

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

DEMOKRASİ, KATILIM VE YURTTAŞLIK BOYUTUYLA
YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Danışman
DOÇ. DR. Süleyman KARAÇOR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Arif OLTULU

Konya- 2009



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin Adı Soyadı



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Arif OLTULU tarafından hazırlanan DEMOKRASİ, KATILIM VE YURTTAŞLIK BOYUTUYLA YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ başlıklı bu çalışma 10/07/2009 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan

İmza

Üye

İmza

Üye

İmza

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
BİLİMSEL ETİK SAYFASI	İ
TEZ KABUL FORMU.....	İİ
ÖZET	Vİİİ
SUMMARY	İX
KISALTMALAR	X
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM DEMOKRASİ VE YURTTAŞLIK

1.1. DEMOKRASİ.....	3
1.1.1. Demokrasi Tanımı.....	4
1.1.2. Demokrasi Modelleri.....	6
1.1.2.1. Klasik Demokrasi.....	6
1.1.2.2. Koruyucu Demokrasi.....	6
1.1.2.3. Kalkınmacı Demokrasi.....	8
1.1.2.4. Sosyal Demokrasi.....	9
1.1.2.5. Liberal Demokrasi.....	10
1.1.2.6. Katılcı Demokrasi.....	11
1.1.3. Katılımcı Demokrasi Modelleri.....	12
1.1.3.1. Müzakereci Demokrasi.....	13
1.1.3.2. Diyalojik Demokrasi.....	14
1.1.3.3. Güçlü Demokrasi.....	15
1.1.3.4. Radikal Demokrasi.....	15
1.1.4. Demokrasinin Üstünlüğü.....	17

1.2. YURTTAŞLIK.....	19
1.2.1. Yurttaşlık Kavramı.....	19
1.2.2. Yurttaş Yetiştirme.....	22
1.2.3. Yurttaş ve Katılımcı Demokrasi.....	23

İKİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİ VE YURTTAŞLIK BOYUTUYLA YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

2.1. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI (NEW PUBLIC MANAGEMENT).....	26
2.1.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı.....	30
2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Teorik Arka Planı.....	31
2.1.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Amacı.....	35
2.1.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Özellikleri.....	35
2.1.5. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri.....	36
2.1.6. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Kamu Yönetiminde Uygulanan Yeni Yönetim Teknikleri.....	37
2.1.6.1. Toplam Kalite Yönetimi.....	38
2.1.6.2. Stratejik Yönetim.....	39
2.1.6.3. Sinerjik Yönetim.....	40
2.1.6.4. İnsan Kaynakları Yönetimi.....	40
2.1.6.5. Değişim Mühendisliği.....	41
2.2. YENİ KAMU YÖNETİMİNE GETİRİLEN ELEŞTİRİLER	42

2.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ YURTTAŞA BAKIŞI.....	46
2.3.1. Yurttaş - Müşteri Yaklaşımı.....	47
2.3.2. Müşteri Vatandaş İkilemi.....	50
2.4. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI DEMOKRASİ İLİŞKİSİ.....	51
2.4.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Demokrasiye Katkıları.....	51
2.5. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI – YÖNETİŞİM VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ.....	53
2.5.1. Yönetişim.....	53
2.5.2. Aktif Vatandaşlık ve Yönetişim.....	55
2.5.3. YKY - Demokrasi ve İyi Yönetişim.....	55
2.6. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI – YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ.....	61
2.6.1. Demokrasinin Beşiği Olarak Yerel Yönetimler.....	61
2.6.2. Yerel Yönetimlerde Halkın Katılımının Sağlanması.....	62
2.6.3. YKY – Demokrasi – Yerel Yönetimler.....	66
2.7. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI DEMOKRASİ İLİŞKİSİNE GETİRİLEN ELEŞTİRİLER.....	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININTÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ YANSIMASI VE DEMOKRATİK BOYUTU

3.1. TARİHSEL SÜREÇTE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YAPILAN REFORMLAR.....	73
3.1.1. Türk Kamu Yönetiminin Reform Gereksinimi.....	73
3.1.2. Türk Kamu Yönetiminde Yapılan Reformların Tarihi Gelişimi..	75

3.2. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI.....	79
3.2.1 Kamu Yönetiminin Temel Kanunu Tasarısının Türk Kamu Yönetimine Getirdiği Temel İlkeler ve Kavramlar	85
3.2.1.1. Katılımcılık.....	85
3.2.1.2 Saydamlık ve Bilgi Edinme Hakkı.....	87
3.2.1.3. Vatandaş – Müşteri Odaklılık.....	88
3.2.1.4. Hesap Verilebilirlik.....	89
3.2.1.5. Süratli, Etkili, Verimli, Kaliteli Kamu Hizmeti.....	90
3.2.1.6. Sonuca Odaklılık.....	91
3.2.1.7. Hizmette Yerellik.....	91
3.2.1.8. Yeni Bir Denetim Sistemi.....	95
3.2.1.9. Ombudsman: Mahalli İdareler Halk Denetçisi.....	96
3.2.1.10. Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş	100
3.2.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Getirilen Eleştiriler.....	100
3.3. YEREL YÖNETİM REFORMU.....	103
3.3.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunun YKY ve Katılım Boyutu.....	104
3.3.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunun YKY ve Katılım Boyutu	107
3.4. YEREL GÜNDEM 21.....	103
3.5. KALKINMA AJANSLARI.....	118
3.6. E-DEVLET, E-DEMOKRASİ VE TÜRKİYE’DE E-DEVLET UYGULAMALARI.....	124
3.7. BİLGİ EDİNME HAKKI.....	129

3.8.YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ	131
---	-----

SONUÇ.....	134
------------	-----

KAYNAKÇA.....	138
---------------	-----

ÖZET

Dünyada 1970’li yıllar mali krizlerin yaşandığı, ekonomide ve kamu yönetiminde sorunların gittikçe arttığı, hemen her alanda ve özellikle kamu yönetimi alanında büyük değişimlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu değişim süreci içerisinde yeni değişim dinamikleri karşısında devletin rolü de değişmektedir. Geleneksel kamu yönetiminin statükocu ve muhafazakâr anlayışı yerini yeni yönetim tekniklerinin uygulandığı, katılımın etkin olduğu, işletme yönetiminin benimsediği birtakım prensipleri uygulayan Yeni Yönetim Anlayışına bırakmıştır. 1980 sonrası gündeme gelen Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı müşteri-vatandaş odaklı, pasif vatandaş yerine aktif vatandaşı koyan bir düşünce yapısını benimsemiştir. Bu çerçevede vatandaş ve sivil toplum örgütlerini daha etkin hale gelmelerini ve yönetimde söz sahibi olmalarını amaçlamaktadır.

Bu çalışmada kamu yönetiminde 1970’li yıllardan itibaren görülen değişimin bir sonucu olarak ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve bu anlayışın demokrasiyle olan bağı geniş bir perspektifte incelenmiştir. Bu inceleme yapılırken demokrasi, yurttaşlık, yönetişim, iyi yönetişim ve yerel demokrasi kavramlarından yararlanılmıştır. Aynı zamanda Yeni Kamu Yönetimi ile demokrasi ilişkisine getirilen eleştirilere de yer verilmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk kamu yönetiminde yansıması olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve reformların Türk kamu yönetiminde uygulanabilirliği analize dâhil edilmiştir.

SUMMARY

1970s were decade of financial crises, increasing difficulties in economy and public management, big changes in every field especially in the field of public management. In this process of change, in the face of new Dynamics of change, the functions of the state were changing as well. Pro-status quo and conservative mentality of conventional public management gave place to understanding of New Public Management which performed new management techniques, attached importance to participation and executed some principles embraced by business management. The understanding of New Public Management (NPM) which came into question after 1980, adopted a customer-citizen centered frame of mind that replaced passive citizen with the active one. At this point, NPM aimed at making citizens and civil society organizations more effective and participant in management issues.

In this work, New Public Management which emerged as a result of the change seen beginning from 1970s and the ties of this understanding with democracy were analysed with a wide perspective. While performing this analysis, the concepts of democracy, citizenship, governance, good governance and local democracy were taken advantage of. At the same time, the critiques of the connection between New Public Management and democracy were touched upon. In the last chapter of the work, draft of law of public management which is a reflection of New Public Management and other reforms to Turkish public management and its practicality were analysed.

KISALTMALAR

a.g.k	: Adı geçen kaynak
a.g.m	: Adı geçen makale
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BEDK	: Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu
BM	: Birleşmiş Milletler
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
IMF	: Uluslar arası Para Fonu
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
s.	: Sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKY	: Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	: Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi
www	: World – Wide- Web

GİRİŞ

1970’li yıllarda ortaya çıkan kamu mali yönetimindeki kriz, mevcut ekonomik sistemin ve geleneksel kamu yönetiminin eleştirilmesine ve refah devletinin sorgulanmasına neden olmuş ve kamu yönetimin de yeni arayışlara başlanmıştır. Bu arayışlar sonucunda 20 inci yüzyıla hâkim olan geleneksel kamu yönetiminin katı, hiyerarşik ve bürokratik örgüt yapıları; yerini katılımı esas alan, esnek, özel sektörün uyguladığı yönetim tekniklerini benimseyen Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına bıraktığı belirtilmektedir.

Devlet, sürekli olarak sorunların çözüm yeri olarak görülmesi beraberinde birçok sorunu getirmiştir. Bu sorunlardan kurtulmak için özellikle yönetim alanında bir takım çalışmalar başlanmıştır. Bu çalışmalar önemli bir paradigma değişimi olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını karşımıza çıkarmıştır. 1980 sonrası gündeme gelen Yeni Kamu Yönetimi (YKY) geleneksel kamu yönetiminden birçok konuda ayrılmakta ve yeni yönetim tekniklerini özellikle işletme yönetiminin benimsemiş oluşu bir takım ilkeleri kamu yönetiminde uygulamak üzere eğilim göstermektedir.

YKY yurttaşın yönetimden beklentilerinin artması ile birlikte vatandaş odaklılık üzerine yoğunlaştığı ve bireyi aktif bir vatandaş olması için katılım mekanizmalarını geliştirdiği ifade edilmektedir. Demokrasi ile olan ilişkisinde Yönetişim kavramından faydalanmaktadır. Yönetişim, çok ortaklı ve çok aktörlü, devletin kendisinin tek aktör olarak yönetimde yer almasından ziyade daha çok toplumda yer alan diğer aktörleri (özel sektör, sivil toplum) ön plana çıkaran ve sonuç olarak yönetimi paylaşan ve katılımı esas alan bir kavram olarak kullanılmaktadır. YKY katılımı, şeffaflığı, hesap verilebilirliği ön planda tutan anlayışı ile demokrasiye katkıda bulunduğu ifade edilmektedir.

Bu çalışmanın ana eksenini, kamu yönetiminde 1970’li yıllardan itibaren görülen değişimin bir sonucu olarak ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve bu anlayışın demokrasiyle olan bağı ve Türk kamu yönetiminde ki yansıması oluşturmaktadır. Çalışmada aşağıdaki sorulara yanıtlar aranarak demokrasi ile olan bağı irdelenmektedir. (1) YKY demokrasiye ne gibi katkılar getirmiştir? (2)

Yurttaşların rollerinde ne gibi değişiklikler yapabilmıştır? (3) Bu değişim yurttaşların yönetime katılımını olumlu mu olumsuz mu yönde etkilemiştir? (4) YKY demokrasiyi geliştirmek için hangi araçlardan faydalanmaktadır? Bu soruların yanıtları aranmadan önce demokrasi, yurttaşlık kavramları ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının ne olduğu açıklanmaktadır. Son olarak da YKY'nin Türk kamu yönetimine yansısı olarak görülen reform çalışmaları ve özellikle bu reform çalışmalarının demokrasiye katkıları üzerinde durulmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde, demokrasi kavramı, demokrasinin tanımı ve demokrasi modelleri, yurttaşın tarihsel gelişim sürecinden yola çıkılarak yurttaşın tanımı yapılmaya çalışılmakta ve daha sonra yurttaş yetiştirmenin ve yurttaş eğitiminden amaçlananın ne olduğu ve katılımcı demokraside yurttaşın yeri anlatılmaktadır.

İkinci bölümde, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı incelenmektedir. Bu bölümde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının ne olduğu, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının nerede ve nasıl ortaya çıktığı, amacı, hangi yeni yönetim tekniklerinden faydalandığı üzerinde durulmaktadır. Daha sonra çalışmanın ana eksenini oluşturan Demokrasi, Katılım ve Yurttaşlık Boyutuyla Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı tasvir ve tahlil edilmektedir. Bu tasvir yapılırken, Yeni Kamu Yönetiminin demokrasi ile olan bağında önemli bir yere sahip olan yönetişim, iyi yönetişim, yerel yönetimler, yerel demokrasi kavramlarından faydalanıp bu sayede konu geniş bir perspektifte irdelenmektedir. Aynı zamanda Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının demokrasiyle olan ilişkisine getirilen eleştirilere de yer verilmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk kamu yönetimindeki yansısı başlıklı son bölümde ise, öncelikle Türk kamu yönetiminde Cumhuriyet tarihinden bu yana yapılmış reform çalışmalarının kısa bir tarihçesi anlatılmaktadır. Daha sonra Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk kamu yönetiminde yansısını bulduğu yasal düzenlemelerin demokratik ve katılım boyutu incelenmektedir. Son olarak da YKY'nin Türk kamu yönetiminde uygulanabilirliğini sorgulanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİ VE YURTTAŞLIK

DEMOKRASİ

Demokrasi tarihi oldukça inişli-çıkışlı bir yol izlese de yaklaşık iki bin beş yüz yıllık uzun bir geçmişe sahip olduğu ifade edilmektedir. İlk çağda eski Yunan döneminde ortaya çıkması ve Atina şehir devletinde kısmen uygulamaya geçirilmesinden sonra, demokrasi kavramının Orta Çağ boyunca etkisini yitirdiğini fakat Yeni Çağ ve Aydınlanma dönemi düşüncesinin sonuç vermesiyle yeniden çekici bir kavram haline dönüştüğü görülmektedir.¹

Demokrasinin son iki yüzyıllık serüveni de hayli dalgalı olduğu gözlenmektedir. Bu dönem içinde demokrasinin yaşadığı gidiş-gelişleri üç “dalga” olarak tanımlayan Amerikalı siyaset bilimci S. P. Huntington’a göre ilk demokrasi dalgası 1820’lerde Amerika Birleşik Devletleri’nde seçme hakkının önemli ölçüde genişletilmesi ile başlamakta ve 1926’ya kadar devam etmektedir. Bu dönemde, özellikle Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra demokrasinin yaygınlaşmasının hız kazandığı ve yirmi dokuz demokrasinin ortaya çıktığı görülmektedir.²

Birinci demokrasi dalgasını, 1922’de İtalya’da Mussolini’nin iktidara gelmesiyle başlayan ters yönde bir dalga izlediği, bunun sonucunda 1942’ye geldiğinde dünya üzerindeki demokrasilerin sayısı on ikiye düştüğü görülmektedir. Mamafih, İkinci Dünya Savaşı’nın müttefiklerin zaferiyle sonuçlanması yeni bir demokrasi dalgasını harekete geçirmiş ve böylece dünya üzerindeki demokrasilerin sayısı 1962’de yeniden otuz altıya yükselmiştir. Ne var ki, bunu daha az etkili ikinci bir ters dalga da 1970’lerin ortalarına kadar sürdüğü belirtilmektedir.³

Huntington’a göre, dünyanın son otuz yılına bakıldığında üçüncü bir demokrasi dalgası yaşandığı gözlenmektedir. Yunanistan, Portekiz ve İspanya’nın

¹ Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005, s.229

² Huntington, S. P.Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma, 1995 (Çev. Ergun Özbudun) s. 10-22’den Erdoğan, a.g.k., s.229

³ Erdoğan, **a.g.k.**, s.230

1970’lerde demokrasiye dönmeleriyle başlayan bu dalga 1989’da Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa’daki komünist rejimlerin çökmesiyle daha da hızlandığı belirtilmektedir. Mamafih, bu yeni dalganın akıbetinin ne olacağı henüz bilinmemektedir. Esasen, komünizmin çökmesinin bu ülkelerin hepsinde demokrasiye geçişi bir kader haline getirdiğı de söylenememektedir. Nitekim, “demokrasiye geçiş” halinde oldukları varsayılan kimi ülkelerdeki fiili durum bu varsayımı doğrulamamakta ve bu kategoride ülkelerin bir kısmı gerçekte otoriterleşme yoluna girmiş bulunmaktadır.⁴

1.1.1. Demokrasi Tanımı

Demokrasiyi tanımlama konusunda hâlen zorluklar yaşanmaktadır; kavram üzerinde hala sürmekte olan bir karmaşadan yakınılmaktadır. Bu zorluğun ve karmaşanın ilk sebebi, demokrasinin “saygın” bir kavram olmasından kaynaklanmaktadır.⁵ Herkes ona kendince bir anlam yüklemekte ve bu anlam-yükleme işi, çok defa, kişinin kendi görüşlerini onaylamasının ve meşrulaştırmasının bir aracı olarak kendini göstermektedir.⁶ Bir başka deyişle bu kavram arkasına sığınarak, zayıf argümanlarla bile haklılıkları ispatlamaya girişilmektedir. Nitekim demokrasiyle yakından uzaktan bir ilgisi olmayan yönetimler bile “demokrat” olduklarını ispatlamak için, akla zarar bir yığın çaba sarf etmişlerdir.⁷ Özellikle soğuk savaş döneminde (1945–1991) birbirinden çok farklı ve bazılarının demokrasi olmadığı konusunda bugün bir tereddüt bulunmayan kimi rejimler bile demokrasi olarak adlandırılabilmiştir (Demokratik Alman Cumhuriyeti).⁸ İkinci sebebi, demokrasinin “halkın iktidarı” şeklinde benimsenen yaygın tanımının “halk” gibi belirsiz bir kavram üzerine oturtulmuş olmasından gelmektedir. Sartori’nin belirttiğı gibi, “demokrasi halkın iktidarındır” öncülünden kesin ve yararlı sonuçlar çıkarmanın güç olduğu belirtilmektedir. Çünkü, Sartori’ye göre, “halk”ın anlamlarının muğlaklıktan kurtarılması, bir tarihî dayanaklar sorununu da ortaya çıkartmaktadır.

⁴Thomas Carothers, “The Concept and Theories of Transition Pradigm”, Journal of Democracy, V. 13.,n.1, s.5-21’den Mustafa Erdoğan, 2005; **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, s.23

⁵ Mümtaz’er Türköne, **Siyaset**, Lotus Yayınlevi, 8. Baskı, Ankara, 2008, s. 188

⁶ Mustafa Erdoğan, **Demokrasi Laiklik Resmi İdeoloji**, Liberte Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2000, s.3

⁷ Türköne, **a.g.k.**, s.188

⁸ Atilla Yayla, **Siyasi Düşünceler Sözlüğü**, Adres Yayınları, Ankara, 2005, s.60

“...Demokratia terimi ortaya atıldığı zaman söz konusu halk, bir kollektif karar verici organ olarak iş gören küçük, birbirine bağlı bir topluluk, bir lojik demokrasi teorisi “halkın kim olduğunu” güya elle tutulur bir şekilde göstermeye kalktığı zaman Yunan demos’u akla gelmektedir, diğer yandan siyasal sistem büyüdükçe halk kavramının gerçek bir topluluğu daha az belirtişi ve daha fazla bir mantıki yapıya veya mantıki kurguyu göstermeye yönelişi olayı ise ya hiç ya da çok az ilgilenmektedir. Sonuç itibariyle de, “halk” herkesin yerini almaya başlayan bir terim olmuş ve bu herkes gittikçe artan bir şekilde kaygan ve şekilsiz toplum (Gesellschaft) özelliği daima artan ve topluluk (Gemeinschaft) özelliği halkı daima azalan bir yığın haline getirmektedir.⁹ Sartori’ye göre; “halk” kavramının muğlak oluşu yüzünden, eski Yunanca’da belirsizlikten kurtulmamış olan halk (demos) “toplumun tümü”nden “yığın”a, “çoğunluk”tan “kalabalık”a kadar bir dizi belirsiz anlam içermektedir. Demos, Latinceye populus olarak çevrilince, bu belirsizlik azalmadığı aksine çoğaldığı ifade edilmektedir. Latineden Batı dillere geçtiğinde ise, halk kavramı, “bölünmez bir genel irade”ye dayanan “organik bir bütün” ile “her birimden oluşan ayrılabilir çokluk” gibi ikili bir anlama gelmeye başlamış olduğu belirtilmektedir.¹⁰ Bugün çağdaş demokrasilerin çağrıştırdığı anlam, daha çok bu ikincisi olduğu vurgulanmaktadır. Gerçi, çok uzun zamandan beri demos ve populus kavramları, kendi kendilerine karar vermeye layık tekil bireylerin bir toplamı değil, bir bölümü biçiminde algılanmış olduğu da ifade edilmektedir.¹¹

Demokrasi, açık bir anlamda kullanıldığı zaman mutlaka önüne bir sıfat almaktadır. Bu sıfatlara örnek olarak; siyasal demokrasi, radikal demokrasi, sosyal demokrasi, doğrudan demokrasi, parlamenter demokrasi, katılımcı demokrasi, çoğulcu demokrasi, anayasal demokrasi verilmektedir.¹²

Yukarıda da belirtildiği gibi, hangi tür demokrasinin tartışıldığını gösteren bir sıfat ekleyerek, demokrasi kelimesine yer veren ifadelere tasviri bir muhteva kazandırılabilir. Bu duruma göre, liberal demokrasi çoğunluklara karşı

⁹ Ali Yaşar Sarıbay, **Siyaset, Demokrasi ve kimlik**, Asa Kitabevi, Bursa, 1998, s.30

¹⁰ Sarıbay, Siyaset..., s.30

¹¹ Sarıbay, Siyaset..., s.30

¹² Türköne, **a.g.k.**, s.188

bireysel hakların özel olarak anayasal koruma altına aldığı siyasi bir sistem anlamına gelebilmektedir; sosyal demokrasi ise geleneksel liberal haklara ilaveten sosyal ve iktisadi eşitlik yaratmak üzere hatırı sayılır derecede kolektif faaliyete yer veren bir siyasi sistemi ifade edebilmektedir. Marksizm de, liberal demokrasiyle ilişkili olan geleneksel siyasi hakların asli bir değeri olmadığı, bunlar burjuva iktisadi ilişkilerinin ve yaygın eşitsizliklerin karakterize ettiği bir toplumu yöneten iktidarın üstyapısı olduğu belirtilmektedir. Kapitalist düzenin çözülmesi, muhtemelen, siyasi demokrasiyi de lüzumsuz hale getireceğini, kapitalist düzenin yerini iktisadi demokrasi –eşitliğin alacağını savunmaktadırlar.¹³

Alexis de Tocqueville şu sözü ile demokrasi tanımında bir uzlaşmanın olması gerekliliğinden bahseder:

*“ “Demokrasi” ve “demokratik devlet” kavramlarının kullanımı konusunda büyük bir eksiklik vardır. Bu kelimeler açıkça tanımlanmadıkça ve anlamları üzerinde uzlaşılmadıkça insanlar bu anlam karmaşası üzerinde yaşamaya devam edeceklerdir ve bu tartışmalar demogoji yapanların ve despotların işine yarayacaktır.”*¹⁴

Bu demokrasi tanımındaki muğlâklık beraberinde doğal olarak farklı demokrasi modellerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

1.1.2. Demokrasi Modelleri

Bu kısımda ise, farklı demokrasi modellerine değinilerek, aralarındaki benzerlikler ve farklılıklar ortaya konulmaktadır.

1.1.2.1. Klasik Demokrasi

Bu demokrasi modeli “polis”e Eski Yunan şehir-devletlerine özellikle bu şehir devletlerinin en büyük ve en güçlüsü olan Atina’daki uygulamalara

¹³ Norman P.Barry, **Modern Siyaset Teorisi**, (Çeviren: Mustafa Erdoğan, Yusuf Şahin), Liberte Yayınları, 1.Baskı, Ankara2003, s.320

¹⁴ <http://www.canaktan.org/politika/demokrasi/makaleler/ozlusoz-demok.htm> (10 Aralık 2008)

dayanmaktadır.¹⁵ En iyi uygulayıcısı ve o dönemde en güçlü şehir olan Atina'dan dolayı Atina demokrasisi olarak da adlandırılmaktadır. Belli başlı tüm kararlar, bütün vatandaşların üye olduğu meclis veya Eklesya tarafından alındığı belirtilmektedir. Bu meclis senede en az kırk defa toplanmakta, tam zamanlı çalışacak kamu görevlilerine ihtiyaç duyulduğunda, bütün vatandaşları temsil eden küçük bir örnek olmaları için kura usulü ile veya dönüşümlü olarak seçilmekte ve mümkün olan en geniş katılımı sağlanması için görev süreleri kısa tutulmakta olduğu ifade edilmektedir. Meclisin yürütme komitesi olarak faaliyet gösteren ve beş yüz vatandaştan oluşan bir konseyi olduğu ve elli kişilik bir komite de bu konseye teklifler hazırladığı belirtilmektedir. Komite başkanlığı görevi sadece bir gün yapıldığı bunun tek istisnası askeri konularla ilgili on generalin tekrar seçilebilmesi olduğu da belirtilmektedir.¹⁶

Atina demokrasisinin özelliği vatandaşlarının siyasi sorumluluklara geniş çapta katılma isteğinin bulunması ve bunun en önemli sebebinin ise demokrasiye zıt bir şekilde uygulanan kölelik sisteminden kaynaklandığı görülmektedir. Böylelikle oy verme hakkına sahip Atina doğumlu yirmi yaş üstü tüm erkeklerin günlük hayattaki sorumluluklarının çok büyük bir kısmını kölelerin sırtına yükledikleri ifade edilmektedir. Bunun dışında Atina demokrasisinde kadınların, metiklerin (şehirli olmayanlar) ve kölelerin oy kullanma haklarının olmadığı belirtilmektedir.¹⁷

Günümüzde İsviçre'nin küçük kantonlarında halk meclisleriyle varlığını sürdürebilen klasik demokrasinin, daha büyük ülkelerde uygulanması teknik nedenlerden ötürü tercih edilmemektedir.¹⁸

1.1.2.2. Koruyucu Demokrasi

Demokratik fikirlerin yeniden canlandığı 17. ve 18. yüzyılda, Eski Yunan'daki klasik demokrasi modelinden farklı modeller ortaya çıktığı

¹⁵ Türköne, a.g.k., s.196

¹⁶ http://www.e-demokrasi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=7 (09Aralık 2008)

¹⁷ http://www.e-demokrasi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=7 (09Aralık 2008)

¹⁸ http://www.e-demokrasi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=7 (09Aralık 2008)

görülmektedir. Demokrasi artık halkın siyasete katılma aracı ve hükümetlerin aşırı müdahaleci tutumlarına karşı koruyucu bir güç olarak görülüyordu. Bu anlayış özellikle bireysel özgürlükler için en geniş alanı teminat altına alma amacını güden ilk liberal düşünürlerde kendini göstermektedir. Bireyleri devlet karşısında koruma kaygısı aslında Aristo ve Platon’a sorduğu soruda kendini gösteriyordu: “Quis Custodiet Custodes?” (Koruyuculardan kim koruyacak?).¹⁹

Korumacı demokrasi sınırlı ve dolaylı bir demokrasi modeli sunmaktadır. Pratikte, yönetilenlerin rızası düzenli ve rekabetçi seçimlerle sağlanmaktadır. Siyasi eşitlik böylelikle eşit oy hakkını ifade eden teknik bir kavrama dönüşmektedir. Dahası, oy hakkı gerçek bir demokrasi için yeterli olmadığı bireysel özgürlükleri korumak için yasama, yürütme ve yargı üzerinden güçler ayrılığına dayalı bir sistemin tesisi şart olduğu savunulmaktadır.²⁰

Sonuç olarak korumacı demokrasi modeli insanların özgür olmasını ve seçtikleri gibi yaşam imkânı vermeyi amaçlamaktadır.²¹

1.1.2.3. Kalkınmacı Demokrasi

Bireyin ve toplumun gelişimini esas saymıştır. Bu tip demokrasilerin en radikal olanı Jean-Jacques Rousseau tarafından dile getirilmiştir. Ona göre bireyler ancak içinde bulundukları toplumun kararlarını şekillendirebilmesine doğrudan ve sürekli olarak katılımları halinde “özgür” olabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, doğrudan demokrasiyi tanımlamakla birlikte bu şekilde oluşturulacak genel iradeye vatandaşların itaat etmesi durumunda özgürlüğe kavuşacakları savıyla ayrıldığı belirtilmektedir..²²

Kalkınmacı demokrasinin, liberal demokrasiye daha ılımlı hali ise John Stuart Mill tarafından dile getirilmektedir. Mill’e göre demokrasinin en büyük yararı, vatandaşların siyasi hayata katılımlarını sağlayarak, onların anlayışlarını ve

¹⁹ Türköne, **a.g.k.**, s.197

²⁰ Türköne, **a.g.k.**, s.197

²¹ Türköne, **a.g.k.**, s.197

²² http://www.e-demokrasi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=7
(9Aralık 2008)

duyarlılıklarını güçlendirmesidir. Bu yüzden kadın olsun fakir olsun herkesin oy verme hakkının olması gerektiğini savunmaktadır. Fakat bu oy hakkını “eşit” olarak savunmamaktadır. Örneğin vasıfsız işçinin bir oy vasıflı işçinin iki oy, donanımlı meslek sahiplerinin ise beş oy hakkına sahip olması gerektiğini, böylelikle demokraside “çoğunluğun tiranlığı” korkusundan kurtulabileceğini savunmaktadır. Basitçe herkesin oy hakkının olmasını savunurken çoğunluğun verdiği kararların her zaman doğru olmayabileceğini belirtilmektedir.²³

1.1.2.4. Sosyal Demokrasi

Sanayi ve Ticaretin gelişmesi ve tarıma dayalı feodal aristokratik yapının çözülmesi ile burjuvazi yanında yeni bir işçi sınıfı da ortaya çıktığı bu ortamda yeni bir siyasi hareket olarak sosyalizm ve sosyal demokrasi güç kazanmaya başladığı belirtilmektedir.²⁴

Kendi aralarında farklar bulunmasına rağmen liberal demokrasi sistemleriyle kesin olarak karşıt bir çizgide olduğunu savunanlar bulunmaktadır. Genel olarak siyasi eşitliğin yanında sosyal demokrasi ile ekonomik eşitliğinde sağlanması gerekliliği savunulmaktadır.²⁵ Sosyal demokrasi kuramı öteden beri sadece katılım yönelimli değil, aynı zamanda devletçi olan bir bileşen de içerdiği vurgulanmaktadır.²⁶

Karl Marx, kapitalizmin yıkılmasından sonra geçici bir proletaryanın devrimci diktatörlüğü’nün olacağını sonradan ise proleter demokrasi sistemiyle komünist bir toplumun oluşacağını savunduğu belirtilmektedir. Komünist devletlerde

²³ http://www.e-demokrasi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=7 (9Aralık 2008)

²⁴ Aytekin Yılmaz, **Çağdaş Siyasal Akımlar- Modern Demokraside Yeni Arayışlar**, Vadi Yayınları, 2. Baskı, 2003, Ankara, s.57

²⁵ http://www.e-demokrasi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=7 (9Aralık 2008)

²⁶ Manfred G. Schmidt, **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, (Çev: M.Emin Köktaş), Vadi Yayınları, 2.Baskı , Ankara, 2002, s.156

görülen demokrasi sisteminin fikir yapısının Marx'tan çok Lenin'e ait olduğu kimi yazarlar tarafından ifade edilmektedir.²⁷

1.1.2.5. Liberal Demokrasi

İlk olarak bu bölümde liberal demokrasiyi açıklamadan önce liberalizm ile demokrasi arasındaki ilişki hakkında görüşler yer verilmektedir.

Friedrich August von Hayek liberalizm ile demokrasi arasındaki ayrımını şu şekilde ifade etmektedir:

*“Liberalizm ve demokrasi birbirleriyle uyuşabilmelerine rağmen aynı şey değildirler. Liberalizm devlet gücünün kapsamı, demokrasi ise bu gücün kimin elinde olduğu ile ilgilenir. Aralarındaki fark, her iki kavramın karşıt anlamını alınca daha iyi anlaşılır. Liberalizmin zıddı, totaliterizm; demokrasinin zıddı ise otoriterizm'dir. Netice olarak, en azından pratikte demokratik bir devletin totaliter, otoriter bir devletin ise liberal olması mümkündür.”*²⁸

Aktan ise liberalizm ile demokrasi arasındaki ilişkiyi; *“Bugün evrensel düzeyde savunulan insan hak ve özgürlükleri ve çoğulcu demokrasi kavramlarının fikri ve felsefi temelleri liberal doktrinde yeşermiştir. Özetle, demokrasinin temeli liberalizmdir. Liberal ekonomik düzen (liberalizm) olmadan demokratik düzen (demokrasi) olmaz ve yaşayamaz.”*²⁹ Diyerek ortaya koymaktadır.

İktisadi liberalizmi demokrasinin ön koşulu olarak gören bazı düşünce biçimleri de mevcuttur. Bu düşünce biçiminin böyle bir görüşe sahip olmasındaki temel referans noktası, batı toplumlarının tarihsel ve güncel deneyimleri hakkındaki bir genel değerlendirme üzerinde odaklaşmaktadır. Bu genel değerlendirmeye göre, Batı'da önce kapitalizmin gelişmesi, sonra da liberal demokrasinin kurumsallaşmasının söz konusu olduğu belirtilmektedir. Milton Friedman'ın 1962

²⁷ http://www.e-demokrasi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=7 (9Aralık 2008)

²⁸ Coşkun Can Aktan, “Demokrasi, Liberalizm ve Sınırlı Devlet” http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/liberal-demokrasi/aktan-demokrasi-liberalizm.pdf s.1 (10.09.2008)

²⁹ Aktan, Demokrasi..., s.3

yılında yayımlanan Kapitalizm ve Özgürlük adlı yapıtının temel tezlerinden en çok tartışılanını şu cümle ile özetlenmektedir: “Demokrasi, ancak kapitalizmle varolabilir.” Bu cümleden anlaşılacağı üzere Friedman demokrasi ile kapitalizmin uyumunu daha da ileri götürüp demokrasinin sadece kapitalizmle varolabileceği ifade edilmektedir.³⁰

Demokraside önceliğin özgürlüğe mi yoksa eşitliğe mi verilmesi gerektiği tarih boyunca tartışılmakta ve tarih, bu ikisini bir arada tutacak sistem teorisini üretme çabalarıyla sıklıkla karşılaşıldığı belirtilmektedir. Liberal demokrasi sistemi de bunlardan biri olduğu ifade edilmektedir. İçinde barındırdığı liberal kelimesiyle özgürlüğü, demokrasideki siyasi eşitlik kavramıyla da eşitliği temsil etmektedir. Bunu düşünürken ekonomi disiplindeki liberalizm ile siyaset disiplindeki liberalizmin birbirinden ayırmamız gerektiği belirtilmektedir.³¹

Liberal demokrasi halkın temel siyasal kararlar aldığı, ama onun alabileceği kararlar üzerinde sınırlar bulunduğu bir siyasal sistem olarak ifade edilmektedir. Liberal demokrasi dolaylı ve temsili bir demokrasi biçimi olarak görülmektedir.³²

1.1.2.6. Katılımcı Demokrasi

Katılımcı demokrasi yaklaşımının, yeni bir yaklaşım olmadığı, kökenleri Antik Yunan sitelerinde var olan ve gerçek demokrasiyi anlatan bir siyasal yapıyı dayandığı belirtilmektedir. Bugün yapılmaya çalışan, var olan demokratik yapıları bu sisteme olabildiğince yaklaştırmaktadır. Oysa, klasik demokrasi anlayışının temelinde halkın kendini yönetecek kimseleri, toplumdaki seçkinleri belirlemesi yatmaktadır. Halk, genel ve eşit oyla temsilcilerini belirleyip egemenlik hakkını kullanmakta ve bunun temsili demokrasinin gereği olduğu vurgulanmaktadır. Bir de doğrudan demokrasi araçlarını da içeren katılımcı demokrasi yaklaşımı bulunmaktadır. Bu yaklaşıma göre, halkın sürekli olarak kendini ilgilendiren politikalarda söz sahibi olabilmesinin tek yolunun katılımcı demokrasinin varlığı

³⁰ Levent Köker, **Demokrasi, Eleştiri ve Türkiye**, Dipnot Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 2008, s. 9,12

³¹ http://www.e-demokrasi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=7 (9Aralık 2008)

³² Erdoğan, Anayasal..., s. 244

olduğu belirtilmektedir. Son dönemlerde gittikçe taraftar kazanan bu görüşe göre, katılımcı demokrasi, halkın çeşitli yollardan siyasete en geniş biçimde katılabilesidir. Demokrasi kavramının arkasında ya da özünde herkesi bağlayan ve ilgilendiren karar süreçlerinde yurttaşın katılımı olduğu belirtilmektedir. Siyasal katılma, demokrasi kavramıyla özdeşleştiren anahtar bir kavram olmaktadır. Bir yönetim biçimi olarak demokrasi, bu kavramdan ayrı düşünülmemektedir. Demokrasiyi üstün kılan, halkın siyasal sisteme katılımı ve denetimi olduğu vurgulanmaktadır. Katılım, bütün siyasal konularla ilişkilendirilmektedir. Katılımın amacı, siyaseti ve yönetimi etkilemektir. Yurttaş, siyasal gücü oluşturan birey olarak, toplumu ilgilendiren kararların alınmasına katılır. Böylece, yurttaş etkin hale getirilip olarak kararların üretilmesine ortak olması sağlanmaktadır.³³

Katılımcı demokrasinin amaçlarından biride devletin katılıma dayalı bir kurum olmalısını sağlamaktır. Bunu gerçekleştirebilmek içinde devletin vatandaşların devlet yönetimine katılımını özendirecek tekniklerin (referandum, halk girişimi, halk vetosu, geri çağırma hakkı vs.) uygulanmasına önem verip bu katılım araçlarını daha etkin hale getirilmesini sağlaması gerektiği savunulmaktadır.³⁴

1.1.3. Katılımcı Demokrasi Modelleri

Demokrasinin neredeyse evrensel olarak popülerleştiği çağımızda demokratik teori alanındaki çalışmalardan önemli bir kısmının katılımcılık düşüncesi etrafında toplandığı dikkat çekmektedir. Bu kuram grubundaki çalışmalarda, katılma, katılım imkânlarının maksimize edilmesine ve örneğin iş dünyası, eğitim sektörü ve henüz demokratik düzenin nezareti altında bulunmayan toplumsal ve ekonomik alanların demokratikleşmesine özel bir değer verilmektedir.”³⁵ Demokratik teori temelinde geliştirilmiş katılımcı demokrasinin birçok modeli olduğu belirtilmektedir:

³³Joannes Weinand, “Bürgersymposium-Leitbild Zukunft Trier”,in: Hermann Hill (Hrsg) Begreifbare Stadt, Staatskommunikation, Band 2, Köln, Carl Heymans Verlag,1994, s.107’den M. Akif Çukurçayır, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Çizgi Kitabevi, 3. Baskı, Konya, 2006, s.27

³⁴Coşkun Can Aktan, **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Yayınevi, Eylül 2003, 1. Baskı, Ankara, s.119

³⁵Schmidt,Mg.,2001, Demokrasi Kuramlarına giriş, (Çev. M. Emin Köktaş), Akara, Vadi Yayınları;s.164’den Gülgün Erdoğan Tosun, Birleştirici Demokrasi Devlet-Sivil Toplum İlişkisinin Yeniden Yapılandırılması için Bir Analiz Aracı Olabilir mi? “**Sivil Toplum ve Demokrasi**”,Kaknüs Yayınları, İstanbul, 2005,s.25

Müzakereci demokrasi, diyolojik demokrasi, güçlü demokrasi, genişlemeci demokrasi, feminist demokrasi, yeşil(cı) demokrasi, kozmopolit demokrasi gibi. Aktif siyasal yurttaşlığın yeniden kurgulanması olarak temeline dayanan bu kuramları bazen birbirinden ayırt etmek oldukça zor olmaktadır. Müzakereci demokrasiden bahsederken rahatlıkla diyolojik demokrasi alanına kaymak ya da radikal demokrasi kavramlarını kullanmak mümkündür.³⁶ Aslında neredeyse tüm katılımcı demokrasi modeller ideal (katılımcı-cumhuriyetçi) yurttaş tipolojisi kurgulama ve bunun normatif kılma açısından birbirine benzemektedir. Bir diğer ortak nokta, tümünün liberal temsili demokrasi modelin eleştirisi üzerine inşa edilmiş olmalarıdır. Öncelikle hedefleri liberal temsili model içindeki kurumların ve unsurların tanımlarının, hem kendi içlerindeki hem de birbirleri arasındaki ilişkilerinin yeniden kurgulanması olduğu ifade edilmektedir.³⁷

Bu kısımda katılımcılığı daha fazla ön plana çıkaran ve liberal temsili demokrasi modelin eleştirisi üzerine inşa edilmiş olan bu demokrasi kuramları incelenmektedir.

1.1.3.1. Müzakereci Demokrasi

Temsili demokrasinin meşruiyetinin giderek daha fazla sorgulandığı günümüzde daha katılımcı demokrasi arayışları söz konusu olmaktadır. Bu arayışın yansımalarından biri de 1980’li yıllardan beri temsili demokrasiye alternatif bir model olması hedeflenen müzakereci demokrasi teorisi olduğu belirtilmektedir.³⁸

Müzakereci demokrasi, tabandan tavana halkın demokratik yönetim süreçlerine doğrudan katılımını ve kararlar almasını hedefleyen doğrudan demokrasi olarak nitelenebilecek bir demokrasi türü olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda Hegelci “birey-sivil toplum-devlet” ayrımında müzakereci demokrasi bireyin demokratik karar alma mekanizmalarına aktif olarak katıldığı güçlü bir sivil toplumu

³⁶ Gülgün Erdoğan Tosun, Birleştirici Demokrasi Devlet-Sivil Toplum İlişkisinin Yeniden Yapılandırılması için Bir Analiz Aracı Olabilir mi? “**Sivil Toplum ve Demokrasi**”,Kaknüs Yayınları, Ankara, 2005,s.25

³⁷ Tosun, **a.g.k.**, s.25

³⁸ <http://www.aydin.edu.tr/tam/umds/> (3 Şubat 2008)

öngörmektedir. Hedef demokratik kaderini ve geleceğini doğrudan sivil ve politik müdahaleyle değiştirebilme gücüne daha fazla erişmiş bir politik insan ve sivil toplum modelini oluşturabilmektir.³⁹ Müzakereci demokrasi, liberal demokrasiye bir takım eleştiriler getirmektedir. Bu eleştirilerin başında temsili demokrasinin dayandığı siyaset modelinin yurttaşları demokratik süreçlerden dışlayarak bir kriz durumuna yol açması gelmektedir. Bu kriz, yurttaşların siyasete olan ilgisinin azalması, aktif eylemden uzaklaşması, temel siyasal kurumlar ve liderler karşısındaki güvensizliğiyle şekillenen bir meşruiyet sorunuyla ilişkilendirilmektedir.⁴⁰ Müzakereci demokrasi bu krizin, yurttaşın siyasete katılmanın artması ve daha aktif hale gelmesi ile aşılabileceğini öngördüğü belirtilmektedir.

1.1.3.2. Diyalojik Demokrasi

Giddens, demokrasinin esasen iki temel boyutu olduğunu söylemektedir. Birincisi, demokrasinin çıkarların temsil edilmesinde bir araç olarak belirlemektedir. İkincisi ise değer çatışmalarının ve problemlerin kamusal alanda mevcut iktidarın belirlediği şekillerden çok diyalog yoluyla çözümü olarak kendini göstermektedir. Giddens’a göre ikinci boyut günümüz demokrasi teorisinde çok anlamlı ve önemli bir yere sahip olup, yeni bir kavramlaştırmanın da nüvesini oluşturmaktadır: Diyalojik demokrasi.⁴¹

Diyalojik demokrasi, her şeyden önce, kamusal alanda öteki ile karşılıklı tolerans içinde beraber yaşamanın tek aracının diyalog olduğunu varsaymaktadır. Bunu yaparken de ötekinin kim ve ne olduğuna bakmamakta, dolayısıyla fundamentalizmin tüm tiplerine karşıt bir konum almakta olduğu belirtilmektedir.⁴²

“Diyalojik demokrasinin gerçekleşmesinin Giddens’a göre “bir koşulu özek diyalog ise; öbürü, gündelik hayat ilişkilerinde sosyal düşünümün (reflexivity) yayılması olmaktadır. Bu anlamda diyalojik demokrasi zorunlu olarak oydaşmaya

³⁹ <http://www.aydin.edu.tr/tam/umds/> (3 Şubat 2008)

⁴⁰ Ülkü Doğanay, **Demokratik Usuller Üzerine Yeniden Düşünmek**, İmge Kitabevi, 1.Baskı, Ankara, 2003, s.23

⁴¹ Ali Yaşar Sarıbay, **Kamusal Alan Diyalojik Demokrasi Sivil İtiraz**, Alfa Yayınları, 2000, 1. Baskı, İstanbul, s.12

⁴² Giddens, 1994, *Beyond Left and Right*, London, s.115’den Ali Yaşar Sarıbay, *Kamusal Alan...*, s.12

(consensus) yönelmekten çok müzakereyi ve düşünmeyi esas almaktadır. Bununla beraber, diyalojik demokrasi tüm çatışmaların diyalog yoluyla üstesinden gelinebileceğine dair bir imada da bulunmaz; dolayısıyla diyalogun devam etmek zorunda olduğunu ileri sürmez. Çünkü diyalogun sadece öteki ile birlik olmada aktif bir güven yarata kapasitesi olarak anlaşılması gerektiğini vurgulamaktadır.”⁴³

1.1.3.3. Güçlü Demokrasi

Güçlü demokrasinin topyekun bir katılım ile gerçekleşebileceği belirtilmektedir, etkin katılımı esas alan bu demokrasi anlayışı; siyasal tarz olarak katılımın, değer olarak eylemliliğin, kurumsal eğilim olarak popülizmin, etkin ve merkezileşen bir yurttaş türünün, yine etkin ama adem-i merkezizetçi yönetim biçiminin olduğu ve buna karşılık doğal hak, yüce hukuk, görünmez el, kolektif genel irade gibi soyut kılıkların olmadığı bir düzeni temsil etmektedir.⁴⁴

Tam anlamıyla, yurttaşlar adına temsili yönetimden ziyade yurttaşların özyönetimidir. Burada etkin yurttaşlar, ille de her düzeyde ve her durumda değil; fakat yeterince sık olarak ve bilhassa temel siyasetlere karar verilirken ve önemli bir güç konumlanırken, kendi kendilerini yönettikleri savunulmaktadır. Öz yönetim, gündem oluşturma, tartışma, yasama ve siyaset yapma süreçlerine yurttaşların devamlı katılımını kolaylaştırmak için oluşturulmuş kurumlar yoluyla hayata geçirilmektedir. Güçlü demokrasi bireylerin kendi kendilerini yönetme kapasitelerine sonsuz güven duymayacağı, fakat sıradan insanların çoğunluğunun, daha küçük bir insan topluluğunun onları yönetmeye çalışırken yaptığından çok daha az hata yapacağı belirtilmektedir.⁴⁵

1.1.3.4. Radikal Demokrasi

Düşünce tarihindeki kökleri, en azından Jean-Jacques Rousseau’nun Toplum Sözleşmesi adlı eserine kadar geriye giden ve çoğu kez “katılımcı demokrasi”, ile

⁴³ Giddens, **a.g.k.**, s.116’dan Ali Yaşar Sarıbay, Kamusal Alan..., s.12

⁴⁴ Benjamin Barber, **Güçlü Demokrasi**, Çev: Mehmet Beşikçi, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1995, s. 200

⁴⁵ Barber, **a.g.k.**, s. 195-196

özdeşleştirilen “radikal demokrasi”, Cohen ve Arato’nun deyişiyse⁴⁶, “Devlete karşı bireysel haklar fikrinden çok demokratik meşruluk ilkelerinden hareket ettiği belirtilmektedir. Klasik yurttaşlık ilkelerini, modern, eşitlikçi temeller üzerinde, yani herkesin yönetme ve yönetilme sürecine katılımın gerçekleştirecek bir kurumsal düzenlemeyi ifade etmeyi amaçladığı vurgulanmaktadır.”⁴⁷

Radikal demokrasi kuramı, liberal ve sosyalist kutuplaşmanın sonrasında toplum odaklı bir karışım görünümünde olduğu belirtilmektedir. Klasik liberalizme ve Marksizm’e bir alternatif olarak sunulan radikal demokrasi, kişisel hakların daha da artmasını sağlamak ve buna bağlı olarak mülkiyet haklarını ve devlet iktidarının kullanılmasını demokratik hesap verme yükümlülüğü içerisinde ele almak amacıyla olduğu ifade edilmektedir. Bireysel ve toplumsal ilişkileri, siyasal ilişkiler olarak gören bir anlayıştır. Çünkü post-modern siyasal koşulların ortaya çıkardığı yeni toplumsal hareketler ve yeni siyaset anlayışı devlet merkezli değil toplum merkezli olduğu belirtilmektedir. Radikal demokratlara göre, demokrat yurttaşlardan oluşan cumhuriyetçilik anlayışını (civic republicanism) ilke edinen projenin temel vurgusu sivil toplum alanındaki demokratik mücadeleleri (anti ırkçılık, anti-cinsiyetçilik, anti-kapitalizm vb.) birbirine eklemleyecek demokratik eşdeğerliliklerin yaratılması için “farklı grupların kimliklerini dönüştürecek yeni (commonsense)” sağlanması gerektiği savunulmaktadır.⁴⁸

Radikal demokrasi kuramcıları, Marksizm’in bu yorumunun dışına çıkarak; anonim özneler yerine tekil özneleri dayanak noktası olarak alan ve hatta özne-nesne ilişkisini reddeden, siyaset gündeminin merkezine farklı kavramlar (kimlik, birey, çoğulculuk vb.) yerleştirmektedirler. Sınıfı reddedişin bir teklik (homojenlik) gösterdiğini iddia etmek doğru bir yaklaşım olmaz, ancak bunlar arasında bazı ortak noktalar saptamak gerekirse bunlar şöyle özetlenmektedir: “Sınıfın ekonomik konumu buna uygun bir siyasal güce yol açmamıştır ve bu da ekonomi ile politika

⁴⁶ Köker, **a.g.k.**, s.353

⁴⁷ Köker, **a.g.k.**, s.354

⁴⁸ Chantal Mouffe, (1994). **Radikal Demokrasi: Modern mi, Post-Modern mi?**, (Der. M. Küçük) Vadi Yayınları, Ankara, s.192-193.

arasında zorunlu bir tekabüliyet ilişkisi bulunmadığı gerçeğine işaret etmektedir. Yani, ideoloji ve politika, ekonomiden özerktir.”⁴⁹

Radikal demokrasi liberal demokrasinin yaşadığımız geç/post modern duruma göre yeniden-kurulması gereksinimini vurgulayarak “demokrasiyi demokratikleştirmeyi” amaçlayan bir kurumsal girişim olduğu belirtilmektedir. Diğer bir deyişle, kamusal alanın demokratikleşmenin ön koşulu olduğunu saptayarak, demokratik bir devlet/sivil toplum ilişkisinin parametrelerini kurmaya çalışan bir proje olduğu ifade edilmektedir. Aynı zamanda da liberal demokrasinin katılımcı bir tarzda işlev görmesini sağlayacak kuramsal ve normatif bir demokrasi anlayışını siyasal söyleme yerleştirme çabası olduğu söylenmektedir.⁵⁰

1.1.4. Demokrasinin Üstünlüğü

“Demokrasi, bir fazilet rejimidir” sözünü, siyasetçiler sık sık kullanmaktadırlar. Demokrasiyi, diğer yönetim biçimleri karşısında üstün kılan nitelikler nelerdir? Aynı zamanda demokrasiyi evrensel tek meşru yönetim biçimi haline getiren bu erdemleri şu şekilde sıralanmaktadır:⁵¹

Bireyin Kendi Kaderini Tayin Edebilmesi: Demokrasinin ahlaki temeli, bireylerin kendi kaderini özgürce tayin edebilmelerine imkân sağlaması olduğu belirtilmektedir. Demokratik yönetim kurallarını yurttaşların koyduğu, en azından bu kurallar rızalarını beyan etmekte ve bunları onayladıkları ifade edilmektedir. Bir kimse, kendi koyduğu veya rızasını gösterdiği kurala, kimsenin zorlaması olmadan gönüllü olarak riayet edeceği savunulmaktadır.⁵² Aynı zamanda demokratik toplumlarda “rıza dayalı bir hukuk sistemi” mevcuttur denilmektedir.⁵³

Bireylerin kendi amaçlarını kendilerinin tayin edebilmesi ve hayatlarını bu doğrultuda yaşamaları, özel hayatlarının dışardan gelen müdahalelerden korunmasına

⁴⁹ Ellen Meiksins Wood, (1992). **Sınıftan Kaçıs**, (Çev: Sükrü Alpagut), İstanbul: Akis&Dönem Yayınları, s. 9-10.

⁵⁰ E.Fuat Keyman , **Türkiye ve Radikal Demokrasi** ,Alfa Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, 2000,s.3

⁵¹ Türköne, **a.g.k.**, s.193

⁵² Türköne, **a.g.k.**,s.193

⁵³ Ömer Çaha, “Sivil Toplum, Aydınlar ve Demokrasi”, Plato Film Yayınları, İstanbul, 2008, s.63

bağlı olduğu ifade edilmektedir. Bunu sağlayan, demokrasinin garanti altına aldığı özgürlüklerdir. Öbür taraftan, bireylerin toplumda paylaştıkları ortak alanları vardır. Demokrasi, ortak alanda alınan kararlara bireyin katılmasını sağlayarak, kendi kaderini tayin hakkının siyasal alandaki uzantısına imkân vermektedir.⁵⁴

Farklı Tarzların Meşruluğu ve Barış İçinde Birlikte Yaşama: Farklılaşma demokrasinin sine qua non'unu olmazsa olmaz şartını oluşturmaktadır. Demokrasi, başta siyasal farklılaşma olmak üzere, siyasal, kültürel, dinsel, cinsel ve yaşam felsefesine dayalı her tür farklılığı bir zenginlik olarak kabul ettiği belirtilmektedir.⁵⁵ Bütün ortak paylarına rağmen, insanların dünya görüşleri, amaçları ve yaşam biçimleri büyük farklılıklar göstermektedir. Barışçı ve medeni bir toplum, bütün bu farklılıklara rağmen birlikte, barış içinde barış içinde yaşama becerisini gösteren toplumdur. İşte barış içinde yaşama vasıtasını sağlayan değer, demokrasidir.⁵⁶

Bireyin ve Bireysel Özgürlüklerin Değeri: Demokrasi bireyin ve bireysel özgürlükleri koruyan ve geliştiren bir sistemdir. Demokrasi bu haliyle özgürlüğün sağlam bir aracı ve bireyin özgür kılan bir değer olarak ifade edilmektedir.⁵⁷

İnsanların Gelişmesi: John Stuart Mill, demokrasinin insanların bazı erdem ve hasletlerini geliştirdiğini söylemektedir. Ona göre demokrasi siyasal hayata aktif olarak katılma imkânlarını herkese sağlamak suretiyle vatandaşların bağımsızlık, kendine güven duyma ve kamusal ruha sahip olma özelliklerini diğer rejimlerden daha fazla geliştirmektedir. Katılımcı demokrasiyi savunanlar, katılma yoluyla bireylerinin potansiyellerinin geliştiği üzerinde önemle durmaktadır.⁵⁸

Çatışmaların Çözümü: Demokrasi çatışma konularının ve çatışan tarafların kendilerini rahatça ifade etmelerine imkân sağlayarak bir tür emniyet sübabı rolü

⁵⁴ Türköne, **a.g.k.**,s.193

⁵⁵ Çaha, **a.g.k.**, s.61

⁵⁶ Türköne, **a.g.k.**,s.193

⁵⁷ Türköne, **a.g.k.**,s.193

⁵⁸ Türköne, **a.g.k.**,s.193

oynamaktadır. Demokrasi, muhalefeti meşru hale getirmekte ve çıkar çatışmalarını normal kabul ederek bunların çözümü için adil yöntemler geliştirmektedir.⁵⁹

Modern siyasi demokrasi, yönetenlerin, yaptıklarından dolayı seçilmiş temsilcilerinin rekabeti ve işbirliği yoluyla dolaylı olarak hareket eden vatandaşlar tarafından, kamusal alanda sorumlu tutuldukları bir yönetim olmaktadır.⁶⁰

1.2. YURTTAŞLIK

Bu kısımda Yurttaşlık kavramından bahsedildikten sonra yurttaş yetiştirmenin ve yurttaş eğitiminden amaçlananın ne olduğu ve katılımcı demokraside yurttaşın yeri anlatılmaktadır.

1.2.1. Yurttaşlık Kavramı

Yurttaş, en basit anlamda bir siyasal topluluğun üyesi denilmektedir. Eski Yunan'da şehir devletinde (polis) yurttaş; kölelerden ve meteklerden, yani yabancılardan ayrıcalıklı olarak şehrin siyasal hayatına katılma hakkı olan zümreyi ifade eden bir kavram olarak kullanılmakta idi.⁶¹

Eski Yunan'da yurttaşların elde ettikleri katılma hakkı doğuştan kazanılan bir hak olduğu; bu da, Yunanlıların ana ve babalarının üyesi oldukları şehirlerin yurttaşları olarak kalmalarından kaynaklandığı belirtilmektedir. Buna bağlı olarak, yurttaşlığın doğurduğu hak; asgaride siyasal bir etkinliği veya kamu işlerine katılma hakkını içeren üyelik hakkı olduğu ifade edilmektedir. Buna göre, yürürlükte olan demokrasi derecesine göre, söz konusu katılma hakkının Şehir Kurulu toplantılarına katılma hakkından ibaret kalması kadar, daha dar veya daha geniş bir görevler silsilesine

⁵⁹ Türköne, **a.g.k.**,s.193

⁶⁰ Philippe C. Schmitter, Tery Lyn Karl, Çeviren: Levent Gönenç, (Editör: Atilla Yayla), **Sosyal ve Siyasal Teori**, "Demokrasi Nedir, Ne Değildir" Seçme Yazılar, Siyasal Kitabevi, 2.Baskı, Ankara, 1999, s.3

⁶¹ Ali Yaşar Sarıbay, **Politik Sosyoloji**, Everest Yayınları, İstanbul, 2008, s.107

seçilmek hakkı da olabildiği belirtilmektedir. Bu bağlamda, önemli olan hususun, bir Yunanlı için yurttaşlığın daima, böyle bir katılmaya az veya çok gerekli kıldığıdır.⁶²

Bir başka önemli hususun da Yunanlı, yurttaşlığını sahip olduğu bir şey olarak değil, daha çok aileye üye olmak gibi paylaştığı bir şey olarak düşündüğü belirtilmektedir.⁶³

Yurttaşın eski Yunan'daki bu konumu, çok daha sonraki dönemlerde siyasal düşünürlerin kavramlaştırmalarında etkisini göstermiştir. Örneğin, J.J. Rousseau'nun siyasal düşüncesinde yurttaş olmanın belirleyici özelliği bütünün bir parçası olarak var olmak; bu sayıda değerinin de bütüne, yani topluluğa bağlı olmak şeklinde belirmesiydi denilmektedir. Bu noktadan hareketle, Fransız Devrimi'nin Rousseau düşüncesinin hayli etkili olduğu Jakoben dönemde, yurttaşlık din, zümre (estate), aile ve bölge gibi alternatif kimliklere karşı her Fransızın hakim (dominant) kimliği olarak yerleştirme gayretinin konusu olmuştur. Öyle ki, dönemin yaygın onursal ünvanı olan Monsieur'ün (bay/bey) tamamen evrensel citoyen (yurttaş) ile ikame edilmesi sözkonusu gayreti sembolize etmekteydi. Yurttaşlığın yaygınlık kazandığı ölçüde erdemli davranışın temel güdüsü sayılan dinsel inanç ve ailevi sadakat arka planla itilmiştir. Dolayısıyla, Jakoben ideolojide yurttaşlık, herkesin topluluğa hizmetle yükümlü olduğu evrensel bir görev haline geldiği belirtilmektedir.⁶⁴

Bununla beraber, görevin layıkıyla ifası için Jakobenler yurttaşlara özgür, özerk ve karar alıcı özellikler de atfetmişlerdir. Bu anlamda, Fransız Devrimi'nin ürünü olan yurttaş, şehir devletinin yurttaşına göre daha aktif konuma sahip olduğu belirtilmekte neden olarak ise Fransız devriminin yurttaşı, şehir devletinin yurttaşı gibi yürürlükte olan demokrasinin derecesine bağlı bir katılma hakkına sahip olmaması gösterilmektedir. Tersine, kendi özgür, özerk ve aktif konumu, yürürlükteki demokrasinin derecesinin belirlediği, bu anlamda, çağdaş

⁶² Sabine, G.H., Tharson, T.L., A History of Political Theory, Hindsdale, 1973, 4th Edition, s.21'den Ali Yaşar Sarıbay, **Politik Sosyoloji...**, s.107

⁶³ Sarıbay, Politik Sosyoloji..., s.108

⁶⁴ Sarıbay, Politik Sosyoloji..., s.108

demokrasilerin yurttaş tipinin atası Fransız Devrimi'nden doğduğu ifade edilmektedir.”⁶⁵

“Şehir-devletinden başlayıp günümüze kadar geçen sürede “yurttaş” kavramıyla kastedilen iki farklı anlayışın etkili olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi, yurttaşlığı bir görev, bir sorumluluk, gururla kabul edilmiş bir yük olarak tanımlar. İkincisi ise, yurttaşlığı bir statü, bir yetki, bir hak veya pasif şekilde kullanılan haklar manzumesi olarak görür. Birinci anlayışta yurttaşlık hayatımızın çekirdeğini oluşturur; ikincisinde hayatımızın dışsal çerçevesi olarak belirir. Hayatımızın çekirdeği olarak yurttaşlıkta aktörlerin bir diğerine sıkı sıkıya bağlılığı söz konusudur. Dışsal çerçeve olarak yurttaşlıkta bu sıkı bağa rastlanmaz; aktörlerin ayrı bağlılıkları vardır. Bu itibarla, yurttaşlığı bir görev olarak tanımlayan anlayış yurttaş aynı zamanda siyasal hayatın baş aktörü olarak görür; o hem kanun yapıcıdır, hem de kendi günlük işlerinin yönetimini ifa eder. Oysa, statü olarak yurttaşlık anlayışında kanun yapma ve yönetim başkalarının işidir; yurttaşın işi özeldir. Hiç şüphesiz, günümüz demokrasilerinin dayandığı, yukarıda sözünü ettiğimiz birinci tür yurttaşlık anlayışıdır. Zaten, çağdaş demokrasiler üzerine yapılan araştırmalarda da ortaya konmuştur ki, bir demokrasinin başarımını (performance) belirleyen, tüm yurttaşların siyasete katılmaları ve aktif olmaları; kısacası yurttaşlık kültürünün (civic culture) o toplumda egemen olmasıdır.”⁶⁶

David Miller’a göre, yurttaşlık bir devletin yasalarına tabi olmaktan öte, haklar bağlamında tanımlanmış bir toplumsal rol ve en önemlisi bir inanç ve tutum sorunudur. Yurttaş içinde yaşadığı toplumun geleceğini belirlemede etkin bir rol yüklenmeli, alınan ortak kararlarda sorumlu olduğunu hissetmelidir. Başka bir anlatımla yurttaş “gibi” yani kendini topluluğun ortak yararını geliştirmeye adanmış bir üyesi gibi davranmalıdır.⁶⁷

⁶⁵ Sarıbay, Politik Sosyoloji..., s.109

⁶⁶ G. Almond - S. Verba, The Civic Culture, Newbury Park, 1989 Sage Printing, tümü, aktaran Sarıbay, Politik Sosyoloji...**a.g.k.**, s.109

⁶⁷ Füsun Üstel, **Yurttaşlık ve Demokrasi**, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999, s.35

1.2.2. Yurttaş Yetiştirme

Genel olarak yurttaşlık eğitimi, politik eğitimin bir parçası ve iyi bir yurttaşın içinde bulunduğu politik sisteme nasıl katılacağına önemi üzerinde durmaktadır.⁶⁸

Eğitimin politik işlevlerinden biri, mevcut politik sisteme (devlet düzenine) sadakati sağlamaktır. Genelde politik sistemlerin çocuklara ve yurttaşlara bir politik eğitim, özelde yurttaşlık eğitimi vermek suretiyle sosyal birlik ve dayanışma ruhu kazandırmak istedikleri belirtilmektedir. Eğitim bir bakıma, sosyal bütünlüğün çimentosu gibi işlev gördüğü vurgulanmaktadır.⁶⁹

Modern dünyada eğitim hizmetleri büyük ölçüde politik iktidarların tekelindedir. Söz konusu politik tekel ve denetim yurttaşlık eğitiminin hemen hemen bütün aşamalarına yön verebilmektedir. Her iktidar eğitimde kendi görüşüne, programına göre düzenlemeler yapabildiği vurgulanmaktadır.⁷⁰

Yurttaşlık eğitiminde amaçlanan sadece politik sistemin gereklerine uygun ve o sistemin istediği gibi bir birey yetiştirmek olarak değerlendirilmemesi gerektiği, Eğer yurttaşlık eğitimi, çoğulcu değerleri gözetken bir şekilde gerçekleşirse birey kendi kültürünü de sürdürebildiği belirtilmektedir. Fakat bu süreç demokratize edilmezse, bireyin gelişmesi, hükümete uygun bir alet haline getirmek adına engellenebildiği ifade edilmektedir. Demokratik yurttaşlık eğitiminde esas olanın, yurttaşın bilinçlendirilmesi olduğu, bu bireylerin sınırlandırılması olarak anlaşılmaması gerektiği çünkü demokratik-çoğulcu bir politik yapılanmada politik sistemin rakibi ya da düşmanı değil; fakat işlevleriyle politik sistemin işleyişine katkıda bulunan son derece önemli bir unsur olduğu belirtilmektedir. Eğer bireyler yurttaş olarak gerekli eğitimi almamış ise, sisteme katılmada sıkıntıya düşmeleri kaçınılmaz olacaktır. Örneğin sistemin ne kendilerine sundukları hakları, ne de

⁶⁸ Ali Yaşar Sarıbay- Süleyman Seyfi Ögün, **Politikbilim**, Alfa Aktüel, 2006, Bursa, s.9

⁶⁹ Sarıbay- Ögün, **a.g.k.**, s.9

⁷⁰ Sarıbay- Ögün, **a.g.k.**, s.10

verdiği görevleri bilmeyecekler; dolayısıyla da gereklerini yerine getirmeyeceklerdir.⁷¹

1.2.3. Yurttaş ve Katılımcı Demokrasi

“Katılımcı toplum ya da yoğun bir katılıma dayanan demokratik bir sistem, yurttaşlık kavramı üzerine bina edildiği belirtilmektedir. Demokratik bir toplumun yapı taşları, siyaseti bir yaşama biçimi olarak algılayan, siyaseti yalnızca parti çalışanlarının bir eylemi olarak görmeyen yurttaşlardır. Her eylem, siyaset değildir. Yalnız kamusal eylemler, bireysel olmaktan çıkan ve toplumu ilişkilendirilebilen eylemler siyasaldır. “Güçlü Demokrasi” kuramcılarından Benjamin Barber’a göre, yapmaktan çok izlemek durumunda olan yurttaşlar, “bekçi” rolünü oynamaktalar ve kötü bir filmi izlerken uykuya dalan seyircilerden farklı olmamaktadırlar. “Güçlü demokrasi” seyirci yurttaşlarla değil, siyaseti bir yaşam biçimi olarak gören etkin yurttaşlar tarafından gerçekleştirilebilir. Yine Barber’a göre, siyaset salt eylem alanı değil, zorunlu bir eylem alanıdır.⁷² “Geçerli bir yurttaşlık nosyonuna sahip olmak, sorumlulukla yaşamak demektir. Hegel, monarşilerde ya da tepeden inme yönetimlerde kral ya da despotun “sorumlu siyasal fail” olduğunu, oysa demokrasilerde bütün yurttaşların bu hakka sahip olduğunu vurgularken, katılımcı bir siyasal sistemde, yurttaşların belirleyici aktörler olduğuna vurgu yapmaktadır.”⁷³

Demokrasinin dinamik unsuru “katılım” ve katılımın öznesi “birey”dir. Bireyi aktif özne durumuna getiren ona tanınan hak ve özgürlükler alanıdır.⁷⁴

Daha önce demokrasinin tanımını yaparken demokrasinin “halkın iktidarı” şeklinde benimsenen yaygın tanımının olduğu ve bu tanımdaki halk kavramının muğlaklığından bahsedildi. Bu doğrultuda katılımcı demokrasilerde halk kavramındaki kavramsal muğlaklık nasıl giderilir ya da halk kavramı yerini ne alabilir sorusunun cevabı olarak, katılımcı demokraside temel siyasal aktör topluluk

⁷¹ Sarıbay- Ögün, a.g.k., s.10

⁷² Benjamin, a.g.k., s.165-167’den M. Akif Çukurçayır, Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Çizgi Kitabevi, Konya, 3. Baskı, 2006, s.38

⁷³ Benjamin, a.g.k., s.107’den Çukurçayır, a.g.k., s.38

⁷⁴ İbrahim Yıldırım, Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim, Seçkin Yayınları, 2004, Ankara, s.199

olduğundan halkın yerini yurttaşın alıp ve böylece kavramsal bir muğlaklığında ortadan kalkacağı verilmektedir.⁷⁵

Öte yandan, katılmacı demokrasi ile kastedilen ise şudur: Yurttaşların kendilerini etkileyen tüm kararların alınmasına etkin olarak çeşitli şekillerde katılmaları ve bu katılmanın toplumun tüm sektörlerinde oldukça yüksek bir ademi merkeziyetçilik aracılığıyla gerçekleşmesidir. Bu bağlamda katılmacı demokrasinin sahip olduğu özellikleri ise şöyle sıralanmaktadır.⁷⁶

-“Tüm bireyler kendileriyle ilgili tüm kolektif karar almaları arzuladıkları genişlikte katılmalarını sağlayacak fırsatlara tamamen sahip olmalıdırlar.

- Kollektif karar almaya katılma oy vermayla sınırlı olmamalıdır, çok çeşitli başka faaliyetleri de kapsamalıdır.

- Kollektif karar almadaki sorumluluk geniş bir şekilde dağılmalıdır; sadece resmî görevlilerle ve/veya uzmanlarla sınırlandırılmamalı, bu kararlardan etkilenecek tüm şahısları kapsamalıdır.

- Kollektif kararlara katılma, siyasal sistemle sınırlandırılmamalıdır, sosyal hayatın tüm alanlarına yayılmalıdır.

- Siyasal olmayan alanlarda kolektif alanlardaki kolektif kararlara katılma, bireylere siyasal hüner ve normları öğretici ve onları daha geniş siyasal meselelere katılmayı güdüleyici nitelikte olmalıdır.”⁷⁷

Bu özellikler, göstermektedir ki; katılmacı demokrasi için gerekli olan yurttaşların bilincinde bir değişim gerçekleşmesi; kendilerini aktif olarak görmeleri, bunun için kapasitelerini arttırmaya gayret etmeleri ve geliştirmeleri gerekmektedir. Dolayısıyla, yurttaş ancak özerk olduğu ve kendini geliştirdiği oranda katılmacı

⁷⁵ Sarıbay, Politik Sosyoloji..., s.112

⁷⁶ Sarıbay, Politik Sosyoloji..., **a.g.k.**, s.112

⁷⁷ Sarıbay, Politik Sosyoloji..., **a.g.k.**, s.112

demokrasi gerçekleştirebilmektedir; katılımcı demokrasinin gerçekleştiği oranda da yurttaş özerk olup kendini geliştirip ifade edebilmektedir.⁷⁸

Bununla beraber katılımcı demokrasilerde yurttaşın siyasal katılımı vatandaşların isteklerinin siyasal sisteme aktarılması, kişisel tatmin, vatandaşlık bilincinin gelişmesi, iktidarı denetleme ve belirleme gibi işlevlerinin yanında asıl olarak siyasi kararlara demokratik meşruluk kazandırma ve siyasal toplumsallaşma gibi iki önemli işlevi olduğu belirtilmektedir.⁷⁹ Bu işlevlerden ilki yani siyasi kararlara demokratik meşruluk kazandırmak için bazı ölçütler gerektiği ifade edilmektedir. Bu ölçütleri şöyle özetlenmektedir:⁸⁰

- Siyasi kararların demokratik meşruluğu, ancak bu kararlardan etkilenebilecek olan yurttaşların karar alma sürecine özgürce katılabilmelerine bağlıdır.

- Siyasi karar-alma sürecine özgürce katılma imkânı, toplumu oluşturan bireylerin eşitliğini gerektirir. Bu eşitliğin ekonomik güç, siyasi iktidara yakınlık ya da uzaklık ve toplumsal sınıf ve statü konumlanmalarından etkilenmemesi zorunludur. Başka bir ifadeyle siyasi karar alma sürecinde katılım yurttaşın hangi statüde olduğuna bakılmadan objektif şekilde sağlanmalıdır.

- Yine bu eşitlik, siyasi sürece katılanların birbirlerini eşdeğer özneler olarak görmelerini; sürece katılmak için gereken araç ve imkânlarla eşitçe sahip olmalarını ve sürecin içerdiği tartışma/konuşma (diyalog) konularının sınırlandırılmamasını zorunlu kılmaktadır.

Görüleceği üzere bu ölçütler sağlınırsa demokratik katılımın daha fazla ve daha adil bir şekilde gerçekleştirebileceği vurgulanmaktadır.

⁷⁸ Sarıbay, Politik Sosyoloji..., a.g.k., s.113

⁷⁹ Negehan Talat Arslan, Raci Kılavuz, “Yönetimde İstikrar ve Temsilde Adalet -Yönetime Katılma ve Seçim Olgusu Hakkında Bir Değerlendirme”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İnceleme**, (1.Baskı), (Ed. Negehan Talat Arslan), 2005, Ankara, s.57

⁸⁰ Köker, a.g.k., s.358

İKİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİ VE YURTTAŞLIK BOYUTUYLA YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Bu bölümde öncelikle Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının ne olduğu, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının nerede ve nasıl ortaya çıktığı, amacı, hangi yeni yönetim tekniklerinden faydalandığı üzerinde durulmaktadır. Daha sonra Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının yurttaşa bakışı ve çalışmamızın ana eksenini oluşturan YKY düşüncesinin demokrasiyle olan ilişkisi anlatılmaktadır.

2.1. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI (NEW PUBLIC MANAGEMENT)

Daha önce belirtildiği gibi 1970’li yıllara kadar siyasal iktidarlar, sürekli olarak sorunların çözüm yerleri olarak düşünüldüğü, 20. yüzyıl “Kamu Yönetimi” veya “Kamu Hizmeti” çağı olarak nitelendirilebilecek olan bir dönem olduğu ifade edilmektedir. Geleneksel kamu yönetiminin sorunları çözmemesi ile artık işleyemez hale gelen kamu yönetimi mekanizmasının işlerlik kazanıp, daha verimli ve etkili hale gelebilmesi için yeni arayışlar içine girildiği belirtilmektedir.

Bir yandan makro ekonomik krizlerin yaşandığı, bir yandan da uluslararası sermaye ve ürün piyasalarında yoğunlaşan rekabetin başladığı 1970’li ve 1980’li yıllar, refah devletleri için güzel günlerin bittiği, sorunların başladığı yıllar olarak görülmektedir.⁸¹ Hükümetlerin ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalmaya başlayınca, tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimsizlik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör değerlerinin, tekniklerinin ve pratiklerinin kullanılması gibi yeni düşünceler gündeme gelmiş ve ortaya yeni bir düşünce anlayışı olan “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” çıkmıştır.⁸² Bir başka deyişle bir kuşaktan fazla zamandır, dünya politikasındaki eğilim, devletin küçültülmesi yönünde olduğu belirtilmektedir. Bu eğilimin, hem normatif hem de ekonomik sebepler vardır. Küresel ekonomideki

⁸¹ Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İTO yayınları, Yayın No2007-57, 2007 2.Baskı, İstanbul, s.254

⁸² Mehmet Akif ÖZER, **Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya**, 1. Baskı, Platin Yayınları, Ankara, 2005, s.221

büyüme, bilginin, sermayenin ve daha az oranda olmakla beraber işgücünün dolaşımını artırmak süretiyle, egemen ulus-devletlerin sahasını daralmıştır.⁸³

Yeni kamu yönetimi (new public management) düşüncesi, 1980 sonrasında gündeme gelmiş ve yeni kamu yönetiminin (YKY) açtığı çığır, mevcut sorunlar karşısında güçsüz düşen klasik kamu yönetimi için bir yeniden dirilme yolu olduğu belirtilmektedir. Kamu yönetimindeki etkinlik arayışına, klasik sistemin ötesinde farklı bir kulvardan kalkarak cevap arayan KYK, hararetli tartışmalara yol açmıştır. KYK, aslında uzun zamandır bilinen piyasa yöntemlerini ve rekabetçi mekanizmaları, bu kez kamu yönetimi için önermekte olduğu ve KYK'nin getirdiği asıl yeniliğin bu olduğu belirtilmektedir. Diğer bir ifadeyle KYK özel sektörde uygulanmakta olan yöntemlerin kamu örgütleri için de uygulanabileceğini ve uygulanması gerektiğini ileri sürmüştür. Ancak bu önerilerin kamu sektörüne taşınmasının pek kolay olmadığı zira KYK'nin kamu sektöründeki sorunlara yeni ve farklı bir açılım getiren bu önerileri, kamu yönetiminin dayandığı klasik paradigmlarla karşı karşıya geldiğinde, söz konusu paradigmlarla uyummadığı ve KYK uygulamaları, bu paradigmların çöküşüne yol açtığı savunulmaktadır.⁸⁴

Kamu hizmetlerinin sunumunu derinden etkileyen bir çok yönetsel çaba ve yaklaşım özellikle son 20-30 yıldır global ölçekte kamu yönetimlerini etkisi altında bulundurmaktadır. Arkasında toplumsal, kültürel, teknolojik ve ekonomik bir takım etmenlerin de yer aldığı bu oluşum, değişim ve dönüşüm çabaları birçok ülkede uygulamaya konu olmakta bazı ülkelerde ise tartışma başlığı olarak kamuoyunun gündeminde bulunmaktadır. Artık kamu yönetimleri eskiden olduğu gibi tepeden inmecî, vatandaş istek ve beklentilerine duyarsız, aşırı bürokratik ve merkeziyetçi, gizli-kapalı ve sorgulanamayan yöntemlerle hareket eden, performansı çok fazla dikkate almayan yapılar olarak varlıklarını sürdürmede zorluk çekmektedirler. Bunların yerine kamu yönetimleri değişik toplumsal aktörlerle işbirliği içerisinde politikalar oluşturan, yerinden yönetime ağırlık veren, katılımcı ve hesap verebilen,

⁸³ Francis, Fukuyama, **Devletin İnşası**, (Çev: Devrim Çetinkasap), 4.Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2008, s.140

⁸⁴ Erbay Arıkboğat, Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi, **Kamu Yönetimi Yazıları**, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen), Nobel Yayınevi, 1.Basım, Ankara, 2007, s.41

etik ve yolsuzluk konularında duyarlı, esnek ve dinamik örgütsel yapılara sahip, şeffaf ve açıklığı ilke edinen, paylaşımcı ve süreçlerle yetinmeyip sonuçlara da odaklanan, performansı dikkate alan, vatandaş istek ve beklentilerine duyarlı, bilgi-iletişim teknolojilerini hizmet planlaması ve sunumunda azami ölçülerde kullanan yapılara doğru kayma eğilimi göstermektedir.⁸⁵ Bu anlayışın temelinde, hangi kamu hizmetinin ne biçimde sunulacağı tek taraflı verilen idari eylem ve kararlarla değil, vatandaşların istek ve beklentilerine göre piyasa mekanizmasını temel alan ve hizmet kullanıcılarına daha fazla seçenekler sunan bir modelle sunulma görüşü ortaya konulmaktadır.⁸⁶

Bilindiği gibi geleneksel kamu yönetimi, büyük ölçüde Max Weber'in formüle ettiği bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Bu model, sanayi toplumunun şartlarından ortaya çıktığı; esas itibarıyla ordu modeli örgütlenmeye yasallık ve rasyonellik eklenerek geliştirdiği; ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayri şahsi, katı hiyerarşik ve bir ölçüde merkeziyetçi nitelikler taşımakta olduğu vurgulanmaktadır. Weberyen örgüt modeli ve onun dayandığı paradigma Batı toplumlarının gelişmesine önemli katkılar sağlanmasına karşılık, örgütlerde disiplin, baskı ve kontrol kültürünü geliştirdiği, esneklikten yoksun olduğu, sonuçlardan çok girdilere önem verdiği, girişimciliği ve yaratıcılığı önlediği, katılım kültürünü engellediği gerekçesiyle eleştirilip, bu eleştiriler sonucunda özel sektördeki rasyonellik anlayışının kamu yönetimine de yansıtılması yönünde güçlü bir eğilimi ortaya çıkardığı belirtilmektedir.⁸⁷

YKY, özü itibarıyla esasını Max Weber'in formüle ettiği yasal-rasyonel bürokrasi modelinden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışını; piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve adem-i merkeziyetçi örgütlenme, çıktılarına yönelme, yurttaş-

⁸⁵ Ahmet Nohutçu ve A. Balcı, 2003 "Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: 'Kamu'nun Yönetilmesinden 'Kamu'nun Yönetmesi Anlayışına Doğru" **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Editörler Asım Balcı, Ahmet Nohutçu) , Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 18

⁸⁶ Ulvi Saran, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı bir Yaklaşım, Ankara: Atlas Yayıncılık., 2004, S.19

⁸⁷ Bilal ERYILMAZ, "Kamu Yönetiminde Değişim", **2.Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri Kitabı**, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara, Eylül 2004 s.55,56

müşteri merkezli yönetim anlayış ve teknikleriyle ikame etme amacını benimsediği ifade edilmektedir.⁸⁸

Yeni kamu yönetimi anlayışı basit bir yönetim stili değişikliği olarak düşünülmemesi gerektiği belirtilmektedir. YKY aynı zamanda kamu sektörüne yeni yaklaşımları da getiren bir paradigma değişikliği olarak görülmektedir. Bu yeni paradigma klasik kamu yönetiminin sınırlayıcı doğasına, kültürüne ve temel ilkelerine meydan okuma olarak açıklanmaktadır. Hiyerarşik bürokrasiden çok piyasalara öncelik vermek, müşteriye karşı sorumluluk, süreçlerden çok sonuçlar üzerine yoğunlaşmak, kaçınmaktan çok sorumluluk almak, kamu yönetiminden çok işletme yönetimi üzerinde durmak, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak gibi kamu sektörü için yeni değerler oluşturduğu ifade edilmektedir. Piyasa kültürü, yapılan teknikleri, yönetsel bilgi ve becerileri kamu sektörünün verimliliği için yeni öncelikler haline getirdiği belirtilmektedir.⁸⁹

YKY eski birçok görüşün yeniden uyarlanmasından ibaret bir anlayış olarak da değerlendirilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının gündeme getirdiği bazı değerler ve pratikler yeni değil ancak yeni şart ve koşullar altında yeniden tanımlanmış ya da formüle edilmiş kabul edilmektedir. Anlayışın orijini 1950'lerin PPBS'ne (Plan-Program-Bütçe Sistemi) kadar gitmektedir. PPBS, kamu harcamalarının mevcut durumuna meydan okuyan bir araç olarak, kamusal programların planlanmasını yapmaktadır. Bu süreçte, örgütlerin kamusal ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmeleri için yeniden yapılanma mekanizmalarına ihtiyaç duymaktadır.⁹⁰

YKY'nin oldukça karışık bir değişim yapısına sahip olduğu belirtilmektedir. Çünkü "bir dişli diğer dişlilerin de dönmesine" neden olmaktadır. Değişim sürekli olmakta ve anlayış süreç orijinli olan ve değişebilen örgütsel yapıları içermektedir. Burada etkinlik ve verimlilik kriterlerine önem verilmekte, teknolojiye örgütsel

⁸⁸ ERYILMAZ, Kamu Yönetiminde Değişim..., s.57

⁸⁹ Mehmet Akif ÖZER,, "Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinde Devletin Etkinleştirilmesi", Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Ankara 2005, s.192

⁹⁰ Özer, Doktora Tezi..., s.192

sorunların çözümünde en üst seviye yararlanılmakta ancak teknolojinin çözümünden çok yönetim sorunlarının temel nedenlerinden biri olduğuna dair görüş de sorgulanmaktadır.⁹¹ Kürek çekmekten çok dümen tutmak, hizmet etmekten çok yetki vermek, bürokratik süreçlerle piyasa süreçlerini değiştirmek, bürokrasinin değil müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak, harcamaktan çok kazanmak, tedaviden çok önlem almak, katılım ve takım çalışmalarına dönük olarak hiyerarşiden uzaklaşmak gibi stratejiler, YKY'nin öngördüğü değişimin ana unsurları olduğu belirtilmektedir. YKY'nin temel hedefleri; verimliliği sağlamak, siyasal, yönetsel sistemi daha iyi çalışır hale getirmek, sınırlı kontrol, yönetsel özerklik, daha çok açıklık, yetki devri ve sözleşmecilik aracılığıyla da sistemde önemli değişiklikler yapmak⁹² olarak sıralanmaktadır. Bu amaçla günümüzde; personel ve kamu harcamaları açısından yönetimin büyümesini yavaşlatmak veya tersine çevirmek, hizmet bölüşümünün de halka en yakın birimler aracılığı ile kamu kuruluşlarından mümkün olduğunca hizmetlerinin üretiminde ve dağıtımında özellikle bilgi teknolojileri aracılığıyla otomasyonu geliştirmek gibi süreçlerden yararlanılarak, daha çok YKY'nin genel sorunlarını, politika dizaynını, karar silleri ve uluslararası birliktelikleri kapsayan uluslararası bir gündem geliştirmek için çaba harcanmakta olduğu ifade edilmektedir.⁹³

2.1.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı

Anlayış ilk olarak ABD'de kırsal isyanlarla ırkçılığa karşı müdahalelerde ve Güneydoğu Asya'da yaşanan öldürücü savaşlar ve iflaslar karşısında gündeme geldiği belirtilmektedir. Bu dönemde görülen özellikle ABD'deki Watergate skandalı gibi politik krizler, hükümetlere karşı alaycı ve şüpheli yaklaşımların doğmasına yol açmış, bütün bunların sonucunda mevcut kamu kurumlarına olan güvenin sarsıldığı

⁹¹FREDERICKSON, H. George (1995), "Comparing the Reinventing Government Movement With The NPM", Public Administration Review, s.264'den M.Akif Özer, "**Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi**" <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der59m1.pdf> (05 Eylül 2008)

⁹²CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREID (2002a), "A Transformative Perspective on Administrative Reforms", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), New Public Management, England: Ashgate. s.13-39 dan M.Akif Özer, "**Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi**" <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der59m1.pdf> (05 Eylül 2008)

⁹³HOOD, Christopher (1991), "A Public Management For All Seasons", Public Administration Review, s.3-19.dan M.Akif Özer, "**Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi**" <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der59m1.pdf> (05 Eylül 2008)

ifade edilmektedir. Bu krizlerin temel nedeni olarak, geçmişle yapılan aşırı harcamalar ve cevaplanamayan ve çözümlenemeyen sistem sorunları görülmektedir. Bu olaylar yeni programlarını gündeme gelirmiş ve kamu yönetimi pratiklerinde nasıl değişiklik yapılabileceğinin tartışılmasına yol açmıştır.⁹⁴

Bu tartışmalar sonucunda bürokrasinin ve kamu yönetimi disiplinin güncel ve toplumsal sorunlarla yakından ilgilenmesini arzulayan ve kamu yönetimi disiplinin 1960 sonlarına kadarki mevcut statükocu, rasyonalist ve pozitivist anlayışından rahatsızlık duyan Amerikalı kamu yönetimi ve siyaset bilimi akademisyenleri çeşitli alternatif arayışları içine girdiği, bu arayış ve meydan okumalardan birisi “Yeni Kamu Yönetimi Hareketidir” olduğu ifade edilmektedir.⁹⁵

Mensuplarınca Harekete “yeni/new” denmesi: daha çok etkililik, ekonomi ve etkinlik üzerine odaklanan pozitivist kökenli geleneksel/klasik kamu yönetimi anlayışının değerlerinin eksik ve yetersiz olduğuna inanan hareketin savunucularının normatif bir anlayışı benimsemeleri ve sosyal adaleti/eşitliği de kamu yönetiminin temel değerleri arasına dahil etme çabalarından kaynaklandığı belirtilmektedir. YKY özellikle güncel ve önemli sosyal problemlere çözüm bulmaya, adalete ve eşitliğe önem verilmektedir. Frederickson’a göre Yeni Kamu Yönetiminin “yeni”liği malzemede değil, o malzemenin işlenmesindedir. Kavramları ve kimi tartışmaları eski olan YKY’nin “yeni” kılan mevcut kavramları ve kaygıları yeni bir potada eriterek Amerikan kamu yönetimine yön verme gayretidir.⁹⁶

2.1.2.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Teorik Arka Planı

20 inci yüzyılın genelinde kamu sektörünün ve özel sektörün yönetim yapılarında ve stillerinde çok fazla farklılığın olamadığı belirtilmektedir. Özel sektörde de büyük şirketler hiyerarşik ve Weber’in öngördüğü şekliyle bürokratik örgütlenmeleri oluşturduğu belirtilmektedir. Ancak zamanla yaşanan ekonomik

⁹⁴ Özer, Doltora tezi..., s.194

⁹⁵ Hüseyin Özgür, “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, **Çağdaş Kamu Yönetimi 1**, (Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür) Nobel Yayınları, Ankara, 2003, s.183

⁹⁶ Özgür, Yeni Kamu Yönetimi...,s.185

krizlerinde etkisiyle özel sektör, yönetim yapısını sorgulamaya ve yeni yönetim tekniklerini kullanmaya başladığı ifade edilmektedir.⁹⁷

Yaşanan ekonomik krizler ve özel sektörün sorunlardan çıkış arayışları beraberinde geleneksel kamu yönetiminin eleştirilmesine neden olmuş ve kamu yönetimi de yeni arayışlara başlanılmıştır. 1980’lerde ekonomik teoriler (kamu tercihi, sorumluluk, işlem/maliyet teorisi) kamu sektörüne yönelen eleştirilerde, politik ve ideolojik bir alt yapı hazırlamışlardır.⁹⁸ Bu ekonomik teorilerden YKY’nin etkilendiği söylenen Kamu Tercihi Teorisi şu şekilde özetlenmektedir.

Kamu Tercihi Teorisi: Kamu tercihi, piyasa dışı karar alma mekanizmasının ekonomik analizi veya basitçe ekonomi biliminin politika bilimine uygulanması olarak tanımlanmaktadır. Politika biliminin konuları olan devlet teorisi, oylama kuralları, seçmenlerin davranışı, parti politikaları, bürokrasi aynı zamanda kamu tercihinin de konusunu oluşturmaktadır. Bununla birlikte metodoloji de aynıdır. Kamu tercihi teorisine göre birey her kim olursa olsun; seçmen, politikacı veya bürokrat olarak göstereceği temel davranış, bencil rasyonellik ve faydasını maksimize etmektir.⁹⁹ Kamu tercihinin, kamu yönetimi konusundaki temel önerileri, yönetimin etkinliğinin sağlamak için şeffaflaşması; her alanda fayda-maliyet analizleri yapılması; mümkün olan her alanda rekabete açılması; bürokrasinin etkinliğinin sağlanması için, ekonomik teşvik sistemi getirilmesi; performansa dayalı ücret farklılaşmasına gidilmesi; kamu yönetiminde maliyet ve faydanın Pazar şartlarına yaklaştırılması şeklinde özetlenmektedir.¹⁰⁰

Bu yeni arayışlar ve ekonomik teorilerin de kamu sektöründe yaptığı politik ve ideolojik alt yapı sonucunda ekonomik düşünce, kamu sektöründe geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini almaya başlamıştır. YKY bu dönemde radikal çıkışını, yeni sağ ve yeni muhafazakârlık uzantıları ile yaptığı ifade edilmektedir. Küresel

⁹⁷ Özer, Yeni Kamu..., s.232

⁹⁸ Özer, Yeni Kamu..., s.233

⁹⁹ http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/mueller-geray-kamu_tercihi.htm (03.12.2008)

¹⁰⁰ Ali Rıza Çoban, “Kamu Tercihi Teorisi” **Çağdaş Kamu Yönetimi 1**, (Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara, 2003, s.93

dünya ekonomisinde 1990’larda görülen neoliberal gelişmeler ise bu durumu pekiştirdiği belirtilmektedir.¹⁰¹

1990’larda devletin eski sınırlarına dönmesine yönelik girişimler, bazı kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli sorunlara doğurmuştur. Daha az kaynakla daha etkin kamu hizmeti sunma fonksiyonu oldukça güçleşmiş, bu süreçte kamu hizmetlerinin vergilerle finansmanı öngörülmüş, reformların teknik yönü, verimliliği ve etkinliği tekrar gündeme getirilmiştir. Ancak bu sefer de bu sürecin YKY anlayışı tarafından tehdit edilmeye başlandığı belirtilmektedir.¹⁰² Bu dönemde oldukça yoğun bir uluslar arası gündem, kamu yönetimi uygulama ve pratiğini etkilemiştir. Kamu yöneticileri “global köyün” daha da ötesinde nerede yaşanabileceğini sorgulamışlardır. Kamu ve özel sektörün birbirinden bağımsız olduğunun anlaşılmasından beri ve yönetim tekniklerinin kamu sektöründe rekabeti artırmasından dolayı görülen fonksiyonel değişim, kamu sektöründe yönetim fonksiyonunu etkilemiştir. Yerel ve esnek yönetim yapıları burada hakim örgüt yapıları durumuna geldiği, bu görüşlerin yayılması ve bilgi teknolojisinin etkisiyle ulusal sınırlar hızla yapaylaşmaya başladığı belirtilmektedir.¹⁰³

Bu gelişmeler karşısında klasik kamu yönetimi eski model olarak kabul edilirse, YKY; onun yerini alan, reformdan çok kamu sektöründe ve onun toplumla ve hükümetle olan ilişkilerinde bir dönüşümü ifade eden ¹⁰⁴ bir paradigma değişimi olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁰⁵

Aslında geleneksel modelden dönüşün de birçok nedeni olduğu belirtilmektedir. Bunlar arasında en önemlisi klasik modelin sorunlara yol açtığının genel kabul görmesidir. Yönetimler klasik modelin olumsuzluklarını fark etmişler, klasik yöneticiler yerine profesyonel yöneticilerden yararlanarak özel sektörden

¹⁰¹ Jan –Erik Lane, *New Public Management*, Routledge, London, England, 2000, s. 3’den Özer, *Yeni Kamu...*, s.233

¹⁰² Uğur Ömürgönülşen, “The New Public Management” *AÜSBF Dergisi*, 52: 1997, s.529’dan Özer, *Yeni Kamu...*, s.234

¹⁰³ Özer, *Yeni Kamu...*, s.234

¹⁰⁴ Owen Hughes, *Public Management&Administration*, USA:ST.Martin’s Pres, 1998, s.59’dan Özer, *Yeni Kamu...*, s.234

¹⁰⁵ Özer, *Yeni Kamu...*, s.234

yönetim tekniklerini almışlardır. Maliyetleri azaltarak, tasarruf yaparak ve gereksiz ayrıntıları kaldırarak özel sektörle rekabete hazırlanmışlardır. Bütün bunlara rağmen siyasal talepler bazı hizmetlerin aynı seviyelerde korunmasına neden olmuş, bu süreçte en önemli unsur olarak üretkenliğin sağlanması görülmüştür.¹⁰⁶ Yeni görüşler bürokratik bölünmenin etkin olmadığını göstermiş, profesyonel yöneticiler de bunu doğrulamışlardır. Ayrıca politikacılarca klasik sistemle ilgili sorular sorulmaya başlanmış, ömür boyu istihdam ilkesi sorgulanmış ve sözleşmeli statü tartışılmaya başlanmıştır.¹⁰⁷

Anlayışın teorik zeminde çerçevelendirilmesi ise Perry ve Kraemer'in 1983 yılında yayınladıkları çalışma ile gerçekleştiği ifade edilmektedir. Bu kitapta yazarlar yeni ortaya çıkan anlayışın özelliklerini; kamu örgütlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve biçimlerini anlamak ve geliştirmek, bunu yaparken özellikle yürütme erki ve bunun kapsadıklarını temel analiz birimi olarak ele almak, kamu yöneticilerinin daha yetkin biçimde donanımlı duruma gelmelerini sağlayacak araçları ve teknikleri geliştirmek, yöntemsel olarak örgütler arası karşılaştırma teknikleri üzerinde yoğunlaşmak¹⁰⁸ şeklinde belirtmişlerdir.

YKY'nin pek çok farklı değerın uygulamada uyumlu birlikteliğini ifade eden ve siyasal açıdan "tarafsız" bir yaklaşım olduğu savunulmaktadır. YKY'nin savunucuları bu yaklaşımın öngördüğü çerçevenin sadece belirli bir (örn. Yeni Sağcı) siyasal parti veya programın taleplerine cevap vermek üzere oluşturulmuş bir mekanizma olmadığını belirtmektedirler. Ancak 1970'lerdeki ekonomik ve yönetsel krizlere karşı bir alternatif olarak geliştirilen "Yeni Sağcı" politikalar ile "kamu işletmeciliği" tezi ve YKY arasında önemli siyasal/ideolojik bağlantılar olduğu da dile getirilmektedir.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Owen Hughes, a.g.k., s.59'dan Özer, Yeni Kamu..., s.233

¹⁰⁷ Özer, Yeni Kamu..., s.234

¹⁰⁸ Yılmaz Üstüner "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 3, 2000, Ankara, s.16

¹⁰⁹ Uğur Ömürgönülşen, "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", **Çağdaş Kamu Yönetimi 1**, (Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara, 2003, s.24-25

2.1.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Amacı

Yeni kamu yönetimi anlayışı 20 inci yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetimi alanında ortaya çıkan en önemli uluslararası eğilimlerden birisi olduğu belirtilmektedir. Bu akımın temel göstergesi daha çok siyaset biliminin sınırları içinde kalan kamu yöneliminin işletmecilik biliminin sınırları içerisine çekilmesidir.

110

YKY'nin amaçları şu şekilde sıralanmaktadır:

- Kamu harcamaları ve personel yönünden devletin büyümesinin yavaşlatılması ya da durdurulması,¹¹¹
- Her şeyin devlete dayandırıldığı bir sistemden özelleştirme ya da özelleştirme benzeri bir sisteme geçiş,¹¹²
 - Vatandaş daha aktif hale getirip, katılımı artırmak,
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde (amaçlarının belirlenmesi ve politikalarının açıklığa kavuşturulmasında) “rasyonel” ve “stratejik” bir yaklaşım anlayışı benimsemek,¹¹³
- Kamu hizmetlerinin üretilmesinin ve dağıtılmasının geliştirilmesinde bilişim teknolojilerinden yararlanmaktadır.¹¹⁴

2.1.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Özellikleri

Yeni Kamu Yönetimi, geleneksel yönetimden farklı olarak, yönetimin organizasyonunu ve işleyişinde, piyasalar ve toplumla ilişkilerinde yeni bir yapılanma öngörmektedir. Yeni kamu yönetiminin temel unsurları konusunda çeşitli

¹¹⁰Turgay Ergun, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereği**, İmge Yayınları, 2.Baskı, Ankara, 2001, s.78

¹¹¹ Ergun, **a.g.k.**, s.78

¹¹² Ergun, **a.g.k.**, s.78

¹¹³ Ömürgönülşen, Kamu sektörü..., **a.g.m.**, s.23

¹¹⁴ Ergun, **a.g.k.**, s.78

sınıflandırmalar yapılmaktadır.¹¹⁵ Örneğin C.Hood yeni kamu yönetiminin unsurlarını yedi grupta toplamaktadır.¹¹⁶ Bunlar:

- Kamu sektöründe yöneticiye geniş yönetme serbestliğinin tanınması,
- Performans ölçümü yapılması,
- Sonuçlara, prosedürlerden daha çok önem verilmesi,
- Kaynakların kullanımında disiplin ve tutumluluk,
- Kamu sektöründe rekabetin artırılması
- Büyük yapılı organizasyonların, optimal büyüklükte yeni yapılara dönüştürülmesi,
- Kamuda, özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması

2.1.5. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri

Mathiasen (1999) YKY akımının eşlik ettiği belli başlı özellikleri ve kamu hizmet sunumuna etkilerini şu şekilde sıralamaktadır:¹¹⁷

1) Aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yapılanmaların desantralizasyon yoluyla halka daha fazla yakınlaştırılması ve hizmet sunumunun vatandaşa en yakın yerde gerçekleştirilerek tüm paydaşların geribildirimine olanak sağlanması,

2) Sonuç odaklılık,

3) Doğrudan kamu hizmeti sunumu yerine alternatif mekanizmaların geliştirilmesi,

¹¹⁵ HOOD, Christopher (1991), "A Public Management For All Seasons"den aktaran Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Okutman yayıncılık, Ankara, 2008, s.22

¹¹⁶ HOOD, Christopher (1991), "A Public Management For All Seasons"den Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi...**, s.22

¹¹⁷ Mathiasen, David G., 1999. "The New Public Management and its Critics." *International Public Management Journal*, c. 2(1), s. 90-111 den Asım Balci, "**Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri**" <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf> (20 Ağustos 2008)

4) Doğrudan sunulan kamu hizmetlerinde daha fazla verimlilik arayışına gidilmesi ve kamu örgütleri arasında rekabetin tesis edilmesi,

5) Merkezi yönetimlerin stratejik kapasitesinin artırılması, esneklik ve en az maliyet yaklaşımlarının benimsenmesi olarak sıralamaktadır.

Mathiasen'in belirtmiş olduğu YKY'nin kamu yönetimine etkisi derin olmuş ve bunun üzerine devletin rolü ve işlevleri tartışılarak yeni mekanizmaların kurgulanması yoluna gidilmiş ve özelleştirme ve kamusal hizmette rekabet gibi halen tartışılmakta olan belli yöntemler sisteme dahil edilmiştir. YKY anlayışı, kamu hizmetlerinin üretilmesi ve yönetilmesi işlevlerini birbirinden ayırmakta ve yönetim sorumluluğunu kendinde bırakarak hizmet üretimini piyasa mekanizması koşullarına bırakmaktadır.¹¹⁸ Ayrıca, YKY akımı ile bir taraftan özelleştirme ve kamu hizmetlerinde alternatif hizmet sunum mekanizmalarının devreye sokulması yoluyla devletin küçültülmesi hedeflenmekte, bir taraftan da desantralizasyon (yerinden yönetim) ve subsidiarite (yerellik) gibi ilkelerin vurgulanması ile yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmakta, öte yandan da sayıları giderek artan bağımsız idari otoriteler kurularak klasik kamu bürokrasisi dışına taşan ve düzenleyici kararlar alıp uygulayan kamu örgütleri oluşturulmaktadır.¹¹⁹

2.1.6. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Kamu Yönetiminde Uygulanan Yeni Yönetim Teknikleri

YKY ile birlikte kamu yönetiminde; yeni yönetim teknikleri kullanılmaya başlanmıştır. 1990'lı yılların başından itibaren tüm dünya da giderek benimsenen ve başta özel sektör olmak üzere kamu ve üçüncü sektördeki tüm organizasyonlarda

¹¹⁸Eryılmaz, Bilal, 2004. "Kamu Yönetiminde Değişim". II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara, Asım Balci, "**Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri**" <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf> (20 Ağustos 2008)

¹¹⁹ Aksoy, Şinasi, 2004. "Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması" II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara.'dan aktaran Asım Balci, "**Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri**" <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf> (20 Ağustos 2008)

yararlanılan ve uygulanan yeni yönetim tekniklerini başlıca beş ana kategoride ele alınmaktadır.¹²⁰

- 1) Toplam Kalite Yönetimi
- 2) Stratejik Yönetim,
- 3) Sinerjik Yönetim.
- 4) İnsan Kaynakları Yönetimi,
- 5) Değişim Yönetimi (Değişim Mühendisliği)

Aşağıda bu yönetim teknikleri açıklanmaktadır.

2.1.6.1. Toplam Kalite Yönetimi

Toplam Kalite Yönetimi (TKY) ; “Yöneten ve Yönetilen” ayrımı yerine “beyin ve ellerin” biraradalığı canlı, esnek bir örgüt yapısı, mal veya hizmet üretiminde kalite, müşteri, ya da halk odaklı “Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği” süreci olarak betimlenmektedir¹²¹.

Toplam kalite yönetiminin başlıca üç hedefi aşağıda sıralanmaktadır:¹²²

- Müşterinin isteklerini tatmin edecek ürünleri ve hizmeti üretmek, müşterinin güvenini kazanmak,
- Şirketi, çalışma prosedürlerini iyileştirici, daha az hala, daha düşük maliyet daha az borç daha avantajlı sipariş getiren önlemlerle daha yüksek karlılığa yönelmek,
- Çalışmaların şirket hedefine ulaşma yolunda potansiyellerini tam olarak kullanmalarına yardım etmek; şirket politikasının yayılımı ve gönüllü faaliyetleri teşvik etmek.¹²³

¹²⁰ Aktan, Değişim Çağında..., s. 181-182

¹²¹ Ömer, PEKER, “Toplam Kalite Yönetimi ve Sürekli iyileşme”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri** (İkinci Cilt), TODAİE Yayını, Ankara, Aralık 1995, s.53

¹²² Aktan, Değişim Çağında..., s.182

¹²³ Aktan, Değişim Çağında..., s.182

Kamu sektöründe TKY'ye geçmenin birçok nedeni olduğu söylenmektedir. Bu gerçeklere bakıldığında ilk olarak karşımıza “Değişimin gerekliliği” konusu ortaya çıkmaktadır. Günümüzde tüm dünya da yaşanan hızlı değişme kamu sektörünün ayak uydurmayıp geri kaldığı, bu açıdan bakıldığında kamuda hizmetlerinin taleplere cevap verebilecek düzeyde olmadığı sürekli vurgulanmaktadır. Toplumsal yaşamın bir bütün olarak değerlendirilmesi durumunda özel kesimin kalite yönelimi tekniklerini başarı ile uygularken, kamu örgütlerinin bu kamu sektörüne aktarılması aynı zamanda toplumsal bir sorumluluk olarak görülmektedir. İşte bu çerçevede, kamu yönetimlerindeki eksikliklerin giderilmesinin yollarından birinin de TKY uygulamalarına geçilmesi olarak görülmektedir.¹²⁴

2.1.6.2. Stratejik Yönetim

Kamu yönetiminin daha yüksek performansla faaliyetlerini sürdürmesi için stratejik yönetim adı verilen yönetim felsefesinden yararlanılmaktadır. Stratejik yönetim, bir organizasyonun amaçlarına ulaşabilmesi için etkili stratejiler geliştirmesini, bunların planlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü ifade eder. Bir başka ifadeyle, stratejik yönetim, yoğun bir rekabetle yüz yüze bulunan şirketlerin rakipleri ile yarışabilmeleri için ne yapmaları, ne tür stratejiler izlemeleri gerektiğini inceleyen bir araştırma alanı olarak belirtilmektedir.¹²⁵

Türkiye’de son yıllarda yapılan reform çalışmalarında stratejik yönetimin gerekliliğinden söz edilmektedir. Gerekliliğinin nedenini ise Dinçer ; “aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale geldikleri ve kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini(misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceği şeklinde ifade etmektedir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış (vatandaşlar) ve iç(çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınması gerektiği, planlama

¹²⁴Asım Balcı, Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi, **Çağdaş Kamu Yönetimi 1**, (Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara, 2003, s.332

¹²⁵ Aktan, Değişim Çağında..., s.191

sürecine ilgili tüm taraflar dahil edileceği ve kuruluş stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçeleri bu planlara dayalı olarak oluşturulacağı, ABD başta olmak üzere bir çok ülkede uygulanan bu yapının ülkemize uyarlanması pilot uygulamalar yapılacağı” şeklinde ortaya koymaktadır.¹²⁶

2.1.6.3. Sinerjik Yönetim

Toplam kalite yönetimi ve stratejik yönetim dışında kamu sektöründe yüksek performans ve etkinlik için önem taşıyan yeni yönetim tekniklerinden bir diğeri de sinerjik yönetimidir.¹²⁷

Sinerjik yönetim esasen iki farklı anlamda kullanıldığı belirtilmektedir. İlk olarak sinerjik yönetim; organizasyonda tüm kaynakların (İnsan, bilgi, sistem, donatım vs.) etkin bir liderlik ile bir araya getirilmesi ve böylece daha yüksek bir enerjinin yaratılması anlamına gelmektedir.¹²⁸

Sinerjik yönetim dar anlamda ise yönelime tüm çalışanların daha geniş ve etkin bir katılımının sağlanmasıdır. Sinerjik yönetim bu çerçevede “Toplam Katılım Yönetimi” olarak da adlandırılmaktadır.¹²⁹

2.1.6.4. İnsan Kaynakları Yönetimi

İnsan kaynaklarının yönetimi organizasyonun amaçlarına(karlılık, verimlilik, kalite vs.) ulaşabilmesi için tüm çalışanların en etkin verimli bir şekilde kullanılmasıdır. İnsan kaynaklarının yönetimi, organizasyonda “insan” kaynaklarının en etkin şekilde kullanılmasını amaçlar. Daha başka bir ifadeyle, insan kaynaklarının yönetimi; insan kaynaklarının planlanması, geliştirilmesi, eğitimi, motivasyonu, performans değerlendirilmesinin yapılması, yönetime katılması gibi konuları içeren bir alandır. Yeni yönetim felsefesinin önemli boyutlarından birisi olan “insan

¹²⁶ Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1**, “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” T.C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003, s.130

¹²⁷ Aktan, Değişim Çağında..., s.193

¹²⁸ Aktan, Değişim Çağında..., s.193

¹²⁹ Aktan, Değişim Çağında..., s.193

kaynaklarının yönetimi” alanında kullanılan ve yararlanılan başlıca yeni teknikleri şu şekilde sıralanmaktadır:¹³⁰

- 1) Yalın Organizasyon
- 2) Çalışanları Güçlendirme (Empowerment)
- 3) Kademe Azaltma (Delaying)
- 4) Sıfır Hiyerarşi
- 5) Ekip Çalışması
- 6) Multi-Fonksiyonel Katılım
- 7) İş Köprüleme (Job Bridging)
- 8) Küçülme (Downsizing)
- 9) İşe uygun eleman (Rightsizing)
- 10) Dış Kaynaklardan Yaralanma (outsourcing)
- 11) Sürekli Eğitim
- 12) Kaizen (Sürekli Gelişme)
- 13) Otokontrol
- 14) Toplam Verimli Bakım
- 15) Kendi Kendini Yöneten Takımlar (Self-Managed teams)
- 16) Tam Zamanında Hizmet (Just In Time)

Bununla birlikte kamu yöneticilerine, başında bulundukları yönetim biriminin yönetiminde aktif bir şekilde hareket etmelerini ve gerektiği yerlerde gerekirse yalnız başına kararlar alıp inisiyatif sahibi olmalarını gerektirmektedir. Geleneksel kamu yönetiminin ön gördüğü yönetici profili ise, yönetim faaliyetlerine çok fazla aktif bir şekilde katılan ve koordinasyonu sağlayan bir yapı olarak görülmektedir.¹³¹

2.1.6.5. Değişim Mühendisliği

Değişim Mühendisliği, herhangi bir organizasyonda yapı sistem, süreç ve uygulanan politikalarda hızlı ve radikal yeniden tasarım ve değişiklikler yapılarak

¹³⁰ Aktan, Değişim Çağında..., s.196-197-198

¹³¹ Önder Kutlu, “İdari Reform Transferi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Editörler Asım Balcı, Ahmet Nohutçu) , Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 105

organizasyonun daha yüksek bir performansa ulaşmasını ve bir atılımı gerçekleştirmesini amaçlayan yeni bir organizasyonel değişim tekniği olarak tanımlanmaktadır. Bir başka ifadeyle, değişim mühendisliği bir atılım (breakthrough) stratejisi ile organizasyonunda performans düzeyini yükseltmek ve daha sonra bu performansın sürekliliğini sağlamak için geliştirilmiş bir teknik olarak değerlendirilmektedir.¹³²

Hemen belirtmelidir ki; verimsizlik, hantallık ve bürokratism başta olmak üzere pek çok sorun ve aksaklıklar nerdeyse işleyemez duruma gelen kamu yönetimi mekanizmalarının yüksek bir performansla ulaşması, etkin ve verimli çalışan birimler haline getirilmesi için bu yönetim tekniklerinin uygulanması son derece önem taşımaktadır. Ancak uygulama zemini kamusal nitelik taşıdığından kamu yararı ve olumsuz dışsallıklar gibi bazı hassasiyetlerin gözden uzak tutulmaması belirtilmektedir.¹³³

Yeni yönetim yaklaşımı ve tekniklerini sadece işletme yönetimi alanında uygulanabilecek olgular olarak görmemesi gerektiği, bunların hemen hepsi işletme yönetimi literatüründe yer alsa da söz konusu yaklaşım ve teknikler, küçük ya da karmaşık, özel ya da kamu yönetim olayının bulunduğu her yerde düşünülebilecek ve uygulama alanı bulabilecek oluşumlar olarak değerlendirilmesi ifade edilmektedir.¹³⁴

2.2 YENİ KAMU YÖNETİMİNE GETİRİLEN ELEŞTİRİLER

YKY düşüncesine yönelik eleştiriler öncelikli olarak yeni yönetim düşüncesine yöneltilmektedir. Yeni yönetim düşüncesinin bakış açısının aksine gerçek yaşamda tüm bireylerin rasyonel hareket edemeyecekleri, tüm bürokratların kendi çıkarlarını artırmaya çalışmayacakları belirtilmektedir. Kamu sektörünün siyasal çevresinin analizinde ekonomik yöntemleri kullanmanın sınırları hatta eksiklikleri bulunduğu ifade edilmektedir. Bundan dolayı yönetim sorunlarının

¹³² Aktan, Değişim Çağında..., s.199-200

¹³³ Bekir Parlak, "Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi", **Çağdaş Kamu Yönetimi 1**, Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara 2003, s.370

¹³⁴ Parlak, Küreselleşme..., s.370

tümünü ekonomik tekniklerle açıklamanın mümkün görünmeyeceği belirtilmektedir.¹³⁵

Bu bağlamda YKY düşüncesine yönelik eleştiriler şu şekilde özetlenmektedir:¹³⁶

a) Ekonomik bakış açısı: Birçok örnek ekonomik bakış açısının sosyal bilimleri dolayısıyla da yönetimi eksik bıraktığını gösterdiği belirtilmektedir. Bu eleştiri ekonominin ve kapitalist sistemin varlığından beri devam etmektedir. Ekonomik sistem ve özel sektör için ekonominin geçerliliği bulunmaktadır. Ancak yönetim gündeme geldiğinde bu açıdan sorunlu bir alan ortaya çıkmaktadır. Kamu kuruluşlarının sundukları hizmetler diğer tüketicilere dönük hizmetlere göre daha sınırlayıcı bir yapıya sahip olduğu belirtilmektedir. Çünkü kamu sektöründe tüketici-tedarikçi ilişkileri normal piyasalara göre oldukça karmaşıktır. Ayrıca kamu hizmeti tüketicileri asla tüketici olarak görülmemesi gerektiği savunulmaktadır. Vatandaş olmalarından dolayı işlem sürecinde eşitsizlik olacağı belirtilmektedir.¹³⁷ Müşteri modeli bazı kamu hizmetleri için de uygun görülmemektedir. Çünkü zorunlu kamusal hizmetlerde bu mantık rahat işlememektedir. Aynı zamanda suçluların tutuklanması gibi durumlarda da sorunlar çıkarabileceği belirtilmektedir. Müşteri bir iş ilişkisini bitirme veya devam ettirme olanağına sahiptir. Vatandaş ise sadece oylarıyla ve protesto yoluyla politik baskı oluşturabileceği ifade edilmektedir.¹³⁸ Bundan dolayı YKY düşüncesinin hakim olduğu ortamlarda da eski yönetim anlayışının klasik sorunları ve zayıflıkları devam etmekte olduğu eleştirisi gelmektedir.¹³⁹

b) Özel sektör yönetim anlayışı: Kamu hizmeti sunan kuruluşlar için belirgin, açık ve sınırlı amaçlar, istikrarlı ve kesin öncelikler çok nadir rastlanılan

¹³⁵ Hughes Owen (1998), Public Management&Administration, USA:ST.Martin's Press. s.11'den aktaran M. Akif Özer, "Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi" <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der59m1.pdf>, s.28 (5 Eylül 2008)

¹³⁶ M.Akif Özer, "Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi" <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der59m1.pdf>, s.28 (5 Eylül 2008)

¹³⁷ Hughes a.g.k.,s.11'den Özer, Günümüzün..., s.28

¹³⁸ Veysel EREN, (2001), YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma), Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi, s.215,216'den aktaran Özer, Günümüzün..., s.29

¹³⁹ HOOD,a.g.k.,s.3-19, den Özer, Günümüzün..., s.29

unsurlar olarak değerlendirilmektedir. Kamu sektöründe amaçları belirlemenin ve sonuçlarını görmenin oldukça zor olduğu ifade edilmektedir. Bu durum özel sektör ile kamu sektörü arasındaki en önemli farklardan biri olarak kabul edilmektedir. Ayrıca performans ölçümü ya da kârın tek amaç olmaması da bu işi zorlaştırdığı belirtilmektedir. YKY düşüncesine yönelik birçok eleştirinin kaynağı özel sektörden alınan teknikler ve teoriler de olabilmektedir. Sektörler arasında çeşitli farkların olması doğal kabul edilmekte, ancak kamu sektörü daima özel sektörden teori ve teknik ödünç almaktadır. 19. yüzyılda demiryolu şirketleri ile başlayan bu süreç hâlâ devam etmekte olduğu ifade edilmektedir. Bundan dolayı teknikleri eleştirmek modeli eleştirmek anlamına da gelmemelidir. Teknikler modele çevresel koşullar gibi nedenlerle uyum sağlayamamış olabileceği belirtilmektedir.¹⁴⁰

c) Sorumluluğu azaltmak: YKY düşüncesi sorumluluk sistemi ile uyum sağlamaktadır. Ancak bu hususta bazı sorunlar da bulunduğu belirtilmektedir. Birçok durumda kamu yönetimi ile kamu sorumluluğu arasında çatışma çıkabileceği ifade edilmektedir. Eğer kamu görevlisinin yönetsel sorumluluğu olursa, siyasetçi de sorumlu siyasetçi olmalısı gerektiği savunulmaktadır. Ancak bu durumda vatandaşın kamu görevlisinden nasıl hesap soracağı gündeme gelmektedir.¹⁴¹

YKY eleştirilerinden bir diğeri de bir bilim dalı olan Kamu Yönetimine verdiği tahribat üzerinedir. İşletme biliminin kavram, kuram ve metotlarının kamu yönetimi üzerinde bu kadar etkili olması, önceleri siyaset bilimi ve hukuk bilimiyle çatışan ve zaman zaman bu bilim dallarının gölgesinde kalan kamu yönetiminin, şimdi de işletme bilimiyle çatışmasına, hatta işletme bilimi içerisinde eriyip kaybolmasına yol açabileceği belirtilmektedir. Diğer taraftan işletmecilik anlayışın sınır tanımayan yaygınlaşması, zamanla devletin var oluş gerekçesini tartışmalı hale getirebilecek bir potansiyele de sahip görülmektedir. Buna karşın şirketlerin egemen olduğu bir dünyada, bugün devletin yaptığı işleri kimim, nasıl ve hangi düzeyde

¹⁴⁰ Hughes **a.g.k.**, s.72'den Özer, Günümüzün..., 29

¹⁴¹ Özer, Günümüzün..., s. 30

yapacağı sorusu cevapsız bir biçimde orta yerde durmakta olduğu ifade edilmektedir.

142

Bu eleştiriler karşısında ise YKY düşüncesinin radikal savunucuları kendilerince makul cevaplar bularak, YKY'nin önemini vurgulamaya devam etmektedirler.¹⁴³

Eleştirilere karşı verilen cevaplar ise şu şekilde sıralanmaktadır:

“a) YKY aslında hem muhafazakâr hem neo-liberal hem de sosyal demokrat yönetimlerce öne sürülmüş bir düşüncedir. YKY üzerinde, özellikle onun öncelikleri ile ilgili, kamu sektörünün yeniden yapılanması, refah devletinin yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi gibi hususlar üzerinde bir konsensüs bulunmaktadır.¹⁴⁴

b) YKY sözleşmeciliği içermektedir. Ancak yalnızca bundan ibaret değildir. Yönetimler bu yöntemi daha çok yemek ve temizlik hizmetleri için kullanmaktadırlar. YKY bu imkânı altyapı, eğitim, sağlık gibi yeni alanlarda kullanmak istemektedir. YKY'nin amacı rekabetçi sözleşmeciliği sağlayarak kamu kuruluşlarının fonksiyonlarını etkinleştirmektir.¹⁴⁵

c) YKK gerçek bir fenomendir. Yeni ve teknik içerikler taşımaktadır. Sembolik değildir. Yeni bir dilden daha da öteye gitmektedir. Söylendiğinin aksine manipülasyon içermemektedir. Birçok ülkede YKY uygulamaları, radikal hatta dramatik değişiklikleri gündeme getirmiştir.¹⁴⁶

d) YKY bir yönetim teorisidir. Eski Taylorizmin daha geliştirilmiş halidir. Kamu Tercihi teorisinin basit bir uzantısı değil birçok teorisinin bir sentezidir.¹⁴⁷

¹⁴² Veyse Eren, “Devletin Yapısında ve İşlevlerinde Değişim” **Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem**, (Editörler: Mehmet Özel, Veysel Eren), Çizgi Yayınevi, 1. baskı 2008, s.81

¹⁴³ Özer, Günümüzün..., s. 32

¹⁴⁴ LANE, Jan-Erik (2000), **New Public Management**, Routledge, London, England.' den aktaran Özer, Günümüzün..., s.33

¹⁴⁵ LANE, ' den aktaran Özer, Günümüzün..., s.33

¹⁴⁶ LANE, ' den aktaran Özer, Günümüzün..., s.33

¹⁴⁷ Özer, Günümüzün..., s. 31

e) YKY kamu yönetimine mikro ekonomik bir bakış getirmez. Standart mikro ekonomik bakış, klasik maliyet-kâr yaklaşımını içerir. YKY ise ekonomide yeni görüşler ortaya koymakta, bunu da kamu sektörü ile ilgili yaşadığı gerçek tecrübelerle ve reformlarla yapmaktadır.¹⁴⁸

f) YKY'ye göre modern temsili demokrasinin üç temel sorumluluk sorunu bulunmaktadır. Birincisi politik sorumlulukla yönetsel sorumluluk arasındaki kurumsal ve örgütsel bağların yitirilmesi, ikincisi politik süreçlerin amaçları genelleştirememesi ve yönetsel sorumluluğun tarafsız olması için gerekli kriterleri sağlayamaması, üçüncüsü ise, örgütsel yapının, politikacılara karşı sorumlu olan yöneticiler için faaliyetlerini savunabilmelerine, buna karşın hizmet sağlayıcılarının performanslarını savunamamalarına neden olmasıdır.”¹⁴⁹

2.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ YURTTAŞA BAKIŞI

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile pasif yurttaş yerini aktif-müşteri yurttaş bıraktığı ifade edilmektedir. YKY müşteri (vatandaş) odaklı kamu yönetimi anlayışı ile yurttaşın yönetime katılmasını amaçlamaktadır.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı; vatandaş/müşteri yönelimli anlayışı, bireylerin taleplerine duyarlı bir bakış açısını içersinde barındırmakta olduğu belirtilmektedir. Böylece kamu yönetiminin topluma karşı sorumluluklarını geliştirmek, toplumu “öteki” olmaktan çıkararak onu yönetim unsurunun ortağı hale getirmek, kamusal alanda rolünü artırmak ve böylece vatandaşların kamuya karşı güvenini yeniden tesis ettiği savunulmaktadır. Müşteri memnuniyeti, kalite yönetiminin en temel ilkesi olarak görülmektedir.¹⁵⁰

¹⁴⁸ LANE, ' den aktaran Özer, Günümüzün...,s.31

¹⁴⁹ CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREİD (2002c), “TransformingGovernance in the New Millennium”, Tom Christensen and PerLegreid (Ed.), **New Public Management**, England: Ashgate. 301-311.den aktaran Özer, Günümüzün..., s. 31

¹⁵⁰ Eryılmaz, Kamu Yönetimi..., s.25

2.3.1. Yurttaş- Müşteri Yaklaşımı

Yeni kamu yönetimi anlayışı; rekabeti, piyasa sisteminden daha çok yararlanmayı, sonuç odaklılığı, vatandaş merkezli yaklaşımı ve özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerini kamu da uygulanmasını benimsediği belirtilmektedir. Yeni kamu yönetimi vatandaş/müşteri yönelim anlayışı, bireylerin taleplerine duyarlı olunmasını ve kamu yönetimindeki küçülme ile birlikte devletin daha etkin olması, kamu hizmetlerinin daha hızlı sunumu ve kamu hizmetlerinde müşteri odaklı bir anlayışa doğru bir eğilim görülmektedir.¹⁵¹

Yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği ilkelerin yanında, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetiminde kullanılması, vatandaşların kamu yönetiminden kaliteli hizmet taleplerinin artması, yönetimde açıklık, kamu hizmetlerinden yararlananların karar alma sürecine daha çok katılmak istemesi gibi gelişmeler kamu yönetimlerini, müşteri (vatandaş) odaklı bir yaklaşımı benimsemeye yönelttiği ifade edilmektedir. Bu açıdan yönetimin kamu hizmetlerinde kaliteyi hedef alması artık bir zorunluluk olarak ortaya çıkmakta, düşünce ve uygulama düzeyinde ise yeni değişim ve dönüşümlerin ortaya çıkması gerekmektedir. Müşteri (vatandaş) odaklı bir kamu hizmeti anlayışını benimsemenin bir yolu da devlet-vatandaş ilişkilerinin günümüz bilgi çağına gerektirdiği şekilde olması savunulmaktadır.¹⁵²

Ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin yoğun bir biçimde yaşandığı günümüz dünyasında, kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkiler önemli farklılaşmalar göstermekte olduğu belirtilmektedir. Bu farklılaşma, kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkilerin artmasına, yurttaşın yönetimden beklentilerinin artmasına, yönetişim ve yurttaşın sorumluluk alması gibi kavramların sık sık kullanılmaya başlanmasına neden olmaktadır. Ayrıca yurttaşlar, bazı durumlarda yönetimin müşterileri olarak algılanmaya başlandığı belirtilmektedir. Bu gelişmeler çerçevesinde, yurttaşın istek ve beklentilerinin yönetim tarafından dikkate alınması yönetimin yeni meşruluk kaynağı haline geldiği ifade edilmektedir. Yurttaş ile

¹⁵¹ Özcan Sezer, “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 8, 2008, s. 148

¹⁵² Sezer, **a.g.m.**, s.148

diyalogu iyi olan yönetimlerin düzenlemeleri, faaliyetleri ve uygulamaları, daha kolay kabul görmeye başladığı belirtilmektedir.¹⁵³

Kamu yönetiminde müşteri, yönetim biriminin ürettiği mal ve hizmetten yararlanan yurttaşlar olarak görülmektedir. Yurttaş, müşteri kimliği ile karşımıza çıktığında, “kamu hizmetlerinin alıcısı yurttaş, hizmet sunan yurttaş, denetleyen yurttaş ve vergi ödeyen yurttaş” olarak sınıflandırılmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinlik, verimlilik, tarafsızlık ve güvenilirlik gibi amaçların yanında müşteri memnuniyetinin yani halkın memnuniyetinin sağlanması da çok önemli hale geldiği belirtilmektedir.¹⁵⁴

Konu kamu yönetimi açısından ele alındığında iki temel soru ile karşı karşıya kalınmaktadır: Müşteriye (yurttaş) odaklanma nedir? Yönetimin müşterisi var mıdır? Eğer yönetimin müşterisi varsa, polisin müşterisi kimdir? Suçlular mı? Sürücülerin hız yapmamasından yararlanan çocuklar mı? Yoksa onların ebeveynleri mi? Polislerin maaşlarının ödenmesini sağlayan vergi mükellefleri mi? Ya da olayları polislerden devralan mahkemelerin, polislerin çalışmaları sonucunda ağzına kadar dolan hapishanelerin müşterileri kimdir? Bütün bu sorular ile kamusal işlerde koşulların özel sektördekinden biraz daha farklı olduğu belirtilmektedir. Fakat insanlar birçok rolü bir arada üstlenebilecekleri yani kişiler, müşteri, müvekkil, vatandaş, hemşehri ve tebaa rollerine birlikte sahip olabilecekleri ifade edilmektedir.. Kamu sektöründe yurttaşın müşteri rolüne sahip olması onun yurttaş olma niteliğini ortadan kaldırmayacağı belirtilmektedir.¹⁵⁵

Kamusal hizmetlerin alıcısı ve müşterisi olarak yurttaşın rolü, özellikle politikanın uygulanması süreciyle ilişkili olduğu gözlenmektedir. Yurttaşın yakınlık kavramı, yönetsel faaliyetlerin başarısında dikkate alınan, amaca uygunluk, ekonomiklik ve hukuka uygunluğun yanı sıra dördüncü temel kriter olarak yükselen bir değer olduğu belirtilmektedir. Müşteri olarak yurttaş yaklaşımı, yurttaşın kamu hizmetlerinden yararlanırken, özel sektörde olduğu gibi, kamu sektöründe de ilgi

¹⁵³ Veysel EREN, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/458/5189.pdf> (26 Temmuz 2008)

¹⁵⁴ M. Akif Çukurçayır, **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s.20

¹⁵⁵ Veysel EREN, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/458/5189.pdf> (26 Temmuz 2008)

görmesi ve yurttaşa karşı kamu yönetiminin davranışlarının değişmesini savunmaktadır. Bu yaklaşımın amacı, sadece kamu yönetimini kar amacıyla hareket eden birimler haline getirmek değil, bunun yanı sıra, özel sektör yönetiminin araçlarından yararlanmak suretiyle, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine katkı sağlamak ve yurttaşa etkin ve verimli hizmet sunmak olduğu belirtilmektedir.¹⁵⁶

Demokratik bir devlette, seçmen yurttaş, siyasetçi ve bürokrasi temel unsurlar olarak görülmektedir. Bu bağlamda, bürokrasi, demokrasinin oyuncularındandır; çünkü devletler, üstlendikleri görevleri, bürokrasileri eliyle veya aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu anlamda, bürokrasi, memurlar, teşkilat, mali kaynaklar ve kurallardan müteşekkil kurumsal bir yapıdır ve devletin her fonksiyonu içinde mutlaka bürokrasi vardır veya fonksiyonun tamamı bir bürokratik yapıyla yerine getirildiği ifade edilmektedir. Genelde devletin, özelde bürokrasinin görevi, yurttaş mutluluğunu maksimize etmek için doğrudan veya dolaylı olarak kamu hizmeti üretmek olduğu belirtilmektedir. Bürokrasi-kamu hizmeti ilişkisini iktisadi terimlerle ifade edersek, ilişkinin input tarafını kaynakları dönüştüren bürokrasi output tarafını ise kamu hizmetinin kendisi oluşturmaktadır. Yurttaşlar, siyasetçi bürokrat bloğu karşısında müşteri konumuna yükselmediği ifade edilmektedir. Yurttaş, bürokrasi karşısında müşteri yurttaş olmanın hafifliğini yaşayamamaktadır. Kamu hizmetinin bedeli olan vergiyi ödeyen yurttaş, bürokrasiye ilişkin taleplerini ancak araçlar ve tanıdıklar aracılığıyla iletmeye devam ettiği belirtilmektedir. Yurttaşlar, bürokrat-siyasetçi bloğunu içinde yer aldığı görülmeyen; fakat toplumsal hayatın her alanında gücüyle varolan devleti meşru otorite olarak görür, saygı ve itaatte kusur etmez, kuralları tartışmaz, ona uyar denilmektedir. Seçmen yurttaşın istediği eşit pozisyonlara eşit davranılması, iyi muamele ve olmayacak işinin niye olmadığını kendisine açıklanmasıdır. Vatandaşın başka bir talebi de bulunmadığı belirtilmektedir.¹⁵⁷

¹⁵⁶ M.Akif Çukurçayır (2000), Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi ,Ankara: Yargı Yayınevi,s.44'den Veysel EREN, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/458/5189.pdf> (26 Temmuz 2008)

¹⁵⁷ www.aliosmansali.net/mecliscalismalari/komisyonkonusmalari/basbakanlik.doc - (30 Temmuz 2008)

Kamu örgütlerinde müşteriler; dış müşteri ve iç müşteri olarak ikiye ayrılmaktadır. Dış müşteri hizmetten yararlanan vatandaşlar, iç müşteri ise kamu örgütünde çalışan kamu personelidir. İç müşteri denilen kurum çalışanlarının ve dış müşteri denilen yurttaşların daha etkin hale getirebilmek Yeni Kamu Yönetim Anlayışının amaçları arasında yer aldığı ifade edilmektedir.

Müşteri/vatandaş odaklı bir kamu yönetiminin oluşturulmasında kullanılabilecek temel göstergeler şöyle sıralanabilmektedir.¹⁵⁸

- Belli bir hizmet alabilmek için tüketilmesi gerekli idari birim sayısı ya da kamu kurumlarına kolay erişebilme düzeyi,

- Talep edilen belli bir kamusal hizmet için geçen bekleme süresi,

- Kamusal hizmetlerin ve birimlerin ikame esnekliği. Bir başka ifadeyle, kalite düzeyinden ya da erişme niteliğinden tatmin olmayan vatandaşların ya da iş çevrelerinin, bir hizmeti belli bir kamu kurumundan almak yerine, başka bir kamu kurumuna gitme olanağının derecesi; ya da bir hizmeti (tekbirim yerine) değişik yerlerden temin etme hakkının tanınma derecesi,

- Bir hizmetin tamamlanmasından sunumuna kadar geçen süreçlerde, vatandaşların kamu kurumlarına uğramadan, elektronik olarak erişme ve işlemlerini bilişim teknolojileri aracılığıyla bitirme derecesi olarak sıralanmaktadır.

2.3.2. Müşteri Vatandaş İkilemi

Müşteri Vatandaş ikilemi kamu örgütlerinin önündeki bir başka sorun alanı olarak görülmektedir. Vatandaş kavramı yerine tüketici veya müşteri kavramının kullanılmasına itiraz edenler bulunmaktadır, onlara göre, böyle bir değişimin vatandaşlık haklarından vazgeçmek anlamına geleceğini ve böyle bir ilişkinin devlet vatandaş ilişkisini interaktif düzeyde basit bir ticari alışveriş seviyesine

¹⁵⁸ Nevzat SAYGILIOĞLU ve Selçuk Arı (2003); Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, Şubat, Sabancı Üniversitesi, İstanbul, s.148-149

indirgeyeceğini öne sürmektedir.¹⁵⁹ Özel sektörde müşteri ve iş sahibi nettir ama kamu sektöründe kim müşteri kim sahip tam belli değildir. Çünkü vatandaş vergiyi verirken kamunun sahibi, hizmet talep ederken de kamunun müşterisi olarak görüldüğü ifade edilmektedir. Memurlar ise kamu hizmeti sunarken iş sahibi, diğer yandan kamu hizmetlerinden faydalanan olarak da müşteridir. Bu durum vatandaşın durumu konusunda iş sahibi mi yoksa müşteri mi tartışmasına yol açmaktadır. Özel sektörde ki müşteri kavramının kamudaki karşılığının ne olduğu konusunda, vergi mükelleflerinin kamunun müşterisi olarak görüldüğü anlayış sürekli eleştirildiğini ifade edenlerde mevcuttur. Çünkü vergi veremeyecek durumda olanlarda sosyal adalet ilkesine ve güvenliği korumak amacıyla hizmetlerden faydalanabilmektedirler. Yani özel sektördeki müşterinin yerini kamu yönetiminde, kamu kuruluşlarından ve kamu hizmetlerinden yararlanan tüm gerçek ve tüzel kişiler alabilmektedir. Ayrıca, yurttaşın özel sektördeki müşterinin tam karşılığı olup olmadığı konusunda da net bir cevabın olmadığı belirtilmektedir.¹⁶⁰ Yurttaş odaklılık söz konusu olduğunda, her hangi bir markette müşteri değil, kamu hizmetlerinin alıcısı, denetleyicisi ve sunucusu olan yurttaş akla gelmesi gerektiği belirtilmektedir.¹⁶¹

2.4. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Bu kısımda yeni kamu yönetimi anlayışının demokrasi ile olan ilişkisine yer verilmektedir.

2.4.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Demokrasiye Katkıları

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı demokratik bir yönetimin olduğu ülkelerde uygulama alanı bulan bir yönetim anlayışı olarak ifade edilmektedir. Demokrasi YKY düşüncesinin vazgeçilmez bir unsuru olarak görülmektedir. Bu bakımından demokrasi ile iç içe olan bu anlayış demokrasiden beslenmekte ve demokrasiyi bazı katılım araçlarını geliştirerek beslediği ifade edilmektedir.

¹⁵⁹ Balcı, Toplam Kalite..., s.336

¹⁶⁰ Mehmet Tekinkus, Hüseyin Özgür, "Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimine Geçisi Zorlastıran Sebepler", **Kamu Yönetiminde Kalite, II. Kongresi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1999, s.273-274

¹⁶¹ Çukurçayır, Yurttaş Odaklı ..., s.21

YKY düşüncesi kamu yönetimini demokratikleştirme bağlamında aşağıda sıralanan amaçlar doğrultusunda hareket ettiği ifade edilmektedir:

- Tek taraflılıktan veya tek aktörlülükten çok taraflı ve çok aktörlü, katılımcı ve yönetişimci bir anlayışın oluşturulması,
- Açık yönetimin ve katılımcı mekanizmaların daha çok geliştirilmesi,
- Aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yapıların desantralizasyon yoluyla halka daha fazla yakınlaştırılması ve hizmet sunumunun vatandaşa en yakın yerde gerçekleştirilmesi için yerel yönetimleri daha etkin kılması,¹⁶²
- Sivil toplumun daha etkin hale getirilmesi,
- E-devlete verdiği önem ile halkın yönetime daha kolay katılımının sağlanması,
- Vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirip demokrasi ve şeffaflığı sağlamak gibi amaç ve hedeflere sahip olduğu vurgulanmaktadır.¹⁶³

YKY'nin yukarıda sıralanan demokratik amaçlarına ulaşmak yani toplumu yönetim unsurunun ortağı yapmak ve bireyin yönetimde daha çok söz sahibi olmasını sağlamak için yönetişimin ilkelerinden faydalandığı belirtilmektedir. Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışının bir ülkede uygulama alanı bulabilmesi için o ülkenin demokratik bir ülke olmasının şart olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerin demokrasi açısından yetersizliklerini telafi etmek için İyi Yönetişim kavramı geliştirildiği vurgulanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin demokrasisinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve YKY'nin bu ülkelerde uygulama alanı bulabilmesi için İyi

¹⁶² Asım Balcı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf> (20 Ağustos 2008)

¹⁶³ Asım Balcı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf> (20 Ağustos 2008)

Yönetişimin ilkeleri Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına ilave edildiği belirtilmektedir.¹⁶⁴

YKY için yerel yönetimlerin gelişimi önemli olduğu belirtilmekte ve YKY anlayışı yerel demokrasinin gelişmesi için katkılarda bulunduğu ve demokrasiye bu yönde olumlu katkılar sağladığı ifade edilmektedir.

2.5. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI – YÖNETİŞİM VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Bu bölümde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının demokrasi ile olan bağıni güçlendirmek için başvurduğu yönetim, yerel yönetimler, yerel demokrasi kavramlarını açıklanıp, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile olan bağları ve demokrasiye ne gibi katkıları oldukları incelenmektedir.

2.5.1. Yönetişim

Yönetişim modelinde klasik kamu yönetimi anlayışında pek de yeri olmayan, devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ve yarı resmi kuruluşlar gibi çok değişik ve farklı aktörler bir araya gelerek kamu hizmeti sunumunda birlikte rol almaktadır. Bunun yanı sıra, bu modelde devlet kamu politikaları açısından kuralları koyan ve uygulama süreçlerini denetleyen bir yapı arz etmekte fakat kamu hizmetini doğrudan sunan bir organ olarak daha az rol üstlenmektedir. Ancak böyle çok aktörlü bir yapıda kimin, ne derece ve hangi ölçüde kamu hizmeti sunumundan sorumlu olacağı sorun kaynağı olabileceği belirtilmektedir.¹⁶⁵ Bu ise hesap verebilirlik açısından olumsuzluklar doğurabilecektir. Yönetişimin kamu hizmeti sunumu açısından bir başka önemli sonucu profesyonel yöneticilere uzmanlıklarını kullanma açısından daha fazla özgürlük ve esneklik sağlanmasıdır. Böylelikle yöneticiler sonuçlara

¹⁶⁴ Eryılmaz, Kamu Yönetimi..., s.28

¹⁶⁵ Edwards, Meredith, 2001. "Participatory Governance in the Future: Roles of the Government and Community Sectors." Australian Journal of Public Administration, c. 60(3), s. 78-88. 'den Asım Balci, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri" <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf> (20 Ağustos 2008)

ulaşma açısından daha fazla sorumluluk üstlenmekte ve gerektiğinde bunun hesabını verme yükümlülüğü ile karşı karşıya bulunmaktadır.¹⁶⁶

Yönetişim bireyle devlet (toplum düzeyi de diyebiliriz) arasında yeni bir ilişki biçiminin gelişmesini kavramlaştırmak için kullanılmaktadır. Yönetim kavramının dayanaklarında gördüğümüz aşınmalar yeni arayışlara kaynaklık ettiği belirtilmektedir.¹⁶⁷

Buna paralel olarak gelişen pratikler yönetim kavramının içeriğini doldurduğu ifade edilmektedir. Bunlar değerlendirildiğinde, önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini geliştirerek, çok aktörlü, desantralize ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, katılımı artıran, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışına geçilmektedir. Bu özellikleriyle yönetim siyasal ve ekonomik gücün daha yaygın dağılımını da içermekte olduğu belirtilmektedir.¹⁶⁸

Yönetişim yaklaşımı, demokrasi, sivil toplum, etkin yönetim, küreselleşme, yerelleşme, ekonomik kalkınma ve sosyal devlet kavramlarını temel alarak bu kavramları bağdaştırarak, ulusal yönetim ve uluslar arası ilişkiler için daha kabul edilebilir ve işlevsel bir model ortaya koymakta olduğu ifade edilmektedir. Değişen ve dönüşen toplumsal ve siyasal formlara uygun yeni ilkeler ortaya koymakta, yönetimde ve siyasette önemli açılımlar sağlamaktadır. Bu yeni yaklaşım değişen toplumun beklentilerine karşılık vermekte ve böylece bireyi, toplumu, siyaseti ve yönetim yeniden tanımlanmaktadır. Çünkü, modernite sonrası toplumda, yönetimler

¹⁶⁶ Asım Balcı, “**Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri**” <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf> (20 Ağustos 2008)

¹⁶⁷ David Osborne ve Ted Gaeber: Reinventing Government, A Plume Book, New York, 1992 ‘den **İlhan Tekeli**, “Yönetim Kavramı Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Ed.Burhan Aykaç, ve diğerleri) Yargı Yayınları, Ankara, 2003, s.626-627

¹⁶⁸ Tekeli, **ag.m.**, s.627

kendini gelişen dinamiklere uyarlamak zorunda kalmaktadır. Eşyanın doğasında vardır, değişime karşı kendiliğinden bir direnme hep görülür. Ancak bu direnme bir yere ve noktaya kadardır. Eğer, çevresel faktörler ve iç dinamikler önemsenmezse, çürüme kaçınılmaz olacağı belirtilmektedir.¹⁶⁹

2.5.2. Aktif Vatandaşlık ve Yönetişim

Yönetişim kavramı aktif vatandaşlık kavramıyla son derece yakından ilgili bir kavram olduğu belirtilmektedir. Yönetime karşı bir sorumluluk üstlenmeyi, fedakârlığı ve yönetimi desteklemeyi gerektiren aktif vatandaşlıkta, bireyin doğrudan kamu hizmetlerinden yararlanma durumu olamadığında dahi göstermesi gereken bir tutum ve davranış biçimi olarak görülmektedir. Yönetişim öncelikle bu tutum ve davranışlardan filizlenmektedir. Sözü edilen tutum ve davranışların kazandırılması için de eğitimin her düzeyinde, sivil toplum kurumlarında görev alınmasının, girişimciliğin ve hak arama yollarının özendirilmesi gerekmektedir.¹⁷⁰

Yönetişimin gerçekleşebilmesi, ancak gün geçtikçe gerileyen vatandaşlık bilincinin ve zayıflayan dayanışmacı ruhun geliştirilmesi ile mümkün olacağı ifade edilmektedir. Dayanışmacı ruhla oluşan küçük grupları önemsemek gerekmektedir. Giddens'e göre küçük gruplar, eleştirmenlerin zannettikleri türden grupların pek çoğuna göre daha iyi iş yaptıkları belirtilmektedir.¹⁷¹

2.5.3. YKY - Demokrasi ve İyi Yönetişim

“İyi yönetim” kavramının uluslararası reform literatürüne girişi genellikle Dünya Bankası'nın “Sub Saharan AFRİCA: From Crisis to Sustainable Growth” başlıklı rapora tarihlenmektedir. Banka, 1994 tarihli Governance: The World Bank's Experince adlı raporunda “iyi” ve “kötü” yönetişimi şu tanımla ayırt etmektedir:¹⁷²

¹⁶⁹M. Akif Çukurçayır, “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim” s.271, **Çağdaş Kamu Yönetimi 1**, (Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara 2003

¹⁷⁰Yıldırım, **a.g.k.**, s.198

¹⁷¹Yıldırım, **a.g.k.**, s.198

¹⁷²TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul, 2002, s.176

“İyi yönetim, politika oluşturmada öngörülebilirlik, açıklık ve açık fikirlilik; kamu yararına öncelik veren profesyonel bir anlayışı içselleştirmiş bürokrasi; hukukun üstünlüğü, saydam süreçler ve kamu yaşamına katılan güçlü bir sivil toplum olarak özetlenebilir. Buna karşılık kötü yönetişimin belirleyici özellikleri, politika oluşturmada keyfilik, sorumlu tutulmayan bir bürokrasi, işlemeyen ya da adil olmayan bir hukuk sistemi, yürütme erkinin kötüye kullanılması, kamu yaşamıyla bağları kopuk bir sivil toplum ve yaygın yolsuzluktur.”¹⁷³

Abraham Lincoln demokrasiyi “halkın, halk tarafından, halk için yönetimi” olarak yaptığı bu ideal tanım demokrasinin üç temel özelliğini ortaya koymaktadır. Bunlar; temsil, katılım ve denetimdir. Halkın, temsilcilerini seçme özgürlüğünün bulunduğu, yönetime aktif olarak katılabildiği ve temsilcilerinin karar ve eylemlerini denetleyebildiği bir siyasal düzen ancak demokrasi olarak adlandırılmaktadır. Karl Popper’in terminolojisi ile ifade edilecek olursa, demokrasi bir Açık Toplum düzeni olmalıdır. Şeffaflık (açıklık) demokrasinin gereğidir. Yönetilenler (halk) ile yöneticiler arasında yakın bir iletişimin daima mevcut olması gerekmektedir. Yönetim ve iletişim, birbirlerinden ayrılamayacak iki kavram olarak görülmektedir. Son zamanlarda kullanılmaya başlanan “governance” kavramı, yöneticiler ile yönetilenler arasındaki iletişimin önemini ortaya koyması açısından değer taşımaktadır.¹⁷⁴

Thomas Jefferson’un ünlü “devlet meşru gücünü, yönetilenlerin yönetenler hakkındaki mutabakatından alır” sözü devlet yönetiminde “iyi yönetim” kavramının çok önem taşıdığını vurgulamaktadır. “İyi yönetim“ kavramının içerisinde diyalog ve uzlaşma yer almaktadır. Halk, önce hür iradesi ile mutabakata (consensus) dayalı olarak temsilcilerini seçebilmeli (siyasal katılım ve temsil), onlara bu şekilde yönetme hakkını vermeli (temsili vekalet), yöneticiler ile yakın bir iletişim içerisinde bulunarak kamusal kararlara katılabilmeli (yönetime katılma) , ve yöneticilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanmamaları için onları kontrol (denetim) edebilmelisi gerekliliği belirtilmektedir. İşte gerçek demokrasi, ideal devlet ve iyi

¹⁷³ TUSİAD, Kamu..., s.176

¹⁷⁴ Aktan, Değişim Çağında..., s.180

yönetişim için bu anahtar kavramların varlığı ve işlerliğinin gerekmekte olduğu ifade edilmektedir.¹⁷⁵

Şüphesiz, halk ile temsilcileri arasında iletişimin (siyasal katılmanın) varlığı demokrasi için yeterli değildir. Halk aynı zamanda yöneticilerin karar ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu da kontrol edebilme hakkına sahip olmalıdır. Devletin meşruiyeti için mutabakat kadar, siyasal gücün denetimi ve sınırlandırılması da önem taşır. Siyasal gücün sınırlandırılmadığı bir siyasal düzen artık demokrasi olmaktan çıkar ve keyfiyet rejimine dönüşür. Sınırsız demokrasi, kaçınılmaz olarak despotizme doğru kayar. Demokrasinin gerçekten oluşması için mutabakata, diyaloga, uzlaşmaya, katılım ve iletişime, yani iyi yönetime önem verilmesi gerektiği belirtilmektedir.¹⁷⁶

Yönetişim, son zamanlarda siyaset biliminde, kamu yönetiminde ve daha çok kalkınma yönetiminde düzenli kullanılmaya başlanan bir kavram haline gelmiştir. Özellikle bu kavram, demokrasi, sivil toplum, halk katılımı, insan hakları, sosyal ve sürdürülebilir kalkınma gibi kavramlarla birlikte anılır olmaktadır.¹⁷⁷

Yönetişimin temel özellikleri 1989 Dünya Bankası Raporu'nda bu kavramın tanımlanmasından beri pek çok sosyal ve siyasal bilimci, ulusal ve uluslar arası kuruluş tarafından tartışılmış ve geliştirilmiştir. Bunlar içinde Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun geçen yıl hazırlamış olduğu Avrupa Birliği'nin yönetim plan ve stratejilerini kapsayan "White Paper", "iyi yönetişimin" ölçütleri altı maddede toplanmakta ve kapsayıcı bir çerçeve oluşturmaktadır. Bunlardan ilki şeffaflık (transparency) ya da saydam yönetimdir. Saydamlık iyi yönetişimin ve etkin devlet işleyişinin öncelikli ve sine qua non ölçütüdür. Karar alma sürecinin tüm evrelerinde, uygulamada, uygulama sonuçlarının değerlendirilmesinde tüm bilgi, belge ve bulguların karardan etkilenen herkese açık, net ve anlaşılabilir bir dille anlatılması; yasa ve yönetmelik değişimlerinin, yasal ve yönetsel hak arama süreçlerinin belirgin,

¹⁷⁵ Aktan, Değişim Çağında..., s.181

¹⁷⁶ Aktan, Değişim Çağında ..., s.181

¹⁷⁷ Yıldırım, a.g.k., s.193

öngörülebilir, tutarlı ve istikrarlı bir içeriğe sahip olması, saydamlığın, dolayısıyla etkin devlet işleyişinin temellerini oluşturmaktadır.¹⁷⁸

İyi yönetişimin ikinci önemli ögesi sorumluluk alma ve hesap sorma yani hesaplaşabilirlik (accountability) olgusudur. Yönetişim karar ve uygulamalara katılacak aktörlere yetki ve kaynakların paylaşımı kadar bu yetkilerle ilgili sorumlulukların da devrini öngörmektedir. Özellikle uygulamaların içerik ve sonuçlarının değerlendirilmesinde (evaluation) merkezi ve yerel yönetim kademeleri ya da ilgili sivil toplum kuruluşları karar ve uygulamalarının hesabını verebilmesi, kaynakları kullanım biçimlerinin belirgin olması ve yargı denetimine açık olmaları yönetimin etkinliği için zorunludur. Yalnız burada etkin ve verimli yönetim için dikkat edilmesi gereken nokta, resmi ya da gayrı-resmi hesap sorma ve denetlemenin yalnız uygulamaların mevzuat ve bürokratik süreç ve kurallara uygunluğu (compliance audit) değil, aynı zamanda ve daha önemli olarak verimlilik, etkinlik, ekonomik işleyim, kalite, liyakat ve başarıya odaklı performans standartlarına uygunluğu denetleyen performans ya da faaliyet denetimi (operational audit) olmalıdır.¹⁷⁹

Katılım (participation) yönetişimin omurgasını oluşturan ögesi olarak değerlendirilmektedir. Merkezi yönetimin kaynak ve yetkilerini yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte kullanımı, yönlendirmesi (co-steering) ve yönetimi (co-management) yönetişimin temel ilkesi olarak kabul edilmektedir. Katılım yalnızca karar almayı etkilemeyi değil karar alma sürecinin her evresinde, kararların içeriklerinin biçimlenmesinde, uygulama ve denetlenmesinde yaygın ve yoğun katılımı (involvement) anlatmaktadır. Ancak daha önce değinildiği gibi yalnızca katılım yollarının açık tutulması, Türkiye gibi güçlü devlet geleneğinin, patrimonial ilişkilerin ve merkezîyetçiliğin egemen olduğu toplumlarda biçimsellikten öteye geçemeyeceğinden, çoğulcul kurumsal yapıların inşası (building

¹⁷⁸European Union (2001). *European Governance: A White Paper, Comissions of the European Communities*, Brussels: 25.7.2001 (http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.html).’den Ahmet NOHUTÇU, “Tekno-ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri”, http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=228 (11 Ekim 2008)

¹⁷⁹Ersin Kalaycıoğlu, *Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim, Birleşmiş Milletler ve Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu Tema II. İstanbul, 2002 s.17*

pluralistic institutional structures), devletle toplum arasında aşağı-yukarı kurumsal bağları sağlayıp yerel kaygıları seslendiren ve kamu görevlilerinin sorumluluk anlayışı içinde başarıya odaklı performanslarını sağlayan aracı yapıların (intermediary edifice) kurumsallaştırılması zorunlu koşul olarak belirtilmektedir.¹⁸⁰

İyi yönetişimin dördüncü ögesi, yönetim kademelerinin kendi içinde uyumlu ve tutarlı kararlar üretmeleri, başka bir anlatımla merkezi ve yerel yönetim katmanları arasındaki çalışma uyumunun (coherence) sağlanmasıdır. Merkezi ve yerel yönetimlerin öncelikle kendi içlerindeki işleyiş ve yönetim bozuklukları, sonra birbirleri arasındaki koordinasyon, uyum ve ilişkilerin eksikliği, hatta yokluğu, küresel bağımlılıklar içinde baş döndürücü bir hızla değişen koşullara uygun yanıtların ve siyasaların oluşmasını engellemekte, var olan siyasaların da tutarlı ve etkin bir biçimde uygulanmasını engellemektedir. Kamu hizmetlerinin mümkün olan en alt ve küçük düzeyde üretilip sunumunu öngören hizmetlerde yerindenlik (subsidiarity) olgusu iyi yönetişimin diğer bir ölçütüdür¹⁸¹. Kararların alındığı ve hizmetlerin sunulduğu ölçeğin halka yakın olması, halkın hizmetlerin maliyet ve kaynakları öğrenmesine ve bu yolla siyasaları benimseyip etkin ve gönüllü bir biçimde katılımını sağlayacaktır. Doğal olarak hizmetlerde yerellik ilkesi, hizmetin maliyet ve veriminin optimalliğinin sağlanması yolunda, hizmetlerin yerel halk ve kurumlarca üretimini ya da merkezi yönetimle ortaklaşa gerçekleştirilmesini de kapsamaktadır.¹⁸²

İyi yönetişimin son kriteri etkinlik (efficiency) ve alınan kararlara uygun davranışta (law enforcement) bulunmaktadır.¹⁸³

Görüleceği üzere iyi yönetişim, devletin siyasa ve karar oluşturmadaki tekelinin, merkeziyetçiliğinin ve hantal ve verimsiz yapısıyla kullandığı sorumsuz ve sınırsız yetkilerinin toplumsal aktörlerce paylaşımını kurumsallaştırarak hem kendi

¹⁸⁰ Metin Heper, (1985). *The Sate Tradition in Turkey*, The Eothen Press.'den aktaran Ahmet NOHUTÇU, "Tekno-ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri", http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=228 (11 Ekim 2008)

¹⁸¹ Nohutçu...,a.g.e.,(11 Ekim 2008)

¹⁸² Nohutçu...,a.g.e.,(11 Ekim 2008)

¹⁸³ Nohutçu...,a.g.e., (11 Ekim 2008)

sorunlarına daha etkin ve ussal yöntemlerle sahiplenerek çözüm arayan canlı bir sivil toplum, hem de yurttaşlarının talep, gereksinim ve önceliklerine duyarlı (responsive), etkin ve üretken (productive) bir yönetim biçimi öngörmektedir. Paydaşlar çeşitli biçim ve yapıdaki işbirliği ve ortaklıklarla, yetki ve sorumluluklarla donatılmış olarak (empowerment) karar alma süreçlerine aktif olarak katılmakta, sorunların çözümü ve kamusal hizmetlerin üretimi yolunda etkin siyasa üretme alternatiflerini aramaktadırlar. Bu da temsili demokrasinin olumsuzlarından olan yöneticilerin motivasyonlarını kaybetmeleri ve yönetilenlerin yönetime yabancılaşma olgularına karşı toplum kesimlerinin kendi sorunlarını benimseyip etkin çözüm arayışlarına yönelmelerini (civic engagement) sağlamaktadır. Yurttaşların ve sivil toplum kuruluşlarının böyle yaygın ve yoğun katılımıyla oluşan çoğulcu kurumsal yapılanma, siyasa oluşturma sürecinin karar almadan değerlendirme ye kadar her evresinde saydamlığı, hesap vermeyi, yönetsel uyum ve tutarlılığı, hukuk kurallarına uymayı ve nihayet etkin, verimli kamu yönetimini ve sürdürülebilir kalkınmayı doğuracağı belirtilmektedir.¹⁸⁴

İyi yönetim (good governance) ilkeleri de, genel yönetim literatürü ile büyük benzerlikler göstermektedir. Bunlar çok partili demokrasi, insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü, kamu yönetiminde verimlilik, sorumluluk ve açıklık, piyasa ekonomisi ve yoksullukla savaş şeklinde özetleyebiliriz. İyi yönetim bir anlamda Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışının bazı yetersizliklerini telafi etmek için geliştirilmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre yeniden düzenlemiş şeklidir. Kamu yönetiminin verimli işlemesi için gerekli alt yapının bu ülkelerde olmadığı, özellikle iyi işleyen bir piyasa ekonomisi ve demokratik idarenin Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı için gerekli olduğu göz önüne alınarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının ilkelerine birkaç madde daha ilave edildiği ve bu anlamda iyi yönetim ile Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının akraba stratejiler olduğu görülmektedir. Yönetişim, yönetimleri, kamu hizmetlerinin piyasalaşmasına odaklanan dar bakış açısından uzaklaştıran; kamu, özel sektör ve

¹⁸⁴Nohutçu, a.g.e., (11 Ekim 2008)

gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve ortaklığı esas alan birlikte yönetim anlayışının bir ürünü olarak değerlendirilmektedir.¹⁸⁵

İyi yönetim için, iyi işleyen bir hukuk devleti, şeffaf karar alma süreci, hesap sorma/hesap verme mekanizmalarının varlığı, güçlü bir sivil toplum ve yerinden yönetim koşulları mevcut olması gerektiği belirtilmektedir.¹⁸⁶

2.6. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI – YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Bu kısımda, yeni kamu yönetimi anlayışının yerel yönetimler ve demokrasi ile olan ilişkisine yer verilmektedir.

2.6.1. Demokrasinin Beşiği Olarak Yerel Yönetimler

Yerel yönetim ve yerel demokrasi çok sık bir arada kullanılan kavramlar arasındadır. Ülke çapında güçlü ve yerleşmiş bir demokrasinin sağlanabilmesi için yerel yönetim kurumları içerisinde de demokratik prensiplerin hakim olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin ulusal ölçekte daha demokratik bir yapılanma için ne kadar önemli olduğu Batı’da sürekli olarak dile getirilmektedir.¹⁸⁷

Demokratik bir yerel yönetim, ancak demokratik bir toplum içinde gelişebilir. Yerel yönetimler demokrasinin tabandan tavana yayılmasını sağlayan kurumlardır. Yerel yönetimlerde yönetenlerle yönetilenler arasındaki toplumsal ve mekânsal uzaklık en aza indiğinden, yönetilenler yönetenleri daha etkili ve doğrudan denetleyebilme imkanı sağlamaktadır. Demokrasi en yalın anlamıyla halkın kendi kendini yönetimi olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetimler halkın bu imkânı

¹⁸⁵ Bilal Eryılmaz, 2008 , Kamu Yönetimi.., s.28

¹⁸⁶ Bilal Eryılmaz, 2008 , Kamu Yönetimi... s.28

¹⁸⁷ Kemal Özden, “Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi” Kamu Yönetimi Yazıları,(Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayınevi,1.Basım, Ankara, Ekim 2007,s.384

bulabilecekleri ve kullanabilecekleri kuruluşlar olarak demokrasinin tabandan tavana yayılmasını sağlamaktadır.¹⁸⁸

Yerel yönetimlerle demokrasi arasında oldukça güçlü bir ilişki vardır. Yerel yönetimlerde bireylerin özgürlüklerini kullanabilmeleri daha kolaydır. Yerel yönetimler insanların özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmalarında birincil kuruluşlardır.¹⁸⁹ Hill'e göre de; "yerel yönetimler demokrasinin temel eğitim kurumlarıdır ve yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmesi demokrasinin gelişmesine paraleldir."¹⁹⁰ Yerel yönetimlerde demokratik kültürün gelişmesi ve yerleşmesi, demokrasinin temel güç kaynağını oluşturmaktadır.

Kentlerin tarihi gelişim süreci Yunan şehir devletlerinin antik dönemden başlayarak takip edildiğinde kentlerdeki gelişimin insanı daha özgür kıldığı anlaşılmaktadır. Diğer bir deyişle bu gelişme "şehir insanı özgür kılar" (Die Stadtluft mach frei) Alman atasözünü doğrular niteliktedir. Henry Pirenne bu gerçeğin Avrupa'da her yerde geçerli olduğunu söylemektedir. Pirenne 'ye göre; "özgürlük eskiden beri ayrıcalıklı bir sınıfın tekelindeydi. Kentler aracılığıyla, bir kez daha yurttaşın doğal bir niteliği olarak toplumda yerini almıştı. Bundan böyle, özgürlük kazanmak için kent toprağında yaşamak yeterli olmuştu."¹⁹¹

Demokratik bir toplumda özgürlük ve demokrasi ile doğrudan ilişkilendirilen yerel yönetimlerin, yerel halkın istek ve gereksinimlerini karşılayabilir olması, devletin meşruiyetini ve demokrasiyi güçlendiren bir sonuç doğurmaktadır. Bu

¹⁸⁸ Yusuf Pustu, Yerel Yönetimler ve Demokrasi, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der57m5.pdf> s.124 (03 Mayıs 2008)

¹⁸⁹ Kemal Görmez, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara, 1997'den aktaran Pustu **a.g.m.** s.124

¹⁹⁰ Hill, Dilys M, Democratic Theory And Local Government, London, 1974.s.79'dan aktaran Pustu **a.g.m.** s.124

¹⁹¹ Özden, **a.g.m.**, s.386

nedenle, yerel yönetimlerin de yeniden yapılanma gereği ile karşı karşıya olduğu belirtilmektedir.¹⁹²

AB Maastrich Anlaşması ile ortaya koyduğu “subsidiyarite” ilkesi yerel yönetim açısından oldukça önem taşımaktadır. Subsidiyarite kavram zirveye rağmen tabanı tercih etme, işlerin yerel halka en yakın yerde görülmesi olarak açıklanmaktadır. Subsidiyarite ilkesine göre; hizmetlerin esas sahibi alt ve vatandaş (hemşehriye) yakın birimler olup, üst birimler ancak alt birimlerin yerine getiremedikleri büyük boyutlardaki hizmetleri yerine getiriler. Böylece her hizmetin merkezden planlaması, finansmanı ve yürütülmesinin önüne geçilerek, hizmette etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve sürat sağlanmış olur. Bu çerçevede subsidiyarite ilkesi, devlet ve yerel ilişkilerin yeniden tanımlanmasına yönelik yaklaşımın bir uzantısını ifade etmekte; yerel, bölgesel veya merkezi düzeydeki çeşitli birimlerin stratejik durumuna uygun olan hizmeti yerine getirmeleri amaçlamaktadır. Başka bir ifade ile, hizmetin yerine getirilmesinden en iyi konumda ve koşullarda olan yerel, bölgesel veya merkezi birimler sorumlu ve yükümlü olmaktadır.¹⁹³

Demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının yerele uygulanması noktasında Avrupa Yerel Özerklik Şartı başta olmak üzere Habitat toplantılarında ve Avrupa Kentsel Şartında Çeşitli hükümler bulunmaktadır.¹⁹⁴

Yerel demokrasi için evrensel düzeyde atılan en önemli düzenlemelerden biri Avrupa Yerel Özerklik Şartı olarak görülmektedir. Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin hak ve özgürlüklerini belirleyen ve bağlayıcı olan ilk ve tek uluslararası belge olma özelliğini taşımaktadır. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesi ve kökleşmesi için güçlü yerel yönetimlere ihtiyaç duyulduğu; güçlü yerel yönetimlerin ise mümkün olduğunca özerk ve yetkilerle donatılmış olması gerektiği fikrinden hareketle hazırlanmıştır. Bu belge ile yerel özerliğin ve demokrasinin

¹⁹² Mehmet Özel, “Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem, Editörler: Mehmet Özel, Veysel Eren, Çizgi Yayınevi, Konya, 2008, s.176

¹⁹³ Şerif Önder, “Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetim Kurumsallaştırılması”, Türkiye'de Yerel Yönetimler Editör: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür. Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s.126

¹⁹⁴ Şerif, a.g.m., s.127

gelişmesini hedeflemektedir. Hemen hemen tüm Avrupa Konseyi ülkeleri bu şartı kabul etmiş olup, kendi yerel yönetim birimlerine idari, siyasi ve mali özerkliğin tanınmasını taahhüt ederler. Şarta göre, özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşımaktadır.¹⁹⁵

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı Türkiye tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmış, 9 Aralık 1992 tarihinde ise onaylanmıştır. Yürürlük tarihi ise 1 Nisan 1993 olarak belirlenmiştir. Türkiye’de bu belgenin tam anlamıyla hayata geçirilmesi yönünde her ne kadar son yılların reformlarıyla önemli mesafe kat edilmiş ise de özellikle yerel yönetimlerin mali yönden güçlendirilmesi açısından hala yapılacakların olduğu belirtilmektedir.¹⁹⁶

Avrupa Yerel Özerklik Şartının kapsamı şu şekilde sıralanmaktadır.¹⁹⁷

“1- Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.

2- Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

3- Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

¹⁹⁵ <http://marmara.gov.tr/bulten%5C01-04%5Cmailing.html> (02 Haziran 2008)

¹⁹⁶ <http://marmara.gov.tr/bulten%5C01-04%5Cmailing.html> (2 Haziran 2008)

¹⁹⁷ http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html (4 Haziran 2008)

4- Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.

5- Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.”

2.6.2. Yerel Yönetimlerde Halkın Katılımının Sağlanması

Yerel seçimlerde dört beş yılda bir oy kullanma veya yerel meclislere seçilmiş olma demokratik doğrudan katılım için yeterli olamamaktadır. Periyodik oy kullanmanın dışında katılımı sürekli tutan imkânlar bulunmalıdır ki vatandaşlar sunulan hizmetler hakkında yönetimle ilgili şikayet ve taleplerini her an dile getirebilsinler. Dünyanın birçok yöresinde birbirine yakın katılım yöntemleri şu şekilde sıralanmaktadır:¹⁹⁸

- Halk toplantıları
- Danışma kurulları
- Kent konseyleri
- Planlama forumları
- Yurttaş kurulları,
- Gelecek atölyeleri (geleceğe yönelik, kentin daha yaşanabilir bir hal alması için proje üretme grupları)
- Yuvarlak masa toplantıları
- Kamuoyu yoklamaları

¹⁹⁸ Özden, **a.g.m.**, s.386-393

- İletişim demokrasisi (e-devlet uygulamaları ile özellikle internetin sunduğu imkânlarla kent yönetimi ile vatandaşlar arasında iletişimin yaygınlaştırılması ve kolaylaştırılması).

Bahsedilen bu yöntemleri ne kadar sık uygulama imkânı olursa yönetsel ve siyasal katılım o kadar artacağı belirtilmektedir. Çünkü bilhassa sanayileşmiş toplumlarda siyasi partiler vasıtasıyla devleti ve yönetimi etkileme çabaları gittikçe azalmaya başlamış, seçimlerde oy verme oranları % 50'lere kadar düşmüştür. Vatandaşlar oy vermek istemiyorlar, oy verseler bile bu yolla siyasi fikirlerini ancak 4-5 yılda bir sergileyebilmektedirler. Bununla beraber, sürekli ve etkin bir şekilde siyaset yapmak, yerel yönetim kurumlarının politikalarını belirlemek için vatandaşların ellerinde en güçlü koz olarak yukarıda bahsedilen katılım yolları bulunmaktadır. Bu nedenlerden dolayı, kent konseyleri, halk toplantıları, referandum ve diğer yöntemler yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği görevi yapmasında önemli roller oynamaktadırlar.¹⁹⁹

2.6.3. YKY – Demokrasi – Yerel Yönetimler

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı merkezden yerele doğru bir kayış sergilemektedir. Bu anlayışta kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilmesi görüşü hâkimdir. YKY için yerel demokrasinin gelişimi oldukça önemli olduğu ifade edilmektedir.

Geleneksel yerel yönetim anlayışında, yerel yönetimlerin bazı hizmetleri yapmaları ve yerel toplulukların bunları kabul etmeleri söz konusudur. Yerel toplulukların böyle bir anlayış içinde, kendilerine sunulan hizmetlerin edilgen alıcıları olmaktan öteye geçmemektedir. Ancak zamanla bu topluluklar kendilerine sunulmakta olan hizmetlerin günlük yaşamlarını ve refahlarını çok yakından etkilendiğinin bilincine varmaya başlamışlardır. Bu dönüşümün doğal bir sonucu olarak da yerel hizmetlerin tasarımı, yönetiminde ve denetiminde etkin roller

¹⁹⁹ Özden, a.g.m., s.386-394

almaya ve yönetime katılma taleplerini yoğunlaştırmaya başlamışlardır.²⁰⁰ YKY işte bu geleneksel yerel yönetim anlayışından uzaklaşıp yerel halkın katılımını daha da artıran demokrasiyi gelişmesini sağlayan çağdaş yerel yönetim anlayışına getirme arzusundadır.

YKY düşüncesi ile yerel yönetimlerin daha özerk olması, yetki alanlarının daha genişlemesi ve mali kaynaklarının artması amaçlanmaktadır. YKY yerel özerkliğin sonucu olarak kamusal nitelikli hizmetlerin halka en yakın birimlerce görülmesi, merkezi yönetimin yerel birimler tarafından yerine getirilmesine olanak bulunmayan durumlarda devreye girmesi görüşündedir.

YKY yerinden yönetimin yeniden yapılandırılması için yurttaşı aktif hale getirmeyi ve kamu hizmetini de yurttaşa en yakın yerde görülmesini amaçlamaktadır. Ancak bunu yaparken yurttaşları sadece hizmetlerin müşterisi olarak görmeyip daha çok kararlara ve yerel faaliyetlere katılan bir birey olarak görmesi gerektiği de vurgulanmaktadır.

2.7. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI DEMOKRASİ İLİŞKİSİNE GETİRİLEN ELEŞTİRİLER

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının demokrasi ile olan ilişkisine getirilen eleştirilerin başında vatandaş odaklılıktan birey ve tüketici odaklı yoğunlaşmaya doğru gidilmesi gelmektedir. Bir başka söylemle halk egemenliğine dayalı sosyal merkezli ve ortaklık nosyonlu demokrasi anlayışından kopup daha çok birey tabanlı ve bireylerin egemenliği fikrinden çıkan ben merkezli demokrasi anlayışına gidiş eleştirilmektedir. YKY oy kullanıcılarından çok tüketiciler üzerine kurulu yani hizmetten yararlananların ya da diğer bir ifadeyle tüketicilerin, oy kullananlara göre

²⁰⁰Özer Mehmet Akif, Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi, http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/turkidaredergisi/uploadedfiles/m.akif%20%D6zer%20141-166.doc (12 Haziran 2008)

daha cazip görülen bir anlayış içerisinde olduğu savı dile getirilmektedir. “Ödeyen yararlanır” anlayışı YKY’nin demokrasiye bakışı olarak lanse edilmektedir.²⁰¹

YKY, halkın kamu otoritelerini etkileme çabalarını yaygınlaştırmaya yardım etmekte ve müşteri odaklılık ve piyasa mekanizması aracılığı ile kamudaki karar verme sürecine katılmalarının önünü açtığı belirtilmektedir. Demokratik açıdan bakıldığında bu gayet iyi bir çaba olarak görülebilir. Ancak oldukça fazla tartışmalı unsurlar içerdiği de söylenmektedir. Diğer taraftan herhangi biri, kişiler ve kamu otoritesi arasında geçmişin eski çoğulcu argümanları yanında, bunun yani YKY’nin üzerinde yoğunlaşmalarını tartışabilirler. Bu da demokrasinin gelişimi açısından oldukça iyi bir çaba olduğu ifade edilmektedir. Merkezi devletten tüccar devlete doğru olan süreçte, tüketici üzerinde daha da yoğunlaşılmasıyla, insanlar her zamandan daha fazla, yönetsel-siyasal sistemin işlevsel parçalarıyla ve kendilerine sunulan hizmetlerle yakın temasa geçmektedirler.²⁰² YKY vatandaşı müşteri olarak görüp bu bağlamda yönetime daha dar bir katılım sağladığı ve demokrasiye katkısının da bununla sınırlı olduğu eleştirisi gelmektedir.

Günümüzde YKY tartışılırken demokrasinin iki farklı yorumuyla ilgilenilmektedir. Bunlardan birincisi halk egemenliğine dayalı sosyal merkezli ve ortaklık nosyonlu demokrasi anlayışıdır. İkincisi ise, birey tabanlı ve bireylerin egemenliği fikrinden çıkan demokrasi anlayışına, sosyal merkezli demokrasi nosyonuna, insanların sosyal değerlerine, normlarına ve ümitlerine ve edindikleri sosyalleşme sürecine dayanmaktadır. Faaliyet, kültürel olarak belirlenmiş standartlara ve neyin doğru, iyi ve uygun olduğunu gösteren geleneklerce belirlenmektedir. Demokrasi tabanlı bireysellik (ABD istisna) bireyin, kendi yargılamasına bağlı olarak, kendi kararlarını alma ve neyin doğru ve iyi olduğuna karar verebilme bağımsızlığını göstermektedir. Toplum ve siyasal-yönetsel sistem geçici olarak ben merkezli bireyciliğin etkisiyle tercihlerin kümelenmesinin bir

²⁰¹Tom Christensen (Oslo Ün. Siyaset Bilimi A.B.D.) ve Per Legreid (Bergen Ün.Örgüt Teorisi A.B.D.) tarafından The Journal of Political Philosophy, Vol. 10, Number:3, 2002’de yayınlanan “New Public Management: Puzzles of Democracy ” isimli metnin çevirisi, Çeviren M. Akif Özer “Yeni Kamu Yönetimi-Demokrasi İlişkisi” s. www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der52m7.pdf s.157 (12 Haziran 2008)

²⁰²Christensen,... a.g.m., s.157

sonucu olarak değinmektedir. Bu demokrasi nosyonu yönetim konseptinin değişimine dayanmaktadır.²⁰³

Toplum merkezli demokrasi, toplumun bir üyesi olarak bireyin rolü üzerinde durmaktadır. Buna göre; insanların gelenekler, toplumsal kurallar ve ahlaki ilkeler biçiminde ortaya çıkan kolektif bir kimliğe sahip oldukları varsayılmaktadır. Toplumda üyelerin karşılıklı bağımlılığı ve paylaştıkları aidiyet duygularına vurgu yapılmıştır. Toplum merkezli yaklaşım, birey yaşamlarının içinde doğdukları ve yaşadıkları yapı ve kültür tarafından önemli ölçüde etkilendiği gerçeğine büyük önem vermekte olduğu belirtilmektedir. Bu yapı, fırsat ve sınırlamaları birlikte getirmekte, düzen ve öngörülebilirlik sağlamaktadır. Sosyalizasyon süreci doğrultusunda üyeler toplumun genel kuralları, değerleri ve beklentilerini öğrendiği ifade edilmektedir. Kararlar kültürel olarak belirlenen standartlar temelinde, iyi ve doğrunun ne olduğunu belirleyen geleneklere göre alındığı belirtilmektedir.²⁰⁴

Birey temelli yorum, farklılıklar ve bireyin önceliği üzerinde durmaktadır. Buna göre; genelin ihtiyaçları ve öncelikleri doğrultusunda bireyin ikinci plana itilmemesi gerektiği belirtilmektedir. Her insan eşit değere sahip ve bireyin rızasına değer vermeyen bir otoriteye karşı gelmek ahlaki açıdan meşru olduğu vurgulanmaktadır. Bireyin neyin doğru neyin yanlış olduğuna karar vermede özgür olması ve bu temelde kararlar alması temel kural olmaktadır. Bireylerin kararlarını seçme ve sorumluluk alma yeteneğinde olduğu varsayılmaktadır. Toplumun bireysel üyeleri, özgürlük ve kararlarını seçme sorumluluğu doğrultusunda ahlaki ve entelektüel açıdan gelişmektedir. Birey temelli bir toplum, bireyler tarafından yapılan sürekli fayda hesapları ve bu hesaplar sonucunda bireylerce hayata geçirilen uyumlaştırmalar doğrultusunda sürekli olarak değişmekte olduğu ifade edilmektedir.²⁰⁵

YKY bireysel olarak demokrasinin yaygınlaşmasına oldukça fazla katkı sağladığı ifade edilmektedir. Merkezde ise sosyalliği zayıflatığı eleştirisi

²⁰³ Christensen,... **a.g.m.**, s.151

²⁰⁴ Şükrü Mert KARCI, "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme", **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 16. sayı, 2008 , s..55

²⁰⁵ PETERSSON,O.'den aktaran, Karcı...**a.g.m.**,s.56

yapılmaktadır. Çünkü müşteriye hizmet konsepti bütüncülden çok ortakçılığı hedeflediği savunulmaktadır. Güven esasına dayalı olarak hareket edilmesini engellediği, bunun sonucunda toplu karar verme oranı azaldığı ifade edilmektedir. Çok sayıda karar ortak bireyselliğe terk edilmektedir. Yaygın vatandaşlık konsepti daha dar tüketici konsepti ile tehdit edildiği belirtilmektedir. Fakat açık bir soru olarak: “YKY tarafından üretilen sosyal merkezcilik ile bireysel merkezciliğin karışımı, kişisel tercihin özgür olması isteği ile dayanışma ve toplum duygusu arasında daha iyi bir denge oluşmasına neden olup olamayacağı belirsizliğini korumaktadır.”²⁰⁶

Christensen’e göre: “YKY vatandaş rolünden tüketici rolüne geçişi, buna yönelik dikkat çekişi içermektedir. Bu durum temsili demokrasinin yıpranışı olarak da görülse, seçim kanalı ve sosyal ayrımcılığa yönelik temsil, kişilere daha fazla seçim hürriyeti ve daha fazla etki kanallarını kullanma imkânı vermektedir. Hatta bunların çoğu çok çeşitlidir ve kolay koordine edilemez ve kullanılamaz. YKY ile ilgili en önemli sorun, uygun, tutarlı ve tamamlanmış bir teori olmamasıdır. Teorinin içerdiği çelişkili reçeteler, onun temsili demokrasinin sorunları için önemli çözümler sunamamasına yol açmaktadır. YKY’nin doğrudan ve seçim aracılığıyla sistemin popüler girdilerini zayıflattığı, bu sürece katkı sağladığı argümanını kabul ettirmek oldukça zor görünüyor. Fakat bu en azından siyasal olmayan bakışı güçlendirmek ve vatandaş rolünün ağırlığını paylaştırmanın dolaylı bir yolu olarak görülüyor. Halkın yeni rolü, genel seçimlerde elde ettikleri hâkimiyetlerini pekiştirmek için siyasilere güven vermek yerine, politikacılara ve kamu görevlilerine doğrudan karşı gelerek dahi iyi hizmet talebinde bulunmaktır. Bu süreçte klasik sorumluluğa piyasadan kaynaklanan sözleşme tabanlı sorumluluk meydan okumaktadır. Bunun odağında yararçı davranış saiki yer almaktadır. İnsanlar bu şekilde birbirlerine güvenmemeleri gerektiğini öğreniyorlar. Bu yaklaşım denetimi daha görünür hale getirmektedir. Fakat bu denetim anlayışının güvene dayalı eski içsel denetimden daha iyi bir denetim şekli olduğu da tartışılıyor. Bu açık bir soru. Bunun da ötesinde hesap verebilirlik, temel çıkarlara hizmet eden basit bir sorun değil. Ahlâki-hukuki ve

²⁰⁶ Christensen,... a.g.m., s.151

siyasal göstergeleri olan ve çoğulculuğu daha da ileriye götüren bir yaklaşım.” Olarak ifade etmektedir.²⁰⁷

Toplum ve grup hakları ikinci plana itilmekte, bireysellik sınırlı haklar ve ekonomik bedeller, her zamankinden daha fazla uyumlaştırılmaya çalışılmakta olduğu eleştirisi gelmektedir. Bu süreçte liderlik ilişkileri de dönüşmektedir. Bu şekilde kültürel olarak sınırlanmış sorumluluğu içeren toplu nosyondan sorumluluğun ve güdülemenin yararlı ve etkili nosyonuna doğru bir geçiş başladığı belirtilmektedir. Buna ek olarak, çıkar grupları yani korporatist devletin köşe taşları, eşitliğe ve bütünlüğe katkı sağlayan toplu araçlar olarak görülmemeye başlanmaktadır. Fakat bunlar kendi çıkarlarını koruyan ve gerekli reformları engelleyen aktörler olarak değerlendirildiği ifade edilmektedir.²⁰⁸

Bugünkü uygulamalarda siyasal kurumlara temsilcilerin seçimi dolaylı yollarla gerçekleşmekte ve bunun sonucunda odağa kamu hizmetlerini etkilemek gerçek işlev olarak konunca, demokrasiden uzaklaşıldığı belirtilmektedir. Demokraside bu durum, vatandaşların tercih ettikleri kurumsal düzenlemeleri seçebilmelerine bağlıdır ve eğer mevcut sistemden memnun kalmazlarsa, diğer düzenlemeleri yapmak için, bu onların öncelikleri olacaktır. Diğer taraftan vatandaş olarak kişilerin statülerini ikinci plana koymak suretiyle seçim kanalının zayıflatılması veya siyasal liderlerin denetiminin azaltılarak yönetsel rollerinde belirsizlik oluşturulması çabaları cazip görülmebileceği ifade edilmektedir.²⁰⁹

Tüm bunların yanında yönetsel demokrasi konsepti, yurttaşlık sorumluluğunu ve siyasal eşitliği zayıflatmakta ve yöneticilerle idarecilerin rollerini artırmakta olduğu belirtilmektedir. Bundan dolayı yeni bir siyasal teoriye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu hükümetçe kullanılan müşteriye hizmet tekniklerinin ve araçlarının, kamu görevlilerine daha çok otorite verilmesiyle birleştirilmesi ve böylelikle politika kararlarının üretim için ve bunların nasıl üretileceğine yönelik yeni açılımlar için kullanılabileceği belirtilmektedir. Bu durum ise doğal olarak demokratik sorumluluk

²⁰⁷ Christensen,... **a.g.m.**, s.151

²⁰⁸ Christensen,... **a.g.m.**, s.151

²⁰⁹ Christensen... **a.g.m.**, s.151

üzerinde ısrar edilmesine yol açacağı ifade edilmektedir. Bugün güvene dayalı genel amaçlara uygun devlet modellerinin gelişmesine ve dürüstlük duygusunun artmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Fakat YKY bu şekilde farklı yönetim modellerini kapsıyor görünmediği ifade edilmektedir. Eğer YKY'nin katılımcı karakteri varsa, sorumluluk üzerinde yoğunlaşmada, daha belirli kamu çıkarından daha kısmen belirli kişisel çıkarlara yönelik olarak değişiklik sunduğu belirtilmektedir. YKY'nin bir amacı olarak görülen kamu yönetimini kamuya açmak, demokratik sorumluluk düzeyinin düşmesine neden olabilmekte ve kamu hizmetlerinin halkçılığı ile ilgili aşınmaya yol açabileceği vurgulanmaktadır. Piyasa ve yönetim YKY tarafından tanımlanan farklı yönetim modelleri arasında açık ve yeni bir denge üretmektedir. Burada temel sorun ise; “bu gelişmeler demokrasi açığına yol açacak mı?” üzerinde odaklaşmaktadır.²¹⁰

Birey merkezli demokrasi alanındaki gelişmeler bu tür demokrasiyi savunanlar açısından demokrasinin gerilediği, güç kaybettiği anlamına gelmediği ve toplumda meydana gelen değişimleri olumlu karşıladığı ifade edilmektedir. Bir zamanlar demokratik yurttaşlığın ideali olarak ilan edilen bilgilendirilme, ekonomik ve sosyal bağımsızlık gibi nitelikler değişimde ön plandadır. Gelişmeler doğrultusunda bireylerin özerk sorumluluk alma olanakları gelişmiştir. Değişim, özerk ve bağımsız bireyler yönündedir. Bu değişimin olumsuz sonuçları da dile getirilmektedir. Yurttaşların kişisel sorumluluk alma yönünde beklentilerinin bu sorumluluklar için gerekli hareket alanlarından daha hızlı gelişmesi sonucunda yurttaşın güçsüzleşmesi durumuyla karşılaşılması da toplum merkezli düşünce yandaşlarınca eleştirilmektedir.²¹¹

Görüleceği üzere YKY'nin demokrasiyi sadece birey merkezli olarak sığ bir alanda tuttuğu eleştirileri gelmektedir. Aynı zamanda vatandaş müşteri konumuna sokup sadece bir tüketicinin katılımı kadar kısmi bir katılımı öngördüğü ileri sürülmektedir.

²¹⁰ Christensen, **a.g.m.**, s.158

²¹¹ PETERSSON,O.'den aktaran, Karıcı, **a.g.m.**,s.59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ YANSIMASI VE DEMOKRATİK BOYUTU

Bu bölümde Türk kamu yönetiminde yapılan reform çalışmalarının tarihi gelişimi, Türk kamu yönetiminde YKY anlayışı doğrultusunda yapılan reformlar ve bu reformların demokrasi ile olan bağı, demokrasinin gelişimi için hangi katılım mekanizmalarını kullandığı incelenmektedir. Ancak bu yapılan yasal düzenlemelere geçmeden önce yürürlüğe girme şansı bulmamakla birlikte YKY anlayışının felsefi anlamda yansıması olan ve daha sonra çıkan kanunlara ışık tutan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısından da bahsedilmektedir.

3.1. TARİHSEL SÜREÇTE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YAPILAN REFORMLAR

Bu kısımda tarihsel süreç içerisinde Türk Kamu Yönetiminde reform gereksiniminin nedenleri ve tarihi süreçte gerçekleştirilen reformlara yer verilmektedir.

3.1.1. Türk Kamu Yönetiminin Reform Gereksinimi

Toplumsal yoğunluğun artmasına paralel olarak vatandaşların devlete karşı artan hizmet talepleri ve beklentileri, kamu yönetimi sisteminin faaliyet alanının genişlemesine ve büyümesine yol açmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak kamu yönetimi sistemi, her geçen gün büyüyen ağır ve hantal bir mekanizmaya dönüşmektedir.²¹² Bu hantal yapıdan çıkmak için Türk kamu yönetiminde her dönem reform yapma gereksinimi hâsıl olduğu belirtilmektedir.

Türk kamu yönetiminin yapısal ve davranışsal özellikleri, çok gerilere giden bir tarihsel kültür mirasından kaynaklanmaktadır. Cumhuriyet dönemi, Osmanlı

²¹² Gülise Gökçe, “Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Sorunları” , **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**,(Editörler M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe), Çizgi Yayınları, Konya, Şubat 2007, s. 45

döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmış ve bu yapı yeni rejim gereklerine göre dönüştürmeye çalıştığı belirtilmektedir.²¹³

Cumhuriyet döneminin başlarından itibaren yönetsel yapı, devletin üstlendiği klasik görevlere uygun biçimde merkeziyetçi niteliği güçlendirmiştir.²¹⁴ Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte yurttaşlar günlük yaşamlarında devletin varlığının daha çok arttığını gördüler. Örneğin 1924 yılında Türkler çocuklarını Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yakından dikkatle izlenen ilkokullara göndermek zorunda kaldılar. Devletin rolünün toplum içinde gittikçe yayılması hemen gözlenebilen bu faaliyetlerle sınırlı değildi. Devlet aynı zamanda, daha önceleri tamamen veya kısmen özel sektör, bazen yabancılar tarafından gerçekleştirilen ekonomik faaliyetleri de üstlendi.²¹⁵

Bu merkeziyetçi yapının gittikçe güçlenmesi ve toplumla gittikçe zayıflayan iletişimi, kuralcı, vesayetçi yapı önce dünya ekonomik krizi (1929), daha sonra İkinci dünya savaşı (1939) ile birlikte zorlanmaya başladı. Bu zorlanma çok partili siyasa yaşama (1945) girildikten sonra daha da artmış ve 1960'lara kadar devam eden çalkantılı bir dönem geçirmiştir. Bu tarihten itibaren yönetimin değişime uyum çabalarının yoğunluk kazandığı görülmektedir.²¹⁶

Reforma duyulan ihtiyacın önemli nedenleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde değişim ve esnekliği engelleyen katı hükümlerin ve bürokratik uygulamaların varlığı,²¹⁷
- Geçen yaklaşık 80 yıllık zaman zarfında Türkiye halen demokratikleşme sorununu tümüyle çözmemiş olması, Türkiye'de siyasal ve sivil özgürlükler etkin bir şekilde güvence altına alınamaması ve Türkiye'nin

²¹³ Cahit Tutum, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**.(Ed.Burhan Aykaç, ve diğerleri) Yargı Yayınları, Ankara, 2003, s.450

²¹⁴ Tutum, **a.g.m.**, s.450

²¹⁵ İter Turan, "Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**.(Ed.Burhan Aykaç, ve diğerleri) Yargı Yayınları, Ankara, 2003, s.131

²¹⁶ Tutum, **a.g.m.**, s.450

²¹⁷ Ulvi Saran, Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler, **Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması- 1**, Beta Yayınevi, 1.Baskı, İstanbul, 2005, s.38

hala bir çağdaş sosyal sözleşme temeline dayalı, birey hak ve özgürlüklerini etkin bir şekilde güvence altına alan ve devletin güç ve yetkilerini belirleyen ve sınırlayan Anayasal Reform'a ihtiyacı bulunması,²¹⁸

➤ Toplumsal ve siyasal kültür yapısının, yönetime katılma isteği ve vatandaşlık bilincinin yeterince gelişmesine elverişli olmayışı,²¹⁹

➤ Yoksulluk ve gelir dağılımındaki adaletsizlik sorunu Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu en ciddi sorunlardan birisidir. Zengin ve yoksul arasındaki uçurum her geçen gün büyümekte olması,²²⁰

➤ Değişen ekonomik koşullar nedeniyle kamu yönetimlerinin halkın beklentilerini karşılayamaması,²²¹

➤ Güven açığının giderilmesi gereği,

➤ Türkiye'de mevcut seçim sistemi ve siyasal partiler yasası halkın gerçek tercihlerine dayalı bir parlamento oluşturulmasını önlemektedir. Partilerde lider diktası egemendir. Milletvekilleri aday listeleri, liderin ve partilerin merkez yürütme kurullarının kararları ile belirlenmektedir. Halk sadece kendisine sunulan adayları tanımaya çalışmakta, üstelik bunlar arasında dahi tercihlerini belirleme imkânından yoksun olmaktadır. Listenin başında bulunan milletvekili adayı halkın arzu etmediği bir aday olsa dahi ilk sırada olması dolayısıyla seçilme şansı yüksek olmaktadır.

Bu nedenlerden ötürü Türk kamu yönetim yapısında reform çalışmaları her dönem radikal bir şekilde olmasa da yapıldığı ifade edilmektedir.

3.1.2. Türk Kamu Yönetiminde Yapılan Reformların Tarihi Gelişimi

Ülkemizde kamu yönetimi sistemi, düşünce, örgütsel yapı, eylem ve işlemler bakımından tarihi, siyasi, sosyoekonomik ve güvenlik koşullarının ve de Batılılaşmanın etkisi altında şekillenmektedir. Tanzimat Reformları ile kamu

²¹⁸ Aktan, Değişim Çağında..., s. 302

²¹⁹ Saran, **a.g.m.**,s.38

²²⁰ Aktan, Değişim Çağında..., s. 302

²²⁰ Eryılmaz, Kamu Yönetiminde Değişim ..., s.61

²²¹ Saran,**a.g.m.**,s.38

yönetiminin yasal-rasyonel bir temele dayalı olarak merkezde ve taşrada yeniden yapılandırılması yönündeki gayretlere Cumhuriyet döneminde de kesintisiz ve geniş kapsamlı olarak devam edilmiştir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişte, İmparatorluk bürokrasinin biçimsel yönü ile birlikte, yönetim gelenekleri ve siyasal kültürü de, intikal ettiği ifade edilmektedir. Bu yapılanma sürecinde, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri arasında belirli bir denge kurulmaya çalışılmıştır. Ancak 1950'den sonra merkezi yönetimin modernizasyonu daha çok ağırlık verildiği, yoğun kentleşmeye rağmen yerel yönetimler ikinci planda kaldığı görülmektedir. 1930'dan itibaren devletin ekonomik alandaki rolünü artırması süreci, farklı iktidar döneminde de hükümetlerin değişik söylemlerine rağmen kesintisiz devam etmiştir. Zaman zaman merkezi otoriteye ve Devletin aşkın niteliğine yapılan vurgu, sivil toplum ve yerel yönetim kurumlarının gelişmesini yavaşlatmıştır. Kamu yönetimi sistemi, örgütsel yapı, eylem ve işlemler, uygulanan usul ve kurallar bakımından neo-patrimonyal bir görünüm sergilemektedir. Türkiye'de kamu yönetiminde reform çalışmaları hemen her dönemde gündemde olagelmıştır. Ülkemizde 1933 yılından itibaren kamu yönetiminde reform konusunda birçok çalışma yapılmış, raporlar hazırlanmıştır. Bu çalışmalar genellikle yabancı uzmanlar tarafından hazırlanmıştır. Ancak bunun yanında yerli uzmanlar ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yapılan çalışmalar da vardır.²²²

Bu çalışmalardan planlı dönem öncesi yapılanlar şu şekilde özetlenmektedir: 1933'de ABD'li bir uzman grubun ekonomik konulara ağırlık vermekle birlikte, idari sorunları da ele aldığı "Türkiye'nin İktisadi Bakımından Bir Tetkiki" adlı rapor; 1947-1948'de Başbakanlık emriyle devletin daha etkili çalıştırılması sağlamak üzere komisyonların kurulup çeşitli araştırma raporlarının hazırlanması; 1949'da kamu kurumlarının rasyonel çalıştırılması konusunda Neumark Raporu; 1951'e Dünya bankası finansmanı ile yabancı uzman grubunca yönetim sistemiyle ilgili olarak hazırlanan Barker raporu; 1951'de Maliye Bakanlığının örgütlenmesiyle ilgili Martin ve Cush Raporu (1956'da Devlet Personel Kanunu Tasarısı bu kapsamda

²²² Aktan, Değişim Çağında..., s.:331.

hazırlanmıştır.); 1958’de TODAİE tarafından hazırlanan üç ciltlik kamu personeli raporu.²²³

Planlı dönemde ise kamu yönetiminde reform konusunda yapılan çalışmalarda bir yöntem değişikliği gözlenmektedir. Bu dönemde belli uzmanlara rapor hazırlatılmasının yanı sıra daha kuramsal bir yaklaşım izlendiği, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) , Devlet Personel Başkanlığı (DPB) ve TODAİE’nin reform konusunda çalışmalarda bulunduğu gözlenmektedir. Çok kısa olarak belirtmek gerekirse, bu dönemde yapılan çalışmaların ilki Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) dır. Geniş bir uzman kadrosu tarafından 1962 yılında başlatılan proje 1963 yılında bitirilmiştir. Proje merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunları kapsamına almış: taşra kuruluşlarını, mahalli idareleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri kapsam dışı bırakmıştır. Bu kuruluşlarla ilgili araştırmalar daha sonra 1964-1966 yılları arasında yapılmıştır. MEHTAP projesi sürdürülürken, 1962 yılında DPB tarafından devlet personel sorunları, statüleri ve yetiştirilmeleri ile ilgili bir rapor hazırlanmıştır. Raporda amaçlanan temel konu, merkezi hükümet görevlerinin en uygun biçimde dağılımını sağlamak yoluyla, daha rasyonel bir örgütlenme ve yöntemleri, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı hedef tutan tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak, bakanlık ve kuruluşların iç örgütlenme ve yöntemlerinin geliştirilmesi hususunda yapılacak çalışmalara ışık tutulması olduğu ifade edilmektedir.²²⁴1963 yılından itibaren Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının yürürlüğe girmesinden itibaren tüm planlarda yönetimde reform konusuna özel bir önem verilmiş, reform konusu hem planların hem de yıllık programların tümünde sürekli olarak yer almıştır.

²²³ Fevzi ULUĞ, “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 1, Ankara, 1 Mart 2004

²²⁴ Bayram Coşkun, Ahmet Nohutçu, “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma- Kuramsal-Trihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar”, **Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması- 1**, Beta Yayınevi, 1.Baskı, İstanbul, 2005, s.8

Bu arada 1972 ve 1982 yıllarında da Kamu Yönetiminin bütününe yönelik iki çalışma daha yapıldığı ve raporları yayınlandığı belirtilmektedir.²²⁵

Kamu Yönetimi Araştırma projesi (KAYA), Yönetim biliminin ülkemizdeki yaklaşık 50 yıllık gelişmesi içinde, kamu yönetiminin ulusal amaçlarını gerçekleştirilmesinin sağlayacak biçimde etkili, tasarruf sağlayıcı, verimli ve nitelikli hizmet görmesi amacına yönelik olarak yapılan ve yeniden düzenlemeyi amaçlayan önemli bir takım araştırma etkinliklerinin en kapsamlı örneği olduğu belirtilmektedir.²²⁶ KAYA Projesi 1988 yılında DPT tarafından TODAİE'den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'na ışık tutacak şekilde ve kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemlerini açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğuna yönetsel uyum aracılığıyla gerekli hazırlıkları saptamak üzere bir yönetim araştırması yapılmasının istenmesiyle başlandığı belirtilmektedir. Kaya Projesinin amacı hazırlanan raporda şu şekilde ifade edilmektedir:²²⁷

“ Kamu hizmeti güren merkezi yönelimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzen kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek”

Yapılan bu reformların hiçbirisi gelişmiş ülkelerde yaşanan yönetim değişimleri ile paralel gitmediği belirtilmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden birisinin de Türkiye’de kamu yönetimi zihniyeti ve yapısı bu yıllarda, büyük ölçüde

²²⁵ Aktan, Değişim Çağında..., s.332

²²⁶ Coşkun, Nohutçu, **a.g.m.**, s.21

²²⁷ Aktan, Değişim Çağında..., s.332-333

tarım toplumunun koşullarına ve gereklerine göre oluşturulmuş olmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir. Yaklaşık yüz elli yıllık bir dönemin ürünü olan yönetim kültürü ve uygulamalarının, artık sanayi ve bilgi toplumunun ihtiyaçlarına cevap vermediği görülmektedir. Türkiye'nin sosyo-ekonomik ve yerel şartları, 20 inci yüzyılın ilk çeyreğindeki duruma göre bugün çok değişmiş bulunmaktadır. Türk kamu yönetiminin küreselleşme ile birlikte değişen yönelim paradigmasıyla paralel gitmeyip, gerisinden takip etmesi kamu yönetiminde birçok sorunun yığılmasına neden olduğu vurgulanmaktadır.²²⁸ Ancak son yıllarda Türk kamu yönetiminde gelişmiş ülkelerin benimsediği yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde şekillenen reformlar görülmektedir.

3.2. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye deki yansıması olan ve temel kanun olarak çıkarılmak istenen Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Meclise 29.12.2003 tarihinde gönderildi, yapılan görüşmelerin ardından Parlamentoda 15.07.2004 tarihinde “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun” adıyla kabul edildi, ancak Cumhurbaşkanı yasayı 03.08.2004 tarihinde veto ettiği için yürürlüğe girmedi.

Tasarı ilgili bazı çevrelerin çok sert muhalefetine de olması nedeniyle, tasarı bugüne kadar Meclisin gündemine yeniden getirilmedi. Bununla birlikte her ne kadar yürürlüğe girmemiş olsa da, söz konusu tasarının kamu yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili yapılan yasal düzenlemeler üzerinde çok büyük etkisi olduğu belirtilmektedir. Zira hükümetin söz konusu tasarıda temel kabullerinden vazgeçmiş olmadığı daha sonra yapılan yasal düzenlemelerde görülmektedir. Aynı zamanda bu tasarı hazırlanırken yapılan çalışmalar, tartışmalar ve belirlenen temel kabuller, sonraki yasal çalışmalar için de bir temel oluşturduğu ifade edilmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminin çeşitli alanlarını ve yerel yönetimleri ilgilendiren yasal düzenlemeler yapılırken söz konusu tasarının hedefleri göz önünde tutulmuştur.²²⁹

²²⁸ Aktan, Değişim Çağında...,s.332-333

²²⁹ Arıkboğat, **a.g.m.**, s.49

Yönetimde reform amaçlayan çeşitli yasalar bu açıdan incelendiğinde, bu yasaların söz konusu tasaridan izler taşıdığını anlamak zor değildir. Örneğin kamu da şeffaflığı ve demokratik yönetimi amaçlayan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (10.12.2003), kamuda mali yönetim ve denetim sistemini yenileyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (10.12.2003), kamu personelinin tarafsızlığını sağlamayı ve uyacakları etik davranışları düzenlemeyi amaçlayan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (25.05.2005), anakent belediye yönetimini düzenleyen 5216 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu (10.07.2004), il yerel yönetimini düzenleyen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (22.02.2005), belediye yönetimini düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu (03.07.2005)²³⁰ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (25/01/2006) gibi düzenlemeler yapıldı. Birde bunların yanı sıra kanunlaşmış anayasa mahkemesi tarafından iptal edilen ve şu anda tasarı halinde olan düzenlemelerde bulunmaktadır. Bunlar ise; 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (28.9.2006).²³¹ Şu anda tasarı halinde bekleyen İdarenin şeffaflaşmasını hedefleyen ve vatandaşların kamu hizmetlerine katılma esaslarını düzenleyen Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı gibi düzenlemelerde Kamu Yönetimi Kanun Tasarısından izler taşımaktadır.

Bilindiği gibi, Türk kamu yönetiminde kapsamlı bir reform yapılması ilişkin çağrılar, uzun yıllardır Türk siyasetinin önemli gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır. Farklı saiklere dayanmakla birlikte bu çağrılar, şu anda TBMM’de temsil edilen ve edilmeyen siyasi partiler, işveren örgütleri ve sendikalar başta olmak üzere toplumun farklı kesimlerini temsil eden örgütler ve hatta AB ve IMF gibi uluslar arası kuruluşlar tarafından gündeme taşınmıştır. Nihayetinde, merkezi yönetim ile yerel yönelimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden tanımlayan “Kamu Yönetim Temel Kanunu Tasarısı” 3 Kasım 2003 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır.²³² Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı, felsefesinden

²³⁰ Arıkboğat, **a.g.m.**, s.49

²³¹ Bu kanunu Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008 günlü ve E. 2006/140, K. 2008/15 sayılı kararı ile tümünü oybirliği ile iptal etti ve bu karar, 4 Nisan 2009 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlandı.

²³² H. Kutay KESİM, , Ali PETEK, “Avrupa Komisyonu”na Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”. Amme İdaresi Dergisi, Cilt 38, Sayı 4, Aralık 2005, s.48

kullandığı dile kadar, birçok konuda, geleneksel anlayıştan bir kopuşu ifade etmektedir. Bu tasarının ilham kaynaklığını ise Yeni Kamu Yönetimi Anlayışından almaktadır.

Hükümet programında “yeni kamu yönetimi” kavramı kullanılmamakta, bunun yerine çok daha genel bir söylem olarak kamu yönetimi sisteminin “çağdaş bir yönetim anlayışına... kavuşturulmasından” söz edilmektedir. Ancak tasarının birçok maddesinde görüldüğü üzere öngörülen düzenlemeler yeni kamu yönetimi anlayışına uyum içindedir. Diğer taraftan dönemin Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz tarafından hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı rapor, YKY’ye özel bir önem vermektedir. Hatta denilebilir ki raporun temel iskeletini YKY oluşturmaktadır. Örneğin Raporda,²³³

“geleneksel kamu yönetiminin geliştiği ortamda ve düşünce kalıplarında meydana gelen değişimler, 21 inci yüzyıla geçerken kamu yönetimindeki köklü paradigma değişimini gündeme getirmiştir.(Bu paradigma değişimi) yeni kamu yönetimi anlayışı...ve uygulamaları” nı doğurmuştur ifadesine yer verilmiştir.²³⁴

Bu bağlamda raporda, ABD, Yeni Zelanda, Fransa, Almanya, İngiltere, Güney Kore, gibi çeşitli ülkelerde yeni kamu yönetimi alanında ne tür dönüşümler yaşandığı anlatılmaktadır.²³⁵

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) kullandığı dil, kavram ve felsefeye bakıldığında da yeni kamu yönetimi anlayışını yansıttığı görülmektedir. KYTK adeta yeni kamu yönetimi anlayışının Türk kamu yönetimine yansımasıdır. Zaten KYTK, gelişmiş ülkelerde başarılı olan YKY anlayışına dayanan reformları örnek alıp, Türkiye’nin kamu yönetimi sistemine uygulanmasıyla oluşturulan bir reform taslağıdır. Reform kamu yönetiminin üç temel fonksiyonunu yeniden ele almayı bunlara ilişkin önemli değişiklikler yapmayı öngördüğü belirtilmektedir. Planlama, uygulama, ve denetleme olarak ifade edilen bu fonksiyonlar, özel ve kamu tüm

²³³ Arıkboğat, **a.g.m.**, s.53

²³⁴ Başbakanlık (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, s.19’dan aktaran Arıkboğat, **a.g.m.**, s.53

²³⁵ Arıkboğat, **a.g.m.**, s.53

kuruluşlarda bulunduğu ve bir şekilde karara bağlanmak zorunda olduğu vurgulanmaktadır.²³⁶

Tasarıya yöneltilen ilk eleştirilerin önemli bir bölümü, federatif bir devlet yapısını işaret ettiği gerekçesi temelinde tasarının isminde yer alan “Temel Kanun” ibaresine odaklandı. Bu eleştirilerin bertaraf edilmesi çabası için olsa gerek, 29 Aralık 2003 tarihinde TBMM’ye sunulan tasarıya ilişkin yapılan Meclis görüşmelerinde 5277 sayılı kanun ismi “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” olarak değiştirildi. Tasarı, 14 Ocak 2004’de İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu, 15 Ocak 2004’de de Anayasa Komisyonunda ele alındı ve bazı değişikliklerle kabul edildi. 9’u geçici 60 maddeden oluşan tasarı metninin 38 inci maddesine kadar olan kısmı, Meclis Genel Kurulu’nun 2 inci Yasama Yılı 22 inci Dönem - 28 Şubat 2004 tarihinde gerçekleşen 60 ıncı Birleşiminde kabul edildi. Kanuna ilişkin görüşmeler TBMM Genel Kurulu’nda aralıklarla 15 Temmuz 2004’e kadar sürdü ve tasarı, başta adı olmak üzere yapılan değişikliklerle kabul edildi (15.07.2004). Ancak Dönemin Cumhurbaşkanı Sezer, kanunu tasarısının. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11. 16, 23. 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3. geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9.maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, yasayı TBMM’ye iade etti. İade gerekçesine ilişkin Cumhurbaşkanlığınca yapılan açıklamada, ilgili kanun ile yapılan düzenlemelerin, “yetki genişliği” ve “idari vesayet” ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği ifade edildi.²³⁷

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un, öngördüğü yapı ve içerdiği sistematik, Türk Kamu Yönetiminde Kapsamlı bir değişiklik ve yeniden yapılanmayı sağlayıcı niteliktedir. Kanunun içeriğine bakıldığında, esas olarak üç alanda düzenlemeler öngören hükümler içerdiği görülmektedir. Bunlar kısaca, kamu yönetiminin işleyişi için bir takım ilkeler koymak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki, görev ve

²³⁶ Önder Kutlu, *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Nobel Yayınları, 1. Basım, Ankara, 2004, s. 215

²³⁷ Hamza Al, www.liberal-dt.org.tr, (08 Nisan 2008).

sorumluluk paylaşımını yeniden düzenlemek ve merkezi yönetimi yeniden yapılandırmak olarak belirtilmektedir.²³⁸

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı üzerine inşa edilen “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” bir yönüyle Türk kamu yönetimi sisteminin geleneksel Weberyen hukuk-i rasyonel bürokratik yönetim anlayışından kopuşu ifade ettiğini belirtenler mevcuttur. Bu kopuş, tasarının adından kullandığı dile kadar bir çok yönden kendini göstermektedir. İdari teşkilatla ilgili bir yasada ilk kez “Kamu Yönetimi” kavramı kullanılmaktadır. Kullanılan bu dil, aynı zamanda Kıta-Avrupası geleneğinden bir kopuşu ifade etmektedir. Yine tasarıda Türk idare teşkilatının yabancı olduğu “katılımcılık”, “saydamlık”, “hesap verilebilirlik”, “hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık” gibi kavram ve ilkelere yer verilmektedir.²³⁹ Bu ilkeleri tasarının 5 inci maddesinde görmekteyiz.

Tasarının 5 inci maddesinde kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri şu şekilde sıralanmaktadır:²⁴⁰

- “a) Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır.
- b) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır.
- c) Yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.
- d) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayırmacılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz.

²³⁸ Coşkun, Nohutçu, **a.g.m.**, s.28

²³⁹ Hamza AL, (2004) “ Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Amme idaresi Dergisi, Aralık, Cilt 37, Sayı 4, Ankara, s.3

²⁴⁰ Başbakanlık Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılama : 2 , “**Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı**” T.C., 2003 , Ankara, s .12-13

e) Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.

f) Kamu hizmetlerine İlişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum Örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.

g) Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır.

h) Kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın şekilde yararlanılır.

i) Kamu kurum ve kuruluşları, insan gücü ve maddi kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanır, bu amaçla kendi aralarında işbirliği yapar.

j) Kamu hizmetlerinin usul ve standartları belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesi sağlanır. Kamu kurum ve kuruluşlarının üst yöneticileri, hizmetlerin bu standartlara uygun şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yararlananların ihtiyacına uygunluğunu sağlamaktan sorumludur.

k) Kamu kurum ve kuruluşlarınca, gerçek ve tüzel kişilerden, sadece hizmet usul ve standartlarında öngörülen bilgi ve belgeler İstenebilir. Bilgi ve belge istemine ilişkin usul ve standartlar; etkililiği, verimliliği ve basitleştirmeyi sağlamak amacıyla düzenli olarak gözden geçirilir.

ı) Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.”²⁴¹

²⁴¹ Başbakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılama : 2 , “**Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı**” T.C., 2003 , Ankara, s .13

Tasarının 5 inci maddesinde gördüğümüz bu ilkeler, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk mevzuatına ilke düzeyinde yansımadır.

3.2.1. Kamu Yönetiminin Temel Kanunu Tasarısının Türk Kamu Yönetimine Getirdiği Temel İlkeler ve Kavramlar

Bu kısımda Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının yansımalarını gördüğümüz bu tasarıda yer alan kavramlar üzerinde durulmakta ve bu kavramların Türk kamu yönetiminin geleneksel anlayıştan bir kopuşu yansıtıp yansıtmadığını irdelenmektedir.

3.2.1.1. Katılımcılık

Demokratikleşme yolunda önemli engellerden birisi de geniş halk kitlelerinin siyasal karar alma mekanizmasına katılamamaları olduğu anlaşılmaktadır. Bu yüzden daha fazla katılım sağlanımlı seçim dışında da kalan siyasal katılma mekanizmalarının hem ulusal ölçekte hem de yerel ölçekte yeniden düzenlenmeli, geliştirilmesi ve toplum kullanımına sunulması gerektiği belirtilmektedir.²⁴²

Tasarıda katılımcılık, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi yani hazırlanmasından uygulamasına kadar katılım ile gerçekleşeceği ifade edilmektedir (md. 5-b). Kanunun gerekçesinde katılım kavramı, “kamu hizmetleri ile ilgili kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkileneceklerin katkıda bulunmaları” olarak tanımlanmaktadır. Kamu yönetiminin temel amaç ve görevlerini tanımlayan Kanunun 4 üncü maddesinin gerekçesinde ise, “kamu yönetimine halkın aktif bir şekilde katılımını sağlamak üzere çeşitli mekanizmalar oluşturulacak, katılımı önleyen her türlü engel kaldırılacaktır” ifadesine yer verilmektedir.²⁴³

²⁴² Firuz Demir Yaşamış, “Türkiye’de Yönetimin ve Demokrasinin Yeniden Yeniden Yapılanması” **Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması- 1**, (Ed: Ahmet Nohutçu, Asım Balcı) Beta Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul, 2005, s.382

²⁴³ H. Kutay KESİM, , Ali PETEK, **a.g.m.**, s.51-52

Sivil toplum kuruluşlarının önemine dikkat çekilip temel kamu politikalarının oluşturulmasında sivil toplum kurumlarının katılımının sağlanması ve sivil toplum kurumlarının desteklenmesine ilişkin düzenleme de önemli bir adım olarak kabul edilmektedir. Fakat katılımı ilgili eleştirecek bir husus halkın katılımı nasıl sağlanacağı çünkü katılımı ilgili olarak tasarıda 5 inci maddenin I bendinde önemli açılım getirilmekle birlikte “kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır” denilerek sanki kamu hizmetleri sadece örgütlü kesimleri ilgilendiriyor görüntüsü verildiği ifade edilmektedir. Kamu hizmetlerinden yararlananların önemli bir bölümü örgütlü değildir. Örgütlü olmayan kesimin görüşlerinin nasıl alınacağı sorusu önemlidir; fakat yeni bilgi teknolojileri bireylerin görüş ve eleştirilerini idareye kolayca bildirme imkânı vermektedir. Bu bend örgütlü olmayan kesimi de yani vatandaşı içerecek şekilde genişletilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Eğer bu gerçekleşirse demokrasinin katılım mekanizmaları daha işler hale geleceği ifade edilmektedir. Eğer uygulama alanı bulursa, bu ilke ile birlikte temsili yönetim anlayışı zayıflayacak, doğrudan yönetim anlayışı güçlenecektir. Böylece, uzun vadede, bürokrasinin yanı sıra siyasal iktidarın gücü azalacak ve demokrasi daha fazla yerleşecektir.²⁴⁴

Katılımcılık ilkesi çerçevesinde, kanunun getirdiği yeniliklerden biri olarak, Bakanlık nezdinde kurulacak Strateji Geliştirme Kurulları ön plana çıkmaktadır. Tasarının 27 inci maddesi uyarınca kurulacak bu kurulların, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet teşkilatının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine katkıda bulunulması amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda, söz konusu kurulların çalışmalarına, konu ile ilgili bilim adamları ve uzman kişiler, kamu veya özel kuruluş ve sivil toplum örgütü temsilcilerinin “çağrılabilceği” ifade edilmektedir.²⁴⁵

Tasarının hazırlanmasında rehber kitap diyeceğimiz Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim adlı kitapta da katılımdan şöyle söz edilmekte; “Kısaca iyi

²⁴⁴ AL, (2004) “ Türk Kamu...,s.3s

²⁴⁵ H. Kutay KESİM, , Ali PETEK, **a.g.m.**, s.52

yönetişim gereği alınacak bir karardan etkilenen bütün tarafların bu kararın oluşumuna ve uygulanmasına azami ölçüde katılması esastır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın tüm toplumu ilgilendirdiği düşünüldüğünde, mümkün olduğu ölçüde tüm toplumun katılımına dayalı bir anlayışla sürdürülmesi zorunludur.”²⁴⁶

3.2.1.2 Saydamlık ve Bilgi Edinme Hakkı

Demokrasi, temel hak ve özgürlükleri en fazla güvence altına alan yönetim anlayışı olarak tanımlanabilir. Ancak temel hak ve özgürlükleri güvence altına alınmış olan kişiler, yönetim faaliyetlerine aktif olarak katılma talebinde bulunabilir. Temel hak ve özgürlükleri konusunda çekinceleri olan bir toplumun yönetime katılma talebinde bulunması oldukça zordur. Yönetime katılma talebi, kamusal görevlerin yerine getiriliş sürecinden haberdar olma, bilgi akışının sağlanması ve doğru bilgilenmeyle yakından ilgilidir. Demokratik yönetim anlayışının yaşama geçirilmesi sürecinde, bireyin bilgi edinme hakkını kullanmasına olanak sağlayacak güven ortamının sağlanması ve bilgi edinme hakkının güvenceye alınması zorunlu olduğu belirtilmektedir.²⁴⁷

Kamu yönetimini demokratikleştirme anlamında en belirgin gelişmelerinden biride, vatandaşın bilgi edinme hakkı ile ilgilidir. Hemen her ülkede vatandaşın bilgi edinme hakkını düzenleyen yasalar çıkarılmıştır. Bu yasalar vatandaşın bilgi edinme hakkını güvence altına almıştır. Vatandaşlara devletin resmi kayıtlarına ulaşmada kolaylıklar tanınmaktadır. Kişileri doğrudan ilgilendiren kararlarda “danışma” ve “görüş alma”, yönetim açıklık ilkesinin bir gereği olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda şikayet kurumları güçlendirilmekte ve başvurular kolaylaştırılmaktadır. Yönetimsel usullerin basitleştirilmesi, işlem ve imza sayısının azaltılması doğrultusunda büyük çabalar gösterilmektedir.²⁴⁸

²⁴⁶ Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1**, “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” T.C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003, s 128

²⁴⁷ Gürsel Kutlu, “İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukukunun Søjelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Gelişmeler.” **Galatasaray Üniversitesi Yıldızhan Yayla Armağanı**, İstanbul, 2002, s.318.

²⁴⁸ Arif T.Payaslıoğlu, “İdari Reformun Sınırlıkları”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**.(Ed. Burhan Aykaç, ve diğerleri) Yargı Yayınları, Ankara, 2003, s.448

Gizlilik ve kapalılık kültürü kamu yönetiminin temel sorunlarından biri olagelmıştır. Gerek etkinlik gerekse demokratik denetim açısından bu gizlilik ve kapalılık kültürünün dönüştürülmesi gerekmektedir. Bilgi asimetrisi oluşturarak vatandaş bürokrasi karşısında güçsüz kılan uygulamaların kaldırılması, birey ve vatandaş odaklı yönetime geçişte ana yapı taşlarından birini oluşturacaktır. Bu yasal çerçevenin hayata geçmesi kamu kurumlarında zihniyet ve iş yapma biçimleri üzerinde de geniş bir etkiye bulunacaktır. Şeffaflığa ve hesap sormaya katkıda bulunan bu yasal zemin sayesinde yolsuzlukların da eskisi kadar kolay üstü örtülemeyecektir. Şeffaflaşmanın sağlanabilmesi ve vatandaşların haklarını daha etkin arayabilmesi için bilgi edinme hakkı bütün vatandaşları kapsayacak şekilde geliştirilip, böylece kamu kuruluşlarının karar alma süreçlerinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik sağlanacağı belirtilmektedir.²⁴⁹

Tasarıda, ilke düzeyinde de olsa saydamlık ilkesine yer verilmiştir. Bilindiği gibi, Weberyen yönetim anlayışında gizliliğin bürokrasinin doğasından kaynaklandığı varsayılmış ve böylece gizlilik, uzun bir süre memurlar için bir korunak olarak işlev görmüştür. Gizlilikle yakın ilişkisi olan “resmi sır” kavramı, bürokrasinin en özgün buluşlarından birisidir ve fanatik bir şekilde korunmaya çalışılmıştır. Fakat bu yaklaşım zamanla terk edilmektedir. Yönetimde gizliliğin yerini, tam zıt bir yaklaşım olan yönetimde açıklık/saydamlık almıştır. Yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile birlikte artık birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de gizlilik istisna açıklık kuralıdır.²⁵⁰

3.2.1.3. Vatandaş – Müşteri Odaklılık

Bu yaklaşım ile kamu yönetimi sisteminde yöneticilerle bireyler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmektedir. KYTK da, bu düzenlemeyi getirmiştir. 5 inci Maddenin “b” fıkrasında “Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, hizmetten yararlananların ihtiyacına... odaklılık esas alınır.” denilerek, YKY’nin ilkelerinden

²⁴⁹ Dinçer, Yılmaz, **a.g.k.**, s.154-155

²⁵⁰ AL, (2004) “ Türk Kamu ...”, s. 3

olan müşteri vatandaş odaklılık kavramı, ilk kez Türk kamu yönetimi sistemine sokulmuştur.²⁵¹

Yeni yönetim taraftarları, Weberyen yönetim anlayışının, vatandaş yerine kamu görevlilerinin gereklerine göre şekillendiği ve bunun doğru olmadığı dile getirmektedirler. Onlara göre idare, hizmeti sunanları değil, hizmetten yararlana vatandaşların ihtiyacına göre şekillenmelidir.²⁵²

3.2.1.4. Hesap Verilebilirlik

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nda, hesap verilebilirlik ilkesi kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerinden biri olarak ifade edilmektedir (madde 5-b). Kanunun gerekçesinde ise hesap verebilirlik kavramı, “yetki ve kaynakların hukuka, verimlilik etkililik ilkelerine uygun kullanılmasına, belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşılmasına ilişkin (sorumluluk)” olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşunun her kademesindeki yöneticinin, görevinin yürütülmesine ilişkin bir üst kademeye karşı sorumlu olduğu da ifade edilmektedir (madde 43).²⁵³ Bu tasarıyla yönetime genel sorumluluk (responsibility) anlayışının yanında hesap verme sorumluluğu (accountability) da yüklenmekte olduğu belirtilmektedir. Bu ilke, kamusal sorumluluğu genişleterek ve kamunun denetiminde yeni yaklaşımlar gündeme getirmektedir. Hesap verilebilirlik oldukça kompleks bir ilkedir. Artık kamu görevlileri, mevzuata, toplumun değerlerine, siyasal normlara, mesleki standartlara, vatandaşların menfaatlerine ve piyasaya duyarlı olmak zorunda olduğu ifade edilmektedir.²⁵⁴

Hesap verilebilirlik meclisin halka sorumlu olmasının bir gereğidir. Bir başka deyişle yetkinin asıl sahibi olan halk yetkilerinin bir bölümünü parlamentoya, parlamento bu yetkilerinin bir kısmını hükümete hükümette bürokratlara aktarmaktadır. Parlamento karşı halk, hükümete karşı parlamento, bürokratlara

²⁵¹ AL, (2004) “ Türk Kamu ..., s. 57

²⁵² AL (2004) “ Türk Kamu ..., s. 6

²⁵³ KESİM, H. Kutay, PETEK, Ali, a.g.m., s.52

²⁵⁴ AL (2004) “ Türk Kamu..., s.3,4

karşı hükümet asıl yetki sahibidir. Bu yetki zinciri tersinden sorumluluk zincirini oluşturmaktadır. Bürokratlar bakanlara, bakanlar parlamentoya, parlamento ise halka karşı hesap vermekle sorumludur. Bu anlamda hesap verme yükümlülüğü parlamenter rejimin özünü oluşturmaktadır. Demokrasinin etkinliği bir yönüyle hesap verme sorumluluğunun etkinliğine bağlıdır.²⁵⁵

Bu çerçevede 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu 10 Aralık 2005 tarihinde kabul edilmiş ve kanunun 1 inci maddesinde hesap verebilirliğin amaçlandığı görülmektedir.²⁵⁶

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunun amacı kanunun 1 inci maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir:

“Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin azırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.”²⁵⁷

Görüleceği üzere kanun 1 inci maddesinde hesap verilebilirlik, mali saydamlık, verimlilik gibi amaçları içerisinde barındırmaktadır.

3.2.1.5. Süratli, Etkili, Verimli, Kaliteli Kamu Hizmeti

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli; etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesini öngörmektedir. Vatandaşların kamu hizmetlerinin kalitesi hakkındaki endişeleri gündeme gelmektedir. Kamu örgütlerinin sunduğu mal ve hizmetlerin son kullanıcıları vatandaşlardır. Bu açıdan, onların, sunulan mal ve hizmetler hakkındaki görüşleri önem taşımaktadır. Vatandaşların beklentilerine

²⁵⁵ Hamza AL , “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen), Nobel Yayınevi, 1. Basım, Ekim 2007, s.10

²⁵⁶ Al, Kamu Mali..., s.10

²⁵⁷ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html> (10 Eylül 2008)

cevap verilmeli, bunda en iyi yolu olarak kaliteyi artırıp toplam kalite yönetiminden yararlanmak olduğu belirtilmektedir.²⁵⁸ Bu amaçla ülkemizde de kamu kurumlarında son yıllarda TKY uygulamasına geçmeye başlamıştır. Kalite vurgusu KYTK’ da daha önce yerini almıştır.

Etkilik ve verimlilik YKY’nin temel ilkelerinden biridir. Kanun tasarısı metnindeki etkililik kavramı, kanun gerekçesinde “hedeflere ulaşma düzeyini ve bir faaliyetin planlanan sonucu ile gerçekleşen fiili durum arasındaki oran” olarak tanımlanmaktadır. Aynı zamanda tasarının 12 inci maddesinde “Bakanlıklar ile bağı ve ilgili kuruluşların teşkilatlanmasında etkili ve verimli bir yapı kurulması amacıyla, kurum ve kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları tanımlanır” denilmektedir.²⁵⁹

3.2.1.6. Sonuca Odaklılık

Sonuca odaklılık ilkesi, Türk kamu yöneliminde yepyeni bir yönetim anlayışı ve kültürü yaratacaktır. Her şeyden önce hesap verme yükümlülüğünün odak noktası süreçlerden, faaliyetlerin sonuçlarına doğru kayacaktır. Şunu da gözden uzak tutmamak gerekir ki, kamu kesimi yönetimindeki verimlilik ve sonuca odaklılık özel sektörden farklı olmak durumundadır. Verimlilik ilkesi, eşitlik ilkesine bağı olarak uygulanmak durumundadır. Bazen idare 1 liralık hırsızlığı Önlemek için 100 lira harcamak durumunda kalabilir ve bu verimsizlik değildir. Fakat 50 lira harcamayla yapılacak bir işin, kamu kesiminde yapılması gerekçe gösterilerek 100 liraya mal edilmesi normal sayılmaz.²⁶⁰

3.2.1.7. Hizmette Yerellik

Tasarıda dikkat çeken bir ilke de hizmette yerelliktir. Tasarıya göre görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir

²⁵⁸ Balcı, Toplam..., **a.g.m.**, s.333

²⁵⁹ Başbakanlık, Kamu Yönetimi..., s.23

²⁶⁰ AL (2004) “ Türk Kamu ... **a.g.m.**,s 4-5

denilmektedir. Bu ilke ile kamu yönetiminin etkinleştirilmesi ve hizmetlerin daha hızlı ve ihtiyaçların rasyonel sağlanması amaçlanmaktadır.²⁶¹

Türkiye'de merkezi yönetimlerin özellikle 1980 sonrasında uygulamaya koydukları liberal politikalar yerel yönetimlerdeki yönetim yaklaşımında büyük değişimlere yol açmıştır. Günümüzde çok uluslu şirketlerin giderek artan tekeldi etkinlikleri karşısında, yerel halkın ekonomik varlığını koruması, tüketicinin tekeldi ve spekülative kesimlere karşı korunması sorumluluğu, demokratik kuruluşlar olan yerel yönetimlere düşmektedir. Bazen de yerel yönetimlerin bölgesel koruma pozisyonu olurken, bezende çok uluslu işletmelerin kendi bölgelerine yatırım yapmalarını teşvik etme ve gerekli kolaylığı sağlama çabaları ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni de yerel yönetimlerin bölgesel stratejilerini dikkate alarak, istidamı artırmak, bölgedeki geri kalmışlığı gidermek amacıyla bu tercihlere yönelme ihtiyacıdır.²⁶² Bu nedenlerden ötürü tasarıda yerel yönetimlere önem atfedilmektedir.

Bu tasarı (md.11) özel sektörü ve üçüncü sektörü, kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik sağlamanın bir yolu olarak görmektedir. Birçok konuda olduğu gibi bu konuda da Yeni Kamu yönetimi anlayışı benimsenmiştir. Yeni Kamu Yönetim anlayışına göre, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde sunumunun sağlanabilmesi için piyasa/rekabet mekanizmalarının daha fazla kullanılması gerekir. Kamu kesiminin verimsiz, yüksek maliyette ve düşük kalitede çalışmasının en büyük nedeni, kamunun rekabet ortamında değil, tekel ortamında çalışmasıdır. Yeni yönetim taraftarlarına göre piyasa, birçok kamusal mal hizmeti sunmada devletten daha iyi donanımlıdır. Özellikle 1929 Bunalımı ile Sol ve Marksist düşünce, Batı ülkelerinde piyasaya karşı bakışı önemli ölçüde etkilemiştir. Bu dönemde yaygın bir şekilde uygulanan Keynesci yaklaşım ve politikalar, piyasa düzeninin kendi kendini düzeltmesinin mümkün olduğu fikrinin reddedilmesinde etkili olmuş ve kaynakların

²⁶¹ Başbakanlık, Kamu Yönetimi..., s.18

²⁶² İsmet Titiz, Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma

<http://www.liberaldt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=133> (24 Ağustos 2008)

tam kullanımının dengelenmesini sağlamak için kamu müdahalesinin gerekli olduğu fikrini güçlendirmiştir.²⁶³

Günümüzde ise piyasa ekonomisinin, kolektivist ve merkezi planlamacı sistemler karşısındaki başarısı sonucu çekiciliğini artırmıştır. Yıldızı parlayan sadece piyasa ya da özel sektör değildir. Daha önceleri pek gündemde olmayan fakat günümüzde en fazla gündemi işgal eden “üçüncü sektör” söz konusudur. Matta Drucker gibi bazı yönetim bilimciler üçüncü sektörün ABD’de fiilen en büyük işveren durumunda olduğunu iddia etmektedir. Artık günümüzde kamusal hizmetler, kamu örgütleri, özel sektör ve üçüncü sektör olmak üzere üçlü bir yapı tarafından yürütülmektedir. Refah devleti anlayışına olumsuz bakan yeni yaklaşım, bir yönüyle refah devletinin boşluğunu üçüncü sektörle doldurma gayretindedir. Yeni dönemde refah devleti uygulamalarının terk edilerek, kamunun küçültülmesi ile birlikte, kamu tarafından boşaltılan alan, yalnızca özel sektör tarafından değil, üçüncü sektör tarafından da doldurulmaktadır. Tasarı, bu anlamda kamu sektörü, özel sektör ve üçüncü sektör dengesini koruma gayretindedir.²⁶⁴

Bu tasarı merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri bağlamında yerel yönetimleri ve diğer sivil aktörleri ya da yönetişim faktörlerini öne çıkaran bir tasarı niteliğindedir. Bir takım eksiklikleri ve eleştirilebilecek noktaları bulunmakla birlikte, önceki tasarılarla karşılaştırıldığında daha yerinden yönetimci ve yönelimde yeniden yapılanmayı gerektiren iç ve dış faktörleri daha yönetişimci bir okumayla ele aldığı söylenebilecek bu tasarı, eğer yürürlüğe girer ve doğru bir biçimde uygulanabilirse yerel yönetişimin Türkiye gündemine önemli katkılar sağlayabilir.²⁶⁵

Tasarının 10. maddesinde merkez ile yerel arasındaki mali kaynak dağılımı düzenlenmiştir. Mahalli idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynağı sağlanacağı ve mahalli idarelere genel bütçe ve vergi gelirleri tahsilâtından

²⁶³ AL (2004) “ Türk Kamu ... , s.4-5

²⁶⁴ Hamza Al, www.liberal-dt.org.tr, (8 Nisan 2008)

²⁶⁵ Hamza Al, www.liberal-dt.org.tr, (8 Nisan 2008)

pay ayrılması öngörülmüştür.²⁶⁶ Böylece yerel yönetimlerin daha da güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Tasarıda yer alan madde gerekçelerinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının esas alınarak merkezi hükümet tarafından yürütülecek görev ve hizmetler dışında kalan yerel nitelikteki tüm kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devredileceği ifade edilmişti.²⁶⁷ Bununla amaçlanan hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yapılması ve yerel yönetimleri daha özerk bir yapıya kavuşturmak olduğu belirtilmektedir.

Tasarıyla, taşra teşkilatı kaldırılan bakanlıkların yürüttüğü kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü il özel idarelerine aktarılmaktadır. Fakat taşra teşkilatı kaldırılan bakanlıklardan il özel idarelerine aktarılan görevlerin tamamen yerel nitelikte olduğunu söylemek oldukça zordur. Bu hizmetlerin önemli bir bölümü, “genel” ve “ülke bütünlüğü” içinde yürütülmesi gereken hizmetlerdir. Bu hizmetlerin yürütülmesi il özel idarelerine bırakılsa bile, merkezi idare bu hizmetlerin standartlarını belirleme ve belirlenen standartlara göre hizmetlerin yürütülüp yürütülmediğini denetleme yetkisine sahip olacaktır. Bu kadar yetki ve görev aktarıldıktan sonra il özel idarelerinin yeniden yapılandırılması kaçınılmazdır. Bu tasanda (m. 9,22) taşra teşkilatı kaldırılmayan bakanlıkların illerde yürüteceği hizmetlerin “vali” ve “kaymakam”lara bağlı olarak çalışacağı anlaşılmaktadır.²⁶⁸

Bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılarak yetki ve görevlerinin il Özel idarelerine aktarılması bazı sorunları gündeme getirecektir. Fakat il özel idarelerinin yürütme organının seçimle iş başına gelmesi veya il özel idarelerine genel nitelikli hizmetlerin yürütülmesi konularında yetki verilmesi ile ilgili tartışmalarda, eyalet sisteminin gündeme getirilmesi oldukça anlamsızdır. Bu tasarı

²⁶⁶ Muhammet Kösecik - İsa Sağbaş, Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi” **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İnceleme**, (1.Baskı), (Ed. Negehan Talat Arslan), 2005, Ankara, s.139

²⁶⁷ Kösecik, Sağbaş...**a.g.m.**, s.131

²⁶⁸ Hamza Al, www.liberal-dt.org.tr, (8 Nisan 2008)

federal sistemin asgari şartlarından herhangi birisini dahi içinde barındırmamaktadır.²⁶⁹

3.2.1.8. Yeni Bir Denetim Sistemi

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında denetim daha çok “mevzuata uygunluk” açısından yapıyordu. Tasarıyla “Mevzuata uygunluk” denetiminin ötesinde “mali” denetim ve “performans” denetimi getirilmektedir. Diğer taraftan, bilgi edinme ve saydamlık gibi ilkeler ve düzenlemeler, kamu yönetiminin denetimine dolaylı da olsa yeni aktörleri katmaktadır. Performans ölçümünün olmadığı yerde başarı veya başarısızlığı tespit etmek oldukça zordur. Performans değerlendirilmesinin olmadığı yerde değerlendirmeler nesnel ölçülere göre değil, daha ziyade siyasi kararlara göre yapılmaktadır. Sonuçların ölçülmesi, başarı ve başarısızlığın tanımlanmasına, yönetiminin kendini düzeltmesine ve hatalarından ders almasına yardımcı olmaktadır. Kamuda performans ölçümü ve denetlenmesi oldukça komplekstir. Sonuçları, verimliliği, hizmet kalitesini, vatandaş memnuniyetini ve aynı zamanda hukuka uygunluğu denetlemek gerekmektedir. Değerlendirme yapılırken hizmetin niteliği ve ülkelerin içinde bulunduğu koşullar ve dönemler, siyasal iktidarın ideolojik yapısı performans değerlendirmesinde vurguyu etkilemektedir. Kamusal nitelikteki hizmetlerin ölçülebilirliği konusunda haklı birtakım endişeler bulunmaktadır. Gerçekten de, bazı kamusal hizmetleri ve faaliyetleri girdi/çıkı analizleriyle değerlendirmek, diğer bir ifadeyle sayısallaştırmak, oldukça zordur. Sağlıklı performans değerlendirmesi için kamusal hizmetlerin ölçülebilir hale getirilmesi, yani “sayısallaştırılma” sı gerekir.²⁷⁰

Tasarı denetimi iç ve dış denetim şeklinde ikiye ayırmaktadır.

İç denetim; hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetimdir.²⁷¹(md. 39)

²⁶⁹ Hamza Al, www.liberal-dt.org.tr, (8 Nisan 2008)

²⁷⁰ Hamza Al, www.liberal-dt.org. (8 Nisan 2008)

²⁷¹ Başbakanlık, Kamu Yönetimi..., s.44

Dış denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve plânlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir.²⁷²

Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, malî denetim ve performans denetimini kapsar.²⁷³

“a) Hukuka uygunluk denetimi; eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun,

b) Malî denetim; gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, malî tabloların tasdikinin ve mali sistemlerin,

c) Performans denetimi; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların plânlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin, denetlenmesini ifade eder.”

Geleneksel yaklaşımla ifade edilirse, iç denetim, daha önce teftiş kurulları tarafından yapılan denetimden ziyade, hiyerarşik denetime benzemektedir. Çünkü tasarıya göre (m.40) iç denetim iç denetim elamanları tarafından yapılabileceği gibi. kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri tarafından da yapılabilmektedir. Ancak iç denetimi yapan iç denetçilerin kendisine atfedilen görevleri başarılı bir biçimde yerine getirebilmesi için bağımsız olarak ve tarafsız bir biçimde görevlerini yürütebilmelerine olanak sağlanmalıdır.²⁷⁴

Yeni düzenlemede, geleneksel olarak teftiş birimleri tarafından yürütülen denetim, dış denetim olarak adlandırılmakta ve bu denetim yetkisi öncelikle Sayıştay’a verilmektedir. Tasarıya göre Merkezi idare ve mahalli idarelerin dış

²⁷²Başbakanlık, Kamu Yönetimi...,s .44

²⁷³Başbakanlık, Kamu Yönetimi...,s .44-44

²⁷⁴Birol Ekici, “Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim” **Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması- 1**, Beta Yayınevi,1.Baskı, İstanbul, 2005, s. 65

denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır.²⁷⁵

3.2.1.9. Ombudsman: Mahalli İdareler Halk Denetçisi

Kamu yönetimi temel kanununu tasarısı ile batı ülkelerinde yaygın olarak bulunan ve Osmanlı'dan esinlenilerek oluşturulduğu iddia edilen, Ombudsman benzeri bir kurum Türk kamu yönetimi sistemine girmektedir.²⁷⁶

Ombudsman'ın ne olduğu sorusunun cevabı ise, birçok tanımı vardır. Çünkü her ülke kurumu kendi sistemine uyarlayarak adapte etmiştir. Dünyadaki uygulamaların ortak özelliklerinden yola çıkarak Uluslararası Barolar Birliği'nin Ombudsman Komitesinin (The Ombudsman Committee of the International Bar Association) Ombudsman tanımı ise;²⁷⁷

“Anayasa, Yasama Organı (Legislature) veya Parlamento tarafından temin edilen, başında Yasama organı veya Parlemantoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları (government agencies), yetkilileri (official) ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması (correction ve action) önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofis”²⁷⁸

Mahalli İdareler Halk Denetçisi ile ilgili bilgiler tasarının 42. maddesinde verilmiştir. Tasarının gerekçesine ise açıkça Yeni Kamu Yönetimi Anlayışından bahsedilip böyle bir kurumun neden gerekli olduğu şöyle belirtilmiştir:²⁷⁹

“Daha önce de açıklandığı gibi, yeni kamu yönetimi anlayışında denetime çok önem verilmekte ve bu denetimin de daha çok doğrudan halk tarafından yapılmasına yönelik mekanizmalar geliştirilmektedir. Bu çerçevede mahallî İdareler bakımından

²⁷⁵ Başbakanlık, Kamu Yönetimi...,s .44

²⁷⁶ Hamza Al, www.liberal-dt.org.tr, (08 Nisan 2008)

²⁷⁷ TÜSİAD, “Ombudusman (Kamu Hakemi) Kurumu incelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, Yayın no. Tüsiad_T/97-206, İstanbul, Ocak 1997, s.15

²⁷⁸ TÜSİAD, “Ombudusman ..ag.m., s.15

²⁷⁹ Başbakanlık, Kamu Yönetimi...,s .45

bir halk denetimi aracı olarak mahallî idareler halk denetçiliği sistemi getirilmektedir.”

Ülkemizde uzun yıllardır kurulması yönünde tartışmaların yaşandığı ombudsmanlık sistemi, bu kanunla ilk kez mahallî idareler bakımından öngörülmektedir.

Tasarının 42 inci maddesinde mahallî idareler halk denetçisinin seçimi, görev ve yetkileri, başvuru yolları, raporları ve raporlarının sonuçları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Buna göre halk denetçisi, Her ilde, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçileceği belirtilmektedir.²⁸⁰

Madde de Halk denetçisi, yukarıda sayılan kuruluşların gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlâl edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, kırk beş gün içinde kararını vereceği belirtilmiştir. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Halk denetçisinin raporları Bilgi Edinme Kanununun çizdiği yasal çerçeve dâhilinde kamuoyuna açık olduğu ifadesine yer vermiştir.²⁸¹

Madde ile halk denetçilerinin denetçilik görevine tam olarak zaman ayırabilmesi için gerekli bütçenin il özel idaresinden verilmesi ve bu suretle denetçilerin sadece bu görevlerini yapması amaçlanmaktadır. Kamuda görev yaparken halk denetçiliğine seçilen kişilerin, görevleri süresince izinli sayılarak görev süreleri dolduğunda Önceki görevlerine dönme imkânı da getirilmektedir.

²⁸⁰ Başbakanlık, Kamu Yönetimi...,s .46

²⁸¹ Başbakanlık, Kamu Yönetimi..., s.46

Ayrıca, halk denetçilerinin daha önce tâbi oldukları sosyal güvenlik kurumu ile de ilgisi kesilmeyerek sosyal güvenceleri devam ettirilmektedir.²⁸²

Tasarıda, belirtilen bu maddeyi uygulamaya geçirmek için önemli bir adım atıldı ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 18.09.2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edildi ancak Anayasa Mahkemesi kanun tümünü iptal etti.

İptal edilen bu kanunun amacı kanun 1 inci maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir;

Bu kanunun amacı; gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.²⁸³

Görevi ise;

Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.²⁸⁴

Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,

b)Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

²⁸² Başbakanlık, Kamu Yönetimi...,s .46

²⁸³ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html> (10 Ocak 2009)

²⁸⁴ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html> (10 Ocak 2009)

c) Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,

ç) Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır.²⁸⁵ İfadesine yer verilmektedir.

3.2.1.10. Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş

Tasarısı birçok alanda olduğu gibi kamu personel rejimi ile ilgili olarak da önemli yenilikler öngörülmektedir. Bunun göstergelerinden birisi “insan kaynakları yönetimi” kavramının kullanılmasıdır. Bu, Türk kamu yönetimi için yeni bir yaklaşımdır. Özellikle son yirmi yılda Batı ülkelerinin kamu yönetimi yapısı ve işleyişinin yanında, personel sisteminde de önemli gelişmeler meydana gelmiştir. Bu değişikliği ifade etmek için, “personel yönetimi” yerine, orijin itibarıyla özel sektöre ait olan “insan kaynakları yönetimi” kamuda da kullanılmaya başlandı. 46 ncı madde de, kamu hizmetlerinin “memurlar”, “işçiler” ve “tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri” eliyle yürütüleceği öngörülmektedir. İşçi ve memur kavramı mevcut sistemde olmasına rağmen, tam zamanlı veya kısmi zamanlı kamu görevlileri kavramları yeni bir olgudur. Mevcut sistemdeki sözleşmeli personel ve geçici personel yerine tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlisi kavramı kullanılmaktadır. Fakat birçok konuda olduğu gibi bu konuda da söz söylemek için bu konuyla ilgili düzenlemeleri beklemek gerekmektedir.²⁸⁶

3.2.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Getirilen Eleştiriler

Tasarı için yapılan bazı değerlendirmelerin başında tasarıya bütün olarak bakıldığında, bunun Türk kamu yönetimindeki merkezi örgütsel yapı ve yönetim geleneğine karşı köklü bir yerelleştirme projesi olduğu ve bu biçimiyle tasarı, Türkiye’nin yönetim biçimini temelden değiştirecek bir anlayışın ürünü olma özelliğinde olduğu söylenmektedir. Dolayısıyla, söz konusu tasarıyı “sıradan bir reform olarak algılayanın hatalı olacağı ve tasarı ile kamuda yapılmak istenen;

²⁸⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html> (10 Ocak 2009)

²⁸⁶ Hamza Al, www.liberal-dt.org.tr (8 Nisan 2008)

siyasal bir tercih anlamında, çok köklü bir yeniden yapılandırma ya da “kendine özgü” bir tür değişim mühendisliği uygulaması olduğu ifade edilmektedir.²⁸⁷

Daha öncede belirtildiği üzere tasarı daha ilk aşamada ismine gelen eleştiri ile karşılanmıştır. Bu eleştirinin nedeni ise tasarının başlığı Türk idare hukuku terminolojisine aykırı olduğu hususundadır. Ayrıca “temel kanun” teriminin federatif devletlere özgü olduğunu, yerel yönetimlerin genel yetkili, merkezi yönetimince sınırlayıcı sayma yöntemine göre görevlerinin belirlendiği, bunun da sadece federal devletlerde rastlandığını belirtilmektedir.

Kanun tasarısına genel olarak yöneltilebilecek eleştirilerin başında hazırlanış şekli olması gerektiği çünkü hazırlanması aşamasında bazı kurumlar birlikte atölye çalışması yapıldığı belirtilmekteyse de, bunun yeterli olmadığı görüşü gelmektedir. Eğer tasarıyla ilgili bir çelişki aranacaksa, bu çelişki tasarının hazırlanış yönteminde aranması gerektiği belirtilmektedir. Tasarının hazırlanışı kanunun genel felsefesine ve dayandığı Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına ters olduğu; tasarının hazırlanışında grupların, sendikaların, sivil toplum kuruluşlarının, kamu çalışanlarının vs. görüşleri yeterli düzeyde alınmadığı ve yeni tasarı yeni yöntemlerle değil geleneksel yöntemlerle hazırlandığı ve her zaman olduğu gibi, yine uzmanlara aşırı güvenilmiş olduğu ifade edilmektedir.²⁸⁸

Denetim konusunda getirilen eleştiriler ise; Tasarıda her basamaktaki teftiş ve denetim örgütlerinin varlığına son verilmesinin amaçlanması, Tasarıdaki “hesap verebilirlik” ilkesinin kendisiyle çelişki içersinde olduğu belirtilmektedir. Nedeni olarak ise “iç denetim” ve “dış denetim” adı altında kurulan yeni denetim mekanizmasının, gerçekte, kamu yönetiminin işleyişini büyük ölçüde denetimden uzaklaştıracağı gösterilmektedir. Denetim konusunda getirilen yeniliklerin, teftişinin bağımsızlığına ve tarafsızlığına gölge düşüreceğini ve kamu yönetiminin denetim

²⁸⁷ ULUĞ, a.g.m., s.11

²⁸⁸ AL (2004) “Türk Kamu”, s. 4-5

işlevinin ve kurumlarının, uluslararası sermaye hareketlerinin önünde bir engel olmaktan çıkarılma amacının ön planda tutulduğu eleştirileri yapılmaktadır.²⁸⁹

Tasarıya bir başka eleştiride, katılım ve yönetim söylemine karşın, vatandaşın etkin katılımını isteyen ve buna olanak sağlayan mekanizmalar öngören düzenlemelerden bahsetmenin mümkün olmadığı, vatandaş kamusal kararlara katılması gereken bir birey olmaktan çok, piyasada tüketebilecek bir müşteri olarak görüldüğüdür. Bu anlayışın arkasında yatan temel neden ise, karar alma süreçlerine katılan, toplumsal sorumluluk ve hak sahibi vatandaşlığın, modası geçmiş, ulus devlet modeli kalıntısı, sosyal devlet yaratarak piyasanın işleyişini olumsuz etkileyebilecek, yerine müşteri ya da yararlanıcı kavramına bırakması gereken bir kavram olarak görülmesidir denilerek eleştirilmektedir.²⁹⁰

Tasarıya gelen eleştirilerden biride tasarının devleti küçültmeyi amaçladığı ve küçültülmesi söz konusu olan bu devletin bırakacağı boşluğu, yerel yönetimlerin mi, yoksa özel ortaklıkların (şirketlerin) mı dolduracağı konusu olmuştur.²⁹¹

Diğer taraftan bazı sivil toplum örgütü ve sendikalar, bu tasarıyla ilgili çeşitli eleştiriler ileri sürmektedir. Özetle vatandaşın müşteriye dönüştürüldüğü, sosyal devletin tasfiye edildiği, idarenin bütünlüğünün bozulduğu, ulusal kalkınma planlılığının sona erdiği, idarenin ticarileştiği, kamu gücünü özel sektör ile sermaye tabanlı kuruluşlara devredildiği, sendikal hakların zayıflatıldığı dile getirilmektedir. Ancak vatandaşların müşteriye dönüştürüldüğü ve sosyal devletin tasfiye edildiği yönündeki eleştiri ile ilgili olarak, YKY taraftarları kamu hizmetlerinin bedava olmadığını ve maliyetlerinin olduğunu sık sık dile getirmektedirler. Kamu hizmetlerinin “bedava” olması, diğer bir ifadeyle kamu hizmetlerinin vergi vb. yöntemlerle dolaylı bir şekilde finansa edilmesi gerekliliği düşüncesi egemen bir paradigma değildir. Yeni anlayışa göre kamusal mal ve hizmetlerin maliyetinin belirli bir bölümü, onu kullananlar tarafından doğrudan karşılanmalıdır. Bu da, kamu

²⁸⁹ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 6. Baskı, İstanbul, 2009, s. 513

²⁹⁰ Hüseyin Gül, Dilek Memişoğlu, “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetimsel Reform”, Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, Editörler M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe, Çizgi Yayınları, Konya, Şubat 2007, s. 105-106

²⁹¹ Keleş, a. g. k. , s. 515

hizmetlerinin ücretlendirilmesini gündeme getirmektedir. Fakat Yeni Kamu Yönetiminin savunduğu vatandaş odaklılık ya da müşteri odaklılık farklı bir anlam ifade etmektedir. Bu anlayış, vatandaşlara kamusal mal ve hizmetlerle ilgili seçme hakkı tanınmasını, kamusal politikaların belirlenmesinde daha fazla söz hakkı verilmesini, mal ve hizmetin sunumunda daha yüksek kalite sağlanmasını ifade etmektedir.²⁹²

3.3. YEREL YÖNETİM REFORMU

Yerel Yönetimler, temsili demokraside halkın yerel kamusal menfaatlerinin teminatı olduğu vurgulanmaktadır. Diğer taraftan, demokratik sistemin önemli bir unsuru olarak çoğulculuğun, katılımın sağlanmasında, yerel ve ulusal menfaatlerin uzlaştırılmasında, halkın tercihleri ile talep ve beklentilerinin yönetime yansıtılmasında, yerel yönetimlerin önemli rolleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler, halkın katılımını sağlamada merkezi idareye göre çok daha fazla imkân ve yeteneklere sahiptir ve böylece tüm sistemin yönetim kapasitesini de güçlendirmektedir.²⁹³ Yerel yönetimin demokrasiye sağladığı bu katkılardan ötürü yerel yönetim reformu üzerinde dikkatle durulması gereken bir konu haline gelmektedir.

Bilindiği gibi günümüzde Türkiye’de dört tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Küçük nüfusa sahip köyler bir yana bırakıldığında, belli bir nüfusun üzerindeki yerleşim birimlerinde belediye, büyük ketlerde Büyükşehir belediyesi, il ölçeğinde ise il özel idaresi bulunmaktadır. 2004 ve 2005 yıllarında yapılan reform çalışmaları sonucunda yerel yönetimlerin temel kuruluş kanunları değiştirildi.²⁹⁴ Bu bağlamda anakent belediye yönetimini düzenleyen 5216 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu 23.07.2004’te, il yerel yönetimini düzenleyen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 04.03.2005’te, belediye yönetimini düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.07.2005’te yürürlüğe girdi. Yapılan reformlar, yerel yönetim sistemini radikal bir şekilde değiştirmemekle birlikte çok önemli değişiklikler yaptığı görülmektedir.

²⁹² AL (2004) “ Türk Kamu ... **a.g.m.**, s. 8

²⁹³ Erol Kaya “Türkiye’de Yeni Bir Dönem:Yerel Yönetim Reformu 3”
<http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=417> (3 Şubat 2009)

²⁹⁴ Arıkboğat, **a.g.m.**, s.44

Örneğin örgütlenme, örgütsel işleyiş, organların oluşumu ve işleyişi, özerklik, şeffaflık, katılım, denetim vb. alanlarda düzenlemeler yapıldı.²⁹⁵

Hükümet Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısıyla temel yaklaşımını koyduktan sonra yaptığı reformlarda YKY anlayışının izleri görülmektedir. Bu bölümde yapılan yerel yönetim reformları yeni kamu yönetimi açısından değerlendirilmekte, yerel yönetimleri ilgilendiren yasalarda yeni kamu yönetiminin katılım boyutuna ilişkin ne gibi düzenlemelerin yapıldığı incelenmektedir.

3.3.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunun YKY ve Katılım Boyutu

İl özel idarelerini düzenleyen temel kanun 13 Mart 1913 tarihli olup, Osmanlı İmparatorluğu döneminden Cumhuriyet'e tevarüs ettiği ve daha sonraları bu Kanunda muhtelif değişiklikler yapıldığı belirtilmektedir. Yeni Kanun, 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı olup, İl Özel İdaresi Kanunu adıyla 4 Mart 2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5302 sayılı Kanun, önceki özel idare sisteminden temel farklılıklar taşıyan bir il mahalli idare sistemini öngörmektedir. Kanunla, sivil katılıma imkân verilmekte, şeffaf idari uygulamalar zorunlu hale getirilmekte, idarenin hesap verilebilir şekilde dizaynı sağlanmakta, özel idarenin demokratik yapısı güçlendirilmekte ve vatandaş odaklı bir idari yapılanma amaçlanmaktadır. Bu Kanun özel idarede valinin konumunu eskisinden farklı bir tarzda düzenleyerek il genel meclisine yeni bir nitelik vermekte olduğu görülmektedir.²⁹⁶

Bu kanunda yeni kamu yönetimi anlayışının bir takım yansımalarının olduğu görülmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu yönetiminin daha yüksek performansla faaliyetlerini sürdürmesi için stratejik yönetim adı verilen yönetim felsefesinden yararlanmaktadır.²⁹⁷ Stratejik yönetimin ilkeleri arasında da stratejik

²⁹⁵ Arıkoğat, **a.g.m.**, s.56

(*) Bu kanunu Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008 günlü ve E. 2006/140, K. 2008/15 sayılı kararı ile tümünü oybirliği ile iptal etti ve bu karar, 4 Nisan 2009 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlandı.

²⁹⁶ Hasan H. Can Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunların Getirdiği Sistem **Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması- II**, (Ed: Ahmet Nohutçu, Asım Balcı) Beta Yayınevi, 2007, 1. Baskı, İstanbul s. 59

²⁹⁷ Aktan, Değişim Çağında... **a.g.k.**, s.191

plan önemli bir yere sahip olmaktadır. Özellikle Marksist düşünce ve Sosyalist uygulamaların da etkisiyle daha önce egemen düşünce olan her şeyin düzenlenmesine yönelik artan bir istek, yani planlamacılık, önemini kaybetmiş bunun yerine stratejik planlama anlayışı YKY ile birlikte gündeme gelmiştir.²⁹⁸ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunda varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plânın hazırlanması gerektiği ve stratejik plana uygun olarak yıllık performans plânı hazırlanması öngörülmektedir. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacak ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girmektedir.²⁹⁹ Bu kanun hükmünde görüldüğü üzere YKY'nin benimsediği stratejik plan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunda yerini bulmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında denetim daha çok “mevzuata uygunluk” açısından yapılmaktadır. YKY ile mevzuata uygunluğun yanı sıra “mali” denetim ve “performans” denetimi de getirilmek istenmektedir. Bu denetimi de iç ve dış denetim ile gerçekleştirmektedir.³⁰⁰ 5302 sayılı kanunda denetim konusu da yeniden düzenlenerek iç ve dış denetimin yapılacağı ifade edilmektedir. Yapılacak bu denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, malî denetim ve performans denetimi şeklinde yerine getirilmektedir. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre ifa edilmektedir.³⁰¹

YKY anlayışı geleneksel yönetim anlayışından farklı olarak yalın ve esnek bir yapılanmaya önem vermekte, çeşitli uzmanlıklara ya da niteliklere sahip kişilerden farklı birimlerin yararlanabilmesine olanak tanımakta ve koordinasyon öne çıkarılmaktadır.³⁰² Bu nedenle aynı kurumun farklı bölümleri veya diğer kuruluşların birbirleri arasında ve sivil toplum örgütleri ile ortak paylaşımların, çalışma alanlarının geliştirilmesi ve daha etkin ve esnek çalışma alanlarının yaratılması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda il özel idarelerine diğer kuruluşlarla ortak hizmet

²⁹⁸ Al, Kamu Mali..., s.6

²⁹⁹ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.5302&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=5302> (5 Ocak 2009)

³⁰⁰ Al, Kamu Mali..., s.15,16

³⁰¹ Hasan H. Can, a.g.m., s.59

³⁰² Arıkboğat, **a.g.m.**, s.63,64

projesi gerçekleştirmek konusunda önemli yetkiler verilerek esnek uygulamaların yapılmasına imkân tanınmaktadır. Buna göre; özel idare, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilecek veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecektir. Keza, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirmekte mümkün hale getirilmektedir. Özel idare bu kapsamda kendisine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilecektir.³⁰³

Aynı zamanda bu kanun ile bazı katılım mekanizmalarının oluşturulması ve yerel demokrasinin gelişmesini sağlayıcı bazı hükümlerin yer aldığı belirtilmektedir. Bunlar;³⁰⁴

1) İl genel meclisine kendi başkanını seçme yetkisi tanınarak valinin il genel meclisinin başkanı olma uygulamasına son verilmektedir. Böylece, özel idarenin karar organı olan meclisin bütünüyle seçimle gelmiş üyelerden oluşması sağlanmaktadır. (madde 11)

2) Valiye, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurma yolu tanınarak genel meclis kararlarının valinin onayına gerek olmaksızın yürürlüğe girmesine imkân verilmektedir. (madde 15)

3) İl genel meclisine, yine kendi üyeleri arasından seçeceği kişilerden oluşacak denetim komisyonu kurma yetkisi verilerek özel idare üzerinde denetim imkânı getirilmektedir. İl genel meclisine ayrıca soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanması da yasada hükme bağlanmaktadır. (madde 17-18)

³⁰³ Hasan H. Can, a.g.m., s.62

³⁰⁴ Hasan H. Can, a.g.m., s.61

4) Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulacağı belirtilerek halkın bilgilendirilmesi sağlanmaktadır.³⁰⁵ (madde 15)

5) Kanunda gösterilen hallerle sınırlı olarak, il genel meclisinin feshi için Danıştay kararı gerekeceği de Anayasamızın 127 inci maddesindeki temel hükme paralel olarak düzenlenmek suretiyle yasal güvence sağlanmaktadır.(madde 22)

6) İl genel meclisi, seçilen üyelerin bir yıl görev yapmak üzere eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plân ve bütçe komisyonları zorunlu olmak üzere ihtisas komisyonları kurulacağı ifade edilmektedir. İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulacağı belirtilmektedir. Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir denilerek sivil toplum örgütlerinin katılımı amaçlanmaktadır.³⁰⁶(madde 16)

3.3.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunun YKY ve Katılım Boyutu

Belediye yönetimini düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu 3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilip 13 Temmuz 2005 tarih ve 25874 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Belediye mevzuatı bakımından temel kanun 5393 sayılı Belediye Kanunudur ancak, büyükşehir belediyelerinin idaresi bakımından diğer bir Kanun da 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunudur. Burada 5393 sayılı Belediye Kanunu değerlendirilmektedir.³⁰⁷ Değerlendirme daha çok bu

³⁰⁵ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.5302&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=5302> (5 Ocak 2009)

³⁰⁶ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.5302&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=5302> (5 Ocak 2009)

³⁰⁷ Hasan H. Can, a.g.m., s.61

kanunun yerel demokrasinin gelişimi için hangi katılım mekanizmalarını kullandığı ve YKY anlayışını hangi maddelerde yansıtıldığı üzerinde durulmaktadır.

Türkiye’de 3225 belediye mevcuttu ancak 6 Mart 2008 tarihinde 5747 sayılı büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilçe kurulması ve bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanun kabul edilerek 3225 belediye 2103 sayıya düşürüldü. Büyükşehir belediyelerinin sayısında bir değişiklik olmadı halen 16 Büyükşehir belediyesi mevcut.³⁰⁸

Belediye kanunun YKY ve demokrasinin gelişimi açısından ihdas ettiği yeni sistemin ana hatları şu şekilde özetlenmektedir:

➤ 5393 sayılı belediye kanununa göre, belediyelere de stratejik plan yapma mecburiyeti getirmekte ve bu doğrultuda nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler stratejik plan yapacağı belirtilmektedir. Ayrıca, personelini performans ölçütlerine göre değerlendirilmesine de imkân tanınmaktadır. (md. 18-a)³⁰⁹

➤ Yeni Kanunun önemli bir yanı da vesayet denetimini oldukça zayıflatmış olduğu ifade edilmektedir. Bu çerçevede belediye meclis kararları üzerindeki mülki idare amiri onayı kaldırılmıştır. Mülki idare miri meclis kararlarını onaylamama yerine, bundan sonra kararları mevzuata aykırı bulursa yargı yoluna başvurmaktadır.(md. 23)³¹⁰

➤ İl özel idaresinde olduğu gibi belediyelerde de ihtisas komisyonları vardır. Bu komisyonların kararlarına mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilecekleri ve görüş bildirebilecekleri yasada hükme bağlanarak yine katılımın artırılması amaçlanmaktadır. (md. 24)³¹¹

³⁰⁸ <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/438268.asp> (9 Ocak 2009)

³⁰⁹ Hasan H. Can, a.g.m., s.61

³¹¹ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=5393> (5 Ocak 2009)

➤ Belediye meclislerinin her ay toplanması esası getirilerek karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunması amaçlanmaktadır. Ayrıca meclislerin oluşturacağı denetim komisyonu marifetiyle belediyelerde meclislerin denetim fonksiyonu güçlendirilmektedir. Belediye meclisleri, denetim komisyonu oluşturmanın yanı sıra belediyeyi; faaliyet raporunu değerlendirme, soru, genel görüşme ve gensoru marifetiyle de denetleyebilecek ve belediyenin yürüttüğü iş ve işlemler konusunda bilgi edinilmektedir. (md. 26)³¹²

➤ Belediye meclislerinin feshi konusundaki nedenler azaltılarak meclisin daha etkili çalışmasına zemin hazırlanmaktadır. Bu konuda daha önce meclislerin feshi için öngörülen fiil ve davranışlar dörtten ikiye indirilmiştir.(md.30)

➤ Belediye teşkilatının norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulması hüküm altına alınarak kadro ihdas iptal ve değişiklikleri belediye meclislerinin yetkisine bırakılmıştır. Ayrıca bütçesine göre personel ödeneği uygun olan belediyelerde merkezi idarenin onayına lüzum kalmadan kendi inisiyatifleriyle tam gün ve kısmi süreli sözleşmeli eleman çalıştırılmasının yolu açılmaktadır. (md. 49)

➤ Belediyelerde de İl özel idarelerine paralel bir denetim mekanizması öngörülerek mali denetimin 5018 sayılı Kanun kapsamında Sayıştay tarafından yapılması benimsenmektedir. (md. 55)³¹³

➤ 5393 sayılı belediye kanunun hemşehri hukuku başlıklı 13. maddesinde herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğu ve hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları olduğu belirtilerek hemşehrilerin katılımını artırma amaçlanmaktadır. Aynı zamanda aynı maddenin devamında belediyenin hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapacağı ve bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek

kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alacağı belirtilmektedir.(md.13)³¹⁴

➤ Belediye idarelerinin hizmet üretmesinde sivil katılımın temini amacıyla kent konseyi oluşturulması öngörülerek, belediye hizmetlerine mahalli halkın katılımının önü açılmaktadır.(Md. 76)

Kent konseyleri: Merkezi yönetimi, yerel yönetimi ve sivil toplumu "ortaklık" anlayışıyla buluşturan başlıca yönetim mekanizmalarıdır. Kentteki tüm paydaşları bir araya getirerek, tüm kenti kucaklayan bir "ortak akıl" oluşturulmasını hedefleyen Kent Konseyleri, kentin kalkınma önceliklerinin ve sorunlarının tanımlandığı ve tartışıldığı demokratik platformlar olarak işlev görmektedir.³¹⁵ YKY anlayışının temel ilkeleri olan hesap verme, katılım, yönetim gibi kavramlardan söz edilmekte ve yerel demokrasinin güçlenmesini sağlayan bu ilkelere yer verilmektedir.

5393 sayılı belediye kanunun 76. maddesinde kent konseyi şu şekilde ifade edilmektedir:³¹⁶

“Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.

³¹⁴ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=5393> (5 Ocak 2009)

³¹⁵ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Gundem21.aspx> (12 Ocak 2009)

³¹⁶ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=5393> (5 Ocak 2009)

Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usûl ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.”

Bu maddeye dayanılarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan kent konseyinin çalışma usûl ve esaslarının yer aldığı yönetmelikte 08 Ekim 2006 tarihinde resmi gazetede yayınlanıp yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikte de kanun maddesinde olduğu gibi amaçları arasında YKY anlayışının temel ilkeleri olan; hesap verme, katılım, yönetim gibi kavramlardan söz edilmekte ve yerel demokrasinin güçlenmesini sağlayan bu ilkelere yer verilmektedir.

Bu Yönetmeliğin 4-b maddesinde “Kent Konseyi”; “Merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrlik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmaları” olarak tanımlanmıştır.³¹⁷

Yönetmeliğin 6 ıncı maddesinde ise Kent Konseyinin görevleri aşağıdaki şekilde sayılmaktadır.³¹⁸

a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrlik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,

b) Sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,

c) Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmaya katkıda bulunmak,

³¹⁷ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/27177.html> (17 Ocak 2009)

³¹⁸ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/27177.html> (17 Ocak 2009)

ç) Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,

d) Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,

e) Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,

f) Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,

g) Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,

ğ) Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,

h) Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,

ı) Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.

Kent Konseyleri'nin kurulmasına ve güçlendirilmesine destek olmak amacıyla, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ile birlikte kent konseylerine yönelik bölgesel eğitim programları düzenlemektedir.

Sivil toplumun yerelde yönetimin içine alınmasında ve yukarıda ifade edilen mevzuat düzenlemelerinde Yerel Gündem 21 (YG-21) çalışmalarının önemli bir işlevi ve fonksiyonu olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerde katılım mekanizmalarını gerçekleştirmek ve yerel demokrasiyi daha sağlam temellere atılması, sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleşmesi amaçlayan ve ülkemizde de yıllardır çalışmalarını sürdüren Yerel Gündem 21 programından ayrı bir bölümde bahsedilmesi gerekmektedir.

3.4. YEREL GÜNDEM 21

1992 yılında Rio’da düzenlenen BM Yeryüzü Zirvesi’nde “sürdürülebilir kalkınma”, tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsenmiştir. Bu doğrultuda, 21. yüzyılda çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkılmasına ve sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılmasına yönelik ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan “Gündem 21” başlıklı Eylem Planı, Zirve’nin temel çıktısı olarak, BM üyesi ülkelerce kabul edilmiştir. Gündem 21’in 28 inci bölümünde, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer paydaşların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için 21 inci yüzyılın yerel gündemi’ni oluşturmaları karara bağlanmıştır. Yerel düzeyde “sürdürülebilir kalkınma” ya yönelik katılımcı eylem planlaması süreci niteliğindeki Yerel Gündem 21, dünyada ve Türkiye’de sergilediği özellikleriyle, 21. yüzyılın demokratik “yerel yönetişim” anlayışını ifade ettiği belirtilmektedir.³¹⁹

Türkiye’deki YG-21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UNDP) desteğiyle, Uluslararası yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı’nın (IULA-EMME)³²⁰ koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” Projesi ile başlamıştır. Bu projenin başarısı üzerine, Ocak 2000’de “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması” başlığını taşıyan ikinci aşama projesi başlatılmıştır. Bu dönemde çeşitli alt-projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısının 50’yi aşması sonrasında, YG-21 uygulamaları "proje" çerçevesinden çıkarılarak, “Türkiye Yerel Gündem 21 Programı”na dönüştürülmüştür. Program’ın, “Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı’nın

³¹⁹ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Gundem21.aspx> (15 Ocak 2009)

³²⁰ BM İstanbul Habitat II Zirvesi sonrasında IULA, diğer uluslararası yerel yönetim birliklerini de bünyesine alarak, Birleşmiş Milletler karşısında yerel yönetimlerin resmi temsilcisi ve sözcüsü olan UCLG - Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler (United Cities and Local Governments) Dünya Teşkilatı’na dönüşmüştür. IULA üyeliği belediye birlikleri ile sınırlı iken, yerel yönetimlerin yeni dünya teşkilatı olan UCLG’ye üyelik, tüm belediyeleri ve diğer yerel yönetim birimlerini kapsayacak şekilde genişlemiştir. IULA-EMME de, dünya teşkilatındaki bu yeni yapılanma doğrultusunda, 2004 yılından bu yana **UCLG-MEWA - Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler, Ortadoğu ve Batı Asya Teşkilatı** olarak faaliyetlerine devam etmektedir.

Yerelleştirilmesi” başlıklı üçüncü aşama projesi, Mayıs 2004’de başlamış ve Kasım 2006’da sona ermiştir. Türkiye YG-21 Programı’nın birbirini izleyen aşamaları ve alt-projeleri, T.C. Bakanlar Kurulu’nun çeşitli tarihlerde almış olduğu kararlarla (6 Mart 1998 tarih/23278 sayılı, 8 Şubat 1999 tarih/23605 sayılı, 22 Ocak 2001 tarih/24295 sayılı, 4 Aralık 2001 tarih/24603 sayılı, 11 Haziran 2003 tarih/25135 sayılı, 12 Kasım 2003 tarih/25287 sayılı ve son olarak, 24 Nisan 2007 tarih/26502 sayılı T.C. Resmi Gazete’de yayımlanarak) desteklenmiştir. Uygulamalar sırasında karşılaşılan güçlüklerin aşılabilmesi amacıyla, T.C. İçişleri Bakanlığı tarafından tüm Valiliklere gönderilen 19 Mart 1998 ve 7 Kasım 2000 tarihli Genelgeler, YG-21 süreçlerinin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur.³²¹

Genelde, Yerel Gündem 21 Programı kapsamında oluşturulan başlıca yerel yönetim mekanizmaları, aşağıda özetlendiği şekilde, Kent Konseyleri, çalışma grupları, kadın ve gençlik meclisleri, mahalle ölçekli katılımcı yapılar ve özel ilgi grupları kapsamındaki çocuklar, yaşlılar ve engelliler platformlarından oluşmaktadır.³²²

Kent Konseyleri, merkezi yönetimi, yerel yönetimi ve sivil toplumu "ortaklık" anlayışıyla buluşturan başlıca yönetim mekanizmalarıdır. Kentteki tüm paydaşları bir araya getirerek, tüm kenti kucaklayan bir "ortak akıl" oluşturulmasını hedefleyen Kent Konseyleri, kentin kalkınma önceliklerinin ve sorunlarının tanımlandığı ve tartışıldığı demokratik platformlar olarak işlev görmektedir.³²³ Türkiye’de 5393 sayılı kanun ile kent konseyleri yasal dayanağa kavuşmuştur.

Çalışma Grupları, farklı kurumlardan ve sektörlerden gelen gönüllülerin katkılarını, ilgili kentin öncelikli konularında ve sorun alanlarında yoğunlaştıran bir başka önemli katılımcı mekanizma işlevini görmektedir. Çalışma Grupları’nın ve her gruba katılan üyelerin sayıları, kentlerin büyüklüklerine ve öncelikli konularına bağlı olarak, değişmektedir. Program ortağı kentlerdeki YG-21 süreçlerinin dinamizmini,

³²¹ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Gundem21.aspx> (15 Ocak2009)

³²² <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Gundem21.aspx> (15 Ocak2009)

³²³ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Gundem21.aspx> (15 Ocak2009)

Çalışma Grupları'nca yürütülen çalışmalara bakarak izlemek mümkün olabilmektedir.³²⁴

Yerel Gündem 21 sürecinin önemli bir dayanağı olan mahalle ölçeğindeki çalışmalar kapsamında, bir veya birden çok mahalleye hizmet veren merkezler ile "Mahalle Meclisleri" gibi yapılar, katılımcı süreçlerin belde halkının gündelik yaşamında ifadesini bulmasının başarılı uygulamalarını sergilemektedirler.

Kadın Meclisleri, karar alma süreçlerine kadınların etkin katılımının teşviki ve cinsiyet bakış açısının tüm politika ve stratejilere yansıtılması gibi öncelikli konulardaki bilinç düzeyinin artmasını kolaylaştırmaktadır. Kadın Meclisleri, aralarındaki bilgi ve deneyim alışverişini güçlendirmek amacıyla, ulusal ölçekli bir koordinasyon ağı oluşturulmuş bulunmaktadır. Kadın Meclisleri tarafından her yıl düzenlenen YG-21 Kadın Etkinlikleri Festivali, yeni dönemde, "YG-21 Kadın Zirvesi"ne dönüştürülmüştür.

Türkiye 'de YG-21 kentlerinde kurulan Kent Konseyleri gibi kentteki tüm tarafları bir çatı altında toplayan katılımcı mekanizmaların yanı sıra kadın çalışmaları için ayrıca platformlar oluşturulmaktadır. 40'ı aşkın kentte kadın çalışmaları tüm hızıyla devam ettiği belirtilmektedir. Yerel Gündem 21 kadın çalışmaları kadınların toplumsal yaşamda, üretim, iş, siyaset, kültür, sanat gibi alanlarında söz sahibi olmasını hedefleyen YG-21 Kadın Meclisleri, Kadın Komisyonları ve Çalışma Grupları tarafından sürdürülmekte olduğu ifade edilmektedir.³²⁵

Gençlik Meclisleri, Gençlik politikalarının hazırlık ve uygulama aşamasında gençliğin söz sahibi olamaması, planlama, karar alma ve uygulama süreçlerinden uzak kalması; gençlerin kendi aralarında örgütsüz olmaları ve kültürel alış verişini sağlayamamaları başta hükümet olmak üzere diğer tüm kuruluşların karşısına gençlerin eşit ortak olarak çıkmalarına engel teşkil etmektedir. Bu durum gençlikle ilgili politikaların hayata geçirilmesinde ciddi sorunlar oluşturmaktadır. Bu

³²⁴ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Gundem21.aspx> (15 Ocak2009)

³²⁵ <http://www.kentkonseyleri.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=107&tid=281> (18 Ocak 2009)

sorunların aşılmasında gençliğin ortak olarak kabul edilmesinin altını çizen ve aynı zamanda Türkiye Hükümeti'nin de altına imza attığı pek çok uluslar arası anlaşmanın uygulanabilir hale gelmesi, gençlerin katılım bilincinin geliştirilmesi ile mümkündür.³²⁶

1997 yılından bu yana Türkiye Yerel Gündem 21 Programı kapsamında Habitat için Gençlik Derneği kolaylaştırıcılığında 70'in üzerinde ilde yürütülen yerel gençlik meclisleri ve yerel gençlik evleri çalışmaları uluslar arası alanda takdir toplayan önemli bir girişim olmuştur. 1997 yılından bu yana düzenlenen sayısız yerel, bölgesel, ulusal ve uluslar arası toplantının ardından 2003 yılında 19 Mayıs Atatürk'ü Anma Gençlik ve Spor Bayramı ile eş zamanlı olarak Ankara'da 64 ilden 220 gençlik temsilcisinin katılımı ile bir gençlik zirvesi düzenlenmiştir. Söz konusu zirve aynı zamanda Ulusal Gençlik Parlamentosu'nun oluşum toplantısı olma özelliğine sahiptir.³²⁷

Yerel Gündem 21 süreçlerinde, Özel İlgi Grupları olarak adlandırılan bedensel ve zihinsel engellilere, yaşlılara (kıdemli hemşehriler'e) ve çocuklara özel bir önem verilmektedir. Bu kapsamda, ilgili kentlerdeki katılımcı yapılar, YG-21 Çocuk Meclisi, Emekliler Meclisi, Engelliler Meclisi gibi platformlarla güçlendirilmiştir.³²⁸

Kentlerdeki çalışmaların koordinasyonu ve kolaylaştırıcılığı, her kentte yerel ortaklar tarafından oluşturulan YG-21 Genel Sekreterliği tarafından gerçekleştirilmektedir. YG-21 Genel Sekreterlikleri, ayrıca, YG-21 Programı'nın koordinatör kuruluşları ile ilgili kentler arasındaki bağlantı noktalarıdır. YG-21 süreçlerinde kilit bir rol oynayan Genel Sekreterler, özverili çalışmaları ve üstün performansları ile, YG-21 Programı'nın dünya ölçeğinde elde ettiği başarının mimarları durumundadırlar.³²⁹

³²⁶ http://www.ulusalgenclikparlamentosu.net/ugp_.asp(18 Ocak 2009)

³²⁷ http://www.ulusalgenclikparlamentosu.net/ugp_.asp(18 Ocak 2009)

³²⁸ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Gundem21.aspx> (15 Ocak2009)

³²⁹ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Gundem21.aspx> (15 Ocak2009)

Yerel Gündem 21 Programı, kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum üçgeninde yerel karar alma süreçlerini geliştirerek ve zenginleştirerek, Türkiye'de yeni bir "yerel yönetim" modelinin gelişmesini sağlamıştır. Bu bağlamda Yerel Gündem 21, demokratikleşme süreci ile birlikte Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne giriş sürecini de hızlandıran bir sosyal dönüşümü tetikleyecek güçte olduğunu ortaya koymuştur.³³⁰

T.C. Bakanlar Kurulu kararı olarak yayımlanan Proje Dokümanı'nın "III.B. Yerel Düzeyde YG-21 Programı Ortaklığı" başlığı altında belirtildiği gibi, T.C. İçişleri Bakanlığı'nın görüşü doğrultusunda, Türkiye Yerel Gündem 21 Programı'na ortaklık için başvurusu yapılması ve bunun kesinleşmesi ile ilgili işlemler, yerel yönetimlerin katılımı ve ortaklığı için güçlü bir yasal zemin sağlanması ve yerel katkıların tahsis edilmesi ve aktarılmasının kolaylaştırılması amacıyla, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesine uygun olacak şekilde değiştirilmiştir. Bu yeni düzenlemeye göre; Türkiye Yerel Gündem 21 Programı'na ortak olarak katılmak isteyen yerel yönetimlerin, UCLG Dünya Teşkilatı'na (UCLG-MEWA kanalıyla) üyelik başvurusunda bulunulması yönünde, kendi Meclislerinden bir karar almaları gerekmektedir.³³¹

UCLG üyeliği, bir yandan Türkiye Yerel Gündem 21 Programı kapsamında, Belediye Kanunu'nun 76. maddesi ile yasal dayanağa kavuşan "Kent Konseyleri"nin (ve bu katılımcı platformlarla bağlantılı olarak, kadınlar ve gençlik, engelliler, çalışma grupları, vb. çalışmalarının) desteklenmesi ve güçlendirilmesini, yerel projelerin desteklenmesi için oluşturulan fonlardan yararlanılmasını ve yerel eylem planlaması süreçlerinin desteklenmesini; öte yandan da Program ortağı yerel yönetimlerin, Dünya Teşkilatı'nın çalışmalarına katılımını, diğer ülkelerdeki yerel yönetimlerle bilgi ve deneyim alışverişinin güçlendirilmesini ve Avrupa Birliği'ne katılım sürecinin desteklenmesini sağlamaktadır.³³²

³³⁰ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Gundem21.aspx> (15 Ocak2009)

³³¹ <http://www.kentkonseyleri.net/index.php?pages=yg21&op=katilim> (19 Ocak2009)

³³² <http://www.kentkonseyleri.net/index.php?pages=yg21&op=katilim> (19 Ocak2009)

Üyelik başvuruları, T.C. İçişleri Bakanlığı'nın uygun görüşünün alınması sonrasında UCLG Dünya Teşkilatı'na iletilmekte ve UCLG Dünya Yönetim Kurulu'nun ilk toplantısında görüşülüp kabul edildikten sonra, üyelik kesinleşmektedir.³³³

3.5. KALKINMA AJANSLARI

Türkiye'de YKY anlayışının bir başka yansıması olarak kalkınma ajanslarını görülmektedir. Kalkınma ajansları merkezi otoritenin, yetkilerini, yerinden yönetim, dahası, yönetim esasları çerçevesinde yerel ile paylaşımını amaçlayarak demokrasinin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Katılımcılık açısından, kalkınma ajanslarının sadece özel sektör anlayışının dışında, günümüzde sivil toplum kuruluşlarının istek ve taleplerinin ne kadar etkili olduğunu iyi kavrayarak yatırım kararlarında büyük çoğunluğun desteğini alma eğilimi içerisinde olması gerektiği belirtilmektedir. Bu destek sağlandığı sürece, demokratik düşüncenin hakim olmasına, tartışmalı yatırım kararlarının azaltacağı gibi, yatırımlara yönelik başarı düzeyini de en üst seviyeye getireceği vurgulanmaktadır.³³⁴

Küresel ölçekte bölgesel kalkınma dinamiklerinde yaşanan yenilikler kalkınma politikasının hedeflerinde, mekanizmalarında ve uygulamalarında değişimlere yol açmaktadır. Özellikle Avrupa ülkelerinde bu yeni dinamikler değişik yönetim mekanizmaları ile yönlendirilerek kalkınma hedeflerine ulaşılmaya çalışılmaktadır. Üye ve aday üye ülkelerin Avrupa Birliği'nin bölgesel politikasına uyum tedbirleri de bölgesel kalkınmadaki yeni yönetim mekanizmalarını etkilemektedir.³³⁵

Bölgeler arası gelişmişlik farklarının yüksekliği ve kişi başına ortalama gelirin Avrupa Birliği ortalamasının üçte biri düzeyinde olması, Türkiye'de de bölgesel kalkınma araçlarının bir kez daha gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Bölgesel kalkınma geçmişte olduğu gibi merkezi hükümetin müdahalesine dayalı

³³³ <http://www.kentkonseyleri.net/index.php?pages=yg21&op=katilim> (19 Ocak2009)

³³⁴ İsmet Titiz Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma

<http://www.liberaldt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=133> s.11 (24 Ağustos 2008)

³³⁵ <http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=bolcalk&title=Y> (20 Ocak .2009)

yukarıdan aşağıya bir yaklaşım yerine artık bölgesel, yerel, ulusal ve hatta uluslararası aktörlerin katılımıyla gerçekleştirilecek bir olgu olarak tanımlanmaktadır. Yeni yönetim mekanizmaları ve kalkınmanın yeni dinamikleri bölgesel kalkınmanın tanımını, stratejilerini, müdahale biçimlerini, aktörlerini, örgütlerini ve kurumsal yapılarını değiştirmektedir. Bölgesel ve yerel kalkınmayı gerçekleştirebilmek için bu ölçeklerde çeşitli kurumsal yapılanmalara ve örgütlenmelerin katılımına dayalı aşağıdan yukarı bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır.³³⁶

Bu çerçevede ülkemizde 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 25/01/2006 tarihinde TBMM Genel Kurulunda görüşülerek kabul edilmiş, 08/02/2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.³³⁷

5449 sayılı Kanunun birinci maddesinde kalkınma Ajanslarının, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmayı amaçladığı yasal hükme alınmıştır.³³⁸

Bölgesel ekonomik kalkınma ve sosyal gelişme alanında yaşanan yapısal dönüşümün ve sürdürülebilir kalkınmanın en önemli kurumları arasında yer alacak olan “**kalkınma ajansları**” Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) koordinasyonunda kurulmaya ve faaliyete geçmeye başlamıştır.

Kalkınma ajanslarının amaçları şu şekilde sıralanmaktadır;³³⁹

³³⁶ <http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=bolalk&title=Y> (20 Ocak .2009)

³³⁷ <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5449&MevzuatIliski=0&sourceXMLSearch=5449> (2 Şubat 2009)

³³⁸ <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5449&MevzuatIliski=0&sourceXMLSearch=5449> (2 Şubat .2009)

³³⁹ http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/kalkinma_ajansNedir.html (3 Nisan 2009)

➤ Bölgesel gelişme uygulamalarımız ile bölge planlarımızın etkinliğinin ve başarısının yükseltilmesi; bölgelerin ülkemizin genel büyümesine, gelişmesine, refahına ve istikrarına katkısının artırılması; sosyal uyum ve adaletin güçlendirilmesini ve değişen küresel rekabet şartlarına adaptasyonun hızlandırılmasını sağlanması,

➤ Yüksek nitelikli personeli, esnek kaynak ve istihdam yapısı ile kurum, kuruluş ve şahıslara sağladığı idari, mali, teknik desteklerle başta girişimciler olmak üzere bütün yerel aktörlerin kalkınma çabalarına katılımını teşvik edilmesi,

➤ Sağlayacağı proje ve faaliyet desteklerinde kişi, kurum ve kuruluşların eş finansmana dayalı ortak proje üretme ve yönetme kültürü ve yeteneğini geliştirecek; sahiplenme ve işbirliği duygusunu güçlendirecek; bölgenin girişimcilik potansiyelini harekete geçirilmesi ve sürekli olarak yükseltilmesi,

➤ Yerel potansiyeli, dinamikleri, özgünlükleri, kaynak ve imkanları ortaya çıkararak harekete geçirecek ve ulusal, uluslararası pazarlarda ekonomik, sosyal, kültürel birer değer haline dönüştürülmesi,

➤ Sonuç olarak, hem ulusal, hem de bölgesel-yerel düzeyde başta istihdam ve gelir olmak üzere ekonomik ve sosyal göstergelerin iyileştirilmesine, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılmasına ve dolayısıyla ülkenin genel refahının artırılması ve istikrarının pekiştirilmesine olumlu katkılar sağlanması amaçlanmaktadır.

Kalkınma Ajansları, ulusal düzeyde DPT koordinasyonunda, kendine özgü teknik ve finansman (bütçe) mekanizmasına sahip, kâr amacı gütmeyen, çabuk karar alıp uygulayabilen, merkezi ve yerel idarelerin dışında, kamu, özel sektör ve STK'ları bir araya getiren, tüzel kişiliği haiz, 5449 sayılı Kanunla düzenlenmemiş işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, bölgeler (düzey 2 bölgeleri) esas alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan teknik kapasitesi yüksek, uygulamacı olmayan, fakat destekleyici, koordinatör ve katalizör olarak faaliyet gösteren kalkınma birimleri olarak ifade edilmektedir.

Kalkınma Ajanslarının kuruluş sürecinde yaşananlar şöyle özetlenmektedir:³⁴⁰

➤ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 25/01/2006 tarihinde TBMM Genel Kurulunda görüşülerek kabul edilmiş, 08/02/2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

➤ 6 Temmuz 2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı” ile Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova ve İzmir ilini kapsayan İzmir bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur.

İkincil mevzuat kapsamında;

- 25.07.2006 tarih ve 26239 sayılı RG’de “KA Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”

- 25.07.2006 tarih ve 26239 sayılı RG’de “KA Personel Yönetmeliği”

- 28.09.2006 tarih ve 26303 sayılı RG’de “KA Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” yayımlanmıştır.

➤ Kurumsal yapı oluşturulup işlevsellik kazandırıldıktan sonra, Çukurova Kalkınma Ajansı 06.01.2007 tarihinde, İzmir Kalkınma Ajansı da 13.01.2007 tarihinde resmen faaliyete açılmıştır.

➤ İzmir ve Çukurova bölgeleri için hazırlanan, bütün bölge aktörlerinin Bölgesel Kalkınma faaliyetlerinin kısa vadedeki ana çerçevesini belirleyecek “Ön Bölgesel Gelişme Planları” (ÖBGP), Mart 2007 tarihinde DPT tarafından onaylanmıştır.

➤ Ancak, Anayasa Mahkemesinde Kanun, Danıştay’da da Çalışma Yönetmeliği ve Kuruluş Kararnameleri aleyhine açılan davalar ve

³⁴⁰ http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/kalkinma_ajansNedir.html (3 Nisan 2009)

yürütmeyi durdurma kararları nedeniyle kurulmuş bulunan Ajanslar faaliyetlerini yaklaşık bir yıl süreyle durdurmak zorunda kalmışlardır. Anayasa Mahkemesinin Kanun hakkındaki kararının olumlu olması sonucunda kurulmuş bulunan İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları Mart 2008’de yeniden faaliyetlerine başlamış ve yeni ajansların kurulmasının önünde herhangi bir hukuki engel kalmamıştır.

➤ GAP Eylem Planını açıklanıp; 2008 yılı içinde Diyarbakır, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, Konya, Mardin, Samsun ve Van’da da Kalkınma Ajansları kurulacağını açıklamıştır.

➤ Bu açıklamayı müteakip, gerçekleştirilen bölgesel ekonomik ve sosyal konsey toplantılarındaki istişare sürecinden de yararlanarak yeni kalkınma ajanslarının kuruluş çalışmaları yapılmış ve 22 Kasım 2008 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 10 Kasım 2008 tarih ve 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van illerinin merkez olduğu, 23 ile hizmet edecek sekiz kalkınma ajansı daha kurulmuştur.

➤ Kalkınma Ajansları, Ulusal Kalkınma Planları ve bölge gelişme planları/stratejileri çerçevesinde, bölgelerinde öne çıkan sektörlerdeki ve alanlardaki proje ve faaliyetlere teknik ve mali destek sağlayacaktır. Buna ilişkin Yönetmeliği” Türkiye ‘de YG-21 kentlerinde kurulan Kent Konseyleri gibi kentteki tüm tarafları bir çatı altında toplayan katılımcı mekanizmaların yanı sıra kadın çalışmaları için ayrıca platformlar oluşturulmaktadır. 40’ı aşkın kentte kadın çalışmaları tüm hızıyla devam ettiği belirtilmektedir. Yerel Gündem 21 kadın çalışmaları kadınların toplumsal yaşamda, üretim, iş, siyaset, kültür, sanat gibi alanlarında söz sahibi olmasını hedefleyen YG-21 Kadın Meclisleri, Kadın Komisyonları ve Çalışma Grupları tarafından sürdürülmekte olduğu ifade edilmektedir.³⁴¹

³⁴¹ http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/kalkinma_ajansNedir.html (3 Nisan 2009)

R10: İstanbul TR21: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ TR22: Balıkesir, Çanakkale TR31: İzmir TR32: Aydın, Denizli, Muğla TR33: Afyon, Kütahya, Manisa, Uşak TR41: Bilecik, Bursa, Eskişehir TR42: Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova TR51: Ankara TR52: Karaman, Konya TR61: Antalya, Burdur, Isparta TR62: Adana, Mersin TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	TR71: Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat TR81: Bartın, Karabük, Zonguldak TR82: Çankırı, Kastamonu, Sinop TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat TR90: Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli TRB2: Bitlis, Hakkari, Muş, Van TRC1: Adıyaman, Gaziantep, Kilis TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa TRC3: Batman, Mardin, Şırnak, Siirt
--	--

Kalkınma Ajanslarının Kurulacağı Düzey-2 Bölgeleri:³⁴²

³⁴² http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/kalkinma_ajansNedir.html (3 Nisan 2009)

3.6. E-DEVLET, E-DEMOKRASİ VE TÜRKİYE’DE E-DEVLET UYGULAMALARI

Yurttaşların erişim ve katılım imkanları azaldıkça, temsili demokrasi de bir meşruiyet, dolayısıyla da kimlik krizi içini girmektedir. Bu durum, demokrasi krizi sorununu öncelikle bir erişim ve katılım sorunu olarak konumlandırmaktadır. Devlet yurttaşlarına erişmek ve meşruiyetini yeniden kazanmak için, yeterince yurttaşın devlete erişimini güvence altına almak zorunda olduğu belirtilmektedir. “ Katılımcı demokrasi” modellerinin ortaya çıkışı, ulus-devletlerin kimlik kaybının yol açtığı “temsili demokrasi krizi”nin özünde bir erişim sorunu olarak belirlenmesinden kaynaklandığı vurgulanmaktadır.³⁴³

“Enformasyonel siyaset” bu noktada devreye girmektedir. Bilişim çağının yarattığı toplumsal, kültürel ve siyasal paradigma dönüşümü siyaset yapmanın özünü de derinden dönüştürmektedir: “Bu durumun açıklaması, elektronik medyanın (yalnızca televizyon ve radyonun değil, basın ve internet de dahil olmak üzere tüm iletişim biçimlerinin) siyasetin ayrıcalıklı mekanı haline gelmesinde yattığı ifade edilmektedir. Siyasetin tümü yalnızca imgelere, seslere ve simgelere indirgenemeyeceği ancak elektronik medya olmaksızın artık iktidarı ele geçirmenin ya da uygulamanın imkanı kalmadığı belirtilmektedir.”³⁴⁴

Yurttaşın devlete devletin yurttaşa erişimini sağlayan E-devlet kavramı, kamu bilgi ve hizmetlerinin bilgi ve iletişim teknolojileri yardımı ile sağlanması anlamıyla kamu yönetimi yazınında yerini almaktadır.³⁴⁵

Vatandaşların talep ve beklentileri doğrultusunda hızlı, kaliteli, etkin ve verimli kamu hizmeti sunulabilmesi için bilişim teknolojilerinden yararlanılmasına YKY önem atfetmekte ve bu doğrultuda e-devlet projelerinin gelişimine olanak

³⁴³ Özgür Uçkan, E-devlet E-demokrasi ve Türkiye, Literatür Yayınları, İstanbul, 2003, s.26

³⁴⁴ Manuel Castells, “Media as the space of politics in the information age”, The Power of Identity, agy, s.313-333’den Uçkan, a.g.k., s. 26

³⁴⁵ Mete Yıldız, “Elektronik Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme” Çağdaş Kamu Yönetimi 1, Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara 2003, s.305

sağlamaktadır. YKY için e-devletin demokrasi kanallarını artırdığı yani halkın yönetime katılımını kolaylaştırdığı için gelişmesi önemlidir.

Ülkelerin e-yönetişim modeli çerçevesinde konumlanan e-devlet uygulamalarının içerisinde e-demokrasi söylemi giderek ağırlığını kazandırmaktadır. Bu bağlamda, e-devlet modeli, birer “müşteri” olarak görülen yurttaşlara, etkili, verimli ve düşük maliyetli süreçlerle “kaliteli hizmet” sunmak olarak algılamının ötesinde, etkin bir yönetim süreci olarak görülmektedir. “E-demokrasi” perspektifiyle donatılmış bir e-devlet anlayışı, “her bir yurttaş demokratik sürece katılmak için güçlendirilmiş fırsatlar sunmak” ve “hükümetin temsil ettiği halkın görüş, bilgi ve deneyimlerine ulaşması” için en iyi yol olduğu savunulmaktadır.³⁴⁶

Bilgi toplumuna giden yolda elektronik iletişim sistemlerinin kamu hizmeti açısından taşıdığı yeni perspektiflerin tartışılması büyük önem taşımaktadır. Kamu hizmetinin sunumu, vatandaşlarca bunun algılanması ve karşılıklı etkileşim süreçleri üzerinde dikkatle durulması ve yeni fırsatların keşfedilmesi klasik anlamda süregelen devlet-vatandaş ilişkilerini de yeni boyutlara taşıyacak niteliktedir. Bu bakımdan, e-devleti sadece teknolojik olanakların kullanımı olarak görmek büyük bir eksiklik olacaktır. Çünkü bu uygulamaların aynı zamanda insan kaynaklarının, iş süreçlerinin ve hizmet kullanıcılarının (vatandaşların) potansiyellerinin maksimize edilerek değerlendirilmesini de içeren bir felsefe değişimini de kapsadığını göz ardı etmemek gerekmektedir.³⁴⁷

Bilgi iletişim teknolojilerinin devlet ve kamu yönetimine yansımalarını en genel hatları ve görünümüyle kurumsal ve biçimsel düzeyde elektronik devlet; yönetsel süreçler ve ilişkiler düzeyindeyse yönetim olarak sınıflandırmak olanaklıdır. Elektronik devlet (e-devlet) kısaca kamu hizmetlerinin yapılması ve yurttaşlara sunulması sırasında bilgi ve iletişim alanındaki teknolojik olanakların kullanılması şeklinde tanımlanabilir. Bunun sonucunda da hem yurttaşlar, hem çalışanlar ve hem de devletle iş yapan diğer kuruluşlar kazançlı çıkacaklardır. E-

³⁴⁶ Uçkan, a.g.k., s. 38

³⁴⁷ Asım Balcı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balcı.pdf> (20 Ağustos 2008)

devlet uygulamalarını, devlet-toplum ilişkilerini yeniden tanımlayacak ve bu ikisi arasında sağlanacak bir ortaklık anlayış çerçevesinde yürütecek potansiyellere sahip yeni bir anlayış olarak görmek mümkündür³⁴⁸. Ancak e-devleti sadece teknolojik olanakların kullanımı olarak görmek bir eksiklik olacaktır. Çünkü, bu uygulamaların aynı zamanda insan kaynaklarının, iş süreçlerinin ve hizmet kullanıcılarının (yurttaşların) potansiyellerinin maksimize edilerek değerlendirilmesini de içeren bir felsefe değişimini de kapsadığını göz ardı etmemek gerekmektedir.³⁴⁹

Değişik açılardan bakıldığında e-devletle ulaşılabilecek faydaların listesi oldukça kabarık gözükmemektedir. Örgütlerde yönetsel etkinlik ve yurttaşlara sunulan hizmetlerin kalitesi e-devlet uygulamaları ile kolaylıkla arttırılabilir³⁵⁰. Spesifik olarak iç örgütsel işleyiş bağlamında enformasyon ve iletişim teknolojileri etkinlik ve etkenliği sağlama adına bilgilerin toplanması, depolanması, organize halinde tutulması ve kolayca ulaşılarak yönetilebilmesi için büyük olanaklar sağlamaktadır. Örgütün kendi çevresi ile ilişkileri düzeyinde ele alındığında da bu teknolojilerin kullanımının çok şey ifade ettiğini görmek mümkündür. Örneğin bilgisayar teknolojileri bir kamu örgütünün yurttaşlarla, diğer kamu örgütleriyle ve iş çevreleriyle bağlantısını kurmada etkin bir yöntem olarak kullanılabilir. Bu anlamda yeni teknolojilerin bir iletişim ve halkla ilişkiler aracı olduğu da söylenebilir. Bilginin dış çevreyle paylaşılması, interaktif hizmet sunumu, sorunların iletilmesi, yurttaşlara yapılan hizmetlerin birebir duyurulması, değişik fikirlerin karşılıklı sunulması ve tartışılması sonucu kamusal karar verme mekanizmalarına yurttaş katılımını arttırma gibi uygulamalar kamu hizmetlerinde e-devlet anlayışının güzel örnekleri arasında gösterilebilir³⁵¹

E-devlet çalışmalarının önemini anlayan ülkeler hemen bir stratejik plan oluşturarak uygulamaları genişletmek için çaba göstermektedirler. Nitekim İngiltere’de devlet ve vatandaş arasındaki işlemlerin 2005 yılına kadar % 50’sinin ve

³⁴⁸ Ahmet Nohutçu, Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=228 (12 Şubat 2009)

³⁴⁹ Nohutçu, Tekno-ekonomik..., (12 Şubat 2009)

³⁵⁰ Moon, 2002’den aktaran Nohutçu, Tekno-ekonomik ... (12 Şubat 2009)

³⁵¹ Moon, 2002’den aktaran Nohutçu, Tekno-ekonomik ... (12 Şubat 2009)

2008’de de tümünün elektronik ortamda yapılması için ciddi planlar yapılmaktadır.³⁵² Merkezi İngiltere’de bulunan Taylor Nelson adlı araştırma kuruluşunun yaptığı araştırmaya göre, İngiltere’de 10 vatandaşın üçünün devlette işlerini halletmek için internete girdiği, geçen yıl bu oranın yüzde 26 olduğu ifade edilmiştir.³⁵³

Türkiye’de ilk olarak 2002 yılında tüm Nüfus İşleri Müdürlükleri birbiri ile MERNİS (Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi) üzerinden iletişime geçmeye başlamıştır. 2002 yılı sonunda ise ülkenin sosyal ve ekonomik refah seviyesini iyileştirmek için “Acil Eylem Planı” yayınlanmıştır. Bu planın en temel bileşeni ise Türkiye’yi bilgi toplumuna dönüştürmeyi amaçlayan “e-Dönüşüm Türkiye Projesi”dir. Türkiye’de e-devlet çalışmaları, 1998 yılından itibaren gerekli altyapıları oluşturma ve e-hizmet proje çalışmaları ile başlatılmıştır. Bu dönemde tasarlanan e-devlet projelerinin en dikkat çekici örneği ise tüm nüfus bilgilerinin merkezi bir veritabanında toplanarak elektronik hizmetlerin verilebileceği MERNİS uygulamaları olduğu belirtilmektedir.³⁵⁴

2003 yılında bu projenin sorumluluğu Devlet Planlama Teşkilatı’na verilmiş ve 2003 yılı süresince gerekli hukuki altyapı üzerinde çalışılmıştır. Aynı yıl içinde “e-Dönüşüm Türkiye Projesi” çerçevesinde 2003-2004 yıllarındaki çalışmaları netleştiren ve 8 bölümden oluşan “Kısa Dönem Eylem Planı” yayınlanmıştır. Bu 8 bölüm toplam 73 eylemden oluşturulmuştur. Bu eylemlerden 23 tanesi ise e-devlet faaliyetleri kapsamındadır. 2004 yılı sonunda ise Sosyal Güvenlik Kurumu da e-bildirge hizmeti ile e-devlet dönüşümüne katkıda bulunmuş ve mevcut elektronik uygulamaların sayısı artmış, aynı zamanda e-ticaret için gerekli çalışmalar gündeme gelmiştir. MERNİS bilgi sistemi ile etkileşimli “Kimlik Paylaşım Sistemi” devreye alınmış ve uygulamaya geçmiştir. 2005 yılında ise iyileştirme çalışmaları devam ederken, Kısa Dönem Eylem Planını takip eden ve 50 ayrı eylemden oluşan “e-Dönüşüm Türkiye Projesi 2005 Eylem Planı” yayınlanmıştır.³⁵⁵

2005 yılında imzalanan “Bilgi Toplumu Stratejisi” ile de 2006-2010

³⁵² Silcock, 2001’den aktaran Nohutçu, Tekno-ekonomik..., (12 Şubat 2009)

³⁵³ Hürriyet, .7.11.2002 ‘den aktaran Nohutçu, Tekno-ekonomik..., **a.g.m.** (12 Şubat 2009)

³⁵⁴ <http://edevlet.turksat.com.tr/v2/node/62> (4 Mart 2009)

³⁵⁵ <http://edevlet.turksat.com.tr/v2/node/62> (4 Mart 2009)

döneminde alınması gereken aksiyonlar belirlenmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı, yayınladığı “e-Dönüşüm Türkiye Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi” ile devlet kurumları arasında bilgi ve doküman paylaşımını sağlayacak bilgilendirmeyi yapmıştır. 2005 yılı sonunda Türk Telekom ile imzalanan bir anlaşma ile Türkiye’nin ilk e-devlet portalının geliştirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu projenin Oyak Teknoloji ve Bilişim Sistemleri AŞ. ve Singapurlu ortakları olan CrimsonLogic tarafından geliştirileceği konusunda anlaşmaya varılmıştır. Böylece 70 milyon vatandaşın tek bir noktadan elektronik devlet hizmetlerine ulaşması sağlanacağı ifade edilmektedir. 2006 yılındaki gelişmelerle Türkiye’nin ilk e-devlet portalını oluşturmak için "e-Devlet Kapısı Projesi" geliştirilmiştir. Bu projenin sorumluluğu ise Türk Telekom’un özelleştirilmesinden sonra bir devlet şirketi olan Türksat A.Ş.’ye devredilmiştir.³⁵⁶

18 Aralık 2008 tarihinde kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulacağı e-Devlet Kapısı Projesi www.turkiye.gov.tr’nin açılışını Başbakan Recep Tayyip Erdoğan gerçekleştirdi. Proje kapsamında ilk etapta 22 kamu hizmetinin sunulacağını daha sonra ise yeni hizmetlerin verileceğini ve bir süre sonra www.turkiye.gov.tr kapsamında e-askerlik ve e-tüketici gibi hizmetlerin de verilmeye başlanacağı belirtildi. Aynı zamanda mevzuatta yer alan ve bürokratik işlemlerin kağıt üzerinde yapılmasını zorunlu kılan hükümlerin de değiştirilmesi gerektiği ve bu çerçevede hazırlıklarını yürütülen 1. e-devlet reform paketinin tamamlanarak Meclis’e sevk edileceği de ifade edildi.³⁵⁷ Türkiye’de uzun bir zamandır her bir kurum sadece kendi servislerine yönelik bilgi sistemleri üzerinde çalışmıştır. Ancak e-devlet Kapısının tüm kamu hizmetlerine tek bir noktadan erişim imkanı sağlayan büyük bir internet sitesi olduğu belirtilmektedir. Kapı’nın amacı kamu hizmetlerini, vatandaşlara, işletmelere, kamu kurumlarına bilgi ve iletişim teknolojileriyle etkin ve verimli bir şekilde sunmaktır. e-Devlet Kapısı, “Vatandaş”, “İş” ve “Devlet” olmak üzere üç ana sayfadan oluşmaktadır. Bu sayede kullanıcılar ihtiyaçları doğrultusundaki hizmetlere kolaylıkla erişebilecekleri ifade edilmektedir.³⁵⁸ E-

³⁵⁶ <http://edevlet.turksat.com.tr/v2/node/62> (4 Mart.2009)

³⁵⁷ <http://www.stargazete.com/ekonomi/e-devlet-kapisi-acildi-burokrasi-tus-oldu-156117.htm> (25 Nisan 2009)

³⁵⁸ <https://www.turkiye.gov.tr/portal/dt?channel=bilgilendirme&bilgilendirme.bilgiTipi=sikcaSorulanlar> (25 Nisan 2009)

devlet kapısı kapsamında uygulanacak politika yürütülmekte olan tüm e-devlet faaliyetlerini merkeziyetçi bir yaklaşımla ele alınmakta, tek noktadan ve tüm güvenlik önlemleri alınmış kesintisiz bir sistemden yönetilmesini hedeflemektedir. Aynı zamanda;³⁵⁹

- Bilgi ve İletişim Teknolojileri ile ilgili politikaların belirlenmesi, kanuni düzenlemelerin gözden geçirilerek gerekli değişiklikleri yapılmış olması,
- Bilgi İletişim Teknolojilerinin vatandaş tarafından daha sık kullanılmasını sağlayarak karar destek mekanizmalarının harekete geçirilmesi,
- Kamu kurumlarında şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılması,
- Kamu servislerinde uygulanan prensipleri iyileştirilmesi,
- Kamuda tekrarlanan yatırım ve çalışmaların önüne geçilmesi de ulaşılmaya beklenen sonuçlar olduğu belirtilmektedir.

3.7. BİLGİ EDİNME HAKKI

Yönetimin açıklık politikası güderek halkı bilgilendirmesi ve halkın bilgi ve belgelere ulaşmasını sağlaması, halkın yönetime katılımını arttıracak; böylelikle etkin ve verimli bir yönetim yapısına ulaşılmaktadır.³⁶⁰ Bu çerçevede 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, 24 Ekim 2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete yayımlanmış ve Kanunun 32 inci maddesindeki düzenlemeye göre de altı ay sonra, 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Kanunun amacı 1 inci maddesinde; “ Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.”³⁶¹ Şeklinde ifade edilerek, bilgi edinme hakkının demokrasinin ve açıklık ilkesinin bir gereği olduğuna vurgu yapılmaktadır.

³⁵⁹ <http://edevlet.turksat.com.tr/v2/node/62> (4 Mart.2009)

³⁶⁰ Dinçer, Yılmaz, **a.g.k.**, s.5

³⁶¹ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4982.html> (1 Mart 2009)

Kanunun uygulama alanı içersinde kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının olduğu belirtilmektedir.³⁶²

Kanunla, bilgi edinme başvurularına ilişkin itiraz ve başvuruları karara bağlamak üzere Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) oluşturulmuştur. Kurul'un oluşumu ve çalışma düzenine ilişkin hususlar ise Kanun'un 14 üncü maddesinde ayrıntılarıyla ifade edilmiştir. Bu düzenlemeye göre; Kurul üyeleri;

Birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer aday,

Birer üyesi ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent unvanına sahip kişiler,

Bir üyesi Türkiye Barolar Birliğinin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday,

İki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar ve

Bir üyesi de Adalet Bakanının önerisi üzerine bu Bakanlıkta idarî görevlerde çalışan hâkimler arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek dokuz üyeden oluşur.

Benzer şekilde, ilgili madde çerçevesinde, Kurul'un görev ve yetkilerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:³⁶³

- a) Bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazları karara bağlamak.
- b) Bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin görüş ve değerlendirme istemini içeren başvuruları karara bağlamak.
- c) Kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin hususları düzenlemek.

³⁶² <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4982.html> (1 Mart 2009)

³⁶³ <http://www.basbakanlik.gov.tr/bedk/index.htm> (1 Mart 2009)

ç) Kurum ve kuruluşlarca, Kanunun 30 uncu maddesi uyarınca gönderilen raporları ve hazırlayacağı genel raporu her yıl Nisan ayı sonuna kadar Türkiye Büyük Millet Meclisine göndermek.

d) Gerektiğinde belli işlerin gündeme alınmasına karar vermek.

e) Bilgi edinme hakkına ilişkin yapılması gereken mevzuat değişikliklerini önermek.

Kamu yönetimi reformlarının nihai amacı yolsuzlukların önüne geçecek mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir. Bu anlamda başta kamu kaynaklarının nasıl kullanıldıklarını izlemeye imkân verecek olan mali saydamlık olmak üzere, kamusal faaliyetlerin takibine imkân verecek olan bir anlayışı hayata geçirmek gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında şu anda yürürlükte olan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu önemli bir adım olduğu vurgulanmaktadır.³⁶⁴

3.8.YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ

Ülkelerin idari kültürleri ve toplumsal yapıları, YKY'nin uygulanabilirliğini yada uygulanmasının zaman almasını etkileyen faktörlerden olduğu vurgulanmaktadır. Bu anlamda, Anglo-Sakson ülkelerinin kamu yönetimleri işletme tarzı yönetime açık olurken, Fransa ve Almanya gibi Kıta Avrupası ülkelerin kamudaki işletme benzeri yönetime karşı yaklaşımı olumsuz olduğu ifade edilmektedir. Ülkelerin farklı idari ve yasal gelenekleri farklı yönetim modellerini ortaya çıkarmaktadır. Bütün bu söylenenlerden tabi ki Yeni Kamu Yönetimi düşüncesinin başka ülkelerin kamu yönetimine entegre edilemeyeceği sonucu çıkmamalıdır. Ancak farklı ülke uygulamalarından yararlanma, o ülkelerin anayasal ve idari yapılarını, kendilerine özgü faktörleri, kamu yönetimindeki işletme uygulamalarının başarılı olup olmadığı nedenleriyle birlikte iyi analiz etmeyi gerektirmekte ve YKY'nin yerleşmesi için yapılan reformların bu analizler doğrultusunda kararlı bir şekilde uygulanması gerektiği vurgulanmaktadır. Kamu

³⁶⁴ TESEV, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu”, İstanbul, 2004, s.12

yönetimi-işletme yönetimi ayırım çizgisi üzerinde ülkeler kendilerini, idari ve siyasi kültürlerine bağlı olarak farklı yerlerde konuşturılmaktadırlar. Bazı ülkeler kamu yönetimi çizgisine bazıları da işletme yönetimi çizgisine daha yakındır. İngiltere'nin işletme yönetimi prensiplerini kamu yönetimine aktarabilme kapasitesine sahip olmasında bu hususta en az 30 yıllık müktesebata sahip olmasının önemi göz ardı edilemez olduğu belirtilmektedir.³⁶⁵ Bu nokta Türkiye'de düzenleyici reformla ilgili olarak OECD'nin hazırladığı raporda, yeni bir sistemin uygulanmasının zaman alıcı olduğu ve kültürel değişim gerektirdiği şeklinde vurgulanmaktadır: “çözümler, idari uygulamaların ve kültürel alışkanlıkların değişimini gerektirdiği için zaman alıcı ve zor olduğu ifade edilmektedir. Reformların başarıya ulaşmasında en önemli unsurlardan bir tanesinin de kamuoyunun reforma ilişkin tutumu olduğu belirtilmektedir.”³⁶⁶

Batılı ülkeler ve uluslararası örgütler, Türkiye'nin son yirmi yıldır gerçekleştirdiği reformları övmekte, ancak reformların uygulama sorunları nedeniyle arzulanan başarılı sonuçları doğurmadığını da sıklıkla dile getirmektedir. Avrupa Parlamentosu'nun kabul ettiği 2004 Türkiye Raporu'nda, uyum süreci çerçevesinde çıkarılan yasaların yeterince uygulanmadığı ve bu durumun Türk hükümetinin reformları hayata geçirme konusundaki samimiyetinin sorgulanmasına neden olduğu belirtilmektedir. Dönemin Avrupa Parlamentosu Başkanı Pat Cox 2 Mart 2004'de TBMM Genel Kurulunda yaptığı konuşmada Anayasa maddelerindeki değişiklikler, Ceza Yasasındaki reformlar, Milli Güvenlik Kurulu konusundaki ilerlemeler, ölüm cezasının kaldırılması konularında Türk hükümetinin başarılarını övdükten sonra yasaları uygulanmaya geçilmesinin önemine şu sözlerle vurgulamıştır;³⁶⁷

“Bir tek kelime söylemek gerekiyorsa o da, uygulama, uygulama, uygulama. Şimdi, her şeyin anahtarı uygulamada. Kâğıt üzerinde yasalar değiştirilebilir, bunu

³⁶⁵ Necati Yamaç, http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/necatiyamac46.doc, s.152 (19 Mart .2009)

³⁶⁶ OECD (2002) **Government Capacity to Assure High Quality Regulation-Regulatory Reform In Turkey**, <https://www.oecd.org/dataoecd/40/6/1840728.pdf>’ den aktaran Necati YAMAÇ, http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/necatiyamac461.doc, s.153 (19 Mart.2009)

³⁶⁷ A.Argun Akdoğan (2004), “Uygulama Açısından Türkiye”de Kamu Yönetimi Reformu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37, 4 Aralık, Ankara, s.11-12

yapmak gerekir. Bunu yapmak kolaydır; ama davranışları, yaklaşımları değiştirmek için daha uzun süreye ihtiyaç vardır; kararlığa, liderliğe ihtiyaç vardır.”

59 uncu Hükümet de reformların uygulamaya geçirilmesinde bazı sorunların yaşandığını kabul ederek 2004’ü reform uygulama yılı ilan etmiş ve dönemin Dışişleri Bakanı Abdullah Gül başkanlığında oluşturulan “Reform İzleme Komitesi” aylık düzenli toplantılar yapmaya başlamıştı.³⁶⁸ Zamanla bu reformların uygulanması noktasında sıkıntılar yaşanmakta olsa da yapılan yeni reformlarla önemli adımlar atılmaktadır.

Ülkemizde toplumsal değişimin düzenli ve istikrarlı bir hızda ilerlemesinin önündeki engellerden bekli de en önemlisi siyasal kültür ve bu çerçevede demokrasi kültürüdür. Türk siyasal kültüründeki merkezîyetçi-bürokratik gelenek, askeri-bürokratik elitlerin hâkimiyeti devlet müdahaleciliğinin yaygın olması, toplumda uzlaşmaya gerekliliği kadar değer verilmemesi, devletten bağımsız sivil toplum kuruluşlarına daima şüphe ile bakılması vs. faktörler toplumsal gelişmenin önünde engeller oluşturmaktadır³⁶⁹.

Ülkemizde mevcut siyasal istikrarsızlık ortamı ve çok sık yapılan genel seçimler hükümetlerin seçim beyannamelerinde yer alan radikal toplumsal dönüşüm projelerini uygulamaya koymalarını engellemektedir. Radikal toplumsal dönüşüm projelerini yürürlüğe koymak için parlamentoda gerekli anayasal ve yasal değişiklikleri yapacak ölçüde güçlü hükümetlerin olması ve halkın yönetime katılım mekanizmalarını artırıcı ve demokrasinin gelişmesini sağlayan radikal toplumsal dönüşüm projelerinin kamuoyunca da desteklenmesi gerektiği ifade edilmektedir.³⁷⁰

³⁶⁸ Akdoğan., **a.g.m.**, s.16

³⁶⁹ Aktan, Değişim Çağında..., s.310

³⁷⁰ Aktan, Değişim Çağında...,s.310

SONUÇ

Dünya, 20 inci yüzyılın son çeyreğinde çok hızlı bir dönüşümün içerisinde kendini bulmuştur. Bu dönüşüm her alanda kendini hissettirmiştir. Ekonomiden, kamu yönetimine kadar çoğu sistem değişimden nasibini almıştır. Geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına geçişi de bu zaman diliminde gözlemlemek mümkün olmuştur. Ekonomi başat olmakla beraber toplumsal, kültürel ve teknolojiye meydana gelen hızlı değişim beraberinde ülkelerin yönetim yapılarında da değişim ve dönüşümü kaçınılmaz kılmıştır. Geleneksel kamu yönetimi bilindiği üzere özü itibarıyla Max Weberin formüle ettiği yasal-rasyonel bürokrasi modeli üzerine kurulmuş ve bu model 1980’li yıllara girildiğinde sorunların çözümü bir tarafa adeta sorunun kaynağı haline gelmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin sorunları aşabilmek için bir takım çözümler ortaya koyamaması hükümetlerin yeni yönetim arayışlarına yönelmesine neden olmuştur. Bu arayışlar Yeni kamu yönetimi (new public management) düşüncesini gündeme gelmesini sağlamıştır. Yeni Kamu Yönetimi 1980 sonrası kamu yönetiminde yeni bir çığır açtığı ve mevcut sorunlar karşısında güçsüz düşen klasik kamu yönetimi için bir yeniden dirilme yolu olduğu vurgulanmaktadır.

YKY beraberinde hararetli tartışmaları da getirmiştir. YKY özel sektörün uyguladığı bir takım yönetim tekniklerini kamu yönetimine uyarlama çabası içerisine girmiştir. Bazı ülkelerde YKY başarılı bir şekilde uygulanabilirken bazı ülkeler de uygulamada zorluklarla karşılaşmaktadır. Bunun nedenleri arasında, kamu yönetimi sürecinin, her ülkenin özelliğine göre değişiklik göstermesi, kamu yönetiminin dünya da yaşanan gelişmelere paralel olarak her geçen gün çeşitlenen faktörlerin etkisinde karmaşık bir yapı arz etmesi ve son olarak ülkelerin idari kültürleri ve toplumsal yapılarının YKY’nin uygulanabilirliğini ya da uygulanmasının zaman almasını neden olması gibi faktörler gösterilmektedir.

Ancak ülkeler kendi kamu yönetimlerine özgü koşulları da göz önüne alıp Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının getirdiği bir takım çözümlerden yararlanmasını gerekliliği görülmektedir. YKY’nin öne sürdüğü yerinden yönetim, yönetime katılma, saydamlık ve bilgi edinme hakkı, etik denetim, bürokratların verimli ve

etkinlik bakımından performanslarının değerlendirilmesi ve vatandaş memnuniyeti gibi anlayış ve uygulamalar, bürokrasiyi dışa kapalı bir yapı olmaktan çıkarmakta; onun sorumluluk anlayışını değiştirmekte ve hesap verilebilir niteliğini artırmaktadır. Bu olanaklar, iyi değerlendirilirse, bürokrasi-siyasal iktidar ve bürokrasi-parlamento ilişkilerinde, ikinci aktörlere olduğu kadar sivil topluma da önemli imkânlar sunacaktır. Yeni yönetim anlayışı ve teknikleri, kamu yönetiminde bir yönüyle etkinliği ve verimliliği artırmaya yönelik olmakla birlikte, esas itibarıyla bürokrasinin toplumsal sorumluluğunu ve hesap verilebilirlik niteliğini geliştirmeyi de amaçlamaktadır.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının katılıma verdiği önem Geleneksel Kamu Yönetimi ile karşılaştırıldığında azımsanamayacak kadar fazla olduğu söylenebilir. Demokrasinin gelişimi için yönetimde yeni aktörlerin (halk, sivil toplum kuruluşları) olması gerekliliğine inan “iyi yönetim” YKY düşüncesinin yaralandığı ilkelere bir tanesidir. YKY karşıtları YKY’nin demokrasi ile olan ilişkisinde halkın yönetime katılımından çok uluslararası şirketlerin ve sermayedarların yönetimde söz sahibi olmasını amaçlandığını ifade etmektedirler. YKY anlayışı eğer halkın ve sivil toplum örgütlerinin daha fazla katılımını sağlamak için çaba sarf eder ve daha fazla demokrasi vurgusu yaparsa karşıtlarının da bu yöndeki eleştirilerini bertaraf etme imkânı bulabileceği belirtilmektedir. Hiç kuşkusuz YKY ancak demokrasinin sağlam olduğu ülkelerde uygulama alanı bulabilir. Demokrasinin tam olarak oturmadığı gelişmekte olan ülkelerde ise bu uygun zemini bulabilmesi için ilk olarak demokrasinin kanallarını genişletici formüllerde beraberinde getirmesi gerekir. Kimi yazarlar YKY’nin demokrasinin tam olarak yerleşmediği ülkelerde demokrasiyi geliştirmek için “iyi yönetim” kavramını ilkeleri arasına soktuğunu belirtmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında pasif yurttaş yerini aktif yurttaş (müşteri) bırakmaktadır. YKY vatandaş müşteri olarak algılanmakta ve vatandaşın yönetimden istediği hizmetin; kaliteli, etkin ve süratli bir şekilde gerçekleşmesini amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda kamusal hizmetlerin alıcısı ve müşterisi olarak yurttaşın rolü kamu hizmetlerin kaliteli ve süratli olmasını talep etmek ve yönetimde

etkin olmaktır. Vatandaş müşteriye dönüştürüldüğü ve yurttaşı müşteri olarak gördüğü için YKY düşüncesini eleştirenlerde mevcuttur.

Yeni Kamu Yönetiminin Türk kamu yönetiminde izlerini taşıyan bir takım düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Çalışmada YKY'nin ülkemizde yansıması olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve daha sonra Türkiye'de demokrasinin gelişmesine katkısı olan Yerel Yönetimler Reformu, Yerel Gündem 21, Kalkınma Ajansları, E-Devlet, Bilgi Edinme Hakkı üzerinde geniş bir analiz yapılmaktadır. Bu reformlar ile YKY anlayışının Türk kamu yönetimine getirilmek istendiği ve bu düzenlemelerin Türk kamu yönetiminde radikal bir değişimi gerçekleştireceği çoğu yazar tarafından vurgulanmaktadır. Bu düzenlemeler ile vatandaşın bireysel gelişimine ve toplumsal gelişmeye direnç gösteren geleneksel kamu yönetimi yaklaşımını, tamamen değiştirmeyi hedeflendiği ve yıllardır bilimsel çevrelerin, ısrarla önerdiği çözüm yollarının bu reformların içerisinde bulunduğu belirtilmektedir. Ülkemiz de 2003 yılından bu yana Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını Türk kamu yönetiminde uygulamak ve Türk kamu yönetiminin sorunlarını çözmek için bir takım düzenlemeler yapıldığı belirtilmektedir. Bu felsefi arka planında yer alan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısıdır. Ancak tasarı ismi değiştirilip TBMM tarafından kabul edilmiş dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve yürürlüğe girememiştir. Bu tasarı yürürlükte olmasa da izlerini daha sonra çıkarılan birçok düzenlemede görmekteyiz. Bu düzenlemelerin bazıları demokrasinin gelişmesi için olumlu adımlar olarak görülmektedir. Bunların başında şeffaflığı amaçlayan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (10.12.2003), kamuda mali yönetim ve denetim sistemini yenileyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (10.12.2003), kamu personelinin tarafsızlığını sağlamayı ve uyacakları etik davranışları düzenlemeyi amaçlayan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (25.05.2005), anakent belediye yönetimini düzenleyen 5216 sayılı Büyük Şehir Belediye Kanunu (10.07.2004), il yerel yönetimini düzenleyen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (22.02.2005), belediye yönetimini düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu (03.07.2005), 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun,(25.01.2006) gibi düzenlemeler. Çıkarılan bu kanunların

YKY'nin izlerini taşıdığı ve yurttaşın yönetimde aktif rol almasını sağlamaya çalıştığı vurgulanmaktadır.

Bu düzenlemeler ve ülkemizde yıllardır yapılan birçok reforma rağmen Türkiye de halen demokratikleşme sorunu tümüyle çözülmemiş, siyasal ve sivil özgürlükler etkin bir şekilde güvence altına alınamamıştır. Ülkemizde acil olarak Anayasal Reform'a ihtiyaç olduğu dile getirilmekte ancak yeterli adımlar bir türlü atılamamaktadır. Bu adımların hemen atılıp, sivil toplum örgütlerinin de geniş katılımı sağlanarak reformların kanunlaşması ve daha önemlisi uygulanabilirliği üzerinde yoğun çaba gösterilmelidir. Yapılan çalışmalar kamuoyu desteğine dayanması şarttır. Özellikle değişiklikten doğrudan etkilenecek kesimlerin ve o kesimlerin haklarını savunan temsilcilerinin ikna edilmeleri gerekmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk kamu yönetiminde uygulamalarının ve bu anlayışın yansıması olan kanunların Türk kamu yönetiminde katılımı, şeffaflığı, hesap verilebilirliği artırıp demokrasinin yerleşmesinde önemli katkılar sağladığı görülmektedir. Hedeflenen uygulama amaçlarına erişip erişemeyeceğine ve uygulamanın süreklilik kazanıp kazanamayacağı, bu yasaların tamamen uygulamaya başladıktan sonra gözlemlenebilecektir. Uygulamanın başarısını, bürokrasi ve halkın reformun getirdiği değişikliklere göstereceği olumlu ya da olumsuz tepkiler belirleyecektir.

KAYNAKÇA

AKDOĞAN, A.Argun (2004), “Uygulama Açısından Türkiye”de Kamu Yönetimi Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, 4 Aralık, Ankara

AKTAN, Coşkun Can (2003), “**Değişim Çağında Devlet**”, Çizgi Kitabevi, Konya

AKTAN, Coşkun Can, “Demokrasi, Liberalizm ve Sınırlı Devlet”
http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/liberal-demokrasi/aktan-demokrasi-liberalizm.pdf s.1 (10.09.2008)

AL, Hamza, (2004) “ Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, **Amme idaresi Dergisi**, Aralık, Cilt 37, S.4

AL, Hamza; “**Kamu Yönetim Temel Kanunu Tasarısı**”, www.liberal-dt.org.tr, (08.04.2008)

AL, HAMZA (2007), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, **Kamu Yönetimi Yazıları**, (1.Basım), (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen), 1. Basım, Nobel Yayınevi, Ankara

ARIKBOĞAT, Erbay (2007), Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi, **Kamu Yönetimi Yazıları**, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen), 1. Basım, Nobel Yayınevi, Ankara

ARSLAN Negehan Talat, Raci Kılavuz,(2005) “Yönetimde İstikrar ve Temsilde Adalet -Yönetime Katılma ve Seçim Olgusu Hakkında Bir Değerlendirme”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İnceleme**, (1.Baskı), (Ed. Negehan Talat Arslan), Ankara

BALCI, Asım (2003), “Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi”, **Çağdaş Kamu Yönetimi 1**, (Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara

BALCI, Asım, “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri” <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamudakalite/balci.pdf> (20.08.2008)

BAŞBAKANLIK (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılama: 2 , “**Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı**” T.C. Başbakanlık, Ankara

BARBER, Benjamin (1995). **Güçlü Demokrasi; Yeni bir Çağ için Katılımcı Siyaset**, (Çev: Mehmet Beşikçi), Ayrıntı Yayınları, İstanbul

BARRY, Norman P.(2003) **Modern Siyaset Teorisi**, (Çeviren: Mustafa Erdoğan, Yusuf Şahin), 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara

CAN, Hasan H. (2007); Türk İdare Sistemi İçersinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunların Getirdiği Sistem **Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması- II**, (Ed: Ahmet Nohutçu, Asım Balcı), Beta Yayınevi, 2007, 1.Baskı, İstanbul

CHRISTENSEN, Tom (2002), (Oslo Ün. Siyaset Bilimi A.B.D.) ve Per Legreid (Bergen Ün.Örgüt Teorisi A.B.D.) tarafından The Journal of Political Philosophy, Vol. 10, Number:3, 2002’de yayınlanan “New Public Management: Puzzles of Democracy ” isimli metnini Çeviren M. Akif Özer “Yeni Kamu Yönetimi-Demokrasi İlişkisi” www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der52m7.pdf s.157 (12.05.2008)

COŞKUN, Bayram, NOHUTÇU, Ahmet (2005), “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma- Kuramsal- Trihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar”, **Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması- 1**, Beta Yayınevi,1.Baskı, İstanbul

ÇAHA, Ömer (2008) “**Sivil Toplum, Aydınlar ve Demokrasi**”, Plato Film Yayınları, 1.Baskı, İstanbul

ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2006) **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, 3. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya

ÇUKURÇAYIR M. Akif (2003) **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, Çizgi Kitabevi, Konya

ÇUKURÇAYIR M. Akif (2003) “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim” , **Çağdaş Kamu Yönetimi 1**, (Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür) Nobel Yayınları, Ankara

ÇOBAN, Ali Rıza (2003) “Kamu Tercihi Teorisi” **Çağdaş Kamu Yönetimi 1**, (Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara

DİNÇER, Ömer ve Cevdet, YILMAZ (2003); Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ekim, Ankara

DOĞANAY, Ülkü (2003) **Demokratik Usuller Üzerine Yeniden Düşünmek**, İmge Kitabevi, 1. Baskı, İstanbul

ERDOĞAN, Mustafa (2005) **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, 7.Baskı, Ankara

ERDOĞAN, Mustafa (2000) , **Demokrasi Laiklik Resmi İdeoloji**, Liberte Yayınları, 2. Baskı, Ankara

EREN, Veysel (2008), “Devletin Yapısında ve İşlevlerinde Değişim” **Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem**, (Editörler: Mehmet Özel, Veysel Eren), Çizgi Yayınevi, 1.baskı, Konya

EREN, Veysel, Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/458/5189.pdf> (20.06.2008)

ERENÇİN, Arif (2002); “Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 11, Sayı 4, Ekim, Ankara

ERYILMAZ, Bilal (2004);”Kamu Yönetiminde Değişim”, **2. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri Kitabı**, Eylül 2004 Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara

ERYILMAZ, Bilal (2008) **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa, 3. Baskı, İstanbul

ERYILMAZ, Bilal (2008); **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara

ERYILMAZ, Bilal (2007)”Parlamento-Bürokrasi İlişkilerinin Çeşitli Boyutları”, **Kamu Yönetimi Yazıları**,(Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen) Nobel Yayınevi, 1.Basım, Ankara

EKİCİ, Birol (2005) “Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim” **Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması- 1**, Beta Yayınevi, İstanbul

FUKUYAMA, Francis, (2008) **Devletin İnşası**, (Çev: Devrim Çetinkasap), 4.Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul

GÜL Hüseyin, MEMİŞOĞLU Dilek (2007) “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetimsel Reform”, **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, (Editörler M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe), Çizgi Yayınları, Konya

GÖKÇE Gülise (2007), “Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Sorunları” , **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, (Editörler M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe), Çizgi Yayınları, Konya

GÖNENÇ, Levent (1999), **Sosyal ve Siyasal Teori**, (2.Baskı) “Demokrasi Nedir, Ne Değildir” Seçme Yazılar, (Editör: Atilla Yayla), Siyasal Kitabevi, Ankara

KALAYCIOĞLU Ersin (2002), Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim, **Birleşmiş Milletler ve Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu Tema II**, İstanbul

KARCI, Şükrü Mert (2008)“Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme”, **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 16. sayı, A

KAPANİ, Münici (2007), **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, 19.Baskı, Bilgi Yayınevi, Ankara

KAYA, Erol “Türkiye’de Yeni Bir Dönem:Yerel Yönetim Reformu 3”
<http://www.yerelsiyaset.com/v2/index.php?goster=ayrinti&id=417> (3 Şubat 2009)

KELEŞ, Ruşen (2009) **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 6. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul

KESİM, H. Kutay, PETEK, Ali (2005); “Avrupa Komisyonu”na Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”. **Amme İdaresi Dergisi**, Aralık 2005, Ankara

KEYMAN, E.Fuat (2000), **Türkiye ve Radikal Demokrasi**, 1.Baskı Alfa Yayınları, İstanbul

KUTLU, Gürsel (2002), “İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukukunun Süjelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Gelişmeler.” **Galatasaray Üniversitesi Yayınları, Yıldızhan Yayla Armağanı**, İstanbul

KUTLU, Önder (2003) “İdari Reform Transferi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**,(Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu), Seçkin Yayıncılık, Ankara

KUTLU, Önder (2004), **Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Nobel Yayınları, 1. Basım, Ankara

KÖKER, Levent (2008) **Demokrasi, Eleştiri ve Türkiye**,1. Baskı, Dipnot Yayınları, Ankara

KÖSECİK, Muhammet- SAĞBAŞ, İsa (2005) Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi” **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İnceleme**, (1.Baskı), (Ed. Negehan Talat Arslan), Ankara

LACLAU Ernesto, MOUFFE Chantal, (1992). **Hegemonya ve Sosyalist Strateji**, (Çev: Ahmet Kardam-Dogan Sahiner), Birikim Yayınları, İstanbul

MOUFFE Chantal, (1994). **Radikal Demokrasi: Modern mi, Post-Modern mi?**, (Der: M. Küçük), Vadi Yayınları, Ankara

MOUZELİS Nicos P.(2003), “**Örgüt ve Bürokrasi**”, (Çev. H. Bahadır Akın), Çizgi Kitabevi, Konya

NOHUTÇU, Ahmet “Tekno-ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri”, http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=228 (12.02.2009)

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003) “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, **Çağdaş Kamu Yönetimi 1**, (Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara

ÖNDER, Şerif (2002) “Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetim Kurumsallaştırılması”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler** (Editör: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür) Alfa Yayınları, İstanbul

ÖZDEN, Kemal (2007) “Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi” Kamu Yönetimi Yazıları, (Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen), Nobel Yayınevi, Ankara

ÖZDEMİR, Süleyman (2007) **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İTO yayınları, Yayın No2007-57, 2.Baskı, İstanbul

ÖZEL, Mehmet (2008) “Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem,(Editörler: Mehmet Özel, Veysel Eren), 1.baskı, Çizgi Yayınevi, Konya

ÖZER, Mehmet Akif (2005), “Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinde Devletin Etkinleştirilmesi”, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Ankara

ÖZER, Mehmet Akif (2005); Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya, 1. Baskı, Platin Yayınları, Ankara

ÖZER M. Akif, “Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi” <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der59m1.pdf> (05.09.2008)

ÖZER, Mehmet Akif, Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi, http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/turkidaredergisi/uploadedfiles/m.akif%20%D6zer%20141-166.doc (05.06.2008)

ÖZGÜR, Hüseyin(2003), “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, Çağdaş Kamu Yönetimi 1, (Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel Yayınları, Ankara

PARLAK, Bekir (2003), “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, Çağdaş Kamu Yönetimi 1, Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara

PAYASLIOĞLU, Arif T (2003), “İdari Reformun Sınırlıkları”,**Türkiye’de Kamu Yönetimi.**(Ed. Burhan Aykaç, ve diğerleri) Yargı Yayınları, Ankara

PEKER, Ömer (1995), “Toplam Kalite Yönetimi ve Sürekli iyileşme”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri** , TODAİE Yayını, İkinci Cilt, Aralık, Ankara

PUSTU, Yusuf, Yerel Yönetimler ve Demokrasi, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der57m5.pdf> s.124 (03.04.2008)

WOOD Ellen Meiksins,(1992). **Sınıftan Kaçıs**, (Çev: Sükrü Alpagut), Akış & DönemYayınları, İstanbul

YAMAÇ, Necati [http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles /necatiyamac 46.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/necatiyamac46.doc), s.152 (19 Mart .2009)

YAYLA Atilla (2005), **Siyasi Düşünceler Sözlüğü**, (3.Baskı) Adres Yayınları, Ankara

YILDIRIM, İbrahim (2004), Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim, Seçkin Yayınları, Ankara

YILDIZ, Mete (2003), “Elektronik Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme” Çağdaş Kamu Yönetimi 1, Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara

SAYGILIOĞLU, Nevzat ve Selçuk Arı (2003); Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, Şubat, Sabancı Üniversitesi, İstanbul

SARAN, Ulvi(2005) Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler, **Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması- 1**, Beta Yayınevi,1.Baskı, İstanbul

SARIBAY, Ali Yaşar (2008)**Politik Sosyoloji**, Everest Yayınları, İstanbul

SARIBAY Ali Yaşar - ÖĞÜN Süleyman Seyfi (2006), **Politikbilim**, Alfa Aktüel, Bursa

SARIBAY Ali Yaşar (2000), **Kamusal Alan Diyalojik Demokrasi Sivil İtiraz**, Alfa Yayınları, 1. Baskı, İstanbul

SARIBAY Ali Yaşar (1998) **Siyaset, Demokrasi ve kimlik**, Asa Kitabevi, Bursa

SEZER Özcan(2008) “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 8

SCHMİDT Manfred G. (2002), **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, (Çev: M.Emin Köktaş), 2. Baskı,Vadi Yayınları, Ankara

SUIÇMEZ, Ayfer (2003); “Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Yerel Yönetimler: Türkiye Örneği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

TEKELİ, İlhan (2003); “Yönetim Kavramı Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”,**Türkiye’de Kamu Yönetimi**.(Ed.Burhan Aykaç, ve diğerleri) Yargı Yayınları, Ankara

TEKİNKUŞ, Mehmet, ÖZGÜR Hüseyin (1999), “Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimine Geçisi Zorlastıran Sebepler”, **Kamu Yönetiminde Kalite, II. Kongresi**, TODAİE Yayını, Ankara

TESEV, (2004) “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu”, İstanbul

TİTİZ, İsmet Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma [http:// www. liberaldt. org.tr /index.php?lang=tr&message=article&art=133](http://www.liberaldt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=133) (24.08.2008)

TOSUN Gülgün Erdoğan(2005), Birleştirici Demokrasi Devlet-Sivil Toplum İlişkisinin Yeniden Yapılandırılması için Bir Analiz Aracı Olabilir mi? “**Sivil Toplum ve Demokrasi**”,Kaknüs Yayınları, İstanbul

TUTUM Cahit (2003), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**.(Ed.Burhan Aykaç, ve diğerleri) Yargı Yayınları, Ankara

TURAN, İlter (2003) “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim” ,**Türkiye’de Kamu Yönetimi**.(Ed.Burhan Aykaç, ve diğerleri) Yargı Yayınları, Ankara

TÜRKÖNE, Mümtaz”er (2003); Siyaset, Eylül, Ankara

TÜSİAD, “**Ombudusman (Kamu Hakemi) Kurumu incelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**” Ocak 1997, Yayın no. Tüsiad-T/97-206, İstanbul

TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/335, 2002, İstanbul

UÇKAN, Özgür (2003); E-devlet E-demokrasi ve Türkiye, Literatür Yayınları, İstanbul

ULUĞ, Fevzi, “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, Amme İdaresi Dergisi, 1 Mart 2004, Cilt 37, Sayı 1, Ankara

ÜSTEL Füsun (1999), **Yurttaşlık ve Demokrasi**, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara

ÜSTÜNER Yılmaz (2000) “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu” , **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33, sayı 3, Eylül 2000, Ankara

YARARLANILAN WEB SİTELERİ

http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/kamu_%20yonetimi_tasarisi.htm (02.10.2008)

<http://www.canaktan.org/politika/demokrasi/makaleler/ozlusoz-demok.htm> (10.12.2008)

http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/mueller-geray-kamu_tercihi.htm (03.12.2008)

www.aliosmansali.net/mecliscalismalari/komisyonkonusmalari/basbakanlik.doc (01.04.2009)

http://www.edemokrasi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=7 (09.11.2008)

[http://www.aydin.edu.tr/tam/umds/\(03.01.2009\)](http://www.aydin.edu.tr/tam/umds/(03.01.2009))

<http://marmara.gov.tr/bulten%5C01-04%5Cmailing.html> (02.09.2008)

http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html (03.04.2009)

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4982.html> (01.03.2009)

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html> (10.01.2009)

<http://www.stargazete.com/ekonomi/e-devlet-kapisi-acildi-burokrasi-tus-oldu-156117.htm> (25.04.2009)

<https://www.turkiye.gov.tr/portal/dt?channel=bilgilendirme&bilgilendirme.bilgiTipi=sikcaSorulanlar> (25.04.2009)

<http://www.basbakanlik.gov.tr/bedk/index.htm> (01.03.2009)

<http://edevlet.turksat.com.tr/v2/node/62> (04.03.2009)

http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/kalkinma_ajansNedir.html (03.04.2009)

<http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=bolkalk&title=Y> (20.01.2009)

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5449&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=5449> (02.02.2009)

<http://www.kentkonseyleri.net/index.php?pages=yg21&op=katilim> (19.01.2009)

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Projeler/Gundem21.aspx> (15.01.2009)

http://www.ulusalgenclikparlamentosu.net/ugp_.asp (18.01.2009)

<http://www.kentkonseyleri.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=107&tid=281> (18.01.2009)

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/27177.html> (17.01.2009)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=5393> (05.01.2009)

<http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/438268.asp> (09.01.2009)

<http://marmara.gov.tr/bulten%5C01-04%5Cmailing.html> (02.06.2008)

http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html (04.06.2008)