

ŞEFFAF, KATILIMCI VE HESAP VEREBİLİR YEREL YÖNETİM İÇİN ÖLÇÜTLER

Amaç: Yerel yönetimlerin iç işleyişinin, evrensel düzeyde kabul görmüş üç temel iyi yönetim ilkesi olan şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik temelinde denge denetlemeli ve demokratik olmasına ilişkin temel ölçütleri ortaya koymak. Bu ölçütler hazırlanırken, genel olarak yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinin ve spesifik olarak da plan-bütçe yapımının katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir olmasına ilişkin ağın daha önce yapmış olduğu çalışmalardan ve dünyadaki iyi uygulama örneklerinden yararlanılmıştır.

Yerel Yönetimler: Tanım ve Temel Karakteristikler

“Ülkemizde köklü ve kapsamlı demokratikleşme adımlarının atılabilmesi ve yerel demokrasinin gelişebilmesi için yerel yönetimlerin varlığı büyük önem arz etmektedir. Anayasamızdaki tanıma göre yerel yönetimler, il, belediye veya köy halkının ortak ve yerel gereksinimlerini karşılamak amacıyla, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir (Madde 127). Şeffaflığı ve çoğulculuğu sağlamak adına demokratik hayatta oynadıkları roller ve kamu hizmetlerinin halka sunulmasında ve erişiminde yükledikleri fonksiyonlar sebebiyle, yerel yönetimler, halkın yönetime katılmasının ilk aşamasıdır.”¹ Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımının sağlanması ve demokrasinin yerleşmesi açısından arz ettikleri önem itibariyle, denge ve denetleme sisteminin bir bileşeni olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tüm topluma düşen bir görevdir.

Konuyla ilgili literatürde, dünyada yerel yönetimlerin genellikle şu temel karakteristikler yoluyla ele alındıkları görölmektedir²:

- Yerel yönetimler yasal bir statüye sahiptir ve dolayısıyla tanımlanmaları, tanınmaları ve işlevleri ilgili ülkenin yasalarına dayandırılmıştır.

¹ “30 Mart Yerel Seçimlerinde Bütün Aktörleri Sorumlu Davranmaya Çağırıyoruz”, *Demokrasi Barometresi Politika Belgesi*, 26.03.2013, No:11.

² Aşağıda ele alınan altı karakteristiğin derlenmesinde şu iki kaynaktan yararlanılmıştır: Aurora Ndreu, “The Definition and Importance of Local Governance”, *Social and Natural Sciences Journal*, https://www.researchgate.net/publication/309688773_THE_DEFINITION_AND_IMPORTANCE_OF_LOCAL_GOVERNANCE; “Local government”, *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/local-government#ref338728>

- Yerel yönetimler, yasalar tarafından konulmuş sınırlara bağlı kalmak suretiyle, yerel özerklik prensibi veya desantralizasyon (adem-i merkezileşme) yoluyla, merkezi hükümet organlarından bağımsız olarak eylemde bulunma gücü ve kapasitesine sahiptirler. Eylemde bulunma deyince akla ilk gelen elbette yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişliği ve bunun biçimidir. Yerel yönetimlerin üzerine düşen temel hizmetlerin büyük ölçüde altyapı, zabıta ve yangın söndürme gibi konulardan müteşekkil olduğu 19. yüzyılın aksine; 21. yüzyılın dünyasında yerel yönetimlerin yetki alanları oldukça genişlemiş ve eğitim, sosyal hizmetler, kültürel hizmetler, ulaşım, kamu sağlığı, yerel kalkınma, konut ihtiyacının karşılanması ve şehir planlama gibi çağdaş kamusal hizmetlerin tümüne yayılmıştır. Bu hizmetler sağlanırken merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki, sorumluluk ve gücün nasıl dağıtılacağı konusunda, hepsi de demokratik nitelik taşıyabilen farklı uygulamalar mevcuttur. Örneğin, İngiltere, ABD ve Almanya’da yerel yönetim denildiğinde daha ziyade yerel özerk yönetimler anlaşılırken; İskandinav ülkeleri gibi diğer birçok demokratik ülkede ise yerel yönetimden, merkezi hükümetin gücünü korumakla birlikte kimi işlevlerini yerel yönetimlere devretmesi anlaşılmaktadır.
- Her bir yerel yönetim birimi; bölge, il, şehir ve köy gibi sınırları yasalar tarafından net olarak tanımlanmış bir alan üzerinde etkinlik gösterir. Bu alan veya alanların neler olacağı, devletin mülki (teritoryal) organizasyon biçimine göre değişkenlik gösterir.
- Yerel yönetim birimlerinin ve bu birimleri ilgilendiren konuların yönetilmesi, doğrudan doğruya bu alanlarda yaşıyan halk tarafından seçilen yerel temsilciler tarafından yerine getirilir. Yerel yönetimin iç organizasyonuna bağlı olarak farklılaşabilmekle birlikte, seçilmiş yerel temsilciler, genellikle, sırasıyla yürütme ve karar alma uygulamalarından sorumlu olan belediye başkanı, meclis başkanı, meclis ve komisyon üyelerinden oluşur.
- Yerel yönetimleri tanımlayan temel özelliklerden biri de, katılım boyutudur. Günümüzde yerel yönetimler, vatandaşlara yakınlıkları itibariyle hem halkın katılım ve denetim işlevini yerine getirebilmesi hem de böylelikle demokratik bir kültürün yerleşmesi bakımından ölçek olarak en uygun kamu idaresi birimleri olarak değerlendirilmektedir.³
- Son olarak da yerel yönetimlerin gelir elde etme ve bütçe yapma konusunda sahip oldukları yetkiyle tanımlandıklarını eklemek gerekir. Yerel vergilerden ve devlet katkılarından

³ *Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Süreçler*, Türkiye Avrupa Vakfı, s.4.
http://turkiyeavrupavakfi.org/wp-content/uploads/2016/10/Matra_Kitap3.pdf

oluşabilen bu yetkinin derecesi, merkezi yönetimler karşısında yerel yönetimlerin sahip oldukları gücü göstermektedir. Dolayısıyla da, mali özerlik bir bütün olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin belirlenmesinde söz sahibi olan etmenlerden biridir.⁴

Yerel yönetimlerin bu altı başlık yoluyla ele aldığımız rollerini yerine getirebilmeleri, anayasal ve yasal olarak mali, yönetsel ve siyasal özerkliklerinin güçlendirilmesini gerektirmektedir. Nitekim, tüm dünyada yerel yönetimlerin özerkliği denildiğinde aklımıza, idari, siyasi ve mali özerklikler gelmektedir; bunların tonları ve ölçüleriye ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Yerel yönetimlerin mali özerkliklikleri yoksa, yönetsel (idari) özerkliklerinin de çok bir anlamı olmayacaktır.

Günümüzde, devletlerin siyasal birliklerini sağlama yöntemleri ne olursa olsun, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hedefine yönelik olarak bu üç özerklik konusunda asgari bir standart tüm demokratik ülkelerde geçerlidir. Gelişmiş demokratik hukuk devletlerindeki uygulamalara bakıldığında, üniter ve federal devlet ayrımının, bahsi geçen üç özerklik konusunda tek başına belirleyici olmaktan çıktığı görülmektedir. Dünyada, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki, sorumluluk ve güç paylaşımını federalizm yoluyla sağlayan ülkeler olduğu gibi, üniter yapılarını korumak suretiyle yönetsel ve siyasal desantralizasyon uygulayan ülkeler de vardır (Fransa yönetsel, İspanya ise siyasal desantralizasyona örnektir). Merkezi devletin karar verici otorite olarak gücünü koruduğu, kamu hizmetlerininse büyük ölçüde yerel yönetimler tarafından yürütüldüğü İskandinav ülkeleri de, gene ikinci grup (üniter) ülkelere örnektir.⁵ Dolayısıyla dünyadaki iyi uygulamalar açısından bakıldığında, kamu hizmetlerinin sağlanmasında yerel yönetimlerin özerk bir şekilde karar alma kapasitelerine atıf yapan yönetsel desantralizasyon ile bir devlet biçimi olarak federalizm arasında tüketici bir bağ olduğunu düşünmemek gerekir.

Denge ve Denetlemeli Başkanlık Sistemi ve Yerel Yönetimler

Denge ve denetlemeli başkanlık sisteminin ölçütlerinin saptanmasıyla ilgili çalışmamızda, yerel yönetimlerin dikey denge denetleme unsuru olarak önemini ele almış ve denge denetlemeli bir

⁴ Tüm bu tabloyu sadeleştirmek adına, modern siyasal sistemlerde yerel yönetimlerin ve dolayısıyla yerel demokrasilerin meşruiyetlerini şu iki temel ilke yoluyla kazandıkları da ileri sürülebilir: i. Kamu hizmetlerinde ve daha spesifik olarak kent hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve bunların vatandaşlara dengeli sunumu, ii. katılımcılık ve yerel demokratik özgürlükler.

⁵ Uğur Sadioğlu (2018), “Türkiye’de Orta Düzey Yönetişim: *Yumuşak* Bölgeselleşmeden *Sert* Bölgeselleşmeye mi?”, *Kentsel Politikalar* içinde, Ayşegül Mengi ve Deniz İşçioğlu (der.), Ankara: Palme Yayıncılık, s.724-745.

başkanlık sistemi için yerel yönetimlerin güç, yetki ve kaynak bakımından güçlendirilmiş olmaları gereğini vurgulamıştık. Buna göre, denge denetlemeli bir başkanlık sisteminde:

- Birçok görev ve yetki, vatandaşların yerel talep ve ihtiyaçlarına uygun kamu hizmetine erişebilmelerini sağlamak üzere merkezden yerele devredilmiş olmalıdır.
- Başkanlık sistemlerinde yerel idareler, bu ihtiyaçları karşılayabilecek güç ve kaynak bakımından da güçlendirilmiş olmalıdır. Yerel yönetimler hukuka bağlı kalmak koşuluyla kendi kaynaklarını yaratabilme, yönetebilme ve harcayabilme yetkisine sahip olmalıdır. Yerel idarelerin güçlenmesi, merkezde güç yoğunlaşmasını dengelemek adına da garanti altına alınmış olmalıdır.
- Yerel yönetimlerin idari ve siyasi olarak güçlendirilmesi için uygun bir anayasal ve yasal altyapının kurgulanmasının yanı sıra, yerelin çeşitlilik ve ihtiyaçlarının yönetime yansımaları sağlayacak bir seçim sistemiyle de desteklenmesi, özellikle aday belirleme ve vesayet süreçlerinin demokratik ilke ve esaslara uygun olmasının sağlanması gerekir.

Üç Evrensel Demokratik Yönetişim İlkesi ve Yerel Yönetimler

Hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılım; modern bürokrasiler, çeşitli mekanizmalarıyla kamu yönetimi ve esasında bir bütün olarak modern devletler açısından tayin edici öneme sahip üç temel prensiptir. Günümüzün standartları itibarıyla, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımın olmadığı koşullarda demokratik bir yönetimden ve dolayısıyla aslında bizatihi demokrasiden söz etmenin olanaklı olmadığı kabul edilmektedir. Bu bakımdan, ulusal veya yerel bir yönetimde, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımı sağlayan mekanizmaların kurumsallaşma düzeylerinin, o yönetimin demokratik niteliğine dair karakteristik birer gösterge veya parametre niteliğinde oldukları söylenebilir. Bu noktalardan hareketle, Ağ olarak daha önceki çalışmalarımızda, şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirliğin üç evrensel iyi yönetim ilkesi olduğunu belirtmiş ve bu ilkelerden ne anlaşılması gerektiğini kısaca şöyle tarif etmiştik⁶:

⁶ “Yeni Anayasa Yapım Sürecinde Şeffaflık ve Katılım İzleme Raporu”, Denge ve Denetleme Ağı İzleme Grubu, Haziran 2013, s.18-9. <http://www.birarada.org/tr/22661/Yeni-Anayasa-Yapim-Surecinde-Seffaflik-ve-Katilim-Izleme-Raporu>

- **Şeffaflık**, karar alma süreçlerine, kurumlara ve bilgiye, alınan kararlardan etkileneceklerin erişiminin sağlanması ve yeterli bilginin kamuoyu tarafından ulaşılır, anlaşılır ve izlenebilir olmasıdır.
- **Katılımcılık**, tüm kent sakinlerinin, bireysel olarak veya amaçlarını temsil eden kurumlar aracılığıyla karar alma süreçlerinde söz sahibi olmalarıdır.⁷
- **Hesap verebilirlik**, karar vericilerin; özel sektör, sivil toplum, diğer kesimler ve kamuoyuna karşı sorumlu olmalarıdır.

Yerel yönetimlerin bu üç ilke doğrultusunda güçlendirilmesi, ağımızın başlıca hedefleri arasında yer almaktadır. Nitekim, sekiz uzun vadeli hedefimizi ifade ettiğimiz “Neyi Hedefliyoruz” isimli temel metinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ilkeleri doğrultusunda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hedefine de yer vermiş ve bu hedefe nasıl varılacağı konusunda şu değerlendirmede bulunmuştuk:

“Yerel yönetimler kamu idaresi ve hizmetlerinin önemli bir bölümünü düzenleyebilme ve yönetme hakkı ve yetkisine sahip olmalı; bunu da vatandaşların katılımı ile yapmalıdır. Etkin ve vatandaşlara yakın duran bir yerel yönetim için, sorumluluk ve yetkiye sahip yerel yetkililerin olması şarttır. Kararlar merkezden alınmadığında; yerel yönetimler, politika üretme ve bütçe açısından güçlendirildiğinde, vatandaşlara daha iyi hizmet sunulacak ve onların önceliklerine uygun hizmet ve politikalar üretebilecektir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile paralel olarak, vatandaşların yerel kararların alınması sürecine katılımı güçlendirilmeli; vatandaşların bilgiye ulaşımı [erişimi] sağlanmalı; yerel yönetimlerin hesap verebilirliği temin edilmelidir.”⁸

Şimdi bu genel değerlendirmeyi daha elle tutulur hale getiriyor ve şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir şekilde işleyen bir yerel yönetim yapısı için uygulamada gerekli olan ölçütleri, kimi iyi uygulama örneklerini de hatırlatmak yoluyla, aşağıdaki şekilde ele alıyoruz.

⁷ Sadece kurumları değil gruplar da dahil olmak üzere birey-üstü tüm oluşumları katılım sürecinin araçları olarak düşünmek ve katılım sürecinin hedefini de, karar alma sürecinde söz sahibi olmak değil, bizatihi karar alma gücüne sahip olmak şeklinde yeniden formüle etmek, daha güçlü bir katılım anlayışına sahip olmamızı sağlayacaktır.

⁸ “Neyi Hedefliyoruz?”, <http://www.birarada.org/tr/22710/NEYI-HEDEFLIYORUZ>

Şeffaf, Katılımcı ve Hesap Verebilir Yerel Yönetim İçin Ölçütler⁹

Belediye Meclisleri

- 1. Yerel yönetimlerin kendi içlerindeki en temel denge ve denetleme aracı, belediye meclisleridir. Yerel yönetimlerin hesap verebilir bir işleyişe sahip olmaları için, yerel topluluklarla güçlü etkileşimler kuran güçlü belediye meclislerine ihtiyaç vardır.**

Yerel yönetimlerin özerkliğinin, yerel yönetimlerin kendi içlerindeki denge ve denetleme mekanizmalarının ve dolayısıyla da yerel demokrasinin en önemli bileşenlerinden biri, güçlü belediye meclislerinin varlığıdır. Tarihsel olarak bakıldığında demokrasinin merkezi iktidarın gücünü sınırlayan meclisler yoluyla gelişmiş olması gibi, yerel demokrasinin gelişmesi de yerel meclisler ve bunların başında da belediye meclisleri yoluyla olur. Nitekim, belediye başkanının, yerel yönetim konusundaki iyi uygulamalarda çok önemli ve tek başına belirleyici bir figür olmadığı görülmektedir.

- 2. Yerel demokrasi ve katılımın gelişebilmesi için, belediye meclislerinin, ulusal partilerden yerel bazlı siyasal oluşumlara ve siyasal parti aidiyeti olmayan kent inisiyatiflerine denk çeşitli renkler barındırmaları gereklidir.**

Yerel ölçekte siyasi çeşitliliğin gelişebilmesi için, belediye başkanı ile belediye meclisi üyelerinin farklı partilerden olmalarının önünü açacak katılım mekanizmalarının, demokratik kültürün, seçim sisteminin ve bunlara uygun bir yasal mevzuatın olması gerekir. Belediye meclisi seçimlerinde onda birlik seçim barajı gibi uygulamalar kaldırılmış olmalıdır. Seçim sisteminin, bağımsız bir belediye meclis üyesi olunmasına imkan sağlayan bir yapıda olması gereklidir.

Yerel Siyaset

- 3. Yerel demokrasinin gelişebilmesi için, doğrudan doğruya ulusal siyasetin yansıması olmayan bir yerel gündemin, bu gündeme yanıt vermeye yönelmiş yerel siyasi aktörlerin ve yerel demokratik süreçlerdeki siyasi davranışlarını bu yanıtlar temelinde**

⁹ Ölçüt maddelerinin belirlenmesinde, Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyelerinden Doç. Dr. Uğur Sadioğlu ile yapılan mülakat, ana kaynaklardan biri olarak kullanılmıştır. Bkz. ayrıca Uğur Sadioğlu (2018), *Türkiye ve Almanya'da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması: Yeni Bir Model Önerisi*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

biçimlendiren yerel topluluk ve seçmenlerin varlığı gereklidir. Ulusal siyasete rengini veren kitlesel siyasal partilerin yerel düzeyde de belirleyici olmaları, kentlerin kendilerine özgü sorunlarının tartışılmasını engelleyici bir etmendir.

Vatandaşların daha üst düzeydeki siyasal konularla politize olup, yerel ölçekteki siyasal davranışlarını da buna göre şekillendirmeleri; kentin ihtiyaçlarının ve tercihlerinin konuşulmasını engellemekte, yerel dinamiklerin ve yerel demokrasinin gelişimine ket vurmaktadır. Kentsel hizmetler, yerel toplulukların kamusal ihtiyaçları ve katılım olanakları gibi yerel ölçekteki konularla, ulusal siyaset düzeyindeki meselelerin ayrışmaması; yerel demokrasinin güçlenmesi önünde bir engel teşkil etmektedir. Ulusal siyasetin yerel siyasette belirleyici olması, ulusal siyasetin gündeminin yerel siyasetin gündemini kaplamasına yol açmakta ve nihai olarak yerel topluluğun yerel politikalar geliştirmesini, yerel kentsel hizmetlere odaklanmasını ve daha kolay erişmesini sağlayacak mekanizmaların gelişmesini engelleyen bir etmen olarak rol oynamaktadır.

4. Yerel demokrasinin gelişebilmesi için, seçimle belirlenen yerel yönetim organlarındaki siyasi gruplaşmalar, ulusal siyasetin konusu olan sorunlar etrafında değil, kent politikaları etrafında ortaya çıkmalıdır. Yerel demokrasi, ancak, bunu olanaklı kılacak bir yerel siyasi kültür üzerinde yükselebilir.

Ulusal düzeyde oluşmuş siyasal kimlik ve bölünmelerin yerel düzeye yansımaları, yerel yöneticilerin ve bilhassa yerel yönetimlerin yürütme gücü olan belediye başkanlarının inisiyatif almalarını engelleyecek ve kentsel sorunlara yanıt vermeye çalışırken kendi siyasi partilerinin çizgilerini birebir takip etmelerine yol açacaktır. Böyle bir durumda, belediye meclisleri de, belediye başkanının getirdiği gündeme tamamen bağlı kalan, belediye başkanının yönetim sürecinde olgunlaştırdığı fikir ve önerileri onaylayan bir mekanizmaya dönüşecektir. Buradaki risk, belediye meclislerinin, ilgili oldukları yerel topluluğun kentsel sorunlarına dönük farklı çözüm önerileri ortaya atan ve bunları tartışarak karara bağlayan demokratik kurumlar olma niteliklerini kaybetmeleridir. Ters durumdaysa, belediye başkanları ve meclislerin farklı görüşteki yerel seçmenlere hitap etmelerini sağlayacak çeşitlilikte yerel politikalar üretmeleri de olanaklı hale gelebilir. Örneğin, İngiliz belediye meclisi geleneği ve Güney Almanya yerel yönetimleri, genel olarak, bu ölçütte ifade bulan yaklaşım üzerine kuruludur.

Katılımcılık

5. Nasıl ki merkez ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin denge denetlemeli olması için yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olmaları gerekliyse; aynı şekilde, yerel yönetimlerle yerel topluluklar arasında demokratik bir ilişki olabilmesi için de, yerel toplulukların bütçenin oluşturulması ve harcanması (bütçenin planlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi) konularında katılımcı mekanizmalar yoluyla karar alma sürecine dahil edilmeleri gerekir.

Katılımcı bütçe, yerel topluluklar ile onları temsil eden örgütlerin, seçilmiş meclis üyelerinin ve çeşitli düzeylerdeki yerel yöneticilerin bütçe kararlarının alınmasında ve kullanılmasında birlikte çalışmaları anlamına gelmektedir.¹⁰ Katılımcı bütçe uygulamasının önemli bir yönü de, bütçe ile yatırımlar arasındaki ilişkinin oluşturulmasında yerel seçmenlerin görüş ve katkılarının sürece dahil edilmesidir. Katılımcı bütçe yoluyla, yerel halk, seçimden seçime oy vermek dışında, kamu kaynaklarının nereye harcanacağı konusunda karar verme olanağına sahip olur.¹¹ Güçlü yerel demokrasiler için, bütçe kararlarının katılımcı bir şekilde alınmasını sağlayacak yasal ve kurumsal

¹⁰ Hakan Yavuz, “Katılımcı Bütçe”, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara Üni. Açık Ders Malzemeleri https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/53404/mod_resource/content/0/ders8yerel%28katilim%29.pdf
Yerel yönetimlerde katılımcı bütçe uygulamasını Ergen ise şöyle tarif etmektedir: “Katılımcı bütçeleme; katılımı, hesap verebilirliği, yerelleştirilmiş yönetim ve idarede mali saydamlığı sağlamak için uygulamaya konulmuş yeni bir yönetim anlayışıdır. Bu anlayış, toplumların bütçelerin hazırlanmasına doğrudan katılmalarını ve kamu harcamalarını izlemelerini sağlayan bir mekanizmadır (Özen ve Yontar, 2009:283). Katılımcı bütçeleme yaklaşımı aynı mahalli bölgede ikamet eden vatandaşların oluşturduğu mahalle uyum komiteleri ve sivil toplum kuruluşları tarafından gönüllü ya da düzenli olarak belirlenmiş bir takvim ile belediye bütçesinin en azından bir kısmı için karar verme sürecine katılmayı öngörür (Goldfrank, 2006; Wampler, 2007; Cabannes, 2012). ... Katılımcı bütçelemeye yönelik çeşitli yerlerde farklı uygulamalar bulunabilmektedir. Ancak genel olarak belediye bütçesinin belirli bir oranı bir yatırım fonu olarak ayrılmakta ve buna yaygın olarak katılımcı bütçe denilmektedir. Katılımcı bütçede, yerel hükümetten yerel topluluklara para aktarımı yapılmaz, topluluklar yerel yönetim ile birlikte sınırlı yerel kaynakların nasıl daha etkili kullanılacağı konusunda yardımlaşmaktadır (CPI, 2005:6; Özen ve Yontar, 2009:286).” Bkz. Zuhul Ergen (2012), “Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli”, *Maliye Dergisi*, Sayı 163, s.324-5.

¹¹ Özen ve Yontar’a göre yerel yönetimlerde katılımcı bütçe yapım süreçleri genellikle şöyle bir gelişim çizgisi izlerler: “Katılımcı bütçe sürecinin temelini mahalle düzeyinde yapılan ve vatandaşların herhangi bir sınırlama olmadan katıldığı toplantılar oluşturmaktadır. Genellikle bu toplantılarda yerel yöneticiler tarafından kent ya da mahallede yapılan veya taahhüt edilmesine karşın yapılamayan faaliyetler aktarılmakta ve ilgili yılın katılımcı bütçe sürecinin işleyişi hakkında bilgi verilmektedir. Öte yandan, vatandaşlardan mahalleleri ve kent için taleplerini dile getirmeleri istenmekte ve ardından yapılan oylamayla mahalle düzeyinde öncelikler belirlenmektedir. Önceliklendirme ise yerel yönetimin sunduğu faaliyetlerin sınıflandırıldığı bir listede yer alan hizmetlerin (örneğin; kentsel altyapı, yeşil alanlar, toplu taşıma, sosyal hizmetler, sosyal yardımlar, çevre sağlığı, yol-kaldırım-trafik vs) oylanması sonucunda gerçekleştirilmektedir (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2007).” Bkz. Ahmet Özen ve İbrahim Güray Yontar (2009), “Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme”, *Maliye Dergisi*, Sayı 156, s.286.

mekanizmalar oluşturulmalı; böylelikle Güney Amerika’da gelişen ve Avrupa’nın çeşitli ülkelerine etki eden katılımcı bütçe uygulaması kurumsallaştırılmalıdır.¹²

6. Yerel yönetimler, kentsel gelişimi doğrudan etkileyecek önemli kamu yatırımları ve kentsel politikalarda, yerel toplulukları hem proje geliştirme hem de uygulama aşamalarında karar alma süreçlerine dahil etmeye yönelik katılım süreçlerini işletmelidir.

Her türlü kentsel politika için olmasa da, önemli bir kentsel dönüşüm çalışması, altyapı veya ulaşım hizmeti, şehir planlama ve mahalle bazlı bütçeler gibi kentsel gelişimi etkileyecek önemli kamu yatırımlarının proje ve gerçekleştirme aşamalarına yerel toplulukların katılımı sağlanmalıdır.¹³ Bu katılımın kapsamı, yerel toplulukların bu yatırımlar konusundaki önerilerinden, proje bütçesinin onaylanmasındaki kararlarına ve yatırım sürecinin uygulanma aşamasındaki katkılarına dek çeşitli şekiller alabilir. Ayrıca, yerel yönetimler, bu ölçüt maddesinde tarif edilen katılım süreçlerini etkili bir şekilde işletebilmek için, hem kent konseyleri gibi mevzuatta tanımlanmış katılım mekanizmalarını hem de ihtiyaca göre muhtarlık, ihtiyar heyeti ve yerel medya gibi çok çeşitli yerel aktörleri birarada değerlendirmelerini sağlayacak bütüncül bir yaklaşıma sahip olmalıdırlar.

7. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu imkanlardan da yararlanarak, yerel toplulukları oluşturan bireyler veya gruplar yerel yönetimlere karar önerilerini sunabilmeli, belediye meclislerinin ve dahi bir bütün olarak yerel yönetimlerin bu önerilere yanıt vermeleri sağlanmalıdır.¹⁴

¹² Uğur Sadioğlu ve Uğur Ömürgönülşen (2014), “Yerel Aktörlerin Gözünden *Yerel Özerklik* Sorunsalı: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Sayı 50, s.197-224.

¹³ Uğur Sadioğlu, Veysel Tiryaki ve Abdullah Korkmaz (2016), “Altındağ Belediyesi Örneği Üzerinden Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Politikasının Değerlendirilmesi”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 71(3), 757-796.

¹⁴ Yerel yönetime katılım, yerel halkın taleplerinin yerel yönetimler tarafından kabul edilmesi ile yerel yönetimler tarafından belirlenmiş olan politikaların uygulanmadan önce bunlardan etkilenecek vatandaşlar ile paylaşılması gibi, birbirleriyle ilişkili olmakla birlikte, tamamen birbirlerine indirgemeyeceğimiz farklı yönlelere sahiptir. Altı ve yedinci ölçütler arasındaki farklılık, bu bağlamda düşünülebilir. Genellikle, yerel yönetimlerde katılımcı karar alma süreci bir döngü olarak düşünülür. Böyle düşünüldüğünde, döngünün adımları şu şekilde karakterize edilebilir: Yerel topluluklar taleplerini tanımlarlar → Yerel topluluklar

Birçok Avrupa şehrinde iyi örneklerine rastladığımız bu uygulama, genellikle, yerel halkın yerel örgütlenmeler yoluyla, kentte ihtiyaç duyulan bir kamu hizmeti alanına ilişkin olarak geliştirdiği bir politika önerisini, belediye meclislerine doğrudan karar önerisi sunmaları şeklinde gerçekleşmektedir. Bunları ihmal etmeleri yerel halk nezdinde güven kaybına ve sonuç olarak da yerel seçimlerde siyasi güç kaybına yol açacağından, yerel meclisler bu önerileri dikkate almaktadırlar. Böylelikle, bu tür öneriler özellikle de geniş bir temsiliyet yakaladıklarında, yerel siyasetin ihmal edemeyeceği etkili bir katılım mekanizması olarak işlev görmektedirler. Örneğin, Almanya'daki eyaletlerin hemen hemen tamamında kenttaşların belediye meclisi gündemine öneriler sunmaları mümkün hale gelmiştir; belediyeler web sayfaları üzerinden bu araçları işletmektedir (Sadioğlu, 2018).

8. Yerel demokrasinin güçlenmesi için, katılımı, etkinlik ve verimlilik gibi etmenler ile bir ikilem içinde düşünen yerel yönetim anlayışları bir kenara bırakılmalı ve katılımı kendi içinde bir değer olarak gören bir yerel demokrasi kültürü yaygınlaşmalıdır.

Etkinlik ve katılımı bir ikilem olarak düşünmek ve maliyetleri artırması gibi gerekçelerden ötürü katılım boyutunu dışlayan bir etkinlik anlayışının tercih edilmesi, yerel yönetimler açısından orta ve uzun vadede yeni etkinlik maliyetlerinin ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Örneğin, bir kentsel hizmetin yeri için seçim kararı verilirken, bu hizmetin kullanıcısı olacak yerel toplulukların tercihleri ve erişebilirlikleri yerine başka faktörlerin gözetilmesi, bu hizmetin atıl kalmasına ve dolayısıyla ileride yeni bir kamu maliyetinin (giderinin) ortaya çıkmasına yol açabilecektir. Ayrıca katılım, sadece çok küçük ölçekte ve sembolik bir faaliyet olarak veya yerel yöneticilerin diploması, lobi ve gösteriş gibi siyasi amaçlarla zaman zaman başvurdukları bir yönetim tekniği olarak görülmemeli; e-katılım gibi çağın sunduğu imkanlarla düzenli hale getirilmiş bir yönetsel mekanizma olmalıdır.

taleplerini önceliklendirirler → Önceliklendirilmiş talepler yerel yönetim tarafından değerlendirilir → Yerel yönetim bir planlama sürecinden geçer → Seçilen proje veya projeler uygulanır → Gelişmeler yerel topluluklar tarafından değerlendirilir → Yerel topluluklar taleplerini tanımlarlar ve döngü böylece devam eder. Kaynak: *A source book for local government*, s.35, http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAlbornoz0701.pdf

9. Yerel yönetimlerin kendi güçlerini vatandaşlarla paylaşmalarında en önemli etken, çoğunlukla anayasal ve yasal düzenlemelerden de evvel, güçlü bir sivil toplum dinamiğinin varlığıdır.

Yerel yönetimlerin güçlenmesi ve iç işleyişleri itibariyle katılımcı, hesap verebilir ve şeffaf olmaları, tek başına yasal ve kurumsal mekanizmalar aracılığıyla gerçekleşebilecek bir hedef değildir. Gelişmiş demokrasilerde sivil toplum güçlü olduğu için, sivil olanın, yani kurumsal siyasetten ayrı olanın, kurumsal siyaseti denetlemesi sivil bir inisiyatiftir. Başka bir ifadeyle, sivil toplumun gelişmiş olduğu ölkelerde, katılımcılık mekanizmalarının işlediği demokratik ölkelerde; Türkiye’de kent konseyleri gibi kuruluşlara atfedilen işlevler kendiliğinden gerçekleşmektedir.¹⁵

Hesap Verebilirlik

10. Aktif ve etkili iç denetim uygulamaları sayesinde, yerel yönetimler hizmet sundukları vatandaşlar karşısında daha hesap verebilir ve açık kurumlar haline gelirler. Ancak aktif ve etkin iç denetim uygulamaları için, iç denetim süreci, iç denetçilerin üst düzey yerel yöneticilere tabi olarak gerçekleştirilmesine dayalı olmaktan çıkarılmalıdır.

Yerel yönetimlerin hesap verebilirliği denildiğinde akla öncelikle, merkezi idare tarafından gerçekleştirilen yönetsel denetim, yasama organına bağı olan ve mali denetimi sağlayan sayıştay denetimi ve gene tüm sistemlerde rastladığımız yargı denetimi gibi yasal ve kurumsal denetim mekanizmaları gelmektedir. Yasal ve kurumsal denetim mekanizmalarını bütünsel olarak değerlendirebilmek için, dış denetim bağlamında ele alınabilecek bu mekanizmalara, günümüzde giderek yaygınlaşan iç denetim mekanizmalarını da eklemek gerekir. Yerel yönetimlerde iç denetim, işlevi ve kapsamı itibariyle, “mali raporlama sisteminin güvenilirliği, iç kontrol uygulamalarının yeterliliği, mevzuata uygunluk, faaliyetlerin etkinliği, verimliliği ve ekonomikliğinin değerlendirilmesi, bilgi sistemlerinin güvenliği ve güvenilirliğinin test edilmesi için vazgeçilmez faaliyetlerden biri olarak kabul edilir.”¹⁶ Ancak iç denetimin bu işlevleri yerine getirebilmesi için, yerel yönetimlerin iç denetimini sağlayan birimlerde görev yapan kişilerin, üst düzey yerel

¹⁵ Jochen Franzke (2016), “Structure of The Local Tiers in Germany: Trends and Challenges in Local Governance and Autonomy”, *Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments* içinde, Ugur Sadioglu ve Kadir Dede (der.), IGI Global Publishing, Hershey, Pennsylvania (USA), s.51-70.

¹⁶ Semih Bilge ve Nurten Daşkaya (2015), “Mahalli İdarelerde İç Denetimin Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği”, *Maliye Dergisi*, Sayı 168, s.112.

yöneticilerle hiyerarşik bir ilişki içine sokulmamaları gereklidir. Aksi takdirde, iç denetimin etkinliği ciddi bir şekilde sınırlanacaktır.

11. Yerel yönetimlerde karar vericilerin hesap verebilir olmalarını sağlamak için, geri çağırma veya aynı anlamda görevden düşürme (recall) gibi yasal ve/ya sivil yoldan işleyecek mekanizmalara ihtiyaç vardır. Geri çağırma, vatandaşların talep ve katılımlarını dikkate almaları yönünde yerel seçilmişler ve aslında bütün bir yerel yönetim üzerinde baskı oluşturan ciddi bir denetim aracıdır.

Geri çağırma, seçilmiş bir belediye başkanına dönük olağan bir memnuniyetsizliğin ötesinde çok ciddi bir güven kaybının olduğu durumlarda, ilgili belediye başkanının doğrudan görevden alınması amacına yönelik etkin bir yaptırım mekanizmasıdır. 1990 sonrası Almanya’ında örneklerine yaygın biçimde rastladığımız geri çağırma uygulamaları, topluma yerel seçilmişleri doğrudan denetleme imkanı vermekte, yetkilerini ihlal etme veya kötüye kullanma olasılıklarına karşı yerel seçilmişler üzerinde etkin ve caydırıcı bir baskı oluşturulmasına imkan sağlamaktadır (Sadioğlu, 2018). Başka bir ifadeyle, geri çağırma hem ciddi bir denetim mekanizmasıdır hem de vatandaşların taleplerini dikkate almaları yönünde seçilmişler üzerinde baskı yaratan bir katılım aracıdır. Burada can alıcı bir nokta, vatandaşların bu tür geri çağırma uygulamalarını sivil bir inisiyatifle de başlatmalarına olanak sağlayacak yerel demokrasi dinamiklerinin gelişmesidir.

12. Yerel yönetimlerin iç işleyişlerinin demokratik olmasını sağlamaya dönük denge ve denetleme sistemi, iyi uygulama örnekleri olarak karşımıza çıkan ombudsmanlık vb. mekanizmalarla takviye edilmelidir.

İngiltere ve Yunanistan gibi ölkelerde gördüğümüz ve yerel yönetimlerin uygulamalarının yerindeliğini vatandaşlar adına denetleyen yerel ombudsmanlık kurumları, genellikle yaptırım güçlerine sahip olmasalar da tavsiye kararları yoluyla yerel yönetimler üzerinde baskı oluştururlar. Böylelikle, yerel yönetimlerin iç işleyişlerinin demokratik olmasını sağlayan denge denetleme sisteminin kurumsal bir bileşeni olarak hizmet verirler.¹⁷

¹⁷ Konuyla ilgili literatürde, yerel yönetimleri halk adına denetleyecek ombudsmanlık ve benzeri mekanizmalara dönük ihtiyaca yaygın biçimde işaret edildiğini görmek mükündür. Örneğin, Doğan’a göre, “(m)eclesi halkın denetleyebileceği bir sistem geliştirilmelidir. Özellikle yerel yönetim faaliyetlerinin ortaya çıkarabileceği haksızlıkları önleyebilmek için halkın haklarını savunacak yerel yönetimlere özgü *halk*

Şeffaflık

13. Bilgi iletişim teknolojilerinin sunduğu imkanlardan da yararlanarak, belediye meclisleri gibi organların faaliyetleri online gerçekleştirilmeli ve böylece başta meclis olmak üzere yerel yönetimlerdeki tüm faaliyetler ve karar alma süreçleri vatandaşlara açık hale getirilmelidir.

Yerel demokrasinin gelişebilmesi için, yerel yönetimler tüm faaliyet ve karar alma süreçleriyle ilgili olarak halka düzenli ve sürekli bir biçimde bilgi aktarmak, bu yolla onları aydınlatmak durumundadırlar. “Belediyenin çalışmalarını, performansını, kararlarını izleyebileceğimiz temel bilgi kaynakları öncelikle meclis toplantı gündem ve kararları, yıllık bütçeleri, performans programları ve stratejik planları gibi dökümanlar. Belediyelerin şeffaflık prensibini gerçekleştirebilmeleri için öncelikle bu belgeleri zamanında ve eksiksiz bir şekilde vatandaşlarla paylaşmaları gerekiyor.”¹⁸ Daha spesifik olarak, yerel yönetimlerde karar alma süreçlerini şeffaflaştırmak amacıyla, belediye meclisi toplantı ve faaliyetlerinin sürekli TV ve internet yayınlarıyla halka açılması ve halkın tepkilerinin değerlendirilmesine yönelik iletişim kanallarının kurulması ve teşvik edilmesi sağlanmalıdır.¹⁹ Bu tür iletişim kanallarının kurulmasında ve işletilmesinde, engelli vatandaşlar ve anadili Türkçe olmayanlar için farklı dil ve erişilebilirlik teknolojilerinden yararlanılmalıdır.

14. Yerel yönetimlerde karar vericilerin bireysel mali varlıklarının şeffaflığını sağlamaya dönük uygulamalar kurumsallaştırılmalıdır.

Karar almaya ilişkin en önemli şüphe, her zaman, kamu kaynaklarının doğru kullanılıp kullanılmadığıyla, bireysel yararların sağlanıp sağlanmadığıyla ilgilidir. Bu tür şüpheleri ortadan kaldırmak için, belediye meclisi ve belediye yönetiminde görev alanların aylık bazlı gelir durumları online olarak vatandaşlara açık hale getirilmelidir. Böylelikle kamu mali yönetiminin ve mali

avukatları veya halk adına denetim yapan kamu denetçileri oluşturulmalıdır.” Bkz. Mahmut Doğan (2013), “Yerel Yönetimlerde Açıklık Politikaları”, Öneri, sayı 40, s.182.

¹⁸ Pelin Erdoğan (2014), “Yerel Yönetimlerde Şeffaflık, Hesap Verebilirlik ve Katılım”, *Şeffaf Gündem*, Sayı 9, s.17.

¹⁹ Mahmut Doğan (2013), “Yerel Yönetimlerde Açıklık Politikaları”, *Öneri*, sayı 40, s.179, 182.

şeffaflığın önemli bir yönü olan “karar vericilerin bireysel mali varlıklarının şeffaflığı” sağlanmış olacaktır.

15. Belediye meclislerinin ve belediye başkanının faaliyetlerinin halka şeffaf bir şekilde sunulmasına dayanan halk günleri gibi iyi uygulamalar yoluyla, hesap verebilirliğe dair sivil mekanizmalar oluşturulmalı ve işletilmelidir.

Yukarıda onuncu ölçütte yerel yönetimlerde yasal ve kurumsal denetim mekanizmalarının dış ve iç olmak üzere iki şekilde olabileceğine işaret etmiş ve bu çalışmanın kapsamını oluşturan yerel yönetimlerin demokratik iç işleyişi bakımından iç denetimin önemini vurgulamıştık. Gelgelelim, dünyadaki iyi uygulamalara bakıldığında, her zaman yasal olarak tanımlanmamış olmakla beraber, vatandaşların ve/ya yerel yöneticilerin inisiyatifiyle hayata geçirilen ve yöneticilerin hesap verebilirliğini sağlamayı amaçlayan bir çok başka uygulamanın da var olduğu görölmektedir. Bunlar arasında, yöneticiler tarafından açık toplantılarda bütçe ve performans raporlarının savunulmasına dayanan belediye halk günleri, vatandaş ve kent sözleşmeleri ile belediyelerin hizmet sunumu performansına dair vatandaş karnesi ilk sırada sayılabilir.²⁰

²⁰ *Local Governance in Developing Countries*, The World Bank: Public Sector, Governance and Accountability Series, der. Anwar Shah, 2006, s.23.