



Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Toplumsal Denetimi: Kent Konseyi Örneği

Ahmet ÖZEN*, Ercan BAHTIYAR**, Mahmut Ünsal ŞAŞMAZ***

ÖZ

Bir devletin oluşumu açısından ilk adım, birlikte yaşama yetisine sahip bir toplumun varlığıdır. Bu toplumun kurduğu devlet kurumunun temel görevi ise vatandaşlarına kaliteli hizmet sunmaktır. Bu amaçla devlet, vergi ve benzeri kamu gelirleri elde ederek bunları kamu hizmetine dönüştürmektedir. Sürecin iyi işleyip işlemediğinin denetimi ilgili kurumlarca farklı bakış açılarıyla yapılmaktadır. Kamu hizmetlerinin yasalara uygunluk denetimi hem harcama öncesi hem de sonrası olmak üzere ilgili kamu kurumları ve dış denetim organları tarafından sürdürülmektedir. Buna karşın vatandaş tarafından sürecin ne şekilde denetleneceği konusu ikincil planda kalmaktadır. Nitekim ülkemizde de toplum tarafından kamu hizmetlerinin denetimi ve karar alma sürecine katılımı öncelikle seçim süreciyle olanaklı kılınmıştır. Ancak dünyada gelişmekte olan yeni yönetim anlayışı çerçevesinde çeşitli adımlar atılmaya başlanmıştır. Bu adımlardan biri ise toplumsal denetimdir. Ülkemizde özellikle kent konseyleri, toplumsal denetimin en önemli organı olarak nitelendirilebilir. Yasal mevzuata sahip olan kent konseylerinin gerek kentteki herkesi kapsayabilecek nitelik kazanması gerekse kararlarının bağlayıcılık özelliği taşıması gerçek anlamda toplumsal denetimin tesisi açısından önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Toplumsal Denetim, Kent Konseyleri, Yerel Yönetimler

JEL Sınıflandırması: H72, H83

Social Audit of the Public Services in Turkey: The City Council Case

ABSTRACT

The first step in the formation of a government is the existence of a society with the ability to live together. The main mission of the state institution established by the community is to provide quality service to its citizens. With this purpose, by acquiring public revenues as tax and parafiscalities from its citizens, government converts them to public service. Whether the process is functioning well or not relevant institutions are making an audit of it from different perspectives. Legal conformity of public service are conducted both before the expenditure and after the expenditure by relevant public institutions and external audit bodies. However what way the citizens control this process is of secondary importance. Indeed, involve in the decision making process and the control of public services by society in Turkey was made possible primarily through the election process. But various steps were taken in Turkey with the recent management approach emerging in the world. One of these steps is social audit. Especially city councils may be qualified as the most important component of the social audit in Turkey. In order to have social audit in real terms it is crucial that city councils with the legislation should have cover all citizens in the city and its decisions should have bounding feature.

Keywords: Social Audit, City Councils, Local Administrations

JEL Classification: H72, H83

Geliş Tarihi / Received: 04.06.2015 Kabul Tarihi / Accepted: 09.07.2015

* Doç.Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, ahmet.ozen@deu.edu.tr

** Araş.Gör., Uşak Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, ercan.bahtiyar@usak.edu.tr

*** Araş.Gör., Uşak Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, mahmut.sasmaz@usak.edu.tr

1. GİRİŞ

Devlet; egemenliği altındaki vatandaşlarına mevcut kaynaklarıyla en iyi kamu hizmetini sunma misyonuna sahip bir kurumdur. Devlet kurumunu toplum içinden seçilmiş veya atanmış kişiler oluşturmakta ve bu kişiler mevzuata uygun hareket etmek durumundadır. Bu bağlamda kamu kurumlarının yasalara uygun hizmet sunup sunmadıklarının çeşitli açılardan denetlenmesi gerekmektedir. Kamusal hizmetlerin yasalara uygunluğunun denetlenmesi açısından çeşitli denetim organları bulunmaktadır. Bu organlar arasında yasalarla oluşturulmuş çeşitli kamu kurum ve kuruluşları ön plana çıkmaktadır. Nitekim Sayıştay, kamu kurumlarının iç denetim mekanizmaları ve parlamento denetim alanında etkin yasal mevzuata sahip bir organdır Bunların yanında halkın denetim sürecine katılımını doğrudan sağlayabilecek farklı türde yapılara da gereklilik duyulabilmektedir.

Günümüzde katılımcılık, mali saydamlık ve iyi yönetim gibi yeni kamu yönetimi anlayışının önemli unsurları artık kamu organları tarafından yapılmakta olan denetimin yanı sıra halkın da doğrudan katılımının olduğu toplumsal denetimi de önemli hale getirmiştir. Toplumsal denetim kavramı mahiyeti itibariyle halkın kendilerine sunulmakta olan kamu hizmetleri hakkında karar verebilmelerine imkan sağlayan ve görüşlerinin alınacak kararlara doğrudan yansıtılabildiği bir denetim türü olarak nitelendirilebilir. Bu tür bir denetim doğrudan demokrasi anlayışına uygun olduğu için merkezi hükümet politikalarından ziyade yerel kamusal hizmetlerin sunumu açısından daha etkin bir denetim türü olarak kabul görmektedir. Bununla birlikte toplumsal denetimin merkezi anlamda kamu hizmetlerinin sunumu açısından da uygulanabilmesi önünde bir engel bulunmamaktadır. Nitekim bu çalışmada öncelikle toplumsal denetimin kavramsal boyutu ele alınacak ve ardından bu tür denetime yönelik dünyadaki örnekler üzerinde durularak Türkiye'deki mevcut durum incelenecektir.

2. TOPLUMSAL DENETİM VE KAVRAMSAL BOYUTU

Sosyal denetim ya da diğer ifadeyle toplumsal denetim; devlet tarafından sunulan hizmetin ve yapılan harcamaların izlenmesi için toplumu teşvik eden sivil toplum odaklı bir oluşumdur. 1990'lı yılların başında Hindistan'da geliştirilen sosyal denetim olgusu, kamu harcama hesaplarının denetlenmesi ve halk katılımcılığının sağlanabilmesi açısından oldukça önemli bir araçtır (IBP, 2014:17). Mali sistemde toplumsal denetimin yasal boyutlara ulaşmasını sağlayan çalışmalar Hindistan'da başlatılmış olmakla birlikte günümüzde Endonezya, Kenya, çeşitli Orta Amerika ülkeleri ile Güney Afrika'da önemli çalışmalar yürütülmektedir. Bu tür denetim sürecinde vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının, denetim faaliyetleri çerçevesinde ulaştıkları sonucu topluma düzgün ve açık bir şekilde aktarabilmeleri için kamu hizmetlerinin mahiyeti hakkında da mutlaka bilgi sahibi olmaları gerekmektedir (IBP, 2013).

Devlet faaliyetleri açısından toplumsal denetimin yapılmasının gerekliliği noktasındaki öncül çalışmalar George Goyder tarafından 1950'li yıllarda yürütülmüştür. Nitekim Goyder (1961); toplumun mahalli düzeyde yerel kuruluşların üzerindeki etkin denetim süreçlerinin ileride küresel boyuttaki kuruluşlar üzerine de toplumsal denetimin yapılabilirliğinin sağlanması açısından önemli bir aşama olduğunu vurgulamıştır. Goyder, ayrıca mali denetim sürecinin tek taraflı bir süreç olduğunu ileri sürmüş ve büyük bir kurum olan ekonominin denetimi hususunda en az mali denetim kadar toplumsal denetime de ihtiyaç olduğu görüşünü ortaya koymuştur. Diğer yandan bu konuya ilişkin diğer bir çalışma da Spreckley tarafından gerçekleştirilmiştir. Spreckley (1981) ise yerel yönetimlerde gerçekleştirilen bu tür toplumsal denetim faaliyetlerin başarı şansının sağlıklı bir iletişime ve bilgi aktarımına imkan vermesinden dolayı, daha yüksek olduğunu savunmuştur. Öte yandan Geddes (1992) ise toplumsal denetimin, geleneksel mali denetim ilkelerine ve uygulamalarına karşı bir tepki olarak ortaya çıktığını ve bireysel

girişimlerin ötesine ulaşan geniş bir mali ve ekonomik bakış açısı kazandırdığını ifade etmiştir (Goyder(1961)’den ve Geddes(1992)’den aktaran: Pearce, 2005:1).

Bir toplumda mali saydamlığın tesis edilememesi, devlet tarafından hangi kaynak kullanılarak ne tür mal ve hizmetlerin sunulduğu konusunda toplumun bilgi sahibi olmasına engel teşkil etmektedir. Devlet tarafından kullanılan fonların hangi amaçla kullanıldığı ve kullanılan fonlardan elde edilen çıktıların toplum tarafından takip edilebilecek ya da topluma sunulması gerekliliğinin yasal bir zorunluluk haline getirilmesi bütçe sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Nitekim bütçenin saydam, zamanında erişilebilir ve bütçe sürecine toplumsal katılımın sağlanması devletin sorumlu olduğu politika tercihlerini uygulaması açısından hayati öneme sahiptir (IBP, 2008:3).

Katılımcı denetim araçlarının kullanılmasında en önemli amaç, denetimin tüm seviyelerinde saydamlığın muhafaza edilebilmesi, hesap verilebilirliğin teşvik edilmesi ve kurumsal performansın değerlendirilebilmesidir. Böylece mülkiyet ve güven duygusunun yanında, toplumsal kapasitenin geliştirilmesi ve iyi yönetişimin tesis edilmesi de daha kolay hale gelebilecektir (Banerjee, 2005:291). Ayrıca toplumsal denetim sürecine siyasal desteğin sağlanması, bilgiye ulaşılabilirlik, medyanın etkinliği dış faktörler iken; yetenekli kadronun bulunması, liderlerin deneyimli olması, yerel topluluklarla güçlü bağların kurulması ve performansın iyi olması ise iç faktörler olarak nitelendirilmektedir (IBP, 2012:5).

3. KAMUSAL HİZMETLERİNİN TOPLUMSAL DENETİME TABİ TUTULMASINA YÖNELİK DÜNYA’DAN BAZI ÖRNEKLER

Toplumsal denetim konusunda dünya çapında yürütülen çeşitli çalışmalara ilişkin UNESCO tarafından bir değerlendirme raporu hazırlanmıştır. 2007 yılında yayınlanan “İnsan Haklarına Dayalı, Hesap Verilebilirliğin Güçlendirilmesi için Sosyal Denetim” adlı raporda birçok ülkede bazı toplumsal denetim çalışmalarının işlediği ifade edilmektedir. Nitekim Hindistan’da insanların temel gıdalara ulaşabilmesi ve bilgi edinme hakkı üzerine; Nepal’de kast sistemi kapsamında en alt sırada bulunan güçsüz kesimin ezilmesini ve sömürülmesini önlemek amacıyla; Filipinler’de medyanın gücünü kullanarak ihtiyacı olanların haklarını arttırmak üzere ve Endonezya’da ise yerli çiftçilerin etkin yerel bütçeleme dağılımı konusundaki stratejilerinin analizi ve incelenmesi hususunda toplumsal denetim yöntemlerine başvurulduğu görülmektedir. Bu bağlamda yürütülen toplumsal denetim ise bahsedilen bu tür projeler üzerine ortaya konulan çeşitli denetimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Netice itibariyle her uygulamada birbirinde farklı toplumsal denetim türleri ve örnek uygulamaları ile karşılaşabilmek mümkündür. Diğer yandan toplumsal denetim süreci her ne kadar yerel kapsamda gerçekleşiyor gibi dursa da çeşitli toplumsal denetim süreçlerinin küresel boyutlarda olabildiğini ortaya koyan somut örnekler bulunmaktadır. Örneğin Tanzania’da gerçekleştirilen “Kamu Harcamalarının İzlenmesi” adlı inceleme ile Hindistan ve Filipinler’de uygulanan “Vatandaş Karnesi” projesi küresel ölçekte model kabul edilebilecek niteliktedir (UNESCO, 2007:1-2).

Toplumsal denetim hususunda dünyada bazı tecrübeler sonuca ulaşmış ve birçok başarılı uygulama ortaya çıkmıştır. Özellikle kamu fonlarının kötüye kullanımı konusundaki çalışmalardan biri Güney Kore’de yapılmıştır. 2001 yılında vatandaşlara yolsuzlukla mücadele kanunu kapsamında kamu hizmetlerinin sunumunu gerçekleştiren kuruluşların herhangi bir yolsuzluk veya kamu yararına aykırı bir uygulama ile karşılaşılması durumunda, bağımsız denetçi olarak inceleme talebinde bulunabileceği bir mekanizma oluşturulmuştur. Böylece vatandaş denetçi sistemi oluşturularak 2001 yılından 2004 yılına kadar 7500’e yakın dilekçe ve rapora ulaşılmıştır. Vatandaş denetçilik mekanizması kamu nezdinde resmi bir kurum olmamakla birlikte gerekli hallerde bulguları ilgili birimlerle paylaşılmaktadır (UNESCO, 2007:8).

Hizmet birimlerinin bütçelerinin vatandaşlar tarafından takibi çeşitli Afrika ülkelerinde de yapılmaktadır. Örneğin Uganda'da ilkokullar için ayrılan kamu fonlarındaki sızıntı ve sapmalar üzerine bir denetim sistemi oluşturulmuştur. 1991-1995 yılları arasında temel eğitim hizmetleri için ayrılan fonun sadece % 13'ünün okullara ulaştığının saptanması üzerine yapılan gönüllü toplumsal denetimlerin sonucunda saydamlık ve hesap verilebilirlik de artış olmuş ve böylece 1999 yılının sonlarına doğru ilgili fonların % 90'ının yerine ulaştığı görülmüştür. Tanzania'da oluşturulan takip sistemi ise 1999 yılında dönemin hükümeti, İngiltere Uluslararası Kalkınma Birimi ve PWC denetim şirketi ortaklığıyla oluşturulmuştur. Sistem; tüm ülkedeki merkezi düzeydeki fon-ödenekleri ve bölgesel düzeyde toplanan kaynakları kapsamakla birlikte kamu hizmetleri bakımından temelde eğitim ve sağlık sektörü üzerine odaklanmaktadır. Diğer bir takip sisteminin oluşturulduğu Gana'da ise 2000 yılında temel eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunulmasına yönelik aktarılan fonların bölgelerdeki hizmet birimlerine transferinde fiili harcamaların yanında tahmin edilen sızıntılar da tespit edilmiştir. Buna karşın gerek hükümetle yapılan işbirliğinde gerekse harcama ve hizmet sunumunun değerlendirilmesinde başarılı olursa da mevcut sızıntıların azaltılmasında çok da etkin olunmadığı görülmüştür (UNESCO, 2007:8).

Brezilya'da bulunan Porto Alegre şehrinde belediye meclisi yenilikçi bir sistem olan katılımcı bütçe adı altında sadece vergilerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına karar veren hükümet yetkililerinin ve teknik sorumluların değil bunun yanında gelirlerinin ne kadarlık kısmını harcayacağını kararlaştıran ve belirleyen vatandaşların da bazı çekincelere rağmen katılımcı bütçeleme sürecine dahil olmaları kamu işleri ve politika yapımında kamu harcamalarını ilgilendiren kısımlarda ısrarla istenmiştir. Günümüzde Brezilya'da en az 70 belediyede uygulanan katılımcı bütçeleme sistemi, Porto Alegre'nin tecrübelerine dayalı olarak oluşturulmuştur. Honduras'ta ise takip sistemi, eğitim ve sağlık hizmetlerinin etkin ve verimli sunumunda önündeki engellerin tespiti üzerinde çalışmıştır. Bu noktada eğitim ve sağlık sektöründe gerçekten çalışan personelin yanında fiilen çalışmayan ancak maaş alan kişilerin tespiti yapılmış ve böylece bütçenin önündeki engeller de tespit edilmiştir (UNESCO, 2007:8).

Hindistan'da Kırsal Kalkınma Bakanlığı tarafından toplumsal denetim; devlet tarafından sunulan hizmetler ile uygulanacak olan projelerden faydalanacak olan halkın bütçe sürecini oluşturan planlama, uygulama, izleme ve değerlendirmenin her aşamasında aktif olarak yer aldığı süreç şeklinde tanımlanmaktadır (IBP, 2012:4). Kısaca toplumsal denetim özellikle projelerin ve uygulanan politikaların etkilerine doğrudan maruz kalan toplum tarafından takip edilmesi şeklinde ifade edilebilir. Hindistan'ın Rajasthan eyaletinde 1994 yılından beri Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) isimli sivil toplum örgütü tarafından toplum liderliğinde toplumsal denetim sistemi uygulanmaktadır. Buna göre toplumsal denetim üç aşamada gerçekleşebilmektedir. Bu aşamalardan ilki devletin hazırlamış olduğu raporların ortaya çıkarılması; ikincisi bu raporların kamuoyu ile paylaşılması ve üçüncüsü devlet tarafından yürütülen projelerin takibini sağlayabilecek bir denetim ortamının oluşturulmasıdır (IBP, 2012:4).

MKSS'nin çalışma sonuçlarına göre, Rajasthan hükümetine yönelik fonların zimmete geçirilip geçirilmediğini tespit etmek amacıyla toplumsal denetim süreci başlatılmış ve bu amaçla hükümetin gerçekleştirmiş olduğu harcamaları denetleyen yoksul veya maddi gücü olmayan kesim tarafından bir denetim grubu oluşturulmuştur. Bu grup tarafından sürdürülmekte olan toplumsal denetim şu aşamalardan oluşmaktadır (IBP, 2012:4-5)

-Bilgi Toplamak: Denetçilik görevini üstlenen kişilerin devletin projeler çerçevesinde yapmış olduğu harcamaların bilgi, belge ve faturalarını toplaması işlemidir. Ayrıca MKSS'de görevli olmayan gönüllüler de projelerde yapılan harcamaların tüm detaylarını toplama görevini yerine getirmektedir.

-Toplanan Bilgilerin Düzenlenmesi: Devletin gerçekleştirmiş olduğu projelerde çalıştırılan her bir işçi için ve diğer yapılan harcamaların detaylarını toplumun anlayabileceği hale getirmek amacıyla çeşitli ölçüm yöntemlerinin kullanılmasıdır.

-Bilgi Paylaşımı: Gönüllülerden oluşan grup tarafından köy, şehir ve kasabalarda evden eve dolaşarak kamusal faaliyetler konusunda halk bilgilendirilmekte ve devlet tarafından yapılan harcamaların dokümanlarının birer kopyası dağıtılmaktadır. Bu faaliyetlerin akabinde gönüllü gruplar ve topluluk üyeleri tarafından proje ve sonuçları hakkında ayrıntılı analiz yapılmaktadır. Nitekim bu incelemeler birkaç aylık bir süreyi kapsayabilmektedir.

-Halk Duyurulması: Toplumsal denetimin en önemli özelliği devletin göstermiş olduğu faaliyetler ile ilgili belgelerin incelenmesi, değerlendirilmesine yönelik ortamın oluşturulması için halkın toplanabileceği açık bir alan belirlenmesi, program yapılması ve bu çerçevede harcamalar ile ilgili belgelerin halka böyle bir ortamda açıklanmasıdır. Bu tür çabalar halkın bütçeleme sürecine katılmasını teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Nitekim bu programa kamu görevlileri, yerel temsilciler, medya ve bölge sakinleri katılmakta ve toplumun kanaat önderlerinin başkanlığında panel düzenlenmektedir. MKSS üyeleri tartışmalarda aracılık rolü üstlenmekte ve toplantıların devamlılığını sağlamaktadır. Bu toplantılardaki bir dizi oturumda kamu fonlarının kullanımında yolsuzluk, verimsizlik veya hizmet planlamasının etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığı hususları tartışılmaktadır. Nitekim bu tartışmalarda bazen çeşitli kamu görevlilerinin yolsuzluk yaptıklarını itiraf ettikleri olaylar da yaşanmıştır.

-Halk Oturumlarının Takibi: Açık oturumda halka yönelik gerçekleştirilen toplantıdaki tartışmaların resmi bir rapor haline getirilerek birer kopyası üst düzey devlet yetkililerine, medya temsilcilerine, katılımcılara ve yolsuzlukla mücadele eden diğer gruplara gönderilmektedir.

Kenya’da bir sivil toplum kuruluşu olan İnsan Hakları için Müslümanların Aktiviteleri Topluluğu (MUHURI) bütçenin şeffaf ve hesap verilebilir olmasını sağlama yönünden önemli bir rol üstlenmektedir. Nitekim bu topluluk; bütçe sürecine toplumun da dahil edilmesinin kamu hizmetlerinin daha etkin sunumunu teşvik edeceğini öne sürmektedir. 2005 yılından bu yana MUHURI, Kalkınma Fonu (CDF) kapsamında yapılan harcamaları takip etmektedir. İlgili fon Kenya Ulusal Parlamentosunda yer alan her bir üyeye kendi projelerini gerçekleştirebilmeleri amacıyla 1 milyon dolarlık kaynak sağlamaktadır. Genel olarak fon kaynaklarının kullanımından ötürü hesap verilebilirliğin yetersiz olduğu ve bu amaçla kamuoyunun bilgilendirilmesine yönelik raporlarının hangi usul ve esaslara göre yapılacağı konusunda belirli bir standart olmadığı genel kabul gören bir görüştür. Öyle ki fondan yararlanan milletvekilleri ilgili projelerini bir web sitesi aracılığıyla kamuoyuna duyurmaktayken, sunulan bilgilerin toplumsal denetimin etkinliğini sağlayabilecek verileri içerdiğini ifade edebilmek pek de gerçekçi değildir. Ayrıca Topluluk, Fon kayıtlarına ilk defa 2007 yılında ulaşabilmiş ve iki seçmen tarafından ilgili kayıtlar incelenerek bütçenin toplum tarafından denetlenme işlevi de gerçekleştirilmiştir (IBP, 2008: 1-2). Bununla birlikte ülkede toplum tarafından bütçe denetiminin gerçekleştirilmesi sürecinde CDF belgelerine erişimin kolaylaştırılması ve toplumsal denetime diğer kamu kurumlarının da destek olmaları kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacaktır (IBP, 2008:3).

Güney Afrika’da halen milyonlarca insan temel hizmetlere ulaşmada bir takım eksiklikler yaşamakta ve hizmetler tam anlamıyla bu insanlara ulaşmamaktadır. Ülkede kurulan sosyal adalet komisyonu, başkent Cape Town’ın özellikle plansız yerleşim alanlarında düşük gelirli kesimin yıllardır çözülemeyen temizlik sorununun çözümü için halkla bağlantılı bir şekilde çalışmalarını sürdürmektedir. (IBP, 2014:8). Bu amaçla “The Water Efficient Maize for Africa” adlı proje kapsamında Kenya, Mozambik, Güney Afrika, Tanzania ve Uganda’nın içinde yer aldığı bölgede kuraklığa dirençli mısır çeşitlerinin elde edilmesi amaçlanmaktadır. Bu noktada söz konusu rapor genetiği değiştirilmiş ürünlerin geliştirilmesi konusunda bir kamu-özel ortaklığına ilişkin güveni sınayan bu alanda tek rapor olma durumundadır. Rapor kapsamında Kanada’da; üniversiteler, araştırma merkezleri ve sivil toplum kuruluşları ortaklığında bir program oluşturulmuş ve program kapsamında bir denetim ekibi görevlendirilmiştir. Bu ekip paydaşlardan topladığı nitel ve nicel bilgilerle birlikte analizler ve tanımlayıcı bir takım

değerlendirmelerde bulunmuştur (ESCC, 2011:2). Diğer taraftan bu proje kapsamında yapılan denetim faaliyet sonrasında ilgili beş ülkede de beyana dayalı raporların arttığı görülmüştür. Diğer bir ifadeyle incelemeye tabi tutulan firmaların ve paydaşların kendi kendilerini denetleyip sonuçlarını ilgili birimlere iletmeleri, bu ülkelerdeki toplumsal denetim faaliyetlerinin gelişimine katkı sağlar niteliktedir.

Uganda’da ise toplumsal denetimin farklı bir yönü internet siteleri aracılığı ile ön plana çıkmaktadır. Şeffaflık taraftarları, açık bilgi hareketlerinin yer aldığı “Uganda Bütçe Bilgisi” adlı internet sitesini iyi yönetişimin sağlanmasında hesap verilebilirliğin bir aracı olarak kabul etmektedirler. Ancak şeffaflığın iyi yönetişimi nasıl sağlayacağı tam olarak anlaşılmış olmadığı görülmektedir. Uganda Bütçe Bilgisi adlı web sitesi; kamu fonlarının kullanımında saydamlık ve hesap verilebilirliğin, devlet bütçeleri ve performansları hakkında bilgilere erişim izni verme ve bu alanda geri bildirimler sağlanması durumunda gerçekleşeceğini savunmaktadır. Fonların dağılım planını ve harcamaların durumunu açıklamakta ve hedef olarak ise bölgesel seviyede ve ilçeler düzeyinde tanımlanmaktadır. Web sitesi genel olarak açık bilgi hareketlerini gösterdiği için destek görmektedir (Charles, 2014).

4.TÜRKİYE’DE KAMUSAL HİZMETLERİN TOPLUMSAL DENETİMİNE YÖNELİK KENT KONSEYLERİ

Türkiye’de kamusal hizmetlerin denetimi açısından idarenin kendisinin gerçekleştirdiği iç denetim, Sayıştay’ın yasama adına gerçekleştirdiği dış denetim ve bununla birlikte yasama denetimi söz konusudur. Özellikle yasama denetimi temsili demokrasi modeli açısından halk adına temsilciler tarafından gerçekleştirilen bir denetim türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tür bir denetim, toplumsal denetimin dolaylı yoldan gerçekleştirilebildiği bir uygulama olarak da ifade edilebilir. Dolayısıyla merkezi otorite tarafından sunulmuş olan hizmetlerde halkın doğrudan denetiminin sağlanmasında karşılaşılan güçlüklerin bulunması, toplumsal denetimi daha uygulanabilir kılmaktadır. Böylece ilk aşamada halka en yakın yönetsel birim olan yerel yönetimlerin sunduğu yerel hizmetlerde toplumsal denetimin daha fazla gerçekleştirilebilir olduğu ifade edilebilir.

Ülkemizde yerel düzeyde sunulmakta olan kamusal hizmetlerde toplumsal denetimin kısmen de olsa mevcut olduğunu belirtmek mümkündür. Özellikle kent konseyleri nezdinde yürütülen faaliyetler bir tür toplumsal denetimdir. Kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerine uygun olarak şekillendirilmiş olan kent konseyleri; 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Kent Konseyi Yönetmeliği’ne dayanarak oluşturulmuş birimlerdir.

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan Kent Konseyi Yönetmeliği’nin 4. maddesine göre kent konseyleri; “merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşerilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmalarını” ifade etmektedir. Konseylerin kuruluş amaçları ise ilgili yönetmeliğin 1. Maddesinde; “kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetişim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmek şeklinde ifade edilmektedir.

Kent konseyi; merkezi yönetimi, yerel yönetimi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ve sivil toplumu ortaklık anlayışı ile buluşturmak üzere yönetmelikçe belirtilmiş olan üyelerden oluşmaktadır. Yönetmeliğin 8. maddesinde üyelerin tespitinin nasıl yapılacağı aşağıdaki şekilde hükme bağlanmıştır:

- “Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi,
- Belediye başkanı veya temsilcisi,
- Sayısı 10’u geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşların temsilcileri,
- Mahalle sayısı yirmiye kadar olan belediyelerde bütün mahalle muhtarları, diğer belediyelerde belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan mahalle muhtarlarının toplam muhtar sayısının yüzde 30’unu geçmemek ve en az 20’den az olmamak üzere kendi aralarından seçecekleri temsilcileri,
- Belediye teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri,
- Üniversitelerden ikiden fazla olmamak üzere en az bir temsilci, üniversite sayısının birden fazla olması durumunda her üniversiteden birer temsilci,
- Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıf temsilcileri,
- Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisi”.

Yukarıda belirtilen kurum ve kuruluşlardan belirlenmiş olan üyelerin görevleri ise yine aynı yönetmeliğin 6. maddesinde belirlenmiştir. Bu görevler şu şekilde sıralanabilir:

- “Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşerilik hukuku ve ortam yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- Sürdürülebilir Gelişmenin sağlanması ve bu konuda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,
- Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturulmasında katkıda bulunmak,
- Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcıların, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- Kent kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal v.b değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,
- Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
- Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak
- Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,
- Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.”

5393 sayılı Kanun’un “Kent Konseyi” başlıklı 76. maddesinde yer alan “Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.” şeklindeki düzenleme ile kent konseylerinin yasal yapısı ortaya konulmuştur.

Ülkemizde 5393 sayılı Belediye Kanunu ve İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan 26313 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kent Konseyi Yönetmeliği'nde kent konseylerinin görev ve sorumlulukları yasal çerçevede oluşturulmuştur. Bu tür görevler çerçevesinde kent konseylerinin; en başta belirlenen hedeflere yönelik halkın yönetime katılımını sağlamayı amaçlayan bir organizasyonu oluşturmada ve kendi sorunlarını çözmeye yönelik hareket etmesini ve katılımcı demokrasiyi esas alan bir oluşum olduğu söylenebilir (Keskin, 2011:3). Bununla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtildiği üzere kent konseylerince alınan kararlar “görüş” olarak ifade edilmekte ve söz konusu husus Kent Konseyi Yönetmeliği'nde de tekrarlanmaktadır. Nitekim sözlük anlamına göre de görüş, “bir olay, varlık veya düşünce üzerinde varılan yargı, fikir”, “olaylar, düşünceler ya da nesnelere üzerinde geliştirilen anlayış, değer ve yargı” ve “herhangi bir konu üzerinde kişinin inancı” anlamlarına gelmektedir. Bu durumda kent konseyleri tarafından alınan kararların ilgili belediyeler açısından tavsiye niteliği taşımasına ve yol göstericilik özelliği bulunmasına rağmen hukuken herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır (Kuluçlu, 2011:187). Kent konseylerinin organizasyonu hakkında bilgileri de içeren hukuki metinlerde kent konseyleri tarafından oluşturulan görüşlerin belediye meclislerinde sadece “değerlendirileceği” belirtilmiştir. Bu ifade ile görüşlerin, belediye meclisi kararlarını bağlayıcı niteliği olmadığı hususunun yanında, kent konseylerine belediye meclislerinde görüşlerinin değerlendirilip değerlendirilmediğini denetleme olanağı verilmemiştir. Belediye meclisinin görevleri arasında kent konseylerinin görüşlerini değerlendirmeye dair bir ibarenin olmamasından dolayı, böyle bir denetimin olmaması halinde bu durumun bir sonuç doğurmadığı söylenebilir (Görmez ve Altınışık, 2011:45-46).

Yasal altyapısının mevcut olduğu bir toplumsal denetim türü olarak nitelendirilen kent konseylerinin yerel katılımı tam olarak sağlayabilecek gerek halk katılımına gerekse yasal güvenceye tam manasıyla sahip olduklarını savunmak pek mümkün değildir. Nitekim Kent Konseyi Yönetmeliği incelendiğinde genel kurul ve yönetim kurulunun ön plana çıktığı görülmektedir. Yönetmeliğe göre genel kurul yılda iki kez toplanmakta olup herkesin katılımına açıktır. Genel kurul toplantılarında yürütme kurulu oluşturulmakta ve bu kurul her türlü karar alma yetkisine sahip bulunmaktadır. Yürütme kuruluna ya belediye başkanı ya da belirlediği bir yetkili başkanlık etmekte, böylece özellikle belediye başkanının istediği konular üzerinde çalışma yürütülebilmektedir. Bu durumda yürütme kurulunun faaliyet alanları belediye başkanının uhdesine girebilmekte ve halkın doğrudan karar verici olma fonksiyonu zayıflatılabilmektedir. Öyle ki belediye başkanının vizyonuna veya demokratik kişiliğine bağlı olarak değişen kent konseyi işleyişi ortaya çıkabilmektedir. İlgili yönetmelikte kent konseyi üyeliği mekanizmasına da yer verilmektedir. Kent konseyine yönetmelikle belirlenen kişilerin katılımını ortaya koyan anlayış, gerek diğer kişilerin katılımını gerekse gönüllülük esasını zedeleyebilmektedir. Eğer kent konseylerine halkın katılımı isteniyorsa üyelik mantığı doğru değildir ya da zorunlu kent konseyi üyeliği gönüllülük esasına ters düşmektedir. Her iki husus da yerel demokrasi mantığıyla çelişmektedir. Etkin bir toplumsal denetim ancak halkın bilinç düzeyiyle tesis edilebilir ve bu da ancak gönüllülük esasıyla söz konusu olabilir.

Ülkemizde kent konseylerinin tam olarak teşkilatlanmalarını tamamlamadıkları ve ihtisas meclislerinin yeterince oluşturulmadığı da göz önünde bulundurulmalıdır. Öyle ki Türkiye'de kent konseyleri bünyesinde çalışma grupları ve meclisler de oluşturulabilmektedir. Kent Konseyleri Yönetmeliği'nde kadın ve gençlik meclisleri öncelikli olarak ele alınmaktadır. Yönetmeliğin 6/ğ maddesi, kent konseylerinin görevleri arasında çocukların ve gençlerin toplumsal etkinliklerini arttırmayı ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol oynamasını sağlamayı ifade etmektedir. İlgili mevzuattan hareketle bu tür ihtisas meclisleri, toplumdaki tüm kesimlerin kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasında oluşmuş yapılar olduğu görülmektedir (Özer, 2011: 56-61). Ancak kent konseyi ve bünyesindeki oluşumların yerel demokrasiye katkı sağlayabilmesi için öncelikle kendi içerisinde de demokratik olması, katılımcılarının gönüllülük esasına göre belirlenmesi, yerel

yönetimin bu katılım şeklini benimsemesi ve katılımcıların görüşlerini dikkate alması gerekmektedir (Yontar, 2015: 339). Bu yüzden tüm yerel yönetimlerde katılımcı demokrasinin etkinliği ve anlamlı toplumsal denetimin tesisi açısından ihtisas meclislerinin gereken şekilde oluşturulması önem arz etmektedir.

5.SONUÇ

Denetim sürecinde başarı ancak; uygulamalar hakkında tam zamanlı ve doğru verilere sahip olunması ve alınan kararların yetkililer tarafından bağlayıcılığının bulunması halinde söz konusu olabilir. Yani denetim sürecinde elde edilen bulgular üzerine ortaya konulan görüşler denetlenen kurum açısından sadece bir tavsiye niteliği taşırsa etkin bir denetimden bahsetmek mümkün değildir. Bu açıdan toplumsal denetim sadece tavsiye niteliğinde kararların alındığı bir yapıda gerçekleştirilmemelidir. Böyle bir sistem hem denetleyen halkın motivasyonunu azaltıcı bir durum ortaya çıkarabilmekte hem de elde edilen bulguların denetlenen kurum açısından önemini azaltabilmektedir. Nitekim ülkemizde oluşturulmuş olan kent konseyleri bir tür toplumsal denetim organı olarak kabul edilebilir. Bununla birlikte gerek katılımda gönüllülüğün tam olarak tesis edilememesi gerekse de alınan kararların yerel otorite tarafından bağlayıcılığının yeterli düzeyde olmaması, kent konseylerinin etkinliğini zayıflatabilen hususlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Yani kent konseylerinin halkın tam manasıyla görüşlerinin kamu otoriteleri üzerinde etki oluşturabildiği bir mekanizma olmadığı da ifade edilebilir. Sonuç olarak toplumsal denetimin tam manasıyla tesisi açısından halkın kendisine sunulan kamu hizmetleri hakkında söz sahibi olduğu, mevzuatın oluşturulması açısından görüşlerinin de bağlayıcı kabul edildiği ve bunların uygulamaya dönüştüğü bir yapı oluşturulması gerektiği söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Banerjee, U.D. (2005), Using Rights-Based Approache, içinde: *Lessons Learned From Rights-Based Approaches in the Asia-Pacific Region-Documentation of Case Studies* Ed: Upala Devi Banerjee, OHCHR Regional Office for Asia-Pacific: Bangkok hrbportal.org/wp-content/files/RBA-in-AP-region4.pdf. Erişim tarihi:04.02.2015.
- Charles, N. (2014). *Social Audits: The Missing Ingredient to Good Governance*, September 10, 2014. <http://aiddata.org/blog/social-audits-the-missing-ingredient-to-good-governance>. Erişim tarihi: 03.02.2015.
- ESCC (2011). *Social Audit Report for the Water Efficient Maize for Africa Project*, 2010. Ethical, Social, Culturel and Commercialization Program, McLaughlin-Rotman Centre for Global Health. January. www.aatf-africa.org/userfiles/WEMA-2010-Social-Audit-Report.pdf Erişim tarihi:30.01.2015.
- Görmez K. ve H.U. Altınışık (2011). *Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri*, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı, Ed.Enes Battal Keskin. 6-7 Mayıs 2011, Bursa. sempozyum.bursakentkonseyi.org.tr/wp-content/uploads/2014/11/sempozyum.pdf Erişim tarihi: 18.03.2015.
- IBP (2008). *Social Audits in Kenya: Budget Transparency and Accountability*, www.openbudgetindex.org, pp.1-3.
- IBP (2012). *Social Audits as a Budget Monitoring Tool*, The IBP’s Learning from Each Other Series <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Social-Audits-as-a-Budget-Monitoring-Tool.pdf> Erişim tarihi: 04.02.2015.
- IBP (2013). *How are Social Audits Empowering Citizens of South Africa* <http://internationalbudget.org/blog/2013/06/10/how-are-social-audits-empowering-citizens-of-south-africa/> Erişim tarihi: 30.01.2015.
- IBP (2014). *Report of the Social Audit into the Janitorial Service for Communal Flush Toilets in Khayelitsha*, Cape Town. <http://za.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/12/social-audit-report-final.pdf> Erişim tarihi:02.03.2015.
- Keskin, E.B. (2011). *Kent Konseyi Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi 1. Bursa.
- Kuluçlu, E. (2011). 5393 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kent Konseyleri, Dış Denetim Dergisi, ss.182-188, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-5993-sayili-kanun-cercevesinde-kent-konseyleri-12-21.pdf> Erişim tarihi: 11.03.2015.
- Özer, Y.E. (2011). *Gençlerin Toplumsal Yaşama Katılımı ve Yerel Yönetimlerin Rolü*, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.26, S.1,43-65.

Pearce, J. (2005). *Brief History of Social Accounting and Audit*, Social Audit Network, http://www.socialauditnetwork.org.uk/files/3113/5971/3489/Brief_History_of_Social_Accounting_and_Audit_-_171212.pdf Erişim tarihi:05.03.2015.

Spreckley, F. (1981). *Social Audit - A Management Tool for Co-Operative Working*, Beechwood College: United Kingdom

UNESCO (2007). *Social Audits for Strengthening Accountability: Building Blocks for Human Rights-Based Programming – Practice Note*, Bangkok: UNESCO Bangkok. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001570/157021e.pdf> Erişim tarihi: 12.04.2015.

Yontar İ.G. (2015). Yerleşik Yabancıların Toplumla Bütünleşme Aracı Olarak Danışma Meclisleri ve Kent Konseyleri, içinde: *Göç ve Uyum*, ss.319-343, ed.Betül Dilara Şeker, İbrahim Sirkeci, M.Murat Yüceşahin, London: Transnational Press.

5393 Sayılı Belediye Kanunu (RG-13/7/2005-25874) [Çevrim-ıç: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>], Erişim tarihi: 12.04.2015.

Kent Konseyi Yönetmeliği, (RG-8/10/2006-26313) [Çevrim-ıç: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm>], Erişim tarihi: 12.04.2015.