak zorunda kalıyor musunuz?

- a) Görüşlerimi her zaman rahatlıkla ifade edebiliyorum.
- b) Bazen görüş ve düşüncelerimin bilinmesinden endişe ettiğim oluyor.
- c) Görüş ve düşüncelerimi her zaman saklamak zorunda kalıyorum.
- d) Görüşlerimi rahatlıkla ifade edebildiğim bazen oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

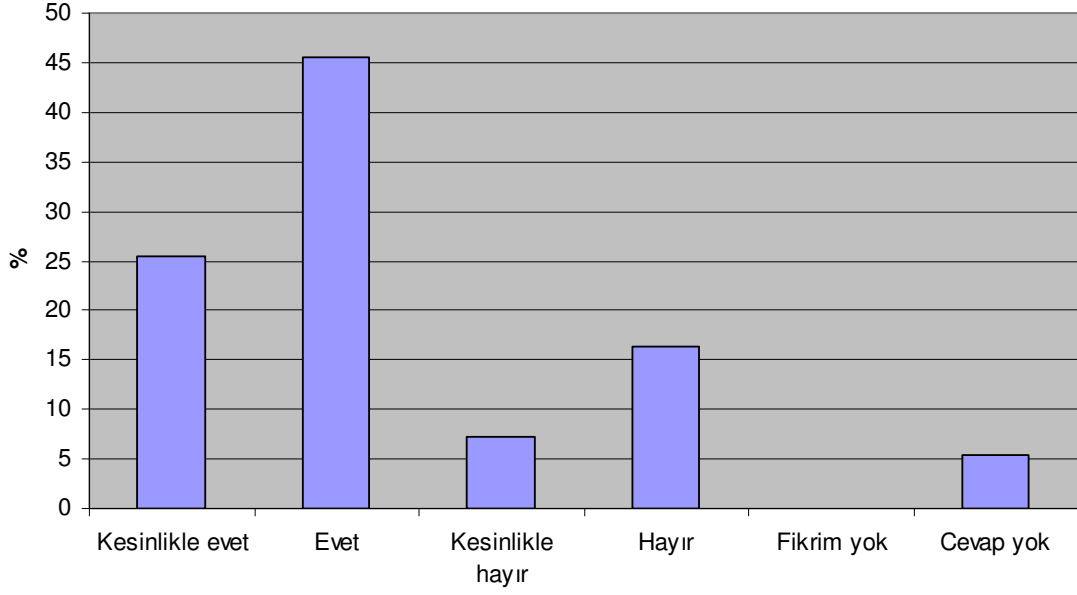
19. Belediye, sivil toplum kuruluşlarıyla yeterli görüş alışverişi yapıyor mu?

- a) Belediye, sivil toplum kuruluşlarıyla her zaman işbirliği yapıyor.
- b) İşbirliği yapmaktan bazen kaçınıyor.
- c) Hiç bir zaman işbirliği yapmıyor.
- d) Bazen işbirliği yaptığı oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

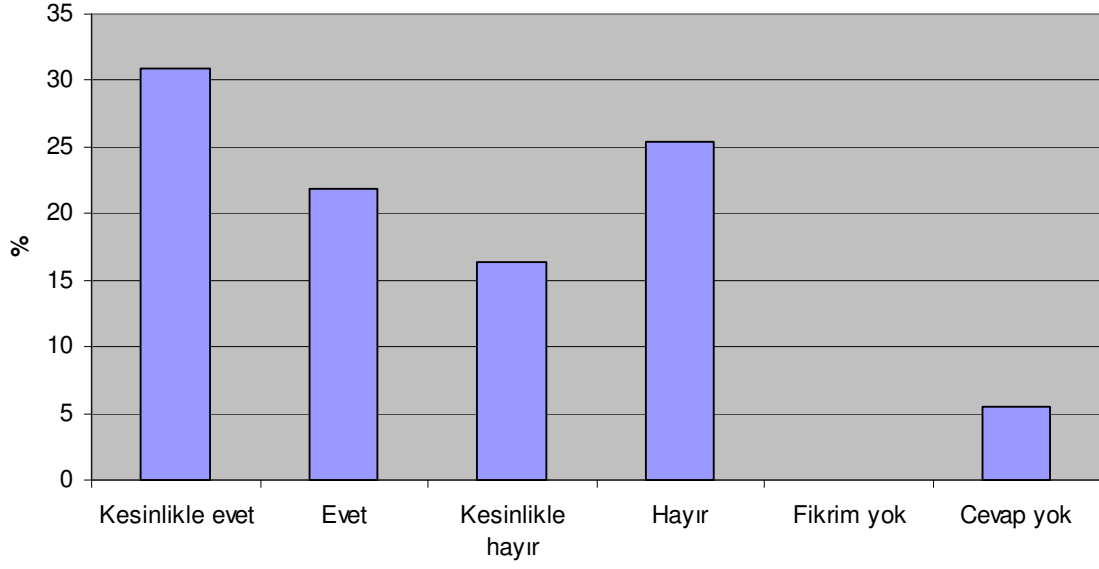
20. Belediyenin özel sektör kuruluşlarının (iş dünyasının) temsilcileri ile gerekli işbirliği ve görüş alışverişi yaptığını düşünüyor musunuz?

- a) Belediye yönetimi öze sektörle her zaman gerekli işbirliği ve görüş alışverişinde bulunuyor.
- b) İşbirliği ve görüş alışverişini bazen ihmal ediyor.
- c) Hiçbir zaman görüş alışverişi ve işbirliği yapmıyor.
- d) İşbirliği ve görüş alışverişi yapıldığı bazen oluyor.
- e) Fikrim yok
- f) Cevap yok

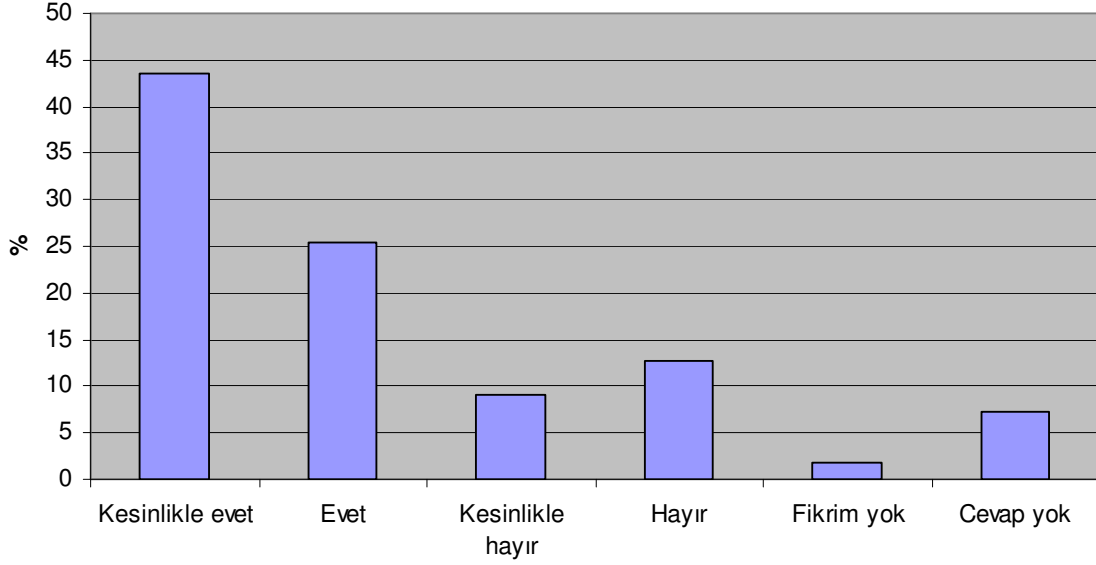
1. Belediyenin iç işleyişini demokratik buluyor musunuz?



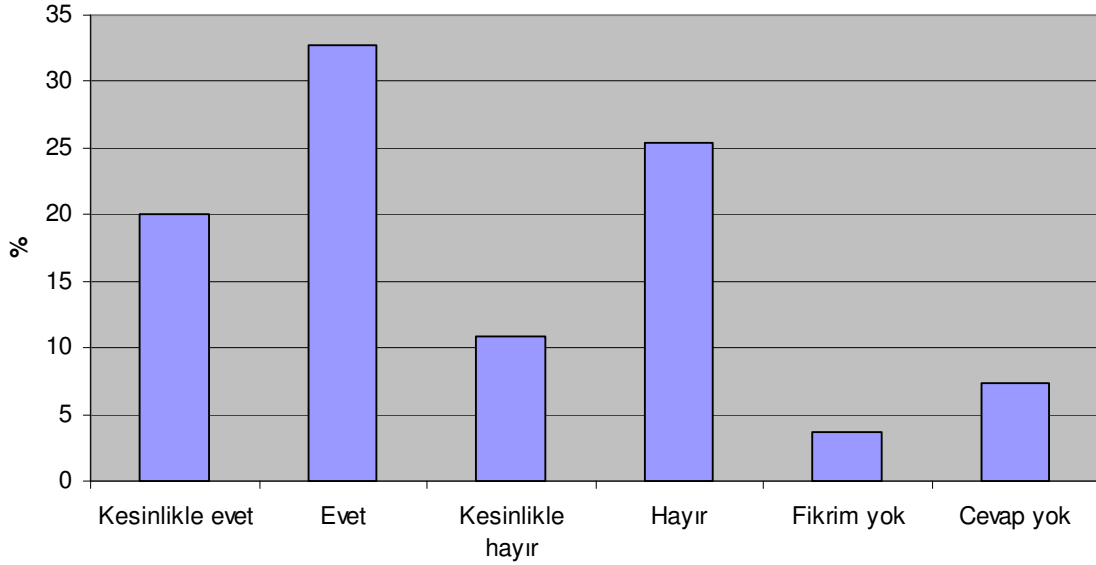
2. Kararlar alınırken alt kademe çalışanların görüşlerine başvuruluyor mu?



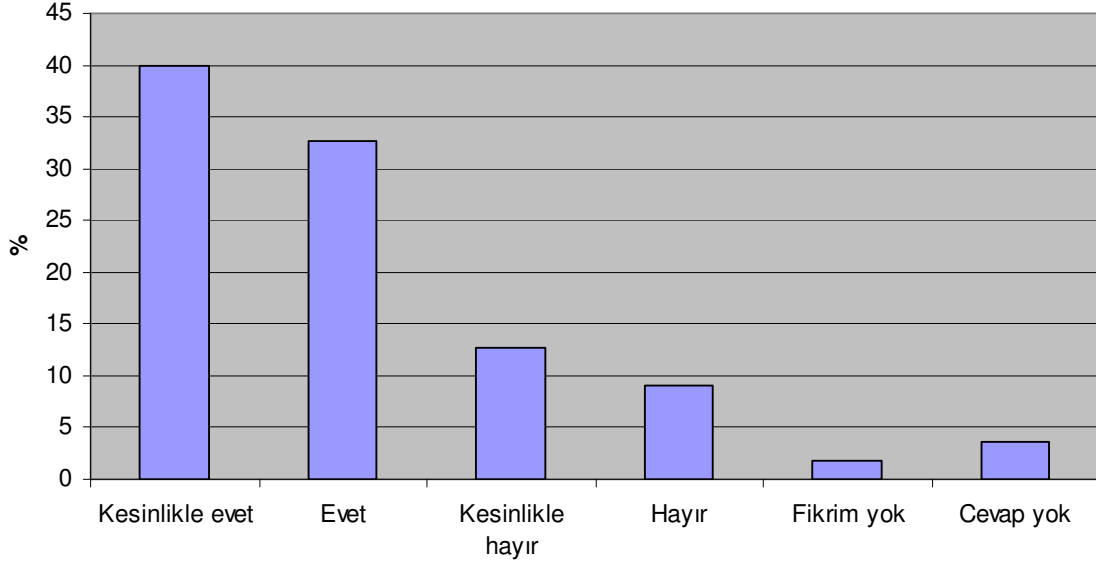
3. Kurum içinde size bir “insan” olarak değer verildiğini hissediyor musunuz?



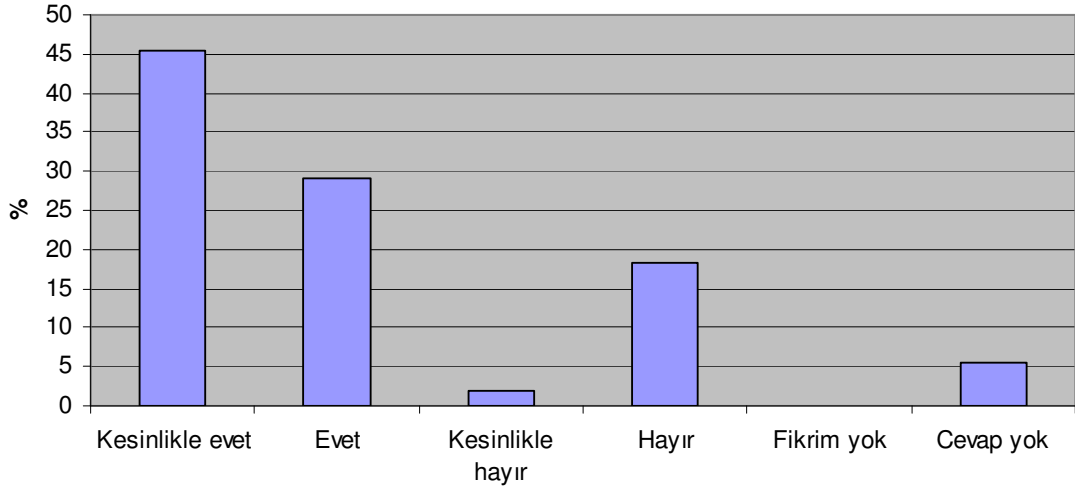
4. Alt kademe çalışanlardan herhangi birinin teklifinin uygulandığına tanık oldunuz mu?



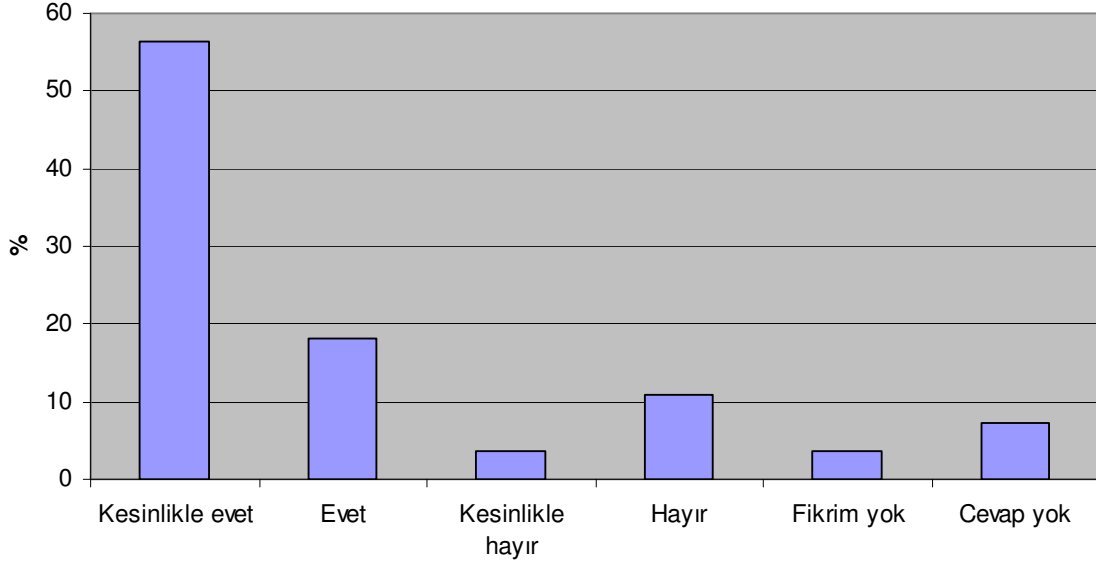
5. Yaptığınız işlerin etkin bir şekilde denetlendiğini düşünüyor musunuz?



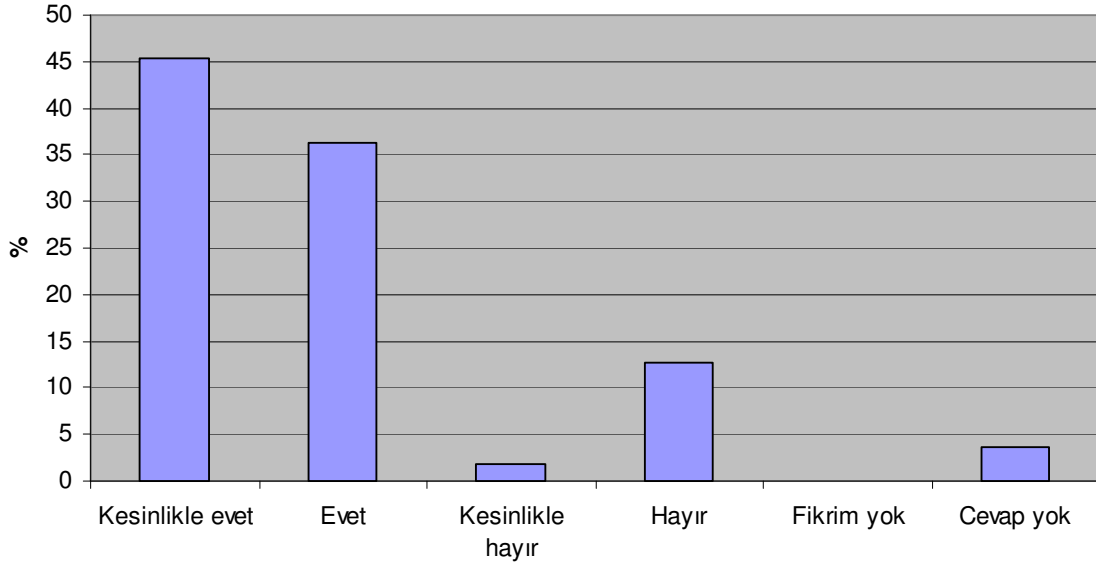
6. Astlarınızın ya da aynı konumda bulunduğunuz arkadaşlarınızın hatasını ya da yanlışını fark ettiğinizde, kamu yararını düşünerek, hukuken gereğini yapıyor musunuz?



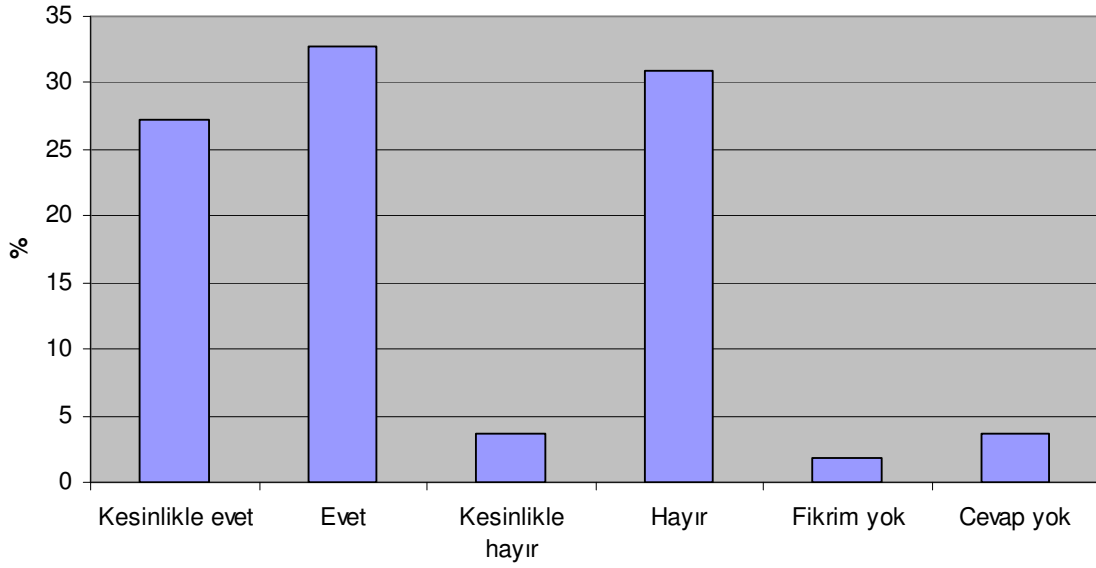
7. Eylem ve işlemlerinize hukuka uygunluk ne derece önceliğinizdir?



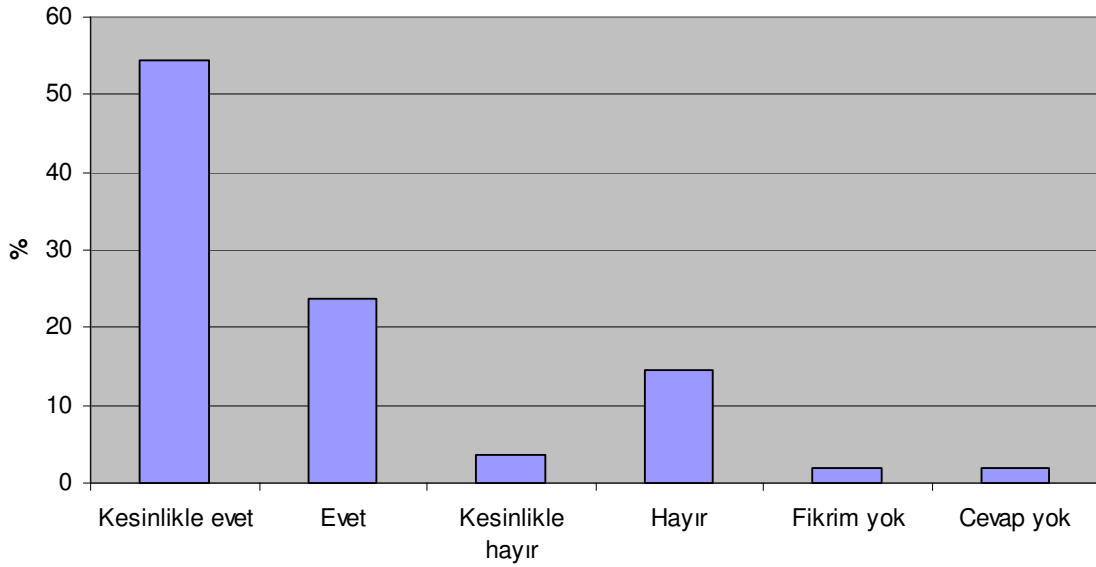
8. Belediyede üstlerinizden gelen emirleri hukuka uygunluk bakımından sorguluyor musunuz?



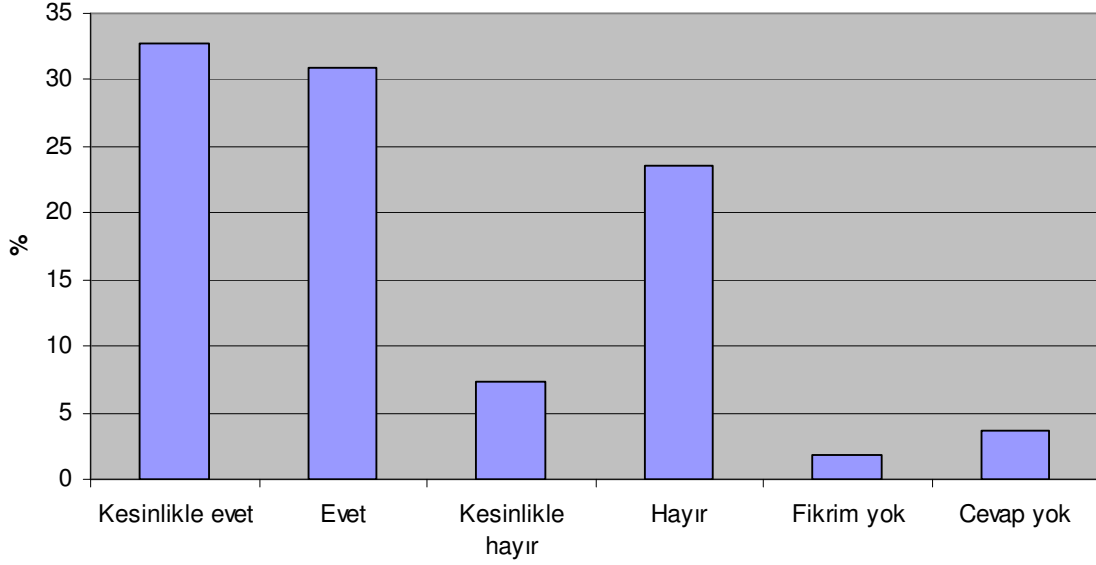
9. Üst yönetimi, talep ve beklentilerinize duyarlı buluyor musunuz?



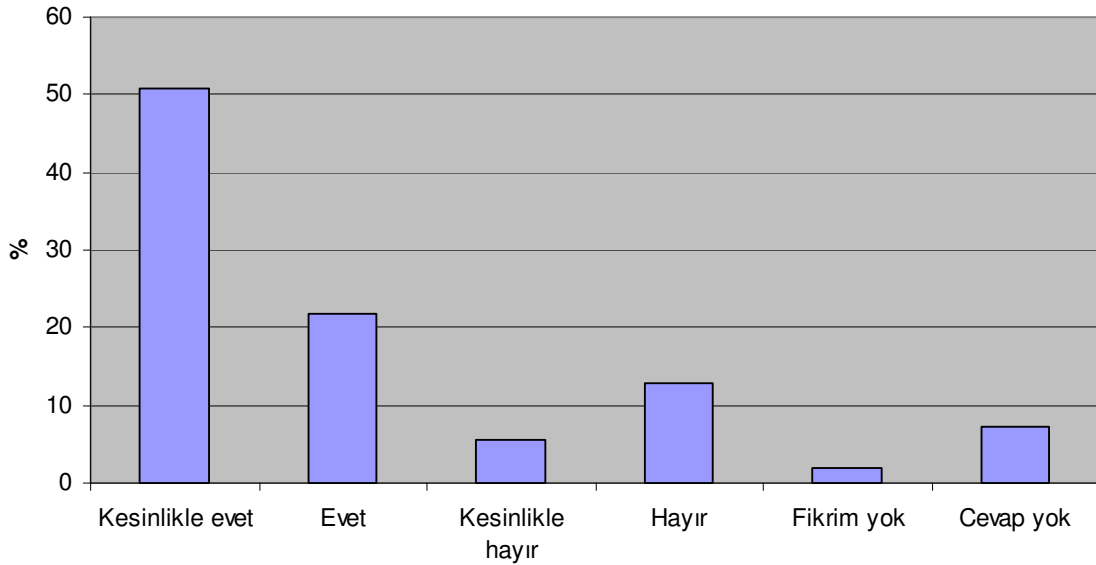
10. İhtiyaç duyduğunuzda üstlerinizle kolaylıkla görüşebiliyor musunuz?



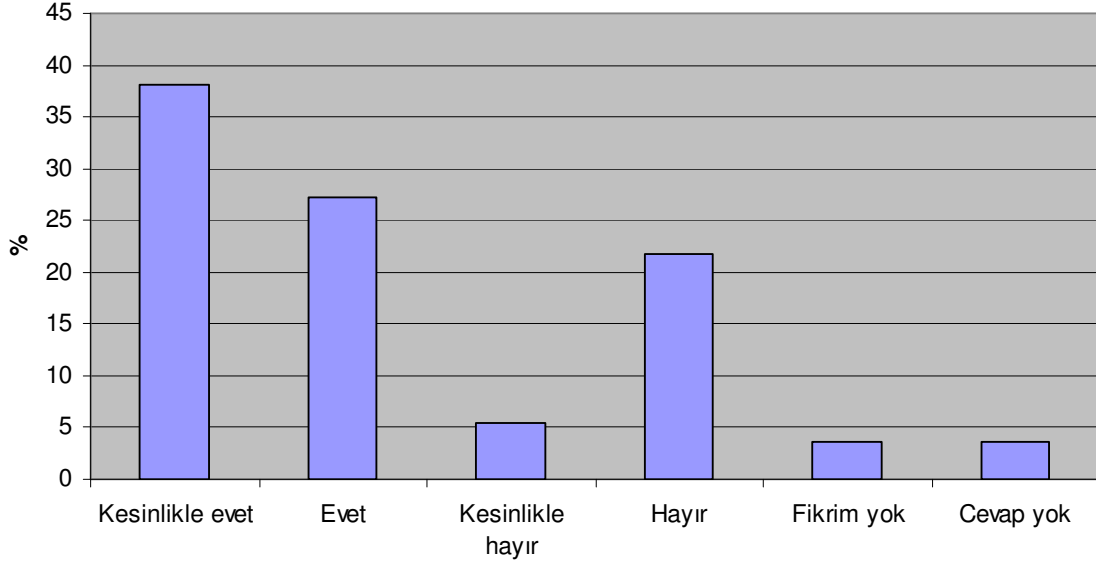
**11. Belediye üst yönetiminin çalışanlara açık ve doğru bilgi
verdiğini düşünüyor musunuz?**



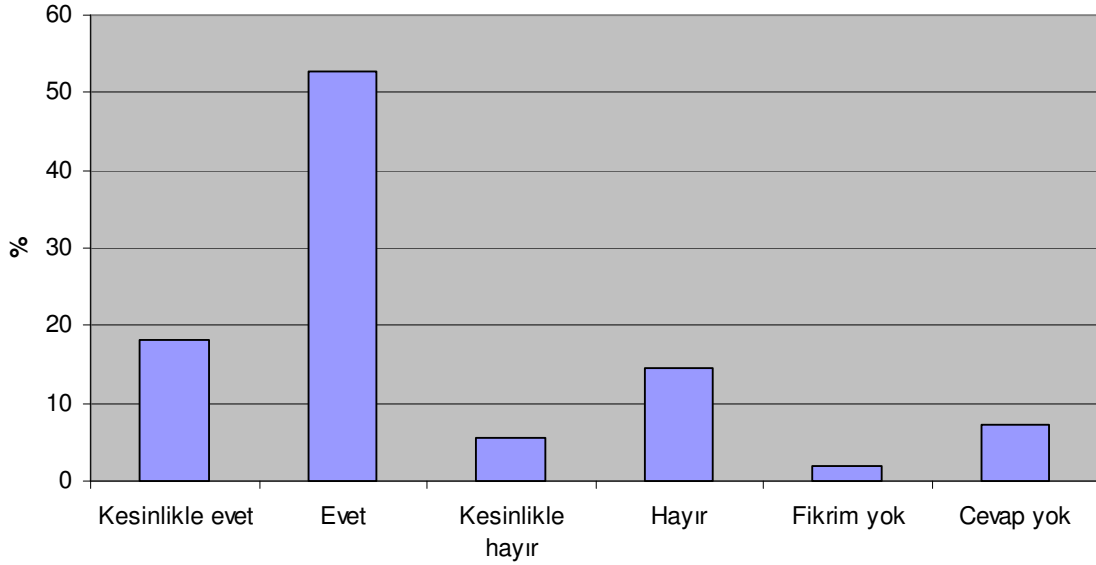
**12. İhtiyaç duyduğunuzda, belediyenin bilgilerine, rahatlıkla
ulaşabiliyor musunuz?**



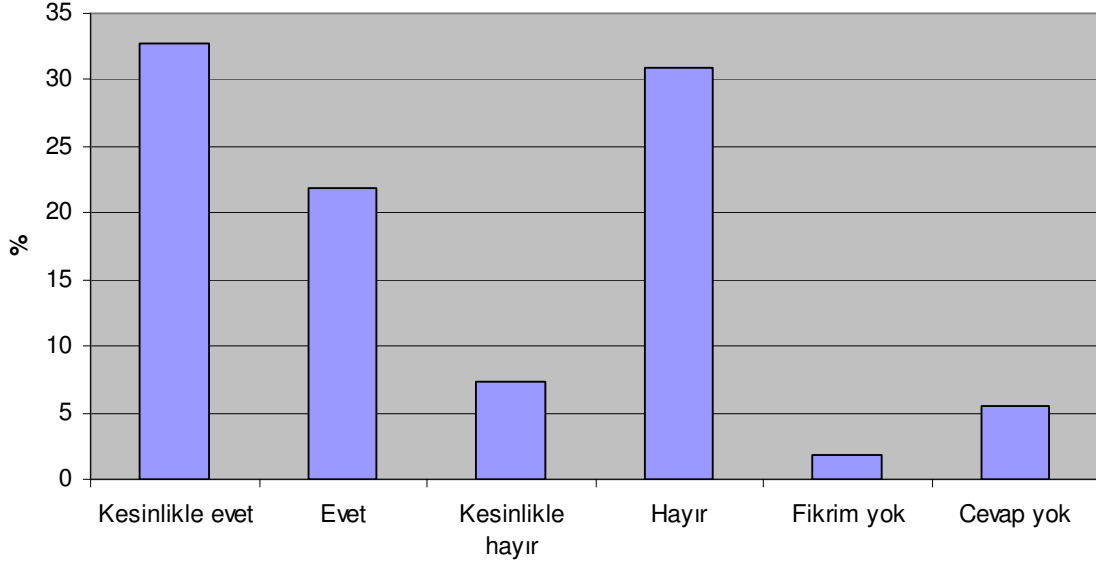
13. Belediye yönetimi, kendinizi geliştirebilmeniz için olanaklar sunuyor mu?



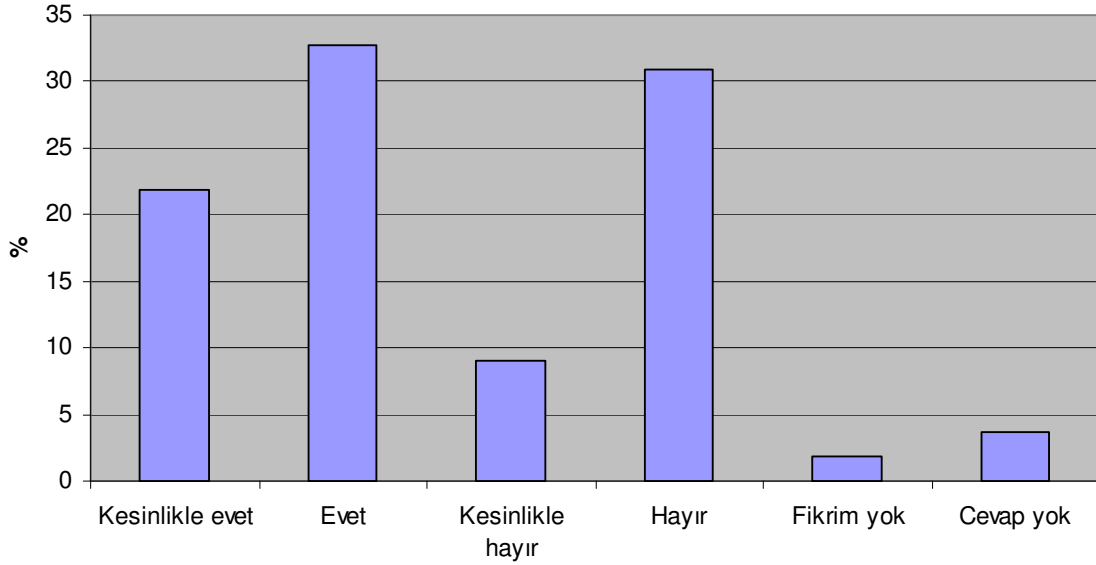
14. Belediyede yetki ve sorumlulukların adil olarak dağıtıldığını düşünüyor musunuz?



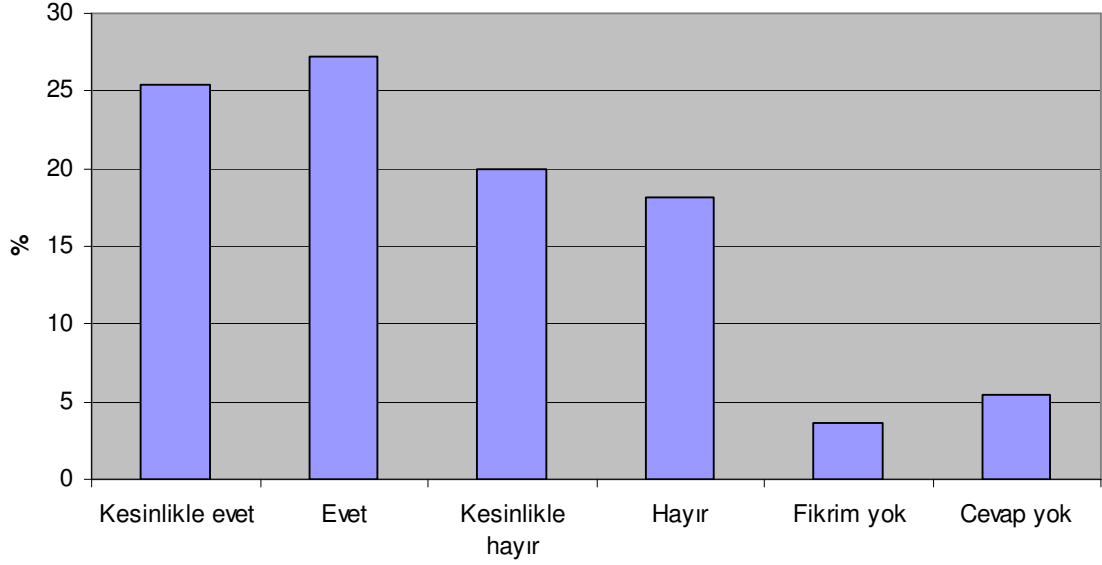
15. Görev ve sorumluluklarınızı yerine getirirken kişisel inisiyatif kullanabiliyor musunuz?



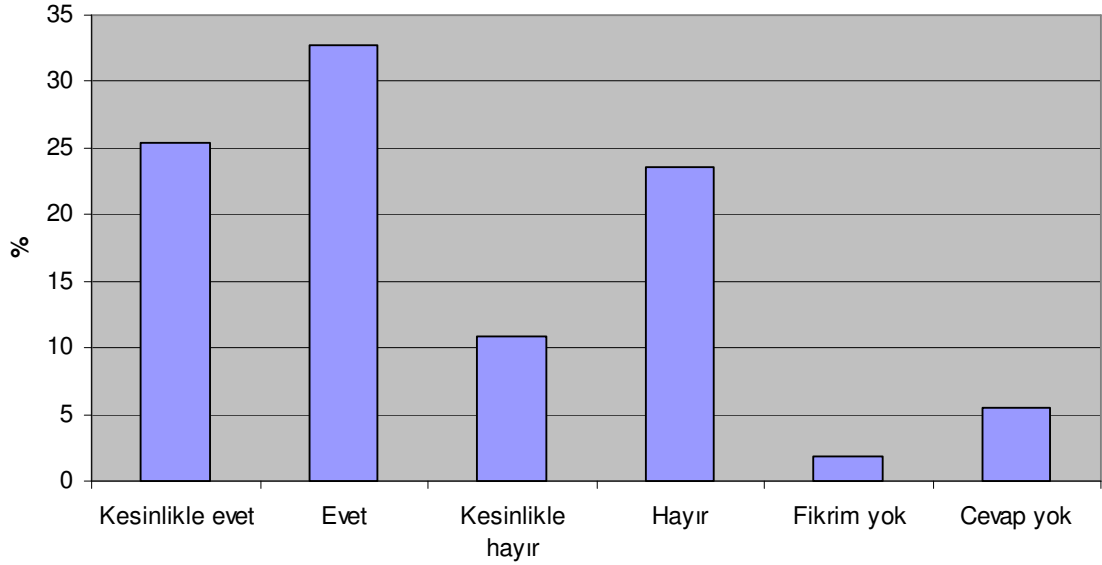
16. Belediye yönetimi sorunlarınızın çözümünde sizi dinleyerek mi karar veriyor?



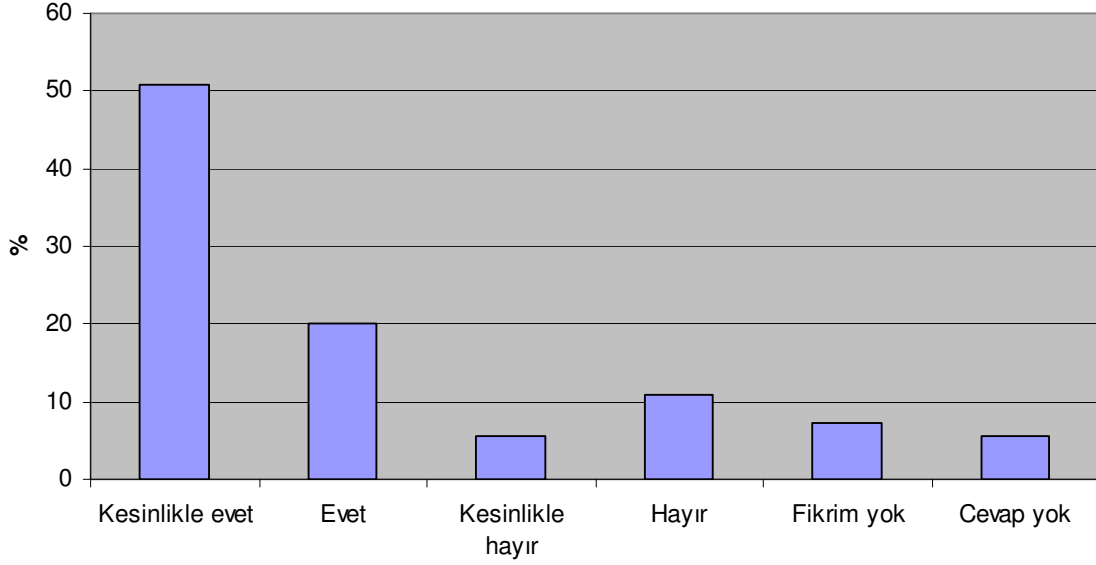
17. Görev ve sorumluluklar verilirken, liyakat mı, yönetime yakınlık mı belirleyici oluyor?



18. Belediyede çalışırken, kişisel görüş ve düşüncelerinizi saklamak zorunda kalıyor musunuz?



19. Belediye, sivil toplum kuruluşlarıyla yeterli görüş alışverişi yapıyor mu?



20. Belediyenin özel sektör kuruluşlarının (iş dünyasının) temsilcileri ile gerekli işbirliği ve görüş alışverişi yaptığını düşünüyor musunuz?

