

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

YEREL YÖNETİMLERDE KARAR ALMA
SÜREÇLERİNDE YEREL HALKIN KATILIMI VE
KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE DENETİMİN
İŞLEVSELLİĞİ: SELÇUKLU BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Abdulgaffar ÇİFTÇİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman

Doç. Dr. Mehmet GÖKÜŞ

Konya- 2016

İÇİNDEKİLER

Bilimsel Etik Sayfası.....	viii
Tez Kabul Formu.....	ix
Teşekkür.....	x
Özet.....	xi
Abstract.....	xii
Kısaltmalar Listesi.....	xiii
Tablolar Listesi.....	xv
Şekiller Listesi.....	xvi
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM –YEREL YÖNETİMLER VE HALK KATILIMI.....	6
1.1. Katılma Kavramı.....	6
1.2. Katılımcı Demokrasi.....	7
1.3. Katılım Çeşitleri.....	10
1.3.1. Siyasal Katılma.....	10
1.3.2. Yönetmel Katılma.....	12
1.3.2.1. Yurttaş Odaklı Yönetim Yaklaşımı.....	13
1.3.2.2. Yönetmel Katılma Anlayışı Bağlamında Yönetişim Yaklaşımı.....	14
1.3.3. Aktif ve Pasif Katılım.....	16
1.4. Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı.....	16
1.4.1. Halk Katılımının Gerekliliği ve Önemi.....	19
1.4.2. Halk Katılımını Kolaylaştıran Araçlar.....	20

1.4.2.1. Açıklık- Şeffaflığı Sağlayan Araç Olarak: Bilgi Edinme Hakkı.....	21
1.4.2.2. Belediyelerde Halkla İlişkiler.....	24
1.4.3. Halk Katılımının Yöntemleri.....	28
1.4.3.1. Seçimler ve Oy Verme.....	29
1.4.3.2. Yerel Referandum (Halk Oylaması).....	30
1.4.3.3. Halk Toplantıları.....	32
1.4.3.4. Kent Konseyleri.....	34
1.4.3.4.1. Oluşum Biçimi ve Mevzuattaki Düzenlemelere İlişkin Değerlendirme.....	35
1.4.3.4.2. Konseylerin İşleyiş ve Etkinliklerine İlişkin Değerlendirme.....	37
1.4.3.5. Yurttaş (Hemşehri) Girişimleri.....	39
1.4.3.6. Sivil Toplum Kuruluşları.....	40
1.4.3.7. Bireysel Başvurular ve Dilekçe Hakkı.....	42
1.4.3.8. Gönüllü Katılım.....	44
1.4.3.9. Kamuoyu Yoklamaları ve Kamusal Anketler.....	47
1.4.3.10. Katılımcı Bütçeleme.....	48
1.4.3.11. Bilişim Teknolojileri Kullanımı: Telefon ve İnternet.....	50
1.4.3.12. Diğer Katılma Yöntemleri.....	53
1.5. Türkiye’de Katılımcı Karar Alma Süreçlerinin Gelişimi.....	54
1.5.1. Uluslararası Belgeler Işığında Yerel Katılım.....	56
1.5.1.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Katılım.....	56

1.5.1.2. Avrupa Kentsel Şartı.....	57
1.5.1.3. Çevre Sorunları ve Halk Katılımı: Yerel Gündem 21....	58
1.5.2. Planlama Süreçlerine Katılım: Toplum Kalkınması ve Kentsel Katılım.....	60
1.5.2.1. Stratejik Planlama ve Katılım.....	62
1.5.2.2. Türkiye’de Kalkınma Planları ve Katılım Konusunda Yapılmak İstenenler.....	62
1.5.2.3. Uygulamada Bölgesel Yönetişim: Bölge Kalkınma Ajansları ve Katılım.....	64
1.5.3. Türkiye’de Belediye Kanunu ve Halkın Katılım Olanakları	65
1.6. Yerel Halk Katılımının Genel Anlamda Değerlendirilmesi.....	68
1.6.1. Katılımın Faydaları.....	69
1.6.2. Katılımın Belli Kısıtları ve Katılımcı Yaklaşım Karşıt Savlar...70	
1.6.3. Halk Katılımının Karar Alma Sürecinde Etkinliğinin Sağlanması İçin Yapılması Gerekenler.....	73
İKİNCİ BÖLÜM- YEREL YÖNETİMLER VE DENETİM.....	76
2.1. Denetim Kavramı ve Denetim Türleri.....	76
2.1.1. Geleneksel Denetim.....	78
2.1.2. Performans Denetimi.....	78
2.2. Yerel Yönetimlerde Denetim.....	79
2.3. Belediyelerin Denetimi.....	81
2.3.1. İç Denetim.....	82
2.3.1.1. Hiyerarşik Denetim.....	84
2.3.1.2. Belediyenin Mali Denetimi.....	85
2.3.1.3. Belediye Bütçesinin Denetimi.....	86

2.3.1.4. İç Denetim Birimlerince Yapılan Denetim.....	88
2.3.1.5. Belediye Meclislerince Yapılan Denetim.....	91
2.3.1.5.1. Denetim Komisyonu.....	92
2.3.1.5.2. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi.....	93
2.3.1.5.3. Soru.....	93
2.3.1.5.4. Genel Görüşme.....	94
2.3.1.5.5. Gensoru.....	94
2.3.1.6. Genel Değerlendirme.....	95
2.3.1.7. İç Denetim Faaliyetleri Hakkında Getirilen Eleştiriler.....	95
2.3.2. Dış Denetim.....	96
2.3.2.1. Vesayet Denetimi.....	98
2.3.2.2. İçişleri Bakanlığı'nın Yaptığı Denetim.....	100
2.3.2.2.1. Mülkiye Müfettişleri.....	102
2.3.2.2.2. Mahalli İdareler Kontrolörleri.....	102
2.3.2.3. Sayıştay Denetimi.....	103
2.3.2.4. Siyasi Denetim.....	106
2.3.2.5. Dış Denetimi Gerçekleştiren Diğer Organlar.....	107
2.3.2.6. Genel Değerlendirme.....	109
2.3.3. Belediye Çalışanlarının Performanslarının Denetimi.....	110
2.3.4. Kamuoyu Denetimi ve Araçları.....	113
2.3.4.1. Medya.....	115
2.3.4.2. Toplumsal Denetim- Halk Denetimi.....	116
2.3.4.3. Genel Değerlendirme.....	118

2.3.5.Yargısal Denetim.....	119
2.3.6. Belediyelerde Yolsuzluk Olgusu ve Denetimi.....	120
2.4. Türkiye’deki Denetim Sisteminin Güncel Sorunları ve Yapılması Gerekenler....	123
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM- YEREL YÖNETİMLERDE KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE YEREL HALKIN KATILIMINI VE KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE DENETİMİN İŞLEVSELLİĞİNİ SELÇUKLU BELEDİYESİ VATANDAŞLARI ÜZERİNDEN TESPİT ETMEYE YÖNELİK ALAN ARAŞTIRMASI.....	126
3.1. Araştırmanın Amacı ve Dayandığı Öngörüler.....	126
3.2. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları.....	128
3.3. Araştırmanın Evren ve Örneklemi.....	128
3.4. Veri Toplama Yöntemi.....	129
3.5. Araştırma Sonuçlarının Analiz ve Yorumları.....	130
3.5.1. Araştırmaya Katılan Hemşehriler İle İlgili Genel Bilgiler.....	130
3.5.2. Araştırma Kapsamında Elde Edilen Faktörlere İlişkin Bulgular ve Bulguların Analizi.....	135
3.5.2.1. Yönetmel Etkileşim Faktörüne İlişkin Bulgular.....	136
3.5.2.2. Yönetmel Kararları Etkileme Faktörüne İlişkin Bulgular.....	137
3.5.2.3. Yönetime Bakış ve Çalışanlar İle İlişkiler Faktörüne İlişkin Bulgular.....	138
3.5.2.4. Katılıma Yönelik Talep, İlgi ve Beklenti Düzeyi Faktörüne İlişkin Bulgular.....	140
3.5.2.5. Katılıma Yönelik Fırsatlara ve Yöntemlere Bakış Faktörüne İlişkin Bulgular.....	142
3.5.2.6. Demokratik Kültür ve Katılım Faktörüne İlişkin Bulgular.....	144
3.5.3. Faktörler İle Sosyo- Demografik Değişkenler Arasındaki Görüş Farklılıkları.....	146

3.6. Araştırma Sonuçlarının Değerlendirilmesi.....	154
SONUÇ VE ÖNERİLER	159
KAYNAKÇA.....	166
EKLER.....	181





BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Öğrencinin	Adı Soyadı	Abdulgaffar ÇİFTÇİ	
	Numarası	144228001003	
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Yönetimi / Kamu Yönetimi	
	Programı	Tezli Yüksek Lisans ☒	Doktora ☐
	Tezin Adı	Yerel Yönetimlerde Karar Alma Süreçlerinde Yerel Halkın Katılımı ve Karar Alma Süreçlerinde Denetimin İşlevselliği: Selçuklu Belediyesi Örneği	

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Abdulgaffar ÇİFTÇİ

A handwritten signature in blue ink, corresponding to the name Abdulgaffar ÇİFTÇİ.



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	Abdulgaffar ÇİFTÇİ	
	Numarası	144228001003	
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Yönetimi / Kamu Yönetimi	
	Programı	Tezli Yüksek Lisans ☒	Doktora ☐
	Tez Danışmanı	Doç. Dr. Mehmet GÖKÜŞ	
	Tezin Adı	Yerel Yönetimlerde Karar Alma Süreçlerinde Yerel Halkın Katılımı ve Karar Alma Süreçlerinde Denetimin İşlevselliği: Selçuklu Belediyesi Örneği	

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan ...**Yerel Yönetimlerde Karar Alma Süreçlerinde Yerel Halkın Katılımı ve Karar Alma Süreçlerinde Denetimin İşlevselliği: Selçuklu Belediyesi Örneği**... başlıklı bu çalışma ...30...../...12...../...2016..... tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda **oybirliği**/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Ünvanı, Adı Soyadı

Danışman ve Üyeler

İmza

Doç. Dr. Mehmet GÖKÜŞ

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Hayriye SAĞIR

Üye

Yrd. Doç. Dr. Erdal BAYRAKCI

Üye

İmza
Layla
13

TEŞEKKÜR

İlk olarak bu tez çalışmasının hazırlanması sürecinde, anlayışla aklımdaki her soru işaretine cevap bulmamı sağlayıp yardımcı ve destek olan, bu çalışmadaki literatür araştırmalarına ve anket çalışmasına her türlü katkıyı sağlayan danışman hocam Doç. Dr. Mehmet GÖKÜŞ'e ve eski danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Hayriye SAĞIR'a teşekkür ederim.

Gerek yüksek lisans döneminin ders ve tez aşamasında, gerekse lisans döneminde bana gerekli bilgileri öğreten, araştırma çalışmalarının içeriğinin ve metodolojisinin nasıl oluşturulacağını ifade eden ve kendimizi bu doğrultuda nasıl geliştireceğimize dair fikirler sunup, üzerimde emek sarf etmiş olan bütün hocalarıma sonsuz teşekkür ederim.

Bu tez çalışmasındaki anketi yaparken, anketteki önerilere içten ve samimi cevaplar vererek ankete katkıda bulunan Selçuklu belediye sınırları içerisindeki vatandaşlara da teşekkür ederim.

Hayatta olmasa da manevi desteğini her anımda hissettiğim babama, her zaman yanımda olan ve hiçbir şeyi benden esirgemeyen anneme, kardeşime ve kendini bana yakın hissettiren bütün büyüklerime de teşekkürü bir borç bilirim.

ÖZET

Belediyeler, halkın yakın olarak denetiminde ve gözetiminde hizmet veren, halkın kararlara katılımıyla ve halkla ilişkiler uygulamaları çerçevesinde hizmetlerin etkinliğini değerlendiren bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Yurttaş ise geçmişten günümüze daha farklı roller üstlenmeye başlamış, hesap soran ve belirli faaliyetlere katılan kimliği ile karar alma süreçlerinde yer edinmeye başlamıştır. Bu çalışmanın özünü oluşturan katılım ve denetim kavramının her ikisinin de yerel yönetimlerdeki gerekliliği, gerek uygulamalarda gerekse de mevzuatta vurgulanmaktadır. Türkiye’deki belediyelerde bu iki konuyla ilgili düzenlemeler, ağırlıklı olarak belli başlı kanunlarla yapılmaktadır. Bu kanunlardan en önemlisi de 5393 sayılı Belediye Kanunudur. Bunun yanında uluslararası belgeler, uluslararası yapılan toplantılarda alınan belli başlı kararlar ve ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasi durumlar da katılım ve denetime ilişkin yaptığımız faaliyetleri etkilemiştir.

Bu tez çalışmasının amacı; halkın genel anlamda belediyeye katılma kanallarını, belediyeyi denetleme mekanizmalarını ortaya koymak, denetimin ve katılımın işlevlerini açığa çıkarmak ve aslında bu kavramların birbirinden bağımsız olmadığını vurgulamaktır. Yine Selçuklu Belediyesi vatandaşlarının belediyeyi gerçekten denetleyip, karar alma süreçlerine katıldığına inanıp inanmadığını açığa çıkarabilmek için uygulama çalışması yapmaktır.

Bu tez çalışması üç bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde katılma kavramı kavramsal olarak ele alınmış, halkın katılım yöntemleri ve katılım olgusu ayrıntılı olarak incelenmiştir. İkinci bölümde de ilk olarak denetim kavramsal açıdan incelenmiştir. Halk ve diğer denetim organlarının, denetim açısından belediyelerde bıraktığı etkiler değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümde ise yerel yönetimlerde karar alma süreçlerinde halk katılımı ve karar alma süreçlerinde denetimin işlevselliğini analiz etmek için yüz yüze görüşme yoluyla anket çalışması yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Katılım. Denetim. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Karar alma süreçlerinde halk katılımı ve halk denetimine ilişkin yapılan çalışmalar.

ABSTRACT

Municipalities come into sight as institutions which functions under public's close surveillance and inspection and by the participation of public in decision-making process they assess the effectiveness of service in the frame work of public relations applications. Citizens have started to take different roles from past to now and with their questioning and participating identity in certain activities citizens have started to take part in decision-making process. The necessity of Participation and Inspection terms, which constitute the core of this study, in local government are both emphasized both in application and legislation. In Municipalities in Turkey, arrangements about these two subjects are made mainly with current laws. One of the most important of these laws is Municipalities Law numbered 5393. Besides, international documents, decisions made in international meetings, economic, social and political state which our country has affected activities which have been done about participation and inspection.

The purpose of this study; putting forward the channels which public can use to participate in Municipalities and inspection structure, exposing function of inspection and participation and emphasizing that these terms actually are not independent from each other. Again, Selçuklu Municipality is trying to expose if people really believe that citizens inspect the Municipality and participate in decision-making.

This thesis study consists of three parts. In the first part, participation term has been taken up as conceptual and means of public participation and participation phenomenon has been examined thoroughly. In the second part, firstly inspection has been examined conceptually. The effect of public and other inspection institutions on Municipalities has been assessed. In the third part, in order to analyze participation of public in decision-making in local government and functionality of inspection in decision-making process, survey study has been conducted by face to face meetings.

KeyWords: Participation, Inspection, Municipality Law Numbered 5393, Financial Management and Control Law Numbered 5018. Studies relating participation of public in decision-making and Public's inspection.

KISALTMALAR LİSTESİ

AB: Avrupa Birliği

AYÖŞ: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Beldes: Belediyelerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi

BEH: Bilgi Edinme Hakkı

CDLR: Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi

G-21: Gündem 21

İDDK: İç Denetim Koordinasyon Kurulu

KAYA: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KYMK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

MEHTAP: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

SEDAM: Semt Danışma Merkezleri

STK: Sivil Toplum Kuruluşları

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TDK: Türk Dil Kurumu

TEPAV: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TESEV: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

TÜSİAD: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği

t.y: Tarih Yok

v.b: Ve Benzeri

YG-21: Yerel Gündem 21

YKY: Yeni Kamu Yönetimi



TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1 E-belediyeçilik hizmetlerinin sınıflandırılması.....	51
Tablo 2 Dolu İç Denetçi Kadrosunun Toplam İç Denetçi Kadrosuna Oranı ve Dağılımı.....	90
Tablo 3 Sayıştay’ın Mahalli İdareleri Denetim Faaliyetlerine İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler.....	105
Tablo 4 Önermelere İlişkin Değerlendirme Ölçeği.....	129
Tablo 5 Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Cinsiyete Göre Dağılımı.....	130
Tablo 6 Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Yaşa Göre Dağılımı.....	131
Tablo 7 Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı.....	132
Tablo 8 Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Medeni Durumuna Göre Dağılımı.....	133
Tablo 9 Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Gelir Durumuna Göre Dağılımı.....	134
Tablo 10 Yönetmel Etkileşim.....	136
Tablo 11 Yönetmel Kararları Etkileme.....	137
Tablo 12 Yönetime Bakış ve Çalışanlar İle İlişkiler.....	138
Tablo 13 Katılıma Yönelik Talep, İlgi ve Beklenti Düzeyi.....	140
Tablo 14 Katılıma Yönelik Fırsatlara ve Yöntemlere Bakış.....	142
Tablo 15 Demokratik Kültür ve Katılım.....	144
Tablo 16 Cinsiyet İle Faktörler Arasındaki Görüş Farklılıklarına Bakış.....	146
Tablo 17 Yaş İle Faktörler Arasındaki Görüş Farklılıklarına Bakış.....	147
Tablo 18 Eğitim İle Faktörler Arasındaki Görüş Farklılıklarına Bakış.....	149
Tablo 19 Gelir Düzeyi İle Faktörler Arasındaki Görüş Farklılıklarına Bakış.....	151
Tablo 20 Medeni Durum İle Faktörler Arasındaki Görüş Farklılıklarına Bakış.....	152

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1 Yönetişim ve Katılımcılık İlişkisi.....	15
Şekil 2 Kent Konseyi, Vatandaş ve Belediyenin Katılımcılıktaki Rolü.....	35
Şekil 3 Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Cinsiyete Göre Dağılımı.....	131
Şekil 4 Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Yaşa Göre Dağılımı.....	132
Şekil 5 Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı.....	133
Şekil 6 Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Medeni Durumuna Göre Dağılımı.....	134
Şekil 7 Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Gelir Durumuna Göre Dağılımı.....	135

GİRİŞ

Demokrasinin yerleşmesinde ve hemşehrinin yerel yönetimlere katılması anlamında belediyenin, Türkiye'nin yerel yönetim yapısında çok önemli bir yeri vardır (Ertekin, 1995:3). Belediyeler, kent halkının seçimiyle faaliyetini yürütmeye başlayan ve bu halkın denetiminde hizmet verip, aynı zamanda bu hizmeti veren personelleriyle sık sık eleştirilip, gündemde yer alan ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan bir kurumdur. Belediyenin sunduğu hizmetlerin giderek farklılaşip zenginleşmesi ya da mahalli nitelikteki problemlerin artması vatandaş ve belediye idaresinin karşılıklı ilişki içerisine girme zorunluluğunu doğurmaktadır (Özüpek ve Aksoy, 2010:55).

Yerel yönetimler, il, belediye ve köylerde oturan yurttaşların, ortak ve mahalli özellikteki ihtiyaç ve taleplerini yerine getirmek maksadıyla kurulan, anayasal kuruluşlardır (Örselli ve Bayrakçı, 2016:23). Mahalli idareler, mahalli düzeyde yurttaşın bireysel ve toplumsal biçimde idareye katılımı ve yönetimi denetleyebilmesi için iyi bir okul işlevi yapmaktadırlar (Öztürk, 1996:107). Bu çalışmanın asıl konusu olan halk katılımı ve halk denetimi kavramları, aslında birbirine çok yakın kavramlardır. Yönetimde karar alma ve bunları uygulama aşamasında açık olunması oranında halkın denetimi etkin olacaktır. Veya katılım perspektifinde bütün olguların açıklığa kavuşturulması saydamlığı da ortaya çıkaracaktır. Yerel halkın belediyeyi yakın olarak ve özenle denetleme isteği, nihayet katılımı ve açıklığı da zorlayacaktır (Yalçındağ, 1995:26). Örneğin, halk katılımı yöntemlerinden dilekçe hakkı, hem katılımı hem denetimi sağlayabilir. Dilekçe sorulara cevap verilmesi açısından bilgi edinme, şikayet etme yönüyle denetimi, dilek ve öneride bulunmayla da katılımcı demokrasiyi sağlayan önemli bir haktır (Erdoğan, 2013:83).

Demokrasilerin monarşilerden veya öteki antidemokratik sistemlerden en önemli farklarından birisi de, siyasal gücün eylem ve işlemlerinin halk tarafından denetlenebilmesine olanak veren araçlar sunmasıdır. Bireylerin, karar alma süreçlerinin erken aşamalarına katılımıyla beraber, bireysel çıkarlar kaybolmayacak ve ulusal ve yerel yönetimler düzeyindeki yönetsel boşluklar önlenecektir

(Çukurçayır, 2012:58). Yerel bazda demokrasi düzeyinin istenen oranlara çekilebilmesi, yerel halkın, idare içinde gerek karar alma sürecinde gerekse bu kararların uygulanması aşamasında yapılan denetime etkili bir biçimde katılımının sağlanmasına bağlı olarak mümkün olacaktır (Özdemir, 2011:51).

Kent nüfusunun artışı, teknolojinin gelişmesi ve globalleşmeyle beraber eskiye nazaran büyük oranda değişen bireysel anlamda bağımsız karar verebilme düşüncesinin nihayetinde halkın idareden bekledikleri artmakta; yerel medya, yerel sivil toplum kuruluşları, yerel halk, ve diğer mahalli birimlerin hepsinin gücünü arttıran yerelleşme politikaları daha da güncellenmektedir. Bu bağlamda mahalli idarelerin halkı yönetime katması da kaçınılmaz olmaktadır. Dünya’da bu kapsamda görülen gelişmelere paralel olarak Türkiye’nin de bu gerekliliğe ayak uydurmaya çalıştığı mevzuatta görülmektedir. 5393 sayılı kanunda bulunan “hemşeri hukuku”, “kent konseyi”, “gönüllü katılım” gibi maddelerle katılımın Türkiye’de de bir zorunluluk haline geldiğini söylemek yerinde olacaktır (Zeren ve Özmen, 2010:165; Şengül ve Çetinkaya, t.y). Bunların haricinde ortaya çıkan katılım uygulamaları çok çeşittir. “*İnternet, halk toplantıları, semt danışma merkezleri, ombudsmanlık, halk günleri*” gibi hizmetlerin vatandaşlara sunulması halkın ferdi anlamda gelişmesini sağlayacağı gibi, hemşehrilik bilincini ve karar alma sürecinde aktif olarak yer almasını sağlayacak ve demokrasinin yerel ve milli anlamda güçlenmesine vesile olacaktır (Özkiraz ve Zeren, 2009:246).

Kent konseyi uygulamasının ülkemizde belediyeler için kanuni bir gereklilik durumuna gelmesi ile bu kurumların sayısı çoğalmış ve Kent konseyleri katılım denilince temel bir kurum olarak akla gelmeye başlamıştır (Özdemir, 2011:31). Seçilen mahalli idare organlarının çalışma aşamasında halkın hem katılımı hem de denetlemeyi yeterli bir biçimde sağlayabilmesi için iyi bir fırsat olan ve ülkemiz mevzuatına da girmiş Kent konseyi uygulamasıyla yerel demokrasi ve katılım noktasında kurumsallaşma merkez çevre arasında yayılabilecektir (Özdemir, 2011:39). “Her bir yurttaşa demokratik sürece katılmak için güçlendirilmiş fırsatlar sunmak” ve “hükümetin temsil ettiği halkın görüş, bilgi ve deneyimlerine ulaşması” için en iyi yol olarak görünen e-belediyecilik anlayışının gerekliliği, teknolojinin

sürekli geliştiği ve şeffaflığın bu anlayışla daha etkin sağlandığı göz önüne alınırsa, daha açık ortaya çıkmaktadır (Henden, 2005:8). Bireysel taleplerin siyasi düzeyde yankı bulmasını sağlayan kuruluşlar olarak sivil toplum kuruluşları (stk), aynı zamanda yönetim kavramının kendisine yüklediği görev olarak hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanmasının denetimini yapmaktadır. Stk'lar, yerel düzeyde bu görevlerini yapmaktadır. Mahalli idareler, yurttaş da yakın olarak, yerel demokrasinin temel taşlarından iken, STK'lar da yerel düzeydeki talepleri, mahalli idarelere bildirmede, siyasal katılmada ve nihai olarak yerel demokrasiyi ileriye götürmede önemli bir aktördürler (Oktay ve Pekküçükşen, 2009:182-183). Bunlara ilaveten halkın yönetimi denetleme faaliyetinde bulunması ve her şekilde yönetime katılım istekleri, “şeffaflık”, “hesap verebilirlik”, “duyarlılık” ve “yönetişim” sonuçlarını ortaya koyarak, halkla ilişkiler konusunun da vurgulanmasını gerektirmektedir (Kurt, 2015:341).

Özellikle büyük kentlerdeki yerel yönetimlerin, günümüzdeki bütçelerine ve diğer olanaklarına bir de ortaklık kurdukları şirketler eklendiğinde, şirketlerin her an zarara girme potansiyellerinin oluşu yerel yönetimlerin denetimini kaçınılmaz kılmaktadır (Arıkan, t.y). Yerel nitelikteki hizmetleri yürütmekten sorumlu olan belediyelerin görev alanları da hassas olup fiziki ve mekansal özellikleri dolayısıyla da halka yakındırlar. Bu nedenle de günümüzde sıkı bir denetime tabidirler (Doğan, 1996:29; Akçakaya, 1999:79). Günümüzde vatandaş da çoğu yapıları idrak edebilmekte, hangi faaliyetlerin niçin yapıldığını sezebilmekte ve hatalı şeyler yapılıyorsa bunun hesabını idarelere sormaktadır (Güler ve Gürer, 2014:129). Mahalli idarelerin asıl görevi, hizmet ettiği halkın her türden gereksinimini en iyi şekilde karşılayabilmek olduğu üzere, bunun yanında mahalli hizmetlerin yürütülmesi ve bu hizmetlerin yapılabilmesi için gerçekleştirilen harcamaların yerel halkın denetimine bırakılması, yerel yönetimlerin malî alandaki sorumluluğunun da bir sonucudur. Mahalli olarak yürütme erkine sahip olan belediye başkanı veya danışma organı olan belediye encümeni gibi yerel aktörler, yönetsel ve malî anlamda yerel meclislerin denetimine açıktır (Akpınar, 2006). Belediyelerde denetim konusu iki biçimde anlaşılabilir. İlk olarak, belediyenin örgütlerine, birimlerine, hesaplarına ve işlemlerine denetim yapılır. “İç denetim” denilebilecek olan bu tür denetimi, çoğu

kez yerel yönetimlerin kendileri yaparlar. İkinci tür denetim ise, yerel yönetimler üzerinde devletin yapmakta olduğu denetimdir ki bu denetim de idari vesayet biçiminde ortaya çıkmaktadır (Keleş, 1997:10). Belediyelerde meydana gelen yeni denetim sistemi ile belediyelere iç denetim, “belediye müfettişleri” ve “belediye iç denetçileri”, dış denetim ise “İçişleri Bakanlığı görevlileri” ve “Sayıştay denetçileri” tarafından yapılmaktadır (Alıcı, 2008:223). Belediyeler bu bağlamda, hem kurum içi denetim birimleri tarafından özdenetime tabi tutulurken, aynı zamanda merkezi hükümet tarafından oluşturulup, TBMM adına veya ilgili bakanlık (genellikle İçişleri Bakanlığı) adına çalıştırılan denetim mekanizmaları tarafından da dış denetim noktasında da denetlenmektedirler (Doğan, 1997:58). Bunların yanında iç denetim kapsamında da belediyeler, hem kendi organları tarafından denetime tabi tutulmakta (belediye meclisi, belediye encümeni), hem de görevlendirilen sertifikalı iç denetçiler tarafından düzenli olarak denetlenmektedirler (Arslan, 2014:56-57).

Geçmişten günümüze doğru gelen süreçte klasik denetim anlayışının eskimesi ve meydana gelen değişimler, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ekseninde ülkemizde de yankılarını bulmuştur. Bu çerçevede iç denetimin güçlendirilmesi ve dış denetimde idari vesayet denetiminin kapsamının zayıflatılması ve sadece denetim vazifesiyle kurulmuş Sayıştay’ca yapılacak denetimin kapsamının belirlenmesi yoluna gidilmiş; yeni denetim mekanizmaları öngörülmüştür (Önder, 2008:24; Aktalay, 2010:183).

Türkiye’de belediyeleri ve diğer yerel yönetimlerin denetimle ilgili temel çerçevesinin oluşmasında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu etkili olmuştur. Denetimin yapılması hususunda Belediye Kanunu’nda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 Sayılı KMYK Kanunu ile diğer kanunların uygulanması hükmüne de yer verilmiştir (Güner, 2013:66).

Belediyelerin başarılı olabilmesinin belki de en önemli koşulu, kentini sahiplenen halk ve halkından gerekli sevgiyi, güveni ve desteği gören belediyenin ortak paydada buluşabilmesidir. Belediye kurumu gerçekleştirdiği işlevlerinden ötürü sürekli halkla beraberdir. Belediye hizmetleriyle hemşehrlik birbiriyle iç içedir (Akçakaya, 1999:77). Yerel halkın pasif görünümünden sıyrılıp, her aşamada

sorumluluğu paylaşan ve yerel yönetimi denetleyen aktif bir yapıya bürünmesi lazımdır. Halkın denetleyici olması, kamuoyunun duyarlılığı ve güçlü bir halkla ilişkiler demokratik bir alanı meydana getirecektir (Sezgin, 2011:100). Demokrasi ve katılım bağlamında Türkiye’de mahalli idarelerin gelecek zamanlarda güçlenmesinin halkın bu süreçte demokratik haklarına sahip çıkmasına bağlı olduğu, vurgulanması gereken temel noktalardan biridir (Koçak ve Ekşi, 2010:305).

“Yerel Yönetimlerde Karar Alma Süreçlerinde Yerel Halkın Katılımı Ve Karar Alma Süreçlerinde Denetimin İşlevselliği: Selçuklu Belediyesi Örneği” adıyla hazırlanan bu tez çalışması üç ana bölümden oluşturulmuştur. “Yerel yönetimler ve halk katılımı” isimli ilk bölümde, literatür araştırmaları yoluyla yerel yönetimlerde halk katılımı incelenmiş; katılım yöntemleri, katılım olgusunun kısıtları, katılımın faydaları ve halk katılımının etkinliğinin sağlanması için yapılması gerekenler detaylıca ifade edilmiştir. “Yerel Yönetimler ve denetim” başlığını taşıyan ikinci bölümde yine literatür araştırması kullanılmıştır. İlk olarak denetim kavramı ele alınmış, belediyeler özelinde yerel yönetimlerde denetimin nasıl yapıldığına değinilmiş, halkın ve denetimi gerçekleştiren diğer organların yerel yönetimlerde denetim faaliyetinde bulunurken işlevsel olup olmadığı değerlendirilmeye çalışılmış ve denetimin işlevselliği ve etkinliği için yapılması gerekenler belirtilmiştir. “Yerel Yönetimlerde Karar Alma Süreçlerinde Yerel Halkın Katılımı Ve Karar Alma Süreçlerinde Denetimin İşlevselliğini Selçuklu Belediyesi Vatandaşları Üzerinden Tespit Etmeye Yönelik Alan Araştırması” isimli üçüncü bölüm ise 360 katılımcıya yüz yüze görüşme yöntemiyle yapılmış anket çalışmasının verileri kullanılarak oluşturulmuştur. Bu bölümde yapılan anket çalışmasıyla Selçuklu Belediyesi vatandaşlarının halk katılımına bakışı ve halkın denetimde ne kadar etkin olabildiği anket formundaki belirli önermelerle anlaşılmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE HALK KATILIMI

Yerel yönetimlerde halk katılımının büyük bir önemi bulunmaktadır. Bunun sebeplerinden biri de yerel ve müşterek hizmetleri yerine getirmekle yükümlü olan mahalli idarenin, bir yandan da yörede bulunan halkın kendisi için belirli kararlar alan, kararları planlayan ve en sonunda bunları uygulama aşamasına sokan üst organ olmasıdır. Yurttaşın katılması, yalnızca seçimden seçime oy vererek katılma anlamında görülmeyip, gündelik faaliyetler yoluyla ve yeni yöntemlerle de desteklenmelidir (Öztürk, 1997:183). Yerellik ilkesi noktasında, halka daha yakın olarak mahalli hizmetleri yerine getirmesi beklenen yerel yönetimlerin, halkla iç içe ve onları da belirli süreçlere dâhil ederek katılımcı çerçevelerde kararlar alması gereği, kaçınılmaz olarak karşımıza çıkmaktadır.

1. 1. Katılma Kavramı

Türk Dil Kurumu (TDK) tarafından hazırlanan Yöntembilim Terimleri Sözlüğü'nde katılım (participation) “bir süreç ya da bir durum içinde istençli ve eylemli olarak bir işi üstlenme ya da bir olayda etkin olma” unsurlarına dayanılarak açıklanmaktadır (Erdoğan, 2013:63). Kurumsal ve daha kullanışlı anlamıyla katılım, hayatı başkasının iradesine bırakmaktan ziyade, onu sürekli sahiplenmek ve hayata özgün bir biçimde yön vermektir (Adıgüzel, 2003:47).

Karar alma sürecine katılmak, kararların oluşturulması sürecine katılmayı ve \ veya alınmış bir kararın uygulanmasına katılmayı da kapsamaktadır (Özlüer, 2016:23). Bunun haricinde katılım, yurttaşın etkin gücünden faydalanıp şahsi etkinliği ve kendine güven duygusunu açığa çıkararak demokrasi eğitimi verebilmekte, diğer taraftan da ortak faydalar oluşturup dayanışma ve iş birliğini sağlayabilmektedir (Yıldırım vd., 2011:510).

Katılım, çeşitli yaklaşımlarla tanımlanabilecek olmasına karşın, halkın sadece karar almada etkili olmasını değil de bu sürecin her aşamasında, kararların içinin doldurulmasında, uygulanması ve denetlenmesinde de halkın etkin bir biçimde yer

alması durumunu anlatmaktadır (Akyıldız ve Demir, 2011:593; Korkut, 2011:149). Katılım, Yalçındağ'ın (1996) tanımıyla, "halk topluluğuna mensup bulunan kişilerin hükümet faaliyetlerine etkide bulunmak, onları denetlemek veya doğrudan toplum ihtiyaçlarını temin etmek yoluyla gerçekleştirdikleri etkinliği" yansıtmaktadır (Aktaran: Özkiraz ve Zeren, 2009:230).

Katılım kavramının kamu anlayışı hâlen karıştırılsa da (Muhammad vd., 2015:830), kamu yönetiminin anladığı katılım, yalnızca hizmetlerin kalitesini ve ihtiyaçlar doğrultusundaki talepleri değil, idareye yurttaşın katılımını veya yönetimi denetleme amaçlarına ilişkin, temsili demokrasinin eksiklerini kapatıcı ve ona çoğulcu bir nitelik kazandıran yurttaş katılımını da bünyesinde barındırır (Özdemir, 2011:34).

Katılım, örgütlenmiş ya da topluluk oluşturamamış yönetilenlerin siyasi karar oluşumlarında yer edinebilmesi ve bu kararların oluşumunda söz sahibi olabilmesidir. Fakat katılım, sadece siyasi sistemle alakalı bir problem değil, bunun yanında yurttaş olabilmenin de önemli bir göstergesi olmaktadır (Eroğlu, 2006:192).

Kamu politikalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma veya iktidarın kararlarını etkilemeye yönelik eylemlerde bulunma biçimindeki hâliyle modern toplumların geleneksel toplumlardan ayrılan en önemli özelliği olarak karşımıza çıkan katılım kavramının, insanın yaşamını yönlendirme, kendini gerçekleştirme, idarî organların işleyişinde irade ortaya koyma ve karar alma süreçlerine katkı sağlama isteği sürdüğü müddetçe gündemde kalacağı açıktır (Koç, 2010:51).

1.2. Katılımcı Demokrasi

Katılımcı demokrasinin, 1960-1970 yılları arasında yeniden gündeme gelmesinin yanında, kökleri 18. yüzyıla kadar uzanan bir yaklaşımdır ve ilk defa üniversite öğrencilerinin, üniversite işlerine katılım talepleriyle ortaya çıkmıştır (Kocaoğlu, 2015:26). Robert Dahl, demokrasiyi açıklarken demokratik sürecin beş unsurundan bir tanesinin "etkin katılım" olduğunu ifade etmektedir (Turan vd., 2013:244). Benjamin Barber de (1995) "Demokrasinin büyük liderler tarafından

değil, yetkin ve sorumlu vatandaşlar tarafından güvence altına alındığında güçlü ve kalıcı olabileceğinden” söz etmektedir (Erdoğan, 2013:64).

Burada karşımıza çıkan farklılıklardan birisi, “Klasik demokratik teori”nin katılım olgusuna yaklaşımı ile “çağdaş demokratik teori”nin yaklaşımı katılım konusunda önemli ayrılıklar taşımasıdır. Klasik teoride yurttaşların doğrudan katılım içinde olmaları savunulurken, çağdaş teoride katılım yalnızca politikada “oy verme” ölçüsünde veya temsil edilme temelinde düşünülmektedir (Öztürk, 1980:79). Belki de bu yüzden ki temsil edilmenin çok önemli olduğu temsili demokrasinin geçerli olduğu modern yönetimde halk katılımının ve denetiminin yetersizliği hakkında büyüyen bir rahatsızlık doğmuş ve katılımcı demokrasi iyiden iyiye etkisini hissettirmeye başlamıştır. Zaten tarihsel perspektiften izlendiğinde, “demokrasinin Yunan Demokrasisi’nden, temsili demokrasiye sonrasında da katılımcı demokrasiye doğru” seyir izlediği ortaya çıkar. Dünya’da ve Türkiye’de globalleşme ile beraber temsili demokrasilerin içinde bulunduğu krizden çıkma isteği, katılımcı demokrasiye ilişkin güncel uygulamaları doğurmuştur. Katılımcı demokrasi bu anlamda temsili demokrasinin eleştirilmesinden sonra literatürdeki yerini almıştır. Katılımcı demokrasi, hemşehrilerin irade oluşumuna ve kendilerinde etki oluşturan her kararın alınmasına, faal biçimde katılması ve bu katılımın toplumun tüm kesimlerinde yüksek bir “adem-i merkezîyetçilik” ile gerçekleşmesidir (Kocaoğlu, 2015:27; Turan, vd., 2013:244; Adıgüzel, 2003:47). Temsili demokrasinin genel çerçevede önemini yitirmesinde birçok faktör rol oynamıştır. Bilindiği gibi bu demokrasi türünde halk adına idareye gelinerek, halk adına karar verme esastır (Çetinkaya ve Korlu, 2012:102). Temsili demokrasi, ortaya koyduğu bu sınırlı katılım yöntemlerini farklı halk gruplarının da katılımını sağlayacak ek katılım mekanizmalarıyla destekleyebilirse, bu doğrultuda yerel halk katılımının yaygınlaşacağı ve bu yolla ülkelerin siyasetine de kaçınılmaz biçimde fayda sağlanabileceği söylenebilir (Özkiraz ve Zeren, 2009:230). Yönetimde demokrasinin unsurlarından birisi de, halkın yönetsel karar ve işlemlere katılmasının açıkça sağlanmasıdır (Köse, 1999:64). Katılımcı demokrasi, özü itibarıyla tüm yurttaşların tüm kararlara aktif olarak katılımını öngören doğrudan demokrasidir (Koç, 2010:72). Katılımı sağlayabilmiş bir toplum veya demokratik sistemin yoğun bir biçimde katılıma

dayanması, yurttaşlık kavramı etrafında şekillenmektedir. Demokratik toplumun özü, politikayı yalnızca parti çalışanlarının bir eylemi biçiminde oluşan bir olgu şeklinde görmeyen ve onu adeta bir yaşama biçimi olarak algılayan yurttaşlardır. Yurttaşlık, toplum içerisinde yalnız bir statü olarak değil, eşit bir şekilde etkin ve katılımcı özelliği varsa anlamlı olmaktadır (Çukurçayır, 2012:34-35).

Katılımcı demokrasi, halkın sadece seçimlerin yapılma aşamasında değil, bunun dışında kararlar alınırken ve uygulamalar yapılırken de etkili olmasını ön görür (Özdemir, 2011:34). Katılımcı ve çoğulcu demokrasi, gereği, mahalli hizmetlere halkın katılmasını ve idarenin de denetlemesini ister. İdarecileri veya temsilcileri belirli zaman aralıklarında seçebilen yurttaş, yönetildiği süreçte de etkinliği devam ettirebilmesi için belli olanaklara sahip olmalıdır. Çoğulculuk, kentteki insanların, sadece kendilerinin oturduğu bölgenin değil, diğer yerleri de kentlerinin bir parçası olarak benimsemeleri ve kendilerini ilgilendiren kararlarla her zaman iç içe olmaları anlamını taşımaktadır (Henden, 2005:6). “Çoğulcu ve katılımcı demokrasinin” sağlıklı bir çerçevede ilerlemesi ve sürekli gelişmesi isteniyorsa, bu durum yerelde ikamet eden yurttaşın, belediyenin asıl sahibinin kendisi olduğu bilinciyle yerel işlere ilgi göstermesine, idarenin pozitif kararlarına ve girişimlerine destek vermesine, kamu yararına uymayan kararlara, uygulamalara, plan ve programlara karşı yargı organlarına gidebilmelerine bağlı olacaktır (Sezgin, 2011:100).

Mahalli idareler, yurttaşların yerel gereksinimlerinin sağlanmasına ilişkin kararların alınıp uygulandığı yönetsel birimler olmaları sebebiyle katılımcı demokrasinin kurumsallaştığı alanlardır (Yıldırım vd., 2011:511). Katılımcı demokrasi çevreden merkeze doğru kendine has bir model oluşturan “müzakereci” bir süreci ifade eder. Her zaman yerel yönetimlerden katılımcı demokratik süreçleri uygulaması istenmese bile, “mahalle meclisleri”, “halka açık toplantılar” biçiminde karşımıza çıkan uygulamalar da vardır. Fakat bu uygulamaların katılımcı demokrasinin içini tam olarak doldurabildiğini söylemek mümkün değildir (Sakıncı ve Bursalıoğlu, 2014:2). Katılımcı demokrasinin önündeki engellerden biri sosyal anlamdaki adaletsizliklerdir. Çünkü, aktif olarak yönetime katılanların çoğu, eğitim

ve gelir düzeyi yüksek kişilerden meydana gelmektedir (Güler ve Gürer, 2014:129). Demokrasinin yalnızca seçkinlerden, sermaye kesiminden ve sivil toplumdan beslenerek geliştirileceğinin öngörülmesi ve buna karşın katılımcı demokrasinin, halk katılımını sağlamak veya sistemi dönüştürmek gibi bir kaygısının bulunmaması (Koç, 2010:75-76) bu engellerin daha da derinleşmesine neden olabilecektir.

Türkiye’de katılımcı demokrasi, süreklilik anlamında zaman zaman hasarlar görmüştür. Siyasi krizler ve askeri darbeler, yurttaşın mahalli idarelere katılmasında ve bu bağlamda yerel demokrasinin gelişmesinde duraksamaların ve gerilemelerin meydana gelmesine neden olmuştur. Ülkemizde mahalli idarelerin “katılımcılık ve demokrasi” perspektifinden şuanki durumunun asıl belirleyicisi, geçen yıllarda yaşanan olayların sistemde oluşturduğu kalıcı etkidir (Koçak ve Ekşi, 2010:305).

1.3. Katılım Çeşitleri

Yerel ve merkezi idareler arasında olan “tarihsel merkezîyetçi” ilişki, hâliyle katılımı da etki altına almaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde bu etkileşim iki taraflı ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, merkezi idarenin “yerel kamusal işlerle” alakalı aldığı kararlara mahalli idarelerin katılımı ve ikinci olarak da mahalli idarelerin yetkilerinin sınırlı olmasından ötürü yerel halkın mahalli idarelere katılımıdır (Turan, vd. 2013:245-246). Bu çalışma açısından daha fazla öneme haiz olan yerel halkın yerel yönetimlere katılımı olduğu için bu konu ilerleyen bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Bunların yanında birçok çalışma tarafından katılma kavramı çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Şüphesiz tek bir katılım biçimi, toplantılar biçiminde örgütlenen şekliyle karşımıza çıkmaz. Katılımın dünya pratiğinde bir çok biçimlerine ve örgütlenmelerine rastlanmaktadır (Öztürk, 1980:89). 21. yüzyılda değişime uğrayan demokrasi anlayışı, yurttaşların yalnızca seçimlerde değil, kamu faaliyetlerinin her aşamasında katılımı göz önünde tutmaya başlamıştır (Özüpek ve Aksoy, 2010:55).

1.3.1. Siyasal Katılma

Siyasal katılma toplumsal ve siyasal mücadeleler sonrasında kazanılan, “çağdaş ve demokratik” niteliğe sahip olan bir kavramdır ve demokrasilerde anayasal

temele de sahiptir (Çukurçayır, 2012:38). Politik çerçevede katılma; kamu işlerinin idaresine yurttaşların hepsinin doğrudan doğruya ve demokrasinin bir gereği olarak dahil olmasıdır (Öztürk, 1996:106). Siyasal katılmanın, daha çok devlet yönetimine katılma biçiminde algılanmasının daha gerçekçi olduğu ifade edilmektedir (Eroğlu, 2006:193). Siyasal katılım kavramsal olarak ele alındığında, toplumu ve yönetimin işlevselliğini etkileyecek kararlara, halkın bilinçli bir şekilde katılması olarak ifade edilebilir. Siyasal katılma yoluyla yerel halk, ihtiyaçlarını ve problemlerini sağlıklı bir şekilde tespit edebilmekte ve bu sorunların çözülmesinde tatmin edici yollar ortaya çıkmaktadır (Çevikbaş, 2008:74). Siyasal katılma ile toplumdaki yatay ilişkiler geliştirilerek sivilleşme ögesi güçlendirilmiş olmaktadır (Eroğlu, 2006:198).

Siyasal katılım her şeyden önce bir siyasal davranıştır. Bu bağlamda, siyasal yaşamın gittikçe karmaşıklaşmasıyla beraber, etkili bir siyasal katılımın gerekleri de ağırlaşmaktadır. Siyasal katılım, her seviyedeki siyasal gelişmenin yakından izlenmesi, çeşitli konularda siyasal tavrın net bir biçimde ortaya konulması, dernek ve siyasi oluşumlarda yer alma ve seçim süreçlerinde yoğunlaşan seçim faaliyetlerinde aktör olma şeklinde siyasal çabalara girişilmesini de içermektedir (Koç, 2010:54-55). Siyasal katılma, ilk olarak, sadece seçimlere faal olarak katılım sağlama anlamında düşünülebilirken, daha geniş çerçevede ise, kamu yönetimi ve politik karar alım sürecinin her evresine katılma biçiminde de değerlendirilebilmektedir. Dar, gönüllü ya da uyarılmış katılım çeşitlerinin ulaşmak istediği temel argüman siyasi otoriteyi etki altına almaktır. Yönetim organlarında gerek ulusal gerekse de yerel düzeyde çalışan bireylerin aldıkları kararlarını biçimlendiren davranışların tümü, bunun yanında yurttaşın şahsi olarak veya başkalarınca planlanan, kanuni ve kanuna uymayan, başarıya ulaşmış veya etkisiz olan bütün davranışları, siyasi katılma kavramının içeriğini oluşturmaktadır (Çukurçayır, 2012:39-40). Katılma davranışı bireylerin egosunu tatminden öteye gitmeyen bir uğraş olarak da görülebilir. Katılımda, meşhur “ortalama yurttaşın” bilgi ve katılıma ilgi düzeyi önemli değişkenlerdendir. Siyasal açıdan bilgili, ilgili, tartışmaya açık, tartışma yeteneği olan, aktif yurttaşlara bağlı olarak katılımın getirileri değişecektir (Çukurçayır vd., 2012).

Siyasal katılımın tüm dünyada yaşam hakkından sonraki en önemli siyasal sorun durumuna gelmesi, İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllardaki bağımsızlık hareketlerinin bir sonucudur. Yine 1970'lerin sonlarından itibaren dünyayı kavramaya başlayan ve özellikle 1990'lardan sonra gitgide güçlenen globalleşme akımının, siyasal katılım sorunsalının özünü etkileyecek değişimlere neden olduğu söylenebilir (Koç, 2010:57).

Nihai olarak yerel yönetimlerde katılım halkın yerel siyasi yaşama katılmasıyla mümkün olacaktır. Yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine, yürütülmesine ve usulüne uygun bir şekilde gerçekleştirilmesine halk katılırsa bu da sağlanmış olacaktır (Erdoğan, 2013:66).

1.3.2. Yönetisel Katılma

Yönetisel katılma, seçim ve buna ilişkin faaliyetler dışında, kamusal hizmetlerle alakalı kararların planlanması, olgun hale getirilmesi, karara dönüştürülmesi ve alınan kararların uygulanması sürecinden herhangi birine ya da tümüne, yönetilenlerin bir şekilde katkı vermesini bünyesinde barındırmaktadır. Katılım süreci sayesinde yönetim, vatandaşları kamu politika sürecine dâhil edip; onların sorunlarını, taleplerini ve düşüncelerini dinleyerek, alacağı kararlarda bunları hesaba katar (Eryılmaz, 2011:55).

Yönetime katılımı bireylerin içinde yer aldıkları grupların kararlarına katkıda bulunmaları, bireylerin bilgi alma hakkı ve bunu belirli düzeyde kullanmaları, şahsi düşüncelerini ifade edebilmeleri şeklinde açıklamak mümkündür (Erdoğan, 2013:63). Yönetime katılım, yurttaşların kendini ve toplumunu bağlayıcı olacak kararlarda ve meydana gelen sorunların halledilmesinde inisiyatif kullanmaları ve idarecilerle etkileşim faaliyetleri olarak da ifade edilebilir (Eroğlu, 2006:192). Yönetime katılma, toplum içinde büyük ya da küçük her tür kurumda görülebilecek bir olgudur. İşçilerin fabrika veya işyeri yönetimine dâhil olma istekleri ve yurttaşın ulusal veya mahalli düzeyde yönetime katılması, bunu gösterir niteliktedir (Öztürk, 1996:106). Yönetime katılma, hizmet almak üzere belediyeye gitmekten veya şahsi problemleri çözmeye çalışmaktan öte şeyleri ifade eder. Kentin çoğunluğu kişisel

referansa, bir gruba ait olmaya, parti - teşkilat ilişkisine vs. ihtiyacı olmadan yalnızca orada hayatını sürdüren biri pozisyonunda belediyeye gittiğinde yeterli ilgiyi göreceğini düşünüyorsa, işte o zaman yönetime katılma, temsille arasındaki bu zamana kadar dokunulmamış bağı koparmış olacaktır. Yani belediye idaresi, şehirde yaşam sürdürenler üzerinde özgün bir anlayış oluşturabilmiş ve bu anlayışı da yurttaşlar benimseyebilmiş ise, bu çerçevede artık temsil edilme, idareye dâhil olmak için bir gereklilik olmayacaktır (Arıkboğa, 2010).

1.3.2.1. Yurttaş Odaklı Yönetim Yaklaşımı

1980’li yıllardan itibaren hem kamu yönetimi hem de yerel yönetimler kendini sorgulamaya başladıktan sonra, yönetilen statüsü olarak yurttaş kimliği de değişmiş; tebaa anlayışından egemenliğin kaynağı olarak yurttaşla geçilmiş ve oradan da müşteri / yurttaş odaklı anlayışa geçiş süreci yaşanmıştır. Yurttaş bütün bu gelişmelerle beraber kendini yeniden tanımlamaya ve buyruklar alan bir öznenen, sorgulayan, biçimlendiren, katılan ve yönlendiren özne nitelikleri kazanmaya başlamıştır (Çukurçayır, 2010:42-43). Yurttaş odaklı bir yönetim, en küçüğünden en büyüğüne kadar bütün sosyal aktörleri bir araya getirmeyi amaçlayan ve sosyal bir ağ (network) ile sorunların üstesinden gelmeyi strateji olarak benimseyen bir yönetimdir (Çukurçayır vd., 2012). Teknolojinin bürokraside kullanımı, yurttaşların kamudan daha iyi hizmet isteği, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının getirdiği yenilikler, kamu yönetimlerini, “vatandaş odaklı” bir anlayışı benimsemeye yöneltmektedir. Belediye hizmetinden yararlananların da bu gelişmelerle beraber karar alma süreçlerine daha etkili olarak katılabileceği öngörülmektedir (Örselli ve Bayrakçı, 2016:26).

Yönetime ulaşılabilirlikte meydana gelen sorunlar, açıklık / şeffaflık ilkelerini benimsemeyen yönetim süreçleri, savsaklanan / sürüncemede bırakılan işlevler, katı olan çalışma şartları ve idrak edilemeyen yönetsel kararların hepsi yurttaşla sorun ve çile olarak dönmektedirler. Bu sorunları giderebilmek için kaliteli ve seçici kimliğiyle katılımcı denetim uygulamaları, hizmetlere ulaşılabilirliği artırırken bir yandan da yurttaş-yönetim anlayışı oluşturulmalıdır. Bunun sonucunda “yurttaş odaklı bir yönetim anlayışı” içeriğini zenginleştirecektir (Çukurçayır, 2010:44-45).

“Vatandaş odaklı yönetim” biçiminde dile getirilebilen bu konsept, mahalli idareleri salt beldenin ihtiyaçları doğrultusunda hareket ettirmekte ve bu da ihtiyacın dışında bir üretimde bulunulmasının önüne geçebilmektedir (Özer, 2013:35-36).

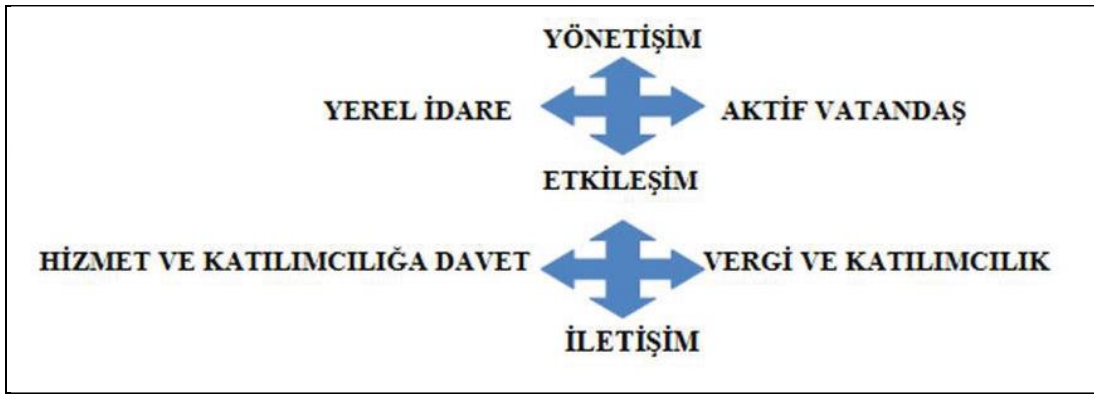
1.3.2.2. Yönetimsel Katılma Anlayışı Bağlamında Yönetişim Yaklaşımı

Çözümde ortaklık, aktif katılım ve dayanışma-işbirliği gibi demokrasinin gelişimine katkı verebilecek uygulama pratiklerine bağlı olarak “yönetişim” kavramı ortaya çıkmıştır (Erdoğan, 2013:63). Yönetişim, kavramsal olarak ilk defa Dünya Bankası’nın 1989 senesinde yayınladığı “Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth; A Long Term Perspective Study” isimli raporda “İyi Yönetişim” (Good Governance) ismiyle yer edinmiş, sonrasında da birçok küresel kuruluş tarafından kullanılmaya başlanmış ve desteklenmiştir (Çetinkaya ve Korlu, 2012:97). Dünya Bankası’nın Afrika ülkelerinde yoğun olarak hissedilen yoksulluktan ötürü 1989’da oluşturduğu raporda “söz konusu yoksulluğun Afrika’nın yönetim krizi içerisinde bulunmasından kaynaklandığı” biçiminde bir tespit yapmıştır (Koç, 2010:96). Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin başını çektiği yönetim yaklaşımı yaygınlaştıkça, mahalli idareler boyutunda yurttaşın karar alma süreçlerine katılması konusu güncellik kazanmıştır. Gerek Türkiye’de, gerekse uluslararası bilimsel çalışmalarda, mahalli idarelere yurttaş katılımını geliştirecek uygulamaların ortaya çıkmasının önemine her platformda değinilmiştir (Akdoğan, 2008:1).

Klasik yönetim yaklaşımı, yerini hızlı bir şekilde mahalli idarelerin, stk’ların, özel sektör ve halkın karar alma süreçlerine katıldığı çok paydaşlı bir yönetimi açıklayan yönetim yaklaşımına devretmektedir. YKY yaklaşımı çerçevesinde incelenebilecek olan “yönetişim”, katılım olgusuna kapalı olmayan mahalli oluşumlar ve özel sektör ile beraber idarî süreçlere müdahale etmeye olanak sunan açık ve saydam bir idarî anlayış ortaya koymaktadır (Güler ve Gürer, 2014:126-127). Yönetişim sürecinde, “yerel halkın katılımcılığını ve sahiplenmesini içeren bir beraber yerinden yönetim ortaklığı” gözlemlenmekte ve bu kapsamda yerel sermaye, sivil toplum örgütleri ve bürokrasinin yerel kesimi, iktidarın üç aktörünü meydana getirmektedir (Adıgüzel, 2003:48). Yönetişim modeline, benimseyenlerince, farklı

aktörleri olan katılımcı bir yönetim şeklinde anlam yüklense de, yönetim olgusunun içeriğinde yer alan katılımcılığa eleştirel bir bakış açısı getiren görüşe göre, burada karşımıza çıkan katılımcılık sadece gücü olanlardan ibarettir. Sözü edilen güç, özel teşebbüslerin desteğiyle bir diğer ifadeyle ile sermaye ile elde edilen güçtür (Koç, 2010:99).

Şekil 1: Yönetişim ve Katılımcılık İlişkisi



Kaynak: Çetinkaya ve Korlu, 2012:107

Yukarıdaki şekil bize göstermektedir ki, mahalli idare ile yurttaşın yönetim bağlamında etkileşimiyle beraber iletişim de bundan etkilenecektir. Belediye hizmetlerinin maliyetleri de düşünüldüğünde, belediye faaliyetlerinin ne kadar benimseneceği, yurttaş ölçüp tarttıktan sonra belli olacaktır (Çetinkaya ve Korlu, 2012:107).

Yönetişim kavramı, Türkiye’deki ilk büyük gövde gösterisini 2000 yılında “TÜSİAD, OECD, Dünya Bankası ve AB’nin” beraberce düzenlediği “Avrupa Birliği Yolunda İyi Yönetişim” adındaki bir toplantı ile yapmıştır (Koç, 2010:97). Sonrasında Türkiye’de katılımcı uygulamaların iyice yerleşimi ve bu anlayışın etkin bir şekilde yayılması için 2011-2013 yılları arasında “Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi” hayata geçirilmiştir. Yirmi altı adet mahalli birimde pilot uygulamalar başlatılarak, hesap verilebilirlik, katılımcılık, şeffaflık ve hukukun üstünlüğü gibi ilkeleri mahalli idareler içerisinde aşmak ve yerel yönetimlerle ilgili yapılan yeni yasalarda da bu ilkelerin vurgulanmasına ön ayak olmak amaçlanmıştır.

Bu projenin pilot illeri; “Adana, Ankara (Proje Ofisi), Antalya, Balıkesir, Bursa, Çorum, Denizli, Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Hatay, Isparta, İstanbul, Kahramanmaraş, Kocaeli, Konya, Kütahya, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Sakarya, Samsun, Siirt, Trabzon ve Şanlıurfa’dır” (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014:9).

1.3.3. Aktif ve Pasif Katılım

Katılım süreci, kim yoluyla harekete geçirildiğine göre ele alındığında aktif ve pasif olarak bir sınıflandırmaya konu olabilmektedir. Mahalli idarelerin özünü oluşturan belediyelerin de hem sosyal yaşam ve duyarlılık noktasında, hem de milli olarak siyasi düzene aktif ya da pasif olarak katılma anlamında öncü bir niteliği vardır. Eğer yurttaş kimseye gerek duymadan olaylarla ilgili olup, dolaylı ya da dolaysız aktifleşiyorsa, aktif katılım, bu süreç mahalli idare birimleri yoluyla başlıyorsa da pasif katılım söz konusu olacaktır (Zeren ve Özmen, 2010:166; Henden, 2005:4). Halkın pasif katılımını sağlamada özellikle belediyeler yazılı ve görsel basından faydalanmaktadır. Buna Ankara Büyükşehir Belediyesi’nden örnek vermek doğru olacaktır. Ankara Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın Dairesi tarafından Ankara ile ilgili haberlerin yer aldığı haftalık “Ankara Bülteni” yayınlanmaktadır (Erdoğan, 2013:71). Mahalli idarelerin yurttaş katılımına destek vermesinin ve bu doğrultudaki faaliyetlerinin, halkı önce pasif katılıma yönlendireceği, sonrasında ise aktif katılımın da sergileneceği düşünülmektedir (Özgiraz ve Zeren, 2009:247). Özellikle yönetime katılma konusunda pasif katılmadan aktif katılmaya doğru bir geçiş önemlidir. Yönetimin yeni yaklaşımları, idare etme ve yönetilmede aktif katılımı vurgulamakta ve sadece elitlerin değil, bireylerin tümünün demokratik siyasi kültürü bünyesinde barındırmasına yönelik çalışmalar yapılmasının doğru olacağını belirtmektedir (Eroğlu, 2006:203). Siyasi katılmanın güçlenmesi ve kanunî şekilde buna bir standart getirilmesi sonucunda, birey katılımında özgüvenli bir şekilde aktif olabilecektir (Çevikbaş, 2008:75).

1.4. Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı

Mahalli idareler bünyesinde yönetime katılmayı açıklayan “yerel katılım kavramı”, daha yoğun “şehir yönetiminde ve yerel yönetimlerle alakalı işlerde

kentteki paydaşların sürece dâhil edilmesi ve bunun bir mekanizmayla kurumsallaşması” biçiminde ifade edilmektedir (Yıldırım vd., 2011:510).

Günümüzdeki toplumlarda fazlaca görülmekte olan katılım davranışı, mahalli düzeyde birçok şekilde karar süreçlerinin oluşmasında etkili olmaktadır (Özkiraz ve Zeren, 2009:233). Mahalli idarelerin, vatandaşa yakın olması sebebiyle ve merkez - çevre ilişkisinin gelişmesine uygun bir zemin oluşturmaktan dolayı, yerel yönetimlerde halkın katılmasının verdiği etkinlik, daha belirgin olmaktadır (Özkiraz ve Zeren, 2009:229). Bunun yanında yerel idarelerin organlarının, demokratik katılmaya en elverişli birimler olduğu düşünülmektedir. Bunun dayanağı ise bu örgütlerdeki seçilmişlerin, yerel halkın katılmasıyla seçilmesinden sonra görevlerine başlayabilmeleridir (Güler ve Gürer, 2014:126).

Burada yer alan halk ifadesi, belde halkının tümünü ifade etmenin yanında, “bir semt halkı, hizmetten faydalananlar, birkaç dernek, esnaf örgütleri, şirketler, bankalar, çıkar ve baskı grupları, resmi kuruluşlar, yurtdışındaki kuruluşlar, dilekçe verenler, şikayet edenler” vb. gibi oluşumları da içine alabilir (Akçakaya, 1999:78). Halk açısından katılma, isteklerin dolaysız olarak karar içine yansıtılması demektir (Akçakaya, 1999:83). Yerel katılımın, yurttaşların referandumda veya genel seçimlerde oy kullanmasından itibaren başlayıp, belediye organlarının verdiği kararların bütününde aktif bir rol üstlenmesinden ve belediyeler tarafından verilen hizmetleri denetleme imkânına sahip olmasına kadar kapsamlı bir çerçevede değerlendirilmesinde hiçbir sorun yoktur (Güler ve Gürer, 2014:127).

Vatandaş katılımı, “siyasal ve ekonomik süreçlerden dışlanmış, gücü olamayan vatandaşları yeni bir güç dağılımı yaparak geleceğe dâhil etmektir” (Şengül ve Çetinkaya, t.y). Yerel yönetimler, halkın yönetime katılmasını sağlayarak, ulusal birlik ve dayanışmaya önemli katkıda bulunmaktadır. Yine bu örgütler, yurttaşın yönetime katılmasına destek olarak milli birliğin ve dayanışma duygusunun bireysel ve toplumsal düzeyde halk nezdinde kazanılmasına katkı sağlar. Bunun yanında toplumun hakkının ve menfaatinin korunabilmesi ve gerçekleştirilebilmesinin en optimum düzeyi de yerel yönetimler sayesinde bulunacaktır (Öztürk, 1996:107).

Belediyeler halkı katılmaya davet ederken, belli amaçlar doğrultusunda hareket ederek, şu fonksiyonlarını yerine getirirler (Turan, vd., 2013:258):

“1- İç ve dış aktörlerin katılmasını sağlamak için

- a) Kent Konseyi faaliyetlerinin benimsenmesi*
- b) Mahalle meclislerinin toplanması*
- c) Ara ara yapılacak toplantılar (halk günleri, ev, kahvehane, esnaf ziyaretleri)*

2- Kurum içinde katılımın sağlanması için

- a) Daire müdürlükleri ve personel arasında yapılacak toplantılar*
- b) Personellerin hizmet içinde eğitilmesi*
- c) Sosyal etkinliklerin yapılması*

3- Kentlilik / hemşehrilik duygusunun güçlendirilmesi ve katılımın sağlanması için

- a) Bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımıyla tanıtma ve duyurma faaliyetleri*
- b) Gönüllü katılıma yönelik yapılan çalışmalar*
- c) Festival ve etkinliklerin düzenlenmesi”*

Belediyelerin farklı katılım faaliyetlerini irdelerken, katılımı kaç bireyin sağladığından ziyade, katılan bireylerin farklı kesimlere mensup olup olmadığı daha önemlidir. Bu çerçevede daha fazla vurgulanılması gerekli olan şey, nicelikten ziyade niteliktir (Arıkboğa, 2010). Birçok kez mahalli idarelerde yönetime katılmanın, siyasal iradeyi elinde bulunduracak olanı seçme, idarenin kararlarına verilen tepki ve temel haklara sahiplik gibi konularla, sığ bir çerçevede ele alınıp, bu doğrultuda bir algı oluştuğu anlaşılmaktadır (Özkiroz ve Zeren, 2009:230-231).

1.4.1. Halk Katılımının Gerekliliği ve Önemi

Kamu kesimi, halka hizmet maksadıyla kurulmuş olsalar bile, “halk için ve halkla beraber hareket ettikleri” oranda başarıya ulaşır. Yurttaşın değerlendirmeleri ve yaptığı eleştiriler ne kadar dikkate alınırsa yapılan hizmetin kamu yararına uygun olup olmadığı o kadar hızlı anlaşılacaktır (Özer, 2013:25).

Mahalli idareler yurttaşla daha yakın olduğu için, halkın gereksinimlerinin bu idarelerce belirlenmesi ve bu ihtiyaçlar dikkate alınarak yerel hizmetlerin etkinlikle yürütülmesi, yurttaşın yerel yönetimden beklediği durumlardan birkaçıdır. Yerel nitelikteki hizmetlerin etkin olabilmesi için de yurttaş, yönetime katılmalıdır (Zeren ve Özmen, 2010:166). Yönetime katılım, idare edenlerin yönetilenlerin halinden anlaması ve kentin yaşanılabilirliği için olmazsa olmazdır. Yönetimin kavramsal içeriğinin doldurulması ve anlamını kazanabilmesi için katılım sosyal bir mekanizma olarak devreye girer (Eroğlu, 2006:196-197). Aslında yerel yönetimler açısından bakıldığında, halkın kendisiyle alakalı kararlara katılması, küresel ve ulusal alana göre yerel alanda çok daha basit ve etkin olabilmekte; yerellik neticesinde yurttaş seçilen veya atanan yöneticilerin karar ve uygulamalarını daha etkili şekilde denetime tabi tutmaktadır (Özdemir, 2011:34). Mahalli idarelere katılma oranının yükselmesi, millileşmeyi daha güçlü kılması ve devletin meşruluğunun vatandaş gözünde yükselmesi bakımından da önemli olmaktadır (Özkiraz ve Zeren, 2009:232).

Bireylerin sosyalleşmesi anlamında da en etkili yollardan birisini katılım olduğu anlaşılmaktadır. Toplumsal yakınlaşmanın kolaylaşması ve ortaklaşa kararların alınabilmesi açısından katılımın çok büyük önem taşıdığı söylenebilir. Yerel yönetim birimlerinin halkla barışık, halkın içinden olması durumunda, karşılıklı olarak yöneten / yönetilen ilişkilerinin güçleneceği düşünülmektedir (Özkiraz ve Zeren, 2009:232).

Kent hizmetlerinin mali yükünü üstlenen kentli, bu harcamanın hesabını da seçilmiş belediyeçilerden bir şekilde sormaktadır. Kent yönetimine ve kentine sahip çıkan, sorumlu, duyarlı, sorgulayan, belediye kararlarına ve uygulamalarına duruma

göre olumlu / olumsuz tepki gösteren, kent yönetimi üzerine ağırlığını koymuş kent halkı gerçek belediyeçiliğin en önemli öğelerinden birini oluşturmaktadır (Yalçındağ, 1995:20-21).

Türkiye’de son yıllarda halkın katılımı ve doğrudan denetleme yollarının artırılması gereğinin farkına varılmış ve temel ilke haline getirilmiştir (Eroğlu, 2006:198). Belediyelerin, katılımcılığı ve yönetimde açıklığı sağlayamamaları durumunda rant çevreleri için bir çıkar sağlama aracına dönüşebilme ihtimalleri vardır (Korkut, 2011:148). Yerel yönetimler söz konusu olduğunda, rant çevrelerinin “kent in toprak rantının ve taşınmaz rantının yönetimine katılma isteği”, en önemli problemlerden biri durumundadır (Koç, 2010:103). Belediyelerde denetimin etkin olması ve saydamlığın sağlanabilmesi açısından katılımın önemli oranda işlevselliği olduğunu söylemek gerekir. Halkla bütünleşmeyen mahalli idare birimlerinin başarı sağlaması mümkün değildir. Halktan destek görmeyen ve problemlerine çözüm getiremeyen bir belediyede demokrasiden de bahsetmek mümkün değildir (Özkiraz ve Zeren, 2009:233). Halkın, mahalli idarelerin “karar alma, uygulama ve denetim süreçlerine” aktif biçimde katılması durumunda yerel demokrasi kavramı anlam kazanacaktır (Koç, 2010:61).

1.4.2. Halk Katılımını Kolaylaştıran Araçlar

Güncel yönetsel yaklaşımların birkaçının kamu yönetimine egemen olmasıyla birlikte, yönetsel katılımın gelişmesini sağlayan ve esas olarak da uygulanmasını kolay hâle getiren bazı araçların da varlığı da belirginleşmeye başlanmıştır (Kocaoğlu, 2015:56). Yurttaş, mahalli idarelerde belirli katılım faaliyetlerinde bulunma aşamasında çeşitli mekanizmaları kullanarak bu faaliyetlerden elde edeceği faydayı maksimize edebilmektedir. Yurttaş, bu doğrultuda kanuni düzenlemelerin yapılması ve teknolojinin de çeşitli yardımları sonucunda kendisine bir armağan olarak sunulan bilgi edinme hakkını kullanarak, hem yönetsel süreçlere ilişkin kafasındaki soru işaretlerini gidermekte, hem de çeşitli bilgi belgelere ulaşp hem yerel, hem de ulusal kararlara üst düzeyde katılma olanağını elinde bulundurmaktadır. Bunun yanında halkla ilişkiler faaliyetleri de yurttaş ile belediye örgütünü birbirine iyice yaklaştırmakta ve yeri geldiğinde bu iki paydaşın

birbirlerinin beklentileri doğrultusunda ortak noktalarda buluşup karar alabilmelerine vesile olmaktadır.

1.4.2.1. Açıklık-Şeffaflığı Sağlayan Araç olarak: Bilgi Edinme Hakkı

Yönetime katılmak için yönetimin işleyişinin, karar süreçlerinin veya karar düzeneklerinin bilinmesi gerektir. Bu bilgilere BEH yardımıyla ulaşmak mümkündür (Özer, 2013:36). BEH, bireyin kendisinin veya duruma uygunca başka birinin, kamuya dair bilgileri, idari otoriteden talep hakkı anlamına gelir. Sözü edilen hak “saydam yönetimin” değişmez şartıdır (Özüpek ve Aksoy, 2010:50). Saydam yönetimin gerçekleşebilmesi için önemli olan bir diğer husus da belgelere ulaşım imkânı dahil, yurttaşlara belediyece yapılan bütün resmi toplantılara katılıp, her toplantıyı gözlemleme imkânının verilmesidir (Sezgin, 2011:115). Saydamlık, katılma ve denetim yollarından en yoğun biçimde faydalanmanın ön şartı ve belediyede nelerin yaşandığı noktasında, şehirdeki bireylerin sistemlice bilgiye sahip olmasıdır (Yalçındağ, 1995:26).

1950’li yıllar sonrasında “üçüncü kuşak haklar” içinde değerlendirilmeye tabi tutulan BEH, şuan kısmen değişikliğe uğramıştır. Artık bu hak, yurttaşın idareye katılım ve yönetimi denetim aracı şeklinde gözlemlenmektedir (Özüpek ve Aksoy, 2010:51). Bilgi edinme hakkının, anayasanın “dilekçe ve bilgi edinme hakkı” başlığıyla siyasal haklar bölümünde tanımlanmasından da anlaşılacağı üzere, bilgi edinme hakkı doğrudan doğruya siyasal karar alma süreçlerine katılma hakkıyla da ilgilidir (Özlüer, 2016:23). Katılıma duyulan ilgi ve bilgi edinme yoluyla katılım, birbirini tamamlayan önemli unsurlardandır. Çünkü bilgi anlamında bir eksikliğin olması ya da siyasi olaylara bir ilgisizliğin vuku bulmasının katılıma doğrudan etkisi vardır. Ve bu da ulusal veya yerel seçimlere katılım oranlarının düşük olmasını açıklar niteliktedir (Özer, 2011:49).

Açık bir yönetimin ve yurttaşın idareye katılmasının önemli bir koşulu olan BEH çerçevesinde Türkiye’de yapılan ilk ve en önemli düzenleme BEH kanununun 2004 yılında yürürlüğe girmesi olmuştur. Bu kanunla beraber “gizlilik” terk edilmiş ve “açıklık” temel ilke durumuna geçmiştir (Akyıldız ve Demir, 2011:590). Bilgi

edinme kanunuyla halkın aktif olarak katılımı sağlanmaktadır (Sezgin, 2011:111). BEH kanununun birinci maddesinde kanunun amacının “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” olduğu belirtilmiştir (4982 s.K., m.1). *“Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu kanun hükümlerinden yararlanacakları teminat altına alınmıştır”* (4982 s. K. m.4). *“Kurum ve kuruluşlar, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirirler. Başvurunun reddedilmesi hâlinde bu kararın gerekçesi ve buna karşı başvuru yolları belirtilir. Bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde kurula itiraz edebilir. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir. Kurum ve kuruluşlar, kurulun istediği her türlü bilgi veya belgeyi on beş iş günü içinde vermekle yükümlüdürler”* (4982 s.K, m.4; 4982 s.K, m.5). Kanunda olumsuz olarak değerlendirilebilecek nokta; bilgi edinme hakkının oldukça geniş nedenlerle sınırlandırılmış olmasıdır. Yine Türkiye’de halen bu kanunun anlamı tam olarak anlaşılmamıştır. Kanunun tümü açık bir şekilde kavranacak olursa ve vatandaş, hakları konusunda doğru bilgilendirilirse yerel halkın yönetime katılımında küçümsenmeyecek bir artış olacak; vatandaşların aktif katılımı tetiklenecektir (Sezgin, 2011:111; Erdoğan, 2013:70).

Bilgi Edinme Hakkının kullanımı çerçevesinde “gerçek ve tüzel kişiler, kendi haklarında yapılan işlemleri, alınan kararları öğrenebilecek, bilgi sahibi olacak ve kendilerini bilinçli olarak savunabilecek ve haklarını kullanma fırsatına” sahip olacaklardır (Akyıldız ve Demir, 2011:594). Bilgi edinme hakkı sadece hakkın özünün sağladığı menfaatler için kullanılabileceği gibi bir başka hakkın hayata geçirilmesi için de kullanılabilir. Hangi amaçla kullanılırsa kullanılsın; yurttaşlar veya yurttaş toplulukları öncelikle belli usul kurallarına bağlı olarak hakkın nasıl kullanılması gerektiğini bilmelidir. Hakkın kullanılmasıyla kastedilen, bilgi ve belgelere erişimin nasıl mümkün olacağı, bilgi ve belgeyi vermekle yükümlü olan idarelerin bu bilgi veya belgeyi vermediklerinde geliştirilecek hukuki araçların ne olduğudur. Bilgi edinme hakkını kullananlar, ilk olarak, bilgi ve belgeye ulaşmanın esas, hakkın sınırlandırılmasının istisna olduğunu bilmelidir. Yurttaşlar, yönetimin

işlem ve eylemlerinin açıklığa kavuşturulmasını, denetlenmesini, bilginin toplumsallaşmasını sağlamaya yönelik bir çaba içinde olmalıdır (Özlüer, 2016:39-40).

Örneğin Şişli Belediyesi üzerine yapılan bir alan araştırmasında BEH çerçevesinde Şişli Belediyesi'nin aktif, elektronik ortamda başvuru aldığı görülecektir. Şişli Belediyesi bu konuda “mobil imza uygulamasını” da başlatmış durumdadır. Bu doğrultuda “internetten şikâyet başvuruları alınıp ve bu başvurularla ilgili yapılan işlemler elektronik ortamda izlenebilmektedir” (Korkut, 2011:150). Türkiye Ekonomik Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) ‘Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı’ Projesi Kapsamında yaptığı araştırmada “Vatandaşın sorusuna zamanında ve tatminkâr cevap verme” düzeyinde, iller değerlendirildiğinde en başarılı belediye, %100'lük oranla Şanlıurfa Belediyesi olmuştur (Gültekin ve Çelik, 2007:318). Bu bağlamda denilebilir ki belediyeler, bilgi edinme başvuruları konusunda daha bilinçli davranmaya başlamışlardır. Belediyelerin, kendilerine yapılan başvuruyu reddetmek yerine gizli olduğu düşünülen kısımları ayırarak cevap verdikleri veya ilgili kamu kurum ya da kuruluşlarına yönlendirmeye başladıkları da TBMM tarafından açıklanan 2005 ve 2006 yıllarında belediyelere yapılan bilgi edinme başvuruları incelendiğinde anlaşılmaktadır (TBMM, Bilgi Edinme Raporları, 2007'den Aktaran: Özüpek ve Aksoy, 2010:56).

Söylemek gerekir ki, bilgi edinme hakkının sadece kendisi “ne saydam, ne hesap verebilir ne de katılımcı yönetimi” sağlama noktasında yeterli olmayacaktır. Belirtilen bu yönetim tarzlarının oluşabilmesi ve halkın yönetim paydaşı konumuna gelmesi yalnızca bilgi edinme hakkının kullanılmasının sonuçları olacaktır (Özüpek ve Aksoy, 2010:51). Belediye çalışmalarına açıklık getirecek, onları açığa çıkaracak bilgi akışı, kentlilerin belediyenin karar süreçlerine ve uygulamalarına etkili katılımları, belediyeyi bilinçlice sorgulayıp, denetleyebilmelerinin en önemli ön koşulu olacaktır (Yalçındağ, 1995:27). Yerel yönetimlerin de çalışmaları hakkında bilgi vermesi, belde halkını ilgilendiren konularda halkın desteğini sağlaması, kendisini başarılı saymasının önkoşulu olacaktır (Gölönü, 2000:128). Yerel düzeyde hemşehrilerin tümünde hesap verebilirlik temelinde oluşacak bir BEH, “kararlarda,

uygulamalarda ve harcamalarda saydamlık ve gerektiğinde alınan kararlara itiraz edebilme gibi bazı hakların getirilmesi” ve demokratik, etkili bir temele dayalı katılımın oluşturulmasına destek olacaktır (Özdemir, 2011:45).

1.4.2.2. Belediyelerde Halkla İlişkiler

Yerel halkın belediye idaresine katılmasını sağlama ve katılımın etkinliğinin, uygulanabilir olmasının gerçekleştirilmesi noktasında halkla ilişkiler konusu önem kazanmaktadır (Öner, 2001:100). Çünkü halk katılımı, periyodik olarak yapılması gereken halkla ilişkiler çalışmalarıyla mümkündür (Özüpek ve Aksoy, 2010:56). Şu zamanda yönetimler için en uygun ve en temel kurallar, halkın desteğini almaktan geçmektedir. Bu sebeple son yıllarda hem özel kuruluşlar hem de kamu kuruluşları halkın desteğini sağlayıcı çalışmalar yapmaktadırlar (Özer, 2013:22). Yerel yönetimlerde halkla ilişkiler, “kamuoyunda yerel yönetimin, yerel yönetimde de kamuoyunun istediği yönde değişikliklerin gerçekleşmesine, böylece kuruluş ile çevresi arasında uyum sağlamasına yönelik sistemli, planlı ve sürekli çabalar”dır. Belediyelerin yapısı ve görevi neticesinde, o yörede ikamet eden halkın, belediyesinden istediklerinin ve şikâyet konularının değişmediği, ama çeşitlendiği ortaya çıkar. Mahalli idarelerin işlevlerinin artması, halkla daha fazla ilişki içinde olma ve halka daha yakın olunması anlamına gelmektedir (Gölönü, 2000:127-128).

“Belediyelerde halkla ilişkiler”, asıl olarak iki köklü hedefin yerine getirilmesine yardımcı olacaktır. Bunlar; halkın belediyesinin ve yönetim ile bütünleşen bir belde halkının meydana getirilmesidir (Kurt, 2015:336). Bunların yanında halkla ilişkilerin diğer çeşitli amaçları ise şunlardır (Akçakaya, 1999:80-81; Kurt, 2015:337; Gölönü,2000:128):

“a) Halkın güvenini sağlamak

b) Belde halkını belli konularda aydınlatmak ve çalışmaların meşruluğunu sağlamak

c) Belediye organlarının kararlarını almasından önce belde halkıyla bilgi alışverişinde bulunmak. Bu sayede yurttaşlara görüşlerinin değerli olduğunu göstermek.

Belediyelerde “Basın-Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü” isimlerini taşıyan birimler vardır (Gültekin ve Çelik, 2007:314). Örneğin Selçuklu Belediyesi’ne bağlı Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, halkın internetle talep ettiği başvuruların ilgili müdürlüklere iletilmesinden ve gelen cevapların mail veya telefon üzerinden vaktinde iletilmesinden, beyaz masalara yapılan başvuruların ilgili birimlere iletilmesinden ve sonuçların halka bildiriminden sorumludur (Selçuklu Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu, t.y:68). Bunun haricinde belediyelerin genel anlamda basın ve halkla ilişkiler biriminin çeşitli sorumlulukları bulunmaktadır. Örneğin, tüm belediye faaliyetleri ile ilgili olarak güncel ve özet bilgiyi basına ve ilgililere sunmak, kamuoyunun belediye uygulamaları ile ilgili tepkilerini başkana ve ilgili birim yöneticilerine zaman kaybetmeden tarafsız bir biçimde iletmek vs. de bu sorumluluklardan bazılarıdır. Günümüz belediye personeli dâhil her nitelikteki kamu görevlileri için toplumda olumsuz görüşler bulunabilmektedir. Özellikle ülkemiz üzerindeki çalışmaların sonuçları dikkat çekmektedir. Bunu değiştirebilmek için belediye çalışanlarının halkla ilişkileri geliştirebilme noktasında çeşitli tutum ve davranışlarına dikkat etmesi, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Çünkü halk, zaman zaman belediyede yaptıkları işlemlerde aşırı kırtasiyecilik ve formaliteler nedeniyle kendisine güçlük çıkarıldığı, isteklerine önem verilmediği, kendisinin yönetim çalışmalarından habersiz olduğu veya görevlilerin belediyedeki işi halletme anında kendilerine karşı ilgisiz davranıp tam olarak rehberlik yapamadığı vb. gibi sorunlardan ötürü belediye bürokrasisinden yakınmaktadır (Ertekin, 1995:8-9; Özer, 2013:34; Sezgin, 2011:99). Vatandaş bürokrasi veya kırtasiyecilikten korktuğu için bazen belediyeye uğramak istememektedir (Sezgin, 2011:112). Yurttaşın yakınmalarına ve eleştirilerine karşı, idarenin yaptığı iş ve faaliyetleri açıklama ortamı, sadece gerçek şekilde yapılan “halkla ilişkiler uygulamalarıyla ve uygulamaların içinde yer alan iki yönlü iletişimle” mümkün gözükmektedir (Gültekin ve Çelik, 2007:316). Belediye idaresinin girdileri ve halktan gelen tepkiler, yakınmalar, bilgiler süreçte işlenip bilgiye çevrilmeli, bilgilerin regülasyonu sağlanarak doğru, açıklayıcı ve tatmin edici biçimde çeşitli araçlar kullanılarak halka geri verilmelidir (Sezgin, 2011:95). Halkla ilişkiler hizmetlerini yürüten yöneticinin hedefi de, kendi kuruluşuna karşı kamuoyunun saygısını ve güvenini kazanmak olmalıdır (Özer, 2013:22). Halkla ilişkilerin en önemli yönlerinden biri de mahalli

meclisin üyeleri ve memurları ile bunların hizmet ettiği halk arasındaki şahsi ilişkilerdir. Yerel yönetime giden bir vatandaşın “ilgisizlik veya saygısızlıkla karşılanmasının bıraktığı kötü etki” kolay kolay silinmez. Belde halkı, yerel yönetim yöneticilerini ve diğer sorumluları hâl hatır soran, dertlerle ilgilenen bir tarzda görmek istemektedirler (Gölönü, 2000:129; Özer, 2013:31). Vatandaşa memnun olmadığını söyleyebileceği fırsatların verilmesi, saydamlığın ve halkın yönetime katılımının sağlanabilmesinde çok önemlidir. Halk da her açıdan sorumlu olup, tepkisini gerektiği zaman gösterebilmeli, kentsel problemler karşısında pasif olmayarak hassasiyet göstermelidir (Kurt, 2015:340). Halkla ilişkilerin belediyeler açısından önemi, “kent halkının belediyesine sahip çıkması ve kentin gerçek yöneticisinin ve denetleyicisinin yine halk olduğu” gerçeğinden kaynaklanmaktadır (Sezgin, 2011:97). “Yurttaş için çalışan, onların talep ve beklentilerini göz önüne alan, demokratik denetime açık, başarılı, dürüst ve halkın istediği bir belediye imajı” oluşması durumunda, yurttaş da belediyesine sahip çıkarak onu benimseyecek, güvenip destekleyecektir (Kurt, 2015:337). Sağlıklı ve doğru bir belediyecilik anlayışında halkın belediyesi olma amacı gerçekleştirilmek isteniyorsa, başkanın, halkla ilişkiler birimi personellerinin, kısacası tüm çalışanların hep beraberce bu amacı göz önünde tutması gerekir (Sezgin, 2011:106).

Belediyelerde halkla ilişkiler konusu ele alınırken karşımıza çıkan güzel bir örnek ABD’nin çoğu eyaletinde uygulanan “recall - geri çağırma” faaliyetidir. Bu uygulama ile seçimle göreve gelen bir kamu görevlisi, sözünde durmuyorsa veya yetersiz olduğu görülüyorsa, bu noksanlıkları öğrenilir öğrenilmez halk oyu ile dönem sonu gelmeden bu görevinden el çektirilebilmektedir (Özer, 2013:31).

Yöneticileri halkoyu ile seçilmiş ve yurttaşın desteğine, ilgisine her durumda ihtiyacı olan belediye örgütlerinin “doğru, güvenilir ve sürekli” biçimde iki yönlü bilgi akışına olanak sağlayan, halkla ilişkiler birimlerine ihtiyaçları vardır. Fakat bu birimlerin, yasak savmanın ya da yeni istihdam alanları açmak amacının ötesinde, daha gerçekçi ve dürüst amaçlara kanalize edilmesi gerekmektedir. Bunun yanında belediyelerde halkla ilişkiler disiplininin tanıtım ve iletişim tekniklerinden daha etkin bir biçimde verim alınması sağlanmalıdır (Yalçındağ, 1995:28; Akçakaya, 1999:89).

Yerel yönetimlerde siyasallaşmanın yoğun olması ve hizmet sunumunda farklı davranılması partizanlık uygulamasını beraberinde getirmekte; bu da ülkemizde mahalli idarelerde halkla ilişkilerin gelişebilmesine ket vurmaktadır (Gölönü, 2000:126). Belediye ile halk arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi, belediye idarecilerinden başlayarak bütün belediye personelinin görev bilincine ulaşmasına ve bunların planlı, düzenli bir şekilde örgütlenmesine bağlı olacak bir süreç izleyecektir (Ertekin, 1995:11). Belediyeler katılımcı bir demokratik yönetim anlayışını, halkla ilişkiler uygulamaları ekseninde ele almalıdır. Mahalli hizmetlerle ilgili, istendiği takdirde karar aşamasında, yurttaşın katılımı sağlanırsa, şüphesiz daha başarılı neticeler görülecektir. Bu nedenden ötürü katılımı daha çok gerçekleştirmenin yolu başarılı bir halkla ilişkiler çalışmasından geçmektedir (Kurt, 2015:337). Halkla ilişkiler faaliyetleri açısından önemli olan konu “hangi kitleye, hangi biçimde, ne zaman ve ne iletileceğidir”. Halkla ilişkilerde “oldukça sınırlı ve homojen bir kitlenin saptanması” gerekmektedir. Bu kitlenin belirlenmesinin sonrasında “belediye hizmetleri halka en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle” sunulacaktır (Gültekin ve Çelik, 2007:311).

Türk Kamu Yönetimi’nde halkla ilişkiler uygulaması niteliği ve önemi itibarı ile net biçimde anlaşılamamıştır. Türk Kamu Yönetimi’nde bu misyonu düşünüp halkla ilişkilere önem verecek örgütlerin yeterli ve kalifiye elemanı bulunmamaktadır. Türk Kamu Yönetimi’nde halkla ilişkiler, genel anlamda üst düzey yöneticiyi tanıtmak ve onun kişisel halkla ilişkilerini yürütmekten ibarettir. Halkla ilişkiler ülkemizde böyle bir anlayışla başlamıştır ve aynı şekilde sürmektedir (Özer, 2013:25). Belediyelerdeki halkla ilişkiler uygulamalarının büyük bir kısmının bilimsel dayanağı eksiktir. Halkla ilişkilerde uzman eleman çalıştırılarak bu sorunlar çözülebilir. Belediyelerin her platformda başarılı olmasına yarayacak “Halka Dönük Yerel Yönetim Modeli”, verimli bir şekilde işleyen bir halkla ilişkiler yönetiminin oluşturulması durumunda işlevselliğini kazanabilecektir (Sezgin, 2011:118).

1.4.3. Halk Katılımının Yöntemleri

Katılma yöntemleri, eski zamandan günümüze gelene kadar kullanılmakta olan oy verme yönteminden başlayıp, şu andaki teknolojinin sağladığı katılım

imkanlarıyla oluşturulan katılma metotlarına kadar geniş bir çerçevede değerlendirilebilmektedir (Kocaoğlu, 2015:75). Klasik ya da geleneksel diye tabir edilen katılım yöntemlerinin yanında daha aktif olan bir katılımı vurgulayan yeni katılım yöntemlerinden de bu noktada söz etmek olasıdır (Eroğlu, 2006:194).

Günümüzde yoğun olarak görülmekte olan katılım faaliyetlerinin, yerel düzeyde çeşitli şekillerde karar süreçlerinin oluşmasına etkide bulunduğu gözlemlenmektedir (Zeren ve Özmen, 2010:166). Yerel katılımı sağlayabilmek açısından halkın yönetsel etkinlikleri arttırması, yaşam çevresini biçimlendirebilmesi ve sonuç olarak karar alma süreçlerini etkileyebilmesi için birçok yol bulunmaktadır. Bunlardan birkaçı, kent planlaması, çevre koruma, halk oylaması, seçilmişleri görevden düşürme, önemli konularda halka danışma, halkın çeşitli konularda yakınmaları ve kentsel toplumsal hareketler olarak sıralanabilir. Ayrıca yerel kamuoyu yoklamaları ve araştırmaları, kamusal toplantılar, yerel yönetim ve danışma organlarına katılma, yerel sivil toplum örgütlerine katılım gibi yöntemler de bulunmaktadır (Yıldırım vd, 2011:511; Nyalunga, 2006).

1.4.3.1. Seçimler ve Oy Verme

Halkın katılımının sağlanması ve yönetimin yerel düzeye indirgenmesine en büyük imkanı veren faaliyetlerden biri ve yerel katılımın en bilindik, en sık kullanılan aracı seçimlerdir (Çevikbaş, 2008:80; Güler ve Gürer, 2014:127). Günümüzde doğrudan demokrasinin uygulanabilirliği mümkün olmadığı için halkın yönetme gücü dört-beş yıl gibi belli aralıklar dâhilinde yapılan seçimlerle temsilcilere devredilmektedir (Şengül ve Çetinkaya, t.y).

Demokratik yönetim düşüncesi içinde kendiliğinden gelişen bir yöntem olması ve vatandaşlara fazla bir görev yüklemekten katılım imkânı sağlaması, seçimlerin avantajlarıdır. Yerel yöneticilerin faaliyetlerinin yerel halk tarafından meşru bir zemine oturtulması veya bu faaliyetlerin kabul görmemesinin belirlenebilmesi seçimlerle sağlanacak katılım ile mümkün olabilmektedir (Güler ve Gürer, 2014:128). Halk seçimlerde kendilerine sunulan programın gerçekleşip gerçekleşmediğini sorgulamaktadır (Erdoğan, 2013:70). Genel seçimlerde politik,

hatta ideolojik faktörlere öncelik tanıyan seçmenler, yerel seçimlerde ise ekonomik refah düzeylerini etkileyecek hususlara daha çok önem verebilirler (Örselli ve Bayrakcı, 2016:21).

Yerel yönetimlerde yapılacak reformların düzeyi oranında, seçmen yerel seçim konularında daha bilgili olmaktadır. Ayrıca seçmenler, her belediye'deki siyasal partilerin durumu hakkında da daha fazla bilgili olmakta ve seçime katılan adayların isimleri onlara daha yakın gelmekte, reformlar etrafında oluşan yeni belediyelerle beraber eskiye göre yerel olaylarla çok daha ilgili ve katılımcı olmaktadır (CDLR, 1995:33-34).

Ancak bu katılımın sürekli olmaması, halkın sadece seçim dönemlerinde katılımının olması, geri kalan zamanlarda yönetimi izlemesi demokratik katılımın gereklerinin yerine getirilmesine engel teşkil etmektedir. Her yıl seçim olanağı olmadığı gibi, her olay karşısında vatandaşın tepkilerini belirlemek de imkansızdır (Çevikbaş, 2008:80). Bunun yanında “oy verme” yöntemi demokrasinin en düşük düzeyde katılımı ifade eden uygulaması olarak görülmektedir (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014:1). Siyasal katılmanın hukuki boyutu olarak tanımlanan seçimlerin belli periyotlar halinde yapılması, seçilmişlerin kontrolünün seçim dışında yapılmaması anlamına da gelebilmektedir. Bu dönemlerde halkın katılımı söz konusu doğrudan doğruya olmadığından, siyasalere yönelik kontrol mekanizması işlememektedir (Şengül ve Çetinkaya, t.y). Yerel yönetimlerde oy verme davranışını, büyük oranda ulusal sorun ve politikalar belirlerken, diğer yandan yerel temsilci adaylarının belirlenmesinde yerel seçmenin etkinliğinin çok sınırlı kaldığı görülmektedir. Sonuç olarak siyasal imkânlarla sahip olanlar partilerce aday gösterilmekte ve halk da önüne konan listeyi onaylamak durumunda kalmaktadır (Yıldırım vd., 2011:512).

1.4.3.2. Yerel Referandum (Halk Oylaması)

Siyasal katılma yöntemlerinden biri olan referandum, J.J. Rousseau'nun halk egemenliği teorisini temel almakta ve katılımda iradenin değil iktidarın el değiştirdiği fikrini ortaya koymaktadır (Çevikbaş, 2008:79). Bir takım önemli

konular için (vergilerin arttırılması, sınırların değiştirilmesi ve yerel yönetim biriminin statüsü vs. kararlarının alınmasında) başvurulacak bir yoldur (Akçakaya, 1999:85). Kamuoyunun gerçek eğilimlerini saptamanın en etkin yollarından biri olan referandum yöntemi zorunlu olarak veya bazı hallerde isteğe bağlı olarak uygulanan bir kamu hukuku kurumudur. Yerel düzeydeki bazı konularda halkın görüşlerinin alınması, sunulan çözüm önerilerinden hangisinin üzerinde yoğunlaştıklarının belirlenmesi amacıyla yönelik bir eylemdir (Öner, 2001:109; Özer, 2013:32). Yerel yönetimler belde halkının müşterek ve medeni yerel ihtiyaçlarını karşılamak için yaptıklarının neden “doğru” olduğunu halka açıklamak ve halkın da onayını almak zorundadırlar. Belirli faaliyetleri yaparken bunları halka yeterince anlatamadığı durumlarda “referandum” yöntemine başvurması, halkın hizmet önceliklerinin belirlenmesi, her şeyin “halk için halkla beraber” yapıldığının bir göstergesi olacaktır (Gölönü, 2000:128).

Yerel referandumların önemi Avrupa Konseyi’nin 1993 yılında Avrupa bakanlar düzeyinde La Haye’de düzenlediği toplantıda aldığı tavsiye kararında da vurgulanmaktadır. Kararda: *“Yerel referandumlar, halkın iradesinin yönetime doğrudan aktarılabilmesini sağlayan, vatandaşların ortak çıkarlarını yönetimle buluşturmaya teşvik eden böylelikle yerel ölçekte temsili demokrasi mekanizmalarının temsil eksikliklerini gidermeye katkıda bulunan önemli bir araç”* olarak açıklanmaktadır (Erdoğan, 2013:74).

Referandum, meclisin gücünü milletin kendisinin iradesinden aldığını öne sürerek rahat karar almasını engellemesi bakımından denetim görevi de üstlenmektedir. Halkın referandumla iktidarda söz sahibi olmasının, iktidarın güvensizliği ihtimalini ortaya çıkarıp, otoritenin sarsılmasına neden olabilme ihtimali varsa da referandum, halkı seçimlere teşvik etmekte ve bir aracıya ihtiyaç duymadan direk olarak kendilerini ifade edebilme imkanı sağlamakta ve siyasal katılımı özendirici bir etki yapmaktadır (Çevikbaş, 2008:79).

Ülkemizde yerel referandum uygulamasının hangi konularda yapılacağı yerel yönetimlerle ilgili hukuksal düzenlemelerde belirtilmiştir. Fakat ülkemizde yerel yönetimlerin referandum düzenleyecekleri konuların oldukça sınırlı olduğunu söylemek yerinde olacaktır (Erdoğan, 2013:75). 5393 sayılı belediye kanunumuzda,

referandum konusunda “birleşme ve katılmak isteyen köy veya belde halkının oylarına başvurulması” Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na kısmi de olsa benzer bir ifade olarak göze çarpmaktadır. Bu da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda değinilen şu maddedir: “Yerel yönetim sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz (m.5) hükmüdür. (Kentleşme Şurası, 2009:43).

Referandum yöntemi ile ulaşılabilecek sonucun yaptırım gücünün bulunması öncelikli ve önemli bir konudur. Bu açıdan referandumda yerel halkın ağırlıklı olarak benimseyeceği çözümün veya teklifin uygulamaya aktarılması gerekmektedir (Öner, 2001:109-110).

1.4.3.3. Halk Toplantıları

Halk toplantıları; karar organlarına en uzak olan bireylerin mesafelerini minimum düzeye indirmesi ve oradaki etkileşimin en kolay şekilde sağlanması bakımından önemli bir katılma yöntemidir. Yerel birimler halka gerekli bilgiyi aktarmakta, halkı bilinçlendirmekte ve sonuç olarak halkın ihtiyaçlarını doğru kaynaklardan ve tam olarak öğrenmektedirler (Çevikbaş, 2008:82). Yerel yönetimlerde genel halk görüşmesi olarak da adlandırabileceğimiz vatandaşların katıldığı toplantılar, genel yönetimle ilgili olarak karar alınmasında oldukça başarılı sonuçlar vermektedir. Genel halk görüşmesi aslında biraz gayri resmi usulleri kapsar, çünkü buna katılan her yurttaş konuşmak istediğinde buna izin verilir. Daha doğrusu konuşma hakkını elde eder. Halk görüşmesi sorumlu memurlara da karar vermeden önce hangi politik ortamda bulundukları konusunda yargıya varma imkanı verir (Özer, 2013:31-32).

Başarılı yerel yöneticiler, hemşerilerin her konudaki görüş, katkı ve eleştirilerine duyarlıdırlar. Gözlemeye, denetlemeye, dinlemeye, bir araya gelmeye, halkın arasına karışmaya, bilgilendirmeye zaman ayırırlar (Akçakaya, 1999:78). Bu sebeptendir ki hemen hemen bütün belediyelerde halk günleri düzenlenmekte ve belediye başkanları, belediyenin önemli organlarının yetkililerini de alarak halk günleri / toplantılarına katılıp, burada dile getirilen sorunlara çözüm aramakta ve

yurttaşları dinlemektedirler (Çukurçayır, 2012:155). Veya belli günlerde belediye başkanları kendisi ile görüşmek isteyen herkesi makamına davet etmektedir (Akçakaya, 1999:88). Haftanın belli günlerinde yapılan toplantılar sonucunda belediye başkanı ve üst düzey yöneticiler halkın isteklerini, şikâyetlerini dinleyerek yaptığı veya yapacağı işlemlere şekil verebilmektedir (Güllüpınar, 2009:153). Bu bağlamda örnek verilebilecek bir uygulama Kahramanmaraş Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından yürütülen “Başkan’la 5 Çay Projesiyle, vatandaşlarla istişare yapılması biçiminde karşımıza çıkmaktadır. 2009 Nisan’da Başlayan proje vatandaşların şikâyet ve taleplerini bizzat belediye başkanına iletebilmesine imkân tanımayı amaç edinmektedir. Belediye, yüz yüze gerçekleştirilen böyle bir diyalogla yurttaşlarla belediye arasında bütünleşmenin sağlandığına ve güven duygusunun pekiştiğine inanmaktadır. Uygulama, belediye başkanı ile vatandaşların istişare içinde bulunmasını ve ilgili konularda karşılıklı bilgilendirme yapmasını sağlamıştır (Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:48). Görüldüğü gibi ülkemizde son yıllarda büyük belediyelerin bir kısmında her yıl belediye çalışmaları konusunda, hemşerilerin, meslek kuruluşlarının ve gönüllü kuruluşların görüşlerinin alındığı, yerel politikaların tartışıldığı toplantılar düzenlenmektedir. Ayrıca bu toplantılar, değişik hemşehri gruplarının proje önerisi ile katılımına açıktır (Erdoğan, 2013:77).

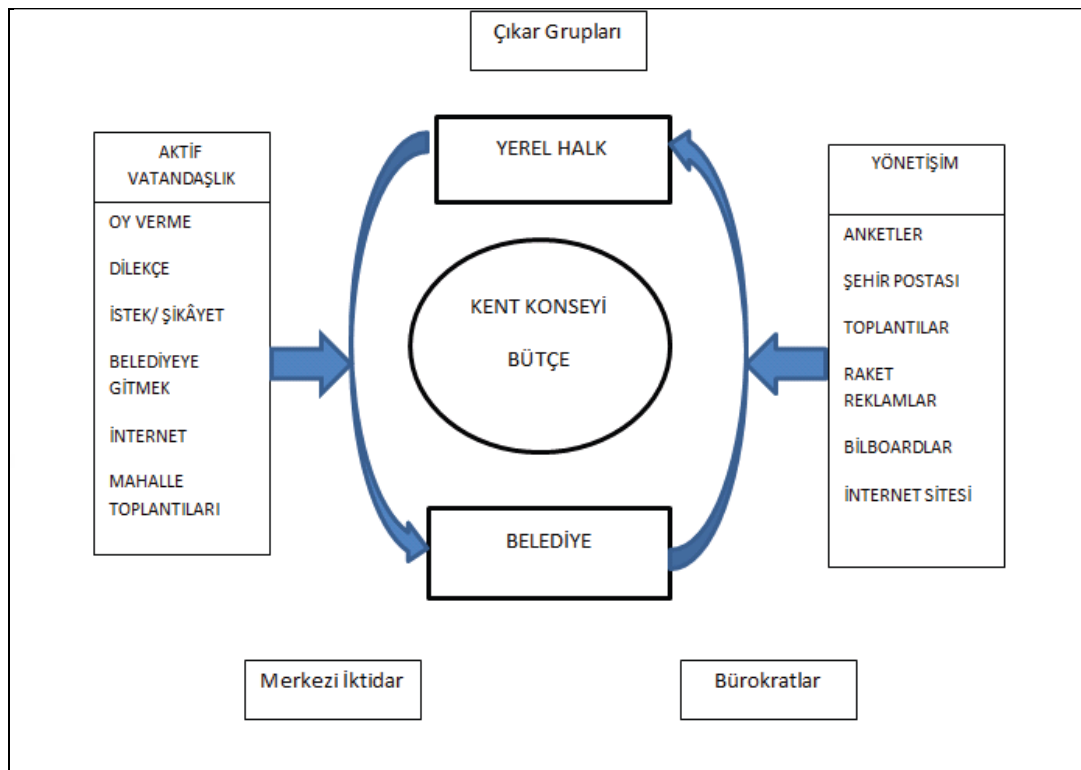
Halk meclisleri ve benzeri toplantılar, belediyenin faaliyetlerini tanıtmaya ve siyasi beklentilerle hareket etme riskini üzerinde taşımaktadır. Siyasal katılım ve denetleme kültürünün gelişmediği, eğitim seviyesinin düşük olduğu yerlerde bu tür mekanizmaların işlerlik kazanması güçleşmektedir. Fakat yerel halk toplantılarına katılım oranlarının büyük olanlara nazaran küçük belediyelerde daha yüksek olduğuna ilişkin görüşler de bulunmaktadır. Büyük belediyelerde yaşayan halkın, “güçsüzlük duygusuna” daha az kapıldığı görülmüştür. Zaman kaybına da neden oluşturacağı gibi çeşitli eleştirileri bünyesinde bulundurduğu söylene de bu toplantıların yerel halkı katılım konusunda eğittiği ve bilgi sahibi yaptığı ortada bulunan bir gerçekliktir (Korkut, 2011:159; Çevikbaş, 2008:83; CDLR, 1995:30-31).

1.4.3.4. Kent Konseyleri

2006 tarihinde İçişleri Bakanlığı'nın hazırladığı yönetmelikle hazırlanan kent konseyleri, küresel düzeyde empoze edilen yerel düzeyde doğrudan halk katılımı sağlamaya yönelik etkin kurumsal mekanizmalar oluşturma ihtiyacının bir yansıması olarak düşünülebilir (Demirci, 2010:145).

Bazı belediyelerde kurulan kent konseyleri Yerel Gündem 21 çerçevesinde başlatılan konsey ya da meclislerle birleştirilerek, Yerel Gündem 21- Kent Konseyi adını almışlardır. Yönetişim modelinin, kent konseyi ile bütünleşmiş halinde katılımcılar, sınıfsal ya da toplumsal özelliklerinden arındırılarak kendi çıkarlarının farkında; görüş ve önerilerini rahatça ifade edebilen rasyonel ve girişimci bireyler olarak algılanmaktadır (Akdoğan, 2008:8). Kent Konseyinin genel işlevinin, kentteki tüm toplum kesimlerini bir araya getirerek, sosyal yardımlaşma ve dayanışma anlayışı içinde, çevreye duyarlı bir bakış açısı ile ve katılım ruhu içinde tüm kenti ve kentlileri kucaklayarak, birlikten güç almak olduğu söylenilebilir (Özdemir, 2011:36). Kent konseylerine ülkemizde dört önemli fonksiyon yüklendiği de ifade edilebilir. Bunlardan ilki, kentin hak ve hukukunun korunması, ikincisi kentte yaşayan insanlar arasında sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı geliştirmesi, üçüncüsü hemşehrilerde bilinç oluşturulması ve son olarak yerel düzeyde hesap verme, hesap sorma, katılım ve yönetişimin gerçekleştirilmesidir (Özdemir, 2011:39).

Şekil 2: Kent Konseyi, Vatandaş ve Belediyenin Katılımcılıktaki Rolü



Kaynak: Çetinkaya ve Korlu, 2012:108

Şekilden de anlaşılabacağı üzere yerel halk dilekçe, istek / şikâyet hattı, internet ve mahalle toplantılarına katılma gibi eylemlerinin yanı sıra belediyenin de halkın kendisine ulaşabilmesi için sıklıkla anketler düzenlemesi, şehir gazetesi çıkartıp halkı bilgilendirmesi, mahalle toplantıları düzenlemesi, billboardlar ve çeşitli reklamlarla halkı katılımcılığa davet etmesi durumları söz konusu olmaktadır. Yerel halk kendilerine verilen bu imkânları kullanabildiği ölçüde aktif vatandaş olabilecek, belediye de yönetişimi gerçekleştirebilecektir (Çetinkaya ve Korlu, 2012:108-109).

1.4.3.4.1. Oluşum Biçimi ve Mevzuattaki Düzenlemelere İlişkin Değerlendirme

Kent konseyinin oluşumunda sadece kentteki örgütlü grupların katılımları öngörülmüştür. Buna karşın yerel yönetimlerin karar ve uygulamalarının örgütlü ve örgütsüz tüm hemşehrileri ilgilendirdiği kuşkusuzdur. Belediye anlamında yönetimi temsil edenlerin veya yönetimin seçilmelerinde rol oynadığı kişilerin kent konseyi

başkanı veya genel sekreteri olması halinde, halkın etkili bir şekilde yönetime katılım imkânı azalacaktır. Bu durum ayrıca, kent konseyinin halkı temsil etme kabiliyetini de zayıflatacaktır (Özdemir, 2011:45).

Yasa ve yönetmelikteki düzenlemeler dikkate alındığında, kent konseylerindeki temsil niteliğinin, belediye meclislerindeki iki-üç partiye dayalı siyasi temsilin daha ötesinde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte bu konseylerin belediye ve belediye meclisiyle yakın bir ilişkisi söz konusudur (Arıkboğa, 2010). Kent konseylerinin finansmanının belediye bütçelerinden ayrılacak bütçeyle sağlanacağı ifade edilmiştir. Bu sebeptendir ki kent konseyleri, belediyenin bir uzantısı veya ona bağlı bir örgüt görünümünden kurtulamamaktadır (Özdemir, 2011:43).

Yasa ve yönetmelik, kent konseylerine çok önemli görevler vermiştir. Merkezi yönetim, belediyeler, özel idareler, üniversiteler, siyasi partiler, kamu kurumları, muhtarlıklar, vakıflar, dernekler, cemiyetler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi çeşitli toplum kesimlerine dayanan en önemli kurumlar, kent konseylerinin ortaklık anlayışı içinde buluşma amacına yönelik katılımcılar olarak sayılmıştır. Ülkemizdeki hemen hemen hiçbir oluşum bu denli geniş tabanlı bir yapıya sahip bulunmamaktadır (Erdoğan, 2013:95; Özdemir, 2011:33).

Türkiye’de kent konseyleri bünyesinde çalışma grupları ve meclisler de oluşturulabilmektedir. Kent Konseyleri Yönetmeliği’nde kadın ve gençlik meclisleri öncelikli olarak değerlendirilme fırsatı bulabilmektedir (Özer, 2011:56). Kent konseyinin bir anlamı olacaksa onun her şeyden önce yönetimin alacağı kararlara meşruiyet kazandıracak halk meclisi gibi tanımlanmasının yerinde olacağı düşünülmektedir (Atiker, 2004:124). Resmi gazetede 2006 yılında yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliği’nin 6. maddesinde konseyin görevleri arasında, “*kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak, kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirliklerin uygulanmasına katkıda bulunmak ve kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyelere gönderilmesini sağlamak*” gibi maddeler sayılmıştır (Kent Konseyi Yönetmeliği, m.6). Bu yönetmelikte son belirttiğimiz madde olan belediyeye gönderilme görevinin ifa

edilmesi noktasında, şu yorum yapılabilir ki, kent konseylerinin organizasyonu hakkında bilgileri de içeren hukuki metinlerde kent konseyleri tarafından oluşturulan görüşlerin, belediye meclislerinde sadece “değerlendirileceği” anlaşılmaktadır. Yani bu ifade ile, kent konseylerinin görüşlerinin, belediye meclislerinde değerlendirilip değerlendirilmemesini denetleme olanağının verilmediğinin anlaşılması mümkün olmaktadır (Özen vd., 2015:130).

Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 7/d maddesi kent konseylerinin çalışma ilkeleri arasında katılımcılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas almayı göstermektedir (Özer, 2011:55). Yönetmelik, Yerel Gündem 21 olarak adlandırılan ve Türkiye'de 1997'den itibaren uygulanan Türkiye Yerel Gündem 21 Programının 4.maddesinin (c) bendinde göndermede bulunmaktadır. Bu atıf, kent konseylerinin yerel dinamikler değil, uluslararası taleplerle yaşama geçirildiğinin bir göstergesi niteliğindedir (Akdoğan, 2008:8). Kent konseyleri konusu, katılıma katkısı bakımından eleştirel bir bakış açısıyla irdelendiğinde, bu oluşumların katılımcı demokrasinin değil, globalleşmenin bir gerekliliği olarak mevzuatımıza girdiği ve halkın yönetime etkin olarak katılmasında yasal dayanaklara rağmen bir çözüm bulunamadığı yönünde görüşlerin olduğunu belirtmek gerekecektir (Özdemir, 2011:52).

1.4.3.4.2. Konseylerin İşleyiş ve Etkinliklerine İlişkin Değerlendirme

Vatandaşların yerel yönetimlere katılımını arttırmak için bir platform olarak düşünülen kent konseyleri sadece az sayıda şehirde etkin olarak çalışmaktadır (Kentleşme Şurası, 2009:13).

Kent konseylerinde genişletilmiş katılım sürecinin temel zorluklarından biri de belediye başkanlarının konseye inanma ve diğer paydaşları olabildiğince karar alma süreçlerine dâhil edebilme konusundaki eksik düşünce tarzı ve kontrolü bırakmaktaki isteksizliğidir. Birçok belediye, biçimsel ve yüzeysel katılıma sıcak bakmakta; buna karşın kentsel planlar ve mali konular gibi birtakım temel alanlar ele alındığında, aynı şekilde istekli olmamakta ve katılımı sınırlandırıcı bir tutum sergilemektedir. Bunun yanında kent konseyi görüşlerinin meclis kararlarına

yansımaması ve beklentilere ulaşılamaması durumunda konsey temsilcilerinin kurumsal motivasyonunun ne şekilde seyir izleyeceği de önemli olacaktır (Kentleşme Şurası, 2009:47; Özdemir, 2011:40). Kent konseyinin belediye faaliyetlerine katılımının ve belediye karar mekanizmalarına yönelik adaptasyonunun artırılması (Selçuklu Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu, t.y:120) bu noktada alınabilecek tedbirlerden biridir.

Uygulamada, kent konseylerinin imar planları, kentsel altyapı yatırımları, borçlanma gibi konularda çok da fazla etkide bulunamadıkları, yerel anlamdaki sermaye çevrelerinin çıkarları doğrultusunda belirlenmiş bir çerçeve içerisinde, yalnızca çevresel konuları gündemlerine alıp tartıştıkları görülmektedir (Koç, 2010:116). Kent konseyi oluşumu, bazı durumlarda halkın zaten uygulama kararları alınmış ya da özel sektöre devredilmiş belediye hizmetlerine onay vererek kendilerini “yönetime katılıyorlarmış” gibi hissetmelerine, katılımın anlamını yitirmesine ve siyasi kayıtsızlığa yol açabilmektedir (Güler ve Gürer, 2014:129). Yerel düzeyde seçilmişlerin (belediye meclisi üyeleri) ve kent konseyine katılanların nihai politika kararını verme noktasında karşı karşıya gelmesi halinde, seçilmiş politikacıların karar alması, akıllara katılımın burada ne anlamı olduğu sorusunu sormayı getirecektir (Demirci, 2010:154). Kent konseylerinde halk doğrudan kent sorunlarında temsilci olamamakta, dolaylı temsil yeterli görülmektedir. Halkın dolaylı olarak belediye ve il genel meclislerinde zaten temsil edildiği göz önüne alınırsa, kent konseyleri işlevsizleşmektedir. Kent konseylerine hangi sivil toplum kuruluşlarının hangi ölçütler gözetilerek davet edildiği de belirsizdir. Kent konseyleri kentteki farklı grupları temsil edici nitelikte değildir. Kent halkı da kent konseyinde kimler tarafından temsil edildiğini bilmemekte, kent konseyinin organları için yapılan toplantılardan haberi olmamakta ve bu konuda bilgi verilmemektedir (Akdoğan, 2008:9-11). Uygulamada birçok kent konseyinde sekreteryaya ve günlük işler bizzat belediye personeli olan kişilerce yürütülmekte; konsey faaliyetleri belediye binası içerisinde belediyece gösterilen alanlarda yürütülmekte ve belediyeye ait taşınır bu faaliyetlerde kullanılmaktadır. Bu durumlar da kent konseyinin bağımsızlığını azaltmaktadır (Özdemir, 2011:48).

2008 yılında Türkiye Mühendis ve Mimarlar Odası Kocaeli İl Koordinasyon Kurulu, Kocaeli Kent Konseyi'ni protesto ederek konseyle birlikte çalışmayacaklarını beyan etmiştir. Yapılan açıklamada, *"...bizler yerel yönetimlerimizin planlayıp, hazırlayıp, tamamladığı projelerin kabulünde rol alan meslek odaları olarak toplantılara davet edilmekteyiz. Oldu bitti ile karşımıza getirilen tüm projeler, sadece sonuçlandığında, hatta uygulanmaya başlamışken tarafımıza bilgilendirme yapılmıştır. Defalarca belirttiğimiz; fikir aşamasındaki paylaşımcılık sağlanmamış ve bu durumda bitmiş projeye getirdiğimiz her öneri, "eleştiri" olarak algılanmıştır."* (Akdoğan, 2008:10).

Kent Konseyleri Yönetmeliği'nin 8. maddesinde kent konseyi üyeliği bahsinin olması, bireysel katılımın yeterince teşvik edilememesi, örgütlü kesimlerin haricindeki toplum kesimlerini dikkate almadığı iddialarıyla kent konseylerinin katılımcı yaklaşımına karşı duruş sergilenmektedir. Katılımcılar zaten toplumda etki ve yetki kanallarına erişimi imkânı olan kişi ve gruplardan oluşuyorsa, bu gerçek değil, "göstermelik" bir katılım olacaktır. Bahsedilen durumun olumlu yöne çevrilebilmesi için, kent konseylerinin oluşumunda cinsiyet başta olmak üzere her açıdan denge ve eşitlik dikkate alınmalı ve örgütlü grupların kent konseylerindeki rolleri net olarak belirlenmelidir (Özer, 2011:55; Demirci, 2010:154).

1.4.3.5. Yurttaş (Hemşehri) Girişimleri

Hemşehri girişimleri, belli sayıda veya oranda çeşitli ehliyeteye sahip kişilerin, mektup yazmak, dilekçe vermek başta olmak üzere, çeşitli yollarla bir kanunun değiştirilmesine veya yönetmeliğin yapılmasına etkide bulunma olanağı veren bir katılım ve denetim yoludur (Kocaoğlu, 2015:84).

Gönüllü katılım esasına dayanan yurttaş girişimleri, mevcut sosyal ve siyasal yapı ile yakından ilişkilidir. Bu faaliyet, belirli sürelerle bağlı olmayan, halkın bünyesinde oluşan, doğal tepki ve faaliyetlerine zemin oluşturan yerel düzeyde alınan genellikle kamusal planlar, kararlar ve diğer yönetsel kararlara karşı olumsuz iradeyi belirten ve bunları düzeltmeye çalışan, politik kararlar olarak ifade edilebilmektedirler (Çevikbaş, 2008:82; Eroğlu, 2006:194). Yurttaş girişimleri örgütlü veya örgütsüz belli bir dönemde veya sürekli biçimlerde görülebilir. Sivil

toplum kuruluşları, kamu yönetimine ve kamusal politikalara sürekli etki etme amacına yönelik hükümet dışı örgütler, örgütlü vatandaş girişimleri arasında sayılabilirler (Güler ve Gürer, 2014:128). Örgütlü hemşehri girişimleri, “toplumcu örgütlenme” olarak da adlandırılan diğer bir katılma yöntemi ile de paralellik göstermektedir. Örgütsüz hemşehri girişimleri ise genelde protesto niteliğinde ters yönlü tepkilerle ortaya çıkmaktadır (Kocaoğlu, 2015:84).

Kent halkının, belediyenin kent yararına aykırı olduğuna inandıkları kararları, girişimleri ve uygulamalarını durdurmak ve / veya değiştirmek amacıyla girişim başlatmaları, doğal demokratik hakları arasındadır. Bu girişimlerin sivil toplum örgütleri aracılığıyla yürütülmesinin, başarı şansını arttıracığı söylenilebilir (Yalçındağ, 1995:22-23).

Kentlerdeki önemli mekânların korunması konusunda halkın büyük kalabalıklar şeklinde örgütlendiği başarılı katılım örneklerinden birine değinmek yerinde olacaktır. Yakın geçmişte yaşanan Kuğulu Park örneğinde bunu görmemiz mümkündür. Büyükşehir Belediyesi’nin Kuğulu Park’ın bir kısmını taşıt yolu olarak öngören projesi karşısında, halkın yaptığı eylemler ve kamuoyu baskıları neticesinde, Kuğulu Park’a olan müdahale az da olsa engellenmiştir (Kentleşme Şurası, 2009:21). Katılım ilkesinin beklenen yararları sağlayabilmesi, ülkede demokrasinin bütün kurum ve kurallarıyla yerleşmiş olmasına bağlıdır. Temel hak ve özgürlüklerin tam olarak kullanılmadığı yerlerde, yurttaş girişimlerinden ve oluşturulan katılımcı dizgelerden olumlu sonuçlar alınamaz (Adıgüzel, 2003:49).

1.4.3.6. Sivil Toplum Kuruluşları

Toplumun gündemiyle yakından ilgilenen, insanların katılımcılık ruhunu geliştiren sivil toplum kuruluşları, ortak amacı toplumları etkilemek olan çok çeşitli çalışma grupları oluşturabilen, bilişim teknolojilerinden yararlanabilen, toplumları gelişmesini amaç edinerek tüm toplum katmanlarının karar alma süreçlerinde rol almasını sağlayabilen, üyelerinin dışındaki bireyleri de çalışmalarına katabilen kuruluşlardır (Eroğlu, 2006:195).

Sivil toplum kavramı içeriğini, batı siyasi düşünce tarihindeki bir dizi tartışmalar ve batının toplumsal yaşam deneyimlerine bağlı olarak ortaya çıkan evrimin sonucunda kazanmıştır. Kavramın felsefi kökleri de Aristoteles'in 'politike koinonia' kavramına kadar uzanmaktadır. Politik (os-e-on), polis sözcüğünden türetilmiş bir sıfattır. Koinonia'nın ilk anlamı paylaşma, katılma, İngilizce'deki communion / community'dir. Bu iki kavram politik toplum anlamında kullanılmıştır ve kent yaşamındaki yurttaşların kararlara katılımıyla yönetilen bir düzeni ifade ettiği söylenebilir (Tosun, 2007:2).

1950'lerden başlayarak, özellikle ABD ve Batı Avrupa'da halkın, sivil toplumun karar süreçlerine katılmalarının ve bu yolla karar verme inisiyatifi elinde tutabilmelerinin kuramsal temelini klasik demokrasi kuramı oluşturmuştur (Öztürk, 1980:80). Sivil toplum örgütlerinin sayısında, geçmişten günümüze doğru gelen süreçte sürekli artış olması, demokratik olarak siyasal toplum katılımının sağlanmasına ve halkın yerel katılım mekanizmalarına dâhil olmasına imkân sağlamıştır (Çevikbaş, 2008:90). Yerel düzeyde aktif bir halk katılımının sivil toplumla desteklenmesi, bir yandan yerel seviyede demokrasinin etkinliğine, bir yandan da sivil toplum mekanizmasının demokratikleşmesine katkıda bulunacaktır (Zeren ve Özmen, 2010:172). Sivil toplum kuruluşlarında gençlerin görüşlerinin alınmasının ve gençlik örgütlerinin katılımının da sivil toplum kuruluşlarının içeriğini zenginleştirdiği unutulmamalıdır (Özer, 2011:51).

Kendi kentinin ve beldesinin sorunlarına duyarlı olan gönüllü yurttaşlar, bir sivil toplum hareketi olan Yerel Gündem 21 (YG-21) süreciyle, tüm yerel işgörürleri resmi kurumlardan beklemek yerine, kendi özgür iradeleriyle oluşturmuş oldukları örgütlenmelerde, yerel sorunların çözümü için çalışmaktadırlar. Belediye hizmetlerini tüketen halk kesimlerinin çıkarlarını savunan ve temsil eden gruplaşmalar biçiminde oluşması gereken sivil toplum kuruluşları yoluyla yurttaşlar, yönetimin tüm karar ve uygulamalarında saydamlığın güvence altına alınması şartıyla her tür bilgiye sahip olarak katıldıkları tartışmalar sonucunda kararların oluşmasını etkileyebilmelidir. Bu tartışmalar ve çabalar bir taraftan, uygulanabilir ve

somut projelerin ortaya çıkmasını sağlarken bir taraftan da karar alma süreçlerine sivil katılımı da sağlamış olacaktır (Adıgüzel, 2003:54; Atiker, 2004:124).

Ülkemizde sivil toplum kuruluşlarının katılıma bakış açısını değerlendirmeye yönelik yapılan bir araştırma sonucunda, Gaziantep, Bingöl ve Kahramanmaraş illerinde vakıf, sendika, oda ve dernekler üzerinde cevaplar şöyle olmuştur: “STK’ların 68’i (%29,7) yerel seçimlerde oy kullanmayı, 56’sı (%24,5) resmi talep olmadan da sorunlara ilişkin faaliyetlerde bulunmayı; 37’i (%16,2) genel seçimlerde oy kullanmayı ve 21’i (%9,2) istenmeyen karar ve uygulamalara karşı kamuoyu oluşturmayı katılım olarak adlandırmaktadır” (Şerif, 2001:62’den Aktaran: Çevikbaş, 2008:90). Aynı alan araştırmasındaki bir diğer sonuç da şudur ki sivil toplum kuruluşlarının, %78.5 oranında mevcut belediye yönetimlerinin halk katılımını sağlamaya yönelik yeterli çalışmalar yapmadığını düşünmeleridir. Sivil toplum kuruluşları halk katılımının istenilen düzeyde gerçekleşmemesinin nedenleri arasında; %11 oranında “yerel halkın belediye yönetim işleyişine dair yeterli bilgiye sahip olmamasını”, %11 oranında “yerel halkın belediye kararları hakkında bilgi sahibi olmalarının yasal açıdan zor olmasını” görmektedirler. Bu yaklaşımlar belediye yönetimlerinin mevcut işleyişlerinin yerel halkın bilgisine yeterince açık olmadığını göstermektedir (Öner, 2001:111). Halk, yerel yönetimlerden beklentilerine daha duyarlı olmasını beklemektedir. Beklentileri karşılanmayınca seçimlerde yerel yöneticileri değiştirmek için, karşılaştığı sorunları göz önüne alarak, bazı sorunları da abartarak yakın çevresini, üyesi olduğu sivil toplum örgütlerini harekete geçirmek eğilimine girebilir (Gölönü, 2000:130). Sivil toplum içinde üretilen çeşitli çözümlerin ve saptanan önceliklerin de gerçekleştirilmesi yerel yönetimlerin seçmen katılımına duyarlı olmasına bağlıdır ki bu da hali hazırda belediye başkanlarının iyi niyetine bırakılmaktadır (Atiker, 2004:126).

1.4.3.7. Bireysel Başvurular ve Dilekçe Hakkı

Vatandaşlar ihtiyaçlarını dilek ve şikâyetlerini merkezi idareye göre yürütme ve karar organları seçimle işbaşına gelen yerel yönetimlere daha rahat iletme imkânına sahiplerdir (Gölönü, 2000:127). Halk, yönetimin kendi isteklerini tespit etmesini beklemeyiz. Çeşitli kaynaklardan faydalanıp yönetime etki etmeye çalışır.

Halkın kişisel olarak yönetime başvurması, yazılı dilekçe ile başvurması bu yollara örnek verilebilir (Özer, 2013:37).

Bireysel (kişisel) başvuru; yerel birimlerin gerçekleştirdiği hizmetlere ve bu hizmetler için uyguladığı yöntemlere yönelik halkın şikâyetlerini yönlendirme imkanı sağladığı bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır (Çevikbaş, 2008:84). Kişisel başvuru mekanizması yönetilenlerden yönetime doğru bilgi akışının sağlanmasının yollarından biri olarak algılanabilir. Bu modelin işlevsel kılınması ve katılıma yönelik bir uygulamaya dönüşebilmesi için belediye yönetiminin işleyişinde yönetsel açıklığın mevcut olması gerekmektedir (Öner, 2001:105-106). Kişisel başvuru yollarından biri, gazetelerin okuyucu sütunlarıdır. Buralarda çıkan, vatandaşların çoğunu ilgilendiren isteklerin, yönetim tarafından dikkatli şekilde izlenmesi ve gereğinin yapılması lazımdır. Dilek ve şikâyet kutuları da kullanılacak yollardan birisidir (Akçakaya, 1999:84).

Dilekçe, bilinen en eski hak arama ve en yaygın talep iletme yöntemlerinden biridir. Dilekçeler, halkın ihtiyaç ve dileklerinin öğrenilmesi yollarından en önemlisidir. Dilekçeler, hangi kanun, yönetmelik ve tüzüklerde ne gibi aksaklıklar bulunduğunu ve halk ihtiyaçlarını ortaya koyabilmektedir. Kurumun beklediği açıklıkta taleplerin iletilmesi için bugün birçok kurumda hazır dilekçe formları kullanılmaktadır. Fakat burada önemli olan bu formların ortalama vatandaşın anlayabileceği ve doldurabileceği düzeyde hazırlanmış olmasıdır (Güler ve Gürer, 2014:129; Özer, 2013:37).

Halka yazılı olarak bilgi verilmesi, duyuruların halkın rahat görebileceği biçimde halka iletilmesi, yazılı başvurulara mutlaka kısa bir zaman içerisinde cevap verilmesi büyük önem arz etmektedir. Çünkü halk, isteklerinin dikkate alındığını, incelendiğini ve kendisine önem verildiğini bu şekilde daha kolay anlayabilir (Gölönü, 2000:129).

Ülkemizde Tokat'ta yerel yönetimler kapsamında 400 denekle yapılan bir araştırma sonuçlarına göre, belediyeye dilekçe verenlerin oranı (n=57) %14,3'tür (Zeren, 2007'den Aktaran: Erdoğan, 2013:84). Oysa ki, dilekçe halkın yerel

yönetimlerden zaman ve maliyet açısından en kolay bilgi alabileceği yöntemdir (Erdoğan, 2013:84).

1.4.3.8. Gönüllü Katılım

Hızlı ve düzensiz kentleşme, sosyo ekonomik ve kültürel unsurlara bağlı olarak yerel hizmet taleplerinde artışa ve talep çeşitliliğine yol açmıştır. Artan talepleri karşılamak noktasında belediyeler, ciddi problemlerle karşılaşmaktadırlar. Hem bu artan yerel hizmet taleplerinin karşılanması hem de yerel unsurların ve hemşehrilerin kurumsal işleyişe katkı sağlamalarını sağlamak için alternatif hizmet sunma yöntemleri geliştirilmiştir. Bu yöntemlerden biri de halkın gönüllü ve bireysel olarak hizmetlere katkı vermesidir (Kentleşme Şurası, 2009:48-49). Yerel katılım imkânları arasında önemli bir işlevi olan gönüllü katılım, gönüllü çalışma gruplarının eşgüdüm içinde yürüttüğü bir faaliyet olarak gerçekleşmektedir (Korkut, 2011:151). Gönüllü katılım maddi olarak herhangi bir beklenti olmaksızın, yaşanan topluma sahip çıkılarak hem karar aşamasında hem uygulamada bir fiil sorumluluk alınmasını ifade etmektedir (Şengül ve Çetinkaya, t.y). Gönüllü katılım, aynı zamanda bireyin kendisi tarafından gerçekleştirilen ve diğer birey ve kurumların etkisinin olmadığı katılımdır (Çukurçayır, 2012:45).

Gönüllülük anlayışını Türk Yönetim Tarihi'nde görmek mümkündür. Tanzimat ile birlikte çağdaş yerinden yönetim kurumlarının oluşmasından önce vakıflar, yerel yönetim sisteminin önemli bir aktörüydü. Dini yardımlaşma anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmış olan vakıflar, gönüllülük esası üzerinden kentsel ihtiyaçların görülmesine katkı sağlamışlardır (Şengül ve Çetinkaya, t.y). Özellikle gelişmiş ülkelerde toplumu hem demokratik katılım açısından aktive eden, hem de mali bakımdan bazı kamusal hizmetlerin görülmesi için “toplumcu” kaygılarla harekete geçiren politikalar ve örgütlerin sayısında inanılmaz bir artma durumu söz konusu olmuştur (Güler ve Gürer, 2014:128). İngiltere ve ABD’de gönüllü katılıma oldukça ilgi duyulmaktadır. Örneğin, ABD’de Phoenix kentinde uygulanan gönüllü politikalar sonucunda yılda 1,5 milyon dolar tasarruf sağlanmıştır. “Yaşlılar yaşlılara yardım ediyor” sloganı üzerinden yürütülen gönüllülük politikalarına güçlü bir vatandaş katılımı olmuştur (Çukurçayır, 2000:222’den

Aktaran: Şengül ve Çetinkaya, t.y). Avrupa’da da yapılan ampirik çalışmalar sonucunda gönüllülerin temel özellikleri belirlenmiştir. Üyesi bulunduğu toplumla güçlü bağları olan ve politikaya ilgileri yüksek olan vatandaşlar daha fazla gönüllü katılımı gerçekleştirmektedir (Erdoğan, 2013:79).

Türkiye’de gönüllü katılım ile ilgili yasal düzenlemeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda yapılmıştır. Her iki kanunda da gönüllülük: *“sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular”* şeklinde belirtilmiştir (5393 S.K. m.77; 5302 S. K. m.65). Bu belirtilen ifadelerin katılımcılık vurgusu yaptığı rahatlıkla söylenebilir. Bu kapsamda belediyenin yönlendirmesi ile vatandaşlar sosyal, çevresel ve mali konularda gönüllü olarak çalışabilirler, kentin ihtiyacı olan bölgelerinde gönüllü eğitimler verebilirler ve kaynak kullanımında tasarruf / verimlilik gibi konularda çalışabilirler (Çetinkaya ve Korlu, 2012:100). Belediye Kanunu’nun 77. maddesine ve İl Özel İdaresi Kanunu’nun 65. maddesine dayanarak hazırlanan İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği de gönüllü katılım faaliyetlerine ilişkin çeşitli düzenlemeler ortaya koymaktadır. Bu yönetmeliğe göre, *Gönüllülerin katılımı ile yapılan hizmetlerden doğan sorumluluk, ilgili il özel idaresi ve belediyeye ait olmaktadır* (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, m.10). *“Gönüllü faaliyetlere katılmak isteyen ilgililere şekil ve şartları belirlenmiş ve ilgili yerel yönetim birimince onaylanmış resimli gönüllü kimlik kartları verilir. Kimlik kartlarını vali, belediye başkanı veya yetki verilmesi halinde ilgili birim amiri imzalar. Bilgilerde değişiklik oldukça keyfiyet, kimlik kartlarına işlenir. Gönüllüler çalışma sürelerince kimlik kartlarını üzerlerinde bulundururlar. Gönüllü katkısı sona eren gönüllülerin ise kimlik kartları veren makamca geri alınmaktadır”* (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, m.9).

Geçmiş senelerde klasik olarak “itfaiye, ilk yardım, huzurevleri, okullar ve kütüphaneler” gibi alanlarla sınırlanan gönüllü hizmetler, artık “çevre koruma, bilgisayar yazılım programlarının hazırlanması, kamu projelerinde danışmanlık” vs.

alanlarda da etkisini hissettirmeye başlamıştır (Öztürk, 1997:183). Yerel hizmetlerde gönüllü katılımı sağlamaya yönelik çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Bunlar; ihale, imtiyaz ve muafiyet, kamu yararına yapılan yardımlar, kupon ve bireysel katkıdır (Erdoğan, 2013:78). Gönüllü katılımı etkileyen faktörler ise, katılıma istekli kişilerin boş zamanı, eğitim durumu, sosyal ağların kullanılabilirliği ve bireylerin medeni durumudur (Erdoğan, 2013:80).

Kente ilişkin yönetme sürecinin özelliklerinin bilinmesini sağlayan gönüllü katılım, aynı zamanda belediye yönetimlerine meşruiyet kaynağı olabilecek özelliğe sahiptir. Yerel topluluk arasında dayanışma duygularının ve aktif vatandaşlığın güçlendirilmesinde gönüllü katılımın işlevselliğinden faydalanılabilir (Şengül ve Çetinkaya, t.y). Katılımın sadece konu hakkında görüş bildirme ve fikir üretme biçiminde kalmasının gönüllü katılım uygulaması yoluyla önüne geçilecek ve belirli hizmetlerin tüm aşamalarında belediye ile gönüllüler iş yapabilme potansiyeline sahip olabileceklerdir (Kentleşme Şurası, 2009:48). Örneğin, “Gönüllülük ilkesi çerçevesinde YG-21 sürecinde, çalışmaların genellikle şu dizge içerisinde yürütüleceği öngörülmüştür. Kentle ilgili sorunlara duyarlı her kesimden kenttaş, YG-21 sürecine katkı yapmak için bir araya gelirler. Öncelikle, YG-21 içerisinde kentin tüm sorunlarını kapsayıcı nitelikte Çalışma Kozaları (Grupları) oluşturulur. Gönüllü olarak bir araya gelen kenttaşlar, oluşturulan bu Çalışma Kozaları’nda kendi ilgi alanları doğrultusunda öbeklenirler (Adıgüzel, 2003:51). Habitat etkinlikleri çerçevesinde örneğin Bodrum Belediye sınırları içinde özel sektör hariç tüm hükümet dışı örgütlerin katılımıyla oluşturulan “koza diye adlandırılan” tartışma platformlarında sorunların öncelikleri saptanarak onların çözümlerini kapsayan programlar geliştirilmiştir (Atiker, 2004:125).

Yerel yönetimin etkinliği, içinde yaşayan kişilerin ve yurttaşların yerel organlarda görev almaya ne derece gönüllü olduğuna ve bu organlarda alınan kararlara saygı ve uyum göstermelerine bağlı olacak bir seyir izleyecektir (CDLR, 1995:29). Belediyelerde gönüllü katılımın geleceğinde seçilmiş yerel organların tavrı, yerel halkın bu noktadaki tutumu ve özellikle belediye başkanlarının yaklaşımı önem taşımaktadır. Gönüllü katılımın henüz yeterli seviyede yaygınlık

gösterememesi bu katılım yönteminin belediye başkanlarının öncelikleri arasında olmadığını göstermektedir (Şengül ve Çetinkaya, t.y). Halkın gerek gönüllü katılım gerekse diğer yönetim faaliyetlerine katılımının sağlanmasının sadece halkın teşebbüsleriyle değil, belediyenin de tazyikiyle mümkün olacağı unutulmamalıdır (Zeren ve Özmen, 2010:166). Belediye bunun için gönüllü hizmetler konusunda halkı eğitebilir, gönüllülerden öneri kutusu, konferanslar ve düzenleyebileceği sosyal faaliyetler aracılığıyla geri bildirim alıp gönüllü katılımı kolaylaştırabilir (Erdoğan, 2013:82).

1.4.3.9. Kamuoyu Yoklamaları ve Kamusal Anketler

Kamuoyu araştırmaları, yerel halkın toplumsal kesimlerin görüşlerinin alınması ve belediye yönetimi ile etkileşim içine girmelerini sağlaması açısından uygulanan önemli bir yöntemdir (Sezgin, 2011:109). Kamuoyu yoklamaları çeşitli anket uygulama yöntemleriyle gerçekleştirilerek, yapılan hizmetlerde halkın tatmini ve onayı önemli bir anlam kazanmaktadır (Güler ve Gürer, 2014:128). Yeni yönetim yaklaşımı çerçevesinde hizmet sunarken hizmet alıcısı durumunda olan yurttaşın daha fazla tatmin edilebilmesi, hizmetlerin etkinliğinin yerine getirilebilmesi amacıyla, anket çalışmaları yürütülmesi öngörülmektedir (Eroğlu, 2006:195).

Kamuoyu araştırmaları ülkemizde belediye yönetimleri düzeyinde bilimsel olarak uygulandığında, yönetimin kamuoyunun düşüncesinin gerçeğe yakın bir oranda öğrenmesini sağlayabilmektedir (Öner, 2001:108). Bu çalışmalar, yurttaşın yönetimin eylem ve işlemlerini sürekli ve yakından izlemesine olanak sağlamaktadır. Yerel yönetimlerce yürütülen faaliyetlerin meşruluğunun sağlanması, halktan alınan tepki ve görüşlere göre düzenlemeler getirilmesi ve yerel halkı tanımak, görüşlerini öğrenebilmek açısından başka türlü ulaşılamayacak sağlam, güvenilir bilgilerin elde edilmesine imkan vermesi anket yönteminin diğer faydalarını oluşturmaktadır (Çevikbaş, 2008:84; Eroğlu, 2006:195; Sezgin, 2011:109). Yerel yönetimler, anket çalışmalarını, belediyenin sağladığı hizmetler ve imkânlar konusunda halkın bilgilendirilmesini sağlamak ve halkın belediye algısını öğrenebilmek açısından da anket çalışmalarını yapabilmektedirler. Bu anket yöntemini yapılan hizmetlerin

onaylanıp onaylanmaması açısından bir çeşit halk oylaması olarak da değerlendirilmek mümkündür (Erdoğan, 2013:72).

Kamuoyu yoklaması çerçevesinde belediye yönetimince “Memnuniyet Araştırması” anketleri yapılmaktadır. Anket formları, belediye binasına gelen halkın hizmet alımı sırasında görebileceği yerlerde bulunmaktadır. Memnuniyet araştırması, belediyenin tüm paydaşlarının beklentilerini belirleyip, stratejileri ve hedeflerini ona göre tasarlamasına yardımcı olan bir geri bildirim çalışmasıdır (Gültekin ve Çelik, 2007:316; Erdoğan, 2013:74). Bu araştırmalar belediye hizmetlerinin çıkış noktası olmakta ve vatandaşlara görüşlerini belirtme fırsatı verilmektedir. Bu bağlamda 2014 yılında Selçuklu Belediyesi’nde gerçekleştirilen kamuoyu araştırmaları şu alanlarda yapılmıştır: *“Hanımlar Lokali kamuoyu araştırması, ilçeye yeni bağlanan mahallelerde hizmet araştırması, 8 mahallede belediye hizmetleri araştırması, Stratejik plan anket çalışması”* (Selçuklu Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu, t.y:70).

Kamuoyu araştırmalarından sağlıklı sonuçlar alınabilmesi için öncelikli olarak yerel baskı gruplarının kendi görüşlerini kamuoyuna ait olarak göstermeleri engellenmeli, yerel kamuoyunun sadece belirli ve yerel düzeyde ağırlığı, etkinliği bulunan toplumsal kesimlerden oluşmadığı gerçeği unutulmamalıdır (Öner, 2001:108-109). Araştırma, anket ve görüşme yöntemleri, tutarlı, yansız ve gerçekçi nitelikte olmalıdır (Akçakaya, 1999:84).

1.4.3.10. Katılımcı Bütçeleme

Yerel demokraside halka götürülecek hizmetlerin, kaynak durumu da dikkate alınarak halkla beraber belirlenmesi durumu yerel bütçenin rasyonelliği açısından önemlidir. Hizmetlerin maliyetlerini üstlenen halkın, hizmetlerin belirlenmesi işinin kendilerine sorularak da gerçekleştirilmesi gerektiği yönündeki düşünceleri son yıllarda önem kazanmaya başlamıştır. Bu düşünceler kapsamında hizmetlerin ve bunlar için gerekli kaynakların durumunun yönetim ekseninde belirlenmesi ve bu anlamda bütçe belgesinin hazırlanması yerel demokrasinin işlediğinin göstergesi olmuştur (Çetinkaya ve Korlu, 2012:98-99). Bütçenin hazırlanması sürecinde halkın talep ve beklentileri sistematik ve etkili bir biçimde alınabilirse ve elde edilen bu

veriler bütçe yapılırken dikkate alınır, bu tür bir bütçeye katılımcı bütçe adı verilebilir (Arıkboğa, 2010).

Katılımcı bütçeleme uygulamaları farklı biçimler alabilmektedir. Yerel düzeyde belediye başkanı ile meclis arasındaki ilişkiler ve vatandaşların katılım konusundaki istekliliği önemli unsurlar arasındadır. Ayrıca, politik iklimin de muhalefetin güçlendirilmesine uygun bir ortam sağlaması gerekmektedir (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014:4).

Ülkemizde “Yerel Yönetim Reformu’na Destek Projesi” kapsamında Pilot Projelerden birisi olarak seçilen Uşak İl Özel İdaresi’nde katılımcı bütçe çalışmaları gerçekleştirilmiştir. 2007 yılında gerçekleştirilen çalışmada katılımcı yatırım programı süreci, vatandaş memnuniyet anketi çalışması ve yatırım kartı çalışması yürütülmüş; bütçeleme süreçlerinin yurttaşların yaygın ve etkin katılımı ile birlikte ele alınması hedeflenmiştir (Kentleşme Şurası, 2009:23). Yine Çanakkale Belediyesi, 2010 bütçesini hazırlarken halkın talep ve beklentilerinin alınması amacıyla çeşitli yöntemler uygulamıştır (Arıkboğa, 2010). Diğer bir önemli proje ise “Belediye Ortaklık Ağları Projesi”dir. Bu projeye 5 Türk (Ankara- Altındağ Belediyesi, Bursa- Nilüfer- Osmangazi- Yıldırım Belediyeleri, Eskişehir- Tepebaşı Belediyesi) ve 1 AB (İsveç-Umea) belediyesi ortak olmuşlardır (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014:8).

Genel bir değerlendirme yapılacak olursa, meclise gelene kadarki süreçte, belediye bütçesinin şekillenmesinde, kurumsal değerlendirmeler ile başkan ve üst yönetimlerin gereksinimleri öncelik haline getirmesi belirleyicidir. Bu değerlendirme ve önceliklendirme sürecinde kentte yaşayanların taleplerinin hiçbir etkisinin olmadığı söylenemez. Fakat sistematik bir biçimde, bu tür taleplerin alınmadığı rahatlıkla söylenilebilir (Arıkboğa, 2010). Her ne olursa olsun katılımcı bütçeleme yerel demokrasi açısından derinleştirici ve adem-i merkeziyetçiliği güçlendirici yapısı dolayısıyla, yerel yönetim açısından yenilikçi bir oluşum olarak algılanmaktadır (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014:9). 600 senelik imece usulünün ortadan kaldırılması bile göstermiştir ki, bütçe olanaklarıyla gerçekleşen yaygın kırsal ve kentsel faaliyetler, yurttaşın katılması sağlanmadan gerçekleşmemektedir (Öztürk, 1997:184).

1.4.3.11. Bilişim Teknolojileri Kullanımı: Telefon ve İnternet

Belediyeler için, yönetime vatandaşların katılımını sağlamanın en önemli yollarından biri de “e-belediyecilik” uygulamalarının geliştirilmesidir. E-belediye denilince yalnızca internet üzerinden bir web sitesinin hayata geçirilmesi akla gelmemeli, bütünsel bir değişim düşünülmelidir (Henden, 2005:1).

Elektronik belediyecilik konusunda son yıllarda artan teknolojik iletişim imkânlarına bağlı olarak önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Özellikle bilgi edinme ve şikâyetler konusunda yapılan girişimler elektronik ortamda çok hızlı bir şekilde sonuca gidebilmektedir (Korkut, 2011:152). Yerel ve merkezi yönetimler için internet, gündemdeki politikalar hakkında yurttaşlara danışma aracı olabilmektedir (Eroğlu, 2006:196). İnternet, elektronik ortamda önemli bir geri bildirim imkânı sağlayarak vatandaş odaklı yerel yönetim için temel bir araç olmaktadır (Güler ve Güner, 2014:128). E- belediyecilik, web teknolojileri sayesinde belediyelere, halkla ilişkiler, katılımcı yönetim, sosyal sorumluluk, ve e-iş / hizmet / ticaret alanında yeni olanaklar sunmaktadır (Henden, 2005:12). Son yıllarda yerel yönetimlerin halkla ilişkiler faaliyetlerinde internet teknolojisinin gelişmesiyle birlikte kuruluşların web sayfaları da çok önemli hale gelmiştir. Yerel yönetimler bu teknolojiyi etkin bir şekilde kullanarak özellikle vatandaşları ile sanal bir ağ kurmuş olmaktadır (Özer, 2013:43).

Tüm iletişim ve bilgi teknolojilerinin demokrasinin yeni bir boyutu haline gelmesinin yanında, gençlerin de aktif yurttaşlar olmalarını sağlamada da bir fırsat olduğu kabul edilmektedir. Örneğin, gençlerin internette örgütlenerek bazı sosyal, siyasal ve ekonomik olayları protesto etmeleri gibi gelişmelere kayda değer olarak kabul edilmelidir. Çünkü internette oluşan forumlar, düşünce toplulukları ve bloglar gençleri aktif katılıma yönlendirebilmektedir (Özer, 2011:53). E-belediyeciliğin işlev alanı oldukça geniştir. İnternet üzerinde mümkün olduğunca çok sayıda vatandaşın, yerel yönetim bilgilerine ve çalışmalarına çeşitli kanallar vasıtasıyla ulaşabilmeleri artık mümkün görünmektedir. Yerel yönetim meclislerindeki görüşmeler sonucunda çıkan kararların metninin, yerel yönetimin yaptığı satın almaların, ihale şartları ve tekliflerinin, yerel yönetim arşivlerinin, kentsel planlama ile ilgili projeler hakkında

bilgilerin web sayfalarına konulması veya, yerel seçimlerin, çeşitli konulardaki yerel halk oylamalarının ve sonuçlarının internet ortamlarında takip edilebilmesi gibi örnekler, işlev alanlarının farklılaştığının en önemli göstergeleri olmaktadır (Yıldız, 1999: 146-147).

Tablo 1: E-belediyeçilik hizmetlerinin sınıflandırılması

	Bilgilendirme Hizmetleri	İletişim Hizmetleri	Online İletişim Hizmetleri
Günlük Yaşam	*İş hayatı *Personel *Konut *Eğitim *Sağlık *Kültür *Ulaşım *Çevre vb. hakkında bilgiler	*Günlük yaşama ilişkin konularda danışmanlık *İş ya da konut ilanları * E-posta iletişimi	*Belediye tarafından açılacak eğitim programlarına ön kayıt *Yerel yönetim ile vatandaş arasında yürütülen (ödemeler, şikayetler, öneriler, itirazlar vb...) işlemlerin internet aracılığı ile yapılabilmesi
Politik Katılım	*Yasal düzenlemeler *Meclis kayıtları *Siyasi Programlar * Görüş Belgeleri *Karar alma sürecinde hazırlanan belgeler	*Siyasi konulara ilişkin tartışmalar *Politikacılarla e- posta iletişimi	*Referandum *Seçimler *Anketler
Uzaktan Yönetim	*Yerel yönetim hizmetleri rehberi *İdari süreçler için rehber *Belediye kayıtları ve veri tabanları	*Yerel yönetim görevlileri ile e-posta iletişimi	*Formların elektronik ortamda doldurulması

Kaynak: Henden, 2005:9

Tabloda görüldüğü üzere e-belediyeçilik sayesinde vatandaşlar günlük yaşamında belediyeyle karşı karşıya gelirken çeşitli hizmetlerden yararlanabilecek, siyasi katılma olanağını bünyesinde barındırıp, belediyeyi uzaktan yönetme şansına sahip olabilecektir (Henden, 2005:9).

Telefonla şikâyet iletimi ve belli taleplerin aktarılması vatandaşın yönetimi denetleme ve katılma imkânlarından birisi olarak kabul edilmektedir. Zaman ve maliyet yönünden faydalı görünmesine rağmen bu yöntemin çok kullanıldığı ve

yararlı olduğuna ilişkin gelişmiş ülkelerde bir kanaat bulunmamaktadır (Güler ve Gürer, 2014:128).

İnternetin ve e-devletin kullanılabilirliğinin artırılması ve demokratik katılımın teknoloji aracı kullanılarak gerçekleştirilmesinin sağlanmasında bir model olarak Halk Katılım Kartı Projesi'nden söz edilebilir. Halk katılım kartı iki binli yılların oy kullanma aracı olarak tasarlanmıştır. Bu sistem ile belediye hizmetlerinin halk tarafından değerlendirilmesi, karar mal ve / veya hizmet üretim süreçlerine katılması, kamuoyu araştırmalarının objektif olarak yapılması, uzun vadede de genel ve yerel seçimlerin yapılması hedeflenmektedir (Eroğlu, 2006:196).

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından ilk defa yapılan Belediye Web Hizmetleri Araştırması sonuçlarına göre; 2005 yılı Ağustos ayı itibariyle, nüfusu 10000 den fazla 662 belediyenin %99'u internete erişim imkânına, %82'si intranete (kurum içi ağ) sahiptir. Söz konusu belediyelerin %64'ü web sitesine sahip olup, web sitesi olmayan belediyelerin %24'ü bir yıl içerisinde web sitesine sahip olmayı planlamaktadır (Özer, 2013:44). Yine TÜİK tarafından 2016 yılını kapsayan yapılan araştırmaya göre, *“İnterneti 2015 yılı Nisan ayı ile 2016 yılı Mart ayları arasındaki on iki aylık dönemde kullanan bireylerin kişisel amaçla kamu kurum / kuruluşları ile iletişime geçmek veya kamu hizmetlerinden yararlanmak amacıyla interneti kullanma oranı %61,8 olmuştur. Bu oran önceki yılın aynı döneminde (2014 Nisan-2015 Mart) %53,2'ydi. Kullanım amaçları arasında kamu kuruluşlarına ait web sitelerinden bilgi edinme %54,8 ile ilk sırayı almıştır”* (TÜİK, 2016). Bu gelişmeler neticesinde birçok belediyede e-belediyecilik faaliyetlerinin kapsamı genişletilmiştir. Bunlara örnek olabilecek hizmetlerden biri şudur ki: Konya'nın Selçuklu Belediyesi'nde www.selcuklu.bel.tr adresinde bulunan kitap sorgulama çalışması ile belediyenin tüm kütüphanelerinde bulunan kitaplarla ilgili sorgulama yapılabilmekte, hangi kütüphanede hangi kitabın bulunduğu bilgisine vatandaşlar rahatlıkla ulaşabilmektedir (Selçuklu Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu, t.y:60). Bu ve birçok gelişmelerin yaşanmasına rağmen, elektronik iletişimin yüz yüze olan iletişimin verdiği güven duygusunu sağlamaktan uzak kaldığı düşünülmektedir. Diğer yandan, Türk halkının geniş kesimlerinin internet kullanımının tam olarak istenilen seviyeye ulaşmadığı ele alındığında, elektronik belediyeciliğin kısıtlı kaldığı görülecektir (Korkut, 2011:152). İnternet

teknolojisinin kullanımı konusunda, hizmet alanların interneti kullanma becerileri, ekonomik durumlarına göre teknolojiye ulaşma imkanları ve web sitelerinden etkin yararlanma becerileri gibi faktörler, bu sanal ağdan faydalanma kapasitesini belirleyecektir (Özer, 2013:43).

1.4.3.12. Diğer Katılma Yöntemleri

“Semt Danışma Merkezleri (SEDAM)” son yıllarda yerel yönetimlerin yeniden yapılanması konusunda gerçekleştirilen hemen her etkinlikte sözü edilen oluşumlardan biridir. Bu merkezler, uygulamada belediyelerin mahalle bürosu gibi çalışmakta, çok işlevli bürolar olarak etkinlikte bulunmaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin 1994 yılından beri uyguladığı proje kapsamında mahalle sakinlerinin dilek, istek, şikayet ve önerileri derlenmekte, mahallenin ortak ihtiyaçlarını belirlenip mahalle muhtarları öncülüğünde semtin ekonomik, kültürel zenginliğine ilişkin yerel hizmetler organize edilmekte ve bu doğrultuda yerel halkın kentlilik bilinci arttırılmaya çalışılmaktadır (Çukurçayır, 2012:205-206; Kentleşme Şurası, 2009:22). Semt Danışma Merkezleri’ne benzer olarak, özellikle büyükşehir belediyelerinde halkla ilişkiler faaliyetlerini yürütmek üzere bürolar şeklinde kurulan, vatandaşların sorunlarını bu bürolara iletilmesinin beklendiği çeşitli uygulamalar ortaya çıkmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nde Şikayet ve Yıldırım Servisi, Ankara Büyükşehir Belediyesi’nde Halk Danışma Masası, İzmir Büyükşehir Belediyesi’nde Halkla İlişkiler Servisi ve Yıldırım Servisi bunlardan bazılarıdır (Özer, 2013:40).

Planlama Çemberleri, rastlantısal örnekleme yöntemiyle seçilen bir grup vatandaşın günlük çalışmalarından arta kalan sınırlı vakitlerinde, toplumsal sorunların çözümü için uzmanlar eşliğinde oluşmuş çalışma gruplarına katılmalarını öngören bir eylemdir (Güler ve Gürer, 2014:128). Halk Danışma Komiteleri, yerel halkı doğrudan ilgilendiren konularda bilgilendirmek, seslerini duyurabilmelerini sağlamak, yerel yöneticileri denetlemek ve menfaatlerini korumak üzere yerel topluluk düzeyinde uygun bir katılımcı mekanizma geliştirmek üzere ortaya çıkmıştır. Bu komiteler, halkın karar verme sürecine katılımını ve yerel yöneticilerle halk arasında karşılıklı iletişimin gelişmesi işlevini yerine getirmektedir. Türkiye’de halk danışma komitelerine benzer yapılanmalar meydana gelmeye başlamıştır.

İğdır'ın Tuzluca Belediyesi tarafından Halk Danışma Meclisleri kurulmuştur. Bu meclis yerel yöneticiler ve halkın katılımı ile her üç ayda bir toplanmakta; toplantılarda Tuzluca ilçesine yönelik sorunlar ve sorunların çözümü tartışılmaktadır (Erdoğan, 2013:75-76).

Belediyeler tarafından düzenlenen Konferans, Açık Oturum ve Seminerler, ele almak istedikleri konuları halka tanıtmak, bunlar üzerinde çeşitli görüşlerin ortaya atılmasını sağlamak üzere yapılırlar (Akçakaya, 1999:86).

1.5. Türkiye’de Katılımcı Karar Alma Süreçlerinin Gelişimi

Osmanlı’da yerel yönetimlerin oluşturulmasında, yönetim anlayışında farklı dini etnik cemaat ve unsurların siyasal katılım haklarını elde etmeleri için yapılan dış baskıların katkısı olmuştur. Osmanlı Devleti 19.yüzyıl içerisinde yerel yönetim anlayışında önemli düzenlemeler yapsa da, seçimle iş başına gelen belediye başkanının olmaması, Türkiye’deki yerel yönetimlere katılımın baştan beri merkezi hükümet tarafından belirlendiğini ortaya koymaktadır (Koçak ve Ekşi, 2010:297-299).

Türkiye Cumhuriyeti’nde 1930 yılında yürürlüğe giren ve Temmuz 2005’e kadar yürürlükte kalan 1580 sayılı kanun, belediyeler açısından bir eşitlik oluşturmayı amaçlamıştır. Eşitlikten kasıt şudur ki bu kanunun kabul edilmesinden sonra, İstanbul ve Ankara illeri için farklı farklı kanunların uygulanmasına son verilmiştir. Kanunun demokrasimize en büyük katkısı, kadınların ilk defa siyasal haklarını kullanmaya başlaması olurken, bu kanunla gidilen belediye seçimleri sonrası, halkın oyu ile seçilmiş belediye başkanlarının görevden alınmasına ilişkin uygulamalar katılımcılık ve demokrasi sürecimizin hayal kırıklığı olmuştur (Koçak ve Ekşi, 2010:299-300).

Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulduğu 1923 yılından 1950’lere kadar uzanan dönem, halkın yerel karar alma / planlama süreçlerine katılması açısından herhangi bir deneyim içermemektedir. Fakat çok partili hayata geçişle birlikte az da olsa kıpırdanmalar yaşanmış; belediye organları ve parti programları halkın beklentilerine daha duyarlı hale gelmiştir. Bu dönemi izleyen dönem, yani 1950’li yıllardan 1980’li

yıllara kadar süren dönem, ülkemizde hızlı kentleşme dönemi olarak bilinmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın 1963 yılından itibaren hazırlamaya başladığı kalkınma planları da sürekli katılmanın önemini vurgulamıştır (Kentleşme Şurası, 2009:15; Koçak ve Ekşi, 2010:301). 1961 Anayasası (116. Md.) ile birlikte yerel yönetimlerin daha fazla işlev üstlendiği, karar organlarının seçimle oluşturulacağı hükmü getirildi. Böylece, halkın temel roller üstleneceği daha katılımcı ve karar organlarının halk tarafından belirleneceği yerel yönetimler dönemine geçiliyor ve bu durum da anayasal garanti altına alınıyordu (Çukurçayır, 2010:49). 1970'li yıllarla birlikte yerel yönetimlerde daha fazla halkla bütünleşme ve birlikte yönetme anlayışı bir güçlü eğilim olarak kendini göstermiştir. Bu dönemde halk yerel alanda daha fazla kent yönetimini tanıma olanağı bulmuştur. Belediyecilikte sosyal adalet, halk katmanlarının karar alma süreçlerine dâhil edilmesi ve vesayet sorununu aşmak için “yerel yönetim değil, yerel hükümet” ilkesi temel referanslar olarak benimsenmiştir (Çukurçayır, 2010:50). 12 Eylül'ün ardından yürürlüğe giren 1982 Anayasası, katılımcılık bakımından 1961 Anayasası'nın çok gerisinde kalsa da (Koç, 2010:59), 1970'li yıllar sonrasında 1982 Anayasası'nın sağladığı temelle 1984 yılında 3030 sayılı yasayla, belediye hizmetlerinin etkin ve verimli sunulması, düzenli kentleşmenin gerçekleştirilmesi ve yerel halkın hizmetlere daha etkin katılımı amacıyla büyükşehir belediye sistemi kurulmuştur (Aydınlı, 2003:76). 1990'ların ikinci yarısından itibaren, 12 Eylül darbesinin oluşturduğu “katılmayı her yönüyle engelleme” uygulamasına karşın kısmi bir direnç alanı oluşturulmuş ve hem ekonomik ve sosyal alanlarda, hem de siyasal alanda katılım faaliyeti nispeten gelişmeye başlamıştır (Koç, 2010:60). 1990'lı yıllardan bu yana Türkiye'de halk katılımı konusunda daha somut adımlar atılmaya başlanmıştır. Geçmiş planlama deneyimlerinde yerel halkın katılımı olmaksızın üretilen planların kentsel gelişimi düzenlemedeki başarısızlıkların buna neden olduğu söylenilebilir (Kentleşme Şurası, 2009:17).

Yerel yönetimlerle ilgili olarak 2004 ve 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Yasası, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası'nda, yurttaş odaklı yerel yönetim felsefesine uygun birçok düzenlemeye yer verilmiştir. Örneğin, katılım, açıklık, bilgi verme yükümlülüğü,

bilgi edinme hakkı, stratejik yönetim, yönetişim, yerel gündem 21 gibi konular bu yasalarda yer almıştır (Çukurçayır, 2010:51).

1.5.1. Uluslararası Belgeler Işığında Yerel Katılım

Seçimler ve çeşitli yerel meclislerde görev yapmak gibi siyasi eylemler, halkın gözetim ve denetiminde bir siyasi ve yönetsel dizgenin oluşmasını sağlamakta yetersiz kalmaktadırlar. Bu nedenle ulusal ve özellikle de uluslar üstü çabalarla halkın yönetsel etkinlikleri etkileyebileceği ve kendi yaşam çevresini biçimlendirebileceği dizgeler geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bu yönde atılan adımlardan en önemlilerinden ikisi 1985 tarihli Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYÖŞ) ve Avrupa Konseyi Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı'na kabul edilmiş Avrupa Kentsel Şartıdır (Adıgüzel, 2003:45).

Türkiye için hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgelerinin neredeyse tamamına yakınında yerel etkin, verimli, şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir yerel yönetimlerin oluşturulması Türkiye'nin kısa dönemli öncelikleri arasında sayılmaktadır (Kentleşme Şurası, 2009:13). Üçüncü Katılım Ortaklığı Belgesinde, yerel yönetim kanunlarında *“kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması”* istenmektedir. 2007 İlerleme Raporu'nda ise, *“yerel düzeyde sahiplenme ile belediye yönetimine katılımın arttırılmasına yönelik platformlar olarak hizmet verme”* işlevine sahip olan kent konseyleriyle ilgili hükümetin Ekim 2006'da gerçekleştirdiği yasal düzenleme olumlu olarak değerlendirilmektedir (Akdoğan, 2008:5).

1.5.1.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Katılım

AYÖŞ' de belirtilen ilkeler yerel yönetimlere verilen önemin en önemli göstergelerinden birisidir. Yerel yönetimlerin özerk bir kurum olarak ele alınmasındaki en önemli etkenlerden bir tanesinin yerel yönetimlerin halka yakınlığı ve katılımcı uygulamalara ilişkin varsayılan gizil güçlerdir. Bu nedenden ötürü Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ilişkin esaslara göre yerel yönetimlerin özerkliğindeki başlıca koşulun katılımcılık olduğu söylenebilir (Kentleşme Şurası, 2009:13). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda demokrasinin gelişmesi için

yerel yönetimlere katılımı özendiren bir siyaset benimsenmiştir. Buna göre “*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır.*” Bunun gerekçesi ise hizmet projelerinin yerinden yönetilmesinin yurttaş katılımına ve denetimine büyük ölçüde imkân sağlayacağıdır (Atiker, 2004:121-122).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yerel yönetimlerle ilgili olan referandum yöntemi öngörülmüştür. “Referandum” yönteminin yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi konusunda uygulanması hükmü yer almaktadır (Öner, 2001:110). Yine bu şartta öngörülen “yurttaşların oluşturduğu” meclisler ifadesi, bu şartı kabul eden Türkiye’de kent konseylerinin oluşumuna katkı sağlamıştır (Özdemir, 2011:38). Ayrıca şartta halkın idari ve politik yapılarda belirleyiciliği, önemli projelerde halka danışılması ve yerel politik kararlarda uzmanların görüşünün alınması ilkeleri de vurgulanmıştır (Erdoğan, 2013:65).

2009 yılında Avrupa Konseyi tarafından Yerel Yönetimin Çalışmalarına Katılım Hakkında AYÖŞ Katma Protokolü hazırlanmış ve imzaya açılmıştır. Protokole göre yerel yönetimlerin çalışmalarına katılma hakkı, “*bir yerel yönetimin yetkilerini ve sorumluluklarını belirleme veya etkileme hakkına sahip olmayı*” ifade etmektedir. Yerel yönetimlerde halkın daha etkin ve aktif olarak katılımını düzenleyen bu protokol 1 Haziran 2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Erdoğan, 2013:66).

1.5.1.2. Avrupa Kentsel Şartı

Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı’nda Mart 1992’de kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı-1, diğerlerinden farklı olarak hükümetlerin değil yerel yönetimlerin imzasına açılmıştır. Avrupa Kentsel Şartı’nda önemli projelerde halka danışılması açıkça öngörülmüştür. Avrupa Kentsel Şartı’na göre, kent sakinlerinin belirli haklarının gerçekleşmesi fertlerin, dayanışma ve sorumlu hemşehriliğe ilişkin eşit yükümlülükleri kabul etmesine bağlıdır. Bu haklardan bu çalışma açısından en önemlisi katılımdır. Kent yönetimlerinin gereksiz bürokrasiden arındırılıp, yardımlaşma ve kent halkını bilgilendirme ilkelerinin sağlanması, Avrupa Kentsel

Şartı açısından öneme sahiptir (Ökmen, 2008:16-17; Atiker, 2004:122). Bu şarta göre ayırım gözetmeme ilkesi kentsel politikaların ana ilkesi olmalı ve yerel yönetimler, halkın yerel ve siyasal yaşama etkin katılımını sağlamalıdır (Henden, 2005:4). Avrupa Kentsel Şartı, yerel politik yaşama halkın katılımını temin edebilmek için halkın temsilcilerini özgür olarak seçebilmesinin gerekliliği, gençlerin toplum yaşamına katılımının yerel yönetimlerce sağlanması gibi konulara da değinmektedir (Palabıyık, t.y:9). Aynı zamanda, şiddetten, kirlilikten, bozuk ve çarpık kent çevrelerinden arınma hakkı; yaşadığı kent çevresini demokratik şartlarda kontrol edebilme hakkı; insanca konut edinme, sağlık, kültür hizmetlerinden yararlanma, dolaşım özgürlüğü gibi temel kentli haklarının olduğu inancını esas kabul etmektedir. (Palabıyık, t.y:5). Yine, Avrupa Kentsel Şartı'nda, beldenin geleceğiyle ilgili bütün büyük projeler konusunda hemşerilere danışılması, halkın bilgilendirilmesi ve yerel halkın karar alma sürecinin aktif bir parçası haline gelmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (Öner, 2001:110).

1992 yılından sonra kent sorunlarında yaşanan değişim ve gelişmeler Avrupa Kentsel Şartı'nda bazı değişikliklerin yapılmasını zorunlu kılmıştır. Avrupa Konseyi 2008 yılında Avrupa Kentsel Şartı-2'yi kabul etmiştir. Avrupa Kentsel Şartı-2 “Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto” olarak ilân edilmiştir. Kongre, ilk Avrupa Kentsel Şartı'ndan sonra yaşanan yerel ve küresel sorunlar ile kentsel gelişimi göz önüne alarak, Şart'ın ilk hâlindeki bazı ilkeleri yeniden tanımlamaya, tamamlamaya ve güncellemeye karar vermiştir (Gönüllü, 2014:43).

1.5.1.3. Çevre Sorunları ve Halk Katılımı: Yerel Gündem 21

Yerel konuların kaynağı olarak görülen kentleşme ve kentleşme çerçevesinde ortaya çıkan sorunlar, kent halkının etkin katılımı olmadan çözülebilir görünmemektedir. Özellikle nüfussal nedenlere ve sosyo-ekonomik gelişmelere bağlı olarak; yerel yönetimlere halkın katılımının, sorunların çözümüne katkısı açısından vazgeçilmez bir işleve sahip olduğu, farklı yaklaşımlar bulunmakla beraber, genel bir kabul görmektedir (Korkut, 2011:147). Çevre ve kentsel konulara en yakın yönetsel birimler olarak belediyeler, bu sorunlardan en çok etkilenen yerel halkın

“duyarlılıklarını” da arkalarına alarak, sorunlarla mücadele konusunda yeni yöntemler geliştirmişlerdir (Adıgüzel, 2003:50).

1992 yılında, Rio’da toplanan ve “Yeryüzü Zirvesi” olarak da adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı sonucunda beş temel belge ortaya çıkmıştır. Bu belgeler, Rio Bildirgesi, Gündem 21, Orman İlkeleri, İklim Değişikliği Sözleşmesi ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesidir. Bu belgelerden en önemlisi olan ve 21. Yüzyılın gündemini oluşturmayı amaç edinen G-21, Rio Bildirgesi’ndeki ilkelerin uygulama planı niteliğindedir (Koç, 2010:110-111). Dünya Yeryüzü Zirvesi, doğal çevrenin dengesinin sürdürülebilmesine imkân tanıyan önemli konferanslardan biridir. Bu konferans, halkın karar alma süreçlerine katılım konusunu gündeme getirmesi ile de bir köşe taşı olmuştur. 1992 Rio Konferansı ile G-21 ve YG-21 projeleri başlatılmış ve katımlı süreçler kurumsallaşmaya başlamıştır. G-21 Bildirgesi ile çevresel ve kentsel değerlerin korunup geliştirilmesinde yurttaşa da düşen görevler önemle vurgulanmış, ayrıca dünyadaki yerel yönetimlerin tümüne, beldelerinde katımlı bir süreci başlatmaları ve kendi kentlerinin YG-21’ini oluşturmaları yönünde küresel bir çağrı yapılmıştır. YG-21, sürdürülebilir insan yaşamı ve sağlıklı bir çevre oluşturma ilkesi doğrultusunda yerel düzeyde katılımı teşvik etmektedir. Yerel yönetimlere yönelik bir başka ana hedef olarak, her ülkedeki tüm yerel yönetimler, karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine kadınların ve gençlerin etkin olarak katılımını sağlayacak programlar geliştirmeye ve bunları uygulamaya davet edilmektedir. Ülkemiz de Rio Konferansı’nda gündeme gelen YG-21 projesine 1996 yılında katılarak katımlı karar alma süreçlerini geliştirebilmek için bir adım atmıştır (Kentleşme Şurası, 2009:15; Adıgüzel, 2003:46; Koç, 2010:112). Türkiye’de YG-21 kapsamındaki çeşitli proje uygulamaları dünya genelinde başarı yakalamıştır. 2001 yılında UNDP tarafından dünyadaki en başarılı uygulama seçilmiştir (Erdoğan, 2013:94).

Yerel yönetim sürecinde YG-21’ler katılım ve kent sorunları açısından şu işlevleri yerine getirebilmektedirler (Adıgüzel, 2003:52):

“1. Yerel karar alma süreçlerine katılımı geliştirici işlevi

2. Demokratik yaşamın yerleşmesine katkı sağlayıcı işlevi

3. Yetişmiş ve kent sorunlarına duyarlı insan kaynağı oluşturma işlevi”

Sonrasında “İstanbul Habitat II Konferansı” ile yerel idarelerin kendi beldelerine yönelik YG-21 planlarını hazırlamaları ve uygulamaları önemle vurgulanmıştır. Yerel Yönetimlere “Kentler İçin Eylem Planı” hazırlama sorumluluğu verilmiş; yerel yönetimlere katılımcı anlayış içinde toplumun tüm kesimleriyle işbirliği sağlanması önerilmiştir. Bu Konferansta YG-21 kapsamında sürdürülebilir kalkınmanın temelinde demokratik, insan haklarına saygılı, şeffaf, katılımcı ve halka hesap veren yönetimlerin olduğu ve bunu da etkin bir biçimde yerindelik ile sağlanabileceği belirtilmiştir (Çetinkaya ve Korlu, 2012:97; Öner, 2001:105; Akdoğan, 2008:5).

Uygulamalar, yerel yönetim sürecinde YG-21 etkinliklerinin, kenttaşların kendi beldeleriyle ilgili sorunların çözümünde karar alma süreçlerine katılımlarında katkılar sağladığını göstermiştir (Adıgüzel, 2003:52).

1.5.2. Planlama Süreçlerine Katılım: Toplum Kalkınması ve Kentsel Katılım

Yerel yönetimlerin faaliyetlerinden katılıma en uygun olanlarından biri de planlama faaliyetleridir. Planlama faaliyetlerine toplumun geniş bir katılımı tercih edilmelidir (Özer, 2011:55).

Türkiye’de MEHTAP adıyla bilinen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi gereği, kent ve kasabalarda “toplum kalkınması” yaklaşımıyla katılımcı bir kalkınma ve yeniden yapılanma düşüncesiyle yurttaşın daha iyi hizmet görmesi ve bu gelişmelerde sistemin içinde olması temel amaçlardan biri olmuştur (Çukurçayır, 2010:49). Toplum kalkınması kavramı, kırsal ve kentsel yerel toplulukların toplumsal ve ekonomik sorunlarını çözmek amacıyla girişkenliği ele alarak yerel güçlerini birleştirmesi, öz güçlerini ortaya koyması, imkânlarının elvermemesi hâlinde giriştiği bu gönüllü çabaların devletçe desteklenmesi ilkesi çerçevesinde bir dayanışma, özüne yardım ve karşılıklı yardımlaşma sürecidir. Toplum kalkınmasının

hedef kitlesi, köyde ya da kentte yaşayan ama bu özellikleri taşıyan yerel bir topluluktur (Zengin, vd., 2014:103-104).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nde (KAYA) belediyelerin sorunları belirtilirken “yönetmelik saydamlıkta yetersizlik” konusu üzerinde durulmuştur. Plan, program ve uygulama kararları üzerinde, hemşehrilerin bilgi edinme haklarına sahip olmaları gerektiğinin önemle üzerinde durulmuştur (Sezgin, 2011:101).

Kentsel katılım güzelleştirme dernekleri, meslek kuruluşları, kent senatosu ve kent konseyinin katılımıyla gerçekleşir. Bir kentte yaşamakta olanların, kentin yönetimine örgütlerin katılımına olanak verilmesi bir kentli hakkıdır. Belediyelerin sayısız imar değişiklikleri ile kent planlarında büyük yönlendirmeler yapması ve aldığı önemli kararları kamuoyundan ve sivil toplumdan saklaması toplumda büyük bir rahatsızlığın doğmasına neden olmaktadır (Çukurçayır, 2010:53). Göstermelik danışma ya da katılma yerine, geçerliliği olan bir katılma anlayışına geçildiğinde, halkın etkisi kent yönetiminin eylem ve işlemini destekler yönde olacaktır (Doğan, 2015:536; Çukurçayır, 2010:53). İyi yönetim prensipleri ile kent yönetimine bakıldığında, etkin, eşitlikçi, güvenli ve sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmanın, katılımcı ve çok ortaklı / paydaşlı yönetim biçimleri ve dolayısıyla kentsel yönetim araçlarının gerekliliği göz önünde bulundurulmalıdır. Yönetimi temel alan kent yönetimi yaklaşımlarının başarılı olabilmesi için toplumdaki tüm aktörlerin desteği ve aktif katılımları şarttır (Çukurçayır vd., 2012).

Planlama süreçlerinin hayata geçirilmesi için, tüm paydaşların katılımını sağlayan kurumsal yapının oluşturulmasıyla kurumlar arası iletişim ve işbirliğinin sağlanması önem teşkil etmektedir (Zengin, vd., 2014:113). Planlama sürecine halkın olumlu katkısının sağlanabilmesi, üyesi bulunduğu toplumun sorunlarının ne olduğunu bilen, bilinç düzeyi yüksek halk temsilcilerinin görüşlerinin alınmasıyla mümkün olur (Doğan, 2015:536). Kent içinde yaşayanların her türlü gereksinimlerini, en iyi biçimde karşılamak amacıyla yapılan kent planının gerçekleşmesi, planın öngördüğü ilkeler ve önerilere bağlıdır (Doğan, 2015:537).

1.5.2.1. Stratejik Planlama ve Katılım

Yurttaşların, yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama süreçlerine katılımı noktasındaki araçlardan biri de stratejik planlamadır (Turan, vd., 2013:241). Stratejik plan en basit ifadesiyle, bir belediyenin ve kurumun başı olan başkanın 5 yıllık bir yol haritası niteliğindedir ve kentin geleceğini şekillendiren önemli araçlardan biridir (Arıkboğa, 2010).

Belediye Kanununun 41. maddesinde “Stratejik plan ve performans programı başlığı yer almaktadır. *“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”* diye belirtilmektedir (5393 s.K. m.41). Belediye Kanunu’nun 41.maddesinde *“Stratejik plan ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir”* cümlesi belediye bütçesi ile karar alma arasındaki bağlantıyı ortaya koymaktadır. Bu maddede dolaylı olarak kent halkının kent bütçesi üzerindeki hakkı stratejik plana paydaş olarak katılması gerektiğine vurgu yapılarak ifade edilmektedir (Çetinkaya ve Korlu, 2012:100).

Stratejik plan, sadece bir kentteki çeşitli kurum ve kuruluşları ve onların temsil ettikleri grupları değil, doğrudan doğruya kentte yaşayanları da yakından ilgilendirir. Belediye meclisi, stratejik planın hazırlanması sürecinde, temsil ettikleri kesimlerle belediye yönetiminin buluşmasını sağlayabilir. Stratejik plan hazırlama sürecinde çeşitli toplantılar yapılabilir ve bu toplantılar sonucunda kentte yaşayanlar, stratejik planın şekillenmesi sürecine katkı sağlama imkânı elde eder (Arıkboğa, 2010).

1.5.2.2. Türkiye’de Kalkınma Planları ve Katılım Konusunda Yapılmak İstenenler

Kalkınma, farklı toplumsal tabakaların tercihlerini içeren, biçimlendirilen ve yönlendirilen politik bir tercihi yansıtmaktadır. Planlama ise neyin, nasıl yapılacağını önceden belirlemekte ve kalkınmanın aktörlerini, politikasını ve araçlarını somutlaştırmaktadır. Bu çerçevede benimsenen kalkınma anlayışı ile uygulanan

planlama modeli arasında yakın bir ilişki bulunduğu söylenebilir (Övgün, 2011:266). Türkiye’de 1960 sonrası dönemde kapsamlı planlama yaklaşımı benimsenmiş, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeye hız kazandırılmasına çalışılmıştır. Bu bağlamda 1960’lardan bu yana Türkiye ekonomik ve toplumsal gelişmesini; bölgesel eşitsizlikleri azaltmak, toplumsal ve ekonomik dengeyi sağlamak amacını güden Beş Yıllık Kalkınma Planları üzerinden yürütmüştür (Sevinç, 2011:44).

Devlet Planlama Teşkilatının VI. Beş Yıllık Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda halk katılımının sadece seçimden seçime oy veren bir mekanizma dışında daha üst ve gündelik katılımı da desteklenmesi gerekliliği öngörülmüştür (Özkiraz ve Zeren, 2009:231).

VII. Plandan itibaren üretilen tüm beş yıllık kalkınma planları, sürdürülebilir kalkınma için halk katılımının önemini vurgulamaktadır (Kentleşme Şurası, 2009:17). Yerel yönetim yasaları da AB ve Dünya Bankası’nın önerileri doğrultusunda şekillenen kalkınma planı ve hükümet programı çerçevesinde yürürlüğe girmiştir (Akdoğan, 2008:6). 8. Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda, *“yerel yönetimler arasında ve yerel-merkezi yönetim kuruluşları arasında etkili bir bilgi ağı”* kurulması amaçlandığı vurgulanmakta ve internet yerel düzeyde halk katılımının ve iletişim demokrasisinin gerçekleştirilme araçları arasında sayılmaktadır. Bu bağlamda yerel halk katılımının uygulamaya geçirilmesi için *“yerel yönetimlerde halkı bilgilendirme süreçlerinin ve ortamının geliştirilmesi, kamu belge ve bilgilerine özgürce erişebilirliğin sağlanması”* öngörülmektedir. Bu yaklaşım açık biçimde belediyelerin bilgi toplumunun oluşumu sürecindeki konumunun belirlenmesine yönelik girişimlerden biri olarak görülmelidir (Henden ve Henden, 2005:60). Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda (2007-2013) kalkınma politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi “yönetişim” modeline dayandırılmakta ve böylece “katılımcı” bir bölgesel kalkınma stratejisi benimsenmektedir. Bu planda kalkınma stratejisi, “devlet merkezlikten toplum merkezliliğe” doğru kaydırılmıştır (Çukurçayır, 2013:303).

Türkiye’de hazırlanmış 2014-2018 yıllarını kapsayan 10. Kalkınma Planı’nın *“Kalkınma Bakanlığının koordinasyonunda, katılımcı bir yaklaşımla kamu kurum ve*

kuruluşlarının yanı sıra toplumumuzun tüm kesimlerinden çok sayıda temsilcinin katkılarıyla hazırlandığı” dile getirilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013:3). Bu kalkınma planı “insan odaklılığı” esas alarak kalkınma sürecine herkesin ve her yörenin katılımını azami düzeye çıkarmayı, kalkınmanın sonuçlarından herkesin daha adil bir şekilde pay almasını hedeflemektedir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013:29).

Yerelliğe ve katılıma dayanmayan kalkınma planlarının başarı şansı yok denecek kadar azdır. Bu planlar yapıldıktan sonra başarıya ulaşmak isteniyorsa yerelin sorunları ve öncelikleri doğru tespit edilecek, yerellik ve katılımcılık esas alınacaktır. Bunlar uygulandığı takdirde hem katılımcı demokrasi hem de ihtiyaçların yerelden belirlenmesi anlamında kazanımlar elde edilebilir (Sevinç, 2011:51-52). Bunun haricinde ulusal kalkınma programlarının da vatandaşlar tarafından destek alması durumunda iyi bir yönetim anlayışının ortaya çıkabileceği burada belirtilebilir (Muhammad vd., 2015:827).

1.5.2.3. Uygulamada Bölgesel Yönetişim: Bölge Kalkınma Ajansları ve Katılım

Kalkınma ajansları, merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirip canlandırmak amacıyla kurulmuş olan, genellikle kamunun finanse ettiği kuruluşlardır (Koç, 2010:118). Yine bu ajanslar, bölgesel kalkınma uygulamalarına ilişkin kararların ve politikaların katılımcı bir yapı içerisinde bölgede yaşayanlar (özellikle kilit aktör ve paydaşlar) tarafından alındığı ve uygulandığı yerinden yönetim ve bölgesel strateji esasına dayalı kurumlardır. Ayrıca kalkınma ajansları, eskiden sadece devletin üstlendiği kalkınma misyonunun, artık toplumun her kesimi tarafından paylaşılmasını sağlamaktadır (Sevinç, 2011:46). Bölge Kalkınma Ajansı modeli, oldukça “farklı” aktörleri “belirli” bir bölgede “bir araya” getirerek bölge kalkınması için –herşeyden önce- güçlü bir “sinerji” oluşturmak üzere kurgulanmıştır (Çukurçayır, 2013:311).

Bölgelerin rekabet edebilirliklerinin mukayeseli olarak analiz edilmesine, karar alma ve uygulamada yerel aktörlerin katılımın ve yerindenliğin güçlendirilmesine, kurumlar arasında koordinasyonun arttırılmasına, bölgesel

gelişmeyi sağlamaya ihtiyaç duyulduğu için ülkemizde de kalkınma ajansları bünyesinde çeşitli faaliyetler meydana gelmektedir (T. C. Kalkınma Bakanlığı, 2013:122-123; Dinçer ve Yılmaz, 2003:152). 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan Kalkınma Ajansları yönetim anlayışı ile örtüşmektedir. Ajansların kuruluşunda resmi kurumlar, sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler, iş dünyası, basın bir araya gelmekte, şeffaflık ve hesap verebilirlik daha başlangıçta kabul edilmektedir (Yılmaz, 2011:14). Fakat bunca yıllık deneyimler, ilgili literatür çalışmaları ve ajansların raporları göstermektedir ki kalkınma ajansları beklenen katma değeri oluşturma potansiyelinden uzak kalmaktadır. Maalesef ülkemizde özellikle Türkiye'deki örneklerinde rasyonel değerlendirmeler yapılmadan bu ajanslar kurulmaktadır ve yönetim mekanizması “yanlış” yönde etkili olmaktadır. Yönetişim; kayırma ve yozlaştırma mekanizması olarak kullanılmaya uygun hale dönüştürülmekte ve amacından sapmakta, böylece “bölgesel kalkınma ajansları” da “bölgesel kayırma ajanslarına” dönüştürülme tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadırlar (Çukurçayır, 2013:316). Sadece Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin bir gereği olarak bölgesel politikalarını biçimlendiren ve bu zamana kadar uygulanan kalkınma planlarından beklenen gelişmeyi sağlayamayan ülkemiz, dengeli bir bölgesel kalkınma bakımından dünyada oldukça gerilerde kalmıştır. Bunu olumlu anlamda değiştirebilmek için Türkiye, dengeli, sürdürülebilir ve toplumun her kesimince hissedilen bir kalkınma hamlesini gerçekleştirmek zorundadır (Tutar ve Demiral, 2007:80).

1.5.3. Türkiye’de Belediye Kanunu ve Halkın Katılım Olanakları

13 Mart 2005 tarihinde çıkan Belediye Kanunu’nda yerel yönetimlerde halk katılımı konusunun önemle vurgulandığı söylenebilir (Özkeraz ve Zeren, 2009:231). Bu kanunun genel gerekçesinde, “*yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetini artırmak, hukuka uygunluğu, etkinliği ve verimliliği sağlamak için vatandaş taleplerini temel alan bir anlayışın, yönetime hâkim kılınmasının önemi*” vurgulanmaktadır (Örselli ve Bayrakçı, 2016:12). 30. 05. 2005 tarihinde TBMM Başkanlığı’na arz edilen Belediye Kanunu Tasarısı’nın gerekçesinde sürekli yerel düzeyde katılımın önemine vurgu yapılmakta ve

Türkiye’de mevcut yerel yönetimler özerkliğin getirdiği bağımsız karar alma, açıklık ve katılımı sağlama mekanizmalarına sahip olmadıkları için demokratik özellikleri zayıf kurumlar olarak nitelendirilmektedir (Demirci, 2010:151). 5393 sayılı yeni Belediye Yasası’nda yönetime katılma, yönetimde açıklık (özellikle bilgi edinme hakkının önemli yer işgal ettiği göz önüne alınırsa) ve bilgiye dayalı toplum yapısını gözeten, yeni bazı düzenlemelere gidilmiştir. Kent konseyi, meclis toplantılarının açık yapılması, gündemin ilânı ve toplantı tutanaklarının isteyenlere ücret karşılığı verilmesi gibi düzenlemelerin (yani katılım ve açıklık uygulamalarına ilişkin düzenlemeler) dayanakları 5393 sayılı yasada yer almaktadır (Korkut, 2011:148). Bunların yanında Hemşehri hukuku, stratejik plan hazırlanması, ihtisas komisyonları kurulmasına ilişkin düzenlemeleri içeren bu kanun, katılımcı mekanizmalarının geliştirilmesi anlamında ülkemizde mahalli idarelere dönük olarak son dönemde yapılan yasal düzenlemelerde yerel yönetişimin anahtar kavramı olan katılım olgusunun ön plana çıktığının en tipik örneği olmaktadır (Özdemir, 2011:35).

Yeni yapılan hukuksal düzenlemelerde de toplumsal sermayenin önemli göstergelerinden olan halkın katılımı, gönüllülüğü artırmaya yönelik olmuştur (Erdoğan, 2013:85). Bu kanunda katılımı artırmaya yönelik ihtisas komisyonları yapılanmasının oluşturulması ile gönüllülük hükme bağlanmıştır (Erdoğan, 2013:88). Belediye kanununun 24.maddesinde değinilen *“ihtisas komisyonları, belediye meclisi üyeleri arasından en az üç en fazla 5 kişiden oluşabilmektedir. Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir”* (5393 s.K., m.24). Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği’ne göre toplantılara yukarıda belirtilen kişilerin katılımına dair belediye meclisi karar alabileceği gibi, karar almadığı takdirde komisyon uygun gördüğünde katılım için gereken tedbirleri almaktadır. Bireylerin ihtisas komisyonlarına katılımı kanunda genel bir hak olarak tanınırken, bu hükümle beraber belediye meclisi ve komisyon

üyeleri istediklerinde katılımı sınırlandırabilme fırsatını elinde tutmaktadır (Erdoğan, 2013:89).

Belediye Kanunu ile belediye başkanı biraz daha güçlendirilmiş, daha özerk ve halkın katılımının sağlandığı bir belediyeçilik anlayışı hedeflenmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010:304).

5393 sayılı Belediye Kanunu hemşerilerin belediye yönetimlerine karşı olan yükümlülükleri konusunda 1580 sayılı Kanun’u örnek almıştır. Bununla beraber gerek hemşerilerin yönetime karşı hakları gerekse de belediyenin beldeye ve hemşerilere karşı sorumluluklarında artış getirmiştir (Yıldırım vd., 2011:512). Belediye kanununa göre “herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır” (5393 s.K, m.13). Hemşehrilere kanunda görüldüğü gibi belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı tanınmıştır; fakat bu hakkın kullanıma ilişkin düzenleme eksiklikleri bulunmaktadır (Kentleşme Şurası, 2009:43). Katılımın vatandaşa yükleyeceği “sorumluluk” ve “kentli olma” düşüncesinin kentleşme sürecine de olumlu katkılar sağladığı ortadadır. Vatandaşlara aşılacak “yönetime dâhil olma ve kendine güven” düşüncesinin kişisel gelişim süreçlerini olumlu yönde etkilediği görülmektedir (Özkiraz ve Zeren, 2009:231). Hemşehri hukuku başlığında kültür hizmetlerinin belediyelerin görevi olduğunu dikkate aldığımızda, belediyenin bu anlamdaki görevini yaparken katılımcı bir uygulama sergilemesi ve katılımı sağlayacak önlemleri alması kanuni bir zorunluluk şeklinde düzenlenmiş olmaktadır. Böylece bu başlıkta STK’ların katılımları da kurumsallaştırılmış olmaktadır (Özer, 2013:39).

Belediye Kanunu’nda arsa ve konut üretiminin gerçekleştirileceği alanların (m.69) ve kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarının belirlenmesinde yerel sivil toplum unsurlarının ve hemşerilerin katılımına veya görüşlerinin alınmasına yer verilmemiştir (Kentleşme Şurası, 2009:44). Yerel halk oylaması, belediye başkanının vatandaşların talebi üzerine görevinin son bulması gibi doğrudan demokrasi araçları da 5393 sayılı belediye yasasında yer bulamamıştır (Akdoğan, 2008:7).

5393 sayılı Kanunda yerel katılım konusunda çeşitli düzenlemeler bulunmasının ve ülkemizde yerel demokratik katılımın sağlanmaya çalışılması noktasında olumlu yaklaşımlar getirilmeye çalışılmasının yanında uygulamanın gerçekleştirilmesi noktasında sıkıntılar bulunmaktadır. Dünyadaki yerel yönetim modellerini aynen uygulamak, ülkemizdeki yerel halkın kentlileşme, yerel birime karşı sorumluluk taşıma bilincine yönelik eksikliklerin varlığı, mevcut demokratik ve katılımcı modellerinin yönetim yapımıza uyarlanmasının önündeki engellerdir. Bu sebepten ötürü demokratik ve katılımcı modellerin ülke şartlarına ve mevcut kurumsal yapılara göre uyarlanması bu noktada önem teşkil etmektedir (Yıldırım vd., 2011:514).

1.6. Yerel Halk Katılımının Genel Anlamda Değerlendirilmesi

Günümüzde yurttaşların yönetime doğrudan katılımı pratikte hem olumlu hem de olumsuz düşüncelerin gelişmesine sebep olmaktadır. Yurttaşların kendilerini etkileyen yönetim faaliyetlerine doğrudan katılımı, bireysel gelişime katkı sağlaması, bireyleri eğitmesi, toplumsal bütünleşmeyi sağlaması, yönetime meşruiyeti kazandırması, özgürlükleri koruması ve temel bir insan hakkı olması gibi birçok açıdan gerekli ve uygulanabilir demokratik bir ideal olarak görülse de, uygulamada verimsizliğe yol açması, gerçekçi olmaması, gereksiz bir lüks olması, siyasal çatışmaların keskinleşmesine sebebiyet vermesi, aşırı uçları ve totalitarizmi teşvik etmesi gibi birçok eleştiriye de maruz kalmaktadır (Demirci, 2010:145).

Yerel halkın, yönetim geleneğimizden de kaynaklanan yönetsel tercihlerden ötürü yerel katılımdan elde edilebilecek faydalardan mahrum kaldığı görülmektedir (Güler ve Gürer, 2014:126). Ülkemizdeki yerel yönetim kurumunun batıdan ithal edildiği, halen ülkemizde tam anlamıyla demokratik ve katılımcı bir yönetim anlayışının oluşmadığı söylenebilir. Fakat, başarısızlığın faturasını toplumsal yapımız ve kültürümüze çıkarmak yanlıştır. Zira geçmişe bakıldığında, çağdaş anlamda yerel yönetimlere rastlanılmamasına karşın, yerel nitelikteki hizmetlerinin çoğunun yerine getirilmesi esnasında, halkın gönüllü ve çeşitli şekillerde örgütlenmesi yoluyla, bugünkü ileri düzeydeki ülkelerden daha katılımcı bir yönetim biçiminin uygulandığı görülecektir (Öztürk, 1996:109). Zaman zaman kriz üzerine

kriz yaşıyan ülkemizde, en önemli krizlerden biri de yönetsel süreçlerin tıkanmasıdır. Yönetsel etkinliklerin tıkanması konusunda, hem devlet kaynaklı, hem de özel kurum ve kuruluşlarca ya da kişilerce girişilen önemli çabalar yaklaşık elli yıldır görülmektedir. Özellikle planlı dönemle birlikte bu çabalar yoğunlaşmıştır (Çukurçayır, 2010:48).

1.6.1. Katılımın Faydaları

Katılımcı demokrasiyi savunanlar, katılımın bizzatı bir hak olması yanında yönetime halkın doğrudan katılımının bireysel ve toplumsal açıdan birçok faydası olduğunu ileri sürmektedir. Buna göre katılımın potansiyel faydaları şu şekilde özetlenebilir: Doğrudan halk katılımı; gelişmeye yönelik, eğitici, tedavi edici ve bütünleştirici, meşrulaştırıcı, özgürlükleri koruyucudur. Bunların yanında bu katılım değişimde etkili bir araç ve gerçekçidir (Demirci, 2010:146).

Vatandaş katılımının genel yararları şu şekilde ortaya konulabilir: Birinci olarak, yüksek nitelikli bir karar alma süreci ile yeni ve yenilikçi çözümler keşfedilebilir. Halk kendi ihtiyacını karşılamada aktif ve etkili olursa demokratikleşme sağlanacak, olası tartışma ve itirazlar karar alma süreci esnasında tartışılacağı için de kararlar uygulamada daha etkin olacaktır. Sürece dâhil olan tüm paydaşlar, birbirleriyle etkileşime girer ve birlikte yaşama ve dayanışma ruhu oluşur. Katılım süreçleri, topluluğun üyeleri için daha şeffaf, hesap verilebilir ve meşru olup iyi yönetişime doğru bir adım atılır. Siyasetçiler, erişilmez karar alıcılar olarak algılanmaz ve kamu çalışanları da pasif bürokratlar biçiminde düşünülmekten vazgeçilip, en iyi çözümleri arayan, kendini halka yardımcı olmaya ve hizmet etmeye adanmış görevliler olarak görülmeye başlanırlar (Çevikbaş, 2008:75; Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:41). Karar verme işlevinin her aşamasına katılma imkanı olan bilinçli ve bilgili yurttaşlar, halkın görüşleriyle oynanması tehlikesini bertaraf edebilir (CDLR, 1995:30). Dünya Bankası, Türkiye Yardım Stratejisi katılımın “yararlarını” şu şekilde açıklamaktadır: *“Katılım, politika etkinliğini artırır. Sivil toplumun, Türkiye’nin gelişimine daha fazla dâhil olması - stratejilerin tasarlanması ve programların uygulanması ile ilgili olarak- vatandaşın gözünde hükümetin çalışmalarının*

etkinliğini ve uygunluğunu arttıracaktır” (Akdoğan, 2008:5). Halkın karar vermeye katılması, planlama işleminin basitleştirilmesi ve işlerin kolaylaştırılmasını, hareket alanının genişlemesi ile alternatiflerin artmasını sağlamaktadır (Özer, 2013:32). Bunun haricinde halkın üretime katılımı hizmetlerin daha kolay benimsenmesini ve yapılan hizmetlere daha çok sahip çıkılmasını sağlar. Halkın işgücünü ve düşüncelerini kendi çevreleri için seferber etmesi maliyetlerin düşürülmesi yönünden önem taşımaktadır (Özkiraz ve Zeren, 2009:232). Yerel halk, hizmet sunumu ve programlara doğrudan katılarak yerel çalışmaları daha aktif bir biçimde etkileyebilmektedir. Böylece maliyet artmamış olup ek kaynakta sağlanmış olur (Sezgin, 2011:109-110).

Yurttaşlar karar alma sürecine katılırken, eğitilmiş uzmanlar veya profesyoneller olmasa da, iyi görüşler ve dilekleri ortaya koyabilirler. Örneğin; bir mahalledeki sorunları belirleyebilmek için o mahallede uzun yıllardır yaşayan sakinlerden daha uygun biri bulunmayabilir; veya genç neslin ihtiyaçlarını gençlerin kendilerinden daha iyi ifade eden birine rastlanması durumu da belki olanaksızdır (Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:41).

1.6.2. Katılımın Belli Kısıtları ve Katılımcı Yaklaşım Karşıt Savlar

Ülke düzeyinde olduğu gibi katılımın yerel düzeyde de oldukça sınırlı kalmasının çeşitli nedenleri vardır. Bunların bir kısmı yaş, ekonomik durum, zaman, yer ve hazır olmama konularından kaynaklanmaktadır. Ekonomik kısıtlar, yüksek oranlardaki işsizlik, bazı ülkelerdeki çocuklar ve gençlerin açlık tehdidiyle karşılaşması katılımı azaltan genel unsurlar arasındadır. Örneğin ön yargılı bir yaklaşım da olsa, gerçekte yöneticiler, yurttaşın fazla bir şekilde kendilerinin işine karışmamalarını gönülden isterler. Dahası, yurttaşı “rahatsız edici bir faktör” olarak görürler. Yurttaşın toplumsal konularla ilgilenme düzeyi düşük kalmakta; yöneticiler katılımı, işleri zorlaştırıcı ve etkenliği azaltıcı bir olgu olarak görmekte; temsilciler, yurttaşla olan dönemsel ilişkilerini yurttaşla yakınlık ve demokrasi için yeterli saymakta ve katılım bunların sonucunda belirli ölçekte kısıtlanmaktadır (Çukurçayır, 2012:76-77; Özer, 2011:53). Büyük belediyelerin, yerel yönetimlerin işlerine halk

katılımını ve yerel demokrasiyi genelde olumsuz yönde etkilediği yönünden yaygın bir inanç bulunmaktadır (CDLR, 1995:29).

Halkın yönetime katılımı, özel sektörün yerel hizmetlerin görülmesi noktasında etkin hale gelmesi için kullanılan bir araç olarak görülmesinden öteye gidememektedir (Güler ve Gürer, 2014:129). Yerel yönetimlerde özelleştirmeler sürdükçe, yerel halkın katılımının daha da azalması beklenebilir. Çünkü yerel düzeydeki kamusal hizmetler özelleştirildikçe, ticari sınırlar artacak, halk özel sektöre devredilen kamusal hizmetler üzerindeki söz hakkını yitirecektir (Akdoğan, 2008:13). Yine bunların yanında halk, yerel meclislerde görev yapmayı vatandaşlık görevinden çok, daha üst kademedeki meclislere seçilmek için bir basamak olarak görmektedir. Türkiye’de insanların yerel hizmetlere katılmaktansa merkezi hükümet kararlarında etkili olma ve katılma noktasında daha istekli oldukları görülmektedir (Çevikbaş, 2008:91).

Belediyede yaşanan kaynak savurganlığı, verimsizlik, kayırcılık, partizanlık, yetkilerin kötüye kullanılması, keyfilik, aşırı otoriterlik gibi olumsuz durumlara karşı halkın ya da hemşerinin bireysel sorunları ve çıkarları dışında belediye işlerine karşı ilgisizliği, bedavacılığı da halk adına katılımı kısıtlayan nedenler olarak karşımıza çıkmaktadır (Yalçındağ, 1995:16).

Demokrasinin yapısından kaynaklı olarak çoğunluğun kararlarının uygulanması bazı durumlarda kent yararına sonuçlar çıkarmayadabilir (Çetinkaya ve Korlu, 2012:112). Genellikle, tutarlı kararların alınmasında en iyi konumdakiler alanlarında uzmanlaşmış olan kamu yetkilileridir ve yurttaşlar bunun için gerekli yeti ve bilgiye veya tecrübeye sahip olmayabilirler. Halkın gerekli bilgi ve tecrübeye sahip olmaması durumunda o süreçte doğru karar alınmayabilir. Ya da katılım sağlanmaya çalışılırken karşımıza çıkan süreç, örgütlü ya da güçlü çıkar grupları tarafından istismar edilebilir. Bunların yanında etkileşimli karar alma süreci daha uzun sürer ve maliyetlidir. Tartışma ve uzlaşma doğal olarak zaman ve kaynak gerektirmektedir. Yine belli konular da katılımcı yaklaşım için elverişli olmayabilir. Örneğin; vergi, ülke savunması, adalet veya doğal afetlerle mücadele vb. Yine katılımcı süreçlerin istismar edildiği durumlarda uygun yöntemler kullanılarak veya

kamuya açık toplantılar yapılarak sürecin istismar edilmesi önlenabilir (Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:41-42; Çevikbaş, 2008:75).

Türkiye’de kent konseyi yapılanması ile yasal bir statü kazanan doğrudan halk katılımıyla ilgili sorunların genel bir özeti yapılacak olursa karşımıza belli açmazlar çıkmaktadır. Bunlar: İlk olarak katılımın belirsiz olduğu söylenebilir. Yönetici elit katılım konusunda isteksizdir. Katılımda toplumdaki tüm birey ve çıkarların temsili zordur. Yerel yönetimlerde ideal bir demokratik insan mevcut değildir. Katılımın yapacağı etki tam olarak belirlenememektedir. Belediyeler katılım sürecinin çıktılarını kendi plan, program ve bütçelerine yansıtmakta isteksiz davranmakta ve bu da katılımın hizmet verimliliğini olumsuz etkilemektedir. Toplumda kutuplaşan ve çatışan çıkarların belli toplantılarda temsil edilmesi (Örneğin kent konseyinde) toplumsal çatışmaları körükleme riskini bünyesinde barındırmaktadır (Demirci, 2010:152-154).

Ele alınması gereken bir diğer konu da merkezi idarenin yerel idare üzerindeki kontrol gücünün bazı durumlarda yerel halk ile belediyenin kent için karar verememesine sebep olmasıdır. Merkezi idare ulusal çıkarlar ve politikalar nedeniyle belediyeler aracılığıyla o kent için kararlar alıp uygulamalara gitmektedir. Örneğin Türkiye, 2016 Avrupa Şampiyonası için ulusal ölçekte bir karar alarak, şuanda birçoğu biten stadyumlar yapmaya karar vermiştir. Fakat bu stadyumların ister yerel kaynaklarla isterse de merkezi kaynaklarla yapılıyor olsun yerel halkın stadyum yapılma kararına katılımının bir şekilde sağlanmasının önemine vurgu yapmak gerekecektir (Çetinkaya ve Korlu, 2012:113). Bundan ayrı olarak, ulusal siyasi sorunların, yerel sorunlardan daha önemli olduğu durumlarda yerel yönetimlere katılım, her zaman halk egemenliği ilkesinin gerçekleştiği anlamına bile gelmemektedir. Çünkü halk egemenliği, belediye hizmetlerinden yararlanmanın boyutunu aşar. Belediye hizmetlerinden en iyi biçimde yararlanmak ile kaynak dağıtımında adaletin sağlanması konusundaki girişimler birbirinden farklı olmaktadır (Atiker, 2004:122).

1.6.3. Halk Katılımının Karar Alma Sürecinde Etkinliğinin Sağlanması İçin Yapılması Gerekenler

Her ne kadar vatandaşlar, katılıma konu olan plan veya programlar noktasında uzman ya da profesyonel olmasalar bile, her durumda alınacak kararlardan etkilenen bir paydaş olarak belli bir katılım oranında sürece içselleştirilmeleri gerekmektedir. Örneğin; “uzmanları görevlendirme”, “geri bildirim sağlama” vb. şeklinde bu sağlanabilmektedir (Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:41). Büyük kentlerin varoşlarındaki veya geri kalmış bölgelerdeki eğitimsiz kitlelerin kamusal alanlar oluşturup belediyeden bekledikleri hizmetlerin öncelikleri veya sorunların çözümleri üzerinde kendi aralarında uzlaşmaya varmak için tartışabilmeleri önemlidir (Atiker, 2004:126). Yurttaşlar, geleceğin toplumunda kendi yaşamıyla ilgili daha fazla sorumluluk almak, yönetsel ve siyasal yaşama daha fazla katılmak durumundadır (Çukurçayır, 2012:36). Ülkemizde mahalli idarelerin yurttaşın kapsadığı birimlerinde, liyakat ilkesinin uygulamaya geçirilmesi gereklidir. Siyasal katılımın yaşama asıl olarak geçirilebilmesi için, halk meclislerinde daha fazla yetenek ve bilgi sahibinde olan insanların mevcut olması lazımdır (Çevikbaş, 2008:91). Mahalli düzeydeki katılma, ulusal düzeyde bir katılmaya dönüştürülemezse, muhalefet toplumsal anlamda büyük ihtimalle düzensiz yapısını sürdürecektir. “Bağımsızlık, eşitlik ve kalkınmayı” amaçlayan bir siyasi katılımı yerel ve milli düzeyde yaşama ekleyecek sistemlerin oluşturulması amacıyla mücadele edilmesi, halkın toplumsal problemlere daha etkili müdahale edebilme ihtimalini arttıracaktır (Akdoğan, 2008:14-15). Belediye meclisi ya da meclis üyeleri, yerel düzeyde bunun sağlanabilmesi için katılıma önem verebilir, katılımın peşinde olabilir, katılımı dertlenebilir, katılımın sağlanması ya da gelişimi noktasında yeni teklifler / örnekler oluşturabilir (Arıkboğa, 2010). Ülkemizde özellikle belediyeler, belediye meclis toplantılarının yerel televizyon kanallarından canlı olarak yayınlanmasını sağlayabilirler. Bu uygulama, meclis kararından daha fazla kişinin bilgilendirilmesini sağladığı gibi, yerel siyasete katılım ilgisini de arttırabilecektir (Erdoğan, 2013:69). Kent konseylerinde alınan kararların sadece belediye meclisinde değerlendirilmesi, bu kararların bulunulan bölgedeki tüm mahalli idarelerin hepsini

ilgilendirdiği için bir eksikliğe sebep olmaktadır. Bu noksanlığın giderilmesi açısından Belediye Yasası'nda yapılmış düzenlemeye benzeyen bir düzenlemenin İl Özel İdaresi Yasası'nda da yapılması gereklidir. Bunun düzenlenmesi durumunda yurttaşın katılımını arttırması niteliğiyle her daim gündeme gelen kent konseylerinde kurumsallık daha net ve açık duruma gelebileceği gibi; yurttaş katılımı neticesinde ortaya çıkan tekliflerin daha geniş platformlarda değerlendirilmesinin önü açılmış olacaktır. Belediye dışında kent konseyinde mahallelerin de tamamının temsil edilmesine yarayacak bir teşkilin, katılımın işlevselliğini yerine getirebilmesi açısından daha doğru sonuçlara yer açacağı belirtilmelidir (Özdemir, 2011:46-47). Buna ek olarak kent konseyi çalışmalarına en yüksek katılımların sağlanabilmesi bakımından, konseyin ve çalışma gruplarının “oluşum, çalışma ve faaliyetlerinde” politik bir anlayışın ve siyasi nitelikte belirleyici olma güdüsünün açığa çıkarılmaması gerekmektedir. Geniş halk oluşumlarının katılımı noktasında kamuoyunda kent konseylerine ilişkin bir güven ortamı meydana getirilmelidir. Bu yapılabilirse kent konseyleri katılımcı mekanizmalar haline gelebilecektir (Özdemir, 2011:49).

Yurttaşın mahalli idarenin çalışmaları hakkında “gazete, dergi, el ilanı, broşür, kitapçık” vb. basılı araçlardan yararlanılarak bilgi sunmak, onlardan fikir talep etmek ve bunun sonucunda halkın katılımının önemsendiğini ortaya koymak gereklidir (Gölönü, 2000:129). Belediyelerin bütün örgütleriyle halk eğitimi faaliyetleriyle gerçek anlamda bir sivil toplumun oluşmasını sağlayacak kamusal alanın kültürel ortamını hazırlaması durumunda, yönetime yurttaş katılımının bir anlamı olacaktır (Atiker, 2004:126).

Belediyenin tüm faaliyetleri, gelir ve giderleri belli zamanlarda halka duyurulmalı, alım-satım ve ihalelerle, imar çalışmalarına ilişkin işlemler bütün açıklığıyla halka sunulmalı, hatta son zamanlarda uygulandığı gibi halkın ve basın önünde yapılmalıdır (Akçakaya, 1999:83).

Kentsel hayat kalitesinin daha da iyileştirilmesi ve mahalli düzeyde alınan kararların esas hizmetlere dönüştürülebilmesi, kentsel sistemdeki katılım yollarının açık olması ve bu yolların çeşitlendirilmesi ile olanaklı görünmektedir (Adıgüzel,

2003:55). Kentli, her şeyin başında kentin ve belediyenin gerçek sahibinin bizzat kendisi olduğunu bilmek, bunun bilinci içinde olmak zorundadır. Kentlinin, belediyenin hem demokrasinin kesintisiz işlemesi bakımından çok önemli olduğunu algılaması, hem de halkın katılımı ile oluşturulan ve onun yakın denetiminde görev yapan belediyenin, kent hizmetlerinin etkililik ve verimlilikle yürütülmesinin tek güvencesi olduğunun bilincine ulaşması gerekmektedir (Yalçındağ, 1995:21).

“Halkın karar alma süreçlerine katılımını sağlamak” bağlamında, halkta demokrasi ve hemşehrilik bilincinin güçlenmesi ve uygulamalı katılım mekanizmalarının oluşturulması gereklidir (Yıldırım vd., 2011:528-529). Kentsel problemlerle alakalı olarak “yalnızca şikayetçi olmanın boş bir eylem olduğu, çözüm için kendisinin de bir kenttaş olarak çaba göstermesi gerektiği, her şeyi devletten beklemenin yanlış olduğu” fikri ile beraber yurttaşın katılımcı kuruluşlar içinde kendini vererek çalışması, emek sarf etmesi, halkta kentlilik bilincinin olgunlaşmasına vesile olacaktır (Adıgüzel, 2003:49). Kentlilik veya hemşehrilik bilincinin gelişmesini sağlayacak bir uygulama da kültürel etkinliklerin yaygınlaştırılması olacaktır. Kültürel etkinliklerle (gösteriler, sportif karşılaşmalar, yarışmalar, fuarlar vs.) yöresel kültür değerler muhafaza edilecek, halkın yöresel sorunlara ilgisi artacağı için, yerel oluşumlara duyarlı, katılımcı bir bilincin oluşması sağlanabilecektir (Gölönü, 2000:131).

Mahalli idareler, halkın güvenini ve desteğini arkasında hissederek, onların dileklerine ve tekliflerine açık, katılımı öngören ve demokratik olan bir hizmet sunmalıdır (Henden, 2005:1). Kent halkı ve belediye arasında güvenin tesis edilmesi ve birbirlerine yabancılaşma sorununun aşılması toplumsal barışa da katkı sağlamış olacaktır (Gültekin ve Çelik, 2007:321). Kentli ne kadar kendilerine düşen yetkileri doğru kullanırsa, iyi çalışan, başarılı ve dürüst belediyenin ortaya çıkması açısından saydamlık, katılım ve denetim gerçek işlevlerini yapabilecektir. Belediye uygulamalarında halkın çalışmalara proje bazında katılımının sağlanması, halk girişiminin ve halkla işbirliğinin özendirilmesi vb. uygulamalar sonucunda halk katılımının daha etkin nitelikler kazanacağı söylenilebilir (Yalçındağ, 1995:25-28).

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE DENETİM

Organlarının çoğu yurttaşların seçim faaliyetleri sonucunda göreve gelen ve gücünü de aslında halkın kendisinden alan yerel yönetimler, günümüzde globalleşmeyle de beraber iyice önemli hale gelmiş ve daha da güçlenmiştir. Bu gücün halkla beraber değil de halka karşı kullanımını engellemek ve mahalli idarelerin her açıdan şişkinliğinin önüne geçmek için denetim mekanizmasının ne derece ehemmiyet arz ettiği bu çalışmada da şüphesiz vurgulanmaktadır. Ülkemizde ve dünyada mahalli idareler bir biçimde denetlenmektedir; ama yürütülen denetimlerin ne derece işlevsel olup olmadığı tartışmalıdır. İşlevselliğin sağlanması için bütün denetim birimleri ve bunun yanında halk ne gibi faaliyetlerde bulunmaktadır? Bu soruya bir cevap verebilmek için bu bölümde literatür taraması yolu ile araştırma yapılmıştır.

2.1. Denetim Kavramı ve Denetim Türleri

“Bir işin ya da çabanın, genel ya da özel bir takım kurallara uygunluğunu araştırmak ve sağlamak amacıyla uygulamadan önce, uygulama esnasında ve uygulamadan sonra gözden geçirilmesi faaliyetine” denetim denir (Doğan, 1996:27). Denetimin temel unsuru, bir örgütün amaçlarına ulaşmasında doğru yol, yöntem ve işlemler kullanılıp kullanılmadığının tespit edilmesidir (Derdiman ve Uysal, 2015:363). Denetim işlevi, belirlenen bir hedefe ulaşmada, çevreye verilecek olan çıktıların, hizmet ve sınırlılıkların yerindeliğinin belirlenmesinde köklü bir idare çabasıdır (Fırat, 2007). Yönetim bilimiyle uğraşan öncü isimlerden Fayol’a göre denetim, “her şeyin, verilen emirlere ve konulmuş kurallara uygun yapılp yapılmadığının gözetimidir” (Yaman, 2008:1).

Kamu yararı noktasında genel anlamda denetim; örgüt görevlilerinin, kanun hükümlerindeki belirli ölçülere göre çalışıp çalışmadıklarının tespit edilmesi ve değerlendirilmesidir (Doğan, 1997:55). Kamu yönetiminde denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının gelişi güzel bir şekilde genişlemesinin önüne geçmekte, kamuoyu

eleştirilerini dikkate alarak hukuksal metinlerin ve kamu görevlerinin keyfi olarak kullanımına izin vermemektedir (Demirel, 2013:368).

Denetim olgusu zamanla, artan merkezi yönetim ve yerel yönetim faaliyetleri karşısında oldukça karmaşıklaşmış ve yeni tekniklerin geliştirilmesini gerektirmiştir (Aktalay, 2010:234). Denetimin, “uygulama alanlarına, denetimi gerçekleştiren kuruma, denetlenen kurumlara, uygulanan denetleme tekniklerine, denetimin zamanlamasına, maksadına, kapsamına, konusuna, denetim anlayışlarına” vb. göre çok farklı biçimlerde sınıflandırılmasının önü açıktır (Köse, 2007:7). Denetim kavramı, yapan birime göre ele alınırsa; “kamuoyu denetimi, yasama denetimi, yargı denetimi ve idari denetim” şeklinde açıklanabilir. Kapsamına göre denetim, “genel denetim” ve “özel denetim” olmak üzere ikiye ayrılır. Yapılma sebebine göre denetim, “zorunlu denetim” ve “isteğe bağlı denetim”; uygulayış vaktine göre ise denetim, “aralıklı-sürekli denetim”, “önleyici- sonradan denetim” şeklinde ikiye ayrılmaktadır. İçerik bakımından yapılan sınıflandırmada denetim; “uygunluk denetimi, performans denetimi, mali uygunluk denetimi ve faaliyet denetimi” gibi ayrımlara tabi tutulmaktadır. Denetim faaliyetleri hedefleri açısından denetim; “mali denetim, siyasal denetim, performans denetimi” vb. açılardan yapılmaktadır. Ve son olarak denetim statüsüne göre “iç denetim” ve “dış denetim” diye iki biçimde bir ayrıma tabi olmaktadır (Arslan, 2014:6; Yaman, 2008:1).

Türkiye’de oluşturulan Yeni Kamu Mali Yönetim sisteminde denetim, “hırsızlık ve usulsüzlük odaklı bir anlayıştan, yapıcı ve yol gösterici bir kimliğe” dönüştürülmüş, uluslararası tanımlamalara ve uygulamalara uyacak bir yapı hâline getirilmiş ve denetim ile teftiş makamları eskisi gibi birbiriyle iç içe olmaktan kurtulmuştur. Önceki uygulamalarda teftiş birimlerinin aynı zamanda denetim faaliyetleri işlevi de görmekte oldukları bilinmektedir (TEPAV, 2007:12).

İdare içinde etkili bir denetim sisteminin mevcut olması çalışan personelin tümünü yapacağı iş ve işlemlerde daha ihtiyatlı davranmaya itecektir. Hukuk düzenini kabul eden devletlerde yönetim ve denetim, birbirini tamamlayan bir süreçtir. Yönetim ve denetim iç içe geçmiş fonksiyonlar bütünüdür (Yaman, 2008:2).

Denetim kavramı, metodoloji ve tarihsel gelişimi bakımından iki ana dönem dahilinde değerlendirilebildiğinden, türü bakımından Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının denetimi olan geleneksel denetim ve YKY (Yeni Kamu Yönetimi) anlayışıyla ifade edilebilen performans denetimi hâlinde ele alınmasının uygun olacağı düşünülmüştür (Doğan, 1996:27).

2.1.1. Geleneksel Denetim

Geleneksel denetim, geriye yürür biçimde ve genelde işlemler gerçekleşikten aylar sonrasında, örneklem yöntemiyle çeşitli işlemlerin seçilmesi ve bu doğrultuda politikaların, prosedürlerin ve belgelerin incelemeye alınmasıyla gerçekleşebilmektedir (Cankar, 2006:72).

“Hukuka uygunluk denetimi ve mali denetim olarak” da ifade edilebilen geleneksel denetimlerin ana işlevleri; “gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasına esas oluşturan hesap ve belgelerin” aritmetik olarak doğruluğunun periyodik ve ayrıntılı kontrolünü sağlamaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarının sunduğu mal ve hizmetlerden faydalananların beklentilerini ölçme amacı olmayan bu denetim, süreç odaklı bir yapı olarak literatürdeki yerini edinmiştir (Demirel, 2013:368-369). Geleneksel denetim sisteminde üzerinde durulması gereken en temel anlayış belki de “sorumluyu bulma ve cezalandırma” anlayışıdır (Aktalay ve Abdulkakimoğulları, 2010:180).

Geleneksel denetim sisteminde var olan sorunların bertaraf edilmesi ve yeniden yapılanma özelliğinde olduğu belirtilerek yapılmış düzenlemelerin işlevsel olabilmesi, ilk başta uygulamaların hedefe yönelik olmasına bağlıdır. Mahalli idarelerin bahsedilen bu duruma uygun kanunlar yapması, hedefleri daha da görünür kılacaktır (Aktalay ve Abdulkakimoğulları, 2010: 179).

2.1.2. Performans Denetimi

Performans denetimi; eskiden yapılmış planlar ve belirlenen esaslar doğrultusunda, yapılan işlerin öngörülen amaçlara ne ölçüde uygun bir biçimde gerçekleştirildiğinin ve çalışan personelin belirlenen kriterler çerçevesinde

fonksiyonlarını ne şekilde yerine getirdiklerinin, nicelik ve nitelik ölçütleri kullanılarak belirlenmesini ifade eder (Kuluçlu, 2006:19). Performans denetimi, kamu kaynaklarının yönetimin kalitesi hakkında müşterilere bilgi ve güvence sağlamasının yanında, yönetimin olması gerekli faaliyetlerini ortaya koyarak ve bunları geliştirerek kamu kesimindeki idarecilere yardım etmektedir. Bu sebepten ötürü performans denetimi daha sağlıklı bir şekilde hesap verme duyarlılığına, kaynaklar elde edilirken daha fazla tasarruflu olmaya ve verimliliğe, daha yüksek kaliteli kamu hizmeti sunulmasına katkıda bulunmaktadır. Performans denetimi ile geleneksel denetimin en belirgin farkından biri şudur ki, kurumun başarısı üzerine değerlendirme yapılırken performans denetiminde mali ve mali olmayan bilgiler beraberce kullanılır (Demirel, 2013:370-371).

2.2. Yerel Yönetimlerde Denetim

Yerel yönetimlerin denetimi, tanımı anayasa ile tam olarak yapılmış olan mahalli idare örgütlerinin eylemlerinin ve işlemlerinin çeşitli yöntemler kullanılarak denetlenmesidir. Yerel yönetimlerin şu alanda denetlendikleri söylenebilir (Derdiman ve Uysal, 2015:364):

“1) Mahalli idare birimlerinin yaptıkları eylem ve işlemlerin kanun hükümlerine uygun olup olmadığının denetimi

2) Yerel yönetim birimlerinin yaptıkları eylem ve işlemlerin ulusal plan ve politikaya ve verimlilik veya standartlara ne ölçüde uygun olup olmadığının araştırılması

3) Kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri göz önüne alınarak yönetilip yönetilmediğinin ve mali sorumluluğun gereklerinin yeterli biçimde karşılanıp karşılanmadığının denetimi

4) Kamu yönetimlerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol mekanizmalarının değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali raporların ve tabloların güvenilirliğinin denetimi.”

Türkiye gibi, yönetsel yapıları “merkezden yönetim” esasına göre düzenlenmiş ülkelerin hepsinde yerel yönetimler, merkezi idarenin denetimi

içerisindedir. Merkezi yönetim, idarenin bütünlüğünü ortaya koymak maksadıyla yerinden yönetim kuruluşlarının “karar, işlem ve eylemlerini, yargı yoluna başvurmada, yönetsel yetki ve usulleri kullanarak” denetime tabi tutmaktadır. Mahalli idareler üzerindeki denetim; iç denetim kapsamında “kendi örgütleri, birimleri, işlemleri ve hesapları üzerinde kendileri tarafından yapılan denetim” ve “devletin kanunlarla sınırlı olarak yaptığı dış denetim” şeklinde iki başlıkta ele alınabilmektedir (Akpınar, 2006; Aktalay ve Abdulkakimoğulları, 2010:181). Yine yerel yönetimlerin denetim şekilleri başka bir ayrıma da tabi tutulabilmektedir. Bunlar; yasama organı tarafından yapılan “siyasi denetim”, yargı mercileri tarafından yürütölen “yargı denetimi”, yürütme organları tarafından yapılmakta olan “yönetsel denetim”, sivil toplum kuruluşları, basın ve seçim faaliyetleri aracılığı ile gerçekleştirilen “kamuoyu denetimidir” (Arıkan, t.y).

Merkezi idarenin mahalli idarelere uyguladığı denetimi, “anayasaya ve yasalara uygunluk denetimi” (İdari vesayet) ve yerel düzeyde alınan kararların veya yapılan faaliyetlerin, yerinde olup olmadığını, toplumun faydasına uygun düşüp düşmediğinin denetimini kapsayan “yerindelik denetimi” olmak üzere iki biçimde ele almak mümkündür (Akpınar, 2006).

Mahalli idare birimleri içinde bulunan “vali ve kaymakamlar” da kendilerine bağılı olan ve emri altında çalışan birimleri doğrudan denetleme yetkisine sahip olmalarının yanında, mevzuatlar çerçevesinde beldedeki hizmetlerin de en iyi biçimde yerine getirilmesinden bir ölçüde sorumlu olmaktadırlar (Akpınar, 2006).

Türkiye’deki yerel yönetimlerle ilgili ortaya konulan kanunların denetimle ilgili düzenlemelerine bakıldığında, denetimin türleri, içeriğı ve sınırlarının 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYK) hükümlerine göre belirlendiğı görölmektedir (Aktalay ve Abdulkakimoğulları, 2010:182). Bunlara ilaveten, denetim anlayışında ölkemizde yeni bir takım değışikliklerinin yaşandığını da söylemek olasıdır. Örneğın Kamu Denetçiliğı Kurumu’nun ölkemizde de uygulanmasına ek olarak, büyükşehir yönetiminin, bunlara bağılı kurum ve kuruluşların ve işletmelerin senede bir defa bağımsız denetim kuruluşlarınca denetlenmesi önerilerinin mevcut olduğı bazı çalışmalarda görölmektedir. Bahse

konu olan bu çalışmalar Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlerliğinin önemsendiğini göstermektedir (Fırat, 2007).

2.3. Belediyelerin Denetimi

Belediyelerin denetimi 3.7.2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 54 den 58'e kadar olan maddelerinde ve kanunun diğer bazı maddelerindeki hükümlerle düzenlenmiştir (Derdiman ve Uysal, 2015:367). 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55. maddesinde, belediyelerde "iç ve dış denetimin" yapılması gerekliliği vurgulanmıştır. İç ve dış denetimin de 5018 sayılı KMYK hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir. Buna göre, denetim iş ve işlemlerin "hukuka uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimini" içine almaktadır (Tütüncü, 2011:227; Bayrakçı, 2011:124). Belediyelerin denetimi; *"faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacı ile; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak"* ifadesiyle belediyelerde denetimin hedefi bu doğrultuda vurgulanmıştır (Keleş, 2009:280; Tütüncü, 2011:227; Bayrakçı, 2011:123-124).

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu yönetimlerinin tabi olduğu kamu mali yönetimi ilkeleri ve uygulamaları, belediyelerde 2006 yılından itibaren uygulamaya başlanmıştır (TEPAV, 2007:8). Bu uygulamalar sonrasında karşımıza çıkan, "Beldes" olarak adlandırılan bir projede, "nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerin altyapı ihtiyaçlarının giderilmesi ve bu belediyeler tarafından sunulan mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin kalite ve standartlarının yükseltilmesi" amaçlanmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2007:1). Fakat bu proje sonrası yolsuzluk söylemleri yaygınlıkla tartışılmıştır. Çünkü diğer kamu harcamalarından farklı olarak pek çok istisnayı ve muafiyeti bünyesinde barındırmış ve sözü edilen bu proje yeni kamu mali yönetim sistemi ile tasarlanan modern denetim anlayışlarına tabi olmamıştır (TEPAV, 2007:8).

2.3.1. İç Denetim

İç denetim; kurumların her türden faaliyetini geliştirip iyileştirmek ve kuruma değer katılması amacıyla bağımsız ve tarafsız bir biçimde güvence ve danışmanlık hizmeti vermektir (Bilge ve Daşkaya, 2015:110). İç denetim, yerel yönetimler hesaba katılarak değerlendirilecek olursa, hesapların, faaliyetlerin, işlerin, işlemlerin ve buna dayanak oluşturan kararların mahalli idare biriminin kendi organları ve birimleri aracılığıyla teftiş ve incelemeye tabi tutulmasıdır. Bu denetim, bir diğer bölümde kısaca değinilecek hiyerarşik düzeneklerin sisteme dâhil olması ile yapılacağı gibi, hiyerarşik yapılanma dışında kalan “teftiş kurulu, belediye meclisi ve belediye encümeni” kullanılarak da gerçekleştirilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre de belediyelerde iç denetim sisteminin kurulması ve işletilmesi yetki ve sorumluluğu, “belediye başkanına veya onun görevlendireceği iç denetçilere” verilmiştir (Ekici ve Toker, 2005:7; Doğan, 1996:29; Arslan, 2014:56).

Harcama öncesi denetim, ödenek ayrılmasını, yüklenmelere girişilmesini, ihaleler ve sözleşmeler yapılmasını, mal ya da hizmetin teslim alınmasını, işin gerçekleştirilmesini, ödeme emri belgesinin düzenlenmesini ve benzeri işlemleri kapsamaktadır. Akçal yönetime ve harcama öncesi denetim süreçlerine ilişkin ölçünleri ve yöntemleri Maliye Bakanlığı belirlerken, iç denetimle ilgili öteki ayrıntıları İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) belirlemektedir (Güner, 2013:68; Keleş, 2009:). “İlçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar verme ve iç denetim birimlerini değerlendirmek de bu kurulun görevleri arasındadır (Aktalay, 2010:263). Belediyelerde ve diğer kamu idarelerinde iç denetçi atamalarında İDKK’nın onayının alınması iç denetimin amacına ulaşması için bir güvence olarak ele alınabilmektedir. Bu kurulun, İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 27. maddesine göre, sertifikayı iptal etme dışında iç denetçinin kendi isteği dışında görevden alınamayacağı da hüküm altına alınmıştır. Sertifikayı iptal etme durumu da iç denetçinin iç denetçilikle bağdaşmayan hareketlerde bulunması, görevinden kendi isteğiyle ayrılması durumunda olmaktadır (Alıcı, 2008:226). İDKK’nın, iç denetim yöntemlerini yeterince gözden geçirdiği, bu yöntemleri basitleştirdiği takdirde ve bazı kurumlarda

kullandığı “İçDen” isimli otomasyon programını yaygınlaştırdığı oranda, denetim kaynağının etkin ve verimli kullanılmasına katkı sağlayacağı ve denetimin etkinliğini arttıracığı da söylenmektedir (Bilge ve Daşkaya, 2015:126).

İç denetim: iç denetçiler, teftiş birimleri, denetim komisyonlarınca yapılabilmektedir. İç denetim, faaliyet raporlarının hazırlanması biçiminde de karşımıza çıkmaktadır (TEPAV, 2007). İç denetim süreci dört aşamadan oluşmaktadır. Bunlar: Denetimin planlaması, denetimin yürütülmesi, raporlama ve izleme aşamalarıdır (Can, 2013:39). İç Denetim sürecinin, denetim maliyetlerini dikkate alan, denetçinin performansını sürekli ölçen, denetim olgusunun tüm türlerini kapsayan özellikleri de bünyesinde barındırmaktadır (Gürkan, 2009:129).

5018 sayılı KMYK’nın 63’üncü maddesine göre iç denetim; “*kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir*” (5018 s. K., m.63). “*Belediyelerde gerçekleştirilecek olan iç denetim faaliyetinin amacı; ilgili mevzuat çerçevesinde yönetim ve kontrol yapılarını, risk yönetimini ve iç kontrol süreçlerinin etkinliğini, verimliliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş iç denetim standartlarına uygun olarak gerçekleştirmektir*” (Tütüncü, 2011:229; T.C İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:194). İç denetim faaliyetinin kapsamı yalnızca harcamalar, ödemeler ve gelir işleri olmayıp, ilgili yerel yönetim birimlerinin tüm faaliyet ve işlemleri sürecin denetim kapsamındadır. Yani iç denetim, hem idari hem de mali denetimi de bünyesinde barındırarak, uyguladığı denetim teknikleri yoluyla mali anlamda disiplin oluşturma da bir güvencesi olarak gözlemlenmektedir (Arslan, 2010:27-29; Önder, 2008:25). Sözü edilen kanuna göre mali kontrol ve denetim için iki önemli unsur vardır. Bunlar: İç kontrol ve ön mali kontroldür (Arslan, 2010:26). İç kontrol, mali işlemler ve mali işlemler dışındaki işlemlerin hepsini kapsamaktadır (Aktalay, 2010:265). İç denetim, KMYK’nın yönetimi ve kontrol kanununun öngördüğü biçimde işlerlik kazandığında, yerel yönetimlerde, asıl olarak belediye örgütünde kendisinden beklenen etkinliği çok daha etkili oranda sağlayacağı düşünülmektedir. Mevcut yapıda belediyelerdeki toplam kapasitenin kurumsal

anlamda yetersizliği de dikkate alındığında, belirli niteliği olan uzmanların iç denetçi olarak atanması ve yerine getirdikleri denetimlerini İDKK'nın belirlediği ilke ve standartlarda gerçekleştirmeleri ve raporlamaları, belediyelerde iç denetimin kaliteli olmasına, ona bağlı şekilde de iç kontrolün etkinliğinin artmasına yol açacaktır (Yılmaz, 2004:37).

2.3.1.1. Hiyerarşik Denetim

İç denetimin birinci şekli olan hiyerarşik denetim, “ast - üst şeklinde örgütlenme sonucu ortaya çıkan yapıda sıralı üstlerin astlarını atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama ve hizmet yerini değiştirme gibi yöntemler kullanarak” denetlemesi biçiminde gerçekleştirilen denetimdir. Belediyelerde belediye başkanı kurumların en üstünde bulunan hiyerarşik amiridir. Belediye başkanı, belediye idaresinin başıdır ve kaynakların etkili ve verimli olarak kullanımı; kaynakların yanlış kullanılmasının ve kaynaklarda oluşacak kaybın aza indirilmesi ve mali yönetim ve kontrolün gözlemlenmesi noktalarında ve idarenin başı sıfatıyla da kendi görevlerini yerine getirme aşamasında yasama organına karşı sorumludur. Belediye başkanının ve sıralı amirlerinin kendi astlarının iş ve işlemleri üzerindeki yapacakları hiyerarşik denetimi, belediye teşkilatında iç denetim yöntemlerinden biridir. Hiyerarşik denetim, bu amirden başlayarak kurumun kendi yapısı içinde daha üst makamda olan amirin astlarının eylem ve işlemlerinin hukukiliği, yerindeliği, performansı üzerinde denetimi şeklinde gerçekleşir. Yerel yönetim birimlerinde hiyerarşik denetim, sadece hiyerarşik üstler tarafından değil, ilgili yerel yönetim organlarının meclis, encümen gibi organları tarafından da gerçekleştirilebilen bir denetimdir (Derdiman ve Uysal, 2015:368-369; Toksöz, t.y:106).

Yerel yönetimler içerisinde çok sayıda çalışmakta olan personelin ve bu personeller arasında hiyerarşik bir ilişkinin olduğu görülebilir. Mahalli idarelerin karar organları olan vali, belediye başkanı ve büyükşehir belediye başkanı ile bu organların himayesinde çalışan astları arasındaki ilişki hiyerarşi, yani ast - üst ilişkisidir. Örnek verilecek olunursa, büyükşehir belediyelerinde mevcut olan hiyerarşi denetiminin yetkisini, büyükşehir belediye başkanı adına onun inisiyatifi ve

sorumluluğu içinde kanun hükümlerine uygun biçimde genel sekreter ve yardımcılarını kullanmaktadır (Karararslan, 2007:209-211).

2.3.1.2. Belediyenin Mali Denetimi

Belediyelerin sorumlu oldukları görevleri yeterince yerine getirebilmek için gerekli olan mali kaynakların bulamamaları, hizmetleri sağlama yolunda belediyeleri daha az masraflı yollar seçmeye yöneltmiştir. Doğal olarak bu seçim de, kâr / zarar açısından ölçülen genel etkinlikler üzerinde olumsuz etkiler oluşturmaktadır (CDLR, 1995:26). Gelirlerin, şimdiden harcamaya dönüşmesi olarak da ifade edilebilecek olan borçlanma, asıl olarak 1990 sonrası zaman zarfında, belediyelerin, özellikle büyükşehir belediyelerinin yatırımlarına kaynak tesis etmek için başvurduğu temel kaynak durumuna gelmiştir (Yılmaz, 2004:25). Mahalli idarelerin aslen fonksiyonu yerel halkın her türden ortak gereksinimlerini en iyi şekilde karşılamak olduğuna göre, mahalli hizmetlerin yerine getirilmesi ve söz konusu hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için yapılan bu harcamaların yörede yaşayan yurttaşın denetimine sunulması, yerel yönetimlerin mali anlamdaki sorumluluklarını hissetmesi açısından olmazsa olmazdır (Doğanyığıt, 1998:146).

Belediyelerde mali denetim içsel ve dışsal olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Belediyelerde içsel mali denetimler, harcama öncesi süreç kontrolleri ve harcama sonrası iç denetçilerce yapılan mali uygunluk ve performans denetimi şeklinde yapılmaktadır. Belediyelerde dışsal mali denetimler Sayıştay tarafından yapılmaktadır (TEPAV,2009:41).

Bilhassa bir mahalli hizmet birimi olan belediyelerde harcamaların kamu yararı açısından ne kadar verimli olduğu incelenir. Mali denetimin amacı, denetimin konusu ve türü ne olursa olsun, idarelerdeki gelirlerden, giderlerden ve mal hareketlerinden meydana gelen hesap ve işlemlerin, bunlarla alakalı olan mevzuatla ne ölçüde uygun düşüp düşmediğinin tespit edilmesidir (Doğan, 1997:63). Belediyeye ait bütçenin mali denetiminin, belediye içindeki halkın seçimle oluşturduğu “parlamentolarca” yapılması gerektiği yönündeki görüşün çıkış noktası; yerel bütçenin tamamen yerel gelirlerden oluştuğu, dolayısıyla mali denetiminin de

yöre halkının seçtiği yerel parlamentolarca gerçekleştirilmesinin doğal olacağı tezidir. Bu tezin haklı görülecek taraflarının bulunmasının yanında “açmazlarının” da çoğunlukta olduğu göz ardı edilmemelidir (Doğanyigit, 1998:147). Bu noktada belediye meclislerinin karar alırken belediye başkanlarına önemli ölçüde bağımlı oldukları hususu bu tezin haklı olabileceğini düşündürmektedir. Fakat, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu verdiği bir kararla bu konuyu açıklığa kavuşturmuştur. “Belediye meclisinin, belediye başkanı tarafından meclise getirilen her istemi uygun görmesi beklenemez. Belediye meclisi, gündem konularını belediyenin mali durumu, belde halkının yararına olup olmadığı gibi yönlerden inceleyerek kararını vermelidir” denilmiştir (Keser ve Akoğul, 2013:114).

2.3.1.3. Belediye Bütçesinin Denetimi

Belediye bütçesinin oluşturulmasında ve uygulanması aşamasında hangi belediye organının ne tür sorumlulukları olduğu belediye kanununda açıkça belirlenmiştir. *“Belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir. Bütçe, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir. Bütçe dışı harcama yapılamaz. Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur (5393 s. K., m.61). Belediye meclisi, bütçe denkliğini bozacak biçimde gider arttırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz” (5393 s. K. m.62).*

Türkiye’de belediyelere verilen sorumluluklar, nüfus ile alan yönünden büyüklüğü ve gelişme düzeyi gibi niteliklere göre değişiklik göstermektedir (CDLR, 1995:40). Belediyeler mantiken, belirlenmiş bu kriterlere göre kendi kaynakları yetersizse, borçlarının merkezi idare tarafından güvenceye alınmasını bekleyebilir. Bugüne kadar, devlet gerekli kredileri vermiştir. Fakat bu durum da merkezi yönetimin, belediyeler üzerindeki kontrolünü sürdürmenin dolaylı bir şekilde önünü açtığına işaret etmektedir. (Toksöz, t.y:104).

Bütçe uygulamasının, hazırlanan planların uygulamasının sonuçlarını alabilmeyi ve parlamenter demokraside en etkin denetimin yapıldığı sürecin sağlıklı işleyebilmesini görme fırsatının, kesin hesapların hazırlanmasından ve kabul

edilmesinden geçtiği ifade edilir. Bu görüşe göre, kaynakların dağıtılmasındaki etkinliğin ve bu kaynakların kullanılmasındaki etkinliğin hesabının sorulması ve mali sonuçlar hakkındaki hesap verme sorumluluğunun işleyebilmesi, iyi öngörölmüş bir kesin hesap süreci ile mümkün olur (Yılmaz, 2004:23). Zaten belediyelerde de yapılan bütçe denetiminin temeli, kesin hesaptır. Bununla meclis, dönem başında belediyeye verdiği, tahsilât ve harcama yetkisinin ne şekilde kullanıldığını kontrol etmektedir. Bütçe kesin hesabı, belediyenin mali durumu hakkında bilgi vermekle beraber, bundan daha önemli olarak, belediyenin dış denetime hazır olmasını da sağlamaktadır (Doğan, 1997:69).

Belediye Kanunu’nun, “Belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 38. maddesinde “bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamanın, izlemek ve değerlendirmenin, bunlarla ilgili raporları meclise sunmanın” belediye başkanının sorumluluğunda olduğu görölecektir (Taner, 2011:149-150). *“Her yıl belediye bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşölerek karara bağlanır”* (5393 s. K. m.64). Mahalli idare meclislerinin etkin çalışabilmesi bağlamında kesin hesapların görüşölmesi sürecine farklı bir önem atfedilmektedir (Yılmaz, 2004:23).

Ayrıca, “il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde bütçe komisyonlarının kurulması zorunludur” (5393 s. K., m. 24). Bütçeler mecliste görüşölmeden önce meclis üyeleri arasından seçilen plan ve bütçe komisyonu tarafından görüşölür. Plan ve bütçe komisyonu bütçe tasarısı hakkında görüşünü içeren raporu meclise sunar. Her ne kadar bütçelere son şekli meclisçe verilmiş olsa da meclisin bütçeyi değıştirme yetkisi sınırsız değildir. Meclis, program dışında ödenek konulmasını ve programlı yapılan işlere ilişkin ödeneğin diğer işlere aktarılmasını, projelerin gerçekteşmesinin önüne geçecek ödenek indirimlerini, ödeneği temin edilmemiş projelerin bütçeye eklenmesini teklif edemez (TEPAV, 2009:22).

Belediyelerde bütçe disiplini uygulama mekanizmalarının eksikliğinden söz edilebilir. Belediyeler, kendilerinde dengeli bir bütçeye sahip olma gerekliliğini

hissetmemektedirler. Çünkü, bir bütçenin açıkla kabul edilmesi, uygulanması veya dengelenmesi durumunda KMYK'da faaliyete geçecek hiçbir uyarı usulü, hüküm ya da yaptırım bulunmamaktadır (Toksöz, t.y:103).

Mahalli idarelerin bütçelerinde disiplin uygulanamaması durumunda, yerelleşme olgusunun yerel harcamalarda artmaya yol açtığı oranda makro ekonomik taahhütler sarsılabilecektir (Toksöz, t.y:104).

2.3.1.4. İç Denetim Birimlerince Yapılan Denetim

Tüm kamu birimleri gibi yerel yönetimlerin üstlerine aldıkları işlevleri yürütürken “hesap verilebilir ve şeffaf bir yönetim anlayışı” ile hareket etmeleri ve kamu kaynaklarını verimli, etkili ve ekonomik bir biçimde kullanmaları beklenir. Bu anlayışla günümüzde yerel yönetim birimlerinin çoğunda, “iç denetim birimi” meydana getirilmiştir ve aktif bir şekilde işletilmektedir. Yerel yönetimlerdeki karar alıcılar, iç denetim mekanizmasının ürettiği veriler neticesinde daha güçlü kararlar verebilmekte, “mali planlama, programlama ve yatırım” konularında alınan kararlarda daha güvenilir sonuçlar ortaya çıkarabilmektedirler (Bilge ve Daşkaya, 2015:111).

Mahalli idarelerin kendi içinde meydana getirmiş olduğu “teftiş kurulları”, “iç denetçi” gibi birimler ve çalışanlarca yapılan denetim 5018 sayılı KMYK hükümlerine göre yapılmaktadır (Karaarslan, 2007:217). İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. *“İç denetçilerin belli başlı görevlerinden bazıları şunlardır: Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, idarenin (belediye) harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, politikalara, planlara, programlara uygunluğunu denetlemektir”* (5018 s. K. m. 64). “İç denetçiler yönetimin başındakilere, kendi yetkileri altındaki idarelerin işleyişini geliştirme ve kaynakların boş yere ya da kötüye kullanılmasının önüne geçme noktasında yardım sağlar” (Toksöz, t.y:106). İç denetçiler, işlevleri ve denetim sonuçları açısından üst yönetimin ortaya koyduğu sınırlar çerçevesinde denetim fonksiyonunu icra etmektedirler (Demirel, 2013:369).

İç denetçi olarak atanacak olanların 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda aranan niteliklere ek olarak, bu görevin gerekli kıldığı başka birtakım niteliklere daha (m.65) sahip olmaları gereklidir (Keleş, 2009:281).

İdari ve mali anlamda uygunluk denetimi yapan iç denetçi, bakanlık ve diğer idarelerde de sistem, performans ve bilgi teknolojisi denetim görevlerini yerine getirir (Gürkan, 2009:132). İç denetçi, görevlerini bağımsızca yerine getirir ve iç denetçiye yapması gereken görevi dışında başka bir görev verilemez ve yaptırılmaz (Aktalay, 2010:262). İç denetim birimi başkanlıklarının, 2014 yılından itibaren kendi harcamalarını yapabilmeleri noktasında yetkiye sahip olmaları bağımsızlıklarını perçinleyen bir diğer husus olmuştur (Bilge ve Daşkaya, 2015:128).

İç denetçinin denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre usulsüzlük ve yolsuzluk gibi soruşturma gerektirecek bir bulguya denk geldiğinde bunu üst yöneticiye bildirmesi yasal bir zorunluluktur (Can, 2013:41). 5018 sayılı Kanunun geçici 5'inci maddesi hükmü uyarınca "iç denetçi bulundurulacağı belirtilen büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri, belediyelerin bağlı idareleri ve il belediyelerinde Bakanlar Kurulu Kararları ile tahsis edilen 795 iç denetçi kadrosuna 2007 yılından itibaren atama yapılmaya başlanmıştır". Bu kapsamda yerel yönetimlerin iş ve işlemleri "hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimi" şeklinde iç denetçiler tarafından yürütülmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:194). 5018 sayılı Kanun'un 65'inci maddesi üzere "iç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine bakan, diğer idarelerde ise üst yöneticiler tarafından atanmaktadır." Belediyelerde belediye başkanları üst yönetici konumundadır (Bilge ve Daşkaya, 2015:112). Ataması gerçekleştirilen iç denetçilerin bir kısmının Maliye Bakanlığı denetim personellerinden meydana gelmesi uyum problemini de yanında getirmiştir (Tütüncü, 2011:230). Aşağıda verilen tabloda, 2013 yılında kurumlara verilen iç denetçi kadrolarına, başta mahalli idareler olmak üzere kurumların ne kadar atama yaptıkları oransal olarak verilmiştir.

Tablo 2: Dolu İç Denetçi Kadrosunun Toplam İç Denetçi Kadrosuna Oranı ve Dağılımı

	Tahsis Edilen İç Denetçi Kadro Sayısı	Atanmış İç Denetçi Kadro Sayısı	Dolu Kadroların Toplam Kadroya Oranı (%)
Mahalli İdareler	763	260	34
Genel Bütçe	692	288	42
Özel Bütçe	598	296	53
Sosyal Güvenlik Kurumları	40	29	72
TOPLAM	2093	873	42

Kaynak: İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2014: 38.

Kamu idareleri, 2093 iç denetçi kadrosunun 873 tanesine atama yapmıştır. Dolu kadro adetlerinin toplam kadro adedine oranı % 42 seviyelerindedir. Bu tablo göstermektedir ki belediye'deki karar organları, kurumlarına tahsis edilen iç denetçi kadrolarına çok da fazla atama yapmamaktadırlar. Bu durumun da iç denetçilerin, yaptıkları denetim faaliyetlerini ağır bir iş yükü altında gerçekleştirmelerine ve denetimden elde edilecek yararların azalmasına sebep olabileceği öngörülebilir.

Yerel yönetimlerde iç denetçi kadrolarının yeterince dolamamasının sebeplerinden biri de bu birimlerin diğer idarelere nazaran daha fazla siyasi birimler olması sebebiyle iç denetçilerin bu idareleri tercih etmemeleridir. Bunun yanında kısa bir süre öncesine kadar ilçe ve il belediyelerinde görevlerini yürüten iç denetçilerinin diğer mahalli birimlerdekine göre daha düşük ücretler almaları da buna bir sebep teşkil edebilir (Bilge ve Daşkaya, 2015:113).

Kamu İdarelerinde yapılan iç denetim faaliyeti, “uygunluk denetimi, performans denetimi, mali denetimi, bilgi teknolojisi denetimi ile sistem denetimini” de bünyesinde barındırmaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı, t.y). Yine İç denetçilerin kurum içerisindeki denetim alanı İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te de belirtilmiştir. Buna göre iç denetçiler, denetim yapılacak yerel yönetim biriminin ürettikleri bilgiler ile kamuoyuna açıkladığı her türlü rapor, mali istatistik ve tabloların doğruluğunun, güvenilirliğinin ve zamanında olup olmadığının test edilmesini sağlamaktadır (Gedik, 2012:46).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi İç Denetim Birimi’nin 2012 yılında yaptığı denetim faaliyetleri örnek olarak esas alınacak olursa, söz konusu birimin şu tür sistem ve bilgi teknolojisi denetimlerinde bulunduğu açıklanmıştır: “Belediyedeki hallerin denetimi, yaşlı ve çocuklara yönelik hizmetlerin denetimleri, belediye gelirleri, dava takipleri, afet / acil duruma hazırlık ve planlama, bilgi güvenliği denetimleri vs.” (Can, 2013:53-54). Yine Bakırköy Belediyesi İç denetçileri, 2010 ile 2014 dönemini esas alarak denetlenebilecek 34 alan belirlemişlerdir. Bunlardan bazıları şunlardır: *“Belediyenin yaptığı satın alma işlemleri, taşınır işlemleri, belediye karar organlarının çalışmalarını düzenleme, asker ailelerine yardım süreci ve evlendirme işlemlerinin yapılması, çevre koruma ve kontrol faaliyetleri, sosyal yardım ve sosyal hizmet faaliyetleri vs.”* (Can, 2013:58-59).

2.3.1.5. Belediye Meclislerince Yapılan Denetim

Bir yerel yönetim meclisinin aslen şu üç görevi vardır: onlar da temsil etme, karar alma ve denetim faaliyetinde bulunmaktır. Bu görevlerin her birinin teorik anlamda son derece öneminin bulunmasına karşın, bir yerel yönetim sisteminin köklü anlamda özelliklerini kavramanın yolu, işlevlerin her birinin göreceli olarak ağırlığına bakmaktan geçecektir (Arıkboğa, 2010). Belediye meclisi, karar almanın yanında, denetim görevini de yürütmektedir. Belediye meclisinin bu denetimi gerçekleştirmesi iki şekilde mümkün olabilmektedir. İlk olarak belediye biriminin mali işlemlerini denetlemek, ikinci olarak da belediye başkanını (faaliyet raporunu değerlendirme ve gensoru yoluyla) denetlemektir (Arslan, 2014:58).

2.3.1.5.1. Denetim Komisyonu

Ülkemizdeki güncel Belediye Kanunu'na göre “belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları 5 çeşittir. Bunlar da faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonunun kurulması, soru, genel görüşme ve gensorudur” (5393 s.K., m.26). Denetim Komisyonu'nun oluşturulmasına dayanak teşkil edecek söylem, Belediye Kanunu'nda “meclis üyelerinin belediye işleriyle ilgili olarak daha iyi bilgi edinmeleri ve bunun sonucunda elde edilen verilerle meclisin denetim yollarını daha etkili bir şekilde kullanabileceği” şeklinde ortaya çıkmıştır. Denetim Komisyonu'nun denetleme yetkisinin, genel anlamda “belediyedeki mali işlemlerin denetiminden” ibaret olduğu ortaya çıkmaktadır (Taşyürek, 2011:181-184). Hesapların aslında bir bozulma, yolsuzluk, usulsüzlük, suistimal gibi iddialar sonrasında meclisin bir komisyon kurup inceleme yapması, hem yasal bir yetkisi ve hem de hakkıdır (Doğan, 1997:69).

Belediye Kanunu'na göre “*il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap ve kayıt işlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla sayısı üçten az ve beşten çok olmamak üzere denetim komisyonu oluşturulmaktadır*” (5393 s.K., m.25). Kesin hesap kanunları ya da denetim komisyonunun hazırladıkları raporlar, onaylanmaları halinde yerel düzeyde yürütmenin aklanması işlevini görmektedirler (Yıldız, 2012:229). Bu aklanma işlevine ters olacak bir şey söylenebilir ki, denetim komisyonları, belediye meclisi üzerine yoğun bir iç denetimi vaktinde yapamasa bile, meclisteki muhalefet üyelerinin, belediye başkanına karşı avantaj elde etmesine katkı sağlayabilir. Bunun yanında, yerel düzeydeki yürütmenin kendine çeki düzen vermesine ve bu muhalif kesimin belediye işleri üzerinde daha fazla etki gücünün mevcut olmasına yardımcı olabilir (Toksöz, t.y:107-108).

Denetim komisyonları, belediyenin binalarında çalışmaktadır ve çalışma aşamasında belediye personellerinden ve gerekli görürse diğer uzmanlardan yardım alabilmektedir. Uzmanlardan her türlü bilgiyi ve belgeyi talep edebilir ve elde ettiği bulguları halka açıklar. Denetim komisyonu, denetim ve raporlar yoluyla, “belediye gelirleri, giderleri ve ihaleleri açısından” açıklığı da meydana getirmektedir.

Komisyon bulgularının yayımlanması belediyelerdeki seçilmiş temsilcilerin hesap verme kabiliyetini de arttıracaktır (Toksöz, t.y:107-108).

2.3.1.5.2. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

Bir başka denetim yolu olan “faaliyet raporunu değerlendirme” konusu ele alınacak olursa, bu raporu belediyede belediye başkanı hazırlamaktadır. Belediyede geçen bir yıllık işleyiş hakkında ayrıntılı bilgilerin mevcut olduğu rapor, stratejik plana ve başarımlar izlencesine göre yürütülen çalışmaları, çalışmaların gerçekleşme durumları, hedeflerden sapmaları, nedenlerini ve borçlanma durumunu da içerir. Sayıştay, bu çerçevede belediye tarafından oluşturularak gönderilmiş faaliyet raporunu, kendisinin denetim sonuçlarını da dikkate alarak bir değerlendirmeye tabi tutacak ve bir rapor hazırlayarak bu raporu belediye meclisine havale edecektir. Değerlendirme sonucunda belediye meclisi, bu rapordaki bilgilerin doğruluğuna ikna olmazsa, yetersizlik kararı vererek belediye başkanını görevden düşürebilmektedir (Keleş, 2009:280-281; Sezer ve Söyleyici, t.y:59; TEPAV, 2007:20). Son zamanlardaki belediye faaliyet raporlarına bakıldığında kentin on yıl, yirmi yıl sonraki sorunlarına dönük projelerden ziyade görüntüyü ortaya koyan yeşil alan, kaldırım ve cadde düzenleme çalışmaları konuları daha öne çıkagelmıştır (Güllüpınar, 2009:58).

2.3.1.5.3. Soru

Bir diğer bilgi edinme ve denetim yolundan biri olan “soru” ise, belediye meclis üyelerinin yürütme organının başına veya diğer üyelerine yazılı veya sözlü olarak sorulabilmektedir. “Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır”. Mahalli düzeyde de yine bir meclis üyesinin belediyenin faaliyetleriyle alakalı belediye başkanından bilgi almasını içeren “soru”nun, her ne kadar sınırlı bir denetim yolu olarak da görülse de, belediye başkanının çeşitli faaliyetlerle ilgili meselelere dikkatinin çekilmesini ve uyarılmasını sağlayabildiği bilinmektedir (Yıldız, 2012:230; 5393 s.K, m.26).

2.3.1.5.4. Genel Görüşme

“Belediye meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, yine soru önergesindeki gibi belediyenin çeşitli faaliyetleriyle alakalı bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilmekte, bu isteğe meclis tarafından onay geldiği takdirde gündeme alınmaktadır”. Genel görüşme de belediye başkanı açısından direkt yolla etki oluşturmaya bile, hem kamuoyunun dikkati çekilebilir, hem de bir sonraki aşamada düşünülüyorsa gensoru önergesi verilmesine dayanak noktası teşkil edebilir (Pektaş, 2012:331). Bunun yanında genel görüşme, muhalefet üyelerinin de gensoru önergesi verip, denetim faaliyetinde bulunmalarına vesile olabilmektedir (Sezer ve Söyleyici, t.y:61).

2.3.1.5.5. Gensoru

Belediye meclisinin belki de en önemli bilgi edinme ve denetim yolu olan gensoru, meclis üyelerinin tüm sayısının salt çoğunluğu ile gündeme alınmaktadır. Gensoruya verilen cevaplar, meclisteki üyelerin tam sayısının $\frac{3}{4}$ oranında yeterli görülmezse, dosya mülki makama gönderilir. Belediyenin bulunduğu ilin valisi dosyaya kendi görüşünü de ekleyerek, yetersizlik kararını gösteren bu dosyayı danıştaya gönderir. Danıştay, uygun görürse belediye başkanı başkanlıktan düşmektedir (Sezer ve Söyleyici, t.y:61). Gensoru, görüldüğü gibi belediye meclisinin belediye başkanına karşı güvenini yitirmesi ile gerçekleşmektedir (Yıldız, 2012:232). Danıştay, belediye meclisleri tarafından, hakkında “yetersizlik” hükmü verilmiş belediye başkanlarının birçoğunu, “başkanın düşürülmesine gerek olmadığı”, “hiçbir belge ve kanıta dayanmayan soyut savlara dayanılarak belediye başkanının düşürülemeyeceği”, gensoru önergesinde dile getirilen tezlerin “belediye başkanının düşürülmesini gerektirecek nitelikte ve ağırlıkta olmadığı”, “meclisin, başkanının çalışmalarını haklı ve tarafsız ölçülerle değerlendirmedeği” ve “belediye başkanının düşürülmesinin yerinde bulunmadığı” gibi gerekçeler öne sürerek, belediye başkanını düşürmeyebilir. “Hukukilik denetiminden” ziyade “yerindelik denetimini” akla getiren bu uygulamalar, üzerinde eleştiri yapılmasına açık gibi görünmektedir (Pektaş, 2012: 335-336). Buna ek olarak Danıştay, belediye başkanının arkasında durduktan sonra, belediye başkanı, kendini alt etmeye uğraşan

bir meclis ile yola devam etmek isteyecek midir? Ya da bu söylemin tam tersi belediye meclisi, Belediye başkanının devam eden görevini ne derece meşru bulacaktır? Eleştirilerden biri de bu doğrultuda Danıştay'ın, belediye başkanının görevden düşmesine engel olarak, meclisin denetim yetkisini işlevsiz duruma getirebileceğidir (Yıldız, 2012:236-237). Şüphesiz ki belediye meclislerince yapılan bu denetim, belediye başkanına verilen her gensoru önergesi, Belediye başkanının faaliyet raporunda belirttiklerini ve görevlerini yapmadığını göstermeyecektir. Burada hem belediye meclisinin hem de Danıştay'ın siyasi nitelikte kararlar vermemeleri ve hukuksal çerçeveden çıkmamaları anlamında önemli sorumluluk almaları gerektir.

2.3.1.6. Genel Değerlendirme

Mevzuatta denetimle ilgili düzenlemelere bakılırsa, yapılan denetimlerin çok da etkili olmadığını belirtmek gerekecektir. Kanun koyucu, hem belediye başkanının tartışma konusu yapılmasından dolayı oluşan istikrarın zarar görebileceği endişesi sebebiyle (örneğin başkanın başkanlıktan alınması), hem de meclislere çok fazla güvenilmemesi sebebinden ötürü, meclis denetiminin önüne bazı yasal / kurumsal engeller koymuştur. Bu problemlerden dolayı da meclis denetimleri, göstermelik denetimler olmanın ötesine halen geçmemiştir (Arıkboğa, 2010).

2.3.1.7. İç Denetim Faaliyetleri Hakkında Getirilen Eleştiriler

İç denetim mekanizmaları çoğu zamanlarda kendi idarelerinin çıkarını ve itibarını düşündükleri için, denetim sonucunda idarenin aleyhine olabilecek tespitleri yazmaktan kaçınmaktadırlar. Öteki taraftan aynı kurum içerisinde, belki de aynı bina içerisinde çalıştıkları, oturup sohbet ettikleri, çay içtikleri mesai arkadaşlarını denetlemeleri itibarıyla teftiş denetiminden gerekli neticelerin çıkmadığı görülmektedir (Doğan, 1997:59).

Üst yönetimin iç denetim faaliyetlerine ilgisiz olması, iç denetim ve diğer birimler arasında işbirliğindeki eksiklik, iç denetim kadrolarına yeterli atamaların olmaması, iç denetçinin kurumu açığa çıkaran şahıs olarak görülmesi, iç denetçilere aslında görevleri içerisinde bulunmayan görevlerin verilmesi, iç denetim ve teftiş

kurullarının görevlerinin çarpışması, iç denetim ile dış denetim arasındaki işbirliği eksikliği iç denetimle ilgili ortaya konulan belli başlı sorunlardan olmuştur. Yazarlar, iç denetim mekanizmasının mali yönetim sistemine katkı sunacağına maliyet yüklediği sonucuna varmışlardır (Bilge ve Daşkaya, 2015:115). Bunun yanında belediye başkanlarının seçimle iş başına gelmesi ve kurum içinde en yetkili kişi olmaları buralardaki üst yöneticilerin, iç denetimi kendi otoritelerine engel olarak görmelerine neden olabilmektedir. Bunun tabi bir sonucu olarak özellikle belediyelerde üst yöneticiler, iç denetim sistemini kendilerine ayak bağı ya da engel olarak algılamakta ve denetimi sadece basit ve küçük ölçekli iç denetim tedbirlerini uygulamakla sınırlayabilmektedirler (Bilge ve Daşkaya, 2015:129). İç denetçilerin yerel seçimlerle göreve gelen belediye başkanları tarafından atanması ve şartları gerçekleştiğinde görevden men edilmesi, iç denetçinin hukuka aykırı olan, konusu suç teşkil eden durumlarla alakalı yargısal organlara gidemeyip, oluşan bu durumları belediye başkanına ancak rapor halinde bildirebilmesi gibi faktörlerin tamamı, iç denetçilerin belirli bir bağımsızlığının çok da mevcut olmadığını ortaya koymaktadır (Alıcı, 2008:226).

Mevcut denetim sistemimizde “bakanlık müfettişleri ve iç denetçiler” özellikle de “idari ve mali uygunluk denetiminde” birbirlerine benzer denetim alanlarına sahiptir. Bunun da denetim faaliyetlerinde, iç denetim modelinde mevcut denetim birimleri içinde yetki çatışmalarına sebep olabildiği yorumu yapılmaktadır (Yaman, 2008:9).

İç denetimden yüksek oranda bir kamusal faydanın elde edilmesi isteniyorsa, denetim süreciyle alakalı bağımsızlığı güçlendirici uygulamaların hızlı bir şekilde sisteme dahil edilmesi ve tepe yöneticilerinin iç denetime bakış perspektifinin değiştirilmesi elzemdir (Bilge ve Daşkaya, 2015:113-114).

2.3.2. Dış Denetim

Dış denetim, genel anlamda belediyenin merkezi hükümet tarafından ya da, belediye biriminin kendi tüzel kişiliği dışında makamlarca denetlenmesi olarak ifade edilebilmektedir. İkili görev yoluyla denetim, İdari vesayet, mali yardımlar yoluyla

denetim, düzenleme ve talimat vererek yapılan denetim, İçişleri Bakanı ve Sayıştay'ın yaptığı denetimleri bu kategoriye almamız mümkündür (Doğan, 1996:31; Ekici ve Toker, 2005:8). Dış denetim mekanizmaları, anlaşılacağı üzere belediye dışında kuruluşlar olup, kendilerine yasanın verdiği yetki ve görevler dahilinde bu icraatlarını gerçekleştirirler (Doğan, 1997:65). Sözü edilen birimlerce dış denetimi gerçekleştiren belediyelerin kendinin de bir denetim sistemi vardır. Bu denetim sistemi de, “büyükşehir belediyelerinin kendilerine bağlı ilçe belediyelerine ve ilk kademe belediyelerine uyguladığı dış denetim” biçiminde kendisini gösterir (Kendirli, vd.,2014:29).

İl özel idaresinin başında görevini yürüten valinin, aynı zamanda merkezi idarenin de bir ajanı olması “ikili görev yoluyla denetime” verilebilecek bir örnektir. Yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlar ve yerel yönetimlerin vergi gelirlerinden aldıkları paylar, yerel yönetimleri merkeze adeta bağımlı hale getirmekte, bundan dolayı da merkezi yönetimin yerel yönetimlere yönelik mali yardımlar yoluyla denetimi sağladığına şahit olunmaktadır (Karanfiloğlu, 2000:15-16).

Belediye kanununda belirtilen “mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemler” tanımlaması dış denetimi ifade etmekte ve “idari ve mali dış denetim” şeklinde ikiye ayrıldığı görülmektedir. “Mali denetim”, dış denetim olarak Sayıştay'ın yetki alanına girmekte, “diğer idari işlemler” hususunda ise genellikle İçişleri Bakanlığı yetkili sayılmaktadır (Aktalay ve Abdulhakimoğulları, 2010:182). Dış denetimde kural, mali denetimin ayrı, idari denetimin ayrı yapılmasıdır (Önder, 2008:26).

“Sayıştay tarafından yürütülecek harcama sonrası dış denetim, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemleri; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenecek ve TBMM'ye raporlanacaktır” (5018 s.K., m.68).

Yani, genel anlamda belediyelere yapılacak “dış denetim”, İçişleri Bakanlığı'nın esas olması kaydıyla ilgili bakanlıkların denetim birimlerince yapılan

“vesayet denetimi”, Sayıştay’ın denetçi ve yargı mahkemesi sıfatlarıyla yürüttüğü denetim, bir de kanuni bir yaptırım olmamakla birlikte belediyeler üzerinde hissedilir derecede etkili olan bir “kamuoyu denetimi” vardır. Bütün bu dış denetimlerin ortak sonucu olarak, ilerleyen bölümlerde de değinilecek belediyeler üzerinde “yargı denetimi” ortaya çıkmaktadır. Sayıştay’ın “yargı” sıfatı ile yürüttüğü yargı denetiminin yanı sıra Danıştay ve İdari Mahkemeleri’nin de belediyelerin üzerinde yargısal etkinlikleri söz konusudur (Doğan, 1996:31).

Belediyelerin kurduğu ya da katıldığı şirketlerin özel hukuk hükümlerine tabi olmaları dolayısıyla belediyeler üzerinde vesayet denetimi yapma gücünü elinde bulunduran merkezi yönetimin, belediye şirketleri içerisinde bu denetimi yapamadığı görülmektedir. Bu durumda da denetimde bir boşluk oluşmaktadır (Kendirli, vd., 2014:27). “Belediyeler, belediyelere bağlı idareler ve belediye şirketlerinden” ibaret olan uygulamaların hepsinin dış denetime tabi olmasının, özellikle denetimin kapsam dışına bırakılan uygulamaları üzerinde meydana gelen kuşkuvarın bertaraf edilmesinde önemli bir etkisi olacaktır (TEPAV, 2007:20).

2.3.2.1. Vesayet Denetimi

Mahalli idareler üzerindeki idari denetimin önemli bir kısmı, merkezi yönetim ya da bu yönetime ek bazı kurumlar aracılığıyla yapılmaktadır. Vesayet denetimi, bu denetim şekillerinden bir tanesidir. Bu bağlamda idari vesayet denetimi, mahalli idarelere, merkezi idarenin kamu yararı amacıyla yasaya da uygun olarak uyguladığı bir hukuka uygunluk denetimidir (Öztürk, 1997:47).

Anayasamızın 123. maddesinde merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde bir denetim yetkisi verilmiştir. Bu denetleme yetkisine idari vesayet denmektedir. İdari vesayet olgusuna bu maddede geniş bir çerçeveden bakılmıştır. Çünkü yerel yönetim birimlerinin yanında hizmet yerinden yönetim kuruluşları vs. de merkez tarafından bu bağlamda denetlenebilecektir. Buna karşın Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrası da belirtilen bu denetimin kapsamını daraltmıştır. Yapılan tanımda merkezi yönetimin sadece yerel yönetimler üzerinde yapacağı denetim yetkisinden söz edilmiştir (Bayrakçı, 2011:27-28).

Vesayet yetkisi; “genel vesayet denetimi”, “önleyici vesayet denetimi” ve “yerine geçme” şeklinde kullanılabilir (Karaarslan, 2007:218).

Belediyeler üzerinde merkezi yönetimin gerçekleştirdiği vesayet denetimi, belediye ve mahalle kurulmasından başlayıp, belediyenin iç örgütlenmesine, personel kadrolarına; imar, sağlık, kültür, ihale işlerine, gizli oturumların gizliliğine, bütçelerine, hatta değiştirilerek onaylanmasına kadar pek çok konuda etkisini gösterir (Keleş, 1997:13-14).

Vesayet denetimi, her ne kadar merkezin yerel yönetimler üzerinde yaptığı denetim olarak karşımıza çıksa da bazı uygulamalar bu görüşe istisna teşkil etmiştir. İlçe belediyelerinin üzerine belli noktalarda uygulanmak açısından merkezi yönetimin tekelinde olan “idari vesayet” yetkisinin “yetki devri” vasıtasıyla yerel ölçekte kent büyüklüğünü sağlamak maksadıyla büyükşehir belediyelerine verildiği / devredildiği gözlenmiştir (Alıcı, 2012:44-45). Örneğin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre, ilçe belediyeleri, kendisinin tamamını sınırlarını içine alan ve bu belediyeleri özellikle imar ve bütçe konusunda denetleyen büyükşehir belediyesinin varlığı ile, merkezi yönetim dışında ikinci bir vesayet makamı ile tanışmıştır (Alıcı, 2013:129). Başka bir örnek de büyükşehir belediyesinin, kendisinin nazım imar planına uyum sağlamaması durumunda mahalli düzeydeki ilçe planını hükümsüz bırakması durumudur. İlçe belediyesinin, büyükşehir belediyesinin isteği doğrultusunda kendi yaptığı planı tekrardan düzenleme zorunluluğu vardır (Toksöz, t.y:98).

Vesayet denetimi, belediyelerin “kararları, eylem, işlem, organ ve görevlileri” (personeli) üzerinde ayrıca veya beraber bir şekilde uygulanmaktadır (Gedik, 2012:27). Türkiye’de belediyelerin eylemleri üzerinde denetim “vali, kaymakam, mülkiye müfettişleri ve bakanlık (İçişleri, Maliye vs.) teftiş kurulları” yoluyla yürütülmektedir (Karaarslan, 2007:241). Belediyelerin eylemlerinin denetimi, şikâyet ve ihbar sonucunda harekete geçilmesinin yanı sıra, teftiş birimlerinin kendi çalışma planları bu denetimi gerektirdiği sürece de yapılabilir (Konca, 2010:102). Belediyelerin organları üzerindeki denetime bakılacak olursa örneğin, “belediyelerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırılmaları konusunda İçişleri Bakanı’na

tanınan yetki” de merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimini gösterir (5393 s. K., m.47; Güner, 2013:61). Yerel yönetimlerin yürütme ve seçimle iş başına gelen karar organları üzerinde vesayet makamlarına, onların faaliyete geçebilmeleri, acele hallerde toplantıya davet edilmeleri, faaliyetlerine son verilmeleri konularında tanınan yetkileri ifade eder. İdari vesayet makamına organlar üzerinde tanınan en önemli denetim yetkisi, yerel yönetim organlarının veya üyelerinin görevlerine son verilmesiyle ilgili olarak verilen denetim yetkisidir (Bayrakçı, 2011:31). Belediyenin organları üzerindeki denetime örnek olarak belediye meclisinin feshi durumu gösterilebilmektedir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü zaman, meclisin feshine dair bildirim ile beraber, son karar verilene kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de isteyebilmektedir. Danıştay, bu hususta en geç bir ay içinde karar vermekte; bu şekilde feshedilmiş meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlamaktadır (Derdiman ve Uysal, 2015:373). Belediyenin karar organlarından biri olan büyükşehir sınırları içinde olan belediye başkanları kanun ve yönetmelikteki hususlar ve usuller de göz önüne alınarak, Başbakanlığa bağlı Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından da denetlenebilirler. Kurulun faaliyet raporlarında da söz konusu denetime ilişkin kararlar mevcuttur (Toprak, t.y:21). Belediyenin işlemleri üzerindeki vesayet yetkilerinden biri olan onaylama (tasdik) yetkisi, belediye kanununda verilen ifadesiyle “belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine, valinin onayı ile kesinleşir” denilmek suretiyle kendisini göstermiştir (5393 s.K., m.6; Konca, 2010:96).

Vesayet denetimi esas olarak, “hukuka uygunluk” denetim görevini yerine getiren fakat “yerindelik” içermeyen bir denetleme uygulamasıdır. Böyle olması daha kabul edilebilir bir durumdur. Çünkü yerindelik denetimiyle merkezi idare, bazen keyfiliği de getirebilecek biçimde mahalli idarelerin neler yapıp yapmayacağını öznel bir şekilde belirleyebilme yetkisini elinde bulundurabilmektedir (Öztürk, 1997:48).

2.3.2.2. İçişleri Bakanlığı’nın Yaptığı Denetim

İçişleri Bakanlığı yerel yönetimlerinin denetimini, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nu da göz önüne alarak, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü ilkelerini

de gözeterek, denetim ve danışma birimlerinden biri olan ve doğrudan bakana bağlı olmak üzere görevlerini icra eden “Mülkiye Teftiş Kurulu” ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’ne bağlı “Mahalli İdareler Kontrolörleri” eliyle sağladığı görülmektedir (Karanfiloğlu, 2000:24; Turgut, 2012:388; Güner, 2013:72). Dolayısıyla İçişleri Bakanlığı bünyesinde görev icra eden Mülkiye Müfettişleri ile Mahalli İdareler Kontrolörleri, idari ve mali nitelikte denetim ve incelemelerde bulunmak suretiyle bir idari vesayetin gereğini yerine getirirler (Doğanyigit, 1998:149). İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili yerel yönetimlerin mali yönetim ve kontrol sistemlerinin tümünü, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir (T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:197). Belirgin yolsuzluğun veya kamu zararına ilişkin belirtilerin gözlemlendiği hallerde, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına söz konusu belediyenin “belirli karar ve işlemlerini” mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir (Arslan, 2014:60). Fakat İçişleri Bakanlığı müfettişlerinin resmi görev alanlarının performans denetimini de içerecek düzeyde genişletilmesi, hukuka uygunluk denetimini ikinci plana itebilecektir. Büyük bir olasılıkla bu görevliler, ağır ve açık kanun ihlallerinin olması dışında, yasaya aykırılık risk faktörleriyle ya da hukuka uygunluk ile ilgilenmeyecektir (Toksöz, t.y:105).

İçişleri Bakanlığı’nın denetimlerine bakıldığında, uygulamada bakanlığın denetim yetkisini, Mahalli İdareler Kontrolörleri’nden ziyade Mülkiye Müfettişleri eliyle kullandığı söylenebilir (Gedik, 2012:32). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kullanılmaya başlanmasıyla, İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarının (Mülkiye Müfettişi ve Mahalli İdareler Kontrolörleri’nin) yaptıkları genel teftişlerde mali denetime ilişkin yetkileri ortadan kalkmıştır (Karaarslan, 2007:265).

Diğer bölümde değinilecek Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolleri’ne değinmeden önce, ikisi hakkında da İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu’nun bir değerlendirmesini paylaşmakta fayda vardır. 2006 yılındaki rapora göre mülkiye müfettişleri ve kontrolörler tarafından belediyelerin

341'i denetlenmiş, 2884'ü denetlenmemiştir. Raporda bu durumun, müfettiş ve kontrolör sayısının az olmasından ve denetlenecek mahalli idare birimlerinin fazla olmasından kaynaklanabileceği belirtilmiştir (Aktalay ve Abdulkakimoğulları, 2010: 190).

2.3.2.2.1. Mülkiye Müfettişleri

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettiş Kurulu Tüzüğü'nde ifade edilen şekliyle “belediyeler ve köylerle bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek” mülkiye müfettişlerinin görevleri arasında sayılmıştır (Öztaş, 2012:424). Mülkiye müfettişleri, belediyeleri ve kurdukları birlikleri, işletmeleri, müessese ve teşebbüslerin personelini, işlemlerini ve hesaplarını teftiş eder ve denetlerler. Yerel yönetim kuruluşlarında özel teftişler yaparlar (Gedik, 2012:31; Çolak, 2004:89). Belediyelerin üye oldukları mahalli idare birliklerinin mali işlemleri haricindeki denetimler de mülkiye müfettişleri aracılığıyla yerine getirilmektedir (Toprak, t.y:17). Mülkiye müfettişleri, hem İçişleri Bakanı tarafından kendilerine verilen genel idare üzerindeki hiyerarşik denetim yetkisini, hem de mahalli idareler üzerinde vesayet denetimi yetkisini beraberce kullanarak hareket ederler (Özer, 1993:31).

Mülkiye müfettişlerince, mahalli idarelere 2013 yılında gerçekleştirilen toplam 968 denetimin 83'ü belediye ve belediye bağlı kuruluşlarında gerçekleştirilmiş ve bunlara ilişkin raporlar hazırlanmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:200).

2.3.2.2.2. Mahalli İdareler Kontrolörleri

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği'nde söz konusu kontrolörlerin görevleri sıralanmıştır. Bu çalışma açısından yerel yönetimlerle alakalı olan en önemli görev, kontrolörlerin “Mülki idare amirlerinin başkanı bulunduğu mahalli idarelerin tarh, tahakkuk ve tahsilat işlemlerini teftiş ve denetlemeye tabi tutmak” olarak göze çarpar (T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolü Yönetmeliği, m. 20). Kontrolörler, Mahalli İdareler Genel Müdürü'nün bakanlık

makamından aldığı onay doğrultusunda, yerel yönetimlerin “iş, işlem ve personeli” hakkında “teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma” yapmaktadırlar (Aktalay, 2010:303; Özer, 1993:31). Kontrolörlerin çalışma alanı özellikle ilçe ve kasaba belediyeleridir. Belediyelere bağlı işletme ve müesseselerin genel teftişleri de kontrolörler tarafından yapılmaktadır (Aktalay, 2010:44).

2008 yılında mahalli idareler kontrollerince yapılan denetim ve hazırlanan raporlar sonucunda belediye ve birliklerde ortaya çıkan kamu zararının çeşitleri incelendiğinde, bunun “harcama belgelerine aykırı ödeme, işçilere usulsüz ödeme, memurlara fazla ödeme, eksik tahsilat” gibi nedenlerden kaynaklandığı belirtilmiştir (Aktalay ve Abdulhakimoğulları, 2010:192). Olağan denetim kapsamında 2013 yılında mahalli idareler kontrolörlerince, toplam 597 mahalli idare biriminden, belediyelere yapılan denetimin 149’unun ilçe belediyesine, 448’inin ise belde belediyesine yapıldığı görülmüştür (T.C İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:201-202).

2.3.2.3. Sayıştay Denetimi

Sayıştay’ın denetim alanı, büyük oranda yürütülen iş ve işlemlerin, sonradan denetlenmesiyle ilgilidir (Köse, 2007:234). Sayıştay, özellikle iç denetimin yetkisiz kaldığı yerlerde etkinliğini hissettirir, kamu harcamaları konusunda ilgililere sağlıklı ve doğru bilgi sunar (Lofça, t.y:13). Sayıştay denetiminin esasını hesap verme sorumluluğu oluşturmaktadır. Bu sorumluluk TBMM’ye sunulacak raporlarla sağlanmaya çalışılmaktadır (Duymaz ve Çavdar, 2011:172). Sayıştay tarafından yapılan bir belediyeye ilişkin denetim raporu, belirli aşamalar tamamlandıktan sonra belediyelerin kendi meclisine değil, TBMM’ye sunulmaktadır (Duymaz ve Çavdar, 2011:171). Günümüzde Sayıştay denetimi ilk olarak meclis, sonrasında da halk için yapılmaktadır (Kendirli vd., 2014:31).

Anayasanın 160. maddesi ve 5018 Sayılı Kanun’a göre, “belediyelerin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin” kanuni düzenlemelere uygun olup olmadığıyla alakalı konuların tamamı Sayıştay denetimine tabi olup, belediyelerin hesapları da Sayıştay tarafından yargılanmaktadır (Köse, 2007:235;

Konca, 2010:80). 5018 sayılı KMYK ile belediyelerde Sayıştay denetimi ile ilgili olarak, Sayıştay'ın belediyeler üzerindeki denetim ve yargılama alanı genişletilmiş, ve Sayıştay dış mali denetim anlamında tek dış denetim kurumu durumuna gelmiştir. Bu değişikliklerin tümü belediyelerde hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesine ve şeffaflığa katkı sağlamaktadır (Alıcı, 2008:229). 5018 Sayılı KMYK'nın yürürlüğe girmesiyle, eskiden Sayıştay denetiminin dışında kalan; “Ankara Su ve Kanalizasyon İşletmesi” (ASKİ), “İstanbul Su ve Kanalizasyon İşletmesi” (İSKİ), “İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmesi” (İETT) gibi idare ve işletmeler, Sayıştay denetiminin kapsamı içerisine girmiştir (Kendirli, vd., 2014:30).

Sayıştay Başkanlığı, mahalli idareler ile bunların bağlı kuruluş ve işletmelerinin mali iş ve işlemlerini de harcama sonrası dış denetim kapsamında denetlemektedir (T. C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014:196). Anayasa, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimleri TBMM adına denetleme yetkisini Sayıştay'a vermiştir. Sayıştay, bu kuruluşların gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemenin yanı sıra, sorumluların hesap ve işlemlerini yargı yoluyla kesin hükme bağlamakla görevlendirilmiştir (Gözler, 2011:88; Köse, 2007:219). Ülkemizde yüksek denetim faaliyeti yapmak üzere kurgulanmış olan Sayıştay, denetime tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir (Kuluçlu, 2006:20; Köse, 2007:234). Türkiye’de yeni çıkarılmış olan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, kamu mali yönetim ve denetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına uyumlu olarak Sayıştay'ın denetim alanını genişletmiştir. Bu alanın genişlemesi, Sayıştay'ın hesap vermeyen hiçbir kurum ve yetkiliyi gözden kaçırmaması bir yana siyasetin / kamu yönetiminin meşruiyetini de sağlayabilmesi anlamına gelmektedir (Önder ve Türkoğlu, 2012:203). Bu Sayıştay Kanunu, mali ve uygunluk denetiminden oluşan düzenlilik denetimi yanında, performans denetimini de öngörmüş ve bu denetimin de uygulanmasına geçilmiştir (Önder ve Türkoğlu, 2012:205).

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Denetim Alanı” başlıklı 4. Maddesinde, *“mahalli idarelerin, Kamu payı %50’den az olmamak kaydıyla (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak*

ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri” Sayıştay’ın denetleyeceği ifadesi yer almaktadır (6085 s. K., m.4). Sayıştay, Türkiye Cumhuriyeti’nin tek dış denetim kurumu olarak belirlenmiş; ancak bu durum Sayıştay’ın denetim alanını mevcut durumla kıyaslanamayacak derecede büyütmiştir (Fırat, 2007).

Tablo 3: Sayıştay’ın Mahalli İdareleri Denetim Faaliyetlerine İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler

Denetlenen Hesabın Adı (Türlerine Göre)	Toplam Kurum Sayısı	Denetim Programına Alınan Kamu İdare Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	30	30
Büyükşehir Bağlı İdaresi	33	19
Şirket (Belediye)	0	24
İl Belediyesi	51	51
İlçe Belediyesi	919	83
İl Özel İdaresi	51	51
Toplam	1084	258

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2015:28).

Tablo incelendiğinde, Sayıştay Başkanlığı’nca gerçekleştirilen 2014 yılı denetim döneminde 30 Büyükşehir Belediyesi, 19 büyükşehir bağlı idaresi, 51 il belediyesi, 83 ilçe belediyesi ve 51 il özel idaresi olmak üzere toplamda 234 mahalli idaresinin denetim programına alındığı görülecektir.

Denetim Sayıştay’ca, belediyelerin denetimi özelinde görevlendirilen denetim ekibince belediye denetiminin planlanması aşamasıyla başlar. Bir sonraki aşama da hazırlanan denetim programının yürütülmesidir. Yürütülen denetim sonucunda elde edilen denetim sonuçları (denetim raporları, dış denetim genel değerlendirme raporu ve genel uygunluk bildirimi) ve bunlarla ilgili tavsiyeler TBMM ve ilgili kamu idaresine raporlanmaktadır (Duymaz ve Çavdar, 2011:170; Gözler, 2011:89). Sayıştay, belediyeyi, parlamento adına yaptığı denetlemenin sonucunda ürettiği mali raporları yasama organının yanında vatandaşın da bilgisine sunmaktadır (Önder ve Türkoğlu, 2012:208). Sayıştay, dış denetimi yaparken, iç denetçilerden ve bu denetçilerin ellerindeki bilgilerden de faydalanabilmektedir (Aktalay, 2010:280).

Sayıştay denetimi, harcamaların gerekliliği ve yerindeliliğini sorgulayamadığı için, etkili bir denetim yürütemediği nedeniyle de eleştirilere uğramaktadır (Akpınar, 2006). Sayıştay’ın personel yapısı incelendiğinde belediyelerin ve diğer yerel yönetim birimlerinin mali ve performans denetimlerini yapacak denetçi kadrosunun sayı olarak oldukça az olduğu görülecektir. Yine Sayıştay İstanbul, Ankara, İzmir Büyükşehir Belediyeleri’nde yaptığı denetimleri herhangi bir faaliyetin denetimi değil de genel olarak yerel yönetimlerin belirlenen konudaki faaliyetleri incelenmek suretiyle denetimler yapılmıştır. Bu da denetim faaliyetlerinin çok kapsamlı yapılamadığına bir dayanak noktası oluşturabilmektedir (Aktalay, 2010:282). Sayıştayların demokratik işlevlerinin bilincinde olmaları ve denetim politikalarına demokratik bir perspektif kazandırmaları, bir yerde halk adına denetim yapmanın ağır sorumluluk duygusuna sahip olmaları, öncelikli bir sorun olarak gündeme gelmektedir (Köse, 1999:62). Bu sorunları aşabilmek için de aşabilmek için de Sayıştay’ın mevcut kapasitesinin artırılması (personel, bina, teknoloji vs.) yasada öngörülen görevlerin yapılmasına imkân sağlayacak hale getirilmesi gerektiğinin üzerinde durulmuştur (Aktalay ve Abdulhakimoğulları, 2010:197).

2.3.2.4. Siyasi Denetim

Yerel yönetimler, kendi işlev ve görev alanlarını belirleme yetkisine sahip değildirler. Bunların görev ve yetkileri ile faaliyet alanları Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından tespit edilir. Meclis, Anayasa’nın kendisine verdiği kanun koyma

yetkisi ile bilgi edinme ve denetim yollarını kullanarak yerel yönetimler üzerinde etkili bir denetim sağlayabilir (Çolak, 2004:8; Konca, 2010:38). Bilgi edinme ve denetim yolları da meclis işlemleri şeklinde parlamentoda devam eden müzakereler, soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve gensorudur. Bu siyasi denetim araçlarının çoğu, yerel yönetimler üzerine direkt bir denetim temin etmemektedir (Karanfiloğlu, 2000:4). Ulusal düzeyde yasama organı ve bakanlar tarafından yapılmakta olan denetim faaliyetine, bu çalışmanın iç denetim bölümünde de değinildiği gibi bu denetim yerel anlamda yerel meclis üyeleri ve yerel yerinden yönetim kuruluşlarının seçilmiş başları tarafından da gerçekleştirilmektedir (Akpınar, 2006). Siyasal denetimi yaygın ve etkili hale getirmenin önemli araçlarından birisi de, yasama adına denetim yapan Sayıştay vb. kuruluşlardır (Köse, 2007:10).

Belediye yönetimleri özellikle meclis üyelerinin kullanımı sonucunda etkilenebilmekte ve bu doğrultuda faaliyetlerine yön verebilmektedirler. Meclis üyelerinin siyasi partilerin temsilcileri olarak belediye yönetimlerinde yer alması, parti gündeminde yer etmiş halk isteklerinin yönetime yansıtılması açısından önemli bir işleve sahip olabilmektedir. Fakat burada çoğunlukla bireysel talepler, hatta meclis üyesinin kendi kişisel talepleri daha ağırlıkta temsil edilebilmektedir. Bu durum ise meclisin, yönetimi denetleme sorumluluğunu gerçekleştirememesine neden olabilir (Güllüpunar, 2009:141). Fakat kuralları ve gerekleri net olarak belirlenmiş ve vatandaşın iş takibi için de çeşitli girişimlerde bulunmadığı bir atmosferde ise durum tam tersi olabilecek; meclis üyeleri ve belediye yöneticileri yalnız partilerinin, siyasi görüşlerinin perspektifinden değil, kentin kamusal yararı ve evrensel ilkeler açısından olaylara bakmaları gerektiği düşüncesiyle hareket edebileceklerdir (Güllüpunar, 2009:143-144).

2.3.2.5. Dış Denetimi Gerçekleştiren Diğer Organlar

Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı'nın yanında çok çeşitli merkezi ya da diğer kurumlar, Merkezi yönetim adına yerel yönetimleri denetlemektedir. Bunlardan bazıları, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, Sağlık Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Emekli Sandığıdır (Arıkan, t.y:3; Derdman

ve Uysal, 2015:374). Fakat Sosyal Sigortalar Kurumu ve Emekli Sandığı'nın hukuki varlıkları sona erdiği için bu kurumlara yapılan atıflar artık Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılmış sayılacaktır (5502 s. K., geçici m.4).

Bakanlık Teftiş Kurulları; bakanın emri veya onayı üzerine bakan adına, bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü iş ve işlemleriyle ilgili olarak danışma, teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmekle görevli olarak kurulmuşlardır (Yaman, 2008:5). Teftiş Kurulu, yine görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idarelerin seçilmiş organlarının veya bu organların üyelerinin görevden uzaklaştırılmaları için bakanlığa öneride bulunabilirler (Derdiman ve Uysal, 2015:374). Başbakanlığa ve bakanlıklara bağlı Teftiş Kurulları ile birlikte, kamu idarelerinde teftiş amacıyla kurulmuş çeşitli denetim birimleri faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu çerçevede İstanbul, Bursa, Ankara gibi büyükşehir belediyelerinde belediye başkanına bağlı teftiş kurulları faaliyette bulunmakta olup, belediye başkanının emri ve onayı ile belediyenin faaliyet ve işlemlerini denetlemektedirler (Konca, 2010:89). Diğer taraftan, özellikle büyükşehir belediyesi olan şehirlerde (Ankara'da Aski, Ego Genel Müdürlüğü.. vb.) bağımsız genel müdürlükler bünyesinde de teftiş kurulları bulunmaktadır (Yaman, 2008:7).

Devlet Denetleme Kurulu, yerel yönetimleri, bir kamu kurumu olması nedeniyle denetim faaliyeti kapsamı içine almaktadır. Hatta Devlet Denetleme Kurulu'nun, yerel yönetimlerin sorunları ve çözüm önerileri konusunda “Yerel Yönetimler- Sorunları Çözüm Önerileri” adı altında yayımlanmış bir raporu da mevcuttur (Güner, 2013:71). Devlet Denetleme Kurulu'nun, Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmesi durumunda bir veya daha fazla yerel yönetim birimi üzerinde denetleme görevini gerçekleştireceği söylenebilir. Fakat Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışındadır (Derdiman ve Uysal, 2015:374).

Bir diğer önemli dış denetim organı olan, Kamu denetçileri (ombudsman), yerel yönetimlerin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur (Arslan, 2014:61). Çünkü 5548

sayılı Kanun'a göre mahalli idareler de kurumun görev alanı içindedir (Kuluçlu, 2006:13). Ombudsman, araştırma, eleştirme ve düzeltici eylemler önerme ve bulgularını kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. İstenilirse, yasal zorunluluk bulunmamasına karşın ülkemizde de yerel yönetimlerin denetiminden sorumlu yerel yönetim ombudsmanları da oluşturulabilmektedir. Belediyelerin (Örn. Şişli İlçe Belediyesi) sınırlı sayıda ve konuda olsa da bağımsız denetim uygulamalarına rastlanılmaktadır (İnaç ve Ünal, 2007; Fırat, 2007).

Vali ve kaymakamlar da kendilerine bağlı ve emri altında çalışan örgüt birimlerini direkt olarak denetleme yetkisine sahip olmalarının yanında beldedeki hizmetlerin daha iyi şekilde yapılmasından da sorumludurlar (Akpınar, 2006). İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın "Tahsilat İşlemlerinin Denetimi" konulu genelgesi uyarınca, özel idare, belediye ve bunlara bağlı işletme ve birlikler tarafından icra edilen tahsilat işlemlerinin, valilikler ve kaymakamlıklarca teftiş ve denetlenmesi işlemlerinin dış denetim faaliyeti olarak nitelendirilmesi gerekmektedir (Kendirli, vd., 2014:32). 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9'uncu maddesinde valiler, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün devlet daire, müessese ve işletmeleri, özel işyerlerini, belediye, köy idareleriyle, bunlara bağlı teknil müesseseleri denetler, teftiş eder denilmektedir (Yaman, 2008:3). Valiler tarafından yerel yönetimlere yapılan denetimin de vesayet denetimi olmaktan çıktığını söylememiz bazı açılardan mümkün olacaktır. Çünkü, valiler artık yerel yönetimlerin kararlarını durdurma veya veto etme yetkisine sahip değildir; kanuna aykırı kararları ancak idari yargıya götürebilmektedirler (Toksöz, t.y:105).

2.3.2.6. Genel Değerlendirme

Müfettiş, Kontrolör ve diğer denetim elemanlarının statülerinin, görev tanımlarının, faaliyet alanlarının ve bağımsızlıklarının tartışmalara yer olmayacak biçimde yeterince açık olmamasından ötürü (Yaman, 2008:13), dış denetimi gerçekleştiren bu organların sorunsuz bir şekilde denetim faaliyetlerini yürüttüğünü söylemek zor olacaktır.

Yerel yönetimlerde sağlıklı bir mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulmasında ciddi sıkıntılar yaşandığı görülmektedir. Bu durum, yeni kamu mali sisteminin temel önceliğini oluşturan hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın gerçekleştirilmesi anlamında dış denetim faaliyetlerinin etkin ve işlevsel hale gelmesi ihtiyacını doğurmakta, Sayıştay'a düşen görev ve sorumlulukları da arttırmaktadır (Taner, 2011:150). Belediyelerin kimi zaman iç kontrol sistemindeki yetersizlikler kimi zaman ise hemşehrilik hukukuna bağlı yerel etkenler nedeniyle kanuni olarak almaları gereken vergi, resim, harç gibi kamu kaynaklarını tam olarak toplayamadığı görülmektedir. Sayıştay'ın mali tablo ve raporlar üzerinde yürüteceği etkin bir dış denetim bir yandan yerel yönetimlerin güçlü bir gelir yapısına kavuşmasına yardımcı olacağı gibi, diğer taraftan kamu hizmetlerinin finansmanında yurttaşlar arasında adaletli bir bölüşüm gerçekleşmesini sağlayacaktır (Taner, 2011:150-151). Yasa hükümlerinin yetersizliği, yerel yönetimlerin etkinliği üzerinde etkisi olan diğer unsurlardan biridir. Öbürleri ise idari, coğrafik, sosyal, kurumsal ve siyasal unsurlardır (CDLR, 1995:27).

2.3.3. Belediye Çalışanlarının Performanslarının Denetimi

Günümüzde hata ve usulsüzlüklerin tespitine yönelik basit, tek boyutlu bir faaliyet olmaktan gittikçe uzaklaşan, süreçlerin iyileştirilmesi ve elde edilen sonuçların geliştirilmesine dayanan denetim performans odaklılığı esas almaktadır. Performans odaklı denetim, çalışanların yetkilendirilmesi hususu üzerinde durmakta, yapılan işlerin akılcılığını, verilen hizmetlerin maliyeti ve kalitesini de piyasa değerleriyle ölçmektedir (Demirel, 2013:373).

Belediyelerde hizmet kalite sisteminin oluşturulması açısından yeterli düzeyde ve nitelikte personel istihdam sorunu mevcut olabilmektedir. İşe adam değil de adama iş bulma anlayışı kalite sistemindeki önemli engellerden biri olarak görülebilir. Ülkede çok sayıda işsiz mezununa rağmen belediyelerdeki idari birimlerde eğitim düzeyi düşük insanlar istihdam edilebilmektedir (Güllüpunar, 2009:67). Bu da zaman zaman daha denetim başlamadan dahi personellerde çeşitli sorunların bizzat ortada olduğuna bir kanıt teşkil etmektedir. Bu sorunları aşmak için Türkiye'de en son hazırlanan 10. Kalkınma Planı'nda, "*mahalli idarelerde çalışan*

personelin uzmanlaşma düzeyinin yükseltileceği, proje hazırlama, finansman, uygulama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim, katılımcı yöntemler ve benzeri konularda kapasitelerinin arttırılacağı” belirtilmiştir (T. C. Kalkınma Bakanlığı, 2013:133). Yine burada inisiyatif alması gereken en önemli karar organlarından biri olan belediye başkanı, belediyeye uygun iç örgütlenmeyi sağlamalı, görevlere bilgili ve yetenekli personellerin getirilmesi için çaba göstermelidir (Akçakaya, 1999:87). Belediye başkanının inisiyatif almasının gerekliliği ve niçin bu kadar önemli olduğu sorusuna verilebilecek cevaplardan birisi de şudur ki yerel yönetim sistemimiz güçlü başkanlık modeline dayalıdır. Yerel siyaset, daha ziyade başkan merkezli olarak kurulur ve çalışır. Sistem içinde başkanın belirli bir ağırlığı söz konusudur (Arıkboğa, 2010). Belediye çalışanlarından belki de en önemli konumda olan belediye başkanları, kimi zaman kente hizmet adı altında yasa dışına çıkma riskini göze almaktadır. Bu bağlamda riskli ve tartışmalı bir belediyeciliğin, birçok yetenekli kentlinin belediye politikacılığına ilgi göstermemesi sonucunu oluşturduğunu da unutmamak gerekir (Yalçındağ, 1995:18). Daha önce yapılan bir araştırmada halk belediye başkanı için gerekli liderlik niteliklerini çokluk sırasına göre, dürüstlük, halka yakınlık, halkın sorunlarını ve isteklerini dikkate almak, yaratıcılık, deneyim ve ahlâkı bütün olmak şeklinde sıralamıştır (Gültekin ve Çelik, 2007:322). Belediye başkanından çaycıya kadar belediye çalışanlarının medya mensuplarıyla da iyi ilişkiler kurmasında fayda vardır. Belediye çalışanlarının medyaya hangi konularda, ne ölçüde bilgi aktaracaklarına dair sınırlamalar ve kuralların açıkça belirtilmesi de yerinde olacaktır (Sezgin, 2011:115).

Belediyeler, zamanla “çeşitli nedenlerle” bünyelerinde gerektiğinden fazla personel barındırır hale gelmişlerdir. Bu belediyelerin personel giderlerini karşılama çabalarında zorlanması personel üzerindeki denetimi önemli kılmıştır (Doğanyığıt, 1998:145). Belediyelerde çalışan personellerle ilgili hem merkezi yönetimin hem de belediyenin kendi karar organlarının denetimi söz konusudur. Maaşlarını yerel yönetim bütçesinden alan memurlara kadro alınması, terfii, izin, disiplin kovuşturması gibi özlük işlerine ait konularda merkezi yönetime tanınan yetkileri kapsar (Çolak, 2004:40). Norm kadro ilke ve standartları özellikle İçişleri Bakanlığı tarafından müstareken tespit edilirken, belediyelerin norm kadroları, bu ilke ve

standartlara göre belediye meclisi tarafından belirlenmektedir. Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur. Yeni belediye kanunu sözleşmeli personel istihdamına da imkân vermektedir (Bayrakçı, 2011:125; Karaarslan, 2007:257-258).

Bu konu içinde değerlendirilebilecek bir diğer başka konu da şudur ki; Türk Kamu Yönetimi'nde açıklık ve hesap verebilirliğin sağlanmasını kolaylaştırmak açısından atılmış önemli bir adım da 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulması hakkındaki kanundur. Bu kanunun 1.maddesinde bu kurulun kurulma amacının, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek olduğu belirtilmektedir (Akyıldız ve Demir, 2011:592-593)

Kamu çalışanlarının görevlerindeki başarısı, çalışanların performanslarından soyutlanarak değerlendirilemediği için performans denetimi git gide önem kazanmaktadır. Etkili bir performans denetimi ise, donanımlı bir denetçi / müfettiş profilinin ortaya çıkmasıyla mümkün olabilecektir (Yaman, 2008:15). Denetim birimlerinin performansa dayalı denetim yapabilmeleri için yasal altyapıyla birlikte uygulama konumunda olanların performans hedeflerinin belirlenmesi gerekmektedir (Kuluçlu, 2006:19). İlgili kamu kurum ve kuruluşun yönetimi ile personelinin hile, usulsüzlük ve sahtekârlık eğilimlerinin kısıtlanmasında veya önlenmesinde, denetim büyük bir etki sağlayacaktır. Ayrıca denetimden geçmiş bir birimin, işlemlerine duyulan güven ile kurum personellerinin motivasyon ve kendine olan güvenleri de artacaktır (Derdiman ve Uysal, 2015:364).

Belediye seçilmişleri kent halkının sağladığı kaynakları (insangücü dâhil) en etkili ve verimli biçimde kullanmalıdırlar. Bu amaçlar bilimsel yönetim teknik ve ilkelerinin belediye uygulamalarına yansımaları sağlamalıdırlar (Yalçındağ, 1995:23). Bu bağlamda belediyelerin sistemlerinde personel denetimiyle ilgili meydana getirdiği değişiklikler, belediyenin yaptığı ve yapacağı günlük programların bütün personel tarafından görülebilmesine neden olabilmekte; bu da sorunlar

karşısında bocalamayan, net cevap veren bir personel kişiliğinin oluşturulmasına ve kuruma olan güvenin artırılmasına katkı sağlamaktadır (Güllüpunar, 2009:160).

Başarıya ulaşmada kullanılacak performans ölçütleri belediye örgütü açısından hem genel anlamda, hem her birim açısından ayrı ayrı hem de gerçekleştirilecek herhangi bir proje için belirlenebilir. Örneğin, genel anlamda iç ve dış denetimlerde uyumsuzluk sayısı, vatandaş şikâyet sayısı temel ölçütler olabilirken, birimler ölçeğinde yeni oluşturulan park ve bahçe miktarı, sağlık taraması yapılan personel sayısı, zamanında bitirilemeyen projelerin sayısı, denetlenen kuruluş sayısı, sözleşmeli memurların toplam memurlara oranı ve tahsil edilemeyen vergi oranı performansın ölçülmesinde karşımıza çıkmaktadır (Öztemel, 2001:171-172'den Aktaran: Güllüpunar, 2009:69-70).

2.3.4. Kamuoyu Denetimi ve Araçları

Günümüzde eğitim ve refah seviyesindeki artışın, bilinçli ve sağduyulu sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin, haberleşme ve iletişim teknolojilerinde kaydedilen hızlı ilerlemelerin yolsuzluk olaylarının üzerine gidilmesinde güçlü bir kamuoyu desteği oluşturduğu anlaşılmaktadır (Köseoğlu, vd., t.y:146).

Kamuoyunun gücünün ve önemli etkisinin yönetim tarafından bilinmesi ve kabul edilmesi, hukuk dışı uygulamaları sınırlamaktadır (Köse, 1999:73). İcraatlarının halk tarafından bilinmesini, görülmesini ve halkın çalışmalara katılmasını isteyen idarelerin başında belediyeler gelmektedir. Belirttiğimiz yasal denetim ve diğer kontrol yöntemlerinin yetersiz kaldığı durumlarda kamuoyunu oluşturan en önemli unsurlardan olan halk, sokağa dökülerek gösteri, yürüyüş, form, miting, oturma eylemi, işi yavaşlatma ve hatta sokak kavgalarına varan çeşitli davranışlarla yönetimi boykot edebilmektedir (Doğan, 1997:103-105).

Bu konuda ülkemiz açısından örnek teşkil edecek uygulamalar, Anayasamızın 74. maddesinde düzenlenen dilekçe hakkı ile; vatandaşlara idare ile ilgili dilek ve şikâyetlerini yazı ile başvurarak, yetkili makama TBMM'ye iletme imkanı tanınmış, bu yolla da idarenin denetimi yapılmıştır. Yine kişilere itiraz etme, yönetime katılma ve denetleme hakkı veren açıklık anlayışı ile resmi belge ve bilgilere ulaşma hakkı

(bilgi edinme hakkı) tanınmıştır (Akpınar, 2006). Bu yöntemler, belediyeler için önemli bir bilgilendirme kaynağı olabilecek özellikler taşımaktadır. Ancak bu yöntemlerin başarılı olması, şüphesiz belediyelerin yerel halka, dilekçedeki isteklerini veya bilgilere ulaşma taleplerini yeterince değerlendirmesine bağlıdır. Örneğin, bazı belediyeler, belediye kararlarını, özellikle imar planlarıyla ilgili olanları, halkın erişimine açmak konusunda isteksiz davranmaktadır. Bu bağlamda Bilgi Edinme Kurulu, bilgi edinme taleplerini yerine getirmemesi nedeniyle büyükşehir belediyelerine suç duyurusunda bulunmaktadır. Bilgi edinme hakkı ve dilekçe hakkı gibi yöntemlerin başarısı, belediye yönetim biriminin tutumuna bağlı olup; etkin bir hizmetin sunulup sunulamaması da bu tutuma göre belirlenecektir (Çukurçayır, 2012:162-163; Toksöz, t.y:110). Her ne kadar belediyelerde bilgi edinme hakkının tam anlamıyla sağlanmasının önemli olduğu söylenilse de, çeşitli veriler incelendiğinde, merkezi yönetimin taşradaki kurum ve kuruluşlarına yapılan başvuruların yerel yönetimlere yapılan başvurulara göre yönetimi denetleme işlevine daha uygun kullanıldığı da söylenebilir. Çünkü valilik gibi kurumlar, tüm il düzeyinde hizmet sunarken, belediyelerin hizmet alanı sadece belde halkı olduğu için buradaki bilgi edinme hakkı vasıtası ile denetim işlevinin bir anlamda daha sınırlı olması durumu da gözden kaçmamalıdır (Köseoğlu, vd., t.y:160).

Belediyenin en önemli organlarından olan belediye başkanının hazırladığı faaliyet raporlarının, ve her çeşit yapılan denetim sonuçlarının, sonrasında kamuoyuna da açıklanması halk denetimine fırsat verebilmektedir (5393 s.K., m.56; Arslan, 2014:56). Yine belediye bütçesinin hazırlanmasından denetimine kadar geçen her aşamada, ilgili bütün belgelerinin düzenli olarak yayımlanması, bütçeye ait bütün işlem ve belgelerin kamuoyu tarafından bilinmesine imkân tanımaktadır (Doğan, 1997:105). Kamuoyunun, belediyenin harcamalarına ilişkin icraatlarını takip edebilmenin bir yolu da, ihalelerdir. İhalelerin açıklık içerisinde yapılması, üzerinde doğabilecek su istimallerin önlenmesinin yanı sıra, neyin, nasıl ve kime ihale edildiğini kamuoyunun bilgisine aktarılmasını sağlayacaktır (Doğan, 1997:106).

Sonuç olarak, yurttaşlar ortak sorunlarını çözebilme noktasında kamuoyu oluşturmazlarsa bu kez yalnızca sosyo ekonomik güce sahip çıkar çevreleri, baskı

grupları biçiminde etkinlik göstererek yapay kamuoyları oluşturup siyasi kararların alınmasında toplumun çıkarları yerine özel çıkarlarına öncelik verdirebilirler (Atiker, 2004:121).

Kamuoyu, tepki ve takdirlerini belirtmek için birbirine göre çok değişkenlik arz eden çeşitli araçlar kullanmaktadır. Kamuoyunun en güçlü silahlarından biri basındır. Bunların yanı sıra seçimler, siyasi partiler, dernekler, sendikalar, baskı grupları, anketler, halk meclisleri ve bürokrasi de diğer araçlardandır (Karanfiloğlu, 2000:17; Köse, 1999:73).

2.3.4.1. Medya

Elektronik kitle iletişim araçları arasında radyo ve televizyon; uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel nitelikli istasyonlarla değişik kategorilerdeki hedef kitlelere ulaşmanın en etkili araçlarıdır (Özer, 2013:41). Belediyelerin, kamuoyu yolu ile denetiminde en etkin araçların başında, medya gelir. Medya, yerel yönetim ile yerel halk arasındaki en önemli araçlardan biridir. Yerel basın, hem belde halkının şikâyet ve dileklerini yerel yönetimlerin yetkili organlarına iletir, hem de yerel otoritelerin toplantılarında hazır bulunarak yerel yönetimlerin işleyişi konusunda kamuoyunu bilgilendirir. (Çolak, 2004:11).

Halk, basın aracılığıyla yönetimin eylem ve işlemlerinden haberdar olmak, aynı zamanda bunlara ilişkin tepkilerini basın yoluyla yöneticilere duyurmak imkânına sahip olmaktadır (Akçakaya, 1999:85). Belediyeler de halkın kendileri hakkında ne düşündüğünü öğrenebilmek, hangi hususlarda memnuniyetsizliklerin yaşandığını bilmek ve kendilerini de vatandaşlara anlatabilmek için basına ihtiyaç duymaktadır (Kurt, 2015:340). Medyanın, liderlerin ve kanun koyucuların kamu harcamalarının denetlenmesi, faaliyetlerinin performansının ölçülmesi konusunda artan talepleri vardır. Denetim kurumları bu talepleri karşılayacak tatmin edici çalışmalar yapmak zorundadır (Köse, 1999:82). Basın, televizyon ve radyo gibi önemli iletişim araçlarından, belediye ile halk arasında iki yönlü iletişim amacıyla yararlanılmalı, belediyeden halka, halktan da belediyeye bilgi akımı sağlamak ve

bunun örgütsel gereklerini yerine getirmek için de çalışmalar yapılmalıdır (Sezgin, 2011:99).

Özellikle yerel basının yoğun olduğu yerleşim alanlarındaki belediyelerde basında yer alan haberler doğrultusunda birçok değişikliklerin yapıldığı görülebilmektedir. Örneğin vatandaşların mesajlarının cevaplanmamasıyla ilgili köşe yazısı örneği 2005 yılı içerisinde Konya Büyükşehir Belediyesi’nde yaşanmıştır. Yerel bir gazete olan Hâkimiyet Gazetesi’nde kaleme alınan bir köşe yazısı sonucunda, belediyelere gönderilen bu mesajların titizlikle takip edilmesi için Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı görevlendirilmiştir (Güllüpunar, 2009:148).

Medya, dünyanın her yerinde olduğu gibi, Türkiye’de de ideoloji, parti ve çıkar ilişkilerinin dürtüsü ile olgulara kendi değerleri açısından bakabilir. Belediye mesajlarının böyle bir ortamda değerlendirilme olasılığı yüksektir. Medya için önemli olan tiraj ve reyting sağlamaktır. Örneğin, belediyenin kentsel bir dönüşüm için uygulamaya koyacağı çalışmanın medyada yer alması beklenenin çok altında gerçekleşebilir. Yine yeterli bilgisi ve deneyimi olmayan kimi medya mensupları belediyenin kararlarını, uygulamalarını, kentin sorunlarını ya da gelişmeleri doğru algılayıp, kamuoyuna yansıtmada hatalara düşebilir (Güllüpunar, 2009:90).

2.3.4.2. Toplumsal Denetim-Halk Denetimi

Toplumsal denetim kavramı yerel kamusal hizmetlerin sunumu açısından daha etkin bir denetim türü olarak kabul görmektedir. Bu tür denetim sürecinde vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının, denetim faaliyetleri çerçevesinde ulaştıkları sonucu topluma düzgün ve açık bir şekilde aktarabilmeleri için kamu hizmetlerinin mahiyeti hakkında mutlaka bilgi sahibi olmaları gerekmektedir (Özen vd., 2015:124). Günümüzde demokrasi bilincinin gelişmesi, iletişim ve teknoloji araçlarındaki gelişmelerin yoğunluğu, yerel hizmetlerin halkın gözetimi ve denetiminde gerçekleşmesini zorunlu hale getirmektedir (Çevikbaş, 2008:77). Bu denetim türünün yine günümüzde önem kazanmasının nedenlerinden biri de, son yıllarda çeşitli kanallar ile yapılan halk yakınmalarının yönetime olan güvensizliği de bünyesinde barındırması gösterilebilir. Bu neden göz önüne alındığında “belediyenin

bazı zamanlarda ülke demokrasisi için vazgeçilmez olmadığı” görüşü haklılık payı kazanabilmektedir (Güllüpunar, 2009:58).

Yerel yönetimlerde gerçekleştirilen bu tür toplumsal denetim faaliyetlerinin başarı şansının sağlıklı bir iletişime ve bilgi aktarımına imkan vermesinden dolayı diğer denetim türlerine karşı daha yüksek olduğu ve en az mâli denetim kadar toplumsal denetime de ihtiyaç olduğu Spreckley (1981) ve Goyder (1961) tarafından vurgulanmıştır (Aktaran: Özen vd., 2015:124). Belediye tarafından yürütülen hizmetler önemli bir mali yük getirmekte, bu da sonuçta halkın cebinden çıkmaktadır. Halkın en azından teorik olarak finansmanının dolaylı da olsa kendisinin sağladığı hizmetlerin, amacına uygun bir şekilde, gerektiği gibi yerine getirilmesini ister ve bunu yakından denetler (Sezgin, 2011:102).

Yerel halkın yönetilen pasif bir topluluk olmaktan çıkıp, belediye yönetimine her aşamada katılan, yerel sorumluluklara ortak olan, denetleyen bir topluluk hâline gelebilmesi için etkin bir halk denetiminin gerçekleşmesi gerekmektedir (Öner, 2001:102). Halk denetiminin bir amacı, belediyeleri vergileri ile ayakta tutan, seçimle karar ve yürütme organlarını göreve getiren hemşehrilerin, onların işlev yapıp yapmadıklarını sürekli sorgulayarak, sıkı ve etkili bir denetim altında tutmaya çalışmaktır (Karaarslan, 2007:296). Örgüt şeklinde yapılan bir denetim halkı arasına almakta, denetim sebebinin haklılığını ortaya koymakta ve yöneticiler üzerinde bir ağırlık hissettirmektedir. Yerel hizmetlere ayrılan bütçenin doğrudan belde halkına değil, merkezi idare tarafından gönderilen ödeneklerden sağlanması ve belde halkının yürütülen hizmetlerin bedeli olan mali yükü doğrudan üstlenememesi, yerel idare sistemi içerisinde etkin bir halk denetimi sağlanamayışının en önemli nedenleri arasındadır. Hemşehrilerin bireysel sorunları ve çıkarları dışında belediye işlerine karşı ilgisizliği, kentlilerin bedavacılığı, kentteki yönetsel, toplumsal, kültürel ve ekonomik karmaşadan yararlanan kimi kesimlerin küçük ya da büyük avantajcılığı şeklinde sorunlar toplumun denetim görevini yerine getirirken karşılaşılan diğer sorunlardandır. Halk denetiminin amacına ulaşması, ancak özgür ve demokratik ortamda gerçekleşirse mümkün görünmektedir (Çevikbaş, 2008:81; Güllüpunar, 2009:58; Sezgin, 2011:102).

Konya Büyükşehir Belediyesi'ne bağı olan Açık Kapı birimi, vatandaşlardan gelen her türlü bilgiyi kayıt altına alıp başvuruları ilgili birimlere göndererek takibini gerçekleştirmektedir. Vatandaşlarla birebir iletişim kurmak, bilgi ihtiyacını karşılamak ve kendilerine vatandaşlar tarafından gönderilen sorunlara anında müdahale edebilmek amacıyla hizmet verebilmektedir (Konya Büyükşehir Belediyesi, t.y). Açık kapının Alo 155 şeklinde güncellenen telefon hattı, e mail hattı ve fax aracılığıyla vatandaşın taleplerini alma imkânına sahiptir. Kendi yaşam alanıyla ilgili herhangi bir sorunu veya isteği olan, kentte meydana gelebilecek birtakım hizmet aksamalarında belediyeyi bilgilendirmek isteyen, belediyede işi olan ancak işlemini nasıl takip edeceği hakkında bilgisi olmayan vatandaşın belediyeye rahatlıkla ulaşabilmesi ve sorunuyla ilgili sonucu alabilmesi amacıyla bu birim oluşturulmuştur (Güllüpunar, 2009:159-160).

Örgütsel şemasına bakıldığında örgüt içinde her ne kadar gelen talep ve şikâyetleri kontrol eden herhangi bir denetçi bulunmasa da (Güllüpunar, 2009:158) vatandaşların, bu uygulama ile belediyeyi önemli oranda denetleyebilme fırsatının olduğu öngörülebilir.

2.3.4.3. Genel Değerlendirme

Belediyelerin denetlenmesi noktasında kamuoyu, her ne kadar etkin bir denetim gerçekleştirilmeye çalışsa da, belediyelerden yana bir kamuoyu oluşması durumunda denetimin etkinliği noktasında bir hareketlilik yaşanabilir. Belediyelerin halka ilişkilere verdiği önem ve halk nezdinde imajının yüksek olması gibi durumlarda ve yapacağı çalışmalarda, zaten belediyeleri destekleyen bir kamuoyunun oluşmasına şahit olunduğu gözlemlenecektir (Güllüpunar, 2009:88-89).

Halk katılımı ve bu yolla belediyelerin denetimi her ne kadar sağlanmaya çalışılsa da vatandaşların bu doğrultuda çok çaba sarf ettiğini de söylememiz zor olacaktır. Nitekim, halka açık olan meclis toplantılarına yurttaşların çok da ilgi göstermediği yapılan araştırmalarda ortaya çıkmıştır (İnaç ve Ünal, 2007).

2.3.5. Yargısal Denetim

Yargı denetimi, bazı şahıs ve makamların müracaatı üzerine harekete geçen ve devamlı olmayan bir denetim şeklidir. Gerek eski, gerekse yeni yerel yönetimler mevzuatımızda belediyelerin işlem ve eylemlerinin neredeyse tamamı yargı denetimine açıktır (Karaarslan, 2007:288). Denetimi yapanlar, mahkeme ve yargıç konumundadırlar. Yargı denetiminin temel özelliği “bağımsızlıktır” (Karanfiloğlu, 2000:7). Belediyelerin idari işlemlerinden menfaati ihlâl edilenler, söz konusu işlemi yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden ötürü hukuka aykırı olduğu iddiasıyla iptal edilmesini yargı mercilerinden isteyebilmektedir (Konca, 2010:77). Belediyelerin yargısal denetimi yapılırken, yargı yerlerinin hukukilik denetiminin ötesinde yerindelik denetimi yapması, yani açık bir kurala uygunluk denetimi değil de iyi davranış kurallarına elverişliliği, belediyenin takdir yetkisini denetlemesi, idari vesayet denetimi ve yerel özerklik açısından olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir (Bayrakçı, 2011:32; İnaç ve Ünal, 2007). Yargı mercilerinin denetim sonucunda verecekleri karar yargı kararı olduğundan kesin hüküm niteliği taşıyacaktır (Lofça, t.y:16). TEPAV’ın yaptığı bir araştırmada, ülkemizdeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin, belediyelerin aldığı kararlar üzerine idari yargıya yaptıkları başvurular, İstanbul’da senede 70’i Ankara için ise senede 70 başvuruyu bulmaktadır (Fırat, 2007).

Ülkemizde, yerel yönetimlerin yönetsel işlemlerinin yargısal denetimi Danıştay ve idare mahkemelerince, bütçe ve muhasebe işlemlerinin yargısal denetimi ise Sayıştay’ca yapılmaktadır (Ekici ve Toker, 2005:21-22). Danıştay, yerel yönetimlerin bazı organ, fiil ve işlemleri üzerinde “görüş bildirme, uygun görme veya karar verme” şekillerinde denetim mekanizmalarına sahiptir. Örneğin, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda belediyelerin kurulmasında Danıştay’ın “görüş bildirme” görevi açıkça ifade edilmiştir (Derdiman ve Uysal, 2015:366). Bu kanuna göre, *“meskun sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı’nın teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır”* (5393 s. K., m.11). “Uygun görme” konusuna

gelindiğinde ise, Belediye başkanının hazırladığı faaliyet raporu sonucuna belediye meclisi tarafından verilecek yetersizlik kararı, Danıştay'ın uygun görmesi halinde sonuçlanmakta ve belediye başkanının, başkanlıktan düşebildiği görülmektedir (5393 s. K. m.26).

Belediye işlem ve kararları üzerinde Danıştay denetimi, zaman zaman doğrudan bir denetim olmayıp, idarenin hakkındaki bir uygulamaya bizzat kendisinin itirazla, temyiz talebinde bulunması veya idare karşısındaki özel veya tüzel kişilerin idare aleyhine temyiz talebinde bulunmaları üzerine de devreye girmektedir (Doğan, 1996:35). Belediyenin organları üzerinde de yargı denetimi söz konusudur. Örneğin *“Belediye meclisleri, İçişleri Bakanlığı’nın bildirmesi üzerine Danıştay “kararıyla” feshedilir”* (5393 s.K., m.30).

Yargı denetiminin etkili olma derecesinin yüksek olmasına karşın, diğer denetim yollarına göre yavaş işlemesi ve sonucun geç alınması nedenleriyle eleştiri de almaktadır (Köse, 2007:12). Yargı organlarının belediyeleri denetlemesindeki verimsizliğin, bu mekanizmanın ancak şikâyet ve davet üzerine harekete geçmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir (Doğan, 1997:59). Bunların yanında yargı denetiminin ciddi anlamda alt yapı eksikliği olan, karmaşık mevzuatın getirmiş olduğu yığınlarca dosyanın altında kaybolan bir yapı içinde olması, bu eleştirileri zaman zaman haklı kılmaktadır (Arıkan, ty:3).

Sonuç olarak kentliler, belediyenin kamu yararına, dolayısıyla hukuka aykırı işlemlerine karşı yargı organını harekete geçirebilmeli, dava açabilmelidirler. Bu bakımdan yargılama usûl yasalarındaki önleyici kurallar kaldırılmalıdır. Ayrıca “kente karşı suç” kavramına da yasalarda yer verilmelidir (Yalçındağ, 1995:22).

2.3.6. Belediyelerde Yolsuzluk Olgusu ve Denetimi

Yönetimde bozulmayı, kamu görevlilerinin maddi ya da maddi olmayan özel bir çıkar sağlamak amacıyla yetkilerini kötüye kullanmalarını ifade etmek üzere Türkiye’de yolsuzluk, yozlaşma veya bozulma kavramları kullanılmaktadır. Özellikle rüşvet, haraç, aracı kullanma, kayırmacılık gibi çıkar sağlama amacıyla yapılan eylem ve davranışlar yolsuzluk olarak adlandırılırken, çıkar sağlamanın

yanında işlerin yavaşlaması, sorumluluktan kaçma, verimsizlik, kırtasiyecilik gibi bürokrasinin işleyişinden kaynaklanan olumsuz sonuçları karşılamak üzere yozlaşma kavramı kullanılmaktadır (Köseoğlu vd., t.y:144). Bürokrasi dışı güç merkezlerinin bürokrasi üzerindeki etkin denetim açığı, yolsuzluğa daha yatkın bir ortam oluşturmaktadır. Yolsuzluk kuralsızlığı körüklemekte, toplumun ve devletin temelini sarsmaktadır (Köse, 1999:77). Denetim kavramı da burada, çeşitli hata ve yolsuzlukları ve bunların sorumlularını ortaya çıkarmanın yanı sıra, denetlenen birimlerde hata ve yolsuzluk riskini en aza indirmeyi amaçlayan bir eylem olarak karşımıza çıkacaktır (Köse, 1999:63).

Mahalli idarelerde yolsuzlukla ilgili literatürde genel olarak iki kategori bulunduğunu görüyoruz. Bunlardan ilki küçük (petty) yolsuzluk diye tabir edilen, “hak ettikleri ücretin altında çalışan kamu görevlilerinin hayati ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla kamudan gelecek küçük miktardaki katkılara güvenmeleri veya sundukları pek çok fırsat ve kârlı işlere karşılık olarak fakirlere ödenmesi gereken bir sadakaymış gibi bu sunumların belli bir yüzdesini algılamalarıyla ortaya çıkar. Büyük (grand) yolsuzluk ise, daha çok önemli ekonomik kararların alınması sürecinde etkin olan üst düzey kamu görevlileri tarafından yapılır. Bu memurların düzenli olarak devlete müteahhitlik işleri yapan ve yerel yönetimlere ticari ilişkide bulunanlardan rüşvet, komisyon, yüzdelik veya diğer hediyeler almaları şeklinde meydana gelmektedir (Çukurçayır vd., 2012:5).

Son yıllarda ortaya çıkan yolsuzluklar, genelde grup olarak girişimlerde bulunulmuş rüşvet verme eylemlerine bağlı olarak gerçekleşmektedir. Yapılan çeşitli araştırmalar belediyelerde rüşvetin sık karşılaşılan bir durum olduğunu göstermektedir. Belediyelerde işini gördürecek vatandaşın belli bir sırayı beklememesi veya formalitelere uymaması rüşvet olgusunun nedenlerinden birkaçıdır. Trafik denetlemesi, vergi denetlemesi ve semt pazarı kontrolü gibi kurumun tam olarak hâkim olmadığı dış ortamlarda rüşvetin yoğunluğu daha da artabilmektedir (Güllüpınar, 2009:149-150). Yine kamu için yaşamsal önem taşıyan kararlar, ihaleler kapalı kapılar ardında halkın denetimine kapalı bir biçimde alınmaktadır. Bu ise yönetime olan kamu güvenini aşındırmaktadır (Akyıldız ve

Demir, 2011:595). Eksik belediyeciliğimiz, yeteneksiz belediye seçilmişlerinin kentlere ileride giderilmesi çok zor zararlar vermelerini önleyememekte, dürüstlükten uzak olanların ise her türlü yolsuzluk ve hukuk dışı uygulamalarına olanak bile sağlamaktadır (Yalçındağ, 1995:18).

Avrupa Komisyonu’nun, 2007 yılı Türkiye İlerleme Raporu’nun, mali kontrol başlığını taşıyan 32. Fasılda; yolsuzluklarla mücadele çerçevesinde, Avrupa Hıleye Mücadele Ofisi’nin Başbakanlık Teftiş Kurulu ile işbirliğine başladığı belirtilmiştir (Yaman, 2008:10). AB Katılım Ortaklığı belgesi ve İlerleme Raporunun 9. sayfasında “Yolsuzlukla Mücadele Politikası” başlığı altında özellikle gayrimenkul şirketleri, yerel yönetimler ve üniversitelerin adlarının karıştığı yolsuzluk olayları basında sıkça yer almıştır. Sonuç olarak, kanun uygulayıcı birimler, birçok kuruma yönelik olarak yüksek profilli yolsuzluk soruşturmaları yürütmüşlerdir (Kentleşme Şurası, 2009:14).

5018 Sayılı Kanunun 77. maddesine göre, “*mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; belediyeler için belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahalli idarelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir*” (5018 s. K., m.77).

Rüşvetin önlenmesi için, toplumsal çoğulcu yapının yanında halk adına başvuruları alan, başvuruları takip eden ve yine nesnel kriterlerle çözümü ortaya koyan bir halkla ilişkiler iletişim sistemi oluşturulması ve kurumlarda her vatandaş karşı şeffaflığın biraz daha fazla sağlanması gerekebilir (Güllüpunar, 2009:151). BEH ile açık yönetimi kurmak mümkün olabilir. Bu yönüyle bu hak, kamu görevlileri tarafından yetkinin kötüye kullanılması ve yolsuzluklarla mücadele konusunda etkili bir silahtır (Akyıldız ve Demir, 2011:595). Bunun yanında yolsuzlukların önlenmesi, büyük ölçüde etkin denetim mekanizmalarının oluşturulması ve işletilmesine bağlıdır (Köse, 1999:78).

2.4. Türkiye’deki Denetim Sisteminin Güncel Sorunları ve Yapılması Gerekenler

Türkiye’de hizmet veren tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki denetim birimleri bakımından geçerliliği kanıtlanmış denetim standartları şuan için ortaya konulamamıştır. Denetimsiz alanların mevcut bulunması ve denetime kısıt getiren uygulamaların varlığı da çeşitli problemlerin devam edeceğini gösterir niteliktedir. Türkiye’de hem kanuni düzenlemelerle hem de çeşitli fiilî uygulamalar getirilerek bu şekilde denetimsiz alanlar zamanla oluşmuştur. Denetim personellerine mesleki anlamda gelişme eğitimleri verilse de bunlar sürekli ve sistemli bir biçimde yapılmamaktadır. Bürokrasimizin neredeyse tamamında olduğu üzere denetim birimlerinde de hizmet içi eğitime önem verilmemesi durumu, bunun bir göstergesidir. Yine yapılan denetimler, sistematik değil tesadüfî veya şikâyetlerde belirtilen konular üzerine yoğunlaşmaktadır (Yaman, 2008:11-13). Son yıllarda bazı belediyelerin anayasal ilkeleri zorlaması karşısında etkili denetimler ve yaptırımlar uygulanamamıştır (Çukurçayır, 2010:53).

Türkiye’de mali özerklik bakımından yerel idarelerin durumu ele alındığında “mali özerkliğin” bu idarelerde yeterli bir şekilde sağlanabildiğini söylemek mümkün olmamaktadır. Mahalli idarelerin kendi görev sınırları içerisinde bulunan yurttaşların az bir ölçüde de olsa sisteme yeni vergiler dâhil etme ya da vergileri ortadan kaldırma yetkisine sahip olmamaları bunu söylememize sebeptir. Yine merkezi idarenin yerel yönetimlere yaptığı transferler, mahalli idareyi merkezi idareye iyice bağımlı hale getirmekte, mali özerkliklerini zedelemekte ve haliyle merkezi idarenin idari vesayet denetiminin yoğunluğunu yerel yönetimlerde daha fazla arttırma durumu söz konusu olabilmektedir (Çetinkaya ve Korlu, 2012:106).

Mevcut örgütsel yapının oluşmasında akılcılığın önüne geçen yetersizlikler vardır. İlgili birimler birbirleriyle eşgüdüm sağlayamamakta, birbiriyle aynı ya da birbirine benzer özellikteki hizmetleri farklı türden birimler yürütmektedir. Buna bağlı olarak da aynı hizmetlerle alakalı çok farklı sorumlu mecralar ortaya çıkmaktadır. Bazı mahalli idare birimlerinde olması gerekli hizmet birimlerinin

kurulamaması sebebiyle halka hizmetlerin sunulmasında büyük derecede sıkıntılar türemektedir (Çukurçayır vd., 2012:6).

Yolsuzluğun önlenmesiyle alakalı “mal bildiriminde bulunulması ve kamu görevlilerinin servetlerinin denetlenmesi”, “yönetimde kırtasiyeciliğin önlenmesi”, “idari usullerin basitleştirilmesi”, “rüşvet gibi suçlara ilişkin verilecek cezaların caydırıcı olması” ve “yolsuzluk araştırma komisyonlarının kurulması” gibi yöntemlerin çeşitli sebeplerle etkin ve sürekli kullanılamadığı geçmişten bugüne devam eden yolsuzluk olayları neticesinde görülmektedir (Köseoğlu vd., t.y:147).

Belediye Yasası’nda dile getirilen denetim sisteminin çok da açık olduğunu söylemek zordur. Her şeyden önce bu yasada “denetim, kontrol ve mali denetim” işlevleri ile alakalı bir karmaşa söz konusudur (Toksöz, t.y:105). Yine aynı kanunun 54. maddesinde, “belediyelerin denetiminin faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, belediye teşkilatının gelişmesine rehberlik etme” amacıyla bulunduğu vurgulanmış ama bu süreçte hemşehri ve sivil toplum örgütlerinin katılması yalnızca “denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanması” ile sınırlandırılmıştır (Kentleşme Şurası, 2009:44).

Denetimde genel anlamda etkinliğin sağlanabilmesi için, belirtilecek şu noktalara dikkat etmenin önemli olduğu düşünülmektedir (Yılmaz, 2004,24):

“1. Belediyeyi yükümlülük altına sokan faaliyetlerin temel inceleme ve denetleme başlıkları içinde olması ve bunlarla ilgili belediyenin başlangıç hedeflerinin uygulama sonuçları ekseninde sorgulanması. Belediyenin başta borçlanma ve borçların sürdürülebilirliği ile ihale ve büyük yatırım projeleri olmak üzere hedef ve uygulama sonuçlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde ortaya konması

2. Belediyenin hizmet sunumu çerçevesinde sahip olduğu varlıklardaki artışın ve azalışın incelenmesi

3. Faaliyet raporları, iç denetçilerin hazırladıkları kapsamlı denetim raporları, Sayıştay’ın dış denetim raporları ve İçişleri Bakanlığı’nın yetkili denetim ve kontrol birimlerinin raporları çerçevesinde hesap ve işlemlerinin denetlenmesi” gibi hususlara dikkat edilmelidir.

Yerel yönetimin kendisiyle alakalı ortaya çıkabilecek “denetim ve kayırmacılık” gibi problemlerin bertaraf edilmesi için bir takım tedbirler uygulamaya konmalıdır (Korkut, 2011:158). “Bağımsız ve etkin bir dış denetimin” inşa edilmesinin; kamu çalışanlarında dürüst ve doğru olma, hakka riayet etme gibi değerlerin tekrardan gün yüzüne çıkmasında, bireylerin kendi çıkarlarını toplumun genel çıkarlarının önünde tutmasını engellemede, ilkesi ve kuralları olan bir yönetim anlayışının geliştirilmesinde ve bunun sonucunda da kamu kesiminde özgün bir etik anlayışının oluşturulmasına önemli katkısının olduğu unutulmamalıdır (Köse, 1999:78). Denetim artık korkutma, cezalandırma gibi yöntemlerle çalışanları pasifleştirme, savurganlığı onaylama, başarısız yönetimleri aklama aracı olmaktan çıkmakta, onlara yol göstermek, rehberlik ve önderlik yapmak, eğitmek, başarıya yöneltmek, daha geniş ufuklara yönlendirmek için gösterilen çabaları içermektedir. Çağdaş denetimin temel işlevi, yozlaşma ve kötü yönetimin önüne geçmek, halkın parasının ve diğer kaynaklarının kullanımı ve yönetimi hakkında medya ve kamuoyuna bilgi sağlayarak temiz toplum uğruna çaba göstermektir (Köse, 1999:83). Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin belirli kurallara uyması için özenli ve ödünsüz bir hukuka uygunluk denetimini gerçekleştirmesinin önemini de burada vurgulamak gerekecektir (Yalçındağ, 1995:25). Yeni anlayışta artık yerel yönetim kurumlarımız; usulsüzlüğün ve tutumsuzluğun peşinden koşmamalı, ilkeli bir yönetim sistemine sahip olmalıdırlar. Bunların yanında hukukun üstünlüğünden ve dürüst bir anlayıştan geri adım atmadan herkes için adilliğini gösterebilen, şeffaf, denetime ve gelişmeye açık, her zaman öğrenen - öğreten ve problemlere çözüm bulan bir örgüt olması (Özer, 2013:45) da denetimin işlevselliğini sağlayabilecek diğer etmenlerden birkaçı olabilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERDE KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE YEREL HALKIN KATILIMINI VE KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE DENETİMİN İŞLEVSELLİĞİNİ SELÇUKLU BELEDİYESİ'NDEKİ VATANDAŞLAR ÜZERİNDEN TESPİT ETMEYE YÖNELİK ALAN ARAŞTIRMASI

Bu bölümde yerel yönetimlerde karar alma süreçlerinde yerel halkın katılımının ve karar alma süreçlerinde denetimin işlevselliğinin değerlendirilmesine yönelik yapılan alan araştırmasının muhtevası ve bulguları ele alınmaktadır. İlk olarak araştırmanın amacı ve varsayımları, araştırmanın kapsamı ve sınırlılıkları irdelenecek, sonrasında araştırmanın evren ve örnekleme belirtilecek, hangi veri toplama yöntemlerinin kullanıldığından bahsedilecek, sonrasında ayrıntılı olarak araştırma sonuçlarının analiz ve yorumları yapılacak, son olarak ise araştırma sonuçları değerlendirilecektir.

Bu çalışmada anket uygulanacak alan olarak, “Selçuklu Belediye sınırları” ve anketin uygulanacağı vatandaş olarak da, burada ikamet edenlerin anket çalışmasının geçerliliğine yetecek kadar sayısı ele alınmıştır. Konya'nın Selçuklu ilçesinin seçilmesinin en önemli nedenlerinden biri de, bu ilçenin Konya'yı temsil edebilme potansiyeline sahip olan en büyük merkez ilçelerinden biri olmasıdır. “*Selçuklu'nun nüfusu; 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla mahalle statüsüne dönüşen belde ve köyler de dâhil olmak üzere 2016 yılı itibarıyla 604.706 kişi olup, bu nüfusun 297.745'ü erkek, 306.961'i ise bayanlardan oluşmaktadır. Konya'nın en büyük ilçesi olan Selçuklu, Türkiye'de bulunan 49 ilden daha fazla nüfusa sahiptir*” (Selçuklu Belediyesi, t.y).

3.1. Araştırmanın Amacı ve Dayandığı Öngörüler

Yerel yönetimler günümüzde, katılımcı demokrasinin uygulanmasını sağlayabilecek en önemli yapılanmalardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin içini dolduran yapı ise başta halk yani yurttaşlardır. Bu çalışma açısından yerel yönetimler denilince belediyeler akla gelmektedir ve bu araştırmanın amacı Selçuklu Belediyesi'nde yaşayan halkın denetim ve kararlara katılım doğrultusundaki genel kanılarını saptayabilmektir.

Araştırma, on öngörü etrafında biçimlendirilmiştir. Bu çerçevede belirlenmiş olan öngörüler (varsayımlar) şunlardır:

1. Hemşeriler, karar alma süreçlerine katılma ve denetleme mekanizmalarına etkide bulunmak istese de, bu faaliyetlere karşı yeterince ilgili değildir.

2. Belli önermelerde bir kısım yurttaşın belediye faaliyetlerine ilişkin görüş bildirmekten kaçınma davranışında bulunacağı öngörülmektedir. Menfaatler veya yaşanan bölgeye ait hemşerilik bilincinin düşük olması buna neden olabilecektir.

3. Katılım ve denetim faaliyetleri için hemşeriler teknolojik imkânlardan doğrudan doğruya yararlanabilse de, belediyeler bazı faaliyetlerden (kent konseyi, ihtisas komisyonları vb. toplantıların yapılması noktasında) sanal ağdan vatandaş bilgilendirmede sorunlar yaşayabilmektedir. Fakat bu bilgilendirme tam olarak sağlansa bile vatandaşın bu faaliyetlere katılım göstermede yine de yetersiz kalacağı varsayılmaktadır.

4. Hemşehriler belediye çalışanlarına ilişkin denetim faaliyetinde bulunduklarında, çalışanların halkla doğru ilişki kurması bağlamında performanslarının (hoşgörü, anlayış, saygı gibi ölçütler göz önüne alındığında) yurttaşlar tarafından yeterli olarak değerlendirilmeyeceği düşünülmektedir.

5. Vatandaş, belediyede karar alma süreçlerine gerçek olarak katıldığına ve belediyeyi denetleyebildiğine yeterince inanmamakta, kararsız kalmaktadır.

6. Vatandaş, belediye tarafından alınan kararlarda söz sahibi olmak ve her türlü hizmet sorununa ilişkin hakkını aramak istemekte fakat belediye hizmetleriyle ilgili görüşlerini belediyeye iletmekte zorluklar yaşayabilmektedir.

7. Her şeye rağmen vatandaşlar belediyeleri, katılım faaliyetine katkıda bulunduğu için ve demokrasinin gerçek bir aracı olması sebebiyle önemli görmektedirler.

8. Kent konseyi gibi katılımcı ve denetimi sağlayıcı uygulamalar vatandaşlar tarafından yeterince bilinmemektedir. Bu yüzden vatandaş Kent konseyi ile ilgili

önermelere cevap verirken, etkin görüşlerin ortaya çıkamayacağı, hemşehrilerin kararsız bir tutum sergileyeceği düşünülmektedir.

9. Hemşehriler, denetim faaliyetinde bulunabilmek için belediyeye hesap sorma yetkisinin olması gerektiğini düşünmektedirler. Bunun yanında hemşehrilere göre belediye aldığı kararları ve faaliyetlerini halka açıklamalıdır.

10. Halk, belediyenin taleplerine en uygun şekilde ve zaman dilimi içerisinde cevap verdiğini düşünmemekte ve karar alma sürecine yeni katılma yöntemleriyle dâhil olmak istemektedir.

3.2. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Alan araştırmasının kapsamını Konya ilinin Selçuklu İlçe Belediyesi'nde ikamet eden ve Selçuklu İlçe Belediyesi'ni temsil edebilecek vatandaşlar oluşturmaktadır. Bu çalışmadaki anket formu, sözü edilen İlçe Belediyesi'ndeki 360 hemşehriye uygulanmıştır.

“Sosyal bilimler alanında yapılan çalışmaların tamamen deneyselliğe oturtulmamasından kaynaklanan sınırlılık bu çalışma için de geçerlidir” (Eymen, 2007:20). Bu çalışma açısından sınırlılık, çalışmada belirli analizlerin yapılması için Selçuklu İlçesi'nin nüfusu da göz önüne alınarak, 360 denekten yararlanılmasıyla kendisini göstermiştir.

3.3. Araştırmanın Evren ve Örneklemi

Evren, canlı ve cansız her türlü elemandan oluşan, araştırma sonuçlarının genellenmesine elverişli olan elemanlar bütünüdür. Bir araştırmada evren, genel olarak insanlar olabileceği gibi, yaşlılar, kadınlar, çocuklar, memurlar, işçiler gibi farklı toplumsal kategoriler de olabilir. Bu kategoriler belli sosyo ekonomik düzeyde, yaşta ve cinsiyetteki bireylerin tutumlarını öğrenmek amacıyla oluşturulabilecek kategorilerdir (Gökçe ve Çukurçayır, 2009:48). Selçuklu ilçesi halkının yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine katılıma bakış açısını ve buna bağlı olarak halkın, denetimin işlevsel olması için ne kadar etkin olduğuna ilişkin tutumlarını

ölçmeye yönelik olan bu araştırmanın alanı Selçuklu ilçesidir. Araştırma evreni ise Selçuklu ilçesinde ikamet eden hemşerilerden oluşmaktadır.

Örneklem evrenle ilişkilidir ancak daha küçük bir kümeyi temsil eder. Belli kurallara göre ve evreni temsil ettiği düşünülerek oluşturulan küme örneklemidir. Her evreni tamamen ele alıp incelemek hem çoğu zaman gerekli olmadığı gibi, hem de maliyet ve kontrol açısından önemli zorlukları olabilmektedir. Bu nedenle bütünü tümü yerine onu temsil eden bir parçası incelenerek ana kütle nitelikleri tespit edilmeye çalışılır (Gökçe ve Çukurçayır, 2009:48). Bu tanımlar ışığında belirlenen örneklem büyüklüğü 360'tır. Bu çalışmada yapılan uygulama bu sayı üzerinden gerçekleştirilmiştir.

3.4. Veri Toplama Yöntemi

Anket önermelerinin oluşturulması aşamasında, diğer iki bölümde yapılan literatür araştırmasıyla elde edilen ve bu çalışmanın teorik kısmında yer alan temel bilgiler ve veriler dikkate alınmıştır. Son bölümde hazırlanan bu öneriler hazırlanırken, yerel yönetimlerde karar alma süreçlerinde yerel halkın katılımı ve karar alma süreçlerinde denetimin işlevselliğini Selçuklu Belediyesi sınırları içerisindeki hemşerilerin görüşlerini dikkate alarak ölçme amacıyla “sıralamalı türden 5’li likert ölçeği” kullanılmıştır. Ankete cevap verenlerin, önermelere, “kesinlikle katılmıyorum, katılmıyorum, kararsızım, katılıyorum, kesinlikle katılıyorum” biçiminde cevap vermeleri istenmiş, puanlama olumlu duruma uygun olarak 1’den 5’e kadar sıralanmıştır. Önermelerin değerlendirme ölçeğine ilişkin puanlama sistemi, tablo 4’te gösterilmiştir (Kavakoğlu, 2010:77; Kocaoğlu, 2015:217-218).

Tablo 4: Önermelere İlişkin Değerlendirme Ölçeği

Seçenekler	Puanlar
Kesinlikle Katılmıyorum	1
Katılmıyorum	2
Kararsızım	3
Katılıyorum	4
Kesinlikle Katılıyorum	5

Önermeler ve sorular, konu ile ilgili akademik literatürün taranması ve kaynaklardan yararlanılması ¹ yoluyla araştırmacı tarafından düzenlenmiştir (Kocaoğlu, 2015:217). Vatandaşlarla yapılan anketlerden gelen veriler, tablo ve grafik durumuna getirilmiş ve bu yolla genel değerlendirmeler ve analizler yapılmıştır. Çözümleme yöntemi olarak ise, “bilgisayar destekli istatistik uygulamalarından” yararlanılmıştır. Sosyal bilimler alanındaki araştırmalarda kullanılan SPSS’in 15.0 (Statistical Packages for the Social Sciences) versiyonlu programından yararlanılmıştır (Korkut, 2011:154).

3.5. Araştırma Sonuçlarının Analiz ve Yorumları

Alan araştırması kapsamına dâhil edilen Selçuklu Belediyesi sınırları içerisindeki belli sayıda (360) yurttaş hakkında genel çerçevede bilgiler verilecek, anket içerisindeki 20 önermeye yurttaşların ne derece katılıp katılmadığı ortaya konulup belirlenen varsayımlarla karşılaştırılacaktır. Yine anketteki önermelere verilen cevaplar bağlamında cinsiyet, yaş, eğitim, gelir düzeyi ve medeni durum gibi sosyo-demografik değişkenlerin, yurttaşların katılıma ve denetime bakış açısının farklı olmasını ne derece açıklayabildiği de değerlendirilmeye çalışılacaktır.

3.5.1. Araştırmaya Katılan Hemşehriler İle İlgili Genel Bilgiler

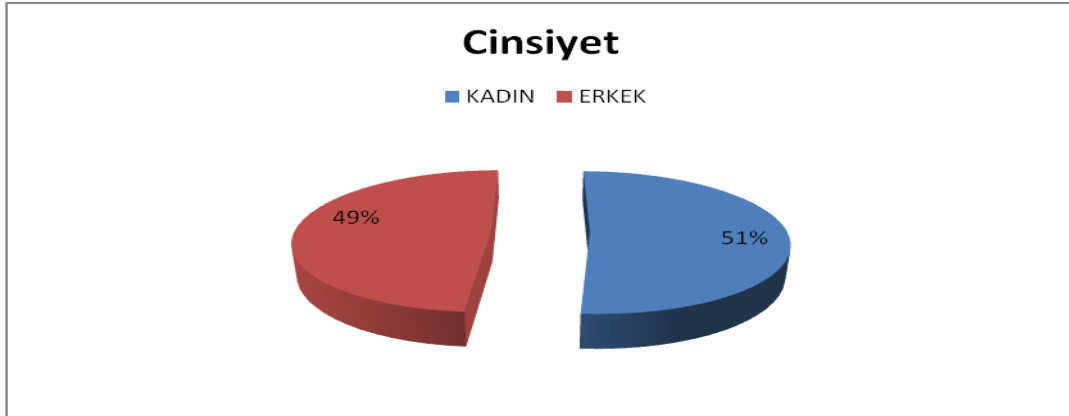
Tablo 5: Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Cinsiyete Göre Dağılımı

CİNSİYET	Sayı (N)	Yüzde (%)
KADIN	184	51,1
ERKEK	176	48,9
TOPLAM	360	100

¹Alan araştırmasına ait anket formlarındaki önermelerin tamamı, aynen şu kaynaktan elde edilmiştir: Kocaoğlu, Mustafa (2015). “*Yerel Yönetimlerde Katılım ve Kültür Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışının Kültürel Temelleri*”, Çizgi Kitabevi, Konya.

Bu araştırmaya katılım gösteren hemşehrilerin %51,1'i kadın, %48,9'u da erkektir. Kadınlar, erkeklerden 8 kişi fazla olsa da; genel anlamda katılımın dağılımı cinsiyet açısından ölçülü olmuştur.

Şekil 3: Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Cinsiyete Göre Dağılımı



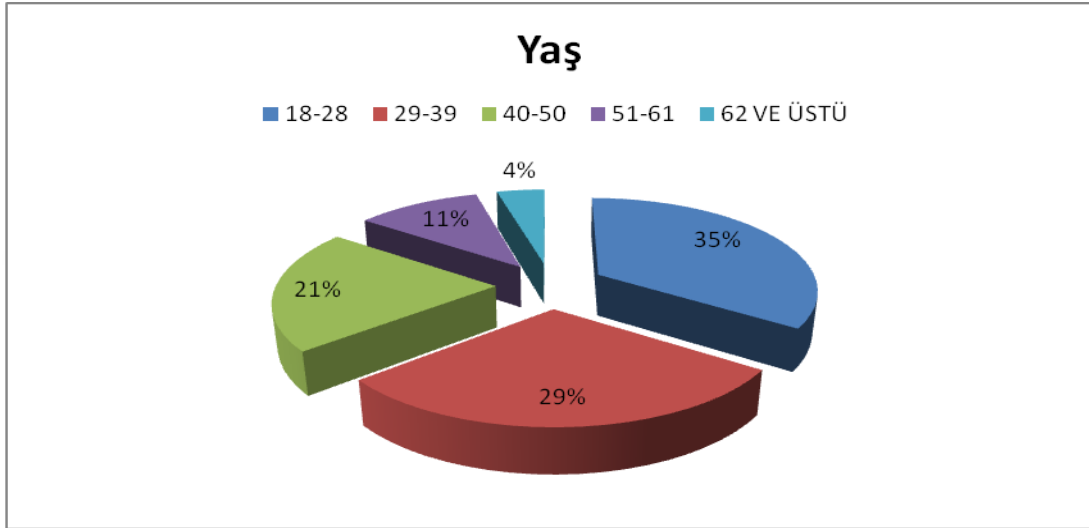
Tablo 6: Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Yaşa Göre Dağılımı

YAŞ	Sayı (N)	Yüzde (%)
18-28	124	34,4
29-39	106	29,4
40-50	76	21,1
51-61	39	10,8
62 VE ÜSTÜ	15	4,2
TOPLAM	360	100

Yaş aralıklarına göre oluşturulmuş tabloya bakıldığında 18 ile 39 yaş arası hemşehriler, 40 ve üstü yaş grubuna göre daha fazla sayı ile araştırmaya katılım göstermiştir. Gençlerin, yaşlı kesime göre ankete katılmaya daha istekli ve ilgili olmasının bu duruma neden olduğu söylenebilir. Türkiye'nin genel anlamda genç

nüfuslu bir ülke olduğu ve bunun Konya’da da geçerli olduğu göz önüne alınırsa bu durumun, anket sonuçlarına olumsuz bir etkide bulunmasına sebep olacağı düşünülmemektedir.

Şekil 4: Araştırmaya Katılan Hemşhriilerin Yaş Göre Dağılımı

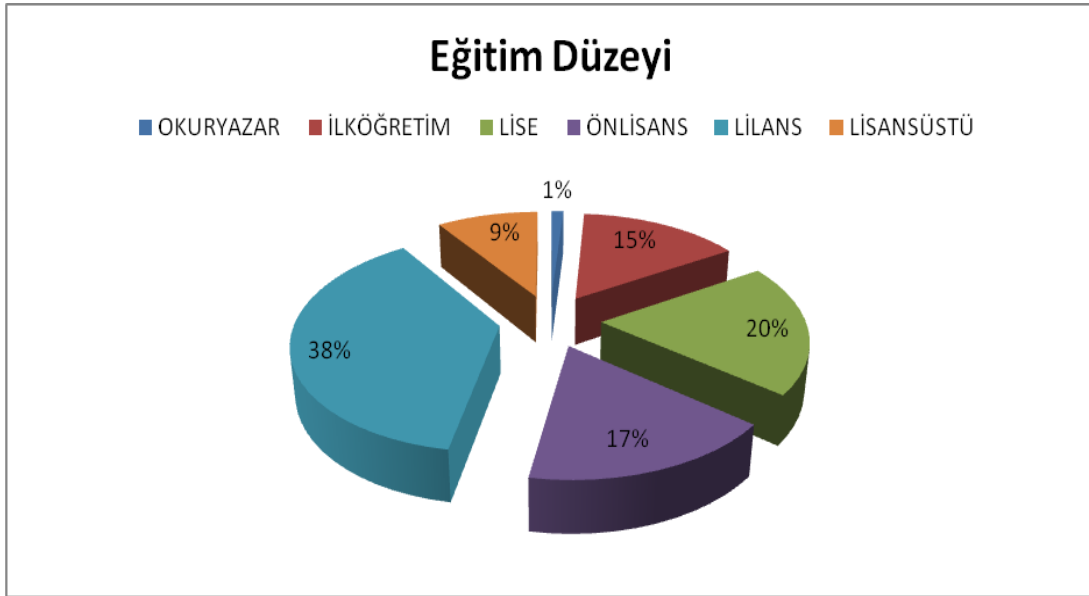


Tablo 7: Araştırmaya Katılan Hemşhriilerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı

EGİTİM DÜZEYİ	Sayı (N)	Yüzde (%)
OKURYAZAR	4	1,1
İLKÖĞRETİM	54	15
LİSE	71	19,7
ÖNLİSANS	61	16,9
LİSANS	136	37,8
LİSANSÜSTÜ	34	9,4
TOPLAM	360	100

Eğitim durumuna göre, hemşehrilerde lisans mezunu adayların katılım durumunun en yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Diğer mezunların katılım sayıları ise kendini okuryazar olarak ifade eden katılımcılar hariç orantılı görünmektedir.

Şekil 5: Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı



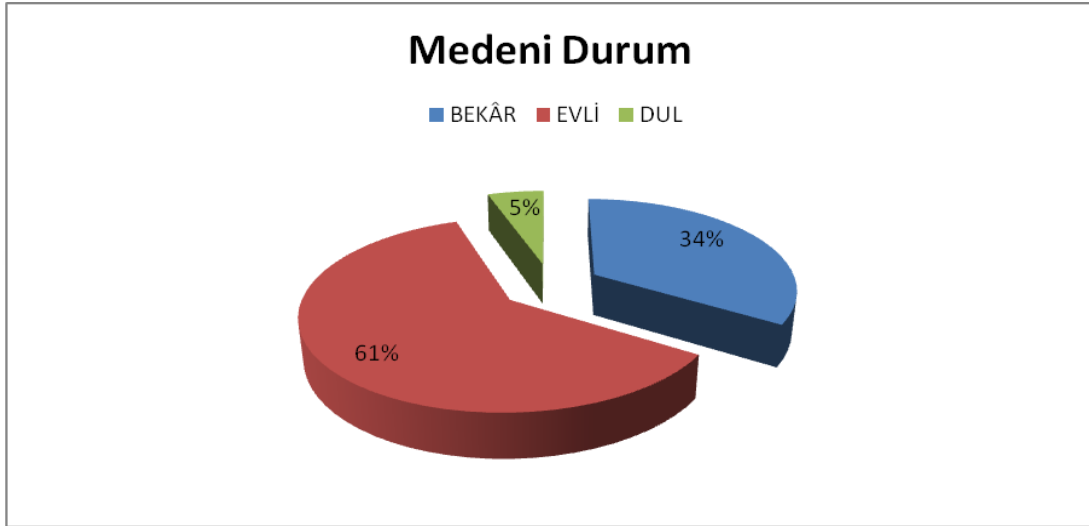
Tablo 8: Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Medeni Durumuna Göre Dağılımı

MEDENİ DURUM	Sayı (N)	Yüzde (%)
BEKÂR	122	33,9
EVLİ	219	60,8
DUL	19	5,3
TOPLAM	360	100

Medeni durum değişkenine göre araştırmaya katılım gösteren en fazla evliler olmuştur. Bu araştırmada 18 ile 39 yaş aralığındaki hemşherilerin daha fazla yer ettiği

düşünülürse ve evliliklerin genelde bu yaş aralıklarında meydana geldiği göz önüne alınırsa bu durum olağan görülmelidir.

Şekil 6: Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Medeni Durumuna Göre Dağılımı



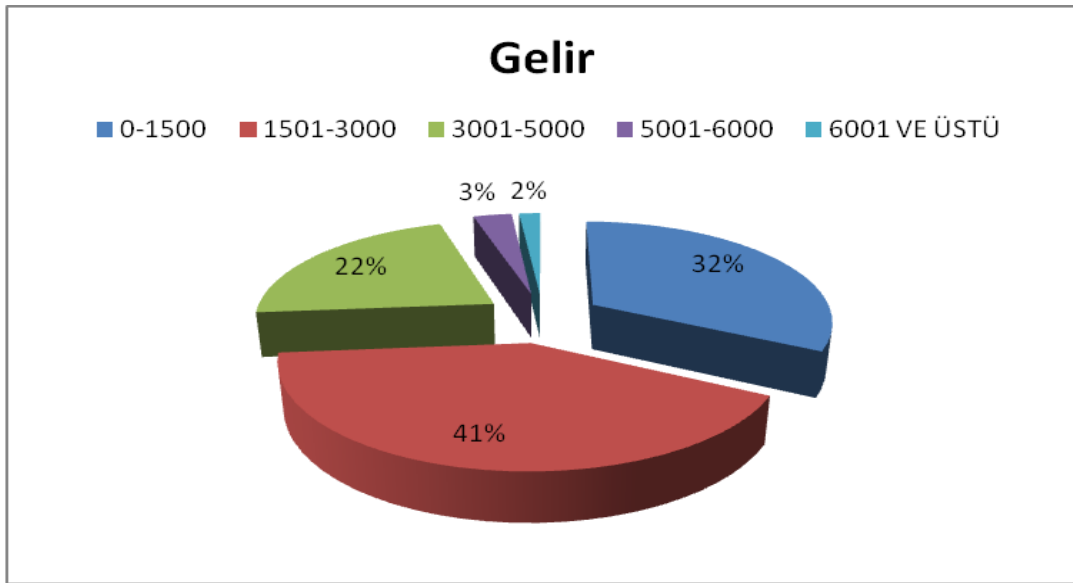
Tablo 9: Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Gelir Durumuna Göre Dağılımı

GELİR	Sayı (N)	Yüzde (%)
0-1500	117	32,5
1501-3000	148	41,1
3001-5000	78	21,7
5001-6000	11	3,1
6001 VE ÜSTÜ	6	1,7
TOPLAM	360	100

Son olarak gelir durumu tablosuna bakıldığında ise 0 ile 3000 lira arası aylık alanların sayısı 3000 ve üstü gelire sahip olanlara göre fazla olmuştur. 1500-3000 lira aralığının da orta düzey geliri temsil edebilme kapasitesi bakımından yerinde bir

aralık olduğu düşünülmektedir. Bunun yanında alt gelir (0-1500 aralığındaki gelire sahip olan kişi sayısı) ve üst gelir (3000'den fazla gelire sahip kişiler) arasında bir karşılaştırma yapılacak olursa, bu sayılar birbirine çok uzak değildir.

Şekil 7: Araştırmaya Katılan Hemşehrilerin Gelir Durumuna Göre Dağılımı



3.5.2. Araştırma Kapsamında Elde Edilen Faktörlere İlişkin Bulgular ve Bulguların Analizi

Bu bölümde, Selçuklu Belediyesi sınırları içinde bulunan yurttaş üzerinde yapılan alan araştırmasında kullanılan 6 farklı faktöre ve bu faktörlerin içinde bulunan 20 adet önermeye dair bulgular, yurttaşın ankete verdiği cevaplar neticesinde ortaya konulacak ve belirlenen ölçütlere göre (sayı, ortalama ve standart sapma) analiz edilecektir.

3.5.2.1.Yönetmel Etkileşim Faktörüne İlişkin Bulgular

Tablo 10: Yönetmel Etkileşim

YÖNETSEL ETKİLEŞİM	Sayı	Ortalama	Std. Sapma
Belediye, hemşehrilerin görüşlerine sık sık başvurur ve hemşherileri her türlü faaliyetten haberdar eder.	360	2,5056	1,18014
Belediyeye taleplerimi iletirken teknolojiden en iyi şekilde yararlanabilmekteyim.	360	3,1444	1,18073

Belediyeler, hemşehrilerin görüşlerine başvurabilmek veya onları faaliyetlerinden haberdar etmek için kamuoyu araştırmaları yapabilmekte, belediye meclisi toplantılarını halka açık tutabilmekte, alınan kararları halka bildirebilmektedir. Yine telefon, internet vb. olanaklar yoluyla da vatandaşlar, taleplerini belediyeye iletme imkânına sahip olurlar. Selçuklu Belediyesi sınırları içinde ikamet eden vatandaşların büyük çoğunluğuna göre, belediye, hemşehrilerin görüşlerine çok da fazla başvurmamakta ve faaliyetlerden haberdar etmemektedir. Çünkü anket çalışmasındaki buna dair önerme 2,50 gibi bir ortalama düzeyinde kalmıştır. Yine vatandaşın, belediyeye karşı olası bir talebi olduğunda teknolojik imkânlardan yararlanıp yararlanmadığını belirleme noktasında ise 3,14 ortalama ile kararsız kaldığı söylenebilir. Bu noktada belediyeye düşen, hemşehrilerin görüşlerine başvurup, faaliyetlerden de haberdar ederek, yurttaşın kendine güveninin artmasını sağlayarak, yurttaşın hemşehrilik bilincini aşlamak olacaktır. Teknolojiden en iyi şekilde yararlanma noktasında sorumluluk hem belediyeye hem de hemşehriye ait olacaktır. Belediye, alt yapı imkânlarını sağlayarak hemşehrinin bilgi iletişim teknolojilerini kullanabilmesine vesile olacak; hemşehri de teknolojiyi kullanma açısından kendisini sürekli geliştirmeye çalışacaktır.

3.5.2.2.Yönetmel Kararları Etkileme Faktörüne İlişkin Bulgular

Tablo 11: Yönetmel Kararları Etkileme

YÖNETSEL KARARLARI ETKİLEME	Sayı	Ortalama	Std. Sapma
Belediye hizmetleri ile ilgili görüşlerimi sıklıkla ve açık bir şekilde iletmekten çekiniyorum.	359	2,5320	1,20680
Halkın belediye kararlarını etkileme olanağı yoktur.	354	2,8644	1,27238

Halk belediyenin idari kararlarını etkileyebilmek için, belediyedeki karar alma süreçlerine ilişkin mekanizmaları ve belediyeyi denetleme yollarını bildiği ölçüde çeşitli girişimlerde bulunabilmektedir. Bu anket çalışmasında da buna ilişkin önermeye katılımcılar 2,86 oranla “halkın belediye kararlarını etkileme imkânının olduğunu” düşünseler de kararsızlık düzeyine daha çok yakın bir görüş belirtmişlerdir. Buradan, vatandaşın belediye kararlarına ilişkin yurttaş girişimlerinde bulunmaya (protesto faaliyeti, dilekçe vs. gibi) fazla yaklaşmadıkları sonucu çıkarılabilir. Buna rağmen vatandaşlar “belediye hizmetleri ile ilgili görüşlerimi sıklıkla ve açık bir şekilde iletmekten çekiniyorum” önermesine 2,53 oranla katılmadıklarını belirtmişlerdir. Bu da göstermektedir ki, vatandaş gerek belediye bürokrasisinde memurlarla karşılaştığında gerekse belediyenin diğer organlarıyla bir ilişki içerisinde bulunurken, belediye hizmetleri söz konusu olduğunda “kendisine güvenli bir şekilde görüşlerini rahatlıkla iletebilme” potansiyeline sahiptir. Bu doğrultuda yurttaşlar, örneğin, sivil toplum kuruluşlarıyla katılacakları halk toplantıları vs. gibi oluşumlarda belediye hizmetleriyle alakalı görüşlerini tartışabilecek, bu toplantılarda belirli kararların alınabilmesine katkı sağlayabilecektir.

3.5.2.3. Yönetime Bakış ve Çalışanlar İle İlişkiler Faktörüne İlişkin Bulgular

Tablo 12: Yönetime Bakış ve Çalışanlar İle İlişkiler

YÖNETİME BAKIŞ VE ÇALIŞANLAR İLE İLİŞKİLER	Sayı	Ortalama	Std. Sapma
Belediye çalışanları, saygı, anlayış ve hoşgörü çerçevesinde hizmet verirler.	360	3,1861	1,05362
Belediyenin aldığı her türlü karara kayıtsız ve şartsız riayet etmemiz gerekir.	359	2,0529	1,12363
Belediye, taleplerimize en uygun şekilde ve zaman dilimi içerisinde cevap verir.	358	2,7458	1,10748
Belediyeye karşı hak arama faaliyeti sonucunda hakkımın yerine getirileceğine olan inancım tamdır.	359	2,9192	1,12942

İlk önermede “belediye çalışanlarının hizmet sunarken saygı, anlayış, hoşgörü açısından performansları halkla ilişkileri bağlamında denetlendiğinde”, halk belediyedeki çalışanların hizmet sunma aşamasındaki takındıkları tavırların doğru ve yapıcı olduğuna 3,18 ortalama ile kararsız kalmışlar; bu performansı belki de yeterli bulmamışlardır. Bu aşamada sorunu çözebilmek için belediyeye daha kalifiye personel (liyakat ilkesi göz önüne alınarak) alınması, çalışanların belirli aralıklar dâhilinde hizmet içi eğitime tabi tutulması ve performanslarının değerlendirilmesi, halkla ilişkiler faaliyetlerinin geliştirilebilmesi için belediye örgütünde kapsamlı çalışmalar yapmak gerekecektir.

Bu tablodaki ikinci önermede yurttaşlar “Belediyenin aldığı her türlü karara kayıtsız ve şartsız riayet etmek gerekir” ifadesine 2,05 ortalama ile katılmadıklarını belirtmişlerdir. Yurttaşlar, yerel seçimlerle belediye meclislerine temsilcilerini göndermektedirler. Halkın böyle bir cevap vermesi, belediyede meclis, encümen gibi karar organlarının almış oldukları her kararın doğru olamayabileceği, bunların çeşitli yollarla denetlenip sorgulanabileceği; bu aşamada beklenen plan ve programlar

belediye örgütleri tarafından yapılamıyorsa, diğer seçimlerde hemşehrinin farklı temsilcileri seçerek siyasal sürece katılma davranışını her an gösterebilme potansiyellerinin olduğu anlaşılmaktadır.

Yurttaş, “Belediyenin taleplerine en uygun şekilde ve zaman dilimi içerisinde cevap verdiği” önermesine 2,74 puan oranı vererek katılmamak ile kararsızlık arasında kalmıştır. Yurttaşlar, zaman zaman bu talepleri iletebilmek için kişisel başvurular yapmakta, bilgi edinme haklarını kullanabilmekte, telefon ve internet gibi kitle iletişim araçlarından faydalanmaktadır. Belediyenin kitle iletişim ağının çok geniş bir yelpazeye ulaşamaması veya bu ağın yavaş işlemeden kaynaklanan sorunlar (telefonların kitlenmesi, internetin yavaşlaması) belediyeye olası talep durumlarında (kişisel başvuru yolları kullanılarak) bunlara geç cevap verilmesi, doyurucu cevaplar verilmemesi; hemşehrinin bu görüşü ortaya koymasına neden olmuş olabilir. Belediye, hemşehrinin kendisini denetleme isteğine ve aldığı kararlara katılabilme isteğine ne kadar açıksa hemşehrinin taleplerine o kadar duyarlı olacak ve halkın belediyesi olma yolunda ilerleyebilecektir.

Belediyenin aldığı çeşitli kararlara (yaptığı kentsel planlara veya aldığı kamulaştırma kararlarına) karşı, bazı hemşehrilerin menfaatleri, hakları zarar görebilmektedir. Buna ilişkin hemşehriler imar planlarına gününü kaçırmadan itiraz edebilmekte, yargısal yollara başvurabilmekte, sivil toplum kuruluşlarını haklarını koruyabilmeleri için devreye sokması gerekebilmektedir. Hemşehriler “belediyeye karşı hak arama faaliyeti sonucunda haklarının yerine getirileceğine inanma” noktasında 2,91 ortalama ile kararsız kalmaktadırlar. Bundan da ya hemşehrinin hakkını arama konusunda yeterli bilgiye sahip olmadığını ya da bu konulara yeterince ilgi göstermediği ya da belediyeye yeterince güvenmediği sonucu çıkarılabilir. Belediye açısından yapılması gereken ise vatandaşın hakkını arayabilmesi için gerekli yolları halka benimsetmeye çalışmak, güvenilir ve meşru bir belediye olduğunu sürekli ispatlamaya yönelik halkla ilişkiler faaliyetlerinde bulunmak olmalıdır.

3.5.2.4. Katılıma Yönelik Talep, İlgî ve Beklenti Düzeyi Faktörüne İlişkin Bulgular

Tablo 13: Katılıma Yönelik Talep, İlgî ve Beklenti Düzeyi

KATILIMA YÖNELİK TALEP, İLGİ VE BEKLENTİ DÜZEYİ	Sayı	Ortalama	Std. Sapma
Belediyenin almış olduğu kararları ve yapmış olduğu faaliyetleri halka açıklama zorunluluğu yoktur.	357	1,9020	1,05144
Hemşerilerin belediyeye karşı hiçbir konuda hesap sorma yetkisi yoktur.	359	1,9304	1,12023
Menfaatlerim gereği, belediye tarafından alınan hiçbir karara itiraz etmemem gerektiğini düşünürüm.	360	2,1222	1,14496
Belediye faaliyetlerinden (veya alınan kararlardan) haberdar olmasak da olur.	359	1,9109	1,06118
Yeni katılma yöntemlerinin hayata geçirilmesine ihtiyaç yoktur, mevcut yöntemler yeterlidir.	360	2,0972	1,04708
Belediyenin stratejik planlarında belirtilen amaç ve hedefler beni ilgilendirmiyor.	360	1,9667	1,05503

Hemşehriler, “Belediyenin almış olduğu kararları ve yapmış olduğu faaliyetleri halka açıklama zorunluluğunun olmadığına” ilişkin ilk önermeye 1,90 ortalama ile katılmadıklarını belirtmişlerdir. Bu çalışmanın diğer bölümünde de belirtildiği üzere hemşehrilerin, belediyenin açık, saydam ve hesap verebilir olmasına ilişkin kesin bir beklentisi söz konusudur.

İkinci önermede yurttaşlar, “belediyeye hiçbir konuda hesap sorma yetkisinin olmadığını” ifade eden sava 1,93 puan ortalaması ile karşı çıkmıştır. Buradan çıkarılacak sonuçlardan birisi hemşehrinin belediyeyi her an için denetlemeye yönelik bir talebinin söz konusu olabileceği ve buna bağlı olarak hesap sorma yetkisini elinden geldiği ölçüde sorumlu bir şekilde kullanabileceğidir. Hesap sorma

yetkisi bulunması bakımından vatandaş, belediyeyle arasında keskin uzaklık olmadığını düşünmekteyse, bunda Selçuklu Belediyesi'nin hesap verebilir tutumunun etkili olmuş olabileceği düşünülebilir.

“Menfaatlerim gereği, belediye tarafından alınan hiçbir karara itiraz etmemem gerekir” ifadesini kullanan bu önermeye hemşehriler 2,12 puan ortalamasıyla katılmadıklarını belirtmişlerdir. Bu şunu göstermektedir ki vatandaşlar, belediyenin alacağı her kararın doğru olarak düşünölemeyeceğini, vatandaşın itiraz edecekleri kararların da meydana gelebileceğini ve bu noktada itiraz edilirken kendi bireysel yararlarını düşünmekten ziyade kamu yararının ön plana alınabileceğini ortaya koymaktadır. Aslında belediyeler özelinde yerel yönetimlerde hemşehrilik bilinci ve sorumluluğu zaten bunu gerektirmektedir.

Hemşehriler “belediye faaliyetlerinden (veya alınan kararlardan) haberdar olmasa da bir şeyin değişmeyeceği” biçimindeki görüşü savunan önermeye ortalama olarak 1,91 puan vererek katılmadıklarını belirtmişlerdir. Görünen odur ki; hemşehriler belediyenin çeşitli faaliyetlerinden ve aldıkları kararlardan bir haber olmak istememektedir. Bunun için de ya belediyenin bu faaliyetleriyle ve aldıkları kararlarla alakalı yurttaşla çeşitli yollarla (gazete, dergi, radyo, tv, internet) halkı haberdar etmesi, ya da vatandaşın bu konularla alakalı her şeyi belediye teşkilatından beklemeyip, kendisinin de ilgili, istekli olarak iletişim akışını sağlamaya çalışması gerekecektir.

Vatandaşlar, “Yeni katılma yöntemlerine ihtiyaç olmadığı ve mevcut yöntemlerle katılım faaliyetlerinin yürütölebileceği” önermesine 2,09 puan ortalamasıyla katılmamıştır. Vatandaş burada sadece seçimlerde oy vermenin katılma anlamında yeterli olamayacağını düşünmüş olabilir. Bunun yanında girişimci hemşehrilerin belediyenin onayını alarak “gönüllü katılım” faaliyetlerinde bulunması ve gönüllü katılım faaliyetlerinin yaygınlaşmasının, diğer yeni katılım yöntemlerinin her geçen günde daha da önem kazanmasının vatandaşla böyle bir cevap vermeye itmiş olabileceği düşünülmektedir.

Bu tablodaki son önerme olan “Belediyenin stratejik planlarında belirtilen amaç ve hedefler beni ilgilendirmiyor” ifadesi vatandaşlarca 1,96 oranında kabul edilmemiştir. Bu önermeye katılmama durumları, stratejik planların yapısı itibarıyla kentin geleceğine yön verdiği ve bu planlar bizzat kentte yaşayanları yakından ilgilendirdiği için yerinde bir karar olarak görülmelidir.

3.5.2.5. Katılıma Yönelik Fırsatlara ve Yöntemlere Bakış Faktörüne İlişkin Bulgular

Tablo 14: Katılıma Yönelik Fırsatlara ve Yöntemlere Bakış

KATILIMA YÖNELİK FIRSATLARA VE YÖNTEMLERE BAKIŞ	Sayı	Ortalama	Std. Sapma
Kent Konseyi ve İhtisas Komisyonları toplantılarına, toplantı zamanlarından haberdar olamadığım için katılamıyorum.	360	3,1694	1,21351
Kent Konseyi toplantılarına katılmak isterim ancak görüşlerime değer verileceğine inanmıyorum.	359	3,2646	1,18635
Kent Konseyi toplantıları formaliteden öteye gidememektedir.	360	3,3806	1,53589

Hemşehrilerin “Kent Konseyi ve İhtisas Komisyonları toplantılarına, toplantı zamanlarından haberdar olmadığı için katılamadığına” ilişkin önermeye 3,16 puan ortalaması ile kararsız kaldığı görülmektedir. Bu da vatandaşın Kent konseyi ve İhtisas komisyonu gibi katılıma yönelik fırsatları yeterince kullanma isteğinin olup olmadığını sorgulamanın gerekliliğini ortaya koymaktadır. Ya da şöyle denilebilir ki, yurttaşlar bu toplantıya katılmak istese de belki de buna engel olan şey, toplantı vakitlerinden haberdar olamama durumu değil, başka sebeplerdir. Vatandaş bu kararsız tutumu sergilese de belediye bu konuda elinden gelen çalışmaları yapabilir, sivil toplum kuruluşları veya diğer aktörlerle ortak çalışmalar yaparak, “katılımcı süreçlerin kurumsallaşmasına yönelik faaliyetler yürüten bu kurum ve kuruluşlara” halkın katılımını sağlayabilir.

“Kent Konseyi toplantılarına katılmak isterim; ancak görüşlerime değer verileceğine inanmıyorum” önermesine ise hemşehriler 3,26 puan ortalaması ile kararsızım cevabını vermiştir. Bu cevabın verilmesinde farklı iki ihtimal göz önüne alınırsa vatandaşlar gerçekten kent konseyine katılmak istese de kurum içindeki karar alma mekanizmalarına dâhil olmayacağını, kararların zaten çoktan alınmış olacağını düşünmekte olabilir. Ya da görüşlerine değer verileceğini düşünse bile bu konseye katılma konusunda çok talepkâr değildir. Türkiye’deki kent konseylerinin çoğunda belediye kanununda yazdığı şekliyle kent konseyi aktörlerinin davet edilmesi, fakat bu aktörlerin görüşlerin tamamının kent konseyinin aldığı nihai kararlarda yer bulamayıp temsil edilmemesi ve bu aktörlerden sadece seçilmiş politikacıların görüşlerinin etkili olması gibi durumlar vatandaşın bu önermeye kararsız kalmasının normal olarak karşılanması gerektiğinin bir göstergesidir.

Hemşehriler “Kent Konseyi toplantıları formaliteden öteye gidememektedir” önermesine 3,38 puan ortalaması ile kararsız kaldığını ifade etmeye çalışsa da, bu tablodaki diğer iki önermeye göre verdikleri cevap ortalaması 4 puana yani katılmaya biraz daha yakın olmuştur denilebilir. Gerçekten de bu çalışmanın ilk bölümünde de ifade edildiği üzere bu toplantılarda kent konseyi - belediye yaklaşması bariz bir şekilde etkisini hissettirmekte, belediye örgütü kent konseylerinin bağımsızlığına ket vurmaktadır. Kent konseyi çalışanlarının çoğunun belediye örgütünden seçilmiş olması durumu veya yapılan toplantılarda alınan kararların bağlayıcılığının olmaması, vatandaş böyle bir cevap vermeye yöneltmiş olabilir.

3.5.2.6. Demokratik Kültür ve Katılım Faktörüne İlişkin Bulgular

Tablo 15: Demokratik Kültür ve Katılım

DEMOKRATİK KÜLTÜR VE KATILIM	Sayı	Ortalama	Std. Sapma
Belediye tarafından yapılan planlar ve alınan kararlarda söz sahibi olmak önemlidir.	359	3,9025	1,03512
Türkiye’de demokrasinin gelişmesinde katılımın önemli bir rolü vardır.	358	4,0335	1,06589
Belediyeler, katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesi için en uygun yönetsel birimlerdir.	360	3,6833	1,08150

Yurttaşlar, “Belediye tarafından yapılan planlar ve alınan kararlarda söz sahibi olmanın önemli olduğuna” ilişkin önermeye 3,90 puan ortalaması ile katıldığını belirtmiştir. Bu önermeye Konya Büyükşehir Belediyesi açısından bir örnek vermek gerekirse, “Konya’ya 2013 yılından itibaren yeni tramvaylar alındığında renk seçiminin internet üzerinden veya şehirde kurulan stantlarla halk tarafından yapılmasıyla”, bir anlamda belediye sınırları içerisindeki halkın belediye daha kararı vermeden sürece dâhil olması belediye tarafından sağlanmaya çalışılmıştır. Bu ve benzeri uygulamalar ve Selçuklu Belediyesi sınırları içindeki vatandaşların önermeye böyle bir cevap vermesinin, önemli ölçüde haklı ve doğru olarak görülmesinde bir sakınca olmasa da, belediyenin aldığı her karara ve yaptığı planlara halkın doğrudan müdahale girişiminde bulunması, kent için önemli kararların işi bilen uzmanlar tarafından hızlı bir şekilde alınmasını engelleyebilir ve kargaşaya neden olabilir. Bu yüzden hemşehrilerin hangi konularda söz sahibi olabileceğinin uzlaşmacı bir yöntemle sınırlarının net olarak çizilmesi önemlidir.

Hemşehriler, “Türkiye’de demokrasinin gelişmesinde katılımın önemli bir rolünün olduğuna” dair önermeye 4,03’lük bir oranla katıldığını belirtmiştir. Halkın burada öncelikli olarak yerel seçimlerde oy vererek yerel yönetimin karar alma sürecine katıldığını düşünmesi ve bu cevabı o yüzden vermesi olasıdır. Fakat günümüzde yerel seçimlerde oy verme dışında da halk, farklı şekillerde yönetimde

karar alma sürecine katılmakta, taleplerini belediyeye yansıtabilmekte, şikâyetlerini iletebilme fırsatı belediyeler tarafından verilmektedir. Seçimler veya diğer katılım yöntemlerinin halk tarafından etkin olarak kullanılması, belediyelerde de demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacaktır. Yerel referandum yönteminin kapsamının genişletilmesi, belediye başkanlarının veya belediye meclis üyelerinin halkla daha yakın temas kurmaları ve halk toplantıları gibi katılım yöntemlerinde halkın sürekli görüşlerinin alınabilmesi bu gelişimi olumlu etkileyecektir.

Hemşehriler “Belediyelerin, katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesi için en uygun yönetsel birim olduğuna” ilişkin önermeye 3,68 puan ortalamasını vererek kararsız kalsalar da, bu puanın önermeye katılma durumuna çok uzak olduğunu söylemek zordur. Belediyeler, “yerellik” ilkesinin gereği olarak hizmetleri halka en uygun şekilde ve en yakın yerlerde halka sunmakla yükümlü kurumlardır. Bu bağlamda merkezi yönetime nazaran, belediyelerin halkla daha iç içe olduğu ve katılımcı mekanizmaları halkla birlikte daha etkin şekilde devreye sokabileceği düşünülebilir. Vatandaşın bu öneriyi kararsız kalması, ya halkın katılımcı demokrasi kanallarını kullanabilmesi için belediyeyi yeterince sorgulamadığını, ya da belediyenin bu noktadaki eksikliklerini sorgulamasının gerektiğini düşündürmektedir.

3.5.3. Faktörler İle Sosyo-Demografik Değişkenler Arasındaki Görüş Farklılıkları

Tablo 16: Cinsiyet İle Faktörler Arasındaki Görüş Farklılıklarına Bakış

	CİNSİYET	N	Ortalama	Std. Hata	t-testi	Siğ. (p)
YÖNETSEL ETKİLEŞİM	KADIN	184	5,6685	0,13709	0,168	0,867
	ERKEK	175	5,6343	0,15168		
YÖNETSEL KARARLARI ETKİLEME	KADIN	184	5,2772	0,13688	-0,542	0,588
	ERKEK	175	5,3886	0,15373		
YÖNETİME BAKIŞ VE ÇALIŞANLAR İLE İLİŞKİLER	KADIN	184	11,0761	0,2073	1,198	0,232
	ERKEK	175	10,6971	0,24021		
KATILIMA YÖNELİK TALEP İLGİ VE BEKLENTİ DÜZEYİ	KADIN	184	11,9457	0,291	0,167	0,867
	ERKEK	175	11,8743	0,31237		
KATILIMA YÖNELİK FIRSATLARA VE YÖNTEMLERE BAKIŞ	KADIN	184	9,4185	0,17171	-2,78	0,006
	ERKEK	175	10,1886	0,21933		
DEMOKRATİK KÜLTÜR VE KATILIM	KADIN	184	11,5054	0,17909	-0,639	357
	ERKEK	175	11,6686	0,18201		

Cinsiyet ile YönetSEL Etkileşim arasında Siğ.(p)=0,867>0,05 olduğundan anlamlı olan bir farklılık bulunamamıştır.

Cinsiyet ile YönetSEL Kararları Etkileme arasında Siğ.(p)=0,588>0,05 olduğundan anlamlı bir fark bulunamamıştır.

Cinsiyet ile Yönetime Bakış Ve Çalışanlar İle İlişkiler arasında $\text{Sig.}(p)=0,232>0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Cinsiyet ile Katılıma Yönelik Talep İlgi Ve Beklenti Düzeyi arasında $\text{Sig.}(p)=0,867>0,05$ olduğundan belirgin bir fark bulunamamıştır.

Cinsiyet ile Katılıma Yönelik Fırsatlara Ve Yöntemlere Bakış arasında $\text{Sig.}(p)=0,06<0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık vardır. Yani Katılıma Yönelik Fırsatlara Ve Yöntemlere kadın ve erkeğin bakış açısı farklıdır. Erkeklerin Katılıma Yönelik Fırsatlara Ve Yöntemlere Bakış puanı ortalaması kadınlara göre farklılık göstermektedir.

Cinsiyet ile Demokratik Kültür Ve Katılım arasında $\text{Sig.}(p)=0,357>0,05$ olduğundan belirgin bir farklılık bulunamamıştır.

Tablo 17: Yaş İle Faktörler Arasındaki Görüş Farklılıklarına Bakış

	Yaş	N	Ortalama	Std. Hata	F-testi	Sig. (p)
YÖNETSEL ETKİLEŞİM	18-28	124	5,6613	,15613	,961	,429
	29-39	106	5,6038	,17768		
	40-50	76	5,8947	,25241		
	51-61	39	5,5641	,33020		
	62 VE ÜSTÜ	15	4,8667	,58445		
YÖNETSEL KARARLARI ETKİLEME	18-28	124	5,0081	,16093	2,112	,079
	29-39	106	5,4057	,19089		
	40-50	76	5,6447	,24402		
	51-61	39	5,7949	,30333		
	62 VE ÜSTÜ	15	4,9333	,52068		
YÖNETİME BAKIŞ VE ÇALIŞANLAR İLE İLİŞKİLER	18-28	124	10,4435	,22652	2,310	,058
	29-39	106	11,4340	,31352		
	40-50	76	10,5526	,39265		
	51-61	39	11,5128	,44672		
	62 VE ÜSTÜ	15	10,4667	,74876		
KATILIMA YÖNELİK TALEP İLGİ VE BEKLENTİ DÜZEYİ	18-28	124	11,1613	,30884	4,369	,002
	29-39	106	11,7075	,40348		
	40-50	76	12,0526	,45108		
	51-61	39	13,5128	,72069		

	62 VE ÜSTÜ	15	14,4667	1,31246		
KATILIMA YÖNELİK FIRSATLARA VE YÖNTEMLERE BAKIŞ	18-28	124	9,7016	,20959	,368	,832
	29-39	106	9,8585	,22727		
	40-50	76	9,8026	,32661		
	51-61	39	10,1795	,60795		
	62 VE ÜSTÜ	15	9,3333	,74748		
DEMOKRATİK KÜLTÜR VE KATILIM	18-28	124	11,3226	,21683	1,816	,125
	29-39	106	11,8774	,22137		
	40-50	76	11,9605	,26979		
	51-61	39	11,1538	,44470		
	62 VE ÜSTÜ	15	10,9333	,61308		

Yaş ile Yönetmel Etkileşim arasında $\text{Sig.}(p)=0,429>0,05$ olduğundan belirgin bir fark bulunamamıştır.

Yaş ile Yönetmel Kararları Etkileme arasında $\text{Sig.}(p)=0,079>0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Yaş ile Yönetime Bakış Ve Çalışanlar İle İlişkiler arasında $\text{Sig.}(p)=0,058>0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Yaş ile Katılıma Yönelik Talep İlgi Ve Beklenti Düzeyi arasında $\text{Sig.}(p)=0,002<0,05$ olduğundan anlamlı olan bir fark vardır. Yani yaş, Katılıma Yönelik Talep İlgi Ve Beklenti Düzeyini etkilemektedir. Yapılan ikili kıyaslamalar sonucunda 62 yaş ve üstü bireylerin Katılıma Yönelik Talep İlgi Ve Beklenti Düzeyi puanı ortalaması diğer yaş gruplarına göre farklılık göstermektedir.

Yaş ile Katılıma Yönelik Fırsatlara Ve Yöntemlere Bakış arasında $\text{Sig.}(p)=0,832<0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Yaş ile Demokratik Kültür Ve Katılım arasında $\text{Sig.}(p)=0,125>0,05$ olduğundan anlamlı olan bir farklılık bulunamamıştır.

Tablo 18: Eğitim İle Faktörler Arasındaki Görüş Farklılıklarına Bakış

	Eğitim	N	Ortalama	Std. Hata	F-testi	Siğ. (p)
YÖNETSEL ETKİLEŞİM	OKURYAZAR	4	4,0000	1,00000	1,486	,194
	İLKÖĞRETİM	54	5,8519	,32955		
	LİSE	71	5,5915	,21659		
	ÖNLİSANS	61	5,2459	,23914		
	LİSANS	136	5,7647	,15241		
	LİSANSÜSTÜ	34	5,9118	,31978		
YÖNETSEL KARARLARI ETKİLEME	OKUR YAZAR	4	6,0000	1,58114	,797	,552
	İLKÖĞRETİM	54	5,6667	,30024		
	LİSE	71	5,4789	,21962		
	ÖNLİSANS	61	5,3770	,24647		
	LİSANS	136	5,1324	,15959		
	LİSANSÜSTÜ	34	5,2353	,34315		
YÖNETİME BAKIŞ VE ÇALIŞANLAR İLE İLİŞKİLER	OKUR YAZAR	4	12,7500	2,80995	3,169	,008
	İLKÖĞRETİM	54	11,7593	,45399		
	LİSE	71	11,5070	,39303		
	ÖNLİSANS	61	10,6885	,37949		
	LİSANS	136	10,4485	,22161		
	LİSANSÜSTÜ	34	9,9706	,45371		
KATILIMA YÖNELİK TALEP İLGİ VE BEKLENTİ DÜZEYİ	OKUR YAZAR	4	13,2500	1,43614	11,541	,000
	İLKÖĞRETİM	54	14,7778	,65858		
	LİSE	71	12,9155	,48757		
	ÖNLİSANS	61	11,7213	,43616		
	LİSANS	136	10,6250	,29482		
	LİSANSÜSTÜ	34	10,5000	,49462		
KATILIMA YÖNELİK FIRSATLARA VE YÖNTEMLERE BAKIŞ	OKUR YAZAR	4	7,5000	1,19024	2,136	,061
	İLKÖĞRETİM	54	9,5926	,42421		
	LİSE	71	9,7746	,34114		
	ÖNLİSANS	61	9,6721	,27433		
	LİSANS	136	9,7353	,21497		
	LİSANSÜSTÜ	34	11,0000	,44281		
DEMOKRATİK KÜLTÜR VE KATILIM	OKUR YAZAR	4	8,5000	1,04083	2,807	,017
	İLKÖĞRETİM	54	11,0741	,38112		
	LİSE	71	11,4366	,26668		
	ÖNLİSANS	61	11,5738	,26288		
	LİSANS	136	11,7647	,21548		
	LİSANSÜSTÜ	34	12,3824	,33248		

Eğitim ile Yönetmel Etkileşim arasında $\text{Sig.}(p)=0,194>0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Eğitim ile Yönetmel Kararları Etkileme arasında $\text{Sig.}(p)=0,552>0,05$ olduğundan anlamlı olan bir farklılık bulunamamıştır.

Eğitim ile Yönetime Bakış Ve Çalışanlar İle İlişkiler arasında $\text{Sig.}(p)=0,008<0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık vardır. Yani Eğitim, Yönetime Bakış Ve Çalışanlar İle İlişkilerini etkilemektedir. Yapılan ikili kıyaslamalar sonucunda okuryazar düzeyinde eğitim alan bireylerin Yönetime Bakış Ve Çalışanlar İle İlişkileri puanı ortalaması diğer eğitim düzeylerine göre farklılık göstermektedir.

Eğitim ile Katılıma Yönelik Talep İlgi Ve Beklenti Düzeyi arasında $\text{Sig.}(p)=0,000<0,05$ olduğundan belirgin bir fark vardır. Yani eğitim, Katılıma Yönelik Talep İlgi Ve Beklenti Düzeyini etkilemektedir. Yapılan ikili kıyaslamalar sonucunda lisans ve lisansüstü eğitim alan bireylerin Katılıma Yönelik Talep İlgi Ve Beklenti Düzeyi puanı ortalaması diğer eğitim düzeylerine göre farklılık göstermektedir.

Eğitim ile Katılıma Yönelik Fırsatlara Ve Yöntemlere Bakış arasında $\text{Sig.}(p)=0,061>0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Eğitim ile Demokratik Kültür Ve Katılım arasında $\text{Sig.}(p)=0,017<0,05$ olduğundan çok bir fark bulunamamıştır.

Eğitim ile Demokratik Kültür Ve Katılım arasında $\text{Sig.}(p)=0,000<0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık vardır. Yani Eğitim, Demokratik Kültür Ve Katılımı etkilemektedir. Yapılan ikili kıyaslamalar sonucunda Okuryazar düzeyinde eğitim alan bireylerin Demokratik Kültür Ve Katılım puanı ortalaması diğer eğitim düzeylerine göre farklılık göstermektedir.

Tablo 19: Gelir Düzeyi İle Faktörler Arasındaki Görüş Farklılıklarına Bakış

	Gelir Düzeyi	N	Ortalama	Std. Hata	F-testi	Siğ. (p)
YÖNETSEL ETKİLEŞİM	0-1500	117	5,3333	,17633	2,148	,074
	1501-3000	148	5,8514	,15441		
	3001-5000	78	5,8846	,22718		
	5001-6000	11	5,2727	,60439		
	6001 VE ÜSTÜ	6	4,5000	,61914		
	TOPLAM	360	5,6500	,10159		
YÖNETSEL KARARLARI ETKİLEME	0-1500	117	5,3504	,18936	1,261	,285
	1501-3000	148	5,2500	,15634		
	3001-5000	78	5,2821	,21273		
	5001-6000	11	6,2727	,61925		
	6001 VE ÜSTÜ	6	6,5000	,67082		
	TOPLAM	360	5,3417	,10277		
YÖNETİME BAKIŞ VE ÇALIŞANLAR İLE İLİŞKİLER	0-1500	117	10,8632	,29031	,462	,764
	1501-3000	148	11,0270	,23988		
	3001-5000	78	10,7564	,35534		
	5001-6000	11	9,8182	,71119		
	6001 VE ÜSTÜ	6	10,8333	,90982		
	TOPLAM	360	10,8750	,15861		
KATILIMA YÖNELİK TALEP İLGİ VE BEKLENTİ DÜZEYİ	0-1500	117	12,0598	,40138	,170	,954
	1501-3000	148	11,9054	,33370		
	3001-5000	78	11,6795	,41752		
	5001-6000	11	11,4545	,93773		
	6001 VE ÜSTÜ	6	12,5000	1,50000		
	TOPLAM	360	11,9028	,21242		
KATILIMA YÖNELİK FIRSATLARA VE YÖNTEMLERE BAKIŞ	0-1500	117	9,4957	,23838	1,133	,341
	1501-3000	148	9,7568	,23063		
	3001-5000	78	10,2821	,29020		
	5001-6000	11	10,0909	,56334		
	6001 VE ÜSTÜ	6	10,3333	,95452		
	TOPLAM	360	9,8056	,13987		
DEMOKRATİK KÜLTÜR VE KATILIM	0-1500	117	11,2137	,23187	2,184	,070
	1501-3000	148	11,6081	,20103		
	3001-5000	78	12,1923	,25355		
	5001-6000	11	11,4545	,45455		
	6001 VE ÜSTÜ	6	10,6667	,88192		

	TOPLAM	360	11,5861	,12721		
--	--------	-----	---------	--------	--	--

Gelir Düzeyi ile Yönetmel Etkileşim arasında $\text{Sig.}(p)=0,074>0,05$ olduğundan anlamlı olan bir farklılık bulunamamıştır.

Gelir Düzeyi ile Yönetmel Kararları Etkileme arasında $\text{Sig.}(p)=0,285>0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Gelir Düzeyi ile Yönetim Bakış Ve Çalışanlar İle İlişkiler arasında $\text{Sig.}(p)=0,764>0,05$ olduğundan belirgin bir fark bulunamamıştır.

Gelir Düzeyi ile Katılıma Yönelik Talep İlgili Ve Beklenti Düzeyi arasında $\text{Sig.}(p)=0,954>0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Gelir Düzeyi ile Katılıma Yönelik Fırsatlara Ve Yöntemlere Bakış arasında $\text{Sig.}(p)=0,341<0,05$ olduğundan belirgin bir farklılık bulunamamıştır.

Gelir Düzeyi ile Demokratik Kültür Ve Katılım arasında $\text{Sig.}(p)=0,070>0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Tablo 20: Medeni Durum İle Faktörler Arasındaki Görüş Farklılıklarına Bakış

	Medeni Durum	N	Ortalama	Std. Hata	F-testi	Sig. (p)
YÖNETSEL ETKİLEŞİM	BEKÂR	122	5,6066	,16360	,058	,944
	EVLİ	219	5,6667	,13301		
	DUL	19	5,7368	,52338		
	TOPLAM	360	5,6500	,10159		
YÖNETSEL KARARLARI ETKİLEME	BEKÂR	122	4,9344	,17017	4,430	,013
	EVLİ	219	5,5205	,12999		
	DUL	19	5,8947	,53473		
	TOPLAM	360	5,3417	,10277		
YÖNETİM BAKIŞ VE ÇALIŞANLAR İLE İLİŞKİLER	BEKÂR	122	10,5000	,23662	1,460	,234
	EVLİ	219	11,0548	,21434		
	DUL	19	11,2105	,77452		

	TOPLAM	360	10,8750	,15861		
KATILIMA YÖNELİK TALEP İLGİ VE BEKLENTİ DÜZEYİ	BEKÂR	122	11,0902	,32943	6,476	,002
	EVLİ	219	12,1461	,27678		
	DUL	19	14,3158	1,03746		
	TOPLAM	360	11,9028	,21242		
KATILIMA YÖNELİK FIRSATLARA VE YÖNTEMLERE BAKIŞ	BEKÂR	122	9,8525	,22799	,047	,954
	EVLİ	219	9,7717	,18628		
	DUL	19	9,8947	,55089		
	TOPLAM	360	9,8056	,13987		
DEMOKRATİK KÜLTÜR VE KATILIM	BEKÂR	122	11,3770	,22248	1,831	,162
	EVLİ	219	11,7626	,16114		
	DUL	19	10,8947	,54017		
	TOPLAM	360	11,5861	,12721		

Medeni durum ile Yönetmel Etkileşim arasında $\text{Sig.}(p)=0,944>0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık bulunamamıştır.

Medeni durum ile Yönetmel Kararları Etkileme arasında $\text{Sig.}(p)=0,013<0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık vardır. Yani medeni durum Yönetmel Kararları Etkileme faktörünü etkilemektedir. Yapılan ikili kıyaslamalar sonucunda dul bireylerin Yönetmel Kararları Etkileme puanı ortalaması evli ve bekâr guruplarına göre farklılık göstermektedir.

Medeni Durum ile Yönetime Bakış Ve Çalışanlar İle İlişkiler arasında $\text{Sig.}(p)=0,234>0,05$ olduğundan anlamlı olan bir farklılık bulunamamıştır.

Medeni Durum ile Katılıma Yönelik Talep İlgi Ve Beklenti Düzeyi arasında $\text{Sig.}(p)=0,002<0,05$ olduğundan anlamlı bir farklılık vardır. Yani Medeni durum, Katılıma Yönelik Talep İlgi Ve Beklenti Düzeyini etkilemektedir. Yapılan ikili kıyaslamalar sonucunda dul bireylerin Katılıma Yönelik Talep İlgi Ve Beklenti Düzeyi puanı ortalaması evli ve bekâr guruplarına göre farklılık göstermektedir.

Medeni Durum ile Katılıma Yönelik Fırsatlara Ve Yöntemlere Bakış arasında $\text{Sig.}(p)=0,954<0,05$ olduğundan anlamlı bir fark bulunamamıştır.

Medeni Durum ile Demokratik Kültür Ve Katılım arasında $\text{Sig.}(p)=0,162>0,05$ olduğundan anlamı olan bir farklılık bulunamamıştır.

3.6. Araştırma Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Araştırma yapılmadan önce belirlenen on tane varsayımın (öngörünün) geçerliliğinin, anket çalışmasındaki 20 önerme ile bu çalışma açısından ölçümünün yapılmasının, sonuçları değerlendirmede yeterli olacağı düşünülmüştür.

Belirtilen ilk öngöründe “Hemşehriler, karar alma süreçlerine katılma ve denetleme mekanizmalarına etkide bulunmak istese de, bu faaliyetlere karşı yeterince ilgili olmadığı” söylenmiştir. Bu varsayım bir ölçüde doğrulanmış, fakat tamamen doğrulanamamıştır. Vatandaşın “Kent Konseyi toplantılarına katılmak isterim ancak görüşlerime değer verileceğine inanmıyorum” (12.önerme) önermesine 3,26 puan ile kararsız kalması varsayımın doğrulanmasına sebep olsa da, bir diğer önermede (14.önerme) halk “belediye faaliyetlerinden (veya alınan kararlardan) haberdar olmasak da olur” ifadesine 1,91 puan ile karşı çıkarak varsayımın doğrulanmasının önüne geçmiştir. Yine “Belediyenin stratejik planlarında belirtilen amaç ve hedefler beni ilgilendirmiyor” önermesine (20.önerme) vatandaşların 1,96 puan ile karşı çıkması vatandaşın faaliyetlere ilgili olduğunu gösterir niteliktedir. Fakat bu sonuçlara rağmen, “vatandaşın Kent Konseyi gibi toplantılara ilgi göstermediğinin ve eksik kaldığının araştırma sonuçlarında ortaya çıkması” yine bu varsayımı doğrular niteliktedir.

İkinci öngöründe “Belli önermelerde bir kısım yurttaşın belediye faaliyetlerine ilişkin görüş bildirmekten kaçınma davranışında bulunacağı varsayılmıştır. Çünkü menfaatler veya yaşanan bölgeye ait hemşehrilik bilincinin düşük olmasının buna neden olacağı düşünülmüştür”. Fakat araştırma sonuçlarına bakıldığında 3. Önerme olan “belediye hizmetleri ile ilgili görüşlerimi sıklıkla ve açık bir şekilde iletmekten çekiniyorum” ifadesine halkın 2,53 oranla katılmadığı gözlemlenmiştir. Yine menfaatlerin gerçekten görüş bildirmenin önüne geçip geçmediğini anlamak amacıyla 11.önermede “Menfaatlerim gereği, belediye tarafından alınan hiçbir karara itiraz etmemem gerektiğini düşünürüm” ifadesi araştırmada önerme olarak konulmuştur. Fakat hemşeriler 2,12 ortalama ile buna da katılmamıştır. Böylece

hemşehrilerin görüş bildirmekten kaçınacağı ve bunun menfaatlerini düşünmesinden kaynaklandığı varsayımı doğrulanamamıştır. Fakat vatandaşta “Kent konseyi gibi oluşumlara yeterince katılım gösterebilme ve düşüncelerini ifade edebilme noktasında bir kararsızlık oluştuğu için” hemşehrilik bilincinin yeterince gelişmediği varsayımının bir ölçüde doğrulandığı söylenebilir.

Üçüncü öngörünün ilk cümlesinde “katılım ve denetim faaliyetleri için hemşehrilerin teknolojik imkânlardan doğrudan doğruya yararlanabilmekte olduğu ifade edilmiştir. Fakat ankette ikinci önermedeki “belediyeye taleplerimi iletirken teknolojiden en iyi şekilde yararlanabilmekteyim” ifadesine vatandaşın 3,14 puan ile kararsız kalması bu ilk cümlemin doğrulanamamasına neden olmuştur. Öngörünün diğer cümlesinde ifade edilen “Belediyelerin bazı faaliyetlerden (Kent Konseyi, İhtisas Komisyonları vb. toplantıların yapılması noktasında) sanal ağdan vatandaş bilgilendirmede sorunlar yaşadığı” ifadesi, anket çalışmasındaki ilk önermedeki “Belediye, hemşehrilerin görüşlerine sık sık başvurur ve hemşehrileri her türlü faaliyetten haberdar eder” cümlesine vatandaşın 2,50 puan ortalamanması ile katılmamasıyla doğrulansa da, bir diğer önerme olan (8.önerme) “Kent Konseyi ve İhtisas Komisyonları toplantılarına toplantı zamanlarından haberdar olamadığım için katılamıyorum” ifadesine hemşehrinin 3,16 ortalama ile kararsız kalması bu öngörünün bu kısmının tamamen doğrulanmasının önüne geçmiştir.

Dördüncü varsayımda, “Hemşehriler belediye çalışanlarına ilişkin denetim faaliyetinde bulunduklarında, çalışanların halkla doğru ilişki kurması bağlamında performanslarının (hoşgörü, anlayış, saygı gibi ölçütler göz önüne alındığında) yurttaşlar tarafından yeterli olarak değerlendirilmeyeceği düşünülmektedir” ifadesinin doğruluğunu tespit etmek için, anket çalışmasının 5. önermesinde “Belediye çalışanları, saygı, anlayış ve hoşgörü çerçevesinde hizmet verirler” cümlesi konulmuştur. Vatandaş bu önermeye 3,18 ortalama ile kararsız kaldığını ortaya koyarak belediye çalışanlarının performansını yeterli görmemiş ve varsayımın doğrulanmasına neden olmuştur.

Beşinci öngöründe “vatandaşın, belediyede karar alma süreçlerine gerçek olarak katıldığına ve belediyeyi denetleyebildiğine yeterince inanmadığı, kararsız

kaldığı” belirtilmiştir. Bu öneriyi doğrulatabilmek için anket formunda dört öneri kullanılmıştır. İlk olarak, anket formunun 4.önerisi olan “halkın belediye kararlarını etkileme olanağı yoktur” cümlesi vatandaşlar tarafından değerlendirildiğinde yurttaşlar bu önermeye 2,86 ortalama ile kararsızlığa yakın bir değerlendirme yapmıştır. Bu da öngörüü doğrulamaktadır. Diğer önerme ise “Belediyeye karşı hak arama faaliyeti sonucunda hakkımın yerine getirileceğine olan inancım tamdır” cümlesini belirten 13.önermedir. Hemşehriler bu önermeye de 2,91 ortalama ile yine kararsız kalmaya daha yakın olmuş ve tekrardan beşinci öngörü doğrulanmıştır denilebilir. Bir diğer önermede (14.önerme) vatandaşlara “Belediye faaliyetlerinden veya alınan kararlardan haberdar olmasak da olur” önermesine cevap vermeleri istenmiş ve vatandaş bu önermeye 1,91 ile katılmadığını belirterek beşinci öngörünün bir ölçüde doğrulanmasının önüne geçmiştir. Bu varsayımı doğrulamak için karşımıza çıkan son önerme ise 19. önermedir. “Kent Konseyi toplantıları formaliteden öteye geçememektedir” önermesine vatandaş 3,38 puan ortalaması ile kararsız kalmıştır. Bu önermeye verilen cevap da beşinci varsayımın doğrulanmasına neden olmuştur.

Bu çalışmada altıncı varsayım “Vatandaşın, belediye tarafından alınan kararlarda söz sahibi olmak ve her türlü hizmet sorununa ilişkin hakkını aramak istediği fakat belediye hizmetleriyle ilgili görüşlerini belediyeye iletmekte zorluklar yaşayabildiği” tezini savunmaktadır. Bu varsayımı doğrulayabilmek için anket formundaki 3 önermeye verilen cevaplar dikkate alınmıştır. “Belediye hizmetleri ile ilgili görüşlerimi sıklıkla ve açık bir şekilde iletmekten çekiniyorum” biçiminde oluşturulan önermeye (3.önerme) vatandaşlar 2,53 puan ortalaması ile katılmamışlar, varsayımın son kısmının doğrulanmasının önüne geçmişlerdir. Fakat 11. ve 15. önermeye verilen cevaplar altıncı varsayımın ilk iki cümlesini doğrular nitelikte olmuştur. “Menfaatlerim gereği, belediye tarafından alınan hiçbir karara itiraz etmemem gerektiğini düşünürüm” (11.önerme) ifadesine 2,12 puan ile katılmayan ve bu doğrultuda hakkını arayacağı düşünülen hemşehriler, “belediye tarafından yapılan planlar ve alınan kararlarda söz sahibi olmak önemlidir”(15.önerme) ifadesine de 3,90 ortalama ile katılmaya yakın bir cevap vererek altıncı varsayımın önemli bir kısmının doğrulanmasına katkı sağlamıştır.

Yedinci varsayım olan “Her şeye rağmen vatandaşlar belediyeleri, katılım faaliyetine katkıda bulunduğu için ve demokrasinin gerçek bir aracı olması sebebiyle belediyeleri önemli görmektedirler” ifadesini doğrulayabilmek için anket formundaki 16. ve 17. Önergeler kullanılmıştır. 16.önermedeki “Türkiye’de demokrasinin gelişmesinde katılımın önemli bir rolü vardır” cümlesine hemşehriler 4,03’lük bir oranla katılmışlar ve öngörüyü doğrulamışlardır. “Belediyeler, katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesi için en uygun yönetsel birimlerdir” biçiminde oluşturulan 17. önermeye ise hemşehrilerin 3,68’lik oranla kararsız kaldığını söylesek de, bu cevabın önermeye katılma puanı olan 4’e çok da uzak olmaması nedeniyle, bu varsayımın genel olarak doğrulanabildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu çalışmada oluşturulan bir diğer varsayım (8.varsayım) da “Kent Konseyi gibi katılımcı ve denetimi sağlayıcı uygulamaların vatandaşlar tarafından yeterince bilinmediği, bu yüzden vatandaşın Kent Konseyi ile ilgili önermelere cevap verirken, etkin görüşlerin ortaya çıkamayacağı, hemşehrilerin kararsız bir tutum sergileyeceğini” dile getirerek oluşturulmuştur. Bu varsayımın doğrulanmasına bakmak için araştırmadaki 3 öneriyi kullanmak yeterli olmuştur. İlk olarak “Kent Konseyi ve İhtisas Komisyonları toplantılarına, toplantı zamanlarından haberdar olamadığım için katılamıyorum” önermesine (8.önerme) 3,16 ortalama ile kararsız kalan hemşehriler varsayımı doğrulamıştır. 12. önerme olan “Kent Konseyi toplantılarına katılmak isterim ancak görüşlerime değer verileceğine inanmıyorum” ifadesine hemşehriler 3,26 puanla yine kararsız bir görüş belirterek varsayımın doğrulanmasına katkıda bulunmuştur. Son olarak 19.önermedeki “Kent Konseyi toplantıları formaliteden öteye geçememektedir” ifadesine 3,38 puan ile kararsız kalan hemşeriler sekizinci varsayımın bir kez daha doğrulanmasını sağlamıştır.

Dokuzuncu varsayıma göre “Hemşehriler, denetim faaliyetinde bulunabilmek için belediyeye hesap sorma yetkisinin olması gerektiğini düşünmektedirler. Bunun yanında hemşehrilere göre belediye, aldığı kararları ve faaliyetlerini halka açıklamalıdır”. Bu varsayımı doğrulatabilmek için anket çalışmasında altıncı, yedinci ve dokuzuncu önermeler kullanılmıştır. Altıncı önermedeki “Belediyenin almış

olduğu kararları ve yapmış olduğu faaliyetleri, halka açıklama zorunluluğu yoktur” ifadesine vatandaşlar, 1,90 puan ortalaması ile katılmamışlar ve varsayımı doğrulamışlardır. Yedinci önermede “Hemşehrilerin belediyeye karşı hiçbir konuda hesap sorma yetkisi yoktur” ifadesine de vatandaşlar 1,93 ortalama ile katılmamış ve dokuzuncu varsayımın yine doğrulanmasına katkı sağlamıştır. Ve son olarak 9.önermedeki “Belediyenin aldığı her türlü karara kayıtsız ve şartsız riayet etmemiz gerekir” önermesine hemşerinin katılmaması varsayımı üçüncü kez doğrulatacaktır ve zaten hemşeriler bu önermeye de 2,05 oranla katılmamıştır.

Anket çalışması içindeki son varsayım olan onuncu varsayımda belirtilen görüş şudur: “Halk, belediyenin taleplerine en uygun şekilde ve zaman dilimi içerisinde cevap verdiğini düşünmemekte ve karar alma süreçlerine yeni katılma yöntemleriyle dâhil olmak istemektedir”. Bu varsayımı doğrulatabilmek için anket formundaki onuncu ve on sekizinci önermeler kullanılmıştır. Onuncu önermede belirtilen “Belediye taleplerimize en uygun şekilde ve zaman dilimi içerisinde cevap verir” ifadesine hemşehriler 2,74’lük bir oranla kararsızlık düşüncesine çok uzak olmasalar da katılmamışlar ve varsayımın büyük oranda doğrulanmasını sağlamışlardır. Yine 18. önermede belirtilen “Yeni katılma yöntemlerinin hayata geçirilmesine ihtiyaç yoktur, mevcut yöntemler yeterlidir” ifadesine de hemşehriler 2,09 puan ortalamasıyla katılmayarak varsayımı doğrulamışlardır.

Araştırma sonucunda görüldüğü üzere, belirlenen varsayımların, tamamıyla olmasa da büyük oranda doğrulandığı sonucunu çıkarmamız mümkündür.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Belde hizmetlerinin götürülmesiyle alakalı kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerine halkın etkin olarak katılmasının gerekliliğine inanç ve bunu gerçekleştirme potansiyelinde olmak, bu çalışmada ifade edilmeye çalışılan öncül gerekliliklerden biri olmuştur (Ertekin, 1995:11).

1980’li yıllardan itibaren kamu yönetimi ve buna bağlı olarak yerel yönetimler, YKY anlayışına da bağlı olarak kendini belli noktalarda yeniden düzenlemiş; yurttaş odaklı yönetim anlayışı ortaya çıkmaya başlamıştır. Böylece yurttaş tanımı değişikliğe uğramış, yurttaş “hesap soran” ve “katılım gösteren” nitelikleriyle yeni bir anlam kazanmıştır. Katılım kavramı aslında karşımıza çıkan her tanımıyla yurttaş olmanın önemli bir sonucu olarak yönetilen halkın karar alma sürecinde etkin olarak bulunmasını ifade etmektedir. Katılımcı demokrasi ise yönetimde halk katılımının ve halk denetiminin yetersizliği üzerine toplumda doğmuş rahatsızlığın sonucunda ve temsili demokrasinin de etkisini belli nedenlerden ötürü yitirmesiyle iyiden iyiye etkisini göstermiştir. Çoğulcu ve katılımcı demokrasinin özü aslında halkın yerel faaliyetlere katılması ve yerel yönetim organlarını denetlemesidir.

Aktif olarak katılım ve hesap verebilirlik gibi özellikleri bünyesinde barındıran yönetişim kavramı da yurttaşın bu yeni kimliğini kazanmasına yardımcı olmuştur. Türkiye’de de bu anlayışın yerleşebilmesi açısından birçok yerel yönetim biriminde YG-21 faaliyetlerine de uygun olarak yönetişim uygulamaları ortaya çıkmıştır.

Belediyedeki yurttaşların karar alma süreçlerine katılımı, ulusal veya küresel yönetim biçimlerine katılıma göre çok daha basit ve etkili olabilmekte, bu şekilde seçilen ve atanan kamu görevlilerinin yapmış olduğu faaliyetler daha kolay denetlenebilmektedir.

Belediyelerde halkla ilişkiler, belde halkı ve halkın belediyesi olma yolunda ilerleyen bir belediye örgütünün ortak paydada buluşmasına vesile olmaktadır. Halkın yakınmasına cevap verebilecek ve halkın memnuniyetsizliklerini iletebileceği

fırsatları sunan bir belediye, halkın yönetime katılmasını sağlamada başarılı olacaktır.

Yerel halk katılımını sağlayabilmek için birçok yöntem bulunmaktadır. Yerel halk belediye tarafından yapılan kentsel planlara, bütçe çalışmalarına katılabilmekte, kamuoyu yoklamaları ve araştırmalarına, halk toplantılarına, yerel sivil toplum örgütlerine katılıp karar alma süreçlerine etkiye bulunmaktadır. Yine seçim dönemlerinde oy verme faaliyetiyle de bu sürece katkı vermektedirler. Burada söylenmesi gereken bir şey daha vardır ki katılım ve denetim aslında birbirleriyle iç içe kavramlar olduğu için örneğin, yerel seçimlerde oy verme, yerel referandumlar veya kent konseylerine katılmayla halk hem katılım hem denetim faaliyetlerinde bulunmuş olabilmektedir. Sonuçta bu etkinliklere katılım sonucunda belediyenin yapmış olduğu faaliyetler bir açıdan denetlenmiş olmaktadır.

Türkiye’deki katılımcı karar alma süreçlerinin gelişimi değerlendirildiğinde ise, bu çalışmada kısaca bazı sonuçlara ulaşmak mümkün olmuştur. Osmanlı Devleti’nde yerel yönetimlere katılım, merkezi hükümet tarafından belirlenmiş, Türkiye’de belli bir zaman aralığında bu geleneği sürdürmüştür. 1961 Anayasası ile halkın karar alma süreçlerinde daha fazla yer alması güvence altına alınmış; fakat 1982 Anayasası katılımcılık bakımından geride kalmıştır. Türkiye’de katılımcı demokrasinin sağlanması ve karar alma süreçlerinde halkın etkin olmasını sağlama noktasında aksaklıklar da yaşansa 1990’lı yıllardan bu yana yerel halkın karar alma süreçlerine katılımı ve denetimin işlevsel kılınması için birçok çalışma yapılmış; bu dönemden itibaren daha gözle görünür gelişmeler yaşanmıştır. Yönetimde açıklığın sağlanabilmesi için Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmış ve kişisel başvuru yolları daha etkin olarak kullanılmaya başlanmış ve katılım için ise “Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim” felsefesini kabul eden 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda birçok düzenlemeye yer verilmiştir. Bunlardan birkaçı gönüllü katılım, hemşehri hukuku, İhtisas komisyonları, kent konseylerinin kurulmasına ilişkin vb. düzenlemelerdir. Çalışmada da ayrıntılı olarak yer almış kent konseyleri, kendisini oluşturan aktörlerle hesap sorma, katılım ve yönetim ilkesini gerçekleştirmeyi kendisine amaç edinip, halkta da bir kentlilik bilinci oluşturmaya yönelik faaliyetler yapma amacıyla

olmaktadır. Yine planlama süreçlerine katılım konusunda halkın kentsel planlara da katılmaya başladığı anlaşılmaktadır. 1960'lı yıllardan sonra kapsamlı bir şekilde yapılmaya başlanan kalkınma planlarında da katılıma değinilmiş, yedinci beş yıllık kalkınma planından itibaren tüm planlar halk katılımının önemini vurgulamıştır. Bölge Kalkınma Ajansları, bölgesel yönetişimi sağlamaya çalışmış, stratejik planların yapılması noktasında da Belediye Kanunu'na hükümler konulmuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı gibi kimi uluslararası belgelerde de yerel halk katılımının önemi vurgulanmış; önemli konu ve projelerde halka danışılması olmazsa olmaz olarak kabul edilmiştir. Türkiye'deki belediyeler de genel anlamda kanunların yanında bu vb. belgeleri de göz önüne alarak katılım konusunda çeşitli düzenlemeler yapmışlardır. Türkiye'de çeşitli krizler ve askeri darbeler sonucunda katılım kanalları bundan zarar görmüş olsa da, devlet, özel kurumlar, belediye, stklar ve halk bu zararların giderilmesi için “yönetişim” ve “yerel yönetim” ekseninde plan, proje, politikalar belirlemek durumundadır.

Bu konularda yapılan birçok araştırma göstermiştir ki halk katılımını sağlayıcı uygulamalar işlevselliğini her gün arttırsa bile, belediye yönetimleri halk katılımını sağlamaya ilişkin etkili ve yeterli çalışmalar yapma noktasında hâlen yetersiz kalmaktadır. Halk da belediyelerden beklentilerini karşılama noktasında belediyelerden daha çok şey beklemektedir. Belediye yönetimi bu beklentileri karşılayabilmek için liyakat ilkesini gözeterek personellerin performanslarını sürekli denetleyebilir ve personelin halkla ilişkilerini sağlamlaştırabilir ya da halk girişimlerini özendirici ve halkın taleplerini önemsedğini gösteren çeşitli çalışmalar yapabilir.

Bir başka konu olarak internet ve e-belediyecilik konusunu ele alırsak, belediye internet teknolojisini, yurttaşlara danışmak amacıyla rahatlıkla kullanabilir. Bunun için sanal ağ mekanizmalarını geliştirmeli, yurttaşların görüşlerini alabilmek için internet ortamından çeşitli veriler aktararak bilgi akışını da sağlamalıdır. Fakat katılımı sağlama noktasında sadece belediyelerden birtakım şeyler beklenmemeli, halk da belirli sorumluluklar üstlenmelidir. Halk, bilgisayar ve interneti daha etkin ve verimli kullanarak karar alma süreçlerinden soyutlanma tehlikesinden kurtulabilir

veya gönüllü katılım faaliyetleriyle belediyenin hizmet götürmeye yetişemediği ve eksik kaldığı durumlarda belediye kanunun da izin verdiği ölçüde inisiyatif kullanabilir.

Bu çalışmada ortaya çıkan bir başka şey ise katılımın belli kısıtlarının mevcut olduğudur. Halkın ekonomik, sosyal birtakım problemlerinden ötürü faaliyetlere katılma konusunda çok istekli olamaması, yine halkın katılım konusunda ilgisizliği ve bedavacılığı gibi etkenler de halk açısından katılımın kısıtlarını oluşturmaktadır. Yerel halkın doğrudan yönetime katılımının uygulamada olması gerektiğini düşünenler de, buna karşıt görüş belirtenler de olmaktadır. Karşıt görüşleri savunanların eleştirileri genel olarak şu noktalarda birleşmektedir: Halk katılımı gerçekçi değildir. Doğrudan halk katılımının gerçekleştirilebilmesi hayalciliktir. Her kesimin çoğulcu bir şekilde karar alma süreçlerine doğrudan katılması önemli kararların yavaş alınabilmesine veya kargaşaya yol açabilir. Katılımın maliyetli olması da bu görüşü savunanların belirttiği bir eleştiri nedenidir. Yerel halkın katılımının mümkün olması gerektiğini savunanlar ise katılımın yerel yönetimlere meşruluk verdiğini, katılımın bireylere kendilerine güven ve kendilerini geliştirmeyi aşıladığını ve sonuç olarak da bunların halkta bir hemşehrilik bilinci ve sorumluluk duygusu uyandıracığından söz etmektedirler. İki görüşün de kendilerine göre haklı yanları bulunmakla birlikte, katılımın hemşehrilerde sağlayabileceği sorumluluk duygusunun, katılım ve denetimin gerçek işlevlerini yerine getirmesine yardımcı olacağını ve bunun da dürüst ve görevlerinin bilincinde olan belediye anlayışını ortaya çıkaracağını söylemek mümkündür.

Bu çalışmada yapılan alan araştırmasında çıkarılan sonuçlara kısaca değinilecek olursa, öncelikle Selçuklu Belediyesi'nde ikamet eden vatandaşlar halkla ilişkiler bağlamında, belediye örgütündeki çalışanlardan daha çok çaba sarf etmesini beklemektedir. Yerel demokrasiyi sağlama aracı olarak belediyelerin hemşehriler tarafından önemli olarak görüldüğü açıktır. Vatandaşlar, taleplerine en uygun şekilde cevap verilmesini istemektedir. Anket çalışmasında halkın kitle iletişim araçlarından, teknolojik imkânlardan en uygun şekilde yararlanmasına belediyenin yardımcı olmasının gerekliliği sonucuna varmak da mümkün olmuştur. Yurttaşın, belediye

tarafından alınan kararlardan ve belediye faaliyetlerinden haberdar olmak isteği anlaşılırken, katılım ve denetim kanallarının açık tutulması ve gerekirse bunun için yeni katılım yöntemlerine başvurulmasının doğru olacağı öngörölmüştür. Alan araştırmasına göre yine belediye, halk tarafından meşru olarak görölmek istiyorsa hemşehrilerin görüşüne başvurup, halkın belediyeye itiraz edebilecek kanallarını açık tutmaya çalışmalı ve halkın katılma açısından kendine güvenini arttırmasını sağlamalıdır. Kent konseyi ve ihtisas komisyonları toplantıları noktasında halka bilgi vermeli, halkın bu toplantılara katılmasını sağlayıcı çeşitli çalışmalar yapmalıdır. Kent konseyi formaliteden öteye geçmeli ve belediyeye arasındaki göbek bağını en azından bağımsız olabilme noktasında keserek gerçek bir katılım ve denetimi sağlayıcı bir uygulama olabildiğini göstermelidir. Bu çalışmada belirtilen varsayımlarından biri olan, vatandaşta oluşan “karar alma süreçlerine gerçek olarak katılmaya ve belediyeyi denetlemeye yeterince inanmama” düşüncesinin vatandaş gözünde yok edilmesi için bahsedilen gerekliliklere uyulması, Selçuklu Belediyesi ve tüm belediyeler açısından son derece önemlidir.

Yerel yönetimlerde karar alma süreçlerinde denetimin işlevselliği hususunda da bazı sonuçlara ulaşılmıştır. Türkiye’de belediyeler, geçmişten günümüze gelen süre zarfında giderek mali anlamda güçlü birimler hale gelmişler; personelleri de bu bağlamda günden güne artmıştır. Faaliyetlerini yürütürken, hem kurumsal boyutta hem de kurum içinde çalışan personelleri boyutunda bu gücünü arttırmaları, mali yapıda da doğal olarak bir şişkinlik meydana getirmiş, bu sorun da bütçe denetiminin de kanuna uygun bir şekilde yapılmasını kaçınılmaz kılmıştır. Yine bu durumlar belediyelerin merkezi yönetimlere bağlılıklarının da doğru orantılı bir şekilde giderek artmasına neden olmuştur. Personellerin gücünü arttırması yolsuzluk ve rüşvet durumlarının sorgulanmasına yol açmış, bu durumlara çareler üretmenin yolları aranmıştır. İdari vesayet denetimi ile merkezi yönetim aktörleri, her koşulda bu yolları arayabilmek için yapılması gereken denetimleri ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı aracılığıyla sağlamaya çalışmıştır. Bunun yanında merkezi yönetimin yardımcı kuruluşu olan iki kurum olan Sayıştay ve Danıştay, İçişleri Bakanlığı’na bağlı olan iki denetim organı olan Mülkiye Mufettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri, Kamu denetçisi (Ombudsman), Kamuoyunu oluşturan yurttaş, medya,

sivil toplum kuruluşları ve diğer birimler de belediye üzerindeki dış denetimi gerçekleştirmeye çaba sarf etmişlerdir. Dış denetim haricinde belediyeler, iç denetim birimlerince yani iç denetçilerle de denetime tabi tutulmuşlardır. İç denetçilere ek olarak belediye meclisi de, bilgi edinme ve denetim yollarını kullanarak belediyeleri iç denetim kapsamında denetlemektedirler. Belediyelerin denetiminin sağlanmasında, mevzuatımızda ağırlıklı olarak 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu'nun önemli ağırlığı olduğunu da bu çalışmada belirtmekte yarar vardır.

İç denetim birimlerinin kendilerine mahsus bir bütçelerinin bulunmaması, bu birimleri çalıştıkları kurumlara bağlı kılmıştır. Türkiye'de iç denetim olgusunun kanun çerçevesinde hayata geçirilmeye çalışıldığı, belediyelerin denetiminde, iç denetimin esas denetim sistemi olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Buna ek olarak dış denetimi gerçekleştiren Sayıştayların da belediyelerde denetimi gerçekleştirdikleri konu hakkında sadece belediyelerin genel çerçevede denetlenmesine yönelik bir rapor oluşturduğunu, gerek personel yapılarından dolayı, gerekse yoğun iş tempolarından dolayı ayrıntılı ve özel incelemelere giremedikleri bu çalışma açısından çıkarılacak bir başka sonuç olmuştur.

Denetleme yetkisi olan birimler, denetleme faaliyetlerini klasik denetim sisteminden uzaklaştırarak, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde tekrar gözden geçirip, her türlü denetim (idari, mali ve performans) uygulamalarını sürece dâhil etmelidirler. Belediyeler üzerinde denetimi gerçekleştiren, belediye meclisinin, Sayıştay denetçilerinin, mülkiye müfettişlerinin, mahalli idareler kontrolörlerinin ve iç denetçilerin yaptıkları denetimlerin birbirini destekler mahiyette olması ve ortak denetim standartlarında buluşabilmesi, denetimin bütünlüğünün sağlanması açısından faydalı olacaktır. Belediyelerde yapılan denetim, Sayıştay başta olmak üzere, denetimi gerçekleştiren uzman denetçiler belediye meclisi, yurttaşlar ve belediyeyi oluşturan diğer tüm aktörleri sürece dâhil ederek, bu aktörler arasında koordinasyon oluşturacak şekilde yapılırsa, denetimden istenen sonuçların elde edilebileceği düşünülebilir. Belediye sınırları içerisindeki yurttaşların, belediye faaliyetleri ile

alakalı bilgi edinme ve dilekçe verme gibi haklarının ne derece mevcut olup olmadığı, belediye denetiminin etkinliğini gösterebilecek ölçütlerden birkaçıdır.

Sonuç olarak halkını, yurttaşlarını ve kenttaşlarını önemseydiğini her fırsatta dile getiren başta belediye olmak üzere, parti, kurum veya oluşumlar bu düşüncelerinde samimi olduklarını yaptıkları icraatlarla ispat etmekle yükümlüdürler. Bu politikaların geri dönüşümü sonucunda bundan etkilenecek olan halk ise bilinçli, sorgulayan ve denetleyen bir profil çizip etkin olmak durumundadır (Çukurçayır, 2010:53). Şüphesiz ki katılım ve denetim faaliyetinde bulunmak hemşehri açısından sadece belediyeye gitmek ve orada kendi menfaatleri için veya başka sebeplerden ötürü çeşitli sorunları çözmek olarak algılanmamalıdır. Halk, kendini bir referansa veya bir gruba ait hissetmeden de sadece kentte yaşayan biri olarak hemşehrilik bilinci içinde belediyeye gittiğinde de kendi açısından bir şeyleri düzene koyabileceğini düşünmelidir. Belediye örgütü de halkla ilişkilerini daima etkin kılarak halkın karar alma süreçlerine katılımını ve halkın kendisini denetlemesine yönelik faaliyetlerine, halkın da belirli ölçütlere (kanun, prosedür vs.) uyması durumunda izin vermelidir.

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Şenol (2003). Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetim Sürecindeki İşlevleri Açısından “Yerel Gündem 21”: Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(1), 45-63.

Akçakaya, Murat (1999). Belediyelerde Halkla İlişkiler. *Sayıştay Dergisi*, (34), 77-91.

Akdoğan, A. Argun (2008). *Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım*. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-23.pdf>, Erişim Tarihi:25.03.2016.

Akpınar, Elçin (2006). *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu Ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Aktalay, Alptekin (2010). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim Ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Aktalay, Alptekin ve Erdal Abdulhakimoğulları (2010). Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 179-201.

Akyıldız, Fulya ve Fatih Demir (2011). Beşinci Yılında Bilgi Edinme Hakkı: Uşak İli Örneği. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 588-612.

Alıcı, Orhan Veli (2008). Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 3(2), 223-233.

Alıcı, Orhan Veli (2012). Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi. (Editör: M. Akif Çukurçayır). *Yerel Politikalar 2*, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, 38-52.

Alıcı, Orhan Veli (2013). Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari Ve Mali Özerkliği. (Editör: M. Akif Çukurçayır). *Yerel Politikalar 3*, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, 127-152.

Arıkan, Yahya (t.y). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Ve Yerel Yönetimlerin Denetimi*.

<http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/65MaliCozum/01-65%20YAHYA%20ARIKAN.doc>, Erişim Tarihi:12.07.2015.

Arıkboğa, Erbay (2010). *Yerel Yönetimlerde Katılım ve Meclislerin Rolü*. <http://mimoza.marmara.edu.tr/~earikboga/yayin/katilim.pdf>, Erişim Tarihi:21.04.2016.

Arslan, Nurtaç (2014). *Kamuda İç Denetim Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Arslan, Şefik (2010). *5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde “Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Sistemi”nin Etkinliği: İstanbul Büyükşehir Uygulaması*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Atiker, Erhan (2004). Yerel Yönetimlere Katılım Sorunu. *Sosyoloji Dergisi*, 3(9), 121-126.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR) (1995). *Belediyelerin Büyüklüğü Etkinliği ve Halkın Katılımı*, Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

Aydınlı, H. İbrahim (2003). 1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (5), 73-86.

Bayrakçı, Erdal (2011). *Yerel Yönetimler*, Konya: Dizgi Ofset Yayınevi.

Bilge, Semih ve Nurten Daşkaya (2015). Mahalli İdarelerde İç Denetimin Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği. *Maliye Dergisi*, (168), 108-133.

Can, Aydın (2013). *Yerel Yönetimlerde İç Denetim: İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Cankar, İsa (2006). Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim. *Sayıştay Dergisi* (61). 69-81.

Çetinkaya, Özhan ve Rükan K. Korlu (2012). Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcılık Süreci ve Kent Konseylerinin Rolü. *Maliye Dergisi*, (163), 95-117.

Çevikbaş, Rafet (2008). Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım. *Türk İdare Dergisi*, (461), 71-95.

Çolak, Hikmet (2004). *Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi Ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Çukurçayır, M. Akif (2010). Yurttaş Yerel Siyasetin Neresinde? Yurttaş Odaklı Yerel Siyaset Nasıl Olmalıdır?. (Editör: Bekir Parlak), *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* (1.Baskı), Bursa: Dora Yayınları, 41-55.

Çukurçayır, M. Akif (2012). *Siyasal Katılma Ve Yerel Demokrasi* (4. Baskı), Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.

Çukurçayır, M. Akif (2013). Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim. (Editör: M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu). *Yönetişim*, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, 295-318.

Çukurçayır, M. Akif, H. Tuğba Eroğlu ve Hayriye Sağır (2012). Yerel Yönetişim, Katılım ve Kent Konseyleri. *Yerel Politikalar Dergisi*, (1).

Çukurçayır, M. Akif, M. Akif Özer ve Kasım Turgut (2012). Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke Ve Uygulamaları. *Sayıştay Dergisi*, (86), 1-25.

Demirci, Mustafa (2010). Yönetime Halkın Doğrudan Katılımının Sorunları ve Açmazları, (Editör: Bekir Parlak). *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* (1.Baskı), Bursa: Dora Yayınları, 143-155.

Demirel, Demokaan (2013). Hesap Verebilirlikte Denetimin Yeni Rolü. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(2), 361-378.

Derdiman, Cengiz ve Yusuf Uysal (2015). Yerel Yönetimlerin Denetimi. (Editör: Mehmet Mecek, Mesut Doğan ve Bekir Parlak). *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Bekad Yayınları, 363-380.

Dinçer, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık.

Doğan, Mehmet Emin (1996). Belediyelerin Denetimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(5), 27-36.

Doğan, Mehmet Emin (1997). *Belediye Ve Belediye Bütçesinin Denetimi*, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara.

Doğan, H. Hüseyin (2015). Yerel Yönetimlerin Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sürecine Halkın Katılımı. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (2), 505- 543.

Doğanyığıt, Sadettin (1998). Yerel Yönetimlerde Nasıl Bir Mali Denetim?. *Sayıştay Dergisi*, (30), 145-154.

Duymaz, Engin ve Fatih Çavdar (2011). Mahalli İdarelerin Denetim Raporları. *SAYDER Dış Denetim Dergisi*, (4), 169-172.

Ekici, Birol ve Cem Toker (2005). Avrupa’da Ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Etkinliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14(1), 5-28.

Erdoğan, Melike (2013). *Yerel Yönetimlerde Toplumsal Sermaye* (1.Baskı), *Teori ve Katılımcı Pratikler*, İstanbul: Legal Yayıncılık A.Ş.

Eroğlu, H. Tuğba (2006). Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar. *Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (11), 191-206.

Ertekin, Yücel (1995). Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Sorunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(5), 3-11.

Eryılmaz, Bilal (2011). *Kamu Yönetimi* (4. Baskı), Ankara: Okutman Yayıncılık.

Eymen, U. Erman (2007). *Tez Önerisi Nasıl Hazırlanır?* , İstatistik Merkezi Yayını.

Fırat, Serap (2007). *Belediyelerin Denetiminde Yaşanan Sorunlar (Çok Katmanlı Denetim/ Performans Denetimi/ Sayıştay Denetimi)*. <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Serap.Firat.Belediyelerin.Deneti minde.Ya%FEanan.Sorunlar.pdf>, Erişim Tarihi:11.07.2015.

Gedik, Sema (2012). *Yönetim Denetimi Açısından Büyükşehir Belediye Müfettişliği Ve Teftiş Kurullarının Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneğinde İncelenmesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

Gökçe, Orhan ve M. Akif Çukurçayır (2009). *Bilimsel Araştırma Teknikleri Ders Notları*, Konya: Dizgi Ofset.

Gölönü, Sirel (2000). Yerel Yönetimler, Halkla İlişkiler ve Toplumsal Beklentiler. *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 2(3), 125-133.

Gönüllü, Günay (2014). Çevresel-Kentsel Hakların Gelişimi: Dünyada ve Türkiye’de Kentsel Haklar. *İnsan Hakları Yıllığı Dergisi*, 32(1), 31-52.

Gözler, Kemal (2011). *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Güler, Yunus B. ve Alper Gürer (2014). Yerel Katılımın Belediyelerde Hizmet Pazarlamasına Etkisi: Kırıkkale İli Örneği. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 16(1), 125-142.

Güllüpınar, Hasan (2009). *Halkın Yakınma Yöntemleri (Belediyelerde Halkla İlişkiler)*, Konya: Eğitim Kitabevi Yayınları.

Gültekin, Nihat ve Abdullah Çelik (2007). Belediyelerde Halkla İlişkiler ve Şanlıurfa Belediyesi. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 22(1), 311-325.

Güner, Sinan (2013). *Abd Ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi Türkiye İçin Bir Model Önerisi* (1. Baskı), İstanbul: T.C. Marmara Belediyeler Birliği Yayını.

Gürkan, Nazmi (2009). *Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim Ve İç Denetim Algısı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

Henden, H. Burçin (2005). Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışında E-Belediyeciliğin Yeri ve Önemi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 1(1), 1-13.

Henden, H. Burçin ve Rıfkı Henden (2005). Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve e-Belediyecilik. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(14), 48-66.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2014). *2013 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu*. Ankara.

İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği. (2005). T.C. Resmi Gazete, 25961, 9 Ekim 2005.

İnaç, Hüsamettin ve Feyzullah Ünal (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi Ve Uygulanma Düzeyi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (18).

Karaarslan, Mehmet (2007). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği Ve Denetimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Karanfiloğlu, Yasin (2000). *Yerel Yönetimlerin Denetimi*, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras09yerelyonetim.pdf>, Erişim Tarihi:12.07.2015.

Kavakoğlu, Tamer (2010). *Yerel Yönetimlerde İç Denetim Modeli: Denizli İl Özel İdaresi Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

Keleş, Ruşen (1997). Yerel Yönetimlerde Denetim. *Sayıştay Dergisi*, (25), 10-17.

Keleş, Ruşen (2009). *Yerinden Yönetim Ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi.

Kent Konseyi Yönetmeliği. (2006). T.C. Resmi Gazete, 26313, 8 Ekim 2006.

Kentleşme Şurası (2009). *Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu*, T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı: Ankara.

Keser, Hayri ve Ayhan Akoğul (2013). Türkiye’de Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 105-140.

Kocaoğlu, Mustafa (2015). *Yerel Yönetimlerde Katılım ve Kültür (Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışının Kültürel Temelleri)*. Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.

Koç, Taylan (2010). *Yönetişim Sarmalında Bir Kent: Adana Yerel Demokrasi ve Katılım Söylemiyle İktidarın Kullanımı*, Ankara: Yargı Yayınevi.

Koçak, S. Yaman ve Ali Ekşi (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 295-307.

Konca, Teymur (2010). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Siyasal, Yargısal Ve İdari Denetimi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Konya Büyükşehir Belediyesi.
<http://www.konya.bel.tr/haberayrinti.php?haberID=3605>, Erişim Tarihi:07.01.2016.

Korkut, Hüseyin (2011). Belediyelerde Yönetime Katılma ve Açıklık Algısı: Ümraniye ve Şişli Belediyeleri Örneği. *Öneri Dergisi*, 9(36), 147-167.

Köse, H. Ömer (1999). Denetim ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, (33), 62-85.

Köse, H. Ömer (2007). *Dünyada Ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Ankara: 145.Yıl Yayınları.

Köseoğlu, Özer, Fatma Yurttaş ve Cihan Selek (t.y). *Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık Ve Bilgi Edinme Hakkı*.
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lHq9iXa6H8kJ:www.etik.gov.tr/dosyagoster.ashx%3Fid%3D141%26sayfaid%3D4+&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr>, Erişim Tarihi: 12.12.2015.

Kuluçlu, Erdal (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine. *Sayıştay Dergisi*, (63), 3-37.

Kurt, Kübra (2015). Belediyelerde Halkla İlişkilerin Önemi. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (9), 334-341.

Lofça, İzzet (t.y). *Kamu Yönetimi’nde Denetim*.
http://www.ataturkuni.com/ow_userfiles/plugins/forum/attachment_2780_54c8f28a152c1_54c8f27790531_%C3%BCnite-13kamu-y%C3%B6netiminde-denetim.pdf,
Erişim Tarihi:13.07.2015.

Muhammad, Zikri, Tarmiji Masron and Aziz Abdul Majid (2015). Local Government Service Efficiency: Public Participation Matters. *International Journal of Social Science and Humanity*, 5 (10), 827-831.

Nyalunga, Dumisani (2006). An Enabling Environment for Public Participation in Local Government. *International NGO Journal*, 1(1).

Oktay, Ercan ve Şerife Pekküçükşen (2009). Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinin Bir Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları -Türkiye İçin Kısa Bir Değerlendirme-. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (1), 172-186.

Ökmen, Mustafa (2008). Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar ve Avrupa Kentsel Şartı. *Yerel Siyaset Dergisi*, (29), 13-18.

Önder, Fahrettin (2008). Mahalli İdare Birliklerinin Denetimi. *Yerel Siyaset Dergisi*, (32), 24-27.

Önder, Özgür ve İrfan Türkoğlu (2012). Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler. *Uluslararası Yönetim İktisat Ve İşletme Dergisi*, 8(17), 197-214.

Öner, Şerif (2001). Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(2), 100-114.

Örselli, Erhan ve Erdal Bayrakçı (2016). *Yerel Hizmetlerde Vatandaş Karnesi*, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.

Övgün, Barış (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi*, 66(3), 263-281.

Özdemir, Ali T. (2011). Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri. *Sayıştay Dergisi*, (83), 31-56.

Özen, Ahmet, Ercan Bahtiyar ve Mahmut Ünal Şaşmaz (2015). Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Toplumsal Denetimi: Kent Konseyi Örneği. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2(2), 123-132.

Özer, Ahmet (1993). Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(4), 23-32.

Özer, M. Akif (2013). Yerel Yönetimlerin Varlık Nedeni Olarak “Halkla” İlişkiler. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(5), 19-50.

Özer, Yunus E. (2011). Gençlerin Toplumsal Yaşama Katılımı ve Yerel Yönetimlerin Rolü. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 26(1), 43-65.

Özkiraz, Ahmet ve Halim E. Zeren (2009). Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı Tokat İl Merkezinde Uygulamalı Bir Çalışma. *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 229-247.

Özlüer, Fevzi (2016). *Bilgi Edinme Hakkı Rehberi ve Uygulama Örnekleri*, Ankara: Ekoloji Kolektifi Derneği Yayınları.

Öztaş, Cemal (2012). Belediye Şirketleri. (Editör: M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel). *Yerel ve Kentsel Politikalar* (2. Baskı). Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, 413-448.

Öztürk, Azim (1996). Türkiye’de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(4), 105-116.

Öztürk, Azim (1997). *21. Yüzyıl Türkiye’si İçin Yerel Yönetim Modeli*. İstanbul: Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları.

Öztürk, Halit (1980). *Yabancılaşma İdeoloji Katılım (Fiziksel Çevrenin Oluşumuna Halk Katılımının Yabancılaşma ve İdeoloji Kavramlarıyla İrdelenmesi*. Ankara: O.D.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Ara-Yayınları.

Özüpek, Nejat ve Necdet Aksoy (2010). Bir Halkla İlişkiler Fonksiyonu Olarak Bilgi Edinme Hakkı ve Belediyelerdeki Uygulamaları. *Selçuk İletişim Dergisi*, 6(2), 49-61.

Palabıyık, Hamit (t.y). *Kentli Hakları ve Avrupa Kentsel Şartı*. <http://docplayer.biz.tr/4389708-Kentli-haklari-ve-avrupa-kentsel-sarti.html>, Erişim Tarihi:11.06.2016.

Pektaş, Ethem (2012). Yerel Meclislerin Bilgi Edinme Ve Denetim Yolları: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(1), 325-339.

Sakınç, Süreyya ve Sibel A. Bursalıoğlu (2014). Bütçelemelerde Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme. *Electronic Journal of Vocational Colleges*, 4(1), 1-10.

Selçuklu Belediyesi (t.y). *2014 Yılı Faaliyet Raporu*. Konya.

Selçuklu Belediyesi, (t.y). *Nüfus Dağılımı*. <http://www.selcuklu.bel.tr/ilcemiz/detay/277/nufus-dagilimi.html>, Erişim Tarihi:22.09.2016.

Sevinç, Haktan (2011). Bölgesel Kalkınma Sorunsalı: Türkiye’de Uygulanan Bölgesel Kalkınma Politikaları. *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 6(2), 35-54.

Sezer, Yasin ve Tansu Söyleyici (t.y). *Belediye Meclisinin Bilgi Edinme Ve Denetim Yolları*. <http://www.ziyaguney.com/dosyalar/dokumanlar/Belediye.pdf>, Erişim Tarihi:17.07.2015.

Sezgin, Murat (2011). Belediyelerde Halkla İlişkiler ve Halka Dönük Yönetim. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1(1), 93-120.

Şengül, Ramazan ve N. Işıl Çetinkaya (t.y). *Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği*. http://akademikpersonel.kocaeli.edu.tr/ramazan.sengul/bildiri/ramazan.sengul26.12.2013_12.14.26bildiri.pdf, Erişim Tarihi:09.05.2016.

Taşyürek, Abubekir (2011). *Yerel Yönetimlerde Oluşturulan Denetim Komisyonu Ve Bu Komisyonun Hazırladığı Denetim Raporları*.

<http://archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/103malicozum/13%20abubekir%20tas-y%C3%BCrek.pdf>, Erişim Tarihi:12.07.2015.

TEPAV (2007). *Yerel Yönetimlerin Merkezi İzlenmesi Ve Denetimi*. http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1255443895r2955.Yerel_Yonetimlerin_Merkezi_Izlenmesi_ve_Denetimi.pdf, Erişim Tarihi:09.07.2015.

Toksöz, Fikret (t.y). *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Yerel Yönetim*. <http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/AVRUPA-BIRLIGI-VE-TURKIYEDE-YEREL-YONETIM1.pdf>, Erişim Tarihi: 18.12.2015.

Tosun, Elif K. (2007). Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları. *PARADOKS, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, (2), 1-16.

Turgut, Kasım (2012). Belediyelerde İmar Planı Değişikliği Uygulamaları ve Denetimi. (Editör: M. Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel). *Yerel ve Kentsel Politikalar* (2.Baskı). Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, 379-412.

Tutar, Filiz ve Mehmet Demiral (2007). Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 2(1), 65-83.

TÜİK (2016). *Hanehalkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması*. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21779>, Erişim Tarihi: 26.11.2016.

Tütüncü, Süleyman (2011). 5018 Sayılı Kanun Kapsamında Belediyelerin Denetimi. *SAYDER Dış Denetim Dergisi*, (4), 226-231.

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2014). *2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.

T. C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği. (1984). T.C. Resmi Gazete, 18369, 11 Nisan 1984.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (t.y).
http://www.kalkinma.gov.tr/lgili%20Mevzuat%20Belgeleri/Beldes_2007-6_YPK.pdf, Erişim Tarihi: 11.11.2015.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*.
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>, Erişim Tarihi:12.08.2016.

T.C. Maliye Bakanlığı İç Denetim Birimi Başkanlığı (t.y).
<http://www.icdenetim.gov.tr/tr/turleri>, Erişim Tarihi:19.07.2015.

T.C. Sayıştay Başkanlığı (2015). *2014 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara.

Toprak, Zerrin (t.y.). *Türkiye’de Yerel Yönetimler- Yapılanma Merkez- Yerel Yönetim İlişkileri*.
<http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/TURKIYE'DE%20YEREL%20YONETIMLER%20YAPILANMA.pdf>, Erişim Tarihi:12.07.2015.

Turan, Menaf, Seyhan Güler ve Mahmut Güler (2013). Belediye Yönetimine Katılım Bakımından Stratejik Planların Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(2), 241-267.

Yalçındağ, Selçuk (1992). Belediyelerde Hemşehri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(1), 36-38.

Yalçındağ, Selçuk (1995). Saydam ve Dürüst Belediyecilik. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(1), 15-29.

Yaman, Adem (2008). Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme Ve Öneriler. *Mali Hukuk Dergisi*, (133), 1-18.

Yıldırım, Uğur, Şerif Öner, Hüseyin Aksu ve Sabire M. Tatlı (2011). Yerel Temsil ve Katılım Bağlamında Belediye Meclisleri: Kahramanmaraş ve Sivas

Örnekleri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), 507-530.

Yıldız, Hayrettin (2012). Merkezi Ve Yerel Düzeyde Meclisin Yürütme Organını Denetim Yolları Üzerine Bir Karşılaştırma- Yerel Demokratik Model Sorunsalı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (103), 223-244.

Yıldız, Mete (1999). Yerel Yönetimde Yeni Bir Katılım Kanalı İnternet: ABD’de ve Türkiye’de Elektronik Kamu Bilgi Ağları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8(4), 144-156.

Yılmaz, Bayram (2011). Katılımcı Yönetimin Gerekliliği ve Türkiye’deki İyi Uygulamalar. *İdarecinin Sesi Dergisi*, (148), 10-14.

Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2014). *Yönetişim ve Katılım Etkili Katılım İçin Araçlar, Yöntemler, Mekanizmalar*.
http://www.tepav.org.tr/upload/files/1408538775-7.Yonetisim_ve_Katilim.pdf,
Erişim Tarihi:05.08.2016.

Zengin, Eyüp, Mustafa Başkurt ve Muharrem Es (2014). Yerel Yönetimler ve Yerel Kalkınma. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(2), 95-124.

Zeren, Halim E. ve Alper Özmen (2010). Halkın Belediye Faaliyetlerine Katılma Duyarlılığı ve Hizmet Memnuniyeti: Karaman Belediyesi Örneği. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*”, 12(19), 165-173.

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. (2003). T.C. Resmi Gazete, 25269, 24 Ekim 2003.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu. (2003). T.C. Resmi Gazete, 25326, 24 Aralık 2003.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. (2005). T.C. Resmi Gazete, 25745, 4 Mart 2005.

5393 Sayılı Belediye Kanunu. (2005). T.C. Resmi Gazete, 25874, 13 Temmuz 2005.

5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (2006). T.C. Resmi Gazete, 26173, 20 Mayıs 2006.

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu (2010). T. C. Resmi Gazete, 27790, 19 Aralık 2010.



EK-1: Anket Formu Örneği

YEREL YÖNETİMLERDE KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE YEREL HALKIN KATILIMININ VE KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE DENETİMİN İŞLEVSELLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

HEMŞEHRİ ANKET FORMU

Merhaba,

Bu anket çalışması, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı'nda yürütülen ve yerel yönetimlerde karar alma süreçlerinde yerel halkın katılımı ve karar alma süreçlerinde denetimin işlevselliğini ölçmeye yönelik olarak hazırlanan yüksek lisans tezinin uygulama kısmına yöneliktir.

Tez çalışmasının konusu özet olarak, önce katılma ve denetim kavramlarının teorik temellerinin ortaya konması, belediyelerde denetiminin ve halk denetiminin hangi yollarla gerçekleştirilebileceği, halk katılım yöntemlerine değinilmesi ve bu bağlamda halkın karar alma süreçlerine katılımının, halk denetimine ve belediyelerin denetlenmesine ne ölçüde katkı sağladığının ortaya konmasıdır. Bunun için de Selçuklu İlçesi sınırları içindeki Halkın, katılma bakışının tespit ve analizi gerçekleştirilecektir.

Anketi cevaplarken verdiğiniz bilgiler ve önermelere vereceğiniz cevaplarınız gizli tutulacak; bu araştırma dışında herhangi bir amaçla kullanılmayacaktır. Araştırmada yer alan sorulara verilecek cevapların içtenlikle cevaplanması ve eksiksiz olması araştırma sonuçlarını olumlu yönde etkileyeceği için, bu hususlara dikkat edilmesi büyük önem taşımaktadır.

Araştırmamıza gösterdiğiniz ilgi için teşekkür eder, iyi günler dileriz.

Abdulgaffar ÇİFTÇİ

Selçuk Üniversitesi, Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi

1- Cinsiyetiniz

1- Kadın 2- Erkek

2- Yaş Grubunuz

1- 18-28 2- 29- 39 3- 40-50 4- 51-61 5- 62 ve üstü...

3- Eğitim Durumunuz

1- Okuryazar 2- İlköğretim 3- Lise 4- Önlisans 5- Lisans 6- Lisansüstü

4- (Aylık) Gelir Durumunuz

1- 0- 1500 2- 1501- 3000 3- 3001- 5000 4- 5001-6000 5- 6001 ve üstü...

5- Medeni Durumunuz

1- Bekar 2- Evli 3- Dul

6- Aşağıda sıralanan önermelere, ne derecede katıldığınızı belirtiniz.

		Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum
1	Belediye, hemşehrilerin görüşlerine sık sık başvurur ve hemşehrileri her türlü faaliyetten haberdar eder.	1	2	3	4	5
2	Belediyeye taleplerimi iletirken teknolojiyen en iyi şekilde yararlanabilmekteyim.	1	2	3	4	5
3	Belediye hizmetleri ile ilgili görüşlerimi sıklıkla ve açık bir şekilde iletmekten çekiniyorum.	1	2	3	4	5
4	Halkın belediye kararlarını etkileme olanağı yoktur.	1	2	3	4	5
5	Belediye çalışanları, saygı, anlayış ve hoşgörü çerçevesinde hizmet verirlir.	1	2	3	4	5
6	Belediyenin almış olduğu kararları ve yapmış olduğu faaliyetleri, halka açıklama zorunluluğu yoktur.	1	2	3	4	5
7	Hemşehrilerin belediyeye karşı hiçbir konuda hesap sorma yetkisi yoktur.	1	2	3	4	5
8	Kent konseyi ve ihtisas komisyonları toplantılarına, toplantı zamanlarından haberdar olmadığım için katılamıyorum.	1	2	3	4	5
9	Belediyenin aldığı her türlü karara kayıtsız ve şartsız riayet etmemiz gerekir.	1	2	3	4	5
10	Belediye, taleplerimize en uygun şekilde ve zaman dilimi içerisinde cevap verir.	1	2	3	4	5
11	Menfaatlerin gereği, belediye tarafından alınan hiçbir karara itiraz etmemem gerektiğini düşünürüm.	1	2	3	4	5
12	Kent konseyi toplantılarına katılmak isterim ancak görüşlerime değer verileceğine inanmıyorum.	1	2	3	4	5
13	Belediyeye karşı hak arama faaliyeti sonucunda hakkımın yerine getirileceğine olan inancım tamdır.	1	2	3	4	5
14	Belediye faaliyetlerinden (veya alınan kararlardan) haberdar olmasak da olur.	1	2	3	4	5
15	Belediye tarafından yapılan planlar ve alınan kararlarda söz sahibi olmak önemlidir.	1	2	3	4	5
16	Türkiye’de demokrasinin gelişmesinde katılımın önemli bir rolü vardır.	1	2	3	4	5
17	Belediyeler, katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesi için en uygun yönetsel birimlerdir.	1	2	3	4	5
18	Yeni katılma yöntemlerinin hayata geçirilmesine ihtiyaç yoktur, mevcut yöntemler yeterlidir.	1	2	3	4	5
19	Kent Konseyi toplantıları formaliteden öteye geçmemektedir.	1	2	3	4	5
20	Belediyenin stratejik planlarında belirtilen amaç ve hedefler beni ilgilendirmiyor.	1	2	3	4	5