

## 21. YÜZYIL VİZYONU; KATILIMCI DEMOKRASİ

Doç. Dr. Mahmut BOZAN<sup>1</sup>

### Özet

Çağlar boyu toplumların yönetiminde değişik idari usuller kullanılmıştır. Yönetim şekilleri her ne şekilde adlandırılırsa adlandırılınsın bunları tek kişi yönetiminin en despotik tarzından halk iradesinin en etkili olduğu yönetimlere kadar açılan bir yelpazenin içinde bulmak mümkündür. Yaygınlık açısından bakıldığında açık veya örtülü otoriter yönetimlerin daha baskın olduğu görülmektedir. Despotik rejimlerin kendilerini demokratik bazı isimler altında sunmaları ise mukni olmayan aldatmacalardan öteye geçmemektedir.

Bilgi çağının teknolojik imkânları yönetimleri şeffaflığa zorlamakta, yönetime katılma talepleri karşı konulamaz bir baskı unsuruna dönüşmektedir. Yaşanan bu süreçte katılımcılığın kanallarını tıkayan temsili demokrasiler için iki yol ortaya çıkmaktadır. Birincisi, halkın yönetime iştirakini sağlayan kanalları açmak, örgütlü toplum ve sivil toplumu güçlendirmek; diğeri demokrasi kavramını örtülü vesayetin bir aracı olarak kullanmak. Ancak bu ikincinin kriz çıkarmadan öte fazla bir şansı bulunmamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Katılımcı Demokrasi, Temsili Demokrasi, Şeffaflık, STK.

### VİSİON OF THE 21ST CENTURY; PARTICIPATORY DEMOCRACY

#### Abstract

Throughout the ages different administrative methods have been employed for societies' ruling. Regardless of their namings, regimes can be found ranging from one- man despotic rule to the most efficient style of popular sovereignty. From the point of extensity, overt or covert authoritarian rulings are seen more dominant. Despotic regimes which disguise with some democratic personations are unable to go beyond the unconvincing deceptions.

Technological means of the information age force states in terms of transparency and public will for participation to administration turns into irresistible pressure factor. In this process, two paths appeared for the representative democracy which blocks the channels of participation. First one is the eliminating the barriers and securing the incorporation of the public into the administration and enriching both organized and civil society. The other one is employing democracy as a means of covert tutelage. However, the latter one has no chance other than causing crisis situation.

**Key Words:** Participatory Democracy, Representative Democracy Transparency, NGO.

<sup>1</sup> Bartın Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mbozan@bartin.edu.tr.

## GİRİŞ

Tarihi akışı içinde her dönemin sosyal dinamiklerinin ortaya çıkardığı bazı olgular vardır ki bunlar, onu meydana getiren unsurlar tamamlanmadan ortaya çıkamazlar. Çıksalar bile onu taşıyacak zemin ve ayaklar güçlü veya kalıcı olmadığı için uzun ömürlü olamazlar. Ülkelerin yönetim tarzları da bu tarihi akıştan bağımsız ve bigâne kalamaz. Mesele bir zamanlama meselesidir. Sosyal hadiseler gözlerin kontrol altında tuttuğu bir fen laboratuvarındaki bir deneyin izlenebilir sebep-sonuç ilişkisinden çok, küresel düzeyde ve hareketleri ağır çekime alınmış bir zaman akışı içinde olgunlaştığı için hemen fark edilmeyebilirler. Bu zamanın ruhunu okuyamayış özellikle de otoriter veya totaliter rejimlerin kendilerini en güçlü hissettikleri bir anda onları yakalar ve değişimin değışmezliğini bir defa daha hatırlatır.

Bilgi çağı olarak adlandırılan içinde bulunduğumuz dönem otoriter rejimlerin hayat damarlarını kurutmaktadır. Elektronik bütünleşme bireyi siyasetin öznesi konumuna getirmekte, artık siyasi katılımın basit şekli olan 4-5 yılda bir sandığa gidip oy kullanma şeklinde özetlenebilen temsili demokrasi insanları tatmin etmemektedir. Bu sebeple katılımcı demokrasi yeni dönemde temsili demokrasinin eksikliklerini kapatan ve yönetimleri dönüştüren bir siyasi araç olmaya başlamıştır. Temsili demokrasinin bile yetersiz kaldığı bir dönemde, otoriteriyenliği, açık-gizli vesayetçi anlayışları sürdürmenin mümkün olmadığı daha çok anlaşılır hale gelmiştir.

Arap coğrafyasında yaşanan halk hareketleri her ne kadar tersyüz edilmiş olsa bile bunun sürdürülebilirliği bulunmamaktadır. Bu sosyolojik gerçeklik, yani halkların demokrasi arzusu daha güçlü ve döndürülemez şekilde tekrar ortaya çıkacaktır. Hatta bu talep sadece otoriter rejimlerle sınırlı kalmayacak, vesayetçi kontrol mekanizmalarının bir takım seçim ve parlamento gibi araçlarla perdelendiği ülkeleri de kuşatacaktır. Bilginin örtüleri kaldırma ve gerçeği bütün çıplaklığıyla ortaya koymadaki gücü ve zamanın nüfuz edici ruhu vesayetçi yapılara yolun sonunu göstermektedir. Artık demokraside kalite arayışı temsili demokrasinin gözden geçirilme zamanının geldiğini göstermektedir.

Bu açıdan Türkiye hem vesayetçi yapıdan kurtulma, hem de temsili demokrasisini katılımcı demokrasiye dönüştürmede önemli bir fırsat yakalamıştır. Temsili demokrasinin seçimden seçime halka giden ayakları gerçekte halkı yönetim mekanizmalarına dâhil etmemekte, zaman zaman da halkın talepleri vesayet mekanizmalarının vatandaşa kapattığı "kamusal alan"larda kaybolup gitmektedir. Ortaya çıkan kamu hizmet açıklarını ve merkezîyetçiliğin altında kalan karar yükünü temsili demokrasinin mekanizmaları taşıyamamaktadır. Bunun için katılımcı demokrasinin araçları olan örgütlü toplumun devreye girmesi ve sivil toplumun güçlendirilmesinden öte "en fazla müsaadeye mazhar" baskı ve çıkar guruplarının

haksız rekabetinden de kurtarılması gerekir. Bu sadece Dünyadaki hak ve hürriyetler dalgasının gereği olarak değil, kısa sayılmayacak bir demokrasi tecrübesine sahip olan ülkemiz halkının sabırla beklediği bir talebidir de.

### **Demokrasi Nedir, Ne Değildir?**

Öncelikle demokrasinin tanımında bir uzlaşmaya varılması gerekir. Kimilerine göre demokrasi bir hayat tarzı, kimilerine göre bir erdem, kimilerine göre bir amaç, kimilerine göre de yönetimde bir araçtır. Demokrasiyi bir hayat tarzı, bir erdem veya amaç olarak kabul edenlere göre demokrasi bir ideoloji ve hayat tarzını ifade etmektedir. Nitekim bu guruba girenler demokrat olmaktan veya sosyal demokrat olmaktan bahsetmektedir. Bu guruptan bazıları da demokrasinin varlığını başka bir ideoloji ile ilişkilendirip, "Demokratik zeminin oluşabilmesinin ilk koşulu, toplumun laik hale gelmesidir." Diyerek laikliği demokrasinin ön şartı ve olmazsa olmazı olarak ileri sürebilmektedir (Kılıçbay, 1997:167). Daha ileri gidenleri ise inanç değerlerine hayat hakkı tanımayan katı bir laiklik anlayışı ile demokrasinin tam tersi bir neticeyi, otoriterliği veya totaliterliği zımnen savunmuş olmaktadır.

Tiranlardan despot diktatörlere, hatta terör gruplarına kadar geniş bir kesimin demokrasiden bahsetmesi, onu istismar ederek kendi amacına alet etmeye çalışması, halk iradesine en uzak fakat despotizme en yakın olanların demokrasiye en fazla vurgu yapanlar olması da yüzyılımıza has bir garabet olarak durmaktadır.

Gerçekte demokrasi bir ideolojiden ziyade siyasi bir yönetim tarzını ifade eder. Demokratik sıfatı, bütün yönetenlerin serbest, özgür ve dürüst seçimlerle iş başına gelmiş olduklarını belirtmek için kullanılır (Duverger, 1986:17-70). Günümüzde demokrasinin pek çok türünden bahsedilmekle birlikte yönetimde halkın iradesinin hâkim olmasını ifade eden demokrasinin totaliterizm, otoriterizm, mutlakiyet veya diktatörlük olmadığına şüphe yoktur (Sartori, 1993:198). Ayrıca demokrasi bir amaç da değildir. İnsanların mutluluğu, huzur ve barış içinde bir arada yaşamaları ve hayat standartlarının yükseltilmesi için bir araç olabilir.

Demokrasi de monarşi gibi, oligarşi gibi yönetim tarzlarından birisi olarak kabul edilince, monarşik adam, oligarşik adam demek gibi "demokrat adam" tamlaması da zihne munis gelmemektedir. Demokrasinin bir yönetim tarzı olarak kabulü, onun da statik bir yapıda kalamayacağını gösterir. Nitekim Fransız ihtilalinden sonra milli egemenlik, halk egemenliği ve temsili demokrasi gibi bir tekâmül seyri göze çarpmaktadır. Sanayi devriminin yerini elektronik bütünleşme sonucu bilgi çağının almasıyla birlikte temsili demokrasi de toplum taleplerini karşılamada yetersiz kalmaya başlamıştır.

Temsili demokrasi başlangıçta doğrudan demokrasinin imkânsızlığı sebebiyle onun yerine ikame edilen bir yönetim şeklidir. 18. Yüzyılda Amerikan ve Fransız devrimleri ile İngiliz geleneğinin bir halitası olarak ortaya çıkan temsili demokrasi tüm vatandaşların yönetime katılmasının imkânsızlığını, aralarından seçtikleri temsilcileri ulusal meclise göndererek bir şekilde telafi etmeye çalışmıştır (Duverger, 1986:17). Bu sistemde yetkiler, seçmenler tarafından seçilen vekillere devredilmekte, vekiller bu yetkiyi halk adına kullanmaktadır.

Ancak burada tartışılan konu halk adına egemenliği kullananların, kendilerine bu yetkiyi verenleri ne ölçüde temsil ettikleri, o iradeyi ne oranda yansıttıkları meselesidir. Seçimden seçime görüşü alınan vatandaşlar karar süreçlerine etkili bir şekilde katılamamakta, parlamentolarda vatandaşlardan ziyade başka güçler etkili olabilmekte, yönetimde halkın iradesi yerine baskın başka iradeler geçebilmektedir. Rousseau bu kaygıyı, "Hâkimiyet hangi sebeplerle başkasına devir ve terk edilemezse, yine aynı sebeplerden dolayı temsil de edilemez. Hâkimiyet genel iradede mündemiçtir. Genel irade ise hiç temsil olunamaz. Bir irade ya kendisinin aynıdır, ya değildir. İkisinin ortası olamaz. Şu halde milletin vekilleri temsilcileri değildirler ve olamazlar da. Olsa olsa milletin memurları olabilirler." sözleriyle ifade etmiştir(Rousseau, 1992:136).

Tüm bu kaygılara rağmen temsiliyet mekanizmaları ile halkın yönetime katılmasının yolu açılmış ve demokratik rejim, yönetenlerin yönetilenler tarafından seçilmesi olarak tanımlanmıştır (Duverger, 1986:17).

### **KATILIMCI DEMOKRASİ VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI**

Devlet idaresinde siyasi sistemin monarşiden demokrasiye evrilmesi, gelişimde son noktaya ulaşıldığı anlamına gelmemektedir. Demokrasi, Fransa'da milli egemenlik şeklinde halkı devre dışı bırakan bir uygulamaya konu olurken, Anglosakson türünde halk egemenliği şeklinde daha ileri bir düzeye taşınmaktadır. Türkiye'de zaman zaman halk egemenliği yerine milli egemenliği öne çıkaran seçkinci tavrın aslında demokrasinin en eski sürümünü savunan arkaik bir tutumu yansıttığını da bu vesile ile ifade etmek gerekir.

Aristokrasiye karşı burjuvanın mücadelesi liberal demokrasiyi doğururken, burjuva sınıfına karşı işçilerin mücadelesi ile sosyal demokrasi olarak yeni boyutlar kazandı ve bir tek gücün egemen olduğu siyasal sistem, birçok güç odağının bulunduğu bir siyasal sisteme dönüşünce çoğulcu demokrasi de doğmuş oldu (Kışlalı, 1987:401).

Çoğulcu demokrasi ile genellikle çeşitliliğe imkân verilmesi, çoğunluğun mutlak hâkimiyet kurmasının engellenmesi, azınlıkta veya muhalefette olanların

korunması, haklarının teminat altına alınması ve azınlığa da bir gün çoğunluk olabileme hak ve fırsatının tanınması; katılımcı olmasıyla da siyasi gücün bölüşülmesi kastedilmektedir.

Tocqueville, devlet idaresi konusunda, bir memleket ekseriyetinin her şeyi yapmağa hakkı olması keyfiyetini bir taraftan zararlı ve tehlikeli bulurken; diğer taraftan da bütün iktidarların menşeiini ekseriyetin idaresinde gördüğünü, bu iki görüş arasındaki çelişkiyi ise ancak adaletin gidereceğini söyler (Tocqueville, 1987:64).

Diğer yöntem ise katılımcı demokrasi olarak bilinen örgütlü toplum ve sivil toplum unsurlarının gelişkin olduğu ve iktidara aday veya iktidarı kullanan siyasi partilerle halk arasında kesintisiz bağlar kurulmasını amaçlayan, bir nevi halk adına siyasi partileri ve hükümetleri yakın takibe alan, seçilmişlerin iradelerini seçenlerin iradeleri doğrultusunda tutmaya çalışan yönetim türüdür. Temsili demokrasiler katılımın kanallarını daha çok açıp, çeşitlendirerek temsiliyetin zaafalarını bu yolla kapatmayı amaçlarlar. Toplumun tüm kesimlerinin özgürce örgütlenebildiği bir ortamda toplumsal dengeler yerini bulur. Siyasi alan sadece temsilcilerin kontrolüne terk edilmez. Toplum taleplerinin makes bulduğu ve kamu vicdanının tatmin olduğu bir yönetişim ve etkileşim platformuna dönüşür.

Yarı doğrudan demokrasinin araçları arasında değerlendirilen referandum, halk girişimi ve halk vetosu katılımcı demokrasinin kurumsallaşması açısından önemlidir.

Örgütlü toplum temsili demokrasinin katılımcı bir yapıya dönüşmesinde en temel unsurdur. Örgütlü toplumun siyasi partilerden sonra en önemli aktörleri, hükümetlerden bağımsız olarak yapılan sivil toplum kuruluşlarıdır. Sivil toplum kuruluşları hakkında değişik açılardan tanım ve tarifler yapılabilir. Bu tanımların ortak özelliklerini ifade açısından sivil toplum kuruluşları, resmi kurumlar dışında ve bunlardan bağımsız olarak çalışan, politik, sosyal, kültürel, hukuki ve çevresel amaçları doğrultusunda lobi çalışmaları, ikna ve eylemlerle çalışan, üyelerini ve çalışanlarını gönüllülük usulüyle alan, kâr amacı gütmeyen ve gelirlerini bağışlar ve üyelik ödemeleri ile sağlayan kuruluşlar olarak tarif edebiliriz. Sivil toplum örgütleri oda sendika vakıf ve dernek gibi adlar altında faaliyet gösterirler (wikipedia.org).

Katılımcı demokrasinin üzerine bina edileceği sivil toplum kuruluşlarının Türkiye'deki durumu nasıldır? Belki de cevabı aranan kritik soru budur. Nedenise kavramın çıkış kaynağındaki ismi "Non-Governmental Organizations" yani "Hükümet Dışı Kuruluşlar" şeklindeyken, dilimize "Sivil Toplum Kuruluşları" (STK) olarak yerleşmiştir. Bu kavramın içine bazı çevrelerce nerdeyse "Hükümet içi kuruluşlar" denilecek kadar kamu kurumlarıyla organik bağlantıları olan baskı ve çıkar gurupları

dâhil edilirken gerçekten kamu kurumlarıyla hiçbir bağlantısı olmayan bazı yapılanmalar ve guruplar da bu kavramın dışında tutulmaya çalışılmaktadır.

STK'lar, kamu kurumlarının dışında ve onların uzantısı olmayan, onlarla herhangi bir organik bağı bulunmayan ve kamu kurumlarının vesayeti altında olmayan ve halk tarafından kurulan organizasyonlardır. Devlet ile bireyler arasındaki ilişkilerde birbirlerinden bağımsız olarak faaliyet gösteren çok sayıdaki dernek, vakıf, sendika, gurup, cemaat ve medya gibi kurumlardan oluşan ve STK olarak adlandırılan vatandaş gurupları, halkın, devlet ve hükümet politikalarını etkilemesini mümkün hale getirir ve devlet kuruluşlarının topluma egemen olmasını önlemeye çalışır (Atar,1997:90). Bunlar değişik formatlarda yapılan her türlü baskı ve çıkar guruplarıdır. Bunların hiçbiri keyfi kıstaslara konu olamaz. Mesela cemaat türü yapılanmalarda Rum, Ermeni ve Musevi gibi gayri Müslim yapılar kadar Alevi, Bektaşî veya Mevlevilerle Nakşî veya Kadiri olanlar arasında da bir ayırım yapılamaz. Ayırım ancak görünüşte "kamu dışı" fakat gerçekte "kamu içi" olan bir takım baskı ve çıkar gurupları ile gerçek STK'lar arasında yapılabilir. Çünkü STK'ların gücü kamudan bağımsız olmasında ve tüm toplumu kapsayacak şekilde serbestçe yapılabilmesinde yatmaktadır. Aksi takdirde hileli yönlendirmelere açık ve belirli kesimler adına baskı gücü oluşturan çıkar gurupları otoriter rejimlerde zaten kâfi miktarda mevcut olup ülkemiz de bundan azade değildir.

Otoriter rejimlerin veya vesayetçi yapıların perde gerisinden yönettiği veya kontrolü altında tuttuğu, kurduğu veya kurdurduğu sivil toplum formatı kullanan "hükümet içi organizasyonlar" demokrasiler için gerçek bir tehlike oluşturmaktadırlar. Bu "pirincin denginde ve rengindeki" taşlar demokratik sistemlerin çarklarını tahrip edebilmektedir.

Temsili demokrasinin kamu hizmetlerindeki açıklarını kapatmada çoğulcu, katılımcı ve ileri bir demokrasi arayışında STK'lar önemli bir araç olarak görülürken Türkiye'de "post modern darbe" olarak tarihe geçen 1997 yılındaki 28 Şubat sürecine o günlerde "beşli sivil inisiyatif" adıyla destek veren, sonraki dönemde ise "beşli çete" olarak vasıflandırılan birtakım sendikaların demokrasinin sekteye uğratılmasında nasıl rol oynadığının dikkatlerden kaçırılmaması gerekir.

Katılımcı demokrasi için hayati önemi haiz STK'ların durumuna bakıldığında otoriter rejim dönemlerinde küçüldüğü, hürriyet ve demokrasinin güçlendiği dönemlerde ise büyüüp geliştiği dikkati çeker. Katılımcı demokrasilerde toplum kolayca örgütlenirken, göstermelik demokrasiler ile otoriter rengi ağır basan temsili demokrasilerde toplumun örgütlenmesi ya sınırlandırılmıştır veya etkisizleştirilmiştir veyahut da fırsat buldukça biçilmiştir. Bu yönüyle otoriter rejimlerin STK'lara müsamaha göstermesi beklenemez. Çünkü otoriter rejimler

halkın rağmına iktidarı tekellerine alırken, demokrasi ve onun halkla bağlantısını kuran STK'lar iktidarı halkın iradesine bırakırlar.

Bir ülkenin demokratikleşme düzeyini anlamak için o ülkenin STK'larının sayısı ve yaşlarına bakmak yeterli olabilir. İçişleri Bakanlığı verilerine göre Türkiye'de şimdiye kadar kurulan dernek sayısı 260.951 olup bunlardan 155.447'si fesholunmuştur. Bu fesihlerde askeri darbelerin kapatma ve yasaklarının önemli rolü bulunmaktadır. Şu an faal durumda 105.504 dernek bulunmaktadır (derbis.dernekler.gov.tr).

Sivil toplumun önemli bir ayağını teşkil eden vakıflarda da durum farklı değildir. Vakıflar Genel Müdürlüğü verilerine göre Türkiye'de halen 5216 vakıf bulunmaktadır (vgm.gov.tr). Medeni Kanunu'nun kabulünden (1926) önceki hukuki yapıya göre kurulmuş mazbut ve mülhak vakıflara ait vakfiyelerin toplam sayısı 29.000 civarında iken, o döneme ait bütün şer'iyeye sicilleri, tahrir defterleri ve maliyeden müdevver hazine evrakı eksiksiz olarak tetkik edilip bir tespit çalışması yapılmadığı, bu çalışmalar yapılacak olsa gerçek rakamın 35.000'in üzerinde olması gerektiği de ifade edilmektedir (Öztürk,2010).

Vakıflar Genel Müdürlüğü kayıtlarına göre; Osmanlı ve Selçuklu Döneminden günümüze intikal etmiş ancak yöneticisi kalmamış vakıf sayısının 41.750 olduğu dikkate alındığında sivil toplumun vakıf ayağındaki ihmali, hatta terk ortaya çıkar (vgm.gov.tr).

Netice olarak cumhuriyet Türkiye'sinin saltanatla yönetilen Osmanlı Devleti'ne göre daha fazla vakfa sahip olması gerekirken yaklaşık sekiz kat geriye gitmesi demokrasi tarihinin serencamı hakkında da bir fikir vermektedir. Türkiye'de otoriter rejimler, vesayetçi demokrasi ve askeri ihtilaller gibi engeller sebebiyle hem demokrasinin kökleşmesi, hem de STK'ların gelişip serpilmesi engellenmiştir.

Türkiye'de dernekler de vakıflara benzer bir kaderi paylaşmıştır. Otoriter rejim dönemlerinde küçülme, hürriyet ve demokrasinin güçlendiği dönemlerde ise büyüme yaşanmıştır. Türkiye'de şu an faal olarak 105.504 dernek bulunmaktadır (derbis.dernekler.gov.tr). Bu sayı gelişmiş ülkelerle mukayese edildiğinde yetersizdir. Tablo 1'de bazı ülkelerdeki STK sayıları gösterilmiştir.

Bu ülkeler içinde Türkiye STK başına düşen kişi sayısı bakımından 700 kişi ile demokrasi ile yönetilen ülkelerin gerisinde kalmaktadır. Nüfusu Türkiye ile yakın olan Almanya'da 580.000 STK bulunurken Türkiye'de onun beşte biri kadar STK bulunması katılımcı demokrasi açısından yaşanan gecikmeyi ortaya koymaktadır.

Tablonun geneli ise sivil toplumun demokrasi ile yönetilen ülkelerde güçlü, demokrasinin zayıf olduğu veya hiç olmadığı ülkelerde ise cılız kaldığını açıkça ortaya koymaktadır.

**Tablo 1:** Bazı Ülkelerdeki Sivil Toplum Kuruluşu Sayıları

Ülkeler	Nüfus	STK Sayısı	STK Başına Düşen Kişi Sayısı
İsveç	9.500.000	190.000	47
Fransa	60.000.000	850.000	70
Almanya	80.000.000	580.000	138
ABD	312.638.863	1.580.000	198
Polonya	38.500.000	80.000	475
Malezya	28.300.000	47.600	594
Rusya	143.000.000	220.000	650
<b>Türkiye</b>	<b>77.700.000</b>	<b>112.600</b>	<b>690</b>
Çin	1.359.250.000	446.000	3.047
Azerbaycan	9.500.000	3.100	3.064
Mısır	86.000.000	24.500	3.510
Endonezya	238.000.000	65.500	3.629
Pakistan	193.000.000	45.000	4.288
Özbekistan	27.600.000	6.000	4.600
S. Arabistan	30.000.000	470	63.829

**Kaynak:** Dernekler Dairesi Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve diğer ülke verilerinden faydalanılarak hazırlanmıştır.

## **KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI**

Türk kamu yönetiminin başta merkezîyetçilik olmak üzere, şeffaflık ve katılım yetersizliği, mali kaynak ve uzman yetersizliği gibi kamu hizmet açıklarına yol açan önemli sorunları olmakla birlikte, temel sıkıntısı milli iradenin çok uzun sayılabilecek bir süre bürokratik vesayet altında kalmış olmasıdır. Bu vesayet oligarşik bir yapı arz etmekte olup, askeri ihtilallerle iyice kökleşmiş ve kurumlara derinlemesine nüfuz ederek başta ihtilalciler tarafından kurgulanan anayasalar olmak üzere tüm kanun ve diğer mevzuata yerleştirilmiştir. Halk iradesini vesayet altına alan bu yapı, milli iradenin temerküz ettiği Meclis'i, Anayasa Mahkemesi'nin; milli iradenin yetkilendirdiği icra gücü olan Hükümeti ise Danıştay'ın kontrolü altına sokmuştur. Milli iradenin alanını daraltan, atanmış veya daha doğru bir ifade ile kurduğu otomasyon mekanizmaları ile kendi kendini atayan veya seçilmişlere onaylatmaya mecbur eden bürokratik mekanizmanın milli iradenin emri ve itaati altına sokulması, denetlenmesi, ayrıcalıklarının ortadan kaldırılması, görev alanlarının dışına sızmalarının engellenmesi gerekir. Son yıllarda milli iradenin vesayet altından kurtarılmasına yönelik oldukça önemli adımlar atılmış olmakla birlikte bunu perçinleyecek anayasal düzenlemeler henüz yapılamamıştır.



Bunun için temel hak ve hürriyetleri teminat altına alan, kişi, gurup veya bir zümreye atf yapmayan, alışageldikleri imtiyazlı konumlarını kaybetmek istemeyenlerin her türlü propaganda, baskı veya telkinlerini dikkate almadan sadece milli iradeye dayalı yeni bir anayasa yapılmasına olan ihtiyaç toplumsal bir beklentiye dönüşmüştür.

Kamu yönetiminin temel sorunlarından biri de aşırı sivrilen merkeziyetçi yapının idari yerinden yönetim anlayışıyla ülke bütünlüğünü ilgilendirmeyen ve mahallinde görülmesi ve yapılmasının zaruri olduğu kamu hizmetlerini mahalli idarelere devretmesi zaruretidir. Bunun için yetki, sorumluluk, kaynak ve uzman devrine ihtiyaç vardır. Bu açıdan kamu reformu aciliyet kesbetmektedir.

Kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçi yapısının sebep olduğu sorunların çözümüne yönelik adımlardan birisi olan mahalli idarelere yetki devri konusunda akademisyenlerden bürokratlara kadar bazı endişelerin dillendirilmesi tereddütlere yol açmaktadır. Özellikle etnik temelli bölücülük çabalarına bu tür reform çalışmalarının güç katacağına yönelik kaygılar demokratikleşmeye yönelik adımları yavaşlatmaktadır.

Gerçekte ise kamu yönetimindeki darboğazlar ve hizmet açıkları terörün istismarı için daha uygun bir zemin sağlamakta, etkili ve verimli çalışan bir yönetim yapısı istismar alanını daraltmaktadır. Mahalli idarelere devredilecek yetkiler idari adem-i merkeziyeti güçlendireceği için ülke bütünlüğüne ve bütünleşmeye hizmet edecektir. İdari adem-i merkeziyetle, ucu federalizme çıkan siyasi ademi merkeziyeti birbirine karıştırmamak gerekir. Kamu reformunda siyasi adem-i merkeziyete yol açacak herhangi bir yetki devri bulunmamaktadır.

Kamu yönetiminde yaşanan sorunlardan bir diğeri ise yönetim anlayışıyla yakından ilgilidir. Eski yönetim anlayışını yansıtan bu durum 2004 yılında Cumhurbaşkanı vetosuyla kadük hale gelen Kamu Reformu Yasa Tasarısında Türk kamu yönetiminin gelecek yerine geçmiş yönelimli olduğu, amaca değil sorun çözmeye odaklandığı, teşhisi ihmal ederek tedaviye yöneldiği, güven ve ödül yerine güvensizlik ve cezaya ağırlık verdiği ve nihayet tek taraflı ve kapalı bir yaklaşım sergilediği şeklinde özetlenmektedir (Başbakanlık,2004:78).

Türk kamu yönetimindeki sorunlar TBMM kararı olarak yayımlanan kalkınma plânlarında da ele alınmaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Plânında demokratikleşme, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, düşünce, ifade ve girişim özgürlüğünün dünyada ortak değerler olarak benimsendiğine dikkat çekilerek, kamu politikalarının oluşturulmasında demokratik katılımı, saydamlığı sağlamak ve toplumsal diyalogu geliştirmek için STK'ların karar alma süreçlerine katkılarını sağlayacak mekanizmalara yönelik çalışmalarla birlikte kamu yönetim

sisteminin iyi yönetim yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç olduğu belirtilmektedir (DPT,2006:101).

Keza 10. Kalkınma Plânında da (Kalkınma Bakanlığı, 2013:39-40:101).Ülkemizde çoğulcu ve özgürlükçü demokrasiyi temel hak ve hürriyetler, hukuk devleti, düşünce, inanç ve teşebbüs özgürlüğü gibi ilke ve değerlerle bütünleştirip daha köklü bir şekilde yerleştirme ve ileriye taşıma ihtiyacının devam ettiği, bu kapsamda çoğulcu ve katılımcı demokratik siyasal süreç çerçevesinde STK'ların ve ilgili toplum kesimlerinin görüş ve önerilerinin alınmasına yönelik mekanizmaların güçlendirileceği, çoğulcu, sürdürülebilir bir sivil toplum için uygun ortamın oluşturularak sosyal ve ekonomik kalkınma süreçlerine toplumun tüm kesimlerinin daha etkin katılımının sağlanmasının temel amaç olduğu ifade edilmiştir.

### **KATILIMCI DEMOKRASİNİN KAMU YÖNETİMİNE KATKILARI**

Katılımcı demokrasi örgütlü toplumu güçlendireceği için, iktidara aday olmayan fakat iktidara aday olan ve iktidara gelen siyasi partileri kendi haline de bırakmayan, millet adına ve temsil ettiği toplum tabanı adına denetleyen, örgütlenmede kamu tarafından kayırma, himaye ve kollama gibi dengeli dağılımı olumsuz etkileyecek ve bir nevi haksız siyasi rekabet doğuracak tekelleşmelere imkân tanımayan STK'lar örgütlü toplumu güçlendirerek temsili demokrasiyi katılımcı bir formata dönüştürecektir. Bu şekilde kaynağını milli irade ve toplum tabanından almayan hiçbir güç milli irade üzerinde bir etki ve yetki sahibi olamayacaktır.

Daha önce milli iradeyi gasp ile ortaya çıkan otoritelerin sebep olduğu çekişme ve enerji israfı önlenecek ve bu güç gelişmeye harcanacaktır. Çoğulculuk, temel hak ve hürriyetlerin teminat altına alınmasıyla ortaya çıkan hür düşünce, hür teşebbüs ve kendine güven hem dâhilde sorunların çözümünü kolaylaştıracak, hem de Türkiye'nin uluslararası etki gücünü katlayacaktır.

Cumhuriyet tarihi boyunca kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik bir kısmında yabancı uzmanların da görev aldığı reform projeleri hazırlanmış ve bunların bazıları da uygulanmıştır. Bu reform projelerinde kamu kurumlarınca verilmesi gereken hizmetlerin verilememesi veya eksik verilmesi, zamanında verilememesi veya verilen hizmetlerde rüşvet, iltimas, kayırcılık vb. gibi gayri kanuni yollara sapılması en fazla şikâyet edilen konular olmuştur. Kamu kurumlarının hizmet kalitesi, etkililiği ve verimliliği ciddi bir sorgulamaya tabi tutulamamıştır.

Kamu kurumlarının şeffaflık ve hesap verebilirlik düzeyi otoriter rejimlere doğru gidildikçe azalırken, demokratik sistemlere doğru gidildikçe artmaktadır. Keza kamu hizmet kalitesiyle rejimin demokratiklik düzeyi arasında da paralellik bulunmaktadır. Diktatörlükler veya her türlü otoriter rejimlerdeki bu düşük hayat standardı, yolsuzluk, yoksulluk ve halkın maruz kaldığı kötü muamele, sistem demokratikleştikçe azalmakta, demokrasinin kalitesine göre iyileşme göstermektedir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından her yıl yayımlanan uluslararası insani gelişme göstergelerine bakıldığında, ülkelerin yönetim tarzı ile gelişmişlik veya gerilik düzeyi arasındaki ilişki konuyu ortaya koymaktadır (UNDP, 2013:144). Eğitim, sağlık ve hayat standardı bileşenlerinin dikkate alınarak hazırlandığı raporda bu üç bileşen de daha temel alt bileşenler dikkate alınarak tespit edilmektedir. Endeks ilk olarak 1990 yılında Pakistanlı ekonomist Mahbub-ul Hak tarafından geliştirilmiş olup 1993 yılından bu yana Birleşmiş Milletler tarafından İnsani Gelişim Raporu olarak yayımlanmaktadır. Tablo 2’de insani gelişmişlik endeksinde ilk 20’ye giren ülkeler ile son sıradaki 10 ülke gösterilmiştir. Türkiye ise bu sıralamada maalesef olması gereken yerde durmamaktadır.

**Tablo-2:** İnsani Gelişmişlik Endeksi (İGE) Sıralaması 2014

Sıra	Ülke	Sıra	Ülke	Sıra	Ülke	Sıra	Ülke
1	Norveç	11	İrlanda	69	Türkiye*	178	Mozambik
2	Avustralya	12	İsveç	169	Afganistan	179	Gine
3	İsviçre	13	İzlanda	170	Cibuti	180	Burundi
4	Hollanda	14	İngiltere	171	Fildişi Sahili	181	Burkina Faso
5	ABD	15	Hong-Kong	172	Gambia	182	Eritre
6	Almanya	15	G. Kore	173	Etopya	183	Sierra Leone
7	Y. Zelanda	17	Japonya	174	Malavi	184	Çad
8	Kanada	18	Lihtenştayn	175	Liberya	185	O.Afrika Cum.
9	Singapur	19	İsrail	176	Mali	186	Dem. Kongo
10	Danimarka	20	Fransa	177	Gine-Bissau	187	Nijer

**Kaynak:** BM, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2014>. Erişim: 01.03.2015.

İnsani gelişmişlik endeksi sıralamasında Türkiye’nin ilerisinde gösterilen ülkelere bakıldığında raporun sıhhatine yönelik ciddi şüpheler uyandırsa bile ilk 20’ye giren ülkelerle olan mesafe oldukça fazladır. Zira Türkiye bu rapora göre demokrasi ile yönetilen ülkelere göre otoriter yönetimlere sahip ülkelere yakın durmaktadır. Türkiye’nin bu raporu sorgulaması, eğer veriler gerçekçi ise gerekli tedbirleri almak üzere stratejiler geliştirmesi, yok eğer bazı uluslar arası kredi

değerlendirme kuruluşları gibi algı operasyonu yapıyorsa buna da engel olması gerekir.

## **SONUÇ**

Yönetim sistemleri de insanların sosyal organizasyon ve medeni gelişmişlikleri ile atbaşı giden mekanizmalardır. Tabii seyri içinde ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de günümüzde olduğu gibi küresel vicdanda kabul gören ortak özelliklere sahip olmaktadır. Bu seyri bozan diktatörlükler, gidişata ayak direyen otoriter veya totaliter yapılar bu dalgalara uzun süre karşı koyamamaktadır. Dikta rejimlerinin bu aleniyetine karşı daha sinsi olan vesayetçi yapılar göstermelik milli irade bağlılıkları altında keyfi tutumlarını ve milli iradeye hükmetme arzularını bırakmak istememektedirler. Bu durum ülkenin yönetimini zorlaştırmakta, enerjisini israf etmekte, değerlerini ziyana uğratarak ülkeyi daha gelişmiş devletlerin yedeğine bağlatmaktadır.

Devlet yönetiminde ortaya çıkacak dar boğazların aşılması, uluslararası düzende rekabet gücünün korunması ve sürdürülebilir olabilmesi için demokratik sistemin geliştirilmesi, yasama gücünün halk iradesine göre teşkili ve yürütme gücünün de aynı iradenin yakın takibi ve denetimi altında olmasına ihtiyaç vardır.

Konuyu Türkiye örneğinde değerlendirecek, mevcut temsili demokrasinin çoğulcu, katılımcı ve ileri düzeye getirilmesi için STK'ların güçlendirilmesi, örgütlenme hakkı önündeki engellerin kaldırılması ile kamu hizmet açıkları kapatılacak ve kamu kurumlarının performansı daha iyi bir seviyeye gelecektir.

## KAYNAKLAR

- KIŞLALI, A.T.(1987), *Siyaset Bilimi*, Ankara Üniversitesi Basımevi. s. 401, Ankara.
- TOCQUEVİLLE, A (1962), *Amerikan Demokrasisi*, Çev. T. Timur, Türk Siyasî İlimler Derneği Yayınları, s.64. İstanbul.
- SARTORİ, G. (1993), *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev. T. Mustafaoğlu, M. Turhan, Yetkin Yayınevi, s.198. Ankara.
- ROUSSEAU, J.J. (1992), *Toplum Anlaşması*, Çev. V. Günyol. MEB Yayınları, s.136. İstanbul,
- KILIÇBAY, M.A. (1997), "Demokrasiyi Ancak Demokratlar Kurabilir", *Yeni Türkiye*, Sayı,17, s. 167. Ankara.
- DUVERGER, M. (1986), *Siyasal Rejimler*, Çev. T. Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, s. 17-70. İstanbul.
- ÖZTÜRK, N. (2010), "Sosyal Siyaset Açısından Osmanlı Dönemi Vakıfları" <http://www.sosyalsiyaset.net/documents/osmanlivakiflari.htm>,(Erişim: 1.05.2015).
- [http://tr.wikipedia.org/wiki/Sivil\\_toplum\\_kurulusu](http://tr.wikipedia.org/wiki/Sivil_toplum_kurulusu) (Erişim: 01.05.2015).
- UNDP, (2013), "Human Development Report 2013 The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World", Published for the United Nations Development Programme (UNDP) s. 144, UN Plaza, New York, NY 10017, USA.
- Vakıflar Genel Müdürlüğü, <http://www.vgm.gov.tr/db/dosyalar/webicerik195.pdf>.
- ATAR, Y. (1997), "Çağdaş Demokrasinin Siyasal Boyutu: Türkiye'de Demokratikleşme ve Anti- Demokratikleşme Göstergeleri", *Yeni Türkiye*, Sayı,17, s. 90. Ankara.
- İÇİŞLERİ BAKANLIĞI Dernekler Dairesi Başkanlığı, <http://derbis.dernekler.gov.tr/SSL/istatistik> (Erişim: 01.05.2015).
- BAŞBAKANLIK (2004), Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2, s. 78. Ankara.
- DPT (2006) Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), TC Başbakanlık, Ankara. s.101.
- KALKINMA BAKANLIĞI (2013) Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), s.39-40 Ankara.
- <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013> (Erişim: 01.05.2015)
- <https://data.undp.org/dataset/HDI-Indicators-By-Country-2014/5tuc-d2a9> (Erişim: 01.03.2015).
- [http://tr.wikipedia.org/wiki/Sivil\\_toplum\\_kurulusu](http://tr.wikipedia.org/wiki/Sivil_toplum_kurulusu) (Erişim: 01.05.2015).