

YÖNETİMDE YENİ PARADİGMA ÇAĞINDA KATILIMCI DEMOKRASİ VE YEREL YÖNETİMLER

Doç. Dr. Mehmet ÖZEL
Niğde Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
mozel38@gmail.com

Feramuz GÜÇLÜ
Niğde İl Milli Eğitim Müdürlüğü
fer@gmail.com

ÖZET

Kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde yetkiyi halka devreden modeller bu çalışma kapsamında “katılımcı demokrasi” olarak tanımlanmıştır. Bütün boyutlarıyla değişen dünyamızda yeni bir yönetim anlayışını temsil eden Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının da yurttaş odaklı bir model benimsediği görülmektedir. Katılımcı yönetim, halkın istek ve ihtiyaçlarını önemser ve halkı yönetime katılmaya teşvik eder. Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin alt akımlarından olan katılımcı yönetim, yerelleşme ve yönetişim ile halkın yönetimde aktif rol alması beklenmektedir.

Bu çalışmada, Yeni Kamu Yönetiminde katılımcı demokrasi ve katılımcı demokrasinin yerel yönetim alanına yansımaları incelenmiştir. Çalışmanın amacı; merkezi idare ve yerel yönetimler bütününe ifade eden kamu yönetiminindeğişim yönünü, katılımcı demokrasi temelinde açıklamaktır. Bu kapsamda, çalışmanın son kısmında, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının yerel yönetim alanındaki görünümü ve katılımcı yönetimin gerekleri değerlendirilmiştir. Bu çerçevede, çağımızın katılımcı demokrasi ve katılımcı yönetim düşüncesi doğrultusunda gelişme gösterdiği; ancak az gelişmiş demokrasilerde ve özellikle de yerel yönetim alanında katılımcı demokrasinin gereklerinin yeterince uygulama bulamadığı, demokrasinin en temel unsurlarından olan yerel yönetim alanında katılımcı yönetimin geliştirilmeye ihtiyaç duyulduğu sonucuna varılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yeni kamu yönetimi, katılımcı demokrasi, yerel yönetim, halkın yönetime katılması, yerelleşme.

PARTICIPATORY DEMOCRACY AND LOCAL GOVERNMENTS IN THE ERA OF NEW GOVERNMENT PARADIGM

ABSTRACT

In this study in the process of determination, implementation and monitoring of public policy, models giving authority to the community are defined as “participatory democracy”. At our changing world with all its dimensions, New Public Management Approach representing a new management approach is also seen to adopt a citizen-focused model. Participative management takes care of the people's wishes and needs and encourages people to participate in government. With

M. Özel, F. Güçlü/ Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 4(2014) 98-118
FM. Özel, F. Güçlü/ Nevşehir Hacı Bektaş Veli University Journal of Social Sciences 4(2014) 98-118

New Public Management Thought sub movements that are participatory management, decentralization and governance, public is expected to take an active role in management.

In this study participatory democracy at new public management and reflection of participatory democracy to the local government field are studied. Aim of this study; is to explain change direction of public administration expressing whole of central and local government on the basis of participatory democracy. Within this scope, in the last part of the study, New Public Management Approach appearance in the local government are and requirements of participatory management are evaluated. In this context it is concluded that ourage has improved in line with the idea of participatory democracy and participatory governance; but the requirements of participatory democracy can not find enough application and in the field of local government of the fundamental elements of democracy, participatory management needs to be improved.

Keywords: New public management, participatory democracy, local government, public participation in management, decentralization.

GİRİŞ

Demokrasi kuramlarından birisi olan “katılımcı demokrasi”, en genel anlamda, halkın çeşitli hususlarda siyasi karar alma sürecine iştirak etmesi ve görüş bildirmesi şeklinde tanımlanabilir. Günümüzde, insanlar yerel düzeyde kendilerini ilgilendiren konularda alınan siyasi kararlarda söz sahibi olmayı talep etmektedir. Bu husus, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (New Public Management) çerçevesinde ön plana çıkan Yönetişim’in de gereği olup, dünyada gittikçe yaygınlaşmakta ve kamu yönetimleri bu doğrultuda dönüşümlere uğramaktadır. Bu bağlamda, katılımcı demokrasi düşüncesi ile yeni kamu yönetimi anlayışının ve özellikle de yönetim yaklaşımının katılım konusunda birbirine yaklaştığı söylenebilir. Nitekim, katılımcı demokrasi teorisinin şu önemli unsurlarına bakıldığında bu durum daha net görülebilmektedir (Pateman, 2012):

- Bireylerin kapasiteleri, beceri ve özellikleri, yetki yapılarının formları ile ilişkilidir. Bireyler katılarak katılımı öğrenir (katılımcı demokrasinin eğitici veya gelişimsel yanı ve çoğunlukla bahsedilen yönünü bu madde ifade eder). Bu durumda, bireyler katılımını mümkün kılan demokratik yetki yapılarında etkileşime ihtiyaç duyarlar.
- Katılımcı demokrasi teorisi demokratikleşme konusunda bir argümandır. Şöyle ki, bu argüman, bizim kendi sosyal ve siyasi yaşamımızı daha demokratik kılacak ve günlük karar verme süreçlerinde yer almaları için bireylere fırsatlar sağlayacak değişiklikler içerir.
- Katılımcı demokrasi antidemokratik yetki yapılarının reformunu gerektirir.

Kamusal faaliyetlerin yerine getirilmesinde halk merkezli bir yaklaşım, dünya genelinde kendini gösteren bir gündem olup, hâlihazırdayeni açılımlara da açık bir konudur. Kamu yönetiminde bu halka yönelik eğilim; *Yeni Kamu Yönetimi*, *Yönetişim*, *Katılımcı Demokrasi* ve *Yerelleşme* gibi temel başlıklarla gerçekleşmektedir. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ile beraber sivil ve yerel toplumsal kuruluşlar ve halkın, yönetime aktif katılımı ve denetimi sürecinde önemli görevler ve sorumluluklar üstlenmesi beklenmektedir.

Demokrasinin, “katılımcı” biçimi üzerinden, toplumsal temsil ve meşruiyet yetersizliğini aşma girişimini, kamu yönetimi alanında destekleyen veya aynı doğrultuda gelişme gösteren karşılığının “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” olduğu söylenebilir. Bu çalışma, katılımcı demokrasi ile yönetimde yeni paradigmanın (Yeni Kamu Yönetimi), benzer amaçların akımı olduğu ileri sürmekte ve bu gelişmenin yerel yönetim alanına yansımalarını inceleyen amaç gütmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu çalışma, kamu yönetiminde katılım sorunu; bu sorunu aşmada “katılımcı demokrasi”nin işlevi; katılımcı demokrasi ile “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”nın ilişkilendirilmesi; yerel alanda bu yeni yönetim paradigmasının “katılımcı yönetim” oluşturmadaki çözümü; yerel yönetim alanında katılımcı yönetimin gerekleri kurgusu üzerine kurulmuştur.

Katılımcı demokrasi, kökeni Antik Yunan sitelerine kadar giden, yeni olmayan bir yaklaşım olup, gerçek demokrasinin ifadesi olduğu söylenebilir. Günümüzde ise katılımcı demokrasi yaklaşımı ile var olan demokratik yapıların –bu arada yerel yönetimlerin- gerçek demokrasiye olabildiğince yakınlaştırmaktır. Klasik demokrasilerde, halkın kendini yönetecek kimseleri/temsilcileri seçmesi yoluyla egemenlik hakkını kullanır. Buna karşın doğrudan demokrasi araçlarını da içeren katılımcı demokrasi yaklaşımı vardır. Katılımcı demokrasi, halkın çeşitli yollardan siyasete en geniş biçimde katılabilmesidir(Çukurçayır, 2006:26-27).Diğer bir ifadeyle, Katılımcı demokrasi anlayışı, temsili demokrasinin katılım yetersizliğine (siyasal katılımın sadece seçimlerle sınırlı olmasına) bir tepki olarak ortaya çıkan yeni sol düşünce ve hareketlerden ilham alan bir demokrasianlayışıdır. Amaç bireyin aracısız olarak yaşamını etkileyen bütün kararların alınmasına katılımınısağlanmasıdır. Dolayısıyla toplumun her alanında siyasal katılım teşvik eder.

Burada, Katılımcı Demokrasinin, “siyasal” katılımı öne çıkardığı, yönetsel boyutu fazlaca içermediği ve bu anlamda makalenin savı çerçevesinde, yönetim alanıyla ilişkilendirilmesinin sorunlu olabileceği düşünülebilir. Ancak demokrasi, bir yönetim biçimidir de; topluma ilişkin karar alarak tercihlerin somutlaştırıldığı her yönetim alanının, gerçek demokrasiye doğru evrimleştirilmesi, katılımcı demokrasinin tercih edeceği bir gelişme olarak düşünülmelidir. Ayrıca yerel yönetim alanı, salt

M. Özel, F. Güçlü/ Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 4(2014) 98-118
FM. Özel, F. Güçlü/ Nevşehir Hacı Bektaş Veli University Journal of Social Sciences 4(2014) 98-118

“yönetmel” alan değil, “siyasal boyutu” bulunan, seçimlerin yapıldığı ve bu nedenle “yerel demokrasi” adı verilen bir süreci içeren bir alandır. Bu nedenle, bu alanın, katılımcı demokrasi mekanizmalarına daha açık hale getirilmesi gereğinden söz edilebilir. Bu çerçevede Katılımcı Demokrasi ile Yerel yönetim alanının ilişkilendirilebileceği düşünülmektedir.

Son on yıllarda dünya üzerinde bir “katılım” sorunu yaşandığı, siyaset ve yönetim alanlarındaki klasik katılım biçimlerinin yetersiz kaldığı gerçeği kendini göstermektedir. Buna karşılık, bu realitenin ürünü olduğunu düşündüğümüz “katılımcı demokrasi kuramı” ve kamu yönetiminde yeni paradigmlar, toplumları daha katılımcı bir yönetime doğru evrimleştirmektedirler. İnsanlığın geleceğinde bu nedenle daha demokratik / yönetim yönü güçlü yönetimler bulunacaktır. Küreselleşme, bilgi-iletişim teknolojilerindeki gelişmeler gibi süreçlerin etkisi altında, bu tür yönetimlere doğru olan gelişmeler doğal bir süreç / gelişme gibi algılanabilirse de, birçok toplum için, dışarıdan güçlü bir uyarıcı veya düzenleyiciye ihtiyaç da duyulabilir. Bu nedenle, bu çalışmada yapıldığı gibi, “katılımcı demokrasinin gerekleri”nin ortaya konulması, bu türden toplumlar için büyük önem arz edecektir.

1. YENİ KAMU YÖNETİM ANLAYIŞININ “YÖNETİME KATILMA” KONUSUNDAKİ YAKLAŞIMI

Değişen yönetim anlayışları ile birlikte yönetimde belirleyici olan aktörler de değişmektedir. Klasik kamu yönetiminin ihtiyaçlara cevap veremediği, temel ilke ve değerlerini yerine getirmekte gün geçtikçe zorlandığı konularında yakın zamana kadar yoğun tartışmalar yürütülmüştür. Buna göre, toplumun ihtiyaçlarının ve bu bağlamda kamu yararının klasik kamu yönetiminde tam anlamıyla karşılandığını söylemek mümkün görünmemektedir. Klasik kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyiş biçimi olan Weberyen bürokrasi, örgütlerde disiplin, baskı ve denetim kültürünü geliştirdiği; esneklikten yoksun olduğu; sonuçlardan çok girdilere önem verdiği; girişimciliği, yaratıcılığı ve katılımcılığı önlediği gerekçesiyle eleştirilmiştir (Eryılmaz, 2004: 55).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, özel sektör yönetim anlayış ve tekniklerinin kamuda uygulanması ve özel sektör kültürüne dayalı bir kamu kültürü oluşturulması anlamına gelmektedir (Coşkun, 2003: 40). Bu anlayış, yasal-ussal bürokrasi yerine piyasa temelli, esnek ve âdemi merkezîyetçi örgütlenme, çıktılara (sonuçlara) yönelme, müşteri odaklı yönetim anlayış ve tekniklerine dayalıdır (Eryılmaz, 2004: 55-57; Ömürgönülşen, 2003: 3, 5-6).

Bu anlayış; katılımcılık, kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma gibi fonksiyonlar gören sivil toplum örgütlerini, hem demokratikleşme hem de sivil toplum örgütlerinin gelişmişlik düzeyini

ortaya koyan aktif katılımcılık, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim gibi alt kavramları içeren yapabilir kılmayı ve klâsik, geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine, sivil toplum örgütlerine önem veren, gelişimlerinin önünü açan, katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayış olarak yönetişim kavramlarını ve tüm bunların kamu yönetimlerine yansımada somutlaşan Yeni Kamu Yönetimi düşüncesini içermektedir (Özer, 2006:19-20).

Katılım, hükümetin karar alma mekanizmasında yurttaşların aktif rol almasıdır. Yönetim, kamu, özel ve sivil sektörler içindeki kararları ve eylemleri etkileyen, ilerlemeyi yönlendiren süreç anlamına gelmektedir (O'leary, Gerard ve Bingham , <http://glenn.osu.edu>,2014).Katılımcı yönetim, şu halde, bu sürecin, çok aktörün etkisi altında ilerlemesi ve sonuçlanması olarak ifade edilebilir.

2. KATILIMCI DEMOKRASİDE YURTTAŞLIK VE KAMU YÖNETİMİNİN KATILIMCI MODELLERE AÇILMASI

Grekçe “demos” ve “kratein” kelimelerinin birleşmesinden meydana gelen veyurttaşlar topluluğunun, egemen olması, iktidar kullanması, yönetmesianlamına gelen(Dursun, 2010:165)demokrasi ile yeni yönetim paradigmaları arasında yakın anlamsal veya amaçsal ilişkiden söz edilebilir.

Şöyle ki, kamu politikalarının belirlenmesinde ve yürütülmesinde, siyasal toplumla birlikte, toplumun geri kalan asıl unsurlarının farklı tarzlarda etkin katılımı, yönetimde yeni paradigma olarak kendini gösteren “(İyi) Yönetişim”in, demokratik karakterine atıf yapılmasına yol açmakta ve onun demokratik bir işleyişe sahip olduğunun güvencesi olarak görülmektedir (Uçkan, 2003:5). İyi yönetişimin, bu güvencenin sağlanması durumunda temellenip hayatiyet kazanacağı beklentisi de buradan kaynaklanmaktadır. Bu anlamda, yönetişim kavramı ile kurumsallaşmış demokratik bir yapının ve katılım kanallarını hukuki güvencelerle koruyan bir devlet ve kamu yönetiminin, katılımcı demokrasi içerisinde öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Yönetimin demokratik bir süreç içinde işleyişi için şekli unsurların / bir kısım kurumların oluşması önemli görülmektedir. Ancak, kurumlar ve şekli unsurlar, güncel ihtiyaçlara göre değiştirilebilir, yenilenebilir ya da ortadan kaldırılabilir bir yapı arz etmektedir. Buna karşılık, katılımcılığın düşünsel temellerinin, yönetim katlarında ve diğer toplumsal kesimlerde benimsenmiş olması, en azından genel bir kanaat olarak benimsenmesiyle ancak kalıcı etkide oluşturulabilir. Katılım düşüncesinin yurttaşlarda yerleşmesi ve somut girişimlere dönüşmesi için uzun bir zamana ihtiyaç duyulur. Bu bağlamda demokrasiyi, bilgi alış veriş

M. Özel, F. Güçlü/ Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 4(2014) 98-118
FM. Özel, F. Güçlü/ Nevşehir Hacı Bektaş Veli University Journal of Social Sciences 4(2014) 98-118

ve yönetim ağları üzerine kurulan bir yönetim sistemi olarak nitelendirmek yerinde olacaktır (Uçkan, 2003:21).

Katılımcı demokraside yurttaşın herhangi bir birey ya da onlardan oluşan bir kitle hatta halk olmaktan öte bir anlamı vardır. Bu nedenle, demokratik olsun olmasın her türlü yönetimde kutsanan ve popülizm aracı olarak kullanıldığı hissi veren ‘halk’ kavramı, katılımcı demokrasinin merkezi ögesi değildir. Örneğin Barber, bu hususun altını çizme ihtiyacı duymaktadır. Ona göre, güçlü demokrasi ‘halk’ yönetimi ya da ‘kitle’ yönetimi değildir. Çünkü bir halk henüz bir yurttaş topluluğu olmadığı gibi, kitleler de gerçekte kendi kendilerini yönetmeyen, kâğıt üzerinde özgür insanlardır (Barber, 1995:199). Onun için Barber, güçlü demokrasiyi kurgularken, birçok nitelikte donattığı yurttaşına özel bir vurgu yaparak ona demokrasi adına misyon yüklemektedir. Yurttaşlar hiç kimseye aldırış etmeden hazıra konmazlar ve konamazlar. Çünkü özgürlüklerinin, ortak kararlar oluşturma ve onlara göre hareket etme süreçlerine katılımlarının bir sonucu olduğunun farkındadırlar (Barber, 1995:227). Bu onların bağımsız bir iradeye sahip olmadıkları anlamına gelmez. Bir kamusal iş ya da eylemin paydaşlığını üstlenen yurttaşların ve onların topluluklarının en önemli özelliği bağımsız bir iradeye sahip olmaktır. Bağımsız iradenin ve eşitlik temelinde bir katılımın olmaması, bir yönetimin demokratik olma niteliğini zayıflatmaktan öte, yönetimin sorunları çözme kapasitesinden uzaklığını da gösterir. Bu nedenle, güçlü demokratik yönetimde toplum kesimleri katılıma özendirilirken, kendilerini eşit birer katılımcı gibi hissetmelerini sağlayacak argümanlarla donatılmakta, bu sürecin ilerleyen aşamalarında ise, eşit birer katılımcı olacakları bir demokratik ortamın sağlanması hedeflenmektedir.

Demokratik katılımın, özellikle temsili demokrasi uygulamalarında seçimler yoluyla ve ancak siyasal partiler vasıtasıyla olabileceği düşüncesi uzun süre egemen bir yaklaşım olarak varlığını sürdürmüştür. Demokrasinin ve demokratik katılımın anlamını ve kapsamını daraltan bu yaklaşım, kamusal işlerin iyi bir şekilde yönetilmesini de engelleyen etkenlerden birisi olmuştur. Demokrasinin diğer yönetim biçimlerinden ayrılmasını sağlayan ve tercih edilebilir olmasını mümkün kılan özelliklerinden birisi de, toplumun yenilenebilir ve değiştirilebilir alternatiflere sahip olmasını sağlamasında yatmaktadır. Demokrasinin en temel aktörlerinden birisi olan partiler, klasik ulus devlet yapılanması içinde bugünün gelişmelerine ve demokrasinin günümüzdeki boyutlarına uygun bir gelişme seyri gösterebilmiş değildir. Artık hem bazı ulus üstü kurumlar (AB gibi), hem de yaygın bir şekilde ulus altı organizasyonlar (belediyeler gibi) yetkiyi merkezi devletle paylaşmaktadırlar. Hâlbuki partiler çoğunlukla hala geçmiş dönem demokrasi anlayışlarını yansıtan bir yapılanma içinde faaliyetlerini sürdürmektedirler (Uğur, 1999:182).

Katılıma kapalı bir yönetimden, katılımcı ve çok taraflı bir yönetim anlayışına geçişte gözlenen değişim, bireylerin etkili yurttaşlara dönüşmesiyle olmaktadır. Bu dönüşüm hem yönetim katları hem de sivil toplum tarafında, yönetim uygulamalarına bakışta belirgin farklar ortaya çıkarmaktadır. İşlerin merkezi bir sistemle yürütülmesinden, çevreye yayılan ve/veya çevreden merkeze doğru dönüştürücü bir etkiyle yönelen güç temerküzü, siyasetin doğasını değişime zorlamakta ve alışkanlıkları değiştirmektedir. Bu süreçte, kamusal eylem ve kararlar merkezi bir otoritenin tek taraflı hâkimiyetinden ziyade, ilgili tarafların ortaklık ve ittifakları ile ortaya çıkmakta, yurttaşlar da, yapılan girişimlerdeki rollerinden dolayı, çok yakın ilişkiler kurulabilen ortaklara dönüşmektedir. Bu bir bakıma demokrasinin derinleştirilmesi demektir. Çünkü yurttaşların iktidardakilerle aynı bilgi ortamlarında yaşadığı toplumda eski yönetim mekanizmalarının işlemede zorluklar görülmektedir (Duran, 2003:96).

Diğer taraftan, sadece yönetilen bir yurttaşlık konumunu kabul edecek yurttaş sayısı da azalmaktadır. Sosyal ve siyasal hayatta gündemi belirlemek ya da belirlenmesinde etkili olmak bir hak ve sorumluluk olarak katılımcı demokratik düzende, yurttaşın ayrılmaz vasıflarından birisi olarak öne çıkmaktadır. Bir topluluğun gündemi, ona nerede bulunduğunu ve ne olduğunu söyler. Bu gündem, topluluğun karşılıklılığının sınırlarını tanımlar ve geçmiş için kurumlaştırılması ya da aşılması, gelecek için de kaçınılması ya da başarılması gereken planları düzenler. Demokrasinin gündem oluşturması konusu ise, onun kapsayıcı ve belirleyici işlevlerinden biridir (Barber, 1995:230). Bu durum yurttaşı, sadece belirlenmiş bir kısım kamusal eylemler ve kararlar çerçevesinde, belirlenmiş görev sorumlulukları yerine getiren edilgen bir unsur olmaktan çıkarıp, baskın bir toplumsal aktör ve yönlendirici bir güç haline dönüştürmektedir.

Siyasetin katılımcı tarzda bir yönetim anlayışı üretebilmesi ve bunun için alan açması, tek taraflı bir niyet ya da girişimle olmaz. Bu, öncelikle güçlü bir sivil toplum talebine hatta zorlamasına bağlı olarak gelişir. Bu nedenle, katılımcı tarzdaki siyaset, son tahlilde güçlü bir yurttaşlık tasarımına dayanır. Bu yönetim anlayışı, yurttaşlığı, katılımın bir ön koşulu değil, en zengin ürünlerinden biri haline getirir (Barber, 1995:264).

Katılımcı siyasetin ve onun ürünü olarak ortaya çıkacak yönetim yaklaşımının öncüllerinden birisi, iktidarın tekelleşmekten sıyrılmasıdır. Bu ise, siyaset alanının toplumun geri kalan alanları üzerinde nihai belirleyici otorite içermemesi ile gerçekleşebilir. İktidarın paylaşılmış / dağılmış olduğu bir sistem ancak 'demokratik' sıfatına layık olabilir. Söz konusu paylaşımın mevcudiyetini sağlayan şey ise, her şeyden önce politik alanın kendi sınırlarını çizebilmiş ve bu sayede diğer alanlardan fiilen kendini ayırabilmiş olmasıdır (Sarıbay, 2005:87). Sınırların çizilmiş olması, sivil toplum anlamında yurttaşlar topluluğunu sınırlamak için değildir. Tam tersine,

M. Özel, F. Güçlü/ Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 4(2014) 98-118
FM. Özel, F. Güçlü/ Nevşehir Hacı Bektaş Veli University Journal of Social Sciences 4(2014) 98-118

siyaset alanını ve yönetim erkini bir derece sınırlamak ve sivil toplumun alanını nispeten genişletmek ve/veya sınır çizilmemiş daha geniş bir alanın tabii olarak sivil toplumca işgal edilmesini sağlamak içindir. Burada dikkatten kaçmaması gereken önemli bir nokta da ki, katılımcı demokrasi için önemlidir, yurttaşlık ve toplumun, tek bir siyasal gerçekliğin iki yüzü olduğu bilgisidir. İnsanlar ancak, ortak bir bilinç şekillendirmek suretiyle yetersizliklerinin üstesinden gelebilirler ve bağımlılıklarını meşrulaştırabilirler (Barber, 1995:269). Ancak bu bağımlılığın daha çok rızaya dayalı ve ihtiyaçların şekillendirdiği bir ilişki düzeyinde olması gerekir. Tam da bu nokta, kamunun yönetiminin kamuya yani yurttaşlar topluluğuna açılmasının gerekliliğini ve aslında vazgeçilmezliğini açıklamaktadır.

Sartori'ye göre "seçime katılma"yı gerçek bir katılım olarak nitelendirmek doğru değildir. Ayrıca, yalnızca oy verme işlemi katılım şeklinde değerlendirmek de katılımın anlamını tam olarak yansıtmamaktadır. Bu bağlamda doğru ve anlamına uygun olarak katılmadan söz edilecek olunursa katılma, kişinin kendi başına ve hareketiyle isteyerek katılması anlamındadır. Dolayısıyla katılma, sadece bir olaya taraf olmak veya kendisi istemeden bir olayın tarafı haline getirilmek ya da mobilize edilmek suretiyle başkasının iradesiyle harekete geçmek değildir. Demokrasinin temel teorisinde, katılma eyleminin bir işe etkin bir katkı hareketi olduğunun hiçbir zaman göz ardı edilemeyeceği vurgulanmaktadır. Kişilerin kendi istekleriyle kurdukları derneklerin, birliklerin önemli görülmesi, çok gruplu toplum teorisi ve parti içi demokrasi gibi konular, katılım konusunun demokrasi içindeki önemini artıran geniş bir katılım literatürünün varlığına işaret etmektedir (Sartori,1996: 124-125).

Kamu yönetiminin yurttaşların katılımına açılması konusunda önemli etkenlerden birisi yöneticilerin katılımcı bir yaklaşımı benimsemeleri ise; diğeri de toplumun, ister yerel düzeyde isterse ulusal düzeyde olsun, katılım için göstereceği çabalardır. Demokratik katılım hakkının kullanılmasında ortaya çıkabilecek engellerin bertaraf edilmesinde, kamu kesimine öncelikli ve büyük sorumluluk düşmektedir. Zira geleneksel yönetim anlayışının öngördüğü gibi, yönetim işinin başında sonunda her yerinde kamu kesiminin nihai belirleyici olduğu bir anlayış, katılımcı bir yönetim yapılanmasına olanak tanımaz. Çünkü güçlü demokrasi kuramı, bu bağlamda, kamu politikalarına ilişkin kararların alınması ve uygulanması sürecinde, bir ortaklık anlayışı içerisinde, yurttaşların bireysel ve örgütlü olarak, siyasetçiler ve kamu yöneticileri ile birlikte, yönetim sürecine katılımını ifade etmektedir. Böylece oluşan yönetim ağları, kamu - özel - gönüllü kuruluşlar arasında ortaklıklar ve işbirliği sayesinde toplumun bütün kesimlerinin aktif katılımını mümkün kılar. Burada önemli olan, herkesin her an katılması değildir. Hatta her an herkesin katılmamasını sürecin işleyişi

bakımından başarısızlık saymak da yanlıştır. İyi bir yönetim için şu önerinin dile getirilmesi göz adı edilmemelidir: Kendilerini etkileyen politikaların belirlenmesinde ve düzenlenmesinde bütün ortaklar için (idare, sivil toplum örgütleri, bireysel olarak yurttaşlar, özel sektör örgütlenmeleri) eşit katılımın öngörüldüğü bir yönetim iyi yönetim olabilir. Bunun mümkün olmadığı durumlarda, en azından onların çoğunluğunu işe katmayı sağlayacak bir yönetim yapılanması hem *demokratik* hem de *iyi* olma özelliklerini taşıyabilir. Toplumdaki işleyişin sağlıklı olması ve istikrarlı bir yönetim için, demokrasinin varlığı tek başına mutlak bir garanti sunmaz. Hatta kötü organizasyonlar, manipülasyonlar ve yozlaşmalar demokratik yönetimleri zaafa uğratarak, farklı uçlardaki alternatiflerin gündeme gelmesine neden olabilirler. Bu başarısızlıklardan sakınmak için, sosyal ve ekonomik gelişmeyi tüm topluma yaymayı ve bunu sürekli kılmayı önceleyen bir yurttaş katılımını tam olarak olanaklı kılan kurumların, süreçlerin ve mekanizmaların güçlendirilmesi gerekir. Barber'a göre bunun yolu, güçlü demokratik bağlanmadan geçer. Bu da ancak, ortak müzakere, ortak çalışma, ortak eş duyum ve ortak imgelemeden kaynaklanabilir (Barber, 1995:305).

Belirtmek gerekir ki, “yönetim”in klasik, yöneten ve yönetilen varsayımına dayanan içeriği boşalırken; ilgili ve karardan etkilenen tüm aktörlerin “birlikte”, “beraber”, “ortaklaşa”, “işbirliği” içerisinde kendilerini yönetmesi anlayışı doğmuş ve bu da “yönetişim” olarak telaffuz edilmeye başlanmıştır. Sonuçta sanayi toplumunun ideoloji ve yapısal unsurlarıyla “kamunun yönetilmesi” olarak yapılan “kamu yönetimi” anlayışı, bilgi-iletişim çağının henüz tamamlanmamış olan dokusal gelişiminde “kamunun yönetmesi” biçiminde kavramsallaşmış kurumsallaşmaya başlamıştır (Balcı ve Nohutçu, 2008: 19).

Katılımcı demokraside yurttaşlara önemli bir misyon yükleniyor. Temsili demokraside (geleneksel kamu yönetimi) siyasete ve siyasal kurumlara yüklenen siyaset yapma ayrıcalığı ve bu yolla toplumsal hayatı biçimlendirme ve yönlendirme yeteneği, katılımcı demokraside ağırlıklı olarak yurttaşların da faaliyet gösterdiği bir girişim alanı haline dönüşüyor. Bu farklı yurttaş algısı en açık bir biçimde farklılığını şurada ortaya koyuyor: Güçlü demokratik bir toplulukta bireysel üyeler, ortak görüş ve ortak çalışmaya olan katılımlarıyla yurttaşlara dönüştürülür. Yurttaş, sadece hukuksal anlamda devletin bağılı ve vergi mükellefi olmaktan çıkıp; vergilerin nasıl kullanılacağına da karar veren bir kimse haline dönüşüyor. Burada yurttaşlar artık, katılımları bir ortak görüş kapasitesi sağlayan özerk kişilerdir. Bu ifadede özerklik çok önemlidir. Çünkü katılımcı bir demokraside yurttaşların tamaminin fikir birliğine varmış olmaları ve geniş bir birlik tesis etmeleri beklenmez. Bir yurttaşlar topluluğu, varoluşunun niteliğini onu oluşturan üyelerin paylaştıkları şeylere borçludur. Ancak, yurttaşlık bağı, bir uzlaşmanın değil, bir çatışma ve yetersizliğin ürünüdür

M. Özel, F. Güçlü/ Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 4(2014) 98-118
FM. Özel, F. Güçlü/ Nevşehir Hacı Bektaş Veli University Journal of Social Sciences 4(2014) 98-118

(Barber, 1995:286). Belki de bu nedenle, ortak sorunlara ortak çözümler arama konusundaki birlik ve dayanışma, farklılıkları yok edici ve her konuda aynı mülahazalarla hareket eden kişiler ortaya çıkarmayı amaçlamamalıdır.

Uygun bir katılımcı yönetim, modelleyicilerin olduğu kadar süreç yöneticilerinin de sürecinin sonuçlarını geliştirmesine, bu sonuçların kabulünün artmasına ve istenmeyen yan etkilerini en aza indirmeye veya önlemeye zemin hazırlar (Krywkow ve Hare , <http://doc.utwente.nl> , 2014).

3. DEVLET –YURTTAŞ İLİŞKİLERİNDE DEĞİŞİM: KATILIMCI YURTTAŞ VE BİRLİKTE YAPMA

Temsili demokrasinin yansıması olan bir geleneksel kamu yönetimi yapılanmasında, yerleşik yurttaş-devlet ilişkisi ile katılımcı demokrasi içerisinde şekillenen yurttaş-devlet ilişkisi arasında bazı temel farklılıklar olması kaçınılmaz görünmektedir. Bu nedenle, kamu yönetiminin önemli tartışma alanlarından birisi, yurttaşlığın tanımı, kapsamı, sınırları ve ayırıcı özellikleri üzerine odaklanmaktadır. Yönetimin doğasında ya da temel paradigmasında bir değişimden söz edildiğinde, yurttaşlık konusunu ele almadan bir çözümlenme yapmak zorlaşmaktadır. Çoğulcu, katılımcı ve paydaş gibi sıfatların yurttaşlık kavramına eklenerek çokça kullanıldığını dikkate aldığımızda, bunun ne anlama geldiğini ortaya koymamız ya da en azından anlıyor olmamız gerekir. Katılımcı demokrasiden bahsediyorsak, farklı bir yurttaşlık tanımı, tasavvuru ve çözümlenmesi yapmak durumundayız. Katılımcı demokrasinin aktif ve başat aktörü nasıl bir yurttaşdır, ne gibi argümanlara sahiptir, kamusal hayatın neresinde durmaktadır ve bu duruşun devlete karşı konumu nedir? Modern ulus devlet modeli içindeki yurttaşlık nosyonunun, dönüşüm sürecinde olduğunu görebilmek açısından bu sorulara açıklık getirilmelidir (Tosun, 2003: 65-76). Üstel'e göre yurttaşlık, haklar bütünü içinde değerlendirildiğinden, yeni hak talepleri yurttaşlığa ilişkin ön kabullerin bir kez daha tartışmaya açılmasını zorunlu kılmaktadır (Üstel, 1999: 47-48). Katılımcı yönetim yaklaşımının, nasıl bir yurttaşlık algılamasından beslendiği ya da nasıl bir yurttaşlık öngördüğü bu bağlamda değerlendirilmelidir. Yönetişimdeki yurttaş tasavvuru, girişimci ve siyasetin merkezinde ama bunu daha belirli işlevler içerisinde ve daha yerel alanlarda yapan bir yurttaş şeklindedir. Bu biçimdeki yurttaş tasavvuru, Barber'da açık bir şekilde görülmektedir. Aktif, katılımcı ve etkili bir yurttaş profili, yönetişimin temel önermelerinden biridir. Katılımcı yönetim anlayışının bir kalıp ya da çerçeve içinde dikte ettiği bir yurttaşlık tanımı olduğu söylenemez. Ancak katılımcı bir yönetim yaklaşımı iddiası ile gündeme gelen yönetişimin, yurttaşlık algılamasının belirgin özelliklerinden bahsettiği söylenebilir (Barber, 1995: 162 vd).

Demokrasinin gelişim çizgisinde, halkın en geniş kesiminin rızasına dayalı bir yönetimin gerekliliği, yönetimde birey ve toplulukların önemini

arttırmıştır. Ulusal karar alıcıların, siyasal kredibilite ve meşruluk için toplumun rızasına muhatap olmaları gerekir. Bu durumda, yönetim üzerinde hesap verme baskısı oluşacağı gibi, iyi bir yönetimin gerçekleştirilmesi için toplumsal potansiyel harekete geçirilmiş olacaktır. Bu beklentisel öngörüye karşılık, başka bir çizgide ortaya çıkan durum, bunun tersi bir eğilimi öne çıkarmakta; ulus altı ve ulus üstü oluşumlar, yurttaşa ihtiyaç duymayacak şekilde gelişmektedir. Modernitenin baş aktörü olan yurttaşa ihtiyaç duyulmayan bu gelişmede, etnik ve dinsel topluluklar cemaat kimlikleri adına hukuki bir kimlik olarak yurttaşlığı sindirmekle beraber; sosyo-kültürel düzlemde farklı önceliklerin yurttaş kategorisinin önüne geçmesini benimsemektedirler. Küresel düzeyde gelişen ekonomik ve siyasal fonksiyonlar, yurttaşa duyulan ihtiyacı minimize etmekte; sadece küreselleşmeye engel olmayacak oranda özgürlük ve istikrara anlam atfetmektedir (Üstel, 1999: 12).

Diğer taraftan, yurttaşlık, modern ulus- devletin ulusal, toplumsal ve bürokratik siyasal organizasyonu dahilinde anlam bulduğundan (Üstel, 1999:56), özellikle küreselleşmenin yönlendirmesiyle ortaya çıkan yeni durumlara göre yurttaşlığın yeniden konumlanmasına ve tanımlanmasına ihtiyaç duyulduğu, hatta, demokrasinin, yurttaş(lar) olmadan sürdürülemezliğinden hareketle, bunun kaçınılmaz olduğunu görmek gerekir. Çünkü kendi farklılığının ve varlığının bilincinde olmayan kitlelerle demokrasi sürdürülemez; toplum otoriter ya da totaliter aşırılıklara teslim olabilir. Bu nedenle, 20. yüzyıl içinde yurttaşlığı konumlandırırken, ulus devlet ölçeğinde model üreten sosyal bilimcinin yurttaşlığın tek biçimliliğine ve hukuki anlamda tarifine karşılık, bugün hem ulus devlet, hem ulus devlet üstü, hem de ulus devlet altı ölçeklerde eş anlı olarak düşünmesi gerekmektedir (Üstel, 1999:10).

Küreselleşme ve paralelinde gelişen yerelleşme, alt kimliklerin yeniden ortaya çıkması gibi yan oluşumlarının etkisi ile çoklu kimlikler içinde bir yurttaşlık yaklaşımı oluşturmaktadır. Ya da tersinden baktığımızda, tek boyutlu bir yurttaş tanımlamasının günümüz koşullarında doğru bir temele oturmadığı görülmektedir. Birey olarak toplumu ve yurttaş olarak devleti görünür kılan bireylerin, bir kısım haklara sahip olacakları ve bazı sorumluluklar yüklenecekleri asgari demokrasi şartıdır bugün gerekli olan. Bu gün için tartışma, yurttaşların, hak ve sorumluluklarının nitelik ve niceliğini belirlemede söz hakkına sahip olmaları ya da ne kadar söz sahibi olacakları konusuna odaklanmaktadır (Tosun, 2003: 64). Demokrasinin yaşam alanı ile yurttaşların karar mekanizmalarında etkili olma olanaklarının örtüşmesi, katılımcı demokrasinin tarifini ortaya koyar. Yerelden başlayarak en tepe noktalara kadar yurttaşların etki alanına giren bir yönetim sistematığı, katılımcı demokrasinin de arzuladığı şeydir.