

BİR İYİ YÖNETİŞİM İLKESİ OLARAK KATILIMCILIK VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KATILIMCILIĞIN KONUMU

Participation as a Principle of Good Governance and Location of Participation in Turkish Public Administration

Prof. Dr. Hamza ATEŞ* - Gökçe Ceren BUYRUK**

Geliş Tarihi: 08.12.2018 Yayına Kabul Tarihi: 16.12.2018

Öz

20. yüzyılın son çeyreğinden bugüne, kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimi beraberinde "iyi yönetim (good governance)" anlayışını getirmiştir. İyi yönetim anlayışı ile genel olarak yönetimde katılımcı, etkin, şeffaf, hesap verebilir ve hukuku üstün tutan uygulamalar ön plana çıkmıştır. Söz konusu anlayış katılımcılık ilkesiyle değerlendirildiğinde, kamusal alanda iyi yönetimi gerçekleştirmek için vatandaşın yalnızca oy kullanma biçiminde siyasi katılımı değil, yönetimin her türlü sürecinde yer alması hedeflenmiştir. Böylece vatandaş-devlet ilişkileri geliştirilmesi, güçlendirilmesi ve kamuda yönetimin daha etkin hale getirilmesi açısından önemli araçlar oluşturulmuştur.

Türkiye açısından; "iyi yönetim" anlayışının etkileri ve değişen toplumsal ihtiyaçların getirdiği zorunluluklar sonucu kamu yönetiminde bir dizi reform yapılmıştır. Bunlardan katılımcılık yönü ile ele alılabilecek olanlar, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2006/3 sayılı Başbakan-

Abstract

The paradigm shift which is occurred in public administration has brought good governance concept. The concept of good governance generally emphasizes practices that are participatory, effective, transparent, accountable and rule of law in public administration. When this concept is evaluated with the principle of participation, it is aimed not only to participate in political participation in the form of voting, but in any process of management in order to achieve good governance in the public sphere. In this way, important tools have been created for strengthening and strengthening of citizen-state relations and making public administration more effective.

In Turkey, a series of reforms have been carried out in the public administration, as a result of the effects of "good governance" and changing social needs. The ones related with participation in these reforms can be listed as Right to Information Law No. 4982, Metropolitan Municipality Law No. 5216, Municipality Law No. 5393, Ombudsman Institution Law No. 6328, Prime Ministry Circular No. 2006/3,

* İstanbul Medeniyet Üniversitesi SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ates.hamza@gmail.com ORCID ID: 0000-0003-0975-0062

** İstanbul Medeniyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi, gcbaydar@gmail.com ORCID ID: 0000-0001-8952-9573

lık Genelgesi ve 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı olarak sayılabilir. İlgili kanunlara dayanarak katılımcı bir toplum yapısı oluşturmak ve demokrasi kültürünü geliştirmek adına uygulamada pek çok katılımcı mekanizma hayata geçirilmiştir. Bu çalışmada; bir iyi yönetim ilkesi olarak katılımcılığın işlevi, türleri, araçları ve Türk Kamu Yönetimindeki yasal çerçevesi üzerinde durulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, İyi Yönetişim, Katılım, Katılımcılık İlkesi, Katılım Araçları.

Council of Ministers Decision No. 2006/10316. In order to create a participatory society structure and to develop the culture of democracy; many participatory mechanisms have been implemented in practice based on the relevant laws. In this study; the function, types, tools and legal framework of Turkish Public Administration of participation will be emphasized as a principle of good governance.

Keywords: Governance, Good Governance, Participation, Principle of Participation, Participation Tools.

GİRİŞ

21. yüzyılın yeni yönetim anlayışı, “insanı yaşat ki devlet yaşasın!” felsefesini kamusal süreçlere yerleştiren insan odaklı bir yaklaşımı savunmaktadır. Bu nedenle, katılımcı yönetim pratikleri, vatandaş-devlet ilişkilerinin güçlenmesi ve demokrasi kültürünün geliştirilmesi açısından özellikle gelişmiş ülkelerde oldukça önemli hale gelmiştir.

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) yaptığı tasnife göre; kamusal faaliyetlerin, toplum ile etkileşim içerisinde gerçekleştirilmesi üç şekilde mümkündür. Bunlar; bilgiye erişim, danışma - geri bildirim ve son olarak aktif katılımdır (OECD, 2005: 65-67). Bilgiye erişim, kamu kurum/kuruluşlarının tek tarafı bilgi ve belge paylaşımını ifade etmekte olup, danışma ve geri bildirim ile aktif katılım çift tarafı ve daha etkin katılım süreçleridir. Danışma ya da geri bildirim şeklinde bir katılımı kamu hizmeti kullanıcılarının bir kamu politikasının oluşum aşamasında görüşleri alınabileceği gibi, hizmetten yararlandıktan sonra memnuniyet ve şikâyetleri de değerlendirilebilmektedir. Aktif katılım, vatandaşın çoğunlukla sivil toplum eliyle kamusal politika ve kararları etkilemesi, aynı zamanda süreç içerisinde ödev ve sorumluluklar almasını ifade etmektedir.

¹ Şeyh Edebali'nin Osmanlı Devletinin kurucu padişahı Osman Gazi'ye nasihatlerde bulunduğu vasiyetnamesinde yazılıdır.

Kamu yönetiminde katılımı gerçekleştirmek için pek çok araç geliştirilmiştir. Bunlar; bilgilendirme ve talep toplama amaçlı kurumsal web siteleri, iletişim hatları, broşürler, anket uygulamaları, komisyonlar, konseyler ve kamuya açık toplantılar olarak örneklendirilebilir.

Ülkemizde özellikle yeni kamu yönetimi yaklaşımı, iyi yönetim ilkeleri ve AB uyum süreci paralelinde yerelleşme çabaları hız kazanmış ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer bazı yasal düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu kanunlarla; hemşehri hukuku, kent konseyleri, anket uygulamaları gibi katılımı artırmaya yönelik mekanizmalar oluşturulmuştur.

Bunun yanında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurumlarında stratejik planlama zorunlu hale gelmiş, kurumların; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturarak, amaç ve hedefleri doğrultusunda katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacakları belirtilmiştir (KMYKK, 2003). Bu doğrultuda, katılımcı yöntemleri kullanan kamu kurumlarına rehberlik etmek üzere; Kalkınma Bakanlığı tarafından, Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık Projesi kapsamında “Katılımcılığın İlkeleri: Katımlı Çalışmaları Tasarlayan, Uygulayan Ve Yönetenler İçin İyi Uygulama Kılavuzu²” yayınlanmıştır.

Yine, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu belirtilmiş ve kamu kurum/kuruluşlarına ait her türlü bilgi ve belgeye erişim hakkı kanunla güvence altına alınmıştır (BEHK, 2003).

2006 yılında Başbakanlığa bağlı olarak kurulan ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı bünyesinde CİMER (Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi) adıyla faaliyet gösteren web servisi; vatandaşların talep, ihbar ve şikâyetlerine doğrudan **çözüm sunmaya yönelik olarak çalışmaktadır**. Son olarak; benzer şekilde kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak amacıyla

² Kılavuz, Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık Projesi kapsamında Office for Public Management (OPM) tarafından hazırlanmıştır. Proje, Ankara'daki Birleşik Krallık Büyükelçiliği tarafından yürütülmekte olan Dışişleri ve Milletler Topluluğu Dairesi (FCO) Stratejik Program Fonu-Avrupa'ya Birleştirme Programınca desteklenmiştir. Ana yararlanıcısı Kalkınma Bakanlığı olan proje Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) tarafından yürütülmüştür.

2012 yılında kurulan ve anayasal güvence altına alınan Kamu Denetçiliği Kurumuyla, kamu hizmetlerinin denetimi ve iyileştirilmesi bakımında etkin bir mekanizma oluşturulmuştur.

1. İYİ YÖNETİŞİM

Küreselleşme her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da yaklaşım değişikliklerine yol açmıştır. Tek taraflı, merkeziyetçi ve katı bir yapıda bulunan yönetim olgusunun, değişen toplumun ihtiyaçlarını tam manasıyla karşılayamaması, yönetim kavramını ortaya çıkarmıştır. Kavram, ilk kez Dünya Bankası'nın 1989 yılında yayınladığı “Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye” adlı raporda kullanılmış ve sonrasında Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) raporlarında yönetim ve iyi yönetim kavramları sıkça yer almıştır (Akbaş, 2015).

Yönetişim, en kısa ifadesi ile “etkileşim ve birliktelik içerisinde yönetim” anlamına gelmektedir. Burada, yönetim kavramının doğasında bulunan yöneten ve yönetilen ayrımının kaldırılarak sınırların esnetildiğini söylemek mümkündür (Aydınlı ve Memiş, 2015).

İyi yönetim (good governance) ise, yönetişimin nasıl iyi hale getirileceğiyle ilgili olup daha çok gelişmekte olan ülkeler için kullanılmaktadır. Türkiye’de iyi yönetim kavramı ilk kez İstanbul Habitat II Konferansı’nın hazırlık çalışmaları sırasında “good governance” kelimesine karşılık olarak dilimize girmiştir (TEPAV, 2008: 3).

İyi yönetişimi sağlayacak ilkeler, Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve Avrupa Birliği gibi pek çok kuruluşça farklı biçimlerde ele alınmışsa da ülkemizde hukuka uygunluk, katılımçılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, tutarlılık ve etkinlik kabul görmüş ve kamu yönetimi mevzuatında yerini almıştır.

İyi yönetişimi meydana getirecek ilkeler tanımlanacak olursa;

- Yönetimde katılımçılık; yönetim süreçlerine devlet-dışı aktörlerin dâhil olması ve kararları etkilemiş biçimini,

- Şeffaflık; yönetim süreç ve faaliyetlerinde açıklığı, uygulamaların anlaşılabilirliğini ve kamusal alanda her türlü bilgi/belgenin kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasını,
- Hesap verebilirlik; yönetim faaliyetlerine ilişkin bilgi ve belgelere erişim ile kamusal işlemlerin denetimini,
- Tutarlılık; mevzuat, politika ve uygulamaların birbiri ile uyumunu,
- Etkinlik; kamusal faaliyetlerin amaca ulaşma derecesini ifade eder.

İyi yönetim ile hukuka uygun, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, öngörülebilir, tutarlı ve etkin yönetim modellerini amaçlanmaktadır. Bunu sağlamanın en önemli yolu ise kamusal alana katılım mekanizmalarının geliştirilmesi ve yönetilen kesimin bilinçlendirilerek katılıma teşvik edilmesidir.

Karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine devlet dışı aktörlerin dâhil edilmesi, bunun sonucunda devletin, kendisinden olmayan ile iş ve bilgi paylaşımında bulunması, şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarını harekete geçirerek kamuda daha etkin bir yönetim sağlayacaktır. Gerek şeffaflık, gerek hesap verebilirlik, katılımın doğal bir sonucu olup, tek taraflı bir yönetim sürecinde şeffaf ve hesap verebilir uygulamaların görülmesi veya bu uygulamaların iyi işlenmesi çok zordur.

2. BİR İYİ YÖNETİŞİM İLKESİ OLARAK KATILIMCILIK

Kamu yönetimi bağlamında katılımcılık; yönetimin karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine devlet-dışı kurum, kuruluş veya vatandaşların dâhil olmasını ifade eder. Bu anlamda katılım, yönetimin karar alma sürecinde bir sivil toplum kuruluşunun önerisinden etkilenmesi biçiminde olabileceği gibi, politikaların uygulanma aşamasında vatandaşa bilgi verme ya da uygulama sonrası geri bildirim alma şeklinde de olabilmektedir. Her şekilde, kullandığı yöntem fark etmeksizin yönetim kapasitesinin iyileştirilmesi ve geliştirilmesinde, katılım etkili bir araçtır (Arıbaş, 2015).

İyi yönetim anlayışına göre; mümkün olan her durumda ve her düzeyde katılım desteklenmelidir. Kamunun, en basitten en karmaşığa, yönettiği süreçlerde etkin bir sonuç alabilmesi için, ilgili kurum kuruluş ve vatandaşların isteklerini gözetmesi, ilgililerin de devletle olan ilişkilerinin düzenlenmesine

katkı sağlamakta istekli davranması şarttır (Doğan, 2016; Aydınli ve Memiş, 2015).

Özellikle oy kullanma oranının giderek düştüğü batı toplumlarında, kamusal faaliyetlerin meşruiyetini sağlamak ve vatandaş-devlet ilişkilerini güçlendirmek adına sivil toplum kanalıyla yönetime aktif katılım önemli ölçüde geliştirilmiştir. Ülkemizde, Avrupa ülkelerine oranla yönetime katılım araçları kısıtlı olsa da, 2000’li yıllarda yapılan reformlarla katılım düzeyinde önemli iyileşmeler sağlanmıştır. Bu anlamda 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen bir yenilik olarak kent konseyleri yerel düzeyde aktif katılıma iyi bir örnektir. Yine, 2004 yılında çıkarılan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile bilgiye erişimin kural, sınırlamanın istisna (BEHK, 2003) haline getirilmesi katılımı teşvik ederek yönetimde şeffaf ve hesap verebilir olma yönünde yasal bir zemin hazırlamıştır.

2.1.Katılımcılık ilkesinin işlevi

Günümüz toplumunun, nüfus ve coğrafya bakımından yönetime doğrudan katılımı ve kararlarda oy birliği sağlanması olanaksızdır. Bunun yanında belirli aralıklarla yapılan seçimler sonucu vatandaşın, kendisiyle ilgili kararları temsilcisine bırakması demokrasinin bir gereği olmakla birlikte etkililiği bakımından yetersizdir. Çoğunluğun temsilinin, alınan kararlar bakımından toplumun genelini tatmin etmesi mümkün değildir. Aynı siyasal görüşü paylaşan vatandaşların yönetimden beklentileri benzer olsa da, muhalif görüşlerin veya siyasal temsili bulunmayan kesimlerin yönetimden beklentileri farklı olacaktır (Bağce, 2014, Koçak ve Ekşi, 2014).

Bu nedenle yönetimde katılımcılık ilkesini kamusal alana yerleştirmenin üç temel işlevi bulunur. Bunlar:

- Politika ve uygulamaların etkinliğini sağlamak,
- Kararların meşruiyetini azami seviyede tutmak,
- Aktif vatandaş ve güçlü demokrasiyi savunmaktır (TEPAV, 2008: 19).

Bununla beraber; katılım, üzerinde çalışılan konuda daha çok bilgi ve veri toplama olanağı sağlamaktadır. Katılım oranı arttıkça politika üretme veya karar alma sürecinde çeşitlilik sağlanacağından, en doğru seçime azami oranda yaklaşılacaktır.

Ayrıca yönetim faaliyetlerinde toplumun her kesiminden vatandaşa söz hakkı verilmesi, çoğunluğun kararına meşruiyet kazandıracacağı gibi azınlıkta kalan kesim için de kararın gerekçesini, çözmeyi hedeflediği sorunları anlamak bakımından yararlı olacaktır. Son olarak vatandaşın kendi katılımı ile alınan karar vatandaşça daha iyi benimsenecek ve yönetimde etkinlik artacaktır (Şahin, 2015).

2.2. Yönetime Katılım Türleri ve Araçları

OECD'nin yaptığı sınıflandırmaya göre üç tür katılım bulunmaktadır. Bunlar:

- Bilgiye erişim
- Geri bildirim ve danışma
- Aktif katılımdır (OECD, 2005: 65-67).

2.2.1. Bilgiye Erişim

Bilgiye erişim, vatandaşın yönetim faaliyetleri ile ilgili bilgilere ulaşabilmesini ifade etmektedir. Bilgiler, yetkililerce re'sen açıklanabileceği gibi, vatandaşın talebiyle de karşılanabilir. Ancak her iki durumda da bilgi açık ve anlaşılır olmalıdır.

Bilginin sunulması, ilgili kamu kurumunca yapıldığından tek taraflı bir katılım faaliyetidir. Dolayısıyla vatandaşın sürece aktif katılımı mümkün kalmaz, ancak yönetimin şeffaflığı ve denetim mekanizmasını çalıştırılması bakımından önemlidir.

Vatandaşın, bilgiye erişim hakkı yasal güvence altına alınmalı ve vatandaş bilgi talep etme hakkını kullanarak yönetime katılma konusunda bilinçlendirilmelidir. Ülkemizde 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile bilgiye erişim kural, sınırlama ise istisna haline getirilmiştir (BEHK, 2003).

Bilgiye erişim araçları şunlardır (TEPAV, 2008: 60):

- Resmi yayın panoları
- Bilgilendirme telefon hatları
- Basın duyuruları, basın toplantıları

- Broşürler, posterler
- Belediye dergileri
- Sergi ve sunumlar
- Posta grupları
- Vatandaş bilgilendirme merkezleri
- Medyadaki söyleşiler/makaleler
- Etkileşimli gösterimler

2.2.2. Geri Bildirim ve Danışma

Danışma ve geri bildirim iki taraflı katılım türleridir. Danışma, yöneten ve yönetilen kesimin karşılıklı fikir alışverişinde bulunulmasıyla gerçekleşir. Özellikle sivil toplum kuruluşlarının, yönetim sürecinde bilgi ve görüş paylaşımında bulunması, kararları etkileyebilme gücüne sahiptir. Öte yandan, vatandaşın kamuya açık toplantılar gibi yerel katılım mekanizmalarında yer alması toplumun genel çıkarlarının dile getirilmesi bakımından oldukça önemlidir.

Geri bildirim, vatandaşın kamu hizmetine olan memnuniyetini ölçme şeklinde bir katılım türüdür. Daha çok verilen kamu hizmetinin etkinliğini değerlendirmek için son aşamada kullanılmakta olup kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinde önemli ölçüde bilgi sağlamaktadır. Geri bildirim ve danışmanın araçları aşağıdaki gibidir (TEPAV, 2008: 66):

- Anketler
- Söyleşiler/grup söyleşileri/odak grup tartışmaları
- Telefon söyleşileri
- Danışma kurulları
- Kentli panelleri
- İnternet portalları
- Açık posta kutuları
- Yuvarlak masa toplantıları
- Halk toplantıları

- Kamuya açık tartışmalar
- Organizasyonlar/Festivaller
- Şehir yürüyüşleri
- İnternet üzerinden iletişim /İnternet forumları
- Sohbetler

2.2.3. Aktif Katılım

Aktif katılım, geri bildirim ve danışma gibi iki taraflı bir katılım türü olmakta birlikte etkinlik yönüyle diğerlerinden ayrılmaktadır. Aktif katılımı; vatandaş, sivil toplum kuruluşları veya diğer devlet-dışı örgütler yönetim süreçlerine doğrudan dâhil edilerek, kararları etkilemekte, aynı zamanda bazı ödev ve sorumluluklar almaktadır.

Aktif katılım, yönetilen kesimin politika üretme ve çözüm önerisi sunma becerisini geliştirmektedir. Bunun en başarılı yöntemi, ilgili alanda uzman sivil toplum kuruluşları eliyle toplumun istek, görüş ve önerilerinin gündeme getirilmesi, tartışılması ve çözüme kavuşturulmasıdır. Vatandaşın içinde bulunduğu karar alma süreci, ilgili kararın uygulamasında benimsenecek ve kamu hizmetlerinde etkinlik sağlanacaktır. Aktif katılımın başlıca araçları şunlardır (TEPAV, 2008: 74):

- Çalıştaylar
- Planlama hafta sonları
- Vatandaş çalışma grupları
- Belediye komisyonları

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KATILIMIN YASAL ÇERÇEVESİ

Ülkemizde kamu yönetimine katılım bakımından incelenebilecek kanunlar ve uygulamalar aşağıda sıralanmıştır:

- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER)
- E-Devlet

3.1. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

09.10.2003 tarihinde kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile herkese, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetleri ile ilgili bilgi ve belgelere erişim hakkı tanınmıştır. Ülkemizde ikamet eden yabancılar ile faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler de kendileriyle ilgisi bulunmak suretiyle bu haktan yararlanabilmektedir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu bilgiye erişimi kural, kısıtlamayı istisna olarak düzenlemiş ve kapsam dışında bırakılan bilgi ve belgeler kanunda tek tek sayılmıştır. Buna göre;

- Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler,
- Ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler,
- İstihbarata ilişkin bilgi veya belgeler,
- İdari soruşturma ile adli soruşturma ve kovuşturmayla ilişkin bazı bilgi ve belgeler,
- Özel hayatın gizliliği ve haberleşmenin gizliliği,
- Ticari sır
- Fikir ve sanat eserleri,
- Kurum içi düzenlemeler³,
- Kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler⁴,
- Tavsiye ve mütalaa talepleri, kanun kapsamı dışındadır.

³ “Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır. Ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır” (BEHK, Madde 25).

⁴ “Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça bilgi edinme hakkı kapsamındadır” (BEHK, Madde 26).

Bunun haricinde her türlü bilgi/belge başvurusunda, kamu kurum ve kuruluşları, talepte bulunanın bilgi/belgeye erişimini kural olarak 15 gün içerisinde sağlamakla yükümlüdürler.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu daha çok iyi yönetişimin saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleriyle bağdaşmakla beraber, Türkiye’de ikamet eden yabancılar ve faaliyette bulunan tüzel kişiler dâhil, kamu hizmetini alan tüm kesimlere, kamusal bilgiye erişim yolunu açması, bilgiye erişim yoluyla yönetime katılımı gerçekleştirmesi bakımından önemlidir.

3.2. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

14.06.2012 tarihinde kabul edilen 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmuştur (KDKK, 2012).

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), ilgili maddesinde (Madde 1) belirtildiği üzere; denetim faaliyetini şikâyet mekanizması suretiyle yapmaktadır. Dolayısıyla her ne kadar, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamaya yönelik bir uygulama olsa da, başvuru yapılmadan re’sen incelemede bulunmaması bakımından katılımı öngören bir yapıdadır. Başvurular, kurumsal web sitesi üzerinden, e-posta yoluyla, kuruma dilekçe sunarak, şikâyetin bulunduğu ilin valiliği veya ilçenin kaymakamlığı aracılığıyla yapılabilmektedir.

Kuruma, kamu gücü ve kaynağını kullanan tüm kamu kurum/kuruluşları ile kamu hizmeti sunan özel hukuk tüzel kişileri (kamuya yararlı dernek ve vakıflar, elektrik veya doğalgaz piyasasında faaliyet gösteren şirketler vb.) hakkında şikâyet başvurusu yapılabilmektedir. Ombudsmanlığa yapılan başvurular kural olarak en geç 6 ay içerisinde sonuçlandırılmaktadır. Bu bakımdan çözüm odaklı ve etkin bir katılım mekanizmasıdır.

3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yeni kamu yönetimi anlayışıyla beraber mevzuata giren stratejik planlama kapsamında bazı hükümler düzenlenmiştir.

Buna göre, söz konusu kanununun 9. maddesi kapsamında; “Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.” hükmü getirilmiştir (KMYKK, 2003).

İlgili maddeye dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte, stratejik planlama sürecine; kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımları sağlanacağı ve katkılarının alınacağı belirtilmiştir.

Bunun yanı sıra, 2012 yılında stratejik planlama ve politika geliştirme süreçlerinde katılımcı yöntemleri kullanan kamu kurumlarına rehberlik etmek amacıyla “Katılımcılığın İlkeleri: Katılımlı Çalışmaları Tasarlayan, Uygulayan ve Yönetenler İçin İyi Uygulama Kılavuzu⁵” yayımlanmıştır.

3.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu

2000’li yılların başında, yönetimde desantralizasyonu sağlamak ve yerel demokrasiyi güçlendirmek adına, çok sayıda yerel yönetim reformu yapılmıştır.

⁵ Kılavuz, Stratejik Planlama ve Politika Geliştirmede Katılımcılık Projesi kapsamında Office for Public Management (OPM) tarafından hazırlanmıştır. Proje, Ankara’daki Birleşik Krallık Büyükelçiliği tarafından yürütülmekte olan Dışişleri ve Milletler Topluluğu Dairesi (FCO) Stratejik Program Fonu-Avrupa’yı Birleştirme Programınca desteklenmiştir. Ana yararlanıcısı Kalkınma Bakanlığı olan proje Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) tarafından yürütülmüştür.

Bu anlamda; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerelde, toplumsal sorunları etkin çözümler üretebilmek amacıyla benimsenen katılımcı ve işbirlikçi modeller aşağıda sıralanmıştır (BBK, 2004):

- Hemşehri hukuku
- Kent konseyleri
- Belediye hizmetlerine gönüllü katılım
- İhtisas komisyonları

3.4.1. Hemşehri Hukuku

Belediye Kanunu'na göre; herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakları bulunmaktadır (BK, 2005).

Belediyeler, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda yürüttükleri çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlamakla yükümlüdürler (BK, 2005).

3.4.2. Kent Konseyleri

Kent konseyleri 13.07.2005 tarihinde yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yerel yönetimlere kazandırdığı önemli bir katılım mekanizmasıdır. Belediye Kanunu'na göre kent konseyinin amacı; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirme olarak sıralanmıştır (BK, 2005).

Kent konseyleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşmaktadır (BK, 2005).

Belediye Kanunu'na göre, konseyde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmektedir (BK, 2005).

Kent konseyi kararlarının belediye meclisi üzerinde bağlayıcı etkisi olmamakla birlikte, kentin ileri gelenlerinin bir araya gelerek ortak görüş sunmaları, toplumun ihtiyaçlarına cevap verme açısından belediye meclislerini etkileyebilme gücüne sahiptir.

3.4.3. Gönüllü Katılım

Belediye Kanunu ile belediyenin sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanacağı hüküm altına alınmıştır (BK, 2005).

3.4.4. İhtisas Komisyonları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediye meclisinin imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plân ve bütçe, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonlarını zorunlu olarak oluşturacağı, bunun haricinde de ihtisas komisyonları kurabileceği belirtilmiştir. Kanun'un ilgili maddesinde; gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişilerin, ihtisas komisyonu toplantılarına katılarak görüş bildirebileceğine vurgu yapılarak katılımlı bir yönetim modeli öngörülmüştür.

İhtisas komisyonlarının oluşturulmasına ilişkin benzer hüküm 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da yer almaktadır. Belediye Kanunu'na göre imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu kurulması zorunlu olmamakla birlikte, oluşturulacak ihtisas komisyonlarına mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin katılabileceği ve görüş bildirebileceği hükme bağlanmıştır (BK, 2005).

3.5. CİMER ve E-Devlet Kapısı

20.01.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 2006/3 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kamu yönetimi literatüründe “yönetişim” ve “yönetime katılma” kavramlarının ön plana çıktığı, başarılı bir kamu yönetimi ve demokrasinin sağlıklı bir biçimde işlemesi için, vatandaşların yönetime ilişkin şikâyet, talep, görüş ve önerilerini kolayca iletebilecekleri, iyi işleyen, hızlı ve etkin bir sistemin kurulması gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu şikâyet, talep, görüş ve önerilerin işleme alınıp değerlendirilmesi, sonuçlandırılması ve ilgisine hızlı bir cevap verilmesi amacıyla Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) – Doğrudan Başbakanlık adıyla Türkiye genelinde ALO-150 telefon hattı ve BİMER bilgi işlem programı hayata geçirilmiştir (Başbakanlık Genelgesi, 2006). 2006 yılından itibaren aktif olarak vatandaşlara çözüm sunmayı amaçlayan Başbakanlık İletişim Merkezi, 09.07.2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle beraber, “Yönetime katılın, çözüme ortak olun.” Sloganı ile Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) olarak güncellenmiştir.

Bununla beraber; 03.09.2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu hizmetlerinin ortak platformda, tek kapıdan (portal) sunumunu ve vatandaşın Devlet hizmetlerine elektronik ortamdan güvenli ve etkin bir şekilde erişimini sağlamak amacıyla e-Devlet Kapısı kurulmuştur. Zaman içerisinde kurumların entegrasyonu ve elektronik hizmetlerin çoğalması ile kamu hizmetlerine ilişkin başvuru ve ödeme işlemleri, belge talepleri, belediye hizmetlerine erişim ve şikâyet/öneri/istek iletilme gibi pek çok hizmet internet ortamında tek tıkla ulaşılabile hale gelmiştir.

SONUÇ

Kamusal karar, politika, plan, program, hizmet ve uygulamalar; bu faaliyetlerden etkilenecek birey ve/veya grupların yönetim süreçlerine dâhil olduğu oranda etkin ve başarılı olacağından, kamu yönetiminde; katılımı sağlayacak araçlar oluşturulması; toplumun, yönetime katılmaya istekli davranması yönünde bilinçlendirilmesi; bunların sonucunda katılımcıların öneri, beklenti ve taleplerini dikkate alarak kamusal faaliyetlerin sürdürülmesi gerekmektedir.

Ülkemizde, katılımcı bakış açısı 2000’li yıllarda yapılan reformlarla belirginlik kazanmıştır. Bu anlamda vatandaşın her türlü kamusal bilgiye erişimini kural haline getiren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, vatandaş kanalıyla etkin bir şikâyet mekanizması oluşturan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, stratejik yönetimde katılımı öngören hükümleri bakımından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerelde güçlü demokratik yönetimler oluşturarak topluma en etkin şekilde hizmet sağlamayı hedefleyen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yönetime katılımı önemli gelişme ve ilerleme sağlanmıştır. Özellikle Belediye Kanunu ile getirilen bir yenilik olarak yerelde katılımlı yönetimi hedefleyen “kent konseyleri” kurulmuştur. Yine, “CİMER - Doğrudan Cumhurbaşkanlığı” adıyla hizmetlerini yürüten Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi ve tüm kamu hizmetlerine “türkiye.gov.tr” adresi ile erişim sağlanmasını hedefleyen e-devlet kapısı, Türkiye’de yönetime katılım örneklerinin başarılı uygulamalarıdır.

KAYNAKÇA

- AKBAŞ, İsmet (2015). Bölgesel Kalkınma'da Yönetişim Kavramı. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6 (2), 333-354.
- ARIBAŞ, Nazlı Nalcı (2015). Kamuda Stratejik Planlamanın “Katılımcılık” Boyutu. **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, 4 (1), 80-100.
- AYDINLI, Halil İbrahim, Memiş, Levent (2015). 1990’lardan Günümüze Türkiye’de Yönetişim (Governance): Literatüre Dayalı Bir İnceleme. **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 15 (29), 116-143.
- BAĞCE, Emre (2014). Halkla İlişkiler ve Vatandaş Odaklı Katılımcı Yerel Yönetim. İnsan ve İnsan Bilim Kültür Sanat ve Düşünce Dergisi, 1 (1), 0-0.
- DOĞAN, Kadir Caner (2016). Postmodern Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler ve Katılım: Yerel Yönetişim Odaklı Bir Yaklaşım. İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 3 (2), 73-99.
- KOÇAK, Süleyman Yaman, Ekşi, Ali (2014). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler. **Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2010 (21), 295-307.
- OECD (2005). “Evaluating Public Participation in Policy Making” https://read.oecd-ilibrary.org/governance/evaluating-public-participation-in-policy-making_9789264008960-en#page2 (Erişim Tarihi: 09.10.2018)
- ŞAHİN, Savaş Zafer (2015). Kent Konseylerinin Katılımcılık Kapasitesinin Değerlendirilmesi: Ankara Örneğinden Bazı Çıkarımlar. **Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi**, 11 (Özel Sayı 2), 194-216.
- TEPAV, (2008). “Yönetişim ve Katılım Etkili Katılım İçin Araçlar, Yöntemler, Mekanizmalar”. Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yönetişim ve Katılım Rehberi, Başak Matbaa, Ankara
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, (23.10.2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete)
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete)

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, (23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete)

5393 sayılı Belediye Kanunu, (13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete)

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, (29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete)