

YÖNETSEL DEMOKRASİ EKSENİNDE KAMU YÖNETİMİ İLE BİREY İLİŞKİLERİNİN ANALİZİ

Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL
Kocaeli Üniversitesi, İİBF, (rsengul41@hotmail.com)

ÖZET

Kamu hizmet sunumunda hizmetten yararlananların dışlanarak tek yanlı alınan kararların etkinliği sorunu yönetim reformlarının ana eksenlerinden birisidir. Kamu yönetimleri değişen şartlar karşısında yönetim anlayış ve tekniklerini gözden geçirmek durumundadır. Çalışmamız yönetimde paradigma değişikliğine bağlı olarak kamu yönetimi ile birey ilişkilerinin değişim sürecini incelemektedir. Çalışma kapsamında geleneksel anlayışta tek yanlılık, uzaklık ve buyurganlık üzerine kurulu kamu yönetimi ile birey ilişkileri analiz edilmiş ve yönetsel demokrasinin geleneksel yönetim anlayışını dönüştürücü niteliği yorumlanmıştır. Bu bağlamda yönetsel demokrasinin kavramsal çerçevesi ve işleyişi açıklanarak kamu yönetimi birey ilişkilerine etkisi ortaya konulmuştur. Yönetsel demokrasinin içerdiği sınırlılıkların incelenmesi ve konuyla ilgili bulguların değerlendirilmesiyle çalışma tamamlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Birey, Yönetsel Demokrasi.

AN ANALYSIS ON THE RELATIONS BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION AND INDIVIDUAL IN THE ADMINISTRATIVE DEMOCRACY AXIS

ABSTRACT

The rationality problem of unilateral decisions made by excluding clients from decision-making process in delivering public services, is one of the most important axes of administrative reforms. Public administrations are obliged to change their management techniques and approaches in light of changing conditions. Based on paradigm changes in administration, this study analyzes the transition process in relations between public administration and individuals. The study analyzes the relationship between public administration and individuals based on such traditional approaches as unilateralism, distantness and peremptoriness, and comments on transformational nature of administrative democracy on conventional administrative approaches. In this regard, the study presents the effects of administrative democracy on relations between public administration and individuals, by explaining the theoretical framework and its applications. The study ends with a discussion of limitations of administrative democracy, and general evaluations of the findings on the issue.

Keywords: Public Administration, Individual, Administrative Democracy.

1. Giriş

Geleneksel yönetim anlayışının biçimlendirdiği kamu yönetimi birey ilişkilerinin niteliği uzun zamandır sorgulanmaktadır. Kamu yönetimlerinin klasik iş görme yöntemleri kamu hizmet kullanıcılarının beklentileriyle uyumsuzluk göstermekte ve eleştiri konusu olmaktadır. Kamu kurumlarının dış çevreye kapalı ve tek yanlı olarak aldığı kararların toplum nezdinde olumlu karşılık bulmasında sorunlar yaşanmaktadır. Birey ve toplumsal kesimler dışlanarak yürütülen yönetsel faaliyetlerin kamu yönetimlerinin meşruiyetini zayıflattığı sıklıkla dile getirilen bir olgudur.

Özellikle 1980'li yıllardan sonra yaşanan paradigma değişikliği kamu yönetimi ile birey ilişkilerinin güçlendirilmesini savunmaktadır. Vatandaşların siyasal ve yönetsel yaşama katılmasının seçimlerle sınırlanmasını içeren klasik temsili demokrasi anlayışı günümüz yönetim sorunlarını çözmede yetersiz kalmaktadır. Temsili demokrasinin karşı karşıya bulunduğu sorunları aşmak ve bireylerin yönetim süreçlerine katılımını güçlendirmek üzere yeni demokratik katılım yöntemlerinin kurumsallaştırılması zorunluluk haline gelmiştir. Yenilenmiş demokrasi ve yönetim paradigmasının bireylere tanıdığı yeni haklar sonrası birey-yönetim ilişkilerinde yaşanan değişim yönetsel demokrasi (*démocratie administrative*) kavramı ile ifade edilmektedir. Yönetsel demokrasiyle birlikte kamu yönetimi-birey ilişkilerinde yönetilen figüründe değişiklikler yaşanmakta ve bireylerin yönetim karşısındaki vatandaş niteliği ön plana çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle yönetilenden vatandaş anlayışına doğru bir evrim yaşanmaktadır. Bu süreçte bireyler, kamu kurum ve kuruluşlarının tek yanlı olarak belirlediği ve uyguladığı kamu hizmetlerini olduğu gibi benimsemek zorunda kalan bağımlı yönetilenler olmaktan çıkıp karar süreçlerine müdahil olan aktif birer aktör haline gelmektedir. Yönetsel demokraside bilgilendirme, işbirliği, karşılıklı yardımlaşma, dayanışma ve müzakere prensiplerini esas alan zemin üzerinde yönetsel ilişki modeli yeniden kurulmaktadır. Artık yönetimden beklenen demokratik prosedürleri benimsemesi ve kamuyla olan ilişkilerine aktarmasıdır.

Kamu yönetimi ile toplum birlikteliğinin birçok alanda görülmesi yönetsel demokrasi konusunu güncel hale getirmektedir. Çevre, tüketici hakları ve kültürel mirasın korunması, sağlık gibi pek çok alanda oluşturulan komisyonlarda bireyler veya sivil toplum temsilcilerine yer verilmesi yönetsel demokrasinin önemsendiğini gösterir. Kamu yönetimi ile birey ilişkilerindeki değişimi açıklamada anahtar kavram haline gelen yönetsel demokrasi, kamu yönetimi karşısında bireylerin konumunu güçlendiren sonuçlar doğurmaktadır.

2. Geleneksel Yönetim Anlayışında Kamu Yönetimi İle Birey İlişkileri

Kamu yönetimleri ortaya çıktıkları dönemden beri demokratikleşme çabalarının dışında kalmışlardır. 19.yüzyılda Batının siyasal dönüşüm sürecinde yaşanan gelişmelerden etkilenmeyen kamu yönetimleri kendine özgü bürokratik yapılanma ve işleyişi sayesinde hem siyasi iktidara hem de yönetilenlere karşı kendilerini korumuşlardır. Bu dönemde siyasal ve yönetsel alan ayrımı yaşanarak ilgili alanlarda kurumsallaşmalar gerçekleşmiştir (Mangenot vd., 2011:7).

Geleneksel yönetim anlayışının belirgin özelliği toplumla olan iletişimde tek yanlılığın hakim faktör olması ve bürokratik modelin toplum üzerinde hegemonya sağlayacak

şekilde kurulmasıdır. Yönetilenler, modelin uygulanmasının doğal sonucu olarak pasifliğe ve bağımlılığa itilmişlerdir. Yönetim, yönetilenlerle olan ilişkilerinde mesafeli davranmaya özen göstererek toplumsal kesimlerin yönetsel süreçlere dahil olmasına kapalı olmuştur. Mesafe ve tek yanlılık prensipleri üzerine kurulu yönetsel ilişki yönetimin “bariyerlerini yükselterek sosyal çevresinden izole” olmasıyla sonuçlanmıştır (Chevallier, 1983:17-18).

Kamu bürokrasisinin bürolarında izole olması yönetilenlere karşı güvensizlik duygusundan kaynaklanmıştır. Yönetilenlerle doğrudan ilişki kurulması zararlı kabul edildiğinden yazılılık ve gayri şahsilik en güvenilir iletişim biçimi olarak yerleşmiştir. Kamu kurumlarının yönetilenler karşısında izole olması yönetsel faaliyetleri mekanik hale getirmiş ve yönetimle ilişkiye giren bireyler birer dosyaya indirgenmiştir. Geleneksel anlayışta kamu görevlileri vatandaşların taleplerini yerine getirmekten ziyade yazılı kuralları ayrıntılı şekilde uygulamaya öncelik vermiştir. Bürokratism olarak nitelendirilen söz konusu yönetim uygulamalarının etkisiyle kamu yönetimleri üstünlük duygusuna kavuşmuştur. Bireylere yönetime katılma konusunda hakların tanınması yönetsel/bürokratik iktidarın kaybedilmesi olarak algılanmıştır (Maisl vd., 1984:137-138).

Geleneksel yönetim anlayışında kamu yönetimiyle toplum arasındaki roller belirgin şekilde ayrılmıştır. Toplumun üyeleri kamu kurumlarının talep ettiği bilgileri sağlamakla sorumlu tutulmuş, bireylerin isteklerinin karşılanması kamu görevlilerinin işi olarak görülmüştür. Yönetsel karar ve politikalara etki imkanı tanınmayan bireylerden “yönetsel bilgeliği” kabullenmeleri beklenmiştir. Kamu kurumu ile birey iletişimde mesafe ve otorite ilişkisini en iyi temsil eden semboller kamu kurumlarındaki gişeler olmuştur (Chevallier, 1983:18-21).

Yönetilenleri, yönetsel faaliyetlerden mümkün olduğunca uzak tutmanın yolu olarak anonimlik hakim yönetsel prensip haline gelmiştir. Yönetimden çıkan kararların hangi makam ve merciler tarafından alındığını bilemeyen yönetilenler bu kararları etkileme imkanına sahip olamamışlardır. Kapalı ve anonim yönetim anlayışı nedeniyle kamu kurumlarından dışarıya bilgi akışı engellenmiştir. Toplumun veya bireylerin yönetsel kararlardan haberdar olması ancak bu kararların dış çevreye açılmasından sonra mümkün olmaktadır. Kararların gerekçelerinin açıklanması konusunda yönetimleri bağlayan herhangi bir hukuk kuralı veya prensip olmadığından ilgililer kararların gerekçelerini öğrenmekten mahrum bırakılmışlardır. Genel çıkarı belirleme tekeline sahip olan yönetim, kamu politikaları uygulama yöntemlerini de bizzat kendisi belirlemiş ve yönetilenlere itaat etme ödevi yüklenmiştir (Chevallier, 1983:20-28).

1929 Ekonomik buhranından sonra benimsenen refah devleti anlayışına bağlı olarak devletin ekonomik ve sosyal alanda yeni görevler üstlenmesi kamu yönetimiyle birey ilişkilerini etkilemiştir. Yönetsel kararlar bütün toplumsal kesimleri etkisi altına almış ve bireyler artan ölçüde kamu kurumlarıyla karşı karşıya gelmişlerdir. Geleneksel anlayışın tek yönlü iletişim ve gizlilik prensipleri yönetsel eylem ve işlemlerden doğan mağduriyetlerin artması ve derinleşmesinin temel sebepleri olmuştur. Vatandaşlar, hazırlanış sürecine katılmadıkları ve sonuçlarından sorumlu tutuldukları yönetsel kararlardan dolayı yönetimle olan ilişkilerinde güven krizi yaşamışlardır. Yönetsel kararların rasyonelliğine yönelik toplumsal istek ve beklentiler devlet/kamu yönetimi nezdinde karşılık bulamadığından yönetsel meşruiyet tartışması siyasal/yönetsel yaşamın temel sorunları arasına girmiştir.

Kapalı ve gizlilik üzerine kurulu geleneksel yönetim anlayışı 20.yy. sonlarına doğru eleştiri konusu olmuştur. Weberyen bürokratik modelinin dönüşüme uğratılmasında yeni kamu yönetimi akımı oldukça etkilidir (Mangenot vd., 2011:8). Paradigma değişikliğine bağlı olarak kamu yönetimlerinden üç tür beklenti ortaya çıkmıştır: Bireylerin haklarının daha güçlü şekilde korunması, kararlarının kalitesinin güçlendirilmesi ve yönetsel faaliyetlerin demokratikleşmesi (Maisl vd., 1984:138).

Kamu yönetimlerinin hantal yapısı, israf, savurganlık, kamu hizmet kalitesinde yaşanan eksiklikler yönetsel reformu ihtiyaç hatta zorunluluk haline getirmektedir. Devlet/yönetim reformunun temel alanlarından birisi kamu yönetimlerinin topluma açılması ve buna bağlı olarak tek yanlılık üzerine kurulu yönetim-birey ilişkilerinin gözden geçirilmesidir. Yönetsel demokrasi kapsamında şekillenen yeni iletişim modelinde bireyler yönetsel sürecin temel ve etkili bileşeni haline gelmektedir. Bireylerin, kendilerini etkileyen yönetim faaliyetlerinin nedenlerini öğrenme ve yönetsel işleyişe katkı sağlama konusundaki pozisyonlarının güçlendirilmesi yönetsel demokrasinin bir kazanımıdır.

3. Yönetsel Demokraside Kamu Yönetimi İle Birey İlişkileri

Kamu yönetimleri topluma açıldıkları ölçüde meşruluklarını güçlendirirler. Genel yararın belirlenmesi yönetimin takdirinden çıkıp kamu hizmeti kullanıcılarının katılımını gerektirir. Genel yararın belirlenmesi konusundaki anlayışın değişmesi kamu yönetimlerinin iş görme biçimlerini değiştirmektedir. Otorite üzerine kurulu yönetim-birey ilişki modelinden taraflar arasında etkileme/etkilenmeyi esas alan ilişki modeline geçiş yaşanmaktadır (Chevallier, 1983:42-43). Bu noktada demokrasinin yönetim düzeyinde kurulması ve işletilmesini içeren yönetsel demokrasi önem kazanmaktadır. Yönetsel demokrasi, bireylere yeni haklar tanıdığı gibi kamu yönetimlerinin yeni anlayışa adaptasyonunu da zorunlu kılmaktadır.

3.1. Yönetsel Demokrasinin Kavramsal Çerçevesi ve İşleyişi

“Demokratik parlamentolardan çıkan yayınlama, katılım, müzakere ve gerekçelendirme prensiplerinin yönetsel alana ihraç edilme ve yayılma süreci” (Mangenot vd., 2011:8) olarak tanımlanan yönetsel demokrasi, belirli bir evrim sonucu ortaya çıkmış ve kurumsallaşmıştır. Demokrasi kavramı, Fransız devriminden sonra siyasal anlamda kullanılmış ve seçimle ilişkilendirilmiştir. Kanun yapma görevi halkın seçtiği temsilcilere bırakılmışken kamu yönetimleri kuralları uygulamakla ödevli olmuştur. Kanunların uygulanmasını sağlamak üzere alınan yönetsel kararlara vatandaşların saygı göstermesi siyasal demokrasinin gereği olarak kabul edilmiştir (Daugeron, 2011:26-32). Halk, her tür iktidarın kaynağı olarak görülmeyle beraber kamusal işlerin yürütülmesinde doğrudan sorumluluğa sahip değildi. Halkın seçtiği temsilciler iktidarı halk adına kullanmakla yükümlüydü. Bu anlayışta seçim demokrasinin temel ölçüsüydü. Herhangi bir organ veya kurumun demokratik olabilmesi için seçimle belirlenmesi şartı (Chevallier, 2011:218).

Vatandaşların, ulusal ve yerel düzeyde temsilci seçerek gerçekleştirdikleri siyasal katılım, iki sınırlamayla karşılaşmaktadır. Birincisi, siyasal katılım oy kullanma hakkı olmayan kamu hizmeti kullanıcılarını devre dışı bırakmaktadır. İkincisi, vatandaşların çıkarları her zaman kamu hizmeti kullanıcılarının çıkarları ile uyuşmamaktadır. Teorik olarak vatandaş,

oyunu ulusal veya yerel topluluğun geleceğine ilişkin genel kaygılarına göre kullanırken kamu hizmeti kullanıcıları kişisel çıkarlarını dikkate almaktadır (Thomas, 2004:336).

Demokrasinin siyasal alanda uygulanmasından yönetsel alana taşınması beraberinde kimi soruları gündeme getirmiştir. Seçilmişler halk adına iktidarı kullandıklarına ve çıkardıkları kanunlarla kamu hizmet politikalarını belirlediklerine göre bireylerin yönetime katılmalarına gerek var mıdır? Kamu yönetimi faaliyetlerinin prensip olarak kanuna bağlı ve hiçbir özelliği olmadığı kabul edildiğine göre vatandaşlara yönetsel faaliyetleri etkileyebilme hakkının tanınması nasıl açıklanabilir? (Zavoli, 2000:1498). Demokrasinin yönetsel alanda uygulanmasıyla ilgili sorular siyasal alan ile yönetsel alanın dinamiklerinin kamu yönetimi faaliyetlerini nasıl etkilediğiyle yakından ilişkilidir. Temsili siyasal organların yapmış oldukları hukuki düzenlemeler genel ve soyut normlar içerir. Kamu hizmetlerinin kurulması ve işletilmesine yönelik kanuni çerçevenin çizilmesi siyasal organların görev ve yetki alanında olmakla beraber uygulamaya aktarmak teknik aygıt durumundaki kamu yönetimlerinin görevidir. Kamu yönetimleri kanunları somutlaştıran genel ve bireysel nitelikte düzenleyici işlemler yaparlar. Somut olaylara uyarlamak üzere kamu kurumları kanunları yeniden yorumlamaktadır. Çoğu zaman kanunların doğrudan uygulanabilir nitelik arz etmediği dikkate alındığında ortaya çıkan boşlukları doldurmak üzere tüzük, yönetmelik, genelge gibi isimler altında yönetimin düzenleyici işlemler yapması gereklilik hatta zorunluluk halini alır. Düzenleyici işlemlerin kamu hizmetlerinin görülmesine yönelik somut çözümler içermesi kamu bürokrasisinin hizmet görme anlayışını etkilemiş ve kanun karşısında düzenleyici işlemlere öncelik verilmesi yönetim prensibi haline gelmiştir. Öte yandan gerek kanunlarda ve gerekse düzenleyici işlemlerde yönetime sıkça takdir yetkisi tanınmaktadır. Bu bağlamda siyasal iktidar alanı dışında yönetsel/bürokratik iktidar alanı oluşmaktadır. Yönetsel iktidarı kullananlar kamu yararını belirleme tekeli ellerinde tutarlar. Dar ve kapalı bir bürokratik çevrede alınan yönetsel kararlar kanunların öngördüğünden ve halkın beklentilerinden farklılaşmış bürokratik iktidarın korunması aracı olabilmektedir. Kamu hizmeti usul ve yöntemlerinin belirlenmesinde bireyler yönetsel sürecin dışında bırakılmaktadır. Böylece siyasal organlar ve halkın katılımı etkisizleştirilerek kamu hizmetlerinin görülmesinde bürokratik hegemonya oluşmaktadır. Bürokratik gücün kullanılması, yönlendirilmesi ve denetiminde siyasal seçilmişlerin yetersiz kalmasıyla oluşan boşlukların doldurulması bireylerin yönetsel süreçlere katılımıyla mümkündür. Dolayısıyla siyasal demokrasi yönetsel demokrasiyle desteklediği ölçüde kanun koyucu ve halkın iradesi bürokratik iradeye baskın olabilecektir.

Siyasal iktidar alanı ile uygulamayı içeren yönetsel alan arasındaki farkı esas alan Rivero'ya göre demokrasinin belirlediği siyasi iktidarın kamu yönetimleri tarafından uygulamaya konulması yönetilenleri bağımlı duruma getirmektedir. Diğer bir ifadeyle vatandaş aktif olmasına rağmen yönetilen pasiftir. Bireyin yönetilen olarak yönetim karşısındaki pasif konumu ulusal egemenlik teorisinin sonuçlarından birisiydi. Vatandaşlar, siyasi iktidarı belirledikten sonra delege ettiği iktidarın kullanılmasına katılamamaktaydı. Bununla birlikte Rivero'ya göre genel çıkarın niteliğini kaybetmeksizin özel çıkarlarla bağdaştırılabilmesi uygulama zemininde mümkündür. Özel çıkarların sürece dahil olması yönetsel kararların hazırlanması ve yayımı aşamasında gerçekleşmektedir (Houillon, 2009:1057-1058).

Yönetmel demokrasinin gelişimi ulusal kamu yönetimlerinin Avrupalılaştırılmasının bir boyutu olarak yorumlanmaktadır. Avrupa Birliđi (AB) kurum ve organlarının kabul ettikleri hukuki metinler ve gerçekleştirdiği uygulamalar yoluyla yönetmel demokrasinin kurulması ve yaygınlaştırılmasındaki rolü yadsınamaz. AB kurum ve organları yönetmel demokrasiye norm üretimiyle ve mevcut yönetmel demokrasi mekanizmalarına yeni ivme kazandırmakla destek sağlamaktadır. Yönetmel demokrasinin üye ülkelere yayılması iki şekilde gerçekleşir. Birincisi, yönetmel demokrasi mekanizmaları iyi yönetim gibi kapsayıcı terimler altında toplanmaktadır. İkincisi, yönetmel demokrasi mekanizmalarına hukuki güvence sağlanmaktadır. Yönetmel demokrasiye hukukilik kazandırılmasıyla bireyler, yargıya başvurma hakkına kavuşur (Mangenot vd., 2011:8-9). AB Komisyonu'nun 2001'de kabul ettiği Beyaz Kitap (*Livre Blanc*) iyileştirilmiş katılım ve daha fazla açıklığı ön plana çıkararak AB kurumlarına güveni arttırmayı hedefliyor. Lizbon Anlaşması da ilk defa olmak üzere şeffaflık ve katılım konularını demokrasi sorunuyla ilişkilendirmektedir (Mendes, 2011:102).

Yönetmel demokrasi, vatandaşların yönetimde temsil edilmesini gerektirir. Temsil, çeşitli yapılanmalarla sağlanmaktadır. Yönetim temsilcileri ve ilgililerinden oluşan ortak kurul veya komisyonlar temsil mekanizmasının prototipidir. Bireylerin, dışardan yönetim süreçlerine katılması yönetmel demokrasiyi işlevsel hale getirir. Örneğin doğrudan demokrasi uygulamaları vatandaşların siyasal ve yönetmel yaşama ilişkin fikirlerinin alınması veya kararların kesinlik kazanmasını sağlar. Yönetmel demokrasi, yönetim faaliyetlerini meşrulaştırma imkanı sağlamak ve bireylere dikkate alınma duygusu vermektedir. Bireyler yönetmel yaşama katılmakla sosyal sorumluluk sahibi olur (Auby, 2011:16-18).

3.2. Yönetmel Demokrasinin Kamu Yönetimi İle Birey İlişkisinin Yenilenmesine Etkisi

Demokratik örgütlenmelerde devletin güçlenmesi yönetilenlerin siyasal desteğine sahip olmasıyla doğrudan ilişkilidir. Halkın desteğine sahip yönetimler toplumsal sorunları kolayca çözme kabiliyetine sahiptir (Doğan, 1998:141). Halkın devlete olan güveninin kurumsallaşması siyasal ve yönetmel yaşamdaki konumuna bağlıdır. Çağdaş toplumlarda bireyler, idare edilenler konumundan çıkıp, kamu hizmetlerinden yararlananlar konumuna geçiyor (Özay, 1998:277).

Vatandaşların kamu politikaları ve kamu hizmetleriyle ilişkilendirilerek odak noktası haline gelmesi uzun süreçler sonucunda olmuştur. 20.Yüzyılda yaşanmaya başlayan tecrübelerin 1990'lı yıllarda yaygınlaştığı görülmektedir. Özellikle OECD ülkeleri kamu yönetimleri için geçerli olacak yeni yönetmel değerler ve amaçlar üretti. Girişilen çabaların temel özelliği kamu yönetiminde paradigma değişikliği yaparak iyi yönetimin kurumsallaşmasını sağlamaktır (Waintrop, 2011:211). İyi yönetimin gereği olarak bireylerin devlete karşı haklarında pozitif yönde gelişmeler yaşanmaktadır. Demokrasisi gelişmiş ülkelere halkın devlet karşısında aşgari temel haklara sahip olması konusunda anlayış mevcuttur. Yönetimde açıklık ve yönetime katılma temel haklar olarak kabul edilir (Eryılmaz, 2011:327-328). Paradigma değişimiyle birlikte bireyler, yönetim faaliyetleri konusunda bilgi edinebilme ve katılımcı olarak yönetmel sürecin parçası haline gelme yönünde haklara kavuştular. Ayrıca kamu hizmetlerinin kalitesi konusunda yaşanan değişim yeni paradigmanın sonucudur. 1990'lı yıllarda birçok Avrupa ülkesinde vatandaş şartları kabul edilerek yeni prensipler kamu yönetimleri için bağlayıcı hale geldi. Kamu hizmetlerine kalite olgusunun girmesi hizmetten yararlananları aktif hale getirmektedir. Diğer yandan AB Temel Haklar Şart'ında ifade bulan iyi yönetim hakkı gereğince

kamu yönetimleri dinlenilme hakkı, belgeye erişim hakkı, gerekçelendirme yükümlülüğü gibi kimi prosedür kurallarını uygulamakla sorumlu oldular. Tanınan yeni haklar sayesinde bireyler artık “yönetmeliklere bağlı bir özne ve yönetim hizmetlerini tüketen kullanıcı” olarak görülmemekte, yönetim karşısında birtakım haklara sahip vatandaş olarak kabul edilmektedir (Chevallier, 2011:222-223). Bireylerin kamu yönetimleri karşısındaki yeni konumunu ifade etmek üzere yönetsel vatandaş (*citoyennité administrative*) kavramı kullanılmaktadır. Yönetsel vatandaşlığın savunduğu husus yönetilenlerin yönetim süreçlerine dahil olmasıdır (Chevallier, 2000:576).

Vatandaş Şartları kamu yönetimlerinin performansını arttıran alternatif bir yöntem olarak kabul edilmiştir. İngiltere’de başlayıp birçok ülkede kabul edilen vatandaş şartları yeni kamu yönetimi paradigmasının sonucudur. Şartların temel hedefi, yarışmacı anlayış içerisinde kamu yönetimlerinin performanslarını olabildiğince geliştirmektir (Ateş & Okur, 2009:103). Fransa’da 1992’de kabul edilen Kamu Hizmetleri Şartı kamu hizmetlerine ilişkin çeşitli prensipler belirlemiştir. Bu prensipler temel prensipler ve eylem prensipleri olmak üzere iki kategoriye ayrılır. Kamu hizmetlerinde eşitlik, tarafsızlık, devamlılık temel prensiplerdir. Katılım ve uyum ise eylem prensiplerini oluşturur. Şartın temel özelliklerinden birisi kamu hizmetlerinde uyum prensibiyle katılım prensibini birbirine yaklaştırmasıdır. Kamu hizmetlerinin uyumu vatandaşların yönetime katılımıyla mümkün hale gelir (Thomas, 2004:334).

Türkiye’de 2009 yılında yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin çerçevesini çizdiği kamu hizmet politikalarında kamu yönetimi alanında yaşanan paradigma değişikliğinin yansımaları görülmektedir. Yönetmelikle kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet sunma politikalarında vatandaş eksenliliğinin hakim kılınması ve kamu hizmeti konusundaki politikalara yeni bir dinamizm kazandırılması hedeflenmektedir. Vatandaş beyanının esas alındığı yeni kamu hizmeti anlayışında yönetsel faaliyetlerin basitleştirilmesi, hız ve kalitesinin artırılması, bireylerin bilgilendirilmesi yönetim prensipleri olarak kabul edilmektedir (md. 3, 4, 5, 8). Yönetmelik, şeffaf ve hesap verebilir kamu yönetimi anlayışının kurumsallaşması yönünde güçlü bir irade ortaya koymaktadır.

Birçok ülkede olduğu gibi Fransa’da vatandaşların yönetim süreçlerine katılımına yönelik kamu anketi, ulusal/yerel referandum gibi mekanizmalar bulunmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri’nde ise kamu yönetimleri düzenleyici işlemleri veya herhangi bir konuya ilişkin projelerini kamuya paylaşmakta ve onların görüşlerini almaktadır (Auby, 2011:17). ABD’de 1946’da kabul edilen ve Amerikan idare hukukunun temeli kabul edilen Administrative Procedure Act’in amaçlarından birisi bağımsız kurulların faaliyetlerinde demokratik işleyişin sağlanmasıdır. Amerikan siyaset felsefesi, kanunu genel yararın açıklaması kabul etmek yerine çoğulcu toplumda farklı çıkarların uzlaşması olarak görmektedir. Bağımsız kurulların aldığı kararların geçerlilik kazanması ilgili grupların bu kararlara katılımına bağlıdır. Yargı içtihatlarına göre bağımsız kurullar, yapmış oldukları düzenlemelerin rasyonel olduğunu ispatlamak zorundadır. Bireylerin ve sivil toplum kesimlerinin katılımı yönetsel kararlardaki rasyonelliği sağlamaya yöneliktir. Kararlardan etkilenecek kesimlerin veri, görüş, düşüncelerinin ortaya konulması bağımsız kurulların sorumluluğundadır. İlgili kişi ve grupların yönetsel düzenleme sürecine katılması olumlu işleve sahiptir. Bağımsız kurullarla katılımcı grupların sahip olduğu bilgilerin düzeyi ve kalitesi birbirinden çok farklı olabilmektedir. Yönetsel düzenlemeden

etkilenecek kesimler “yeri doldurulamaz bilgi kaynağı” olarak görülür. Katılımcı grupların varlığı muhtemel düzenlemelerin olumsuz etkilerini gündeme getirdiği için yapıcı bir anlam taşır (Zoller, 2004:759-760).

Kamu yönetimiyle birey ilişkilerinde klasik mekanizmaların yanında kamu kurum ve kuruluşları yeni teknolojik mekanizmaları da kullanmaktadırlar. Kamu hizmet süreçlerine teknolojinin girmesi katılımı teşvik edici rol oynamakta ve kamu kurumlarının elektronik ortamda sunduğu hizmetlerde artış gözlemlenmektedir. E yönetim olarak isimlendirilen bu iletişim modelinin belirgin özelliği, formalitelerin ortadan kalkmasıyla erişimin kolaylaşması ve sürecin hızlı işlenmesidir. İnternet yoluyla sağlanan iletişim, temsilden ziyade yönetsel demokrasinin katılımcılık yönünü ön plana çıkarmaktadır. İnternet yoluyla halka danışmanın diğer danışma yöntemleriyle ortak yönü, yönetsel demokrasiyi kurumsallaştırması ve yönetsel kararların meşruiyetini ve kalitesini güçlendirmesidir (Belrhali-Bernard, 2011:185-188).

Elektronik katılım yöntemleri, ortak kurul yöntemine nazaran bazı avantajlara sahiptir. Yönetsel demokrasi aracı olarak siber ortamlarda yapılan katılım, resmi formalitelerden ve kurumsal danışma mekanizmalarının ağır işleyişinden kaçınma gibi nedenlerle tercih edilmektedir. Bireylerin yönetimin temsilcileriyle beraber oluşturdukları danışma komisyonlarının işleyiş ve karar almasına ilişkin prosedürlerine elektronik yolla yapılan katılımı ihtiyaç duyulmamaktadır. Bununla birlikte danışma komisyonları için geçerli olan kimi kuralların elektronik katılım mekanizmasında uygulanmasına engel bulunmamaktadır. Kurumun danışmaya açtığı konu hakkında fikir sahibi olabilmesini sağlamak için vatandaşlara süre tanınabilir. Fransa’daki 17 Mayıs 2011 tarihli kanun, internetteki danışmanın en az 15 gün sürmesini ve danışma sonuçlarının kamuya açıklanmasını öngörmektedir. Böylece vatandaşlar, kendi önerilerinin yönetsel kararların oluşumuna etkisini öğrenme fırsatı elde ederler. Mevcut düzenleme kamusal danışma sürecinin şeffaf anlayış içinde gerçekleştiğini gösteriyor (Belrhali-Bernard, 2011:190-191).

Türkiye’de yerel yönetim kanunlarında yönetsel demokrasiyi destekleyen mekanizmalar benimsenmiştir. 5302 sayılı il özel idaresi kanunu ve 5393 sayılı belediye kanunuyla getirilen yeniliklerden birisi yerel halkın görüşlerinin yönetim süreçlerine aktarılmasının kurumsal hale getirilmesidir. Kanunlarda düzenlenen yerel referandum, kamuoyu yoklaması ve araştırması, gönüllü katılım, kent konseyi, ihtisas komisyonlarının çalışmalarına sivil toplum kuruluşlarının katılması yöntemleriyle vatandaşlara yerel yaşamı ilgilendiren kararların oluşumuna etki etme ve katkı sağlamanın yolu açılmıştır.

4. Yönetsel Demokrasinin Sınırlılıkları

Yönetime katılma ve yönetsel kararları etkileme anlamında yönetsel demokrasi anlayışı Weberyen bürokrasi modelinin dikkate aldığı bir unsur değildir. Weber’in ideal tip bürokrasi modelinde resmi sır ve gizlilik iki önemli faktördür. Kamu yönetimleri bürokratik güçlerini koruma adına kararlarını toplumun müdahalesi olmaksızın gizlilik içinde alma eğilimindedir (Eryılmaz, 2011:352). Oysaki yönetsel demokrasi, yönetimin eylem ve işlemlerinde açıklığı gerektirir. Kamu bürokrasisinden geleneksel olarak sahip olduğu karar alma gücünü halka açık ilgililerin görüş ve önerilerinden yararlanması beklenmektedir. Kamu bürokrasisinin geleneksel iş görme yöntemlerinde değişikliğe gitmesi ve yönetime katılmanın gerekleri doğrultusunda

yeni iş görme yöntemleri ve yönetim prensipleri benimsemesi yönetsel demokrasinin gereğidir. Kamu yönetimi ile bireyler arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi, yönetilenlerin haklarının savunulması, bireylerin yönetsel karar alma sürecine katılımı olmak üzere üç temel boyuta sahip olan yönetsel demokrasinin (Baudot & Revillard, 2011:195) Weberyen bürokratik modeli tamamen dışladığını da düşünmemek gerekir. Chevallier, yönetsel demokrasinin kamu yönetimi ve demokrasi arasındaki geleneksel ilişkide derin bir değişim meydana getirdiğini kabul etmekle beraber bu değişimin fazla abartılmaması gerektiğini ileri sürmektedir. Ona göre yönetsel demokrasi, “ortadan kaldırılması pek mümkün görünmeyen bürokratik modele” katkı sağlamaktadır (Chevallier, 2011:227).

Yönetsel demokrasi, kamu yönetimlerinin yapılanma ve işleyişini doğrudan etkilemektedir. Kamu yönetimlerinin yönetsel demokrasinin gerekleri doğrultusunda dönüşüm gerçekleştirmesinde kimi zorlukların yaşanması muhtemeldir. Yönetsel demokrasinin, yönetim süreçlerinde meydana getirebileceği sorunlardan birisi kamu kurumlarının karar almasını zorlaştırmasıdır. Kamu yöneticilerinin herhangi bir yönetsel kararda ilgililerle girecekleri diyalogların her zaman olumlu sonuçlanması güçlüklerle karşılaşabilir. Bu sınırlılığın farkında olan Auby, yönetsel demokrasinin “sağır diyaloguna” sebebiyet verebileceğini ve buna bağlı olarak yönetim süreçlerinde yorgunluk yaşanabileceğine dikkat çekmektedir (Auby, 2011:1).

Yönetsel demokrasi mekanizması olarak danışmacı yönetim (*administration consultative*) anlayışı halkın yönetime katılmasına imkan sağlamakla beraber bireylerin süreçteki etkisi tartışma konusudur. Resmi temsilciler dışındaki katılımın etkisinin sınırlı kalmasında siyasal ve yönetsel aktörlerin tutumu önemli bir faktördür. Resmi karar vericilerin baskın söylemi danışma düzey sayısının çok olduğu ve danışma kurullarının yapısının hafifletilmesidir. Siyasal yöneticiler katılımın işlevselliğine her zaman olumlu yaklaşmamaktadır. Fransız devlet adamı George Clemenceau'ya atfedilen “problem, komisyon, rapor, çekmece” söylemi siyasal aktörlerin tutumunun tipik örneğidir (Le Clainche, 2011:41-44).

Ortak kurulların hukuki çerçevesinin belirsiz şekilde oluşturulması yönetsel demokrasiyle ilgili diğer bir sorun alanıdır. Yönetimin temsilcileriyle vatandaşların birlikteliğinden oluşan kurul veya komisyonların kuruluş, işleyiş ve kararlarının hukuki değeri konusunda boşluklarla karşılaşmaktadır. Uygulamada ortak kurulların kompozisyonunun yönetimin temsiline ağırlık verecek şekilde oluşturulduğu ve alınacak kararlarda yönetimin etkisinin devam ettirilmek istendiği gözlemlenmektedir. Yönetsel ilişkinin tarafı olan bireylerin görüşlerinin dikkate alınmaması yönetsel demokrasi mekanizmalarına duyulan güveni azaltır.

ABD’de Administrative Procedure Act örneğinde olduğu gibi yönetsel demokrasi uygulamalarında katılımcıların niteliğiyle ilgili sorunlar yaşanabilmektedir. Bağımsız kurulların projelerinde usul konusunda yetkin olan avukatlar, bilimsel verilere sahip olan bağımsız kurul uzmanları ve özel sektör temsilcileri etkili olmaktadır. Sade vatandaşların etkisi yeterli düzeye ulaşmıyor (Zoller, 2004:763). Kimi durumlarda ise kendi çıkarlarını savunmada en az imkana sahip gençler, yabancı kökenliler gibi kesimler karar alma süreçleri dışında kalmaktadır (Blondiaux, 2008:143). Görüldüğü üzere yönetimle bireyler arasında ortak karar verme mekanizmalarının oluşturulmasında herkesin kabul edebileceği uygun bir metod veya mekanizmanın tespit edilmesi sürecin temel zorluklarından (Frug, 1990:570).

İnternet aracılığıyla yapılan katılım yöntemlerinin sınırlılıklarla karşılaşması olası bir durumdur. Bütün katılım yöntemlerinde görüldüğü gibi internet yoluyla katılım bireyler arasında eşitsizliklere sebebiyet verebilir. Kamu kurumlarının herhangi bir konuda halkın görüşünü aldığı durumlarda görüş belirtenler daha ziyade konuyla ilgili olan kişilerdir. İnternet üzerinde kamu otoritelerinin kararları konusunda danışma yolunun etkili sonuçlar verebilmesi sürecin iyi organize olmasına bağlıdır. Aksi durumlarda elektronik danışma kamusal karar üretme yerine demagojiye dönüşme riski taşır (Belrhali-Bernard, 2011:185-189).

5. Sonuç

Birçok ülkede 1980’li yıllardan sonra gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının benzeyen yönü kamu hizmetlerinden yararlananların odak olarak algılanmasıdır. Kamu politikalarını uygulamaya aktarmakla yükümlü olan kamu yönetimlerinin yaptıkları düzenlemeler ve aldıkları kararlar vatandaşların beklentilerini her zaman tatmin edici şekilde karşılamamaktadır. Kamu otoritelerinin tek yanlı şekilde belirleyip sundukları kamu hizmetlerinin değerlendirilmesi hız, kalite, ekonomiklik, memnuniyet, etkinlik gibi çeşitli faktörler üzerinden hizmetten yararlananlar tarafından yapılmaktadır. Bu süreç bireylerin talepleriyle yönetim uygulamaları arasındaki uyumu güçlendirmeye yönelik yeni mekanizmalara olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Kamu yönetimi faaliyetlerinin kapsamı, yönü ve derinliği konusunda katkı sağlamak üzere yönetsel demokrasinin tesisi ve işletilmesi artık siyasal organların öncelikleri arasındadır.

Yönetsel demokrasi kamu yönetimiyle bireyler arasındaki mesafeyi azaltmayı ilke edinmiştir. Diğer bir ifadeyle bireylerin olabildiğince yönetime yaklaştırılması ve yönetim süreçlerine katılması yönetsel demokrasinin temel felsefesidir. Günümüzde demokrasi anlayışında yaşanan değişime paralel olarak iktidarın kaynağını oluşturan halka biçilen rolün siyasal iktidarın belirlenmesiyle sınırlanması yoğun şekilde sorgulanmaktadır. Halkın bürokratik/yönetsel iktidar alanını tanıyabilmesi, kamusal karar vericilerle iletişime girebilmesi, görüş ve önerilerini şeffaf bir ortamda dile getirmesi artan şekilde kabul görmektedir. Yönetsel demokrasinin kurumsallaşması geleneksel anlayışa bağlı olarak kamu yönetimlerinin muhatap olduğu sorunların çözümünde temel bir değişken haline gelmiştir.

Yönetsel demokrasinin kamu yönetimiyle birey ilişkilerinde dönüşüm sağlaması uygun mekanizmaların etkin şekilde kurulması ve işletilmesiyle doğrudan ilişkilidir. Öncelikli olarak yönetsel demokrasinin kapsamı ve içeriğinin netleştirilmesi gerekmektedir. Hukuki metinlerde kamu yönetimiyle bireyler arasındaki yönetsel ilişkinin sınırlarının çizilmesinde katılımcı anlayış gözetilmelidir. Ortak kurul ve komisyonların oluşumunun yönetimin inisiyatifine bırakılmayıp bizzat siyasal kurumlar tarafından belirlenmesi yönetsel ilişkinin daha dengeli kurulmasını sağlar.

Kamu yönetimine katılım süreçlerinin göreceli ve sınırlı olması uygulamada en fazla karşılaşılan sorunlardan birisidir. Katılım prosedür ve yöntemlerinin tüm toplumsal kesimleri kapsayacak içerikte olması bütün çıkarların temsiline imkan sağlar. Yönetsel dilin basitleştirilerek katılımcı kişi ve grupların yönetsel işleyişi anlama ve katkı sağlamasının önu açılmalıdır. Yönetsel demokrasinin gereği olarak açık yönetim anlayışının benimsenmesi ve halkın yönetimin faaliyetleri konusunda bilgilendirilmesi gerekir. Yönetimin istişareye açtığı

konularda rasyonel kararlar/sonuçlar üretilmesi konu hakkında tüm kesimlerin doyurucu şekilde bilgilendirilmesiyle mümkün olur. Dar bir kesimin katılımıyla yetinilmesi yönetsel demokrasinin sınırlı ve seçkin anlayışla uygulanması anlamına gelir.

Yönetsel demokraside katılımcı kişi ve grupların düşünce ve önerilerinin yönetsel karara etkisi ihmal edilmemesi gereken bir husustur. Her şeyden önce yönetsel demokrasiye uyum sağlamak üzere kamu yönetimleri vatandaşlarla olan ilişki modelini gözden geçirmek ve örgütlenmesini bu doğrultuda yenilemek durumundadır. Yönetim-birey arasında geleneksel anlayışa bağlı olarak kurulan tek yanlı iletişim modeli karşılıklılığı esas alan iletişim modeline dönüşmektedir. Yönetsel ilişki modelindeki paradigma değişikliği katılımcı toplumsal kesimlerin yönetsel kararlara ilişkin geliştirdiği önerilerin dikkate alınmasını gerektirir. İstişare, müzakere, kamu yoklaması, kamu anketi, yerel referandum, ortak kurullar gibi çeşitli yöntemlerle halkın görüşüne başvurulması durumunda katılımcılar kendi görüşlerinin yönetim karar ve uygulamalarına yansıdığını görmek isterler. Demokratik katılım mekanizmaları kullanıldığı halde kararların tamamen yönetimin beklenti ve görüşleri doğrultusunda şekillenmesi yönetsel demokrasinin göstermelik olduğu düşüncesinin yaygınlaşmasına sebebiyet verebilecek bir olgudur.

Kaynakça

- Ateş, H., & Okur, Yaşar. (2009). Kamu kurumlarında performans ve denetimin etkinliğinin artırılması için bir alternatif: Yurttaş şartları. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 18, 101-125.
- Auby, J. B. (2011). Remarques préliminaires sur la démocratie administrative. *Revue Française d'Administration Publique*, (137-138), 13-19.
- Baudot, P. Y., & Revillard, A. (2011). Le médiateur de la république au prisme de la démocratie administrative. *Revue Française d'Administration Publique*, (137-138), 193-207.
- Belrhali-Bernard, H. (2011). La pratique des consultations sur internet par l'administration. *Revue Française d'Administration Publique*, (137-138), 181-192.
- Blondiaux, L. (2008). Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique? le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines. *Raison Politiques*, 30, 131-147.
- Chevallier, J. (1983). L'administration face au public, İçinde CURAPP (ed.), *Communication administration-administré* (ss.13-60). Paris: PUF.
- Chevallier, J. (2000). La transformation de la relation administrative: Mythe ou realite. *Recueil Dalloz*, 38, 575-584.
- Chevallier, J. (2011). De l'administration démocratique a la démocratie administrative. *Revue Française d'Administration Publique*, (137-138), 217-227.
- Daugeron, B. (2011). La démocratie administrative dans la théorie du droit public: Retour sur la naissance d'un concept. *Revue Française d'Administration Publique*, (137-138), 21-37.
- Doğan, İ. (1998). *Yönetilenlere katılım yollarının kısıtlanması güçlü devlet anlamına gelir mi?*. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu Bildiriler, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.

- Frug, J. (1990). Administrative democracy. *The University of Toronto Law Journal*, 40(3), 559-586.
- Houillon, G. (2009). Jean Rivero démocratie et administration. *Revue Française d'Administration Publique*, Septembre-Octobre, 1057-1065.
- Le Clainche, M. (2011). L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative?. *Revue Française d'Administration Publique*, (137-138), 39-48.
- Maisl, H., Wiener, C., & Woehrling, J. M. (1984). Un décret ne fais pas le printemps. *L'Actualité Juridique Droit Administratif*, 3, 137-149.
- Mangenot, M., Lafarge, F., & Larat, F. (2011). Introduction. *Revue Française d'Administration Publique*, (137-138), 7-12.
- Mendes, J. (2011). Transparence et participation: Des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne. *Revue Française d'Administration Publique*, (137-138), 101-121.
- Özay, İ. H. (1998). *Demokratik yönetim ve yönetimde demokrasi*. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Sempozyumu Bildiriler, Ankara.
- Rosenbloom, D., & Dolan, J. (2006). La bureaucratie représentative. *Revue Française d'Administration Publique*, 118, 251-263.
- Thomas, İ. (2004, Mars-Avril). Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics. *Revue Française de Droit Administratif*, 330-345.
- Tournepiche, A. M. (2007). Vers de nouveaux champs d'application pour la transparence administrative en droit communautaire. *Cahiers de Droit Européen*, XLIII (5-6), 623-646.
- Waintrop, F. (2011). Ecouter les usagers: De la simplification a l'innovation. *Revue Française d'Administration Publique*, (137-138), 209-215.
- Zavoli, P. (2000). La démocratie administrative existe-t-elle? Plaidoyer pour une refonte de l'enquete publique et du référendum local. *Revue du Droit Public*, 5, 1495-1527.
- Zoller, E. (2004). Les agences fédérales américaines la régulation et la démocratie. *Revue Française de Droit Administratif*, Juillet-Aout, 757-771.