



Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN / Değişen Yönetim Paradigması ve Karar Mekanizmalarına
Katılım Projesi Koordinatörü

Değişen Yönetim Paradigması ve Karar Mekanizmalarına Katılım

Giriş

Küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin, zincirleme olarak devlet, kamu yönetimi ve yerel yönetimler üzerinde önemli etkilerde bulunduğu ve genel olarak merkezi yönetim- yerel yönetim ve sivil toplum ilişkilerine kadar geniş yelpazede tartışmaları içeren bir değişim- dönüşüm çağını yaşıyoruz.

Yapısal ve işlevsel anlamda Türk kamu yönetimi açısından da pratik sonuçlar doğuran bu süreçte, mülki idare sisteminin işleyişi, sorunları, temel tartışma alanları ve bu bağlamdaki çözüm arayışları giderek daha önemli hale gelmektedir. Bu süreç, yönetim felsefesi, teorisi ve pratiği açısından bir takım önemli sonuçları da beraberinde getirmektedir. Merkezi idarenin artık “tek başına yapan, yaptırان bir aktör” olmadığı, tam tersine yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve diğer paydaşlarla birlikte, aktif vatandaş katılımı ve yönetim kavramı çerçevesinde bir yönetim anlayışının bu bağlamda öne çıktığı görülmektedir.

Yönetim Paradigmasında Değişim

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru yaşanan süreçte devlet kavramı merkezli tartışmalar ve gelişmeler, yönetim anlayışlarını, yapılanmalarını, bu alanda oluşmuş ilkeleri ve kurumlaşmaları, yönetim yapısını oluşturan yapıların konumunu ve ilişkilerini önemli ölçüde ve köktenci bir şekilde etkilemektedir.

1980’li yıllara damgasını vuran ve 1990’lı yıllarda da hızını yitirmekten süregelen kapsamlı değişim süreci içinde devlet kurumunun konum ve işlevlerinin de kapsamlı ve köklü bir biçimde değiştiği söylenebilir. Bir yadsınamaz gerçek olarak nitelenen bu dönüşümün, geleneksel kamu yönetimi anlayış ve uygulamasını etkilememesi mümkün değildir. Eğer yepyeni bir dünya düzeni ortaya çıkmışsa, bu yeni düzen içinde konum ve işlevleri bakımından yepyeni bir devlet kurumu ile karşı karşıya kalınmıştır; bu düşünce çizgisinin doğal sonucu ise yeni bir kamu yönetimi anlayış ve uygulamasının gerekliliğidir. Son derece karmaşık ve dinamik bu de-

ğişim sürecinde, kamu yönetimlerinin yeni anlayış ve yaklaşımlar çerçevesinde yeniden ele alınması ve yapılandırılması konusunda yaygın bir consensus bulunmaktadır.

Kamu yönetimi, küreselleşme sürecinde gerçekten de çok önemli değişimlere sahne olmakta ve günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinimlere uyma/uydurulma çabaları içinde görülmektedir. Yönetime katılma, demokratik yönetim, özerkleşme ve yerelleşme, yönetim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi, profesyonel yönetim v.b. kavramlarla ifade edilebilen yeni fenomenlerin ve temelde işletme yönetimi alanında yerleşen yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel süreçlerine dahil edilme girişimleri, bugün pek çok devletin siyasi ve idari gündeminin en baş sıralarında yer almaktadır.

Dünyada yaşanan bütün bu süreçlerin özellikle devlet kavramı üzerindeki tartışmalar bağlamında, yapısal- işlevsel yönüyle kamu yönetiminin hem merkezi hem de taşra örgütlenmesini de içine alacak bir biçimde, Türkiye özelinde



de yansımaları kaçınılmazdır.

Dünden bugüne Türk kamu yönetiminin merkez ve taşra boyutuyla yeniden yapılanma ihtiyacına işaret eden çok sayıda gösterge ve neden bulunmaktadır. Ancak bu yapılanmanın derecesi ve yöntemi üzerinde tam bir görüş birliği olduğu söylenemez. Yine, bu çalışmalar esas itibarıyla, örgüt ve usullerde değişiklik ile teknik düzenleme düzeyinde ele alınmış, özel ve genel düzeydeki yönetimi geliştirme çabaları beklenen sonucu vermemiştir. Bu çabaların içeriği ve sonucundan öte, Türk yönetim sisteminin bugün karşı karşıya bulunduğu temel niteliklere ve sorun alanlarına bakıldığında, bunların merkezi yönetimden yerel yönetimlere, sivil toplum katılımından demokrasi pratiğine kadar uzanan bir içeriğe sahip olduğu görülecektir.

Tarihi yönetim geleneğimizden, güncel yönetim sorunlarımıza; mevcut hizmetler ve yönetim yapısından gelecekteki olası gelişmelere kadar her alanda yeni bir düşünceye ve yapıya gereksinim duyulduğu konusu bugün genel bir kabul görmektedir. Devletin halkı daha fazla anlamaya çalıştığı, onun beklentilerine cevap verebilmek için, ona uymak zorunda kalacağı değişim ön şart olarak ortaya çıkmaktadır.

Dünya'daki gelişmeler bağlamında, Türkiye'de de yönetim paradigması hızla değişmektedir. Bu değişim, yeni değerleri ve yönetim modellerini beraberinde getirmiştir. Etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, şeffaf ve yerinden yönetimi önceleyen yönetim anlayışı, pek çok gelişmiş ülkede olduğu gibi Türkiye'de de kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkmaktadır.

Bu ilke ve değerler bir taraftan hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini arttırmayı ve vatan-

daşların karar ve yönetim süreçlerine daha fazla katılımını sağlamayı amaçlarken, diğer taraftan etkinliği, verimliliği ve vatandaşın artan hizmet beklentilerini en uygun ölçekte karşılayabilecek yeni yönetim modellerini zorunlu hale getirmektedir.

Yönetimde Paradigma Değişimi, Mülki İdare ve Katılım

1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerinden 1876 Kanunu-i Esasi'sinin ilgili hükümlerine ve 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Hakkında Kanun-u Muvakkat'e (Geçici Kanun) kadar birçok önemli mevzuat hükmü çerçevesinde Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne tevarüs eden Türk mülki idare sistemi, hem merkez hem de taşra örgütlenmesiyle yüz elli yıllık bir hikayeye sahiptir. Tanzimat sonrası realize olan ve Batılılaşma sürecinde özellikle Merkeziyetçi Napolyon Fransa'sının bir takım niteliklerini bünyesinde barındıran, bu bağlamda önemli sorun alanları ve tartışmalarla günümüze kadar gelen Türk mülki idare sistemi, yukarıda sözü edilen yönetimde paradigma değişimi tartışmaları çerçevesinde güncel tartışmaların odağında yer almaktadır. 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın, Türk mülki idare sistemini doğrudan ya da dolaylı etkileyen iç ve dış faktörler çerçevesinde yeniden realize edilerek güncellenmesini de gerekli kılan bu tartışmalar somut çözüm arayışlarına yönelik olarak devam etmektedir.

Küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin devlet ve kamu yönetimi özelindeki somut etkileri ve aynı bağlamda teoriden pratiğe işletme yönetimleri ve kamu yönetiminin birbirine yakınlaşması ve son tahlilde geleneksel yönetim anlayışından yeni kamu yönetimine yönelimler, mülki

idare sistemini de hem yapısal hem de işlevsel olarak etkilemektedir.

Yöneten ile yönetilen arasındaki uçurumun ortadan kalkmaya başladığı bir ortamda, çoklu aktör yapısında, halkın mümkün olan her alanda ve biçimde karar alma süreçlerine katılımını ve kamusal hizmetlerin etkin, verimli ve şeffaf bir şekilde sunumunu öngören yönetim kavramı bağlamındaki tartışmalar da özellikle "katılım" boyutuyla mülki idarenin gündeminde kendine yer bulmaktadır.

Türk kamu yönetiminin başat tartışmalarından birisi olan merkezi yönetim– yerel yönetim ilişkilerinin yanında, merkezi idarenin taşra örgütlenmesi kapsamında yer alan mülki idare örgütlenmesinin özellikle 2003 sonrası yoğunlaşan yönetimde yeniden yapılanma tartışmaları çerçevesinde nerede durduğu ve sorunlar ve çözüm arayışlarının keyfiyeti de yukarıdaki yaklaşımlar çerçevesinde son derece önem arz etmektedir.

Bu yaklaşımlar çerçevesinde, yapısal ve işlevsel sorunlara çözüm arayışları ve özellikle, kamu kurumları ile Sivil Toplum kuruluşları arasındaki diyalogu geliştirmek ve yukarıda sözü edilen yaklaşımlar çerçevesinde aktif vatandaş katılımı ve yönetim pratiğiyle mülki idare sisteminin "yapabilirliğini" artırma, "etkin, verimli ve katılımcı bir şekilde yönetebilir" kılma hedefine yönelik olarak bir takım çalışmaların yapılması gerektiği konusu yadsınamaz bir gerçektir.

Bu bağlamda, genel olarak mülki idare sisteminin işleyişi, sorunları ve geleceğe ilişkin beklentileri, özelde ise mülki idare sistemi içerisinde önemli bir yeri olan ve adeta "devletin vatandaşla temas noktaları" olarak adlandırabileceğimiz kaymakamlıkların ve bu görevi ye-



rine getiren mülki idare amiri olarak kaymakamların konuya yaklaşımları, beklentileri ve içeriden bir bakış anlamında önerileri, “Değişen Yönetim Paradigması ve Karar Mekanizmalarına Katılım” başlıklı devam eden projemiz kapsamında irdelenmektedir. Bu çalışmada, söz konusu projenin “Değişen Yönetim Paradigması Karşısında Mülki İdaredeki Değişim Algısı” başlığı bağlamındaki bileşenleri analiz edilip, proje içeriği hakkında bilgi verilecektir.

Değişen Yönetim Paradigması ve Karar Mekanizmalarına Katılım Projesi

Amaç ve Katma Değer

Yaklaşık 5 aydır devam eden proje, mevcut mülki idare sistemini ve mülki idare sistemi içerisinde yer alan aktörlerin/paydaşların sisteme ve geleceğine dair düşünce ve beklentilerini analiz etmeyi; sistemin ve mesleğin geleceğine yönelik projeksiyonlar geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Mülki İdare Araştırması Projesi, konuyla ilgili önceki çalışmaların bulgularını da göz önünde bulundurarak güncel bir veri demeti analiz sunmayı amaçlamaktadır. Özellikle İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından yürütülen ve sonuçları 2002 yılında açıklanan çalışmadan sonra geçen 10 yıllık süre içinde Mülki İdare Amirlerinin kamu yönetimi ve bürokrasi anlayışları, kamu hizmeti algıları, mesleğe karşı tutumları, toplumsal kökenleri gibi çeşitli konularda meydana gelen değişiklikleri otaya koyacak bir veri seti oluşturulmasına ihtiyaç vardır.

Şurası bir gerçektir ki, 2002 yılından bu yana kamu yönetiminde

büyük değişiklikler yaşanmıştır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışının etkisi altında kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması, kamu hizmeti ve kamu yararı anlayışında önemli bir dönüşüm meydana getirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, “kamu örgütlerinin kamu hizmetlerini devlet tekeli veya ayrıcalıkları altında olmaksızın piyasa koşulları içinde karlılık ve verimlilik ilklerine göre nasıl yerine getirecekleri, bu tür bir işletmecilik yaklaşımının nasıl bir ussalık temeli üzerine oturacağı ve kamu örgütlerinin bu yeniden yapılandırılmaları ve işleyişlerinde özel işletmecilik alanının bilgi birikimi, yaklaşım ve tekniklerinden nasıl yararlanacağı noktaları üzerinde yoğunlaşmaktadır”.¹ Bu yaklaşımlar ve eğilimlerin Türkiye’de özellikle son on yılda yoğunluk kazanmasına rağmen, bu süreçte mülki idare amirlerinin söz konusu gelişmelerle ilgili tutum ve görüşlerini yansıtacak bir çalışma yapılmamıştır.

Mülki İdare Araştırması Projesinin, mülki idare amirlerinin, meslek ile ilgili algılamaları, yeni kamu yönetimi anlayışıyla gerçekleştirilen uygulamalar ve değişim- dönüşüm sürecinden ne şekilde etkilendikleri gibi önemli konulara ışık tutması beklenmektedir. Yine araştırmanın bulgularının benzer konularla ilgili akademik çalışmalara ve bu alanda yapılacak saha araştırmalarına rehberlik edeceği düşünülmektedir.

Projeden Beklenen Somut Çıktılar ve Sonuçlar

Mülki İdare Araştırması Projesi ile özellikle son 10 yıllık süreçte Mülki İdare Amirlerinin kamu yönetimi ve bürokrasi anlayışları, kamu hizmeti algıları, mesleğe karşı tutumları, toplumsal kökenleri gibi çeşitli konularda meydana ge-

len değişiklikleri otaya koyacak bir veri seti oluşturulması ve bu verilerin yorumlanması hedeflemektedir. Bu şekilde Mülki İdare Amirliği meslek mensuplarının güncel bir fotoğrafı çekilmiş olacaktır.

Yürütmekte olduğumuz Mülki İdare Araştırması, daha önce yapılan benzer çalışmaların bulgularına ek olarak, özellikle son yıllarda öne çıkan aşağıdaki hususların gün ışığına çıkarılmasını sağlayacaktır.

Küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin çerçevesinde bir dizi gelişmeyle de ilgili olarak, yeni kamu yönetimi, yönetim vb. gibi olgular bağlamında düşünüldüğünde, yeni gelişmelerin gerekli kıldığı donanımların elde edilmesi ve hedeflerin realize edilmesinin, geleneksel kamu yönetimi ve politika oluşturma yaklaşımlarıyla hayata geçirilemeyeceği ve bu bağlamdaki sınırlılıklar açıkça görülmektedir.

Bu çerçevede, özellikle sivil toplumun öne çıkarılması, paydaşlarla diyalog, doğrudan katılım vb. yaklaşım ve yöntemlerle, kamu yönetiminin aynı bağlamdaki sınırlılıklarının üstesinden gelinebilir. Karar verme süreçlerine katılım kanallarının genişletilmesi, mekanizmaların çeşitlendirilmesi ve de etkinliğinin artırılması, kamu- vatandaş ilişkisine yeni açılımlar getirebilecektir. İnovatif stratejiler ve etkin katılım yöntemleriyle yöneten- yönetilen ilişkilerine etkili ve verimli çözümler getirilebilecektir. Mülki idare amirleri, görevleri sırasında farklı gruplarla muhatap olduğu için, bu çalışmayla vatandaşın kamu politikası oluşturma süreçlerine katılımının fotoğrafı çekilerek, sorunlar ve çözüm önerilerinin tespit edilmesi mümkün olabilecektir.



¹ Naim Kapucu, “Yeni Yönetim Yaklaşımları ve Yerel Yönetimler”, *Yerel ve Kentsel Politikalar* (Edit.: M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel), Çizgi Kitabevi, 2003, Konya, s. 284.

Türk kamu yönetiminin Osmanlıdan Cumhuriyet'e tevarüs eden temel niteliklerinden ve sorun alanlarından birisi olarak merkezîyetçilik ve katılım eksikliğinin gerek yönetenlerden ve gerekse yönetilenlerden kaynaklanan muhtelif yapısal ve işlevsel nedenleri bulunmaktadır. Bu bağlamda çalışmayla, mülki idare amirlerimizin katılım konusunu ve demokratik değerleri içselleştirme düzeyleri ve aynı cümleden olmak üzere, katılım mekanizmalarını vatandaşla açma, görüş alma, siyasal toplumun tek taraflı buyuruculuğu karşısında sivil toplum katılımını öne çıkarma, istişare etme, konularına nasıl baktıklarına ilişkin önemli veriler sağlanması öngörülmektedir.

Kamu yönetimiyle işletme yönetiminin teoride ve pratikte birbirine yaklaşması, işletme yönetiminde kullanılan yol ve yöntemlerin kamu yönetiminde de yaygın olarak kullanılmasının bir sonucu olarak, Stratejik Yönetim ve Planlama anlayışının Türk kamu yönetiminde son on yılda önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir. İlgili mevzuat çerçevesinde, kamu yönetimin önemli bir yanı olarak mülki idarenin karşı karşıya kaldığı yeni sorumluluklar ve konunun mülki idare amirlerince algılanma biçimine ilişkin veriler de bu çalışma sonucunda analiz edilebilecektir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yönetimden yönetime evrilen yönetim pratiği, merkezi ve yerel olmak üzere, optimalite, etkenlik ve verimlilik kavramlarına yoğunlaşmış bulunmaktadır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışının kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması, kamu hizmeti ve kamu yararı anlayışında ortaya çıkardığı dönüşümlerin mülki idare özelinde algılanma biçimi, yine bu çalışma kapsamında tespit edilmeye çalışılacaktır.

Hesap verebilirlik, saydamlık ve açıklık ilkeleriyle yakın ilişki içinde olan "e-devlet" kavramıyla ilgili algılama ve yansımalar da konumuz açısından önem taşımaktadır. "Dijital kent kavramı, e-devlet uygulamalarının da yaygınlaşmasıyla çok farklı uygulamalarla hem Türkiye'de hem de dünyada giderek yaygınlaşmakta ve içeriği zenginleşmektedir. Bu gelişmede, hem bilgisayar destekli uygulamalar hem de internet tabanlı hizmetler temel rol oynamaktadır."² Çalışma kapsamında mülki idare amirlerinin başında bulundukları birimlerin, özellikle de valilik ve kaymakamlıkların iletişim ve bilgi teknolojilerinden ne düzeyde yararlandıkları, web üzerinden hangi hizmetleri sundukları ve mülki idare amirlerinin bu uygulamalar hakkındaki tutum ve görüşleri irdelenecektir.

Bu yaklaşımlar çerçevesinde, Mülki İdare Araştırmasının şu bölümlerden meydana gelmesi planlanmaktadır; Mülki idare amirlerinin sayısal görünümü, Mülki idare amirlerinin toplumsal kökenleri, Mülki idare amirlerinin eğitsel-akademik kökenleri, Mülki idare amirliği mesleğinin toplumsal statüsü, Yönetim kültürü açısından mülki idare amirliği mesleği, Bürokrasi-demokrasi ilişkisi bakımından mülki idare amirliği mesleği, Mülki idare amirlerinde liderlik algısı ve seçkin eğilimler, Mülki idare amirliği mesleğinin geleceğine ilişkin algı.

Sonuç

Günümüzde Türk kamu yönetimi, Weberyan bürokrasi modelinin çerçevesinde klasikleşmiş sorunlar ve güncel gelişmeler nedeniyle bir takım tartışmaların odağında yer almaktadır. Esasında bu sorunlar sadece Türk kamu yönetiminin de-

ğil, gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetimlerinin de yaşadığı sorunlardır.³ Bu sorunların ve tartışmaların önemli bir yanını da, merkezîyetçilik, bürokratik hantallaşma, etkinlik- verimlilik ve katılım vb. kavramlar bağlamında mülki idare sistemi oluşturmaktadır.

Bireyin siyasal ve toplumsal rollerinin yeniden düşünülmesini öngören yönetim yaklaşımı bağlamında "aktif yurttaşlık bilinci" ve "örgütlü toplum yapısı"nın belirleyici kriterler olarak ön plana çıkmasıyla da paralel işleyen bu süreçler, yöneten- yönetilen ayırımına ilişkin klasikleşmiş kalıpları esnetmektedir. Çünkü söz konusu iki kriter, esasında yönetim modelinin özellikle vurguladığı ve modelin odak noktasında yer alan "katılım" ve "sivil toplum" kavramlarıyla yakından ilintilidir.

Türk mülki idaresinin farklı düzeylerinde görev yapan idarecilerin bu konulara ilişkin algı ve tutumlarını analiz etmeyi amaçlayan bu araştırma, konuyla ilgili önceki çalışmaların eksik bıraktığı noktaları tamamlamanın yanında, yeni gelişmelerle ortaya çıkan çerçevede güncel sonuçlar sunmayı amaçlamaktadır. Mülki idare amirlerinin, Açık Yönetim (open government) algısından liderliğe, yönetimde paradigma değişiminden kamu yönetimi reformu uygulamalarına, mesleğin rol ve fonksiyonlarındaki değişimden eylem ve işlemlerde kullanılabilecek katılımcı yöntemlere, yığınlık ve yıpranmışlık algısından yerel-bölgesel kalkınmadaki katkılara ve karar alma süreçlerindeki yönetim uygulamalarına kadar geniş bir yelpazede ortaya koydukları algı ve görüşler bu proje kapsamında analiz edilecektir.

² M. Akif Çukurçayır, "Dijital Kentler ve Türkiye'de Bazı Uygulamalar", *Yerel ve Kentsel Politikalar içinde (der.: M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel), Çizgi Kitabevi, 2003, Konya, s. 123.*

³ B. Parlak, Z. Sobacı, *Kamu Yönetimi, MKM Yayıncılık, 2012, İstanbul, s.231*