

T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİMDALI

BELEDİYE HİZMETLERİNE GÖNÜLLÜ KATILIM: ÇANAKKALE İLİ
ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Hamit Palabıyık

Hazırlayan

Aytuğ Altın

Bu çalışma Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri
kapsamında desteklenmiştir.

Proje No: 2008/ 06

Çanakkale - 2010

TAAHHÜTNAME

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım: Çanakkale İli Örneği” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

03/02/2010

AYTUĞ ALTIN



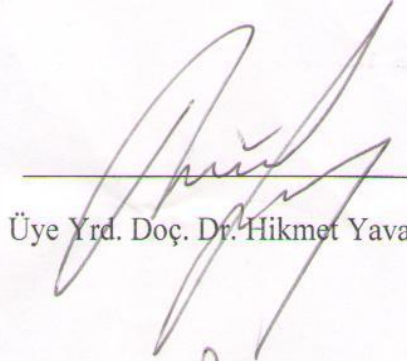
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Aytuğ Altın'a ait "Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım: Çanakkale İli Örneği" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

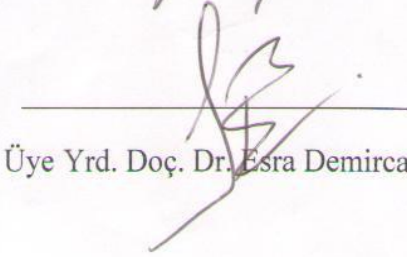


Üye Doç. Dr. Hamit Palabıyık

(Danışman)



Üye Yrd. Doç. Dr. Hikmet Yavaş

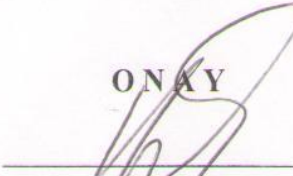


Üye Yrd. Doç. Dr. Esra Demircan

Tez No : 362045

Tez Savunma Tarihi : 03.02.2010

ONAY



Doç. Dr. Yücel ACER

Enstitü Müdürü

19/02/2010

ÖZET

Yerel yönetimler yerel kamusal hizmetleri üreten ve bununla birlikte katılım, temsil gibi demokratik değerlerin de hayata geçişinde ilk basamak görevi gören halka en yakın idari birimlerdir. Belediyeler yerel hizmet sunumuyla halkın talep, istek ve ihtiyaçlarını karşılamaya çalışırlar. Bunu yerine getirirken belli yöntemler kullanırlar. Belediye hizmetlerine gönüllü katılım da yerel halka hizmet sunmada kullanılan yöntemler arasında bir alternatiftir. Gönüllülük; aslında sivil toplumun oluşumuna kaynaklık eden bir kavramdır. Gönüllülük sahip olunan gücün, zamanın, bilginin, yeteneğin ve deneyimin Sivil Toplum Kuruluşu'nun olağan veya proje bazındaki çalışmaları için sunulması ve bunun karşılığında parasal kazanç beklentisi taşınmaması olarak tanımlanmaktadır. Hizmetlere gönüllü katılım ile bireylerin topluma katkıda bulunabilmesi, var olan problemlerin çözümünde yer alabilmesi, kendini ifade edebilmesi, ekip çalışmasının parçası olabilmesi, tek başına yapamadıklarını bir örgüt içinde yapabilmesi ve kendini geliştirmesi gerçekleşmektedir. Ülkemizde yerel yönetim hizmetlerine katılım konusu 5393 sayılı Belediye Kanununun 77. maddesinde ve 5360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 65. maddesinde düzenlemiştir. Bu düzenlemelerin devamında İçişleri Bakanlığı tarafından 09.10.2005 tarihinde İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği çıkarılmıştır. Belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusundaki hukuki dayanağa göre bu çalışmada Çanakkale ili örneğinde Çanakkale Belediyesi ve 11 ilçe belediyesinde gerçekleştirilen çalışma sonucunda, belediye görevlilerinin konu hakkındaki görüşlerinin ve belediyelerde hizmetlere gönüllü katılım uygulamalarının ortaya konulması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Belediye, Yerel Hizmet Sunumu, Gönüllü Katılım

ABSTRACT

Municipal administrations are the closest administrative units to the people which utilize the public services and additionally they are the first step for the democratic participation. Municipalities perform to meet the people's demands, requests and needs by providing local services. They maintain local services with using certain methods. Voluntary participation for the municipal services is an alternative method which is used to provide certain services for the people. Voluntariness is mainly the key concept to make up the civil society. Voluntariness can be defined as using the power, time, knowledge, ability and experience for the projects or just for the regular activities of The Civil Society Organization. And normally it means no financial gain for these voluntary actions. Upon with the voluntary participation, individuals can contribute, taking part in the solutions, expressing themselves, being a part of the teamwork, gaining achievements which may not be possible by oneself and self improvement. In our country voluntary participation for the municipal services has been arranged with the 5393 Municipality Law article 77. and 5302 Special Provincial Administration Law article 65, following these regulations Ministry of Internal Affairs declared the Voluntary Participation Regulation for the voluntary participations to the Municipal Services and Special Provincial Administrations. Our aim is to discover the views of Municipality staff and to indicate the voluntary participation examples in Çanakkale and 11 county municipalities, comprising this legal basis.

Key Words: Municipal administrations, Municipality, Providing Public Services, Voluntary Participation.

ÖNSÖZ

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, insanlık tarihi kadar eskiye dayanmaktadır. Göçebe, avcı, toplayıcı ve ilkel yaşamdan tarıma dayalı, yerleşik ve medeni hayata geçişle birlikte hukuk, yönetim, özel mülkiyet gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. Bu kavramların oluşturduğu sistem içerisinde yerel düzeydeki ihtiyaçların karşılanması görevini ise yerel yönetim kuruluşları üstlenmişlerdir.

Sanayi devrimiyle birlikte yaşanan değişimler, çeşitlenen ihtiyaçlar ve artan talepler karşısında yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler ve yerine getirdikleri işlevler de değişmiştir. Bununla birlikte yerel yönetimler demokratik değerlerin yaşama geçirilmesi konusunda da önemli görevlere sahip olmuşlardır.

Küreselleşmeyle birlikte öne çıkan kavramlardan biri de devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında katalizör görevi gören gönüllülük kavramıdır. Modern yerel yönetimler aynı zamanda sivil inisiyatiflerin söz sahibi olmasında da rol oynamaktadırlar. Yerel hizmet sunumunda gönüllülük kavramı bu nedenle ayrı bir değere ve öneme sahiptir.

Batılı ülkelerde faal olarak işleyen yerel hizmetlere gönüllü katılım mekanizması, ülkemizde uygulama alanı oldukça dar alternatif bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Çalışmamızın esas konusunu Çanakkale ili örneğinde Çanakkale Belediyesi ve Ayvacık, Bayramiç, Biga, Bozcaada, Çan, Eceabat, Ezine, Gelibolu, Gökçeada, Lapseki, Yenice ilçe belediyelerinde hizmet sunumuna gönüllü katılımın araştırılmasıdır.

Çalışmanın sonucunda Çanakkale ili Merkez ve 11 ilçe belediyesinde hizmetlere gönüllü katılım konusunda yasal çerçevede yapılan çalışmalar ve bu konuda elde edilen veriler ortaya konulmuştur.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ	iii
KISALTMALAR.....	vii
TABLolar VE ŞEKİLLER CETVELİ.....	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE YEREL YÖNETİMLERDE HİZMET SUNUMU

1. Yerel Yönetim Kavramı ve Türkiye’de Yerel Yönetimler	3
1.1. Yerel Yönetim Kavramı.....	3
1.1.1. Yerel Yönetimlerin Tanımı	5
1.1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri.....	9
1.1.3. Yerel Yönetimlerin Amaçları	11
1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler	14
1.2.1. İl Özel İdareleri.....	14
1.2.2. Belediyeler	19
1.2.2.1. Belediye Kurumunun Ortaya Çıkışı	19
1.2.2.2. Ülkemizde Belediye Kurumunun Gelişimi ve Hukuki Yapısı	21
1.2.3. Büyükşehir Belediyeleri	30
1.2.4. Köyler	35

2. Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu.....	36
2.1. Yerel Kamu Hizmeti.....	37
2.2. Yerel Kamu Hizmeti Sunma Yöntemleri.....	42

İKİNCİ BÖLÜM

GÖNÜLLÜLÜK VE YEREL HİZMET SUNUMUNA GÖNÜLLÜ KATILIM

1. Gönüllülük Kavramı.....	49
1.1. Demokrasi ve Gönüllülük	52
1.2. Sivil Toplum ve Gönüllülük.....	55
2. Katılım Kavramı	58
2.1.Katılımın Siyasal Boyutu	59
2.1.1.Katılımcı Demokrasi	60
2.1.2.Katılım ve Gönüllülük.....	60
2.2.Yerel Katılım.....	61
3. Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım.....	64
3.1. Dünyada Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım	66
3.2. Türkiye’de Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım	69

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE HİZMETLERİNE GÖNÜLLÜ KATILIMIN ÇANAKKALE İLİ ÖRNEĞİNDE İNCELENMESİ

1. Araştırma Hakkında Bilgiler	72
1.1. Araştırmanın Konusu ve Amacı.....	72
1.2. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları.....	73
1.3. Araştırmanın Veri Toplama Yöntemi	74
2. Çanakkale İli Belediyelerinde Hizmetlere Gönüllü Katılımın İncelenmesi.....	79

2.1. Çanakkale İli Hakkında Bilgiler	79
2.2. Çanakkale İlinin İdari Yapılanması	81
2.3. Çanakkale İli Belediyelerinde Hizmetlere Gönüllü Katılım Konusunda Gerçekleştirilen Araştırma ve Bulguları	82
2.3.1. Hizmetlere Gönüllü Katılım	82
2.3.2. Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Konusunda Yapılan Çalışmalar	83
2.3.3. Hemşehrilerin Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılımı.....	84
2.3.4. Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılan Kişiler veya Kuruluşlar	84
2.3.5. Belediyelerin Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Konusundaki Uygulamaları	85
2.3.6. Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Konusunda Belediyelerin Yapılanması	85
3. Sonuç ve Değerlendirme	88
Kaynakça	95
Ekler	104

KISALTMALAR

ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
A.İ.D.	:	Amme İdaresi Dergisi
Böl.	:	Bölüm
C.	:	Cilt
çev.	:	Çeviren
ÇYYD:		Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
D.	:	Dergisi
der.	:	Derleyen
ed.	:	Editör
Ibid.	:	Aynı Yerde
Gzt.	:	Gazete(si)
No.	:	Numero/Numara
Nu.	:	Number
p.	:	Page
s.	:	Sayfa
S.	:	Sayı
STK.	:	Sivil Toplum Kuruluşları
T.İ.D.	:	Türk İdare Dergisi
Vol.	:	Volume

TABLolar VE ŞEKİLLER CETVELİ

TABLO 1. : Araştırma Sırasında Görüşülen; Belediyeler, Belediyeler İçin Belirlenen Kodlar, Görüşülen Kişiler ve Görüşme Süreleri	76
TABLO 2. : Araştırma Sorularının Kategorileri ve Kavramsallaştırılması	77
TABLO 3. : Araştırma Sorularının Alt kategorileri ve Kavramsallaştırılması	78
TABLO 4. : İlçelere Göre Şehir ve Köy Nüfusunun Gelişimi	80
TABLO 5. : Sorulara Verilen Cevapların Tablolaştırılması	87
ŞEKİL 1. : ABD’de 2005 Yılı İş Gücü Durumuna Göre Gönüllülerin Oranları.....	69
ŞEKİL 2. : anakkale İli İdari Haritası.....	81

GİRİŞ

Yerel yönetimler köklü bir geçmişe sahip olan kuruluşlardır. Bir yandan buldukları yöredeki halkın temel gereksinimlerini karşılama işlevini yerine getiren yerel yönetimler, diğer yandan temsil, katılım, seçim gibi demokratik pratiklerin uygulanması işlevini yerine getirerek toplumsal hayatta önemli rol oynamaktadırlar. Demokratik yönetim anlayışı içerisinde, hemşehrilerin yerel ortak ihtiyaçlarının karşılanması konusu, yerel yönetimlerin gerçekleştirmeye çalıştığı başlıca amaçlar olarak dikkat çekmektedir.

Yerel ölçekte hizmet sunumu ise çeşitli yerleşim birimlerinde meydana gelen hızlı büyüme, nüfus artışı, sanayileşme gibi konulara bağlı olarak vatandaşların nitelikli, kaliteli ve etkin hizmet talebinin artmasıyla önem kazanan bir konu haline gelmiştir. Yerel yönetimler, yöre halkının artan ihtiyaçlarına etkin ve verimli biçimde demokratik unsurlarla cevap verebilmek için, buldukları ülkenin siyasi, sosyal, ekonomik şartlar içerisinde çeşitli yöntemlere başvurmaktadırlar. Yerel yönetimler emanet usulü, müşterek emanet usulü, iltizam usulü, imtiyaz, ruhsat usulü gibi klasik yöntemlerin yanısıra hizmet sunumunda çeşitli alternatif yöntemler de kullanılmaktadır. Hizmet sunumunda alternatif yöntemlerinden bir tanesi de hemşehrilerin yerel hizmetlerin sunumuna gönüllü katılımıdır.

Gönüllülük, özellikle 1980 sonrası yönetim düşüncesinde yaşanan değişimin paralelinde özel sektör, üçüncü sektör olarak nitelenen sivil toplum örgütleri ve devlet arasındaki ilişkilerin yapılandırılmasında çokça önem atfedilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Geçmişte vakıflar, dernekler, bireysel girişimler aracılığıyla daha çok hayır işlerinin görülmesiyle eşdeğer anlamda olan gönüllülük, günümüzde sivil toplumunun gelişimindeki temel değerlerden birisi haline almıştır.

Yerel hizmetlere gönüllü katılım, özellikle Avrupa ülkeleri ve ABD’de sıkça başvurulan bir uygulama olmasına karşın ülkemizde son yasal düzenlemelerle uygulamasına başlanan bir yöntem olarak dikkat çekmektedir. Tarihsel, kültürel, sosyal ve toplumsal olarak gönüllülük esasına dayalı uygulamalar ülkemizde geçmişte var olsa da; yerel hizmetlerin gönüllüler eliyle görülmesi gibi kurumsal uygulamalara rastlamak

oldukça güçtür. 5393 sayılı Belediye Kanununun 77. maddesinde ve 5360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 65. maddesinde hizmetlere gönüllü katılım konusu düzenlenmektedir. Bunun paralelinde 2005 yılında İçişleri Bakanlığınca “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği” yayımlanmıştır.

Bu çalışmanın başlıca amacı ve konusu, İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan ilgili yönetmelik çerçevesinde, Çanakkale ili örneğinde Çanakkale Belediyesi ve ilçe belediyelerinde ilgili yönetmelik çerçevesinde hizmetlere gönüllü katılım konusunda yapılan çalışmaların incelenmesidir.

Bu amaçla çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde yerel yönetimler ve yerel yönetimlerde hizmet sunumu konusu ele alınmakta, yerel yönetimlerin ortaya çıkışından itibaren üstlendikleri roller ve ülkemizdeki yerel yönetim yapılanması ile yerel yönetimlerin hizmet sunumu yolları açıklanmaktadır. İkinci bölümde gönüllülük kavramı ve yerel hizmetlere gönüllü katılım konusu ele alınmıştır. Gönüllülük kavramının gelişimi, demokrasi, sivil toplum ve yerel yönetimlerle olan ilişkisi ortaya konulmuş ve yerel hizmetlere gönüllü katılım konusu da detaylı olarak incelenmiştir. Son olarak üçüncü bölümde ise Çanakkale ili örneğinde il ve ilçe belediyelerinde belediye başkanları ya da ilgili birim yetkilileri ile hizmetlere gönüllü katılım konusunda gerçekleştirilen görüşmeler değerlendirilerek tez sonuçlandırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE YEREL YÖNETİMLERDE HİZMET SUNUMU

Bu bölümde vatandaşların yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan yerel yönetimlerin kavramsal açıklaması, Türkiye’de yerel yönetimler ve yerel yönetimlerde hizmet sunumu konusu incelenecektir.

1. Yerel Yönetim Kavramı ve Türkiye’de Yerel Yönetimler

Bu kısımda yerel yönetimlerin tarihte oraya çıkışları, varlık nedenleri ve amaçları ile ülkemizde yerel yönetim sisteminin temel özellikleri incelenecektir.

1.1. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetimlerin tarihi, kent hayatının ilk ortaya çıktığı dönemlere dek uzanmaktadır. İlk kent yerleşimlerinin M.Ö. 4000-3500 yıllarında, Mezopotamya’da, Dicle ve Fırat ırmaklarının suladığı ovalarda ortaya çıktığı görülmektedir. Bundan birkaç yüzyıl sonra ise ilk kentlerin Mısır’da Nil civarında, Çin ve bugünkü Batı Pakistan’da ortaya çıktığı bilinmektedir.¹ Kentlerin ortaya çıkışıyla birlikte, kentlerde yaşayan insanların ortak gereksinimlerinde artış meydana gelmiş ve bunların karşılanması amacıyla da yerel yönetim yapılanmaları kurulmaya başlanmıştır.

¹ Kemal Görmez, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara 1997, s. 20.

Kent, dinamik bir kavramdır. Kent; sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinmelerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşılarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi olarak tanımlanmaktadır.² Nüfus yoğunluğu, büyüklük, heterojen yapı kentin ön plana çıkan özelliklerindedir. Kentin ve ilk yerleşimlerin ortaya çıkışıyla, insanların beraber yaşamaktan dolayı ortak gereksinimleri artmış ve bunların karşılanması amacıyla yerel yönetim yapılanmaları oluşmaya başlamıştır. Ancak yerel yönetimlerin ortaya çıkışını sadece bu bağlamda ele almak doğru bir yaklaşım değildir. Tarihsel süreçte yerel yönetimler; yerel özgürlüklerin, varolan otoriteden savaşılarak, bedel ödenerek alınmasıyla oluşmuş demokratik ve özerk kurumlardır.

Mahalli idareler (yerel yönetimler) ilk kez, merkezi otoritenin yetkilerinin bir kısmını bazı yerel otoritelere devretmesi ve bazı toplulukların bazı haklardan yararlanması sonucu ortaya çıkmışlardır. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetim anlayışını Antik Site'lere ve Roma İmparatorluğu'na kadar götürmek mümkündür.³ Roma'da İmparatorluğa yeni katılan topraklara "Municepe" adı verilmiş ve buralar siyasal ve yerel yetkilerle birlikte yönetsel özerklikten yararlanan yerler olarak gelişmiştir. Burada yaşayanlara ticaret yapma hakkı ve kentin yönetimine ilişkin bazı yetkiler de verilmiştir.⁴

Ortaçağda belirli mekân üzerinde yaşamını sürdüren bir topluluğun birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarının çözümü ve toplu gereksinimlerin karşılanması için oluşturulan birimlere "komün" adı veriliyordu. Komünlerin çeşitli görevleri olmakla birlikte en önemli görevlerinden birisi kentsel yaşantının örgütlenip kentsel topluluğun yönetilmesiydi. Bu örgütlü topluluğun yönetilmesini sağlayan birim ise "belediye" (municipality) olarak isimlendirilmiştir.⁵ Böylece tarihteki ilk belediye yapılanmaları oluşmaya başlamıştır.

² < <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=veritbn&kelimesec=191153> > (17. 06. 2009)

³ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, Beta, İstanbul 1998, s. 17.

⁴ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Kültür Yayınları, İstanbul 1998, s. 28.

⁵ Birol Ertan, "Yerel Yönetim Kavramı", *ÇYYD*, C. 11, S. 1, 2002, s. 23- 24.

Yerel yönetim; siyasal, hukuki bir kavram olarak ve sosyal-idari bir kurum olarak geç Ortaçağ Avrupa'sının bir ürünüdür. Kendi mali kaynaklarını kendi organlarının kararıyla kullanan, özerk bir mali-idari yapının kurularak şehirlerin özgürleşmesi 12. Yüzyıl Avrupasında başlayan ve bugüne dek uzanan bir süreçtir.⁶ Kent, özgürlüğün demokrasinin ortaya çıktığı yerlerdir. Kentleşme ve özgürleşme birbirini destekler niteliktedir.

Modern yerel yönetimlerin ortaya çıkışı 18. Yüzyılın ortalarında başlayan endüstrileşme hareketinin sonuçlarıyla yakından ilgilidir.⁷ Sanayi devrimi ile birlikte İngiltere, Batı Avrupa ve Kuzey Avrupa' da nüfus belli yerlerde hızla artmaya başlamış ve bu da kentleşmeye yol açmıştır. Kentleşmeyle birlikte başlayan bir takım sosyal sorunlar ve sanayi kentlerinin ihtiyacı olan yol, elverişli mekan, elektrik, su gibi temel faktörlerin sağlanmasının gerekliliği, kamu hizmeti gereksiniminde beklenmedik bir artışa neden olmuştur.⁸

“Yerel Yönetimler (Local Government)” terimi ilk kez 19. Yüzyılın başlarında İngiliz düşünür Bentham tarafından ortaya atılmış ve daha sonra bu terim İngiliz Avam Kamarasında kullanılmaya başlamıştır.⁹ Yerel yönetimler; 19. Yüzyılda Prusya sosyal düzeninin kentte yaşayan insanlara kent yönetimine katılma hakkı vermesiyle özerk yerel yönetimler olarak kurumsallaşmışlardır. O tarihten bu yana yerel yönetimler; kent, köy gibi belli alanların yerel hizmetlerinden sorumlu kuruluşlar olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir.¹⁰

1.1.1. Yerel Yönetimlerin Tanımı

Belli bir insan topluluğunun bir arada ve komşuluk ilişkileri içinde yaşamasından doğan ihtiyaçlarının, kendileri veya kendi seçtikleri kişi veya organlarca giderilmesi

⁶ İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayını, İstanbul 1985 s. 9.

⁷ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler*, TODAİE, Ankara 1998, s. 9.

⁸ Ömer Köse, “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi “, *Sayıştay D.*, S. 52, s. 18.

⁹ Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi...*, s. 30.

¹⁰ Halil Kalabalık, *AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2005, s. 353.

olgununa dayalı, sınırlı bir coğrafi alanda kurulmuş oluşumlar yerel yönetimler olarak adlandırılabilir.¹¹

Yerel bir topluluğa kamu hizmetleri sağlayan yönetsel, siyasal ve toplumbilimsel birimler olan yerel yönetimler aynı zamanda; yerel halkın, kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir dizgenin de adıdır.¹²

Ulusal bir alt bölgeyi belli ölçülerle kontrol eden ve bu bölgede yaşayan halkı temsil eden politik oluşumlar¹³ olarak da tanımlanabilecek olan yerel yönetim veya yerinden yönetim, yönetim biliminde adem-i merkeziyet (decentralization) olarak da bilinen ve yetki genişliği ile yerinden yönetim olmak üzere iki türü bulunan bir kavramdır.¹⁴

Yetki genişliği (tevsii mezuniyet) merkeze bağlı taşradaki kuruluşların, belirli görevleri yerine getirebilmek için merkez adına, merkeze danışmadan karar alma yetkisi anlamına gelir. Böylece bazı konularda zamanında karar alınması ve kırtasiyecilik nedeniyle oluşabilecek aksaklıkların önüne geçilerek kamu hizmetlerinin taşrada gecikmeyle yürütülmesine karşı önlem alınması amaçlanmıştır.¹⁵

Adem-i Temerküz ya da yetki genişliği ilkesi taşra teşkilatının başındaki amirlerin (valilerin) merkezden emir ve talimat beklemeden, merkeze danışmadan kendi inisiyatifıyla karar alabilme yetkisi anlamına gelir. Yetki genişliği ilkesinde yetki merkeze aittir, yürütülen hizmet merkezi- milli bir kamu hizmetidir, merkezin hiyerarşisine bağlı bir memur tarafından kullanılır, bu yetkinin kullanılmasıyla doğan gelir ve giderler de merkeze aittir.¹⁶ Merkezden yönetimin yumuşatılmış bir hali olarak nitelendirilebilecek olan yetki genişliği uygulamada fonksiyonel yetki genişliği ve coğrafi yetki genişliği olarak ikiye ayrılmaktadır. Fonksiyonel yetki genişliği ülkemizde Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde ve bazı katma bütçeli dairelerde; coğrafi yetki genişliği ise illerin yönetiminde

¹¹ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler...*, s. 17- 18.

¹² Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara 1983, s. 1- 18.

¹³ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, Seçkin, Ankara 2005, s. 19

¹⁴ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim...*, s. 17.

¹⁵ Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj, Ankara- 2004, s. 60.

¹⁶ Kemal Gözler, *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin, Bursa- 2008. s. 29.

kullanılmaktadır.¹⁷ Anayasamızın 126. maddesinde tanımlanan yetki genişliği bu konuda bir örnektir. Bu maddeye göre iller yetki genişliği ilkesine göre yönetilir.

Yerinden yönetim ise kanunlarca oluşturulmuş yönetim birimlerinin; merkeze bırakılmış olan görevlerin dışındaki işlevleri yerine getirebilmesi için siyasal, tüzel ve mali yetkilere sahip olmasıdır.¹⁸ Başka bir ifadeyle merkezden yönetimin tersine yerinden yönetimde sunulacak bazı kamu hizmetlerinin tek elden ve devlet merkezinden değil, merkezi idarenin hiyerarşisine dahil olmayan ve merkezi idarenin teşkilatı içinde yer almayan kamu tüzel kişilerinince yürütülmesidir.¹⁹

Yerinden yönetim ilkesi anayasamızda yer almaktadır. T.C. 1982 Anayasasının 127. maddesinde “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” ibaresi yer almaktadır.

Yerinden yönetim ilkesini siyasi ve idari olarak da ikiye ayırmak mümkündür. Bu ayrımla birlikte ortaya değişik siyasi ve idari yapılar ortaya çıkmaktadır. Siyasi yerinden yönetim uygulamalarında siyasi güç, merkezi idare ile yerel idareler arasında paylaşılmaktadır. Bu anlamda ortaya yasama ve yürütme anlamında kısmi bağımsızlıkları olan ve ulusal hükümet karşısında ikinci derecede egemen kuruluşlar halindeki; kanton, eyalet, il gibi mahalli yönetim üniteleri çıkmaktadır.²⁰ Siyasi yerinden yönetim federal yapıları ülkelerde görülmektedir. Federal devlet yapısına sahip olan ülkelerde federe devletler yasama ve yürütmenin yanı sıra yargı yetkisine de sahiptir. ABD’de State’ler, Almanya’da Land’lar, İsviçre’de Kanton’lar buna örnektir.²¹

Siyasal veya yönetsel birtakım gereksinimler bazı kamu hizmetlerinin merkez yönetiminin dışındaki tüzel kişiliği olan kuruluşlara bırakılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu noktada yerinden yönetim ilkesi yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim

¹⁷ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, İstanbul- 2002, s. 65- 66.

¹⁸ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim...*, s. 17.

¹⁹ Metin Günay, *İdare Hukuku...*, s. 61.

²⁰ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi...*, s. 67- 76.

²¹ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, Yargı Yayınları, Ankara- 1999, s. 11.

olmak üzere iki biçimde uygulanmaktadır.²²

Hizmet yönünden yerel yönetim; belli bir kamu hizmetinin yürütülmesinin merkez dışında bağımsız bir otoriteye bırakılmasıdır. Merkezi idarenin hiyerarşisinde bulunmayan bu örgüt hizmetin yürütülmesiyle ilgili konularda karar alma yetkisine sahiptir. Üniversiteler, Ticaret odaları gibi kuruluşlar buna örnektir.²³

Yer yönünden yerel yönetim (Mahalli yerinden yönetim ya da mahalli adem-i merkeziyet) belli bir alanın, yerin önemli olduğu bir yönetim biçimidir. Mahalli yerinden yönetim idareleri belli bir alanda yaşayan insanların uygar ve ortak olan ihtiyaçlarının giderilmesi ile görevlidir.²⁴ Yerinden yönetim sisteminin yer yönünden uygulanması aynı zamanda “yerel yönetim kuruluşları” anlamına gelmektedir.

İdari yerinden yönetim ise aşırı merkeziyetçiliğin zararlarını azaltmak ve kamu hizmetlerini yerel ihtiyaçları göz önüne alarak dengeli bir biçimde sunabilmek için halkın katılımı da sağlanarak; yerel kamu hizmetleri ile ekonomik, kültürel, teknik veya ticari birtakım fonksiyonların merkezi idarenin hiyerarşisi dışındaki kamu tüzel kişilerince yönetilmesidir. İdari yerinden yönetimde özerk kuruluşların anayasayla verilmiş olan egemenliğe ilişkin bir statüleri yoktur. Bunlar sadece belli hizmetleri ve o coğrafyada yaşayan kişileri temsil etmektedirler.²⁵

Kurulmuş olduğu bölgedeki topluluğu ilgilendiren yerel nitelikteki tüm hizmetlerde yetkili olan, yerel toplum tarafından (öz kaynaklarla) hizmetlerin sunumu için gerekli olan finansmanının sağlandığı, merkezi yönetimin gelirlerinden pay alan, vergi çıkarabilen, yönetsel açıdan özerk kuruluşlar gerçek yerel yönetim kuruluşları olarak nitelendirilebilir. Gerçek yerel yönetim yapılarında yerel yönetime karşı sorumluluk duyan bir halk varlığı da temel özelliklerdendir.²⁶

Etkin katılım, saydam yapı, sağlıklı temsil, aktif yurttaşlık gibi temel demokratik

²² Şeref Gözübüyük: *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara- 2003, s. 37

²³ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler...*, s. 24.

²⁴ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler...*, s. 12.

²⁵ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi...*, s. 67- 76.

²⁶ Selçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, *ÇYYD.*, S: 6, C: 1, Ocak 1997, s. 5-6.

değerler yerel yönetimlerde hayata geçmektedir. Gerçek anlamda yerel yönetimler yönetsel açıdan özerktirler. Bu anlamıyla yerel yönetimler kendi kararlarını alabilen, bunları uygulamayla ilgili yapılanmaya gidebilen ve kaynaklarını buna göre harcayan kuruluşlardır.

Yerel yönetimlerin çeşitli özelliklerinin olmasına karşın beş ana özellik klasik bir yerel yönetim biriminde bulunması gerekmektedir. İlk olarak yerel yönetimlerin varlığı anayasal-yasal güvencede olmalıdır. İkinci olarak bu birimin gelirlerini arttırma yetkisi ve kendine özgü bütçesi ve gelirleri olmalıdır. Üçüncü olarak kendi uzman personeli olmalıdır. Dördüncü olarak yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulacak politikaları belirleyecek ve yerel halk tarafından seçilmiş yerel bir meclisin olması gerekmektedir. Son olarak da merkezi idarenin, idarenin bütünlüğünü sağlamak için yerel yönetim üzerinde tavsiye ve denetim yetkisine sahip olmasıdır.²⁷

Tüm bu tanımların ışığında, genel kabul gören tanımıyla yerel yönetimler; belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine kendilerini ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlenmiş olduğu hizmetleri yerine getirebilmek için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetimle ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.²⁸

Yerel yönetimler vatandaşa en yakın olan en alt düzeydeki yönetim birimleridir.²⁹ Yerel yönetimler bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli bir parçasıdır. Aynı zamanda yerel yönetimler bir ülkedeki demokrasi düzeyinin gelişmesinde, yerel hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin sağlanmasında rolü olan vazgeçilmez kurumlardır.³⁰

1.1.2. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini yönetsel, toplumsal, siyasi ve ekonomik

²⁷ Halil Kalabalık, *AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı...*, s. 353.

²⁸ Selçuk Yalçındağ, *Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler*, TÜSİAD, İstanbul Eylül 1995, s. 2.

²⁹ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, Yargı Yayınları, Ankara 1999, s. 34.

³⁰ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, İstanbul 2002, s. 12.

nedenler olarak incelemek mümkündür.

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında yönetsel nedenlerin payı önemli yer tutmaktadır. Tüm kamu hizmetlerinin merkezden yönetilmesi oldukça zordur.³¹ Bu durum teknik açıdan mümkün olmayacağı gibi psikolojik olarak da arzu edilmeyebilir. Bazı durumlarda yöre halkı, çözüm mekanizmasının kendi içlerinden çıkmasını ve bu sürecin kendilerince denetlenmesini isteyebilmektedir.³² Bu nedenlerden dolayı devlet yada merkezi hükümet adına hareket edecek ve yerel nitelikli kuruluşları temsil edecek örgütlenmelere ihtiyaç duyulmaktadır. Merkezi idarenin yükü; ya merkezi yönetimin taşra teşkilatına geniş yetkiler verme yoluyla ya da tüzel kişiliğe sahip yerinden yönetim kuruluşlarına, yerel yönetim birimlerine yer verilerek hafifletilmektedir.³³

Toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığı ile yakından ilişkilidir. Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ya da hızlı kentleşmekte olması yerel yönetimlerin gelişmesine yol açabilir. Aynı zamanda yöre halkının demokratik, eşitlikçi ve katılımcı niteliklere sahip olması yerel yönetimlerin gelişmesini etkiler.³⁴ Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında toplumsal gelişme ile ilgili görev ve beklentiler önemli yer tutmaktadır.³⁵

Yerel yönetimlerin varoluşunun siyasal gerekçesi demokrasi inancına dayanmaktadır. Yerel yönetimler demokrasinin temel kurumlarından birisidir ve özgürlükçü demokrasinin temelinde de yerel özgürlükler bulunmaktadır.³⁶ Siyasal açıdan yerel yönetimlerin varlık nedeni, yerel yönetimlerin, halkın katılımı ve denetimiyle kendilerine yüklenen görevleri yerine getiriyor olmalarıyla açıklanabilmektedir.³⁷ Siyasal etken aynı zamanda; yerel yönetimlerin, uluslaşma sürecinde oynadıkları rolü de ifade etmektedir.³⁸ Ulusal birliğin sağlam olduğu yerlerde yerel yönetimler güçlendirilmiş, zayıf

³¹ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim...*, s. 20.

³² Korel Göymen, *Türkiye' de Kent Yönetimi*, Boyut Kitapları, İstanbul 1997, s. 17.

³³ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler...*, s. 20.

³⁴ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim...*, s. 23.

³⁵ Korel Göymen, *Türkiye' de Kent...*, s. 18.

³⁶ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler...*, s. 27.

³⁷ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler...*, s. 38.

³⁸ Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler...*, s. 33.

olduğu yerlerde yerel yönetimlerin güçlenmesine fazla olanak verilmemiştir. İtalya’da yerel yönetimler yasaının; İtalyan ulusal birliğinin sağlanmasından sonra çıkması bu konudaki örneklerden birisidir.³⁹

Yerel nitelikli kamusal hizmetlerin yerel idareler tarafından sunulmasının ekonomik gerekçesi, kaynakların optimum etkinlikle kullanılmasını gerçekleştirmek, kıt kaynaklardan mümkün olan en yüksek faydayı sağlamak olarak açıklanmaktadır.⁴⁰ Yerel yönetimler ekonomik ve sosyal gerçekçiliğe dayanan yapılanmasıyla kaynakların hakça dağılımına katkıda bulunurken hizmetlerde eşgüdüm, etkili kaynak kullanımı ve yeni kaynakların geliştirilmesine de olanak tanımaktadırlar.⁴¹

Yerel yönetimler, bölgesel kamusal malların üretimi konusunda yerel halkın tercihlerini saptayıp buna göre düzenlenmesinde merkezi idareye oranla daha etkindirler. Başka bir ifadeyle yerel yönetimler merkezi idareye göre; aynı kaynakla sunulan aynı nitelikteki hizmetten daha fazla verim elde edebilecek idarelerdir.⁴²

Yapılan tüm sınıflandırmalara rağmen, yerel yönetimlerin varoluş nedenleri hakkında kesin şeyler söylemek mümkün değildir. Varoluşlarından itibaren üstlendikleri farklı işlevler ve sürekli olarak yeni işlevler kazanmaları dolayısıyla yerel yönetimlerin varoluş nedenleriyle; yerel yönetimlerin amaçları ve yararları çoğunlukla iç içe geçmektedir.⁴³

1.1.3. Yerel Yönetimlerin Amaçları

Yerel yönetimler özgürlük temeline dayalı; yerel kamu hizmeti sunmak, hizmetlerde etkinlik sağlayarak ekonomik-sosyal kalkınmaya katkı sağlamak ve demokratik katılım olmak üzere üç temel fonksiyonu yerine getirmeye çalışan özerk kuruluşlardır.

Yerel yönetimler birbirine göre vazgeçilmez özellikte iki ana işlevi yerine getirmektedirler. Bunlardan birisi yerel kamusal gereksinimleri ve ihtiyaçları karşılamak,

³⁹ Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi...*, s. 44- 45.

⁴⁰ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler...*, s. 31.

⁴¹ Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, TOKİ- IULA EMMİ Yayını, 1993, s. 38.

⁴² Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler...*, s. 33.

⁴³ Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi...*, s. 43.

diğeri ise temsil, katılım denetim gibi demokratik değerlerin yerel düzeyde hayat bulmasını sağlamaktır.⁴⁴

Bu anlamda yerel yönetimlerin öncelikli amaçlarının başında yerel ihtiyaçlara cevap vermek, hizmet sunmak gelmektedir. Yerel yönetimler, yerel hizmet sunumunda halka en yakın kuruluşlardır. Arttırabilir bütçesi olan, mali yapısı güçlü, nitelikli ve yeterli personele sahip, teknolojik altyapıya ve gerekli donanımına (araç- gereç) sahip yerel yönetimler, kolayca halkın ihtiyaçlarını saptayıp, en uygun yollardan bu ihtiyaçlara karşılık verebilen idarelerdir. Bu anlamda yerel yönetimler etkin hizmet sunumu sağlayabilecek kuruluşlar olarak dikkat çekmektedir.

Yerel yönetimler, iktidarın merkezden yerel birimlere dağılımını sağlayarak özgürlüğü geliştirmektedirler. Böylece iktidar ve yetkinin mekansal düzeyde paylaşımını sağlayarak egemen gücün iktidarını sınırlamakta ve olası keyfi yönetime karşı bireyleri korumaktadırlar. Yine çoğulculuk yaratarak siyasal, ekonomik gücün yoğunlaşmasını ve tekelleşmesini önlemiş olmaktadır.⁴⁵ Böylece kişilerin birlikteki gereksinimlerini karşılayabilmek için bir araya gelerek kamusal mal ve hizmetlerinin üretim ve tüketiminde özgür olmaları sağlanmaktadır.⁴⁶ Bireysel özgürlüğün yanında toplumsal özgürlüğü gerçekleştirebilmek yerel yönetimlerin amaçları içerisinde önemli paya sahiptir. Gerçek anlamda yerel yönetimler özgürlük ve yerel özerkliğe dayalı kuruluşlardır.

Yerel yönetimlerin, yerel hizmetleri, yerel topluluğa etkin şekilde götürebilmesi aynı zamanda yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birisi olarak görülebilir. Etkinlik, yerel düzeydeki hizmetlerin belirlenen amaca uygun ve yeterli şekilde, daha az kaynak ve emek harcayarak yerine getirilmesidir.⁴⁷ Yerel yönetimler yerel topluluğun ihtiyaç ve isteklerini yansıtıp, hizmetlerin yerel koşullara uygun olarak sunarlar. Böylece etkinliği de sağlamış

⁴⁴ Hamit Palabıyık, “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım”, *Yönetim Bilimleri D.*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, C: 5, S: 1, 2007, s. 48.

⁴⁵ Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim...*, s. 35.

⁴⁶ İlhan Tekeli, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’ de Belediyelerin Gelişimi”, *A. İ. D.*, C: 16, S: 2, 1983, s. 3.

⁴⁷ Rafet Çevikbaş, “Yerel Yönetimler İşlevi ve Türkiye’deki Durum”, *T. İ. D.*, Haziran 1995, S: 407, s. 76- 77.

olmaktadırlar.⁴⁸ Yerel yönetimlerde etkinlik ancak uygun görevlerin, uygun makamlara, mali güç ve görüş sağlanarak devredilmesi yoluyla sağlanabilir. Böylece etkin, etkili, verimli, güçlü yerel yönetim yapılanmalarının oluşması sağlanmış olacaktır.

Etkinlik aynı zamanda, yerel yönetimlerde yönetime katılım ve yönetimin etkin denetimi, halkın kararlara etkide bulunması anlamına da gelmektedir. Yerel yönetimler etkinlik sağlamada uygun ölçekler olarak da karşımıza çıkmaktadırlar.

Yine yerel yönetimler, demokratik kurumların önde gelen değerleri olarak da nitelendirilebilir. Yerel yönetimlerin karar organları seçimle iş başına gelirler. Yurttaş katılımı, temsil, hesap verme gibi kavramlar yerel yönetimlerde önemli kavramlardır. Belediye başkanları, belediye meclisi üyeleri, il genel meclisi üyeleri gibi kişiler, yerel halk tarafından seçilen ve yerel halkı temsil eden kişilerdir. Bu anlamda yerel yönetimler demokrasi okuludurlar. Demokrasi eğitiminin verildiği ilk yerlerdir. Alexis de Tocqueville' in aşağıdaki sözü yerel yönetimlerin demokrasi ve özgürlük üzerindeki rolüne vurgu yapmaktadır⁴⁹:

“Yerel yönetim kuruluşları özgür ulusların gerçek gücünü oluşturur. İlkokulların bilime katkısı ne ise, yerel meclislerin özgürlüğe katkısı odur... Bir ulus özgür bir yönetim kurabilir ancak yerel yönetim olmadan özgürlüğün ruhuna sahip olamaz”

Geniş anlamda siyasi eğitimin yerel yönetimlerden başladığı kabul edilmektedir. Politikacıların büyük bir kısmı ilk olarak yerel yönetimlerde görev alarak politikaya atılmaktadırlar. Bu nedenle yerel yönetimler politikanın okulu olarak da kabul edilirler.⁵⁰ Vatandaşlar demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlıklarını mahalli idarelerde kazanırlar. Mahalli meclisler, küçük yerleşim birimlerinde yaşayan vatandaşların karşılıklı etkileşim içinde bulunmasını sağlayan önemli araçlardır.⁵¹ Yerel yönetimler aynı zamanda siyasal makamlara ulaşmayı, onları elde etmeyi ve yurttaşların kendi hayatlarını yönetebilmeleri için gerekli katılım yollarını sağlayarak eşitliği gerçekleştirirken, bireyin

⁴⁸ Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim...*, s. 38.

⁴⁹ Alexis de Tocqueville, Aktaran: Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, TOKİ- IULA EMME, Kent Basımevi, 1993, s. 31

⁵⁰ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi...*, s. 125.

⁵¹ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler...*, s. 35.

siyasal ve demokratik gelişimine katkıda bulunmaktadır.⁵²

Özetle yerel yönetimler, varlığı ile üç amacı gerçekleştirmeye çalışırlar. Bunlar yerel hizmet sunumu, demokratiklik ve ekonomik-sosyal kalkınmaya katkıdır.⁵³ Bu üç başlık altında toplanan yerel yönetimlerin amaçları, bir ülkede aynı ağırlıkta, aynı zamanda ve aynı içerikte yoğunlaşamayabilmektedir. Burada önemli olan bu amaçların birbiriyle bağdaşır hale getirilmesidir.⁵⁴

1.2. Türkiye’ de Yerel Yönetimler

Yerinden yönetim ilkesi ile çalışan, belli bir yörede yaşayan vatandaşların yerel-ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları seçimle oluşan, kendilerine ilgili yasalarla verilen görevleri bulunan; genel yönetim içerisinde yer alıp, merkezi yönetimle ilişkileri vesayet denetimiyle düzenlenmiş olan; idari ve mali özerklikten faydalanan yerel yönetimler, Anayasanın 127. maddesinde:

“ Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.”

şeklinde tanımlanmıştır.

Yerinden yönetim sisteminin belli bir yörede uygulanması sonucu ortaya çıkan yerel yönetimler, Anayasanın 127. maddesinde de belirtildiği gibi; il özel idaresi, belediye idaresi ve köy idaresi olmak üzere üç türdür.⁵⁵ Bununla birlikte 1984 yılında büyük şehir özelliği taşıyan yerleşim yerleri için yeni bir belediye modeli olan Büyükşehir Belediyeleri de oluşturulmuştur.

1.2.1. İl Özel İdareleri

İl özel dairesi “ il “ denilen idari coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimi

⁵² Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim...*, s. 35.

⁵³ İlhan Tekeli: “ Yerel Yönetimlerde...” , s: 3

⁵⁴ Korel Göymen, *Türkiye’ de Kent...*, s. 18.

⁵⁵ Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara 2004, s. 417.

olarak tanımlanmaktadır.⁵⁶ Bu anlamda İl özel idaresi, ilin coğrafi sınırları içerisinde yaşayan insanların orada yaşamaktan doğan ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş, tüzel kişiliği olan yer yönünden yerinden yönetim birimleridir.⁵⁷

İl özel yönetiminin temeli Fransız örneğine göre 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle atılmıştır ve böylece il özel yönetimi tüzel kişilik sahibi olmuştur.⁵⁸ İl idaresi bir yerel yönetim kuruluşu olarak ise 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati ile ortaya çıkmıştır.⁵⁹

İl özel idaresi 2005 yılına kadar İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati ile düzenlenmiştir. Bu kanunun adı 1987 yılında 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı kanun ile İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 2005 yılında ise 13 Mart 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve yerine 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir.⁶⁰

5302 sayılı İl özel İdaresi Kanununa⁶¹ göre İl Özel İdaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade etmektedir (madde 3).

İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulmaktadır ve ilin kaldırılması halinde tüzel kişiliği sona ermektedir (madde 4).

İl özel idaresinin görevleri mahalli ve müşterek olmak şartıyla;

- İl sınırları içinde; gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat,

⁵⁶ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi...*, s. 127.

⁵⁷ Kemal Gözler, *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınları, Bursa 2008, s. 73.

⁵⁸ Eyüp Zengin, *Yerel Yönetim Birlikleri*, Mimoza, Konya 1999, s. 12.

⁵⁹ Metin Günday, *İdare Hukuku...*, s. 418.

⁶⁰ Kemal Gözler, *İdare Hukukuna Giriş...*, s. 73.

⁶¹ <<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.5302&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=il%20özel%20idaresi>> (22.06.2009)

turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri,

- Belediye sınırları dışında İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yürütmek olarak belirlenmiştir (madde 6).

İl Özel idarelerinde hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenmektedir. Bununla birlikte İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunmaktadır. Hizmet sunumunda özürü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır (madde 6).

İl özel idaresinin yetki ve imtiyazları şunlardır (madde 7):

- Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek,
- Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,
- Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek,
- Borç almak ve bağış kabul etmek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmibeşbin Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,
- Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak,

- Belediye sınırları dışındaki gayri sıhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek,
- İl özel idaresi hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilmek,
- İl özel idaresinin mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılması,
- İl özel idaresinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan mallarının haczedilememesi.

İl özel idaresi, kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmaz malları ile bunların inşa ve kullanımları katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarından muaf tutulmuştur (madde 8).

İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır (madde 3).

İl genel meclisi il özel idaresinin karar organıdır. Mahalli idareler seçim sonuçlarının ilanının ardından beşinci gün en yaşlı üyenin başkanlığında kendiliğinden toplanır. Ardından başkan, encümen üyeleri ve komisyon seçilir. Meclis toplantıları her ayın ilk haftası önceden belirlenen mutat toplantı yerinde yapılır. Kasım ayı dönem başıdır. Kararlar üye tam sayısının salt çoğunluğuyla alınır. Karar yeter sayısı üye salt çoğunluğunun dörtte birinden az olamaz.

İl Genel Meclisi toplantıları açık bir şekilde yapılır ancak meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Toplantının yeri ve zamanı halka duyurulur (madde 11).

İl genel meclisinin kararları en geç beş gün içerisinde valiye gönderilir. Vali hukuka aykırı gördüğü kararları yedi gün içerisinde yeniden görüşülmek üzere iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez (madde 15).

5302 sayılı kanunla ihtisas komisyonlarının getirilmesi bir yeniliktir.⁶² İhtisas komisyonları her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanmasıyla en az üç en çok beş kişiden kurulur. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler, imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe komisyonlarının kurulması zorunludur (madde 16).

İl encümeni eski il özel idaresi kanununda adı il daimi encümeni olarak geçen, il özel idaresinin danışma, müzakere ve karar organıdır.⁶³ İl encümeni valinin başkanlığında il genel meclisi üyeleri arasından gizli oyla seçilen beş üye ile bir mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl seçtiği beş birim amirinden oluşur (madde 25). Üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanıp, katılanların salt çoğunluğuyla karar verilir (madde 27). Stratejik planın, bütçe ve kesin hesabın, yıllık çalışma programlarının incelenip il genel meclisine görüş bildirilmesi, kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, kanuni cezaları vermek gibi görevleri vardır (madde 26).

Vali il genel idaresinin başı ve aynı zamanda il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (madde 29). İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak, İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, İl encümenine başkanlık etmek, İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak, İl özel idaresi personelini atamak, İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak valinin görev ve yetkileri arasındadır (madde 30).

İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur (madde 35).

İl özel idaresinin bütçesi vali tarafından hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edilir (madde 45).

⁶² Kemal Gözler, *İdare Hukukuna...*, s. 75.

⁶³ Ibid

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda hizmetlere gönüllü katılım konusu düzenlenmektedir. Buna göre; İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabilecektir (madde 65).

Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılmış olan, 9 Ekim 2005 tarihli 25961 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği” ile belirlenmiştir.

İl özel idareleri; tarihi eskiye dayansa da çoğu kez varlığı dahi fark edilmeyen, içeriği hakkında sadece ilgilenenlerin bilgi sahibi olduğu, toplumun dikkatini çekemeyen kuruluşlar olarak görülmüşlerdir.⁶⁴ Ancak son yıllarda il özel idarelerinin bütçelerinde önemli artışlar olmuş ve il özel idareleri faaliyetleriyle adından söz ettirmeye başlayan kurumlar haline gelmiştir.

1.2.2. Belediyeler

Belediye kurumu oldukça eskiye dayanan tarihi ve sahip olduğu köklü değerleriyle günümüz yaşantısının ve ülke demokrasisinin ayrılmaz parçası olan bir yapılanmadır. Ülkemizde yaklaşık 150 yıllık bir tarihe sahip olan belediyelerin batıda ortaya çıkışı ortaçağ ve öncesi tarihlere dek uzanmaktadır.

1.2.2.1. Belediye Kurumunun Ortaya Çıkışı

Avrupa tarihine genel olarak bakıldığında feodalizmin kentlerin gelişmesini engellediği görülür. Kentlerin ve yerel özerklik düşüncesinin gelişimi feodalizmin yıkılmasına bağlı kalmıştır. 10. Yüzyıldan itibaren burjuvazinin gelişmesiyle kentlerde büyüyerek gelişmiştir.⁶⁵

Feodal beyler Roma’nın merkezi otoritesinin ortadan kalkması ve Germen kavimlerin istilasıyla oluşan güvensiz ortamda inşa ettikleri güçlü kalelerle insanların

⁶⁴ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler...*, s. 167.

⁶⁵ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim...*, s. 28.

sığınabileceği güvenli ortamlar oluşturmuşlardır. Kaleler çevresinde önceleri geçici pazarlar olarak kurulan yerleşimler zamanla kalıcı hale gelmeye ve kent dokusu haline almaya başlamıştır. Bu şehirlerde ticaret alanında faaliyet gösteren burjuva kesimi varlığını arttırmıştır. Zamanla artan güç ve nüfuzuyla burjuva, feodal beyden idari, mali, yargısal haklar elde etmeye başlamıştır. Şehirdeki yerel hizmetler için vergi toplama ve kendi kendine yönetim hakkının alınmasıyla beraber Orta ve Batı Avrupa'daki şehirlerde komün adı verilen yönetim biçimi ortaya çıkmaya başlamıştır.⁶⁶

Ortaçağda belirli mekan üzerinde yaşamını sürdüren bir topluluğun birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarının çözümü ve toplu gereksinimlerin karşılanması için oluşturulan birimlere komün adı veriliyordu. Ortaçağda komünler yasama, yürütme ve yargı erklerini elinde tutan bağımsız birimler olarak karşımıza çıkarlar. Bununla birlikte komünlerin önemli bir görevi de kentsel yaşantının örgütlenip kentsel topluluğun yönetilmesidir. Bu örgütlü topluluğun yönetilmesini sağlayan birim ise “belediye” (municipality) olarak isimlendirilmiştir.⁶⁷

Roma'da İmparatorluğa yeni katılan topraklara “Municipe” adı verilmiştir ve buralar siyasal ve yerel yetkilerle birlikte yönetsel özerklikten yararlanan yerler olmuşlardır. Burada yaşayanlara ticaret yapma hakkı ve kentin yönetimine ilişkin yetkiler verilmekteydi.⁶⁸

Yerel yönetimler 19. Yüzyılda belediyeleşmiştir. 1835 yılından önce İngiltere’de belediye niteliğindeki kasabalar yerel yönetim sisteminin önemli olmayan parçaları olarak görülüyordu.⁶⁹

Belediye terimi ilk kez 1789 tarihinde Fransız kurucu meclisinde kullanılmıştır. Ardından İngiltere’de 1835 yılında yapılan düzenlemelerle belediye tüzel kişilikleri (municipal corporations) kurulmuştur.⁷⁰ Bugünkü belediye anlayışının bu ilk örneğinde,

⁶⁶ Tarkan Oktay, “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi“, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayıncılık, Mart- 2008, s. 122.

⁶⁷ Birol Ertan, “Yerel Yönetim Kavramı“, *ÇYYD*, C. 11, S. 1, 2002, s. 23- 24.

⁶⁸ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim...*, s. 28.

⁶⁹ Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi...*, s. 30.

⁷⁰ Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara- 1983, s. 2.

seçme ve seçilme hakkı sadece mal sahipleriyle sınırlıydı. Mal sahibi olmayanların seçilebilmesi ancak 1894 yılından sonra olabilmıştır.⁷¹

Avrupa’da modern belediye kurumları, sanayi devrimi ile başlayan süreçte ekonomik, siyasi, sosyal faktörlerin etkisi altında dönüşüme uğrayan şehirlerde gelişmiştir. Belediye meclisleri siyasi temsil bakımından güçlendirilmiş, modern dönemin büyük ölçekteki hizmet talebi paralelinde belediyeler görev ve yetkileri genişletilerek şehirlerdeki temel yerel yönetim birimi halini almıştır.⁷²

Belediyeler batı toplumlarında bir sivil toplum örgütü olarak gelişmişlerdir. Bu anlamda belediye sadece kentte yaşayanların ortak ihtiyaçlarının etkin şekilde karşılanmasının bir aracı değil, merkezi devlet anlayışına karşı sivil toplum geleneğinin sürdürülmesi anlamı da taşımaktadırlar.⁷³

1.2.2.2. Ülkemizde Belediye Kurumunun Gelişimi ve Hukuki Yapılanması

Akdeniz havzasında ve Ortadoğu’daki şehirlerde özerk cemaat yönetiminin gelişmemesi bu bölgeyi, yerel yönetimlerin gelişimi açısından Kuzey-Batı Avrupa’dan ayıran temel bir farklılık olarak ortaya çıkmaktadır. Bugün dahi bu bölgede kent yönetimi için kurul (komün) terimi değil şehir- kent yönetimi anlamına gelen “belediye” kavramı kullanılmaktadır.⁷⁴ Bu anlamda yerel yönetimlerin (belediyelerin), Batı Avrupa ile Ortadoğu coğrafyası için ifade ettiği değerlerin farklı olduğu görülmektedir.

Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı’da belediye teşkilatına rastlanılmamaktadır. Günümüzde belediyelerce yapılan hizmetler o dönemde hükümet temsilcisi yöneticiler, esnaf dernekleri temsilcileri, kadılar ve kent ileri gelenleri tarafından yapılmaktaydı.⁷⁵

Emeviler, Abbasiler ve Osmanlılar’da kentsel hizmetlerin görülmesi ve kent

⁷¹ İlhan Tekeli, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi“, *A.İ.D.* , C: 16, S: 2, 1983, s: 6.

⁷² Tarkan Oktay, “Belediye Kurumunun Tarihsel ...“, s. 123-125.

⁷³ İlhan Tekeli, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ...“, s: 6.

⁷⁴ İlber Ortaylı, “Yerel Yönetim : Devraldığımız Miras“, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl*, Metropol İmar A.Ş. / IULA- EMME, Ankara 1991, s. 63.

⁷⁵ Halil Kalabalık, *AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı...*, s. 53.

yönetiminde üç önemli kurum karşımıza çıkmaktadır. Bunlar kadı, ihtisab ve vakıf kurumlarıdır. Bunun dışında kentlere merkezden atanan valilerin veya yöneticilerin de bazı kentsel hizmetlerle ilgilendikleri bilinmektedir.⁷⁶

Osmanlı şehir merkezindeki günlük hayatın düzenlenmesinde büyük rolü bulunan ihtisab teşkilatı, özellikle esnaf yapılanmalarına karşı geniş yetki ve yaptırım gücüne sahiptir. İhtisab teşkilatının başında Muhtesib (İhtisab Ağası) adı verilen görevli bulunmaktadır.⁷⁷

İhtisab yapılanmasının ilk ortaya çıkışının (kesin olarak bilinmemekle birlikte) Osman Bey dönemine dek uzandığına dair ipuçları bulunmaktadır. Evliya Çelebi'deki bir kayda göre Fatih Sultan Mehmed İstanbul'un fethinden sonra şehrin iktisadi, sosyal, ticari düzenini sağlamak ve diğer hizmetleri görmek için 8 hakim tayin etmiştir ve bunlardan bir tanesi de ihtisab ağasıdır.⁷⁸ İhtisab ağası esnafın denetimi, mal ve hizmet standartlarının korunması, işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi, dışarıdan gelen malların belirlenen kurallara göre dağıtılıp satılması, esnaftan vergi tahsili gibi görevlere sahiptir.⁷⁹

Osmanlı'da şehirlerdeki yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde kamu otoritesi dışında yer alan kurumların başında vakıflar gelmektedir.⁸⁰ Bazı belediye hizmetleri vakıflar gibi sivil örgütler aracılığıyla görülmekteydi. Vakıflar yerleşim birimlerinde hastane, medrese, han, hamam, çeşme, köprü gibi eğitim, sağlık, sosyal yardım tesisleri inşa ediyorlardı. Bununla birlikte birer meslek kuruluşu olan Loncalar da çarşı ve pazarların düzen, temizlik, aydınlatma ihtiyaçlarını karşılamaktaydılar.⁸¹

Loncalar Osmanlı şehirlerinde mal ve hizmetlerin üretimi, sunumu ve dağıtımını gibi ticari faaliyetlerin örgütlendiği yapılardır. Loncaların başlıca görevleri, mal ve hizmet standartlarının tespiti ve bu çerçevede esnafın denetlenmesi, fiyatların denetimi, kurallara

⁷⁶ Bayram Çoşkun, Turgay Uzun, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi-Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar*, Muğla Üniversitesi Yayını, 1999, s. 22.

⁷⁷ Ziya Kazıcı, *Osmanlı'da Yerel Yönetim*, Bilge Yayınları, İstanbul, 2006, s. 29.

⁷⁸ İbid. s. 33.

⁷⁹ Tarkan Oktay, "Belediye Kurumunun Tarihsel ...", s. 131.

⁸⁰ İbid.

⁸¹ Kemal Kaya, "Tanzimattan Önce Belediye Hizmetleri ve Voyvodalar", <<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/18/38/326.pdf>> (25.06.2009)

uymayanların cezalandırılması, esnafın eğitimi, çarşının temizliği, tamir ve bakım gibi hizmetlerdir. Loncalar, yerel hizmetlerin görülmesi bakımından şehirdeki önemli beledi aktörlerden birisidir.⁸²

Osmanlı devlet düzeninde esas olarak yargı görevini yerine getiren kadı, idari, beledi anlamda da birtakım görevlere sahiptir. Bugünkü anlamda belediye teşkilatının var olmadığı dönemde kadılar, beledi alanın yöneticisi olarak yerel hizmetlerin düzeninden sorumlu kişilerdi.⁸³

Osmanlı'da belediye şehre, beldeye ait işleri temsil etmektedir. Şehrin temizliği, aydınlığı vs. ile ilgili memuriyeti ifade eder. Bu anlamda kent yönetiminde, beledi, mülki, adli işler; güvenlik amiri ve vakıfların denetleyicisi olan Kadı'nın elinde toplanmıştır. Kadı'ya yardımcı olarak, kolluk görevinin yerine getirilmesinde ve imar, temizlik gibi konularda düzeni sağlamak için; subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşısı, mimarbaşı gibi yeniçeri ocağı mensubu subaylar ve görevliler yer almaktaydı.⁸⁴

İstanbul da belediye yönetimi kurma çalışmaları Kırım Savaşı sırasında Osmanlı ile aynı safta çarpışan müttefik devletlerin etkisiyle başlamıştır. Savaş sebebiyle İstanbul' da bulunan ve çoğu Galata- Beyoğlu civarında yaşayan Avrupalı asker ve subaylar; temizlik, aydınlatma, kanalizasyon, kaldırım gibi konulardaki hizmetlerin yetersiz olduğunu belirtip bir belediye örgütü kurulması noktasında tavsiyelerde bulunmuşlardır.⁸⁵

Bu gelişmelerin etkisiyle ülkemizde belediyeler hakkında yayınlanan ilk mevzuat 1855 tarihli "Altıncı Daire-i Belediye Nizamı" dır. Bu tüzükten Beyoğlu ve Galata'nın Altıncı Belediye Dairesi olduğu anlaşılmaktadır. 1864 ve 1867 yıllarında çıkarılan tüzük ve yönetmeliklerle belediye teşkilatı taşraya yayılmıştır. 1887 yılında ise "Dersaadet Belediye Kanunu" yayınlanmıştır.⁸⁶

1877 yılında yayınlanan Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunu

⁸² Tarkan Oktay, "Belediye Kurumunun Tarihsel ...", s. 133.

⁸³ İbid. s. 128

⁸⁴ İlber Ortaylı, "Yerel Yönetim...", s. 69- 70.

⁸⁵ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birlik Yayıncılık, 1997, s. 38.

⁸⁶ Vakur Versan, *Kamu Yönetimi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1984 , s. 203

1930 yılına kadar uygulanmış ve merkeziyetçi bir politikanın aygıtı olmuştur.⁸⁷

1930 yılında 1580 sayılı Belediye Yasası çıkarılmıştır. 1930 yılından itibaren çeşitli değişikliklere uğrayarak varlığını sürdüren 1580 sayılı yasa 2005 yılında değişmiştir. Bugün Belediyelerin teşkilat ve görevlerine ilişkin temel yasa, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunudur. Bu Kanun, 13/7/2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu Kanunla beraber belediye yönetimleri idari ve mali özerkliğe sahip birer kamu tüzel kişiliği biçiminde tanımlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanununa⁸⁸ göre belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır (madde 3).

Bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için ilgili yerleşim yerinde nüfusun 5000 ve üzeri olması gerekir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (madde 4).

Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan herkes, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür (madde 13).

Belediyenin görevleri, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla:

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak veya yaptırmak,
- Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmak,

⁸⁷ Zafer Toprak: “ Tanzimattan Cumhuriyet’ e Şehremaneti “, *Türk Belediyeciliğinde 60 . Yıl*, Metropol İmar A.Ş. / IULA- EMME, Ankara 1991, s. 80- 83.

⁸⁸ <<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>> (22. 06. 2009)

- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek, gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenlemek (yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir),
- Gıda bankacılığı yapabilmek olarak belirtilmiştir (madde 14).

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır (madde 14).

Belediyeler birtakım yetki ve imtiyazlara sahiptir. Bu yetki ve imtiyazlar şu şekildedir (madde 15):

- Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,
- Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,
- Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek,
- Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak,
- Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak;

atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek,

- Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek,
- Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak,
- Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek,
- Borç almak, bağış kabul etmek,
- Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,
- Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek,
- Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek,
- Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer

işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak,

- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.

Belediyeler; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; toplu taşıma yapmak; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili görevlerini Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceğı gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya belirtilen esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir (5393, madde 15).

İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir (madde 15).

Belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye meclisi belediyenin karar organıdır ve usulüne uygun seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye Encümeni belediyenin günlük işlerini ve belediye meclisinin aldığı kararları yürütmekle görevlidir. Belediye başkanı belediye idaresinin başı ve belediyenin tüzel kişiliğinin temsilcisidir.

Belediye meclisi her ayın ilk haftası önceden belirlenen günde toplanır. Bütçe toplantıları en çok 20 gün, diğer toplantılar en çok 5 gün sürer. Belediye meclisi toplantıları halka açıktır. Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir (madde 20).

Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. 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 (madde 24).

Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır (madde 26).

Belediye meclisi siyasi konularda karar alır veya görevini gereğince yerine getirmese İçişleri Bakanlığı'nın bildirmesi ve Danıştay'ın kararıyla feshedilebilir (madde 30).

Belediye Encümeni belediyenin günlük işlerini ve belediye meclisinin aldığı kararları yürütmekle görevlidir. İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır (madde 33).

Belediye encümenin; stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek gibi görevleri bulunmaktadır (madde 34).

Belediye başkanı, belde halkı tarafından seçilmiş, belediye idaresinin başı ve belediyenin tüzel kişiliğinin temsilcisidir (madde 37).

Belediye başkanının başlıca görevleri: belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyeyi davalı veya davacı olarak argıda temsil etmek, belediye meclisi ve encümenine başkanlık ederek bunların kararlarını uygulamak, belediye personelini atamak, bütçeyi uygulamak, belde halkının huzur, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak şeklinde sıralanabilir (madde 38).

Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır (madde 48).

5393 sayılı Belediye kanunundaki başlıca üç madde; halk katılımı ve sivil toplum olgusu açısından dikkat çekmektedir. Bunlar; 13. Maddedeki Hemşehri Hukuku, 76. Maddedeki Kent Konseyi ve 77. Maddedeki Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım konularıdır.

5393 sayılı yasada herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olarak tanımlanmaktadır. Buna göre hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Belediyeler, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapacaktır. Yapılacak çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınacaktır (madde 13).

Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar (madde 76).

Çalışmamızın başlığını oluşturan belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusu da 5393 sayılı Belediye Kanununda düzenlenmiştir. Buna göre; Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabilecektir (madde 77).

Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına dair esaslar ise 9 Ekim 2005 tarihli 25961 Resmi Gazete sayılı “ İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği “ ile belirlenmiştir.

Belediyeler batı toplumlarında bir sivil toplum örgütü olarak gelişmişlerdir. Bu anlamda belediye sadece kentte yaşayanların ortak ihtiyaçlarının etkin şekilde karşılanmasının bir aracı değil, merkezi devlet anlayışına karşı sivil toplum geleneğinin sürdürülmesi anlamı taşımaktadır.⁸⁹

Belediyeler ülkemizde 1850 sonrası tepeden inme bir kurum olarak doğmuş, siyasal katılma, eşitlik, yerel demokrasi gibi amaçlarla oluşturulmamışlardır.⁹⁰

Ancak son yıllarda bu konularda düzenlemeler yapılmaktadır. Belediyelerin daha güçlü kurumlar olarak yerel yönetim sistemimiz içinde önemli bir yere gelmesi amaçlanmaktadır. Bununla birlikte katılımcı, etkin ve verimli bir yapılanmanın oluşması adına, 5393 sayılı Belediye Kanununun 13. Maddedeki Hemşehri Hukuku, 76. Maddedeki Kent Konseyi ve 77. Maddedeki Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım konularının düzenlenmesi önemli bir yere sahiptir.

1.2.3. Büyükşehir Belediyeleri

Büyükşehir belediyeleri ilk olarak 1984 yılında, 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yeni bir yerel

⁸⁹ İlhan Tekeli, “ Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’ de Belediyelerin Gelişimi “, *A.İ.D.* , C: 16, S: 2, 1983, s: 6.

⁹⁰ Yalçın Akdoğan, “ Yerel Siyaset- Kavramlar “, *Yerel Siyaset D.*, Okutan Yayınları, İstanbul Ocak 2008, s. 11.

yönetim örgütü olarak kurulmuşlardır.⁹¹ Daha sonra bu KHK, 3030 sayılı kanunla değiştirilmiştir. Bu kanunla birlikte Türk Yerel Yönetimler literatürüne yeni bir kavram olan Büyükşehir belediyesi kavramı girmiştir.⁹² 10 Temmuz 2004 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu⁹³ kabul edilmiştir.

5216 sayılı kanuna göre Büyükşehir belediyesi, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır (madde 3).

Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre nüfusu 750.000' den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim düzeyleri ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla Büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir (madde 4).

Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları şu şekildedir:

- İlçe ve *ilk kademe*⁹⁴ belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,
- Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının

⁹¹ Metin Günday, *İdare Hukuku...*, s. 450.

⁹² Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler...*, s. 204.

⁹³ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1404.html> (22.06.2009).

⁹⁴ 06.03.2008 tarihli ve 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a göre, 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıflar ilçe belediyesine yapılmış sayılır (5747, madde 3). Değişiklikle, ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiştir. Kanun metninin tamamı için bakınız: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5747.html> (28.07.2009).

yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak,

- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak,
- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,
- Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin

belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak,

- Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,
- Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiğı alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek,
- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,
- Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteğı sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek,
- Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem

taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek,

- Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek,
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak,
- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,
- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek,
- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak,
- Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,

- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak olarak belirtilmiştir (5216, madde 7).

Büyükşehir belediyelerinin organları belediyelerdeki yapılanmaya benzer olarak; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye beşkanı ve büyükşehir belediye encümeni'dir.

İlk olarak Ankara, İzmir ve İstanbul'da kurulan Büyükşehir belediyelerinin sayısı 1994' te 15' e ulaşmıştır. Bugün ülkemizde büyükşehir belediyelerinin sayısı 16' dır. Bunlar; Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İzmir, İstanbul, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Samsun, Sakarya Büyükşehir Belediyeleridir.⁹⁵

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte 100 ilçe belediyesinden 1'inin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye, 283 İlk Kademe Belediyesinden 35'i ilçe belediyesine, 8'i büyükşehir dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239'u bağlı buldukları ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye, 1'i büyükşehir dışına çıkarılarak köye dönüştürülmüş ve böylece 240 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.⁹⁶

1.2.4. Köyler

Köyler, geleneksel bir yerel yönetim kuruluşu olarak, Tanzimattan sonra 1864 yılında çıkarılmış olan "Vilayet Nizamnamesi" ile düzenlenmiştir. Köylerin Tüzel kişilik kazanması 1924 yılında çıkartılan Köy Kanunu ile olmuştur.⁹⁷ 1987 yılında köy kanununda bazı değişiklikler yapılmıştır. Köyler, 1924 tarihli, 442 sayılı Köy Kanununa göre yönetilmektedir. Köy sayısı 19/02/2007 tarihi itibariyle 34.414'dir.⁹⁸

⁹⁵ İsmail Ercan, Zehra Odyakmaz, Ümit Kaymak, *Anayasa Hukuku- İdare Hukuku*, İkinci Sayfa Yayınları, İstanbul- 2008, s.719.

⁹⁶ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc> (28.07.2009).
Bkz: Ek-1.

⁹⁷ Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara- 2003, s. 126.

⁹⁸ < <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/HukukiYapiKoy.aspx> > (22. 06 . 2009)

Köy kanununa göre; nüfusu iki binden aşağı yurlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir (madde 1).

Köy tüzel kişiliğinin organları; köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardır. Muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ve köy derneği danışma ve karar organlarıdır.⁹⁹ Köy derneği; köyde bulunan kadın erkek tüm seçmenlerin oluşturduğu topluluktur. Ancak bu ifadenin dernekler yasasında geçen dernekle bir ilişkisi yoktur. Köy derneği ile köylünün doğrudan doğruya yönetime katılması sağlanır ve bu uygulama doğrudan demokrasinin yerel alanda uygulanmasıdır.¹⁰⁰

442 sayılı Kanununun yürürlüğe girdiği 1924 yılında, Türkiye nüfusunun %85'i köylerde, %15'i şehirlerde yaşamaktaydı. Zaman içinde ülkemizin sosyal, ekonomik, demografik ve kültürel yapısında köklü değişimler yaşanmıştır. Kentlerde yaşayan nüfusun oranı %82'ye ulaşırken köylerde yaşayan nüfusun oranı %18'e düşmüştür. Bu değişime bağlı olarak, kırsal alandaki ihtiyaçların kapsam ve niteliği de değişime uğramıştır. Değişen ve artan ihtiyaçlara Köy Kanununda öngörülen hukuki yapıyla cevap verilmesi güç hale gelmiştir. Bu nedenle İçişleri Bakanlığı'nca Köy Kanunu tasarı taslağı hazırlanarak kurumların ve kamuoyunun görüşüne sunulmuştur.¹⁰¹

Şehirlerde mahalle, kırsal alanda köyler, Osmanlı yönetiminden bu yana idarede en alt birimler olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁰² Türkiye' de Köy denilince, nüfusu az, önemli yerleşme merkezlerinin uzağında, ekonomik yapısı tarıma dayalı ve kendine has toplumsal ilişkileri bulunan yerleşmeler akla gelmektedir.¹⁰³

2. Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu

Bu kısımda yerel yönetimlerde hizmet sunumu konusu ele alınacaktır. İlk olarak

⁹⁹ Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku...*, s. 127

¹⁰⁰ Ibid

¹⁰¹ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/koy_kanunu_tasarisi_taslagi.doc> (12.11.2009)

¹⁰² İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete...*, s. 100.

¹⁰³ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 159.

yerel kamu hizmeti kavramı açıklanacak, ikinci olarak da yerel yönetimlerde hizmet sunumu konusu kısaca incelenecektir.

1980 sonrası Kamu Yönetimi alanında yaşanan değişim hareketinin bir sonucu olarak kamu hizmeti kavramının içeriğinde de birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişimler yerel yönetimlerin hizmet sunumuna da etki etmiş, yerel yönetimlerin mevcut hizmet sunum yöntemlerinden farklı yöntemler kullanması konusu önem kazanmıştır. Hizmet sunumunda alternatif yöntemler olarak da adlandırılan bu konu; yerel yönetimlerde hizmet sunumu başlığı altında incelenmektedir.

2.1. Yerel Kamu Hizmeti

Kamu hizmeti, doktrine göre; devletin varlık sebebi, toplumun iyiliğine çalışmak, kamu için gerekli ve faydalı olan teşebbüslere girişmek ve bu teşebbüsleri gerçekleştirecek teşkilatı kurmak ve faaliyetleri yerine getirmektir.¹⁰⁴ Bir diğer tanıma göre, devlet veya kamu tüzel kişileri tarafından genel ve kollektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararı sağlamak için icra edilen ve kamuya arzedilmiş bulunan devamlı ve sürekli faaliyetlere kamu hizmeti denilmektedir.¹⁰⁵

Genel kabul gören tanımıyla kamu hizmeti; bir kamu kurumunun ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altındaki özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmet şeklinde tanımlanmaktadır.¹⁰⁶ Kamu hizmeti kullanıldığı yere göre anlamı değişen, esnek bir kavramdır. Kavramın açıklaması genelde kamu yararı ölçütüne dayandırılmaktadır.¹⁰⁷

Kamu hizmetleri; idari kamu hizmetleri, ekonomik hizmetler, sosyal kamu hizmetleri ve bilimsel-kültürel hizmetler olarak dört gruba ayrılmaktadır.¹⁰⁸ Bir hizmetin kamu hizmeti olabilmesi için ilk olarak kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması gerekmektedir. İkinci olarak da bu hizmetin bir kamu kuruluşu tarafından ya da kamu

¹⁰⁴ Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku*, Ankara 1978, s. 16.

¹⁰⁵ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, C: I, s.13

¹⁰⁶ Şeref Gözübüyük, *Türkiye' nin İdari Yapısı*, TODAİE Yayını No: 120, Ankara 1971, s.6.

¹⁰⁷ Zerrin Toprak Karaman, *Yerel Yönetimler*, İzmir- 1996, s. 2.

¹⁰⁸ Doğan Canman, *Kamu Görevlileri El kitabı*, TODAİE Yayınları, Ankara 2002, s.83.

kuruluşunun denetimi altındaki kuruluşlarca yapılıyor olması gerekmektedir.¹⁰⁹ Bunların dışında kamu hizmetinin genel özellikleri; süreklilik ve kesintisizlik, genellik ve tarafsızlık, düzenlilik, değişkenlik ve uyarılma ile kamu hizmetlerinden yararlanmanın bedelsizliği şeklinde sıralanmaktadır.¹¹⁰

Kamu hizmetleri, modern anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışına kadar devletin tekelinde sunulan hizmetler olarak görülmüştür. Özellikle Aydınlanma Çağı ve Sanayi Devrimi sonrası şehirlerde meydana gelen değişim, yoğun kentleşme, artan hizmet talebi, teknolojinin ilerlemesi gibi nedenlerle kamu hizmetlerinin sadece merkezi hükümetlerce sunulması zorlaşmıştır. Bu nedenle ülkelerin yönetim sistemleri çerçevesinde (üniter-federal) kamu hizmetlerinin sunumu, yerel yönetimlerle merkezi hükümet arasında paylaşılmıştır. Böylece, oldukça geniş anlamda kullanılan kamu hizmeti kavramının yanında, yerel kamu hizmeti kavramı da kullanılmaya başlanmıştır.

Yerel hizmet, belirli bir bölgedeki yerel ortak ihtiyaçların karşılanması ve kamu yararının sağlanması amacıyla yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve özel sektör kuruluşlarınca ilgili yerel yönetim biriminin kontrolü altında sunulan düzenli ve devamlı faaliyetler şeklinde tanımlanabilir.¹¹¹

Yerel kamu hizmetlerinin konusu, halkın ortak yaşamından kaynaklanan ihtiyaçlarının değişkenlik ve önceliklerine göre belirlenmektedir. Bu anlamda yerel kamu hizmetleri genellik ve tarafsızlık ilkeleri içinde süreklilik ve düzenlilik anlayışıyla tüm yerel halkın yararlanılmasına sunulmalıdır.¹¹²

Yerel kamu hizmetleri; imar ve şehircilik, temizlik hizmetleri, ulaşım hizmetleri, sağlık ve çevre hizmetleri, kontrol ve tanzim hizmetleri, eğitim ve kontrol hizmetleri olarak sınıflandırılabilir. ¹¹³ Bu hizmetlerin, yerel yönetimlerce etkili ve verimli

¹⁰⁹ Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin İdari...*, s.8.

¹¹⁰ Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1990, s. 63- 64.

¹¹¹ Recep Bozlağan, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri", *Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Alfa Yayınevi, İstanbul, 2002, s. 204.

¹¹² Adalet Bayramoğlu Alada, *Yerel Yönetim ve Ahlak*, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s. 30

¹¹³ Ömer Torlak, *Belediyelerde Hizmet Yönetimi ve Pazarlama*, Seçkin Yayınevi, Ankara 1999, s.22.

şekilde sunulabilmesi için yerel yönetimlerin bütçesinin yeterli ve güçlü olması gerekmektedir. Yerel yönetimler, merkezi hükümetten yeterince kaynak alabilmeli, akçal denkleştirme (mali tevzin) kapsamında, yasaların kendilerine verdiği görevleri yerine getirebilmek için akçal kaynaklarla donatılmalıdır.¹¹⁴ Yerel yönetimlerle merkezi hükümet arasındaki gelir bölüşümünde; yerel yönetimlerin aldığı payın arttırılması, yerel hizmetlerin daha kaliteli olarak sunulmasına katkı sağlayacağı gibi yerel yönetimlerin özerk yapısına da katkı sağlayacaktır.

Yerel kamu hizmeti kavramı içerisindeki önemli bir konu da optimum hizmet alanı kavramıdır. Optimum hizmet alanı belirli kamu hizmetlerinin en etkin olarak sunulabileceği alan veya nüfusu ifade etmektedir.¹¹⁵ Yerel yönetimlerde etkinliğin arttırılmasının yollarından biriside, en uygun (optimal) hizmet alınının büyüklüğünün ve sınırlarının belirlenmesidir.¹¹⁶

Yerel yönetimler içerisinde hizmet sunma açısından en yoğun olan olan birim belediyelerdir. Belediyeler bir taraftan mevzuat gereği zorunlu olarak, diğer taraftan ise siyasal nedenlerle sundukları hizmetleri nitelik ve nicelik yönünden geliştirmeye çalışmaktadırlar.¹¹⁷ Bu nedenle yerel yönetimlerde hizmet sunumundan kastedilenin; belediyelerde hizmet sunumu anlamına geldiği kolayca söylenebilir.

Kamu hizmeti; özellikle Kıta Avrupası hukuk sisteminde ve başta Fransa olmak üzere Kıta Avrupası devlet geleneğinde önemli yeri olan bir kavramdır. Bu noktada “devlet kamu hizmeti teşkilatının bütünüdür”¹¹⁸ şeklinde yapılan tanım, kamu hizmeti kavramının devlet teşkilatı içerisindeki yerinin anlaşılması açısından iyi bir örnektir. Devlet teşkilatıyla bu derece bütünleşmesinin bir sonucu olarak kamu hizmeti, idare hukukunun önemli bir konusu haline gelmiştir.

Kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenip sayılarının artması ve kamu hizmetlerinin

¹¹⁴ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim...*, s: 296.

¹¹⁵ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler...*, s. 75.

¹¹⁶ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim...*, s. 20.

¹¹⁷ Ömer Torlak, *Belediyelerde Hizmet...*, s. 8.

¹¹⁸ Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku...*, s. 16.

hacminin büyümesi yirminci yüzyılın, kamu yönetimi veya kamu hizmeti ile karakterize edilmesine neden olmuştur.¹¹⁹ Refah devleti anlayışının gelişmesiyle birlikte devletin yapması gereken işler çoğalmış ve devlet aşırı şekilde büyümüştür. Devletin aşırı büyümesi kamu yönetimi içerisinde bürokrasinin ve paralelinde kırtasiyeciliğin artmasına yol açmıştır. Katı hiyerarşi içerisinde kurallara aşırı bağlı bir yapının oluşması ve merkeziyetçiliğin artması, kamu hizmetlerinin sunulmasında verimsizliğe ve hantallığa yol açmıştır. Bu anlayış içerisinde yurttaşlar, sivil toplum örgütleri, özel sektör, yerel yönetimler gibi aktörler sistemin içerisinde aktif olarak yer alamamakta; sadece devlet bürokrasisinin izin verdiği ölçüde sisteme dahil olmasına neden olmuştur. Bu durum kamu hizmeti anlayışında da benzer sonuçlar doğurmuştur.

Kamu hizmeti, toplumun müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması bakımından devletin yapmak zorunda olduğu hizmetler olarak nitelendirilmektedir. Devlet bu hizmetleri prensip gereği merkez ve yerel yönetim birimleri aracılığıyla gerçekleştirmektedir.¹²⁰ Özellikle merkeziyetçi yapıya sahip olan ülkelerde; tüm kamu hizmetlerinin devlet hiyerarşisi içerisinde, merkezden yürütülmesi, kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde tüm ülkede uygulanmasını güçleştirmektedir. Yerel yönetim birimlerinin bir hizmeti gerçekleştirirken merkezin ağır vesayeti altında çeşitli bürokratik aşamalardan oluşan bir yol izlemek zorunda kalması, kamu hizmetlerinin yerel düzeyde gerçekleştirilmesi aşamasında gecikmelere ve verimsizliğe neden olduğu görülmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla birlikte, merkeziyetçi ve ağır bürokrasinin hakim olduğu yapıdan, yumuşak hiyerarşi ve esnek örgüt yapısının hakim yapıya doğru geçilmeye başlanmış; devletin asli görevlerine çekilmesi anlayışına dayalı, performans hedefleri olan ve piyasa sisteminin denetim mekanizmasına sahip, vatandaş merkezli bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Bu anlayış hizmetlerde nitelik sağlanması esasını da beraberinde getirmiştir. Böylece kamu hizmetlerinin niteliğinde de değişim ve dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. Devletin, kamu hizmetlerini doğrudan kendi örgütü eliyle yürüttüğü modelden, kamu hizmetlerinin sunumunda diğer yerel ve ulusal aktörlerin de yer aldığı, klasik kamu hizmeti sunumu yöntemlerinin dışında değişik yöntemlerin de kullanıldığı bir yapıya doğru geçiş meydana gelmiştir.

¹¹⁹ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi...*, s. 22.

¹²⁰ Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara 2003, s. 39.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının gelişmesinde ve buna paralel olarak kamu hizmeti kavramında ki değişiminde, 1980 öncesi belli başlı gelişmelerin de önemli payı vardır. Devlet görevlerinde özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası nitelik ve nicelik açısından yaşanan değişiklikler, ekonomik ve sosyal sosyal kalkınmanın gerektirdiği sosyo-ekonomik nitelikli kamu hizmetlerinde önemli değişimlere neden olmuştur.¹²¹ Kamu hizmeti kavramı, 1970' li yıllardan itibaren başlayan devletin sosyo ekonomik işlevlerinin yeniden tanımlandığı özelleştirme, liberalizasyon olarak nitelendirilen politikalarla birlikte önemli ve güncel bir hale gelmiştir.¹²² 1980 sonrası Yeni Kamu Yönetimi anlayışının gelişmesiyle birlikte kamu hizmeti literatürüne yeni kavramlar dahil olmaya başlamıştır. Bunların başlıcaları; genel ekonomik yarar hizmetleri, evrensel hizmet, ek hizmetler, kamusal yarar hizmetleri, kamu hizmeti zorunlulukları şeklinde sayılabilir.¹²³

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yönetim kavramı ortaya çıkmıştır. Devlet, sivil toplum ve özel sektör arasında katalizör görevi üstlenen yönetim kavramıdır. Etkin ve verimli hizmet sunumunu sağlayan, katılımcılığa dayalı ve eylemlerinden sorumlu devlet anlayışı, yönetim düşüncesi içerisinde gelişmeye başlamıştır. Yönetim kavramı çerçevesinde; yerel yönetimlerin devletle olan ilişkilerinde daha özerk, güçlü ve söz sahibi olması, yerel değerlerin ön plana çıkarılarak yerel yönetimlerin daha aktif kurumlar haline gelmesi amaçlanmıştır. Bu anlayış yerelleşme eğilimlerinin artmasına neden olmuş ve yerel yönetimler; yurttaşlar, özel sektör ve sivil toplum ile devlet arasındaki ilişkilerde önemi hızla artan kuruluşlar olarak ön plana çıkmaya başlamıştır.

Bir hizmeti en yakın birimin yürütmesi esasına dayanan hizmette yerellik ilkesi (subsidiyarite), karar verme mekanizmasını olabildiğince vatandaşa yaklaştırmak amacını güden bir anlayıştır.¹²⁴ Subsidiyarite ilkesinin uygulanma amacı yerel yönetimlerde etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunumunu sağlamak; hizmetlerin gecikmeden, yerinde ve doğru olarak sunulmasını sağlamaktır. Bu anlamda yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında subsidiyarite ilkesinin önemli bir yeri olduğu savunulabilir.

¹²¹ Doğan Canman, *Kamu Görevlileri...*, s.81.

¹²² Emel Uçar, “ Kamu Hizmeti Kavramının Dönüşümü “, *Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) IV Bildiriler Kitabı*, Muğla Belediyesi Yayınları, Muğla 2007, s. 404.

¹²³ Dursun Ali Ulusoy, “ Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri “, *Gün Işığında Yönetim*, İl Han Özay, İstanbul- 2002, s.294

¹²⁴ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi...*, s. 79- 80.

Bu gelişmelerin etkisi altında yerel yönetimlerin hizmet sunumu konusunda ve yerel kamu hizmetleri konusunda da değişimler yaşanmaya başlanmıştır. Yerel yönetimler; kamu hizmeti anlayışında meydana gelen değişim, yerelleşme hareketi, yönetim anlayışı, subsidiyarite ilkesinin yaşama geçmesi, rekabetçi hizmet anlayışının hız kazanması gibi nedenlerle, mevcut yerel kamu hizmeti sunma yöntemlerini gözden geçirmeye başlamışlardır.

Bununla birlikte hızlı kentleşme, ekonomik, sosyal, ekonomik ve kültürel faktörlerde meydana gelen değişimler ve gelişmeler, yerel hizmetlere olan talepleri de arttırmıştır. Bu gelişmeler sonucunda yerel yönetimler; yerel kamu hizmetlerini klasik yöntemlerin dışında alternatif hizmet sunma yöntemleri çerçevesinde sunmaya başlamışlardır.¹²⁵

2.2. Yerel Kamu Hizmeti Sunma Yöntemleri

Aşırı kentleşme, teknoloji, ulaşımdaki gelişmeler ve sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması, yerel yönetimlerin hizmet yükünü arttırmıştır. Özelleştirmenin yaygınlaşması, kaynak ve teknik personel yetersizliği, bürokrasiden kaçınma, vesayet denetiminin dışına çıkma gibi nedenlerle yerel yönetimler; hizmetlerini etkin, ucuz, kaliteli yürütebilmek amacıyla alternatif kurumsal hizmet sunma yöntemlerine yönelmişlerdir.¹²⁶ Böylece yerel yönetimler; üretimde verimlilik artışı göstererek hizmetlerin bürokrasiye takılıp gecikmesini önlemeye çalışmaktadırlar.¹²⁷

Yerel yönetimlerde alternatif hizmet sunumu konusunu, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi olarak da görülmektedir. Özelleştirme; kamu teşebbüsleri ve diğer kamu mallarının tamamının ya da bir kısmının satışı, kiralanması ve yönetiminin transferi ile kamu hizmetlerinin özel sektöre ihale yoluyla yaptırılması anlamına gelmektedir.¹²⁸ Başta ABD olmak üzere dünyada bu tür uygulamalara sıkça rastlanılmaktadır. Örneğin ABD’de yapılan bir araştırmaya göre gerçekleştirilen özelleştirmeler sonucunda asfalt kaplama

¹²⁵ Uğur Yıldırım, “Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunumu“, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- I Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 399.

¹²⁶ Halil Kalbalık, *AB Ülkeleriyle...*, s. 354.

¹²⁷ Ertuğrul Acartürk, “Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, *Yerel Yönetim ve Denetim D.* , Haziran- 2002, C: 7, S: 6, s. 22.

¹²⁸ Zerrin Toprak Karaman, *Yerel Yönetimler*, İzmir 1996, s. 143.

işinde %96, sokak temizlik işinde %43, çim bakım işlerinde %40, güvenlik hizmetlerinde %73 oranında tasarruf sağlanmıştır.¹²⁹

Özelleştirme kavramı yerel yönetimler için iki ayrı işlemi ifade etmektedir. İlk olarak kendi meclisleri eliyle veya yasalar yoluyla kurulan iktisadi teşebbüslerin veya diğer hizmet birimlerinin özelleşmesidir. İkinci olarak ise yerel yönetimlerin çöp toplama, mezbaha, mezarlık, itfaiye gibi hizmetleri diğer kurum ve kuruluşlara yaptırabilmeleridir. Bu durum yerel hizmetlerin özelleştirilmesini ifade etmektedir.¹³⁰

Yerel hizmetlerin özel sektör eliyle ya da hizmet sunumunda diğer alternatif yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerde önemli kaynak tasarrufları sağlamaktadır. Örneğin ABD’ de yerel hizmetlerin maliyetleriyle ilgili olarak yürütülen bir karşılaştırmalı inceleme, aynı faaliyetlerin özel sektör yerine doğrudan yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi durumunda giderlerin en az üçte biri oranında yüksek olduğunu ortaya koymaktadır.¹³¹

Kamu hizmetlerinin giderek genişlemesi ve artmasından dolayı yerel idareler bazı alanlarda bunlara tek başına yetmemektedir. Ülkenin yönetim sistemi ister üniter ister federal olsun, hizmetlerin daha iyi ve çabuk karşılanması için yerel yönetimler; bürokratik engelleri, mali denetim ve katı muhasebe kurallarını aşacak farklı yöntemlerden yararlanmaktadırlar.¹³²

Yerel yönetimler, yerel kamusal hizmetleri kendi imkanlarıyla sunabilecekleri gibi, emanet yöntemi veya sözleşmeye dayanarak, ihale ile başkalarına yaptırarak da sunabilmektedirler.¹³³ Bunun dışında diğer alternatif hizmet sunma yöntemlerini de kullanabilmektedirler. Kullanılan başlıca yöntemler; imtiyaz, kiralama, hizmet sözleşmesi, satış, yönetimler arası işbirliği, kupon sistemi, gönüllü kuruluşlar, şirketleşme ve ortak

¹²⁹ Ahmet Ulusoy, Tekin Vural. *Mahalli İdareler*, Seçkin, Ankara, 2005, s. 371.

¹³⁰ Recep Bozlağan, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri ”, *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’ de Yerel Yönetimler*, Hüseyin Özgür, Bekir Parlak, Alfa Yayınevi, İstanbul-2002, s. 209.

¹³¹ Sadun Emrealp, Drew Horgan, *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, TOKİ-IULA-EMME Yayını, İstanbul- 1993, s.14.

¹³² Nuri Tortop, “ Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri ”, *A. İ. D.* , 1993, C: 26, S: 2, s. 72

¹³³ Hamit Palabıyık, “ İl Özel İdaresi...” , s. 48.

girişim, ücretlendirme, kendi kendine hizmet, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler olarak sıralanabilir.

En çok kullanılan yöntemlerden birisi emanet yöntemidir. Emanet usulü, kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya kamu kesiminde yer alan tüzel kişilere gördürülme usulüdür.¹³⁴ Emanet usulünde hizmetten sorumlu olan kuruluş, kendi tüzel kişiliği içinde, kendi parası ve personeli ile bu hizmeti yürütmektedir.¹³⁵

İhale yöntemi; hizmetin finansmanı devlet tarafından karşılanırsa dahi üretimin ihale yoluyla özel kesimden temin edilesi esasına daylı bir yöntemdir.¹³⁶ İhale yöntemi; kamu mal ve hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarınca bir sözleşmeye dayalı olarak yürütülmesidir. Bu sayede idari birim söz konusu hizmeti, kendi örgüt ve personeli ile yürütmek yerine özel firmalar eliyle yürütmektedir. İhale, etkin bir kamu hizmeti üretimi ve kaynak kullanımı için hizmetin en uygun ve ucuz girdisi ve ara malı ile üretimin bir aracı olarak görülebilir.¹³⁷ Doğrudan yönetim olması gereken polis ve trafik hizmetlerinin bile yerel yönetim dışındaki kuruluşlara ihale edildiği görülmektedir. Örneğin İrlanda da şehir polis hizmeti, Lizbon şehrinde trafik hizmeti yerel idarenin dışında özel kuruluşlara ihale ile verilmektedir.¹³⁸

İmtiyaz yönteminde yerel yönetim bir kamu hizmetinin finansman ve idaresini tamamen veya kısmen bir özel işletmeciye devretmektedir ve özel girişimcinin yapmış olduğu yatırımların karşılığını alabileceği bir teminat tekeli mevcuttur.¹³⁹ Bu tür sözleşmelerle yerel yönetim, bütünüyle kendi yetkisi altındaki belirli bir hizmetin, önceden tanımlanmış bir alanda üretilmesi ve belde halkına sunulması yetkisini özel firmalara yada kâr amacı gütmeyen kuruluşlara belirli bir dönem için devredebilmektedir.¹⁴⁰ İmtiyaz yöntemi genellikle doğal tekel özelliği olan gaz, elektrik, su, metro, kanalizasyon gibi

¹³⁴ Metin Günday, *İdare Hukuku...*, s. 306.

¹³⁵ Kemal Gözler, *İdare Hukukuna...*, s. 209.

¹³⁶ Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara 2004, s. 105.

¹³⁷ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birleşik Yayıncılık, 1997, s.165.

¹³⁸ Nuri Tortop, "Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri", *A. İ. D.*, C: 26, S: 2, 1993, s. 66.

¹³⁹ Ertuğrul Acartürk, "Yerel Yönetimlerde...", s. 23.

¹⁴⁰ Sadun Emrealp, Drew Horgan, *Belediyelerde Alternatif Hizmet...*, s. 33.

belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için bir veya birden çok kişi yada firmaya verilmesi şeklinde uygulanmaktadır.¹⁴¹

Kiralama yöntemi; hizmeti yürütmek için gerekli olan araç ve gereçlerin kamuya ait olması, yönetimi ve işletilmesinin özel kişi ya da kuruluşlara verilmesidir. Kamu hizmeti birimleri, menkul ve gayrimenkulleriyle, sözleşmede belirlenen süre için ve bir bedel karşılığında özel sektöre kiraya verilebilir.¹⁴² Ancak kamu idaresi ya da kamu kurumları belirlenmiş olan sözleşme şartları içerisinde kiracıyı her zaman denetlemek ve değiştirmek hakkına sahiptirler.¹⁴³

Hizmet sözleşmesi yönteminde yerel yönetimler hizmete ilişkin yatırımı yapmakta, bunun işletilmesini ise özel sektöre ihale etmektedirler.¹⁴⁴ Yerel yönetimler sayaç okuma, fatura düzenleme, ücret tahsili, kanalizasyon temizletilmesi, atık toplatılması veya işletilmesi, kamu ulaşım araçlarının bakım ve işletilmesi, dağıtım şebekelerinin bakımı gibi hizmetlerin yürütülmesini veya dağıtımını hizmet sözleşmesiyle özel bir şirkete verebilmektedirler.¹⁴⁵

Satış yöntemi, belediyelerin elindeki arazi, bina, belediye iktisadi teşebbüsleri ve her türlü mal varlığının, doğrudan ya da hisse yoluyla satışına dayalı bir modeldir.¹⁴⁶ İngiltere’de satış yöntemiyle; British Airways, British Telecom, British Airports, British Gas, Rolls Royce, Jaguar şirketleri özel girişimcilere satılmıştır. Ayrıca park alanlarının ve apartman dairelerinin satışı da bu konuda örnek olabilir.¹⁴⁷

Yönetimler arası işbirliği yönteminde belediyeler yada yerel yönetimler hizmetleri doğrudan kendileri üretmek yerine başka belediye veya kamu kuruluşu ile anlaşmak suretiyle satınalabilmekte ya da yaptırabilmektedirler. Örneğin asfalt şantiyesi kurmak

¹⁴¹ Ertuğrul Acartürk, “Yerel Yönetimlerde...”, s. 23.

¹⁴² Ahmet Ulusoy, Tekin Vural: “Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri”, *T. İ. D.*, Yıl: 75, Haziran 2003, S: 439, s. 124.

¹⁴³ Halil Kalabalık, *AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı...*, s. 357.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Recep Bozdoğan, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme...”, s. 223- 224.

¹⁴⁶ Ertuğrul Acartürk, “Yerel Yönetimlerde...”, s. 24.

¹⁴⁷ Ahmet Ulusoy, Tekin Vural, “Yerel Hizmetleri Özelleştirme...”, s. 135.

oldukça maliyetli ve teknik donanım gerektiren bir iş olduğundan, bir belediye, bu konuda ihtisaslaşmış başka bir belediyeden hizmet ihtiyacını karşılayabilir.¹⁴⁸ Bu konuda dünyadaki başarılı örnekler olarak; Almanya’da “zweckverbands“, Fransa’daki “Karma Ekonomi Kuruluşları” ve ABD’nin California eyaletine bağlı Los Angeles kentinde uygulanan “Lakewood Planı” gösterilebilir.¹⁴⁹

Kupon yönteminde, tüketicilere sunulan mal ve hizmet bedellerinde kuponun üzerinde yazdığı parasal değer kadar indirim sağlanmaktadır. Gıda kuponları, satın alma gücü düşük olan yerleşimlerde kentsel hizmet indirimleri, eğitim gibi konularda bu yöntem kullanılmaktadır.¹⁵⁰ Kupon yöntemi daha çok eğitim, sağlık, konut, ulaşım, kreş gibi kamu hizmetlerinin sunulmasında kullanılmaktadır.¹⁵¹

Kamu kaynaklarının kıt olması ve varolan kaynaklarla bütün kamusal ihtiyaçların karşılanamaması, bazı hizmetlerin dernekler, vakıflar, kooperatifler ve diğer gönüllü kuruluşlarca yürütülmesini gerekli kılmıştır.¹⁵² Birçok batı ülkesinde devletler gönüllü faaliyetlerin gelişmesinde etkin rol oynamışlar ve bu sayede kârlı olmayan birçok faaliyetin topluma sunulmasını sağlamışlardır.¹⁵³

Yerel yönetimlerin bütçelerinin kısıtlı olmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan imkansızlıklar, her yerleşim yerinde belde için gönüllü olarak çalışabilecek kişilerin var olabileceğini ortaya çıkarmıştır.¹⁵⁴ Bu anlamda gönüllü kuruluşlar ya da kişiler yerel yönetimler için değerli bir insan kaynağı ve önemli bir insangücü olabilmektedir.¹⁵⁵

Gönüllü kuruluşlar eliyle yürütülebilecek hizmetlere örnek olarak itfaiye hizmetleri,

¹⁴⁸ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden...*, s. 161.

¹⁴⁹ Sadun Emrealp, Drew Horgan, *Belediyelerde Alternatif Hizmet...*, s. 32.

¹⁵⁰ Zerrin Toprak Karaman, “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, *A. İ. D.*, Mart- 1990, C: 23, S: 1, s. 55

¹⁵¹ Turgay Ergun, *Kamu Yönetimi...*, s. 105.

¹⁵² Halil Kalabalık, *AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı...*, s. 361.

¹⁵³ Zerrin Toprak Karaman, “Yerel Hizmetlere...”, s. 54

¹⁵⁴ Ertuğrul Acartürk, “Yerel Yönetimlerde...”, s. 25.

¹⁵⁵ Sadun Emrealp, Drew Horgan, *Belediyelerde Alternatif Hizmet...*, s. 41.

eğlence hizmetleri, cadde temizliği, koruyucu hizmetler gibi hizmetler gösterilebilir¹⁵⁶.

Gönüllü katılım konusu, ülkenin kültürel, manevi, sosyo-ekonomik durumuyla yakından ilgilidir.¹⁵⁷ Yerel hizmetlerin etkin bir şekilde ve demokratik yapılar içinde sunulma noktasında yerel hizmetlere gönüllü katılım önemli bir konudur.¹⁵⁸

Şirketleşme ve ortak girişim yönteminde yerel yönetimler daha etkin hizmet sunabilmek ve hizmetlerde yüksek verim ve tatmin edici sonuçlara ulaşmak için stratejik iş birimlerini şirket statüsüne sokarak özel hukuk hükümlerine göre işletmektedirler.¹⁵⁹ Ortak girişim ise yerel yönetimlerin yerel hizmetleri yürütmek üzere özel sektör kuruluşları ile birlikte ortak şirketler kurmaları ya da yerel yönetimin elindeki şirketleri özel sektörün ortaklığına açmasıdır.¹⁶⁰ Yerel yönetimlerin şirketleşmeye yönelmesindeki nedenler; hizmetlerin özelleştirilmesi düşüncesi, mevcut personel rejimi içerisinde nitelikli eleman bulma konusundaki sıkıntılar ve vesayet denetiminden kurtulmak olarak sıralanmaktadır. Ancak bu yöntemde denetim, koordinasyon ve denetim bakımından sorunlarda yaşanabilmektedir.¹⁶¹

Ücretlendirme veya fiyatlandırma yöntemi, kamu kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarınının piyasadaki şartlara uygun olarak, maliyetleri dikkate alınarak fiyatlandırılması esasına dayanır.¹⁶² Bu yöntem su, doğalgaz, şehiriçi ulaşım gibi hizmet alanlarında sıklıkla uygulanmaktadır. Ancak burada ücretlendirme yapılırken dar gelirli belde halkının durumunun göz önüne alınması gerekmektedir.¹⁶³

Kendi kendine hizmet veya yardım, bir yerel yönetimin birimleri, grupları, mahalleyi veya beldeyi, kendilerinin yararlanacağı hizmetlerin üretilmesi için teşvik etmesi veya

¹⁵⁶ Ahmet Ulusoy, Tekin Vural: “Yerel Hizmetleri Özelleştirme...”, s. 128.

¹⁵⁷ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden...*, s.183.

¹⁵⁸ Hamit Palabıyık, “İl Özel İdaresi...”, s. 48.

¹⁵⁹ Ertuğrul Acartürk, “Yerel Yönetimlerde...”, s. 25.

¹⁶⁰ Recep Bozdoğan, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme...”, s. 224.

¹⁶¹ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden...*, s.186- 191.

¹⁶² Ahmet Ulusoy, Tekin Vural, “Yerel Hizmetleri Özelleştirme...”, s. 129.

¹⁶³ Ertuğrul Acartürk, “Yerel Yönetimlerde...”, s. 26.

yönlendirmesi durumunda gerçekleşen bir yöntemdir.¹⁶⁴ Bununla birlikte okunmuş gazeteleri, boş şişeleri kent merkezindeki çöp toplama ünitesine götüren birey; çocuğuna kaldırımdan yürümesini ve yaya geçidini kullanmasını öğütleyen bir baba, kendi kendine hizmet yöntemini uygulamaktadır.¹⁶⁵

Vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler, hemşehrilerin, kâr amacı gütmeyen kuruluşların veya özel şirketlerin bazı kentsel hizmetlerin sağlanmasına yönelik olarak özendirilmesi amacıyla yerel yönetim tarafından, birtakım idari düzenlemelerle, vergi, resim, harçlarda teşvik sağlanması ya da indirim yapılmasıdır.¹⁶⁶ Bu yöntem pek çok ülkede özellikle sosyal alanda sıkça kullanılmaktadır. Bununla birlikte ABD’de ambulans hizmetleri, çöp toplama ve haşeratla mücadele konularında bu yönteme başvurulmaktadır.¹⁶⁷

Alternatif hizmet sunumu, dinamik ve yaratıcı bir kamu sektörünün yeniden yapılandırılması süreci olarak görülebilir. Bu yaklaşım sayesinde bireyler, sivil toplum grupları ve diğer yönetim alanlarıyla paylaşılan yönetim fonksiyonlarının vatandaşlara sunulan hizmetlerin iyileştirilmesine katkıda bulunacağı beklenilmektedir.¹⁶⁸

Yerel yönetimlerde katılımcı ve halka dönük hizmet politikalarının geliştirilmesi, belde halkının yerel yönetim üzerindeki denetim mekanizmasını güçlendirmesi beklenmektedir. Bu sayede bir yandan yerel yöneticiler toplumsal tercihleri doğru olarak algılayıp hizmet sunma sürecini bu doğrultuya yöneltirken, bir yandan da yerel yönetimde demokratik ve etkin yönetim yapısına geçiş de kolaylaşmış olacaktır.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Sadun Emrealp, Drew Horgan, *Belediyelerde Alternatif Hizmet...*, s. 43.

¹⁶⁵ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden...*, s. 192.

¹⁶⁶ Sadun Emrealp, Drew Horgan, *Belediyelerde Alternatif Hizmet...*, s. 40.

¹⁶⁷ Ahmet Ulusoy, Tekin Vural, “Yerel Hizmetleri Özelleştirme...”, s. 130.

¹⁶⁸ Uğur Yıldırım, “Yerel Yönetimlerde Alternatif ...”, s. 396- 397.

¹⁶⁹ Sadun Emrealp, Drew Horgan, *Belediyelerde Alternatif Hizmet...*, s. 70- 71.

İKİNCİ BÖLÜM

GÖNÜLLÜLÜK VE YEREL HİZMET SUNUMUNA GÖNÜLLÜ KATILIM

Bu bölümde gönüllülük ve yerel hizmetlere gönüllü katılım konuları ile yerel hizmet sunumuna gönüllü katılım konusu incelenmiştir.

Ülkemizde son yasal düzenlemelerle uygulanmaya başlayan yerel hizmetlere gönüllü katılım konusu öncelikle gönüllülük kavramı ve yerel hizmetlere gönüllü katılım literatürü ve bu konudaki en önemli düzenlemelerden birisi olan İçişleri Bakanlığı tarafından 2005 yılında yayınlanan “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği” çerçevesinde incelenmiştir.

1. Gönüllülük Kavramı

Gönüllülük kavramı geniş bir ifadeyle; bir işi yapmayı hiçbir mecburiyet yokken üstlenmek olarak tanımlanmaktadır.¹ Başka bir ifadeyle gönüllülük bireylerin toplumsal sorumluluk anlayışıyla, çıkar gözetmeksizin bilgi, zaman, beceri, deneyim ve kaynaklarını kendi özgür iradeleriyle bir sivil toplum kuruluşunun amacı doğrultusunda kullanmaları olarak da tanımlanmaktadır.²

Gönüllülüğün birçok tanımı olmasına rağmen 4 önemli özellik ön plana çıkmaktadır. Bunlar gönüllülüğün zorunluluk içermiyor olması, ücretsiz (maddi beklentinin olmayışı) olması, gönüllülerin organize bir grup içerisinde yer alıyor olması ve faaliyetlerin

¹ < <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=G%D6N%DCLL%DC&ayn=tam> > (23.07.2009)

² < <http://www.tev.org.tr/tr-tr/tevhakkında/Sayfalar/gonulluluk.aspx> > (23. 07. 2009)

başkalarının, toplumun veya özel grupların yararına yapıyor olması olarak sıralanabilir.³

Gönüllülüğün çıkış noktasında kişinin herhangi bir baskı veya mecburiyet duygusu altında kalmadan, kendi istek ve rızasıyla bir işi yapmayı üstlenmesi veya bir organizasyona katılması yatmaktadır. Bu anlamda gönüllülük kişinin hür iradesinin gönüllü bir aktiviteyi gerçekleştirmek yolunda olması, bunu bir mecburiyet karşısında yapmıyor olması ve yapılan iş sonucunda maddi bir karşılık beklememesidir.

Gönüllülükle ilgili yapılan tanımlamalarda vurgulanan ortak nokta; gönüllülüğün, maddi bir çıkar gözetilmeden ve hiçbir dış baskıya maruz kalmaksızın kişilerin kendi arzularıyla zevkle gerçekleştirdikleri bir eylem olduğudur. Bu anlamda gönüllülük sadece kişiye özgü bir olgu değil, tüzel kişiliği de kapsayan bir hareket tarzıdır. Bu noktadan hareketle gönüllülük, toplumsal sorumluluk anlayışı çerçevesinde hareket eden kişiler ile kamu ve özel sektör işletmeleri gibi tüzel kişiliği olan kurum ya da kuruluşları kapsamaktadır.⁴

Gönüllülük bir görev değil yapılan bir seçimdir ve paylaşımcılık temelinde kişisel motivasyon, karşılıklı güven ve takım ruhunu yansıtan uygulamalar bütünüdür.⁵

Gönüllülük kavramının en önemli unsuru, gönüllü olan gerçek veya tüzel kişilerdir. Gönüllüler, gönüllülük kavramının teoride kalmaktan çıkararak pratik hale dönüşmesindeki temel faktördürler.

Gönüllü, sözlük anlamına göre bir işte kişinin kendi rızasıyla çalışmasıdır. İngilizce'ye Latince'den geçen "Voluntarr" sözcüğüne göre ise; özgür irade, kişisel seçim ya da tercih anlamına gelmektedir.⁶

Gönüllüler; bilgi, deneyim, enerji, hoşgörü, paylaşımcılık, iyi insani ilişkiler, profesyonel yaklaşım, sorumluluk üstlenme gibi özelliklere sahip olabileceği gibi, bu özellikleri taşımadığı halde toplum için bir şey yapmak isteyen bireyler de olabilir. Bir

³ Paul Dekker, *Voluntering, Nonprofit Sector and Civil Society: Comparisons and Questions For Further Research, Kick-Off Conference For CINEFOGO*, Denmark, 19.10.2005, p. 2.

⁴ Ibid, s. 69.

⁵ Ayten Akatay, Nazan Yelkikalan, *Sivil Toplum Kuruluşlarında Gönüllülük ve İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ekin Yayıncılık, 2007, s. 68- 69.

⁶ Ibid, s.73.

gönüllünün taşınması gereken ilk ve vazgeçilmez nitelik samimi olarak “gönüllü” olmasıdır.⁷

Gönüllülerin bulunması, bu kişilerin potansiyelinin açığa çıkarılması ve amaca uygun olarak yönetilmesi oldukça önemli bir konudur. Bu anlamda gönüllüler ile ilgili işlerin profesyonelce, bir plan dahilinde ve amaca ulaşacak şekilde etkin ve verimli olarak yürütülmesi karşımıza “gönüllü yönetimi” kavramını çıkartmaktadır.

Gönüllü yönetimi konusunda yapılan bilimsel çalışmalar, gönüllülük esaslı faaliyetlerde bulunan kişilerin yönetiminin işletmelerde uygulanan insan kaynakları yönetimine benzer yönleri olduğunu fakat işlerin gönüllülük esasına dayandığı için farklı ve zor yönlerinin olduğunu göstermektedir. Bu nedenle gönüllü yönetimi belli sürece bağlı olarak işlemelidir. Bunun için öncelikle kurumda yapılacak işlerin belirlenmesi gerekmektedir. Yapılacak işler konusunda da bir hiyerarşik sıralama oluşturulup faaliyetlerin ona göre plânlanması gerekmektedir. Bu çerçevede sivil toplum kuruluşlarında gönüllü yönetim süreci başlıca şu konuları içermelidir;⁸

- Kurumda yapılacak işlerin belirlenmesi ve plânlama,
- Gönüllü bulma, gönüllüleri kuruma çekme,
- Gönüllülerin kuruma oryantasyonu,
- Görevlendirme,
- Gönüllü eğitimi ve yetiştirilmesi,
- Kayıtlama ve raporlama,
- Gönüllülerin çalışmalarının değerlendirilmesi,
- Ödüllendirme olarak sıralanmaktadır.

Kişiler; bireysel nedenler, sosyal nedenler yada yakın çevreden kaynaklanan nedenlerle gönüllü olabilmektedirler. Gönüllü olmanın avantajları ile kişiyi gönüllü yapan etkenlerin esasen birbiriyle örtüştüğü görülmektedir. Bu anlamda gönüllülüğün en önemli avantajları; haz ve manevi zenginleşme, kişide özgüven gelişimi, ekip çalışması becerilerinde artış, toplumsal konumda meydana gelen değişim, yeni bir çevre ve arkadaşlıklar edinme, yeni ilgi alanlarının oluşması olarak sıralanmaktadır.⁹

⁷ < <http://www.stgm.org.tr/docs/1170243247gonulluluk.pdf> > (25.08.2009)

⁸ < <http://www.siviltoplum.com.tr/?ynt=icerikdetay&id=134> > (25.08. 2009)

⁹ Ayten Akatay, Nazan Yelkikalan, *Sivil Toplum...*, s.76- 79.

Bununla birlikte gönüllülerin ilgili STK içerisinde birtakım işlevleri de bulunmaktadır. Gönüllülerin;¹⁰

- Aidat, bağış gibi yollarla gönüllü kuruluşlara parasal kaynak oluşturmakta,
- Mesleki bilgi ve becerilerini buldukları STK' ya aktararak düşünce ve emek gücünü STK'nın hizmetine sunmakta,
- STK'nın amaçları doğrultusunda baskı unsuru olarak kamuoyu oluşturmakta
- STK'nın yönetim ve danışma kurulu gibi organları vasıtasıyla veya üyeler arasındaki tanınmış, sayılan, etkili kişiler yoluyla üst düzey kesimlerle ilişkiler kurmak,
- Sözcülük yapmak,
- STK'nın çalışmalarını çevresine aktararak bir iletişim ve bilgilendirme merkezi olmak,
- Bulduğu çevrenin gündemini belirleyici ve çevreyi örgütleyici unsur olmak,
- STK' ya yeni üyeler kazandıran temsilci olmak gibi birbiriyle kıyaslanamayacak derecede önemli işlevleri bulunmaktadır.

Gönüllülük; kişilerin herhangi bir menfaat beklemezsizin, bilgi, beceri ve deneyimlerini belli bir amacı gerçekleştirmek için paylaşımları temeline dayalı bir kavramdır. Bu anlamda gönüllülük, içinde bulunulan toplumda; bireysel ve sosyal sorumluluk sahibi, ekip çalışmasına yatkın, iletişim becerisi güçlü olan, farklı kültürlerle uyum sağlayabilen, eleştiri-özeleştiri yapabilen, yeniliklere açık, araştırmacı, paylaşımcı bireylerin gelişimine katkı sağlayan önemli bir dinamiktir.

1.1. Demokrasi ve Gönüllülük

Demokrasi; Eski Yunan' dan bu yana tartışılan ve içerisinde yaşadığımız zamanda vazgeçilmez bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle dünyada yaşanan değişim hareketleri sonrası, ülkelerin sosyo- ekonomik ve kültürel yapılarında yapılarında meydana gelen değişimler ile devlet kavramına bakışta meydana gelen değişim, demokrasinin önem kazanmasına neden olmuştur. Bu değişim döneminin önem kazanan bir diğer kavramı ise gönüllülüktür. Demokratik pratiklerin hayata geçişi sırasında pekçok noktada bu iki kavram birbirine yaklaşmaktadır.

¹⁰ Ibid, s.81- 84.

Demokrasi latince bir deyim olarak; halk anlamındaki *demos* sözcüğü ile iktidar-egemenlik anlamındaki *kratos* sözcüklerinin birleşmesiyle oluşmuştur. Sözcük olarak ise halkın kendi kendisini yönetmesi, halk iktidarı anlamına gelmektedir.¹¹

Demokrasi sadece halk tarafından yönetim değil halk için yönetim olarak tanımlandığından dolayı, Abraham Lincoln'ün ifadesiyle “ halkın, halk için halk tarafından yönetimidir ” şeklinde bir tanımlama yapılabilir.¹²

Demokrasi teorileri Normatif ve Ampirik demokrasi teorileri olarak ikiye ayrılmaktadır. Normatif demokrasi teorisi halkın bütün isteklerine uyan ideal bir demokrasiyi, Ampirik demokrasi teorisi ise ideali değil ideale yaklaşan ve olması gerekeni değil, olanı ele alan demokrasi teorisidir.¹³

Klasik ya da çoğulcu demokrasi anlayışı (veya Batı Demokrasisi); Avrupa' da merkezi krallarla burjuvazi arasındaki çekişme sonrasında doğmuştur ve belli ilkelere dayanmaktadır. Bu ilkeler; siyasal çoğulculuk, temsil, seçim, çoğunluğun yönetme hakkı, muhalefet etme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin korunması, yasa önünde eşitlik olarak sıralanmaktadır.¹⁴

Bugün, dünyada uygulanmakta olan parlamenter sistem, başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi, meclis hükümeti sistemi gibi yönetim sistemleri çoğulcu demokrasinin uygulanması sonucu ortaya çıkmışlardır.¹⁵

Egemenliğin kullanımı bakımından üç farklı uygulama biçimi olarak; temsili demokrasi, yarı temsili demokrasi, doğrudan demokrasi gibi demokrasi tipleri bulunmaktadır. Temsili demokraside egemenlik temsilciler eliyle kullanılmaktadır. Yarı temsili demokrasi de egemenliğin kullanımı temsilcilerle paylaştırılmış, doğrudan demokraside ise egemenlik direkt olarak halk tarafından kullanılmaktadır.¹⁶

¹¹ Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s. 22.

¹² Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa 2004, s. 112.

¹³ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş...*, s.112- 113.

¹⁴ Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku...*, s. 24- 27.

¹⁵ Ibid, s. 29- 44.

¹⁶ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş...*, s. 115.

Demokrasi devlet yönetiminde teorik olarak uygulanması, devlet ile bireylerin ilişkilerine ve ülkenin bütünündeki günlük yaşamın seyrine pratik uygulamalar olarak yansımaktadır.

Demokrasi, ilk etepta, devlet ile sivil toplumun ayrımını gerektirmektedir. Toplumun demokratik niteliğinin bir anayasa ile belirlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bireylerin temel demokratik hak ve özgürlükleri, yönetime katılım ve temsil ilkeleri, sözleşme sistemi ve hukuk devleti ilkesi, şeffaflık, yargının bağımsızlığı, özgür ve dürüst seçimler, eşit oy, alternatif bilgi edinme, toplanma ve gösteri özgürlüğü, çoğulculuk gibi birçok ilke ve kural demokrasinin temel gerekleri içersinde yer almaktadır.¹⁷

Demokrasinin en önemli özelliklerinden birisi de katılımcılığı içeriyor olmasıdır. Katılımcılık veya katılım kavramı Eski Yunan Uygarlığı'ndan bu yana siyaset felsefesinde önemli bir yere sahip olan ve siyasal sistemin meşruiyetini sağlayan önemli kavramlardan birisidir.¹⁸ Katılım, yönetime katılma, birlikte belirleme, ortak yönetim çoklu yönetim gibi değişik şekillerde isimlendirilmektedir. Bununla birlikte katılımın hem siyasal hem de yönetsel boyutu vardır. Katılım demokratik yurttaşların, katılımı sağlayacak çeşitli olanaklarla politika yapımına aktif katılımını ifade eden bir kavramdır.¹⁹

Demokrasinin sahip olduğu katılım kavramı, yurttaşların yönetim süreçlerine katılımını esas alan bir yapıya sahiptir. Özellikle yerel yönetim yapılanmalarında yer alan belediye meclislerinin toplantıları, halk toplantıları, kent konseyleri, yerel gündem 21'ler gibi yapılanmaların içerisinde yurttaşların aktif şekilde rol alması katılımın temel amacıdır.

Bahsedilen bu yapılanmaların içerisinde yer almak ise beraberinde gönüllülük kavramını getirir. Çünkü bu yapılanmaların birçoğu gönüllülük esasına göre işleyen yapılanmalardır. Gönüllülük, demokratik uygulamaların yurttaşların katılımıyla gerçekleştirilmesinde köprü görevi görmektedir.

¹⁷ Selahattin Yıldırım, *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, TOKİ- IULA EMME Yayını, Kent Basımevi, 1993

¹⁸ Argun Akdoğan, "Yerel Yönetimlerde Halkın Katılımı: Sınırlılıklar ve Yeni Açılımlar", *Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, 3-4 Aralık 2004- Biga- Çanakkale, s. 273

¹⁹ Hamit Palabıyık, Mustafa Görün, "Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği", *Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı*, 3-4 Aralık 2004- Biga- Çanakkale, s. 261- 270.

Gönüllülük, katılımın güçlendirilmesi, yerinden yönetimlerin desteklenmesi ve yurttaşlara yönetimi kontrol olanağı veren bir yapıdır. Kamu kurumlarının yurttaş yönetimlerine dönüşmesine sağlayan bir işleve sahip olan gönüllülük, yurttaşların çeşitli projelerde görev alarak sosyal sorumluluk üstlenmesine ve yurttaşların çeşitli yönlerdeki yeteneklerini harekete geçirerek bunu demokrasinin yaşaması ve güçlenmesi için kullanmayı sağlayan önemli bir araçtır.²⁰

1.2. Sivil Toplum ve Gönüllülük

Sivil kelimesinin kökeni Latince’de devlet, şehir, site anlamına gelen “civitate” kelimesinden gelmektedir. Kelime önce Fransızca’ya oradan da İngilizce’ye geçerek “city”, “civic”, “civilization” gibi şehir, şehre ait, şehirli, şehirleşme gibi anlamlarla kullanılmıştır.²¹

Sivil toplum kavramı, Batı toplumlarının gelişim süreci ve siyasal geleneği içerisinde doğmuştur. Sivil toplumun düşünsel ve kuramsal temelleri antik çağda Aristo ve Çiçeron, ilerleyen dönemlerde ise Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu ve Rousseau’nun eserlerinde yer almaktadır.²²

Bugün kullanılan sivil toplum kelimesinin birebir çevirisi olmasa da Çiçeron Latince’ye *Societas Civilis* olarak çevirmiştir.²³

Sivil toplum terimi ise ilk kez 1688’de “Petition of Rights” adı verilen haklar bildirgesinin yapılmasıyla sonuçlanan İngiliz Devrimi’nden sonra, 1690 yılında John Locke tarafından “Two Treatises of Government” adlı eserinde kullanılmıştır.²⁴

Sivil toplum, devletin ve devlet otoritesinin dışındaki ekonomik ve sosyal alanı

²⁰ Mehmet Akif Çukurçayır, “ Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Sürecine Katılım Olankları ”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TODAİE, Yayın No: 12, Ankara 2002, s. 222.

²¹ Ahmet Yatkın, “Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C: 6, S: 3, Mart 2001, s. 45.

²² Mevlüt Karabıçak, “Yerel Siyaset Ekseninde Sivil Toplum Örgütleri: Önemi ve Etkileri”, Yerel Siyaset, Okutan Yayınları, İstanbul, Ocak 2008, s. 168.

²³ Gülgün Erdoğan Tosun, “ Sivil Toplum” , Çağdaş Kamu Yönetimi- 1, ÖZGÜR, H. ve M. ACAR, Ankara-2003, s. 227.

²⁴ Meltem Dikmen Caniklioğlu, *Sivil Toplum ve Türkiye Demokrasisinde İzdüşümleri*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2007, s. 15

nitelendiren, kendi ilke ve kurallarına göre işleyen, otorite alanı dışında kendi kendini düzenleyen bir kavramdır.²⁵

Batı düşünce geleneğinde “sivil” devlet veya kamu karşısında özel kişileri ve toplumu niteler, etimolojik olarak da uygar anlamına gelmektedir.²⁶ Sivil toplum ise, devletten önce gelen, devletin içinde yaşayan ancak devletle özdeş olmayan, devlete karşı koyabilen insan ilişkileri yumağıdır.²⁷ Fransız ihtilali sonrası yaşanan toplumsal dönüşüm sonucu sivil toplum devletin bir uzantısı olmaktan çıkıp devlet ile zıt kutbu temsil eden, devlete ait olan her şeyle karşıt bir ilişki içinde olan sivil toplum ortaya çıkmaya başlamıştır.²⁸

Bazı görüşlere göre sivil toplum, askeri toplumun bir alternatifidir ve eğer herhangi bir toplum zorbalığa ve zorlamaya dayanmıyorsa o toplum sivil toplumdur.²⁹

Günümüzde sivil toplum kuruluşları küresel değişimin ortaya çıkardığı önemli kavramlardan birisi olarak karşımıza çıkar. Sivil toplum bireylerin ve grupların, devletin müdahale alanı ve devlet otoritesinin kontrolü dışında ekonomik ve toplumsal faaliyetlerde bulunabilmek için oluşturdukları özerk alanı ifade eden bir kavramdır.³⁰

Çağdaş demokrasilerde başlıca üç sektör bulunmaktadır. Bunlar; kamu sektörü (birinci sektör), kâr amaçlı özel sektör (ikinci sektör), kâr amacı gütmeyen ve kamu yararına çalışan vakıflar ve dernekler (üçüncü sektör) olarak sıralanmaktadır.³¹ Doğası gereği devletle farklı noktalarda yer alan sivil toplum kavramı, özel sektör ve devletin yanında üçüncü bir sektör olarak görülmeye başlamıştır.

²⁵ İbrahim Yıldırım, *Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004, s. 46

²⁶ Mete Tunçay, “Sivil Toplum Kuruluşlarıyla İlgili Kavramlar”, *Sivil Toplum D.*, Edam Yayınları, Y. 1, S. 1, Ocak- Şubat- Mart 2003, s. 10.

²⁷ *Ibid.*, s. 9.

²⁸ İ. Çağlar, S. Kendirli ve H. Çağırın, “Sivil Toplum Kuruluşlarının, Merkezi ve Yerel Yönetimlerle Etkileşimi Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz ve Çorum Örneği”, *III. Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi Bildiriler Kitabı*, Çanakkale- 2006, s. 156.

²⁹ Ahmet Yatkın, “Sivil Toplum Kuruluşları ...”, s. 46.

³⁰ Ulvi Saran, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayınevi, 2004, s. 43- 44.

³¹ Eyüp Zengin, “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, *T.İ.D.*, Y: 71, S: 422, Mart- 1999, s. 118.

Sivil toplumu oluşturan bireyler toplumsal, ekonomik, siyasi amaçları gerçekleştirebilmek için çeşitli şekillerde bir araya gelirler. Bunlar bir kısmı kamusal alanda, bir kısmı ise özel hukuk alanında yer almaktadır. Dernekler, vakıflar, sendikalar, meslek kuruluşları ve yurttaş girişimleri ekonomik amaç gütmeyen; kooperatifler şirketler vs. ekonomik amaçlı; siyasi partiler siyasal amaçlı birleşmeler olarak sivil toplum kuruluşları türlerini oluşturmaktadırlar.³²

Sivil toplum kuruluşları, belirli amaçları gerçekleştirmek veya belirli konularda kamuoyunu aydınlatmak ve yönlendirmek amacıyla çalışan özerk, gönüllü toplumsal örgütler ve örgütlenmeler olarak tanımlanmaktadır.³³

Sivil toplum kuruluşları gönüllü kuruluşlar olarak kabul edilmektedir ve her sivil toplum kuruluşu bir gönüllü kuruluştur.³⁴ Bu anlamda gönüllü kuruluşların taşıması gereken bazı unsurlar şunlardır:³⁵

- Gönüllü kuruluş kamu yönetiminin bir parçası ya da uzantısı olmamalıdır.
- Gönüllü kuruluş, özel sektör gibi kâr amacıyla kurulmuş olmamalıdır.
- Gönüllü kuruluş kâr amacı gütmeksizin devletin görevi alanına giren bir faaliyette bulunmak üzere kurulmuş olmalıdır.
- Gönüllü kuruluşlar demokratik bir yönetimde baskı grubu olarak işlevini yerine getirebilmelidir.

Gönüllü kuruluşların hizmet sağlayabilmesi için ihtiyaçların ve talebin belirgin ve sürekli olması gereklidir. Bununla birlikte hizmet verebilecek yeterli sayıda yetkilinin bulunması, hizmeti sağlayacak grubun teknik ve maddi olanakları hizmet vermeye elverişli olması ve elde edilen sonuçların grup için manevi haz sağlaması gerekir.³⁶

³² Aydın Gönel, *Önde Gelen STK' lar Araştırma Raporu*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul-1998, s. 2

³³ Mehmet Aktel, *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayın Dağıtım, İstanbul, 2003, s. 70.

³⁴ İbrahim Yıldırım, *Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*, Seçkin Yayınevi, Ankara- 2004, s. 58.

³⁵ Eyüp Zengin, “Yerel Hizmetlere Gönüllü...”, s. 117.

³⁶ Ahmet Ulusoy, Tekin Vural, “Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri”, *T. İ. D.*, Yıl: 75, Haziran 2003, S: 439, s. 128.

Gönüllü kuruluşlar yerel yönetimlerin müdahalesinin yetersiz olduğu alanlarda yerel sosyal kalkınmaya çeşitli katkılarda bulunmaktadır. Bu anlamda gönüllü kuruluşlar üç tip küçük ölçekli projenin uygulamasını üstlenmektedir. Bunlar; küçük çapta üretime dayalı projeler, üretime destek hizmet projeleri ve sosyal hizmet projeleri olarak sıralanmaktadır.³⁷

Tabandan oluşan gönüllü kuruluşlar, ulusal düzeyde özel ve kamu sektörünü etkileyen, uluslararası düzeyde ise önemi sürekli artan ve hükümetler arası kuruluşların politikasına yön veren bağımsız dünya sektörünü oluşturmaktadırlar.³⁸

Sivil toplum kuruluşları bu çerçevede gönüllüler için yurttaş olma niteliğini kazanabilecekleri, etki yaratabilecekleri, bir sorumluluğu yerine getirebilecekleri ve karar verebilecekleri kişisel bir başarı alanı yaratma rolünü üstlenmektedirler.³⁹

2. Katılım Kavramı

Katılım kelime anlamı olarak bir şeyden pay almak, bir şeye ortak olmak, bir şeylerin aktörü olmak demektir.⁴⁰ Genel tanımı ile katılım, bireylerin kendilerini ilgilendiren fiziksel çevreler, programlar ve kurumlarda üretilen kararlarda ya da belirli bir çevrenin tasarlanması ve planlanmasında, bir program veya bir sonucun oluşturulmasında yer almaları ve işbirliğinde bulunmalarıdır.⁴¹

Katılım kavramı içerik itibariyle ekonomi, siyaset ve sosyoloji gibi disiplinler ile yakından ilgilidir. Ekonomi ve işletme bilimlerinde katılım daha çok kâr ortaklığı ve örgüt içinde alınan kararlara çalışanların katılımını ifade ederken, siyaset ve sosyoloji bilimlerinde katılım bireylerin yönetime eylem ve kararlarıyla dâhil olmasını ifade etmektedir.

³⁷ Eyüp Zengin, “Yerel Hizmetlere Gönüllü...”, s. 121.

³⁸ Ibid., s. 117.

³⁹ Ibid., s. 127.

⁴⁰ Muharrem Güneş , Eylem Beyazıt, “Yerel Gündem 21 Uygulamaları Sürecinde Hatay ve Yerel Katılım Sorunu”, *Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) IV Bildiriler Kitabı*, Muğla, Ağustos- 2007, Muğla Belediyesi Yayını, s. 267.

⁴¹ Selçuk Yalçındağ, “Belediyelerde Halk Katılımı”, *T.İ.D.*, S. 424, Eylül- 1999, s. 49.

Eski Yunan'dan bu yana yurttaş olabilmenin temel ölçütü yurttaşların kamusal eylem ve işlemlere katılabilmesi ve söz sahibi olabilmesidir.⁴² 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda⁴³ vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden birisi olduğunun kabul edilmiş olması bu konuyu destekler nitelikte bir örnektir.

2.1. Katılımın Siyasal Boyutu

Siyasal anlamda katılım, demokrasinin bir gereği olarak kamu işlerinin yürütülmesine bütün vatandaşların doğrudan doğruya katılmasıdır. Böylece kamu politikaları ve kararların belirlenmesinde katılımın yararından söz edilebilmektedir.⁴⁴

Siyasal katılım dar ve geniş kapsamlı olarak iki şekilde tanımlanmaktadır. Dar anlamda siyasal katılım seçimlere katılmak, geniş anlamda siyasal katılım ise bürokrasi ve siyasal karar alma sürecinin her aşamasına katılmak olarak ifade edilebilir. Her iki anlamda da katılma politikacılar dışında yurttaşların siyasal kararları etkilemeye çalışması ve siyasal mekanizmaları etkilemek amacıyla girişilen yasal ve yasal olmayan eylemleri kapsamaktadır.⁴⁵

Siyasal katılma çeşitli şekillerde gerçekleşen ve belli aşamaları olan bir süreçtir. Bireylerin zihninde siyasal katılım konusunda düşünsel bir hazırlığın var olması, ilgi, bilgi ve eylem aşamalarının bireyde gözlenmesi gerekmektedir.⁴⁶ Katılımcı siyasal sistemde bireyler siyasal sistemin çıktıklarıyla ve girdileriyle ilişki içindedirler, katılım için fırsatları değerlendirme yeteneğine ve siyasal etkinlik duygusuna sahiptirler.⁴⁷ Bu boyutuyla katılım, demokrasi ve sivil toplum kavramlarıyla da yakından ilgilidir.

⁴² Mehmet Akif Çukurçayır, "Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları", *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, 1-2 Kasım 2000, TODAİE, Ankara, s. 212.

⁴³ < http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm >, (25.07.2009).

⁴⁴ Azim Öztürk, " Türkiye'de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar", *T.İ.D.*, S: 405, Y: 66, Aralık 1994, s. 46.

⁴⁵ Mehmet Akif Çukurçayır, "Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset: Yönetişim ve Yerel Alanda Yararlanılabilecek Diğer Yöntemler", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform*, Nobel Yayın Dağıttım, Ankara, Eylül 2005, s. 214.

⁴⁶ İbid., s. 216.

⁴⁷ Kemal Görmez, *Kent ve Siyaset*, Gazi Yayınevi, Ankara, 1997, s. 31.

2.1.1. Katılımcı Demokrasi

Katılım ve demokrasi birbiriyle iç içe geçmiş iki kavramdır. Demokrasi klasik tanımıyla halkın kendi kendisini yönetmesidir. Yönetimde halkın söz sahibi olması demokrasinin vazgeçilmez bir kuralıdır ve bu kuralın hayat bulması ancak toplumda katılımcı demokrasi anlayışının yerleşmesiyle mümkün olabilir.

Katılımcı demokrasi halkın çeşitli yollardan siyasete en geniş şekilde katılabilmesidir. Demokrasiyi üstün kılan özelliği halkın siyasal sisteme katılarak denetimi sağlaması ve yönetimi etkileyebilmesidir. Böyle bir sistemde yurttaşlar toplumu ilgilendiren kararların alınmasına etkin bir şekilde katılırlar.⁴⁸

Katılımcı demokrasi ile temsili demokrasi arasında bazı farklar bulunmaktadır. Katılımcı demokraside bireylere kendileriyle ilgili kararlara katılabilme olanağı sağlamıştır, ortak kararlar seçimler dışındaki yöntemlere de başvurularak alınabilir ve siyasal olmayan konularda katılımın bireyleri eğitici bir rolü vardır. Bu farklar katılımcı demokrasi ile temsili demokrasiyi birbirinden ayıran genel çizgilerdir.⁴⁹

Katılımcı demokrasinin uygulanmasında hükümet dışı örgütler olan STK'lara önemli görevler düşmektedir. Sürekli ve dengeli kalkınma için ulusal ve uluslararası çapta yapılması gereken faaliyetlerin tanımlandığı Gündem 21 uygulamasında da toplumun her kesiminin katılımının sağlanması gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Hükümet dışı örgütlere de bu noktada önemli roller düşmektedir.⁵⁰

2.1.2. Katılım ve Gönüllülük

Siyasal katılma oy verme davranışından siyasal sistemi etkilemeye, vakıf ve dernek üyeliğine kadar pek çok davranışı kapsayan bir tanımdır. Bu anlamda siyasal katılım modern toplumu geleneksel toplumdan ayıran kriterlerden birisidir.⁵¹

Gönüllü ya da özerk katılım, bireyin kendi isteğiyle gerçekleştirdiği, diğer birey ve

⁴⁸ Mehmet Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2000, s. 13.

⁴⁹ İbid.

⁵⁰ Eyüp Zengin, "Yerel Hizmetlere Gönüllü...", s. 119.

⁵¹ Kemal Görmez, *Kent ve Siyaset...*, s. 35.

kurumların etkisinin olmadığı katılımdır. Gönüllü katılım, kişinin isteyerek yönetsel karar ve eylemleri etkilemek için hareket etmesidir. Bu bakımdan gönüllü katılım demokratik sistem için önemli bir altyapı oluşturmaktadır.⁵²

Gönüllü katılımın toplumda bazı işlevleri bulunmaktadır. Bu işlevler 4 ana başlık altında özetlenmektedir:

- Gönüllü katılım faaliyetlerinin katılanlarda zevk uyandırıyor olması,
- Gönüllü faaliyetlerin katılanların sosyalleşmesine yardımcı olması,
- Gönüllü faaliyetlerin katılanların değer sistemlerini yeniden sorgulamalarına ve bunları pekiştirmelerine neden olması,
- Gönüllü faaliyetlerin sonucunda hizmet ve mal üretiminin gerçekleştirilmesidir.⁵³

Katılım sivil toplum kuruluşları ve gönüllülikle yakından ilgilidir. Bu bağlamda Lipset'in gönüllü kuruluşların siyasal katılımdaki rolleri ile ilgili çalışması önemli bir örnek oluşturmaktadır. Almanya'da 1953 yılında yapılan bir araştırmaya göre her tabakadan bireylerden spor kulüpleri, sosyal kulüpler gibi çeşitli kuruluşlara üye olanlar, siyasetle daha çok ilgilenmektedirler. Bununla beraber bu kişiler radyodaki siyasal yayınları daha çok dinlemekte, daha çok gazete okumakta ve daha büyük oranda oy verme niyetindedirler. Bu araştırmaya göre erkek Alman işçilerinden sendikalardan başka hiçbir kuruluşa üye olmayanların %72'sinin oy vermiş olmasına karşılık, başka kuruluşlara da üye olanların %83'ü oy kullandığı görülmektedir.⁵⁴

2.2. Yerel Katılım

Yerel katılım olgusu, kent yönetimi ve mahalli idarelerle ilgili işlerde şehirdeki aktörlerin sürece dahil edilmesini ve bunun bir mekanizma halinde kurumsallaşmasını

⁵² M. Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma...*, s. 31.

⁵³ Eyüp Zengin, "Yerel Hizmetlere Gönüllü...", s. 122- 123.

⁵⁴ Seymour Martin Lipset, *Siyasal İnsan*, Çev. M. Tunçay, Verso Yayınları, Ankara, 1986, Aktaran: Mehmet Aslan, Gazanfer Kaya, "1980 Sonrası Türkiye'de Siyasal Katılımda Sivil Toplum Kuruluşları", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C: 5, S: 1, s. 215.

ifade etmektedir.⁵⁵

Yerel düzeydeki katılım belli amaçlara ulaşabilmek için başvurulan bir araçtır. Bu amaçlar, yerel hizmetlerin daha etkin, çabuk ve ucuz olarak görülmesi, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi olarak sıralanmaktadır.⁵⁶

Yerel yönetimleri siyasal ve demokratik açılarından önemli kılan en önemli faktör, yerel yönetimlerin katılmayı arttırıcı etkilerinin olmasıdır.⁵⁷ Yerel katılımın artmasının faydaları ise şu şekilde sıralanmaktadır:⁵⁸

- Katılım bireylerde demokrasi duygusunu güçlendirir. Böylece yurttaşlar seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerini daha etkili olarak denetleyebilir, karar ve uygulamaları daha rahat değerlendirebilirler,
- Katılım bireylerin sosyalleşmesini sağlayarak bireylerde aidiyet duygusunun gelişmesini ve toplumsal görüş birliğine varılmasını sağlar,
- Kurumların yurttaşlara duyarlı hale gelmesini sağlar,
- Yurttaşların yerel koşullara ve ihtiyaçlara göre planlama, karar verme ve uygulama süreçlerine katkı yapmasını yardımcı olur,
- Yurttaşların yerel toplulukça alınan kararları benimsemesini ve böylece bu alanda başarı sağlanması olanağını yaratır.

Günümüzde birçok ülkede yerel halkın yönetim faaliyetlerini etkileyebileceği, yaşam çevresini biçimlendirebileceği birtakım yöntemler geliştirilmekte ve uygulanmaktadır. Kent planlaması, çevre koruma, halk oylaması, seçilmişleri görevden düşürme, önemli konularda halka danışma, kentsel toplumsal hareketler gibi birçok türde ve alana katılım

⁵⁵ Yalçın Akdoğan, “Yerel Siyaset-Kavramlar”, *Yerel Siyaset D.*, Okutan Yayınları, Ocak 2008, s. 14.

⁵⁶ Ruşen Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, IULA- EMME Yayını, Mart 1993, s. 21

⁵⁷ Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s. 54.

⁵⁸ Selçuk Yalçındağ, “Belediyelerde Halk Katılımı...”, s. 50.

olanakları bulunmaktadır.⁵⁹

Bunun yanı sıra doğrudan demokrasi yöntemleri, planlama çemberleri, yurttaş kurulları, gelecek atölyeleri, yuvarlak masa toplantıları ve forumlar, kamuoyu yoklamaları, halk toplantıları, elektronik demokrasi, telefon, dilekçe, gönüllü katılım, sivil toplum kuruluşları gibi çeşitli yerel katılım yolları⁶⁰ da çeşitli ülkelerde aktif olarak uygulanmaktadır.

Ülkemizde de 5393 sayılı Belediye Kanununda⁶¹ belediye yönetimine katılım konusunda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yerel katılım yolları kanunun hemşehri hukuku, kent konseyi, stratejik plan, belediye hizmetlerine gönüllü katılım ve komisyonların oluşturulması bölümlerinde belirtilmiştir.

Kanuna göre herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir ve hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakkı vardır. Bunun yanı sıra üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımının sağlanması gerekliliği de vurgulanmıştır (madde 13).

Kent konseyleri, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirme ilkelerinin sağlanması amacıyla yasada belirtilen birer organdır. Kent konseyinin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşuyor olması, katılımın geniş bir çevre tarafından sağlanmasını amacına yönelik bir uygulamadır (madde 76).

Kanuna göre stratejik plan belediye meclisince hazırlanacaktır (5393, madde 18/a). Belediye başkanınca yapılan stratejik plan 6 ay içinde meclise sunulacak ve stratejik planın

⁵⁹ Mehmet Akif Çukurçayır, “Yeni Yönetim Modeli...”, s. 212.

⁶⁰ İbid.

⁶¹ <<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>> (22. 06. 2009)

hazırlanmasında üniversite, meslek odaları ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşü alınacaktır (madde 41).

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusu, kanunda yerel katılımın sağlanmasına yönelik olarak değerlendirilebilecek yeni bir düzenlemedir. Buna göre kanunda detaylı olarak sayılan hizmetlerin sunumuna, etkinliğin sağlanması, tasarruf ve verimliliğin artırılması amacıyla gönüllü kişilerin katılabilmesi öngörülmüştür (madde 77).

Siyasal katılımın ulusal düzeyin yanı sıra yerel düzeyde de etkin bir biçimde sağlanması ülkenin demokratik sisteminin işleyişi bakımından oldukça önemli bir konudur. Yerel düzeyde katılımın sağlanması yerel (kentsel) siyaset kurumunun işlemesi ve yerel demokrasinin sağlanması için hem bir araç hem de gerçekleştirilmesi gereken önemli bir amaçtır.

3. Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım

Dünyada kamu hizmeti anlayışı kavramında meydana gelen değişimle birlikte, kamu hizmeti sunma yöntemlerinde de ciddi değişiklikler meydana gelmeye başlamıştır.

Merkezi yönetimler, hantallaşmış bürokratik yapı, yanlış yönetim anlayışının neden olduğu yüksek maliyetler ve etkin olmayan hizmet yönetimi gibi nedenlerle kamu hizmetlerinin sunumunda verimli ve etkin olmayan birer kurum haline gelmişlerdir. Buna karşıt olarak yurttaşların merkezi yönetimlerden, kaynakların daha verimli tüketilmesi, kaliteli ve etkin hizmet sunumu gibi çeşitli beklentileri bulunmaktadır.⁶²

Bununla birlikte sanayileşme ve buna bağlı olarak ortaya çıkan kentleşme, teknolojik yenilikler, ekonomik ve sosyal gelişmeler, ulaşım ve iletişimde yaşanan ilerlemeler; sosyo-kültürel, ekolojik, demografik değişimler gibi nedenlerle toplumların mevcut kamu hizmetleri talepleriyle birlikte yeni hizmet talepleri de artmaya başlamıştır.⁶³

Yerel ölçekte insanların beklentilerini daha etkin bir şekilde karşılama yeteneğine sahip olan yerel yönetimler, kamu hizmeti ve yerel hizmet ihtiyacı ile ilgili önceliklerin belirlenmesi, hizmeti kullananlarla doğrudan ilişki kurulması, hizmetlerin yürütülmesinde

⁶² Ömer Torlak, Şuayip Özdemir, “Yerel Hizmetler, Yerel Yönetimler ve Etkinlik”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S: 15, 1999, s.112.

⁶³ Hamit Palabıyık, “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım”, *Yönetim Bilimleri D.* , Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, C: 5, S: 1, 2007, s. 47

zaman ve kaynak israfının önlenmesi açısından merkezi yönetimlere oranla daha etkin olabilmektedirler.⁶⁴

Bürokratik, katı hiyerarşiye sahip, hantal, kırtasiyeci ve aşırı merkeziyetçi devlet yapılarının altında hizmet sunmaya çalışan yerel yönetimler daha etkin ve verimli hizmet sunabilmenin yollarını aramışlardır. Merkeziyetçi ve ağır vesayetçi yapılar içerisinde kendi özerkliğini sağlamaya ve korumaya çalışan yerel yönetim birimleri, bir yandan da kendi bütçeleriyle, vatandaşların ihtiyaçlarına en uygun şekilde hizmet sunmaya çalışmaktadırlar. Yerel yönetim birimlerinin, bürokratik ve katı hiyerarşik bu yapılardan kaçış noktalarından birisi de alternatif hizmet sunma yöntemleri olarak adlandırılan hizmet sunma biçimleridir.

Özellikle Batıda yaygın olarak kullanılan bu yöntemlerin en önemli amacı; yöre halkının ortak ihtiyaçlarına karşılık verebilecek, etkin ve verimli yollarla yerel kamu hizmetlerini sunmaktır. Bu yöntemlerden bir tanesi de hizmet sunumuna gönüllü katılımdır.

Topluma yönelik birtakım hizmetler, yerel yönetimler dışında bireyler, gönüllü kuruluşlar ya da özel topluluklar tarafından da yerine getirilebilmektedir.⁶⁵ Yerel hizmetlere gönüllü katılım; bir belde yerel yönetimlerce sunulan yerel kamu hizmetlerine, belde halkının, kendi isteğiyle örgütlenerek yapmış oldukları her türlü katkı ve katılım olarak tanımlanabilir.

Yerel yönetimler bu yolla bir yandan yerel kamu hizmetinin görülmesini sağlarken, bir yandan da vatandaşların topluluk içerisinde hareket etme, sorunlarına sahip çıkma, sivil toplum olma duygularının gelişimine katkıda bulunmaktadır.

Yerel hizmetlere gönüllü katılım sayesinde bireylerde demokrasi bilinci gelişmektedir. Vatandaşlar, bu sayede seçilmiş veya atanmış kamu görevlilerini daha etkili biçimde denetleyebilmekte, karar ve uygulamalarını değerlendirebilmektedirler. Bu yolla bireylerin sosyalleşmesi, kollektif kararların alınması ve bireylerde aidiyet duygusunun gelişmesi sağlanmaktadır. Yurttaşların planlama, karar verme ve uygulama süreçlerine yaptıkları katkılar, bu süreçlerin yerel koşullara ve yurttaşların gereksinimlerine uygun

⁶⁴ Ömer Torlak, Şuayip Özdemir, “Yerel Hizmetler...”, s. 111-113

⁶⁵ Eyüp Zengin, “Yerel Hizmetlere Gönüllü...”, s. 111.

olmasını sağlamaktadır.⁶⁶

3.1. Dünyada Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım

Kamu hizmetlerinin gönüllü halkın katılımıyla yürütülmesi konusu, içinde yaşanılmakta olan toplumun eğitim, kültür, inanç, sosyo-ekonomik yapısıyla doğrudan ilgilidir. Bu anlamda gelişmiş ülkelerde halkın hizmetlerin sunumuna katılımının daha yoğun olduğu görülmektedir.⁶⁷ Kent yönetimi sistemi içerisinde gönüllü faaliyetlerin yer alabilmesi ülkenin politik, ekonomik ve tarihi yapısındaki faktörlerinin bileşimine ve bunların değerlendirilmesine bağlıdır.⁶⁸

Kamu kaynaklarının hizmetlerin yürütülmesinde tek başına yeterli olmamasından dolayı birçok ülkede merkezi hükümetler ve yerel yöneticiler, bireylerin ve özel kuruluşların bazı kamu hizmetlerine gönüllü katılımını arttırmaya çalışmaktadırlar.⁶⁹ Kıt kamusal kaynaklarla yerel hizmetlerin etkin ve demokratik bir yapı içinde sunumunda yerel hizmetlere gönüllü katılım konusu ön plan çıkmaktadır.⁷⁰

Kamu hizmetleri alanında bütün ülkelerde vakıf ve dernek gibi gönüllü kuruluşlardan sürekli artan oranlarda yararlanılmaktadır. ABD’ de gönüllü kuruluşlara bağımsız sektör denilmektedir ve sektörün gayrisafi milli hasıla içindeki payı % 6’nın üzerindedir.⁷¹

Daha önceki yıllarda itfaiye, ilk yardım, okul yapımı ve kütüphanecilik gibi alanlarla sınırlı kalan gönüllü hizmetler günümüzde, çevre koruma ve çevresel etki değerlendirmesi çalışmaları, bilgisayar yazılım programlarının hazırlanması, büyük çaptaki kamu projelerinde danışmanlık gibi alanlara da yayılmıştır.⁷² Fransa, Belçika ve İngiltere’de

⁶⁶ Selçuk Yalçındağ, “Belediyelerde Halk Katılımı”, *TİD*, S: 424, 1999, s. 50.

⁶⁷ Ertuğrul Acartürk, “Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, *Yerel Yönetim ve Denetim D.*, Haziran- 2002, C: 7, S: 6, s. 25.

⁶⁸ Zerrin Toprak Karaman, “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, *A. İ. D.*, Mart- 1990, C: 23, S: 1, s. 56

⁶⁹ Eyüp Zengin, “Yerel Hizmetlere Gönüllü...”, s. 117.

⁷⁰ Hamit Palabıyık, “İl Özel İdaresi...”, s. 48.

⁷¹ Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birleşik Yayıncılık, 1997, s. 185.

⁷² Recep Bozlağan, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri”, *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, (ed. Bekir Parlak ve Hüseyin ÖZGÜR), Alfa, İstanbul- 2002, s. 223.

hizmetlerin yönetimi derneklere verilebilmektedir.⁷³

İngiltere’ de yapılan bir araştırmada nüfusun %16’sının her hafta bir örgüt için gönüllü çalıştığı tespit edilmiştir. ABD’ de 1965-1975 döneminde 4.5 milyonu 65 yaş üzeri olmak üzere gönüllülerin sayısı 22 milyondan 37 milyona çıkmıştır. Buna göre 30 yaş üzeri her 4 kişiden birisi hafatlık olarak gönüllü hizmet sunmaktadır. Bunların da %10’ u sosyal hizmetlerde çalışmaktadır. Hollanda’ da resmi kayıtlara göre 2.500.000 gönüllü çalışan kişi bulunmaktadır.⁷⁴

Amerikan işgücü içerisinde büyük bir grubu gönüllüler oluşturmaktadır. Yetişkin her iki Amerikalıdan birinin (Yaklaşık 90 milyon kişi) gönüllü organizasyonlarda çalıştığı tahmin edilmektedir. Bu kişilerin yaptıkları çalışmalar tam gün çalışması olarak 7.5 milyon iş yılına ve ücret ödenmiş olması durumunda bedeli 150 milyar dolara karşılık gelmektedir.⁷⁵

Gönüllü kuruluşlar hizmet organizatörü olabilmektedirler. Böylece hizmeti doğrudan üretebilecekleri gibi işçi olarak üyelerini kullanabilmekte veya işi yapacak özel firmaya ödemedede bulanabilmektedirler.⁷⁶ Bu konuda Amerika’dan bir örnek verilebilir. California’da kent yönetimi tek başına gerçekleştiremeyeceği bazı hizmetler için dışarıdan yardım almıştır. Kâr amacı gözetmeyen bir grubun yardım amacıyla kültür ve sanat merkezinin işlerini yürütmesi sonucunda California yılda 72.000 \$ tasarruf elde etmiştir.⁷⁷

Amerika’nın Virginia Eyaleti’nde bulunan Virginia Beach kütüphanesinde 100’ fazla gönüllü çalışarak kente yılda 42.000 \$ tasarruf sağlamıştır. New Orleans’ta ise kütüphanede canlandırma ve yeniden yapılandırma programlarında 60’dan fazla gönüllü çalışmıştır. Toplamda 3000 gönüllü kent alanında 85 farklı acentede görev yapmıştır.⁷⁸

Bazı topluluklarda zorunlu kamu hizmeti olarak sunulan hizmetler başka

⁷³ Nuri Tortop, “Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri”, *A.İ.D.*, C. 26, S. 2, 1993, s. 70.

⁷⁴ Zerrin Toprak Karaman, *Yerel Yönetimler*, İzmir, 1996, s. 142- 143.

⁷⁵ Eyüp Zengin, “Yerel Hizmetlere Gönüllü...”, s. 127.

⁷⁶ Ertuğrul Acartürk, “Yerel Yönetimlerde Hizmet...”, s. 26.

⁷⁷ Zerrin Toprak Karaman, “Yerel Hizmetlere Gönüllü...”, s. 55.

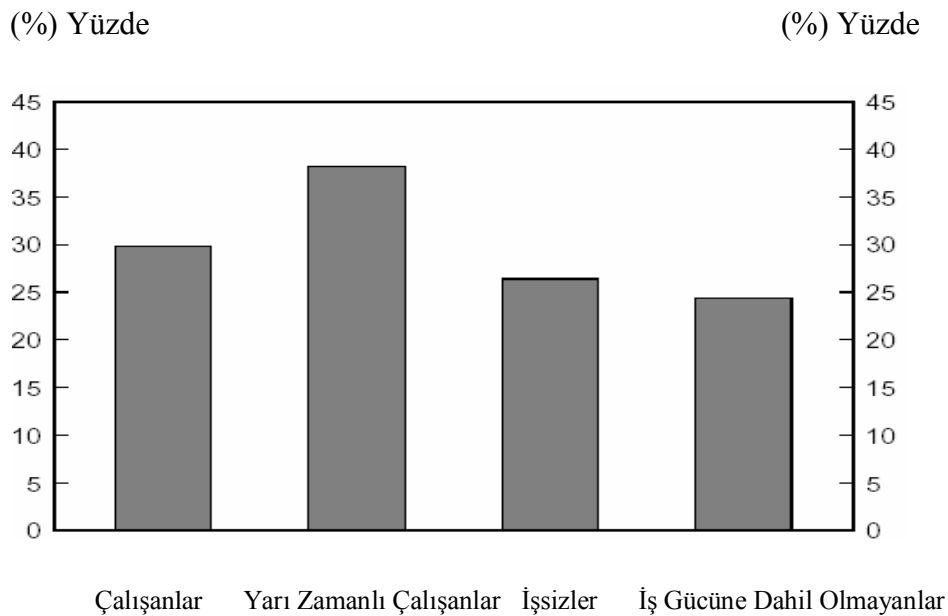
⁷⁸ İbid.

topluluklarda gönüllü kolektif bir düzenleme olarak yer almaktadır. Örneğin ABD’de ülke çapında yangın teşkilatlarının % 90’ı gönüllü teşkilatlardan oluşmaktadır.⁷⁹

İşgücü İstatistikleri Bürosunun 2003 yılı verilerine göre ABD’deki gönüllülük oranı artmaktadır. Buna göre Ekim 2002- Ekim 2003 arasında 63.8 milyon kişi çeşitli noktalarda gönüllü olarak çalışmıştır ve geçen yıla göre bu rakamda 4 milyon kişilik bir artış yaşanmıştır.⁸⁰

Amerikan çalışma dairesinin 2005 yılına ait verilerine göre 65 yaş üstü nüfusun %25’i, 55 ile 64 yaş arası nüfusun ise yaklaşık %30’u gönüllü olarak çalışmışlardır. 65 yaş ve üstü grup yılda ortalama 96 saat gönüllü olarak çalışmaktadır.⁸¹ 2005 yılında ABD’de gönüllülerin iş gücüne katılım durumuna göre yüzdesi aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.⁸²

Şekil 1. ABD’de 2005 Yılı İş Gücü Durumuna Göre Gönüllülerin Oranları



Kaynak: ABD Çalışma Dairesi, ABD’de Gönüllülük, 2005.

⁷⁹ Ertuğrul Acartürk, “Yerel Yönetimlerde Hizmet...”, s. 25.

⁸⁰ Mike Planty, Robert Bozick, Michael Regnier, “Sustaining Participation in Service Work From Adolescence Through Young Adulthood”, *Youth & Society*, Volume 38, Number 2, December 2006, Sage Publications, p.179.

⁸¹ Amanda Moore McBride, “Civic Engagement, Older Adults and Inclusion”, *Civic Engagement in Later Life*, American Society on Aging, Winter 2006-07, p. 67.

⁸² Paula Burnett, Andrew Matlins, *Civic Engagement*, Blaine House Conference on Aging September 2006, The University of Maine Center on Aging Orono, Maine, p. 7.

Buna göre çalışan nüfusun % 30'u, yarı zamanlı olarak çalışan nüfusun yaklaşık % 40'ı, İşsizlerin ve işgücüne dahil olmayanların yaklaşık % 25'i gönüllü olarak çeşitli faaliyetlere katılmaktadır.

3.2. Türkiye' de Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım

Ülkemizde yerel hizmetlere gönüllü katılım olgusu, daha çok, köklü geçmişe sahip olan vakıf kurumuyla özdeşleşmiştir. Bunun dışında vatandaşların hizmetlere gönüllü katılımı konusunda uygulamalara rastlamak oldukça zordur. Ancak son yıllarda yapılan yasa değişiklikleri ve çıkartılan yönetmeliklerle bu konuda ciddi adımlar atılmıştır. Belediye Kanununun 77. Maddesi ve İl Özel İdaresi kanununun 65. Maddeleri bu konuya değinmektedir. Bununla birlikte İçişleri bakanlığı tarafından çıkarılan 09. 10. 2005 tarihli 25961 sayılı resmi gazetede yayınlanan "İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği"⁸³ bu konuda büyük önem taşımaktadır.

Bu anlamda Türkiye' de yerel hizmetlere gönüllü katılım konusunu çıkartılan bu yönetmelik dahilinde incelemek doğru olacaktır.

Hizmetlere gönüllü katılımın kapsamı; sağlık, eğitim, spor, çevre, park, trafik, itfaiye, kütüphane, kültür, turizm ve sosyal hizmetlerle; yaşlılara, kadınlara, gençlere, çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik çalışmaları kapsamaktadır (Madde 2).

Yönetmeliğe göre gönüllü kişi; bilgi, beceri ve yeteneğini, ortak çalışma imkan ve zamanını ortaya koyarak maddi bir çıkar beklemezsizin yerel yönetim hizmetlerine katılan gerçek veya tüzel kişi olarak tanımlanmıştır (Madde 4).

Çalışma alanları; belediye ve il özel idaresinin görev ve sorumluluklarına bağlı olarak yetki alanlarında olmak üzere;

- Özürllülere, çocuklara, kadınlara, gençlere, yaşlılara, yoksullara ve kimsesizlere yönelik kültür, sağlık ve sosyal hizmetleri
- Kültür hizmetleri (Kütüphane, sinema, tiyatro vs...)
- Eğitim hizmetleri (bilişim, meslek edindirme kursları, kreş eğitimi gibi)
- Park, bahçe, kent estetiği, çevre düzenlemeleri, ile katı atık gibi çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik hizmetler

⁸³ Bakınız Ek-2.

- Başıboş ve sahihsiz hayvanlara yönelik hizmetler
- Trafik, itfaiye, arama kurtarma gibi denetim ve acil yardım hizmetleri
- Spor hizmetleri
- Tarihi, kültürel mirasın ve tabiat varlıklarının yaşatılarak korunması hizmetleri olarak belirlenmiştir (Madde 5).

Çalışma usul ve esasları, çalışma alanlarına ilişkin detayları ilgili il özel idaresi veya belediyece tespit edilmek üzere ;

- Gönüllüler çalışacakları alanları belirtmek sureti ile ilgili il özel idaresi ve belediyeye müracaat ederler. Müracaatları uygun bulunanlar, ilgili birimin gözetim ve bilgisi dahilinde sorumluluk alanlarında taraflarca belirlenecek usûl ve esaslar çerçevesinde çalışacaklardır.
- Gönüllülerin, çalışma süreleri içinde çalışma alanlarına gidiş ve gelişleri ilgili il özel idaresi ve belediyece sağlanabilir.
- Belirlenen usul ve esaslara aykırı davranışlarda bulunulması halinde gönüllülük ilişkisi sona erer, verilen kimlik kartları geri alınır.
- İl özel idaresi ve belediye, gönüllülere faaliyet alanına göre, gerekli kıyafet, araç, gereç, mekan sağlayabilir ve eleman tahsis edebilir.
- Gönüllünün çalışacağı alan kent konseyinin oluşturduğu çalışma alanları içinde ise, bu çalışma kent konseyi çalışmaları ile birlikte değerlendirilir.
- Faaliyetlerin bitiminde gönüllülere teşekkür belgesi verilebilir

şeklinde belirlenmiştir (Madde 6).

Yönetmelikte gönüllülerde aranacak özellikler ise şu şekilde belirtilmiştir;

- Kişinin reşit olması veya reşit olmayanlardan en az oniki yaşını bitiren küçükler yasal temsilcisinin iznini almış olması,
- Tüzel kişilerin yetkili organlarından karar almış olması,
- Sivil toplum kuruluşları için ilgili konuda faaliyette bulunuyor olması,
- Çalışma alanlarına bağlı olarak, gerektiğinde yetkili sağlık kuruluşlarından alınmış sağlık raporunun bulunması,
- Yabancı uyruklu gönüllüler için ayrıca, 27/2/2003 tarihli ve 4817 sayılı

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla mahallin en büyük mülki amirine bildirilmiş olması gerekir (Madde 7).

İl özel idaresi veya belediyeler, kendi özel kanunlarına uygun olarak aralarında yapacakları protokol çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, meslek odaları ve diğer yerel yönetim birimleri ile ortak çalışma ve işbirliği yapabileceklerdir (Madde 8).

Gönüllülere şekil ve şartları ekte belirlenmiş olan ve ilgili yerel yönetim birimince onaylanmış, resimli Gönüllü Kimlik Kartı verilir. Kimlik kartlarında gönüllünün adı, soyadı, çalışma alanı, kan grubu, T.C. Kimlik Numarası ve görev yaptığı yerel yönetimin ismi gibi bilgiler yer alır. Kimlik kartlarını vali, belediye başkanı veya yetki verilmesi halinde ilgili birim amiri imzalar. Bilgilerde değişiklik oldukça bunlar, kimlik kartlarına işlenir. Gönüllüler çalışma sürelerinde kimlik kartlarını üzerlerinde bulundurlar. Gönüllü katkısı sona erenlerin kimlik kartları veren makamca geri alınmaktadır (Madde 9).

Gönüllülerin katılımı ile yapılan hizmetlerden doğan sorumluluk, ilgili il özel idaresi ve belediye aittir. Bu sorumluluğun kapsamı ile ilgili detaylar il özel idaresi ve belediye ile gönüllüler arasında yapılacak protokol çerçevesinde düzenlenir. Protokol kapsamındaki çalışma alanları ile ilgili gerekli tedbirler, ilgili il özel idaresi ve belediye tarafından alınır (Madde 10). Gönüllüler gerekli görülen alanlarda detayları il özel idaresince veya belediyece belirlenecek uyum veya yeterlik eğitimine tabi tutulurlar (Madde 11).

Bu yönetmelikle amaçlanan, yerel hizmetlerin sunumuna vatandaşların aktif şekilde katılımı ve yerel yönetim vatandaş işbirliğinin artırılmasıdır. Vatandaşların yerel hizmetlere gönüllü katılımı, yerel yönetimlerin üzerindeki yükün hafifletilmesini sağlarken, paralelinde, yurttaşların bilincinin artmasını ve yurttaşlarda yerel sorunlara karşı farkındalık yaratılmasını da sağlamaktadır.

Gönüllülük ve gönüllü katılım sadece yerel düzeyde değil ulusal ve uluslararası düzeyde de önemini arttıran bir kavramdır. Bu bağlamda hizmetlere gönüllü katılımın yurttaşlara yeterince anlatılması ve duyurulmasıyla; sorumluluk sahibi, katılımcı, denetleyici, aktif, bilinçli, yurttaş topluluğunun oluşması sağlanmış olacaktır.⁸⁴

⁸⁴ Hamit Palabıyık, “İl Özel İdaresi...”, s. 48-49.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE HİZMETLERİNE GÖNÜLLÜ KATILIMIN ÇANAKKALE İLİ ÖRNEĞİNDE İNCELENMESİ

Bu bölümde, belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusunda ülkemizdeki uygulamalar hakkında fikir sahibi olabilmek üzere, Çanakkale ilinde yapılan araştırma ve bunun sonuçları ele alınacaktır. Bu bölümde ilk olarak araştırma hakkında bilgiler verilmiş, ardından Çanakkale ili bütününde Çanakkale belediyesinde ve ilçe belediyelerinde yapılan araştırma sonucunda ulaşılan veriler çerçevesinde değerlendirmeler yapılmıştır.

1. Araştırma Hakkında Bilgiler

Bu başlık altında sırasıyla araştırmanın konusu ve amacı, araştırmanın kapsamı ve sınırlılıkları, araştırmanın veri toplama yöntemi hakkında bilgi verilecektir.

1.1. Araştırmanın Konusu ve Amacı

Araştırmanın konusu Çanakkale ilinde belediye hizmetlerine gönüllü katılım uygulamalarının incelenmesidir.

Araştırmanın amacı; Yerel yönetimlerde alternatif hizmet sunma yöntemleri arasında yer alan gönüllü katılım konusunun; Çanakkale belediyesinde ve ilçe belediyelerinde belediye başkanları ya da ilgili birim sorumluları ile yapılacak görüşmelerle incelenmesi ve elde edilen verilerin değerlendirilmesi, başta Çanakkale ili içindeki belediyelerde, genel olarak da ülkemizdeki belediye yönetimlerinde, yerel hizmetlere gönüllü katılımın

geliştirilmesine yönelik bilimsel katkının sağlanmasıdır. Bununla birlikte belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusu; sadece belli yerel hizmetlerin karşılanmasında yerel halkın yapacağı katkılar ve bunun meydana getireceği çeşitli kazançlarla sınırlı bir konu değildir. Hizmetlere gönüllü katılım konusu; yerel halkta “katılım” kültürünün oluşması, sivil insiyatifin ortaya çıkması, dayanışmanın artması ve hemşehrilik bilincinin gelişmesine katkıda bulunacaktır. Bu durum uygulamada yönetim konusunun da iyi bir örneğini de oluşturmaktadır.

Ülkemizde belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusu yeni uygulamaya konulan bir konudur. Dolayısıyla Belediyelerin hizmetlere gönüllü katılım uygulamalarını ne şekilde yaptıkları ve yerel halkın bu konudaki bilgisi ve ilgisi hakkında net bilgiler bulunmamaktadır. Mevcut uygulamaların incelenmesine yönelik yapılacak olan çalışmanın bir amacı da bu konularda ortaya bir örnek çıkarabilmektir.

Bu çalışmanın sonucunda elde edilecek en büyük katma değer; belediyelerin bu alandaki bilgi birikimlerini ve uygulama şekillerini; yerel halkın bu konuyu algılayışını ve ilgisini görerek mevcut portreyi ortaya çıkarmak olacaktır. Bununla birlikte bu alanda yapılacak olan çalışmalara da bir anlamda rehberlik edilmiş olunacaktır.

Yerel hizmetlere gönüllü katılım konusu, demokratik bir pratik olarak; aktif katılımcı, gönüllülük ilkeleriyle hareket eden, hemşehrilik hukukunu benimsemiş, yönetim kanalını kullanmaya açık bir sivil toplumun oluşmasında önemli rol oynayacaktır. Bu çalışma ile varolan bu ilişkiler ağının incelenmesi ve demokratik niteliklerin geliştirilmesine yönelik katkıların sağlanabilmesi de ayrıca amaçlanmıştır.

1.2. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Bu çalışmanın kapsamı; Çanakkale ilindeki merkez ve ilçe belediyelerinin hizmet sunumunda hizmetlere gönüllü katılım konusunun araştırılması ve bu alanda yapılan faaliyetler hakkında bilgi toplanmasından oluşmaktadır. Çalışmanın kapsamı Belediyelerde hizmet sunumuna Çanakkale ili ölçeğinde gönüllü katılımı sınırlıdır.

Bu anlamda Çanakkale ili içerisinde yer alan; Çanakkale Merkez, Ayvacık, Bayramiç, Biga, Bozcaada, Çan, Eceabat, Ezine, Gelibolu, Gökçeada, Lapseki, Yenice olmak üzere 12 ilçe araştırmanın kapsamına girerken, araştırmanın sınırlılığı bahsedilen belediyelerde hizmetlere gönüllü katılım uygulamalarını içermektedir.

1.3. Araştırmanın Veri Toplama Yöntemi

Sosyal bilimlerde herhangi bir araştırma yapılırken, bu araştırma sırasında laboratuvar imkanlarından yararlanma olanağı son derece sınırlıdır. Fen bilimlerinde bulunan örnekler çeşitli şekillerde özel ortamlarda deneylerle incelenebilirken, sosyal bilimlerde bu olasılık oldukça dar bir alan için geçerlidir. Konusu toplumu veya insanı ilgilendirdiği için sosyal bilimlerde yapılacak araştırmalarda, sonuçları elde edebilmenin yolları gözlem, alan araştırmaları, istatistiksel araştırmalardan oluşur.

Araştırmalar bir sınıflandırmaya göre nitel ve nicel araştırma olarak ikiye ayrılır. Nitel araştırmalarda katılımlı gözlem veya mülakat teknikleri kullanılmaktadır. Mülakatlar açık uçlu sorularla, not alma yada ses kaydı yapılarak gerçekleştirilmektedir.¹ Bu araştırma türünde belli sayıda önceden belirlenmiş ve / veya özel konuyu kapsayan sorular kendisiyle görüşme yapılan kişiye sırası ile sorulmaktadır. Böylece görüşmeciye gerektiği kadar detaya inebilme serbestliği de tanınmış olmaktadır.²

Bu çalışmada veri toplama tekniği olarak mülakat (görüşme) yöntemi kullanılmıştır. Bu amaçla bir görüşme cetveli niteliğinde görüşme kağıtları hazırlanmıştır. Bu kağıtlara yüz yüze görüşme sırasında elde edilen veriler not tutularak yazılmıştır. Açık uçlu sorularla görüşülen kişilerin konu hakkındaki fikirleri ve varsa bu alanda yapılan çalışmalar hakkında bilgi alınmıştır.

¹ Hüseyin Bal, *Bilimsel Araştırma Yöntem ve Teknikleri*, Süleyman Demirel Üniversitesi Basımevi, Isparta 2001, s. 73.

² Hamit Palabıyık, *Belediyelerde Kentsel Katı Atık Yönetimi: İzmir Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilimdalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir 2001, s. 307.

Çalışmanın örneklemini Çanakkale ili içerisinde yer alan merkez ve 11 ilçe belediyesi oluşturmaktadır. Görüşme yöntemi uyarınca hazırlanmış olan soru kağıtları,³ belediyelerde hizmet sunumuna gönüllü katılım konusunun algılanışı ve yapılan uygulamaların saptanması temeline dayanan 6 açık uçlu sorudan oluşmaktadır. Hazırlanmış olan soru kağıtları kullanılarak yapılan görüşmeler merkez ve 11 ilçede belediye başkanlarından veya belediyenin ilgili yetkililerinden önceden randevu alınarak 28.05.2008 ile 06.06.2008 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Görüşme süresi olarak tam bir sınır konulmamakla birlikte görüşmeler en azı 20 dakika, en uzununu 1 saat olan zaman dilimlerinde gerçekleştirilmiştir.

Görüşülen her bir belediye için bir kod belirlenmiş ve ilerleyen bölümlerde araştırma sonuçları değerlendirilirken bu kodlara atıfta bulunulmuştur. Bazı belediyelerde görüşme belediye başkanı ile, bazı belediyelerde ise başkan yardımcısı, halkla ilişkiler müdürü gibi ilgili kişilerle görüşülmüştür.

Görüşme kağıdındaki sorular bir tabloda kategorize edilip kavramlaştırılmıştır. Böylece konunun ana hatları ve soruların ekseni belirlenmiştir.

Bununla birlikte soruların içerisinde bir takım alt kategoriler ve cevaplanması istenen başka sorularda vardır. Bu nedenle tekrardan bir tablo ile alt kategoriler ve bunların kavramsallaştırılması yapılmıştır.

Böylece araştırma sonuçları değerlendirilirken daha rahat bir şekilde sonuca ulaşılacak hedeflenmiştir.

³ Bakınız Ek-3.

Tablo 1. Araştırma Kapsamında Görüşülen Belediyeler, Belediyeler İçin Belirlenen Kodlar, Görüşülen Kişiler ve Görüşme Süreleri

<u>Belediye</u> <u>Adı</u>	<u>Kod</u>	<u>Görüşülen Kişi</u>		<u>Görüşme Süresi</u>		
		Belediye Başkanı	Yetkili Kişi*	20 Dakika	40 Dakika	1 Saat ve üzeri
Merkez	K1		X		X	
Ayvacık	K2	X			X	
Bayramiç	K3	X				X
Biga	K4	X				X
Bozcaada	K5	X			X	
Çan	K6		X	X		
Eceabat	K7	X		X		
Ezine	K8	X		X		
Gelibolu	K9		X	X		
Gökçeada	K10	X			X	
Lapseki	K11	X				X
Yenice	K12	X			X	

* Yetkili kişiden kastedilen belediye başkan yardımcısı veya halkla ilişkiler sorumlusu olan kişilerdir.

Tablo 2. Görüşme Sorularının Kategorileri ve Kavramsallaştırılması

<u>Kategori/ Konu</u>	<u>Kavramsallaştırma</u>
Hizmetlere gönüllü katılım	Alternatif hizmet sunma yöntemleri içerisinde yer alan yerel hizmetlere gönüllü katılım konusunun genel anlamıyla, görüşülen kişilerce nasıl algılandığı, bu konudaki temel bilgi ve düşüncelerini ifade etmektedir.
Hizmetlere gönüllü katılım konusunda yapılan çalışmalar	Belediyelerin, yurttaşların yerel hizmetlere gönüllü katılım konusunda kurumsal olarak, belirlenen planlar dahilinde belediyelerin yaptıkları veya yapacak oldukları çalışmaları ve bunların yeterlilik düzeyini ifade etmektedir.
Hemşehrilerin hizmetlere gönüllü katılımı	Hemşehrilerin, belediyenin hangi hizmetlerine gönüllü olarak katıldığı ve bu katılımın gerçekleşme seviyesini ifade etmektedir.
Hizmetlere gönüllü katılan kişi veya kuruluşlar	Yerel hizmetlere gönüllü olarak katılan kişi ve/ veya kuruluşların profilini ifade etmektedir.
Belediyelerin hizmetlere gönüllü katılım konusundaki uygulamaları	Yaşanılan beldede halkın yerel hizmetlere gönüllü katılımını arttırmak ve bu konuyu geniş bir tabana yaymak amacıyla, belediyelerin yapmakta olduğu faaliyetleri anlatmaktadır.
Belediyelerde hizmetlere gönüllü katılım yönetimi	Belediyelerin bünyesindeki, yerel hizmetlere gönüllü katılım konusunda yurttaşların ihtiyaçlarına cevap veren ve bu konuda belediye teşkilatı içinde eşgüdümlü bir şekilde çalışan yapılanmanın organizasyon şemasını ifade etmektedir.

Tablo 3. Görüşme Sorularının Alt Kategorileri ve Kavramsallaştırılması

<u>Alt Kategori/ Alt Konu</u>	<u>Kavramsallaştırma</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Konu hakkında genel fikir sahibi olma • Avantaj ve dezavantajlar • Katılım olgusuna yaptığı katkı 	Demokratik yapılanmalar içerisinde önemli bir yere sahip olan yurttaş katılımı olgusunun, yerel hizmetlerin görülmesi noktasındaki etkisi, bu etkinin olumlu ve/ veya olumsuz yönlerinin belirlenmesidir.
<ul style="list-style-type: none"> • Hemşehrilerin bilgilendirilmesi • Hemşehrilerin deneyim kazandırılması • Hemşehrilerin becerilerinin harekete geçirilmesi 	Belediyelerin yerel hizmetlere gönüllü katılım konusunda yurttaşların kendilerini aktif olarak görmeleri, bunun için kapasitelerini arttırmaya gayret etmeleri ve kendilerini geliştirmeleri için yaptığı faaliyetleridir.
<ul style="list-style-type: none"> • Sosyal kesimler • Gönüllü kuruluşlar 	Belde halkı içerisinde yerel hizmetlerin sunumuna katılan kadın, erkek, genç, yaşlı, çalışan, emekli kişilerin ve sivil toplum örgütleri, gönüllü organizasyonlar gibi kuruluşların profilini, sayısını, çalışma alanlarını ifade etmektedir.
<ul style="list-style-type: none"> • Özendirici uygulamalar • İmkan sağlayan uygulamalar 	Yerel hizmet sunumuna aktif yurttaş katılımının sağlanması, bireylerin kendilerini özerk hissetmeleri ve beraber hareket etme becerisinin artması konusunda belediyelerce gerçekleştirilen özendirici ve imkan sağlayıcı çalışmalardır.
<ul style="list-style-type: none"> • İlgili birim • İlgili personel 	Belediyelerin yerel hizmet sunumuna gönüllü katılımı etkin ve verimli bir şekilde yönetebilmesi ve kaynakları verimli kullanabilmesi için sahip olduğu uygun ve yeterli örgütsel yapılanmayı ifade etmektedir.

2. Çanakkale İli Belediyelerinde Hizmetlere Gönüllü Katılımın İncelenmesi

Bu başlık altında Çanakkale ilinde yer alan 12 belediye yerel hizmetlerin sunumuna gönüllü katılım konusu incelenmiştir. Bu amaçla 28.05.2008- 20.06.2008 tarihleri arasında Çanakkale Merkez ve Ayvacık, Bayramiç, Biga, Bozcaada, Çan, Eceabat, Ezine, Gelibolu, Gökçeada, Lapseki, Yenici belediyelerinde görüşmecilerle yüz yüze yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular değerlendirilmiştir. Bu açıdan ilk olarak çalışma bütünlüğü kapsamında Çanakkale ili hakkında bilgi verilmesi, elde edilen bulguların değerlendirilmesi noktasında anlamlı olacaktır.

2.1. Çanakkale İli Hakkında Bilgiler

Çanakkale, Türkiye'nin kuzeybatısında Gelibolu Yarımadası ile Anadolu'nun uzantısı olan Biga Yarımadası üzerinde 9,737 km²'lik bir alana kurulu, İstanbul'dan sonra hem Asya'da hem de Avrupa'da toprakları olan bir şehirdir.⁴ Bununla birlikte Ege denizinde yer alan Bozcaada ve Gökçeada' da ilin sınırları içerisinde yer alır. Çanakkale ili; Edirne, Tekirdağ ve Balıkesir illeriyle komşudur.

Anadolu Yarımadası'nın en batı noktası olan Baba Burnu ile Türkiye'nin en batı noktası olan Gökçeada'daki Avlaka Burnu il sınırları içerisindedir. İlin toplam kıyı uzunluğu 671 km.dir.⁵

Çanakkale ilinin toprakları, genellikle dağ ve tepelerle kaplı alanların vadilerle parçalanmış engebeli görünüşündedir. En yüksek dağı 1767 metre ile Kaz Dağı'dır. Çanakkale İlinin iklimi, bulunduğu yer nedeniyle geçiş iklimi özellikleri gösterir. Genel karakteriyle Akdeniz iklimi özelliklerini yansıtır. İl yüzölçümünün % 55'i ormanlıktır. Kalan diğer alan çayır, mera ve tarıma elverişli arazi ile kaplıdır. Dünyanın önemli su yollarından birisi olan Çanakkale Boğazı, 671 km. kıyı şeridine sahiptir.⁶ Çanakkale'nin

⁴ < <http://www.canakkale.bel.tr/bpi.asp?caid=196&cid=600> > (07.09.2009)

⁵ < <http://www.canakkale.gov.tr/> > (07.09.2009)

⁶ < <http://www.canakkale.gov.tr/> > (07.09.2009)

toplam nüfusu, 2008 Yılı sonu itibariyle 474.791'dir. Toplam nüfus büyüklüğüne göre iller sıralamasında 40. sırada yer almaktadır.⁷

Tablo 4. : İlçelere Göre Şehir ve Köy Nüfusunun Gelişimi

İlçe	İl Geneli			Şehir			Köy		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
Merkez	119.207	61.243	57.964	90.653	46.730	43.923	28.554	14.513	14.041
Ayvacık	30.409	15.347	15.062	7.642	4.017	3.625	22.767	11.330	11.437
Bayramiç	31.024	15.389	15.635	13.211	6.527	6.684	17.813	8.862	8.951
Biga	81.363	40.686	40.677	36.469	18.350	18.119	44.894	22.336	22.558
Bozcaada	2.611	1.475	1.136	2.611	1.475	1.136			
Çan	51.428	25.977	25.451	28.835	14.641	14.194	22.593	11.336	11.257
Eceabat	9.559	4.901	4.658	5.469	2.789	2.680	4.090	2.112	1.978
Ezine	32.833	16.624	16.209	12.857	6.396	6.461	19.976	10.228	9.748
Gelibolu	44.623	24.400	20.223	27.160	14.300	12.860	17.463	10.100	7.363
Gökçeada	7.475	4.260	3.215	5.497	3.283	2.214	1.978	977	1.001
Lapseki	27.149	13.650	13.499	10.727	5.366	5.361	16.422	8.284	8.138
Yenice	37.110	18.519	18.591	6.877	3.482	3.395	30.233	15.037	15.196
Toplam	474.791	242.471	232.320	248.008	127.356	120.652	226.783	115.115	111.668

Kaynak: < <http://www.canakkale.gov.tr/> > (08.09. 2009).

Çanakkale bölgesi ve özellikle Çanakkale Boğazı, sahip olduğu stratejik konumu sebebiyle tarih boyunca savaşlara sahne olmuştur. Antik çağlardan itibaren bir çok topluluğun istilasına uğramış ve çeşitli uygarlıkların egemenliği altında kalmıştır. 1367 yılında Osmanlılar'ın eline geçmiş ve o tarihten itibaren de Osmanlı toprağı olarak kalmıştır. Birinci Dünya Savaşı sırasında ise dünya savaş tarihinin en kanlı çarpışmalarından birisi Çanakkale' de yaşanmış ve Türk kuvvetleri 18 Mart 1915 tarihinde sonuçları savaşın kaderini etkileyen bir zafer kazanmıştır. Bugün Çanakkale sınırları içerisinde Gelibolu Yarımadası'nda bulunan savaş alanları Milli Park olarak

⁷ <<http://www.canakkale.gov.tr/>> (08.09. 2009)

kullanılmaktadır.

2.2. Çanakkale İlinin İdari Yapılanması

Osmanlı Devleti döneminde Biga sancağının kurulmasıyla, bu sancağın merkezi "Kale-i Sultaniye" (Çanakkale) olmuştur. 1866 yılında Çanakkale, "Adalar Vilayeti" nin merkezi olmuştur. Çanakkale, müstakil Mutasarrıflık olmadan önce İstanbul şehremanetine ve 1881 yılında da Karasi iline (Balıkesir) bağlanmışsa da, 1888'de yeniden eski haline gelmiştir ve daha sonraki değişikliklerle il bugünkü durumunu almıştır. Bugün Çanakkale'nin 568 köyü, 21 bucağı ve 34 belediyesi vardır. 34 belediyeden 12'si il merkezi ve ilçe belediyesidir. Diğerleri ise belde belediyeleridir.⁸



Şekil 2. Çanakkale İli İdari Haritası

Kaynak: <<http://www.canakkale.gov.tr/>> (08.09. 2009)

⁸ <http://www.canakkale.gov.tr/> 08.09. 2009

2.3. Çanakkale İli Belediyelerinde Hizmetlere Gönüllü Katılım Konusunda Gerçekleştirilen Araştırma ve Bulguları

Çanakkale Merkez ve 11 İlçe belediyesinde belediye başkanları ve ilgili kişilerle yapılan görüşmelerden elde edilen veriler konu ve alt konulara göre aşağıda değerlendirilmiştir.

2.3.1. Hizmetlere Gönüllü Katılım

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusu, görüşmecilerin büyük çoğunluğu tarafından, vatandaşların maddi bir karşılık beklemeden belediyelerin sunduğu hizmetlere katılımı olarak tanımlanmaktadır. Bu ortak tanımın yanı sıra görüşmeciler yurttaşların hizmetlere gönüllü katılımına ilişkin olarak;

“Yerel hizmetlere gönüllü katılım, halkın vatandaş olma bilincini ve katılımcılığını arttıran faaliyetlerdir.” (K5)

“Gönüllü katılım, belediye hizmetlerinin daha etkin, verimli, vatandaşların taleplerine uygun şekilde sunulmasını sağlayan bir yöntemdir.” (K4)

“Özellikle mücavir alanı geniş olan belediyelerde personel sıkıntısı nedeniyle hizmetlere gönüllü katılım bu konuda katkı sağlayacak önemli bir yöntem olarak görülebilir.” (K 10)

şeklinde farklı görüşler de bildirmişlerdir.

Katılımcıların 12’sinin de yerel hizmetlerin sunumuna gönüllü katılım konusunda cevap ve açıklamaları mevcuttur.

Yerel hizmetlere gönüllü katılımın avantaj ve dezavantajları konusunda 11 görüşmeci fikir belirtmiştir. Bu konuyu avantajları hakkındaki genel kanı, belediye ile halkın iletişimini artırma noktasında faydalı bir uygulama olacağı yönündedir. Bir görüşmeci;

“ Halkın, sorunlarıyla yüzleşmesini sağlayarak hem katılım sağlayanların hem de muhatapların ve toplumun duyarlılığını arttırır. “ (K 11)

şeklinde görüş bildirmiştir. Diğer bir görüşmeci ise yurttaşların hizmetlere gönüllü katılımının belediyelere sağlayacağı katkıyı;

“Hizmet kalitesinin, çeşitliliğinin standartların oluşmasına önemli katkı sağlar.”(K7)

olarak ifade etmiştir.

Yerel hizmetlere gönüllü katılım konusunda genel olarak avantajlardan bahsedilmiş olsa da üç görüşmeci dezavantaj olarak;

“Siyasi olma olasılığının varlığı dezavantaj olarak görülebilir.” (K5, K8, K10)

şeklinde düşüncelerini dile getirmişlerdir.

Hizmetlere gönüllü katılımın, katılım olgusuna yaptığı katkı ise genel olarak halkın birlikteliğini arttırdığı, ortak yaşama katkı sağladığı şeklinde ifade edilmektedir. Bir görüşmecinin düşüncesi ise aşağıdaki gibidir:

“Halkın katılımını sağlayarak benimseme, sahiplenme gibi birliktelik duygularını arttırır. Aynı zamanda ekonomik, ideolojik olarak farklı grupları bir araya getirerek herkesin birbirini tanımmasını sağlar.” (K11)

2.3.2. Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Hakkında Yapılan Çalışmalar

Bu konuda görüşmecilerin büyük çoğunluğu belediye bünyesinde herhangi bir çalışmalarının veya uygulamalarının bulunmadığını belirtmiştir. İlgili alanda çalışma yaptığını belirten görüşmeciler ise yapılan faaliyetleri;

“Kent konseyi yardımıyla bilgilendirme faaliyetlerinde bulunmaktadır.” (K1, K10, K11)

şeklinde ifade etmişlerdir.

2.3.3. Hemşehrilerin Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılımı

Hemşehrilerin yerel hizmetlere gönüllü katılımı konusunda belli bir plan dahilinde gerekli eğitimler alınarak yapılmış herhangi bir çalışmaya rastlanılmamıştır. Sadece Çanakkale merkez belediyesinde 25 gönüllü bayan festivallerde görev almak üzere müracaat etmiştir. Bu kişiler ilgili alanda değişik faaliyetlerde bulunmuşlardır ve bu kişilere çalışmalarını sonucunda teşekkür belgesi verilmiştir.

Hemşehrilerin yerel hizmetlere gönüllü katılımı konusunda çalışmaları olduğunu bildiren diğer görüşmeciler ise hizmetlere gönüllü katılımı; ihtiyaç sahiplerine yapılan yardımlar, ramazanda iftar çadırlarının kurulması, çevre temizliği çalışmaları (Dünya Çevre Günü etkinlikleri vs.), köy hayırlarının düzenlenmesi, çeşitli sportif ve kültürel organizasyonlar gibi faaliyetlere katılım olarak tanımlamışlardır.

Bu konuda farklı bir uygulama olarak;

“ İlkokul çocuklarına gönüllü zabıta ünvanı verilmesi. ” (K10)

gösterilebilir.

2.3.4. Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılan Kişiler veya Kuruluşlar

Çanakkale Merkez ve ilçe belediyelerinden sadece Çanakkale Belediyesi'nde (Merkez) hizmetlere gönüllü katılım uygulaması mevcuttur. Bu konudaki tek örnek Çanakkale Belediye'sine 25 bayanın gönüllü olarak başvurarak faaliyette bulunmasıdır. Diğer belediyelerde bu konuda hem yurttaşların herhangi bir başvurusu olmamıştır hem de belediyelerin bu konuda mevcut bir yapılanması bulunmamaktadır.

Ancak belediyelerde hemşehrilerin katkıları ve katılımlarıyla farklı alanlarda düzenlenen faaliyetler bulunmaktadır. Hizmetlere gönüllü katılım daha çok bu tür faaliyetlere hemşehrilerin yaptığı katkılar olarak algılanmaktadır. Bir görüşmeci:

“ Zamanı bol ve gelir düzeyi iyi olan kişiler ile erkeklere oranla daha fazla sayıda bayan bu tür faaliyetlere katılmaktadır. ” (K3)

diyerek bu konudaki genel kanıyı özetlemiştir.

Görüşmecilerden 5'i daha çok bireylerin, 4'ü ise STK'lar ya da kuruluşların katıldığı yönünde cevap vermiştir. Ancak bu soruya verilen cevapların hepsinde kastedilen; yerel hizmetlerin sunumuna halkın gönüllü katılımı değil, daha çok yapılan organizasyonlara veya yardım kampanyası gibi faaliyetlere halkın veya STK'ların vermiş olduğu destek anlatılmaktadır. Örneğin:

“Kazdağı Yürüyüş Şenliği'nde Esnaf Odasının desteği.” (K12) veya “Çevre Gönüllüleri Vakfı'nın Kazdağları'nda altın aranmasına karşı yapılan faaliyetlere destek veriyor olması.” (K3)

bu kapsamda görüşmecilerce ifade edilmiştir.

2.3.5. Belediyelerin Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Konusundaki Uygulamaları

Belediyelerin halkın belediye hizmetlerine katılımı konusunda özendirici, imkan sağlayan uygulamaların saptanmasına yönelik bu soruya toplam 6 görüşmeciden olumlu cevap alınmıştır.

Özendirici uygulamalara örnek olarak görüşmecilere teşekkür belgesi verilmesi gösterilmiştir. İmkan sağlayan faaliyetler olarak ise:

“İhtiyaç durumunda belediyenin imkanları dahilinde lojistik destek, kültürel ve sosyal faaliyetlerden yararlanma, mekan sağlamak.” (K1)

olarak belirtilmiştir.

2.3.6. Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Konusunda Belediyelerin Yapılanması

Kurumsal anlamda, vatandaşların bu konudaki taleplerini karşılayabilecek uzman personel ve ilgili bir birimin belediyeler bünyesinde yer alıp almadığı sorusunun görüşmecilere yöneltilmesi sonucu, sadece iki görüşmeci bu soruya olumlu cevap vermiştir. Bir görüşmeci:

“Gönüllülük faaliyetleri Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü bünyesinde bulunan Sosyal İşler Bürosu tarafından yürütülmektedir.” (K1)

Diğer bir görüşmeci ise:

“Basın ve Halkla İlişkiler Birimi bünyesinde yürütülmektedir.” (K11)

şeklinde cevap vererek yapılan faaliyetlerin hangi birimlerce yürütüldüğünü ifade etmiştir.

Ancak bahsedilen birimler kendi başına ayrı bir birim değildirler. Bu birimler diğer bölümlerin içerisinde ihtiyaç olduğu zaman bu görevi üstlenecek birim veya kişilerdir.

Tablo 5. : Katılımcıların Sorulara Verdikleri Cevapların Tablolaştırılması

Katılımcı/ Konu	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9	K10	K11	K12	Sayı
Yerel hizmetlere gönüllü katılım konusundaki fikirler													
• <i>Konu hakkında genel fikir sahibi olma</i>	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	12
• <i>Avantaj ve dezavantajlar</i>	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		11
• <i>Katılım olgusuna yaptığı katkı</i>	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	11
Yerel hizmetlere gönüllü katılım hakkında yapılan çalışmalar													
• <i>Hemşehrilerin bilgilendirilmesi</i>	■										■		2
• <i>Hemşehrilerin deneyim kazandırılması</i>										■	■		3
• <i>Hemşehrilerin becerilerinin harekete geçirilmesi</i>	■									■			2
Hemşehrilerin yerel hizmetlere gönüllü katılımı	■		■								■	■	4
Yerel hizmetlere gönüllü katılan kişiler/ kuruluşlar													
• <i>Sosyal kesimler</i>	■		■		■					■	■		5
• <i>Gönüllü kuruluşlar/ STK</i>		■			■						■	■	4
Belediyelerin yerel hizmetlere gönüllü katılım konusundaki uygulamaları													
• <i>Özendirici</i>	■			■						■	■		4
• <i>İmkan sağlayan</i>	■			■		■		■					4
Yerel hizmetlere gönüllü katılım konusunda belediyelerin yapılanması													
• <i>İlgili birim</i>	■										■		2
• <i>İlgili personel</i>	■										■		2

3. Sonuç ve Değerlendirme

Yerel yönetimler belli bir insan topluluğunun bir arada ve komşuluk ilişkileri içinde yaşamasından doğan ihtiyaçlarının, kendileri veya kendi seçtikleri kişi veya organlarca giderilmesi olgusuna dayalı olarak sınırlı bir coğrafi alanda kurulmuş oluşumlar olarak adlandırılabilir. Yurttaşlara en yakın düzeydeki yönetim birimleri olan yerel yönetimler birbirine göre vazgeçilmez özellikte iki ana işlevi yerine getirmektedir. Bunlardan birisi yerel kamusal gereksinimleri ve ihtiyaçları karşılamak, diğeri ise temsil, katılım denetim gibi demokratik değerlerin yerel düzeyde hayat bulmasını sağlamaktır. Bu açıdan yerel yönetimler bütün ülkelerin kamu yöntemi sistemi içerisinde önemli bir yere sahiptirler.

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri; siyasi ekonomik, yönetsel ve toplumsal temellere dayanmaktadır. Ancak yapılan tüm sınıflandırmalara rağmen, yerel yönetimlerin varoluş nedenleri hakkında kesin şeyler söylemek mümkün değildir. Varoluşlarından itibaren üstlendikleri farklı işlevler ve sürekli olarak yeni işlevler kazanmaları dolayısıyla yerel yönetimlerin varoluş nedenleriyle; yerel yönetimlerin amaçları ve yararları çoğunlukla iç içe geçmektedir.

Yerel yönetimler özgürlük, etkinlik ve katılım amaçlarını gerçekleştirmeye dayalı olarak ortaya çıkmış demokratik kuruluşlardır. Bu üç başlık altında toplanan yerel yönetimlerin amaçları, bir ülkede aynı ağırlıkta, aynı zamanda ve aynı içerikte yoğunlaşamayabilir. Burada önemli olan bu amaçların birbiriyle bağdaşır hale getirilmesidir.

Türkiye’ de yerel yönetim birimleri; il özel idaresi, belediye ve köy olarak üçe ayrılmıştır. İl özel idaresinin kuruluşu 1864 yılında hazırlanan Vilayet Nizamnamesine dek dayanmaktadır. 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati 2005 yılına dek yürürlükte kalmıştır. Bu süre içerisinde İl Özel İdareleri yerel yönetim birimi olarak halkın dikkatini çekmeyen ve faaliyetleri hakkında halkın bilgi sahibi olmadığı kuruluşlar halini almışlardır. Ancak 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı kanun ile birlikte İl Özel İdarelerinin yapısı ve işleyişinde değişiklikler olmuştur. Buna paralel olarak İl Özel İdarelerinin gelirlerinde önemli artışlar meydana gelmiştir.

Yerel yönetim birimi olarak belediyeler ülkemizde 1850 sonrası tepeden inme bir kurum olarak doğmuş, siyasal katılma, eşitlik, yerel demokrasi gibi amaçlarla oluşturulmamışlardır. Ancak son yıllarda bu konularda düzenlemeler yapılmaktadır. Belediyelerin daha güçlü kurumlar olarak yerel yönetim sistemimiz içinde önemli bir yere gelmesi amaçlanmaktadır. Bununla birlikte katılımcı, etkin ve verimli bir yapılanmanın oluşması adına, 5393 sayılı Belediye Kanununun 13. maddedeki “Hemşehri Hukuku”, 76. maddedeki “Kent Konseyi” ve 77. maddedeki “Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım” konularının düzenlenmesi önemli bir yere sahiptir.

Aşırı kentleşme, teknoloji, ulaşımdaki gelişmeler ve sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması, yerel yönetimlerin hizmet yükünü arttırmıştır. Özelleştirmenin yaygınlaşması, kaynak ve teknik personel yetersizliği, bürokrasiden kaçınma, vesayet denetiminin dışına çıkma gibi nedenlerle yerel yönetimler; hizmetlerini etkin, ucuz, kaliteli yürütebilmek amacıyla alternatif kurumsal hizmet sunma yöntemlerine yönelmişlerdir.

Yerel hizmetlerin özel sektör eliyle ya da diğer alternatif hizmet sunma yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerde önemli kaynak tasarrufları sağlamaktadır. Kullanılan başlıca yöntemler; imtiyaz, kiralama, hizmet sözleşmesi, satış, yönetimler arası işbirliği, kupon sistemi, gönüllü kuruluşlar, şirketleşme ve ortak girişim, ücretlendirme, kendi kendine hizmet, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler olarak sıralanabilir.

Yerel yönetimlerde katılımcı ve halka dönük hizmet politikalarının geliştirilmesi, belde halkının yerel yönetim üzerindeki denetim mekanizmasını güçlendirir. Bu sayede bir yandan yerel yöneticiler toplumsal tercihleri doğru olarak algılayıp hizmet sunma sürecini bu doğrultuya yöneltirken, bir yandan da yerel yönetimde demokratik ve etkin yönetim yapısına geçiş de kolaylaşmış olur.

Gönüllülük; paylaşımcılık temelinde kişisel motivasyon, karşılıklı güven ve takım ruhunu yansıtan uygulamalar bütünüdür. Gönüllülük; kişilerin herhangi bir menfaat beklemezsin, bilgi, beceri ve deneyimlerini belli bir amacı gerçekleştirmek için paylaşmaları temeline dayalı bir kavramdır. Bu anlamda gönüllülük, içinde bulunulan toplumda; bireysel ve sosyal sorumluluk sahibi, ekip çalışmasına yatkın, iletişim becerisi güçlü olan, farklı kültürlere uyum sağlayabilen, eleştiri-özeleştiri yapabilen, yeniliklere açık, araştırmacı, paylaşımcı bireylerin gelişimine katkı sağlayan önemli bir dinamiktir.

Gönüllülük, katılımın güçlendirilmesi, yerinden yönetimlerin desteklenmesi ve yurttaşlara yönetimi kontrol olanağı veren bir yapıdır. Kamu kurumlarının yurttaş yönetimlerine dönüşmesine sağlayan bir işleve sahip olan gönüllülük, yurttaşların çeşitli projelerde görev alarak sosyal sorumluluk üstlenmesine ve yurttaşların çeşitli yönlerdeki yeteneklerini harekete geçirerek bunu demokrasinin yaşaması ve güçlenmesi için kullanmayı sağlayan önemli bir araçtır.

Gönüllü katılım, bireyin kendi isteğiyle gerçekleştirdiği, diğer birey ve kurumların etkisinin olmadığı katılımdır. Gönüllü katılım, kişinin isteyerek yönetsel karar ve eylemleri etkilemek için hareket etmesidir. Bu bakımdan gönüllü katılım demokratik sistem için önemli bir altyapı sağlar.

Gönüllülük kavramı yönetişim kavramıyla yakından ilgilidir. Sivil toplumun devletle etkin bir şekilde iletişim kurabilmesinin yolu yönetişimden geçerken, yönetişimin sağlanabilmesinin yolu da gönüllülük esasına göre örgütlenmiş STK'ların varlığından geçer. Bu nedenle gönüllülük kavramı sivil toplum ve demokrasi ile yakından ilgilidir.

Sivil toplum kavramı, Batı toplumlarının gelişim süreci ve siyasal geleneği içerisinde doğmuştur. Sivil toplum, devletin ve devlet otoritesinin dışındaki ekonomik ve sosyal alanı nitelendiren, kendi ilke ve kurallarına göre işleyen, otorite alanı dışında kendi kendini düzenleyen bir kavramdır. Çağdaş demokrasilerde (kâr amacı gütmeyen ve kamu sektörünün dışında yer alan) sivil toplum üçüncü sektör olarak adlandırılmaktadır. Sivil toplum kuruluşları ise üçüncü sektörün temel aktörleridirler.

Sivil toplum kavramının temelinde yatan önemli unsurlardan birisi de gönüllülüktür. Sivil toplum kuruluşları aynı zamanda gönüllü kuruluşlar olarak kabul edilmektedirler. Sivil toplum kuruluşlarına kişilerin dahil olmasında esas olan faktör gönüllülüktür. Sivil toplumun dinamiklerinin harekete geçmesinde gönüllülük önemli bir yere sahiptir.

Eski Yunan'dan bu yana yurttaş olabilmenin temel ölçütü yurttaşların kamusal eylem ve işlemlere katılabilmesi ve söz sahibi olabilmesidir. Siyasal katılma oy verme davranışından siyasal sistemi etkilemeye, vakıf, dernek üyeliğine kadar pek çok davranışı kapsayan bir tanımdır. Bu anlamda siyasal katılım modern toplumu geleneksel toplumdan ayıran kriterlerden birisidir.

Ulusal düzeyde siyasal katılımın yanı sıra yerel düzeyde katılım da ülkenin demokratik sisteminin işleyişi bakımından oldukça önemli bir konudur. Yerel düzeyde katılımın sağlanması yerel (kentsel) siyaset kurumunun işlemesi ve yerel demokrasinin sağlanması için hem bir araç hem de gerçekleştirilmesi gereken önemli bir amaçtır.

Yerel düzeydeki katılım belli amaçlara ulaşabilmek için başvurulacak bir araçtır. Bu amaçlar, yerel hizmetlerin daha etkin, çabuk ve ucuz olarak görülmesi, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi olarak sıralanabilir.

Ülkemizde de 5393 sayılı Belediye Kanununda, yerel katılımı arttırmak amacıyla, belediye yönetimine katılım konusunda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yerel katılım yolları kanunun hemşehri hukuku, kent konseyi, stratejik plan, belediye hizmetlerine gönüllü katılım ve komisyonların oluşturulması bölümlerinde belirtilmiştir.

Yerel hizmetlere gönüllü katılım sayesinde bireylerde demokrasi bilinci gelişmektedir. Vatandaşlar, bu sayede seçilmiş veya atanmış kamu görevlilerini daha etkili biçimde denetleyebilmekte, karar ve uygulamalarını değerlendirebilmektedirler. Bu yolla bireylerin sosyalleşmesi, kolektif kararların alınması ve bireylerde aidiyet duygusunun gelişmesi sağlanmaktadır. Yurttaşların planlama, karar verme ve uygulama süreçlerine yaptıkları katkılar, bu süreçlerin yerel koşullara ve yurttaşların gereksinimlerine uygun olmasını sağlamaktadır.

Gönüllülük ve gönüllü katılım sadece yerel düzeyde değil ulusal ve uluslararası düzeyde de önemini arttıran bir kavramdır. Bu bağlamda hizmetlere gönüllü katılımın yurttaşlara yeterince anlatılması ve duyurulmasıyla; sorumluluk sahibi, katılımcı, denetleyici, aktif, bilinçli, yurttaş topluluğunun oluşması sağlamış olacaktır.

Çanakkale ilinde yurttaşların belediye hizmetlerine gönüllü katılımı ve belediyelerde mevcut uygulamalarının incelenmesi amacıyla yapılan araştırmanın sonucunda elde edilen bulgular sonucunda dört nokta dikkat çekmektedir.

İlk olarak dikkat çeken nokta belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusunun Çanakkale Merkez Belediyesi, Lapseki ve Biga Belediyeleri dışındaki belediyelerde yeterince tanınmıyor olmasıdır. Bu konuda yöneltilen sorulara alınan cevaplarda genellikle

belediye hizmetlerine gönüllü katılımın konusunun katılım olgusuna yaptığı katkının yeterince anlaşılmadığı görülmüştür. Vatandaşlarla yerel yönetim arasındaki iş birliğinin en somut ve en demokratik örneği olan belediye hizmetlerine gönüllü katılım; aynı zamanda demokrasinin temel değerlerinden olan katılım konusunda katkı yapmaktadır. Bu konunun belediyelerce yeterince algılanmadığı sonucu açıkça ortaya çıkmaktadır.

İkinci olarak dikkat çeken nokta Çanakkale ili belediyelerinde gönüllü katılım konusunda kurumsal bir yapılanmanın olmamasıdır. Sadece Çanakkale Belediyesi'nde (Merkez) gönüllü katılım ile ilgili bir birim bulunmaktadır. Bununla birlikte Lapseki ve Biga belediyelerinin bu konuda çalışmalar yaptıkları ve bu konunun üzerinde durdukları görülmektedir. Diğer belediyelerde ise gönüllü katılım noktasında görevli herhangi bir birim veya personel bulunmamaktadır. Bu belediyelerde ihtiyaç halinde başvuruların zabıta, yazı işleri, halkla ilişkiler gibi birimlerde değerlendirileceği belirtilmiştir. Buradan varılacak sonuç Çanakkale ili belediyelerinin büyük çoğunluğunda bu konuda herhangi bir düzenlemenin olmadığıdır.

Üçüncü olarak değinilmesi gereken nokta belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusunun geleneksel olarak daha çok hayır işleri, sosyal yardımlaşma, sportif faaliyetler, panayırılar ve fuarlarla ilgili yapılacak işlere olan katkılar şeklinde algılanmasıdır. Ancak bilindiği üzere hizmetlere gönüllü katılım sadece sayılan alanlarla sınırlı bir konu değildir. Hizmetlerin gönüllüler eliyle görülmesi geniş bir alanı kapsayan ve yurttaşlık bilincini arttıran bir yerel katılım yoludur.

Dördüncü dikkate çeken nokta Çanakkale ili merkez ve ilçe belediyelerinin İçişleri Bakanlığı'nın yayınlamış olduğu Gönüllü Katılım Yönetmeliği hakkında yeterince bilgisi olmamasıdır. Bu konuda kurumsal bir yapılanma ve etkin halk katılımı sağlanamamıştır.

Batıda yerel yönetimler bir sivil toplum örgütü şeklinde ortaya çıkmış ve merkezi güçlere karşı savaşılarak özerkliklerini ve özgürlüklerini elde etmişlerdir. Bunun sonucu olarak da demokratik değerler ve yerel yönetim yapılanmaları yerel halk için büyük önem arz eder. Yerel yönetimlerin hizmet sunumuna gönüllü katılım, yerel yönetimlerin denetimi gibi konularda yerel halk son derece aktiftir. Bunun sonucunda yerel hizmetlere gönüllü katılım uygulamaları batı ülkelerinde kendiliğinden ortaya çıkmıştır.

Ülkemizde ise yerel yönetimler çok uzun bir süre boyunca sadece temel belediye hizmetlerini veren kuruluşlar olarak algılanmışlardır. Tarihi süreç içerisinde merkezi idarenin ağır vesayet denetimi ve kontrolü altında kalan yerel yönetimler bu anlamda merkezin yereldeki birer örgütü durumunda kalmışlardır. Son yıllarda özellikle Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanununda yapılan düzenlemelerle katılımcı, demokratik, şeffaf, mali yönden güçlü yerel yönetim yapılarının oluşturulması yönünde önemli adımlar atılmıştır.

Ülkemizde yerel yönetimlerin karar organları seçimle iş başına geliyor olsa da halkın bu konudaki katılımı büyük oranda seçim dönemlerinde oy kullanmakla sınırlı kalmaktadır. Yerel yönetimlerle ilgili yasalarda yerel yönetimlerin kararlarına halkın katılımına imkan veren düzenlemeler bulunsa da katılım halen istenilen seviyede değildir. Bu durumun oluşmasında ülkemizde yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleri olarak ortaya çıkmamış olmasının payı oldukça büyüktür. Yerel hizmetlere gönüllü katılım konusunun daha çok hayır işleri, sosyal yardımlaşma, sportif faaliyetler, panayırılar ve fuarlarla ilgili yapılacak işlere olan katkılar şeklinde algılanmasının temelinde bu unsur yatmaktadır.

Yerel yönetimler demokratik pratiklerin hayata geçirilmesinde ilk basamak rolünde olan kuruluşlardır. Yerel düzeyde temsil, katılım, denetim, seçim gibi mekanizmaların işlememesi merkeziyetçi, hantal yapılı, kırtasiyecici, etkinlikten ve verimlilikten uzak bir devlet yapısının ortaya çıkmasına zemin hazırlar. Kamu hizmetlerinin sunumunda etkin ve verimli, demokratik nitelikleri olan bir devlet yapılanmasının varlığı ise ancak temsilde eşitliğin sağlandığı, halkın yönetime katılımı ve yönetimi denetleme yollarının açık olduğu, yerel kamu hizmetlerinin adil şekilde sağlandığı güçlü yerel yönetim yapılanmalarının varlığına bağlıdır. Böyle bir yapıda hemşehrilerin belediye hizmetlerine gönüllü katılımı vazgeçilmez demokratik bir araçtır.

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım uygulamalarının demokratik ve ekonomik olmak üzere iki boyutu vardır. Hemşehriler kenti ilgilendiren hizmetlere gönüllü katılarak yerel yönetimler için insan kaynağı oluşturmakta ve ekonomik boyutta önemli ölçüde tasarrufa neden olmaktadır. Bununla birlikte hemşehriler hizmetlere gönüllü katılarak yerel hizmetlerin yerinde, verimli ve etkili olarak sunulmasına da büyük katkı sağlamaktadırlar.

Hizmetlere gönüllü katılım aynı zamanda kentlilik bilincini, dayanışmayı, yerel iletişimi ve etkileşimi arttıran bir uygulamadır. Bu sayede hemşehriler içinde yaşadıkları beldenin sakinleriyle bir araya gelerek ortak çalışmalar yapma fırsatını bulurlar. Böylece toplumun değişik kesimlerinden farklı kültürel, ekonomik ve sosyal şartlara sahip insanlar kent için üretilen projelerin ortak paydasında buluşmuş olurlar.

Demokratik boyutuyla hizmetlere gönüllü katılım; hemşehrilerin kenti ilgilendiren konularda alınan kararlara katılmalarına yol açan ve yurttaşlık bilincinin gelişmesine katkı sağlayan sivil hareketler olarak nitelendirilebilir. Hizmetlere gönüllü katılım uygulamaları hemşehrilerin içinde yaşadıkları çevreyi ve toplumu tanımalarına, kentin sorunlarıyla yüzleşmelerine ve sosyal sorumluluk almalarına olanak verirken; gönüllülük esasına dayalı olması itibariyle de sivil toplumun oluşumuna büyük katkı sağlamaktadır.

KAYNAKÇA

Acartürk, Ertuğrul. “*Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler*”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 6, Haziran 2002.

Akatay Ayten; Nazan Yelkikalan. *Sivil Toplum Kuruluşlarında Gönüllülük ve İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ekin Yayıncılık, 2007.

Akdoğan, Abdurrahman. *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003.

Akdoğan, Argun. “Yerel Yönetimlerde Halkın Katılımı: Sınırlılıklar ve Yeni Açılımlar“, Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Biga- Çanakkale, 3-4 Aralık 2004.

Akdoğan, Yalçın. “Yerel Siyaset- Kavramlar“, Yerel Siyaset Dergisi, Okutan Yayınları, İstanbul, Ocak- 2008.

Bal, Hüseyin. *Bilimsel Araştırma Yöntem ve Teknikleri*, Süleyman Demirel Üniversitesi Basımevi, Isparta- 2001

Bayramoğlu, Adalet Alada. *Yerel Yönetim ve Ahlak*, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul, 1994.

Bozdoğan, Recep. “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri”, Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, (ed. Özgür, Hüseyin; Bekir Parlak), Alfa Yayınevi, İstanbul, 2002.

Burnett Paula; Matlins Andrew. *Civic Engagement*, Blaine House Conference on Aging, The University of Maine Center on Aging Orono, Maine, September 2006.

- Caniklioğlu, Meltem Dikmen. *Sivil Toplum ve Türkiye Demokrasisinde İzdüşümleri*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2007.
- Canman, Doğan. *Kamu Görevlileri El kitabı*, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002.
- Çağlar, İrfan; Selçuk Kendirli; Hülya Çağıran. “Sivil Toplum Kuruluşlarının, Merkezi ve Yerel Yönetimlerle Etkileşimi Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz ve Çorum Örneği“, III. Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale, 2006.
- Çevikbaş, Rafet. “Yerel Yönetimler İşlevi ve Türkiye’deki Durum”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 407, Haziran, 1995.
- Çoşkun, Bayram; Turgay Uzun. *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi-Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar*, Muğla Üniversitesi Yayını, 1999.
- Çukurçayır, Mehmet Akif. *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2000.
- Çukurçayır, Mehmet Akif. “Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Sürecine Katılım Olanakları”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TODAİE, Yayın No: 12, Ankara, 2002.
- Çukurçayır, Mehmet Akif. “Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset: Yönetişim ve Yerel Alanda Yararlanılabilecek Diğer Yöntemler”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform, (ed. Özgür, Hüseyin; Muhammet Kösecik), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.
- Dekker, Paul. *Voluntering, Nonprofit Sector and Civil Society: Comparisons and Questions For Further Research*, Kick-Off Conference For CINEFOGO, Denmark, 2005.

- Emrealp, Sadun; Drew Horgan. *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, TOKİ-IULA- EMME Yayını, İstanbul, 1993.
- Ercan, İsmail; Zehra Odyakmaz; Ümit Kaymak. *Anayasa Hukuku- İdare Hukuku*, İkinci Sayfa Yayınları, İstanbul, 2009.
- Ergun, Turgay. *Kamu Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara, 2004.
- Eroğlu, Hamza. *İdare Hukuku*, Ankara, 1978.
- Ertan, Birol. “ Yerel Yönetim Kavramı “, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 11, Sayı:1, 2002.
- Eryılmaz, Bilal. *Kamu Yönetimi*, İstanbul, 2002
- Eryılmaz, Bilal. *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birleşik Yayıncılık, 1997.
- Gönel, Aydın. *Önde Gelen STK’ lar Araştırma Raporu*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1998.
- Görmez, Kemal. *Kent ve Siyaset*, Gazi Yayınevi, Ankara, 1997.
- Görmez, Kemal. *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.
- Göymen, Korel. *Türkiye’ de Kent Yönetimi*, Boyut Kitapları, İstanbul, 1999.
- Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2004.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınları, Bursa, 2008.
- Gözübüyük, Şeref. *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.

Gözübüyük, Şeref. *Türkiye'nin İdari Yapısı*, TODAİE Yayını No: 120, Ankara, 1971.

Gözübüyük, Şeref. *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

Güler, Birgül Ayman. *Yerel Yönetimler*, TODAİE, Ankara, 1998.

Günday, Metin. *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004.

Güneş, Muharrem; Eylem Beyazıt. “Yerel Gündem 21 Uygulamaları Sürecinde Hatay ve Yerel Katılım Sorunu”, Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) IV Bildiriler Kitabı, Muğla Belediyesi Yayını, Muğla, 2007.

Kalabalık, Halil. *AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005.

Karaman, Zerrin Toprak. “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 1, Mart 1990.

Karaman, Zerrin Toprak. *Yerel Yönetimler*, İzmir, 1996.

Karabıçak, Mevlüt. “Yerel Siyaset Ekseninde Sivil Toplum Örgütleri: Önemi ve Etkileri”, Yerel Siyaset, Okutan Yayınları, İstanbul, Ocak 2008.

Kaya, Kemal. “Tanzimattan Önce Belediye Hizmetleri ve Voyvodalar”, <<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/18/38/326.pdf>> (25.06.2009).

Kazıcı, Ziya. *Osmanlı'da Yerel Yönetim*, Bilge Yayınları, İstanbul, 2006.

Keleş, Ruşen; Fehmi Yavuz. *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983.

Keleş, Ruşen. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Kültür Yayınları, İstanbul, 1998.

- Köse, Ömer. “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi“, Sayıştay Dergisi, 2004.
- McBride, Amanda Moore. “Civic Engagement, Older Adults and Inclusion”, Civic Engagement in Later Life, American Society on Aging, 2006-2007 Winter, 2007.
- Nadaroğlu, Halil. *Mahalli İdareler*, Beta, İstanbul, 1998.
- Nohutçu, Ahmet. *Kamu Yönetimi*, Savaş Yayınevi, İstanbul, 2006.
- Oktay Tarkan. “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi“, Türkiye’de Yerel Yönetimler, (der. Bozlağan, Recep; Yüksel Demirkaya), Nobel Yayıncılık, 2008.
- Onar, S. Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, Cilt: 1 İstanbul, 1966.
- Ortaylı, İlber. *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayını, İstanbul, 1985.
- Ortaylı, İlber. “Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras“, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Metropol İmar A.Ş. / IULA- EMME, Ankara, 1991.
- Öztürk, Azim. “Türkiye’de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 405, Yıl: 66, Aralık 1994.
- Palabıyık, Hamit; Mustafa Görün. “Belediye Meclislerinde Temsil ve Katılım: Çanakkale Belediye Meclisi Örneği”, Yerel Yönetimler Kongresi Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Biga- Çanakkale, 3-4 Aralık 2004.

Palabıyık, Hamit. “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım”, Yönetim Bilimleri Dergisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, Cilt: 5, Sayı: 1, 2007.

Palabıyık, Hamit. *Belediyelerde Kentsel Katı Atık Yönetimi: İzmir Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilimdalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2001.

Planty Mike; Bozick Robert; Regnier Michael. “Sustaining Participation in Service Work From Adolescence Through Young Adulthood”, 177-202 , Youth & Society, Volume 38, Number 2, Sage Publications, December 2006.

Saran, Ulvi. *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayınevi, 2004.

Tekeli, İlhan. “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’ de Belediyelerin Gelişimi “, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 2, 1983.

Toprak, Zafer. “Tanzimattan Cumhuriyet’ e Şehremaneti “, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Metropol İmar A.Ş. / IULA- EMME, Ankara, 1991.

Torlak, Ömer. *Belediyelerde Hizmet Yönetimi ve Pazarlama*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1999.

Tortop, Nuri. “Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 2, 1993.

Tortop, Nuri. *Mahalli İdareler*, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.

Tosun, E. Gülgün. “Sivil Toplum” , Çağdaş Kamu Yönetimi- 1, (ed. Özgür, Hüseyin; Muhittin ACAR), Ankara, 2003.

Tunçay, Mete. “Sivil Toplum Kuruluşlarıyla İlgili Kavramlar”, Sivil Toplum Dergisi, Edam Yayınları, Yıl: 1, Sayı: 1, Ocak- Şubat- Mart 2003.

Uçar, Emel. “Kamu Hizmeti Kavramının Dönüşümü“, Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) IV Bildiriler Kitabı, Muğla Belediyesi Yayınları, Muğla, 2007.

Ulusoy, Ahmet; Tekin Vural. “Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri ”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 75, S: 439, Haziran- 2003.

Ulusoy, Ahmet; Tekin Vural. *Mahalli İdareler*, Seçkin, Ankara, 2005.

Ulusoy, Dursun Ali. “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri“, Gün Işığında Yönetim, (der. İl Han Özay), İstanbul, 2002.

Versan, Vakur. *Kamu Yönetimi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1984.

Yalçındağ, Selçuk. “Belediyelerde Halk Katılımı”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 424, 1999

Yalçındağ, Selçuk. *Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler*, TÜSİAD, Eylül- 1995

Yalçındağ, Selçuk. “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Sayı 6, Cilt 1, Ocak 1997.

Yatkın, Ahmet. “Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Yönetimler“, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 3, Mart- 2001.

Yayla, Yıldızhan. *İdare Hukuku*, Filizkitabevi, İstanbul, 1990.

Yıldırım, İbrahim. *Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004.

Yıldırım, Selahattin. *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, TOKİ- IULA EMME Yayını, 1993

Yıldırım, Uğur. “Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunumu“, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar- I Reform*, (ed. Özgür, Hüseyin; Muhammet Kösecik), Nobel Yayın Dağıtım, 2005.

Zengin, Eyüp. “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 71, Sayı: 422, Mart, 1999.

Zengin, Eyüp. *Yerel Yönetim Birlikleri*, Mimoza, Konya, 1999.

İNTERNET KAYNAKLARI

<<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>> (22. 06. 2009) .

<<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=il%20özel%20idaresi> > (22.06.2009).

<<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=G%D6N%DCLL%DC&ayn=tam>> (23.07.2009).

<<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=veritbn&kelimesec=191153>> (17. 06. 2009).

<<http://www.canakkale.gov.tr/> > (08.09. 2009).

<<http://www.canakkale.bel.tr/bpi.asp?caid=196&cid=600> > (07.09.2009).

<<http://www.canakkale.gov.tr/> > (07.09.2009).

<<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/HukukiYapiKoy.aspx> > (22. 06. 2009).

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc> (28.07.2009).

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/koy_kanunu_tasarisi_taslagi.doc> (12.11.2009).

<<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1404.html> > (22.06.2009).

< <http://www.siviltoplum.com.tr/?ynt=icerikdetay&id=134> > (25.08. 2009).

< <http://www.stgm.org.tr/docs/1170243247gonulluluk.pdf> > (25.08.2009) .

< <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5747.html> > (28.07.2009).

< <http://www.tev.org.tr/tr-tr/tevhakkinda/Sayfalar/gonulluluk.aspx> > (23. 07. 2009).

EKLER**EK-1**

**5747 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SINIRLARI İÇERİSİNDE İLÇE KURULMASI VE
BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN'A GÖRE
BELEDİYELERİN SON DURUMU**

A) BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE

5747 SAYILI KANUN ÖNCESİ		5747 SAYILI KANUN SONRASI	
İLÇE BELEDİYESİ	100	İLÇE BELEDİYESİ	143
İLK KADEME BELEDİYESİ	283	İLK KADEME BELEDİYESİ	0

Not: 100 İlçe Belediyesinden 1'inin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye,
283 İlk Kademe Belediyesinden;
35'i ilçe belediyesine,
8'i büyükşehir dışına çıkarılarak belde belediyesine,
239'u bağlı oldukları ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye,
1'i büyükşehir dışına çıkarılarak köye,
Dönüştürülerek 240 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

B) BELDE BELEDİYELERİNDE

5747 SAYILI KANUN ÖNCESİ		5747 SAYILI KANUN SONRASI	
BELDE BELEDİYESİ	2.011	BELDE BELEDİYESİ	1.978

C) 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNUNUN 11 İNCİ MADDESİ KAPSAMINDA

24/03/2008 tarihi itibarıyla 25 belde belediyesinin, tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür.

D) SONUÇ

BELEDİYE TÜRÜ	SAYISI
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	16
İL BELEDİYESİ	65
İLÇE BELEDİYESİ	892
BELDE BELEDİYESİ	1.978
TOPLAM	2.951

5747 SAYILI KANUNDAN ÖNCE TÜRLERİNE GÖRE BELEDİYELER	
TÜRÜ	SAYISI
BÜYÜKŞEHİRBELEDİYESİ	16
BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	100
İLK KADEME BELEDİYESİ	283
İL BELEDİYESİ	65
İLÇE BELEDİYESİ	750
BELDE BELEDİYESİ	2.011
TOPLAM	3.225

5747 SAYILI KANUNDAN SONRA TÜRLERİNE GÖRE BELEDİYELER	
TÜRÜ	SAYISI
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	16
BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYESİ	143
İLK KADEME BELEDİYESİ	0
İL BELEDİYESİ	65
İLÇE BELEDİYESİ	749
BELDE BELEDİYESİ	1.978
TOPLAM	2.951

EK-2

İçişleri Bakanlığından:

Resmi Gazete Tarihi : 09/10/2005

Resmi Gazete Sayısı : 25961

İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine**Gönüllü Katılım Yönetmeliği****BİRİNCİ BÖLÜM****Amaç, Kapsam, Dayanak ve Tanımlar****Amaç**

Madde 1 —Bu Yönetmeliğin amacı; il özel idaresi ve belediye hizmetlerinin yürütülmesinde hemşehrilerin gönüllü katılımına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Kapsam

Madde 2 —Bu Yönetmelik; sağlık, eğitim, spor, çevre, park, trafik, itfaiye, kütüphane, kültür, turizm ve sosyal hizmetlerle; yaşlılara, kadınlara, gençlere, çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlere gönüllü katılıma ilişkin hususları kapsar.

Dayanak

Madde 3 —Bu Yönetmelik; 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 65 inci ve 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 77 inci maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 4 —Bu Yönetmelikte geçen;

Gönüllü: Bilgi, beceri ve yeteneğini, her türlü ortak çalışma, imkan ve zamanını ortaya koyarak çalışma alanı konusunda maddi bir kazanç beklemezsin yerel yönetim

hizmetlerine katılan gerçek ve tüzel kişiler ile bünyesindeki gönüllüleri bu hizmetlerde görevlendirecek kamu kuruluşlarını,

İlgili birim: İl özel idaresinde veya belediyede gönüllülerin çalışma konusunu, alanını, sayısını, kayıtlarını ve benzeri hizmetleri yürüten birimi

ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Çalışma Alanları, Usul ve Esasları

Çalışma alanları

Madde 5 —İl özel idaresi veya belediye görev ve sorumluluklarına bağlı olarak yetki alanlarında;

- a) Özürlülere, çocuklara, kadınlara, gençlere, yaşlılara, yoksullara, kimsesizlere ve düşkünlere yönelik eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmetleri,
 - b) Kütüphane, tiyatro, sinema gibi kültür hizmetleri,
 - c) Bilişim, meslek edindirme kursları, kreş gibi eğitim hizmetleri,
 - d) Park, bahçe, kent estetiği, çevre düzenlemeleri ile katı atık gibi çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik hizmetleri,
 - e) Başboş ve sahihsiz hayvanlara yönelik hizmetleri,
 - f) Trafik, itfaiye, arama-kurtarma gibi denetim ve acil yardım hizmetleri,
 - g) Tüm yaş gruplarını içine alan her türlü spor hizmetleri,
 - h) Tarihi, kültürel mirasın ve tabiat varlıklarının yaşatılarak korunması hizmetleri
- yapmak üzere gönüllü çalıştırabilir.

Çalışma usul ve esasları

Madde 6 —Çalışma alanlarına ilişkin detayları ilgili il özel idaresi veya belediyece tespit edilmek şartı ile;

a) Gönüllüler çalışacakları alanları belirtmek sureti ile ilgili il özel idaresi ve belediyeye müracaat ederler. Müracaatları uygun bulunanlar, ilgili birimin gözetim ve bilgisi dahilinde sorumluluk alanlarında taraflarca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde çalışırlar.

b) Gönüllülerin, çalışma süreleri içinde çalışma alanlarına gidiş ve gelişleri ilgili il özel idaresi ve belediyece sağlanabilir.

c) Belirlenen usul ve esaslara aykırı davranışlarda bulunulması halinde gönüllülük ilişkisi sona erer, verilen kimlik kartları geri alınır.

d) İl özel idaresi ve belediye, gönüllülere faaliyet alanına göre, gerekli kıyafet, araç, gereç, mekan sağlayabilir ve eleman tahsis edebilir.

e) Gönüllünün çalışacağı alan kent konseyinin oluşturduğu çalışma alanları içinde ise, bu çalışma kent konseyi çalışmaları ile birlikte değerlendirilir.

f) Faaliyetlerin bitiminde gönüllülere teşekkür belgesi verilebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Gönüllülerde Aranacak Özellikler, Ortak Çalışma ve Kimlik Kartları

Gönüllülerde aranacak özellikler

Madde 7 —Gönüllülerde aşağıdaki özellikler aranır.

a) Reşit olması veya reşit olmayanlardan en az oniki yaşını bitiren küçükler yasal temsilcisinin iznini almış olması,

b) Tüzel kişiler için yetkili organlarından karar alınmış olması,

c) Sivil toplum kuruluşları için ilgili konuda faaliyette bulunuyor olması,

d) Çalışma alanlarına bağlı olarak, gerektiğinde yetkili sağlık kuruluşlarından alınmış sağlık raporunun bulunması,

e) Yabancı uyruklu gönüllüler için ayrıca, 27/2/2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla mahallin en büyük mülki amirine bildirilmiş olması,

gerekir.

Ortak çalışma ve işbirliği

Madde 8 —İl özel idaresi veya belediyeler, kendi özel kanunlarına uygun olarak aralarında yapacakları protokol çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, meslek odaları ve diğer yerel yönetim birimleri ile ortak çalışma ve işbirliği yapabilir.

Çalışma alanları ve esasları ile ilgili hususlar, 5 ve 6 ncı maddeler çerçevesinde il özel idaresinin veya belediyenin ilgili birimleri ile ortak çalışma ve işbirliği yapılan kurum ve kuruluşlar arasında belirlenir.

Kimlik kartları

Madde 9 —Gönüllülere, EK 1’de şekil ve şartları belirlenmiş ve ilgili yerel yönetim birimlerince onaylanmış resimli Gönüllü Kimlik Kartları verilir.

Kimlik kartlarında gönüllünün adı, soyadı, çalışma alanı, kan grubu, T.C. Kimlik Numarası ve görev yaptığı yerel yönetimin ismi gibi bilgiler yer alır.

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 erenlerin kimlik kartları veren makamca geri alınır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Çeşitli ve Son Hükümler

Sorumluluk

Madde 10 —Gönüllülerin katılımı ile yapılan hizmetlerden doğan sorumluluk, ilgili il özel idaresi ve belediye aittir. Bu sorumluluğun kapsamı ile ilgili detaylar il özel idaresi ve belediye ile gönüllüler arasında yapılacak protokol çerçevesinde düzenlenir.

Protokol kapsamındaki çalışma alanları ile ilgili gerekli tedbirler, ilgili il özel idaresi ve belediye tarafından alınır.

Gönüllülerin uyumu ve eğitimi

Madde 11 —Gönüllüler gerekli görülen alanlarda detayları il özel idaresince veya belediyece belirlenecek uyum veya yeterlik eğitimine tabi tutulurlar.

Sekreteryaya hizmetleri

Madde 12 —Gönüllüler tarafından yapılacak hizmetleri planlayıp sonuçlarını takip etmek, eğitimlerini yürütmek ve gerekli kayıtları tutmak üzere bir birim oluşturulur veya ilgili birimlerden birine görev verilir.

Yönerge

Madde 13 —İl özel idaresi ve belediye bu Yönetmeliğe aykırı olmamak kaydıyla uygulama yönergesi çıkarabilir.

Yürürlük

Madde 14 —Bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 15 —Bu Yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

ÖRNEKTİR

8,5cm

GÖNÜLLÜ KARTI		
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		
5,5		RESİM
cm		
ADI	:	
SOYADI	:	
ÇALIŞMA ALANI	:	
T.C KİMLİK NO	:	
KAN GRUBU	:	

ÖNYÜZ

KARTI VEREN MAKAM	ONAY
BU KART BAŞKALARI TARAFINDAN KULLANILAMAZ.	
BU KART BAŞKA AMAÇ İÇİN KULLANILAMAZ	
SOĞUK DAMGASI OLMAYAN KARTLAR GEÇERSİZDİR	
BU KARTI BULDUĞUNUZDA LÜTFEN NO'LU TELEFONA BİLGİ VERİNİZ	

ARKAYÜZ

EK-3

T.C.

ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Anabilimdalı	Kamu Yönetimi
Öğrenci	Aytuğ Altın
İletişim	aytug_altin@hotmail.com

..... BELEDİYESİ HİZMETLERE GÖNÜLLÜ KATILIM GÖRÜŞME KÂĞIDI

Öğrencinin

Numarası	061914006
Görüşme Yeri Tarihi ve Süresi	
Görüşülen kişi ve unvanı	
NOT	Yanıtlar, ilgili boşluğa yazılacaktır. Daha fazla kâğıt kullanılabilir. Görüşme yapılan yetkili izin verirse, tekrar soru kağıdına geçmek şartıyla ses kaydedici cihaz kullanılabilir.

Sayın Yetkili,

Görüşme kâğıdı, öğrencimizin tez konusu hakkında yetkili bir şahısla görüşerek bilgilenmesi amacıyla düzenlenmiştir. Bilgiler, ders kapsamında bilimsel amaçla kullanılacaktır. İlginiz için teşekkür ederiz.

- 1) A) Yerel hizmetlerin görülmesinde “gönüllü katılım”dan ne anlıyorsunuz?
B) Belediye hizmetlerinin görülmesinde “gönüllü katılım”ın sizce avantajları ve dezavantajları nelerdir?
C) Hizmetlere gönüllü katılım demokrasinin ilkelerinden olan “katılım” olgusuna yaptığı katkılar hakkında neler düşünüyorsunuz?

- 2) Hizmetlere gönüllü katılım konusunda “hemşehrilerin bilgilendirilmesi”, “deneyim kazandırılması” ve “becerilerin harekete geçirilmesi” konusunda neler yapıyorsunuz? Sizce yapılanlar yeterli midir? Geliştirmek için sizce neler yapılmalıdır?

- 3) Belediyenizde “hangi hizmetlere” gönüllü katılım sağlanmaktadır? Sizce bunun gerçekleşme düzeyi ne kadar tatmin edicidir? Hizmetleri ve örneklerini belirtiniz.

4) A) Hangi “sosyal kesimler”?(kadın, erkek,genç, yaşlı, çalışan, emekli vs.)

B) Hangi tür “gönüllü kuruluşlar” gönüllü katılımı daha isteklidir? STK’larla ortaklaşa bir projeye imza attınız mı? Ya da gelecekte böyle bir proje için çalışmalarınız var mı?

- Gönüllü başvurusu sayısı ne kadar?
- Çalışma alanları neler?
- Çalışma imkânları olarak belediye/il özel idaresi neler sağlıyor?
- Verilen gönüllü kimlik kartı var mıdır? Varsa kaç tanedir?
- Gönüllülere teşekkür belgesi verilmiş midir? Evet ise kaç tanedir?

5) Yurtttaşların hizmetlere gönüllü katılımı “özendiren”, “imkân sağlayan” uygulamalarınız nelerdir? Belirtiniz.

6) Belediyenizde hizmetlere gönüllü katılımı ilgili bir “biriminiz” ve “ilgili personeliniz” mevcut mu? Belirtiniz.