



YENİ KAMU HİZMETİ YAKLAŞIMI PERSPEKTİFİNDEN VATANDAŞ KATILIMI

CITIZEN PARTICIPATION FROM THE PERSPECTIVE OF NEW PUBLIC SERVICE APPROACH

Fevzi KAYA¹

Öz

20.yüzyılın son çeyreğinde yaşanan gelişmeler diğer alanlarda olduğu gibi kamu yönetiminde de köklü değişim ve dönüşümlere yol açmıştır. Vatandaşın devlet karşısındaki konumunda bir takım önemli değişiklikler yaşanmıştır. Önceleri vatandaşların yönetim nezdinde konumları pasif iken 2000’li yıllardan itibaren vatandaşların yönetim karşısında merkezi bir konuma oturtuldukları görülmektedir.

Bu çalışmada öncelikle vatandaş katılımının ne anlama geldiğine değinilecektir. Karar sürecindeki katılım formları, vatandaş katılımının sağlayacağı faydalar ile yol açacağı sakıncalardan bahsedilecektir. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, bu yaklaşımın vatandaşa bakışı konusunda kendisinden önceki diğer yaklaşımlardan ayrıldığı noktalar, son olarak da yeni yaklaşım kapsamında vatandaşın yönetim karşısında ulaştığı konum irdelenecektir.

Anahtar Kelimeler: *Vatandaş Katılımı, Yeni Kamu Hizmeti, Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği, Geleneksel Kamu Yönetimi.*

Abstract

The developments in the last quarter of the twentieth century have led to radical changes and transformation in public administration as well as in other areas. There have been important changes in position of citizens across the state. In the previous period, while the positions of citizens were passive across the administration, since the 2000s, we have witnessed citizens across the state have a central position.

In this study, the meaning of citizen participation will be discussed as a priority. Participation forms in the decision making forms, the benefits of citizen participation and drawbacks of it will be mentioned. The New Public Service approach, how this new approach sees citizens and difference

¹ Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, kaya_fevzi@hotmail.com

regarding evaluation of citizens, and finally under the new management approach the position of citizens across the state will be discussed.

Keywords: Citizen Participation, New Public Service, Public Administration, New Public Management, Old Public Administration.

1. GİRİŞ

21.yüzyılda yaşanan gelişmeler diğer alanlarda olduğu gibi kamu yönetiminde de önemli değişikliklere yol açmıştır. Önceki dönemlerde sade, belirli ve ulusal olan kamusal problemler yeni yüzyılla birlikte daha karmaşık, belirsiz ve küresel bir hal almıştır (Robinson, 2015: 1). Toplumsal gereksinimlerin farklı alanlarla ilgili olması kamu politikalarında çeşitliliğe yol açmıştır. Eğitim, sağlık, adalet, savunma, sosyal güvenlik, dış ilişkiler ve dış ticaret başta olmak üzere birçok alanda kamu politikalarına rastlanılmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 17). Kamusal problemlere çözüm adına ortaya atılan kamu politikalarının da karmaşık bir yapıda olması devleti kendisi dışındaki sektörlerle ilişki içinde olmaya zorlamıştır. Problemleri anlama, anladıktan sonra onlara alternatif çözüm önerileri sunma ve gelecekte meydana gelebilecek muhtemel riskleri azaltma farklı aktörlerin işbirliğini zorunlu hale getirmiştir (Bourgon, 2009: 202).

Yönetilenler yani vatandaşlarla onları yöneten kurumlar arasındaki ilişki daima tartışılmıştır. Yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkide yönetilenlerin kendilerini ilgilendiren kararlarda az da olsa söz sahibi olduğu ve alınan kararlara katkıda bulunduğu gerçeği oldukça eski dönemlere kadar götürülebilir. Vatandaşın kamu yararı ile ilgili alınan meseleler hakkında nelerin tartışıldığıyla ve aynı zamanda nelere karar verildiğiyle ilgili çok az bilgiye sahip olduğu belirtilmektedir (İpad, 2015: 2). Son dönemlerde dünyanın birçok ülkesinde yönetimin halka yakınlaştırılması gayretlerine şahit olmaktadır. Yönetimin kamusal mal ve hizmet sunumunda izlediği yöntemlerde değişikliklerin yaşandığı görülmektedir (Cornwell ve Geventa, 2001: 32). Özel sektörde ortaya çıkan gelişmeler ile demokratik kültürün yaygınlaşması idarelerin otoriter yapılarında değişime sebebiyet vermiştir (Ateşoğlu ve Özkan 2010: 54). Tek yönlü karar vermenin yerini, etkileşime ve katılıma dayalı bir anlayışın aldığı görülmektedir. Katılımın olduğu bu yeni durum yönetişim (governance) kavramı ile ifade edilmektedir. Yönetişim kavramı, yönetimden (government) farklılık arz etmektedir. Yönetim kavramıyla devlet ile devlet kurumlarının yapısı, bununla birlikte devletin politika belirlemedeki rolü ima edilirken; yönetişim kavramıyla kamu otoritesinin kullanım şekli ile toplumu ilgilendiren konularda vatandaşların taleplerinin dikkate alınması ifade edilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007). Yönetenler ile yönetilenlerin birlikte yönlendirildikleri sürece yönetişim adı verilmektedir. Yönetişim anlayışında hesap verme sorumluluğunun, çoğulculuğun, ortaklığın, açıklığın, demokratikliğin ve yerleşme gibi kavramların ön plana çıktığı görülmektedir. Yeni anlayışta yönetimdeki tek taraflı eylem tarzının yerini etkileşime dayanan bir eylem tarzı almaktadır (Eroğlu, 2006: 200). Kamusal programlar oluşturulurken devletin vatandaşları bilgilendirmesi ve aynı zamanda onların programlara katılımlarını sağlaması yönetişimin özelliklerinden biridir (Denhardt, 2002: 74).

Yeni anlayışla birlikte vatandaş katılımıyla ilgili beklentinin yüksek olduğu görülmektedir. Vatandaş katılımıyla ilgili beklentinin yüksek olmasına etki eden bir takım nedenler bulunmaktadır. Bu nedenlerin ilki, katılımla birlikte halkın geniş bir kesimine ait görüşlerinin politik meselelere yansıtılması ve böylelikle daha iyi politik sonuçların ortaya çıkabileceği inancıdır. İkinci neden, katılım sayesinde bireysel ve toplumsal çıkarların kamu yetkililerince dikkate alınması ve bu çıkarların daha sonra karşılık görmesidir. Üçüncü ve son neden ise, katılımla birlikte hükümetin meşruiyetinin artmış olmasıdır. Çünkü karar sürecine dâhil olan vatandaşların hem alınan kararları, hem de kararları alan kurumları benimsemeleri daha muhtemel görülmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 50). Vatandaşların kendileriyle ilgili meselelerde iradelerini özgür bir biçimde ortaya koymalarının önemli olduğu belirtilmektedir (Kaya, 2016: 285). Vatandaş katılımındaki eksikliğin ise siyasette ve yönetimde yozlaşmaya yol açacağı söylenmektedir (Önder 2013: 312).

Bu çalışmanın ilk bölümünde, vatandaş katılımının kavramsal açıklaması yapılmaktadır. Katılım için gerekli unsurlara değinildikten sonra daha yapıcı bir vatandaşlık katılımı için gerekli adımlardan bahsedilmektedir. Bu bölümde ayrıca; vatandaşların kendilerini ilgilendiren kararlara ne şekilde dâhil olduklarını gösteren katılım formları ele alınmaktadır, sonrasında sivil katılımın hem hükümete hem de vatandaşlara, kısacası tüm topluma sağlayacağı faydalar üzerinde durulmaktadır. Bölümün devamında vatandaş katılımını sınırlayan bir takım engellemelerden bahsedilmektedir. Üçüncü bölümde, kamu yönetimi alanında ortaya çıkan Yeni Kamu Hizmeti (YKH) yaklaşımının ne olduğu, bünyesinde barındırdığı ilkeler, kendisinden önce ortaya atılan Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) ile Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımlardan ayrıldığı noktalar irdelenmektedir. Yeni yaklaşım kapsamında devletin vatandaşlara karşı rolü ve son olarak, YKH anlayışı çerçevesinde vatandaş katılımında yaşanan değişiklikler üzerinde durulmaktadır. Belirtmelidir ki YKH yaklaşımına yönelik yapılan tespitler yaklaşımı ortaya atan Denhardt ve Denhardt'ın konuyla ilgili çalışmalarının incelenmesi sonucunda yapılmaktadır. Çalışmanın sonuç kısmında ise bölümlerle ilgili genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

2. KAVRAMSAL AÇIKLAMALAR

2.1. Vatandaş Katılımı

Vatandaş katılımına geçmeden önce katılım ile ne anlatılmak istenmekte ona değinilecektir. Katılım terimi çeşitli araştırmacılar tarafından farklı şekillerde ele alınmakta ve tartışılmaktadır. Kapani'ye göre katılım, herhangi bir şeyi merak etmekten onu eyleme dönüştürmeye kadar uzanan oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır (Kapani 1998: 140). Katılım teriminin daha çok sivil, bireysel, toplumsal, siyasi ve yurttaş gibi bir takım ön eklerle özelleştirildiği görülmektedir. Bunlardan en yaygını siyasi katılım (political participation) olarak ön plana çıkmaktadır. Seçimlerde oy kullanmak, meclis üyesi olmak ile devletle ilişkili toplantılara katılmak gibi bir takım faaliyetler siyasi katılıma örnek olarak gösterilmektedir. Siyasi katılımın yanı sıra sivil katılım ya da toplumsal katılım da ön plana çıkmaktadır. Toplumsal katılım bireylerin topluca örgütlenip kendilerini ilgilendiren meselelere katılımlarını ifade eder. Sivil katılıma

örnek olarak; mahalle sendikasına veya herhangi bir sendikaya üye olmak, yerel sorunlarla ilgili bir kuruluşa üye olmak ile dini bir kuruluşa üye olmak gösterilebilir (Ellie vd., 2009: 5-6). Deth'e göre politikaya etki eden vatandaş faaliyetlerine siyasi katılım adı verilmektedir. Devletle ve siyasetle ilgili gönüllü ve amatör herhangi bir faaliyet siyasi katılıma örnektir (Deth, 2016: 2-4).

Vatandaş katılımını tanımlamanın birçok yolu vardır. Geleneksel olarak, yönetimin yani hükümetin vermiş olduğu kararlara ki bu kararlar yerel veya ulusal çapta olabilir, gönüllü olarak ya da zoraki iştirak etmeyi ifade etmektedir. Burada belirtilen zoraki (coercion) katılım, şiddet yolu zorlama olarak algılanmamalıdır. Vatandaşların katılımında bulunmama sebebiyle devletin onlara bir takım yükümlülükler getirmesi olarak görülmelidir. Örneğin oy kullanmayan vatandaşlar belirli bir meblağ ödemek zorunda bırakılmaktadırlar (Milakovich, 2010: 2). Vatandaş katılımı, vatandaşların oy yoluyla temsilcilerini seçebilme veya bazı konularda oylamada bulunabilme olarak değerlendirilebileceği gibi aktif olarak yerel yönetimin alacağı kararları etkileme şeklinde de tanımlanabilir (www.commerce.wa.gov). Vatandaşın yönetime katılımı, demokrasinin köşe taşlarından birisini teşkil etmektedir. Arnstein'e göre vatandaş katılımı, ıspanak yemeğe benzetilebilir, prensipte kimse itiraz etmez çünkü herkese faydası söz konusudur (Arnstein, 1969: 216). Vatandaş katılımı, vatandaşların kendilerini daha çok ilgilendiren kararlara katılarak karar verme sürecinde (decision-making process) faal olmalarını ifade etmektedir (Holdar ve Zakharchenko, 2002: 15). Halkın endişelerinin, ihtiyaçlarının ve değerlerinin karar verme sürecine dâhil edilmesidir vatandaş katılımı (Nabatchi, 2012: 6).

Vatandaş katılımı *doğrudan* (direct participation) ve *dolaylı katılım* (indirect participation) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Oy kullanmak veya savunuculuk yapan (advocacy) diğer grupları seçmek gibi eylemler doğrudan katılıma örnek gösterilmektedir. Doğrudan katılımında vatandaşların kişisel ve aktif bir biçimde karar verme sürecine dâhil oldukları görülmektedir. Günümüzde vatandaşların seçtikleri temsilcilerin, onlar adına karar verdiklerine daha çok şahit olunmaktadır (Nabatchi, 2012: 6).

Peki, kimler katılmalı? Katılanlar paydaşlar olarak kabul edilmektedirler. Kendilerini ilgilendiren kamu politikalarına tüm vatandaşlar katılmalıdır çünkü yönetimin belirlediği politikalardan etkilenecek olan yine vatandaşlardır (Holdar ve Zakharchenko, 2002: 15). Katılım için gerekli olan bir takım unsurların gerektiği düşünülmektedir. Bu unsurlardan ilki *zaman* (time), yani belirli bir süreye gereksinim duyulmaktadır. Karar verme sürecine dâhil olup bu süreçte etkide bulunabilmek için belirli bir süreye ihtiyaç vardır. İkincisi, *paydaşlar* (stakeholders), karar verme sürecine çeşitli grupların, kurumların ve örgütlerin katılımına işaret edilmektedir. Örneğin kamuya açık oturumlar (public hearings), halk toplantıları (public meetings) ve kamusal sorunların tartışıldığı toplantılar (public debates) gibi faaliyetlere katılarak istenilen sonuçlara ulaşılabilir. Üçüncüsü, *bilgi* (information), vatandaşların politikalarla ilgili belirli bir seviyede bilgi sahibi olmalarını ifade etmektedir. Bilgi, yukarıdan aşağıya olabileceği gibi aşağıdan yukarıya doğru da olabilir. Hükümetin vatandaşı bilgilendirmesi yukarıdan aşağıya bilgi akışını yansıtmaktadır. Vatandaşın meselelerle ilgili kendi görüşünü çeşitli şekillerde ortaya koyması ise aşağıdan yukarıya doğru giden bilgiye örnektir. Dördüncü ve son unsur, *medya* (media), vatandaş katılımında medyanın rolünün oldukça büyük olduğu kabul edilmektedir.

Holdar ve Zahharchenko'ya göre daha yapıcı bir vatandaşlık katılımı için (Holdar ve Zakharchenko, 2002: 16-17);

- Vatandaşların öncelikle sorunlarla ilgili katılım ve bağlılık isteğinin olması,
- Tüm paydaşların katılım yöntemlerini bilmeleri,
- Vatandaşların hakları ve yükümlülükleri hakkında bilgilendirilmeleri ve eğitilmeleri,
- Yerel otoritelerle işbirliğinin sağlanması,
- Aktif katılımın her iki tarafa, yani yönetenler ile yönetilenlere fayda sağlaması,
- Planlama ve uygulama aşamalarında yönetim ile halkın beraber çalışması,
- Her iki tarafın da (yönetilenler ile yönetenlerin) saydamlık konusunda özen göstermesi,
- Tüm paydaşların işbirliği noktasında esneklik göstermeleri,
- Vatandaş katılımının sağlanması için profesyonel desteğin olması (örneğin bütçe ve diğer teknik meselelerde) gibi bir takım adımlar hem vatandaşların hem de yönetimin uymasını gerektirmektedir.

2.2. Katılımın Formları

Yönetimin almış olduğu kararlara vatandaşın çeşitli şekillerde katıldığını görmek mümkündür. Referandum, danışma komitelerinde görev alma, odak gruplarına katılma, anketlere katılma ve bütçe görüşmelerinin belirli aşamalarında bulunma başlıca katılım şekilleridir (Milokovich, 2010: 2).

Politikalarla ilgili vatandaşların; web siteleri, bilgilendirici broşürler, web seminerleri, çağrı merkezleri veya sosyal medya araçları (facebook ve twitter başta olmak üzere) gibi bir takım yollarla bilgilendirildikleri görülmektedir. Politikalarla ilgili hükümete danışmak için kamu toplantıları, vatandaş anketleri ve etkileşimli web sitelerinin diğer bazı katılım şekilleri oldukları bilinmektedir (Nabatchi, 2012: 12). Vatandaş katılımını birçok alanda görmek mümkündür; seçim, sivil toplum, yasama ve idari alanlar başta olmak üzere diğer alanlarda görebilmekteyiz (Nabatchi, 2012: 6). Vatandaş katılımının arkasında yatan temel motivasyonlar; bireysel ilgi, prestij, profesyonel tanınma ve iş çevresi oluşturma gibi nedenlerdir (www.commerce.wa.gov).

Yukarıda verilenlerin dışında olan ve aynı zamanda da en yaygın katılım şekli genel halk görüşmesidir (public hearing). Vatandaş ilgilendiren meselelerde onların görüşlerine başvurulduğu ve ona göre kararlar verildiğine rastlanılmaktadır. Geleneksel halk toplantısı şeklinde de bilinen halk görüşmesi bütün vatandaşlara açık yapılmaktadır. Fakat genel olarak katılımcıların daha çok kendilerini ilgilendiren spesifik konulara yönelik katılımlarının olduğu söylenmektedir. Bununla birlikte yine sosyo-ekonomik bakımdan daha iyi durumda olan vatandaşların bu tür görüşmelere katılımının gözlemlendiği, toplumun büyük çoğunluğunun ise pasif bir tutum içerisinde olduğu bildirilmektedir. Ayrıca toplantılarda konuşmaların tamamına yakınının kamu idarecilerince yapıldığı, davetlilerin ise çok az konuşma şansına sahip olduklarına dikkat çekilmektedir. Kısacası katılımın etkinliği için çok önemli bir fırsat olan genel halk görüşmesinin vatandaşları gerçek anlamda yetkilendirmediği anlaşılmaktadır (Fung, 2015: 414-515). Yine Denhardt ve Denhardt, halk görüşmesi ve hakem yoluyla uzlaşma gibi sivil katılım (civic

engagement) yollarının zaman alıcı özellikte olduklarını söylemektedir (Denhardt ve Denhardt, 2009: 410).

Görüldüğü üzere vatandaşların karar verme sürecine katılımını destekleyen çeşitli yöntemlere rastlanılmaktadır. Yukarıda verilen bütün yöntemlerin temel amacı, etkili (effective) ve sorumlu bir vatandaşlık (responsive citizenship) bilinci oluşturabilmektir. Tabii kamu otoritelerinin vatandaşın taleplerini dinlemeye istekli olması ve onlara karşı duyarlı bir şekilde davranması gerekmektedir. Vatandaşlar ve hükümet arasında iki yönlü bir yol (two way street) olan bu durumla birlikte en sağlıklı ilişki kurulmuş olunacaktır (Denhardt ve Denhardt, 2009: 410). Ayrıca yönetim kanadının bilmesi gereken, vatandaşların kendilerini ilgilendiren bir meseleyle ilgili oy kullanmaları (having a vote) ile o meseleye dair söz hakkına sahip olmaları (having a say) arasındaki ayrımdır. Demokrasi, vatandaşların kendi temsilcilerini seçmelerine olanak tanımaktadır. Fakat bu demek değildir ki bireyler kendilerini doğrudan ilgilendiren bir sorun hakkında söz sahibi olabilmekte veya kendilerini yine doğrudan etkileyen kararlarda bir rol oynayabilmektedir (Bourgon, 2009: 202).

2.3. Vatandaş Katılımının Faydaları

Vatandaş katılımının topluma kazandıracakları birçok katkısı noktasında bir görüş birliği söz konusudur. Çalışmada da değinildiği gibi günümüzdeki kamusal sorunların karmaşık bir hal aldığı inkâr edilemez ve dolayısıyla bu sorunları gidermeye yönelik ortaya atılan kamu politikalarının sayısında ciddi bir artış yaşanmaktadır. Vatandaşların kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında aktif rol sahibi olmaları zaruri görülmektedir. Bilhassa kamusal otoritelerin örneğin küresel ısınma, çevresel koruma, obezite ve diabet gibi bazı hastalıkları önlemede yetersiz kaldığı bir yerde vatandaşların inisiyatif almaları gerekmektedir (Bourgon, 2009: 202).

Vatandaş katılımının yönetim açısından başlıca amaçları şu şekildedir; ilk olarak, kaynaklar, politikalar ve değişiklikler hakkında vatandaşları bilgilendirmek. İkinci amaç, vatandaşın probleme dair duyarlılığını arttırmaktır. Üçüncüsü, paydaşlar arasındaki muhtemel anlaşmazlıkları gidermek. Dördüncüsü, sorunla ilgili vatandaştan geri dönüşüm (feedback) sağlamaktır. Beşincisi, yeni fikirlerin ve önerilerin üretilmesine zemin hazırlamaktır. Altıncı amaç, katılım sayesinde konuyla ilgili vatandaşın düşüncesini, isteklerini, kaygılarını ve ilgilerini saptayarak bir bilgi havuzu oluşturmaktır. Yedinci olarak, toplumun yeni bir problemle yüzleşme ve onu çözme kabiliyetini geliştirmektir. Son olarak, ilgili tüm tarafları bir araya getirip sorunla ilgili alternatif fikirlerin ve çözüm önerilerinin sunulmasını sağlamaktır (Nabatchi, 2012: 10).

Vatandaş katılımı neden önemli gibi bir soru akla gelebilir? Demokrasi menüsünün önemli içeriklerinden biri olan vatandaş katılımı, karar verme sürecinde saydamlığı (transparency) arttırmaktadır. Politika yapım sürecine katılım ile birlikte vatandaşlar karşısında yöneticilerin hesap verme sorumlulukları artmış olur (Holdar ve Zakharchenko, 2002: 15).

Vatandaş katılımının sağlayacağı faydalardan bazıları şu şekilde ön görülmektedir (Milokovich, 2010: 3);

- Kamusal karar sürecinin iyileştirilmesi; bu yolla kamusal programların, projelerin ve hizmetlerin kalitesi artmış olur,
- Hükümetin sunmuş olduğu hizmetlerin vatandaşlarca benimsenmesi sağlanır,
- Kamu kaynaklarının tahsisinde siyasi iktidarın gücünde değişikliğin yapılması,
- Hem azınlık hem de bireysel hakların korunmasına katkı sağlar,
- Son olarak, müşkül olan kamu politikalarıyla ilgili kararlar geciktirilir ya da onları uygulamaktan kaçınılır.

Vatandaşın katılımının sağlayacağı diğer faydalar; problemleri daha iyi anlama, kamuyu eğitime ve vatandaşlık hissini kazandırılması, problemlerin çözümü noktasında fikir verme, yönetime olan güveni artırma, belirli bir zümrenin hâkimiyet ihtimalini azaltma, sorumluluk sahibi olan ve de hesap veren bir yönetim sağlamak şeklindedir (İpat, 2015: 2-3).

Vatandaş katılımıyla birlikte; kamusal politikalar neticesinde üretilen hizmetlerin kalitesi artmış olur bilhassa sağlık ve eğitim alanlarında. Yönetim kanadının sorumlu davranması (responsive state) temin edilerek bu bağlamda saydamlık kültürünün oluşması sağlanır. Vatandaşlık bilinci geliştirilir. Son olarak, kapsayıcı bir toplumun (inclusive society) gelişmesine zemin hazırlanır, yani kamusal meselelere karşı daha çoğulcu bir yapı ortaya çıkar (İpat, 2015: 6).

Vatandaş katılımı doğrudan ve dolaylı katılım diye ikiye ayrılırken, doğrudan vatandaş katılımının sağlayacağı faydalardan ilki, vatandaş katılımının onları geliştirmeye yönelik bir özelliğinin bulunmasıdır. Katılım halkın gelişimine katkı sağlamaktadır. İkinci faydası, eğitici bir yöne sahip olmasıdır. Üçüncü faydası, doğrudan katılımın bütünleştirici bir yanı bulunmaktadır. Vatandaşlar katılımıyla birlikte kendilerini toplumun birer parçası olarak görürler. Dördüncü faydası, doğrudan katılımın meşruiyeti söz konusudur. Vatandaşlar kendilerini ilgilendiren meselelere katılarak alınan kararların meşru olmalarını sağlarlar. Beşinci faydası, ellerinde gücü bulunduranlarla bulundurmayanlar arasında katılım, bir aracı vazifesi görmektedir. Son olarak, katılım gerçekçi bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir çünkü günümüzün karmaşık problemlerine gecikmeksizin çözüm bulabilmek için katılım gerekmektedir (Roberts, 2008: 10-11).

Belirtilen faydaların yanı sıra vatandaşların kamusal meselelere katılımının bilhassa hükümete güven duymayı olumlu etkileyeceği belirtilmektedir. Hükümete güvenin ihmal edilemeyecek bir öneme sahip olduğuna dikkat çekilmektedir. Güven eksikliğinin hükümete ve topluma bir bütün olarak yük getireceği bildirilmektedir. Güven eksikliğinin ciddi bir maliyet olacağı ve bu maliyeti ödeyebilecek zenginlikte bir ülkenin olamayacağı ifade edilmektedir (Bourgon, 2009: 203). Vatandaş katılımı ile hazırlanan politikaların vatandaşların tercihlerini yansıtması bakımından daha gerçekçi olma ihtimali yüksektir. Aynı zamanda hükümetin almış olduğu kararlara karşı daha olumlu bir değerlendirici nazarıyla bakılabilir. Kısacası halktan gelen destek, ihtilaf çıkaran bir destek olmayıp bunun aksine daha yapıcı bir nitelik alır (Irvin ve Stansbury, 2004: 55). Bununla birlikte Irvin ve Stansbury, vatandaş katılımının hükümet kanadına ve vatandaşa kazandıracığı bazı faydaların olacağını söylemektedirler. Bu faydalar hem karar

verme sürecinde hem de sonuçlar bağlamında ele alınmaktadır. Aşağıdaki tabloda bu faydalar gösterilmektedir.

Tablo 1. Vatandaşların İdarenin Karar Sürecine Katılmalarının Sağlayacağı Faydalar

	Katılımın Vatandaşa Faydaları	Katılımın Hükümete Faydaları
Karar Verme Sürecinde	Eğitim yoluyla hükümet kanadından bilgi almak ve onları bilgilendirmek Hükümet temsilcilerini ikna etmek ve onları aydınlatmak Eylemci vatandaşlık becerisi kazanmak	Eğitim yoluyla vatandaşlardan bilgi almak ve onları bilgilendirmek Vatandaşları ikna etmek ve onların güvenini kazanmak Stratejik ortaklıklar kurmak ve kararların meşruiyetini sağlamak
Sonuçlar	Tıkanıklıkların giderilerek sonuçlara ulaşılmasını sağlamak Politika sürecinde belirli bir oranda kontrol sahibi olmak Daha iyi politikalara sahip olmak	Daha iyi sonuçlara ulaşılmasını sağlamak Hukuki dava masraflarını önlemek Daha iyi politikalara imza atmak

Kaynak: Irvin ve Stansbury 2004: 56.

2.4. Vatandaş Katılımını Sınırlayan Engeller

Vatandaş katılımının önünde bir takım zorlukların olabileceğini hesaba katmak gerekmektedir. Katılım önündeki başlıca zorluklar; güven eksikliği, paydaşlar arasında koordinasyonunun sağlanamaması, bilgiye erişebilme kısıtlılığı, haklar ve sorumluluklar konusunda bilgi eksikliği, imkânların azlığı (zaman, para ve tecrübe açısından), medya desteğinin yoksunluğu, önem derecesi daha düşük olan meselelere yoğunlaşma, özgüven eksikliği, olumsuz sonuç doğurma riski ve gerçeklikten uzak beklentiler içinde olma gösterilebilir. Bu ve benzeri sorunların üstesinden gelebilmek için ise aşağıdaki yollara başvurma önerilmektedir; sivil eğitim, kampanyalar yoluyla kamunun bilinçlendirilmesi, iletişim stratejilerine başvurma, iletişim ağı oluşturma, gönüllülük hareketlerinin yaygınlaştırılması, para toplama ve ortaklık geliştirme (Holdar ve Zakharchenko, 2002: 18).

İPAT'a göre ise vatandaş katılımını olumsuz etkileyen faktörlerden ilki, sıradan vatandaşların katılımı ilgi duymamalarıdır. Vatandaşların öncelikleri günlük ihtiyaçlarını karşılamaktır. Sıradan vatandaşların kamusal meseleleri anlamaları zordur çünkü vatandaşların teknik yapıdaki sorunları kavrama yeterliliğine sahip olmadıkları bilinmektedir. Katılımı olumsuz etkileyen faktörlerden ikincisi, katılım yaklaşımlarının kararların alınmasını geciktirmesidir. Katılımı olumsuz etkileyen son faktör ise, katılım sürecinin

maliyetli bir yük oluşturmaktadır (İpat, 2015: 4). Karar verme sürecinde vatandaş katılımının hem maliyetli olabileceği, hem de önemli kararların alınmasını geciktirebileceği hususları doğru olmakla beraber Bourgon bu gibi çekincelerin ilk sırada düşünülmemesi gerektiğine dikkat çekmektedir (Bourgon, 2009: 203).

Güven eksikliğinin vatandaş katılımını sınırlayıcı etkisinin olduğu söylenmektedir. Bu durumun hükümete ve topluma bir bütün olarak yük getireceği bildirilmektedir. Güven eksikliğinin ciddi bir maliyet olacağı ve bu maliyeti ödeyebilecek zenginlikte bir ülkenin olamayacağı ifade edilmektedir (Bourgon, 2009: 203).

Sosyo ekonomik eşitsizliklerin de vatandaş katılımını olumsuz etkilediği belirtilmektedir. Mesela daha eğitilmiş vatandaşların kamusal meselelere ilgi duymaları olasılığının fakir vatandaşlara göre daha yüksek olacağına inanılmaktadır (Callahan, 2007: 61). Katılım sürecinin adil olmayacağı inancının vatandaş katılımını önündeki engellerden biri olduğu ifade edilmektedir. Kamu ile ilgili politikaların belirlenmesi ve de uygulanması sürecinde ekonomik durumu iyi olan vatandaşların seslerini daha fazla duyurdukları kabul edilmektedir. Vatandaşların büyük çoğunluğunda katılım sürecinde görüşlerinin değer görmeyeceği inancı hâkimdir. Katılımın artırılması için vatandaşların hem katılım sürecinin adil olduğu konusunda hem de sürece katılımlarının değer gördüğü ve de bir etki oluşturduğu noktalarında ikna olmaları gerekmektedir. Vatandaş katılımının hem kalite hem de nicelik yönünden geliştirilmesi için devletin toplumdaki diğer aktörlerle birlikte çalışarak vatandaş katılımını ideal bir boyuta taşıması beklenmektedir (Callahan, 2007: 63).

Son olarak, demokrasinin daha iyi bir biçimde işleyebilmesi için önemli görülen sivil katılımın önündeki engellerden bir tanesi de günümüz toplumunun kendine özgü karmaşıklığıdır. Kamusal alana katılımın zaman alması sebebiyle birçok vatandaşın bu konuya kendini veremediğine dikkat çekilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 50).

3. YENİ KAMU HİZMETİ YAKLAŞIMI

YKİ (Yeni Kamu İşletmeciliği) yaklaşımı kendinden önceki yaklaşım olan GKY'yi (Geleneksel Kamu Yönetimi) yetersiz görüp ortaya atıldığı gibi YKH (Yeni Kamu Hizmeti) yaklaşımı da YKİ'nin bazı noktalarını eleştirerek ortaya atılmıştır. YKİ yaklaşımına duyulan tepki YKH yaklaşımının ortaya atılma sebebini oluşturmaktadır (Genç, 2010: 145). YKH anlayışı, 2000'li yıllardan sonra Amerikalı akademisyenlerden Denhardt ve Denhardt tarafından ortaya atılarak geniş yankı bulmuştur. Denhardt ve Denhardt tarafından ortaya atılan anlayışın geçici bir model olmadığı, demokratik vatandaşlık (democratic citizenship), örgütsel hümanizm (organizational humanism), sivil topluluk (civil society) ve söylem teorisi (discourse theory) kuramlarına dayandığı belirtilmektedir (Feldheim ve Johnson, 2004: 10).

YKH, diğer yaklaşımlar gibi içerisinde çeşitli ilkeler barındırmaktadır. Yaklaşımın savunucuları olduğu gibi yaklaşıma karşı çıkanlara da rastlanılmaktadır. Eleştirenlere göre YKH'yi ortaya atanlar yaklaşımın

ne olduğundan ziyade ne olması gerektiği üzerinde durmaktadırlar (Perry, 2007: 8). YKH'nin ön plana çıkan ilkelerinden bazıları şu şekildedir; ilk olarak, kamu yöneticileri topluma hizmet etmek (serve) zorundadırlar. Kamu yöneticilerinin başlıca vazifesi vatandaşlar üzerinde kontrol sahibi olmak değil onlara yardım etmektir. İkinci olarak, kamu yöneticilerinden beklenen onların sadece kısa vadeli çözümler bulmaları değildir. Üçüncü olarak, ortak sorumluluk duygusunun geliştirilmesi ve yerleştirilmesi hedeflenmelidir. Dördüncü olarak, kamu politikalarına karar verip daha sonra hükümetin belirlenen politikaları uygulamasını beklemek yeterli değildir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 553-557). Kamu yöneticilerinin sorumluluğunun değiştiği görülmektedir. Kamu politikası biçimlendirme oyununda önceden hükümet ve onun görevlendirdiği görevlilerin mutlak hâkimiyeti söz konusuydu. Zaman ve şartların değiştiği belirtilmektedir, kamu politikası oluşturulmasında ve uygulanmasında geçmişte olduğu gibi hükümet artık tek başına oyun kurucu rolünde değildir (Denhardt ve Denhardt, 2003: 3).

YKH yaklaşımı kapsamında vatandaşa olan bakış açısında önemli bir değişimin yaşandığı görülmektedir. Bu değişimlerden bazıları; yeni yaklaşımın desteklediği sivil katılım, sorumluluk duygusunun gelişmesine katkı sağlamaktadır. Hizmet vatandaşa yapılmalıdır, müşteriye değil. Bireylerin vatandaş olarak görülmesi, güven ve işbirliği duygularının yerleşmesine katkı sağlayacaktır. Kamu yöneticileri artık tek başlarına karar vermemekte dolayısıyla vatandaş ile diyalog zorunlu görülmektedir. Üretim önemli olmakla beraber uzun dönemde başarı sağlanması için vatandaşlara değer verilmelidir. Kamu yöneticilerinin vatandaş katılımına önem vermeleri beklenmektedir. Kamu hizmeti veren yöneticilerin hizmetlerin gerçek sahiplerinin vatandaşlar olduğu gerçeğini unutmamalarına dikkat çekilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 553-557).

YKH anlayışı kapsamında kamuya hizmet veren görevlilerin politika geliştirme sorumluluğu tek başına yeterli görülmemekte bununla birlikte kamu yararına (public interest) duyarlı olmaları da önem kazanmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2009: 411).

3.1. Yeni Kamu Hizmetinin Kendisinden Önceki Yaklaşımlardan Ayrıldığı Noktalar

YKH yaklaşımını ve ilkelerini daha net anlayabilmek kamu yönetiminde var olan önceki yaklaşımlara bakmakta fayda vardır. Özellikle konumuz açısından önceki yaklaşımlar kapsamında kamu kurumları ile muhatapları olan vatandaşlar arasındaki ilişkiye bakmak önemlidir.

İlk yaklaşım, Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) yaklaşımıdır. Woodrow Wilson, Frederick Taylor ve Max Weber'in görüşleri ve katkılarıyla ortaya çıkıp şekillenen geleneksel yönetim, yirminci yüzyılın ikinci yarısına kadar kamu sektörünü organize eden en ideal model olarak kabul görmüştür (Katsamunski, 2012: 75). Yönetimin siyasi otoritelerin etkisi altında olması, hiyerarşiye dayanan bürokratik yapının etkinliği, memuriyetin daimiliği, kamu yöneticilerinin siyasilerce hazırlanan kamusal politikaların idaresinden sorumlu oldukları (bunun dışında pek bir katkılarının olmadıkları) gibi bir takım hususlar geleneksel yönetimin bilinen özellikleridir (Hughes, 2003: 17). Geleneksel yaklaşım içinde kamu ile özel sektör ve yine aynı şekilde siyaset ile idare arasında net bir ayrımın olduğu görülmektedir (Katsamunski, 2012: 81).

GKY'de bürokrasinin hâkim olması nedeniyle vatandaşların ihmal edildikleri bilinmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 551). GKY anlayışında ön plana çıkan bir takım esaslar bulunmaktadır. Öncelikle devletin odak noktası, kamusal mal ve hizmetlerin doğrudan sunumu ile ilgilidir ve bu görevi yerine getiren en iyi sistem bürokratik sistem olarak kabul edilmektedir. Kamu politika ve programlarının yukarıdan aşağıya doğru inen bir mekanizma ile işlediği görülmektedir. Bürokratik yapının etkili olmasından dolayı vatandaş katılımının kısıtlı olduğuna dikkat çekilmektedir. Rasyonellik, yaklaşımın temel ilkesi olarak kabul edilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 551-552). GKY anlayışına göre kamu yöneticileri, profesyonel kişilerdir, yani belirli konularda uzmanlıkları bulunmaktadır. Teknik meselelerde yetenek sahibi olan bu profesyonellerin daima rasyonel (rational) kararlar verdiklerine inanılmaktadır. Vatandaşların kamusal politikalarla ilgili karar sürecine katılmaları beklenilmez çünkü bu yönde bir bilgileri ve yetenekleri söz konusu değildir. Sonuç olarak, profesyonel bürokratların kamu politikalarıyla ilgili verdikleri kararlara halkın saygı duyması beklenmektedir (Roberts, 2003: 17). Bu ilk yaklaşımda kamu yöneticilerinin, seçilmiş siyasi kanada karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Kamu kurumlarının kapalı bir sistem içinde faaliyet gösterdikleri, bundan dolayı da vatandaş katılımının sınırlı olduğu görülmektedir. Denhardt ve Denhardt'a göre kamu yöneticilerinin temel görevi; planlama (planning), örgütlenme (organizing), kadrolama (staffing), yönlendirme (directing), koordine etme (coordinating), raporlama (reporting) ve bütçeleme (budgeting)'dir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 11-12). Henry Fayol tarafından ilk olarak ortaya atılan yönetim süreçlerinin daha sonra Luther Gulick'ce yeniden yukarıdaki gibi bir sınıflandırmaya tabi tutulduğu bilinmektedir.

GKY yaklaşımı uzun bir süreliğine hâkimiyetini sürdürdükten sonra ilkeleri başka bir yaklaşımca yetersiz bulunup eleştirilmiştir. 1970'li yılların sonu ile 1980'li yılların başında ortaya çıkan yeni yaklaşıma Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) adı verilmektedir. Yeni yaklaşımın üzerinde durduğu temel hususlar devlet kurumlarının etkin, verimli olmaları ile kamusal hizmetlerin kaliteli olmasını sağlamaktır (Katsamunskaya, 2012: 78). Yaklaşım ilk olarak İngiltere'de ortaya çıkmıştır. Bu ülkenin uygulamasından hemen sonra ABD'de uygulama zemini bulmuştur. ABD'yi de Yeni Zelanda ve Avustralya hükümetleri izlemiştir (Gruening, 2001: 2). Yaklaşım birçok ülkede oldukça farklı görüşteki siyasi çevreler tarafından ilgi görmüştür. Örneğin Yeni Zelanda'da bu yaklaşımı benimseyen hükümet liberal görüşlü iken, Birleşik Krallıkta muhafazakâr kesimce desteklenmiştir. Yaklaşımı benimsemedeki ortak amaç devleti boyut olarak küçültmek ve performansı arttırmaktır (Kettl, 2002: 93). Yaklaşımın üzerinde durduğu temel nokta kamu sektörünün performansını arttırmak için piyasa mekanizmasının kullandığı yöntemleri örnek almaktır. Bilhassa özelleştirme yoluyla kamu sektörünün etkinliği arttırılmaya çalışılmıştır (Pffner, 2004: 446).

Bu yaklaşımda vatandaşlar, kişisel menfaatleri peşinde koşan bireyler olarak görülmektedirler. Dolayısıyla vatandaşların çeşitli talepleri olabileceğinden kamu yöneticileri bu talepleri karşılamakla sorumludurlar. Kamu hizmeti tedarikçilerinin, vatandaşların rekabetin olduğu bir ortamda çeşitli mal ve hizmetler arasından en az maliyetlisini ve aynı zamanda da en kaliteli olanını seçmelerine yardımcı olmaları beklenilmektedir (Roberts, 2003: 18). Kamu yöneticilerinin, kamu ile ilgili politika ve program

belirlerken piyasa mekanizmasına bağlı hareket etmeleri istenilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 13).

YKİ yaklaşımının 2000'li yılların başına kadar etkili olduğu görülmektedir. Bu dönemden sonra YKİ yaklaşımının ortaya koyduğu ilkeler eleştirmiştir. Eleştirileri getiren yeni yaklaşımın adı YKH'dir. YKİ'nin elbette önemli katkılarına olduğu belirtilmektedir bilhassa etkinlik ve verimlilik konularında. Fakat hükümetin etkinliğinin ve verimliliğinin demokratik normlar ve ilkeler çerçevesinde ele alınması zorunludur. Demokratik katılımın geliştirilmesi zaruridir yani yönetilen ile yöneten mekanizması arasındaki ilişkinin değişimi öngörülmektedir (Denhardt vd., 2009: 1269-1270). YKH'nin YKİ'ye getirdiği bir diğer eleştiri, YKİ kapsamında vatandaşların yönetim nezdinde birer müşteri olarak muhatap alınmaları ile ilgilidir. Bu tür bir anlayışın doğru bir bakış açısını yansıtmadığı ifade edilmektedir. YKH anlayışı, yönetim ile yönetilenler arasındaki ilişkinin müşteri ile şirket ilişkisine benzetilmesini eleştirmektedir. Yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkinin, bir şirketin hissedarları ile o şirketin yönetimi arasındaki ilişkiye benzediğini söylemektedir. Hissedarların aynı zamanda şirketin müşterisi de olabileceği gerçeği göz ardı edilmemelidir. Bununla birlikte yeni anlayışta vatandaşların birer vergi mükellefi (taxpayer) olduğu hususuna dikkat çekilmektedir. Müşterilerin sınırsız hizmet talebinde bulunabilecekleri buna karşın vergi veren vatandaşların ise yüksek verimlilik ile tasarruftan ödün vermeyen bir yönetime karşı beklenti içinde olacakları unutulmamalıdır (Kettl, 2002: 69-70). Buna ilave olarak özel sektördeki müşteri tanımının kolay olduğu fakat kamu sektörü için müşteri tanımının zor olabileceği dile getirilmektedir. Müşterilerin devletten beklentileri farklılık gösterebilmektedir. Örneğin trafik cezası gibi bir takım hizmetleri müşteri olarak görülen vatandaşların istemedikleri görülmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2001: 397). Vatandaşları, birer oy kullanıcısı, müşteri ya da tebaa gibi farklı konumlarda görmenin eksik bir değerlendirme olacağı bunun yerine her bir vatandaşın bir vergi mükellefi, çalışan, ebeveyn veya kamu hizmeti kullanıcısı olarak görmenin daha isabetli bir yaklaşım olacağı bildirilmektedir (Bourgon, 2009: 204).

Kısacası, YKH kapsamında yöneten yani devlet ile yönetilen yani halk arasındaki ilişkinin değişmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Yönetilen kesimin ne kamusal hizmetleri kabul eden bireyler şeklinde, ne de parasıyla bazı hizmetleri satın alan müşteri olarak görülmesi öngörülmektedir. Yönetilenlerin bir takım hizmetlerden istifade etmelerinin onların en doğal hakları olduğu gerçeğinin unutulmaması, halkın hizmetlerin asıl sahibi, yönetenlerin ise o hizmetlerin sağlayıcısı konumunda olduğu kabul görmektedir (Kaya, 2016: 286).

YKİ anlayışı kapsamında piyasa ile performans ölçümünün sürekli olarak ön planda tutulduğu bilinmektedir. YKH'de yönetimin ortaya koyduğu performans ve ölçümünün önemli görülmesine rağmen asıl ilgi sergilenen performansın kamu yararı (public interest)'na ne kadar etki ettiği üzerinedir (Denhardt ve Denhardt, 2003: 9). Sonuç olarak, YKH anlayışında devletin verimlilik ve tasarruf ilkelerine göre hareket etmesi arzu edilmektedir. Aynı zamanda devletin güvenilirlikten ve duyarlılıktan taviz vermemesi de beklenmektedir (Denhardt, 2002: 75).

3.2. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı Kapsamında Devletin Rolü

Kamu politikaları oluşumu sürecindeki değişimin, günümüz siyasi hayatındaki en önemli gelişmelerden biri olarak kabul gördüğü belirtilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2001: 391). YKH anlayışından önceki dönemlerde kamu politikalarının hem belirlenmesinde ve hem de uygulanmasında hükümetin baskın bir rolünün olduğu görülmektedir. Kamusal mal ve hizmetlerin sevk ve idaresinde hükümetin dümende durduğu (steering) ve belirleyici (decisive) olduğu gözlemlenmektedir. Fakat artık bu tür bir düzenin ol(a)mayacağına dikkat çekilmektedir. Kamu politika süreci günümüzde daha şeffaf ve katılımcı bir yapıdadır (Denhardt ve Denhardt, 2007). Devletin politikalarla ilgili geleneksel kontrol mekanizmasının artık uygun olmayacağı yani hiyerarşik yapının miadını doldurduğu belirtilmektedir. Politika belirleme ve uygulama sorumluluğunda bölünmenin (aktörler arasında) ortaya çıktığına şahit olunmaktadır. Hiyerarşik düzenin yerini, katılıma ve etkileşime dayanan yeni bir yapılanmanın aldığı görülmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2003: 4).

Denhardt ve Denhardt, yönetim sürecinde (politik, ekonomik ve demokratik alanda) devletin rolünde yaşanacak değişiklikleri şöyle açıklamaktadır; *ilk olarak*, yasal kararların ortaya konulmasında devletin yeni görevi orta düzeyde olacaktır. Kamu ile ilgili kararların onaylanmasında, düzenlenmesinde ve yasallaşmasında yönetimin görevi devam etmektedir. Devletin diğer aktörleri kucaklayıcı sorumluluğu sürdürülmektedir. Devletin bu ilk aşamadaki rolü bize GKY yaklaşımını hatırlatmaktadır. Kamu yöneticilerinin, yasal kurallar çerçevesinde politika geliştirdikleri ve bu politikaları uyguladıkları görülmektedir. Siyasiler karşısında kamu yöneticilerinin sorumluluğu bulunmaktadır. *İkinci olarak*, mal ve hizmetlerin dağıtımında hükümetin ekonomiyi ve piyasayı düzenlemedeki rolü devam etmektedir. Bilhassa farklı sektörler arasındaki ilişkide ekonomik çıkarın korunması noktasında devletin vazifesi sürmüş olacaktır. Herhangi bir sektörün bir başka sektör üzerinde egemenlik kurması engellenmeye çalışılmaktadır. Sektörlerin haksız kazanç elde etmelerinin önüne geçme, devletin görevi olmaya devam edecektir. Devletin bu aşamadaki rolü YKİ yaklaşımını hatırlatmaktadır. *Üçüncü olarak*, devlet daha çok demokratik ve sosyal ölçütler üzerinde durmaktadır. Devlet, kamu çıkarına hizmet etme zorunluluğu taşımaktadır. Kamu çıkarının korunması için vatandaşlar ile diğer gruplar arasında diyalogun sağlanması devletin görevidir. Kamu idarecilerinin sorumluluğu yasalara, toplumsal değerlere, kurallara, profesyonel ilkelere ve vatandaşlara karşı bulunmaktadır. Devletin bu aşamadaki rolü YKH anlayışını ortaya koymaktadır. Sonuç olarak, YKH anlayışı kapsamında kamu yöneticilerinin görevinin politika geliştirmek ya da kamusal hizmetleri sevk etmekten ibaret olmaması; vazifelerinin vatandaşlığı geliştirmek, kamu değerlerini tanımlamak, oluşturmak ve yönetmek olması gerektiği vurgulanmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2007).

Geleneksel anlayışta devlet, vatandaşlardan gelen bir takım taleplere 'evet, bu talebi karşılayabiliriz' veya tam tersi bir şekilde 'hayır, bu talebi karşılayamayız' gibi bir yaklaşım sergilemektedir. Devletin böyle bir tutum sergilemesi satış otomatına (vending machine) benzetilmektedir. Satış otomatu makinesinin içine para konularak sistemin cevap vermesi beklenilir şayet alınmak istenen nesne gelmezse makineye birkaç kez dokunmak gerekmektedir. Siyasilerin ve kamu idarecilerinin vatandaşın isteklerine evet ya da hayır

demeleri yerine vatandaşları da işin içine çekerek birlikte hareket etmeleri önerilmektedir. Kamu otoritelerinin satış otomatı gibi hareket etmeleri eleştirilmektedir. Geçmişte bu tür bir anlayış hâkim olduğu için vatandaşların pasif bir rolde oldukları bilinmektedir. Yönetimin geçmişte sahip olduğu mal ve hizmet dağıtım rolünün değişime uğradığı vurgulanmaktadır. Yönetimin yeni rolünün diğer aktörler arasında arabulucu, uzlaştırıcı hatta hakemlik olması gerektiği belirtilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2003: 8-9).

Toplumu ilgilendiren programların hazırlanmasında ve uygulanmasında vatandaş katılımının gerçek manada olabilmesi için devletin vatandaşın elinden tutması gerekmektedir. Devletin hiçbir faaliyette bulunmayıp sivil katılımı beklemesi düşünülemez. Bu tür pasif bir tutum hem vatandaş katılımını erozyona uğratar, hem de devletin yönetme kapasitesini aşındırır. Devletin kamusal programların oluşum sürecinde vatandaşları bilgilendirmesinin ve programlara katılımları için onları teşvik etmesinin faydaları olacağı belirtilmektedir (Denhardt, 2002: 74). Hem iyi yönetimin, hem de iyi yönetişimin temel özelliklerinden biri kamusal meseleler hakkında aktif ve bilgili vatandaşların olmasıdır. Böyle bir tablodan yoksun toplumlardaki demokratik kurumların raydan çıkmasının kolay olabileceği ifade edilmektedir (Bourgon, 2009: 204).

Vatandaşların kendilerini ilgilendiren meselelere daha sorumlu ve katılımcı bir şekilde dâhil olmaları ancak devletin ilgili, ulaşılabilir ve de dürüst bir anlayışla hareket ettiğine inanmaları ile sağlanabilir. Sonuç olarak, vatandaş katılımının temin edilmesi devletin duyarlı olmasına bağlanmaktadır (Denhardt, 2002: 75).

3.3. Yeni Kamu Hizmeti Kapsamında Vatandaş Katılımı

Yeni yaklaşımla birlikte elbette vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkide değişiklikler meydana gelmiştir. Özellikle geleneksel anlayışın vatandaşlar için öngördüğü pasif konum yeni yaklaşımla birlikte daha aktif bir hal almaktadır. Geleneksel yaklaşımda devletin tutumundan dolayı kamuyu ilgilendiren programların oluşturulmasında ve uygulanmasında vatandaş katılımının tam anlamıyla gerçekleşmediği belirtilmektedir. Bu dönemde devletin hiçbir faaliyette bulunmadığı dolayısıyla da sivil katılımı beklemesi düşünülemezdi. Bu yaklaşımın pasif bir tutum olduğu ve neticede hem vatandaş katılımını erozyona uğrattığı hem de devletin yönetme kapasitesini aşındırdığına dikkat çekilmektedir (Denhardt, 2002: 74).

Vatandaşların bilhassa kamu politikası oluşturma ve uygulama sürecine eskiye nazaran daha fazla ilgi gösterdikleri görülmektedir. Toplumun kamu politika belirleme sürecine dâhil olmasına etki eden bir takım faktörler bulunmaktadır ve bu faktörlerin bilinmesinde fayda vardır. İlk olarak, zaman içinde hükümetin rolünde meydana gelen değişimdir; hükümet kamusal mal ve hizmetleri sunmada baş aktör konumunu yitirmesidir İkinci olarak, piyasa sektörünün yapısından kaynaklanan yeni sorunların toplumu ilgilendirmesidir. Üçüncü ve son olarak, teknolojinin politika sürecine daha büyük oranda kamu erişimini mümkün hale getirmesidir (Denhardt ve Denhardt, 2003: 3).

YKH yaklaşımı, yönetimin vatandaş ile ilişkisinin kamuya dair meselelerde diyaloga dayalı bir yapıda olmasını öngörmektedir. YKH’de kamusal politikaların ve programların planlanmasında, uygulanmasında ve değerlendirilmesinde vatandaşların katılımının sağlanması gerekli görülmektedir (Denhardt vd., 2009: 1269-1270). Önceki dönemlerde vatandaşların kamusal hizmetleri kabul eden bir konumda oldukları bilinmektedir. Yeni dönemle birlikte vatandaşların günlük hayatlarına etki eden politika ve programlara çeşitli şekillerde katkıda buldukları gözlemlenmektedir. Esasında bu yeni durum bizlere verimlilik ile performans yerine eşitlik ve adaletle ilgilenmeye başlanıldığını göstermektedir (Denhardt ve Denhardt, 2009: 409-410).

Kamu politika sürecine kamu kurumlarının dışında sivil toplum örgütleri (STK) başta olmak üzere diğer bir takım grup ve kurumların katıldıkları gözlemlenmektedir. Kontrolün artık tamamen devlette olmadığı zaten bu tür bir rolün artık uygun ol(a)mayacağı ifade edilmektedir. Tek yönlü karar vermenin yerini, etkileşime ve katılıma dayalı bir anlayışın aldığı görülmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007). Yönetişimle birlikte hiyerarşik bir düzende karar vermenin yerine kamu, özel ve STK’lar arasında yatay bir ilişki ağı söz konusu olmaktadır (Bingham vd., 2005: 547). Politika belirlemede kamu kurumlarının katılımının hala çok önemli bir durum olduğu, bununla birlikte vatandaş katılımı ile katkısının olmamasının aynı derecede bir eksiklik olacağı belirtilmektedir (Fung, 2015: 517). Yönetişimin devlete biçtiği yeni görevde devletin toplumdaki diğer aktörlerle bir araya gelerek karar vermesi istenmektedir (Newman vd., 2004: 204).

YKH anlayışının hedef olarak gösterdiği ilkelerin ABD’deki bazı kamu birimlerince uygulama zemini bulunduğu görülmektedir. Florida eyaletinin Orange şehri, yönetim ile vatandaş yaklaşımını sağlamak için ‘*Önce Vatandaşlar*’ (Citizens First) adında bir proje geliştirmiştir. Bu projeye bir yandan vatandaşların yerleşim yerlerinde olup bitenle ilgili sorumluluk kazanmaları istenirken diğer yandan da kamu idarelerinin vatandaşları dinlemeleri ve onların taleplerine ve ihtiyaçlarına öncelik vermeleri istenmektedir. Belirli dönemlerde sadece oy kullanmanın vatandaş sorumluluğu için yeterli olamayacağı bunun yerine vatandaşların kendilerini ilgilendiren tüm politika ve programların oluşum ve uygulama sürecinde aktif olmaları ön görülmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2001: 397). Bu tür bir projeye ulaşılmak istenen; kamu otoritelerinin vatandaşları muhatap almalarını, vatandaşların ihtiyaçlarıyla ilgili onları dinlemeleri ve ihtiyaçlarına cevap vermeleri hususunda vatandaşların tatmin olmalarını sağlamaktır. Kısacası etkili ve sorumlu vatandaşlık bilincinin yerleştirilmesi istenmektedir (Denhardt, 2002: 73).

‘*Önce vatandaşlar*’ fikrinin, YKİ’nin ön gördüğü müşteri memnuniyeti ile YKH’nin savunduğu vatandaş memnuniyeti arasındaki ayrıma vurgu yaptığını görmekteyiz. Müşteri gibi davranan bireylerin önceliği kendi isteklerini en kısa sürede karşılamak olacaktır, bunun aksine vatandaş gibi davranan bireylerin ağırlık verecekleri konu ise kamu yararı (common good) ile toplum için uzun dönemli sonuçlar olacaktır (Denhardt, 2002: 74).

Vatandaşlarda farkındalık oluşturabildikleri inancı hâsıl olduğunda katılımı daha fazla istedikleri yukarıdaki projede olduğu gibi diğer çeşitli çalışmalarda da ortaya çıkmaktadır (Denhardt, 2002: 7).

4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kamu yönetimi mekanizması diğer disiplinler gibi 20.yüzyılın sonu ile 21.yüzyılın başında görülen hızlı, karmaşık ve belirsiz problemlerden etkilenmiştir. Topluma ihtiyaç duyduğu hizmetleri sunmak için oluşturulan bu mekanizmanın rolünde zaman içinde değişimler yaşanmıştır. Önceki dönemlerde kamusal mal ve hizmetlerin sevk ve idaresi ile kamu sorunlarını gidermek için ortaya atılan kamu politikalarını belirlemede ve uygulamada tek başına vazifeli olan devletti. Bürokratik anlayışın hâkim olduğu, vatandaşların devlet nezdinde pasif bir konumda olduğu kamu yönetimindeki ilk yaklaşım GKY'dir. Devlet buyurucu vatandaş ise itaat edici bir role sahiptir. 20.yüzyılın son çeyreğine girilirken YKİ yaklaşımı tarafından kamu sektörünün hantal ve verimsiz bir yapıda olduğu eleştirisi yapılmıştır. Kamu yönetimindeki bu ikinci yaklaşıma göre kamu sektörü özel sektör metotlarından istifade etmelidir ki daha verimli, etkin ve kaliteli hizmetler sunabilsin. Çok kısa bir süre içinde birçok ülke tarafından uygulama zemini bulan YKİ yaklaşımı vatandaşları özel sektördeki gibi kendi menfaatleri peşinde koşan birer müşteri şeklinde değerlendirmektedir.

2000'li yıllardan sonra YKH adında YKİ'yi eleştiren yeni bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. YKH'ye göre yaşanan gelişmeler ve sorunların karmaşıklığı devleti sorunlara cevap vermede yetersiz bırakmıştır. Kamusal politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında devletin diğer sektörler olan özel ve sivil toplum örgütleri ile etkileşimi zorunlu bir hal almıştır (Denhardt ve Denhardt, 2003). Devletin dominant konumu yerini işbirliğine dayalı yeni bir yapıya bırakmıştır. YKH'nin üzerinde durduğu bir diğer konu, vatandaşların birer müşteri olarak değerlendirilemeyeceği bunun yerine onlara kendilerini ilgilendiren meselelerde söz hakkının verilmesi tavsiye edilmektedir. Karar süreçlerine aktif bir biçimde katılan vatandaşların sorumlu birer vatandaş olacaklarına inanılmaktadır. Vatandaşların söz hakkı kazandıkları yeni dönem yönetim kavramı ile açıklanmaktadır. Devlet dışındaki diğer aktörlerin toplumu ilgilendiren konulardaki katılımı ifade edilmektedir. YKH, kamu görevlilerinin hizmetleri yerine getiren birer hizmetkâr olduklarını vatandaşların ise hizmetlerin asıl sahipleri olduklarını hatırlatmaktadır.

YKH ilkelerinin bir takım ülkelerde test edildiğine şahit olunmaktadır. YKH'nin ortaya çıktığı ABD'nin Florida eyaletine bağlı Orange bölgesinde bir proje ile anlayışın uygulandığı görülmektedir. Şehrin yönetiminin başlattığı projenin adı '*Önce Vatandaşlar*' şeklindedir. Bu tür bir uygulamanın amacı vatandaşları yaşadıkları toplumdaki meselelere dolaylı yoldan katılma (mesela oy kullanma gibi) yerine doğrudan katılmaya teşvik etmektir.

Çalışma içerisinde incelediğimiz her üç yaklaşımın ortaya çıktıkları dönemlerdeki gelişmelerden etkilendiği ve ona göre uygulandığı görülmektedir. Neticede,

- Vatandaşlık bilincinin yer edinmesi ve geliştirilmesi,
- Devletin kamusal politikaların belirlenmesinde baskın ol(a)mayacağı,

- Devletin yaptığı işlerde vatandaşların denetimine tabi tutulacağı,
- Kamu görevlilerinin topluma hesap vermeleri gerektiği,
- Vatandaşların yeni ilişkide merkezde olduğu ve
- Kamu yararının ön plana çıkartıldığı gibi bir takım ilkeleri savunan YKH yaklaşımı üzerinde durulmayı zaruri kılmaktadır.

5. KAYNAKÇA

- Arnstein, Sherry R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", *AIP Journal*, (216-223).
- Bingham, Lisa B.-Nabatchi, Tina ve O'Leary, Rosemary (2005), "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government," *Public Administration Review*, Vol. 65, No.5, (547-558).
- Bourgon, Jocelyne (2009), Why Should Government Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making?, in OECD, Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, OECD Publishing, Paris.
- Brodie, Ellie, Cowling, Eddie ve Nissen, Nina (2009), *Katılımı Anlamak: Bir Literatür Taraması*, (çev. Aslı Toksabay Esen), Involve ve Shared Practice, Londra.
- Callahan, Kathe (2007), "Citizen Participation: Questions of Diversity, Equity and Fairness," *Journal of Public Management & Social Policy*, Vol. 13, Iss. 1, (53-68).
- Chapter 2: Citizen Participation and the Public Process (2009). "A Short Course on Local Planning," <http://www.commerce.wa.gov/Documents/GMS-Short-Course-Guidebook-5-1.pdf>, (41-76), (10-05-2016).
- Cornwell, Andrea ve Geventa, John (2001), "Bridging The Gap: Citizenship, Participation and Accountability," PLA Notes 40, (32-35).
- Denhardt, Janet, V. & Denhardt, Robert, B. (2007), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Expanded Edition, M.E. Sharpe, Armonk, NY.
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V. (2001), "The New Public Service: Putting Democracy First", *National Civic Review*, Vol. 90, No. 4, (391-400).
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet, V. (2009), *Public Administration: An Action Orientation*, Sixth Edition, Wadsworth: Cengage Learning, MA.
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet, V. (2003), "The New Public Service: An Approach to Reform," *International Review of Public Administration*, Vol. 8, No. 1, (3-10).
- Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. (2007), Governance Processes and the New Public Service: An Issue Paper Presented for the ASPA Strategic Planning Process, Arizona State University: Arizona, (1-3).
- Denhardt, Janet- Terry, Larry- Delacruz, Edgar R. & Andonoska, Ljubinka (2009), "Barriers to Citizen Engagement in Developing Countries," *International Journal of Public Administration*, 32, (1268-1288).

- Denhardt, Robert B. (2002), "Trust As Capacity: The Role of Integrity And Responsiveness," *Public Organization Review*, 2, (65-76).
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V. (2000), "The New Public Service: Serving Rather Than Steering," *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, (549-559).
- Deth, Jan W. (2016), "What is Political Participation," *Oxford Research Encyclopedia, Politic*, (1-19).
- Eroğlu, Hacer T. (2006), "Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar," *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 11, (191-206).
- Feldheim, Marry A. ve Johnson, Gail, (2004), "Normative Education: Putting the Public Servant in Public Service in Public Service," *Global Virtue Ethics Review*, 5 (3), (7-29).
- Fung, Archon (2015), "Putting The Public Back Into Governance: The Challenges of Citizen Participation And Its Future," *Public Administration Review*, Vol. 75, Iss, 4, (513-522).
- Genç, Neval F. (2010), "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, Mart 2010, (145-159).
- Gruening, Gernod (2001), "Origin and Theoretical Basis of New Public Management," *International Public Management Journal*, 4, (1-25).
- Holdar, Gina G. & Zakharchenko, Otko (2002), "Citizen Participation Conference and Handbook," (Ed) Gina G. Holdar ve Otko Zakharchenko, *Citizen Participation Handbook: People's Voice Project International Centre for Policy Studies*, İMedia, Kyiv.
- Hughes, Owen E. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, Third Edition, Palgrave Macmillan, New York.
- Irvin, Renee A. & Stansbury, John (2004), "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?" *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1, (55-65).
- İPAT (2015), *Public Participation And Citizen Engagement*, Geneva.
- Kapani, Münci (1998), *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Katsamunskaya, Polya (2012), "Classical and Modern Approaches to Public Administration," *Economic Alternatives, Issue 1*, (74-81).
- Kaya, Fevzi (2016), "Kamu Yönetimi Kuramları ve Vatandaş İlişkisi Üzerine Bir Analiz," *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 8, Sayı 17, (280-292).
- Kettl, Donald (2002), *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Milakovich, Michael E. (2010), "The Internet and Increased Citizen Participation in Government," *Journal of Democracy (JeDEM)* 2 (1), (1-9).
- Nabatchi, Tina (2012), *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation, Fostering Transparency and Democracy Series*, IBM Center for the Business of Government, Syracuse University, NY.
- Newman, Janet-Barnes, Marian-Sullivan, Helen ve Knops, Andrew (2004), "Public Participation and Collaboration Governance," *Journal of Social Policy*, Vol. 33, Is. 02, (203-223).
- Önder, Özgür (2016), "Yerelleşme ve Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi Bağlamında Yerel Katılım," *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 9, Sayı 18, (311-326).

- Perry, James L. (2007), "Democracy and the New Public Service," *The American Review of Public Administration*, 37 (3), (3-16).
- Pfiffner, James P. (2004), "Traditional Public Administration Versus The New Public Management: Accountability Versus Efficiency," (Ed) A. Benz, H. Siedentopf ve K. P. Sommermann, *Instituenenbildung in Regierung und Verwaltung*, Duncker & Humbolt, Berlin, (443-454).
- Roberts, Nancy (2003), *Direct Citizen Participation: Building a Theory*, 7th National Public Management Research Conference, Washington D.C.
- Roberts, Nancy (2008), *Direct Citizen Participation: Challenges and Dilemmas* (Ed. Nancy Roberts, *The Age of Direct Citizen Participation*), M.E. Sahrpe, Armonk, NY, (1-17).
- Robinson, Mark (2015), "From Old Public Administration to the New Public Service," UNDP Global Centre for Public Service Excellence, (1-4).
- Yıldız, Mete ve Sobacı, Mehmet Z. (2013), *Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve* (Ed. Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*), Adres Yayınları, Ankara.