ASOS JOURNAL

The Journal of Academic Social Science

Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl: 9, Sayı: 113, Şubat 2021, s. 22-35

ISSN: 2148-2489 Doi Number: <http://dx.doi.org/10.29228/ASOS.48581>

Yayın Geliş Tarihi / Article Arrival Date
27.12.2020

Yayınlanma Tarihi / The Publication Date
28.02.2021

Dr. Öğr. Üyesi İbrahim Halil GÜZEL
Siirt Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
ibrahimhalil.guzel@siirt.edu.tr
ORCID No: 0000-0003-2671-7635

YÖNETİŞİMİN KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİ: ULUSAL VE ULUSLARARASI BELGELERDE KATILIMCI YÖNETİM¹

Öz

Son 30-40 yıllık dönemde dünya genelinde yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinden, bu sürecin etkilerinden birçok sektör ve kurumun etkilendiği gibi kamu yönetimi de yakından ve derinden etkilenmiştir. Yaşanan tartışmaların temel noktasını, kamu yönetimi alanında önemli reformların, düzenlemelerin yapılması gerektiği düşüncesi yer almaktadır. Özellikle 1970'lerin ortalarından itibaren yaşanan ekonomik krizler sonrasında kamu alanına yönelik ciddi eleştiriler getirilmiştir. Kamunun birçok alanda hizmet vermesi eleştirilmiş ve devletin asli işlevlerine dönmesi gerektiği düşüncesi kabul görmeye başlamıştır. Bu kapsamda öne çıkan ve tartışılan kavramlardan biri de yönetim kavramı olmuştur. Yönetişim kavramı kapsamında katılımcılık, katılımcı yönetim yaklaşımı ve uygulamaları önemli bir yer tutmaktadır. Bu çalışmada yönetim kavramının katılımcılık boyutu ulusal ve uluslararası düzenlemeler özelinde ele alınmaktadır. Devletler plan ve politikalarını belirlerken bir takım uluslararası ve ulusal düzenlemelere bağlı kalmaktadırlar. Bu kapsamda ulusal ve uluslararası belgeler katılımcılığın, katılımcı yönetimin hangi unsurlarına yer verildiği, ne tür katılımcı yönetim modellerinin teşvik edildiği karşılaştırmalı olarak incelenmektedir.

Anahtar kelimeler: Yönetişim, Katılımcılık, Kanun, Sözleşme

¹Bu çalışma Çukurova 5. Uluslararası Yenilikçi Bilimsel Araştırma Kongresinde sunulan bildirinin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

IMPACT OF GOVERNANCE ON PUBLIC ADMINISTRATION: PARTICIPATORY MANAGEMENT IN NATIONAL AND INTERNATIONAL DOCUMENTS

Abstract

Public administration has been closely and deeply affected, in the last 30-40 years as many sectors and institutions have been affected by the change and transformation process experienced throughout the world and the effects of this process. The main point of the discussions is the idea that important reforms and regulations should be made in the field of public administration. Especially after the economic crises experienced since the mid-1970s, serious criticisms were brought against the public sphere. In this context, one of the prominent and discussed concepts has been the concept of governance. Participation, participatory management approach and practices have an important place within the scope of governance concept. In this study, the participation dimension of the concept of governance is discussed in terms of national and international regulations. While determining their plans and policies, states adhere to a number of international and national regulations. In this context, national and international documents are analyzed comparatively which elements of participatory management are included and what kind of participatory management models are encouraged.

Keywords: Governance, Participation, Law, Convention

1.GİRİŞ

Geleneksel kamu yönetiminin birçok özelliğinin eleştirilmesinin ardından yeni kamu yönetimi birçok farklı ilke ve uygulama ile kendine yer bulmuştur. Yeni kamu yönetimi kapsamında öne çıkan kavramlardan biri de yönetim kavramıdır. Özellikle temsili demokrasinin yoğun olarak eleştirildiği, bireylerin sadece seçimlerde oy kullanmakla yönetime sınırlı bir şekilde katıldıkları için farklı modellere, katılım uygulamalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda katılımcı yönetimin ve demokrasinin önemli bir aracı olarak yönetim yaklaşımı gündeme gelmiştir. Hizmetlerin kalitesinin artırılması, vatandaşların memnuniyet düzeyinin artırılması, yönetime katılımın artırılması yeni kamu yönetiminde önemli bir yer tutmaktadır. Yönetim yaklaşımı ile kamu artık sadece kendi sınırları içinde kalmamakta, gerek politikalarını belirlerken gerek belirlediği politikalarını uygulama aşamasında bu kararlardan etkilenecek ilgili tarafların da katılımına, görüş bildirmesine olanak sağlamaktadır.

Kamu ile özel sektör arasında ve sivil toplum kuruluşları arasında yoğun bir işbirliğini esas alan yönetim yaklaşımı ile yönetenler ve yönetilenler arasındaki iletişimin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. 1980'lerden itibaren uluslararası kuruluşlarında teşvik ve önerileriyle yönetim yaklaşımı hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler açısından anahtar bir kavram durumuna gelmiştir. Yönetim kavramında önemli bir yer tutan katılımcılık boyutuna ülkeler yaptıkları düzenlemelerde yer vermektedirler. Bu çalışmanın da temel noktasını bu belgelerin incelenmesi oluşturmaktadır. Hem ulusal düzeyde hem de uluslararası düzeyde hazırlanan belgelerde yönetim yaklaşımının ve katılımcı yönetim anlayışının nasıl yer bulduğu, katılımcı yönetimin hangi boyutlarının öne çıktığı karşılaştırmalı olarak incelenmektedir.

2.YÖNETİŞİM KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Dünya Bankası'nın 1992 yılında yayımladığı bir raporda, devlet tekelinde bulunan yürütme ve karar alma gibi birtakım görev ve yetkilerin, yerel idarelere, sivil toplum kuruluşlarına kaydırılması gerektiği belirtilmiş böylece merkezi yönetimin zayıflatılarak yönetimde birden fazla aktörün yer almasını içeren bir yönetim yaklaşımı belirtilmektedir (World Bank, 1992:2).

Farklı uluslararası kuruluşların yönetim kavramını tanımlarken Dünya Bankasına benzer şekilde tanımlamaya çalıştıkları görülmektedir. Örneğin OECD'ye göre yönetim *“politik, ekonomik ve yönetsel yetkinin bir ülkenin sorunlarını yönetmek için kullanımıdır”* (OECD, 2006: 147). Benzer şekilde IMF ise yönetimi *“kamu kurumlarının kamu meselelerini idare etme ve kamu kaynaklarını yönetme sürecidir”* şeklinde ifade etmektedir (IMF, 2007: 128).

Stoker'e göre yönetim kavramı şu konulara dikkat çekmektedir;

- Yönetişim hükümet etmekten kaynaklanan fakat bunun ötesinde bazı kurum ve aktörlerin mevcut olduğuna işaret etmektedir.
- Ekonomik ve sosyal meselelerin çözümünde aktörlerin hem sınırlarının hem de sorumluluklarının belirsizliğini ortaya koymaktadır.
- Hem kendi kendini yönetebilen hem de bağımsız aktörler ağına işaret etmektedir (Stoker, 1998:18).

Yönetişim konusunda bu kavramın kamu yönetiminde olumlu etkilerinin olacağını öne sürerek bu kavrama sıcak bakanlar olduğu gibi tam tersi olacağını öne sürerek eleştirenlerde bulunmaktadır.

Yönetişimi olumlu bakan yaklaşımlarda –ki daha çok liberal kesimden ve küreselleşme taraftarlarıdır- katılım ve katılımcı demokrasiye vurgu yapılmakta eleştirel yaklaşımlarda ise küresel sermayenin ve uluslararası kapitalizmin bu kavramı kullanarak ulus devleti ve halkı temsil eden seçilmişlerin geliştirdiği politikalarını uygulamasına olanak sağlayan demokrasiyi ortadan kaldırmaya çalıştıkları ileri sürülmektedir. Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların yönetim kavramına özel bir önem vermesini ve kullanmasını iddialarına dayanak olarak göstermektedirler (Gündoğan, 2013: 25).

Yönetişimin temel mantığına bakacak olursak çoğulculuk, geniş bir yetki paylaşımı ve yerinden yönetimin ön plana çıktığını görmekteyiz. Yönetişimde toplumsal sorumlulukların üstlenilmesinde farklı aktörler (kişi, topluluk veya kurum) ile ve değişik katılımcı mekanizmalarla mevcuttaki aktörlerin (merkezi hükümet, yerel yönetim) beraber hareket ederek ülkelerinin ve kentlerin geleceğine dair söyleyecek sözlerinin olmalarını arzulayan bir yapı kurulması amaçlanmaktadır. Yerel yönetimlerin sorumluluk ve yetkilerini, işlevlerini, kentteki farklı aktörlerle paylaşılması özellikle kendilerine yeni bir meşruiyet kazandıracak ve katılımı artıracaktır. Özellikle karar alma süreçlerini de kapsayan katılımcı yöntemlerin sağlanması ile temsili demokrasinin olumsuzluklarının giderilmesine ve katılımcı demokrasiye geçişi sağlayabilmektedir (Göymen;2000:13).

Karşıt fikirlere rağmen, yönetim konusunda daha umutlu olan ve yönetişimin ulusların demokratik anlamda kendileri geliştirebilmeleri için önemli avantajlar sağlayacağını söyleyenler de bulunmaktadır. Örneğin Tekeli yönetişimin *“... daha desantralize bir siyasal ekonomik güç*

öngörüsüne dayandığı için bu sistemin işleyişinde daha eşitlikçi bir toplum” meydana getirebileceğini vurgulamaktadır (Tekeli, 1999:253).

3.YÖNETİŞİM YAKLAŞIMININ ÖZELLİKLERİ VE İLKELERİ

Yönetişim kavramına yönelik tanımlamalar, yönetişimin sahip olduğu ya da olması gereken özellikleri hakkında bilgi vermektedir. Yönetişim kavramının temel özellikleri;

- Yönetişim yaklaşımı, toplumsal sorunların çözümünde kamu kurumlarının yetersiz kaldığını bu sebeple, vatandaşlara, sivil toplum kuruluşlarıyla ve özel sektörle işbirliği yapması gerektiğini belirtmektedir.
- Yönetişim, kanun, yönetmelik gibi resmi düzenlemelerin yanında örf, adet, gelenekler gibi gayri resmi düzenlemeleri de kabul etmektedir. Bazı toplumsal sorunların çözümünde yasal düzenlemeler ile bir sonuç elde edilemiyorsa bütün paydaşlar bir araya gelerek gerçekleştirdikleri müzakereler ile sonuç elde edilebilir.
- Yönetişim, genel kabul gören yeni kamu yönetimi yaklaşımını her şartta uygulanabilecek tek doğru olarak görmemektedir. Yönetişim yaklaşımına göre yönetsel yapılar ve düzenlemeler çevreye göre değişebilmektedir.
- Yönetişim sadece sebep-sonuç, girdi- çıktılara bakarak değerlendirmelerde bulunmamaktadır. Şeffaflık, doğruluk ilkeleri yönetişim yaklaşımında önemli değerler olarak kabul görmektedir (Bovaird ve Löffler, 2002:16).

Katılımcılık ilkesi, hem erkeklerin hem de kadınların katılımı yönetişim yaklaşımını temel bir köşe taşıdır. Katılım doğrudan olabileceği gibi yasal kurumlar ve temsilciler aracılığıyla da gerçekleştirilebilir. Katılım bilgilendirmeye ve organize edilmeye ihtiyaç duymaktadır. Bu da sivil toplumun örgütlenmesi anlamına gelmekte ve önemli bir özgürlük göstergesidir. Hukukun üstünlüğü, yönetişim adil bir hukuk sistemi gerektirmektedir ve tarafsız bir şekilde uygulanmalıdır. İnsan haklarının, azınlık haklarının tam olarak korunması gerekmektedir. Kanunların uygulanmasında bağımsız ve tarafsız bir yargı önemlidir. Yönetişimin bir diğer önemli ilkesi de şeffaflıktır. Şeffaflık, alınan kararların ve düzenlemelerin yasalara ve kurallara uygun bir şekilde olması gerektiğini açıklamaktadır. Bilgiye serbest bir şekilde ulaşabilmeyi, kararlardan etkileneceklerin bilgilere belgelere rahat ulaşabilmesini içermektedir (UN- ESCAP, 2009:2).

Uzlaş, toplumda birkaç aktör ve birçok farklı görüş bulunmaktadır. Farklı çıkarların arabuluculuğunu sağlamak yönetişim yaklaşımında önemlidir. Toplum geniş bir fikir birliği toplum yararının sağlanmasını gerektirir. Bu uzun vadeli bir bakış gerektirir, sürdürülebilir insani gelişmenin nasıl sağlanacağı amaçlar, hedefler belirlenmelidir. Eşitlik ilkesi, toplum refahının sağlanmasında eşitlik ve kapsayıcılık ilkesi oldukça önemlidir. Toplumun bütününe özellikle de savunmasız, güçsüz olanları kapsamalıdır. Etkililik ve verimlilik ilkesi, toplumun ihtiyaçlarının karşılanması için çalışan kurumların kaynakları en etkili şekilde kullanmaları gerekmektedir. Verimlilik aynı zamanda doğal kaynakların, çevrenin korunmasını ve sürdürülebilirliğini kapsamaktadır. Hesap verilebilirlik ilkesi yönetişim temel şartlarından biridir. Sadece hükümet ve hükümet kuruluşları değil, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da vatandaşlara ve paydaşlarına karşı hesap verebilir olmalıdır (UN- ESCAP, 2009:3).

Tablo1. Halkın Katılımı ve Katılım Araçlarının Yönetişim ile İlişkisi

Katılım Aşaması	Yönetişim Modeli	Katılım Araçları
1.Aşama Bilgilendirme, tek yönlü bir süreç, kamu kurumları programların uygulanmasından önce veya uygulama aşamasında kararların bildirilmesi.	Güç Modeli: Bu modele göre kararlar tepeden gelmektedir ve bürokratlar aracılığı ile uygulanmaktadır.	Mektup göndermek ,yerel basını kullanmak, farkındalık kampanyaları yapmak, haber bültenleri.
2.Aşama Danışmanlık ve karşılıklı iletişimde bulunmak. İnsanların katılımı programın karar verme süreciyle sınırlıdır.	Bürokratik model: Bu modelde gerçekleşen katılım halka güç aktarımını gerçekleştirecek bir seviyede bulunmamaktadır.	Anket uygulaması, seminer, halka açık toplantılar, çıkar grubu toplantıları.
3.Aşama Bu aşamada halk sadece karar alınmasında dinlenmez bütçe dağılımında da halk dinlenmekte ve programlar birlikte uygulanmaktadır.	Siyasi model: Bu modelde halkın katılımı yeterli seviyededir. Farklı seviyelerde kalkınma programlarına katılırlar ancak bu programlar çatışmaya neden olabilmektedir.	Topluluk Danışma Komitesi, Müzakereci Değerlendirmesi, Danışma Kurulları
4.Aşama Güçlendirme, bu aşamada kamu kurumu insanların kalkınma programlarını ortaklaşa uygulayabilmek için birlikte hareket etme kapasitesini geliştirmeyi amaçlamaktadır	Demokratik Model: Bu modelde insanlarla ortalıklar geliştirmeyi, karar verme yetkisi vermeyi ve yerel bilgiyi paylaşılmasını içermektedir.	Müzakereci Forum, Vatandaş Jürisi, Elektronik Oylama, Referandum

Kaynak. Waheduzzaman ve Wahed 2007’akt İzci ve Sarıtürk, 2019: 512).

4.ULUSAL BELGELERDE KATILIMCI YÖNETİM

Ulusal belgelerde yönetim yaklaşımı ve katılımcı yönetimin etkileri kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Programı ve bazı yasal düzenlemeler esas alınarak incelenmektedir.

On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) yıllarını kapsamakta ve 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 18.07.2019 tarihli 105’inci Birleşiminde onaylanmıştır.

On Birinci Kalkınma Planında yönetim yaklaşımına önem verildiği, yönetim yaklaşımının planda kendisine yer bulduğu görülmektedir. Hukuk Devleti, Demokratikleşme ve İyi yönetim başlığı altında yönetim yaklaşımına yönelik olarak yapılacaktır yer almaktadır.

“Plan döneminde aktif vatandaşlık bilincinin geliştirilmesi, karar alma süreçlerine STK’ların etkin katılımının sağlanması, sivil toplum-kamu-özel sektör işbirliğinin artırılması ve sosyal diyalog ortamının geliştirilmesi, STK’ların kurumsal, beşeri ve finansal kapasitelerinin güçlendirilmesi hedeflenmektedir.” (11. Kalkınma Planı, 2019).

“Demokratik, katılımcı, çoğulcu, şeffaf ve hesap verebilir örgütlü bir sivil toplumun oluşumunu güçlendirecek düzenlemeler yapılacaktır”. (11. Kalkınma Planı, 2019).

“Karar alma ve mevzuat hazırlama süreçlerinde STK’ların katılımını ve etkinliğini artıracak çalışmalar yürütülecektir” (11. Kalkınma Planı, 2019).

Burada özellikle güçlü bir sivil toplum vurgusu yapılmakta, sivil toplum kuruluşlarına yönelik bir takım düzenlemelerin yapılmasının gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca katılımcı bir süreç sağlanmasında sivil toplum kuruluşlarının sahip olduğu potansiyele ve önemine dikkat çekilmektedir.

“Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi, katılımcılığın güçlendirilmesi, kamu hizmet sunumunda eşit ve adil muamele yapılmasının sağlanması ve şeffaflığın artırılması temel amaçtır”. (11. Kalkınma Planı, 2019).

“Vatandaşların ve ilgili tüm tarafların politika yapma süreçlerine aktif katılımı sağlanacaktır.” (11. Kalkınma Planı, 2019).

“Farklı demokratik katılım yolları yaşama geçirilerek idare üzerindeki kamuoyu denetimi güçlendirilecektir.” (11. Kalkınma Planı, 2019).

Katılımcı yönetimin önemini ve katılımın artırılması On Birinci Kalkınma Planında yer almaktadır. Özellikle vatandaşların politika yapım süreçlerine katılmaları ve farklı katılım uygulamalarının hayata geçirileceği görülmektedir.

“STK’lar, hizmet sunulan kitleye yakın olmaları sayesinde karar alma mekanizmalarına yerel talep ve koşulların iletilmesini kolaylaştırarak yerelin ihtiyaçlarına uygun politikalar geliştirilmesine ve yerel yönetimlerde katılımcı süreçlerin etkin işlemlerine katkı sağlamaktadır. Kent konseyleri gibi katılımcı karar alma süreçleri uygulamaları bu bağlamda iyi bir örnek oluşturmakla birlikte, günümüz koşullarıyla uyumlu yeni katılım süreçlerinin geliştirilmesi ihtiyacı devam etmektedir” (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Programı, 2020)

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Programı 2020, Kalkınma Planı ile benzer şekilde sivil topluma ve sivil toplum kuruluşlarının önemine yer vermekte, katılım süreçlerinde yer almalarının gerektiği belirtilmektedir. Politika ve tedbirler kısmında, katılım süreçlerine hem STK’ların hem de vatandaşların aktif olarak katılabileceği uygulamalara yönelik bir rapor hazırlanacağı belirtilmektedir.

“Karar alma ve mevzuat hazırlama süreçlerinde STK’ların katılımını ve etkinliğini artıracak çalışmalar yürütülecektir.” (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Programı, 2020)

“Vatandaşların ve ilgili tüm tarafların politika oluşturma süreçlerine aktif katılımı konusunda geliştirilecek mekanizmalara ilişkin bir ön rapor hazırlanacaktır” (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Programı, 2020)

5393 sayılı Belediye Kanununu incelediğimiz zaman bazı maddelerde katılım konusuna yönelik çeşitli düzenlemelerin yapıldığını görmekteyiz. Özellikle 76. madde de Kent Konseyine yönelik düzenlemede yer almaktadır.

“Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar”. (5393 sayılı Belediye Kanununu, m76)

Madde incelendiği zaman kent konseylerinin hizmet alanları belirlendikten sonra, kentte önemi, dolduracağı boşluk hangi kurum ve kuruluşlardan temsilcilerin yer alacağı görülmektedir. Sivil toplum kuruluşlarına da yer verilmektedir.

Kanunun 41.maddesinde stratejik planlamaya yönelik bir düzenleme yapılmaktadır. Bu madde kapsamında;

“ ...Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer”. (5393 sayılı Belediye Kanununu, m41)

Burada planın hazırlanma süreciyle ilgili olarak üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması gerektiğine vurgu yapmaktadır.

5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 7.madde

v) “Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak” (5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m7).

Özellikle belediyenin görev alanına giren sosyal destek hizmetlerine yönelik faaliyetlerde sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılacağı belirtilmektedir. 11.Kalkınma Planını incelerken birçok konuda sivil toplum kuruluşlarının rolünün artırılması gerektiğine yönelik maddeler yer almaktaydı. Benzer bir düzenlemenin kendisine Büyükşehir Belediye Kanununda da yer bulunmaktadır.

İhtisas komisyonlarını konu alan 15.maddede;

“Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.” (5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m15).

düzenlemesi yer almaktadır. İhtisas komisyonları oluşturulurken kentteki üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile konuyla ilgili olarak sivil toplum kuruluşlarının görüş bildirmelerine olanak sağlanmaktadır.

5302 Sayılı İl Özel İdare Kanununda, belediye kanunlarına benzer şekilde hem ihtisas komisyonlarına yönelik maddede hem de stratejik plan hazırlanmasına yönelik maddede sivil toplum kuruluşlarına ve katılıma yer verilmektedir. Stratejik planın hazırlanmasına yönelik olarak da 31.maddede;

“... Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir” (5302 Sayılı İl Özel İdare Kanunu, m31).

hükmü yer almaktadır. 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda koruma amaçlı imar planı tanımı yapılırken;

(8) (Ek:14/7/2004 – 5226/1 md.) “...ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de içerecek şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile plânlama kararları, tutumları, plan notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan nazım ve uygulama imar plânlarının gerektirdiği ölçekteki plânlardır.”

katılımcı yöntemleri içereceğine yer verilmektedir. 2872 Sayılı Çevre Kanununu 3. maddesinde ilkelerde çevrenin korunmasına, iyileştirilmesine ve kirliliğinin önlenmesine ilişkin genel ilkeler sayılmaktadır.

a) *“Başta idare, meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere herkes, çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi ile görevli olup bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlüdürler”.*

b) *“Çevrenin korunması, çevrenin bozulmasının önlenmesi ve kirliliğin giderilmesi alanlarındaki her türlü faaliyette; Bakanlık ve yerel yönetimler, gerekli hallerde meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yaparlar”*

e) *“Çevre politikalarının oluşmasında katılım hakkı esastır. Bakanlık ve yerel yönetimler; meslek odaları, birlikler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların çevre hakkını kullanacakları katılım ortamını yaratmakla yükümlüdür”*

Çevre politikalarının oluşturulmasında katılıma bir hak olarak yer verildiğini görmekteyiz. Bakanlık ve yerel yönetimlere de katılıma yönelik uygun ortamların oluşturulması konusunda sorumluluklarının olduğunu görüyoruz. Burada sivil toplum kuruluşlarına yönelik

olarak sadece katılıma yönelik olarak değinilmemekte çevrenin korunması faaliyetlerinde görevli olduklarını da belirtmektedir.

Türkiye’de çevre alanında Korunan Alan Planlaması ve yönetimi konusunda da katılımcı yönetime önem verilmektedir. Katılımcı yönetim planı korunan ve korunması planlanan yerleşim alanlarını fiziki yapısını, coğrafi sınırlarını, biyolojik çeşitliliğini ve sosyo ekonomik durumunu tanımlamaktadır. Katılımcılığın boyutları ve koşulları tanımlanmaktadır. Katılımcı yönetim planının faydaları, sahiplenme duygusunun artması, alanın korunmasına olan desteğin artması, sürdürülebilir kalkınma ve doğa korumayı bütünleştirmek, sorunların çözümünde destek olarak sayılmaktadır. Ayrıca ilgi gruplarının katılımına başlangıçtan itibaren yer verilmesi ve planlamanın bütün aşamalarında ilgi gruplarının süreçle bütünleştirilmesi önem taşımaktadır (Çevre ve Orman Bakanlığı, 2006).

Tablo2. Korunan Alanlarda Yeni Yaklaşım

Geçmişte Korunan Alanlar	Korunan Alanlara Yönelik Yeni Yaklaşım
Bölge halkına karşı planlama ve yönetim(bölgede yaşayanları planlama sürecine dahil etmeme).	Katılımcı bir plan ve yönetme anlayışı
Merkezi yönetim	Yerel yönetim, ortaklaşa yönetim
Salt koruma yaklaşımı	Sosyal ve ekonomik hedefleri göz önünde tutmak
“Ayrı bir ada gibi” yönetim	Bir ağ içinde gelişme
Daha çok görsel ve manzaraya ait özellikleri nedeniyle koruma	Bilimsel, kültürel ve ekonomik sebeplerle koruma
Turistler ve ziyaretçiler için yönetim	Daha çok yerel halk için yönetim
Kısa vadeli çözümler nedeniyle tepki çeken bir yönetim	Uzun vadeli yaklaşımlarla uyumlu yönetim
Koruma çalışmaları	Korumaya ek olarak restorasyon ve rehabilitasyon çalışmaları
Sadece ulusal anlamda ilgi gören yerler	Uluslararası alanda ilgi gören alan ve yerler

Kaynak: Philips, 2002’akt Güneş, 2011:51

5.ULUSLARARASI BELGELERDE KATILIMCI YÖNETİM

Katılımcı yönetimin önemine ve artırılması gerektiğine yönelik yapılan düzenlemeler uluslararası birçok düzenlemede, metinlerde, şartlarda yer almaktadır. Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı'nda Mart 1992'de kabul edilmiştir.

Ana başlıklarda yer alan bölümlerden biriside Halk katılımı, kent yönetimi ve kent planlamasını içermektedir.

“Bu metin, yerel yönetimlerin halk katılımı ve yerel demokrasiye yaklaşımlarında temel kaynak olarak kullanılmalıdır. Yerel demokrasinin esasları oturtulmadan,

kentlerdeki kişi haklarından söz etmek yersiz olur. Sosyal, bedensel ve duygusal ihtiyaçların temini ve saygınlığı, resmi idare ve kent toplumunun tüm fertlerinin birbirleriyle olan diyaloguyla sağlanabilir. Bu nedenle, kent yönetimi, hakları ve taşınmazları öneri yönetsel yasalar ve kararlardan etkilenecek kişilere, bu kararların duyurulması ve aynı zamanda kişilere konu hakkında fikir beyan etme hakkı tanınarak, karar verme süreçlerine faal olarak katılabilmelerinin sağlanmasıyla gerçekleşmelidir”(Avrupa Kentsel Şartı, 1992).

Burada özellikle kent yönetiminde, o bölgede yaşayanların alınacak karar ve uygulamalardan etkilenecek kişilerin görüş ve önerilerinin taleplerinin dikkat alınmasının gerekliliğine dikkat çekilmektedir.

“Yerel politik yaşamda etkin bir katılım için; halkın yerel, politik ve idari yapılarda belirleyici olması gereği Halk temsilcilerine seçildikleri dönemler için, yerel sorunların tümüne ilişkin kapsamlı yetki verilmediğinden, belli aralıklarla seçmenlerine geri dönerek önemli konularda danışma gereği duyabilirler... halk, yönetim mekanizmasına katılmak ve işleyişinde etkin olmak zorundadır. Bunun sağlanabilmesi için; “yerel gönüllü kuruluşların varlığının tanınması, yerel politik yaşamda halk katılımının (yürütme organlarına bağlı olan yönetim kurullarında ve komisyonlarda halk temsilcilerinin görev alabilmesi gibi) kurumsallaştırılması ve yönetim mekanizmalarına işlerliğin (denetim kurulu, şikayet kurulu, şikayet memurları gibi) kazandırılması gerekmektedir”. (Avrupa Kentsel Şartı, 1992).

Halkın yaşadığı kenti, çevreyi bölgeyi ilgilendiren konulardaki görüşlerinin, düşüncelerinin idareler tarafından göz önünde bulundurulmasının gerekliliği belirtilmektedir. Özellikle büyük projelerin halkın görüşlerine başvurmadan uygulamaya geçirilmemesi gerektiği belirtilmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının halk ile yönetim arasında bir köprü vazifesi kurduğu belirtilerek bu kuruluşların önemine değinilmektedir. Ayrıca kent katılımında gençleri bu sürecin içine çekebilmek için yerel yönetimlere görevler düştüğü belirtilmektedir.

Avrupa Kentsel Şartı 2 Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto, 2008 yılında yayımlanmıştır. Belge Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto adını taşımaktadır. Şartta 85 madde yer almaktadır. Yerel kalkınma ve dayanışmaya, insan haklarına, kentlerin ve kentli olmanın önceliklerine, sürdürülebilirliğe, politik ve kurumsal yapılanmalara yönelik öneriler yer almaktadır.

“Kentlerimiz ve kasabalarımız yaygın yerel e-demokrasiler oluşturma yönünde çaba göstermelidir. Bilgi ve iletişim teknolojileri asla salt teknolojik araç-gereçler olmayıp, demokratik bir seferberlik için yeni olanaklar sunarlar ve siyasete böylesine soğuk bakıldığı bir dönemde, bu olanaklardan yararlanmamak trajik olur”. (Avrupa Kentsel Şartı 2, 2008).

Kentsel Şart’ın revize edilmiş son şeklinde, kent ve kasabaların özellikle katılım bağlamında önerilen taleplere değer veren bir kent yönetim sisteminin geliştirilmesi gerektiği bireylerin ihtiyaç duyduğu demokrasinin yeniden canlandırılması için önemli birer değer olduğunun altı çizilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 01/09/1988 tarihinde bu yürürlüğe girmiştir. Şartın 3.maddesinde;

“Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel

nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.” (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1988).

“Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiç bir şekilde etkilemeyecektir” (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1988).

Şartın üçüncü maddesinde özerk yerel yönetim kavramının tanımı yapıldıktan sonra özellikle halk tarafından seçilerek oluşan meclislerin yetkilerini kullanmaları, vatandaşların bu sürece katılmalarını engellememesi gerektiği belirtilmektedir.

Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap, 25 Temmuz 2001’de yayımlanmıştır. Öncelikle yönetim kavramının tanımı yapılmakta sonrasında ise yönetişimin beş ilkesi sayılmaktadır. Bu ilkelere baktığımız zaman; şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık olarak sayılmaktadır. Katılımı açıklarken de özellikle politika oluşturma ve uygulamanın her aşamasını içermesi gerektiği ve ilgili tarafların da yer alarak geniş tabanlı bir katılımın önemine vurgu yapılmaktadır(Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap, 2001).

Aarhus sözleşmesi, Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu tarafından 1998 yılında Dördüncü Bakanlar konferansında imzaya açılmıştır. 2001 yılında sözleşme yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin 1. maddesinde herkesin çevresel bilgiye ulaşmasını, kararlara katılmasını ve kararların uygulanmasında rol üstlenmesini hedeflemekte aktif ve katılımcı bir çevre hukuku amaçlanmaktadır. Sözleşmede;

- Çevresel Bilgiye Erişim
- Karar Vermede Halkın Katılımı
- Yargıya Başvuru

konularında temel ilkeler yer almaktadır. Devletlerin ve özel sektörün çevresel bilgilerini paylaşımları ve özellikle devletlere halkın karar alma süreçlerine katılımlarını artıracak mekanizmalara yer vermeleri konusunda sorumluluk yüklenmektedir. Sözleşme ile çevre hakkının kapsamında demokratik bir yönetim talebinde ve katılım ilkesi göz önünde bulundurulmaktadır. Sözleşmeye göre üç farklı karar türünde halkın katılım şekli de değişmektedir. İlk olarak, enerji sektörü, metal üretimi ve işlenmesi, maden sektörü, atık yönetimi gibi çevre üzerinde önemli etkisi olan faaliyetlerdir. İkinci tür kararlar ise plan ve programlara yöneliktir. Bu kararlar bütün ölçekteki çevre düzeni planlarını, çevre politikalarını kapsamaktadır. Üçüncü tür katılım ise kanunların ve düzenleyici işlemlerin hazırlık süreçlerine yöneliktir (Özlüer, 2020:2-4).

6.SONUÇ

Kamu yönetiminin içinde bulunduğu sorunların aşılması için yeni bir bakış açısı sunan yönetim yaklaşımı geniş bir kabul görmüş birçok ülke tarafından benimsenmiştir. Geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde yönetim yaklaşımı geniş bir uygulanma alanı bulmuştur. Yönetişimin getirdiği ilkelerin birçok ülkede uygulama alanı bulmasında şüphesiz uluslararası kuruluşların da önemli bir etkisi ve katkısı olmuştur. Kamu yönetiminde etkinliğin artırılması, verimliliğin sağlanması, saydamlık, şeffaflık yeni kamu

yönetiminde önemli bir yer bulan kavramlardır. Yönetişim yaklaşımında kamu, sivil toplum kuruluşları, özel sektör gibi aktörlerin alınacak karar ve uygulamalarda etkileşim halinde olmaları gerekmektedir. Ayrıca vatandaşların da alınacak kararlarda daha fazla söz sahibi olabilmelerini sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi yönetim yaklaşımının getirdiği önerilerden biridir. Mevcut durumda sadece seçimden seçime oy vermekle kısıtlı olan bir katılımcılık anlayışı eleştirilmekte bunun yerine katılım boyutu genişletmeye ve yaygınlaştırmaya çalışılmaktadır. Katılımcı bir yönetim anlayışının gelişmesinin hem yönetenler hem de yönetilenler için avantajları bulunmaktadır. Katılımcı bir yönetim anlayışıyla alınan kararlar, geliştirilen politikaların toplum tarafından daha kabul edilebilir olması beklenmektedir.

Kamusal politikaların, planların, kararların alınmasında bu kararlardan doğrudan veya dolaylı olarak etkilenecek bireylerin, grupların yönetim süreçlerine katıldıkları oranda etkili ve başarılı olacakları günümüzde kabul gören bir yaklaşımdır. Bu nedenle kamu yönetiminde katılımı sağlayacak araçların oluşturulması var olan yöntemlerin geliştirilmesi, yeni katılım yöntemlerinin sağlanması ve katılımcı bir yönetim anlayışının benimsenmesi önem taşımaktadır.

Katılımcı yönetim anlayışının, yönetimde kendine yer bulması için bir takım yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çalışma kapsamında ulusal ve uluslararası düzeyde yasalar, planlar, düzenlemeler katılımcı yönetim özelinde incelenmiştir. Ulusal düzeyde incelenen belgelerde katılımcı yönetim anlayışının hazırlanan planlarda ve yasalarda kendine yer bulduğu, katılımın sağlanması ve artırılması için düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Ulusal belgelerde özellikle katılımcı yönetimin sağlanmasında sivil toplum kuruluşları üzerinde durulmakta ve sivil toplum kuruluşlarının karar mekanizmalarında daha fazla yer almaları gerektiğinin altı çizilmektedir. Uluslararası düzenlemelerde katılımın önemi ve katılımın bir hak olduğu belirtilmektedir. Katılımcı bir yönetim anlayışının sağlanmasında teknolojik imkanların da kullanılmasının önemi vurgulanmaktadır. Özellikle büyük projelerde vatandaşların görüşlerinin önemli olduğu belirtilmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının katılımcı bir yönetim anlayışının sağlanmasında önemli bir yere sahip oldukları uluslararası düzenlemelerde de yer almaktadır. Katılımı sağlamaya yönelik gerek ulusal gerek uluslararası alanda birçok düzenlemenin hayata geçirildiği görülmektedir. Ancak burada önemli olan bir konu da yapılan bu düzenlemelerin uygulamada kendisine ne derece yer bulabildiğidir. Yapılan düzenlemelerin kağıt üzerinde kalmaması, hayata geçirilmesi, katılımın sağlanmasında önemli bir yer tutmaktadır. Bu sebeple yapılan ve yapılacak olan düzenlemelerde bu maddelerin hangi somut uygulamalarla hayata geçirileceğine yönelik önerilerde bulunmasına ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

KAYNAKLAR

- Bovaird T. ve Löffler, E. (2002). Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking `Good Local Governance, International Review of Administrative Sciences, Cilt: 68, Sayı: 1, ss. 9- 24
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı (2020). Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- Çevre ve Orman Bakanlığı (2006). Türkiye Korunan Alanlar Yönetim Planlaması Rehberi, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü, Ankara

- Göymen, K. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önergeler, Yönelimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C9, S2, Nisan, ss.3-13
- Gündoğan, E. (2013). Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar, Yönetişim, Edt: M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba, Eroğlu, Çizgi Kitabevi,
- Güneş, G. S (2011). Korunan Alanların Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım: Katılımcı Yönetim Planları, Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt:3, No:1, ss.47-57
- IMF, (2007). Manual on Fiscal Transparency, IMF
- İzci, F. Sarıtürk, M (2019). Demokratik Toplumlarda Halkın Yönetime Katılımı:Yönetime Katılım ve Yönetişim İlişkisi, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, C.2, S.3, ss 498-517
- OECD, (2006). Applying Strategic Environmental Assessment, OECD
- On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- Özlüer, Ö.I. (2020). Çevre Mevzuatının Usul Araçları Yoluyla Geliştirilmesi ve Katılım Hakkı, TESEV Değerlendirme Notları,
- https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/TESEV_Ozkaya_Ozluer_Cevre_Mevzuati_Katilim_Hakki.pdf
- Erişim Tarihi:15.12.2020
- Stoker, G. (1998). Governance As Theory: Five Propositions, International Social Science Journal, 50(155), ss.17-29
- Tekeli, İ. (1999). Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi
- United Nations Escap, (2009). What is Good Governance,
- <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> Erişim Tarihi:15.09.2020
- World Bank (1992).World Bank Report- Governance and Development, Washington D.C
- Kanunlar ve Belgeler**
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 5302 Sayılı İl Özel İdare Kanunu
- 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
- 2872 Sayılı Çevre Kanunu
- Avrupa Kentsel Şartı 1-2
- https://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/avrupa_kentsel_sarti_2017/html5forpc.html
- Erişim Tarihi: 13.09.2020
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
- https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf
- Erişim Tarihi: 13.09.2020

Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap

https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_1_white_papers/com2001_white_paper_european_governance.pdf Erişim Tarihi: 15.09.2020