

KAMU YÖNETİMİNİN DEĞİŞİMİNDE AÇIKLIK ANLAYIŞI: MALATYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN YENİ BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI

OPENNESS CONCEPTION IN CHANGE OF PUBLIC ADMINISTRATION: NEW MUNICIPALITY IMPLEMENTATIONS OF MALATYA METROPOLITAN MUNICIPALITY

S. Mustafa ÖNEN¹

Geliş Tarihi: 06.07.2017

Kabul Tarihi: 29.08.2017

Özet: Küreselleşmeye bağlı olarak kamu yönetiminde meydana gelen değişim ile Klasik Kamu Yönetimi'nden Yeni Kamu Yönetimi'ne ve yönetişime doğru bir geçiş süreci yaşanmaktadır. Bu değişim süreci, klasik yönetimin gizlilik ve kapalılığı ön gören katı bir yönetim anlayışından yeni yönetimin öngördüğü "açıklık" anlayışına doğru kaymaktadır. Günümüzde yönetimin şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir uygulamalarını esas alan bir açıklık düşüncesi ön plana çıkmaktadır. Bu çalışmanın esas olarak iki amacı vardır. Birincisi, kamu yönetiminin değişiminde açıklık anlayışı ilgili temel kavramları; açıklık anlayışının Klasik Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve yönetişim perspektifinden tarihsel gelişimini; açıklık anlayışının nedenlerini ve özelliklerini açıklamaktır. İkincisi ise, Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin 2010 yılı ve sonrasındaki belediyeçilik faaliyetlerinin değişimini "yeni proje ve uygulamalar" ve "stratejik planlar" açısından açıklık anlayışına göre incelemektir. Çalışmanın genel amacını oluşturan kamu yönetiminin değişiminde açıklık anlayışı, dünya ölçeğinde ele alınmış; Türkiye'deki değişim süreci ve nedenleri çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Çalışmanın dar anlamda amacını oluşturan Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin 2010 yılından sonraki yeni belediyeçilik faaliyetleri, belediyenin yayınladığı faaliyet raporları ve stratejik planlar üzerinden açıklık anlayışına göre değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Değişim, Kamu Yönetiminde Değişim, Açıklık, Gizlilik ve Kapalılık, Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin Yeni Belediyeçilik Uygulamaları.

Abstract: Based on the change in public administration due to the globalization, there is a transition process from Classic Public Administration to the New Public Administration and the governance. This transition process moves from the classic solid public administration based on the concept of the secrecy and closeness to a more flexible structure, where "openness" is foreseen as a new administration concept. In nowadays, it is understood that the administration has gone to a new understanding that implies openness in the implementations of transparency, translucence and accountability. There are mainly two purposes of this study. The first is to explain the essential concepts related to openness conception

¹ Doç. Dr., İnönü Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mustafa.onen@inonu.edu.tr

in the change of public administration; the historically development of openness conception in change of public administration from Classic Public Administration to New Public Administration and Governance perspectives; and the causes and features of openness conception. The second is to examine the new municipality implementations based on the understanding of openness in the context of "new projects and applications" and "strategic plans" of Malatya Metropolitan Municipality in 2010 and afterwards. Openness conception in the change of public administration, which constitutes the general purpose of the employee, has been discussed on the world scale and the process and reasons for change in Turkey are excluded from the study. As a narrow purpose, this study evaluates Malatya Metropolitan Municipality's new municipality activities since 2010, based on openness conception in the annual reports and strategic plans published by the Municipality.

Keywords: *Change, Change in Public Administration, Openness, Secrecy and Closeness, New Municipality Implementations of Malatya Metropolitan Municipality.*

1. GİRİŞ

1980'li yıllarla beraber, küreselleşme sürecine bağlı olarak kamu yönetiminin kapalı, hantal ve verimsiz yapısı giderek daha çok sorgulanmaya başlamaktadır. Kamu hizmetleri, klasik yönetim anlayışında gizli ve kapalı gerçekleştirilir iken; yeni yönetim anlayışında bu hizmetler, açıklık ve katılımcılığa dayalı yapılmaktadırlar. Günümüzde kamu yönetiminin rolü yeniden tanımlanarak; bu rol, başlıca yönetmekten ziyade yönlendirmek üzerine yoğunlaşmaktadır. Yeni yönetim anlayışında kamu hizmetleri sunulurken, halkın kendilerini ilgilendiren kararlara katılması, kendilerini ilgilendiren konulardan haberdar edilmesi, kendi görüş ve düşüncelerini yönetime aktarması beklenmektedir. Bu sayede, kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulması hedeflenmektedir.

Dünyada ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel alanlarda yaşanan değişimlerin, devlet ve toplum yönetimine yansımaları farklı düzeylerde olmuştur. Devlet ve toplum yönetiminin ne olması gerektiği konusundaki görüşler, geçmişten günümüze kadar sürdüğü gibi, bunun gelecekte de devam edeceği konusunda bir kuşku bulunmamaktadır. Kamu yönetiminin Weberyen yapısına dönük katı ve merkezietçi yapının kırılmak istenmesi, günümüzde yaşanan değişim istek ve beklentilerinin bir sonucudur. Bilimsel ve teknolojik alandaki yenilikler ile diğer alanlardaki gelişmeler, kamu yönetiminin değişimi üzerinde kalıcı bir etki bırakmaktadır. Bu gelişmelere paralel olarak devletin uyguladığı kamu politikalarının artması ve çeşitlenmesi, devletin yapı ve fonksiyonlarının halka daha açık bir hale gelmesini zorunlu kılmaktadır.

Bu çalışmada açıklık anlayışı, öncelikle kamu yönetiminin değişimi kapsamında incelenmiştir. Çalışmada ilk olarak, değişim ile açıklık arasındaki ilişkiler kavramsal boyutta açıklandıktan sonra, kamu yönetiminde açıklık anlayışının tarihsel gelişimi Klasik Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve yönetim yaklaşımı perspektifi altında ele alınmış; ardından konular sırasıyla, "kamu yönetiminde açıklığı gerektiren nedenler" ve "kamu yönetiminde açık yönetim anlayışının özelliği" şeklinde devam etmiştir. Çalışmada ikinci olarak, Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin 2010 yılı (dahil) ve sonrasında yürürlüğe koyduğu yeni belediyecilik faaliyetleri, "yeni proje ve uygulamalar" ve "stratejik planlar" açısından açıklık anlayışına göre incelenmiştir.

Çalışmanın genel amacını oluşturan kamu yönetiminin değişiminde açıklık anlayışı, dünya ölçeğinde irdelenmiş; Türkiye’deki açıklık anlayışı ise, çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Çalışmanın dar anlamda amacını oluşturan Malatya Büyükşehir Belediyesi’nin 2010 yılı (dahil) ve sonrasında uyguladığı yeni belediyeçilik faaliyetleri ise, açıklık anlayışına göre belediyenin yayınladığı faaliyet raporları ve stratejik planlar üzerinden değerlendirilmiştir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: DEĞİŞİM VE AÇIKLIK KAVRAMLARI

Kamu yönetimde değişim ve açıklık konularını daha iyi anlamak ve ilişkilendirmek için ilgili kavramların açıklanmasında yarar vardır. Bu kavramların başlıcası, “değişim”, “kamu yönetimde değişim” ve “açıklık”tır.

2.1. Değişim

Değişim, genelde herhangi bir şeyin bir düzeyden başka bir düzeye dönüşmesi veya başkalaşmasıdır. Bu geçiş; kişilerin, nesnelerin veya kişisel bilgi, yetenek ve benzerlerinin mevcut durumundan farklı bir konuma gelmesi yönünde olabileceği gibi, örgütsel yapı ve faaliyetlerin farklılaşması şeklinde de olabilir. Örgütlerdeki değişim sayesinde örgütsel faaliyetler ile ilgili hususlarda mevcut konumdan farklı bir duruma geçilmiş olmaktadır (Koçel, 2003: 688). Çalışanların tutum ve değerleri, birbirleriyle olan davranışları veya örgütün tüm yapısı her zaman değişime maruz kalabilir (Taşlıyan ve Karayılan, 2011: 261). Değişim nedeniyle örgüt, kendi iç dinamikleri kadar dış faktörleri de dikkate alarak, dışarıdan gelen her tür talep ve beklentiye göre kendisini düzenleyecektir. Diğer bir deyişle, değişim ile örgütün çevre koşullarını daha çok dikkate alması ve buna göre yeni strateji ve politikalar uygulaması gereklidir.

2.2. Kamu Yönetiminde Değişim

Günümüzde kamu kuruluşlarının sosyal, siyasal, ekonomik alanlardaki değişikliklere ayak uydurabilmesi için kendilerini başta örgütsel açıdan yenilemesi ve dönüştürmesi şarttır. Kamu kuruluşlarında değişiklikleri içeren örgütsel değişim üç düzeyde gerçekleşebilir (Barcan, 2010: 93): Birinci düzeyde, çalışanların tutum ve davranışlarının değiştirilmesini; ikinci düzeyde, bir bütün olarak örgütün değişimi konusunda yönetim sistemlerine başvurulmasını; üçüncü düzeyde ise, ilk ikisini de içerecek şekilde bir bütün olarak örgütün baştan yenilenmesini kapsamaktadır. Bunun içine çalışanların değerleri, inançları, toplumsal tepkileri ve örgütsel yapının değişimi gibi birçok konu girmektedir. Aslında kamu yönetimde değişimin ve yeniden yapılanmanın, iki temel boyutu söz konusudur (Saran, 2005: 46): Bunlardan birincisi, zihniyetle ilgili temel değerlerin değişimini; ikincisi, örgütsel, işlevsel ve fiziki yapının değişimini kapsamaktadır. İkinci anlamda değişim, merkezi yönetimin temel görevleri dışında kalan alanların yerel yönetimlere devredilmesi ile ilgili olmaktadır.

2.3. Açıklık

Bu kavram, Türk Dil Kurumu sözlüğünde (TDK, 1988: 9-10) bir şeyin görünür olması durumu; örtüsüz alanla ferahlık doğuracak ortamı göstermesi ve gerçeği olduğu gibi yansıtması şeklinde tanımlanmaktadır. Yönetim bilimi alanında ise açıklık; “yönetimde şeffaflık”, “günüşığında yönetim” ve “idari demokrasi” gibi birçok değişik terim ile ifade edilmektedir (Eken, 1994: 39; Fındıklı, 1996: 103). Açıklık anlayışı ile halkın yönetsel faaliyetleri takip etmesi ve denetlemesi kolaylaşırken, aynı zamanda

halkın yönetime karşı güveni de artmaktadır. Açıklık, yönetilenlerin kararlara katılmasıyla yönetimin düzenli çalışması ve kararların uygulanmadan önce denetlenmesi sağlanmaktadır (İnaç ve Ünal, 2007: 59-60). Diğer bir deyişle açıklık; yönetilenlerin, yönetimin yaptıklarını daha iyi bilmesini, değerlendirmesini ve bu sayede yönetimin vereceği kararlara katılarak kendi istek ve beklentilerini yönetime rahatlıkla aktarabilmesi durumudur.

3. KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIK ANLAYIŞININ GELİŞİMİ

Kamu yönetiminde değişime bağlı olarak açıklık anlayışı, tarihsel açıdan Klasik Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve yönetim yaklaşımı perspektifi altında incelenebilir.

3.1. Klasik Kamu Yönetimi (Gizlilik ve Kapalılık)

19. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın son çeyreğine kadar süren Klasik Kamu Yönetimi (KKY) anlayışı, daha çok Woodrow Wilson, Frederick Taylor, Henri Fayol ve Max Weber'in öncülüğündeki görüş ve düşüncelerden oluşmaktaydı. KKY'nin bürokratik temellerini oluşturan Weber bürokrasisine göre, örgütlerde katı hiyerarşik yapıya dayalı, ayrıntılı kural ve ilkelerin olduğu, örgütün tepesinde yer alan yöneticilere tüm yetkilerin verildiği bir yönetim anlayışı hakim idi. Benzer görüşler, Taylor, Fayol ve diğer klasik yönetim düşünürleri tarafından da paylaşılmıştı. Kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin bizzat devlete bağlı kuruluş ve organlar tarafından yerine getirilmesi söz konusuydu. KKY'de bütün işlemlerin gizliliğe dayalı, katı bir resmi formalite içinde yürütülmesi, aslında açıklık anlayışına zıttır. Gizlilik ve kapalılık, aslında açıklığa taban tabana zıt kavramlardır. Gizlilik ve kapalılık, KKY'nin adeta değişmez temel unsurlarından kabul edilmektedir.

Günümüzde bilgi hukukunun biri gizlilik, diğeri ise açıklık olmak üzere iki tür ilkesi vardır. Yönetimde gizliliğin tarihsel gelişim içinde uzun süre hakim olduğu ve zamanla gizliliğin yerini açıklığın aldığı da bilinmektedir (Akıllıoğlu, 1991: 2). Gizlilik, Weber'e göre bürokrasinin doğasında olup, bilgileri gizli tutma ve bu sayede eleştiriden uzak kalma eğilimini yansıtmaktadır. Ona göre, resmi sır bürokrasinin orijinal bir icadadır ve bunu fanatik olarak savunmaya yönelmektedir (Weber, 1986: 209-210). Oysa, günümüzde açıklık ile gizliliğe ve kapalılığa karşı ileri sürülen bir yönetim düşüncesi; perdelerin kalkması ve arkasında olanların ortaya konması (aleniliği ve gizli kalanların bilinmesi) durumu ifade edilmektedir (Eken, 1994: 39). Açıklık sayesinde, bireylerin yönetime güveni daha çok artmaktadır. Yönetimde taraflar arasında güvenin tesis edilmesiyle, aynı zamanda demokrasi ve insan haklarına bağlılık da artmış olmaktadır.

Gizlilik ve kapalılık kavramları, çoğu zaman birbirlerinin yerine benzer anlamda kullanılsalar da aslında farklı anlamları çağrıştırmaktadır. Gizlilik, yönetimin sahip olduğu bilgi, belge ve diğer verilerin paylaşılmaması veya açıklanmaması iken; oysa kapalılık, yönetimin faaliyetlerinin dışardan görülememesi, aldığı kararların gerekçelerini belirtmemesi ve kendisine dışardan gelen etkilere karşı duyarsız kalmasıdır (Eken, 1993: 12). Bir başka anlamda gizlilik, yönetimin bilgi ve belgeleri saklaması, incelemeye açık tutmaması; kapalılık ise, yönetimin yönetilene (hizmet verilene veya bireye) karşı duyarsız kalması ve katılım yollarını kapatmasıdır (Fındıklı, 1996: 103-110). Bu anlamda gizlilik, daha özel bir durumu; kapalılık ise, daha genel bir durumu işaret etmektedir.

Ancak, yine de her iki kavramın açıklık anlayışına ters düşücü davranışlardan dolayı birbirlerini tamamlayıcı bir özelliği bulunmaktadır.

3.2. Yeni Kamu Yönetimi (Özel Sektör Değerleri Üzerinden Açıklık)

Yönetimde açıklık anlayışı ve uygulamaları, özellikle 1960'lı yıllardan sonra yaygınlaşarak ABD ve Fransa gibi gelişmiş demokratik ülkelerde yaygın olarak kullanılmaya başlamış ve yasal bir zemine oturmuştur (Koçak, 2010: 118). Aslında 1960'lı ve 1970'li yıllarda özellikle Yeni Kamu Yönetimi (YKY) gibi bazı demokratik yönetim teorilerine ilginin artması, konunun kuramsal çerçevede tartışılmasına neden olmuştur. Bu teoriler; daha çok düz hiyerarşi, çalışanların kendi kendilerini yönetmesi, proje yönetimi, matriks örgüt ve iş için bir teşvik unsuru olarak rekabetin kaldırılmasıyla ilgili konuları içermişlerse de uygulamada farklı etkilere sahip ve yaygın olarak çağdaş “iyi kamu işletmeciliği” modeli içinde yer almışlardır (Frederickson vd., 2012: 99). Bu anlamda yönetim teorileri açısından açıklık anlayışının ilk defa işletme yönetimi mantığı altında ele alındığı, giderek kamu yönetiminde de uygulanmaya başladığı anlaşılmaktadır.

Müşteri odaklı kamu hizmetleri olarak YKY, ABD'de ilk defa 1990'lı yıllarda görülmüş ve özel sektör ile işletme yaklaşımları aracılığıyla kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi çabası şeklinde belirlemektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000). Kamu hizmetinden yararlananların müşteri olarak görülmesi, bireylerin kamu hizmetlerine ilişkin görüşlerinin daha çok önemsenmesini; karar ve uygulamalara daha çok katılmasını sağlamaktadır.

1980'li yıllarda, YKY daha genel bir terim olarak bir düşünceler topluluğu şeklinde kabul edilmiş, bir yandan yeni kurumsal gelişmeye, diğer yandan ise işletme yönetimi alanındaki gelişmelere dayanmıştır. İşletme yönetimi alanındaki tekniklerin kamu yönetiminde profesyonel yönetim tekniklerine uygulanmasıyla kamu sektöründe performansın artacağı ileri sürülmüştür (Hood, 1991). YKY unsurları ile daha çok piyasa modelleri ve değerleri kullanımının hükümet rol ve faaliyetlerini daha iyi anlamak ve etkinliğini sağlamak için iyi bir yol olarak düşünülmüşse de (Denhardt ve Denhardt, 2015: 664); ileri sürülen tedbir ve önerilerin, özünde yönetimde kapalılığı kırmaya ve yönetimi daha verimli bir hale getirmeye yöneldikleri anlaşılmaktadır.

Kamu sektörüne ve devlete ilişkin reformlar ile devletin tek yetkili bir makam olmadığı, yönetilenlerin daha çok yetkilendirilmesi ve kararlara daha çok katılmasını öngören bir açıklık anlayışı, zamanla daha çok önemsenmektedir. Kürek tutmaktan ziyade dümen tutmak, hizmetlendirmekten çok yetkilendirmek, bürokratik süreç yerine piyasayı önemsemek, bürokrasinin değil müşterilerin ihtiyacını karşılamak, harcamaktan ziyade kazanmak, tedavi etmek yerine önlemek ve hiyerarşiden katılım ve takım ruhuna geçmek şeklinde devlete atfedilen bu yeni roller (Frederickson, 1996: 264) ile aslında devlete ait yetkilerin küçültülmesi ve halka daha çok söz hakkının tanınması istenmekte; dolayısıyla bunların sağlanması ile açıklık anlayışının hakim kılınması düşünülmektedir. YKY ile kamu yönetiminin rekabet edebilirliği ve üstünlüğü yöneticilerin yetkilendirilmesiyle sağlanmak istenirken; sorunların çözümüne ilişkin yönetimlerin halka en yakın birimler olması amaçlanmaktadır. Bu sayede, karşı karşıya kalınan sorunlarda halkın görüşlerinden daha çok yararlanılmış olacaktır.

YKY karar ve uygulamalarından yöneticiler sorumlu tutulurken, aynı zamanda alınacak bu karar ve uygulamalardan ise, halkın düşüncelerine başvurulması gerektiği sürekli dile getirilmektedir. Kamu kurumlarındaki aşırı büyümeyi azaltmak için halka en

yakın birimlere ağırlık verilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. YKY'nin temel stratejileri; hantal bürokrasiden iyi bürokrasiye geçme konusunda verimliliğin önündeki her türlü siyasal ve yönetsel engelleri kaldırmak, daha çok açıklık ile piyasa değerlerini aktif hale getirmektir. Bürokrasiyi küçülterek birey odaklı girişimciliği esas almak, bireyi yönetime katmak ve özel sektör yönetim tekniklerinden daha çok yararlanmak YKY'nin temel stratejileri arasındadır.

3.3. Yönetişim (Etkileşimli Açıklık)

Kamu yönetimindeki değişim süreci, özellikle 1970'lerde "Kamu Yönetimi", 1980'lerde "Kamu Politikası ve Yönetimi" ve 1990'larda ise "Yönetişim" adı altında incelenmektedir (Dunshire, 1995: 34). Yönetişim, terim olarak ortaya çıkışı uzun bir geçmişe sahiptir. Terimin ilk defa Kuzey Avrupa'dan dünyaya yayıldığı belirtilse de köken itibarıyla özellikle 17. yüzyılda Fransa'da hükümet ile sivil toplumu uzlaştırmaya dayalı bir yaklaşımdan kaynaklandığı ifade edilmektedir (Yüksel, 2000: 147).

Bu terim, özellikle 1990'lı yıllarda Dünya Bankası'nın az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere ekonomik ve demokratik kalkınmalarını gerçekleştirmek karşılığında önerdiği bir reform programı şeklinde düşünülmüşse de; günümüzde daha çok devlet dışı kuruluş ve organların (STK'ların) yönetimde söz sahibi olmasını göstermek; insan hakları, katılımcılık, hesap verebilirlik ve açıklık gibi ilke ve değerlere vurgu yapmak ve önemsemek karşılığında kullanılmaktadır. Klasik yönetimde var olan yönetim-siyaset ayrılığının ortadan kalkmasına bağlı olarak yönetimin halkla etkileşimde bulunması, çeşitli aktör ve kesimlerin yönetimde söz sahibi olması ve karar verme sürecine dahil edilmesi, yönetişim esasına dayanmaktadır. Diğer bir deyişle yönetişim; hizmetlerin sadece yönetimin kendisinin yapmasından ziyade, ilgili taraf ve kesimlerin de yönetim sürecine dahil edildiği; mevcut kaynakların performans ölçütlerine, insan haklarına dayalı olarak çeşitli ağırsal ilişkiler çerçevesinde, açıklık anlayışı içinde tarafların karşılıklı etkileşiminden oluşan çok yönlü, karmaşık bir süreçtir.

Yönetişim ile en genel anlamda sosyal-siyasal sistemdeki tüm aktörlerin ortak çabaları sayesinde ulaşılan sonuçların oluşturduğu bir düzen (TODAİE, 1998: 274) olarak ifade edilirken; pratikte daha çok merkezi yönetimi yukarıdan aşağıya doğru örgütlemek ve klasik hiyerarşik yönetim anlayışını benimsemek yerine, tüm sosyal aktörlerin karşılıklı işbirliğine ve uzlaşmasına fırsat tanıyan, katılımcılık ve sivil toplum kuruluşlarına yer veren; saydamlık, açıklık, hesap verme sorumluluğu, yetki devri ve yerindeliği öncelikle uygulamaya çalışan bir yönetim anlayışı (DPT, 2007: 4) kastedilmektedir. Yönetişimin özellikle yönetişimin bir türü olarak "iyi yönetişim" in savunduğu temel değerlerden birisi de açıklıktır. Açıklık ile devletin hukuk dışı yollara kayması önlenirken; devlet ile toplum arasında karşılıklı güvene ve saygıya dayalı ilişkiler kurulmuş olmaktadır.

Yönetim ile aynı anlama gelmeyen yönetişimin, amaçsal bir davranış, hedef yönelimli faaliyetler ve yönetim sistemleri açısından yönetime benzeyen yönleri olsa da yönetimden ayrıldığı birçok yönleri de vardır. Rosenau ve Stoker'a göre, yönetişim ile yönetim arasındaki en büyük farklılık; yönetimin daha çok resmi otorite ve polis gücüne ilişkin faaliyetleri göstermesi yönü varken; yönetişimin ise, herkesin paylaştığı faaliyet ve girişimleri göstermesi özelliği bulunmaktadır (Gündoğan, 2010: 26). Yönetişim, yönetimden farklı olarak gayri resmi yapıdaki çeşitli kesimlere dayanması ve bu kesimlerin açıklık ortamında sorunlarını rahatça tartışması ve karar verme süreçlerini

etkilemesi bakımından ülkede güçlü bir hukuk devletinin ve demokrasinin korunmasında ve güçlendirilmesinde çok önemli bir role sahiptir.

Yönetimde yönetenin bir emir vermesi, yönetilenin ise bu emre itaat etmesi şeklindeki çift taraflı ve yukarıdan aşağıya doğru cereyan eden bir ilişki var iken; yönetişimde ise, ilgili tarafların yönetim sürecine dahil edilmesi ve bu katılım sürecine hiçbir ayırım gözetilmeksizin bütün kesimlere ve aktörlere eşit fırsatın tanınması (Keleş, 2010: 69) söz konusudur. Ayrıca, her iki kavram arasında sonuçlar bakımından benzerlikler olsa da, süreçler bakımından birtakım farklılıklar vardır (Stoker, 1998: 17). Yönetişim sayesinde yönetimden farklı olarak toplumda ve devlet yönetiminde daha çok açıklığa ihtiyaç duyulmaktadır. Açıklık olmadan yönetişim sürecinde devlet ile çeşitli aktörler arasında güçlü köprüler kurmak zor olacaktır. Dolayısıyla açıklık yönetişimi, yönetişim ise devlet ile toplum arasındaki bağların güçlendirilmesini kolaylaştırmaktadır.

4. KAMU YÖNETİMİNDE AÇIKLIĞI GEREKTİREN NEDENLER

Devlet ve toplum ilişkilerinin yeniden kurulması ve güçlendirilmesi açısından kamu yönetiminde açıklığı gerektiren başlıca nedenler olarak şunlar sayılabilir:

- Devlet-toplum ilişkilerinde kamu hizmetlerinin gizli ve kapalı gerçekleştirilmesinden kaynaklanan rüşvet, yolsuzluk ve kayırmacılık gibi olumsuzlukların bertaraf edilmek ve azaltılmak istenmesi,
- Küreselleşme sürecine bağlı olarak demokrasi ve insan hakları alanında yaşanan gelişmeler ile ulusal yönetimlerin giderek uluslararası kuruluş ve aktörlere daha çok bağımlı bir hale gelmesi,
- Bütün kamu hizmetlerinin katı bir merkeziyetçi yönetim altında genellikle tek taraflı olarak ve katı bir hiyerarşik yapı içinde sunulmasından dolayı hizmetlerin zamanla yavaş ve yetersiz kalması,
- Örgütlerde insan unsurunun daha çok önemsenmesi, insanın makinenin bir parçası konumundaki basit bir araç olmaktan çıkarılarak, sosyal ve psikolojik yönleriyle çevre ile daha yoğun etkileşim içindeki insancıl yönlerin ön plana çıkması,
- Kamu yönetiminde özgürlükçü, demokratik düşünce ve eğilimlerin daha çok önemsenmesi; kamu yönetiminde verimsizlik ve hantal bürokratik yapılanmaya karşı girişimcilik, bireycilik, rekabet edebilirlik ve özelleştirmeler gibi piyasa ideolojisi yönelimli özel sektör tekniklerine daha çok ağırlık verilmek istenmesi,
- Kaynakları daha etkili ve verimli kullanmak, halkı yönetime daha çok katmak ve söz vermek amacıyla yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel kesim ve halkın daha çok yetkilendirilmek istenmesi ve buna dönük yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulması,
- Bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirdiği yenilikler ile kamu hizmetlerinin elektronik ortama taşınması ve kamu hizmetlerinin halka daha hızlı, kaliteli ve verimli sunulmaya başlanmasıdır.

5. KAMU YÖNETİMİNDE AÇIK YÖNETİM ANLAYIŞININ ÖZELLİĞİ

Açıklık ile halkın yönetimin yaptığı işlerden haberdar olmasını, ilgili bilgi ve belgelere ulaşılabilmesini, yönetime katılmasını ve denetlemesini açıklayan demokratik ve dürüst bir yönetim açıklanmaktadır (Akpınar, 2011: 240). Hyman ve Mason'a göre, yönetimde açıklık, genelde örgütün kararlarının alınmasını etkileme fırsatı biçiminde değerlendirilmekte; hem örgütün komite, plan ve rollerini içeren yapısal yönlerini, hem de örgütün yönetim biçimini, kültürünü ve karşılıklı etkileşimini içeren işlevsel yönleri kapsamaktadır (Ryan, 1999: 34). Dolayısıyla açıklık; yönetimin sahip olduğu bilgi ve belgeleri gizlemeksizin halkla paylaşması, onu karar verme sürecine dahil etmesi ve onu isteklendirmesidir. Bu sürecin bir yanında yönetenler, diğer yanında ise yönetilenler vardır. Yönetenler, yönetilenleri karar verme mekanizmalarına kattığı sürece gerçek anlamda açıklıktan söz edilebilecektir. Aksi takdirde gizlilik ve kapalılık, bir şekilde varlığını sürdürecektir.

Açık bir yönetimin “açıklık”, “katılımcılık” ve “işbirliği” olmak üzere üç tür değişkeni vardır. Bu değişkenlerin de kendine bağlı üç tür boyutu söz konusudur. Açık bir yönetimin sağlanabilmesi için bu değişkenlerin nasıl uygulandığı önemlidir. Birinci değişken “açıklık” olup, bunun sağlanabilmesi için açık veri uygulamaları sayesinde bilgiye ve veriye ulaşılması, dijital katılım politikaları yardımıyla eğitim programlarının gerçekleştirilmesi ve para akışı takibi ile bilgiye erişim aracılığıyla ise, kamu politikalarının gözlenmesi (izlenmesi) gerekmektedir. İkinci değişken “katılımcılık”tır. Bunun için online yoldan başvurunun yapılması, kamusal tartışmalara online forumlar ile müzakerelere katılması ve ortak tasarı ve uzlaşmaya dayalı prosedürler ile kamu politikalarının ortak alınması zorunluluğu vardır. Açık bir yönetimin üçüncü değişkeni ise, “işbirliği” ile ilgilidir. Bunun da üç tür uygulaması bulunmaktadır. Birincisi, çok paydaşlılık esasına dayalı yatay; ikincisi, çok düzeyli yönetim esaslı çapraz ve üçüncüsü ise, kamu, özel ve sivil ortaklık esasına dayalı ortak karar alma yöntemlerine dayanmaktadır (tablo-1).

Tablo-1 Açık Yönetimin Değişken ve Boyutları

<i>Değişkenler</i>	<i>Boyutlar</i>	<i>Örnekler</i>
Açıklık (Şeffaflık- Saydamlık)	<ul style="list-style-type: none">•Bilgiye ve veriye ulaşım (açıklık)•Eğitim programları•Kamu politikalarını gözleme (izleme)	<ul style="list-style-type: none">•Açık veri uygulamaları•Dijital katılım politikaları•Para akışı takibi ve bilgiye erişim
Katılımcılık	<ul style="list-style-type: none">•Başvuru•Müzakereye ait alanlar•Kamu politikalarının ortak alınması	<ul style="list-style-type: none">•Online başvuru•Kamusal tartışmalara online forumlar•Ortak tasarı, uzlaşmaya dayalı prosedürler
İşbirliği	<ul style="list-style-type: none">•Yatay•Çapraz•İşbirliği yönetimi	<ul style="list-style-type: none">•Çok paydaşlılık•Çok düzeyli yönetim•Kamu, özel ve sivil ortaklık, ortak karar alma

Kaynak: De Blasio ve Selva, 2016: 230

Yönetimde açıklık kavramı yaklaşık 25 yıldır farklı yönetim ve karar alma modelleri olarak bürokratik devlet ve YKY çerçevesinde kamu sektörü, kuruluş ve yapı modellerinin hükümet, vatandaşlar ve dijital teknolojiler arasındaki yeni ilişkiler formu şeklinde tartışılmakta ve değerlendirilmektedir (De Blasio ve Selva, 2016: 225). Açıklık, gelişme sürecinde önemli bir adım olarak hükümetin iyi yönetim ile ilgili kural ve düzenlemelerine bağlı hukuk ve politikalarının yerine getirilmesi kadar, tüm kararların alınması süreciyle de ilgili olmaktadır. Bunun yanında açıklık ile medya aracılığıyla tüm vatandaşların bilgilere kolayca ulaşılabilmesini ve bu gerçekleştirilirken hükümetin faaliyetleri ve gerçek konumu hakkındaki bilgilerin ise, tüm vatandaşlar tarafından rahatça gözlenebilmesi ve anlaşılabilmesi (Muhammad, 2015: 72) sağlanmaktadır.

Açıklık, sadece bilgi ve belgelere ulaşma hakkı değil, aynı zamanda kamu politikasını yapan kuruluş ve organlara katılma hakkı ve görüşün alınması anlamına da gelmektedir. Diğer bir deyişle, yönetimde açıklık, katılımcılık ve hesap verebilirlik gibi yöntem ve uygulamalar, aslında kamu yönetiminin denetiminde çağdaş araçlardan sayılmakta ve yönetimin otoriter davranışından vazgeçerek halka yakınlaşmasını ve halk tarafından etkilenmesi sürecini (Eryılmaz, 2016: 399-400) ifade etmektedir. Açıklık sayesinde, kamu yönetiminin yaptığı işlem ve eylemlere karşı halkın güveni artmaktadır. Halkın güven duygusunun artması ise, demokratik ve katılımcı uygulamalara zemin hazırlayacaktır.

6. AÇIKLIK ANLAYIŞINA GÖRE MALATYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN YENİ BELEDİYECİLİK UYGULAMALARINA İLİŞKİN BİR İNCELEME

Malatya Belediyesi (2013 yılında büyükşehir statüsüne sahip olan Malatya Büyükşehir Belediyesi), 2010 yılından sonra açıklık anlayışına göre yeni belediyeçilik uygulamalarındaki değişim ile dikkat çekmektedir. Belediye, özellikle bu yıldan sonra yeni belediyeçilik uygulamalarına daha çok ağırlık vermektedir. Belediyeye ait yeni belediyeçilik uygulamalarını açıklık anlayışına göre iki başlık altında incelemek mümkündür: (1) Yeni proje ve uygulamalar açısından inceleme, (2) Stratejik planlar açısından inceleme.

6.1. Yeni Proje ve Uygulamalar Açısından İnceleme

Belediyenin yeni proje ve uygulamalarından biri “Kent Bilgi Sistemi (MAKBİS)” olup, bununla dünyada yaşanan bilgi ve teknoloji alanındaki gelişmeler doğrultusunda kentin yaşam kalitesi ve sürdürülebilir verimliliğini artırması için açık, katılımcı ve etkin bir yönetim anlayışı çerçevesinde e-belediyeçilik hizmetlerini sunması amaçlanmaktadır. MAKBİS projesinin fizibilite çalışmaları 2009 yılında tamamlandıktan sonra belediye, 2010 yılında e-Belediyeçilik uygulamasına ilk defa geçmiştir. MAKBİS projesi ile vatandaşların kent hizmetlerini internet üzerinden alması kolaylaşmıştır. Bu sayede, belediye hizmetlerinde yeni bir vizyon ve inovasyon sağlanmaktadır. 2011 yılı itibarıyla E-Belediye uygulamasına başvuran üye sayısı 1949 kişi olmuş ve bu başvurulardan ise, 1865 kişinin üyelik işlemi onaylanmıştır. Vatandaşlar 21.03.2011 tarihi itibarıyla ilk defa E-Belediye üzerinden borçlarını ödemeye başlamışlardır (Malatya Belediyesi, 2011: 54; Malatya Belediyesi, 2012: 55).

Belediyenin açıklık anlayışını sağlayacak e-belediyecilik uygulaması ile vatandaşların; T.C. No, adı-soyadı, baba adı bilgilerine göre kendi sicil numarasını öğrenmesi; sicil numarası yardımıyla borcunu sorgulaması; online sistemi ile borcunu ödemesi; dilek ve şikayetlerini iletmesi; Belediye Meclisinin ve Belediye Encümeninin kararlarını edinmesi; kent rehberi uygulaması ile kent içinde gidilecek yerlerin online (makbis.malatya.bel.tr) yoldan öğrenmesi; mezarlık bilgi sistemi ile vefat edenin defnedildiği yeri, konumu ve vefat edenleri bilmesi; E-İmar uygulaması ile imarda yapılan değişiklikleri belediyeye gelmeden görebilmesi ve imar durumu hakkında bilgi alması daha kolay hale gelmektedir.

MAKBİS projesi sayesinde, ilgili kurumlardan çok sayıda veri toplanarak vatandaşlarla bu bilgiler ortak paylaşımına açılmaktadır. Yönetimde açıklığı artırmak ve iyileştirmek amacıyla e-belediyecilik uygulamasının sağlayacağı kazanımlar ise, şöyle sıralanmaktadır (Malatya Belediyesi, 2012: 22):

- Sözel ve sayısal tüm veriler, tek bir veri tabanı üzerinden uygulanmaya başlanmaktadır.
- Mali yapının saydamlaştırılması ve gelir-gider ilişkisinin tam zamanlı yapılması söz konusudur.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz envanteri online olarak gerçekleştirilebilmektedir.
- Kent sakinlerine belediye hizmetleri kesintisiz olarak interaktif bir biçimde online sunulması mümkün hale gelmektedir.
- Belediyenin kurumsal yapısı şeffaflaştırılmakta ve hizmetlere vatandaşların daha kolay ulaşması sağlanmaktadır.
- Vatandaşların GSM cihazları ile internet üzerinden uygulamaya erişimleri mümkün olmaktadır.
- Mezarlıkların daha modern bir yapıya kavuşması için internet ortamında erişimler sağlanmakta, mezarlıklar hakkında vatandaşların bilgi sahibi olması kolaylaşmaktadır.
- İmar uygulaması, kamulaştırma vb. çalışmalarda kullanılacak kadaströ çalışmalarını veri tabanına dahil edilmektedir.

Malatya Büyükşehir Belediyesi (MBB) bünyesinde kullanılmakta olan bilgisayar yazılımı uygulamaları, her noktadan vatandaşların rahatlıkla ulaşabilmesine imkan sağlamaktadır. Buna ilişkin olarak ilgili bilgisayar yazılım modüllerinin web tabanlı uygulamaya geçirilmesinde 2015 yılı MBB açısından bir milat olmuştur (Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2015a: 30). Aslında, dünyada ve Türkiye’de kimi belediye uygulamalarına bakıldığında, halkla ilişkiler açısından web sitelerine erişim konusunda başarılı oldukları (Tanyıldızı ve Karatepe, 2011: 529) ve internet sitelerindeki kimi mini anketler, şehir kameraları ile sürekli bilgi aktarımı, şehir rehberleri, elektronik ödeme gibi uygulamalarla bu konuda güzel örnekler oluşturdukları da bilinmektedir (Karatepe ve Arıbaş, 2012: 1146).

MBB internet sitesiyle (www.malatya.bel.tr) vatandaşları her türlü iş ve işlemlere rahatlıkla katmakta, karar ve uygulamalarını vatandaşlar ile paylaşmakta ve belediyenin bu konuda daha açık bir hale gelmesini sağlamaktadır. Vatandaşlar kendilerini ilgilendiren işlemlere veya bilgi almak istedikleri konulara internet üzerinden hızla ulaşabilmektedir. Vatandaşların, haberler menüsünden belediye ile ilgili haberleri, projeler menüsünden devam eden ve tamamlanan projeleri, Hizmet Rehberi menüsünden

ise, bilgi almak istedikleri konuları öğrenmesi mümkündür (Malatya Belediyesi, 2013: 22-23; Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2015a: 84).

MBB “Dünya E-Devlet ve E-Belediyecilik Kent ve Yerel Yönetimleri Kuruluşuna (WEGO: World E-Governments Organization of Cities and Local Government)” üye başvurusunda bulunarak, kendi e-Belediyecilik hizmetlerinin gelişimine önemli katkılar sağlamaktadır. Ayrıca WEGO sayesinde, yerel hizmetlerin e-belediyecilik kapsamında kullanılması önemlidir. MBB, Ankara Belediyesi ve Beyoğlu Belediyesi’nden sonra WEGO’ya başvurusu kabul edilen Türkiye’deki üç belediyeden biridir. WEGO, dünyada gerçekleştirilen e-devlet ve e-belediyecilik uygulamalarına adeta öncülük etmektedir. Ayrıca, bu sistemin diğer dünya belediyeleri tarafından kullanılması da önerilmektedir. WEGO üyesi olarak MBB, diğer WEGO üyesi belediyeler ile ortak projeler gerçekleştirebilmesi, kendisinde olmayan e-devlet ve e-belediyecilik uygulamalarından haberdar olabilmesi mümkün hale gelebilmektedir (Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2015a: 109). Hatta bu sayede, MBB yerel hizmetlerin geliştirilmesinde ve açıklık anlayışının sağlanmasında diğer belediyelerle işbirliğine gidebilir ve e-belediyeciliğe ilişkin diğer belediyelerin bilgi ve tecrübelerinden rahatlıkla yararlanabilir.

Belediye büyükşehir belediye statüsünü kazandıktan sonra, Yönetim Bilgi Sistemleri gibi yeni uygulamalar ile daha çok ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda belediye, 07.06.2015 tarihinde yeni nesil uygulamalar projesini uygulamaya başlatmış ve bu tür bir uygulama ile halkın yönetime daha çok katılması ve yönetimde açıklık sağlanmıştır. MBB’nin yeni nesil uygulamaları; web yönetim bilgi sistemi, mobil uygulamalar, destek uygulamaları ve Muhtarlık Bilgi Sisteminden oluşmaktadır.

Belediyenin sunduğu Mobil Uygulamalar hizmeti, farklı hizmet verilen alanlara göre değişmektedir. Bu uygulamalar; başkan uygulaması, vatandaş uygulaması, ekip takip uygulaması, iş emri uygulaması, beyan uygulaması, ruhsat uygulaması, kabahatlar uygulaması ve sosyal yardım anket uygulamasından ibarettir. Destek uygulamaları, belediye çalışanlarının ihtiyaç duyduğu bilgiye rahatça ulaşabilmesidir. Bu da mevzuat bilgi bankası, iş zekası uygulaması, kurumsal portal ve akademi eğitim portalından oluşmaktadır. Muhtarlık Bilgi Sistemi ise, muhtarların elektronik ortamda belediye hizmetlerine rahatça ulaşabilmelerine ve yönetime katılmalarına imkan sağlamaktadır. Ayrıca Muhtarlık Bilgi Sistemi yardımıyla muhtarlara, vatandaşlardan gelen istek, şikayet ve talepleri belediyeye gitmeden gerekli bilgiyi alması ortamı verilmektedir.

Yönetim Bilgi Sistemi uygulamaları; sistem yönetici işlemleri, ortak sicil verme, numarataj uygulama yazılımı, ilan-reklam vergisi, eğlence vergisi, emlak-istimlak takip sistemi, genel tahakkuk, harcamalara katılım payı, personel özlük takip uygulaması, memur maaş bordro uygulaması, işçi maaş bordro uygulaması, hizmet alım personel maaş uygulaması, e-bordro, istek şikayet takip sistemi ve iletişim merkezi gibi uygulamalardan oluşmaktadır.

Belediyenin web tabanlı çalışan Coğrafi Bilgi Sistemleri ile halkın kentte ait tüm verilere ulaşması kolaylaşmakta ve tüm kuruluşların bu sistem üzerinden veri girişi yapması mümkün hale gelmektedir. Ayrıca belediyenin açık yönetim anlayışının bir sonucu olarak belediye, kendi resmi internet sitesi üzerinden kentte ait kamera görüntülerini halk ile paylaşmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir belediyesinin www.mbbweb.tv sitesi vasıtasıyla belediyeye ait haberlerin videoları da halk tarafından rahatça izlenebilmektedir (Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2015a: 30).

Belediyenin açık yönetim anlayışının bir gereği olarak, halkın yoğun hizmet aldığı alanlarda wi-fi hizmet alanlarının kurulmasıyla vatandaşlar bilgiye rahatça ulaşabilmektedir. Herhangi bir alt yapı istemeyen ve güneş enerjisi ile çalışan wi-fi hizmeti ile aynı zamanda halkın telefonlarını şarj etme imkanı sunulmakta ve bu uygulamadan giderek daha çok kimse yararlanır hale gelmektedir (Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2015a: 80).

6.2. Stratejik Planlar Açısından İnceleme

Belediyenin gerek 2010-2014 dönemi, gerekse 2015-2019 dönemi için hazırladığı beşer yıllık Stratejik Planları incelendiğinde, belediyenin açıklık anlayışına dönük ilk uygulamasının stratejik planlarda yer alan vizyon, misyon, ilke ve değerlerini belirlemek için paydaş analizlerine başvurmasından geçtiği görülmektedir. Paydaş analizleri, dış paydaşlar ve iç paydaşlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Belediye, stratejik planını belirlemek için dış paydaş analizi anketini kamu kurum ve kuruluşlarına; iç paydaş analizi anketini ise, kendi çalışanlarına uygulamaktadır.

Belediyenin dış paydaş analizi formu ile 2010-2014 Stratejik Planının hazırlanması (Malatya Belediyesi, 2010: 36) sırasında 41 kamu kurumu ve STK'ya; 2015-2019 Stratejik Planının (Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2015b: 33) hazırlanması sırasında ise, 59 STK ve kuruma uygulanarak onların görüş ve düşüncelerine başvurulmuştur. Dış paydaşların görüşleri, stratejik planın misyonu, vizyonu ve ilkelerinin saptanmasında önemli rol oynamaktadır. 2010-2014 Stratejik Planı için dış paydaşların ankette önerdikleri 26 kavramdan ilk beşi ise şöyledir (Malatya Belediyesi, 2010: 36): (1) Çağdaş-modern, (2) Değişime ve gelişime açık-yenilikçi, (3) Eşitlikçi-adaletli, (4) İnsan odaklı-insana saygılı ve (5) Çevreye duyarlı bir belediye.

2010-2014 Stratejik Planı için dış paydaşlara yapılan ankette, belediyenin en çok (birinci sırada) çağdaş-modern olması gerektiği noktasında görüş belirtilirken, ikinci sırada “değişime ve gelişime açık” olması gerektiği yönünde görüş ortaya konmuştur. İç paydaş anketi ise, belediye meclisi üyeleri ile belediye çalışanları olmak üzere 65 kişiye uygulanmıştır (Malatya Belediyesi, 2010: 37). 2015-2019 Stratejik Planının hazırlanmasında ise, iç paydaş anketi belediyenin her kademesinde çalışan 1014 kişiye uygulanmıştır (Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2015b: 33). Dış paydaşlar kadar iç paydaşların da anketler yoluyla görüşü alındıktan sonra, belediyenin misyonu, vizyonu ile temel ilke ve değerleri saptanmaktadır. 2010-2014 Stratejik Planının misyonu, vizyonu ve ilkeleri oluşturulurken 26 kavramdan en çok tercih edilen ilk beş kavram ise şunlardır (Malatya Belediyesi, 2010: 40): (1) Planlı (çarpık kentleşmenin olmadığı), (2) Değişime ve gelişime açık-yenilikçi, (3) İnsan odaklı-insana saygılı, (4) Çağdaş-modern ve (5) Eşitlikçi ve adaletli bir belediye.

2010-2014 Stratejik Planı kapsamında belediyenin misyon, vizyon ve ilkelerinin saptanması doğrultusunda ileri sürülen görüşlerden “değişime ve gelişime açık-yenilikçi” olma kavramı, en çok tercih edilen ikinci kavramdır. 2015-2019 Stratejik Planında ise, paydaşların görüşleri doğrultusunda ortaya konulan ilkelerin başında “açıklık (şeffaflık)” birinci sırada yer almakta (Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2015b: 54); katılımcılık ise, stratejik planın olmazsa olmazlarından (Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2015b: 33) kabul edilmektedir. Bu durumda belediyenin büyükşehir statüsünü kazandıktan sonra hazırlanan 2015-2019 Stratejik Planında, belediye büyükşehir olmadan önce yürürlüğe konan 2010-2014 Stratejik Plandakine göre açıklık anlayışı açısından paydaşların görüşlerine daha çok önem verildiği anlaşılmaktadır.

Belediyenin 2010-2014 arası kapsayan beş yıllık dönemdeki Stratejik Planında belediyenin misyonu, “*şeffaf (açık) bir yönetim anlayışı ve etkin bir hizmet stratejisiyle sürdürülebilir kentsel gelişimi sağlamak ve kentsel yaşam kalitesini yükseltmek*” olarak belirlenmektedir (Malatya Belediyesi, 2010: 41). Vizyonu ise, “*sürdürülebilir ekonomik kalkınma ve çevreci kentsel gelişim başarısı ile Türkiye’nin model şehri olan, yaşam kalitesi yüksek, bölgesel bir kültür, eğitim ve sağlık merkezi olan, mutlu ve huzurlu bir Malatya*” şeklinde tanımlanmaktadır (Malatya Belediyesi, 2010: 44). MBB’nin 2015-2019 dönemi Stratejik Planında ise, belediyenin misyonu “*büyükşehir belediyesi il sınırları içerisinde gerekli alt yapı ve üst yapı hizmetlerini çağdaş, eşitlik, hakkaniyet, hesap verebilirlik ve adalet ilkeleri çerçevesinde sunarak, kentsel yaşam kalitesini yükseltmek*”; vizyonu “*yaptığı projeler, çalışmalar ve hizmet kalitesiyle dünya çapında örnek ve referans alınan belediye olmak*” (Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2015b: 52-53) tir. Her iki stratejik planın misyonuna bakıldığında, “kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi” anlayışı, her iki planın adeta ortak bir özelliği olarak dikkat çekmektedir. Buna karşılık, her iki stratejik planın vizyonuna bakıldığında ise, birinin (2010-2014 Stratejik Planı) “Türkiye’nin model şehri” olma kavramını; diğerinin (2015-2019 Stratejik Planı) ise, “dünya çapında örnek ve referans alınan belediye” olma kavramını ön plana çıkardığı görülmektedir.

2010-2014 Stratejik Planı çerçevesinde belediyenin hazırladığı stratejik amaç ve hedeflerinde “açıklık” anlayışına belediyenin temel hizmet alanları içinde daha çok “Kurumsal Yönetim” başlığı altında yer verilmektedir. Belediyenin “Kurumsal Yönetim” altında yer alan ikinci stratejik amacı, “*Malatya Belediyesi’nin tüm paydaşlarını belediye hizmetleri hakkında zamanında ve etkili bir şekilde bilgilendirmek*” olarak belirlenmektedir. Bu stratejik amaca uygun olarak üç stratejik hedef ortaya konmaktadır (Malatya Belediyesi, 2010: 58-59; Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2014: 38; Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2015a: 39): Birinci hedef, “*hesap verebilir ve şeffaf (açık) yönetim ilkeleri gereğince tüm belediyecilik uygulamalarını yayınlayacak belediye dergi ve sitelerin 2010 yılı sonuna kadar sürekli olarak yayınlanmasını sağlamak*” tir. İkinci hedef, “*Malatya Belediyesi ile vatandaş diyalogunu daha etkin sağlayacak olan “beyaz masa” uygulamasını 2010 yılı sonuna kadar başlatmak*” tir. Üçüncü hedef ise, “*2010 yılından itibaren, dış paydaşlar için her yıl en az iki defa, iç paydaşlar için her yıl en az bir defa memnuniyet araştırması yapmak ve sonuçları belediye yönetimine rapor etmek*” tir.

Belediyenin bu hedeflere dönük 2014 yılı performans göstergeleri incelendiğinde ve bunların 2014 yılı gerçekleşme oranlarına bakıldığında ise (Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2014: 70-71), “belediye adına üç adet dergi çıkarmak”, “vatandaşa süper hizmet masası uygulaması aracılığıyla hizmet sunmak”, “süper hizmet masalarıyla ilgili anket çalışması yapmak”, “süper hizmet masalarıyla ilgili olarak hizmet içi eğitim yapmak” ve “personel almak” gibi bazı hedeflerinin hiç tutturulmadığı, “internet sitemizi güncel tutmak (girilen haber sayısı 550 adet)” hedefinin %87 oranında; “belediyemizle ilgili ulusal basında çıkan haber sayısı (180 adet)” hedefinin %74 oranında; “belediyemizle ilgili yerel basında çıkan haber sayısı (650 adet)” hedefinin ise %76 oranında kısmen tutturulduğu anlaşılmaktadır.

2015-2019 Stratejik Planı içinde “Stratejik Kaynak Yönetimi” adı altındaki hizmet (faaliyet) alanı, önceki planda (2010-2014 Stratejik Planı) geçen “Kurumsal Yönetim” başlığı altındaki hizmet alanının yerini almaktadır. “Stratejik Kaynak Yönetimi” altında 25 stratejik amaç belirlenmektedir. Bunlardan açıklık anlayışına yer

veren başlıca stratejik amaçlar olarak şunlar sayılabilir (Malatya Büyükşehir Belediyesi, 2015b: 55-58):

- “Malatya Büyükşehir Belediyesi hizmet alanlarında hizmet kalitesini yükseltmek ve memnuniyet oranını artırmak (stratejik amaç 1)”,
- “Malatya Büyükşehir Belediyesi olarak kurumsallık ve katılımcılık ilkesi doğrultusunda stratejik yönetim anlayışıyla daha iyi hizmet sunmak (stratejik amaç 2)”,
- “Kurumlar arası ortak veri havuzunu oluşturmak (stratejik amaç 16)”,
- “Kurumumuzda daha güçlü ve kesintisiz iletişim ağı oluşturmak (stratejik amaç 17)”,
- “Vatandaşlarımızın teknolojik imkanlardan en verimli şekilde faydalanmasını sağlamak (stratejik amaç 19)”,
- “Belediye hizmet birimlerinin ihtiyacı olan yapım, mal, hizmet, danışmanlık hizmet alımları ile ilgili ihale ve doğrudan temin taleplerini açık, şeffaf, rekabetçi, katılımcı, güvenilir, kanunlara uygun bir şekilde gerçekleştirmek (stratejik amaç 21)”,
- “Katılımcı ve şeffaf bir yönetim anlayışıyla modern ve kaliteli hizmet sunmak (stratejik amaç 25)”

Belediyenin 2015-2019 Stratejik Planındaki amaç ve hedeflere ne düzeyde ulaştığını saptamak bu aşamada zordur. Planın yeni uygulanmaya başlanması ve belediyenin 2016 Yılı Faaliyet Raporunu henüz yayınlamamış olması, plandaki hedeflerin sayısal olarak ne düzeyde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin saptanmasını engellemektedir.

7. SONUÇ

Kamu yönetiminde Klasik Kamu Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi ve yönetim yaklaşımına doğru değişim sürecinde açıklık anlayışına daha çok önem verildiği görülmektedir. Aslında kamu yönetiminde değişiminin en somut örneklerinden biri, açıklıktır. Kamu yönetiminde açıklık anlayışı ile halkın ve yönetimde çalışanların kendileri ile ilgili kararlara katılması, yönetimin eksik veya yetersiz kalan yönlerini kendi görüş ve düşünceleri ile tamamlaması; dolayısıyla yönetimin daha düzgün, sürekli ve yeterli faaliyette çalışması kolaylaşmaktadır.

Kamu yönetiminin yapısı ve felsefesindeki değişime bağlı olarak önce Malatya Belediyesi olarak, 2003 yılında büyükşehir belediyesi olarak faaliyette bulunan Malatya Büyükşehir Belediyesi (MBB)’nin özellikle 2010 yılından sonra yeni belediyecilik uygulamalarına zamanla daha çok ağırlık verdiği anlaşılmaktadır. MBB’nin yeni belediyecilik faaliyetleri, belediyenin “yeni proje ve uygulamaları” ile hazırladığı “stratejik planlar” açısından açıklık ilkesine göre incelendiğinde, şu iki tür sonuca ulaşmak mümkündür: Birinci olarak “yeni proje ve uygulamalar” açısından; belediyenin Kent Bilgi Sistemi vasıtasıyla E-Belediyeciliği uygulaması, bilgisayar yazılım uygulama ve modüllerini web tabanlı hayata geçirmesi, WEGO üyesi olarak dünyanın diğer belediyeleriyle başarılı ortak projeler ve işbirliği yapması veya yapma arzusunda olması, Yönetim Bilgi Sistemleri ve yeni nesil uygulamalarını başlatmış olması, halkın kente ait verilere rahatlıkla ulaşmasını sağlayan Coğrafi Bilgi Sistemlerini halkın kullanımına açması, kente halkın yoğun hizmet aldığı alanlarda wi-fi alanları kurması, MBB’nin açıklık anlayışına yönelik gerçekleştirdiği başarılı belediyecilik uygulamaları arasındadır.

İkinci olarak, MBB'nin stratejik planlarının hazırlanması ve yürürlüğe konması açıklık açısından incelendiğinde ise, belediyenin vizyon, misyon, ilke ve değerlerinin belirlenmesi ve uygulanması aşamasında açıklık anlayışının önemsendiği görülmektedir. Stratejik planların gerek hazırlanması sırasında dış paydaşlar ve iç paydaşların görüşlerinin anket yoluyla alınması, gerekse planların uygulanması sırasında açıklığın özellikle 2010-2014 Stratejik Planı'nda "kurumsal yönetim" başlığı altında, 2015-2019 Stratejik Planı'nda ise özellikle "stratejik kaynak yönetimi" başlığı altında hizmet (faaliyet) alanları içinde düzenlenmesi ve buna ilişkin stratejik amaç ve hedeflerin uygulamaya konması, açıklık anlayışının stratejik planlar içinde ne kadar önemli bir yere sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Belediyenin 2010 sonrası dönemde uygulamaya konan 2010-2014 Stratejik Planı'nda açıklığa imkan veren ve güçlendiren stratejik amaç ve hedeflerinden bir kısmının kısmen veya tamamen tutturulduğu, bir kısmının ise hiç tutturulmadığı farkedilmektedir.

2015-2019 Stratejik Planı'nın belediye tarafından yeni uygulanmaya konması (2016 yılı itibariyle) nedeniyle ilgili stratejik plan daha çok kuramsal açıdan incelenmiştir. 2015-2019 Stratejik Planı'nda açıklık ve katılımcılık önceki plana göre daha çok önemsenmiştir. Stratejik planların uygulanması sırasında belediyenin bazı olumsuzluklar ile karşılaşması da normaldir. Hatta, belediyenin stratejik planlarının hazırlanması ve uygulanması sırasında, zamanla bir tecrübe kazanıldığı da bir gerçektir. MBB halkın katılımına dayalı açıklık anlayışını belediyecilik uygulamaları açısından ne kadar çok önemser ve açıklık anlayışına ne kadar çok ağırlık verirse, yerel hizmetlerin uygulaması da kuşkusuz o kadar başarılı olacaktır.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin (1991), "Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C: 46, S: 1-2, s: 1-12.

Akpınar, Mahmut (2011), "Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 16, S.2, s: 235-261.

Al, Hamza (2002), "Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi", Basılmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Barcan, Laurentiu (2010), "New Concepts in the Changement Within Public Organizations", **Revista Tinerior Ekonomiști (The Young Economists Journal)**, Volume: 1, Issue: 14, Craiova, Romania, p: 93-97.

De Blasio, Emiliana; Selva, Donatella (2016), "Why Chose Open Government? Motivations for the Adoption of Open Government Policies in Four European Countries", **Policy and Internet**, Policy Studies Organization Published by Wiley Periodicals, USA, p: 225-247.

Denhardt, Robert B. ve Janet V. Denhardt, (2000), "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", **Public Administration Review (PAR)**, Vol. 60(6), p: 549-559.

Denhardt, Janet V.; Denhardt Robert B. (2015), "The New Public Service Revisited", **Public Administration Review (PAR)**, Vol. 75(5), p: 664-672.

DPT (2007), **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013 Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayın No: 2721 –ÖİK: 674, Ankara.

Drechsler, W. ve Kattel, R. (2008), “Towards a Neo-Weberian State ? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM!”, **NISPA Journal of Public Administration and Policy**, Vol. 1, No.2.

Dunshire, Andrew (1995), “Administrative Theory in the 1980’s: A Viewpoint”, **Public Administration**, 73, p: 25-35.

Eken, Musa (1993), “Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.

Eken, Musa (1994), “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, Ankara, C: 27, S: 2, Haziran, s: 25-54.

Eryılmaz, Bilal (2016), **Kamu Yönetimi -Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar**, 9. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Fındıklı, Remzi (1996), “Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, S: 412, Eylül, s: 103-110.

Frederickson, H. George (1996), “Comparing the Reinventing Government Movement With the New Public Administration”, **Public Administration Review**, Vol. 56, No.3 (May-Jun.), Blackwell Publishing, p. 263-270.

Frederickson, H. G.; Kevin B. S; Larime, C. W.; Licari, M. J. (2012), **The Public Administration Theory Primer**, United States: Westview Press, Second Edition.

Gündoğan, Ertuğrul (2010), “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar”, **Yönetişim Kuram, Boyutlar ve Uygulama** (Ed: M.Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz), Çizgi Kitabevi Yayınları: 242, Birinci Baskı, Konya, s: 13-56.

Homburg, V., C.; Pollitt, S.; Thiel, V. (2007), **New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives**, London.

Hood, Christopher (1991), “A Public Management For All Seasons?”, **Public Administration**, Vol.69(1), Spring, Royal Institute of Public Administration, p: 3-19.

İnaç, Hüsamettin; Ünal, Feyzullah (2007), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S:11, Ağustos, s: 41-62.

Karatepe, Selma; Nazlı Nalcı Arıbaş (2012), “Yerel Yönetişimde Demokratik Katılımın Teşvik Edilmesi: Halkla İlişkiler ve Kamuoyunu Bilgilendirme Çalışmaları”, **Küresel Değişim ve Demokratikleşme: Turgut Özal Uluslar arası Ekonomi ve Siyaset Kongresi-II** (Ed: Selma Karatepe, Selahattin Bakan, S.Mustafa Önen, Gökhan Tuncel, Oğuzhan Göktolga, Ender Akyol), Malatya, 19-20 Nisan, s: 1126-1153.

Keleş, Ruşen (2010), “Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Yönetişim Kuram, Boyutlar ve Uygulama** (Ed: M.Akif Çukurçayır, H.Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz), Çizgi Kitabevi Yayınları: 242, Birinci Baskı, Konya, s: 57-71.

Koçak, Süleyman Yaman (2010), “Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 23, s: 115-125.

Koçel, Tamer (2003), **İşletme Yöneticiliği**, Beta Basım, 9. Baskı, İstanbul.

Lyons, M.; Dalton, B. (2011), **Avustralia: A Continuing Love Affair with the New Public Management. Governance and Regulation in the Third Sector, International Perspectives**, (Edit by. Susan D. Phillips and Steven Rathgeb Smith), New York, Routledge.

Malatya Belediyesi (2010), **Malatya Belediyesi Stratejik Plan 2010-2014**.

Malatya Belediyesi (2011), **Malatya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2011**.

Malatya Belediyesi (2012), **Malatya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2012**.

Malatya Belediyesi (2013), **Malatya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2013**.

Malatya Büyükşehir Belediyesi (2014), **Malatya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2014**.

Malatya Büyükşehir Belediyesi (2015a), **Malatya Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2015**.

Malatya Büyükşehir Belediyesi (2015b), **Malatya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Plan 2015-2019**.

Muhammad, Ali (2015), “Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective”, **The Dialogue**, Vol. 10, Issue 1, p: 65-77.

Ryan, Margaret (1999), “The Role of Social Process in Participative Decision Making in An International Context”, **Participation & Empowerment: An International Journal**, Vol: 7, No:2.

Saran, Ulvi (2005), “Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I** (Ed. Ahmet Nohutçu – Basım Balcı), Beta Basım A.Ş, 1.Bası, İstanbul, s: 37-55.

Stoker, Garry (1998), “Governance As Theory; Five Positions”, **International Social Science**, 50, 1, p: 17-29.

Tanyıldızı, Nural İmik; Karatepe, Selma (2011), “Belediyelerin Halkla İlişkiler Çalışmalarında Web Siteleri: İki Farklı Ülke ve İki Farklı Belediye Analizi”, **E-Journal of New World Sciences Academy Humanities-NWSA**, Volume: 6, Number:3, s: 520-538.

Taşıyan, Mustafa; Karayılan, Derya (2011), “Organizasyonlarda Değişim ve Yönetimi”, **Çağdaş Yönetim Yaklaşımları İlkeler, Kavramlar ve Yaklaşımlar** (Ed: İsmail Bakan), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş, 2. Bası, İstanbul, s: 253-270.

TDK (Türk Dil Kurumu) (1988), **Türkçe Sözlük 1 A-T**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

TODAİE (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü) (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)** (Ed: Ömer Bozkurt - Turgay Ergun ve Seriyse Sezen), TODAİE Yayını No: 283, Ankara.

Yüksel, Mehmet (2000), “Yönetişim Kavramı Üzerine”, **Ankara Barosu Dergisi**, 58, 3, s:145-159.

Walther, Falko (2015), “New Public Management: The Right Way to Modernize and Improve Public Service ?”, **International Journal of Business and Public Administration**, Vol. 12, Number 2, p: 132-143.

Weber, Max (1986), **Sosyoloji Yazıları** (Çev. Taha Parla), Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.