

YÖNETİME KATILMA BİÇİMLERİ VE YEREL YÖNETİMLERDE DEMOKRATİK MEKANİZMALAR*

Hacer Tuğba EROĞLU**

Özet

Bu çalışmada öncelikle etkin bir yönetim ve demokratikleşme için temel unsur olan yönetime katılmanın kavramsal çerçevesi çizilerek, klasik biçimlerinden ve yeni biçimlerinden söz edilmektedir. Farklı alanlardaki uygulamaları ile birlikte yönetime katılmanın uygulanabilmesi için gerekli araçlarından da söz edildiği çalışmada daha sonra küreselleşme ve kamu yönetiminde reform çalışmalarının meydana getirdiği değişikliklerden bahsedilmektedir. Bu bağlamda özellikle yönetim anlayışı ve internet ile birlikte katılım anlayışında meydana gelen gelişmelerden söz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Katılım, Yönetime Katılma, Küreselleşme, Yönetişim, İnternet

Abstract

In this study participation's conceptual framework, as a basic factor for efficient management and democratization, will be drawn and its classic and new forms will be touched on. The study includes the examples of practices in the different branches and the tools that are required. And also, the changes that have occurred by the reformation works will be touched on. In this context, especially the governance understanding and changes that have occurred on the participation understanding with use of, internet will be discussed.

Keywords: Participation, Participation to Management, Globalization, Governance, Internet

Giriş

İnsanlar arası işbirliğinin egemen olduğu toplumsal yapının bir görünümü de kamu yönetimidir (Ergun, 1995: 7). Kamu yönetimi, bireylerin devletle en fazla etkileşim içinde buldukları bir alanı

* Bu makale, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde kabul edilen “**Kamu Yönetimi Açısından Yönetime Katılma Biçimleri ve Uygulamaları**” başlıklı yüksek lisans tezinin güncelleştirilmesiyle hazırlanan özet bir çalışmadır.

** Dr., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

oluşturmaktadır. Bu yüzden yurttaşın, kamu yönetiminin karar ve eylemlerini etkileyebilme şansına sahip olmaları bir zorunluluk olarak belirmeye başlamıştır. Ancak bu etkilemenin diğer bir deyişle katılmanın boyutları ve düzeyi ile ilgili görüş birliği bulunmamaktadır. Doğrudan katılım ya da seçimden seçime katılım gibi katılım yöntemleri benimsenerek, iki uç yaklaşım ortaya konabilmektedir. Bunun yanında yönetimi sürekli etkileyebilme olanaklarının kurumsallaşması, hem yurttaş hem de yönetim açısından orta yol olarak görünmektedir (Çukurçayır, 2002: 25). Etkin bir katılma için kamu yönetiminin toplum tarafından çok iyi anlaşılması, toplumun istekleri doğrultusunda kurulması gerekir. Bu ilişki, yönetime katılmanın da esasını oluşturur (Çoker, 1995: 6).

Yönetime katılma, bireylerin kendileriyle ve yaşadıkları toplumla ilgili alınacak kararlarda ve çıkan problemlerin çözümünde söz sahibi olmaları ve yöneticilerle etkileşim içinde bulunmaları demektir. Bu anlayışın sürekli olması, yönetime katılmayı etkinleştirerek katılımın sadece oy vermekle sınırlı olmadığını ortaya koyarak, kamu yönetiminin de etkin ve verimli bir biçimde görevini yerine getirmesini mümkün kılacaktır. Burada önemli olan yönetenlerin ve yönetilenlerin bu işbirliğinde sorumluluklarının bilincinde olmalarıdır.

1. Kavramsal Çerçeve

Demokrasinin belirleyici unsurlarından biri olan katılma, örgütlenmiş ya da örgütlenmemiş yönetilenlerin siyasal karar süreçleri içerisinde yer alabilmesi ve bu kararların oluşumunu etkileyebilmesidir (Kazancı, 1978: 85; Çavdar, 1981: 41; Çitçi, 1996: 9-10). Ancak katılım, yalnız siyasal sistemle ilgili bir sorun değil, aynı zamanda yurttaş olmanın önemli bir ölçütü ve göstergesidir. Bu bağlamda katılım kavramı, günlük dilde oldukça sık kullanılan bir kavramdır. Bir şirkette çalışanların yönetsel kararların oluşumuna katılmaları, bir sendika ve dernekte görev alma, herhangi bir siyasal, sosyo-ekonomik ve kültürel olayın protestosu, değişik ideolojiler ve onların toplumsal yansımalarına karşı takınılan tutumlar, yerel ve genel düzeyde siyasal kararları etkileme gibi birçok konu katılım kavramı içerisinde (Çukurçayır, 2002: 26).

Gerek özel yönetimde gerekse kamu yönetiminde kararların alınmasına, işlem ve tasarrufların yapılmasına katılım, hep yönetime katılmadır (Buran, 1995: 213). Yönetime katılma ile birlikte kullanılan bir diğer kavram da siyasal katılmadır. Eroğul, siyasetin daima devlete yönelik bir etkinlik olarak anlaşılmasından dolayı devlet yönetimine katılma ile siyasal katılmanın aynı anlama geleceğinin açık olduğunu ifade etmektedir. Ancak yine de siyasetin içinde olduğu kurumsal çerçeveden bağımsız bir iktidar ilişkisi olarak anlaşılması durumunda devlet yönetimine katılma ile siyasal katılmanın ayrı anlamlara gelmesi gibi bir durumdan da söz etmektedir. Bu anlayışa göre devlet yönetimi siyasal katılmanın en önemli alanıdır ama tek alanı değildir. Bunun dışında yöneten-yönetilen ilişkisinin bulunduğu her kurumda örneğin bir sendikada, dernekte, okulda, din örgütünde, meslek kuruluşunda ya da hatta ailede iktidar ilişkisinin var olduğu bütün bu yerlerde siyasal katılma sorunun çıkması kaçınılmazdır. Ancak Eroğul, burada söz konusu olanın siyasal iktidar olduğunu, siyasal iktidara özgünlüğünü veren özelliğın devletten kaynaklandığını belirterek siyasal katılmayı devlet yönetimine katılma biçiminde anlamının daha gerçekçi olacağını ifade etmektedir (Eroğul, 1991: 14).

Yönetime katılma, çeşitli şekillerde tanımlanabilecek bir kavramdır. Yapısal olarak yönetime katılma, bireylerin karar verme hiyerarşisi içinde bir yere sahip olması (Denhart, 1972: 93), şeklinde tanımlanırken işlevsel olarak katılma olanaklarını etkin bir biçimde kullanarak yönetimin alacağı kararlarda, yaptığı işlerde etkili olmaları (Çitçi, 1996: 10), başka bir ifadeyle karar verme ve uygulama yetkisini belli ölçüde uygulayıcılara da tanıyarak, genişletme ve anonimleştirme işlemi (Doğan, 1996: 192) olarak tanımlanabilir. Süreç olarak yönetime katılma ise kararlardan etkilenenlerin, ister içerden isterse dışardan verilecek kararları etkilemesi, alınan kararları uygulaması, uygulama düzeyindeki personelin uygulamadaki durumları rapor ederek, önerilerle birlikte yönetime bildirme mekanizmasının işlemedir (Vural, 1999: 53).

2. Yönetime Katılma Biçimleri

Kararlarda etkili olabilmenin önemi yurttaşlar için giderek artmaktadır. Yönetime katılmanın zorunlu ya da isteğe bağlı olup olmadığı, bireysel ya da toplumsal olduğu ne amaçla yapıldığının

bilinmesi fonksiyonel bir yönetimde katılım için önemlidir (Kweit, Kweit, 2004: 357).

2.1. Klasik Yönetime Katılma Biçimleri

Kişiler katılma eylemine bireysel olarak katılabildikleri gibi toplu olarak da katılabilirler. Kişiler bu katılma eylemini doğrudan ya da dolaylı olarak gerçekleştirirler. Doğrudan katılmada özellikle oy kullanma ilk akla gelen ve hatta yönetime katılma denince de tek akla gelen bir katılma biçimidir. Oysa seçimlerde aday olma, dava açma hakkı da bireyi katılma ilişkisine resmen taraf kılan doğrudan katılma biçimleridir. Anayasanın öngördüğü bireysel bu doğrudan katılma yollarının yanı sıra bireyin devlet yönetimini etkilemek için kullanabileceği daha birçok dolaylı yol vardır. Bunlar; dilekçe hakkı; ilan yapıştırma; anket; bildiri dağıtma, basın kullanma olarak sıralanabilir. Bireysel olarak yönetime katılmanın yanı sıra toplu katılımın gerçekleştirilebileceği durumlarda mesela bir dilekçenin altına yüzlerce imza atılması, kimi hallerde dava yolunun topluca kullanılması, ilgililere yapılan ziyaretler, tartışma ve propaganda toplantıları, gösteri yürüyüşleri sayılabilir (Eroğul, 1991: 174-178; Çukurçayır, 2002: 121).

2.2. Yeni Yönetime Katılma Biçimleri

Klasik katılma biçimlerinin yanı sıra daha aktif bir katılımı öngören yeni katılma biçimlerinden de söz edilmektedir. Bu katılma biçimleri ile birlikte yurttaşlar, yönetimi ve yönetimin aldığı kararları, bireysel, örgütlü veya örgütsüz olarak etkileme çabası içine girmekte, kendi isteklerini, görüşlerini aktif bir şekilde kabul ettirmektedirler (Yalçındağ, 1996: 131). Aşağıda bu katılma biçiminden bazı örnekler verilmektedir.

a. Aktif Katılım Odaklı Yurttaş Girişimleri: Gönüllü katılım esasına dayanan yurttaş girişimleri, mevcut sosyal ve siyasal yapı ile yakından ilişkilidir. Bu iki modelde bireylerin kendilerini belirli bir sosyal hareket içinde tanımlamaları ve günümüzde sivil toplum olarak adlandırılan bir bütüne dahil olarak örgütlenmeleri ve bu bütüne temelde aktif biçimde sahip çıkmaları mümkün olmaktadır (Zengin, 1999: 114-115, 117). Çünkü yurttaş girişimleri, kendiliğinden, sürekliliği olmayan,

tek tek bireylerin bir araya gelmesiyle oluşan; genellikle kamusal planlar, kararlar ve diğer yönetsel etkinliklerle birlikte ortaya çıkan hoşnutsuzluklara karşı oluşan ve bunları değiştirmeye yönelik politik hareketlerdir (Çukurçayır, 2002: 128-129). Yurttaş girişimleri dikkate alınarak aktif katılıma yönelik bir kamuoyunun oluşturulması önemlidir. Çağdaş demokrasilerde yeni yönetim yaklaşımı çerçevesinde hizmet sunarken hizmet alıcısı durumunda olan yurttaşın daha fazla tatmin edilebilmesi, hizmetlerin etkinliğinin sağlanabilmesi amacıyla, anket çalışmaları yürütülmesi öngörülmektedir. Bu çalışmalar, yurttaşın yönetimin eylem ve işlemlerini sürekli ve yakından izlemesine olanak sağlamaktadır (Çukurçayır, 2002: 136).

b. Sivil Toplum Kuruluşları: Toplumun gündemiyle yakından ilgilenen, insanların katılımcılık ruhunu geliştiren sivil toplum kuruluşları, ortak amacı toplumlara etkilemek olan çok çeşitli çalışma grupları oluşturabilen, bilişim teknolojilerinden yararlanabilen, toplumların gelişmesi için gerekli işlevlerin yerine getirilmesinde tüm toplum katmanlarının rol almasını sağlayabilen, üyelerinin dışındaki bireyleri de çalışmalarına katabilen kuruluşlardır (Töreci, www.tbd.org.tr, 2005). Sivil toplum kuruluşları, katılım ve demokrasi arasında kurulan bağın işlevselliği demokratik kuru ve kuralların benimsenmesi, işlerlik kazanması ve sürdürülmesi boyutlarında kendini göstermektedir. Sivil toplum kuruluşları kararların katılımcılar tarafından ortaklaşa alındıkça birlik ve taahhüt duygusunun kuvvetleneceğinden hareketle kendine güveni, otonomi, eleştirisiz otoriteyi kabul etmemeyi insanların kendi kaderlerini kontrol etmeleri gerektiğini benimsenmesi gereken değerler olarak görmektedirler (Yıldırım, 2004: 217).

c. Elektronik Demokrasi ve İnternet: Elektronik dünyasındaki gelişmeler ve internet dünyayı her alanda etkileyen, değiştiren ve dönüştüren gelişmeler olarak yönetimi de yakından ilgilendirmektedir. Özellikle internetin kullanımı, bilginin, kültürün, siyasetin, ekonominin bütün ulusal ve yerel sınırlarını kaldırmıştır. Artık siyasal düzlemde de elektronik demokrasiden söz edilmekte ve internetle demokrasiye ne gibi katkılar yapabileceği üzerinde araştırmalar ve çözümlenmeler yapılmaktadır. Devletin yurttaşlarla karşılıklı iletişimi bunun bir demokratik süreç haline gelmesi ile son aşamasına ulaşmaktadır. Yerel ve merkezi yönetimler için internet, gündemdeki politikalar hakkında

yurttaşlara danışma aracı olabilmektedir. Gelişen bilgi toplumunda, bilgiye daha iyi ulaşan insanların resmi kurumların karar alma sürecine de doğrudan katılabilmesi önemlidir. Bu sadece e-devletin değil, demokrasinin de evriminde yeni bir aşamadır. E-demokraside en önemli husus seçimlerin internette oy kullanma yoluyla gerçekleşmesidir. E-devlet her şeyden önce bürokrasinin bu yeni sistemi işletecek teknolojik altyapıya, hizmet kavramı değişikliğine ve kurumlar içi ve arası ilişkilerde farklı bir anlayışa sahip kılınmasını gerektirmektedir. Bu anlayışın temelinde, daha az hiyerarşi, daha verimli çalışma esastır (Kaleağası, www.edevlet.net, 2006).

Bu bağlamda internetin ve e-devletin kullanılabilirliğinin artırılması ve demokratik katılımın teknoloji aracılığıyla gerçekleştirilmesinin sağlanmasında bir model olarak Halk Katılım Kartı Projesinden de söz edilmektedir. Halk katılım kartı iki binli yılların oy kullanma aracı olarak tasarlanmıştır. Bu sistem ile belediye hizmetlerinin halk tarafından değerlendirilmesi, karar mal ve/veya hizmet üretim süreçlerine katılması, kamuoyu araştırmalarının objektif olarak yapılması, uzun vadede de genel ve yerel seçimlerin yapılması hedeflenmektedir. Halk katılım kartı, banka kartları gibi düzenlenecek, elektronik ve şebeke düzenlemesi de yine banka kredi kartları gibi donatılacak ve vatandaşın gerek belediyenin gerek ilgili kuruluşların, gerek kamu kuruluşlarının faaliyetleriyle ilgili olarak değerlendirmelerini veya düşüncelerini teknolojiden yararlanarak aktarabilmesi ve sonuçların da anında görüntülü olarak öğrenebileceği bir sistemdir. (Fidan, 2005)

3. Katılma Davranışı ve Yararlanılabilecek Alanlar

Yurttaşların yönetime katılmalarının etkileri ve katılmanın önemi hem yerel hem de küresel olarak oldukça belirgin bir şekilde izlenebilmektedir. Bu etkiler merkezi yönetim, yerel yönetim ve özel sektör için; Yönetimsel süreçlerde bireylerin katılması; Doğrudan demokrasinin doğruluğunun açıklanması; Bireylerle birlikte daha hesap verebilir ve şeffaf bir yönetimin sağlanması; Hizmetlerin dağıtılmasında, politikalar hakkında yurttaşlarla ikiden daha fazla yolla iletişim kurulması; Sosyal bir fabrikanın oluşturulmasının yolu olarak diğer hükümet dışı sektörlerle ortaklık gibi benzer özellikler göstermektedir (Nalbandian, 2005: 312-313): Bu özellikler çerçevesinde yönetime

katılma, anlaşılabilir ve yaşanabilir bir yönetim için gereklidir. Çünkü yönetimin tamamlanması ve tanımlanması için katılım sosyal bir araçtır. Bu aracın etkin bir şekilde kullanılabilmesi halkın bu konuya duyduğu ilgiye ve bu konuda sahip olduğu bilgiye bağlıdır. Söz konusu ilgi ve bilgiyle birlikte yönetime katılmada farklı davranışlar görülmektedir (Dalton, 1988: 35).

3.1. Örgütsel Katılma

Bireyin çalışma yaşamında kendisine, başkalarına ve çalışma koşullarına ilişkin kararlara etkin bir biçimde katılmasının sağlanması ile yapılan işin bireyin bir uzantısı, kararları ile yarattığı ve düzenleyebileceği bir alan haline gelmesi amaçlanmaktadır. Bu amacın gerçekleşmesi iki açıdan önem taşımaktadır: örgütsel verimliliğin artırılması ve örgütsel yabancılığın giderilmesi. Böylece örgütsel kararların verilmesinde ve kaynakların kullanımında eşitliğin sağlanabileceği düşünülmektedir (Uysal, 1984: 26). Bir başka ifadeyle yönetime katılma uygulamasının temel beklentileri, etkin haberleşmenin sağlanması, işletme içi yabancılaşma ve çatışmayı önleme, grup dinamiğinin yaratılması, çalışanların düşünsel becerilerinden yararlanma, değişimin yönetimi, birlikte etkin kararlar alınmasıdır ve Çalışanlara önemi, güveni ve yetkiyi sağlama duygusunu verebilecek en yetkili araçtır (www.cvtr.net, 2005).

Katılmanın örgütün alt düzeylerinde ve daha çok işletme açısından alınışı ile örgüt politikasını etkileme ya da üretim planlaması ve kontrolüne ilişkin olarak alınışı arasında önemli bir nitelik farkı bulunmaktadır. Birincisi var olan toplumsal ilişkiler içinde katılmayı yönlendirmeye, biçimlendirmeye ve bunu ussallaştırmaya yöneliktir. İkincisi ise toplumsal ilişkilerin bütününde niteliksel bir değişimi, daha ileri düzeyde bir örgütlenmeyi içermektedir. Bu açıdan bakıldığında siyasal ve sosyo-teknik katılmanın hem birbirleriyle bağımlı ve hem de toplumsal demokratikleşmenin sağlanmasında karşılıklı etkileşim içinde bulunan değişkenler olarak ele alınmaları gerekmektedir. Başka deyişle sosyo-teknik katılma, çalışanların üretimdeki rolünü artırarak örgüt içi ilişkileri etkilemekte ve demokratik liderliği geliştirmektedir (Uysal, 1984: 27-28).

3.2. Yerel Yönetimler ve Yönetime Katılma

Türkiye’de son yıllarda halkın katılımı ve doğrudan denetleme yollarının artırılması gereğinin farkına varılmış ve temel ilke haline getirilmiştir. Katılım, kaynak yaratıcı ve üretici olması istenen yerel yönetimleri teşvik edici bir özellik taşımaktadır. Ayrıca, güçlü baskı gruplarına karşı yurttaş faktörünü yöneticinin yanına destekleyici olarak alması açısından da katılım önem kazanmaktadır (Toprak, 1990: 57). Kararlara katılma, halkın yönetim sorumluluğunu paylaşması ve genel yönetimle uzlaşması sonucunu doğuracaktır. Ayrıca etkin bir katılım, halkın yapıcı gücünü harekete geçirerek kişisel etkinliği ve kendine güveni artırarak ortak yararlar adına dayanışma ve işbirliğini geliştirir (Sencer, 1985: 159). Halk katılımıyla birlikte, yürütülen çalışmalar ve hizmetler, yerel toplulukların ve insanın ihtiyaçlarına ve isteklerine dönük olacak, hizmetlerin yürütülmesinde kamu yararı sürekli göz önünde tutulacaktır (Yalçındağ, 1997: 3).

Yerel yönetimde katılma uygulamaları ile bireyin yönetsel, ekonomik ve siyasal sorunlara karşı ilgisinin yeniden artması, kendini ve yaşamını ilgilendiren konulara ilişkin kararların alınmasında söz sahibi olması, böylece eşitliğin ve demokratik değerlere bağlılığın sağlanması amaçlanmaktadır. Bu bağlılık gerek çalışma hayatında gerek yerel yönetimlerde çeşitli konularda bireyin görüşlerini bildirmesi, alınacak kararları etkileme ve gerektiğinde bu kararların uygulanmasını kontrol etme olanaklarının sağlanmasıyla gerçekleştirilmek istenmektedir. Böylece karar verme sürecinin merkezileşmesi ve tekelleşmesinin birey üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilerek karar mekanizmasının daha geniş toplumsal tabana dayandırılması ile demokratik değer ve süreçlerin süreklilik ve işlerliğinin sağlanması beklenmektedir (Uysal, 1984: 32).

3.3. Siyasal Sistem ve Yönetime Katılma

Siyasal sistem açısından yönetime katılma, toplumdaki bireylerin siyasal karar süreçleri içerisinde yer alabilmesi ve bu kararların oluşumunu etkileyebilmesidir. Bir başka deyişle toplumdaki yatay ilişkilerin geliştirilerek sivilleşme ögesinin güçlendirilmesidir (Çavdar, 1981: 41). Katılma, demokratik yönetimin hem bir ilkesi hem de demokrasiyi sürdürme aracı olmasına rağmen, yalnızca demokratik

yönetime özgü bir ilke ya da süreç değildir. Niteliği ne olursa olsun, her siyasal sistem dayalı olduğu toplumsal ve siyasal ilişkileri ve bu ilişkileri haklılaştıran değerleri korumak, onlara olan bağlılığı sürdürmek için şu ya da bu şekilde bir katılma mekanizmasına dayanmak zorundadır (Uysal, 1984: 35).

Totaliter sistemler, buna zıt bir örnek oluşturur. Totaliter sistemlerde yönetime katılma, alınacak kararları etkilemek demek değildir. Sadece parti politikasının yürütülmesinde halkın aktif bir rol oynamasını sağlamaktır. Totaliter sistemlerde halk, kararların alınmasına değil, alınmış olan kararların yürütülmesine katılır. Bunun içinde liderlerle halk arasında doğrudan doğruya temas kurulmasına büyük önem verilir (Kapani, 1992: 142).

Demokratik sistemlerde ise egemenlik topluma, dayanmaktadır ve demokratik toplum eşitlikçi ilişkilere dayalı bir örgütlenme biçimidir. Yönetime katılma, demokratik sistemlerde, yönetimde etkililiği sağlama aracıdır. Bu etkililik, bireyin amaçlarını gerçekleştirmesi anlamında değil, tüm sistemin veya parçalarının işleyişinin etkinliğinin sağlanmasıdır (Lammers, 1974-75: 17-33'den Uysal, 1994: 69). Demokratik sistemler katılım ile halkın kendini yönetenleri, yani kamu yönetimini kontrol etmeleri amacını taşırlar (Mayo, 1964: 52'den Uysal, 1994: 69). Bu kontrolü de birey, seçimlerle, kullandığı oylarla, siyasi parti ve basın aracılığıyla yapmaktadır.

4. Küreselleşme ve Yönetime Katılma

Küreselleşme, demokratikleşme, desentralizasyon gibi katılım alanında yaşanan önemli gelişmeler, yerel halkın hak ve sorumlulukları konusunda yeni girdiler sağlarken, yerel hakların daha güçlü ve yaşanabilir hale gelmesine de katkıda bulunmaktadır.

4.1. Yönetime Katılmada Yeni Bir Model: Yönetişim

Yönetime katılma anlayışında küreselleşme ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte çok aktörlü katılımdan söz edilmektedir. Küresel karşılıklı bağımlılığın arttığı ve değişimin gittikçe hız kazandığı şartlar altında birçok ülkede, devletle toplum arasında, siyasal toplumla sivil

toplum arasında oluşan yeni bir ilişki bulunmaktadır (Göymen, 1999: 75). Bu ilişki, ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası'nın bir araştırmasında yönetim kavramı ile tanımlanmıştır. Dünya Bankasının 1989 Dünya Gelişme Raporu'nun takdim kısmında başkanın “özel sektör girişimleri ve piyasa mekanizmaları önemlidir, ancak bunların yönetim ile el ele gitmesi gerekir” şeklindeki ifadesi önemlidir (Öztürk, 2002: 28; Çukurçayır, 2003: 260). Dünya Bankasının resmi belgelerinde sık sık rastlanan iyi yönetim tanımı şöyledir: “İyi yönetim, açık ve öngörülebilir bir karar olma sürecinin, profesyonel bir bürokratik yönetimin, eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin, kamusal sürece aktif olarak katılımında bulunan sivil toplumun varlığının ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder” (Gündoğan, 2004: 15). Yönetim kavramı, 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 nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir (Aktan, 2004). Yönetim kavramının içerdiği taraflı eylem tarzı yerine yöneten ve yönetilenler arasında yaşanacak etkileşimin sonucunda oluşacak eylem tarzını ifade etmektedir. Yönetim, yöneten ve yönetilenlerin birlikte yönlendirme sürecidir. Yönetim anlayışında ortaklık, demokratiklik, açıklık, hesap verme yükümlülüğü, çoğulculuk ve yerelleşme kavramları ön plana çıkmasıyla devlet yönetiminde sorumluluğun devletten sivil topluma doğru kayması söz konusu olmaktadır. Yönetim kavramı, aslında günümüze değin kullanılmakta olan ademî merkeziyetçilik, katılımcı demokrasi ve şeffaf yönetim kavramlarının hepsini birden içermektedir.

Yönetim modelinin vurgu yaptığı daha fazla şeffaflık, sorumluluk, etkinlik, tarafsızlık ve katılım gibi değerler siyasal sorumluluğun geliştirilmesi, katılımın artırılması, etkin işleyen bir hukuk düzeni, devlet ve vatandaşlar arasında bilgi akışı gibi kapsamlı hedeflere dönüştürülebilir. Bu bağlamda yönetim, toplumun güven ve desteğini sağlayan etkin ve sorumlu bir devletin oluşturulması şeklinde algılanabilir. Toplumun güven ve desteği için siyasal sorumluluk mekanizmaları oluşturmak önem taşır. Bu ise, demokratik seçimleri veya

yöneten ve yönetilenler arasında diğer doğrudan bağlantıları gerektirir (Öztürk, 2002: 28).

4.2. Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetime Katılma

Dünyada son çeyrek yüzyılda yaşanan teknolojik, sosyo-ekonomik ve kültürel alanda yaşanan değişimle birlikte başlayan yeniden yapılanma hareketleri ve AB’ne uyum süreci ülkemizde de kamu yönetiminde bir değişimi zorunlu kılmıştır. Ülkemizde 2002 seçimlerinde işbaşına gelen 58. Hükümet tarafından hazırlanan Acil Eylem Planı çalışmaları kapsamında merkezi idare ve yerel yönetimler reformu başlıkları altında gelişmeler kaydedilmiş ve bu konuda hazırlanan yasa tasarılarından Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu yasalaşarak yürürlüğe girmiştir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ise veto edildiği için hala beklenmektedir.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanununun 1. maddesine göre kanunun temel amacı “*katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir*” (www.tbmm.gov.tr) şeklinde belirlenmiştir. Böylece yurttaş odaklı ve katılımcı bir yönetim anlayışına vurgu yapılmaktadır.

5272 sayılı Belediye Kanununun 76. maddesinde düzenlenen 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 çalışmasını amaçlamaktadır. Böylece belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum kuruluşlarının, 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 sağlayacaktır. Yine aynı kanunun 77. maddesinde belediyenin; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle, yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayacağı belirtilmektedir (www.tbmm.gov.tr).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin de yeniden yapılandırılmasını, bu idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir ve *katılımcı* bir yapıya kavuşturulmasını hedeflemektedir (www.tbmm.gov.tr). Ayrıca İçişleri Bakanlığının *İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği*'nde il özel idarelerinin ve belediyelerin hizmetlerinin yürütülmesinde hemşehrilerin gönüllü katılımlarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Bu yönetmelik; sağlık, eğitim, spor, çevre, park, trafik, itfaiye, kütüphane, kültür, turizm ve sosyal hizmetlerle; yaşlılara, kadınlara, gençlere, çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlere gönüllü katılıma ilişkin hususları kapsamaktadır. Böylece yeni katılma biçimleri içerisinde yer alan yurttaş girişimleri de geliştirilmektedir (www.icisleri.gov.tr)

Bütün bu çalışmalar göstermektedir ki yeni kamu yönetimi ile birlikte daha etkin, verimli, şeffaf, hesap verebilir, açık, yurttaş odaklı bir kamu yönetimine uygun kanunlar yürürlüğe girmiştir. Bu kanunlar ile birlikte kararların alınmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde yurttaşlara yönelik ve onların daha fazla söz sahibi olmaları gerektiği bir yönetim anlayışından söz edilmektedir.

Sonuç

Günümüzde hemen her alanda yaşanan değişim ve dönüşüm hareketleri, yönetimi yapısını da etkilemiştir. Geleneksel yönetim anlayışı yerini katılıma açık, esnek, yurttaş odaklı, hesap verebilen yeni bir yönetim anlayışına bırakmıştır. Özellikle yönetime katılma konusunda

pasif katılımdan aktif katılıma geçiş önemli bir değişimdir. Yeni yönetim anlayışı, yönetme ve yöneltimede aktif katılımı savunmakta ve demokrasinin yalnız seçkinlerin değil, tüm bireylerin demokratik siyasal bir kültür edinmesine izin vermesi gereğine işaret etmektedir. Bireyler ancak böyle bir deneyimle sorumluluklarının bilincine varabilir; farklılıkları hoş görmeyi ve onlarla baş etmeyi öğrenebilir; zıtlasma ve çelişki değil, işbirliği ve uzlaşmaya yönelik bir tavır içine girebilirler.

Yönetime katılma bir kez başlatıldığında yönetilenlerin temel değerlerine yönelik olduğu takdirde kendi kendine işleyecektir ve etkin bir koordinasyonla da işlevselliği ve verimliliği artacaktır. Yönetime katılmada, katılımın sağlanması ve gösterilen çabanın sonuçlarının izlenmesinin önemi büyüktür. Yönetimde ortak alınan karar sayısı çoğaldıkça yönetimin elde edeceği yararlar da artacaktır. Böylece yönetici, zamanla karar verme yetkisini yönetilenlerle paylaşabileceği bir güven ortamı yaratabilecek yönetilenler de alınan kararlarda kendilerinin de payının olduğunun bilinciyle daha sorumlu olacaktır. Birey toplumun üyesi olduğunun, yönetimde söz sahibi olabileceğinin, pasif değil, aktif yönetilen olduğunun bilincine varacaktır. Bu bağlamda kamuoyunun oluşturulması da önemli bir belirleyicidir. Kamuoyu ve yönetime katılma birbirini tamamlayan iki unsurdur. Kamuoyu, sivil toplum kuruluşlarıyla baskı ve çıkar gruplarıyla, kitle iletişim araçlarıyla hep halkı yönetime katılmaya teşvik edici bir rol oynamalıdır.

Yönetime katılma kaynakları da etkin bir şekilde değerlendirilmelidir. Bilgi toplumu olma ve e-dönüşüm sürecini yaşadığımız günümüzde eğitim, kitle iletişim araçları ve kentleşme gibi kaynakların etkinleştirilmesine daha çok önem verilmelidir. Katılma uygulamalarının anlatılması ve yaygınlaştırılmasında bilişim teknolojilerinden yararlanmak önemlidir. Bireyler için karmaşıkmiş gibi görünen katılım mekanizmasının bireylerin dikkatlerini çekecek şekilde yeniden tasarlanması gerekmektedir. Bu konuda merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının, özel sektörün ve üniversitelerin bunu destekleyecek ortak projelerde bir araya gelmeleri önemlidir. Çünkü yurttaş odaklı bir siyasal/yönetsel yapılanma için katılım/etkileşim mekanizmalarının titizlikle uygulanması gerekmektedir.

Kaynakça

- Aktan, C. C. (2004): “İyi Yönetişim ve Demokrasi”, <http://www.canaktan.org>, 11.08.2004
- Buran, H. (1995): “Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, C: 1, TODAİE Yay., Ankara.
- Çavdar, T. (1981): “Milli Mücadele’de Siyasal Katılımın Oluşumu Açısından Direniş ve Gösteriler”, *AİD*, C: 14, S: 4.
- Çitçi, O. (1996): “Temsil Katılma ve Yerel Demokrasi”, *ÇYYD*, C:5, S: 6.
- Çoker, Z. (1995): **Yönetim ve Siyaset**, Ankara.
- Çukurçayır, M. A. (2002): **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Çizgi Kitabevi, Konya
- Çukurçayır, M. A. (2003): “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yay., Ankara
- Dalton, R. J. (1988): **Citizen Politics In Western Democracies**, Chatham House Publishers, Inc. Chatham, New Jersey.
- Denhart, R. B. (1972): “Yabancılaşma ve Katılma Sorunu”, Çev: Emine Örs, *AİD*, C: 5, S: 2.
- Doğan, S. (1996): “Yönetimde Geleneksel Piramit Anlayışının Sonu: Sıfır Hiyerarşi”, *TİD*, S: 411.
- Ergun, T. (1995): “Kamu Yönetimi Disiplinin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, C: 1, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Eroğul, C. (1991): **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Kitabevi, Ankara.
- Fidan, A. (2005): Halk Katılım Kartı Projesi, <http://www.ekitapyayin.com>, 03.12.2005
- Göymen, K. (1999): “Türk Yerel Yönetimlerinde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Devlette Yönetişim Dinamikleri”, *AİD*, C: 32, S: 4.

Gündoğan, E. (2004): “Yönetim Reformlarının Gerekliliği Bağlamında İyi Yönetişim ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Sivil Toplum Dergisi**, Y: 2, S: 6-7.

<http://www.tbmm.gov.tr>

İçişleri Bakanlığı (2006): “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği”, <http://www.icisleri.gov.tr>, 23.02.2006

Kaleağası, B. (2001): “İnternet ve E-devlet”, <http://www.edevlet.net>, 27.02.2006

Kapani, M. (1992): **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, İstanbul.

Kazancı, M. (1978): **Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler**, Ankara.

Kweit, M. G., R. W. Kweit (2004): “Citizen Participaion and Citizen Evaluation in Disaster Recovery”, **American Review Of Public Administration**, Vol. 34 No. 4, 2004.

Nalbandian, J. (2005): “Professionals and The Conflicting Forces of Administrative Modernization and Civic Engagement”, **American Review Of Public Administration**, Vol. 35 No. 4.

Özer, İ. (1994): “Kentleşme ve Siyasal Katılma II”, **HÜ İİBFD**, C: 12.

Öztürk, N. K. (2002): “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, **TİD**, Y: 74, S: 437.

Sencer, M. (1985): “Yönetimin Tarihsel Evrimi ve Yönetim Sistemleri”, **AİD**, C:18, S:1.

Toprak, Z. (1990): “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, **AİD**, C: 23, S: 1.

Töreci, E. (2005): “Sivil Toplum Örgütleri Artık Sıradan Dernekler Olmamalı”, <http://www.tbd.org.tr>, 26.04.2005

Uysal, B. (1984): **Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi**, TODAİE Yay., Ankara.

Vural, S. (1989): “Yayın Kurumlarında Yönetime Katılma ve TRT Örneği”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 22, S: 2.

Yalçındağ, S. (1996): **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, TODAİE Yay., Ankara.

Yalçındağ, Selçuk (1997): “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, **ÇYYD**, C: 6, S: 1.

Yıldırım, İ. (2004): **Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim**, Seçkin Yay., Ankara.

Zengin, E. (1999): “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, **TİD**, S: 422.