

YEREL YÖNETİMLERDE AÇIKLIK POLİTİKALARI

Mahmut DOĞAN¹

¹Marmara Üniversitesi, Genel Sekreter, Dr.

YEREL YÖNETİMLERDE AÇIKLIK POLİTİKALARI

Özet: Yerel yönetimlerin elindeki imkânların ve araçların artması, vatandaşın bürokrasi karşısında korunmasının ve yönetimin hukuka ve ihtiyaçlara uygun davranmasının sağlanması gereğini ön plana çıkarmıştır. Yerel yönetimlerin yapı ve işleyiş itibarıyla karmaşık bir nitelik göstermesi, ayrıca günlük hayata artan orandaki müdahalesi, açıklığı ve etkin bir kamuoyu denetimini de gerekli kılmaktadır. Böyle bir şeffaflık ortamı ise yerel yönetimin kendisini dışa açmasını, kamuoyunun, yönetim ve işlemleri hakkında bilgi sahibi olmasını, kararların nasıl ve kimler tarafından alındığını bilmesini gerektirir. Dolayısıyla, yönetilenlerin de elde ettiği bilgiler ışığında yönetime aktif katılabilmesiyle şeffaflık daha etkin hale gelecektir.

Bu çalışmada, yönetim-halk ilişkilerinin iyileştirilmesi ve demokratik yönetim açısından yerel yönetim veya merkezi yönetimde gizliliğin istisna, açıklığın temel ilke haline gelmesi ve bunun uygulamalara yansıtılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Açıklığın temel araçlarından olan “yönetimin bilgi verme görevi” ve “yönetilenlerin bilgi edinme hakkı” da, bu çalışma kapsamı içerisinde değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Açıklık, Şeffaflık

OPENNESS POLICIES IN LOCAL GOVERNMENTS

Abstract: The increase of tools and opportunities held by local governments highlighted the necessity of providing protection for citizens against bureaucracy and assuring that government acts in accordance with law and needs of the public. Complicated nature of local governments in terms of structure and operation and interventions by local government to daily life with an increasing rate creates the necessity of openness and an efficient public superintendence. Such atmosphere of transparency requires local governments' exposing themselves to public by supplying information about administration and its' operations, identities of decision makers and the process of decision-making. Therefore, with the active contribution of those who are governed, transparency will become more efficient.

In this study, the emphasis is on the requirement of making secrecy in local or central government an exception, setting openness as a principal and applying it within operations in order to ameliorate relations between management and public for the sake of democratic administration. Governments' duty of informing people and people's right to obtain information as fundamental tools of openness are also evaluated within this study.

Keywords: Local Governments, Openness, Transparency

I. GİRİŞ

Yönetimde açıklık düşüncesi ve uygulamaları, özellikle 1960'lı yıllardan sonra hızla gelişmeye başlamıştır. Bütün dünyada, yönetimin kendini daha çok halka yakınlaştırması ve faaliyetlerini topluma açması gerektiği görüşü gittikçe yaygınlık kazanmaktadır. Ancak, siyasi, sosyal vb. sebeplerle bu görüş uygulamaya tam olarak yansıyamamakta, uygulamaya yansıyan kısımları da halkı tatmin etmekten uzak kalmaktadır. Yönetimde açıklık, gelişmiş demokratik ülkelerde belli bir düzeye ulaştığı halde, gelişmekte olan ülkelere ise henüz yeni yeni gündemi işgal etmeye başlamıştır.[1]

Yerel yönetimlerde veya genel olarak kamu yönetiminde, açıklık denildiğinde, önce bireylerle yönetim arasında sağlıklı ilişkilerin özellikle karşılıklı iletişimin kurulması akla gelmelidir. Bu da bireylerin bilgi edinme hakkından geçer. Bir başka deyişle açıklık; birinci derecede saydamlık, bireylerin yönetimde olup bitenleri görmeleri anlamına gelir ki, bu ilke aslında, hukuk devletinin ve yeni kamu yönetiminin temel felsefesi içindedir.

Hukuk devletinin ve yeni kamu yönetiminin gereği olan şeffaf yönetim, bütün demokratik ülkelerde

yaygınlaşıp uygulanırken ülkemizde de kapalı kapılar aralanmaya başlamıştır. Kapıların en kolay açılacağı yerlerin başında yerel yönetimler gelmektedir. Şeffaf yönetim anlayışı söylemlerden uygulamaya yansımalıdır. Açıklık ve bilgi edinme hakkının varlığı, demokratikleşme ve topluma yakınlaşmanın bir ölçüsü olarak kabul edilmektedir.

Ülkemizde bu haklar uygulamaya yeterince yansımamıştır. Bizde genellikle; gizliliğin esas, açıklığın ise istisna olarak kabul edildiği bir görüş hakimdir. Oysa hem yerel yönetimlerde hem de merkezi yönetimde, yönetimde açıklık, kamu kurumlarını bireyler eliyle denetlemenin en etkili aracıdır. Yönetimde açıklık deyince; vatandaşın bilgi edinme hakkı, yönetimin bilgi verme görevi, yerel yönetim organlarının toplantılarına dinleyici olarak katılma hakkı ve önemli proje ve kararların halkın görüşüne başvurularak alınması hakları ile yerel yönetimlerin işlem, eylem ve kararlarını gerekçelendirmeleri akla gelmelidir.

Demokratik katılımcı yönetimlerin yerleşmesi ve eğitim ve kültür düzeyinin yükselmesi, iletişim araçlarının yaygınlaşması, kamu hizmetlerinin halkın denetimine açık olarak yürütülmesini gündeme getirmiştir. Çağdaş devlet

yönetiminde açıklık, demokratik hukuk devleti anlayışının vazgeçilmez unsurları arasında yer almaktadır. Kamu bürokrasinin, bireyler tarafından sürekli olarak denetlenmesine imkan veren açıklığın iki önemli yönü olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, bireylerin resmi belge ve bilgilere ulaşabilme hakkıdır.

Açıklığın ikinci yönü, kamu politikası üreten organların toplantılarına, bireylerin ve sivil toplum kuruluşlarının dinleyici olarak ya da görüş bildirmek için katılmasıdır. Katılımcı demokrasi diyebileceğimiz bu uygulamada, kamu politikasını ilgilendiren önemli kararlar alınmadan önce halka açıkça bilgi verilmekte ve toplumda oluşan görüşlerden yararlanma yoluna gidilmektedir. Basın yayın organlarının devlet işleriyle ilgili olarak halka bilgi vermesi de bu kapsama girmektedir.

Açıklık ilkesini kabul etmiş olan ülkeler, yönetimi, halka bilgi ve belge verme ödevi ile yükümlü kılmışlardır. Şüphesiz, bilgi vermenin daraltıldığı ya da yasaklandığı alanlar da vardır. Bunlar ise mutlaka yasalarda yer almışlardır. Genel olarak, dış politika, ulusal savunma ile kişilerin özel hayatlarına ilişkin bilgi ve belgeler gizlilik kapsamında değerlendirilmektedir.[2]

II. AÇIKLIK KAVRAMI VE KAPSAMI

Açıklık kavramı, yönetim biliminde “yönetimde şeffaflık”, “günüşığında yönetim” ve “yönetimsel demokrasi” gibi terimlerle ifade edilmektedir. Bu kavramlar sadece yönetim biliminin değil siyaset biliminin de anahtar kavramları arasına girmiştir. Açıklık; perdelerin kaldırılması ve arkasında olanların görülmesini, aleniliği, saklanan şeylerin bilinmesini ifade eder. Bunun yanında kamu yönetimi alanında gizli ve kapalı yönlerin bilinmesine izin verilmesini ve faaliyetlerin herkesçe görülmesini ifade etmektedir.[1]

Çoğu zaman kamuoyunda ülkelerin yeteri kadar açıklık kültürüne sahip olmadığına dair bir kanı vardır. Diğer bir deyişle vatandaşlar ya halka açık belirli türdeki bilgilere sahip olmaya değer vermiyor ya da hükümetlere ve özel teşebbüslere değerli sayılan bilgilerin halka sunulması için baskı yapmak için yeterli arzuya sahip değildir. Bazen de halk daha fazla açıklık arzusunun destekleyecek kurumlara sahip değildir.[3]

Şeffaflık, yönetim dilinde aynı gelişmeleri ifade etmek amacıyla kullanılmakla birlikte daha çok açıklığı tamamlar nitelikte bir anlama sahiptir. “Şeffaf” (saydam, transparent) terimi, ışığı geçiren ve arkasındaki nesnelere netlikle gösteren ve açık, seçik, belirgin olan şeyi ifade etmektedir. Şeffaflık da bu ortamın adıdır. Bu terimin zıttı ise ışığı geçirmeyen, karanlık ve anlaşılması güç şeyler anlamında kullanılan (donuk, mat, kapalı gibi) kelimelerdir.[4] Açıklıkla ilgili söz konusu kavramlar, “yönetim”, “yönetimsel” ya da “idari” kelimeleriyle birlikte yerel yönetimler ve kamu yönetimi alanında gizli ve kapalı yönlerin bilinmesine izin verilmesini ve faaliyetlerin herkesçe görülmesini ifade etmektedir.

Bu bağlamda, “açıklık” kavramının, yönetim sistemlerinin değişimini anlatmada kullanılan bir anahtar terim olduğu belirtilebilir. Açıklık kavramı, 20. yüzyılın ikinci yarısında geleneksel yönetim sisteminin tartışılmaya başlanmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Bununla beraber, açıklık teriminin yönetimin dışı açılmasını ve gizlilik kuralını istisna haline getirmesini anlatmakta yetersiz kaldığı iddia edilmektedir.[1]

Diğer taraftan, kelimelerin sadece sözlük anlamlarıyla değil, psikanalistik sonuçlarıyla da ele alınması gerektiğini söyleyenler de bulunmaktadır. Açıklığın karşıtı kapalıdır. Kapalı bir şeyle olan ilişkiden doğan kaygı, bir çocuğun geceden korkmasından doğan kaygıyla aynı yapıya sahiptir. Kapalı bir yönetim, çocukta olduğu gibi korku uyandırır; açık yönetim ise güven verir. Bu durumda, yönetimin kendisinden korkulan değil, kendisine güvenilen bir işleyişe sahip olması için kendini çevresine açması ve kamuoyunun gözü önünde çalışması gerekmektedir.[1]

Açıklık, hem yerel yönetimlerin ve hem de diğer kamu yönetimlerinin kendilerini yenilemeleri ve düzeltmelerini gerektiren temel değerlerden biri olduğu için, yönetimde reform çalışmalarının ve reformların da üzerinde yoğunlaştığı önemli bir alanı oluşturmaktadır. Açıklık, karışık işlerin düzenlenmesini, gizli kalmış muhtemel hukuk dışı davranışların açığa çıkarılmasını öngörmekte ve bunları sağlamaya yönelik bir çalışma ortamının oluşturulmasını da ifade etmektedir. Bu amaçla birçok ülkede gizli yönetime karşı mücadele başlamış ve açıklık genel bir prensip haline getirilmiştir.[1]

Özellikle 1990’lı yıllarda gelişmeye başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı, açıklığı temel ilke olarak benimsemiştir. Topluma ve bireylere karşı hesap verebilir, sorumluluk taşıyan bir yönetim anlayış ve uygulamasının benimsenmesinin doğal sonucu, şeffaflıktır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetime nispeten yeni kamu yönetiminin ilkelerini benimseme ve uygulamaya geçirme ihtimali daha yüksektir.

III. YEREL YÖNETİMLERDE AÇIKLIK POLİTİKALARI VE AÇIKLIĞIN SEBEPLERİ

Kamusal gücün, ekonomik, sosyal ve kültürel hayata artan egemenliği karşısında, kendini eskiye göre daha duyarlı hisseden, hem vatandaş hem de birer tüketici olan bireyler, ödedikleri vergilerin ve fiyatların karşılığını sıkıntı çekmeden almayı ve yaşam şekillerinin düzenlenmesinde söz sahibi olmayı istemektedirler.

Özellikle 1970’lerden sonra kamu yönetiminin genelinde ve daha sonra yerel yönetimlerin özelinde açıklık politikaları gündem oluşturmaya başlamıştır. Hemşehrilerin yerel yönetimlerde olan bitenlerden düzenli biçimde bilgi edinmesine ve kendi sesini bu kuruluşlara duyurmasına yeterince olanak sağlayacak niteliklere sahip olmadığı bir ortamdan tersine doğru gidişlerin başladığı görülmektedir. Yerel toplulukça

oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet olan yerel yönetimlerin planları, programları, uygulama kararları üzerinde; hemşerilerin bilgi edinme hakkını etkin bir biçimde kullanmalarının sağlanması yönünde önemli gelişmeler söz konusudur.

Türkiye’de yerel yönetimleri de kapsayacak bir biçimde tüm kamu kuruluşlarında halka açıklığın sağlanması gayesiyle 24.10.2003 tarih 25269 sayılı Resmi Gazete’de 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yayınlanmıştır. Kanun, yayınlanmasından 6 ay sonra 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik de 19 Nisan 2004’te Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilip 27 Nisan 2004 tarih ve 25445 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4982 sayılı Kanun; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemeyi amaçlamıştır. Kanuna göre ilke olarak yabancı gerçek ve tüzel kişiler bakımından öngörülen sınırlamalar dışında herkes bilgi edinme hakkına sahiptir.[5]

Açıklık arayışları, gizlilikle mücadele etme ve topluma ve bireylere daha yakın yönetim oluşturma amacını taşımaktadır. Yönetimler çeşitli nedenlerle gizli olma eğilimindedir. Yönetimde gizliliğin ve halka kapalılığın en önemli nedeni, devletin vatandaşa karşı üstün ve güçlü olduğu imajının verilmesidir. Böylece yönetici ve memurlar halkın eleştirilerinden uzak kalacak ve halka karşı korunmuş olacaktır. Yasalarda gizliliğin sınırları belirtilmemiş ve bu konuda yetkililer serbest bırakılmıştır. Bu durum, kamu kurumlarındaki yolsuzluk ve istismarların saklanması ortam hazırlamakta ve bireyi yönetim karşısında zayıf duruma düşürmektedir.

Oysa kamusal yetki kullanan tüm memurlar kamu görevlisidir ve görevleri topluma ve bireylere hizmet etmektir. Bireyler, ülkenin ve hizmetin gerçek sahibi olarak memurdan daha güçlü bir konumda olmalıdır. Birey hak sahibi, memur ise görevlidir. Memur görevini hak sahiplerini memnun edecek biçimde yerine getirmelidir. Hukuka bağlı ve topluma hizmeti önceleyen demokratik yönetimde esas olan açıklıktır. Gizlilik sadece, kişilerin özel hayatı, devletin güvenliği, milli savunma, adli kovuşturma ve diploması gibi alanlarla sınırlı olmalı, diğer konularda toplum bilgilendirilmelidir.[6]

Yerel yönetimlerin işleyişinde gizlilik ilkesinden vazgeçerek kendini topluma açması, fonksiyonları, karar süreci vs. konularda bireyleri bilgilendirmesi ihtiyacı çeşitli sebeplerden kaynaklanmaktadır. Bu sebepler, “daha çok demokrasi talebi” ve “eğitim ve kültür düzeyindeki değişimler” olarak iki şekilde sınıflandırılabilir.

III.1. Daha Çok Demokrasi Talebi

Açıklık taleplerine kaynak oluşturan rahatsızlıklar koruyucu ve müdahaleci devletin gelişmesiyle orantılı olarak ortaya çıkmıştır. Günümüz toplumu eskisine göre farklıdır ve giderek değişmektedir. 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın başında devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesi bu kadar yoğun bir şekilde hissedilmiyordu. Kamu otoritelerinin ekonomik ve sosyal hayatın bütün sektörlerine (ticaret, sanayi, mesleki, şehircilik ve çevre gibi) müdahale etmesi ve günlük yaşantıyı şekillendirmeye çabalaması, doğal olarak insanları tedbir almaya itmiştir. Kamu gücü karşısında denge kurmanın bir yolu da demokratikleşmedir.

Devletin gelişimini, devlet ile hukuk arasındaki ilişkiye göre açıklayan kurama göre, yönetimde açıklığın ortaya çıkmasında polis devleti anlayışından hukuk devleti anlayışına geçilmesi etkili olmuştur. Devletin neleri yapıp neleri yapamayacağını bireylerce genel hatlarıyla bilinmesi ve öngörülmesi devleti demokratikleştirir ve şeffaflaştırır. Dolayısıyla demokrasi ve hukuk devleti düşüncesi, devlet faaliyetlerinin belli ölçüde açık olmasını zorunlu kılmaktadır. [7, 8]

Demokrasi, siyasi iktidarın ve yönetsel gücün temel hak ve hürriyetlerin önüne geçmemesini gerektirir. Totaliter devletlerde, gizlilik ve dışa kapalılık bütün devlet faaliyetlerini, ayrıntılarıyla kapsayacak kadar yaygınlaşmış iken otoriter devletlerde belirli ölçüde insan hak ve özgürlükleri tanınmıştır. Demokratik devletlerin ise, temel özelliklerinden birisi; devlet gücünün sınırlandırılması, diğeri insan hak ve özgürlüklerinin korunması ve güvence altına alınmasıdır.[9] Böyle bir düzende bireyler, yönetimin faaliyetlerini kendilerini nasıl etkilediğini, çıkarlarının hesaba katılıp katılmadığını bilmek isterler. Bu da yönetimin faaliyetlerini açıkta yapmasını ve elindeki bilgilere ulaşmayı gerekli kılar.[10]

III.2. Eğitim ve Kültür Düzeyindeki Değişmeler

Açıklık taleplerinin artmasında, eğitim düzeyi, düşünce ve anlayışla birlikte iletişim araçları ve yeni bilgi tekniklerinin gelişmesi de önemli etkenlerdendir. Toplumun kültür düzeyi geliştikçe yönetimin keyfiliği ve kullandığı metotlar yoğun olarak tartışılmaktadır. Artık insanlar tam yetkili bir yönetimin “gönüllü uşağı” olmak istememektedirler. Çünkü tam yetkili bir yönetimin olduğu ortamda bireyler gerçek gücünden ve gözlem hakkından yoksun yaşayacaktır. Genellikle insanlar, “kanunlara tabi” vatandaş olarak değil, özgür bireyler şeklinde yaşamak istemektedirler. Özgür birey ise, yönetimin işleyişinden haberdar olmak ve onu etkilemek eğilimindedir. Beydoğan’ın da belirttiği gibi, bilgi toplumu gerçeği, bilgi edinme hakkının günümüzde sadece uluslararası ve ulusal belgelerde korunan bir temel hak değil, aynı zamanda modern toplumun temel özelliklerinden birini oluşturduğu gerçeğini ortaya çıkarmıştır.[11]

Yönetimde açıklık, bireyin merkezi rolü ve değerini tanımak ve demokrasi taleplerine uygun davranmak için gereklidir. Modern toplum, kamu otoritesinin hak ve adalet konusunda duyarlı ve halkı anlamak konusunda da açık olmasını gerektirmektedir.[1]

İletişim tekniklerindeki gelişmeler, insanların başka ülkelerdeki uygulamaları görmelerini ve bunları kendi sistemleriyle karşılaştırmalarına imkan vermektedir. Herkesin rahatlıkla yapabileceği benzer karşılaştırmalar sonunda, kendi ülkelerinin yönetim sistemlerine eleştiri getirmekte ve topluma açık ve sempatik bir yönetime doğru değişim talep etmektedirler.

IV. YEREL YÖNETİMLERDE AÇIKLIĞIN AMACI

Açıklık belli amaçlara ulaşmada bir araç olarak görülmektedir. Açıklığın temel hedefi, yönetimin işleyişini iyileştirmek, halkla ilişkileri yumuşatmak ve yönetime daha demokratik bir nitelik kazandırmaktır.

IV.1. Yönetimin İşleyişinin İyileştirilmesi

Bireyler, yönetimin yetersizliği ve eksikliklerini sürekli eleştirmektedirler. Bu durum, bozulma sinyalleri karşısında sorumluların dikkatli olmasını ve yönetimin kalitesine dikkat etmesini gerektirir. Bundan 30-40 yıl önce kamu yönetiminin yetersizliği pek dikkat çekmiyordu. Bugün ise aynı şey geçerli değildir. Bürokrasinin ağırlığı ve maliyeti giderek katlanılmaz duruma gelmektedir. Artık bireyler doğruluğuna inanmadıkları ve ikna olmadıkları kararları kabullenmek istememektedirler.[1]

Bilgi edinme hakkının varlığı, yönetimi “kötü yönetim” uygulamalarından uzaklaşmaya zorlayacaktır. Kendisini sürekli gözlem altında hisseden kurum ve kuruluşlar ile çalışanları, karar, eylem ve işlemlerinin sonuçlarına dikkat ettikleri oranda, iç işleyiş sistemlerini de yeniden düzenlemek ihtiyacı hissedeceklerdir.[12]

Ulaşılabilir bilgi ile haklar arasındaki etkileşim, yönetim mekanizmalarının genel anlamda insan haklarını sağlamaları açısından son derece öğreticidir. Yönetimler tarafından sağlanan ulaşılabilir bilgi ortamları bireylerin özel yaşamlarında ve dosyasıyla insan hakları platformlarında önemli bir yer tutar. Bilgi, hakların farkındalığını yaratır ve muhafaza eder. Bireyler kendi haklarını göz önünde tutarak bağlı buldukları yönetimlerin aldığı karar veya tedbirlerin içeriklerini etkileyebilirler.[13]

Günden güne gelişen teknoloji, insanların hayat tarzını ve çalışma metotlarını değiştirmektedir. İdari sistemin de bu değişimlerden etkilenecek, işleyişini basitleştirmesi ve hızlandırması gerekmektedir. Yönetimin işleyişinin iyileştirilmesi için, iki önemli adımın atılması gerekmektedir. Bunlar, iş süreçlerinin önceden ilanı ve vatandaş/müşteri anlayışının yerleşmesidir.

İş Süreçlerinin Önceden İlanı

Yönetimin amaçlarını gerçekleştirebilmesi için yaptığı faaliyetler belirli kurallar çerçevesinde işlemektedir. Bu kurallar, yönetimin keyfi kararlarla yönetilmesini engellediği gibi, vatandaşların da hizmetlerden faydalanmasını düzenlemektedir. Bu düzen içerisinde egemen olan kurallar ve takip edilen yöntemler zincirini süreçler olarak kabul etmekteyiz. Bürokratik yapılanmanın gereği olarak görülen bu süreçler ve formaliteler ile diğer şekil esasları, bazen zamanını alıcı ve bıktırıcı bir nitelik göstermektedir.

Toplumların gelişmesine paralel olarak kamusal örgütlerde formaliteler büyümekte, bürokratikleşmekte ve karmaşık bir hal almaktadırlar. Herhangi bir hizmetle birden çok örgütün ilişkilendirilmesi bu karmaşayı artırdığı gibi, izlenen süreçleri öğrenmeyi güçleştirmektedir.

Özellikle büyük çaplı kamusal örgütlerde, günlük müracaatların hangi bölümde, kime ve nasıl yapılacağı ilanı ile işlemlerin hangi aşamalardan geçeceğinin ve ne kadar sürede tamamlanacağı bilinmesi açıklığın önemli bir adımı olarak kabul edilmektedir.

Günümüzde birçok kamu kurumu ve yerel yönetimler daha açık hale gelmek amacıyla iş süreçlerini ve formalitelerini ilan etmektedir. Özellikle yerel yönetimler kamu hizmet standartlarını ve hangi işlemin ne kadar sürede tamamlanacağı bilgilerini önceden ilan ederek kamuoyunu bilgilendirmekte ve şeffaf yönetim için adım atmaktadır.

Vatandaş/Müşteri Anlayışının Yerleşmesi

Yönetimde açıklığın bir diğer amacı ise yönetimi vatandaşların hizmetinde olmaya zorlamaktır. Halkın bilinçsiz bir yığın olarak görülmesi, artık yok olmaya yüz tutmuş bir anlayıştır. Gelişmeler, “pasif yönetilen eşya” dan “aktif birey”e geçişi göstermektedir. Bu anlamda vatandaşın bir müşteri olarak görülmesi daha uygun olmaktadır.[1]

Vatandaşlar birer kamu hizmeti tüketicisidirler. Tükettikleri çoğu mal ve hizmetin fiyatını ya doğrudan ya da dolaylı olarak ödemektedirler. Halk, haklı olarak, özel sektörden bir mal ve hizmet alırken gördüğü ilgiyi kamu yönetiminden de beklemektedir. Kamu yönetimi açısından, vatandaş bir müşteri olarak görmek, özel sektörde kullanılan bazı faaliyet metotlarını kullanmayı gerektirir. Örneğin müşteriyle iyi ilişkiler kuran ve onu memnun eden bir tezgahçı (satıcı) işveren tarafından ödüllendiriliyorsa, vatandaşla iyi ilişkiler kuran memurlara prim verilmesi gibi metotlar kullanılabilir.

Yönetimin, karşısındaki bireyi bir müşteri olarak görmesi, hepsinin ihtiyaçlarına farklı düzeylerde cevap vermesini gerektirir. Bu, ilk bakışta eşitlik fikrine aykırı olarak görülebilir. Fakat yönetimin karşısında tek ve standart bireyler yoktur, bundan dolayı ilişkiler de standart olmamalıdır. Böyle bir beklenti, kanun,

düzenleme ve prosedürlerin farklı uygulamalara konu olmasını değil, yönetimin karşısındaki ile girdiği ilişkinin niteliğine göre davranmasını ifade etmektedir. Örneğin askerlik görevini yürütenler, devletle zorunlu bir hizmet bağımlılığı içine girerken, hastanede yatan hasta, toplu taşıma araçlarından yararlanan birey, elektrik tüketen aile kamu organları ile “müşteri” olarak muhatap olmaktadır.[1] Zorunlu kamu yükümlülükleri dışındaki kamu hizmetlerinden yararlananlar, genellikle bir müşteridir; dolayısıyla bir müşteri gibi işlem görmelidir.

Özel sektörün müşteri tatminine ve kalite isteğine verdiği önem ve toplam kalite yönetimi gibi yönetim tekniklerinin uygulanması, özel sektörde kalite seviyesinin önemli ölçüde artmasını sağlamıştır. Ancak yönetsel örgütler kamu hizmetlerinde benzer bir kaliteyi yakalamaktan uzak kalmışlardır. Bu nedenle kamu yönetiminin işleyişinin yeniden düzenlenerek kalite odaklı bir kamu hizmeti anlayışının yönetsel örgütlerde uygulanması talep edilmektedir. [9]

IV.2. Yönetim-Birey İlişkilerinin İyileştirilmesi

Açıklık, yönetim ile bireyler arasındaki mesafeyi azaltarak ilişkileri yumuşatmaya çalışmaktır. Yönetimdeki kapalılığı azaltacak ilişkiler ve iletişim teknikleri, yönetimi sosyal çevresine daha duyarlı hale getirmektedir. Böylelikle yönetim, toplumla beraber yaşamaktadır.

Yönetim-halk ilişkilerindeki değişim ihtiyacı son yarım yüzyıldır bütün batı demokrasilerinde görülmektedir. Yönetim ve halk arasındaki kopukluğu gidermek için, daha önceleri, halkla ilişkilere önem verilmesi ve bu amaçla halkla ilişkiler bürolarının oluşturulması gibi faaliyetler söz konusu olmuştur. Ancak bugün artık bunlar yeterli görülmemektedir. Yönetim-halk ilişkilerinin geliştirilmesi için “karşılıklı yaklaşma”, “iletişim metotlarının iyileştirilmesi” ve “yönetimin kullandığı dili basitleştirmesi” gerekmektedir.

Yönetimin halkla diyaloga girmesi ve faaliyetlerinin içeriğinden onları haberdar etmesi, karşılıklı yaklaşma için uygun bir ortam hazırlar. Geleneksel yönetim modelinde, toplumla yönetim arasındaki sınırlar kesin olarak belirlenmiştir. Bu sınırlar, yönetimin toplum üzerindeki gücünü ve yetkisini belirlemek amacıyla ortaya çıkmıştır. Yoksa kamu yönetimini halktan uzaklaştırmak amacına yönelik değildir. Oysa uygulamada bu sınırlar, halkın kamu yönetimiyle iyi ilişkiler kurmasını engellemektedir. [1]

Yönetim ile bireylerin ilişkilerinin yumuşatılması ve daha tutarlı temellere oturtulması için halkla ilişkiye girecek personelin bu görevi yapabilecek niteliklere sahip olması ve karşısına gelecek değişik anlayış ve seviyedeki insanlara, bu özelliklerini göz önüne alarak davranması gerekmektedir. Örneğin bir kişiye fazla açıklama yapılması gerekmez iken, başka bir vatandaşa oldukça teferruatlı açıklama yapılması ihtiyacı hissedilebilir.

Geleneksel yönetim anlayışında, yönetim ile bireyler arasında bir iletişim krizinin varlığından bahsedilebilir. Kamu yönetiminin çok sık olarak kullandığı tek taraflı iletişim kanalı, aşağı doğru bilgi aktaran mekanizmalardır. Yönetim bu mekanizmayı, yaptığı eylem ve işlemlerle aldığı kararları, sınırlı düzeyde de olsa halka aktarmak, duyurmak, benimsetmek için kullanır. Bu tek taraflı ve tek boyutlu bilgi akışı yönetilenlerin reaksiyon, beklenti ve taleplerine çok az yer vermektedir. Halktan yönetime doğru işleyen mekanizma, çoğu zaman yönetimin inisiyatifine bağlı olarak işlemekte ve gerçek ihtiyaç, sorun ve talepleri yansıtmamaktadır. Genellikle alt düzeydeki memurlar halktan gelen bilgi talep ve şikayetleri, üst kademelere süzgeçten geçirdikten sonra iletirler.

Yönetim-birey ilişkisinde güçlük yaratan bir başka sorun, yönetimin kullandığı dil ile ilgilidir. Yönetim ile çevresi değişik dilleri kullanan iki ayrı dünya gibidir. Bugün yönetimin kullandığı kimi terimleri halkın büyük çoğunluğu bilmemekte ya da günlük dilde kullanılan başka bir sözcüğe yollama yaparak yönetimin dilini çözmeye çalışmaktadır. Yönetimin kullandığı belgelerin çoğu, bu açıdan tatminkâr değildir, soyut bir stilde kaleme alınmıştır, hukuki terimlerle doludur ve belirsiz formüller içermektedir. Bu nedenle birçok insan yönetimle olan ilişkilerini asgariye indirmek istemektedir.[1]

IV.3. Yönetimin Demokratikleştirilmesi

Yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmeleri oldukça uzun ve zor bir sürecin sonunda olmuştur. Yerel yönetim kuruluşlarına duyulan güvensizliğin ortadan kalkması güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olan İngiltere’de bile 150 yıllık bir sürenin geçmesini ve kanlı çatışmaların yaşanmasını gerektirmiştir. Ancak günümüz İngiltere’inde demokrasinin gelişiminde temel paylardan biri, bu ülkenin sağlam ve kesintisiz gelişen yerel yönetimlerine aittir. [14]

Ülkemizde ise yerel yönetimler uzun yıllar, merkezi yönetimin uzantısı gibi görülmüştür. Merkezi yönetimin toplumla ilişkilerinde ortaya çıkmış olan ilişki biçimi yerel yönetimlerde de yaşanmıştır. Bu ilişki biçimi demokratik anlayıştan uzak egemen bir karaktere sahipti. Bu durum gizlilik geleneği ile pekişmekte ve otoriter bir şekil almaktadır.

Egemen karakter taşıyan bu ilişki biçiminde toplumun devlet işleri ve kamu hizmetleriyle ilgili bilgisi, yöneticilerin kendi inisiyatiflerine bağlı olarak yapmış oldukları açıklamalarla sınırlıdır. Bu gizliliğin sonucu olarak, kamu kurumlarıyla ilgili araştırmalar yapmak ve sağlam kaynaklardan doğru bilgiler edinmek mümkün görünmemektedir. Kamu yönetimiyle ilgili araştırma yapacakların önu “devlet sırrı” kavramıyla kesilmektedir. Oysa devlet sırrı olarak saklanan bilgilerden çoğu, hizmetlilerin taşıdığı evrak dosyaları içinde ortada dolaşmaktadır. “Devlet sırrı” kavramına dayanılarak,

vatandaşı çok yakından ilgilendiren kararlar, bu kararların gerekçeleri, hizmetlerle ilgili istatistikler kamuoyundan saklanmaktadır.

Yönetimin demokratikleştirilmesi, günümüzde önemi daha da artan bir ihtiyaçtır. Bu ihtiyaç yönetimin denetlenmesi ve yönetime katılma süreçleriyle birlikte daha anlamlı hale gelmektedir. Demokrasi en yalın tanımıyla halkın kendi kendini yönetimidir. Yerel yönetimler halkın bu imkânı bulabilecekleri ve kullanabilecekleri kuruluşlar olarak demokrasinin tabandan tavana yayılmasını sağlarlar.[15]

Gerçek demokrasi yönetimin şeffaflaşması ve faaliyetlerin tartışılması ilkesine dayanmaktadır. Demokrasinin yaşaması ve kendi kendini idame ettirmesi için siyasi demokrasinin yönetsel demokrasiyle desteklenmesi ve bu amaçla açıklığın bir ilke olarak benimsenmesi gerekmektedir. Açıklık, demokrasiyi işletmenin şartlarından biridir. Açıklığın uygulanması ile birlikte, yönetimin karar alma süreci içinde yapılan bütün müzakerelerin, kurul toplantılarının, ilgilenen ve dileyen herkese açık olması ve yönetsel faaliyetlerin aleni yürütülmesi ilkesi ön plana çıkmaktadır. Bütün kapılar vatandaşların ve onların temsilcisi sayılan sivil toplum örgütlerinin katılımına açılmaktadır. Amaç, kamusal faaliyetlerin yürütülmesinde yönetimle işbirliği yapmak ve yönetimi vatandaşın hizmetinde olmaya zorlamaktır.

Bilindiği gibi kamu yönetimi, önemli kamusal kararları alarak uygulamak ve hatta düzenleyici işlem yapmak gibi temel fonksiyonlar üstlenmiştir. Buna karşılık doğrudan halka yönelik bir sorumluluk taşımamaktadır. Yönetimin tek yanlı karar alma, eylem ve işlem yapma gücünü aşırı kullanmasının önlenmesinde mevcut denetim mekanizmalarının yanında açıklık uygulamasının önemli bir yer tuttuğu söylenebilir.

Yönetimde açıklık, özellikle hesap verme sorumluluğunu güçlendirmek ve yolsuzlukların önlenmesi bakımından düşünülen araçlardan birisi olmuştur. Kamu hizmetlerinden yararlananların, mal ve hizmetlerin sunumuyla ilgili bilgi ve belgelere erişmesinin yönetimler üzerinde önemli bir baskı aracı olduğu bilinmektedir. [16]

Bilgi edinme hakkını uygulamanın temel gereği yönetim faaliyetlerine ileri düzeyde şeffaflık sağlanmasının, halka (ya da sivil toplum kuruluşları ve bağımsız medya kuruluşları gibi gözlemci kuruluşlara) çarpık ilişkilere giren kamusal ve özel tarafların ifşa edilmesi ve cezalandırılması için gerekli donanımın sağlanmasıyla eşdeğer olduğu inancıdır. Bu tip hakların etkin olabilmesi için güçlü bir şeffaflık anlayışıyla eşlenmesi gerekir. Bilgi edinme kanunu yolsuzlukla mücadelede etkin bir şeffaflık artırımını ortaya koysa da kanunun etkinliği ilgili tarafların sağlanan bilgiyi kullanma kabiliyetiyle sınırlıdır. [17]

Gerçek demokrasi, halkın kamusal işlerin yönetimine ve politika belirlenmesine katılımın olduğu bir rejimdir, demokrasi, sadece siyasi katılımı ifade

etmemekte, bireylerin veya grupların kamu yönetiminin kararlarına da katılmasını gerektirmektedir. Yönetilenlerin isteğinin doğrudan doğruya karar alma sürecine girmesi ve yönetsel eylem ve işlemleri etkilemesi katılımın vazgeçilmez koşuludur.

Öztürk, katılımın üç önemli özellik taşıdığını savunmaktadır. Bunlar; bir örgütün alt yönetim kademelerinin ve çalışanlarının örgüt politikası ve yönetimi konusunda kararlara katılmaları; katılanların böyle bir yönetim türü ile psikolojik benlik ihtiyaçlarını tatmin edecekleri bir demokratik ortama kavuşmaları ve yönetenler ile yönetilenler arasında bir diyalog ve iş birliğinin geliştirilerek örgütün daha gerçekçi ve ekonomik karar verme imkânlarına, diğer bir ifadeyle, yönetsel etkinlik ve verimliliğe kavuşturulmasıdır. [18]

Yerel yönetimlerin çalışmalarına vatandaşların bireysel veya grup halinde katılmaları, ilgi duymaları, fikir beyan etmeleri, eleştirilerde bulunmaları halinde bunu “aktif katılım” olarak isimlendirebiliriz. Bunun tam tersi olarak katılım talebinin yerel yönetim türlerinden gelmesi ve halkın bu talep üzerine yönetime katılması “pasif katılım” olarak isimlendirilmektedir. [19]

Yönetimin bireylerce denetlenmesi ve yönetime katılım gibi demokratik değerlerin yanında, açıklığın gereğini vurgulayan bir başka değer de uzlaşmadır. Açıklık, yönetimin faaliyetlerini yürütürken vatandaşların çıkarlarını göz önüne almasını sağlamaktadır. Siyasal iktidarın karar alma sürecinde baskıdan ve çıkar gruplarından etkilendiği gibi, kamu yönetimi de işlemleri yaparken çeşitli baskılar ve bireysel etkileme teşebbüsleriyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu tür etkilemeler, açıklığın benimsenmesi ile ortaya çıkacak genel etkilenmelerden daha tehlikelidir. Açık bir sistemde, kamu yönetimi toplumun çıkarları dâhilinde faaliyette bulunmakta ve farklı çıkarların birbirini bertaraf etme ve ezmelerine imkân tanımamaktadır.[20] Bilindiği gibi, yönetimin gizlilik ilkesini kabul ettiği sistemlerde, bazı çıkar grupları güçleri oranında yönetimin elindeki bilgilere ulaşabilmekte ve kararları etkileyebilmektedir. Bu tür faaliyetler sonucunda rakip güçler arasındaki çatışmalar şiddetlenmektedir. Oysa açıklık uygulamalarıyla, sosyal gruplar arasındaki çatışmalar, yerini farklı çıkarların temsiline ve katılımına dayalı bir uzlaşmaya bırakmaktadır.

V. YEREL YÖNETİMLERDE HALKA AÇIKLIĞI SAĞLAMA

V.1. Halkı Bilgilendirme Sorunu

Yerel yönetimlerde halka yakınlığı, şeffaflığı, dürüstlüğü ve halkın denetimine açıklığı sağlayabilme, doğrudan doğruya “halkın bilgilendirilmesi” sorunuyla bağlantılıdır. Toplum hayatının genel çerçevesi içinde, halkın günlük olaylar ve dönemsel gelişmelerden haberdar olmasını ve çeşitli konularda aydınlatılmasını sağlayan geleneksel süreç ve mekanizmalar, özellikle kendisine dönük olarak yürütülen kamu hizmetlerinin

yapısı, içeriği ve sonuçları ile ilgili, kapsamlı ve doyurucu bilgi elde edilmesinin sağlamaktan uzaktır. Bu anlamda halkın yerel yönetimlerce yürütülen faaliyetlerin yapısı, kapsamı ve niteliğiyle ilgili olarak yazılı ve görüntülü medya aracılığıyla, diğer gündelik olaylardaki gibi açık, ayrıntılı ve tatmin edici düzeyde aydınlatılması son derece güçtür. Bu güçsüzlüğün doğmasında, yürütülen kamu hizmetinin “resmi” ve dolayısıyla “az bilinir” niteliğe sahip olmasının yanı sıra, hizmetten yararlanan kesimin yani halkın, kurulan kamu otoritesi-vatandaş ilişkisi nedeniyle, hizmeti sunan karşısında “edilgen” bir konumda bulunmasının ve dolayısıyla toplumdaki sivil ilişkilerdeki gibi olayları etkileme gücüne sahip olmaktan çok etkilenen durumunda olmasının da rolü bulunmaktadır. [21]

Bu bağlamda açıklığın temel aracı, kişilerin yerel yönetimlerin elindeki bilgi ve belgelere ulaşabilme ve onları kullanabilme hakkıdır. Dosyaların incelenmesi, yönetim faaliyetlerinin izlenmesi, her türlü bilgi ve belgelerin ilgili birimlerden alınması bu kapsamdadır. Bilgi edinme hakkı, yönetimin bilgi verme görevi ile bütünlük arz eder. Mevzuat açısından her ne kadar meclislerin toplantıları halka açık ise de, uygulamada bu katılım pek mümkün olamamaktadır. Yerel yönetimler, önemli proje ve kararlarını oluşturmadan önce, ilgili çevrelerin ve kamuoyunun görüşüne başvurmayı bir yönetim geleneği haline getirmelidir Açıklık mekanizması ile hemşeriler, itiraz etme, yönetime katılma ve denetleme hakkını kullanırken, yöneticiler de hata yapmama ya da düzeltme imkânını elde ederler.[22]

Halkın yerel yönetimlerce yürütülen hizmetler hakkında, kendiliğinden ya da kamuoyu araçları yoluyla bilgi edinmesinin güç olması nedeniyle, bu alanda gerekli aydınlatma ve bilgilendirme görevinin doğrudan doğruya hizmeti yürüten merci tarafından yerine getirilmesi konusu gündeme gelmektedir. Halkın yerel hizmetlerin planlamasına, yürütülmesine ve denetimine katılması yoluyla hizmetlerdeki verimlilik ve etkinliğin artırılması ve bu şekilde yerel demokrasinin geliştirilmesi, öncelikle yerel yönetimlerin halka dönük, dürüst ve şeffaf bir biçimde çalışmalarına bağlı olduğuna göre, yerel yönetimler tüm faaliyetleri ile ilgili olarak halka düzenli ve sürekli bir biçimde bilgi aktarmak ve bu yolla onları aydınlatmak durumundadırlar.

Kamu hizmetlerinin, hizmetten yararlananlar tarafından açık ve ayrıntılı bir biçimde algılanması, izlenmesi ve etkili bir biçimde denetlenmesi, ancak bu hizmetlerle ilgili bilgilerin, belirli bir yaptırım gücüyle desteklenmiş hukuki bir zorunluluk çerçevesinde, sürekli ve düzgün bir biçime, yani sistematik olarak kendilerine aktarılmasıyla sağlanabilir. Burada yerel yönetimlerce yürütülecek “halkı aydınlatma” hizmeti, belirsiz zamanlarda isteğe bağlı olarak yürütülen, ya da yürütme biçimi belli olmayan gösteri niteliğinde bir hizmet değil; zorunlu olarak belli dönemlerde (rutin bir biçimde) yerine getirilen, konusu, kapsamı ve sınırları düzenleyici

işlemlerle önceden belirlenen ve bağlayıcı olan bir hizmet niteliğinde olmalıdır.

V.2. Halkın Bilgilendirilmesi Konusunda Neler Yapılabilir?

Vatandaşlığın sorumlu bir biçimde kullanımı ve sağlıklı siyasal seçimlerde bulunma ve kararlar almanın gelişmesi için bilgi esastır. Halka dönük yerel yönetim, bir yönüyle de yönetimin sunduğu hizmetler konusunda planları, programları ve uygulama kararları hakkında halka bilgi verilmesi ve halkın taleplerinin, görüşlerinin ve önerilerinin saptanması demektir. Halkın bilgilendirilmesi, halkın talep ve eğilimlerinin yerel yöneticilere aktarılması, kısaca yerel toplulukla yerel yönetim arasında iletişimin sağlanması açısından büyük önem taşıyan halkla ilişkileri güçlendirmeye ve halka hizmet etmenin önemini personele anlatmaya özen gösterirler. [23]

Yönetimin belli konularda halka danışması, halkın görüşünü alması, halkla belli noktaları tartışması için bir takım yollar geliştirilebilir. Bu tür danışma yolları, yasalarla da bir güvenceye kavuşturulabilir. Bazen de danışma kurulları kurmak suretiyle (geçici veya sürekli olabilir) şu yararlar da söz konusudur. [24]

- Yapılan araştırmalar sonucunda elde edilen bilgiler ve varılan sonuçlar hakkında bilgi vermek, buna karşın halktan tamamlayıcı bilgi elde etmek,
- Halka araştırma sonucunda ortaya çıkan ihtiyaçlar ve sorunlar hakkında bilgi vermek, halkın araştırma sonuçlarını değerlendirmesini, araştırmayla gerçek arasında ne gibi farklar bulunduğunu halkın görüş ve bilgisiyle saptamak, varsa halkın öteki istek ve bilgilerini öğrenmek,
- Sorunların çözüm yolları konusunda halka alternatifler göstererek halkın teknisyenler ve yöneticiler tarafından ileri sürülen çözüm yolları hakkında görüş geliştirip ışık tutmasını sağlamak.

Halkın bilgilendirilmesinden umulanların elde edilebilmesi için yerel yönetimden kentliye doğru işlenecek bilgi akımında iki kanal özel önem taşır. Bunlardan ilki kentlinin yerel yönetimden bilgi isteme hakkına dayalı olarak sağlanacak bilgi akımıdır. Bu haktan dolayı kentliler, uygulamaları hakkında yerel yönetimden bilgi ve belge isteyebilmelidirler. Bilgi akımının ikinci kanalı, yerel yönetimlerin kendi girişimi ile halkla ilişkiler tekniklerinden de yararlanarak kentlilere “tanıtım” başlığı altında toplanabilecek bilgileri ulaştırabilmesidir. Örnek olarak ülkemizde imar planları kopyalarının isteyenlere ücreti karşılığında verilmesi, belediye meclis tutanak özetlerinin ilanı, ihale ilanları gibi sınırlı kimi bilgi aktarımını gösterebiliriz. Bu çerçevede, yerel yönetimler, haftalık ya da aylık olarak faaliyetleri, kararları ve işlemleri konusunda basına ve halka bilgi verebilirler.[25]

Konuya bu açıdan bakıldığında, bireyler yönetimin kendileri hakkında ve kendi çalışmaları hakkında, elde bulunan bilgilere ulaşarak, bu bilgilerin doğruluğunu kontrol etme ve yanlışları düzeltme imkânına sahip olabilecektir. Genel ve yerel nitelikteki kararlara ulaşma öncelikle şeffaf yönetim, bireylerin yönetime katılması ve denetlenmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Hemşerilerin yerel yönetimlerin faaliyetleri konusunda duyarlılıkları, ilgileri ve yönetimi denetleme gayretleri, sorumlu bir yerel yönetiminin oluşmasına önemli katkı sağlayacaktır.

Hukukumuzda üzerinde önemle durulan, hak arama hürriyeti, ancak, kişilerin “bilerek” hareket edebildiği, “bilgi” niteliğindeki verilere ve donanımına sahip olabildiği koşullarda bir anlam ve hüküm ifade edebilir. Bilgiye ulaşma hakkı, hak arama hürriyetinin başlangıç noktasını, temelini, hatta olmazsa olmaz koşulunu oluşturur.[26] Bütün bu nedenlerden ötürü, hukukun temel taşlarından olan bilgi edinme hakkı yerel yönetimler için de büyük bir öneme sahiptir.

Belde halkının yerel yönetim hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili olarak sistematik bir biçimde aydınlatılmasını hedefleyen bir program; doğal olarak ortak nitelikteki zorunlu hizmetlerin nasıl yürütüldüğü, bu hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılan harcamaların nasıl gerçekleştirildiği, personel istihdamı ve finans yapısının ne durumda olduğu gibi konularda, bu hizmetlerden yararlananların bilgilendirilmesi yoluyla, yerel yönetimler üzerindeki kamuoyu araçlarının ve halkın denetiminin artırılması, halkın belde yönetimine daha etkin ve kapsamlı bir biçimde katılımının sağlanması ve bu yolla yerel demokrasinin gerçekleştirilmesi ve sürdürülmesi konusunda daha elverişli bir ortamın meydana getirilmesi olacaktır. [21]

Şüphesiz yerel yönetim hizmetleriyle ilgili olarak halkın bilgilendirilmesine yönelik bir çalışma, amaçlandığı gibi, halkın ve kamuoyu araçlarının yönetime katılmasını ve yönetimi denetlenmesini sağlayacak bilgilerin, gereksiz yanlışları titizlikle ayıklanarak, özlü ve doyurucu bir şekilde sunulmasını gerektirmektedir.

Belirlenen yöntem ve esaslara uygun olarak hazırlanan bilgilerin, anlaşılma ve izlenme kolaylığı sağlaması açısından, standart formlarla desteklenerek halkın, basın yayın organlarının ve ilgililerinin dikkatine sunulması yerinde olacaktır. Hazırlanan bilgilerin belediye ilan panosunda belli bir süre ile askıda kalması, ses yayın araçlarıyla halka duyurulması, mahallinde ya da yerel yönetimin büyüklüğüne göre ülke düzeyinde yayımlanan gazetelerde yer alması, radyo ve televizyonlarda yayınlanması, web sayfasında yayınlanması, esnaf kuruluşlarına ve siyasi parti temsilciliklerine gönderilmesi, bilgilendirme sürecinin başarılı bir şekilde sonuçlanmasını sağlayacak uygun bir duyurma yöntemidir.

V.3. Yerel Yönetimlerde Halkı Bilgilendirmenin Sağlayacağı Faydalar

Tüm kamu kuruluşlarının olduğu gibi, yerel yönetimlerin denetiminde de, denetim sürecinin tek boyutlu olmayıp; siyasi denetim, idari denetim, yargı denetimi ve kamuoyu denetimi gibi çeşitli biçim ve yönlerde olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yerel yönetim hizmetleriyle ilgili olarak halkı sistematik bir biçimde aydınlatmanın da denetim sürecini tek bir yönde değil, çeşitli biçim ve boyutlarda etkileyeceği açıkça anlaşılır. Halkın yerel yönetim çalışmalarıyla ilgili olarak açık, ayrıntılı ve kapsamlı bir biçimde aydınlatılması, birinci planda basın yayın organları aracılığıyla yerel yönetimler üzerinde etkin bir izleme ve denetim sürecinin başlatılmasına imkân sağlayacağı gibi, ayrıca dolaylı olarak diğer denetim mekanizmalarının harekete geçirilmesine de katkıda bulunacağı açıktır.

Etkili bir denetim, denetlenecek olanla denetim yapan arasında, denetlenecek konularla ilgili düzenli bilgi akışının sağlanmasına bağlı olduğuna göre, halkın bilgilendirilmesi sonucunda, belde yaşayan insanların kamuoyu araçlarıyla birinci elden yerel yönetimlerin çalışmalarını denetleme ve yanlış uygulamaları giderme çabası içine girecekleri; bunun yeterli olmaması durumunda ise, elde ettikleri bilgileri gerekli yerlere aktarmak suretiyle diğer denetim yollarının harekete geçirecekleri doğal kabul edilmelidir.

Hiç şüphesiz, hizmetlerden yararlananlar olarak beldece yaşayan insanların yerel yönetimlerin yönetimini kontrol altında tutarak etkileyebilmeleri; diğer bir deyişle oylarına tam olarak sahip çıkabilmeleri ideal bir durumu yansıtmaktadır. Ancak halkın bilgilendirilmesi sonucunda, yerel yönetimler üzerinde sayılan denetim mekanizmalarından herhangi birisinin harekete geçirilmesi yoluyla, söz konusu izleme ve katılma görevi dolaylı ve sınırlı da olsa yerine getirilebilme şansını bulabilmektedir.

Halkın ve kamuoyunun bilgilendirilmesi sonucunda, yerel yönetimler üzerinde doğrudan ya da dolaylı olarak gerçekleştirilebilecek izleme ve denetim sürecinin sağlayacağı önemli yararlar vardır. Bunlar özetle şu şekilde sıralanabilir. [21]

- Yerel yönetim yöneticileri ve çalışanları, uygulamada sorunlarla karşılaşan belde halkı tarafından birebir ve yüz yüze ilişkilerde uyarılır. Bizzat mağduriyete uğrayanlar tarafından sorunlara çözüm bulması istenir.
- Yürütülen çalışmalarda ortaya çıkan, yanlış, aksak ve hukuka aykırı uygulamalar gerek kişisel başvurular, gerekse yazılı basın, sesli ve görüntülü medya organları aracılığıyla, halkın, ilgililerin ve sorumluların dikkatine sunulur. Belde halkının yerel yönetimlerin yönetimini izleme ve aksaklıklar konusunda yerel yönetim yöneticilerini uyarma görevini yerine getirmesi yoluyla, yerel

yönetim hizmetleriyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili bulunan kişi ve kuruluşların karşılaşabilecek aksaklıklar konusunda durumlarını gözden geçirebilmeleri, suç sayılacak eylem davranışlarda bulunanların ilgili adli ve yönetim mercileri tarafından izlenerek haklarında gerekli olan inceleme, değerlendirme ve soruşturma gibi yasal işlemlerin yapılabilmesi sağlanır.

- Sistematik bilgilendirme sonucunda, gerek halktan ve kamuoyu araçlarından gelen doğrudan tepkilerle, gerekse vesayet organlarının ve merkezi yönetim birimlerinin uyarısıyla, yerel yönetimlerdeki iç hiyerarşik denetimin harekete geçirilmesi ve yanlış uygulamaların düzeltilmesi sağlanır.
- Görevlerini kötüye kullanan ve yolsuzluklara bulaşanlar, çalışma düzenini aksatan, hizmetlerde başarı ve etkinliği azaltan, ilgisiz, sorumsuz ve düşük verimli kişiler, belde halkının ve kamuoyu araçlarının, belediye yönetimi ve hizmetlerin yürütülmesi konusunda sistematik olarak aydınlatılması halinde, tutum ve davranışlarının çok yakından izleneceğini düşünerek, çok daha dikkatli olurlar ve kendilerine çeki düzen verirler.
- Sistematik bilgilendirme ile gerek halkın yerel yönetimin çalışmalarını doğrudan izlemesi ve denetlemesi, gerekse diğer denetim mekanizmalarının harekete geçirilmesi sonucunda, hatalı ve başarısız oldukları anlaşılan yerel yöneticileri, yetersizliklerinin cezasını siyasi olarak çekerler. Halkın gözünden düşen yerel yöneticiler bir daha seçilemezler.

Şüphesiz yönetimde dürüstlüğü, şeffaflığı, halka açıklığı sağlayan düzenli bir bilgilendirme süreci içinde yürütülecek bir yönetim-yönetilen ilişkisinin, burada anılan sonuçları tam olarak sağlaması teorik ve ideal bir durumu yansıtmaktadır. Yalnızca yönetimde şeffaflığın sağlanması ve halkın bilgilendirilmesi yoluyla, yerel yönetimlerin halkla bütünüyle özdeşleşen, verimli, etkin ve mükemmel birer yönetim birimi durumuna gelemeyecekleri açık olmakla birlikte, hiç değilse bu yolla “uyarı” ve otokontrol mekanizmalarını harekete geçirebilecek sınırlı bir caydırıcılığın sağlanması da önemli bir kazançtır.

Hizmetlerde şeffaflığı, dürüstlüğü ve halka yakınlığı sağlayacak bir yönetim modelinin tüm kuramsal ilke ve gerekleriyle uygulamaya konulması durumunda, pratik olarak beklenen sonuçlara ulaşamayışının, kısaca yerel yönetimler üzerinde etkili bir halk denetiminin kurulamayışının nedeni aslında halkı bilgilendirmenin ve halka açıklığın tam olarak sağlanamayışı değil, halkın üzerine düşen izleme, yönetime katılma ve yönetimi denetleme görevinin gereği gibi yerine getirilmesinde karşılaşılan güçsüzlüktür. Halkın bu konudaki ehliyet ve

yeteneğindeki zayıflık ile oylarına gereği gibi sahip çıkamayışı, yine salt hukuki ve yönetsel bir sorun olmaktan çok, yerel yönetim geleneğimizin geçmiş, bugünkü durumuyla bağlantılı olarak, siyasal kültürümüzün ve siyasal davranış yapımızın temel nitelikleriyle ilgilidir.

Kamu yöneticileri, demokratik bir sistem içinde, halkın (kamuoyunun) etkisi altındadırlar ve hep kamuoyunun düşüncelerini öğrenmenin yollarını ararlar. Bu konuda da en etkin araçlar, medya dediğimiz görsel ve yazılı basındır. Kamuoyunun düşüncelerini öğrenmek ve kamu kurumunun faaliyetlerini kamuoyuna aktarmanın en önemli aracı, günümüzde teknolojilerinin de kullanımıyla, iyi bir haberleşme ağı kurmaktır.

Karşılıklı haber almayı sağlamanın bir yolu halkla ilişkilerdir. Halkla ilişkiler uzmanı yönetimle halk arasında köprü görevi görerek, karşılıklı bilgi akışını sağlar.

Demokrasinin sağlıklı bir anlayışa ve işleyişe kavuşturulabilmesi, yurttaşların kendi demokratik mekanizmaları, kurum ve kuruluşları konusunda bilinçli olmalarına ve onları güven ve övünç kaynağı olarak görmelerine bağlıdır.

Görüldüğü üzere demokrasi, halkın yönetimi tabimini ve kararlara etkide bulunmasını, bir nevi kendi isteklerini yönetime yansıtarak, kendiyle ilgili kararları kendilerinin almasını sağlamaktadır.

Demokrasıyla yerel yönetim arasındaki ilişkiden daha önce bahsetmiştik. Kısaca bu konuda şu söylenebilir: Yerel yönetimler, yerel toplumların kendilerini en yakından ilgilendiren işler hakkında karar aldıkları bir örgütlenmedir. Bunların iyi işlemesi, amaçlarının istenilen doğrultuda gerçekleştirilmesi, sahip oldukları yetki ve imkânlarla, bu yetki ve imkânların demokrasi anlayışı çerçevesinde kullanılabilmesine bağlıdır.

VI. SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel yönetimlerde açıklık politikalarının daha etkin gerçekleştirilebilmesi için bir yerel topluluk üyesi, yazılı olarak yerel yönetim biriminden herhangi bir bilgi istediğinde, yönetim makul bir süre içinde bilgi vermekten kaçınmamalıdır.

Ayrıca yerel topluluğun bilgilendirilmesini sağlamak için, her tür denetimin sonucunda hazırlanacak raporların kamuoyuna açıklanması zorunlu olmalıdır.

Yerel topluluk üyelerinin “kentsel hakları” Avrupa Konseyi’nin geliştirdiği Avrupa Kentsel Haklar Bildirgesi esas alınarak hazırlanmalı ve halkın bilgisine sunulmalıdır. Ayrıca, halkın yerel yönetim mekanizmaları hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamak için hazırlanacak “yerel yönetime katılım hakları kılavuzu” yerel topluluk üyelerine dağıtılmalıdır. Çünkü yerel topluluk üyeleri, ancak bilgi edinmiş olarak yerel yönetime katılabilirler.

Yerel otoriteler seçmenlerine karşı sorumluluk taşınmalı ve bunu için “yönetimde açıklık” ilkelerine uygun düzenlemeler yapılmalıdır.

Meclis tarafından alınmış adil olmayan kararların düzeltilmesi için etkili kamusal araçları kullanabilmek için yerel danışmanlık ve kontrol kurumları geliştirilmelidir. Ayrıca, meclislerde kentin sürdürülebilir geleceğini planlayan ve yaşam kalitesini arttırmaya yönelik komisyonlar (katılımcı bir anlayış ile) oluşturulmalıdır.

Meclisi halkın denetleyebileceği bir sistem geliştirilmelidir. Özellikle yerel yönetim faaliyetlerinin ortaya çıkarabileceği haksızlıkları önleyebilmek için halkın haklarını savunacak yerel yönetimlere özgü “halk avukatları” veya halk adına denetim yapan “kamu denetçileri” oluşturulmalıdır.

Mahalle yönetimi katılımcılığın ilk basamağı olarak geliştirilmelidir. Muhtarlarla sürekli iletişimin sağlandığı ve denetlendiği, hizmetin aksadığı durumlarda hizmet yetersizliği raporlarının bir nüsha, ilgili belediye, bir nüsha mahallin en büyük mülki amirine verilmek üzere hazırlandığı bir yapı hazırlanmalıdır. Bu şekilde yasada tanımlanmış sorumluluğun her düzeyde bilgiyle desteklenerek kontrolü sağlanacaktır.

Kent yönetiminde açıklığı kolaylaştırmak için meclis toplantılarının sürekli TV ve internet yayınlarıyla halka açılması ve tepkilerin değerlendirilmesine yönelik iletişim kanallarının kurulması ve teşvik edilmesi sağlanmalıdır.

Günlük hayatımızın önemli bir parçasını meydana getiren yerel yönetimler ulaşımdan sağlığa, meslek edindirme ve beceri kurslarından mezarlık hizmetlerine kadar birçok alanda hizmet yürütmektedir. Yerel yönetimlerin yürüttüğü hizmetlerdeki herhangi bir aksama, toplumu doğrudan etkilemektedir. Günümüzde yerel yönetimler olmadan, toplumsal hizmetlere süreklilik kazandırılması ve sistemin işletilmesi çok mümkün görünmemektedir.

Yerel yönetimler önemli işlevlerine rağmen, sürekli şikâyetlere yol açan bazı olumsuzlukları da bünyesinde barındırmaktadır. Genellikle yönetimin yavaş işleyişinden, prosedürlerin ve formalitelerin ağırlığından, halkla ilişkilerinin bozukluğundan, fonksiyonlarını kapalı kapılar arkasında ve gizli bir şekilde yürütmesinden şikâyet edilir. Oysa açıklık, yönetim ile yönetilenler arasında daha iyi, basit ve güvenli bir bağ kurmaya, diyalog yoluyla çatışmaları önlemeye, anlaşmazlığı azaltmaya ve yönetimde etkinlik ve verimliliği arttırmaya yönelik olmalıdır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- [1]. Eken, Musa. (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 27, S. 2, ss.25-54.
- [2]. Eryılmaz, Bilal. (2012). *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, s. 402.
- [3]. Islam, Roumeen. (2006). Does More Transparency Go Along With Better Governance? *Economic & Politics Magazine*, Vol. 18, No. 2, pp.121-167.
- [4]. Türk Dil Kurumu. (1998). *Türkçe Sözlük*, C. 2, Ankara.
- [5]. Demir, Recep. (2006). Yerel Yönetimlerde Halkın Yönetime Katılımı, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi* Kasım 2006, C. 11, S. 11.
- [6]. Karatepe, Şükrü. (1995). Türkiye'nin Yönetim Sorunları, *Yeni Türkiye Dergisi*, S. 4, Ankara
- [7]. Erdoğan, Mustafa. (2002). *Anayasa ve Özgürlük*, Ankara: Yetkin Yayınları, s.19-20.
- [8]. Kalabalık, Halil. (2004). *İdare Hukuku Dersleri*, İstanbul: Değişim Yayınları, s.43.
- [9]. Karışık, Fatih. (2008). Yönetimde Açıklık Ve Bilgi Edinme Hakkının Kamu Yönetiminin İşleyişi Üzerindeki Etkisi, Gazi Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Tezi.
- [10]. Örnek, Acar. (1991). *Kamu Yönetimi*, İstanbul.
- [11]. Beydoğan, T. Ayhan. (1999). Gizlilik, Bilgi Edinme ve Demokrasi, *Yeni Türkiye*, S.29, s. 217-223.
- [12]. Eken, Musa. (2005). Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 38, S. 1, s. 113-130.
- [13]. ADC - Asociación por los Derechos Civiles. (2007). Access to Information: An Instrumental Right for Empowerment, Londra, ss. 15-18.
- [14]. Ortaylı, İlber. (1985). *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayınları.
- [15]. Pustu, Yusuf. (2005). Yerel Yönetimler Ve Demokrasi, *Sayıştay Dergisi*, S. 57, s.124.
- [16]. Köseoğlu, Özer, Fatma Yurttaş & Cihan Sele. (2005). Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı, *II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi, İİBF.
- [17]. Escalares, Monica, Shu Lin & Charles Register. (2009). Freedom of Information Acts and Public Sector Corruption, *Public Choice*, Vol. 145, Issue 3-4, pp 436-460.
- [18]. Öztürk Azim. (1994). Türkiye'de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar, *Türk İdare Dergisi*, S. 405 Aralık, s. 45-55, <http://www.icisleri.gov.tr/tid/>
- [19]. Yiğit, Mehmet. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Katılım, Demokrasi ve AB Sürecinin Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- [20]. Güran, Sait. (1982). Yönetimde Açıklık, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, (Sarıca'ya Armağan), Yıl:3, S: 1, İstanbul.
- [21]. Saran, Mehmet Ulvi. (1996). Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:5, S:4, Temmuz.
- [22]. Eryılmaz Bilal ve Mustafa Lütfi Şen. (1994). *2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler (Sorunlar-Çözümler)*, MÜSİAD, Araştırma Raporları Dizisi:5, İzmir.
- [23]. Yıldırım, Selahattin. (1994). *Yerel Yönetimler ve Demokrasi*, IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul.
- [24]. Geray, Cevat. (1969). Sosyal Hizmetler Alanında Halk Katılımlarının Sağlanması ve Gönüllü Dernekler, *Amme İdaresi Dergisi*, C:2, S:4, Aralık.
- [25]. Yalçındağ, Selçuk. (1998). Kamu Sektöründe Halkla İlişkiler Uygulamaları ve Sorunlarının Genel Bir Görünümü, *Halkla İlişkiler Sempozyumu-87*, (20-21 Nisan 1987), Ankara: TODAİE ve AU BYYO Yayını.
- [26]. Özay, İlhan. (1996). *Günışığında Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınevi.



Mahmut DOĞAN

mdogan2010@gmail.com

He has been working as the Secretary-General of Marmara University since 2010. He received his Ph.D. on local governments from Marmara University in 2004. His research areas are local governments and public administration.