

## **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KATILMA VE DANIŞMA\***

**Prof. Dr. Metin Kazancı**

Ankara Üniversitesi  
Emekli Öğretim Üyesi  
ORCID: 0000-0001-5288-1629



### **Öz**

Günümüzde kamu yönetimlerinin en önemli sorunlarından biri olan halka açıklık, saydamlık, hesap verebilir olma gibi uygulamaların özünde bulunun danışma ve katılma uygulamaları ülkemizde önemli bir sorun eksenidir. Yönetim-yönetilen ilişkilerinde uygulamaya konulabilen önemli bir etkileşim aksıdır katılma ve danışma. Devlet halk ilişkilerinde katılma ve danışma; ilişkileri güçlendiren, karşılıklı güven yaratan, geçerli ve doğru karar almanın önemli bir uygulamasıdır. Ama ülkemizde bu alanda uygulamayı aksatan, engelleyen belirli sorunlar vardır. Bu sorunlar kuşkusuz kamusal güç tarafından çözülecektir. Örnekler göstermektedir ki, ülkemiz kamu yönetimi katılma ve danışma konularında pek eli açık davranmamaktadır. Yani Türk Kamu Yönetimi bu konuda oldukça cimridir. Bu kamusal güç, yetkilerin, karar verme gücünün tümüyle kendisinde kalmasından yanadır. Halk isteklerinin öğrenilmesine karşı olmamakla birlikte bu isteklerin kamusal kararlara yansımalarına karşı durmaktadır. Bu yazıda katılma ve danışmanın ne anlama geldiğinin yanında, ülkemizde ne tür bir uygulama söz konusu olduğunu açıklamayı amaçlıyor ve önemli katılma ve danışma örneklerini okuyucuya sunuyoruz.

**Anahtar Sözcükler:** Katılma, Danışma, Kamu Yönetimi, Kamusal Anketler, Türkiye’de Katılma ve Danışma

### *Consultation and Participation in Turkish Public Administration*

### **Abstract**

Today in Turkish public administration consultation and participation are important problematic areas, which are deeply connected with openness, transparency and accountability. In the government and governed relations, consultation and participation are important interaction axis. These problems will undoubtedly be solved by the public administration, but current examples demonstrate that Turkish public administration is not very open about the subjects related to participation and consultation. Public administration lines up with keeping all decision making power to itself. It is not against hearing the people's wishes, but the reflection of these demands on the public decisions. This article aims to explain what participation and consultation mean and how they are applied by the Turkish public administration with references to major consultation and participation examples.

**Keywords:** Participation, Consultation, Public Administration, Public Questionnaire, Participation and Consultation in Turkey

---

\* Makale geliş tarihi: 06.04.2017  
Makale kabul tarihi: 24.07.2017

## **Türk Kamu Yönetiminde Katılma ve Danışma**

### **Giriş**

Türk Kamu Yönetiminin halka açıklığı, halkın etkisi, halkla birlikte karar alması yıllardır tartışma konusudur. Siyasi iktidarların çoğu vaatlerinde yönetimi halka açacaklarını, halka danışacaklarını, kararları birlikte alacaklarını söylerler. Ayrıca kamu yönetimimiz de halka açık olmayı bir amaç olarak belirleyip bu ilkeyi gerçekleştireceğini ileri sürer. Bu konuda ne denli yol alınmış katılma ve danışmaya kamu yönetimimizde ne düzeyde yer verilmiştir? Yönetim danışmak ister mi? Katılmaya rıza gösterir mi? Yönetim çevreden etkilenir, ancak hiç unutmamak gerekir ki onu bir başka güç biçimlendirip belirler (Goyard, 1988: 156). Bu belirleyici güç kamu yönetimini halka açmak ister mi? yani yönetim sürekli danışsın, yönetime katılma sınırsız olsun der mi? İşte bu yazıda yönetimin katılma ve danışmaya nasıl yaklaştığını, onu nasıl gördüğünü ve uygulamalarında ona ne denli yer verdiğini örneklerle açıklayarak ülkemizdeki durumu saptamaya çalışacağız. Bir başka deyişle çağımızın önemli ilkesi olan kamu yönetimlerinin halka açık olması, ülkemizde ne denli gerçekleştirilmektedir. Ve bu ilkeleri hayata geçirmek için çok önemli iki teknik olan katılma ve danışma ülkemizde ne denli, hangi sıklıkla ve hangi kuruluşlarda kullanılmaktadır?

Kamu yönetimi tüm ülkelerde halk için vardır. Onun gönenci için çalışır eylem ve işlemde bulunur. Bu zorunluluk ne denli yerine getirilmektedir? Yönetim hizmet sunduğu kitleleri iyi tanır mı? Alacağı kararlarla onların istekleri uyur mu? Danışarak karar aldığında ne tür kazancı olabilir? Katılmaya açık bir uygulama sergilemesi durumunda kamu yönetimi ne tür bir üstünlük sağlar ve kararlarında doğruluk oranı ne denli artar? Tüm bu ve benzeri sorular günümüzde tüm ülkelerde sık sık sorulur ve danışma ve katılmanın sağlayacağı yararlar incelenip tartışılır. Biz bu kısa yazıda ülkemizde kamu yönetiminin halka ne denli açık olduğunu, kararlarında halkın etkisinin ne denli olduğunu örnekler vererek saptamaya çalışacağız. Ayrıca kamu yönetiminde halkın katılımı ve halka danışmanın getirdiği, sağladığı katkı ve yararları örneklerle kağıda döküyoruz. Başlıktan da anlaşılacağı gibi bu yazımızda asıl amaç Türk Kamu Yönetiminde danışma ve katılma mekanizmalarının nasıl planlanıp yürütülmekte olduğunu açıklamaktır.

## 1. Konunun Sınırlandırılması

Katılma ya da danışma konusunda özellikle işçi-işveren ilişkileri söz konusu olduğunda çok şey söylenip yazılmıştır. İşçinin çalıştığı kuruluşun kararlarına katılması ya da kendisinden görüş sorulması kimi ülkelerde sıkça rastlanan bir durumdur. Özellikle işçiler kurdukları sendikalar aracılığıyla ya da işçi konseyleri aracılığıyla işveren kuruluşun, özel kuruluşların kararlarını etkilemeye çalışmakta, kararlara katılmaktadır. Bu alan kamu yönetimindeki katılma ya da danışma konularının dışındadır. Bir başka deyişle, biz bu yazıda toplu sözleşme yoluyla özel kuruluşlarda yönetime katılma uygulamasını bir yana bırakmaktayız.

Hemen belirtmek gerekir ki bizdeki örnekler yasa yoluyla katılma türüdür. Batı ülkelerindeki katılma örneklerinin oluşum ve uygulamasına pek uymaz (Soysal, 1968: 34). Karara katılma konusunda yönetim bizde kesinlikle bir yasa buyruğu bekler. Danışma konusunda da durum aşağı yukarı aynıdır. Kısacası sınırladığımız alanda bir yanda halk ve temsilcileri öte yanda kamu kuruluşları bulunmaktadır. Yine bu iki kesimin etkileşim yöntemleri katılma ve danışma uygulamaları ile sınırlanmaktadır. Kısaca belirtmek gerekirse denebilir ki halkın kamu kuruluşlarının yönetimine katılması, yönetim kuruluşlarının halkın ya da temsilcilerinin görüşlerine başvurması makalenin ana konusunu oluşturmaktadır. Türk Kamu Yönetimi'nde katılmanın uygulandığı en önemli kurumlardan biri belediyelerdir. Belediye meclisi, belediye encümeni katılma örnekli yönetim birimleridir. Biz bu yazıda hem köy hem belediye hem de il özel idarelerindeki katılma olayını da doğallığı, gelenekselliği ve halkın en yakınındaki birimler olmaları nedeniyle bir yana koymamakla beraber yazının asıl amacını merkezi yönetimin katılma ve danışmaya yönelik uygulamalarına çeviriyoruz. Dolayısıyla ağırlık noktamız merkezi yönetime ilişkin örnekleri bulup ortaya çıkarmak ve onları yorumlamaktır. Ama yine de metin içinde zaman zaman yerel yönetimlerdeki katılma olayına atıfta bulunmayı, onlardan söz etmeyi ihmal etmediğimizi belirtmeliyiz.

## 2. Katılma ve Danışmaya Kuramsal Yaklaşım

Devlet yönetimine katılma ya da devletin halkın görüşünü sormasına değişik adlar altında ve değişik uygulamalarla tarihte sık sık rastlamaktayız. Eski Yunan'da agora, Roma İmparatorluğu'nda forum, Türklerde kurultay, Osmanlı'da meşveret meclisi danışma ve katılma organ ve uygulamalarıdır. Kamusal güç gerek duyduğunda halkın istek ve önerilerini öğrenmek ve ona göre karar almak isteyebilir. Bu danışma sistemi bağlayıcı olmasa da yönetime bir fikir vermesi açısından önemlidir. Bu uygulamalar yöneticilere halkın istek ve yakınmalarının neler olduğunu açıklamakta, hatta bazen düzeltmelerin nasıl yapılacağını bile bir öneri olarak yönetimlere göstermektedir.

Türk Kamu Yönetimi, Cumhuriyet'ten sonra uzun yıllar kamuya kapalı, içerden seçmeli bir düzene sahip olagelmıştır. Yönetim, adına devlet memuru dediğimiz okur-yazar kişilere bırakılmış ve siyasi sistemin istekleri bu bürokrasi tarafından yerine getirilmiştir. Ancak Demokrat Parti olayıyla birlikte ülkemizde kamu yönetiminin çevreyle ilişkisi, otonom özellikleri değişmiş siyasal iktidar kamu yönetimini istediği biçim ve oranda değiştirip eylem ve işlemine yön vermeye başlamıştır. Bir başka deyişle otonom bürokrasi örneği olan, Tek Parti Dönemi yönetimi, yerini bir görevler bütünü ve bir güç olmaktan daha çok bir bağımlı değişkenler bütünü olan bürokrasi anlayışına terk etmiştir. Bu etki Demokrat Parti döneminde öylesine güçlüdür ki, bir ara yorganı sırtında yöneticiler Türk Kamu Yönetimi'nde sayısal üstünlüğe ulaşmıştır. Her ay bir yere atanan genel müdür, vali, kaymakam, müdür ya da kolluk görevlisi görmek olağan olaylardan olmuştur. Bürokrasideki bu aşağı doğru kayma, kuşkusuz kendisinde var olan gücün başka odak ve sistemlere geçmesinin bir sonucudur. Önce siyasal sistem sonra da Demokrat Parti'nin taşra kuruluşları aracılığıyla taşra mütegalibesi bürokrasi ile oynamaya başlamış; Demokrat Parti'nin ocak, bucak başkanları, memur tayini yaptırarak güce erişmişlerdir.

Türkiye'de Tek Parti Dönemi'nin toplumu; gönüllü kuruluşlardan yoksun, istekleri sınırlı, tepkisi sınırlı, siyasal sisteme biat eden, kendi içinde örgütlenmesi olmayan bir toplumdur. Demokrat Parti iktidarının ilk yıllarında bu genel durum, Parti'nin işini ve yönetimini çok kolaylaştırmış, onu zorlamamıştır. Bu kötü tablo zamanla değişmeye başlamış ve halk isteklerini siyasal sistem aracılığıyla devlet mekanizmasının tüm kademelerine yansıtabilmiştir. Bu dönemlerde ne katılma ne de danışma uygulamalarına yer vardır. Toplum da, bürokrasi de böyle bir uygulamadan habersizdir. Bu konuda yalnızca birkaç örnek vardır. Bu örneklerin en önemlisi sosyal güvenlik kurumlarında işçi temsilcilerinin bulunmasına ilişkindir. Örneğin, 9 Temmuz 1945 tarihli ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu yasası çalışma hayatında işçi ile ilgili çalışmaları olan bir kurumun yönetilmesinde iki işçi temsilcisinin yer almasını öngörmüştü. Bu örnek dışında bürokrasi katılma ve danışmaya tümüyle kapalıdır. Böyle bir uygulamayı bürokrasi kendi yetkilerine bir müdahale olarak görmekte var olan durumu sürdürmeye çalışmaktadır. Hemen eklemek gerekir ki Demokrat Parti iktidarı ile birlikte halk siyasal planda biraz öne çıkmışsa da istekleri sadece siyasal iktidar aracılığıyla yönetim sistemine girmekte, siyasal elitler aracılığıyla yönetim belleğine ulaşmaktadır. Kısacası bu dönemlerde halkın yönetime katılma isteği bulunmadığı gibi kendisine danışılmasını istediği konusunda örnekler de yoktur. Türk Kamu Yönetimi 1960'lara kadar kendi bilgileri, kendi isteği, kendi beklentileri doğrultusunda karar almayı bir gelenek olarak sürdürmüştür. Demokrat Parti zamanında halkın özellikle köylünün, siyasal platformda, güçlü hale gelmesi, kararlara ortaklığı

ile değil birkaç alan ve konuda siyasal iktidarın onun çıkarlarını ön plana çıkarmış olmasından dolayıdır. Bu dönemde dikkat çeken uygulamalar; köylü kesimin, çiftçinin ekonomik olarak desteklenmesi, taban fiyat uygulaması ile çiftçi ürününün kimi zaman dünya fiyatları üzerinden alınmış olmasıdır (Boratav, 2005: 75). Siyasal iktidar üzerinde en etkili kesim tümüyle çiftçiler olmuştur. Ancak Taner Timur (1993: 135), bu etkinin büyük çiftçiler için geçerli olduğu kanısındadır. Bu gelişmelerin ışığında ve yapılan düzenlemeler incelendiğinde görülür ki demokrasiye geçiş döneminde kamu yönetimi, halkın yönetime katılması ya da halka danışma konusunda ciddi uygulamalara açık değildir. Katılma ya da danışma birkaç istisna dışında, cılız diyebileceğimiz boyutlardadır. Kamu ile halk arasındaki ilişki nitelik itibarıyla çok zayıftır. Bu dönemlerin kamu yönetimi özellikle köylüye karşı duyarlı ve bonkör davranışta da, onlarla etkileşim yollarını kullanıma pek açmamıştır. Çünkü aynı dönemde katılmaya ya da danışmaya olanak tanıyacak yasal ve yönetsel düzenlemeler yoktur. Demokratikleşmenin yaygınlaşması ve belli ölçüde de küreselleşme akımının etkisiyle toplumlarda gönüllü kuruluşların sayısı hızla artmaya başladı. Oluşan kamuoyunun gücü, birçok organizasyon gibi kamu yönetimlerini de etkilemeye başladı. İşte kamuoyunun bir parçası olabilmek amacıyla çıkar kümeleri, baskı grupları olarak örgütlenip ülke yönetimine seslerini duyurdular. Yani halk kesimleri dernekler kurarak, sendikalar oluşturarak, vakıfları harekete geçirerek bürokrasinin gücüne ortak olmaya başladılar. Ülkemizde de dernek ya da vakıflar, hükümet dışı kuruluşlar son otuz yıl içinde geometrik olarak artmaya başladı. Doğal olarak bir süre sonra da kamu yönetimini, kararlarına katılmak üzere ya da kendilerinin fikrinin sorulması yönünde zorlamaya başladılar. Kamu yönetimimiz bu baskının etkisiyle olacak danışma ve katılma konusunda birçok alanda halkın temsilcilerine kapılarını açtı. Artık bürokrasiyi sadece siyasal iktidar değil örgütlü ve oldukça geniş halk kesimleri de etkileyebilecek bir konuma erişiyorlardı. Bu etkileşimin ne denli başarılı olup olmadığını belirten araştırmalar yok ya da çok az (Kazancı, 1978: 70). Eklemek gerekir ki iki binli yıllarda bürokrasi - siyasal sistem ikiliğinin yanına ya da karşısına sivil toplum kuruluşları da girmeye başlamıştır. Bu amaçla yeni yasal ve yönetsel düzenlemeler yapıldığı gibi halkın etki ve ağırlığını azaltan kimi kural ve uygulamalara son verilmiştir. Bir süre sonra da, belirli bir oranda Avrupa Birliği'nin ve küreselleşmenin de etkisiyle açıklık, saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri doğrultusunda Türk Kamu Yönetimi'nde katılma ve danışma önemli bir yönetsel, siyasal bir yöntem olmuştur. Sivil toplum kuruluşlarının isteklerinin kamuya aktarılmasında bu öğeler önemli birer araç durumuna gelmişlerdir.

Burada belirtilmesi gereken bir başka konu daha bulunmaktadır. Halk-yönetim ilişkileri söz konusu olduğunda katılma ve danışmanın aynı kategori,

aynı kapsam ve aynı tanım içinde bulunduğu varsayılmaktadır (Eroğlu, 2006: 202; Yılmaz, 2013: 200; Çetin, 2010: 28). Oysa katılma ile danışma arasında çok önemli farklar vardır. Danışmada ortaya çıkan yönetilen görüşünün karara girmesi, yönetimin isteğine bırakılmıştır. Yönetici danışma ile bilgilendir fakat bu bilgiyi karara yansıtıp yansıtılmamakta özgürdür. Bu onun bileceği bir iş. Nitekim danışma sonucunun kamusal karara gireceği konusunda ne kesin bir buyruk ne de istek vardır. Oysa katılmada yönetici istese de istemese de katılan yönetilenlerin, kişilerin oyları nihai kararın oluşumunda temel, vazgeçilmez bir rol oynar, oynayabilir. Hatta katılma aritmetiği izin verirse katılımcıların önerisi karar olur. Yönetilenin katılma yoluyla açıkladığı öneri, her seferinde yönetimin kararı içine girmeyebilir. Fakat yönetilenin görüşü, açıklanan sorun için çok önemli ise, temsilcilerin kurul içinde sayısal ağırlıkları varsa, o zaman bu öneriler, bu görüşler sorumlu baş yöneticinin isteğine bakılmaksızın karar içine yansır.

Burada sıralayamayacağımız kadar çok akademik çalışmada, hatta tezlerde danışma ile katılma birbirine karıştırılmakta, aralarındaki fark yok sayılmaktadır. Söz gelimi kent konseyleri belediyeler için bir katılma birimi değildir. Nitekim 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 76. maddesi kent konseyinde alınan kararların, belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınıp değerlendirileceğini belirtmektedir. 08.10.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Kent Konseyi Yönetmeliği'nde aynı hükümler tekrarlanmakta, kent konseylerinin icrai bir makam olmadığı yalnızca öneride bulunabilecekleri ve bu önerilerin belediye meclislerinde tartışıldıktan sonra uygulanma gücü kazanacağını öngörmektedir. Dolayısıyla ortada bir öneri vardır. Kesinleşmesi belediye organlarının iradesine bırakılmıştır. Bu durum bir katılma örneği değildir. Yapılan bir danışmanlık uygulamasıdır. Dolayısıyla kent konseyleri birçok konuyu tartışır belediye meclislerine öneri olarak sunar. Fakat bu önerilerin kesinleşmesi, resmi kararlara girmesi belediyenin kararına, arzusuna bağlıdır. Burada söz konusu ettiğimiz uygulama bir danışma operasyonu olup katılma ile ilgisi yoktur. Çünkü konseyin kararının doğrudan karara girmesi, katılması söz konusu değildir.

Ayrıca katılma ile danışma arasında bir başka önemli fark hukuk açısından. Katılmada hukuki sorumluluk vardır. Katılımcılar yaptıkları yanlış işlemlerden, verdikleri kararlardan dolayı sorumlu olurlar. Yanlış ve hukuka aykırı eylem ve işlemlerde sorumlulukları söz konusudur. Örneğin, kamu bankalarının yönetim kurullarında, sermayedeki payı nedeniyle, Hazine Müsteşarlığı'nın bir temsilcisi bulunur. Bu katılma olayında Hazine temsilcilerinin alınan kararlar dolayısıyla sorumlulukları söz konusudur. Bu yüzden ülkemizde birçok kamu görevlisi yargılanmıştır. Kısacası danışma sadece bilgi almak içindir. Danışma ile kamu kurumu bir konuda

bilgilendirilmektedir. Katılmada ise ortak sorumluluk vardır. Yapılan eylem ve işlemler katılanlara hukuki sorumluluk yükler.

Danışma ile katılmanın birbirini izleyen uygulamalar olduğu yönünde yanlış görüşler de bulunmaktadır. Hemen belirtelim ki danışma ve katılma kendi başlarına birer bağımsız yönetim uygulamasıdır. Danışma ve katılma birbirlerini zorunlu olarak izleyen aşamalar değildir. Yani danışma uygulaması bir süre sonra yerini daha gelişmiş olan katılma uygulamasına bırakmaz. Bunlar sıralı uygulamalar olamaz. Katılmanın ve danışmanın farklı düzenlemeleri vardır. Teknikleri birbirinden farklıdır. Hukuki sonuçları birbirinden tümüyle farklıdır. En önemlisi yönetime etkileri değişik ağırlıkta olup ayrı ayrı sonuçlar doğururlar. Ancak kimi Batı ülkelerinde halkla daha yakın bir işbirliği anlayışı içinde bulunulması sonucu katılma, daha yoğun ve daha geniş bir kullanım alanı bulmaktadır.

### 3. Katılma ve Danışmanın Yarar ve Sakıncaları

Günümüzde artık çok iyi bilinmektedir ki halkın yönetime katılması ya da kendisine danışılması yönetimin sorun çözmedeki etkinliği yanında, yönetimi güçlü hale getirmenin de bir yoludur. Katılma ve danışma, yönetime birçok yönden avantaj sağlamaktadır. Her şeyden önce halkın görüşünü öğrenmekle yönetim karar aşamasında seçeneklerini artırmış olmaktadır. Bilmediği bir çözüm halk tarafından ya da temsilcisi tarafından ilgili kamu kuruluşuna önerilmektedir. Böyle örnekler sık sık rastlandığını bilmekteyiz. Karabük Demir Çelik İşletmeleri'nin halka devri sırasında bu örnek sıklıkla yaşanmıştır. Halkın danışma ya da katılma prosedürü içine davet edildiği ortamlarda yönetimin bilgi belleğinin kendiliğinden genişlemesi de sağlanmaktadır. Çünkü isabetli, yerinde olduğu kararlar alınması teknik olarak yönetimin veri haznesinin genişliği ile doğru orantılıdır. Bu genişliği kamu yönetimi bir yandan teknik araçları kullanarak, kendi içinde sağlayabildiği gibi diğer yandan belirli konu ve sorunları halktan öğrenerek de bilgi deposunu doldurabilmektedir. Kısacası katılma ve danışma önce yönetiminin bilgi çoğaltma yöntemidir. İkincisi ise toplumsal güçlerin temsiline olanak sağlamaktadır (Buch, 1988: 434). Bu usul kamu yönetiminin etkinliğini, kararlarının yerindeliğini artırıcı bir rol oynar.

Kuşkusuz kamu yönetimi birçok kez kendi dilediği yönde, kendi istekleri doğrultusunda karar alır. Belirli alanlarda da kamu yönetiminin danışmasına gerek yoktur. Yazılı kuralların verdiği yetkiler içinde kalarak eylem ve işlemlerde bulunur. Örneğin, itfaiye ekibinin çalışması gibi. Kimi durumlarda yönetimin bilgi belleğinin geniş olması pek büyük bir anlam ifade etmez. Kimi zamanda da kamu görevlisi, kurum belleğindeki verileri kullanamaz. Böyle durumda yönetimin yanılma olasılığı çok büyüktür. Yine böyle durumda kararın

yerindeliği adeta azalmıştır ve yönetilenin hoşnutluğu sağlanamamıştır. Kamu otoritesinin çalışmasında eksiklik, aksaklık vardır. Etkinlik azalmıştır. Bu ve benzeri durumlara kamu yönetimi uygulamalarında sık sık rastlanır. İşte böyle bir sakıncayı gidermek, kararın yerindeliği ve yönetilen memnuniyetini artıracak uygulamaların başında danışma ve daha etkili olmak üzere katılma yöntemleri gelir. Çok danışan yönetim az yanılır. Tıpkı insan hayatında olduğu gibi.<sup>1</sup>

Danışan ve katılmaya açık yönetimin en önemli üstünlüklerinden, avantajlarından biri almış olduğu kararların tepki görmeden, eleştiri almadan ve halkın da desteğiyle uygulamaya konulabilmiş olmasıdır. Katılma ve danışma kuruluşlara böyle bir üstünlük sağlamaktadır. Çoğunlukla danışılarak alınan kararın yerindelik oranı, destek görme oranı çok yüksektir.

Danışma ve katılma uygulamalarının yararına söylenecek bir başka konu bu iki yöntemin demokratik sistemin vazgeçilmez birer ögesi durumuna gelmiş olmalarıdır (Eroğul, 1990: 41). Katılma olanağı bulan temsilciler, ait oldukları meslek ya da kümeleri sisteme daha sıkı bir biçimde bağlarlar. Varlıkları demokrasinin vazgeçilmez kurumlarının varlığı anlamına gelir ve bu durum halkın demokrasiye inanç ve bağlılığını artırır. Katılan insan alınan kararlara daha kolay itibar eder. Daha çok güvenir ve kararı destekler. Buradan çıkarılabilecek en güzel sonuç: Danışan yönetimin kararları çok daha kolay uygulama alanı bulur. Çünkü karar, birçok kanaldan beslenip desteklenmektedir. Çünkü karardan etkilenecek olanların rızası alınmıştır. Yönetim ile yönetilenler arasındaki çekişme sona erdirilmese bile olumlu bir mecraya çekilmiştir. Dolayısıyla karar çok daha kolay benimsenecektir. Daha az engellenir. Hiç kuşkusuz demokrasiden söz edebilmek için siyasal katılım olmazsa olmazdır. Ancak hiç unutmamak gerekir ki yönetsel katılım, demokrasiyi pekiştiren ve onu ideale yaklaştıran süreçler bütünüdür (Yılmaz, 2013: 34). Bu açıdan ayrı bir öneme sahiptir.

İskandinavya ülkelerindeki uygulamanın ortaya koyduğu bir sonucu belirterek bu konuyu noktalayalım. Bu ülkelerde halkın karara katılması, halka

---

1 Bilgi kuramcıları yönetimin temel girdi ve öğelerini tümüyle bilgi (information) üzerine oturturlar. Bunlara göre karar alma  $K = T \times D$  işlemlerini içerir. K alınacak karar, T bilgi toplama, D bilgiyi değerlendirme işlemleri anlamına gelir. Dolayısıyla bilginin türü ve yönetime sunulma biçimi, onun değerlendirilip kararlara esas olması ile yakından bağlantılıdır. Yönetim ne kadar çok ve çeşitli bilgilerle donatılırsa, kararları o denli isabetli olur. Kısaca kamu yönetimi ne kadar çok danışır ve kapılarını halk katılımına açarsa bilgi belleği o denli geniş olacak, dolayısıyla kararları da o denli isabetli olacaktır. Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Onaran, 1978.



danışılması son derece yaygın olan bir uygulamadır. Halka danışmadan hemen hemen hiçbir şey yapılmaz. Yalnız yine bu ülkelerde bazı konuların halka sorulması huzursuzluk yaratmaktadır. Örneğin, belediye personelinin maaşlarının ne olması gerektiğinin belde sakinlerine sorulması eleştiri almıştır. Belediye çalışanları bu işin bir bütçe sorunu olduğunu, kimseye sorulmaması gerektiği görüşündedir. Personelin özlük sorunlarını halka danışarak çözmek de kimi kesimlerin tepkisini çekmiştir. Bazı caddeler üzerinde dükkan açmış kişilerden alınacak özel vergi miktarının yine halka danışılarak kabullenilmesi de eleştiri alan konulardan biridir. Danışma ya da katılmayı çok ileri götüren, aşırı popülist bir uygulamaların da zaman zaman tepki aldığını, yine bu uygulamaların kendine özgü sakıncaları olduğunu belirtmekle yetinelim (Crozier, 1988: 31; Yılmaz, 2013: 101).

ABD’de çok önemli bir danışma mekanizması olan 21. Yüzyıl Kasaba Toplantıları tekniği, yerel, bölgesel ve ulusal konuları tartışmak üzere yüzlerce kent ya da kasaba sakinini bir araya getirmektedir. Bu toplantılarda, kullanılan iletişim teknolojileri sayesinde, küçük ölçekli yüz yüze yürütülen tartışmalar, geniş ölçekli grupların aldıkları kararlarla birleştirilmektedir. Bu sayede küçük ve geniş ölçekli diyaloglar arasında aktarım yapılarak tartışmaların yönetilebilir boyutta olması sağlanmaktadır. Bu toplantıların sonunda verimli sonuçlara ulaşabilmek için katılımcıların demografik olarak nüfusun temsilcisi olacak şekilde seçilmesi gerekir. Tartışma ortamının kolaylaşması için katılımcılar 10–12 kişilik gruplara ayrılır. Her yönetici, masadaki oy veya fikirleri anında toplamak için ağa bağlı bilgisayar kullanır (Yılmaz, 2013: 102). 21. Yüzyıl Kasaba Toplantıları’nı 50 eyaletin hepsinde gerçekleştirilmektedir. 21. Yüzyıl Kasaba Toplantısı, America Speaks örgütünün tescilli markasıdır (Lukensmeyer ve Brigham, 2005: 52’den akt. Yılmaz, 2013: 103). Halk katılımı için uygulanan kimi programlar Avrupa ülkelerinde de vardır. İngiltere’de, Fransa’da aktif halk katılımlarını destekleyen ve kamu güdümlü gönüllü kuruluşlar bulunmaktadır.

Danışma ve katılmanın sakıncalarına gelince akla ilk gelen husus; bu yöntemlerin işlerin aksamasına, yavaşlamasına yol açmasıdır. Çünkü sistem bekletilmektedir. Hele zamana karşı yarış söz konusu ise yönetim danışma olayından son derece bunalmış olacaktır. Yani danışma zorunluluğu kararın gecikmesine yol açmaktadır. Bu ilk kategori sakınca kümesi önemli bir eleştiri eksenidir. Bunun yanında son derece önemli olan bir başka konu danışılan kümenin gerçekte konunun uzmanı, bileni ve sorunu gören bir küme ya da uzmanlar grubundan olup olmadığıdır. Yasal zorunluluklar kimi kez danışılanları neredeyse ad ad zikretmesine karşılık, kimi kez takdir, yönetime bırakılmaktadır. Dolayısıyla danışılmaya çağırılanlar her zaman bilgi ve yetenekli kişiler olmayabilir. Bu da önemli bir sorun eksenidir. Danışma konusunda bir başka sakınca danışma prosedürünün sürekli bir tekrar

niteliğinde olmasıdır. Zaman içinde danışma ciddi raporlar hazırlamadan vazgeçilerek parmak kaldırma yöntemi ile görüş bildirme biçimine dönüşmektedir.

Batı ülkelerindeki uygulamalarda da benzer sorunları söz konusudur. Ayrıca kullanılan tekniğin yarattığı özgün sorunlar ortaya çıkmaktadır. Söz gelimi ABD'deki 21. Yüzyıl Kasaba Toplantıları için şu eleştiriler yapılmıştır: Bu toplantılarda sadece göze çarpan konular iyi işlenmekte diğer konuların tartışılması sürekli ertelenmektedir. Yine bu toplantılarda maliyetin oldukça yüksek olduğu görülmüştür. Toplantıların iyi yönetilmediği durumlarda gerçekçi olmayan, ortak sorunlara çare olmaktan uzak sonuç ve öneriler ortaya çıkmaktadır (Yılmaz, 2013: 103).

Yönetimin halka danışmasına birçok kesimden itiraz gelmektedir. Bu itirazların önemli bir bölümü uygulama gücüne sahip siyasi kişilerden gelmektedir. Çünkü danışma yönteminin çalışmaları yavaşlattığı, programları sulandırdığı, deforme ettiği, kamu gücüne adeta fren getirdiği, siyasal gücün planlamalarını aksattığı ileri sürülmektedir. Bu konuda ortaya bir de ilke atılmak istenmektedir: “*Danışma demokrasi içinde bir yöntem olabilir ama devletin kullanması gereken bir yöntem değildir. Demokrasilerde devlet, halka sorarak değil halka hesap vererek yönetilir*” denmektedir (Gournay, 1986: 88; Kazancı, 2016: 205). Ayrıca kamu yönetimindeki danışma programları ve uygulamalar parlamentonun yönetim üstündeki güç ve etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir (Wheare, 1963: 246; Kazancı, 1978: 88). Hemen eklemek gerekir ki danışma demokrasiyi güçlendiren bir yöntemdir. Çünkü halk isteği, ulusal ya da bölgesel karara yansımaktadır. Bu yol demokrasinin istediği, gerektirdiği bir yoldur. Halk doğrudan ya da dolaylı olarak görüşünü karar alıcının dağarcığına aktarmaktadır. Kaldı ki halka danışmış olma, halka hesap vermeyi engellemez. Halk-yönetim etkileşimini uyumlu hale getirecek yöntemlerin uygulanması, hiçbir zaman halka hesap vermenin önemini azaltamaz. Kamu yönetimi, asıl muhatabı olan halka kuşkusuz çokça zaman ayırmak durumundadır. Halka danışma zaman alabilir. Ama sağladığı yararlar karşısında bu sakınca çok önemsiz kalır. Hiç kuşkusuz kamu yönetimi teknik bir örgütlenmedir. Kamu yönetiminde hız vardır. Herhangi bir bakanlık, yani kamu yönetimi birimi parlamento gibi çalışmaz. Çünkü parlamento kararlarında örneğin bir yasanın çıkarılmasında, işlemler çok zaman alır. Oysa bir bakanlık karar alır ve uygular. Kimi durumlarda, çok ivedi davranmak gerekebilir. Örneğin, doğal yıkım olayları karşısında yönetim, çok çabuk hareket etmek zorundadır. Böyle durumlarda doğal olarak danışma söz konusu olamaz. Zaman açısından sıkıntılı olmayan durum ve ortamlarda danışma yöntemi yöneten-yönetilen ilişkilerindeki sertliği yumuşatır, kararda isabet sağlar.

Halka danışmanın çok önemli olduğunu ileri süren görüşler, danışma yöntemi ile ilgili olarak sıraladığımız bu sakıncaların hiç mi hiç önemi

olmadığını belirtirler. Hangi sakıncayı taşırsa taşırsın, danışma ya da katılma ile yararlı ve farklı görüşler yönetimin kararına yansıma şansını yakalamış olmaktadır.

#### 4. Danışma

Biz danışmayı bir yanda yönetim, öte yanda halkın bulunduğu bir ortamda karar hazırlamak için yönetimin uzmanlardan, sivil toplum kuruluşlarından, kurumlardan, sade vatandaştan bilgi alması olarak tanımlayıp sınırlıyoruz. Kabul gören bir başka tanıma göre ise danışma, herhangi bir seçme yapabilmek için bilgisine, tecrübesine, kişiliğine güvenilen insanlardan akıl sorulmasıdır (Tekeli ve Şaylan, 1975: 92). Bizim ilgilendiğimiz danışma türünde, bir yanda yönetim öte yanda halk ya da temsilcileri vardır. Amaç yapılacak bir çalışma ya da alınacak bir karar için halkın ne düşündüğünü öğrenmektir. Danışma yönetimi aydınlatan bir usuldür.

Aynı zamanda bir halkla ilişkiler konusu olan danışma uygulamasında yönetim ile yönetilen arasında bir uyum sağlanabilmektedir. Yönetimin bilgi eksikliği nedeniyle yanlış bir iş yapması, eksik karar alması ciddi bir danışma programı ile önlenebilir. Bir yazıda belirttiği gibi: yönetimin kimi kez toplumda oluşacak tepki ve sonuçları düşünmeksizin karar alıp uygulamaya çalıştığı, daha sonra halkın tepki ve engellemesi ile adım adım ya da birden gerilediğine sık sık rastlanmaktadır (Langrod, 1972: 80). Kamu yönetimi sormadan karar alıyor sonradan da çok güç duruma düşüyor. Kimi kez kararı geri alıyor kimi kez ise soğukkanlılığını yitirip hırçınlaşıyor ya da tam tersine teslim oluyor. Bu tür örnekleri Avrupa ülkelerinde sık sık görmekteyiz (Philippe, 1971: 7). İşte danışma, kuruluşların bu tür güç durumlara düşmesini önleyecek yöntemlerden biridir. Devlet hiçbir zaman tam, eksiksiz bir sistem olamamıştır. Olmasına olanak da yoktur. Belirli konularda mutlaka eksikliği bulunur. Bu eksiklik bazen eylemde bazen de programlamada kendini belli eder. Bazen de yöneticide görülür. Dolayısıyla kamu kuruluşunun çevreden bilgi ithal etmesi, belirli bir konuda halkın eleştirisini, katkısını, görüşünü öğrenmesi, başarılı olabilmesi için zorunludur. Danışma ile yönetim dışındaki bu bilgiler örgüt içine aktarılmış olur. Yöneten devlet ile yönetilen devlet ayrımı da bu noktada ortaya çıkar. Bu, günümüzde önemi olan bir ayrımdır. Batı demokrasileri yeni uygulamalarla artık kendi modellerinin “yönetilen devlet” modeli olduğunu yani örgütlenmiş kümelerin, yani halkın, devleti yönettiğini ileri sürerler. İskandinavya ülkeleri bu konuda başı çekmektedir. Bunun için de başta danışma olmak üzere, birçok etkileşim yöntemini uygulamaya koymuşlardır. Çünkü devleti halk oluşturmuştur ve onun yönetmesi doğaldır. Halkın dediği olur. Bizde ise durum tümüyle terstir ve devlet yönetendir. Devlet yöneticilerinin ağızlarından hiç düşürmedikleri “halkın dediği olur ” sözüne

karşın uygulamada sözü geçen, devlettir. Devletin dediği olur. Hatta bundan hiç ödün verilmez. Biraz abartılı da olsa belirtmek gerekir ki ülkemizde devlet halkı kendisi yaratmışçasına kendi başına buyruk ve otoriterdir. Halk yanlış yapar, yapabilir görüşü yıllardır geçerli fakat gizli olan bir görüştür. Bu sav, bürokrasinin bellek altı savıdır ve bürokraside bunun birçok kanıtı vardır. Bu konuya giriş: halk bilmez, yanlış yapar kalıplarıyla başlar. Ülkemizde “yönetilen devlet” modelinin değil uygulamasını, anlamını bile insanımıza kolayca anlatıp, kabul ettirmemiz mümkün değildir. Geleneklerimizin ve dinin de etkisiyle çağlardan beri devleti yönetmenin seçkinlerin işi olduğunu koşulsuz benimsemişizdir. Böyle bir siyasi anlayış ve gelenek nedeniyle de, halkın çoğunluğu devletin yerinin nerede olduğunu ve nasıl olması gerektiğini bir türlü anlayamamıştır. Gelinek noktada Türkiye’de devlet halktan, halk da devletten bunalmıştır. Kanımca devleti bu olumsuz ortamın dışına çıkaracak olan yeni ve evrensel ağırlığı olan kuralların benimsenmesi hem devleti hem de toplumun bir bölümünü oldukça rahatlatacaktır. Burada toplumun şanssız kesimleri için çok şeyin değişeceğini ileri sürmek şimdilik zor gözükmektedir. Çünkü bilmekteyiz ki danışma uygulamasının başarılı olması için yalnızca yönetimin istekli ve destek arar durumda olması yetmez; etkili, dinamik bir halk kesim ve iradesine de gereksinim vardır.

Bir başka açıdan denebilir ki danışma çeşitli çıkarların temsilini sağlayan bir uygulamadır (Weber, 1972: 110). Hiç kuşkusuz temsilde ağırlık siyasal sitemin niteliğine ve sivil toplum kuruluşlarının ağırlık ve etkinliklerine bağlıdır. Kimi zamanlarda özellikle teknik konularda söz gelimi mühendis ve mimarlar odalarının, sanayi ve ticaret odalarının görüş ve teknik açıklamalarına gereksinme duyulduğunda onların görüşüne başvurma zorunlu hale gelebilir.

Danışma, yönetimin yanlış yapmasını engelleyeceği gibi; kararın uygulanmasından sonra ortaya eğer tepki çıkacaksa, bunu karşılamının yollarını da gösterir. Kısaca yönetim uygulama sonrası ortaya çıkacak tepkileri nasıl göğüsleyeceğini de öğrenir. Danışan yönetim aynı zamanda gözü pek yönetimdir. Kuşkusuz burada söz konusu olan danışma, halk isteklerinin karar içine girdiği danışmadır. Sırf danışmış olmak için yapılan danışmanın ne teorik ne de pratik bir anlamı vardır. İleride göreceğimiz gibi bu tür danışma türleri ülkemizde çok boldur ve yalnızca yasaların şekil şartlarını yerine getirmek için uygulanır. Yönetimin danışma nedeniyle kazandığı güç ve karar alırken ilgili kesimlerin görüşlerini öğrenmiş olmasından ileri gelen üstünlüğü, yalnızca çıkar kümelerine karşı değildir. Yani danışan yönetim eğer danışmanın gereklerini yerine getirirse; kararlarında yerindelik, doğruluk, hakkaniyeti gözetme gibi üstünlükleri de yakalar. Böyle bir yönetim yalnızca baskı gruplarına karşı değil, siyasal erke karşı da kendini korumuş olur. Siyasal iktidar karşısında genellikle bağımlı bir görev olan kamu yönetiminin kararlarında zaman zaman gözlediğimiz çekingenlik ya da suskunluğu danışma

yoluyla az da olsa giderebileceğini söyleyebiliriz. Danışmış olmanın sağladığı sosyal gücü, arkasına alan yönetim daha kararlı ve azimli olabilir. Kararlarını herkese karşı kolayca savunabilir.

Siyasal sistem-kamu yönetimi ikiliğinde danışma, yönetimden yana sonuçlar getirir. Halka çok sık danışan yönetimlerin, siyasal erke söz geçirdikleri gözlemlenmiştir. Hatta yönetimlerin sık sık halka danıştığı ülkelerde, kararların ağırlık merkezi parlamentodan yönetime doğru kaymaktadır. İsveç ve Norveç bu konuda örnek gösterilmiştir (Cortvriend, 2016: 8). Danışan yönetimin kararlarını parlamento da benimsemek zorunda kalmakta, açık tartışmalardan yönetimin kararı onaylanmış olarak çıkmaktadır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, danışılarak alınmış kararın parlamentonun kamu yönetimi üzerindeki gücünün azalmasına yol açtığı saptanmıştır (Wheare, 1963: 246). Kuşkusuz danışan yönetimin bütün isteklerinin siyasal erk tarafından benimseneceği gibi bir sonucu çıkaramayız. Hele yasa yapma tekelini elinde tutan parlamento bu konuda çok ayrı ve kendine özgü bir yöntem izlemektedir. Örneğin, siyasi bir karar sonucu herhangi bir konuda halk oylamasına gidilmektedir. Bu olay inceleme alanımız dışındadır. Bizi burada ilgilendiren kamu yönetiminin, yani bürokrasinin danışma uygulaması ile olan ilişkisidir. Belirtelim ki yöntem ve usul ne olursa olsun danışma, bürokrasinin işini büyük ölçüde kolaylaştırır. Çünkü danışmadan sonra ortaya çıkan sonuçları bürokrat kendi isteğine göre yorumlayıp süzme olanağına sahiptir. Danışmanın sonuçlarını bürokrasi bazen istediği yöne çekebilir bazen de istediği gibi yorumlar. Zaten danışmanın, katılma usulünden ayrıldığı önemli noktalardan biri de buradadır. Eğer yönetim önyargısız olarak hareket edip halka danışıyor ve danışma sonuçlarını olabildiğince kararlarına yansıtıyorsa, o yönetim bu olayla ilgili olarak son derece güçlüdür ve çözüm önerisi de doğrudur, dolayısıyla arkasında kitlenin desteği olacaktır. Bu konum yönetim için büyük bir avantaj olduğu gibi böyle bir karara, uygulamaya karşı çıkmak çok güçleşmiştir. Bu konumdaki bir yönetimin karşısına çıkmak da çok zordur.

Burada önemle belirtmek gerekir ki yazımız içinde çeşitli bakanlıklarda, kurumlarda görev yapan danışmanlara ilişkin sorun ve rakamları kağıda dökmeyi de konu dışı tutmaktayız. Çünkü ülkemizdeki uygulamalara bakıldığında ve bu konuda yapılmış araştırmalarda görülür ki birçok danışmanın, çalıştıkları kuruma ciddi katkısı yoktur. Nitekim bu danışmanların göreve getirilmelerinde, uzmanlıklarından yararlanmadan çok, hatır ilişkilerinin ya da siyasi bağlantılarının öne çıkmış olduğu görülmektedir (Kazancı, 2016: 264; Kartal, 2012: 151). Türk Kamu Yönetimi'nde binlerce danışman bulunmaktadır. Bunların kurumlar içindeki konumları ve görevleri çok tartışmalıdır. Karar alıcıların işini kolaylaştırmak ve onlara destek hizmet verebilmek için oluşturulmuş danışmanlık kurumu bugün kamu yönetimimizde tümüyle farklı bir yöne ve amaca yönelmiştir. Danışman, bugünkü konumuyla;

ya iktidar partisinin işsiz kalmış yandaşıdır ya da ikinci maaş peşinde koşan ve emekliliğini danışmanlık yaparak geçiren, herhangi bir uzmanlığı da olmayan kişidir. Ya bakanın arkadaşıdır ya da “son kullanma tarihi geçtikten sonra” kıymeti anlaşılan emekli milletvekili ya da bürokrattır. Danışmanların bir bölümü aydan aya maaş almaya gelirken bir bölümü de konum, tutum ve ilişkilerindeki tutarsızlıklar nedeniyle örgüt içinde yeni sorunlar yaratmaktadır. Örgütte varlıkları ve yaptıkları ile bu küme, günümüzde yeni bir sorun eksenidir. İşin çok daha ilginç yanı, bu tür “tufeylilerden” sistemin özelleştirmeye bile kurtulamayacak olmasıdır. Bu danışmanlar ordusunun içinde gerçekten yararlı olabilecekler kayboldukları gibi, yukarıda sıraladığımız gerekçeler ışığında danışmanlık kurumu büyük bir saygınlık kaybına uğramaktadır.

Yukarıda çizmeye çalıştığımız çerçeve içinde, yönetimin halkı tanımak, onun gereksinimlerini ve önerilerini öğrenmek amacıyla uygulamaya koyduğu başlıca danışma yöntemlerini aşağıdaki gibi sınıflandırabiliriz:

#### **4.1. Kamusal Anketler**

Danışmanın çok yaygın bir uygulama alanı vardır. Kamu yönetimleri danışma kapsamında bilgilenmek için kamusal anketler, kamuoyu araştırmaları yapıp halkın eğilimini belirler. Böylece yönetim bilgi belleğini genişletmek üzere yönetilenlerden bilgi alabilecektir.. Kuşkusuz bu bilgilerin yönetsel karara yansması zorunlu değildir. Konu yönetimin isteğine bırakılmıştır. Kamu yönetimlerinin zaman zaman kullandığı kamusal anketin özelliklerine geçmeden önce, onu şöyle tanımlayabiliriz: Kamusal anketler, kamu yönetimlerinin yapacağı hizmetler hakkında karar vermeden önce kitlelerin konu üzerinde ne düşündüğünün belirlenmesi amacıyla kullandığı teknikler bütünüdür. Bu durumda kamusal anketler alınmış bir karar konusunda halkın onayını sorma olayı olmadığı gibi, bu konuda ne düşündüğünü öğrenmenin bir yolu da değildir. Kamusal anket bir yönetsel eylem ve işlemin gerçekleşmesinden önce, yönetim tarafından halkın görüşünün alınmasıdır.

Burada halkın görüşlerini öğrenme, kuruluşa bilgi sağlama ve buna kuruluşun gereksinim duymakta olması belirleyici özelliktir. Bir başka anlatımla, ortada çözüm bekleyen bir sorun vardır. Fakat çözüm için yönetim henüz eğilimini açıkça belli etmemiştir. Yönetimin dayatmak istediği bir görüşü de yoktur. Burada söz konusu olan, sorunların çözümünde yönetilenin eğiliminin ve önerilerinin saptanmasıdır. Kamusal ankette denekler yani yönetilenler kümesi sorumlu değil yalnızca ilgilidir. Görüşlerinden ötürü kendilerine hukuki bir sorumluluk düşmez. Çünkü var olan konuları ile sistemin dışında kalırlar. Yönlendirici danışmadan değişik olarak, kamusal ankette temsilcilik ya da seçilmiş olma zorunluluğu yoktur. Yönetimin ortaya

koyduğu sorunla az çok ilgisi olan ya da olduğu sanılan bireyler kamusal ankette denek olabilirler. Burada yönetilen, denek olmaktan öteye geçmemektedir. Halk oylamasından ayrı bir anlam ve içeriği olan kamusal anket, daha çok yönetsel düzeyde sonuçlar ortaya koyar. Halk oylamasında sonucun önce siyasi olmasına karşın kamusal ankette sonuçların öncelikle yönetim için değeri vardır. Halk oylamasında görülen zorunlu olma özelliğinin yerini kamusal ankette yönetimin isteği almıştır. Kamu yönetimi gerekli gördüğü zaman kamusal anket yapar ya da yaptırabilir. Çalışmalarını etkili kılabilmek, alınacak kararın uygulanabilirliğini artırma tasa ve çabası dışında yönetimin kamusal anketin sonuçlarına uyması zorunlu değildir. Bu özellikler ayrıca bütün danışma türlerine özgüdür. Kamusal anketin, kamuoyu araştırmasının sonuçlarına uyulup uyulamayacağını kararını yine yönetimin kendisi verir. Kuşkusuz bu aşamada ülkedeki yönetilenlerin örgütlü olup olmadıkları önemlidir. Bu örgütlerin gücü yönetim üzerindeki etkiyi belirler. Nitekim yıllar önce, benimde içinde görev aldığım bir projede, Sağlık Bakanlığı'nın yaptığı kamusal ankette deneklerin önemli bir kesimi aile planlamasına karşı çıkmış olmasına karşın, bakanlık aile planlaması çalışmalarına ağırlık vermiştir. Bunun yanında deneklerin yeğledikleri gebeliği önleme yöntemlerinin uygulanmasına da öncelik tanımıştır. Aynı yönde bir uygulama İngiltere'de yapılmıştır.

Danışma işleminin sınırlı bir yönetilen kümesiyle yürütülmesi nedeniyle sonuçlarını ülke düzeyine yaygınlaştırmak yönetime ait bir uygulamadır. Bu konuda kararı ilgili kamu kurumu verir. Danışma sonucu yönetimin belleğine yeni bilgiler eklenmiştir. Bunları kullanıp kullanmamak yönetimin bileceği bir iştir. Bir başka anlatımla danışılan evrenin sınırlılığı, sonuçların uygulanmasının isteğe bağlı olması yani "ihtiyarılığı" danışma sonuçlarının yaygınlaştırılıp yaygınlaştırılmayacağını yönetimin isteğine bırakmaktadır. İngiltere'de, yapılan bir ankette, Blair hükümetini Irak'a müdahalesi nedeniyle istifaya çağırarak deneklere dönemin başbakanı Tony Blair: "Açıklanan görüş çoğunluğun görüşü değil" diye yanıt vermiştir. Bu arada ansiklopedik bilgi olarak belirtelim ki ülke düzeyinde ya da yerel ölçekte düzenlenen referandumlar birer kamusal anket türüdür. Bu tür anketler kamu yönetiminin isteklerinden daha çok siyasal sistemin siyasi iradesinin bir sonucudur ayrıca anketlerin sonuçları da siyasidir ve asıl olarak siyasal sistemi ilgilendirir. Sınırların tartışmalı olduğu bir bölgede köylerin hangi ilçe içine girmek istediği konusunda il yönetimlerinin de yani kamu yönetiminin de halk oylaması yaptığını, konuyu ilgili köy sakinlerine sorduğunu bilmekteyiz. Bu tür halk oylamasının da siyasal bir yanının bulunabileceğini belirterek bu paragrafı kapatalım.

## 4.2. Temsilcilere Danışma

Kamu yönetiminde oldukça çok başvurulan tanıma yöntemlerinden biri de temsilcilere danışmadır. Yönetim değişik halk kümelerinin kendi içlerinden seçerek ya da atama yoluyla görevlendirdiği kişilerle karşı karşıya gelir. Bu ilişki sürekli ya da geçici olarak oluşturulan kurullar içinde olabilir. Danışmanın genel niteliğine uygun olarak karara değil, kararın hazırlanmasına katılma söz konusudur. Yönetimsel kararı ayrıntısına ininceye kadar düzenlemek ve bunun için de yöneticilere baskı yapmak doğru olmayabilir. Yöneticilere, ilgili kesimlerin yalnızca genel görüşlerini ve önerilerini aktarmaları yeterlidir. Yöneticilerin tercihini mutlaka değiştirmek de söz konusu değildir. İlk önce bilgilendirme amaçlanır. Temsilcilerin görüşlerinin kamusal kararlara yansıtılıp yansıtılmayacağı da yine yöneticilerin bileceği bir iştir. Yansımanın oranı ve düzeyi de yönetici tarafından saptanır. Temsilcilerin siyasi konumları, siyasi erke yakınlıkları, etkilerini artırıp azaltabilmektedir. Amacın yalnızca görüş bildirme olması nedeniyle temsilcilerin sayısı önemli değildir. Kurullarda bir tek temsilci bulunması bile yeterlidir. Oysa ileride göreceğimiz gibi katılma olayında durum bunun tam tersidir. Temsilcilere danışmada temsilcilerin sayısından çok, açıklanan görüş önemli olmuştur. Çünkü alınacak karara esas olacak temel bilgilerin ve çıkış noktalarının bilinmesi gerekir ve bu konudaki bilgiler temsilcilerden alınıp yönetimin gerekçeleriyle birleştirilir. Temsilcilere danışma uzlaşmayı önceden sağlayabilen bir yöntemdir ve yine bu nedenle karar öncesi gerçekleştirilmesi gereken bir işlemdir. Sınırlı ölçüde de olsa temsilcilere danışma, yöneticiye ters yönlü tepkileri azaltma olanağı vermektedir. Çünkü süreç içinde tartışma olanağı vardır. Bu özelliği de bir başka olumlu noktadır (Soysal, 1968: 44).<sup>2</sup>

Danışma kurul ya da toplantılarında yöneticilerin azınlıkta kalabileceklerini belirttik. Bunun uygulamada büyük sorunlar yarattığı pek söylenemez. Çünkü danışma bir kurmay işlevidir. Parmak kaldırma sorunundan çok önemli noktaları ortaya koyma ve sorunun özünü görmek önemlidir. Kaldı ki danışma sonucunda ortaya çıkan görüşün karara aktarılması yöneticinin tekelinde ya da yetkisinde kaldığından, bu işlemi yönetimi sınırlayıcı bir çalışma olarak görmek yanlış olur. İkinci olarak danışma yasalarla zorunlu kılınmış olsa bile danışma prosedürü, yetkili karar organlarınca benimsenip uygulanmadığı sürece, bir başka tanımla yönetsel karara dolaylı ya da dolaysız olarak yansımadağı sürece, yönetimi eylem ve işlemlerinde sınırlamak söz konusu değildir. Zorunlu danışma doğrudan doğruya karar organları içinde gerçekleşecekse, o zaman da danışma değil, katılmadan söz etmek gerekecektir. Danışma yöntemi örgütün belleğine yöneliktir. Bu işlem sonunda örgüt bilgi

2 Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Soysal, 1968.



belleğini genişletir. Bu bilgilerin kararlara ve eylemlere yansıtılması yöneticinin bileceği bir iştir. Oysa katılma ile hem bilgi belleği hem de eylem ve işlemler etkilenir.

Her baskı kümesi kendisine daha çok danışılmasını ve kendi görüşlerinin yönetsel kararda yer almasını ister. Karşıt çıkarları bulunan baskı kümeleri arasında bu konuda bir yarışma vardır. Demek ki danışma, aynı zamanda baskı kümelerinin bir zorlamasıdır ya da zorlama sonucunda ortaya çıkmaktadır. Böylece danışma, örgütlenmiş çıkarların karar alınırken göz önünde bulundurulmasını sağlayan, buna olanak veren yönetsel işlemidir. Danışma ile yönetilen kümelerinin görüşleri öğrenilmekte ve kamu yönetimi karar alma aşamasında çok geniş bir bilgi havuzundan yararlanabilme olanağına kavuşmaktadır. Görüldüğü gibi danışma, ilk elde yönetimle değişik çıkar kümeleri arasındaki barışı sürdürmek isteyen bir yöntemdir. Karşılıklı çıkarları kollamak için uygun bir yoldur. Toplumsal uzlaşma için zorunlu bir yoldur. Barışın da ilk koşuludur. Hele ülkede yeteri kadar baskı kümesi varsa, örneğin sendikalar yaygın, dernek sayısı çoksa sorunların çözümü daha da kolaylaşır. Örgütlenmiş olma, danışma işleminde etkili olmanın kaçınılmaz koşuludur. Bu etki kendini, kararların uygulanması sırasında da belli eder. Kamu yönetimi, kararlarının uygulanması aşamasında kendine büyük güçlükler çıkarabilecek bir baskı kümesinin temsilcilerinin görüşünü önceden öğrenmek ister. Bu neredeyse zorunludur. Çiftçinin, devlete karşı çeşitli yükümlülüklerinin yeniden düzenlenmesi sırasında, çiftçiler gibi son derece yaygın ve sayıca büyük bir kitlenin temsilcileriyle mutlaka görüşülür. Bu rasyonel yöneticilik anlayışının da bir gereğidir. Aksi durumda bu kitlenin tepkisi hem yaygın olur hem de çiftçi kesimi siyasal partileri harekete geçirebilir. Aynı durum işçilerin önemli bir çoğunluğunun sendikalarda toplanmış olduğu ülkeler için de geçerlidir. Yönetimin çevreye açıklığı yalnızca yöneticilerin girişimine değil, değişik çıkar kümelerinin örgütlenmiş olmalarına ve kamu yönetimini etkilemedeki becerilerine bağlıdır. Eğer bir çıkar grubu kendine danışılmasını şu ya da bu nedenle zorunlu, gerekli hale getirmişse ve yönetimi buna zorlamışsa ve inandırmışsa sorun yarı yarıya çözülmüş demektir. Buna kuşkusuz örgütlenen kümelerin toplumsal ve ekonomik yapı içindeki yerini ve üretim gücünü de eklemek gerekir. Örneğin, işçi sendikaları ile kuş sevenler derneğinin kamu yönetimi üzerindeki etkisi aynı değildir. Yönetilen kümesinin yönetim karşısındaki saygınlığı yönetime yakın olup olmamasına ve etkileme gücüne göre değişmektedir.

Kimi yönetim bilimciler danışma yönteminin, kamu yönetiminin örgütlenmesi ve bölümlere ayrılması konusunda önemli değişikliklere yol açtığı kanısındadır. Örneğin, Michel Crozier'ye göre "Danışma yönteminin yaygınlaşması yönetim sistemi içinde var olan kast sistemine büyük bir darbe indirmiştir. Çünkü yönetim içindeki egemenlerin yerini yavaş yavaş baskı

kümelerinin temsilcileri almaktadır. Bu uygulama Kıta Avrupa'sı ülkelerinde kayda değer bir ağırlığa sahiptir (Crozier, 1963: 272). Danışma ve katılma uygulamalarının dünya ölçeğinde yaygınlaşması ile kamu yönetimi adeta mutasyona uğramıştır. Kamu kurumlarının kimisinin örgüt şeması değişmiş, kimisinin örgüt basamakları yok olmuştur. Bunun yanında danışma ve katılmayı sağlayacak birimler ortaya çıkmıştır. Örneğin, Devlet Planlama Teşkilatı Özel İhtisas Komisyonları kurmuştur. Çeşitli bakanlıklarda kamuyla özel kesim kuruluşlarının bir araya gelip “meşveret” edecekleri yeni kuruluşlar oluşturulmuştur. Bu büyük başkalaşım içinde Türk Kamu Yönetimi'nde: organizasyon metot birimleri, APK birimleri (şimdilerde adı değiştirilerek Strateji Geliştirme Başkanlıkları olmuştur) tetkik kurulları zaman içinde kapatılmışlardır. Böylece kamu yönetimi eylemlerinde, kararlarında kullanacağı bilgileri; kendi üretimi yanında dışarıdan, baskı kümelerinden sağlamaya ağırlık verir olmuştur. Bu önemli bir değişikliktir.

Danışma yalnızca toplumun değişik kümeleri ile yönetim arasında barışı sürdürmek için uygulanan bir yöntem değildir. Danışma aynı zamanda kamu yönetiminin belirli bir yönde gerçekleştireceği eylem ve işlemlerinin, çoğunluğun yararıyla ne denli aynı ve uyuşur olduğunu doğrulamaya yarayan bir yöntemdir. Yönetilenle temel bir anlaşmaya varılmıştır. Danışma, bu açıdan kamu yönetiminin bu anlaşmaya uygun davranıp davranmadığını önceden görme olanağı sağlar. Bunun için de ilgili kuruluşun, söz konusu olan sorunun çözümü için kendi düşünce ve görüşünü açıklaması gerekir. Yine danışmada yönetim kendi görüşünü açıklayabilir ve daha sonra da onay arar. Bu doğru olabilir. Ama burada yapılmaması gereken en önemli şey, yönetimin kendi görüşünün ağır basması için propagandaya başvurması ya da baskı uygulamasıdır. Son olarak belirtmek gerekir ki, çalışmalarını alt üst edecek tek yanlış, teknik ya da hukuki gerekçelere dayalı aleyhte görüşlere karşın yönetimin kararını uygulamada ısrar etmesi olacaktır.

Temsilcilere danışma genel olarak ikiye ayrılır. Yönlendirici danışma (*concertation*) olarak adlandırılan bu yönetime, yasal bir gereği yerine getirmek için değil, daha çok toplumsal sistemde olumlu bir hava ve sonuç yaratmak için başvurulur (Pouydesseau, 1972: 226). Yönetim eğilim belirtmemiştir. Çünkü çözümü baskı kümeleriyle birlikte saptamaya çalışacaktır. Söz gelimi çevreyi kirleten bir fabrikanın bir başka yere taşınması mı, yoksa tümüyle sökülmesi mi gerektiğinin halka sorulması gibi. Yönetilenle birlikte belirli bir konuda karar kılmaya çaba harcanır. Kamu yönetiminin genellikle bir yasal zorunluluk sonucu uyguladığı danışmada, yani ikinci yöntemde ise amaç, çizilen politikaya “evet” dedirtmek ya da bunun için kamuoyunu zorlamaktır. Bu tür danışmada yönetim kendi politikasına “evet” dedirtmeye çalışır. Örneğin, doğum kontrolü politikasına devam edilip edilmemesini halka sorar. Kendi görüşü bellidir ve kontrole karşıdır. Bunun halktan teyidini ister. Çoğunlukla da kamu yönetimi

bu tür danışmaya, kararın alınmasından sonra fakat uygulamaya geçmeden önce başvurur. Bu yol ekonomik konularda da sıkça kullanılır. Sözgelimi gümrük rejimindeki değişikliklerin İhracatçılar Meclisi'ne sorulması gibi. Aslında bu yöntemler, yönetimin üstünlüğünü pekiştirmekten başka bir sonuç da doğurmaz.

Danışma, hangi amaçla yapılırsa yapılsın, yönetime sağlayacağı yararlar yanında belirli sakıncaları da taşımaktadır. Bunlardan en önemlisi danışmanın, yönetimin hızlı çalışmasına engel olduğudur. Çabuk karar verilmesi gereken alanlarda danışma ihmal edilebilir. Çünkü acil durumlarda danışmaya vakit yoktur. Örneğin, bir sel felaketi sonucu valiliğin ilde uygulamaya koyacağı programı ilin belli başlı çıkar gruplarına danışarak oluşturması pek mümkün değildir. Burada yapılması gereken, programın uygulanmasından sonra çıkar kümelerinin katkı ve desteklerini istemektir. Kuşkusuz danışma zaman alıcıdır. Fakat bütün toplumu ilgilendiren sorunlarda danışma en az zaman alıcı yöntemdir. Bu gerekçe ile danışmayı ihmal etme, bir yana bırakma yanlış bir tutumdur. Kamu yönetiminin böyle gerekçeler arkasına gizlenmesi de doğru olamaz. Aslında genel asayiş ya da doğal afetler gibi birkaç özel durum dışında, yönetimin acele davranmak için büyük çaba harcadığını ileri sürmek de gözlemlere ters düşmektedir.

Danışmanın her iki taraf için de yararlı olması ve istenilen sonucu verebilmesi için halkın yönetimden bir takım beklentilerinin bulunması ve çıkar kümeleri biçiminde örgütlenmesi yeterli değildir. Buna ek olarak hem yönetimi bilinçli olarak etkilemeleri hem de onun kararlarına ve karar gerekçelerine karşı çıkabilme gücüne sahip olmaları gerekir. Yönetilenlerin isteklerini kabul ettirmeleri, çıkar bilinci üstüne oturmuş etkili bir örgütlenmeyi gerektirir. Bu etkilemenin istenilen biçimde oluşu ile yönetimin tercih ettiği tanıma yöntemleri arasında bir ilişki bulunmaktadır. Güçlü baskı kümelerinin var olduğu ülkelerde, yönetimin gereksinimi de dikkate alınmak koşuluyla, katılmanın daha çok uygulandığını görmekteyiz. Yapılan birçok araştırmada özellikle gelişmekte olan ülkelerde yönetimlerin, yurttışla ilişkilerini, danışma yöntemi içine sığdırmak istedikleri saptanmıştır. Kısacası yönetimin danışma aşamasında kalmayı istediği, hatta bu konuda direndiği saptanmıştır. Bunun değişik nedenleri vardır. Öncelikle yönetimin danışma aşamasında eli kolu oldukça serbest kalmaktadır. Danışma kamu yönetimini etkileyen yöntemler içinde en yumuşak olanıdır. Yönetime serbest hareket etme olanağı sağlar. Çevreyle danışma ilkeleri üzerine kurulu bir ilişki yönetimin karar özgürlüğüne pek büyük bir zarar vermez. Çünkü danışma ile yönetimin eylem ve kararları denetim altına alınmamış yalnızca karar alırken yönetimin dayanabileceği veriler çoğaltılmıştır. Danışma, katılmaya oranla yönetime çok daha özgür davranma olanağı sağlar. Bizim katılmadığımız bir görüşe göre; danışma,

katılmanın bir ön aşaması, etkisi hafifletilmiş ya da sulandırılmış bir türüdür (Pouydesseau, 1972: 223).

Danışmanın yönetilen açısından taşıdığı anlama gelince, baskı kümeleri temsilcilerinin durumu tıpkı yönetimin durumu gibidir. Bağlayıcılık yoktur. Yönetilen ya da danışılan temsilci sorumlu değil, yalnızca ilgilidir. Yine danışılan temsilci belirleyici olmayıp karar mekanizması içinde yalnızca görüş bildiren bir unsurdur. Danışma usulünde baskı kümeleri, yönetime bilgi aktaran kitle örgütleri olup görüşlerinin kararlara yansımaları güçlerine, sorunun özüne ve yönetimin anlayışına bağlıdır.

### 4.3. Türkiye’de Temsilcilere Danışma Örnekleri

Günümüzde Türkiye’de temsilcilere danışma konusunda, önceki yıllarda gözlediğimiz cimriliğin daha doğrusu titizliğinin belirli ölçüde de olsa kalktığını görmekteyiz. Kuşkusuz bu genellemeye uymayan kesim ve bakanlıklar bulunmaktadır. Örneğin, Maliye Bakanlığımızın halka danışma, çalışmalarına halkın katılımını sağlama konusunda sahip olduğu katsayı sıfırdır. Hiçbir ünitesinde dışarıdan bir temsilci yoktur. Yani Maliye Bakanlığı halka kapalı bir bakanlıktır. Penceresini kendi açar, istediği kadar açık tutar ve sonra da kapatır. Ayrıca tüm kararları kendi aklınca, kendisi alır ve uygular. Bu konuda Maliye Bakanlığının tutum ve davranışı çok farklıdır. Hemen eklemek gerekir ki içerdeki bu olumsuz görüntüye karşın Maliye Bakanlığı özellikle vergi dairelerinde ciddi ve başarılı bir halkla ilişkiler programı uygulamaktadır. Yeni iletişim teknikleriyle birlikte bilgisayar destekli programların bu olumlu görüntüde payları büyüktür. Maliye Bakanlığı gibi devletin temel fonksiyonlarının görüldüğü kolluk, dış ilişkiler, ulusal savunma gibi konularda halkın hiçbir katkı ve etkisi bulunmamaktadır. Bu alanlarda halk etkisine tümüyle kapalı bir sistem oluşturulmuştur.

Son yirmi yıl içinde ülkemizde temsilcilere danışma konusunda yeni bir anlayışa, yeni bir uygulamaya gidilmiştir. Bu gelişme kuşkusuz baskı kümelerinin siyasal platformda yerlerini almaları ve siyasal iktidarı zorlayacak güce ulaşmaları ile açıklanabilir. Bizim kanımıza göre bu konuda en önemli nedenlerden bir diğeri Avrupa Birliği ile ilgili gelişmelerin yarattığı etkidir. 1960 dönemi dışında danışma konusunda çok ihtiyatlı davranan siyasal otorite şimdilerde bu tavrını biraz yumuşatmışa benzemektedir. Nitekim danışma örnekleri tarihlendirildiğinde bu yorumu kolayca yapabilmekteyiz. Şimdi bu konuda belli başlı örnekleri, bir fikir vermesi açısından kâğıda dökelim. Hemen ekleyelim ki danışma kendi başına bir sorma - öğrenme yöntemi olmasına karşın danışılan konularda yönetilenin isteğinin kamusal karara yansıtılması konusunda iktidar çok cömert değildir.

İl İdaresi Yasası'na göre bir köyün yeni bir ilçeye bağlanması sırasında köylünün görüşünü almak yani köylüye danışmak zorunludur. Bu kural doğrudan halka sorma konusunda Türkiye'ye özgü güzel bir örnektir. 155 sayılı ve 1960 tarihli Harita ve Planlara Ait İşaretlerin Korunması Hakkındaki Yasa, bu yasanın uygulanmasına ilişkin esasların Harita Mühendisleri Odası'na da danıştıktan sonra belirleneceğini emretmektedir. 18.11.1960 tarih 132 sayılı Türk Standartlar Enstitüsü Yasası'na göre Enstitü'nün genel kuruluna Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği'nden 12 temsilci katılmaktadır. Bu temsilciler Genel Kurul'a katılırlar. Genel Kurul uygulamaya dönük karar alma yetkisi yanında Enstitü'ye danışmanlık hizmeti de vermektedir. Yani aynı zamanda bir danışma organıdır. 351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Yasası'na göre Kurum'un genel kurulunda dört öğrenci temsilcisi bulunmaktadır. Harita Genel Komutanlığı Yasası'nda 1990 yılında yapılan bir değişiklikle, her yıl yapılacak ilmi araştırma ve koordinasyon toplantılarına üniversitelerden öğretim üyeleri ile Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası'nın temsilcilerinin katılması öngörülmüştür. 6.11.2003 tarih ve 5000 sayılı Türk Patent Enstitüsü Yasası danışma kurulunda birliklerden, işçi ve işveren sendikalarından temsilciler olacağını söyler. 25.1.2006 tarih 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Yasa'nın 8. maddesi, "Kalkınma kurullarında çeşitli kesimlerden temsilci bulunur" der. 5251 sayılı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Yasa'nın 15. maddesi uyarınca Danışma Kurulu'nda kadın hakları konusunda çalışmalarda bulunan beş sivil toplum kuruluşundan birer temsilci bulunur. 5256 sayılı Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa'nın 15. maddesine göre ise Aile ve Sosyal Araştırmalar Danışma Kurulu'nda sivil toplum kuruluşlarından toplam beş temsilci bulunmaktadır. 5488 sayılı Tarım Yasası'nın 16. maddesine göre Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu "uygulamalarla ilgili olarak danışma, izleme ve değerlendirmelerde bulunmak üzere ilgili meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör kuruluşları temsilcilerinden oluşan 'Teknik Komiteler' kurar" demektedir. 5502 sayılı Yasa'ya göre, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun genel kurulunda işçi, işveren ve kurum çalışanı temsilcileri bulunmaktadır. Temsilcilere danışma konusunda son yıllarda gördüğümüz en kapsamlı örnek, Ekonomik ve Sosyal Konsey'dir. Bu Konsey 11.04.2001 tarihinde 4641 sayılı Yasa ile oluşturulmuştur. Başbakanın başkanlığında çalışmaktadır. Bazı bakanlar, kamu görevlileri yanında, bu konseyde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Hakiş İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu

temsilcileri ile Başbakanın belirleyeceği sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri yer almaktadır. Yasasında da belirtildiği gibi Konsey'in kararları görüş niteliğindedir, bağlayıcılığı yoktur. Hükümeti aydınlatmak ve hükümetin alacağı kararlarda yerindelik katsayısını artırmak amaçlanmıştır. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası'nın 21. maddesi, Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi'nde kamu görevlileri yanında konuyla ilgili meslek kuruluşlarının temsilcilerinin bulunmasını öngörmüştür. Bu konsey politika ve stratejilerin belirlenmesi için, önerilerde bulunacak, yani danışmanlık hizmeti verecektir. Türk Akreditasyon Kurumu yasasında da kurumun danışma kurulunda konuyla ilgili meslek kuruluşlarından, birliklerden ve vakıflardan temsilci bulunmaktadır. 19.11.2014 tarih ve 6569 sayılı Türkiye Sağlık Enstitüleri'ne ilişkin yasada Danışma Kurulu'nda çeşitli oda ve birliklerin temsilcileri yanında, halktan seçilmiş altı kişi yer almaktadır. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nu oluşturan 6701 sayılı Yasa: "Ayrımcılık yasağıyla ilgili konularda sorunları ve çözüm önerilerini araştırmak ve bu konularda bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, sosyal ve mesleki kuruluşlar, yüksek öğretim kurumları, basın yayın kuruluşları, araştırmacılar ve ilgili diğer kişi, kurum ve kuruluşların katılımıyla istişare komisyonu oluşturulur" demektedir. İl Özel İdaresi Yasası'na göre bazı sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile sendikalar oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüş bildirmektedirler. Milli Eğitim Şurası'nda odalar, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, basın ve yayın kuruluşları, öğrenci ve veli temsilcileri ile eğitim alanında Şura konusuyla ilgili çalışmaları tanınmış uzmanlar bulunur. İş Yasası'na göre İl İstihdam ve Mesleki Eğitim kurullarında, işçi sendikaları, işveren kuruluşları, sakatlar konfederasyonu, esnaf ve sanatkârların temsilcileri bulunmaktadır. 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkındaki Yasa'ya göre kurulacak olan Reklam Kurulu'nda Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin, gazeteciler cemiyetlerinin, odaların, baroların, işçi konfederasyonlarının delegeleri vardır. Türkiye'deki yönetime katılma uygulamalarından birisi, stratejik planlama uygulamalarıdır. Kamu kurumlarının hazırlayıp uygulamakla yükümlü oldukları stratejik planların hem hazırlık aşamasında hem de uygulama ve denetim aşamasında vatandaşların etkin rol almaları için bir mekanizma getirilmiştir. 13.4.2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetimi Yasası'na göre kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik yönetim anlayışıyla yönetilmeleri öngörülürken, stratejik planların hazırlanma aşamasında, ilgili kamu hizmetlerinden etkilenen bütün paydaşların katkılarının sağlanması istenilmiştir. Burada ilgili kesimlerin görüşlerinin alınması istenmektedir. Ancak halk istek ve önerilerinin kesin kararlara ne oranda yansıtacağı, isteklerin dikkate alınıp alınmayacağıın takdiri kamu

görevlilerine bırakılmaktadır. Bu örnek sulandırılmış, hafifletilmiş bir danışma örneğidir. 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 76. maddesinde sözü edilen kent konseyleri de tartışıp kabullendikleri görüşleri belediyeye aktarmakta, belediye meclisi bu önerileri değerlendirip uygun gördüklerini uygulamaya koymaktadır. Burada belirleyici olan belediye meclisidir. Böylece denebilir ki yukarıda gerekçesini belirttiğimiz gibi kent konseyleri, yasada belirlenmiş konularıyla katılma değil birer danışma organıdır.

#### 4.4. Danışma Yöntemine İtirazlar

Şimdiye kadar danışma yöntemine ilişkin olumlu görüşleri dile getirmeye çalıştık. Ama bilinmeli ki yönetimin halka danışmasına birçok kesimden itiraz gelmektedir. Bu itirazların önemli bir bölümü uygulama gücüne sahip siyasi kişilerden gelmektedir. Çünkü danışma yönteminin çalışmaları yavaşlattığı, programları sulandırdığı, deforme ettiği, kamu gücüne adeta fren getirdiği, siyasal gücün planlamalarını aksattığı ileri sürülmektedir. Bu konuda ortaya bir de ilke atılmak istenmektedir: *“Danışma demokrasi içinde bir yöntem olabilir ama devletin kullanması gereken bir yöntem değildir. Demokrasilerde devlet, halka sorarak değil halka hesap vererek yönetilir”* denmektedir (Kazancı, 2016: 205; Pouydesseau, 1972: 223). Danışma demokrasiyi güçlendiren bir yöntemdir. Çünkü halk isteği, ulusal ya da bölgesel karara yansımaktadır. Bu yol demokrasinin istediği, gerektirdiği bir yoldur. Halk doğrudan ya da dolaylı olarak görüşünü karar alıcının bilgi dağarcığına aktarmaktadır. Kaldı ki halka danışma, halka hesap vermeyi engellemez. Kamu yönetimi temel muhatabı olan halka kuşkusuz çokça zaman ayırmak durumundadır. Böyle bir uygulamanın zaman almış olması, sağladığı yararlar karşısında ihmal edilecek kadar küçüktür. Hiç kuşkusuz kamu yönetimi teknik bir örgütlenmedir. Kamu yönetiminde hız vardır. Herhangi bir bakanlık, yani kamu yönetimi birimi parlamento gibi çalışmaz. Çünkü parlamento kararlarında örneğin bir yasanın çıkarılmasında işlemler çok zaman alır. Oysa bir bakanlık karar alır ve uygular. Kimi durumlarda, çok ivedi davranmak gerekebilir. Örneğin, doğal yıkım olayları karşısında yönetim çok çabuk hareket etmek zorundadır. Böyle durumlarda doğal olarak danışma söz konusu olamaz. Ancak aceleye gerek olmayan durum ve ortamlarda danışma yöntemi yöneten-yönetilen keskinliğini azaltır. Paranın yabancı paralar karşısında değerini yükseltip azaltılması kuşkusuz halka sorulmaz. Bu ve buna benzer konular danışma yönteminin doğal olarak dışındadır. Ama iki ilçe sınırında yer alan bir yerleşim yerinin hangi ilçeye bağlanacağını halka sormak doğal ve sonuçları açısından yararlıdır. Şehir hatları vapurlarının ya da belediye otobüslerinin geliş-gidiş saatleri halka danışılarak saptanabilir. Şeker fabrikaları ile ilgili bir düzenleme öncesi pancar üreticilerine ya da temsilcilerine danışılabilir. Herhangi bir

fakülte ile ilgili bir düzenlemede, öğrencilere danışıp görüş almak yarar sağlayacaktır. Böyle durumlarda yapılan düzenlemelerde de kuşkusuz isabet olacaktır. Şu durumda halka danışmayı tümüyle reddetmenin yerine, halkla danışılacak ya da danışılmayacak konular vardır diye bir ayrıma gitmek daha yerinde olacaktır. Yineleyelim ki halka danışılarak alınmış ve uygulanmış kararlar büyük olasılıkla halk tarafından da benimsenip onaylanacaktır.

## 5. Katılma

Katılmayla ilgili kavramlaştırmayı ve çözümü kolaylaştırmak için kullanılabilecek bir ölçüt, bir dayanak noktası bulunmaktadır. Bu ölçüt, toplumsal çevre-işlem çevresi ayrımıdır. Örgütlerin çevreyle etkileşim ve ilişkilerini açıklarken bu ayırım kimi kolaylıklar sağlamaktadır. Toplumsal çevre, bir yönetsel örgütün içinde bulunduğu toplumun özelliklerinin; ekonomik, toplumsal, teknolojik ve kültürel koşulların bütünüdür. En geniş tanımıyla toplumsal çevre, örgütü çevreleyen toplumsal yapı ve makro oluşumdur (Öncü, 1982: 53). İşlem çevresi ise bir örgütün amaçlarının belirlenmesi ve gerçekleştirilmesini doğrudan etkileyen, örgütün ilişki içinde bulunduğu kuruluş, birey ve kümelerden oluşur. İşlem çevresindeki değişimler kuruluşu, kuruluştaki değişimler de işlem çevresini doğrudan etkiler. Toplumsal çevrenin değişmesi ise dolaylı olarak ve işlem çevresi aracılığıyla etkisini gösterir. İşlem çevresi, toplumsal çevre içindedir ve onun tarafından kuşatılmıştır (Öncü, 1982: 54). Kamusal örgütlerde hele çok yönlü amaçları olan kuruluşlarda işlem çevresinin çok geniş, fakat az yoğun olduğunu bilmekteyiz. Bazen işlem çevresi bütün ülke olabilir. Örneğin, polisin ya da vergi yönetiminin işlem çevresi bütün ülkedir. Belediyelerin işlem çevresi ise kendi sınırları içinde kalan bölgedir.

Yönetsel örgütün kararlarına katılacak olanların bir kuruluş üyesi olması gerekmez. Örgütle katılanlar arasında maaş ya da ücret ilişkisi olmayabilir. Kararlara katılma işlem çevresi içinde kalanlarca gerçekleştirildiği takdirde bu uygulamadan daha da olumlu sonuçlar alınabilir. İdeal olan örgüt kararlarına hem çalışanların hem de işlem çevresinde bulunanların temsilcilerinin katılmasıdır. Katılanların örgütle kaynaşmamış olmaları, fakat örgütle ilişkide bulunmaları daha objektif olmalarına yol açar. Dolayısıyla bu tür katılmalar genellikle olumlu sonuçlar verir. Yönetilenin isteği ya da görüşü doğrudan doğruya karar alma sürecine girmekte ve yönetsel eylemi etkilemektedir. Bu katılmanın temel koşuludur.



### 5.1. Katılmanın Yararı ve Uygulama Sorunları

Genel olarak katılmanın tanımı, “yönetilenlerin yönetimle kaynaşmaksızın yönetsel çalışmaları etkileyen kararlarda doğrudan doğruya etkili olmaları” biçiminde yapılabilir (Çitçi, 1996: 13). Sosyal Bilimler sözlüğünde ise katılma “bir kararın hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek kişilerin güçleri oranında katkıda bulunması” şeklinde tanımlanmıştır (Yağmurlu, 2011: 200).

Burada odak, örgütlü olsun olmasın yönetilenlerin kamu yönetiminin kararına katılması olayıdır. Yönetimin katılma olayından elde ettiği önemli yarar, katılmalı kararların uygulamasında, katılan güçlerin ters yönlü etkilerini geniş ölçüde önlemiş olmasıdır. Daha sonra karara itiraz ve uygulamayı engelleme tehlikesi büyük ölçüde yok edilmiştir. Katılma hem tartışmalı hem de çatışmalı bir sorunun en etkili çözüm yollarından biri olarak nitelenir. Yönetsel karara katılanların, kararda sorumluluğu yüklenenlerin uygulama için ortak çaba harcadıkları ya da harcayacakları söylenebilir. Bu yönüyle katılma toplumsal barışın bir simgesi hatta güvencesidir. Bir ülkede ne kadar çok katılma varsa o kadar toplumsal barış yaygın ve köklüdür. Çünkü toplumsal uzlaşma, katılma örnekleri üzerine oturtulmuştur. Çoğulcu toplumlardaki yönetilenlerin yönetsel karara katılmaları ve katılmadan elde edilen sonuçlar, toplumsal barışın, toplumsal dirliğin bir güvencesidir.

Yönetimin katı kuralları, içreklik (*ésotèrisme*)<sup>3</sup> ve onun olumsuz sonuçları katılmayı hem engeller hem de etkisini azaltır. Siyasal erkin karar gücünü elinde tutması yönetsel katılmadan beklenen sonuçları azaltabilir. Yine de katılmayla ilgili kamu yönetimince yapılacak çok şey vardır. Köklü bir yönetim geleneği olan ve merkezi yönetimin güçlü olduğu ülkelerde (Fransa, İran ve Türkiye gibi) kamusal gücün katılma konusunda oldukça cimri davrandığı bilinmektedir. Kuşkusuz katılma merkeziyetçiliği sevmez.

3 Halk ile memurun istenilen ve sonuç alıcı ilişki kurmalarını engelleyen sorunlar, “içreklik” dediğimiz bir yumak içinde oluşur. Bu yumakta dilin getirdiği zorluklar, formalitelerin getirdiği güçlükler, halk ile kamu görevlisinin belirli kavramları farklı anlayıp, yorumlamaları gibi memur etiğinin ve alışkanlıklarının yarattığı yönetsel gerçekler yer almıştır. Bir başka anlatımla yönetimin kendine özgü usulleri, kullandığı terimler, halktan farklı bir zaman anlayışı yani içreklik, yönetimin çevresini sarmakta ve onu koruyan bir tabaka oluşumuna yol açmaktadır. Bu koruyucu kabuk, bu duvar vatandaş ile kamu yönetiminin bütün ilişkilerinde sorun çıkarmakta, halkın işini zorlaştırmakta ama buna karşın kamu görevlileri için de belirli yararlar sağlamakta, güvence oluşturmaktadır. İçreklik tüm ülkelerde az çok vardır. Bu konuda geniş bilgi için bkz. Kazancı, 2016: 134.

Merkeziyetçilik de katılmadan hoşlanmaz. Bu ülkelerde halkın yönetime katılmasını engelleyici kurallar ve en önemlisi bir yönetim geleneği vardır. Katılma konusunda yönetim, tutuk ve isteksiz davranır (Kazancı, 2016: 185). Katılmanın olanaklı olabilmesi için katı bürokratik yapılaşmanın ve içreklığın yumuşatılması, yarışma ve görüşmeye dayalı, saydam bir örgüt düzeninin yaratılması gerekir. En önemlisi yönetimin özellikle de üst düzey yöneticilerin ve siyasal erkin halktan, baskı kümelerinden çekinmemesi, onların görüşlerinin karar mekanizmasında yer almasına sıcak bakması gerekir. Katılma paylaşımın ve açıklığın olduğu ortamlarda bir anlam ifade eder. Bürokrasiyi çevreye açan da yine bu dış faktörler olmaktadır. Çünkü yönetim kendiliğinden çevreye açılmaz, açılmaz. Bu, bürokrasinin var oluş felsefesine aykırıdır. Çoğu ülkede bürokrasi kendi eksikliklerini, yanlışlarını gizler, üstünü örtmek ister. Türk Kamu Yönetimi de kendi eksiklik ve aksaklıklarını göremeyen, görse bile ve bunları kendi kendine düzeltemeyen bir yönetim örneğidir. Yönetim kendi aksaklıklarını çok zor görür. Görse bile düzeltme yoluna gidilemez. Çünkü bürokraside asıl olan statükonun yani var olan durumun korunmasıdır. Statüko yöneticiyi hem güncel hem de gelecekteki tehlikelerden korur. Oysa bu olumsuz özelliğine rağmen bürokrasiyi değiştirmek, reformlar yapmak bürokratlardan, yani hiç olmayacak kişilerden beklenir. Örneğin, ülkemizde ekonomik kriz nedeniyle sık sık gündeme gelen makam otomobillerini sınırlandırma çalışmalarından bu güne kadar bir sonuç alınamamıştır. Birçok nedenin yanında önemli bir etken de, karar verecek komisyonun üyelerinin tümünün makam otomobili kullanan kişilerden oluşmasıdır. Çiğir kediye emanet edilmiştir. Kaldı ki bürokratların yönetime yaptıkları ekleme ve düzeltmeler yönetim içindeki aksaklığı pekiştirmekten başka bir işe yaramaz. Yönetimi yönetici değil, çevre yani halk, gönüllü kuruluşlar ve onların etkisiyle siyasal erk değiştirir. Herkesin küçük ya da büyük kamusal bir çıkarın peşine takıldığı ortamlarda bu da çok zordur. Kimse yerinden kıpırdamaz, kıpırdamak istemez. Söz gelimi insan hakları konusundaki yanlışlıklardan kurtulmamız, eksiklikleri gidermemiz ve belirli ölçüde de olsa biraz yol almamız, gönüllü kuruluşlardan çok dış etki ve baskılar sayesinde olmuştur. İlk yıllarda yönetim insan haklarıyla ilgili değişiklik önerilerine direnmeye çalışmıştır. Bürokraside reform istekleri ve girişimleri asıl olarak olağanüstü dönemlerde gündeme gelir. Yönetim uzmanları en ideal reform zamanının ihtilal sonrası dönemler ya da kriz dönemleri olduğunda hemfikirlerdir. Ama ihtilal dönemlerinde kurulan yeniden düzenleme komisyonları da amaçlarına ulaşamamıştır. Son altmış yılda dokuz dolayında reform çalışması olmuş bunlardan hiçbirinden olumlu sonuç alınmamıştır (Kazancı, 2003: 18-34). En son reform girişimi 2003'tedir. Kamu yönetimi reformunun yönetimi ve izlenmesi için çeşitli mekanizmalar oluşturulmuş olsa da çok etkili olunamamıştır. İş, önce bir alt komisyon üstlendi. Olmadı. Bir süre sonra "Reform Danışma Kurulu ve İzleme

Yönlendirme ve Koordinasyon Kurulu” adlı bir kurul kuruldu. Ne var ki bu kurulun da sürekliliği sağlanamadı ve düzenleme çalışmaları bir kez daha akamete uğradı (TEPAV, 2006: 2). Çünkü yeniden düzenleme çalışmaları hep bürokratlara bırakılıp, onlara emanet edilmektedir. Çok ayrıklı (istisnai) bir durum olan 2001 yılında anayasa ve bazı yasa değişiklikleri dış baskılarla gerçekleşmiştir. Bu örnek, sürekli Batı ülkelerinin çalar saati ile uyanmakta olduğumuzun bir başka kanıtıdır. Sorunlarımızı kendimiz görüp, kendi istencimizle çözüme gücümüz yok. Sorunları çözmek istediğimizde de yanlış çözüyoruz. Sosyal projeler çağdaşıktan çok uzak. Bu konuda asıl ilginç olan saptama, özellikle ülkemizde halkın da, yönetimin bu konum ve tavrına alışmış olması, ciddi reform isteklerinin yönetim ya da siyasal iradenin keyfine bırakılmış olmasıdır. Bu ülkemizde önemli bir sorundur. Halk ile yönetim arasında çok aralık vardır. Bu durum hem katılmayı hem katılmadan elde edilecek yararı etkisizleştirmektedir. Yine bu genel durum, kamu yönetiminin halka açılmasının iki önemli uygulaması olan katılma ve danışmayı cılızlaştırmakta, kapsamalarını daraltmaktadır. Kimi akademik çalışmalarda<sup>4</sup> ülkemizdeki kamu yönetiminin katılmaya neredeyse tümüyle kapalı olduğu ileri sürülmekte ise de bu belirleme ülkemizdeki katılma örnekleri dikkate alındığında pek doğrulanmamaktadır. Aşağıda vereceğimiz örneklerden de anlaşılacağı üzere ülkemiz kamu yönetiminde Batı ile kıyaslanmasa bile yine de katılma örnekleri bulunmaktadır.

Merkeziyetçi ülkelerde katılma geleneksel işleyişe uygun düşmez, işleyişi aksatabilir, inatla korunan gizliliği zedeler. Bizde yönetsel katılmadan çok siyasal katılma asıldır. Halkın yönetime etkisi önce siyasal erk aracılığıyla olur. Kamu yönetiminin halk ya da gönüllü kuruluşlar tarafından doğrudan etkilenmesine izin verilmez. Araya siyasal erk ve siyasal kurumlar girmiştir. Bu ilişkiyi onlar denetlemek ister. Dolayısıyla da denebilir ki yönetime katılma, merkeziyetçi ülkelerde yaygın bir uygulama değildir. Merkezi yönetimin dünyadaki en önemli örneklerinden biri olan Fransa bu modelden çıkabilmek için otuz yılı aşkın bir süre mücadele vermiş, kitle örgütleriyle siyasal iktidar, kamu yönetimi ile yönetilenler sürekli didişmiştir.

Tam bir katılmadan söz etmek için önce, yönetilenlerin katılma sürecinde etkili olmaları gerekir. İlgili baskı kümeleri doğru saptanmalıdır. Yönetimin bireysel kararları konusunda katılmayı sağlamak kolaydır. Karara muhatap olan kişi ile ilişki kurmak kolayca gerçekleştirilebilir ve sorun çözülebilir. Güçlük, yönetsel kararların çok geniş kitleyi ilgilendirmesi söz konusu olduğu zaman ortaya çıkmaktadır. Konuyla ilgili olanları önce saptamak ve onları bir araya getirmek yönetim için, ilk akla gelen güçlüklerdir. Hele katılma konusunda

4 Bkz. [http://www.ozanavsaroglu.com/index.php?Git=Dosya Dokuman&Makale=38](http://www.ozanavsaroglu.com/index.php?Git=Dosya+Dokuman&Makale=38)

ilgili kesim isteksiz ise ya da sırf bir yasal zorunluluğu yerine getirmek amacıyla, görev gereği, katılmaya çağırılıyorsa yönetimin işi daha da zordur. Okul aile birliği toplantılarına öğrenci velilerinin katılması bu türde bir katılmadır. Çünkü katılanlar çocuklarının özeline kilitlenirler, genel ve belirleyici çözümlere itibar etmezler. Böyle bir katılmadan istenen sonucun alınması olanaksızdır. Burada biçimsel bir katılma söz konusudur ve sonuçları itibarıyla katılmakla katılmamak arasında bir fark yoktur.

Katılma sürecinde bir başka güçlük daha vardır. Katılma belirli bir anda toplanıp ortaya atılan çözüme “evet” ya da “hayır” demek değildir. Kamu yönetiminin katılmaya yatkınlığı; ilgilileri aydınlatması, sorunla ilgili olarak onlara bilgi vermesi ile ölçülür. Bir başka anlatımla katılma için yönetilenin, sorun hakkında aydınlanması ve yönetimin açık ve aynı zamanda saydam olması gerekir. Halk açısından katılma, isteklerin dolaysız olarak karar içine yansıtılması demektir. Baskı kümeleri hem siyasal erki hem de kamu yönetimini etkilemek isterler ve bu olanak genellikle de yasal kurallar sonucu elde edilir. Yönetimin kararlarına katılma en az siyasal katılma kadar önemli ve gereklidir. Hele bazı konu ve alanlarda kamu yönetiminin kararları halk için çok önemli bir hale gelebilir. Norveç’te Enerji İdaresi nerelere baraj kurulacağını halk temsilcileriyle birlikte kararlaştırmıştır. Öteki İskandinavya ülkelerinde olduğu gibi burada da güçlü bir gönüllü halk örgütleri, sivil toplum kuruluşları (NGO) ağı bulunmaktadır. Katılma, halk ile kamu yönetiminin birlikte, doğru ve yerinde karar alabilmesinin en uygun yöntemidir. Bir tanımlamaya göre katılmada, vatandaşlar kamu hizmetlerinden sadece devletin kendilerine sunduğu kadarıyla yetinen, edilgen durumdaki kişiler değillerdir. Vatandaşlar kamu hizmetinin niteliklerinin belirlenmesi kadar hizmet sunumunda da söz sahibidirler (Sezer, 2008: 147). Onun içinde yönetimin bir başka özelliğinin öne çıkması gerekir: O da saydamlıktır. Bu görüntüsüyle katılma yöntemi aynı zamanda birlikte yönetim yani yönetişim aracıdır. Katılmanın anlamlı ve başarılı olabilmesi için yan koşulların da uygun olması gerektiğini unutmamak gerekir.

Katılmadan beklenen sonuçların alınabilmesi için yönetilenlere de önemli yükümlülükler düşer. Bir kere biçimsel katılmanın ötesine geçebilmek için yönetimi katılmaya zorlayacak örgütlenmiş bir güce gerek vardır. Halkın baskı kümeleri biçiminde örgütlenmiş olmaları ile katılmanın yoğunluğu ve sonuçları arasında büyük bir bağıntı bulunmaktadır. Dört duvar arasında ve gizli toplantılarda alınacak kararların uygulanma olanağının çok zor olduğunu, yöneticiler bilmek durumundadır. Hele karardan etkilenecek olanlar baskı kümesi olarak örgütlenmişlerse yönetimin işi daha da zorlaşacaktır. İşte katılma bu zorluğu aşabilecek uygulamaların başında yer alır. Çevresel koşullar özellikle de yönetilene ilişkin koşullar olgunlaştıktan sonra gerçek bir katılmadan söz edilebilir. İster siyasal sistemin öncülüğünde yasa yoluyla ister

yönetimsel düzenlemelerle elde edilmiş olsun katılma, bütün aşamalarıyla yönetilenin demokratik hak ve özgürlüklerine düşkünlüğünün ve haklarını koruma konusundaki direncinin bir göstergesidir. Çok demokraside çok katılma vardır; çok katılmanın olduğu yerde de çok demokrasi. Bu yelpaze, mahalle yönetiminden parlamentoya kadar her kurumu, çevre sorunlarından ekonomik paylaşımına kadar her alanı kapsamalıdır.

## 5.2. Türkiye’de Yönetime Katılma Örnekleri

Ülkemizde yönetimin kararlarına katılma, daha önce de belirtildiği gibi asıl olarak işçilerin kendileriyle ilgili kararlara ya da çalıştıkları işletmelerin genel nitelikteki kararlarına katılımı anlamına gelir. Katılma tartışmalarının odağını da doğal olarak bu sorunlar oluşturur. Belirtmek gerekir ki, işçilerin işletmelerin yönetimine katılmaları ile örgütlenmiş yönetilen kümelerinin kamu yönetiminin kararlarına katılmaları, toplumda demokratikleşmenin bir belirtisi ve ölçütü olmasına karşın her ikisinin uygulanma düzeyleri ve kısa soluklu amaçları birbirinden ayrıdır. Toplu sözleşme yoluyla işçilerin yönetime katılmaları ile halkın kamu yönetiminin kararlarına katılması farklı şeylerdir. Toplu sözleşme yoluyla işçilerin kuruluşların yönetimine katılmasında temel amaç: Çalışma koşullarının iyileştirilmesi, yeterli ücret, sağlıklı bir çalışma vs. gibi konuları kapsar. Halkın yönetime katılmasında ise temel amaç, kamusal kararların halk ya da ilgili kitle yararına oluşturulup uygulanmasıdır. Bizim burada söz konusu ettiğimiz de ikinci tür katılmadır.

Türkiye’de gördüğümüz örnekler yasa yoluyla sağlanmış katılma örnekleridir. Batı’daki katılma örneklerinin oluşum ve uygulamasına pek benzemez. Çünkü ülkemizde halkın yönetime katılımı şikayet ağırlıklı, anlık ve sonucun yönetime bırakıldığı bir süreci ifade eder. Bir başka anlatımla yönetime katılma denilince, halkın aklına şikayet etme gelmekte, uygulama bu yöne çevrilince de istenen sonucu almak olanaksızlaşmaktadır. Öte yandan yönetici de katılma konusunda kesinlikle bir yasa buyruğu bekler. Yine ülkemizdeki bürokratik oluşum etkili bir katılıma pek uygun değildir. Buna kamu görevlisinin dışı karşı olan direncini de eklersek katılmanın yönetimce pek arzulamadığını daha iyi anlarız. Yine de kimi yasalar katılmayı zorunlu hale getirmiş, kararların katılmalı olarak alınmasını emretmiştir. Aşağıdaki örnekler, bizde yasa koyucunun bu konuda oldukça cimri davrandığını ortaya koymaktadır. Anacağımız bu örneklerin ve yasaların bir bölümü yürürlükten kalkmıştır. Ama çıkarıldıkları dönemlerde siyasal iktidarın ve kamu yönetiminin katılma olayına yaklaşım ve bakışını göstermesi açısından ilginçtir.

Katılım açısından önemli örnekler İşçi Sigortaları Kurumu, Bağ-Kur gibi önemli iki sosyal güvenlik kurumu ile ilgili idi. Bu kurumların yönetimlerinde işçi ve esnaf temsilcileri bulunmaktaydı. Ulusal bir ağırlığa sahip bu uygulama,

daha sonraları her iki kurumun Emekli Sandığı ile birlikte bir çatı altında toplanması ile yeni bir konuma ve ada (Sosyal Güvenlik Kurumu) kavuşturuldu. Yakın zamana dek, sözünü ettiğimiz bu kurumlardaki katılım uygulamaları alandaki en güzel örneklerdi. Örneğin, 9.7.1945 tarihli ve 4792 sayılı İşçi Sigortaları Kurumu Yasası çalışma hayatında işçi ile ilgili çalışmalarını olan bir kurumun yönetilmesinde iki işçi temsilcisinin yer almasını öngörmüştü. Dokuz kişilik yönetim kurulu üyeleri arasında iki işçi temsilcisi vardı. Aynı yasa işverence seçilecek iki temsilcinin de yönetim kuruluna girmesini emretmişti. İki işçi, iki işveren tarafından olmak üzere toplam dört seçilmiş temsilciye karşın atanmışların sayısı beş idi. 1971’de benimsenen bir yasa ile Sosyal Sigortalar Yasası dışında kalan ve herhangi bir işverence iş görme bağıtı ile bağlı olmaksızın kendi adına ve kendileri için çalışan esnaf ve diğer bağımsız çalışanlar toplumsal güvenlik kapsamı içine alınmıştır. Bu yasa, Bağ-Kur Yönetim Kurulu’na bağımsız çalışan temsilcilerinin katılmasını öngörmüştü. Yönetim Kurulu bir başkan ve sekiz üyeden oluşuyordu. Üyelerin dördü çeşitli bakanlıkların temsilcileridir. Öteki dört üye ise sigortalıları temsil ediyordu. Bunlar bağlı buldukları en yüksek meslek kuruluşunca gösterilecek üçer aday arasından genel kurulca seçilirdi. Görüldüğü gibi bu yasada sigortalıların temsilcileri ile yöneticilerin sayısı birbirine çok yakındır. Yalnız sayısal ağırlık kamu görevlilerindedir. Bu durum çalışanların, kendi kuruluşlarının yönetimine katılmalarını sağlayan yasalarda da aynı biçimde düzenlenmiştir. Gerçekten yasa koyucu, iktisadi devlet teşekküllerinde katılma sorununu 23 ve 440 sayılı Yasalarda aynı anlayış içinde çözmektedir. Yasa koyucu buradaki düzenlemeleriyle sanki sembolik katılmaya izin vermiş, sayısal üstünlüğü kamu görevlilerine bırakmıştır. Yukarıda aktardığımız örneklerin dışında, siyasal iktidarın gerçek katılmaya izin verdiği ve son dönemlerde çıkarılmış yasalar da bulunmaktadır. Gerçi bu örnekler temelde yurttaş katılımına dayalı olan yerel yönetimlerle ilgilidir. Yine de bunları ilginç örnekler olarak belirtmemiz gerekir. Örneğin 3.7.2005 tarih 5393 sayılı Belediye Yasası’nın 13. maddesi “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir. Hemşerilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır” der. Bu hüküm yurttaşı belediye yönetimine katılmaya çağırılmaktadır. 25.1.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Yasa’nın 10. maddesi uyarınca illerdeki Kalkınma Ajansı Yönetim Kurulu’nda “özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilci” bulunmaktadır. 16.5.2006 tarih ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası’nda genel kurula sendika ve sivil toplum kuruluşlarından temsilci çağırılması öngörülmüştür. Yine bu kuruluşun yönetim kurullarında işçi, işveren ve kamu görevlisi temsilcilerinin yanında, kurumdan aylık alanları temsil etmek üzere kurum mensubu bir üye bulunmaktadır.

Merkezi yönetimin taşra uzantısı olan organlarına halk temsilcilerinin katılmalarını öngören düzenlemelerde de, temsilcilerin sayısına büyük özen gösterilmiştir. Her kurulda yöneticilerin sayıca üstün olmaları sağlanmıştır. Sorumluluğun kamu görevlilerinde olduğu bir düzen anlayışında kamu görevlilerinin sayılarını azaltmak ve seçilenleri onlara sayıca üstün tutmanın kuşkusuz rasyonel bir açıklaması olamaz.

Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Yasa'da genel kurulda devlet dışı kesimlerden gelen kişiler bulunmakta ve genel kurulun bu kompozisyonu yönetim kuruluna da yansımakta dolayısıyla yönetim kurulu da katılmalı bir nitelik kazanmaktadır. Benzer bir durum Milli Prodüktivite Merkezi yasasında da vardır. 4081 sayılı Çiftçi Mallarını Koruma Yasası gereğince, il ve ilçelerde vali ve kaymakamların başkanlığında kurulan denetleme ve uygulama kurullarında çiftçi temsilcileri bulunmaktadır. Çeltik Ekimi Yasası gereğince, çeltik komisyonlarında çeltik ekimi ile uğraşan bir çiftçi vardır. İstimlak Yasası'nın 10. maddesine göre, taşınmazla ilgili kıymet takdir komisyonlarının beş üyesinden ikisi, taşınmazın sahipleri arasından seçilmektedir. İlköğretim ve Eğitim Yasası'nın 29. ve 31. maddeleri ilçe ve illerde görevli il öğretim ve ilçe öğretim kurullarında okul aile birliklerinden iki temsilci bulunmasını öngörmektedir. Orman kadastro komisyonlarında, Orman Yasası'nın 7. maddesi uyarınca, o yerin ziraat odası başkanı ile beldelerde belediye encümenince, köylerde köy ihtiyar kurullarınca seçilen bir üyenin bulunması gerekmektedir. Gayri muvazzaf itiraz komisyonları, vali ve kaymakamların ya da görevlendireceği bir kimsenin başkanlığı altında, o yerde bulunan en yüksek maliye memuru ile ticaret odası ve belediye meclisince kendi üyeleri arasından ya da dışarıdan seçilen birer üyeden oluşmaktadır. 5254 sayılı Muhtaç Çiftçilere Ödünç Tohumluk Verilmesi Hakkındaki Yasa'nın 2. maddesi uyarınca çeşitli yerlerde kurulacak "ihtiyaç komisyonu" nun altı üyesinden biri çiftçidir. Günümüzde uygulamadan kalkmış olan 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Yasası'nın 125. maddesi; il, ilçe ve beldelerde kimi mal ve hizmetlerin fiyatlarının saptanması için yapılacak çalışmalarda esnaf temsilcilerine danışılmasını öngörmüştür. Aynı yasayla uyuşmazlık söz konusu olduğunda kurulacak komisyona ticaret ve sanayi odasından, esnaf derneklerinden bir üyenin katılması hükme bağlanmıştır. Bu yasada hem danışma hem de katılma örnekleri yer almıştır. Son yıllardaki gelişmeler sonucu kadük olmuş yani uygulanma olanağı ortadan kalkmış bu yasa maddesi, danışma ve katılma konusunda yürürlüğe girdiği dönemin sosyal anlayışını çok net biçimde açıklamaktadır. İl Trafik Komisyonlarında şoförler cemiyetinden ve trafikle ilgili vakıf ve derneklerden temsilciler bulunmaktadır. Av komisyonlarında avcı temsilcisine yer verilmiştir. 5263 sayılı Yasa'ya göre il ve ilçelerde kurulu Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında sivil toplum kuruluşlarından iki, yine aynı il ya da ilçede yardımsever yurttaşlar arasından seçilen iki

temsilci vardır. 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Yasa, özel güvenlik komisyonunda devlet görevlileri yanında ticaret ve sanayi odası temsilcilerinin de bulunmasını öngörmüştür. Mera Yasası; mera, otlak ve kışlakların korunması ve iyileştirilmesi işini, köy ve belediyelerle birlikte meradan yararlanacak hak sahibi, otlatıcı ve göçerlerin katılımlı olarak kuracakları komisyonlara bırakmıştır. 5199 sayılı Hayvanları Koruma Yasası “İllerde kurulacak koruma kurullarında hayvanları koruma ile ilgili faaliyet gösteren gönüllü kuruluşlardan valilik takdiri ile seçilecek en çok iki temsilci bulunur.” demektedir. 12.3.2004 tarih ve 2540 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 5101 sayılı Yasa’ya göre Sinema, Video ve Müzik Eserleri Yasası’nın 6. maddesine göre denetleme kurulunda ilgili meslek kuruluşlarınınca seçilecek iki üye bulunacaktır. Bu üyeler, kurul kararının oluşmasına katkıda bulunacaklardır. Doğal Afet Sigortaları Yasası’nın 4. maddesine göre, kurumun yönetim kurulunda Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği’nden bir temsilci bulunmaktadır. Türk Akreditasyon Kurumu’nun yönetim kurulunda; danışma kurulunca çeşitli meslek kuruluşları, birlikler ve vakıf temsilcileri arasından seçilen üç üye görev yapmaktadır.

Bazı düzenlemeler ise yasalarla değil yönetmelik ve kararnamelerle yapılmıştır. Bunlar da tıpkı yasal düzenlemeler gibi ilgili halk kesimlerine çalışmalara katılma olanağı sağlamaktadır. Örneğin, Afet Nedeniyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkındaki 28.8.1968 tarihli yönetmeliğin 20. maddesine göre, talep taahhütnameleri inceleme komisyonunda halktan temsilci bulunmaktadır. 3.7.2014 tarihli Reklam Kurulu Yönetmeliği’ne göre, Reklam Kurulu’nda çeşitli sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri bulunur. Bu kurul icrai karar yani üçüncü kişileri etkileyen kararlar alma yetkisine sahiptir ve katılma konusunda ilginç örneklerden biridir. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu, Tüketici Konseyi, reklam verenlerin dernekleri, reklamcılar dernekleri ve öteki sivil toplum kuruluşları çoğunluğa sahip olarak bu kurulu oluştururlar. Aynı biçimde 20.11.2014 tarihli İstanbul Tahkim Merkezi Yasası’nda genel kurul çeşitli kitle örgütlerinden gelen temsilcilerden oluşmaktadır. 31.8.1964 tarihli ve 3569 sayılı Kararname’ye göre, bir zamanlar çok revaçta olan fakat günümüzde uygulamadan kalkmış, hatta unutulmuş, ilçe toplum kalkınması kurullarına, biri kamu görevlisi olmayan iki kadın üyenin katılması öngörülmüştür. 2001 yılında yapılan bir düzenleme ile cezaevi izleme kurullarına mahkum yakınlarından temsilcilerin katılması sağlanmıştır. 19.7.2016 tarihli Perakendeciler Konseyi Yönetmeliği hükümlerine göre bir danışma organı olan bu konseyde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği ile kendisine bağlı derneklere kayıtlı toplam üye sayısı en fazla olan üç tüketici dernekleri federasyonunun yönetim kurulu başkan veya üyesi,



perakende sektörüne yönelik faaliyet yürüten federasyonların yönetim kurullarından üçer üye bulunmaktadır. Bu kurumdaki örnek konumuz açısından da çok ilginçtir. Bir danışma organı olan bu kurula, karar oluşturmak üzere çeşitli sivil toplum kuruluşlarından temsilciler katılmaktadır. Bir başka deyişle danışma niteliğindeki kurumun yapısı katılma konusunda ilginç bir örnektir.

Ayrıntılarına inmeden verdiğimiz bu örneklerden anlaşılacağı gibi ülkemizde katılmanın yasal ve yönetsel zorunluluk olduğu alanların önemi oldukça azdır. Düzenlemelerde katılma aritmetiğine çok dikkat edildiği görülmektedir. Katılmanın sağlandığı kurullarda halk temsilcilerinin sayısı kararın yönünü değiştirecek düzey ve sayıda değildir. Bazı konularda katılmadan söz etmek için zaman henüz çok erkendir. Örneğin, kentlerde kolluk çalışmalarının yürütülmesinde halkın katılımını sağlamak başarıyı çok artıracaktır. Hiç olmazsa polisin gizli olmayan çalışmalarında, kararların alınmasında belde halkına danışılmasının çok yararlı olacağı vurgulanmaktadır. En uç, en olmaz konularda bile halkın katılımı veya halka danışmanın yönetimin işini kolaylaştıracağına inanmaktayız. Çünkü danışıp soran yönetim en az hata yapan yönetimdir. Böylece hangi gerekçelerle, hangi yöntemlerle ve hangi yoldan sorunların üzerine gidileceği, önceden belirlenmiş ya da öğrenilmiş olmaktadır. Dolayısıyla böyle bir düzenleme, yönetime büyük bir üstünlük ve kararlarında isabet sağlayacaktır. İkinci olarak katılma uygulamasında, yönetimin yapabileceği hata oranı çok azalmaktadır. Kitleler paylaştıkları, görüşlerinin yer aldığı kararların uygulamasını kolaylaştırmak gibi bir eğilime sahiptir. İnsanlar katıldıkları veya uzlaşmaya vardıkları kararlara arka çıkarlar. Kaldı ki bunlara ek olarak danışma ve katılma yönetimde saydamlığı sağlar ki, halkla ilişkilerde saydam yönetimler en çok özlenen ve hatta en çok beğenilen yönetim türüdür. Oysa bizdeki örneklerden anlaşıldığına göre katılma olayında gerekli olan öğeler budanmıştır. Toplumda bazı kesimlerin bas bas bağırmalarına, tek yanlılığı ve tek sesliliği eleştirmelerine karşın, yönetim ve yönetici kendi görüşlerinin üstün gelmesi için elinden geleni yapmakta, bildiğini okumaktadır. Kamu yönetimi - siyaset işbirliği halkı oyalama yoluna gitmektedir. Halk beklentilerinin gerçekleşmesi, açık kapı bırakılarak ya da halka ümit verilerek, sürekli olarak belirsiz bir tarihe ertelenmektedir.

Danışmada, danışılanların sayısı çoktur. İleri sürülen görüşler yöneticilerin istediği ölçüde kamusal karara yansır. Buna karşılık katılmada temsilcilerin görüşleri doğrudan doğruya kamusal kararları oluşturacağından temsilcilerin sayısı önem kazanmaktadır. Danışmada kendisine danışılanların niteliği önemli iken, katılmada hem nitelik hem de nicelik önemlidir. Yani sayı ön plana geçmiştir. Avrupa'da başat uygulama bu yöndedir. Örneğin, Fransa'da ulusal planın hazırlanmasında sendikalar, özel teşebbüs yöneticileri, çiftçiler, akademisyenler ve değişik kesimlerden iki bin dolayında kişiye danışılmış

olmasına karşın, bölge planlaması için oluşturulup, yeni kararlar alma ve yürütme yetkisi bulunan kurullara halk temsilcilerinin katılması konusunda çok titiz davranılmıştır. Bu kurullarda çoğunluk kamu görevlilerindedir. Bizde de aynı uygulama ve anlayış uzun süre geçerli olmuştur. Kalkınma planlarının hazırlanması sırasında oluşturulan özel uzmanlık komisyonlarında 1.500 dolayında temsilcinin görüşü alınmıştır. Yönetimler danışmaya daha sıcak bakarken, yetkilerini başkalarıyla paylaşma anlamına gelen katılma konusunda çok titiz ve cimri davranmaktadır. Son sözü söyleme yetkisini tekno-bürokratik kadro kendisinde tutmak eğilimindedir ve bu eğilim ülkemizde çok köklü ve güçlüdür.

Yönetim katılma uygulamasını, kendi eylem ve işlemlerinin yönlendirilmesinden çok bilgi eksikliğini giderecek bir yöntem olarak görür. Yerel ya da ülke düzeyinde yönetilenlerle ilişki, yalnız danışma aşamasında kalmaktadır. Daha ileri gidilmemiştir. Kamu görevlilerinin aslında istekleri de budur. Oysa ülkedeki toplumsal gelişmişlik, siyasal yapı ve atmosfer katılmayı gerektirmektedir. Yönetici kendi yetkilerini başkalarıyla birlikte kullanmaya zorlayan bir düzenlemeyi kuşkusuz beğenmez. Yönetimin baskı kümelerini katılmaya çağırması, onların isteklerinin karara girmesini arzulamasından çok yönetimin bilgi belleğini genişletmesi ve kamu görevlisinin örgütsel beklentileriyle ilgilidir. Ayrıca ülkemizde kamusal karara katılmanın anatomisi incelendiğinde görülür ki, işçilerin yönetime katılmaları dışında kalan katılım biçimlerinde, yönetilenin baskısından çok yöneticinin, yasa koyucunun takdiri ön plandadır. Yönetime katılma konusunda halktan istek gelmediğini, hatta böyle bir olaydan halkın habersiz olduğunu, yakın geçmişe bakarak anlamak çok kolaydır. Örneğin, şimdilerde yürürlükten kaldırılmış T.C. Emekli Sandığı Yönetim Kurulu'nda bir süre önceye kadar bir tane memur temsilcisi bulunurdu. Bu temsilciyi Emekli Sandığı çalışanları kendi aralarından seçerlerdi. Belirtelim ki bu katılmanın sağlanmasında memurların en ufak bir rolü olmamıştır. Çünkü bu uygulama memurların katılmayı hiç duymadıkları, katılmadan haberdar olmadıkları bir dönemde başlatılmıştır: Yıl 1948. Bu örnek bir kez daha gösteriyor ki, katılma olayında sadece katılma aritmetiği, katılma sınırları, katılma alanı değil katılanın niteliği de çok önemlidir.

Türkiye'de kamu yönetim tarafından katılmaya çağırılan temsilcilerin nitelikleri ve katılma statüleri yönetimi denetlemekten çok, onun bilgi belleğini genişletecek bilgileri aktaracak biçimde düzenlendiği ve gelişmelerin bu yönde olduğu anlaşılmaktadır. İşte bu nedendir ki, bir halkla ilişkiler sorunu olan katılmada, halkın yönetimin karar alma sürecine katılımını göstermelik katılma (pseudo-participation) olarak nitelemek yanlış olmayacaktır. Günümüzde çeşitli kesimlerden çok önemli katılım istekleri gelmekte ve bu işin öncülüğünü çeşitli alanlarda örgütlenmiş bulunan gönüllü kuruluşlar yapmaktadır. Bu isteklerle

Avrupa Birliği'nin istekleri büyük ölçüde örtüşmekte ve devlet yıllardır kapalı tuttuğu kapıları aralamamak için adeta direnmektedir.

### Sonsöz

Haberdar değilsen yönetemezsin doğru söylenmiş bir söz. Danışma ve katılma yönetim dışındaki olay ve sorunlardan, halk beklenti ve şikayetlerinden haberdar olma yöntemidir. Bu yönüyle o, herhangi bir çatışmalı durumda yönetimi güçlü kılabilecek yöntemlerden biridir. Ayrıca danışma ya da katılma yalnız bir metot, teknik olmayıp aynı zamanda çağdaş yönetimin temel görevlerinden (*fonction fondamentale*) biridir. Çağdaş bir ilke olan birlikte yönetimin vazgeçilmeyecek ayaklarından biridir. İlk başlarda ortaya çıkan sakıncalarına karşın zaman içinde bu iki teknik; yönetimin doğru, yerinde karar almasının vazgeçilmezi olmuştur. Ne kadar çok danışılırsa o kadar az hata yapılır. Ülkemizde katılma ve danışma konusundaki örnekler pek doyurucu değildir. Türk halkının asırlarca duçar olduğu vesayetçi yönetim uygulamasından, yani tebaa yönetiminden vatandaşlık anlayış ve uygulamasına daha tam anlamıyla geçilememiştir. Kuşkusuz son elli yılda demokratik sistemimizde meydana gelen olaylar, baskı kümelerinin sayıca çoğalması kamu yönetimini katılma ve danışmaya zorlamışsa da, ortaya konan örnekler pek doyurucu değildir. Kamu yönetiminin önemli alanlarında, bu iki teknik pek yoktur. Söz gelimi devletin temel fonksiyonlarının görüldüğü kolluk, maliye, ulusal savunma gibi konularda halka hiçbir şey sorulmaz. Bu görevleri yürüten bakanlıkların danışma ve katılma pencereleri sürekli kapalıdır. Halk etkisine tümüyle kapalı bir sistem oluşturulmuştur. Ülkemizde açık, saydam ve hesap verebilir ve katılımcı bir yönetimden söz edebilmemiz pek mümkün değil. Yönetimin kendi içine kapanma tavrına karşı toplumsal gelişme kapıları zorlamaktadır. Hızla çoğalan sivil toplum kuruluşlarının; kamunun işleyişine, kararlarına katılmak üzere beklemekte olması, katılmalı bir ortamı arzulaması aslında halktan çekinmeyen, halkla iyi ilişkiler içinde olmak isteyen bir yönetim için bulunmaz fırsattır.

Hemen eklemek gerekir ki konunun bir başka yüzü daha vardır. Katılma veya danışmadan istenilen sonucun alınabilmesi için hazırlıklı bir halk kesimine gereksinim vardır. Türkiye'de durumun böyle olduğu söylenemez. Gönüllü kuruluşların giderek çoğalmasına karşın halktan kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Batı'da gözlemediğimiz bir anlayışa göre Avrupa Birliği ülkelerinin çoğunda halk, konu ya da sorun ne olursa olsun tüm alanlarda yönetime katılmak istemekte, görüşünün sorulmasını istemekte bu konuda ısrarcı olmaktadır. Biz böyle bir durumda henüz değiliz. Örneklerin azlığı bunun en açık kanıtı. Bu konuda Fransa'da kitleler tarafından sıkça

kullanılmaya başlayan bir slogan çok anlamlıdır: “Bensiz hiçbir kamusal kararı tanımlıyorum.” (Le Monde, 1.6.2017).

## Kaynakça

- Baykal, Deniz (1970), *Siyasal Katılma* (Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayını).
- Blondiaux, Loïc (2007), “La Démocratie Participative, Sous Conditions et Malgré Tout. Un Plaidoyer Paradoxal en Faveur de l'innovation Démocratique”, *Mouvements*, (50): 118-129.
- Boratav, Korkut (2005), *Türkiye’de Devletçilik* (Ankara: İmge Kitabevi).
- Buch, Henri (1988), “La Decision”, Langrod, Gérard (Ed.), *Traité de Science Administrative* (Paris: Mouton).
- Crozier, Michel (1963), *Le Phénomène Bureaucratique* (Paris: Seuil).
- Crozier, Michel (1988), *Comment Réformer l'État? Trois Pays, Trois Stratégies: Suède, Japon, États-Unis* (Paris: La Documentation Française).
- Çetin, Sefa (2010), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19 (3): 23-38.
- Çitçi, Oya (1996), “Temsili Katılma ve Yerel Demokrasi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5 (6): 13-24.
- Cortvriend, Bill (2016), “Le Modèle Scandinave? Norvège”, <https://www.citizenlab.co/blog/participation-citoyenne/la-france-mauvaise-eleve-en-participation-citoyenne/> Norvège /
- Eroğul, Cem (1990), *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı* (Ankara: İmge Kitabevi).
- Eroğlu, H. Tuğba (2006), “Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar”, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (11): 191-206.
- Eryılmaz, Bilal (2008), *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime* (İstanbul: Alfa Yayınları).
- Gournay, Bernard (1986), *l'Administration* (Paris: PUF).
- Goyard, Claud (1998), “Le Milieu Social”, Langrod, Gérard (Ed.), *Traité de Science Administrative*, (Paris: Mouton).
- Kartal, Nazım (2012), “Danışmanlık Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, 45 (4): 139-155.
- Kazancı, Metin (2003), “Kirtasiyecilik ve Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 36 (2): 21-35.
- Kazancı, Metin (1978), *Yönetim ve Yönetilen Açısından Halkla İlişkiler* (Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayını).
- Kazancı, Metin (2016), *Halkla İlişkiler* (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Langrod, George (1972), “Introduction”, Langrod, George (Ed.), *La Consultation dans l'Administration Contemporaine* (Paris: Cujas): 21-35.

- Lukensmeyer, Carolyn J. ve Steven Brigham (2005), "Taking Democracy to Scale: Large Scale Interventions for Citizens", *The Journal of Applied Behavioral Science*, 41 (1): 47-60.
- Onaran, Oğuz (1971), *Örgütlerde Karar Verme* (Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayını).
- Öncü, Ayşe (1982), *Örgüt Sosyolojisi* (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Philippe, Andre (1971), "Démocratie, Consultation, Autorité", *Le Monde*, 25 Mart 1971.
- Pouydesseau, Jeanne Siwek (1972), "Consultation et Participation", Langrod, Goerges (Ed.), *La Consultation dans l'Administration Contemporaine* (Paris: Cujas).
- Sezer, Özcan (2008), "Kamu Hizmetlerinde Müşteri Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme", *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (8): 147-171.
- Soysal, Mümtaz (1968), *Halkın Yönetime Etkisi* (Ankara: TODAİE).
- Tekeli, İlhan ve Gencay Şaylan (1975), "Danışmanlık Kuramı", *Amme İdaresi Dergisi*, 8 (2): 40-54.
- TEPAV (2005), *Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum*, [http://www.tepav.org.tr/tur/admin/Kamu\\_yonetiminde\\_reform.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/Kamu_yonetiminde_reform.pdf)
- Timur, Taner (1993), *Türk Devrimi ve Sonrası* (Ankara: İmge).
- Weber, Yves (1972), "La Fonction Consultative et le Droit", Langrod, Goerges (Ed.), *Consultation Dans L'Administration Contemporaine* (Paris: Cujas).
- Wheare Kenneth C. (1963), *Government by Committee: An Essay on the British Constitution* (UK: Oxford): 247-271.
- Yağmurlu, Aslı (2011), "Siyasal Katılım ve Halkla İlişkiler", *Türk İdare Dergisi*, (471-472): 65-77.
- Yılmaz, Murat (2013), *Kamu Yönetiminde Katılım Türkiye'de Yerel Düzeyde Uygulama Örnekleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi (Aydın: Adnan Menderes Üniversitesi).