

PARTICIPATION OF MUNICIPAL BUREAUCRACY IN DECISION- MAKING PROCESS IN HATAY METROPOLITAN MUNICIPALITY ADMINISTRATION*

Yazar / Author: Prof. Dr. Yakup Bulutⁱ

Arş. Gör. Zehra Kurtⁱⁱ

Abstract

Cities, beyond being considered only as a plot of ground, are perfected due to the meaning to it ascribed by city-dwellers. Decision-making process which is one of the most influential instrument for involvement into the city, is such a municipal mechanism that requires urbanites and local bureaucracy to attribute a meaning for the future of aforementioned city. In Turkey, local bureaucracy in municipalities signifies the constituents which have an impact upon the decisions at activity level in both executory and theoretical manner. The main purpose of this work is to evaluate the participation of municipal bureaucracy of Hatay in the decision-making process at domestic level. It will also be clarified whether or not the local actors have a crucial role over decision-making in Hatay metropolitan municipality regarding city's present and future.

Key Words: Participation, Decision-Making, Metropolitan Municipality, Bureaucracy.

HATAY BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNDE KARAR VERME SÜRECİNE BELEDİYE BÜROKRASİSİNİN KATILIMI

Özet

Kentler, salt üzerinde yaşanan toprak parçası olmamakla birlikte, yaşananlar tarafından yüklenen anlamla oluşumunu eksiksiz hale getirmektedir. Kente müdahalenin en etkin araçlarından biri olan "karar alma süreci" ise kentlinin ve yerel bürokrasinin, kentinin geleceği için anlam yüklenmesi gereken bir kentsel mekanizmadır. Ülkemizde belediyelerde yerel bürokrasi denildiğinde etkinlik düzeyinde alınan kararlara icrai ve fikri bakımdan etki eden unsurlar akla gelmektedir. Bu çalışmada da Hatay'daki belediye bürokrasinin, yerel düzeyde alınan/alınacak olan kararlara katılım düzeylerinin ölçülmesi amaçlanmıştır. Hatay Büyükşehir yönetiminde yerel aktörlerin kentin bugüne ve geleceğine yönelik kararların alınmasına müsaade edip etmediği ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Katılım, Karar Alma, Büyükşehir Belediyesi, Bürokrasi.

1. Giriş

Son yıllarda kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan gelişmelere bağlı olarak devletin küçültülmesi, etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması çabaları, yerelleşme istekleri ve yerelleşmeye verilen önemin artması gibi etkenler, yerel yönetimlerin işlev ve faaliyetlerinin kapsamını önemli şekilde genişletmiştir. Yerel yönetimlerin faaliyet alanlarındaki genişleme ve yönetilenlerin yerel yönetimlerden nitelikli hizmet

* Bu çalışma 26-27 Kasım 2016 tarihlerinde, İstanbul'da düzenlenen International Congress of Management Economy And Policy isimli uluslararası bilimsel kongrede bildiri olarak sunulmuştur.

ⁱ Mustafa Kemal Üniversitesi / İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü
yakupbulut@hotmail.com

ⁱⁱ Mustafa Kemal Üniversitesi / İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü
zehraakurt@gmail.com

taleplerinde meydana gelen artışlar, bu kuruluşların daha etkin şekilde karar vermelerini ve karar mekanizmalarına mümkün oldukça ilgili paydaşların katılımını sağlamaları bir gereklilik olarak ortaya çıkartmaktadır. Karar verme; eğitimde, siyasette, yönetimde, sağlık alanında yer alan, yani yaşamın her evresini kapsayan bir süreçtir. Karar neden alınır? sorusunun cevabı, bizlere bu sürecin neden önemli olduğunu gösterir nitelik taşımaktadır. Çünkü yerel kamu hizmetlerinin yapılmasından yerel halkın memnuniyetine giden yolun karar vermeye başladığı açıktır. İlgili paydaşların sürece dahil edilmesi ve bunun karar vericiler tarafından doğru algılanması, nitelikli kamu hizmetlerinin yapılmasını sağlayabilir. Belediye organlarının belediye bürokrasisini çalıştırması ve bu mekanizmanın teknik veri ve düşüncelerinin dikkate alınması, beraberinde seçilmiş atanmış arasında güven duygusunu ve özgüveni de artıracaktır. Çünkü karar verilirken pek çok seçenek arasından, seçeneklerin sonuçları ve etki alanları göz önünde bulundurularak bir değerlendirme yapılır. Bu da sürece çok aktörün dahil edilmesini gerektirmektedir. Özellikle doğrudan halka hitap eden ve halkın en yakınında olan bir yönetim kademesi söz konusu ise, sağlıklı tespitlerin yapılması, katılımcı bir karar mekanizmasını zorunlu kılmaktadır. Diğer bir ifade ile günümüz yerel yönetim sisteminde çok yönlü düşünmeyi sağlamak, olasılıkları hesaplamak, kararlardan etkilenecek kişilerin durumlarını göz önünde bulundurarak hizmet sunumu gerçekleştirmenin yolu doğru karar alabilmekten geçmektedir. Bu da ilgili paydaşların sürece dâhil edilmesiyle mümkün olacaktır.

Çok aktörlü bir yönetimin en güzel bulunduğu yer olan belediye yönetimleri, gündelik hayatın hemen her alanını düzenleme gibi önemli bir görev üstlenmektedir. Bu bakımdan kamu hizmetlerine ilişkin sürecin doğru işleyebilmesi, yerel birimlerin sağlıklı karar alabilme yeteneğine bağlanmaktadır. Ancak idari, siyasi ve toplumsal konularda karar almak, yönetim birimleri açısından pek de kolay olmayan bir konudur. Kararlar alınırken ve planlama yapılırken önceliklerin ve kısıtların neler olduğu, hangi konularda ne tür kararların alındığı, bu sürecin nasıl işlediği ve en önemlisi de alınan kararlara katılımcılığın ne derece istendiği dikkatle incelenmelidir.

Hatay'ın Büyük Şehir Belediye statüsü kazanması ile birlikte kentsel hizmetlerle ilgili karar alma sürecinde pek çok yeni projenin üretildiği ifade edilmektedir. Bu projelerin hayata geçmesi ve beklenen kamu hizmetlerin sağlıklı üretilmesi önemlidir. İşte bu çalışma, büyük şehir yönetimlerinin karar alma süreçlerinde belediye bürokrasisinin nasıl bir rol aldığı karar süreçlerine dahil edilip edilmediği veya ne kadar dikkate alındığı ve bunun olası sonuçlarının nasıl bir durum meydana getirdiği konusunda bir inceleme yapmayı hedeflemektedir. Bu bağlamda büyükşehir belediyesinde görev yapan birim yöneticileriyle (genel sekreter, daire başkanı ve diğer mekanizmalarla) mülakatlar yapılmış ve elde edilen görüş ve düşünceler analiz edilmiştir.

2. Karar Verme Ve Katılım Kavramı

Karar verme, amaca ulaştıracak eylemlerde bulunmak için, seçeneklerin saptanması ve bunlar arasından en rasyonel olanın seçilmesidir (Sucu, 2000:105). Türk Dil Kurumu Sözlüğüne göre aralarında bir seçme yapma zorunluluğu olan olanaklardan birini seçme *edimi*, bir iş veya sorun hakkında düşünülerek verilen kesin yargıyı ifade etmektedir (TDK, Türkçe Sözlük). Herhangi bir eylem için özel bir yargının oluşmasıyla biten dinamik faktörler ve faaliyetler serisi olarak da tanımlanmaktadır (Tekin-Ehtiyar, 2010: 3396). Dolayısıyla yönetim açısından bir seçimi ifade eder. Yöneticinin veya herhangi bir kişinin herhangi bir konuda yaptığı seçim, onun kararıdır. Karar verme aynı zamanda sorun çözüme ile ilgili bir süreçtir. Bir örgütte, aksaklık ve eksiklikleri gidermek, örgütte değişiklik yapmak, örgüt elemanlarını

etkilemek ve verimliliğini artırmak ya da bir çatışmayı önlemek, örgütte karar verenlerin başlıca görevlerindedir (Genç, 1991: 51). Karar verme süreci; çok yönlü düşünmeyi, olasılıkları hesaplamayı, karardan etkilenecek kişilerin durumlarını ve grup beklentilerini dikkate almayı gerektirir. Her yönetim düzeyinde sonuçlandırılması zorunlu olan bir veya bir dizi sorunun tüm boyutlarıyla değerlendirilerek en uygun sonucu verebileceği saptanan seçenek veya seçeneklerin değerlendirilmesidir (Bağırkan, 1983: 4). Yerel düzeyde hizmet çeşitliliği ve farklı beklentiler dikkate alındığında karar vermede farklı faktörlerin farklı seçenekler üzerinde etkili olacağı aşikardır. Bu bağlamda alınan kararların tek boyutlu değil konsensüs gerektiren çok aktörlü olması, en azından danışmacılık boyutunun etkin işletilmesi gerekmektedir.

Karar verme bir seçimi ifade ettiğine göre bu seçimin rasyonel ve toplumsal memnuniyete dönüşmesinin etkin kavram ise katılımıdır. Günümüz kentlerinin biçimlenmesinde yerel aktörlerin oynadığı rolün önemini vurgulayan ve kentlerin çok aktörlü, katılımcı, ortaklıklara dayalı bir anlayışla yönetilmesini savunan uluslararası politikalar ve belgeler son dönemde gelişmiş ülkelerin gündeminde çok daha fazla yer almaktadır (Esengil, 2009). Bu bağlamda katılım, sıklıkla karşımıza çıkan bir kavram olmuştur. Stoker, katılımı; “*insanların kamu politika kararlarını etkilemek için gösterdiği çaba*” şeklinde yorumlanmaktadır. Crick’e göre katılımı; “*insanların beceri ve ilişkilerdeki eksikliklerini gidererek kendilerini daha iyi bir şekilde yönetmelerini sağlar*” (Sarıbay, 1999:47-48). Kuramsal ve pratik değeri ile katılım, kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi, yerel düzeyde alınan kararların gerçekçi hizmetlere dönüşebilmesi katılım kanallarının açık tutulmasına ve çoğaltılmasına bağlıdır (Sunar, 2013). Ancak bu şekilde verilecek kararların toplumsal beklentilerin memnuniyete dönüşmesine katkı sağlayabilir.

Bürokrasinin karar verme sürecine katılımı ise; yöneticinin sürekli denetlenebilmesini sağlayan bir mekanizmadır. Halk temsili demokraside oy vererek kendi yöneticisini seçmiş olsa dahi seçilmiş olan yöneticilerin denetlenebilmesi ve geri bildirimlerin yapılabilmesi için seçim dışı bir mekanizma gerekmektedir (Sander, 2009). Böylesine bir mekanizmayla denetlenen karar vericiler, bu kararların sağlıklı alınmasında kendi bürokrasilerini sürece katma eğiliminde olurlar. Bunun temelinde ise iletişim ve işbirliği yatar ve yerel bürokrasi kentin sorunları hakkında bilgi alışverişi yapabilme fırsatı bulur. Her katılımcı için karar alma sürecinde katılımın aynı biçimde ve seviyede olamayacağı söylenebilir. Yerel yönetimlerde politik kararların oluşturulmasında yerel bürokrasinin şeffaf bir şekilde bilgilendirerek önerilerde bulunması, katılım mekanizmasının önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Ancak bilgilendirme eyleminin karar alma aşamasında gerçekleşmesi yeterli değildir. Katılımın tam anlamıyla gerçekleşebilmesi için, belediye bürokrasisinin karar verme sürecinin başından sonuna aktif olarak rol almasıyla mümkün olmaktadır (Esengil, 2009).

3. Belediyelerde Karar Verme Süreci

Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurunu meydana getiren birimlerdir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile de oldukça yakından ilişkilidir. Yerel yönetimler demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerin yürütülmesinde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır (Eryılmaz, 2000:121). Hatta tarihsel süreç de bile böyledir. Nitekim, “*çağdaş yerel yönetimler ile aralarında birebir ilişki kurulmasa da Ortaçağ komünlerinden kalma yerel yönetimler, özgürlük, eşitlik, temsil, katılma gibi değerleri yaşatma kurumları olmuşlardır*” (Görmez, 2000:81).

Doğru yer ve doğru zamanda uygun kararlar alınması, kaliteli, ekonomik, yeniliklere hızlı adapte olabilen hizmet anlayışının benimsenmesi, amacı doğrultusunda sürdürülebilir politikalarla desteklenen etkin ve verimli projeler ve organizasyon, yönetim, eşgüdüm ve denetim işlevlerinin yapılması belediyelerin başlıca görevleri arasındadır. Tüm bu görevleri yerine getirebilmenin yolu ise yerel birimlerin doğru kararlar alabilmesinden geçmektedir.

Demokratik sistemlerde genelde yerel hizmetlere ilişkin kararları etkileyen farklı faktör ya da birimler olmakla beraber karar organları yerel meclislerdir. Bir anayasal monarşi ya da anayasal krallık olarak adlandırılan ve Kuzey Batı Avrupa'da İskandinav Yarımadası'nın üçte ikisini oluşturan İsveç'te illerin ve belediyelerin karar organı meclislerdir. Belediyelerde ve şehir meclislerinde karar verme yetkileri seçilmiş meclisler ve konseyler tarafından kullanılır. Parlamento üyeleri gibi belediye ve şehir meclis üyeleri, her dört yılda bir yapılan doğrudan seçimlerle değişirler. Meclisler, belediye veya il meclisi idaresinin öncelikli veya önemli konularıyla ilgili kararlar verir. Bunlar: (akt. Öztürk, 2003: 71-72)

- 1- Faaliyetler için hedef ve usullerin tespit edilmesi
- 2- Bütçe, vergilendirme ve diğer önemli mali konular
- 3- Komitelerin teşkilatlanması ve çalışma usulleri
- 4- Seçilmiş temsilcilerin mali kazançlarının tespiti
- 5- Yıllık rapor ve bunun ibrazı

Bu görevler için yerel yönetimler yasası, belediye meclisinin veya şehir meclisinin görevlerini yerine getirmesinde ihtiyaç duyulan yönetim kurulu ve komiteler atanmasını da gerekli kılmaktadır.

Geniş görev alanları, yeterli mali kaynakları ve yürütme yetkileri ile belirginleşen gerçek yerel yönetim kurumu özellikleri dikkate alındığında Finlandiya belediyelerinin ayrı bir örnek teşkil ettiği söylenebilir. Bu belediyelerin kurullara ve komisyonlara dayalı bir yönetim yapısına ve tarzına sahip oldukları görülmektedir. Fin belediyelerinin karar organı güçlü bir belediye meclisidir. Yürütme yetkisi ise meclisin oluşturduğu bir yürütme kuruluna bırakılmıştır. Bu genel yetkili yürütme kurulu dışında, onunla çeşitli yöntemlerle ilişkisi kurulmuş değişik birçok kurul ve komisyon belediye hizmetlerinin yönetiminde etkili olmaktadır (Yalçındağ, 1996: 78).

Türkiye'de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 12. maddesine göre¹; Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargı mercilerine başvurabilir. Yine aynı kanunun İlçe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Kesinleşen kararlar yedi gün içinde büyükşehir

¹ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>

belediyesine gönderilir. Belediye başkanı, kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idarî yargı merciine başvurabilir. Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir.

Bir karar organı olarak Büyükşehir Belediye Meclis kararlarının alınma şeklinde izlenen prosedür böyle olmakla beraber, diğer bir ifade ile meclisler, yerel düzeyde belediyenin sorumluluğundaki hemen her türlü konuyu karara bağlamakla beraber bu kararların alınmasında yerel bürokrasinin etkili olduğu veya karar süreçlerinde yer aldığı hemen hemen hiç görülmemektedir. Belediye Başkanı'nı yerel bürokrasiye daha yakın olmakla beraber, meclisten karar çıkartmadan çalışma yapması güçtür. Bundan dolayı, yerel meclisler bir anlamda belediyelerin meşruiyet organlarıdır (Arıkboğa, 2012:121). Belediyelerde karar vermenin yasal boyutu yetki alanlarını, karar verme süreçlerini ve bu süreçte rol alanları belirler. Ülkemizde karar sürecini etkilemek isteyen aktörler başkan ya da meclis üyelerini etkilemek zorundadır. Belediye yönetim şekli başkanlık modeline yakın bir modeldir; başkan yürütme organının başıdır ve yasal ve siyasi olarak güçlü kılınmıştır.

Bugün belediye yönetimlerinde karar verme sürecinde belediyenin tabi olduğu mevzuat belirleyici bir rol oynadığı söylenebilir. Belediye yöneticileri ve bürokrasisi, belediye kararlarını alırken mevzuata uymak zorundadırlar. Ancak yasal süreçler belediye kararlarının formel işleyişini göstermekle beraber, formel işleyiş dışındaki birçok unsur da dolaylı yönden belediye kararlarına etki edebilmektedir. Mesela halkın katılımı, referandum, bireysel başvurular, meclis toplantılarına katılma, halk günleri gibi yollar bunlardan azıdır. Bunun yanında esnaf-tüccar kesimi, serbest meslek mensupları ve ekonomik seçkinler belediye kararlarında etkili olmaktadır. Sivil toplum kuruluşları da kendi menfaatleri doğrultusunda karar verme sürecinde etkili olmakta aynı zamanda halkın yönetime katılmasında aracılık yapmaktadır. Siyasal parti teşkilatları kendi siyasi görüşleri doğrultusunda belediye kararlarını etkilemeye çalışmaktadırlar (Ünal, 2012:278). Ancak iç halk diyebileceğimiz belediye bürokrasisinin ve belediye çalışanların belediye yönetimleri üzerinde etki ettiği veya kararlara yön verebilme gücünün olduğu söylenemez. İzmir Büyükşehir Belediyesi ve bazı ilçe belediyelerinde yapılan bir alan araştırmasında bir kamu kurumu olan belediyelerde çalışanların fikirlerini söyleyemedikleri ve fikirlerini geliştirebilecek bir ortamın bulunmadığı, belediye çalışanlarının fikirlerinin desteklenmediği görülmüştür (Üste-Güzel, 2010: 73-77). Bu çalışma daire başkanları düzeyinde olmasa da belediye bürokrasisinin önemli bir parçasını oluşturan kesimlerin sürece katılımını çok da dikkate almamaktadır. Oysa teknik konularda özellikle bütçe hazırlık sürecinde belediye bürokrasisinin önemli aktörler arasında yer aldığı, hem amali hizmetler birimleri hem de gider tekliflerinde buluna belediye birimleri başkanın yanı sıra etkin olduğu ifade edilebilir (Arıkboğa, 2012: 150)

4. Hatay Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Belediye Bürokrasisinin Karar Verme Ve Katılım Süreçleri Açısından İrdelenmesi

Yukarıda da değinildiği gibi Belediye Meclisi kentle ilgili konularda karar organıdır ve belediyenin temel politikalarının neler olması gerektiğine yön vermektedir. Bunun yanında yerel boyutta alınan kararların uygulayıcıları yerel bürokrasiyi oluşturan birimlerdir. Bunların başında daire başkanları gelmektedir. Daire başkanları yerel düzeyde alınan kararların farklı faaliyet kollarına göre dağılımını ve

işleyişini sağlamaktadır. İcrai boyutta karar mekanizmalarının daire başkanlıkları aracılığıyla yönetildiğini söylemek mümkündür.

Hatay Büyükşehir Belediyesi ölçeğinde belediye bürokrasisinin karar verme sürecine katılımına ilişkin bu çalışmada mülakat yöntemi kullanılmıştır. Çalışmanın kapsamında özellikle karar verme ve katılım süreçlerinin nasıl gerçekleştiği ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda ilgili birim yöneticilerine karar verme süreçlerinin nasıl gerçekleştiğine ilişkin bir takım açık uçlu sorular yöneltilmiş ve elde edilen verilerin bir değerlendirilmesi yapılmıştır.

“Kararlar kurumunuzda nasıl alınıyor?” (Üst yönetici, Daire Başkanlıkları, çalışanlarla birlikte, hizmetin götürüldüğü yurttaşlar vs. bunlardan hangileri etkili oluyor) şeklinde yöneltilen bu soruya; Hatay Büyükşehir Belediyesi’nde rutin kararların 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun öngördüğü şekilde Belediye Meclis ve Belediye Encümen tarafından alındığı belirtilmiştir. Kanunun kararların alınmasında ve işleyişinde öngördüğü süreç belli olmakla beraber; başkanın karar organı olan meclisin kararlarını etkileyebildiği ileri sürülmektedir. Hatay Büyükşehir Belediyesinde görev yapan belediye bürokrasisi de bu görüştedir. Onlara göre, üst yönetici olan Belediye Başkanı’nın kararların alınma sürecine etkisi vardır ve koordineli bir işleyiş mevcuttur. Bu koordinasyon yerel bürokrasinin uyumu yönünde daha çok istenmektedir. Belediye Başkanı’nın alınmasını istediği herhangi bir yatırım kararına hiç bir daire başkanının müdahale etmediğini, diğer bir ifade ile karar verme sürecinde yer almadığı, sadece tek başlı alınan bu kararların uygulama sürecinin yönetimine etkilerinin olduğunu belirtmiştir. Daha açık bir ifade ile onlara göre Belediye Başkanı kentsel mal ve hizmetlerle ilgili kararları alırken katılımcı bir anlayışı benimsemiyor. Böyle olunca, daire başkanları sadece bu hizmetlerin uygulanmasını yöneten bir konumdadırlar. Aslında bu konuda meclis üyeleri de benzer düşünceye sahiptir. Onlara göre hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında belediye bünyesindeki daire başkanlarının uygulayıcı olduğu ve bu şekilde halkın talep ve beklentilerini göz önünde bulundurduğu ileri sürülmüştür. Bununla beraber daire başkanlarının niteliğinin yeterli olmadığı ve kadrolu daire başkanının sayısının az olduğu, bundan dolayı daire başkanlarının, belediye başkanın aldığı herhangi bir kararı sorgulamaya çekinmelerine yol açtığı vurgulanıyor. Aslında yerel bürokrasinin nitelikli olması bu tür bir eleştiriyi geçersiz kılabilir. Nitekim yapılan bir çalışmada (Tarkan, 2013: 21-22), imar komisyonu üyelerinin eğitim düzeyinin %60’a yakın oranda lisans ve lisansüstü dilimde yer alması teknik bir komisyon bakımından olumlu görülmektedir. Özellikle büyükşehirlerde bu niteliğin çok daha önemli olduğuna dikkat çekilmektedir. Çalışmada ayrıca bürokrasi ile komisyonlar arasında sağlıklı bir ilişki düzeninin kurularak bilgi akışının etkin işletilmesi ve komisyonlar tarafından yazılan raporların meclis üyelerine karar öncesinde yeterli düzeyde bilgi verecek nitelikte olması belediyenin kurumsal yapısı içinde önemli bir konu olduğu belirtilmiştir.

Kararların nasıl alındığı sorusunun meclis üyelerine sorulduğunda belediye bürokrasisinden farklı bir durumun ortaya çıktığı görülmektedir. Meclis üyelerine göre, belediyede alınan kararlar halkın seçtiği meclis üyelerinin katılımıyla belirlendiği için halkın dolaylı yoldan bir katılımının sağlandığı, ayrıca bir kurum olarak belediyenin gündelik çalışmalarının bir bölümünün de halkın doğrudan talepleri olduğu belirtilmiştir. Halkın kısa-orta-uzun vadeli ihtiyaçlarına ilişkin dilekçe kanunu, bilgi edinme kanunu gibi kanunen öngörülen bir mekanizmanın da mevcut olduğu dile getirilmiştir. Çalışanların da kentin bir paydaşı olması dolayısıyla kente ilişkin bir sorunu ya da talebi birebir belediyeye aktarma konusunda etkin bir rol oynadığı

ⁱ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>

belirtilmiştir. Hatay Büyük Şehir Yönetimi açısından özellikle meclis profilinin çok değişken olduğu, başkanın belediye meclis üye dağılımında etkinliğini sınırlayacak ve politize edecek yönlerin de olduğu söylenebilir. Böyle olunca meclis kararlarının, katılımcı bir anlayışla mı, yoksa çatışmacı bir durumla mı alındığı tartışılmaktadır. Hatta bu kararlarda etkinliğin zaman zaman meclislerden ziyade kentsel alanda var olan ekonomik elitlerin etkin olduğu ileri sürülmektedir.

“Daha iyi bir kentsel hizmet sunabilmek adına sizce kararlar ne şekilde alınmalı?” Daire başkanlarına yöneltilen bu soruya; Hatay Büyükşehir Belediyesi’nde önceliklerin halktan gelen talepler olduğu, vatandaş ile koordineli bir şekilde hizmet sunumu gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Örneğin, *kentin fiziki görünümü Antakya tarihi dokusu korunarak nasıl iyileştirilebilir? Kentsel altyapı hizmetleri nasıl geliştirilebilir?* gibi konuların, halktan gelen istekler doğrultusunda şekillendiği belirtilmiştir. İhtiyaçların önünde duran faktörün fiyat performans analizi olduğu belirtilmiş, yapılan yatırım maliyetinin yapılan yatırımın getirilerine (sosyal-teknik-gündelik anlamda) uygun olması gerektiği vurgulanmıştır. Kent ile ilgili kararlara ayrıca 5018 sayılı kanunla hazırlanması öngörülen kurum tarafından hazırlanan stratejik plan ve performans programında yer alan kararların da öncelikli olduğu dile getirilmiştir. Stratejik plan ve programların işlevsel bir şekilde yerine uygulamaya konulması belediye yönetimi için önemli bir adım olarak nitelendirilebilir. Fakat büyük şehir belediye oluşturulduktan sonra ilk altı ay içerisinde hazırlanması gereken bu planın, büyükşehir belediyesi tarafından zamanında hazırlanmamış olması belediyenin mal ve hizmet üretimi noktasında etkinliğini oldukça sınırladığı veya geç bırakmıştır ki bu durum yerel düzeyde birçok eleştiriye de neden olmuştur.¹

“Kurumunuzda en çok hangi konularda karar alınmaktadır?” daire başkanlarına yöneltilen bu soruya verilen cevaplar, genel itibariyle alınan kararların yatırım kararları olduğu şeklindedir. Bunun da yatırımın yapılış şekli ve zamanlamayla ilgili kısmının yoğun olduğu, yönetsel iş planıyla ilgili kararlar alındığı belirtilmiştir.

Ayrıca;

Büyükşehir Belediye’sinde alınan kararlar genel itibariyle şu şekilde sıralanmıştır:

- ✓ Kamulaştırma kararları
- ✓ Yol açma, Park, Bahçe ve Köprü yapım kararları
- ✓ Mezarlık açma kararları

Örneğin Hatay Büyükşehir belediyesi kapsamında son alınan kararın; Hatay’daki bütün mahallelere (eski köyler) halkın cenaze, düğün gibi işlerde kullanabilmesi için çok amaçlı salon inşasının yapılması yönünde olduğu belirtilmiştir. Ancak bu kararların alınmasında katılımcı bir anlayışın olduğu söylemez.

“Kararlar alınırken en önemli dayanağınız nedir?” daire başkanlarına göre karar almaya en üst merci olan Belediye Başkanının geçmiş dönem belediye başkanlığı deneyimleri, bilgi ve donanımı etki etmektedir. Bu durumda kararların alınma sürecinde ve işleyişinde belediye bürokrasisinin pek işlevsel olmadığı, çoğunlukla belediye başkanının tek başına aldığı kararların uygulanması sürecini yerel bürokrasisinin yönetebildiği dile getirilmiştir.

Hatay’da yapılacak yatırımlara, verilecek hizmetlere yönelik kararlar alınırken Büyükşehir Belediye meclisi aracılığıyla oluşturulan anketörler tarafından yapılan anket uygulaması sonuçlarının öncelikli göz önünde tutulduğu dile getirilmiştir.

¹ Haberin tamamı için bkz. <http://www.hatayekspres.com/2010/index.php?okod=11134>

(Büyükşehir Belediyesi bünyesinde 25 adet anketörün bulunduğu ve kentin hemen her bölgesinde kente ilişkin kararlara yönelik düzenli aralıklarla anket çalışmasının yapıldığı vurgulanmıştır.)

“Kararlar alınırken kaç kademe veya aşamada alınmaktadır?” sorusuna vatandaşın bürokrasiyi harekete geçirmesi yani kamu kurum ve kuruluşlarına kendi ihtiyaçlarına istinaden nasıl başvuracağını yolları birincil ve ikincil mevzuatta belirlenmiş olduğu vurgulanmıştır. Aynı zamanda İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanı süreci şu şekilde anlatmıştır; *“belediye müraaat ilgili birimi harekete geçirir, ilgili birim mevzuat çerçevesinde çözüp çözmeyeceğine bakar, bütçe olanaklarına bakar eğer daha üst düzeyde bir karar alınması gerekiyorsa bunu hiyerarşi ilkesi çerçevesinde bir üst birime aktarır ve son tahlilde meclise gitmesi gerekiyorsa (örn. İmar değişiklikleri buna ilişkindir) gider”. Bu aşama mevzuatta bu şekilde tanımlanmıştır. Örnek vermek gerekirse bir mahalleye giden kanalizasyon patladı müraaat edilecek yer bellidir belediye tüzel kişiliği su kanalizasyon idaresine ihbar, şikâyet ya da bildirimde bulunur. Bunun için üst düzey karar almak gerekmez, haberdar edildiğinde yerinde tespit yapılır giderilmesine ilişkin teknik anlamda ne yapılması gerekiyorsa bunun hazırlığı yapılır ve müdahale edilir. Bu durum için ne meclisin ne encümenin ne de başkanın harekete geçmesi gerekmez. Çünkü kurumun işleyişi bu yöndedir.*

“Karar alma süreci ne kadar sürede sonuçlanmaktadır?” sorusuna Genel Sekreter Yardımcısı tarafından bir örnek üzerinden yanıt verilmiştir. *“Örneğin kentin parkı bulunmayan bir mahallesinde park ihtiyacının olduğu gözlenmiş bunu muhtar ya da bir vatandaş belediye bir dilekçe ile bildiriyor. Yazı işleri kararlar dairesi evrak bölümüne gider orası park bahçeler daire başkanlığına yönlendirir. Bu birim performans programına bakar varsa bununla ilgili çalışma uygulamaya koyar. Eğer performans programında yoksa ve acil bir ihtiyaç ise gerekli izinler alınarak yapımına başlanıyor. Veyahut konuyla ilgili stratejik planda konunun ilişkilendirilebileceği bir alan varsa (örneğin büyükşehir belediyesinin stratejik planında yıllık %5 oranında yeşil alan artırımı hedefi var) bu hedefle ilişkilendirerek park yapımı sağlanmaktadır”. Fen İşleri Daire Başkanı, karar alma sürecinin belediye meclisinden çıkan karara göre belirlendiğini, meclisin siyasal dağılımının farklı olması nedeniyle bazen alınan/alınacak olan kararları geciktirebildiğini dile getirmiştir. Normal koşullarda meclisin bu yönünün olumlu bir yanının olduğu düşünülse de birden fazla parti grubunun mecliste yer olmasını bir fikir birliği sağlanamamasından dolayı olumsuz bir durum olarak aktarıldığı görülmektedir.*

Daire başkanlarına karar verme sürecinde yeni kurulmuş olan Hatay Büyükşehir Belediyesi Kent Konseyinin ne rol üstlendiği de sorulmuştur? Belediye bürokrasisine göre Kent Konseyinin henüz karar vermede aktif rol oynamadıkları ve kent konseyi proje ürettiğinde kentte uygulamaya geçmesi için başkan tarafından değerlendirileceği belirtilmiştir. Yerel demokrasinin en etkin araçlarından biri olan Kent Konseylerine fikri düzeyde kararlara etki eden bir bürokratik yapılanma olarak bakılırsa sürece katkı sağlayan ve belli ölçülerde katılımcılığa etki eden bir mekanizma olduğu söylenebilir. Ancak Kent Konsey’lerinin karar alma sürecine katılımlarının söz konusu olmadığı, Kent Konsey’lerine bakış açısının konsey başkanlarının ya da üyelerin içinden anti bakış açısı çıkmasından çekinildiği bu yüzden sadece konseylerden talimatlarla iş gören bir kurum olmasının beklendiği dile getirilmiştir.

Sonuç Ve Değerlendirme

Son yıllarda kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan gelişmelere bağlı olarak devletin küçültülmesi, yeki, görev ve sorumlulukların adem-i merkezizetçi yapılara

kaydırılma çabaları, yerel bürokrasinin ve yerel alt örgütlenmelerin daha fazla yerelleşme istekleri ve yerelleşmeye verilen önemin giderek artması gibi etkenler, yerel yönetimlerin işlev ve faaliyetlerinde katılımcı mekanizmaların kapsamını önemli şekilde genişletmiştir. Yerelleşme ve yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin toplumsal memnuiyeti artıracak şekilde yaygınlaştırılması anlayışı, beraberinde hem alt örgütlenmelerin hem de tüm yerel paydaşların karar alma ve karar verme mekanizmalarına katılımını gerekli kılmış.

Büyükşehir Belediyesi sisteminde gerek belediye meclisi gerekse de belediye başkanının halk tarafından seçilmiş olduğu göz önünde bulundurulursa halkın kısmen bir takım konularda dolaylı katılım sağladığı söylenebilir. Ancak yerel halkın ihtiyaç duyduğu hizmetlerin nicelik ve nitelik olarak sürekli bir şekilde artması, sorunlarının karmaşık bir yapıya bürünmesi yerel yönetimlerin karar verme sürecine yerel bürokrasinin doğrudan katılımını sağlayan bir yönetim anlayışının varlığını gerektirmektedir. Yerel ihtiyaçları en iyi bilen, sorunlarla karşı karşıya kalan yerel bürokrasinin, sorunların çözümlenmesinde yöneticilerle işbirliği yapması ve uzmanlık alanlarıyla ilgili daha etkin ve sonuç doğurucu kararların alınmasına katkı sağlaması ve bu bağlamda karar alıcıları yönlendirmesi çok daha önemlidir. Bu yaklaşım bir taraftan yönetimin demokratik boyutunu ortaya çıkarırken bir taraftan da sağlıklı kararların alınmasına etki edebilir. Maalesef böylesine bir karar alma süreci çoğu kez yaşanmamaktadır. Nitekim Hatay ölçeğinde yapılan bu araştırmada belirtilen katılımcı mekanizmaların etkinliği olduğunu söylemek mümkün görülmemektedir. Hatta Hatay Büyükşehir Belediyesi'nde kentin geleceğine dair herhangi bir bütünsel planlama yaklaşımı bulunmadığından, karar alma süreçlerinde yerel paydaşların katılımdan söz etmek pek de mümkün değildir. Özellikle sağlıklı karar almada etkin olması düşünülen yerel bürokrasinin, karar vericiler tarafından sürece etkin bir şekilde dahil edilmediği, hatta danışma düzeyinde bile sorunların yaşandığı dikkat çekicidir. Bunda yerel bürokrasinin nitelik zaafiyeti yaşadığı ve karar vericilerin bundan dolayı bunları dikkate almadıkları görülmektedir. Ancak böylesine bir yaklaşım, tümünden belediye yönetiminin zafiyetini doğurabilmektedir. Bu durumda Hatay Büyükşehir Yönetiminde, teoride var olan ama uygulamada çok sınırlı düzeyde katılımın olduğu görülmektedir.

Kaynakça

- ARIKBOĞA, E., (2012), "Belediye Meclislerinde Karar Verme Sürecinin Temel Dinamikleri", Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme, (Ed.) Fatih, KIRIŞIK ve Özgür, ÖNDER, Ankara: Orion Kitabevi.
- ARIKBOĞA, Ülkü (2012), "Belediye Bütçelerinde Karar Verme Süreci", Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme, ORION Yayınları, Ankara.
- BAĞIRKAN, Ş., (1983), Karar Verme, İstanbul: Der Yayınları.
- ERYILMAZ, B., (2000), Kamu Yönetimi, İstanbul: Erkam Matbaacılık.
- ESENGİL, Z., (2009), "Planlama ve Tasarım Sürecine Katılımın Kamusal ve Projeler Bağlamında İrdelenmesi: Antalya Kent Merkezi Örneği", Yüksek Lisans Tezi, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- GENÇ, T., (1991), "Çağdaş Yönetimde Karar Verme Süreci", Türk İdare Dergisi, Sayı: 392, ss.51-56.
- GÖRMEZ, Kemal (2000), "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4, ss.81-88.
- OKTAY, Tarkan, (2013) "Belediye Meclisi İmar Komisyonlarının Üye Profili: Marmara Bölgesi Örneği" KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel

Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı (Ed: Bulut, Yakup ve diğerleri) Pegem Yayınları-ANKARA.

ÖZTÜRK, F., (2003), “Ülke Ülke Yerel Yönetimler, İsveç’te Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 12, Sayı:3, ss:68-84.

SARIBAY, Y., A., E. Fuat KEYMAN , İlhan TEKELİ, Hasan B. KAHRAMAN, (1999), Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim, İstanbul: Demokrasi Kitaplığı.

SANDER, A., (2009), “Planlamada Yurttaş Katılımı”, Yüksek Lisans Tezi, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.

SUNAR, S., (2013), “Belediyelerde Karar Verme Sürecini Etkileyen Faktörler”

http://www.academia.edu/6903058/Belediyelerde_Karar_Verme

Erişim Tarihi: 22.07.2016.

SUCU, Yaşar. “Yönetim Kavramları, Kuramlar ve Süreçler”, AİBÜ, 2000.

TEKİN, Ömer Akgün & EHTİYAR, V. Rüya, (2010),

“Yönetimde Karar Verme: Batı Antalya Bölgesindeki Beş Yıldızlı Otellerde Çalınan Farklı Departman Yöneticilerinin Karar Verme Stilleri Üzerine Bir Araştırma” Journal of Yasar University 2010 20(5) 3394-3414.

ÜNAL, F., (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Karar Verme Ve Karar Verme Sürecinde Yer Alan Faktörlerin Analizi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt.17, Sayı.3, ss.259-282.

ÜSTE, R. Bahar & GÜZEL, Berrin (2010). “Kamu Kurumlarında Örgütsel Siyaset: Belediye Örneği”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 19 Sayı 2 Nisan 2010, s. 63-78

YALÇINDAĞ, S., (1996), “Ülke Ülke Yerel Yönetimler, Finlandiya’da Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 5, Sayı:5, ss:71-83.

TDK Büyük Türkçe Sözlük
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.556ff24faadff8.42536185

HATAY

EKSPRES,

<http://www.hatayekspres.com/2010/index.php?okod=11134> Erişim

Tarihi: 12.08.2016.