

## YÖNETİMİ YENİDEN DÜŞÜNMEK\*

Prof. Dr. Hermann HILL\*\*

Çeviren: Ayşegül MENGI\*\*\*

1993 yılının başından beri dünya pek çok açıdan hiç de iyi görünmemekte (1). Dünyayı sarsan olaylar yoksulluk, açlık, nüfus patlaması ve savaşlar biçiminde genişliyor. Göç hareketlerinin artmasıyla sığınmacıların ve yabancıların buldukları toplumla bütünleşme sorunları ortaya çıkıyor. Doğal kaynakların tahrip edilmesi yaşam alanını ve yaşam koşullarını olumsuz etkiliyor. Devletler gibi uluslararası ve ulusüstü örgütler de, örgütsel güçsüzlük ve hareket yeteneğinden yoksunlar. Konjonktürel gelişmeler, akçal yetersizlikler, vergi artışları ve büyüyen işsizlik Batı'da [Almanya] olduğu gibi Doğu'da da güçlükler yaratıyor. Bilgi kopukluğu, yüksek hareketlilik ve büyüyen karmaşıklık ve değişim, bireysel ve toplumsal stres hastalığına neden oluyor.

### Zamanımızın Olayları ve Yaşananlarla İlgili Tanılar

Her insan, yaşam zorlukları ve yaşam stresi yerine mümkün olduğunca çok yaşam zevinci ve yaşam kalitesine ulaşmak ister. Yaşadığımız Batı dünyasında değişime uğramış bu istemlerin ve artan gelişme temposunun arkasında, aslında, ilişkiler ve çatışmalar ağı içinde karmaşıklık, dengesizlik, şeffaflıktan uzaklık, kaçınılmaz zorlamalar ve değişim baskısı altında hareket alanı kazanarak bireysel egemenliğin yeniden kazanımı savaşımı ve böylece toplum yaşamında özgürlüğü yeniden tanımlamak çabası vardır.

### Bireysel ve Toplumsal Dikkat Açısından Devlet ve Yönetim

Özel ve toplumsal çıkarların paylaşım savaşımında devletin görevi, bireylerin çıkarlarını optimal hale getirme çabasını toplum yararına yönlendirmek ve çıkarları denkleştirmek olmalıdır (2). Bu işlev, gelecekte büyük bir anlam kazanacaktır. Devletin "akılcıca özgürlük sağlayıcı bir örnek" (3) sergileyip sergileyemeyeceği, hangi hizmetleri devletin kendisinin yapacağı ve hangi koşullarda varlığı için gerekli enaz gereksinimleri

\*"Verwaltung neu denken," VOP (Verwaltung/Organisation/Personal), 1/1993, s. 15-19'dan çeviri.

\*\* Speyer Yönetim Bilimleri Yüksek Okulu Öğretim Üyesi.

\*\*\* Yrd. Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi.

sağlayacağı ve yaşam koşullarını sunacağı; kendi alanında yaşayan insanları hangi yöntemlerle, nasıl bütünleştireceği gibi temel sorular özellikle tartışılmalıdır.

Devlet hizmet sunmayı sürdürdüğü sürece, yalnızca hangi hizmetleri sunduğu değil, bunun yanında sunduğu hizmetlerin verimliliği ve özel kesimin sunduğu hizmetler ile karşılaştırıldığında bu hizmetlerin kalitesi de önem kazanmaktadır.

Devletin bütünleşmesi konusundaki bakış açısına göre, memurların partiler gibi yalnızca devletin irade oluşumuna ve temsiline hizmet etmediği, tersine bu devlette yaşayan insanlara karşı da görev ve hizmet yükümlülüğü altında oldukları dikkat çekmektedir (4). Bu nedenle memurların davranışlarının kendi faaliyet alanlarına göre devlet örgütünün amaçlarını gerçekleştirmek üzere yönlendirilmesinin yanı sıra, yurttaşları etkileyebilmeyi ve katılımlarını sağlayabilmeleri de gerekmektedir.

Ancak devletin ve yönetimin bugüne dek gösterdikleri manzara bu düşünceye henüz uymamaktadır. Bir başka deyişle, Tucholsky'nin belirttiği gibi Alman yazgısı bir bankonun önünde durmakta, buna karşılık Alman ideali bir bankonun arkasında oturmaktadır.

Memura karşı güvensizlik genç insanlarda da yaygınlaşmıştır. Batı Almanya'da, Ağustos 1992'de temsili örnekleme ile yapılan bir ankette 30 yaşın altındakilerin % 56'sı, Almanya'da memurların genel olarak rüşvet almaya ve nüfuz altında kalmaya yatkın olmadıklarına inanmamaktadır. Doğu Almanya'da ise bu yaş grubunun % 61'i aynı kanayi paylaşmaktadır (5).

Politikacılar bürokrasi nedeniyle yaşanan olumsuz deneyimleri devlete karşı duyulan bıkkınlığın en önemli nedeni ve Almanya'nın ekonomik durumunu tehlikeye düşürecek en önemli etmen olarak değerlendirmektedirler. Yine, yönetsel koşullarını Doğu Almanya'nın yeniden yapılandırılmasında bir numaralı yatırım engeli olarak kabul etmektedirler (6).

Eleştiriler özellikle kamu hizmetinin maliyeti ile ilgilidir (7). Yalnızca 11 eski eyalette 4,7 milyon memur, hizmetli ve işçi (askerler dahil değil) gelirlerini doğrudan devlet kasasından elde etmektedir. Bu, 29 milyon çalışanın her altıda birine denk gelmektedir. Federal devlet, eyaletler ve belediyeler bunun için 1991 yılında 313 milyar DM harcamak zorunda kalmışlardır. Tasarruf çağrılarında karşı devlet görevlilerinin sayısı eski eyaletlerde 1980 ve 1990 yılları arasında yaklaşık 1/4 arasında artmıştır. Buradaki eleştiri her şeyden önce "devletten maaş alanlar" arasındaki adaletsizliktir (8).

Zeit Dergisi (9) "Bürokratlar İmparatorluğunda" başlıklı bir haberinde sinirlenmiş yurttaşların bürokrasinin her aşamasında artık kahkalarla gülmeye son verdiklerini ve mutsuz memurların kendilerini takdir edilmemiş hissettiklerini anlatıyordu. Tüm yönetimlerin en büyük savaşımı, yurttaşların sevgi ve desteği ile "gümüş kaşıklar ülkesi"nden çıkıp "özgür ekonomi" olarak adlandırılan başka bir ülkede faaliyet göstermek. Öte yandan, başka bir ankette, hemen hemen her üç memurdan birisinin, işinin azlığı nedeniyle kendisini işyerinde işsiz hissettiği saptanmıştır (10). Eğer ne vatandaşlar ne de personelin kendisi durumundan memnun değilse, o zaman yönetimi yeniden düşünmenin tam zamanıdır.

## Başlıca Önemli Etkiler ve Eğilimler

### Etik ve Dürüstlük

Politikadaki ve yönetimdeki skandalların (11) baskısı altında devlete ve yönetime inanç ve güven aşınımına uğramıştır. Devlete karşı artan bıkkınlıkla başedebilmek için her şeyden önce "devlet adamı" ve "yönetici" (12)den beklenen kişilik özellikleri ile davranışlarındaki değer anlayışının yeniden tanımlanması gereklidir.

### "Good Governance"\*

Bu kavram ile gelişme yardımı konusundaki ölçütler özetlenmektedir (13). Yardım alan ülkelerdeki devletin davranışları hesap verme yükümlülüğü, saydamlık, önceden tahmin edebilme yeteneği, insan haklarına saygı ve yönetilenlerin karar alma sürecine politik-demokratik katkıları gibi ölçütlere göre değerlendirilmektedir.

### Sürdürülebilir Gelişme

Özellikle Rio Konferansı'nın sonuçları ile desteklenen sürdürülebilir bir demokrasi ve yönetimin (14) gerekliliği vurgulanmaktadır. Sürdürülebilirlik, kaynakların tasarrufa yönelik kullanımını, ortak sorumluluk anlamında kararların sistem tarafından taşınabilirliğini ama aynı zamanda öğrenme yeteneği ile beslenen tutum ve davranışta kararlılık ve sürekliliği de ifade etmektedir.

### "Civil Society" / Toplulukçuluk

Devletin özgürlüğüne, toplumsal irade oluşumunun bağımsızlığına, özel ve bireysel angajmanların gerekliliğine istemler yurttaşa egemenliğin yeniden devredilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bunun için demokratik yol ve yöntemlerin, yetkinin ve özendirilmenin yeni biçimleri aranmakta ve talep edilmektedir (15).

### Devlet Anlayışı

Devlet geleneksel düzenleme, vergilendirme ve biçimlendirme işlevlerinin yanı sıra, hatta daha fazla olarak yönlendirme, örgütleme, aracılık etme, açıklama ve yol gösterme işlevlerini de üzerine almaktadır. İşleyen devlet, işbirliğine yatkın ve diyalog kurabilen devlettir. Ekonomik insiyatifler açısından gelişmelere açıktır. Yalnızca faaliyette bulunmakla yetinen devletten sorumlu, bir başka deyişle gelişmelerin sorumluluğunu üstlenen, gelişmeleri harekete geçiren ve örgütleyen devlete geçiş gereklidir (16).

### Devletin Davranışlarının Yasallığı ve Hakklılığı

Devletin görevleri ve eylemleri özel kesimin eylemlerine göre özellikle bir gerekçeye dayanmalıdır. Ama devletin eylemlerinin genişliği, yoğunluğu ve biçimi aynı zamanda meşruiyete sahip olmayı da gerektirir (17).

\* Almanca metinde bazı sözcükler ve deyimler yazar tarafından Almanca'ya çevrilmeden İngilizce biçimiyle kullanıldığı için, yaptığımız çeviride de bu sözcük ve deyimlerin İngilizceleri kullanılacaktır.

### Devlet Örgütünün ve Devlet Davranışının Modernleştirilmesi

Değişen koşullar nedeniyle kamu yönetiminin modernleştirilmesi konusunda dünyada yaşanan gelişmeler giderek güçlenmektedir. Örgüt içi reform ve yenileme konusundaki çabalar kurumsal ve araçsal esneklik yönünde, sürekliliğin ve iş başarımının sağlanması açısından yeni sorunlar da yaratabilmektedir (18).

#### Etkinlik/ "value for money"

"Value for money" deyimi ile özellikle Anglo-Sakson ülkelerinde devletin davranışının verimliliği ve kalitesi sınanmaktadır. Bu arada, örgütlenme ve bütçe konularında yeniden yapılanmayı getiren işletme yönetimine ait model ve bakış açılarının kamu yönetimine aktarılması söz konusudur (20).

#### Yerellik Aracılığı ile Kimlik Kazanma

Avrupa Birliği'nde yaşanan gelişmeler çerçevesinde son zamanlarda uyum ve denkleştirme sorunları, bölgesel kimliklerin yitirilmesi ve bir üniterleşme kaygısı ile yoğun bir biçimde tartışılmaktadır. Bölgeselleştirme doğrultusundaki gelişmelere yerellik ve özeksizleştirim istemleri eşlik etmektedir (21).

#### Dönüşüm ve Bütünleşme

Yeni eyaletler açısından eski Demokratik Alman yönetiminin yeniden biçimlendirilmesi ve Federal Alman yapısı ile bütünleştirilmesi gerekmektedir (22). "Göçenç Yönetimi Hukuku"na (23) dokunmak, var olan yapıda kimi yönetim sorunları yaratabilmektedir. Hukukun yoğunluk kazanma eğilimlerinin, başvuru temel çarelerin ve yöntemlere ilişkin ilkelerin sınırlandırılmasının toplum yararı açısından akılcı ve hakça olup olmadığının tartışılması söz konusudur. Hukukun ve hukuki direktiflerin önemli kılınması, yargının hızlandırılması, örneklere göre yönetme, karar verme konusundaki eylem alanının yeniden düzenlenmesi ve temel ilkeler üzerinde yargı denetiminin sınırlandırılması amaçlarına ulaşabilmek denenmektedir (24).

#### Yönetimin Yüğü Çok Mu Fazla?

Kamu yönetimi, yurttaşta yönelik davranışlarında yasama ve yargı arasındadır. Bu nedenle diğer iki gücün yapısal eksikliklerini telafi etmek konusunda güçlüklerle karşılaşmaktadır (25). Yönetim söz konusu eksikliklerin üstesinden gelmeyi ancak sınırlı ölçüde başarabilmekte, bir yandan da kendi çevresinden kaynaklanan icrai eksikliklerle savaşılmaktadır (26). Doğu'daki [Almanya] yönetimin, Batı'daki [Almanya] topluma ve ekonominin ritmine uymada ve bu konuda gerekli gelişmeleri sağlamada sıkıntıları ortaya çıkmaktadır (27). Sözü edilen bu sorunlar nedeniyle Almanya'da kamu yönetiminin kısmen aşırı bir baskı altında olduğu söylenebilir.

Yetersizlik konusundaki eleştiriler ve kaygılar, karşılaşılan bu sorunlar kimi istemleri ve çözüm yolları aramayı gündeme getirmektedir. Özelleştirme konusundaki istemlerin nedeni, örneğin planlamada, yolların ve kamu binalarının yapımında, kent yenileme, köprü yapımı ve sağlık alanlarındaki etkisiz bir örgüt ve davranış yapısıdır. Özelleştirme ile yönetim yapılarının bir anlamda kamu kesiminin dışındaki alanla

eşgüdümlemesi denenmektedir (28). Bağımsız arabuluculara (29) olan istem aslında yönetimin yönetsel kararlarının alınmasında ve kimi yöntemleri kullanarak bu kararların yürütülmesinde tarafsızlığı ve nesnelliği sağlama konusundaki eleştiriyi de kısmen içermektedir. İcrai bir desteğin gerekliliği (30) söz konusudur; bir başka deyişle hepsinin tek tek eylem olanaklarının sınırlılığı nedeniyle ilgili kişiler, ekonomi ve özel kesimin örneğin çevre koruma ve teknoloji alanlarında, ortak davranmaları ve yönetime yardımcı olmaları gerekmektedir (31). Böylece tek tek çıkarların tam olarak dikkate alınması, yönetimin kararları ve davranışları ile denkleştirilmesi gerçekleştirilebilecektir.

Aslında soru, tüm bunların daha çok, yükün hafiflemesi mi yoksa daha çok yetki kaybı ve buna bağlı olarak da kamu yönetiminin işlevini giderek yitirmesi mi olup olmadığına açıklığa kavuşturulmasıdır. Bu yüzden, yaşam koşullarının devingenliğinin ve karmaşıklığının artması ile, pek çok alanda içiçe geçmişliğe devlet ve yönetim de dahil olmak üzere hiç kimse karşı koyamamakta, bundan kendisini soyutlayamamakta ve tüm sorunlarla kendi gücü ile savaşmamakta, sorunlara çözüm bulamamaktadır.

Denetimi yitirilen yönetim yapısının geri kazanılması ve bu konudaki esasların neler olacağı üzerinde yoğunlaşılması, yönetimin eylemlerinde etkinliği özendirecektir. Böylece egemenliğin bir aulamda geri kazanılması, yetki ve eylem olanaklarının, karar verme alanının genişlemesini sağlayacaktır. Bu genişleme ek olarak işlev kazanımı ve meşruiyeti de birlikte getirecektir. Katılım ve işbirliği karşılıklı öğrenme yeteneğini yükseltir ve birlikte çalışma güdüsünü harekete geçirir.

Yönetim, devletin çekirdek eylem alanında kendi davranış olanakları ile sınırlı kalmaktan başka seçeneği olmadığı sürece, sözü edilen sorunların üstesinden gelebilmek için sürekli modernleştirilmek zorundadır. Burada stratejik başlangıç noktası modern idare yönetimi ve idarenin müşteriye göre yönlendirilmesidir. Her iki başlangıç noktası bir bütün oluşturmakta ve pek çok yönden içiçe geçmiş bulunmaktadır (32).

### **Modern İdare Yönetimi**

#### **Değişim İçin Kurallar**

Artan gelişme ve değişim baskısı kuralların ve yönetimin davranışının da değişmesini gerekli kılmaktadır. Kurallar yalnızca kağıt üzerinde kaldığı sürece ilerleme sağlayıcı anlayışın yeterli ölçüde ortaya çıkması beklenemez (33). Kurallar birbiri ardına gelmeli (34), birbirini tamamlamalı ama aynı zamanda esnek ve dinamik (35) olmalıdırlar. Böylece kimi programlarda yeni bilgilerin somutlaştırılması, yapısal gelişme ve bütünleşme sağlanabilir (36). Alışlagelmiş hukuk programları ve öğrenme-öğretme programlarında (37) çıkarların denkleştirilmesi için mevzuat geliştirilmelidir.

#### **Bütçe ve Ekonomik İşler**

Kamu yönetiminin sunduğu hizmetler ciddi bir biçimde etkinlik ve maliyet açısından değerlendirilmek zorundadır. Saydamlık ve verimlilik kamu yönetimine yabancı sözcükler olmasa gerekir. İşletme ekonomisine özgü bakış açılarının kamu yönetimine aktarılmasının, yerel yönetimler için şu günlerde Tilburg Modeli (38) doğrultusunda uygulanıp uygulanamayacağı tartışılmaktadır. Eyalet yönetimleri de bu düşünceye artan ölçüde eğilimli görünmektedirler (39). Bu arada öncelikle hangi hizmetler devlet tarafından görülmelidir sorusu sorulmalıdır. Sonra bu hizmetler nasıl tanımlanabilir ve

değerlendirilebilir diye bir soru gündeme gelecektir. Bunu saptamak için hizmetler ölçülmeli ve karşılaştırılmalı, maliyetleri hesaplanmalıdır. Son olarak, Parlamento bu hizmetler için paranın nereden ve nasıl bulunacağına karar verecektir. Sözleşme yönetimi yöntemi kullanılarak somut hizmet hedefleri birbirleriyle ilişkilendirilebilir. Bir yönetim biriminin her yöneticisi görev ve işini sonuçlara göre yönlendirmeli ve özeksizleştirici bir kaynak sorumluluğunu benimsemelidir (40). Hedeflerin birbirleriyle ilişkilendirilmesi ve periyodik raporlar geniş bir denetim çabasının bir bölümüdür (41).

### Örgüt ve Bilgi

Kamu yönetimi daha zayıf ve daha fazla hareket yeteneğine sahip olmalıdır. "Lean Administration" deyimi ile anlatılmak istenen daha çok, yönetimin bir bölümünün özelleştirilmesi ya da özel yönetim birimlerinin kurulmasıdır (42). Görev alanının karmaşıklığı yurttaş, ekonomiye ve çevreye karşı bütüncül bir sorumluluğu getirmektedir. Bu ağırlık noktalarına yönelmek için o noktalar üzerinde yoğunlaşmış örgüt ya da birimler oluşturulur. Esnek bir örgüt biçimi, güçlü Yurttaş Bürosu'nun bir türü olarak görünmektedir. Yurttaş bu bürodan yararlanarak yardım istediği konudaki birimi belirler ve bu birimle ilişki kurması sağlanarak sorunlarını çözebilir. Yönetimin modernleştirilmesi ile ilgili bu stratejilerin işleminde her şeyden önce yönetimin bilgi ve iletişim yapısının geliştirilmesi ve uyumunun sağlanması gerekir (44). Bu arada ağ mekanizması ve yeni sistemler yalnızca yöneticileri bilgilendirmekle sınırlı kalmayıp (45), tersine tüm çalışanların yönlendirilmesinde ve bütünleştirilmesinde, görevlerin sürekli yerine getirilmesinde aracılık etmek zorundadır. Veri materyalleri veri koruma gerekçesi ile karşı karşıya imiş gibi gösterilmemeli, hizmetleri başarılı bir biçimde sunabilmek için dışarıya açılmalıdır (46).

### Davranış Biçimleri ve İcrai Yönetim

Yönetim yapısı ile yönetim davranışı arasındaki karşılıklı bağımlılık ve karşılıklı etkileşimi uyumlu bir duruma getirmek mümkündür. Hukuki koşullar, önlemler, kuralları somullaştıran yönetsel mevzuat, işbirliğine yönelik ve biçimsel olmayan yönetim davranışı (47) bu uyumun sağlanmasında rol oynayan etmenlerdir. Yönetimin değişimi, türlü girişimleri -örneğin sübvansiyonlarda ve caddelerin planlanmasında (48)- ve davranışları yönetim biçimi (49) ile yakından ilgilidir. Yönetim ile partnerleri arasındaki diyalog ve etkileşim, örneğin kullanıma açma (50) gibi yeni tür planlarda ya da örneğin atıkların yönetiminde olduğu gibi proje planlarında (51) icraatın ve programın bütünleşmesi kadar gereklidir.

Bu davranış biçimlerinin gelişmesi bazı senaryoları (52) ortaya koyabilir. Bu tür "ılımlı" davranış biçimleri, vizyonlar ve örneklerle (53) yönlendirilirler. Bazı projeler değişimin hangi biçimde olacağı konusunda ipuçları verebilir. (54): Bu projeler model olabilecek nitelikte olduğu sürece, somut bir sorun alanında, bütüncül bir biçimde o alana nüfuz edecek ve karmaşıklığı azaltmaya da yarayacaktır.

Bugüne dek geçerli olan hukuk devleti düşüncesinde yönetimin davranış serbestisi konusundaki yetkilerinin düzenleniş ve eşgüdümü, yaşamdaki gelişmelerin karmaşıklığı, dinamikliği ve çeşitliliği karşısında hakça olmamaktadır. Bunlarla başa çıkabilmek için esneklik ve işbirliği gereklidir (55). Bu, aynı zamanda yönetimin takdir alanının yetki alanına göre yönlendirilmesi, öte yandan yargıya başvurma, hukukun uygulanması ve bilgiye ulaşılabilmesi için de geçerlidir.

Yeni tür icra biçimlerinin ortaya konması ve icra yetkisinin genişletilerek yeniden düzenlenmesi (56) için bir yandan icraata ilişkin bilgilerin açıklığı, öte yandan da tek tek bireyler ve kamuoyu (57) aracılığı ile gerçekleştirilen denetimlerin iyileştirilmesi gereklidir. Biçimsel ve biçimsel olmayan icrai davranış yanında üçüncü bir grup olarak bazı yönetim alanlarında örgütlü, kolektif örgütlenme dikkat çekmektedir (58).

### **Yönetim Davranışının Yönlendirilmesi ve Biçimi**

#### **"Geçicilik Kültürü" ve Pro-Aktif Davranış**

Biçimsel olmayan davranışa ilişkin kararların ve bu davranışa ilişkin kullanılan yöntemin temel mantığı işbirliği ve iletişimidir (59). Bu ilişkiler resmi işlemin başlamasından önce biçimsel işlem bağlamından ayrılır. Yönetim önce aydınlatma, açıklama ve kabul ettirme yöntemi ile davranışı konusunda güvence sağlamayı denemektedir. Söz konusu ön çalışmalar yapıldığı sürece, bu sürece katılan "üçüncü kişiler" açısından kabul etmeye ilişkin sorunlar çıkmayacaktır (60).

Geçici yönetsel işlemler (61) özellikle Vergi Hukukunda ve Yönetim Hukukunda bu düşünceyi güçlendirmektedir. Yine geçici düzenlemelerin yapıldığı ya da henüz açıklığa kavuşturulmamış durumlarda bu yönetime başvurulabilmektedir. Bu arada hukuk güvencesi konusunda ortaya çıkabilecek eksiklikler kaçınılmazdır.

Geçici davranış ile önleyici davranış birbirinden ayrılır (62). Geleneksel Polis Hukukunda eskiden beri tehlikenin önlenmesi amacıyla önleyici davranışın var olduğu bilinmektedir. Çevre koruma ve sağlık konularında ise önleme ilkesi anlamında önleyici davranış daha da ön plana çıkarılmıştır. Yönetimin pro-aktif davranışı organizmanın yaşama ve işlev yeteneğini saklamaya, bunun için uygun koşulları sağlamaya, ileriye götürek tehlike kaynaklarını ortadan kaldırmaya ya da en azından etkili çare ve telafi olanaklarını sunmaya hizmet etmelidir.

#### **Sistemin Ekolojik Açıdan Taşınabilirliği**

Devletin ve yönetimin davranışını ekolojik açıdan tartışmak gerekirse, sonuç olarak yönetim, davranışlarını kapsayıcılık ve etik açıdan gözden geçirmelidir diyebiliriz. Sürdürülebilir gelişme, kaynaklar konusunda duyarlılığı, çevre açısından, toplumsal açıdan ve enerji açısından uygunluğu ve davranışların gelecek kuşaklara olası etkilerinin göz önünde bulundurulmasını gerektirmektedir (63).

#### **Karşılaşılan Sorunlara Çabuk Tepki Veren Davranış ve Gelecek Yönetimi**

Devletin ve yönetimin davranışları hala çok kısa süreli düşünce ile, bir başka deyişle seçim periyotlarına göre yönlendirilmektedir. Uzun süreli sorumluluk alan, özellikle planlama işlevine sahip yönetim birimleri, karşılaşılan sorunlara çabuk tepki verecek biçimde davranışlarının sonuçlarını ve yan etkilerini kavramayı, kestürmeyi, zayıf sinyalleri yakalamayı, sessizce yaklaşan felaketleri, krizleri ve elbette şansları keşfetmeyi (64) denemek zorundadırlar. Kamu yönetimi değişen koşullar açısından daha fazla şey öğrenebilme yeteneğini geliştirmelidir. "Gelecek Atelyeleri" ya da "Gelecek Konseyleri" de tıpkı dünyayı koruma örgütleri (65) gibi kurumsal çözümler olarak tartışılmaktadır.

### Örneklere Göre Yönlendirilmiş Yaratıcı-Esnek Davranış

Yönetim, sürekli ortaya çıkan gelişmeler ve değişen koşullar açısından zamana uygun yapı ve hareket alanına gereksinim duyar. Yönetim temel örneklere yönelirken (66) aynı zamanda yaratıcı-esnek toplumsal gelişmeleri kabul etmek ve koşullarla seçenekleri gözden geçirmek zorundadır. Bu arada yönetimin davranışı toplumun ve ekonominin değişim ritmine uyacaktır (67).

### İşbirliğine ve İletişime Yönelik Davranış

Yönetimin, hukuk devleti (rasyonellik kazanma), demokratik ve toplumsal devlet olma (meşruiyet ve bütünleşme sağlama) özelliklerinden dolayı pek çok alanda işbirliğine ve iletişime gereksinimi vardır. Yönetimin davranışlarının işbirliği ve iletişime olanak vermesi yurttaşlar için de temel hakların kullanılması ve kullanım alanının genişletilmesi açısından gereklidir (68). Yönetim kendisini yalnızca öğretme konumunda görmezse; böylece devlet-yurttaş etkileşimi içinde öğrenerek de kendini gerçekleştirme olanağı bulacaktır (69).

### Tamamlayıcı-Ortaklığa Yatkın Yönetim

Yönetim, inisiyatif sahibi, işaret verici ve ateşleyici olarak gelişme ve ilerleme süreçlerini özendirir. Katılımcı yönetim olarak görev alanı içindeki insanlarla kendisini özdeşleştirir. Böylece yapısal planlama, ekonomiyi teşvik, yerel düşünme anlayışı çerçevesinde ekonominin, toplumun ve yönetimin ortak sorumluluğu, bir başka deyişle kamu kesimi, özel kesim ve yurttaş ortaklığını sağlayacaktır. (70).

### Kalite Yönetimi ve İyi Yönetim

"Good government" deyi mi bugün artık yönetimin davranışlarının yalnızca hukuka uygun olmasını ya da bu davranışların kamu düzenini sağlamaya yönelik olmasını anlatmamaktadır. Görevlerin yerine getirilmesi ve hizmetlerin sunulması, yurttaşlar ama aynı zamanda yönetimin kendisi tarafından artan oranda verimlilik ölçütlerine göre değerlendirilmektedir. Yönetim kendi davranışlarını diğer yönetimleriyle karşılaştırarak ve davranışlarının kalitesini sürekli ölçerek hedeflerine ulaşmada başarı sağlayacaktır. Bu arada kendi içinde de kalite için bilinci teşvik edebilecek; ilerleme ve gelişme için uzun süre beklemeye gerek kalmayacaktır (71).

### Yöntemler

Kamu yönetiminin kullandığı bazı yöntemler zaman içerisinde çeşitli sınavlardan geçmiş ve buna göre kullanımı konusunda karar verilmiştir. Kullanılan yöntemler gözden geçirilmezlerse masrafa, zamana kaybına neden olurlar ve çifte uygulamaları beraberinde getirebilirler. Yöntemlerin yalınlaştırılması ve hızlandırılması pek çok durumda zaman, içerik ve işlev açısından yoğunlaşabilmeyi sağlar. Proje yönetimi gibi "simultaneous engineering" yöntemler de güncel çözüm önerileri olarak ortaya atılmaktadır (72).

Yöntemlerin seçilmesinde ve uygulanmasında yönetime, alması yöntemler için takdir yetkisi verilmelidir (73). Takdir yetkisi çerçevesinde, diğer yöntemler hedefe



ulaşmada aynı derecede uygunsuzsa, yönetim ilgili kişilerle birlikte karar vererek yöntemi seçebilmelidir.

### Personel ve Yönetim Kültürü

Son yüzyılda işletme ekonomisinde ortaya çıkan gelişmelere koşut olarak personel anlayışına ilişkin gelişmeler kamu yönetimi alanının yalnızca yanından geçip gitmiş ve kamu yönetimindeki personel anlayışı renksiz bir personel yönetimi aşamasında kalmıştır (74). Personel pazarlaması, personel geliştirme ve personel denetimi, geniş bir personel yönetimi anlayışının öğeleri olarak hala kamu yönetimine yabancısıdır. Son zamanlarda yapılan araştırmalar, mantıklı bir insan kaynağı yönetimi sayesinde önemli miktarda istihdam ve hizmet potansiyelinin serbest kalacağını, işten daha fazla memnuniyet sağlanabileceğini ortaya koymuştur. Personel yönetimi ile ilgili olarak ortaya atılan istemler, insanlar arasındaki ilişkileri belirleyen değerlerin, kuralların, sembollerin ve zihniyetin bir bütün olarak belirlediği yönetim kültürünün değişimini de getirmektedir. İş koşullarının iyileştirilmesi, kendini geliştirme olanaklarının personele sunulması başarıyı da özendirir. Amirlere düşen görev, diyalog yolu ile personelin kendisini işyerinde anlamlı hissetmesini sağlamaktır. Bu arada amirlerin astlarla ilişkilerde rehberlik yapmaları da gerekmektedir (75).

### **Yurttaşa Yönelme**

#### **Yurttaş Servisleri**

Yönetim, kendisini ne kadar çok geliştirirse o kadar çok, müşteri olarak da nitelendirilebilecek yurttaşa yönelik davranmak ve "yurttaşa kolaylık göstermek" zorundadır. Yönetim yurttaşın, gereksinimlerine göre biçimlenmiş davranışlarını anlamasını, kendi dilini konuşmasını sağlayarak yapısını dışarıdan denetlemesini bekleyebilir. Yönetim, yurttaşın bakış açısı ile yani "dışarıdan içeriye" doğru, sunduğu hizmetleri ve bu hizmetlerin niteliğini değerlendirmelidir. Böylece yönetim, yurttaşı bir bütün olarak görecektir, tek tek sorular yöneltmeyecek, tersine belirli yaşam biçimleri için paket çözümler sunacaktır. Yönetim, örgütünü yurttaş bürosu ya da hizmet merkezi olarak yeniden düzenleyecek ve yurttaşa karışık sorunlar ve karmaşık yöntemler konusunda danışmanlık yapacaktır (76). Örneğin Hesap İşleri Müdürlüğü hukuki yolların tükenme sürecinden bir kaç gün önce Yurttaş Bürosunu arayarak verdiği bir kararı yurttaşın anlayıp anlamadığını ve bu karar ile ilgili herhangi bir yurttaşın itirazı olup olmadığını sorabiliyorsa o zaman yönetimin yurttaş servisi olarak ne anlam taşıdığı ortaya çıkabilir.

### **Devlet-Yurttaş İletişimi**

Karmaşıklık, çatışmaların üstesinden gelme isteği, meşruiyet sağlama ve bütünleşme gereksinimi iletişimi zorunlu kılar (77). Bunlar politik-demokratik tartışma kültürü, resmi uyarılar, tavsiyeler ve danışmadan daha fazla şeyleri kapsar. Avrupa Birliği'nde çevre konusunda bilgilendirmeye ilişkin direktiflerin uygulanması, yurttaş tarafından denetlenebilen saydam, cam gibi bir yönetim ile daha güçlü olacaktır. Karşılıklı güven ve inandırıcılık daha fazla açıklık ve denetimi gerektirmektedir. Hedefe ulaşmada katılım ve işbirliği daha çok, devletin amaçları ve yurttaşların çıkarları arasında iletişime dayalı karşılıklı yankının üretilmesini sağlamalıdır. Düzenli olarak yurttaş

grupları ve ekonomi birlikleri ile yapılan sormacaların ve konuşmaların sonuçlarından elde edilen deneyimler önemli tepki verme ve meşruiyet sağlama etkileri yapacaktır.

### Yurttaşın Bütünleşmesi

Zorlama değil, tersine çatışan çıkarları bütünleştirici strateji izleyen bir devlet (78) pek çok görevi, devlet ve yurttaş arasında topluluk görevi olarak anlamalı ve karar alırken yeni işbirliği biçimlerine açık olmalıdır. "İnsanları tekrar yönetimin içine almak" bu çabaların ana düşüncesidir.

Yurttaşlara güvensizlik ve bıkkınlık yerine güven ve bütünlüğü yaşatacak katılımcı bir yapı oluşturulmalıdır. Bu nedenle forumlarda, düşünce atelyelerinde, konferanslarda ve yuvarlak masa toplantılarında (79) ortak anlayış ve senaryolar yaratılmaya çalışılarak, devlet yurttaşının ve yurttaş devletinin eşitliği ve bütünleşmesini sağlayacak yollar tartışılmalıdır.

### Gelecek İçin Hazır Olmak

Kamu yönetimi hareketlenme içine girmekte; yeni gelişmeler ve kamuoyundaki imajı nedeniyle kendini tehdit altında hissetmektedir. Özellikle Doğu'daki [Almanya] sorunların baskısı, ama aynı zamanda Batı'daki [Almanya] sürdürülebilirlik konusundaki bilinç, huzursuzluk ve çatlak seslerin çıkmasına neden olmaktadır.

Devlete duyulan sempatinin azalmasının herkese zarar vereceği kaygısı yurttaşlar için giderek açıklık kazanmaktadır. Sohbet masalarında küfretmek yetmemekte, tersine katılım ve angajmanlar da gerekmektedir. Bu nedenle gelecek için hazır olmak, modern idare yönetimi ve yurttaşla yönelme suretiyle yönetimi yeniden düşünmek anlamına gelmektedir.

### DİPNOTLAR

- (1) Bkz., der Spiegel 2/93, S. 102 ff; Capital 1/93, S. 68 ff
- (2) Bu konuda yakında yayınlanacak olan Hill, Staatskommunikation, ZRP 1993
- (3) Gramm, Der Staat 1991, 51 (67)
- (4) Wolff, Beitrag zur Diskussion "Neue Parteistruktur", Prognos, Basel 1992, S. 4 f., 9; Klages, Traditionsbruch als Herausforderung, 1993, S. 157 (161)
- (5) Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach, bkz., FAZ, 18.9.1992; Das Rathaus 1992, 690
- (6) A. Glück, SZ, 4.7.1992; Solms, F.D.P.-Bundestagsfraktion, Presseerklärung, 14.8.1992; zu Belastungen der Wirtschaft durch die staatliche Bürokratie, ayrıca bkz. Röthig, VOP 1992, 12
- (7) Lau, Der Steuerzahler 2/92, 19; Behrens, Wirtschaftswoche, 28.2.1992, S. 46; Herz, Die Zeit, 24.4.1992; Welt am Sonntag, 26.4.1992; FAZ, 28.4.1992
- (8) Stern 4/92, S. 125
- (9) Biermann/Mette, Zeit-Magazin, 13.3.1992, S. 20 ff
- (10) Umfrage des Emnid-Instituts, bkz., SZ, 23.7.1992
- (11) Schuppensteiner, Kriminalistik 10/90, 507; von Arnim, VOP 1992, 379
- (12) Morstein Marx, Das Dilemma des Verwaltungsmannes, 1965
- (13) Repnik, Jahres- und Tagungsbericht der Görres-Gesellschaft, 1991, S. 172 (173)
- (14) Kloepfer, GAIA 5.92, 253; Hill, DÖV 1993

- (15) Ayrıntılar için bkz., Hill, ZRP 1993
- (16) Bkz., Hesse, in: Ellwein/Hesse (Hrsg.), Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?, 1990, S. 151 (152, 168 ff.); Klages (dipnot 4), S. 79 (101); Schuppert, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1991, 122 (130); Scharpf und Böhret, in: Kohler-Koch (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa 1992, S. 93 ff. ve 116 ff.; Kremer, BldiPol 1992, 839
- (17) Bkz., OECD (Hrsg.), Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy 1992; Schultz, VuF 1992, 17, 61; zur Verwaltungslegitimation bkz., Schmidt-Assmann, AöR 116 (1991), 329
- (18) Hesse/Benz, Die Modernisierung der Staatsorganisation, 1990
- (19) Royal Institute of Public Administration (Hrsg.), Value for money audits, 1982; Butt, Palmer, Value for money in the public sector, 1985; Carey, Public Money & Management, Oct/Dez 1992, 4
- (20) Reichard, in: Goller/Maack/Müller-Heidrich (Hrsg.), Verwaltungsmanagement, April 1992, B 1.1; ayrıca bkz., Der Stödtetag 1992, 843; OECD, Public Management Development-Survey, 1990, almanca, in: VuF 1991, 124
- (21) Bu konuda bkz. Hill, in: Zukünfte 4/92
- (22) K. König, DÖV 1992, 549; Pitschas, LKV 1992, 385; Hill, DÖV 1993
- (23) Hill, NVwZ 1991, 1048; Franssen, DVBl. 1992, 350; Stern, FAZ, 25.11.1992
- (24) Bkz. Entwurf eines Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandsgesetzes, BR-Drs. 868.92 = BT.Drs. 12/3944, 3 ve 8.12.1992
- (25) Hill, Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, 1986, S. 192; Württemberger NJW 1991, 257 (258, 263)
- (26) Lorenz, UPR 1991, 253; Rütther, IUR 1992, 152; Fürst, VOP 1992, 152; Goerlich, ZG 1992, 303
- (27) Bullinger, JZ 1991, 53
- (28) Selle, in: Trojan/Hildebrandt (Hrsg.), Brücken zwischen Bürger und Behörden, 1990, S. 54 (59)
- (29) Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Band I und II, 1990
- (30) m. König, in: Feuchte ve diğerleri (Hrsg.), Initiative und Partnerschaft, Festschrift für Bulling, 1990, S. 237 (244)
- (31) Bkz., Hauber, Vr 1991, 313
- (32) Bkz., Hill, DÖV 1993
- (33) Zum Grundproblem Hill, DÖV 1987, 885
- (34) Rossnagel, ZRP 1992, 55 (59); bkz. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Assmann/Kunig, Umweltgesetzbuch, Allg. Teil, 154, 160
- (35) Hill, VVDStRL 47 (1989), 172 (180 ff.)
- (36) Mayntz, in: Grimm/Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Band 13, 1988, 130 (133)
- (37) Knoepfel, KritV 1989, 73 (97) -
- (38) Wolters, Der Gemeindehaushalt 1992, 217; Zörner, Demo 6/92, 12
- (39) Bueble, VBIBW 1992, 121; Parodi-Neef, VOP 1992, 287
- (40) Bkz. Banner, VOP 1991, 6; Reiner mann, DÖV 1992, 133; Hill, DÖV 1993
- (41) Zörner, Demo 9/92, 24; Ossadnik, Die Verwaltung 1993, 57
- (42) Für Kommunen, bkz. Hoffmann/Habbel, VOP Sonderheft 1992, 6; zum Bereich einer Landesregierung bkz. Laux, DÖV 1986, 1
- (43) Lenk, Online 9/90, 13 (15); bkz. H. König, in: Braun (Hrsg.), Situation und Perspektiven der Kommunalverwaltung in den neuen Ländern, 1992, 82

- (44) Ehlers/Reinermann, VOP 1989, 58; Brinckmann, Der Landkreis 1992, 295; Ostermann, VOP 1992, 337; Braun, VOP 1992, 363
- (45) Bkz. Winkel, VOP 1992, 249
- (46) Hill, in: Festschrift Bulling, 1990, S. 43 (49 f); Reinermann, DÖV 1992, 133 (140)
- (47) Bkz. Hoffmann-Riem, AoR 115 (1990), 400; Die Fabio, in: Lorz ve diğerleri (Hrsg.), Umwelt und Recht, 1991, S. 9 ff; Kloepfer, JZ 1991, 737; Bauer, Die Verwaltung, 1992, 301
- (48) Hill, DÖV 1987, 885 (889), bkz. in: FS Bulling, 1990, S. 43 (50) ff
- (49) Bkz. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Assmann/Kunig, Umweltgesetzbuch, All. Teil, 1991, Art. 6, Abs. 1, S. 4, Abs. 3, 87, 98, 90; Hoffmann-Riem, AöR 115 (1990), 400
- (50) Weidemann/Deutsch, NVWZ 1991, 956; Söfker ZfBR 1992, 149; Pietzcker, DVBl 1992, 658
- (51) Hill, in: Ellwein/Hesse (dipnot 16), S. 55 (63 ff); A. Müller, Konzeptbezogenes Verwaltungshandeln, 1992
- (52) Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (Hrsg.), Szenarien in der Stadtentwicklung, 1989; Arras/Bierter, Welche Zukunft wollen wir; 1989
- (53) Werder, VOP 1992, 157
- (54) Küpper, in: Sieverts (Hrsg.), Zukunftsaufgaben der Stadtplanung, 1990, S. 133 (165); Balck, in: Balck/Kreibich (Hrsg.), Evolutionäre Wege in die Zukunft: Wie lassen sich komplexe Systeme managen?, 1991, S. 44 ff
- (55) Bkz. Hill, DÖV 1987, 885
- (56) Bulling, DÖV 1989, 277 (283, 285)
- (57) zur EG-Umwelthinformationsrichtlinie, bkz. Erichsen, NVWZ 1992, 409 (419); Hill, Thür. Vbl. Sonderheft 1992, 252 (254)
- (58) Knoepfel, KritV 1989, 73 (77); zu neuen Vollzugsformen, bkz. Ritter, DÖV 1992, 641 (645 f)
- (59) Hill, ZRP 1993
- (60) Hill, DVBl. 1989, 321 (326 f); Dauber, in: Becker-Schwarze ve diğerleri (Hrsg.), Wandel der Handlungsformen im öffentlichen Recht, 1991, S. 67 (83)
- (61) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9 Rdn. 63 b; Die Fabio, DÖV 1991, 629
- (62) Hill, (dipnot 51), S. 57 f
- (63) Kloepfer, GAIA 5/92, 253; Ritter, DÖV 1992, 641; Murswiek, FAZ, 26.10.1992
- (64) Böhret, Folgen, 1990: bkz. Nachweltschutz, 1991
- (65) Junk/Müllert, Zukunftswerkstätten, 1981; Kloepfer, GAIA 5/92, 253 (260); Böhret, in: Politische Ökologie, Sonderheft 4, Sept. 1992, S. 67 ff
- (66) Bkz. Hill, DÖV 1993
- (67) Bullinger, JZ 1991, 53
- (68) Hill, VVDSiRL 47 (1989), 172 (194); bkz. ZRP 1993
- (69) Foppen/Teeuw, Administrative Reformes and Quality Management, Workshop-Paper, Speyer, Oktober 1992, S. 16 ff
- (70) Amberger, Raumforschung und Raumordnung, 3-4/1992, 148; Hill, DÖV 1993
- (71) Haubner/Hill/Klages, VOP 1990
- (72) Hill, DÖV 1993
- (73) Hill, NVWZ 1985, 449
- (74) Mauch, VBIBW 1992, 449; Klages, VOP 1992, 206
- (75) Sattelberger, in: Bkz. (Hrsg.), Die lernende Organisation, 1991, S. 208 ff
- (76) Hill, DÖV 1993
- (77) Hill, ZRP 1993

(78) Zu diesem Leitbild bkz. BT-Drs. 12/3948, S. 3 (Antrag der Fraktion der SPD zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Umweltbereich)

(79) Ayrıntılar için bkz. Hill, in: Blümel/Pitschas (Hrsg.), Reform des Verwaltungsverfahrenrechts, 1993 (baskıda)