

SPMJ

Strategic Public Management Journal

**STRATEGIC PUBLIC MANAGEMENT
JOURNAL**

Issue No: 4, November 2016 - ISSN 2149-9543

SPMJ

Strategic Public Management Journal is a biannual peer-reviewed academic journal

Online ISSN: 2149-9543

Editor: Assoc. Prof. Dr. Yüksel DEMİRKAYA

Co-Editor: Prof. Dr. Hamza ATEŞ

Asst. Editor & Administrative Director: Asst. Prof. Dr. Sezai ÖZTOP

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD:

Prof. Dr. Geert Bouckaert (KU Leuven University, Public Governance Institute, BE)

Prof. Dr. Calin Hintea (University of Cluj, RO)

Prof. Dr. Constantin Marius Profiroiu (Bucharest University, RO)

Prof. Dr. Emil Turc (Aix-Marseille University, FR)

Prof. Dr. Hilde Bjorna (Tromso University, NO)

Prof. Dr. Miguel A. Rodrigues (Minho University, PT)

Prof. Dr. Riccardo Mussari (Siena University, IT)

Prof. Dr. Yusuf Arayıcı (Salford University, UK)

Assoc. Prof. Dr. Jana Gasparikova (Bratislava, SV)

EDITORIAL BOARD/SCIENTIFIC COMMITTEE:

Prof. Dr. Asuman Yalçın (Marmara University)

Prof. Dr. Ercan Gegez (Marmara University)

Prof. Dr. Hamza Ateş (İstanbul Medeniyet University)

Prof. Dr. Hüseyin Gül (Süleyman Demirel University)

Prof. Dr. Hamza AL (Sakarya University)

Prof. Dr. Önder Kutlu (Necmettin Erbakan University)

Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin (TODAIE - Public Administration Institute for Turkey and Middle East)

Prof. Dr. Mehmet Melemen (Marmara University)

Prof. Dr. Mert Uydacı (Marmara University)

Prof. Dr. Mustafa Arslan (Yıldız Teknik University)

Prof. Dr. Ömer Çaha (Yıldız Teknik University)

Prof. Dr. Ömer Faruk Gençkaya (Marmara University)

Prof. Dr. Recep Bozlağan (Marmara University)

Prof. Dr. Uğur Ömürgönülşen (Hacettepe University)

Prof. Dr. Hikmet Kavruk (Gazi University)

Prof. Dr. Sezai Dumanoglu (Marmara University)

Prof. Dr. Yakup Bulut (Mustafa Kemal University)

Prof. Dr. Veysel Eren (Mustafa Kemal University)

Prof. Dr. Zehreddin Aslan (İstanbul University)

Prof. Dr. Mustafa Demirci (Erciyes University)

Assoc. Prof. Dr. Aynur Can (Marmara University)

Assoc. Prof. Dr. Hacı Kurt (Mersin University)

Assoc. Prof. Dr. Özer Köseoğlu (Sakarya University)

Assoc. Prof. Dr. Zahid Sobacı (Uludağ University)

Assoc. Prof. Dr. Nail Yılmaz (Marmara University)

Assoc. Prof. Dr. Kürşat Özdaşlı (Mehmet Akif Ersoy University)

Assoc. Prof. Dr. Sadık Ünay (Balıkesir University)
Assoc. Prof. Dr. Yaşar Kabataş (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Yüksel Demirkaya (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Nihal Ekin Erkan (Marmara University)
Assoc. Prof. Dr. Tarkan Oktay (İstanbul Medeniyet University)
Assoc. Prof. Dr. Hüseyin Toros (İstanbul Teknik University)
Assoc. Prof. Dr. Mustafa Lamba (Mehmet Akif Ersoy University)
Assoc. Prof. Dr. Nazım Kartal (Sinop University)
Assoc. Prof. Dr. İsmail Sevinç (Selçuk University)
Asst. Prof. Dr. Fatih Kırışık (Dumlupınar University)
Asst. Prof. Dr. Sezai Öztop (Mehmet Akif Ersoy University)
Asst. Prof. Dr. Ahmet Sarıtaş (Mehmet Akif Ersoy University)
Asst. Prof. Dr. Salih Batal (Yalova University)
Asst. Prof. Dr. Kadir Peker (Kırklareli University)
Asst. Prof. Dr. Mustafa Kocabaş (Ahi Evran University)
Asst. Prof. Dr. İlke Bezen Aydoğdu (Fırat University)



Mailing address: Marmara University, Strategic Public Management Journal, Anadoluhisarı Yerleşkesi, Cuma Yolu No:1, 34820, Beykoz, İstanbul, Turkey

Telephone: +90 216 308 99 19 (3 line); Fax: +90 216 308 99 32

E-mail: spmj@marmara.edu.tr

Web: <http://spmj.stkam.marmara.edu.tr/>

The opinions expressed in the texts published are the author's own and do not necessarily express the views of SPMJ editors. The authors assume all responsibility for the ideas expressed in the materials published.

Presentation

SPMJ represents a collective effort initiated by an international group aimed at boosting the research in the field of public administration and strategic management. SPMJ represents a unique source of specialized analysis of the transition processes to democracy, of the reform of public administration, of the implementation of strategic public management and of comparative analysis of administrative systems.

The general topic covered by the articles in the Review is administrative sciences. As a result of an interdisciplinary, modern approach, the articles cover the following specific themes: Public management, strategic management, public policy, administrative law, public policy analysis, regional development, community development, public finances, urban planning, program evaluation in public administration, ethics, comparative administrative systems, etc. From the standpoint of the topic covered, SPMJ is lined up with the trends followed by other international journals in the field of public administration.

SPMJ is an open access journal.

Thank you in support of this issue and publication sent to all researchers for their contribution.

Editorial Board

Issue No: 4, November 2016, ISSN 2149-9543

Contents/İçindekiler

Writer and Topics/Yazar ve Konular

Pages/Sayfalar

Mustafa T. Karayığit, The EU and Local Governments

1-20

Fethi Güngör, Gönüllü Yönetiminin Önemli Bir Aşaması Olarak Performans Değerlendirme

21-48

Tarkan OKTAY, Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri

49-71

Eda ÇOŞKUN • Muammer SARIKAYA, Sosyal Girişimcilik Eğitiminde Gönüllü Kuruluşlar

72-82

Bedrettin KESGİN, Sosyal Belediyecilik Uygulamalarında Sivil Toplum Ortaklığı

83-94

Barış Gençer BAYKAN • Yılmaz Başar ÖZER, Belediyelerin Stratejik Planlarında Çevre: İstanbul Ölçeğinde Bir Değerlendirme

95-103

The EU and Local Governments

Mustafa T. Karayığit¹

Abstract

The impact of European integration on the national legal systems had primarily been examined until the early 1990s in terms of national governmental aspects within the context of evergreen issue of delimitation of competences. This confinement could be discerned in the formulation of theories about the EU integration models which have centred around state-centric and supranational conceptions (based either on intergovernmentalism or neo-functionalism). This also could be noticed even in the analyses of the principle of subsidiarity made in the wake of its introduction to the EC Treaty that were confined to the issue of delimitation of competences between the EU institutions and national governments merely. As correctly described by D'Atena, the European system was suffering from the federal blindness and indifference towards the existence of subnational authorities and was being solely occupied with central levels of governments. (D'Atena, 2005, p. 8)

Key Words: *EU, Local Governments, Integration, Subnational*

I. Introduction

The impact of European integration on the national legal systems had primarily been examined until the early 1990s in terms of national governmental aspects within the context of evergreen issue of delimitation of competences. This confinement could be discerned in the formulation of theories about the EU integration models which have centred around state-centric and supranational conceptions (based either on intergovernmentalism or neo-functionalism). This also could be noticed even in the analyses of the principle of subsidiarity made in the wake of its introduction to the EC Treaty that were confined to the issue of delimitation of competences between the EU institutions and national governments merely. As correctly described by D'Atena, the European system was suffering from the federal blindness and indifference towards the

¹ Assoc. Prof., Marmara University, EU Institute

existence of subnational authorities and was being solely occupied with central levels of governments. (D'Atena, 2005, p. 8)

It was then realised that accumulation of EU law adopted on the basis of judicially extended notion of competences conferred by the Member States has more and more legal, political and economic influences on the subnational (regional/local) levels. Pursuant to a sufficient maturity of integration the focus of analysis of the impact of that integration was accordingly extended to its subnational aspects, since the game was no longer between the supranational and national central levels. Therefore awareness of subnational governments about the impact of European integration on them as being its components and (a)symmetrical interdependence of supranational, national and subnational levels for the good governance of the EU emerged. A new theory was accordingly supplemented, namely the concept of multi-level governance, to depict the true structure of the European integration. With the Europeanisation, which signifies an incremental process reorienting the domestic politics, EU political, legal and economic dynamics become part of the organisational and daily working logic of national domestic politics and policy-making. (Ladrech, 1994, pp. 69-88) Regional and local levels have therefore gradually involved in the European construction through intra or extra-State channels. In addition to the old form of hierarchical governing, the network of politics has been aggregated not only through the interdependence and interaction between supranational, national, regional and local levels, but also through the growing interdependence between public authorities and non-public actors at various levels under the trend of governance. (Panara, 2015, p. 1) In that respect, the notion of governance arises as a new mode of governing which is distinct from the hierarchical model and reflects a cooperative mode of governing where non-state players are involved in public decision-making through public or private networks. (Panara, 2015, p. 1) In this construction, coexistence, interdependence, interaction, co-evolution, collaboration and cooperation thus become the fashion of the day.

Within the context of European integration, through the involvement of local governments into the constitutional structure of the EU under the principles of democratic participation and subsidiarity, European constitutionalism has been reinforced within the framework of three dimensions: 1) Top-down approach to the implementation of EU law and principles in the regional/local levels; 2) Bottom-up

participation of local governments via intra or extra-Member State channels in the supranational decision-making; 3) Bottom-to-bottom integration between local authorities through transnational networks. In the article, the impact of European integration on local governments will be analysed within these three dimensions after the configuration of the approach of the EU towards local governments in order to place the status of local governments in that construction.

It should be notified that European integration does not occur in a vacuum, but undergoes with and/or within co-existing divergent and convergent trends such as governance, globalisation, decentralisation, centralisation, marketization through negative and positive integration, market liberalisation, privatisation, New Public Management, mobilisation, democratisation and urbanisation which all also have great influence on subnational constructions.

II. The Approach of EU Law towards Local Governments

The constitutional structure of the Member States is not identical and signifies different patterns ranging from unitary to federal systems. Sub-national authorities have different levels, status, structures, powers and responsibilities across the EU or even in the same Member State varying from region to region. (Panara, 2015, p. 6) Even within these different structures, there was a trend of centralisation strengthening the centre at the expense of the regional and local which was the case in some traditional centralised unitary states such as the United Kingdom and Ireland. (Loughlin, 2004, p. 393) A decentralisation trend has also taken place across Europe since 1970 such as becoming operational of the Italian Regions in 1970 and enhancement of the powers of the regions and of the local authorities in 2001, with the Italian constitutional reform, by strengthening the regions and giving the state some federalist characteristics and becoming a regionalised unitary state with special regions, the full transformation of Belgium into a federal state in 1994, the progressive creation of a unitary decentralised state in France since 1982, the introduction of devolution in the UK to Scotland, Wales, and Northern Ireland in 1998 and the constitutional reforms in Germany strengthening the position of the Länder and subnational territorial communities in 1994 and 2006. In accordance with 1978 Constitution Spain created the autonomic state, creating 17 autonomous communities and providing autonomous communities to gain more powers at the expense of the central government. Portugal 1976 Constitution granted

autonomous status to Azores and Madeira. The Scandinavian countries (Denmark, Finland and Sweden) have been decentralised unitary states with a strong welfare state model whose local government play an important role in the construction. These institutional reforms have been carried out for different reasons such as being a part of the neo-liberal agenda of the 1980s, which involves transferring responsibilities and tasks from central governments to other levels of administration, as modernising systems of public administration which had become over-centralised, inefficient and away from citizens and as attempts to enhance regional and local democracy. (Panara, 2015, pp. 157-158; Panara and Varney, 2013, p. XVII; Vetter and Kersting, 2003, p. 16; Loughlin, 2004, pp. 393-394; D'Atena, 2005, p. 9)

In these different structures, the notion of local government comprises all the authorities which are belonging to the local self-government, signifying all sub-regional territorial authorities enjoying some degree of autonomy from both the national and regional government and are elected by the local communities. (Panara and Varney, 2013, p. XIX) In that regard, municipalities or communes are to be considered as local level constructions. There is predominantly a significant difference between the regional and local governments: whereas regional governments might have the legislative powers like the national parliament, local governments are typically vested only with administrative powers, including the power to pass hybrid forms of legislation such as bylaws and ordinances, (Panara, 2015, p. 6) which creates differences when transposing directives into the national legal systems.

How is the approach of the EU towards these variable structures? The Union is not only neutral, but also respectful towards the construction of division of domestic powers and responsibilities within the constitutional systems of the Member States. It has been settled case law that “when provisions of the Treaties or of regulations confer powers or impose obligations upon the Member States for the purposes of the implementation of EU law, the question of how the exercise of such powers and the fulfilment of such obligations may be entrusted by Member States to specific national bodies is solely a matter for the constitutional system of each State”. (Case C-156/13, *Digibet*, 2014, para. 33; Joined Cases 51/71 to 54/71 *International Fruit Company*, para. 4)

This case law has recently been codified in primary EU law with the Lisbon Treaty, the protection of the constitutional identity of the Member States has attained to become a written constitutional principle of the EU in order to provide unity in diversity. According to Article 4(2) of the Treaty on the European Union (TEU), “The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government.” The Preamble of the Charter of the Fundamental Rights of the EU also states that “The Union contributes to the preservation and to the development of these common values while respecting the diversity of the cultures and traditions of the peoples of Europe as well as the national identities of the Member States and the organisation of their public authorities at national, regional and local levels” In that regard, the Union shall respect the local/regional autonomy which constitutes an essential element of the constitutional identity of the Member States as also exemplified in the ratification of the European Charter of Local Self-Government of the Council of Europe by all Member States. (Panara, 2015, pp. 60-61)

Because of that approach European integration impact national subnational governments within the framework of national systems. For that reason, domestic adaptation to European integration occurs with national colours in which national characteristics continue to play a role in shaping influences and outcomes. (Risse, Cowles and Caporaso, 2001, p. 1)

It should nonetheless be declared that there is a general belief arising in the new accessed Member States that even though the EU does not impose any model of regional organisation for the candidate states, the Commission favours decentralisation and democratised regional governance whose regional structures are democratically elected, self-governing, having substantial financial and legal autonomy, and having administrative units to be able to be partners of the Commission in the conduct of the EU regional policy. (Baun and Marek, 2006, pp. 409-428) It seems to have purpose further than supporting regional construction of post-Socialist Member States which had very unitary characteristics during the Soviet regime within the context of the preferences of the Commission as being more autonomous supranational institution than the national governments.

III. The Obligations of Local Governments Arising from EU Law

The EU has no executive branches and apparatus in the Member States in order to implement EU law, but relies primarily upon on the shoulders of the Member States for the implementation of EU law. The local governments as other levels of the EU construction are obliged under the principle of duty of cooperation to implement EU law and fulfil obligations arising from EU law. Depending on the constitutional system of each Member State, the local governments have varied degree of responsibility for the implementation of EU law. Each Member State is therefore free to arrange its domestic powers and delegate some of them to its domestic authorities how it considers and to implement directives by means of measures adopted by regional or local authorities. “That division of powers does not however release it from the obligation to ensure that the provisions of the directive are properly implemented in national law.” (Joined Cases 227 to 230/85 *Commission v Belgium*, 1988, para. 9)

Estimation of the percentage regarding the involvement of regional and local authorities in the implementation of EU law in the national legal systems varies from scholar to scholar. For instance Christiansen and Lintner assert that 70 and 80 percent of EU policies require implementation by regional and local authorities, (Christiansen and Lintner, 2005, pp. 7-13) Guderjan argues that “in Germany about 80% and in England approximately 50% of European legislation is implemented by subnational authorities.” (Guderjan, 2015, p. 5) As correctly ascertained by Callanan, these proportions can be expected to vary considerably from Member State to another depending on the division of powers and responsibilities between the domestic levels and so the degree of decentralisation in the member state concerned. (Callanan, 2012, pp. 349-420) In some Member States the responsibility for transposing directives into national law or adopting implementing measures lies entirely with the national government, in some this role is also shared with regional and local authorities. For instance in the UK, since local government has no significant power to legislate and thus local authorities do not have a significant role in the legislative implementation of EU law, legislative implementation all is carried out at the level of national government. This assertion is valid with regard to directives, which generally require national implementing measures having statutory quality. Generally lack of legislative powers of the local governments precludes their involvement into the adoption of measures transposing directives. The local governments nevertheless may involve implementation

of measures adopted by the central or regional governments for transposing directives within the framework of domestic delimitation of powers.

The duties of local governments in implementing EU law go beyond that. In that respect, local authorities play a significant role in the day-to-day implementation of EU law related to their functions touched upon by EU legislations. (Varney, 2013, pp. 353-354) The day-to-day implementation duty of municipalities primarily arises with their quality of being also an EU public authority. Therefore, local authorities are under the obligation to implement EU law through the remedies of direct effect and indirect effect, even for directives in terms of which the central or regional government has not adopted measures transposing. In that regard, local authorities are enabled and even obliged by EU law to set aside incompatible national measures in order to implement EU law or to interpret national measures in compliance with EU law. Day-to-day implementation is valid for entire corpus of EU law (i.e. primary and secondary EU law, and agreements concluded by the EU) touching upon municipal functions. Accordingly, in addition to fields which could be easily expected to fall within the municipal activities such as local transportation, waste management, regional and cohesion policy and environment, in the fields of free movement, state aid, public procurement, competition and services of general economic interest, local governments, as employers, service providers, urban planners, as monitoring and enforcing agents, as economic operators have to comply with *acquis* within their jurisdictions. (Hessel, 2006, pp. 91-110; Kaiser, 2005, pp. 367-380)

The EU has also great impact on municipalities when they exercise official authority, especially within the scope of their supervisory functions, since municipalities are subject to provide reports under EU law and harmonised standards when making inspections in fields such as environmental protection, food hygiene and the common agricultural policy. (Persson, 2013, p. 324)

The entire process which has been explained actually depicts “the domestication of Europe” (Wallace, 2000, pp. 156-157) in the local levels and deep transformation of the Member States from within which has been occurring to great extent within the framework of constitutional, political and administrative variables in the Member States and the regional constructions within the same Member State.

EU law also bestows rights on the EU citizens to vote and stand as a candidate in local elections. According to Article 22(1) Treaty on Functioning of the European Union (the TFEU), “Every citizen of the Union residing in a Member State of which he is not a national shall have the right to vote and to stand as a candidate at municipal elections in the Member State in which he resides, under the same conditions as nationals of that State.” Local governments therefore under the obligation to actualise the rights of the EU citizens to use their rights to vote and stand in local elections.

With regard to legal protection of local governments against EU acts, case law has state-centric conception with regard to judicial procedure of action for annulment and does not bestow any privileged *locus standi* further than that given to natural and legal persons in EU law. In other words, privileged *locus standi* to bring any case before the Court of Justice of the EU for the legality review of EU acts is given merely to the national governments. Therefore, local governments have to meet the requirements of individual and direct concern to acquire *locus standi* for direct actions before the Court of Justice of the EU. Under Article 8 of Protocol (No 2) On the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, “The Court of Justice of the European Union shall have jurisdiction in actions on grounds of infringement of the principle of subsidiarity by a legislative act, brought in accordance with the rules laid down in Article 263 of the Treaty on the Functioning of the European Union by Member States, or notified by them in accordance with their legal order on behalf of their national Parliament or a chamber thereof.” The expression a chamber thereof comprises also the national legislative parliaments that represent local and/or regional sub-state authorities. (Panara, 2015, p. 41) Local governments may be judicially protected against EU legislative acts which infringe the principle of subsidiarity by actions brought by the Member States on behalf of a chamber of their parliament which represents local governments.

The principle of State liability, which is significant not only to provide reparation for individuals sustained from loss or damages caused by public authorities and effective legal protection of their rights, but also to ensure effectiveness of EU law, was established in *Francovich* by the Court of Justice of the European Union (the CJEU). (Joined Cases C-6/90 and C-9/90 *Francovich*, 1991) (The CJEU perceives the Member States as a single entity as in the case of international law under which a State within the context of liability for breach of an international commitment will be viewed as a single

entity. (Joined Cases C-46/93 and C-48/93 *Brasserie du Pêcheur*, 1996, para. 32-34) Accordingly, the Member States might be held responsible in the infringement procedure for the acts or omission of their regional/local authorities which cause damage to individuals under the principle of State liability. (Case 97/81 *Commission v Netherlands*, 1982; Case 365/97 *Commission v Italy*, 1999; Case 147/00 *Commission v France*, 2001)

IV. Participation of Local Governments in the EU Decision-Making

In the Preamble of the TEU, the emphasis is on “the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen in accordance with the principle of subsidiarity”. According to Article 5(3) TEU “Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.” The Lisbon Treaty introduced regional and local level into the conception of delimitation of competences under the principle of subsidiarity.

According to Art. 16(2) TEU, “The Council shall consist of a representative of each Member State at ministerial level, who may commit the government of the Member State in question and cast its vote”. The Treaty² accordingly allows the participation the subnational authorities (even though in practice local governments are excluded from representation (D’Atena, 2005, p. 13)) in Council meetings insofar as the Member State provides arrangements for their involvement depending on its structure of the delimitation of powers and responsibilities between the domestic authorities. Therefore, local participation in the Council also depends on the national attitude towards the involvement of subnational authorities in the Council, which is the primary legislative institution of the EU.

Local governments realised as explained above that their activities have been increasingly touched upon by EU legislation and policies. Municipalities also realised that they may involve in EU decision-making in order to reflect their interest at the supranational level whose legislation in the end has an effect at the local level. This

² It was the Maastricht Treaty which allowed this by removing the reference to national governments.

epitomises the efforts of influenced to influence influencing. The EU establishes a framework for regional and local participation in the EU, but, in line with its neutral and respectful attitude, cannot oblige the Member States to create participation channels for the subnational authorities or to use those prompted at the supranational level and, in accordance with the 'united in diversity' motto, cannot impose uniform patterns to the Member States. (Panara, 2015, p. 54) According to some scholars, national governments even remain strong gatekeepers for local activities with a power to close off the European arena to them and so the capability of local authorities to effectively participate in EU decision-making depends on the constitutional and political arrangements within the Member States. (Guderjan, 2012, pp. 105-128)

However in practice the participation of local governments in the EU decision-making is not confined to the intra-national channels or internal constitutional, political and representative arrangements of the Member States merely. Their participation nevertheless goes beyond the representative mechanisms arranged by the national governments. There is not only (indirect) intra-State routes and channels such as participating in national decision-making on EU negotiations, participation in the national delegation for EU negotiations, representing the Member State in the Council, representing regional and local authorities in the Committee of the Regions, appointing a subnational attaché to the national permanent representation to the EU, but also extra-State (direct and unmediated (Jeffrey, 2000, pp. 1-23)) routes and channels to the supranational decision-making such as establishing networks with the supranational institutions, influencing the Members of the Committee of the Regions and establishing offices in Brussels. (Van den Brande, Bruyninckx and Happaerts, 2012, pp. 12-16) Even though national governments remain significant and the main route, they no longer have a monopoly in EU policy-making over issues influencing regional and local structures, nor are gatekeepers for national actors who try to reach to the supranational level, nor play the sole critical role of intermediary between supranational and subnational levels, nor are in the position to exclude subnational authorities from EU policy-making processes or control their entry to such processes. (Hooghe and Marks, 1996, pp. 73-91; Jeffrey, 2000, pp. 1-23; ; Hooghe and Marks, 2001, p. 3; Rob de Rooij, 2002, pp. 447-467) In other words, local participation in the EU is not only channelled by national authorities and filtered by national mechanisms, which coordinate the positions of domestic authorities in order to formulate the national position in the supranational

decision-making, there accordingly exist more direct participation channels at the supranational level such as the Committee of the Regions. (Panara, 2015, p. 66) In that regard, one of the most important consequences of the European integration is described by Hooghe and Marks as the multiplication of extra-national channels for the subnational political activity. (Hooghe and Marks, 96, pp. 73-91)

Even though countries remain basically faithful to their state and national political and administrative traditions, these traditions have been in constant change and adaptation under the influence of globalisation, Europeanisation, societal and technological change (Loughlin, 2004, p. 388) and independent role of actors from national government emerges. (Hooghe and Marks, 2001, p. 3) In that respect, for instance in some countries such as Germany, France, Spain and to some extent Great Britain, municipalities consider the EU as a means to by-pass their central governments. (John, 2000, pp. 877-894) Supranational institutions and policies thus transfer ideas and working practices to the regional and local authorities which enable local decision-making to move away from national and hierarchical forms of politics toward more negotiated, cooperative and interdependent practices. (John, 2001, p. 71) It should not nevertheless be overlooked that subnational mobilisation has produced a change in the structure of domestic authoritative decision-making and in the dynamics of intra-state relationships nevertheless to great extent within the framework and logic of the Member States. (Jeffrey, 2000, pp. 1-23)

As another reason for bottom-up dimension of European integration in terms of the local governments, there are EU funds for local governments such as European Regional Development Fund, European Social fund, Creative Local Growth Fund, INTERREG, Leader+, Urbact and Life, which draw their attention for various purposes. Through the structural funds the EU has been promoting urban development and social, economic and territorial cohesion across the EU. To obtain money out of the EU funds still seems to be main or at least a significant reason of local authorities to deal with the EU level. (Van Bever and Verhelst, 2013; Sutcliffe and Kovacev, 2005)

Furthermore, it is the duty of EU institutions to take into account regional and local dimensions. According to Article 2 of Protocol (No 2) On the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, "Before proposing legislative acts, the

Commission shall consult widely. Such consultations shall, where appropriate, take into account the regional and local dimension of the action envisaged.”

The Committee of the Regions was established by the Maastricht Treaty. It has advisory role with regard to formulation and implementation of EU law which has domestic effects. Article 300(3) TFEU declares that the Committee “shall consist of representatives of regional and local bodies who either hold a regional or local authority electoral mandate or are politically accountable to an elected assembly.” As being an EU assembly of regional and local representatives, the Committee’s composition of national representatives is determined in accordance with the structure of domestic subnational levels. In that respect, in most of the Member States the national government has domination on the selection of (sub)national representatives (Hooghe and Marks, 1996, p. 73-91) and proportion of regional and local representatives. Both under Article 13(4) TEU and Article 300(1) TFEU, the European Parliament, the Council and the Commission shall be assisted by the Committee of the Regions acting in an advisory capacity and exercising advisory functions. According to Article 307 TFEU the Committee shall be consulted by these institutions mentioned “where the Treaties so provide and in all other cases, in particular those which concern cross-border cooperation, in which one of these institutions considers it appropriate.”

The Committee of the Regions is to be consulted in the fields which might have influences on the subnational levels. Consultation with the Committee of the Regions is required in policy-making for the EU institutions in the field of transport (Article 91(1) TFEU and Article 100(2) TFEU) ; employment (Articles 148(2) and 149 TFEU); social policy (Article 153(2) TFEU); the European Social Fund (Article 164 TFEU); education, vocational training, youth and sport (Articles 165(4) and 166(4) TFEU); culture (Article 167(5) TFEU); public health (Article 168(4) and 168(5) TFEU); the establishment and development of trans-European networks in the areas of transport, telecommunications and energy infrastructures (Article 172 TFEU); economic, social and territorial cohesion (Articles 175, 177 and 178 TFEU); environment (Article 192 TFEU); and energy (Article 194(2)). The Committee of the Regions also functions as a channel for the dissemination of information to subnational levels and to the public.

The Committee of the Regions favours multilevel governance as coordinated action by the authorities of all levels in accordance with the principles of subsidiarity,

proportionality and partnership, based on partnership³ and aimed at drawing up and implementing EU policies. The Committee supports subnational authorities' participation in the EU decision-making and accordingly regards multilevel governance not as simply a question of translating European or national objectives into local or regional action, but also as a process for integrating the objectives of local and regional authorities within the EU strategies.⁴ (The Committee of the Regions, 2009, p. 6-7)

Under the procedure of action for annulment the Committee of the Regions has *locus standi* before the CJEU for the purpose of protecting its prerogatives. In accordance with Article 8 of Protocol (No 2) On the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality the Committee of the Regions may bring actions on grounds of infringement of the principle of subsidiarity against legislative acts for the adoption of which the TFEU provides that it be consulted.

As an extra-state channel, representation in Brussels is made through both transnational associations and networks of subnational authorities and individual/collective offices of subnational authorities which may interact each other. Permanent representation offices have been established in Brussels by individual and collective regions/municipalities or association of municipalities such as the Council of European Municipalities and Regions (CEMR), the Assembly of the European Regions (AER), Eurocities, the Union of the Baltic Cities (UBC), CEEC-LOGON; European Cities and Regions Networking for Innovative Transport Solutions (POLIS), Local Government International Bureau (LGIB). They are for the purposes of lobbying, obtaining European funds, gathering information, establishing networks with the supranational institutions and forming transnational alliances, cooperation and partnership with their transnational counterparts. They establish working groups and special committees and organise conferences and symposiums to improve awareness of their interests and concerns and to make connections with institutions and their counterparts. They establish formal and informal contacts with the officials of the institutions, members of the European Parliament, members of the Committee of the Regions, national representatives in order to influence EU decision-making by articulating local interests and getting information from the first hands and to acquire EU funds for regional

³ The notion of partnership epitomises cooperative and collaborative aspect rather than hierarchical one.

⁴ The Committee of the Regions, White Paper on Multilevel Governance, 30 November 2009.

development. Offices also coordinate the work of national delegations for the Committee of the Regions. (Tatar, 2011, pp. 379-407) The degree of autonomy, development, size of local authorities and political and administrative culture are factors determining the decision-making capabilities of the local governments at the EU level.

Local participation is in fact supported by the Commission in order to enhance political legitimacy of the EU through strengthening direct mechanisms of participatory democracy for subnational governments. (Longo, 2011, pp. 21-50) It pulls local authorities to participate in EU decision-making which is useful to use them as sources of information and expert advice to facilitate the development of policies. (Sutcliffe and Kovacev, 2005; Kern and Bulkeley, 2009, pp. 309-332) Offices also increasingly become interlocutors of the EU institutions and bodies for evaluating the impact of draft policies at the subnational levels. (D'Atena, 2005, p. 41) Accordingly, as being the watchdog of the EU, the Commission also benefit from the subnational governments which are the ultimate implementers of EU legislation not only as a sensor for their reflex and as a sensor or source of information within the context of its supervision function for the status of implementation of these regulations by the subnational authorities. Bottom-up networks are thus to be complemented by top-down networks fostered by the Commission especially within the economic, social and territorial cohesion policy.

Through the direct local representation and participation, democratic deficit in the supranational level to some extent is therefore inhibited and legitimacy and effectiveness of the EU is improved by making the EU not so remote and aloof.

V. Down-to-Down Integration in the EU between Local Governments

Vertical top-down and bottom-up integration or constitutionalisation is to be complemented and completed via down-to-down dimension in order to combine and integrate local and regional structures each other. Local authorities' networks take two forms as either being lobby networks for the supranational level decision-making such as Eurocities or being policy-oriented thematic schemes to cooperate in different fields such as environment, public transportation, services of general economic interest etc. (van der Heiden, 2010) It reflects bilateral/multilateral and long/short terms relationships and constitutes the horizontal dimension of European integration to be carried out mostly together with vertical local mobilisation for the purpose of development of local authorities, competition within the single market, improvement of

prosperity, fostering of administrative capacity, enhancement of the quality in public services or reduction of the costs of services of general economic interest. (C-480/06 *European Commission v Federal Republic of Germany*, 2009)

A trend of more specialised municipal networks stem from the similar problems confronted and creation of such institutions facilitating transnational policy learning becomes a strategy in developing and disseminating good practices and new policy concepts.⁵ Through policy transfer, sharing of best practices, dissemination of good examples, mutual learning and horizontal convergence, horizontal networks, city-twinning, inter-municipal cooperation and partnership provide synergy, cultural interconnection and horizontal win-win arrangements between transnational counterparts and in the end promotion of horizontal European integration. Local governmental networks are also subsidised by the EU funds.

VI. Conclusion

Discussions endure regarding whether Europeanisation strengthens subnational authorities by causing central governments to lose control; or weakens them with their regional autonomy by undermining legal and constitutional arrangements; or has no substantial effects and so makes no difference on them by keeping the central governments as gatekeepers which accordingly rules out the independence of subnational governments in expressing their voice. (Risse, Cowles and Caporaso, 2001, p. 2; Fleurke and Willemse, 2007, pp. 69-88) It is obvious that European integration has substantial impacts on subnational governments. The extent of that influence is nevertheless being contingent upon different factors. It is to be analysed in the particularity of each subnational government, since it may vary from a Member State to another and even from one region in that Member State to another. The influence of European integration occurs within and/or without the framework of the Member States (i.e. through the converse intra-State and extra-State channels). To be precise, the intra/extra-State channels which subnational authorities use for the participation to the EU decision-making conversely signifies the mirror effect how the European integration has influences on these subnational authorities through. The European integration has influences on the subnational authorities within/without the framework of the Member

⁵ Kristine Kern and Harriet Bulkeley, "Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks", 47(2) *Journal of Common Market Studies* 309-332, 2009.

States. Europeanisation thus epitomises an amalgamation of different influences on different subnational authorities depending on different socio-economic, political, territorial and managerial factors such as the constitutional and political system of each Member State, administrative structure of the Member State, the domestic allocation of competences and responsibilities, so the scope of the powers and responsibilities of the local government in that Member State, autonomy of the local government in that construction, political and administrative culture, its population, socio-economic development and geographical location.

With all these differences, this is what the European integration, based on the principles of unity in diversity, an ever closer Union among the peoples of Europe, does actually mean in order to make the EU a construction of all's. There is no unnecessary uniform imposition on the constituting parts of the EU and the entire transformation is a combination and balance of uniformity and diversity. This is what the EU polity is with its variable components and the characteristics of being multilateral, multi-framework, multipurpose, intertwined, multileveled, multi-layered, heterogeneous and pluralistic. That is why, all the proponents of the European integration theories may find selective evidences in the European structure either to approve their theories or to refute others.

It should be re-emphasised that local governments with their roles, their quality of also being EU bodies, are to implement EU law and policies depending on the scope of their powers and responsibilities within their jurisdictions. Obligations arising from primary and secondary EU law signifies that to some extent autonomy of local governments has been restricted, as happened to the Member States as well. Even though there are some constraints arisen from the European integration for the local governments, the European integration also opens new intra/extra-State channels of local participation to the decision-making processes in different arenas to be actualised by passionate ones.

Bibliography:

- Baun M. and Dan Marek, 'Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic', 2006, *Regional and Federal Studies*, 16(4), p. 409-428.
- Callanan, M. "Domestic governance arrangements and Europeanization: The case of central-local relations in England, Ireland and Denmark", 2010, *Comparative European Politics*, 10, p. 399-420.
- Committee of the Regions, White Paper on Multilevel Governance, 30 November 2009 (<http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>), last visited 12.08.2015.
- Christiansen T. and P. Lintner, 'The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future', 2005, *Eipascope*, Bulletin No. 2005/1, p. 7–13.
- D'Atena, A. 'Participation of Regional and Local Authorities in the Preparatory Phase of European Policy Making – European Side' in The Committee of the Regions, *Procedures for Local and Regional Authority Participation in European Policy Making in the Member State*, CoR Studies E- 1 12005, Brussels, January 2005.
- De Rooij, R. 'The Impact of the European Union on Local Government in the Netherlands', 2002, *Journal of European Public Policy*, 9(3), p. 447-467.
- Fleurke, F. and R. Willemsse, 'Effects of the European Union on Sub-National Decision-Making: Enhancement or Constriction?', 2007, *European Integration*, 29(1), p. 69-88.
- Guderjan, M. 'Local Government and European Integration – Beyond Europeanisation?' 2012, *Political Perspectives*, 6(1), p. 105-128.
- Guderjan, M. 'Theorising European Integration of Local Government – Insights from the Fusion Approach', 2015, *Local Government Studies*, <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2015.1057277>, p. 1-19.
- Hessel, B. 'European Integration and Supervision of Local and Regional Authorities – Experiences in the Netherlands with Requirements of European Community Law', 2006, *Utrecht Law Review*, 2(1), p. 91-110.
- Hooghe, L. and G. Marks, "“Europe with the Regions”": Channels of Regional Representation in the European Union", 1996, *The Journal of Federalism*, 26(1), p. 73-91.
- Hooghe, L. and G. Marks, *Multilevel Governance and European Integration*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
- Jeffrey, C. 'Sub-National Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?', 2000, *Journal of Common Market Studies*, 38(1), p. 1-23.

- John, P. 'The Europeanisation of Sub-national Governance', 2000, *Urban Studies*, 37/5-6, p. 877-894.
- John, P. *Local Governance in Western Europe*, London, Sage Publications, 2001.
- Kaiser, R. 'Local Governments and the European Union' in M. P. van der Hoek, *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*, Boca Raton, Taylor & Francis, 2005.
- Kern, K. and H. Bulkeley, 'Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks', 2009, *Journal of Common Market Studies*, 47(2), p. 309-332.
- Ladrech, R. 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France', 1994, *Journal of Common Market Studies*, 32(1), p. 69-88.
- Loughlin, J. 'Conclusions: The Transformation of Regional and Local Democracy in Western Europe', in J. Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union : challenges and opportunities*, Oxford, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Longo, M. '(E)merging Discourses: Local and Regional Governance in Australia and the European Union', 2011, *The University of Tasmania Law Review*, 30(2), p. 21-50.
- Panara, C. and M. Varney, 'Introduction – Local Government in the EU Layered System of Governance' in C. Panara and Micahel Varney (eds), *Local Government in Europe, The 'fourth level' in the EU multilayered system of Governance*, London and Newyork, Routledge, 2013.
- Panara, C. *The Sub-national Dimension of the EU – A Study of Multilevel Governance*, Cham, Springer, 2015.
- Persson, W. 'Sweden – Local government in Sweden: Flexibility and Independence in a Unitary State' in C. Panara and M. Varney, *Local Government in Europe – The 'Fourth Level in the EU Multi-Layered System of Governance*, London and New York, Routledge, 2013.
- Risse, T., M. G. Cowles and J. Caporaso, 'Europeanization and Domestic Change: Introduction' in M. G. Cowles, J. Caporaso and T. Risse, *Transforming Europe – Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001.
- Sutcliffe, J. and M. Kovacev, 'Scottish Local Governments in the European Union: A Deepening Relationship within a Multi-Level Governance Setting', 2005, (<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Sutcliffe.pdf>), last visited 12.08.2015.
- Tatar, M. 'The Impact of the European Union on Sub-National Mobilization in A Unitary State: The Case of Estonia', 2011, *Journal of Baltic Studies*, 42(3), p. 379-407.

- Wallace, H. 'EU Enlargement: A Neglected Subject' in M. G. Cowles and M. Smith (eds.), *The State of the European Union – Vol. 5 – Risks, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Van Bever, E. and T. Verhelst, 'Towards a More Active Approach of Local Level Europeanization – Discussing Horizontal and Bottom-up Europeanization in Flemish Local Government', Paper Submitted for Presentation at the 63rd Political Studies Association Annual Conference 25-27 March 2013, Cardiff.
- Van den Brande, K. H. Bruyninckx and S. Happaerts, 'Introduction' in H. Bruyninckx, S. Happaerts, K. Brande, K. van den Brande (eds.) *Sustainable Development and Subnational Governments Policy-Making and Multi-Level Interactions*, UK, Palgrave, 2012.
- Van der Heiden, N. 'A Multi-level Governance Analysis of Urban Foreign Policy – The Role of the EU in City-to-City Cooperation', paper presented at the conference "the road to Europe: Main Street or Backward Alley for Local Governments in Europe", Ghent, 30 April 2010, (http://www.zora.uzh.ch/44096/1/Paper_Ghent_def_NicovanderHeiden-1.pdf) last visited 12.08.2015.
- Varney, M. 'United Kingdom – Local government in England: Localism delivered?' in C. Panara and M. Varney, *Local Government in Europe – The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*, London and New York, Routledge, 2013.
- Vetter, A. and N. Kersting, 'Democracy *versus* efficiency? Comparing local government reforms across Europe' in N. Kersting and A. Vetter (eds.), *Reforming Local Government in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Opladen, Springer, 2003.

Cases:

- Joined Cases 51/71 to 54/71 *International Fruit Company and Others* [1971] ECR 1107.
- Case 97/81 *Commission v. Netherlands* [1982] ECR 1819.
- Joined Cases 227, 228, 229 and 230/85 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium* [1988] ECR 1.
- Joined Cases C-6/90 and C-9/90 *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic* [1991] ECR I-5357.
- Joined Cases C-46/93 and C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland and The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others* [1996] ECR I-1029.
- Case 365/97 *Commission v. Italy* [1999] ECR I-7773.

- Case 147/00 *Commission v. France* [2001] ECR I-2387.
- C-480/06 *European Commission v. Federal Republic of Germany (Four Landkreise)*, [2009] ECR I-4747.
- Case C-156/13 *Digibet Ltd and Gert Albers v. Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG*, ECLI:EU:C:2014:1756.

Gönüllü Yönetiminin Önemli Bir Aşaması Olarak Performans Değerlendirme

Fethi Güngör¹

Özet

Sosyal sağlığın korunmasına ve toplumsal gelişmeye önemli katkılar yapan sivil toplum kuruluşları, bütün dünyada kamu ve özel sektörün yanı sıra sosyal hayatta vazgeçilmez üçüncü bir yeni sektör haline gelmiştir. Özellikle dezavantajlı gruplara yönelik sosyal hizmetler sunan ve sayıları günbegün artan STK'ların misyonlarını gerçekleştirebilmeleri etkin hizmetler sunabilmelerine, bu da önemli ölçüde sivil toplum kuruluşlarının en önemli aktörleri olan gönüllülerin verimli istihdamına bağlıdır.

Gönüllülerin üstlendikleri görevleri etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirebilmesi gönüllü yönetimde sağlanacak başarıyla doğru orantılıdır. Bu bağlamda STK'ların insan servetini oluşturan gönüllülerin yönetimde performans değerlendirme modeli oluşturmak hem gönüllü, hem STK, hem de hizmet alan kesimler açısından önem kazanmaktadır. Bu tebliğde teorik çerçevenin ardından 360 Derece Performans Değerlendirme modeli değerlendirilerek düzeltilmiş bir versiyonu gönüllü kuruluşların kullanımına sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sivil Toplum Kuruluşları, Gönüllülük, Gönüllü Yönetimi, Performans Değerlendirme, 360 Derece Gönüllü Performans Değerlendirme Modeli.

¹ Doç. Dr., Yalova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sosyal Hizmet Bölümü, fgungor@gmail.com

1. Giriş

Tüm dünyada kamu ve özel sektörün dışında üçüncü bir sektör haline gelen ve gönüllülük prensibiyle hareket eden vakıf, dernek, platform gibi sivil toplum kuruluşları, toplumsal bilincin oluşmasını sağlayan, devletin uzanamadığı ya da yetersiz kaldığı alanlarda insanların ihtiyaçlarını karşılamak amacını taşıyan, dezavantajlı durumdaki insanların haklarını savunma rolünü üstlenen, aynı zamanda dünya barışı bilinci ile uluslararası alanda boy gösteren ve çoğu hizmetlerini maddi beklentisi olmayan gönüllüler aracılığıyla yürüten kuruluşlardır.

Sivil toplum kuruluşlarının ana faaliyetlerini oluşturan gönüllü hareketler için en önemli faktör insan servetidir. 'Gönüllü' olarak adlandırılan bu insan serveti, herhangi bir sivil toplum kuruluşunda gönüllü faaliyetlere hiçbir beklentisi olmadan katkı sağlayarak toplumsal bir sorumluluğu yerine getirmektedir. Böylelikle gönüllü bireyler, ihtiyaç sahibi insanlara yardım ederek toplum için yararlı olma tatmini kazanmakta ve yapılan bu faaliyetler gönüllüleri mutlu etmekte, kendilerine güvenmelerini ve gönül rahatlığı yaşamalarını sağlamaktadır. Aynı zamanda gönüllüler, sivil toplum kuruluşları açısından; kuruluşların hizmetlerini etkin ve verimli şekilde sunmasında, kurumun sürdürülebilir vasfı kazanmasında ve sosyal sorunların çözümü hususunda büyük rol oynamaktadır.

Gönüllü hareketlerin toplumda daha önemli hale gelmesiyle birlikte gönüllülüğün daha profesyonel ve daha donanımlı olmayı gerekli kılmaya başladığı görülmektedir. Bu durumun nedenlerinden biri, sivil toplum kuruluşlarının hizmet verdiği toplumsal kesimlerin başında oldukça kompleks sorunlara sahip dezavantajlı grupların gelmesidir. Bu gruplara etkili bir şekilde hizmet sunabilmek ve böylece STK'ların misyonlarını gerçekleştirebilmek için sivil toplum kuruluşlarının en önemli aktörleri olan gönüllülere büyük görevler düşmektedir. Bir diğer neden ise sivil toplum kuruluşlarının sayılarının günden güne artması ve dolayısıyla bu kuruluşlarda çalışan sayılarının da artmasıdır. Bu çalışanlar arasında gönüllüler, faaliyet alanı bakımından toplumun onda birinden fazla yakın büyük bir kitleyi doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla bu kadar geniş bir kitleye kaliteli bir hizmet sunulabilmesi için donanımlı gönüllülere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu

bağlamda gönüllülerin görevlerini etkin ve eksiksiz bir şekilde gerçekleştirebilmesi için profesyonel gönüllü yönetimine ihtiyaç şiddetle ihtiyaç duyulmaktadır.

Günümüzde dünyada olduğu gibi ülkemizde de sivil toplum kuruluşlarının misyonlarının artması ile birlikte bu gönüllü kuruluşlar daha çok büyümeye ve kurumsallaşmaya başlamıştır. Fakat büyüyen ve yaygınlaşan STK'larda çeşitli yönetim sorunları ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlar STK'ların çoğunlukla amatörcü yönetilmesinden kaynaklanmaktadır (Coşkun, 2008: 5). Üçüncü sektörde yaşanan yönetim sorunlarının önemli bir sebebi de, kamu sektörüne ya da özel sektöre ait yönetim modellerinin kopya edilmesiyle yetinilerek gönüllü kuruluşlara özgü yönetim modelleri geliştirilememesidir.

Bu bağlamda gönüllülerin çalışma isteklerinin, günümüz şartlarında pozitif değere dönüşebilmesi için gönüllü yönetimi büyük önem kazanmaktadır. Bu sebeple çalışmamızda STK'larda en kıymetli varlık olan insan servetini oluşturan gönüllülerin yönetimine ilişkin teorik bilgiler sunulduktan sonra, gönüllü yönetiminde çok önemli bir aşama olan performans değerlendirme konusu teorik ve uygulamalı olarak incelenmiştir.

Gerek gönüllü kuruluşun gerekse gönüllünün başarısını ayrı ayrı ve somut kriterlerle ölçmek gerekmektedir. Bunun için, mevcut çalışmalardan da yararlanılarak gönüllü kuruluşlara ve gönüllü yönetimine özgü bir performans değerlendirme modeli geliştirmek gerekmektedir.

2. Gönüllülük Kavramı

Gönüllülük, bir bireyin maddi karşılık beklemeden ya da başka bir çıkar beklentisi içinde olmadan, sosyal sorumluluk anlayışıyla, ailesi ya da yakın çevresi dışındaki bireylerin yaşam kalitesini artırmak ya da refah seviyesinin eşit bir biçimde dağılmasını ve yükseltilmesini sağlamak için, kendi isteğiyle, bir toplumsal girişime veya bir sivil toplum kuruluşu bünyesindeki etkinliklere kendi bilgi, beceri, deneyim, finansal kaynaklar ve zamanını kullanarak destek olması biçiminde tanımlanabilir (Güder, 2006: 4). **Gönüllü** ise, sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerinde yer alırken iş hayatındaki

konumunu ve alışkanlıklarını bir kenara bırakarak, kuruluşun misyonunu gerçekleştirmek için en yüksek düzeyde performans sergilemeye çalışan sorumluluk sahibi ve fedakâr bireydir (Argüden ve Ilgaz, 2006: 87).

Gönüllülüğün birçok farklı tanımlaması mevcut olmasına rağmen gönüllülükle ilgili yapılan her çalışmada öne çıkan temel unsurlar, gönüllülüğün zorunlu olmaması; bedel karşılığı olmaması; kurumsal yapı içinde gerçekleşmesi ve kamu yararı amacıyla kamuya yönelmiş olmasıdır (Palabıyık, 2011: 90). Gönüllülüğün kişisel gelişime yaptığı katkıları değerlendirecek olursak bunlar, insanlar arasında bağı güçlendirme, sosyalleşme, değer görme, değer verme, hoşgörü, paylaşımcılık, diğerkâmlık, aidiyet ve güven gibi birçok olumlu duyguyu geliştirme şeklinde sıralanabilir. Bu yönüyle gönüllülük hem hizmet eden bireyler hem de hizmet talep eden bireyler açısından pozitif kazanç oluşturmaktadır.

2.1. Bireysel ve Kurumsal Gönüllülüğü Doğuran Sebepler

Gönüllülerin bir sivil toplum kuruluşuna üye olmalarının en büyük etkenleri arasında o kuruluşun faaliyetlerine ilgi duyması ve o alanda katkı yapma isteği gelmektedir. Gönüllüleri STK'lara sundukları hizmetlerin niteliği açısından bireysel ve kurumsal gönüllük şeklinde iki kategoride ele almak mümkündür.

Kurumsal olarak gönüllü hareketlerin içinde bulunmak genellikle özel sektörün kurumsal sosyal sorumlulukları kapsamında gerçekleşmektedir. Hem bireysel hem de kurumsal olarak gönüllüleri gönüllü olmaya iten sebepler mevcuttur. Bunları gözden geçirdiğimizde; bireysel gönüllüleri gönüllü olmaya iten sebepler arasında bireylerin yalnızlıklarını giderme isteği, örnek bir kişi olma isteği, yetki alma isteği, aitlik hissi, kariyer geliştirme isteği, sosyalleşme ihtiyacı, entelektüel düzeyini geliştirmek, hünelerlerini paylaşma isteği, sahip olduğu parasını iyi amaçlara kullanma isteği, mirasını hayır işlerinde kullanacak STK'lara bırakmak, hayır işleri yapıyor gözükerek imajını iyileştirmeye çalışmak, inançsal etkenler, moda bir trend olduğu için, becerilerini geliştirme isteği ve bunun gibi bir çok sebepler sıralanabilir. Kurumsal gönüllüleri gönüllü olmaya iten sebepler ise, kurumun yöneticisinin gözüne girme, gönüllülükte başarılı olarak kariyer fırsatı yaratma, kurumsal açıdan toplumda iyi şirket imajı yaratma, sosyal sorumluluk bilincinde olma, pazarda rakiplere karşı rekabet avantajı

sağlama, vergiden muafiyet ve bunun gibi etkenler sıralanabilir (AFL Club Management Program, 2004: 8; Özmutaf, 2007: 153-154).

2.2. Gönüllülük Keyfilik Değildir

Gönüllülerin hizmet verdiği sivil toplum kuruluşuna karşı kuruluşun diğer paydaşlarına göre en az seviyede sorumlulukları vardır. Fakat bir sivil toplum kuruluşunun gönüllüsü olduktan ve bir görevle görevlendirildikten sonra gönüllünün o işi isteyerek gönülden yapması gerekir. Gönüllünün üzerine aldığı işleri yapmaması, geciktirmesi ya da önemsememesi gönüllüden beklenmeyecek davranışlardır. Sivil toplum kuruluşları her ne kadar amatör bir ruhla yönetiliyor olsa da profesyonelliği kaybetmemesi, sivil toplum kuruluşlarının misyonlarını gerçekleştirebilmeleri için oldukça önemlidir. Bu açıdan gönüllünün istediği işi kendisi seçtikten sonra bu işi profesyonel bir şekilde yerine getirmesi gerekmektedir (Özden, 2008: 58).

2.3. Gönüllülüğün Sivil Toplum Kuruluşları Açısından Önemi

Gönüllü kuruluşlarda insan kaynaklarının önemli bir çoğunluğunu oluşturan gönüllüler, kuruluşun gücünü belirleyen önemli göstergelerdendir. Geniş ve nitelikli gönüllü tabanı, gönüllü kuruluşun parasal imkânlarıyla belki de hiçbir zaman sahip olamayacağı insan kaynağını, maddi bir harcama yapmadan kullanabilmesi anlamına gelmektedir. Bunun yanında STK'ların kısıtlı bütçelerle gerçekleştirmek istedikleri hizmetler, sahip oldukları gönüllü tabanının katılım ve katkıları ile mümkün hale gelebilmektedir (Akatay, 2008: 125-125).

Gönüllüler, sivil toplum kuruluşlarının misyonlarının gerçekleştirilmesinden başlayarak STK'lara çok yönlü faydalar sağlamaktadırlar. Öncelikle STK'ların nitelikli gönüllü sayısı STK'ların başarılarının bir göstergesidir. Bunun yanında bütün gönüllülerin farklı bilgi ve becerilere sahip olmaları ve aynı zamanda yenilikçi ve girişimci olmaları kurum adına fayda sağlayacak bir durumdur. Böylelikle STK'lar bir olayı birçok farklı gözden görebilmekte ve özgün yeni bakış açıları edinebilmektedirler. Her yeni ve profesyonel katkı kurumun verimliliği adına somut kazanımlar sağlamaktadır.

Gönüllüler, sivil toplum kuruluşlarının toplumdaki temsilcileri oldukları kadar aynı zamanda sivil toplum kuruluşları içerisinde toplumun temsilcileridirler. Toplumun gereksinimini bilen, toplumun temsilcisi olan gönüllüler STK'lara katkı sağlayarak kurumun faaliyetlerini geliştirebilir ve farklı projelerin üretilmesinde fikir ortaya koyarak kurumun etkinliğinin artmasında fayda sağlayabilirler.

Bütün bu açılardan gönüllü kaynağın etkili kullanımı, sivil toplum kuruluşlarının toplum tarafından tanınmasında ve benimsenmesinde önemli bir avantaj sunmaktadır. Gönüllüleri ve gönüllü faaliyetleri etkin olan sivil toplum kuruluşlarının hizmet kalitesinin ve sürdürülebilirliğinin, dolayısıyla rekabet gücünün bariz şekilde emsallerinden üstün olduğu açıkça gözlenebilmektedir.

3. Gönüllü Yönetimi

Ortak hedefler doğrultusunda; belirli bir kitleyi organize etmek, işbirliklerini arttırmak, elde edilen sonucun kaliteli düzeyde olmasını sağlamak gibi birçok sebepten dolayı kaçınılmaz bir süreç olarak karşımıza çıkan yönetim olgusu sadece kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşları için değil, gönüllü kuruluşlar için de büyük önem arz etmektedir. Sürdürülebilirlik açısından tüm sektörler için zorunlu hale gelmiş olan yönetim sürecinin, sayıları ve etkileri gittikçe artan gönüllü kuruluşların kurumsal kimlik kazanması için çoğu faaliyetlerini 'gönüllü yönetimi' kurallarına göre yürütülmesi elzem olmuştur.

3.1. Gönüllü Yönetiminin Kapsam ve Tanımı

'Gönüllü yönetimi' literatürde oldukça yeni bir kavramdır. Geçmişe bakıldığında sivil toplum kuruluşlarının fazla sayıda gönüllüsü olmayan kuruluşlar olduğu ve gönüllüler daha çok gönül bağlılığı ile tamamen amatörce gönüllülük süreci içerisinde yer almaktaydı. Günümüze gelindiğinde sivil toplum kuruluşları, sayılarının artması ve neredeyse bir zorunluluk olarak kurumsallaşması ile birlikte formel bir yapıya bürünmüştür. Bu durum ise profesyonel anlamda insan kaynağı yönetimini yani gönüllü yönetimini gerekli kılmıştır.

Gönüllü yönetimi, uygun işe gönüllü seçiminin yanı sıra gönüllülerin sürekli bilgilendirilmelerini, görev tanımının yapılarak ilgili sosyal konuda etkin ve sürdürülebilir çözümler geliştirmeyi, organizasyon ve gönüllü adına daha net bir süreç elde etmeyi, gönüllüler arasında daha eşit ve profesyonel hizmet dağılımını ve yaptıkları faaliyetlere yönelik motive edilmelerini içeren tatmin edici bir süreçtir.

Profesyonel bir gönüllü yönetiminde gönüllülerin görev tanımlarının yapılması çok önemlidir. Görev tanımlarının tam yapılmaması gönüllüler için motivasyon düşürücü nedenlerden birisi olup, bu durum gönüllülerde kafa karışıklığına yol açar ve böylelikle etkili bir hizmetin sergilenmesi önlenmiş olunur. Bunun yanında başarılı bir gönüllü yönetimi, gönüllülerin beyinlerine ve gönüllerine hitap edebilmeyi ve gönüllülük duygusunu sürekli dinamik tutabilmeyi gerektirmektedir (Citizens Information Board, 2008: 6; Sarıkaya, 2011: 65).

3.2. Türkiye’de Gönüllü Yönetimi İhtiyacı

Türkiye’de Temmuz 2015 itibari ile dernek ve vakıf olma üzere toplam 113 bin kadar sivil toplum kuruluşu faaliyet göstermekte, bu sayıya sendikalar, meslek odaları ve kooperatiflerin de eklenmesi durumunda toplam STK sayısı 150.000’i aşmaktadır. Türkiye nüfusuna oranla oldukça düşük sayılabilecek bu sayıya göre ülke genelinde ortalama her 800 kişiye bir STK düşmektedir. Üye sayısı da düşük düzeyde olup 150 bin STK’ya üye olan kadın sayısı yaklaşık 1 milyon 650 bin iken, erkek üye sayısı 7 milyon 250 bindir. Üyeler dışındaki gönüllülerin sayısı ise Türkiye’de %7 oranında kalmaktadır (DDB, 2015). STK’ların kurumsallaşma düzeyi düşük kalmakta ve bunun en büyük sebebi olarak sorunlu yönetim yapısı görülmektedir.

Gönüllüler her geçen gün daha fazla sayıda kişiye hitap etmektedir. Gönüllülerin geniş kitlelere etki ediyor olması, yaptığı hizmetin bilincinde olan, kurumun misyonunu o kurumun örgütsel vatandaşı olarak sahiplenen ve profesyonel anlamda hizmet eden gönüllülerin varlığını zorunlu kılmaktadır. Yine bu noktada etkin bir gönüllü yönetimine olan ihtiyaç gözlemlenmektedir. Bu duruma birde gönüllülerin geçmişe oranla daha çok eğitilmiş, daha yüksek motivasyona sahip, daha fazla bilgi, beceri ve donanımı olan ve sorgulayan bireyler olması profesyonel gönüllü yönetimi ihtiyacını daha fazla arttırmaktadır (Flood vd., 2005: 80).

Etkili bir gönüllü yönetimi ile gönüllüler, kurumun amaçlarını benimserler, hizmetleri verimli hale gelir, kurumun temsilcileri olduklarını bilerek hareket ederler, kurum için fikirler üretirler ve kurumun etkinlik gösterdiği alanlarda daha çok bilgi sahibi olurlar.

3.3. Gönüllü Yönetiminin Temel Aşamaları

Gönüllüler sivil toplum kuruluşları için oldukça önemlidir ve birçok sivil toplum kuruluşunun kısıtlı bütçelerle ve güçlkle yürüttükleri projeler, gönüllülerin desteğiyle mümkün hâle gelmektedir. Gönüllülerin kurumla bütünleşmesini sağlayarak ve potansiyellerini ortaya çıkararak kaliteli bir sonuç elde etmek etkili bir gönüllü yönetimiyle gerçekleşecektir. Gönüllü yönetimi süreci sekiz temel aşamadan oluşmaktadır:

1. Gönüllülerin görev çerçevelerinin belirlenmesi ve tanımlanması
2. Gönüllülere ulaşma
3. Gönüllülerin kuruma oryantasyonu
4. Görevlendirme ve seçim
5. Kurum içi eğitim
6. Gönüllülerin motivasyonu
7. Performans değerlendirme
8. Ödüllendirme

3.4. Gönüllü Yöneticisi

Gönüllü yönetimi sürecinin aşamalarını etkin şekilde gerçekleştirilmesi için STK'ların öncelikle görevini profesyonel bir şekilde gerçekleştiren gönüllü yöneticisine ihtiyaç bulunmaktadır. Gönüllü yöneticileri, gönüllüleri, yani hiçbir karşılık beklemezsin hizmet eden grubu yönetmektedir. Bu durumun olumlu yönleri olduğu gibi olumsuz yönleri de mevcuttur. Olumlu yönlerinden birisi, bireylerin tamamen hür iradelerine bağlı olarak hizmet sunmasıdır. Yani yönetilen grup istekli ve heveslidir. Bu açıdan gönüllünün kendisiyle ilgilenen bir yöneticinin varlığından haberdar olması ve onu doğru bir şekilde yönlendireceğini bilmesi motivasyonunu ve dolayısıyla hizmet kalitesini arttıracaktır.

Olumsuz yönüne baktığımızda, bireylerin gönül bağıllığı dışında hiçbir bağlarının bulunmaması gönüllü yönetimini zorlaştırmaktadır. Kamu sektöründe olduğu gibi özel sektörde formel bir yapı mevcuttur, kurallar bellidir ve bireyler belirli bir ücret karşılığında hizmet etmektedirler. Bu açıdan da yönetilmeleri daha kolaydır. Ancak gönüllü kuruluşlarda gönüllülerin maddi açıdan bir beklentileri yoktur ve gönüllüler olumsuz bir durumla karşılaştığında ya da birçok sebepten dolayı hiçbir neden göstermeksizin gönüllülüğü bırakabilir. Böyle bireylerin yönetilmesi elbette daha zordur.

Bunun yanında etkili bir gönüllü yönetimi desteğiyle kaliteli hizmet sunan gönüllüler, toplum içinde bir grubu temsil etmektedirler, onların haklarını savunmakta ve onların gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca dezavantajlı gruplara hizmet eden STK'larda ise gönüllüler, sosyal sorunları olan bireylere yardım etmekte ve onlara toplum içerisinde yalnız olmadıklarını göstermektedirler. Yapılan bütün bu hizmetler karşılığında gönüllülerin elde edeceği en büyük çıktı manevi doyumdur. Bu doyum, hizmet ne kadar kaliteli yapılıyorsa o denli fazla hissedilecektir. Yani kaliteli bir gönüllü yönetimi ile gönüllülerin hizmetlerinin daha verimli hale getirilmesi hem gönüllü açısından, hem hizmet sunulan grup açısından, hem de kurumun amaçlarını gerçekleştirmesi açısından oldukça önemlidir.

Sivil toplum kuruluşlarının en önemli unsurları olan gönüllülerin profesyonel bir şekilde yönetilmesi açısından öncelikle yukarıda belirtilmiş olan bütün faktörler dikkate alınarak uygun bir planlama yapılmalı ve gönüllü yönetim süreci oluşturulmalıdır. Biz bu çalışmamızda sekiz aşamalı sürecin performans değerlendirme aşamasına yoğunlaşacağız.

4. Performans Değerlendirme

Genel olarak bir sivil toplum kuruluşu açısından bakıldığında STK'ların esas misyonlarından sapmamaları için, stratejik hedeflerine ne ölçüde ulaştıklarını ölçmeleri gerekmektedir. Bu da performanslarını değerlendirme aşaması ile olur. Ancak, STK'ların performans ölçüm ve yönetim sistemi, özel sektörde olduğu gibi sadece finansal performansa bağlı değildir. Bunun ötesinde finansal olmayan alanlardaki performanslar

da dikkate alınmalıdır. Bütün bu süreçleri gerçekleştirmek için STK'ların kendine has performans ölçüm sistemine ihtiyaçları vardır. Genel olarak STK'ların performansı ölçülürken kurumun verimliliği, üretkenliği ve etkililiği ölçülerek performansı değerlendirilebilir. Özetle STK'lar, verimli çalışabilmeleri ve varlıklarını sürdürebilmeleri için performans değerlendirmesi ve yönetimi yapmak zorundadırlar. Çünkü performans ölçümü ile organizasyonun genel olarak ne kadar başarılı olduğu, toplumun isteklerini karşılayıp karşılayamadığı ve planlanan gelişmelerin gerçekleşip gerçekleşmediği belirlenmektedir (Coşkun, 2006: 104-106).

4.1. Gönüllü Kuruluşlarda Performans Değerlendirme İhtiyacı

Performans değerlendirme sürecinin içerisinde gönüllülerin de performansının değerlendirilmesi aşaması mevcuttur. Gönüllünün değerlendirilmesi, gönüllülerin gerçekleştirdiği faaliyetlerin, bu faaliyetleri gerçekleştirirken gösterdiği performansın ve elde edilen çıktının değerlendirilmesidir. Bu ölçümler daha önce de belirtildiği gibi STK'ların kendi bünyesinde oluşturduğu performans ölçüm sistemi ile yapılabilecektir.

Sivil toplum kuruluşlarının değerlendirilmesi zor bir iştir. Çünkü STK'larda maddi beklentilerden çok manevi beklentiler ön plandadır. Bunun yanında bir gönüllü açısından düşünüldüğünde, zaten gönüllü olarak katıldığı bir kurumun gerçekleştirdiği bir faaliyet sonunda performansının değerlendirileceğini beklemez. Ancak gönüllü açısından performans değerlendirmenin olumlu etkileri de söz konusudur. Gönüllünün değerlendirilmesi, yaptığı işten geribildirim alması bakımından ve kurumun profesyonel olarak yapılan hizmetleri takip ediyor olması bakımından gönüllünün motive olmasını sağlar. Bunun yanında kurum açısından değerlendirildiğinde ise gönüllüyü takip edebilme imkânı sağlar. Böylelikle gönüllünün görevine uygunluğu, hangi gönüllünün nasıl görevlendirileceği gibi önemli kararların sağlıklı bir şekilde verilmesi açısından fayda oluşturur. Aynı zamanda gönüllünün eksik olduğu alanlarda eğitilmesi için de bir fırsat sağlar (Yaman, 2005: 57).

Genel olarak bakıldığında bir birey gönüllü hizmetlere katılıyor da olsa kurum içerisinde bulunduğu sürece değerlendirme aşaması süreklilik arz edecektir. Gönüllü belirli aralıklarla belirli amaçlarla değerlendirilecektir. Kuruma kabul edilme sürecinde beceri, tecrübe ve beklenen özellikleri açısından değerlendirilirken, sonrasında gösterdiği performansla değerlendirilir. Dolayısıyla gönüllünün, kişisel gelişimi,

gönüllülerle etkileşimi, görevini benimsemesi ve kurumu içselleştirmesi gibi özellikleri performansını belirleyecek unsurlar arasında yer alır (Serbest, 2003: 48).

Performans değerlendirme sonucunda olumlu çıktıların elde edilmesi ile birlikte gönüllülerin ödüllendirilmesi çok önemlidir. Gönüllü faaliyetlerde, gönüllülerin motivasyonu yapılan işin pozitif değerini artırır. Bu bakımdan gönüllüler ödüllendirilerek motive edilmelidir.

4.2. Gönüllülerin Performans Değerlendirmesi

Sivil toplum kuruluşlarının gönüllülerine ilişkin bilgileri toplaması ve gerekli olduğunda bunlardan istatistikî bilgi alabilmesi, kurumun ileride yapacağı plânlama faaliyetlerine de zemin hazırlayacaktır. Gönüllü yönetiminin ilk safhası olan plânlama, gönüllü bilgilerinin mevcudiyeti ile daha gerçekçi bir şekilde yapılabilecektir. Bununla ilgili olarak yurt dışında yapılmış bazı bilgisayar yazılımları mevcuttur. Bu yazılımlar sayesinde gönüllülerin neler yaptıkları, nerede başarılı oldukları, bir daha kendilerine ne gibi görevler verilebileceği, ne gibi görevlerin verilmemesi gerektiği ve benzeri bilgiler kolaylıkla elde edilebilmektedir. Belki çok gelişmiş yazılım programlarıyla değilse de en azından Excel, Access vb. hazır programlar ile her sivil toplum kuruluşu bir gönüllü veri tabanı oluşturmalıdır.

İstihdam sağlayan temel alanlar olarak kamu kesimi ve özel sektörde personele verilen görevin ne düzeyde başarıldığını gösteren davranış ölçme cetvelleri geliştirilmiştir. Performans değerlendirme formu adını taşıyan, kurumların ve iş yerlerinin özelliklerine göre belirlenmiş, kurumun ve çalışanların başarısını ve verimliliğini ölçen çok farklı değerlendirme cetvelleri kullanılmaktadır. Literatüre geçmiş grafik değerlendirme, puanlama, kontrol listesi, derecelendirme, zorunlu seçim, puan tahsis, davranışsal değerlendirme, ikili karşılaştırma ve 360 derece performans değerlendirme gibi birçok performans değerlendirme yöntemleri bulunmaktadır.

Kamu sektöründe ve özel sektörde başarılı olsa da yönetici görüşleri odaklı klasik performans değerlendirme yöntemlerinin gönüllü kuruluşlarda sağlıklı bir sonuç vermesi mümkün görünmemektedir. Gönüllü hizmeti sunan ve bu hizmetten yararlanan kişilerin tatmin derecesini esas alan performans değerlendirme modeli STK'lar için daha elverişli olacaktır.

Gönüllü kuruluşlar, kâr beklentisi olmayan gönüllü personeli yetenek ve ilgileri doğrultusunda daha verimli olacağı birimlerde çalıştırılmalıdır. Gönüllülerle doğru zamanda doğru geribildirimler verilmeli, hizmetleri değerlendirmeye tabi tutulmalı, yaptıkları işlere, gösterdikleri performanslara dair gözlemler ve ölçümler yapılmalı, kurumda önceden belirlenmiş kriterlere göre yorumlanarak ilgililere bildirilmelidir.

Değerlendirme gönüllüler açısından motive edici olabilir. Gönüllülerin kendilerinden beklenen hizmeti ne derece başardıklarını öğrenme hakları vardır. Olumlu değerlendirmeler gönüllünün onaylanması için bir temel oluştururlar. Olumsuz değerlendirmeler ise gönüllünün kendisini geliştirmesi gereken alanları belirlemede yardımcı olurlar.

Samimi ilişkilerin daha yoğun olduğu gönüllü faaliyetlerin objektif değerlendirmeye tabi tutulması kolay değildir. Ne var ki, sayıları yanında nitelikleri de artan ve belli hizmet dallarında uzmanlaşmaya başlayan gönüllü kuruluşlarda belirli bir program uygulanması ve somut çıktılar elde edilmesi sebebiyle gönüllü çalışmaların değerlendirilmesi de zorunlu hale gelmiştir. Kaldı ki, proje bazında ve fon desteği alarak faaliyet yürütme alışkanlığının STK'lar arasında hızla yayılması performans değerlendirme kültürünün gelişmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

4.3. Gönüllü Kuruluşların Performans Değerlendirmesi

Performans değerlendirme gönüllünün yanı sıra kuruluşun kendini geliştirmesine yardımcı olur. Değerlendirme sonucunda risk olan birimlerde önceden önlem alınır ki sonradan probleme dönüşmesin. Yapılan her değerlendirmenin belgeleri saklanmalıdır.

Gönüllü faaliyetleri yanında gönüllü kuruluşun hizmet kalitesini arttırması için vizyondaki hedeflerine ulaşp ulaşmadığını kontrol ederek kuruluşunun etkinliğini ölçmesi gerekir. Özel sektörde kuruluşları elde ettikleri gelirlerle değerlendirilirken sivil toplum kuruluşları elde edilen gelirden ziyade doğrudan insana yönelik hizmetleriyle değerlendirilmelidir. Genel olarak bir sivil toplum kuruluşu açısından bakıldığında STK'ların esas misyonlarından sapmamaları için stratejik hedeflerine ne ölçüde ulaştıklarını ölçmeleri gerekmektedir. Bu da performanslarını değerlendirilme aşaması ile olur. Ancak STK'ların performans ölçüm ve yönetim sistemi, özel kuruluşlarda olduğu

gibi sadece finansal performansa bağılı değildir. Bunun ötesinde finansla ilgisi olmayan alanlardaki performanslar da dikkate alınmalıdır. Bütün bu süreçleri gerçekleştirmek için STK'ların performans ölçüm sistemine ihtiyaçları vardır. Genel olarak STK'ların performansı ölçülürken kurumun verimliliği, üretkenliği ve etkililiği ölçülerek performansı değerlendirilebilir.

Kurum ve kuruluşların etkinliklerin devamlılığı ve hizmetin sürdürülebilirliği için yapmış oldukları çalışmaların sonuçlarını çıkarmaları gerekmektedir. Hizmet kuruluşlarında kendi arzusuyla ücretsiz çalışan gönüllülerinin, yaptıkları işlerin derecelendirilmesi, yetenekli oluşu, kuruma olumlu yararlar sağlamsının sonucunda çalışmalarının değerlendirilmesi ve olumlu geri bildirimlerin alınması gönüllü çalışanın devamlılığı sağlanmış olur.

4.4. Sağlıklı Bir Değerlendirmenin Esasları

İstanbul'da bazı belediyelerin ve ülke çapında faaliyet gösteren bazı STK'ların 'gönüllü programı geliştirme' çalışmaları, gönüllülerin performans değerlendirmesine ilişkin yeni bir model önerisinde yararlanılması gereken çalışmalardır. Bu bilgilere göre, değerlendirme boyunca sakin bir ortam sağlanması, gönüllülerin güçlü yönleri vurgulanarak ardından geliştirilmesi gereken yönlerine dikkat çekilmesi ve somut örneklerle desteklenmesi, gönüllülerin yorumlarının dinlenerek yönetim tarafından değerlendirilmesi gerekir.

1. Gönüllü çalışanlar performans ölçümlerinin yapılmasını, çalışmalarının ne düzeyde olduğunu, beklenen performansı sergileyip sergilemediklerini öğrenmek isterler. Zira hangi alanlarda başarılı olduklarını, üstlendikleri görevde başarılı olup olmadıklarını, aynı zamanda hangi alanlarda zayıf kaldıklarını öğrenip, eksik yönlerini tamamlama fırsatı elde etmek isterler.
2. Performans ölçümü yapılırken doğru ölçütler kullanılmalıdır. Ortamın dikkat dağıtmayan ve davranış değişikliğine neden olacak etkenlerden uzak olması gerekmektedir. Performans ölçümü yapılırken doğal gözleme de başvurulmalıdır ki gönüllünün gerçek davranışları ölçülebilsin.

3. Değerlendirme sonuçları gönüllünün motivasyonunu kırmadan açıklanmalıdır. Değerlendirme ölçütü kişilik özelliklerini değil çalışma şeklini ölçmelidir. Gönüllü, değerlendirme sonucunu reddetme hakkına sahiptir.
4. Değerlendirmeler iki türlü yapılabilir. Belirli aralıkla performans değerlendirmesi şeklinde toplantı haline dönüştürülebilir. Ya da gönüllüler belli aralıkla gözlemlenip yaptıkları işleri hakkında ne düşündükleri samimi ortamlarda, mesela birlikte çay kahve içerken sorulabilir.
5. Gelecekte soruna dönüşebilecek riskli alanları belirleyip önlem almak zorlukları azaltmak adına iyi bir yöntem olabilir.
6. Değerlendirmeler resmi olarak yapılmasa bile kaydı tutulmalıdır. Ölçüm esnasında gönüllünün bütün davranışları kayıt altına alınmalıdır. Gönüllünün sergilediği olumlu ve olumsuz davranışları göz önünde tutulmalıdır. Özellikle gönüllünün problem yaşadığı alanlarda ya da hizmet esnasında gösterdiği problem davranışları gelişmeyi takip etmek için gerekli olacaktır. Bütün değerlendirmeler gizli tutulmalıdır.

4.4.1. Değerlendirme esnasında özen gösterilmesi gereken ilkeler

Kadıköy Belediyesi'nin resmi internet sitesinden paylaştığı gönüllü değerlendirme kriterleri sıralanırken, değerlendirme esnasında özen gösterilmesi gereken şu maddeler sayılmıştır:

1. Yorumların adil olduğundan emin olunmalıdır.
2. Kişiyeye değil, işe odaklanılmalıdır.
3. Disiplinle ilgili prosedürler için organizasyonun kuralları takip edilmelidir. Bu kurallar oryantasyon aşamasında gönüllüye anlatılmış olmalıdır.

4.4.2. Değerlendirme sonrasında atılması gereken adımlar

Adı geçen belediyenin sitesinde gönüllü değerlendirme süreci sonrasında ise şu adımların atılması gerektiği vurgulanmıştır:

1. Ek eğitim ya da süper vizyon eğitimi

2. Yeni bir görev verme
3. Görevden uzaklaştırma
4. Kişiyi organizasyondan uzaklaştırma.
5. Gönüllüler değerlendirme hakkında itiraz hakkına sahip olmalıdır. Böyle bir haklarının bulunduğu gönüllülere oryantasyon aşamasında bildirilmelidir.

4.4.3. Çift Yönlü Değerlendirme

Çift yönlü değerlendirme programı, hem gönüllüyü hem de programı değerlendirmede kolaylık sağlar. Düzenli değerlendirmeler organizasyonun ve gönüllülerin ihtiyaçlarını karşılamaya yardım eder. Program değerlendirmeleri gönüllü memnuniyetini artırmayı, programı geliştirmeyi, verimliliği arttırmayı ve maliyeti azaltmayı, problemleri ve çözümlerini tanımlayabilmeyi neyin işleyip neyin işlemediğini belirlemeyi sağlar.

Gönüllünün değerlendirilmesi programın da değerlendirildiği anlamına gelmez. Program değerlendirmeleri aracılığı ile yürütülen projenin de değerlendirilmesi sağlanabilir. İki yönlü ölçüm yapmak hem programı hem de gönüllüyü değerlendirmek için rahatlık sağlar. Sürekli yapılan ölçümler gönüllülerin isteklerini belirtemeye ve yerine getirmeyi sağlar.

Gönüllünün değerlendirilmesi gönüllünün yaptıkları işlere gösterdikleri performanslara ilişkin ölçümlerin kurumda önceden belirlenmiş birtakım kriterlere göre yorumlanmasıdır. Değerlendirme işi doğası gereği zor bir iştir. Çünkü bir gönüllü, bir sivil toplum kuruluşuna katılırken genellikle herhangi bir faaliyet sonunda değerlendirilmeyi amaçlamaz. Buna rağmen gönüllüler, değerlendirmelerin yararlı yönleri sebebiyle göz ardı edilemeyeceğini de anlayabilirler.

Gönüllülerin değerlendirilmesinin bir başka faydası, verilen hizmetlere objektiflik katabilmesidir. Bunun dışında değerlendirme, kurum içinde yükselme, rotasyon ve diğer yatay-dikey görevlendirmelerde temel teşkil edecektir. Kurumda değerlendirme için kullanılacak performans ya da diğer tür standartların yazılı olması beklenir. Ancak aranması gereken tek şart, bunların değerlendirilecek kişi tarafından bilinmesidir.

Kurum içinde yapılacak bu tür değerlendirilmelerin muhafazası ve gönüllülere ait özel bir takım bilgilerin özenle saklanması gerekmektedir. Kurum içinde değerlendirme işleminin kimin tarafından yapılacağı ise doğal olarak kurumdan kuruma değişiklik arz edebilecektir. Çalışan sayısı ya da faaliyet ağı nispeten büyük olan kurumlarda bu iş, ayrı bir ekip tarafından yürütülebilirken, daha küçük ölçekli STK'larda müdür veya bu iş için görevlendirilen bir yönetici ya da gönüllü yöneticisi tarafından yapılabilir. (EDAM, 2003).

Performans değerlendirme sonucunda gönüllü çalışanların ödüllendirilmesi gönüllülerin güdülenmesine ve daha istekli çalışmalarına neden olur. Bu da hem kurumun ilerlemesine olumlu katkılar yapar hem de gönüllünün devamlılığı sağlanmış olur. İki yönlü değerlendirme gönüllünün kurum hakkında güvenini arttırmasına ve daha istekli çalışmasına hizmet eder. Aynı zamanda gönüllünün kendisini daha iyi tanımasına ve yeteneklerini ortaya çıkarmasına yardımcı olur. Böylece gönüllünün daha yararlı olacağı birimde çalışmasına da yol açılmış olur.

5. Gönüllü Kuruluşlarda Performans Değerlendirme Sistemi

Kamu ve özel sektör çalışanlarına uygulanan çeşitli performans değerlendirme sistem ve tekniklerinden de yararlanarak gönüllü kuruluşların yapısal özelliklerine uygun şekilde gönüllü değerlendirme modelleri geliştirilmesine şiddetle ihtiyaç duyulmaktadır. Zira, gerek nitelik gerekse nicelik açısından dünyada olduğu gibi ülkemizde de artarak devam eden gönüllü kuruluşlarda nitelikli gönüllü katılımının belirgin bir yükselişe geçmesi gönüllü yönetimi ilkelerine riayet etmekle ve gönüllü performansını STK'lara özgü bir modelle değerlendirmeye de bağlıdır.

5.1. Gönüllü Performans Değerlendirme Formu

Her hangi bir performans değerlendirme formunda aşağıdaki örnekte yer verilen bilgilere benzer sorular yöneltilerek oluşturulacak cetveller gönüllülerin çalışma potansiyellerini ölçme aracı olarak kullanılabilir:

Şekil 1: Gönüllü Performans Değerlendirme Formu

Adı-Soyadı	Birimi				
Görevi	Değerlendirme tarihi				
BECERİ / DÜZEY	Çok İyi	İyi	Orta	Zayıf	Kötü
1. İş birliği potansiyeli					
2. İş planlama ve organizasyon becerisi					
3. İşe merak ve istek duyması					
4. Kişisel bakımına özen göstermesi					
5. Meşakkatli koşullarda çalışma arzusu					
6. Meslek bilgisi					
7. Kendine güveni					
8. İfade yeteneği					
9. Düzenli çalışma alışkanlığı					
10. İş disiplinine önem vermesi					
11. Verimlilik ve çalışma kapasitesi					
12. Problem çözme becerisi					
13. Sorumluluk alma yetisi					
14. Ekip çalışmalarına yatkınlığı					
15. Değişikliğe adaptasyon becerisi					
16. Ekip arkadaşlarıyla uyumu					
17. Sağlık ve güvenliğe dikkat etmesi					
18. Sebat göstermesi					

19. Kişi haklarına saygılı olması					
20. İnsan ilişkileri					
21. Ekip arkadaşlarıyla kaynaşması					

Kurumun, projenin ya da katılımcı gönüllü kitlenin yapısına göre bazı ölçüm maddelerinden sarf-ı nazar edilebileceği gibi yeni maddelerin ilave edilmesi de mümkündür. Nitelikli gönüllü gruplarında bazı bilgiler mahrem alan içinde görülebilmekte ve yöneltilen soru karşısında rahatsız olabilmekte, hatta ürkerek projeye katkı yapmaktan vaz geçebilmektedir. Bu husus göz önünde bulundurularak her çalışma için ayrı form düzenlenmeli ve gönüllü performans değerlendirme formunda gönüllü grubunun hassasiyetleri dikkate alınarak gerekli ilave ve çıkarmalar yapılmalıdır.

5.2. Gönüllü Öz Değerlendirme Formu

Gönüllülerin performansını sadece dış gözlemcilere dayanarak değerlendirmek yeterli olmayacaktır. Gönüllünün iç gözlem tekniğiyle kendisini değerlendirmesi daha dengeli, yapıcı ve gönüllüyü kurumda kalıcı kılan bir netice doğuracaktır. Bunun için gönüllülerin kendi kendilerini değerlendirmelerine hizmet edecek formlar geliştirilebilir.

Gönüllüler için öz değerlendirme formları düzenlenirken aşağıdaki örnekte sıralanan sorulara yer verilerek gönüllünün bu soruları cevaplaması istenebilir. Gönüllünün özeleştirisini de barındıran bu tür bir değerlendirme kuruluş için olduğu gibi gönüllü için de daha yapıcı bir sonuç doğurabilecektir.

Şekil 2: Gönüllü Özdeğerlendirme Formu

Adı-Soyadı	Birimi
Görevi	Değerlendirme tarihi
1. Uygulanan faaliyette ne öğrendim?	
2. Hangi temada zorlandım?	
3. Hangisini iyi yaptım?	
4. Baskın yönlerim neler?	

5. Sonraki çalışmalarda nelere dikkat edeceğim?	
6. Eksik yönlerim var mı?	
7. Hangi alanda eksik yönlerim var?	
8. Hangi alanlarda zorlandım?	
9. Kendimi nasıl geliştirebilirim?	
10. Şu hususu da belirtmekte yarar görüyorum:	

Gönüllü öz değerlendirme formunda projeye ya da gönüllü grubunun yapısına göre değişiklikler yapılabilir. Gönüllülere yönelik soru cetvellerinde öngörülemeyen sorular için kendilerine inisiyatif tanıyan bir yer ayırmakta yarar bulunmaktadır.

5.3. 360 Derece Performans Değerlendirme Modeli

360 derece performans değerlendirme yöntemi, çalışanın performansının; çalışanın iş arkadaşlarından, yöneticilerinden, üstlerinden, kendisine doğrudan rapor verenlerden (astlar), iç ve dış müşterilerinden, parçası olduğu proje takımlarının diğer üyelerinden ve de kendisinden derlenen spesifik iş performansı bilgilerinin ışığında değerlendirilmesi sürecidir (Vinson, 1996).

Geleneksel performans yaklaşımında çalışana sadece üstü tarafından geribildirim verilmesine karşılık, 360 derece performans değerlendirme yöntemi, çalışanın performansını gözlemleyen daha geniş bir grubun çalışana geribildirim vermesine olanak sağlamaktadır (Yüce, 2003).

Bir taraftan kuruluşun bütün fonksiyonlarının ahenkli bir şekilde çalışmasının teminatı, öbür taraftan hem kuruluşa hem de çalışanlara geri bildirim vermesi açısından yönetsel yapının en önemli dayanağı olarak betimleyebileceğimiz **360 derece performans değerlendirme yöntemi**, kurum hedefleriyle ilişkilendirilir, çalışanlara iyi anlatılır ve eğitimlerle pekiştirilip izlenirse, iyi sonuçlar verecektir. Ayrıca, değerlendirilenin elde edilen sonuçlara sahip çıkması, performans hedefi belirlemesi ve sonuçlardan sorumlu tutulması, başarı düzeyini olumlu yönde etkileyecektir (Bayram, 2005:63).

Çalışanların belirli ölçütlerle, başarı durumları göz önünde bulundurularak yapılan bir değerlendirme olan sıralama ve derecelendirme gibi klasik yöntemlerin yanında kritik olay yöntemi, amaçlara göre değerlendirme yöntemi, davranışsal beklenti yöntemi, ölçekler aracılığıyla değerlendirme yöntemi, grafik değerlendirme yöntemi, puanlandırma cetvelleri, özdeğerlendirme, kompozisyon yöntemi gibi daha modern performans değerlendirme yöntemleri arasında, 1990'lı yıllardan itibaren Amerika ve Avrupa'da hızla yaygınlık kazanan 360 derece değerlendirme yöntemini üçüncü sektörde çalışan ve gönüllülerin performansını değerlendirmek için de kullanmak mümkün ve gereklidir.

Performans değerlendirme gönüllü ve çalışanların iş gücünü arttırmak ve kendilerini değerlendirmeleri, gönüllü kuruluşa sağladıkları fayda ya da zararı öğrenmeleri açısından önemlidir. Böylece çalışanın ya da gönüllünün kendini tanımasına yardımcı olur. Bu da gönüllüye ya da çalışana hangi alanlarda ve düzeyde verimli olabileceğinin cevabını öğrenmesine yardımcı olur. Yapılan değerlendirmeler personelin ya da gönüllünün alacağı görevde sorun yaşamamasına, işini ya da hizmetini severek yapmasına yardımcı olur. İnsan kaynakları biriminin gözlem ve ölçümü sunucunda görev verilmeden önce kişi hakkında daha kolay karar verilmesini sağlar.

5.3.1. 360 Derece Değerlendirme Yönteminin Yararları

1. Çoklu değerlendiriciler modele dahil olduğu için daha objektif bir sonuç elde edilir.
2. Gönüllü, çevresinde nasıl bir imaja sahip olduğu ve sunduğu gönüllü hizmetin nasıl algılandığına ilişkin bilgi edinir.
3. Gönüllü, değerlerine ve yeteneklerine göre görevlendirilir.
4. Yapılan işin sonucunda değerlendirmeyeyle etkili geri bildirim alınır.
5. Yöneticiler, çalışan ve gönüllülerin yetenekleri, işi kavrama becerileri, bilgi düzeyleri ve kendini geliştirme iradeleri hakkında fikir sahibi olurlar.

5.3.2. 360 Derece Gönüllü Performans Değerlendirme Modeli

Mükemmel olduğunu iddia etmek mümkün değilse de 360 Derece Performans Değerlendirme Modeli gönüllü kuruluşların ve gönüllülerin performansının ölçülmesinde bir model olarak kullanılabilir. Modelin ölçümü yapan ve hakkında ölçüm yapılan kişiye ilişkin verileri gönüllüye uyarlanarak şu şekilde düzenlenebilir:

Şekil 3: 360 Derece Performans Değerlendirme Formu-Giriş

ÖLÇÜM YAPAN KİŞİ		Ölçümü yapılan kişi	
Yönetim Kurulu üyesi		Adı Soyadı	Yöneticisi
Müdür			Gönüllü personeli
Sekreter		Görevi	Personel arkadaşı
Çalışan			Kişinin kendisi
Gönüllü			Hizmet alan kişi
Hizmet alan			Diğer ...
Hizmetli			

Ölçüm yapan kişi sütununa, gönüllü kuruluşun faaliyet alanına ve kadro büyüklüğüne göre ilaveler ya da çıkarmalar yapılabilir. Aynı şekilde hakkında ölçüm yapılan kişi sütununa gönüllünün çalıştığı birime ya da projeye göre ilaveler ya da çıkarmalar yapılabilir.

Performansı ölçülecek gönüllüye ilişkin görüş belirten ilgili kişilerin kanaatleri 1 ila 6 arasındaki sayılarla kesinlik derecelerine ayrılarak şu şekilde bir şablon geliştirilmiştir:

Şekil 4: 360 Derece Performans Değerlendirme Formu- Varsayılan Belirtme Çizelgesi

VARSAYILAN BELİRTME ÇİZELGESİ					
Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum
1	2	3	4	5	6

Performansın dengeli bir şekilde ölçülmesi için 6'lı ölçek belirlenmesi istatistik biliminin önerileriyle uyum sağlamamaktadır. Örnek olarak, kanaat ölçmede en sosyal bilimlerin en çok başvurduğu teknik olan likert ölçeğini esas alacak olursak, çift yerine tek rakamlı bir ölçek oluşturulması gerekecektir. Zira çift rakamlı ölçeklerde dengeli ölçüm sağlanamamaktadır. Ölçmek istediğimiz kanaati hassasiyet derecesine göre 3'lü, 5'li ya da 7'li ölçekler kullanarak ölçebiliriz. Ayrıca, 'kısmen katılmıyorum' şıkkını olumsuz formda değil, aynı anlama geldiği için 'kısmen katılıyorum' şeklinde ifade etmek daha uygun olacaktır. Bu ölçekte 6 numara ile kodlanan bu seçenek 3 numara ile kodlanan 'kısmen katılmıyorum' seçeneğiyle aynı anlama geldiği için onun yerine konabilir ve esasen bu ölçek 5'li likert ölçeği olarak kabul edilebilir. Ayrıca, likert ölçeğinde zıt iki uç arasında sıralı ve dengeli bir dağılım gerektiği halde yukarıda alıntılanan belirtme çizelgesinde bu kurala riayet edilmediği görülmektedir. Aynı şekilde gönüllünün meziyetlerini ölçen bir formda ilk seçenek olarak en kötünün sunulması mantıklı olmadığından sıralamayı en olumlu kanaat için atanan rakamla başlatmak daha uygun olacaktır. Zira, gönüllüler zaten ölçülen becerilere ortanın üstünde ve iyi düzeyde sahip oldukları için gönüllü bir aktiviteye isteyerek ve severek katkı yapmaktadır.

Bu durumda bizim uygulanmasını önerdiğimiz ölçek şu şekilde olmaktadır:

- 1) Kesinlikle Katılmıyorum, 2) Katılmıyorum, 3) Kısmen Katılıyorum, 4) Katılıyorum
- 5) Kesinlikle Katılıyorum

Ancak, forma yansıtırken bu sıralamayı sondan başa doğru yapmak cevaplayanın kolaylıkla takip etmesi açısından daha uygundur. Okullardaki eski not sisteminde 5 en iyi, 1 de en kötü not olarak kullanıldığından en olumlu kanaati 5 ile en olumsuz kanaati de 1 ile karşılamak makuldür.

Şekil 5: 360 Derece Performans Değerlendirme Formu- Önerilen Belirtme Çizelgesi

ÖNERİLEN BELİRTME ÇİZELGESİ				
Kesinlikle Katılıyorum	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Katılmıyorum	Kesinlikle Katılmıyorum
5	4	3	2	1

360 Derece Gönüllü Performans Değerlendirme Modeli'nde gönüllü kuruluşların performansının ölçülmesi; güdüleme, öz gelişimi sağlama, uygulama, ölçme, teknik beceri, kişisel bütünlük, genel liderlik profili gibi yedi başlık altında yöneltilen 38 soru ile gerçekleştirilmektedir:

Şekil 6: 360 Derece Performans Değerlendirme Formu-Gövde

I- GÜDÜLEME	5	4	3	2	1
1- Gönüllünün isteklerini belirtmesine yardımcı olur					
2- Verimli çalışan gönüllüyü ödüllendirir					
3- Gönüllüyü en iyi şekilde çalışması için motive eder					
4- Gönüllü çalışanlara yardım eder					
II- ÖZ GELİŞİMİ SAĞLAMA					
5- Gönüllünün mesleki gelişimine yardımcı olur					
6- Kurumda eğitimler düzenler					
7- Örnek kişilik sunar					

8- Kurumun gelişimi hakkında gönüllülerin fikirlerini alır					
III- UYGULAMA					
9- Görevlerin kalite ilkelerine uygunluğunu önemser					
10- İşi paydos konusunda esnektir					
11- Kurumun toplam kalite yönetiminin gelişimi için etkinliklerde bulunur					
12- Yetkilerini çıkarları için kullanmaz					
13- Amaç ve hedeflerin bilincindedir					
IV- ÖLÇME					
14- Gönüllülerin çalışmalarını inceler					
15- Değerlendirmelerde dürüst ve adildir					
16- Kurumu tüm yönleriyle ölçmek için çabalar					
V- TEKNİK BECERİ					
17- İşin teknik birikimine sahiptir					
18- Sahip olduğu bilgi ve beceriyi kullanmaya isteklidir					
19- Kendisini geliştirmek için eğitimlere katılır					
20- Gerekli resmi tüm bilgilere sahiptir					
21- Kurum içinde uyumlu çalışmaya katkıda bulunur					
22- Kaynak kullanımına dikkat eder					
VI- KİŞİSEL BÜTÜNLÜK					
23- Hal ve tavırlarında sabittir					
24- Personeli hakkında yeterli bilgi sahibi olmadan onları yargılamaz					

25- Dürüstlük ve içtenlik onun için önemlidir					
26- Kibar ve saygındır					
27- Edaları, tavırları ve çalışmalarıyla örnek olur					
28- Kimseyi kayırmaz, herkese adil imkânlar sunar					
29- Özel hayatını işine yansıtmaz					
30- Kendisine anlatılanları önemser					
VII- GENEL LİDERLİK PROFİLİ					
31- Davranışları itimat vermektedir					
32- Kurumun gelişimi için ileriye görmektedir					
33- Kişilik sahibidir ve davranışları tutarlıdır					
34- Öğrenmeyi ve öğretmeyi önemser					
35- Kurumun hedef ve amaçlarına ulaşması için yol ve yöntem belirlemeye katkı yapar					
36- Herhangi bir konuda gönüllünün görüşlerine önem verir					
37- Grup çalışmasına önem verir					
38- Problem çözme becerisine sahiptir					

Yer yer müdahalelerde bulunarak STK'larda uygulanabilmek üzere uyarladığımız bu cetvel, gönüllü kuruluşun ihtiyaçları doğrultusunda kısaltılarak ya da uzatılarak uygulanabilir.

6. Sonuç ve Öneriler

Toplumumuzda nitelik ve nicelik bakımından sürekli artış gösteren gönüllü kuruluşlarda faaliyet yürüten gönüllü kişilerin bu gönüllü faaliyetleri sonucunda

değerlendirilip mükâfatlandırılması, gönüllülerin motivasyonunu yükseltmek, onların bilgi, beceri ve yeteneklerinden yararlanmak ve hiçbir maddi çıkarı olmadan hayır işlerine destek veren duyarlı insanların performansını adil olarak değerlendirmeye elverişli bir model geliştirmek gerekmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının sayılarının artması ve kurumsallaşması ile birlikte, kaliteli bir gönüllü yönetimi mecburiyet halini almıştır. Gönüllü yönetimi ile birlikte sivil toplum kuruluşları daha kontrollü, hedeflerine ulaşmada daha aktif ve daha etkili kuruluşlar olacaklardır. Bu açıdan sivil toplum kuruluşları etkili bir planlama ile verimli bir gönüllü yönetimi süreci oluşturmalıdır. Bu süreç esnasında gönüllüler yakından değerlendirilmeli ve onların istekleri göz önünde tutularak uygun faaliyete daha donanımlı bir şekilde yönlendirilmeleri sağlanmalıdır.

Gönüllülerin kuruma olan bağlılıklarını arttırmak, hizmetlerini kaliteli bir şekilde gerçekleştirmek ve STK içerisindeki performanslarını arttırmak açısından değerlendirme oldukça önemlidir. Kuruma gönül bağı ile bağlanan gönüllülerin istekliliklerinin arttırılması ve samimiyetlerinin suiistimal edilmemesi, gönüllü yönetimi aşamalarına dikkat edilmesi ve son aşamada performansları değerlendirilerek ödüllendirilmeleri gerekmektedir.

Ülkemizde hala gönüllü kuruluşların büyük çoğunluğu gönüllü yönetimini vakit ve kaynak israfı olarak görebilmekte ve bu yüzden de gönüllü yönetiminin aşamalarına özen gösterilmemekte, kuruluştaki gönüllü yöneticisi istihdam edilmemektedir. Bu çekimser tutum, gönüllü yönetimi süreci sonrasında kuruluşun elde edeceği katma değeri görememesinden kaynaklanmaktadır.

Sonuç olarak toplumsal fayda sağlamayı amaçlayan sivil toplum kuruluşlarının hedeflerine ulaşabilmesi, kaliteli bir hizmet sunabilmesi ve sürdürülebilirliğini sağlaması için sahip olduğu gönüllü kaynağa azami ölçüde özen göstermesi ve gönüllü kaynağın kuruluşa olan bağlılığını arttırmak ve daha etkili çalışmasını sağlamak adına gönüllü yönetimi sürecini profesyonel bir şekilde gerçekleştirmesi, son aşamada performans değerlendirme çalışmasını gerçekleştirerek gönüllüleri ödüllendirmesi gerekmektedir.

Kaynakça:

- AFL Club Management Program (2004), Volunteer Management for Football Clubs, Australian Football League, Australia.
- Akatay, Ayten (2008), Gönüllü Kuruluşların İnsan Kaynakları Sorunlarına Eğitsel Bir Çözüm, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, 115-137.
- Argüden, Yılmaz ve Ilgaz, Pınar (2006), Gönüllü Kuruluşların Yönetimi, ARGE Danışmanlık Yayınları, 1. Basım, İstanbul.
- Bayram, Levent. (2005). Geleneksel Performans Değerlendirme Yöntemlerine Yeni Bir Alternatif: 360 Derece Performans Değerlendirme". Sayıştay Dergisi, sayı: 62, Ankara, s.47-65.
- Camgöz, S.M. ve Alptekin, İ.N. (2006). "360 Derece Performans Değerlendirme ve Geri Bildirim: Bir Üniversite Mediko Sosyal Merkezi Birim Amirlerinin Yönetimsel Yetkinliklerini Değerlendirilmesi Üzerine Pilot Uygulama Örneği"
- [Citizens Information Board, 2008: Managing Volunteers: A Good Practice Guide, http://www.citizensinformationboard.ie/publications/providers/downloads/Managing_Volunteers_08.pdf](http://www.citizensinformationboard.ie/publications/providers/downloads/Managing_Volunteers_08.pdf), (Erişim Tarihi: 25.12.2012)
- Coşkun, Ali (2006), STK'ların Stratejik Performans Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım: Performans Karnesi, Sivil Toplum, 4 (15), s.103-117.
- Coşkun, Ali (2008), Sivil Toplum Kuruluşlarında Yönetim, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.
- DDB (Dernekler Dairesi Başkanlığı). (2015). <http://www.dernekler.gov.tr>
- EDAM. (2003). "Gönüllülük Psikolojisi ve Gönüllü Yönetimi", Sivil Toplum Dergisi, Yıl 1, Sayı 2, (Nisan-Mayıs-Haziran 2003).
- Flood, Joseph P., Eric Gardner, Kelvin Yarrell. (2005). "Managing Volunteers: Developing and Implementing an Effective Program", Proceedings of the 2005 Northeastern Recreation Research Symposium, April 10-12, New York, 80-88.
- Güder, Nafiz. (2006), STK'lar İçin Gönüllülük ve Gönüllü Yönetimi Rehberi, Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, Ankara.
- Kadıköy Belediyesi. (2015). http://insanca.kadikoy.bel.tr/gonullu_programi_gelistirmek.html
- Özden, Kemal. (2008), Sivil Toplum Kuruluşlarında Gönüllü Yönetimi, Sivil Toplum Kuruluşlarında Yönetim, Ed. Ali Coşkun, Seçkin Yayıncılık, İstanbul.

- Özmutf, M. Nezih. (2007). "Sivil Toplum Kuruluşlarının Misyonlarını Gerçekleştirmede İnsan Kaynaklarının Rolünün Gönüllü Yönetimi Yaklaşımları Bağlamında İncelenmesi", Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Isparta.
- Palabıyık, Hamit (2011), Gönüllülük ve Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım Üzerine Açıklamalar, Yönetim Bilimleri Dergisi, 9(1), s.82-113.
- Sarıkaya, Muammer (2011), "Gönüllü Yönetimi", Sosyal Hizmet Kurumlarında Yönetim, Nobel Akademik Yayıncılık, 1. Basım, Ankara.
- Serbest P., Menekşe (2003). "Kurumsal Gönüllülük ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi", İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Vinson, M.N. (1996). The Pros and Cos Of 360-Degree Feedback: Making it Work. Training & Development, 50 (4), 11-12.
- Yaman, Yılmaz (2005), Gönüllülük Psikolojisi ve Gönüllü Yönetimi, Sivil Toplum Kuruluşları İçin Yönetim Rehberi, Kaknüs Yayınları, 1. Basım, İstanbul.
- Yüce, P. (2003). 360 Derece Değerlendirme, Düşünceden Sonuca İnsan Kaynakları. İstanbul: Hayat Yayıncılık.

Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri

Tarkan OKTAY¹

Özet

Kentli nüfusun hızlı artışı ve nüfusun büyük ölçekli kentlerde yığılması dünyadaki genel trendi oluşturmaktadır. Dünya'da kentli nüfusun %41'i bir milyonun üzerinde nüfusa sahip metropollerde yaşamaktadır. Metropol kentlere özgü problemler, kentle ilgili çalışmalarda önemli bir alan durumuna gelmiştir. Ekonomik, sosyal ve siyasi değişimler kentlerin yönetim modellerini de etkilemektedir. Araştırma kapsamında Metropolitan Reform Geleneği, Kamu Tercihi Teorisi ve Yeni Bölgecilik yaklaşımlarının metropoliten yönetime bakışları incelenmektedir. Ayrıca, metropol kentlerin yönetimi konusunda dünyanın çeşitli şehirlerinde görülen uygulama modelleri, iki ana tasnif çerçevesinde analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Metropol, Metropolitan Yönetim, Büyükşehir Yönetimi, Metropolitan Reform Geleneği, Kamu Tercihi Teorisi, Yeni Bölgecilik.*

Abstract

Rapid increase in urban population and accumulation of population in big scale cities form the major trend in the globe. 41 percent of world's urban population lives in the metropol cities where population is above one million. The problems of the metropol cities have become a major research field in urban studies. Economic, social and political changes effect the administrative models of the cities. Tradition of metropolitan reform, public choice theory, and new regionalism's treatment of metropolitan city governance are investigated within the scope of this research. Additionally, case studies on the issue of metropol city governance in various global cities will be analyzed within the framework of two main classification.

Keywords: *Metropol, Metropolitan Governance, Metropolitan Reform Tradition, Public Choice Perspective, New Regionalism.*

¹ Doç. Dr. İstanbul Medeniyet Üniversitesi, e-mail: tarkan.oktay@medeniyet.edu.tr

GİRİŞ

Dünya’da kentleşme düzeyinin artması, insanlığı kentlere özgü birçok problem ile karşı karşıya getirmiştir. Kentin özelliklerine göre problemlerin içeriği ve boyutları da değişmektedir. Diğer taraftan farklı ülkelerde olmalarına rağmen problemlerin ve üretilen çözümlerin de benzeştiği gözlemlenmektedir. Kentlerdeki ortak sayılabilecek ihtiyaçların başında vatandaşların sağlıklı, güvenli, ekonomik bakımdan gelişmiş, altyapı yeterliliğine sahip, yönetim kapasitesi yüksek nitelikte kent ortamına ulaşmalarını sağlayacak bir yönetim organizasyonuna sahip olmaları gelmektedir. Dünya’da hızlı değişen ekonomik, teknolojik, siyasal ve sosyal çevre karşısında kent yönetimlerinin hizmet kalitesini korumak ve daha ileriye taşımak için yeniden organize olmaları, kentsel problemlerle ilgili temel tartışma konularından birini oluşturmaktadır.

Sanayi devrimi ile birlikte önemli gelişme gösteren yerel yönetimler, nüfus yığılmalarının ortaya çıkardığı metropol kentlerde yeni bir evreye girdi. Daha küçük ölçekler için geliştirilmiş yönetim modelleri, kentlerin ölçek büyüklüğü karşısında yetersiz kaldı. Yerel yönetimlerin dayandığı demokrasi, eşitlik, yeniden paylaşım, etkinlik, özerklik vb. kavramları temel alan uygulama modellerinin yeniden tanımlanması ihtiyacı ortaya çıktı. Bu süreçte demokrasi ile hizmet etkinliği arasında kurulmaya çalışan denge, metropoliten yönetimlerin tasarımındaki temel tartışma alanı oldu.

Metropol kentlerin yönetimi konusundaki arayışlar, uygulamacılar kadar akademik çevrelerin de önemli tartışma alanlarından biridir. Kentlerin çok yönlü niteliği ekonomi, siyaset, yönetim ve teknik gibi farklı disiplinlerde bulunan araştırmacıların metropoliten yönetim konusundaki tartışmalara katkı yapabilmesine imkan sağlamaktadır. Küreselleşme, ekonomik rekabet, yeni yönetim yaklaşımları ve teknolojik gelişmeler yönetim modellerinin tasarımını da etkiledi ve farklı yaklaşımların geliştirilmesini sağladı. Dünyadaki kentleşme seyrinin büyük kentlerin nüfusu ve sayısının artması yönünde olması, gelecek dönemlerde metropoliten yönetim konusundaki tartışmaların aynı yoğunlukta süreceğini göstermektedir.

Metropol kentlerin yönetimi ile ilgili araştırmalar temel olarak iki eksende yürümektedir. Birincisi, Kuzey Amerika ve Avrupa’da geliştirilen ve uygulama sonuçları

gözlenen metropoliten yönetim yaklaşımlarıdır. Bunlar, metropoliten alandaki yönetim yapısının tasarımı konusunda farklı kriter ve çözümler sunmaktadır. İkinci eksen, teorik yaklaşımları dışlamadan dünyadaki farklı uygulama zenginliğinden de yararlanarak karşılaştırmalı ve derinlemesine analizler ile metropol kent ve yönetimini anlama ve anlamlandırmayı hedefleyen çalışmalardır.

Metropoliten yönetimle ilgili tartışma ve araştırmalar için bir çerçeve sunarak katkı vermeyi amaçlayan bu araştırma kapsamında, ilk olarak tarihsel gelişme sırası ile Metropoliten Reform Geleneği, Kamu Tercih Yaklaşımı ve Yeni bölgecilik olarak adlandırılan metropoliten yönetim yaklaşımları temel özellikleri bakımından incelenmektedir. İkinci kısımda farklı ülkelerdeki uygulamalardan yola çıkılarak geliştirilen metropoliten yönetim tasniflerinden tercih edilen ikisi ele alınmaktadır.

1. Metropol Kent Kavramı

Dünya’da kentli nüfusun 20. yüzyılda kaydettiği önemli artış trendi, 21. yüzyılın ilk çeyreğinde de devam etmektedir. 2014 verilerine göre dünyada 3.9 milyar kişi kentlerde yaşamaktadır. 1950’lilerde dünyadaki kentli nüfus oranı %30 seviyesinde iken, günümüzde %53’e ulaşmıştır. Gelişmiş ülkelerde bu oran %78’e çıkmakta, az gelişmiş ülkelerde %48’e kadar düşmektedir. Kuzey Amerika ve Avrupa’da yüksek seviyelere ulaşan kentli nüfusun artış oranı yavaşlarken, özellikle Asya, Güney Amerika ve Afrika’da hızlı kentleşme varlığını sürdürmektedir (United Nations, 2015, s. 21-23).

Dünya’da kentli nüfus miktarının artmasına paralel olarak gelişen diğer bir durum nüfusun gittikçe büyük kentlerde yığılmasıdır. 1950’de nüfusu 10 milyonu geçen sadece iki kent New York ve Tokyo idi. 2014’de 28’e ulaşan bu sayının 2030’da 41’e çıkması beklenmektedir. 2014 verilerine göre 10 milyonu geçen kentler sırasıyla şu şekildedir; Tokyo, Delhi, Şanghay, Mexico City, Sao Paulo, Mumbai, Osaka, Pekin, New York, Kahire, Dakka, Karacı, Buenos Aires, Kalküta, İstanbul, Chongqing, Rio de Janeiro, Manila, Lagos, Los Angeles, Moskova, Guangzhou, Guangdong, Kinshasa, Paris, Shenzhen, Londra, Jakarta (United Nations, 2015, s. 86).

Birleşmiş Milletler’in 2014 yılı verilerine göre dünyadaki kentli nüfusun %11,7’si 10 milyon, %7,7’si 5-10 milyon ve %22,3’ü 1-5 milyon nüfusa sahip şehirlerde yaşamaktadır. Bu veriler, kentsel nüfusun %41,7’sinin, 1 milyonun üstündeki şehirlerde

yaşadığı anlamına gelmektedir. 2030'da bu oranın %45.3'ye ulaşacağı tahmin edilmektedir (United Nations, 2015, s. 79).

Dünya'da kentlerde yaşayan nüfusun önemli bir kısmının metropol kentlerde yer aldığı ve bu trendin devam edeceği görülmektedir. Özellikle Kuzey Amerika ve Avrupa dışındaki gelişmekte olan ve kentleşme süreci devam eden ülkelerde kırsal kesimden kentlere yönelen göç dalgalarının dengeli dağılımının sağlanamadığı ve nüfusun ülkenin birkaç ana kentine yöneldiği bir süreç yaşanmaktadır.

Tablo 1. Dünya'daki Kentli Nüfusun Kent Ölçeklerine Göre Dağılımı (%)

Nüfus Dilimi	1970	1990	2014	2030
Dünyadaki Kentsel Nüfus	36,6	42,9	53,6	60,0
10 milyon ve Üstü	1,5	2,9	6,3	8,7
5 milyon - 10 milyon	2,9	3,0	4,1	5,2
1 milyon - 5 milyon	6,6	8,6	11,4	13,4
500.000 - 1 milyon	3,5	3,8	5,0	6,0
300.000 - 500.000	2,4	3,0	3,6	3,8
300.000'den az	19,7	21,7	23,2	23,0
Kırsal Nüfus	63,4	57,1	46,4	40,0

Kaynak: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division: World Urbanization Prospects, 2014 Revision: New York, 2015, s. 78.

“Metro” (ana, asıl) ve “Polis” (kent) sözcüklerinden meydana gelen “Metropolis” kavramı ve benzer anlamdaki “Metropol” ile “Metropoliten” kavramları büyük ölçekli kentleri diğerlerinden ayırt etmek için, sanayi devriminden sonra ortaya çıkan Londra, Paris, Tokyo ve New York gibi büyük ölçekli yerleşim Yerleri için kullanılmaya başlamış ve genel kabul görmüştür (Eke, 1985, s. 42; Keene, 2004, s.459-462). Günümüzde büyük ölçekli yerleşim yerleri “metropol” ya da “metropoliten kent” olarak adlandırılmaktadır. Bu yerleşimlerin yayılmış olduğu alan “metropoliten alan” ya da bulunduğu ülkedeki idari bölümlerin ölçeği paralelinde “metropoliten bölge” olarak da tanımlanmaktadır.

Metropol kent konusunda ayrıntılı bir tanım vermenin temel zorluğunu Kuzey Amerika ve Avrupa'daki metropoller ile dünyanın diğer yerlerindeki metropol kentler arasındaki yapısal farklar oluşturmaktadır. Örneğin, kentsel altyapının gelişmişliği, lüks tüketim hacminin yüksekliği, büyük ölçekli finans kurumlarının varlığı, iş alanları ile konut alanlarının ayrı kent bölgelerinde olması, tarım dışı sektörlerin ağırlıklı olması,

gibi nitelikler dünyanın diğer bölgelerindeki metropollerde farklı özellikler gösterebilmektedir. Metropol kentler hakkında literatürdeki bazı tanımlardan (İsbir, 1986, s. 167; Gündüzöz, 2011, s. 3; France ve diğerleri, 1987, s. 11) da yararlanarak genel özelliklere vurgu yapan bir tanım daha kuşatıcı olabilir. Bu çerçevede metropoliten kenti; ana çekirdeği oluşturan kent merkezine bağlı olarak gelişmiş, bir ya da daha fazla alt düzeyde merkezin bulunduğu, bu merkezlere bağımlı yerleşimlerden oluşan, birden fazla yerel yönetim birimine sahip, büyük ölçekli yerel hizmetlerin sunulduğu, yerleşim alanları ile bütünleşmiş kırsal alanlarla birlikte geniş yüzölçüme yayılmış, bir milyon üstü ve yoğun nüfusa sahip yerleşim alanı olarak tanımlamak mümkündür.

Birden fazla metropol kentin genişlemek suretiyle birbirleri ile birleşmesi ile oluşan devasa kentsel alan ise “Megapol” olarak adlandırılmaktadır. Megapol alanlarda bir metropol kentten diğer metropol kente geçilirken yerleşim alanları arasında bir kesinti söz konusu değildir. Dünya’da başlıca megapol alanları Kuzey Amerika’daki Northeast Megapolis, Avrupa’daki European Megalopolis, Japonya’daki Taiheiyo Belt, Çin’deki Pearl River Delta ve Yangtze River Delta’tir (Megalopolis, Wikipedia). Türkiye’de İstanbul-Kocaeli hattı megapol olma potansiyeli bulunan bir alan durumundadır.

Bir kentin metropolleşme sürecinde bazı karakteristik özellikler söz konusudur. Nüfusun hızla yükselmesi ve yoğunluğun artması ile ivme kazanan süreçte, kentin ana merkezi gelişmeye başlar. Kent, merkezdeki gelişmeye paralel olarak çevredeki yerleşimlere ve kırsal alanlara doğru genişleme gösterir. Bu süreçte yeni yerleşim alanları oluştuğu gibi, çevredeki küçük yerleşimler büyüyerek merkeze bağlı yeni alt merkezler oluştururlar. Bu süreçte nüfus, ekonomik sektörler, kentsel altyapı yönetim vb. kentsel unsurlar çevreye doğru desantralizasyon süreci yaşar. Merkez kent çevresinde çevre kentler (banliyo) ortaya çıkar. Kentin çevreye doğru desantralizasyonu, kent merkezindeki yoğunlukları, dolayısıyla yerel hizmetlerdeki yoğunlukları da azaltıcı bir etki yapar (Rao, 2007, s. 4-8).

Metropolleşme sürecini planlı olarak yönetebilen kentler, ortaya çıkacak riskleri minimize ederek daha sağlıklı bir kent dokusu üzerinde gelişirler. Kent yönetiminin gelişmenin gerisinde kalması durumunda ise kent merkezindeki yoğunluklar yeteri kadar çevreye desantralize edilemez. Merkez etrafındaki çevre kentler plansız olarak

gelişir. Kentin merkez bölgesi ile alt merkezler ve çevrede oluşan yerleşimler arasında sağlıklı entegrasyon ve koordinasyon kurulamaz. Kentsel altyapı çevre yerleşimlerdeki gelişmenin gerisinde kalır. Planlama, konut, ulaşım, eğitim, atık yönetimi, su hizmetleri vb. alanlarda ciddi boyutlardaki problemlerle karşı karşıya bir metropol kent ortaya çıkar.

Metropol kentlerin gelişme süreci nüfus artışı yanında kentin ekonomisi ve organizasyonunu da etkilemektedir. Tarım dışı sektörlerden sanayi, ticaret ve hizmetler alanı gelişir. Mesleki hizmetler, haberleşme, müteahhitlik, mühendislik, hukuk, eğitim, çevre, finans, sağlık, ulaşım, turizm, bilişim vb. hizmet alanları gelişme gösterir ve uluslararası nitelikleri artar. Kentin dünya ekonomik, sosyal ve siyasal sistemi ile entegrasyon düzeyi yükselir. Kentteki şirketlerin ölçeği büyür, havalimanı ve liman gibi tesislerin sayısı ve kapasitesi artar, iş yerleri ile konut alanları ayrılmaya başlar, yerel hizmetlerin ölçeği artarak birden fazla yerel yönetim birimleri ortaya çıkar.

Kentsel işlevlerin gelişimi yanında bu işlevlerin kentteki dağılımında da farklılaşma görülür. Ticaret, sanayi, teknoloji vb. gibi benzer işleve sahip birimlerin kentin aynı bölgesinde toplanması ile “yoğunlaşma”, özel veya kamu kesimindeki yönetim ve denetim birimlerinin kentin ana merkezinde toplanması ile “merkezileşme”, ticari faaliyetlerin kentin merkezi bölgesinden uzaklaşarak çevre bölgelerde yeni iş bölgeleri oluşturması ile “merkezden uzaklaşma”, kentteki işlevlerin yer değiştirmesine paralel olarak yüksek gelir gruplarınca terk edilen konutlara daha düşük gelir grubunun yerleşmesi ile de “istila ve ardılık” olarak adlandırılan süreçler yaşanabilmektedir (Tuzcuoğlu, 2003, s. 82).

2. Metropolitan Yönetim Yaklaşımları

Dünyada nüfusun büyük ölçekli kentlerde toplanması, bu yerleşimlerde siyasi, idari, mekânsal, teknik, sosyal ve ekonomik bakımdan diğer yerleşimlere göre farklı boyuttaki karmaşık problemleri de beraberinde getirmektedir. Bu konudaki genel yaklaşım, büyük ölçekli şehirlerin nitelikleri gereği farklı bir kategoride değerlendirilerek, karşılaşılan çok yönlü problemlerin bu şehirlere özgü yaklaşım ve yapılarla çözülmeye çalışılmasıdır. Bu konuda dünyada birçok yönetim modeli uygulanmaktadır. “Metropolitan Yönetim” kavramı metropol kentlerde uygulanan farklı nitelikte yönetim modellerini içinde toplayan çerçeve bir kavram haline gelmiştir.

Genelde metropoliten alanın tümünden sorumlu, büyük ölçekli yerel hizmetleri yürüten ve koordine eden bir yönetim yapısını ifade etmektedir.

Metropoliten alanların yönetimi ile ilgili akademik çalışmalarda kavramsal çerçeveyi belirleyen 3 ana yaklaşım bulunmaktadır. Metropoliten Reform Geleneği, Kamu Tercih Teorisi ve Yeni Bölgecilik olarak nitelendirilen yaklaşımların görüşleri sırası ile aşağıda incelenmektedir.

2.1. Metropoliten Reform Geleneği (Eski Bölgecilik)

19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başında kentsel alanların düzensiz büyümesine paralel olarak, akademik düzlemde metropoliten alanların nasıl bir organizasyona sahip olması gerektiği konusundaki tartışmalar başlamıştır. Kent ekonomistleri, coğrafyacılar, sosyologlar, kamu yönetimi uzmanları ve siyaset bilimciler metropoliten alanların yönetimi için “en iyi yol nedir?” sorusunun cevabına yoğunlaşmışlardır. Bu tartışmalar daha sonraki yıllarda “Metropoliten Reform Geleneği” ve “Kamu Tercih Yaklaşımı” adıyla iki ana entelektüel yaklaşımın doğmasına yol açmıştır (Kübler ve diğerleri, 2007, s. 474).

Metropoliten Reform Geleneği, 1930’dan sonra hakim olan Keynesyen ekonominin, müdahaleci sosyal refah devleti anlayışının geçerli olduğu bir dönemde, fordist üretim tarzına uyumlu şekilde, Amerika’da ortaya çıkmıştır. Metropoliten alanlarda büyük ölçekli yönetim yapıları ile planlamada etkinlik ve yerel hizmetlerin sunumunda verimlilik sağlanabileceği anlayışı bu yaklaşımın özünü oluşturmaktadır. Metropoliten Reform Geleneği, günümüzde “eski bölgecilik” olarak da tanımlanmaktadır. Metropoliten Reform Yaklaşımı Amerika’nın metropol alanlarında yaşanan birçok problemin temelinde doğrudan doğruya kentsel alandaki siyasi ve idari parçalanmışlığın olduğunu kabul etmektedir (Özgür, 2008, s. 7). Metropoliten alanda çok sayıda özerk ayrı tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimlerinin varlığı, yerel hizmetlerin eşit biçimde sunulması, verimlilik ve etkinliğin sağlanmasındaki ana engel olarak görülmektedir (Kübler ve Heinelt, 2005, s. 9). Yerel yönetim birimi sayısının çok ve birimlerin nüfus, mücavir alan, kaynak ve kapasiteleri açısından küçük olduğu metropoliten alanlarda; a) hizmet kalitesinin düşeceği, b) birimler arasında ciddi hizmet farklılıkları oluşacağı, c) hizmetlerden sorumlu otoritenin belirlenemeyeceği, d) ölçek ekonomisinden

yararlanmanın mümkün olamayacağı (e) nitelikli personel çalıştırma ve uzmanlığın sağlanamayacağı savunulmaktadır (Özgür, 2008, s. 6).

Metropolitan reformcular tezlerini verimlilik kazanımları üzerine kurmuşlardı. Metropolitan alanda parçalanmış bir yapı yerine tek yerel yönetimden meydana gelen model aynı alanda görülen yönetimlerin çakışması problemini ortadan kaldıracaktı. Böylece verimliliğin artırılması ve maliyetlerin azaltılması hedefleniyordu. Metropolitan alanda ekonomik sınırlar ile siyasi sınırların örtüşmemesinin oluşturduğu problemlerin çözümü de benzer bir modelden geçiyordu. Çok sayıda yerel yönetimin varlığı, kamu yönetiminin hesap verebilirliğini ve denetimi zorlaştırmakta, yönetimlerin birbirleri ile çelişen programlar hazırlamalarına neden olmakta, bölgesel problemler konusunda geniş bir uzlaşma sağlanmasını engellemekte idi (Hamilton ve diğerleri, 2004, s. 153).

Metropolitan reformcularda büyük ölçekli kamu bürokrasisinin planlama ve rasyonelliğine güven üst düzeydeydi. Metropolitan alanda büyük ölçekli yapıların ortaya çıkması için birleştirme ve bütünleştirme savunulmaktadır. Metropolitan alanın ekonomik ve sosyal gelişmesinin bölgesel ölçeği ile idari birimlerin sınırlarının örtüşmesi gerektiği kabul edilir. Bu amaçla da Metropolitan alanda birleşme, banliyölerin merkez kente katılması ile ya da bir metropolitan yönetim kurulması ile gerçekleştirilmelidir. Metropolitan alanda kurulan iki kademeli bir yönetim yapısı, metropolitan alandaki fonksiyonların tümünü kapsayan geniş yetki ve özerkliğe sahip olmalıdır (Kübler ve Heinelt, s. 9).

Metropolitan Reform Anlayışının 4 önemli ayağı bulunmaktadır. Bunlar; metropolitan alanda desantralize edilmiş birimleri ve yetkileri “merkezileştirme”, parçalı bir yapıya sahip metropolitan alanı “bütünleştirme”, kapasitesi düşük amatör düzeyden daha profesyonel ve “uzmanlaşmış bürokrasiye” geçiş, idari alan ile siyasal alan arasında net bir ayırım olmayan, siyasetin daha çok müdahil olduğu kurumsal yapılardan bu iki alanın kesin ayrıldığı daha “özerk idari yapılara” geçiş olarak sayılabilir (Sager, 2005, s. 230-231).

Metropolitan Reform Anlayışı, metropolitan alanda merkezileşme ve büyük ölçekli yönetim yapılarının, küçük idari birimlerin bulunduğu parçalı bir modele göre demokrasi bakımından daha elverişli bir siyasal ortam oluşturduğunu da savunur (Özgür, 2008, s. 7). Vatandaşlar, parçalanmış yönetim yapısına sahip bir metropolde,

günlük hayatta ilişkide olmalarına rağmen, ikamet ettikleri yönetim birimi dışındaki kentsel alanlar için siyasal olarak pasif durumdadır. Kentsel alanın diğer kesimleri ile ilgili siyasal gündemi yeterince takip edemedikleri gibi, siyasal taleplerini de etkin biçimde siyasal sisteme iletemezler. Buna karşın metropoliten alanın tümünden sorumlu büyük ölçekli yönetim yapıları karşısında vatandaşların kentsel problemlerin bütünü ile ilgilenebilmeleri ve siyasal sisteme katılmaları daha etkili biçimde gerçekleşmektedir. Böylece idarelerin metropoliten alanda yaşayan tüm vatandaşlar karşısındaki hesap verebilirlikleri de sağlanabilmektedir.

2.2. Kamu Tercih Teorisi ve Metropoliten Yönetim

1950'li yıllardan itibaren gelişmeye başlayan Kamu Tercih Teorisi siyasetin ekonomik açıdan analizini temel almaktadır. Kamu tercihi teorisi, James Buchanan ve Gordon Tullock'un başını çektiği "Virginia Okulu" ile Antony Downs ve George Stigler'in yer aldığı "Chicago Okulu" sayesinde gelişti. Yaklaşımının temellerini neo-klasik iktisatçıların ileri sürdüğü "Piyasa Başarısızlığı" yaklaşımına karşılık geliştirdikleri "Devletin Başarısızlığı" teorisi oluşturmaktadır. Kamu tercihi teorisyenleri devletin başarısızlığının temel nedeni olarak keynesçi ekonomik anlayışa göre hareket eden akademisyenler, bürokratlar ve siyasetçileri görmektedir. Siyasi süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisat biliminin kullandığı araç, yöntem ve varsayımlara dayalı olarak incelemeye çalışan kamu tercihi teorisinin temel ilkeleri; toplumsal tercih yerine birey tercihlerini esas alan "metodolojik bireysellik", siyasal süreçteki aktörlerin yararlarını maksimize etme istekleri anlamında "rasyonalite ve maximand" ile siyasal aktörler arasındaki mal ve hizmet değişimini ifade eden "siyasi mübadele"dir. Siyasi süreçlerin işleyişini piyasa süreçleri ile benzer kabul eden yaklaşıma göre piyasanın serbestliğine paralel olarak siyasi süreçler de serbest olmalıdır (Kızılboğa, 2012, s. 92-97).

Metropoliten yönetimler 1930'lu yıllarda tüm metropoliten alanı kapsayan tek bir birim, tek bir otorite olarak örgütlenirken, 1960'lı yıllara doğru parçalı biçimde birden fazla yönetsel birim veya kademeli yönetsel birimler şeklinde örgütlenilmeye başladı (Tuzcuoğlu, 2003, s. 136). Bu süreçte kamu tercihi teorisine dayalı metropoliten yönetim anlayışı tekçi ve merkezîyetçi metropoliten reform yaklaşımına tepki ve alternatif olarak gelişme gösterdi. Charles Tiebout'un 1956 yılında yayımlanan "A Pure Theory of Local Expenditures" (Tiebout, 1956, s. 416-424) adlı kamu hizmetlerinin

yerelleştirilmesi ve etkinliği üzerine makalesi, Kamu Tercih Yaklaşımı'nın yerel yönetimlerin örgütlenmesi ile ilgili yaklaşımlarının başlangıcı kabul edilmektedir.

Tiebout'a göre kentsel alanda bulunan çok sayıdaki yerel yönetim kamusal hizmetler bakımından tüketici ve seçmen konumundaki vatandaşlara daha fazla seçenek sunar. Bu tercihler arasında vatandaşlar kamu hizmeti ihtiyacı ile gelir ve gider durumlarını dikkate alarak en fazla memnuniyeti sağlayacağına inandığı yerel idarenin bölgesine yerleşir. Metropolitan alanlarda yerel yönetimlerin birleştirilmesi sonucu oluşturulan yönetim modellerinde vatandaşlara sunulan farklı gelir-maliyete dayanan alternatif kamusal hizmet seçenekleri de azalır (Tiebout, 1956, s. 416-424). Seçmenler kendileri için daha avantajlı yerel yönetim bölgesine doğru ikamet değiştirerek adeta ayakları ile oy kullanmaktadır.

Metropolitan alanlarda çok sayıda özerk yerel yönetimlerin varlığı, kamusal hizmetlerin düzeyi, vergi ve maliyetler bakımından bir çeşitlilik oluşturarak vatandaşların tercih edebilecekleri bir ortam sağlar. Çok sayıdaki yerel yönetim arasında oluşacak rekabet ortamı vatandaşların daha az maliyetle daha iyi düzeyde kamusal hizmet alması yanında, kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesindeki verimliliği de arttırmaktadır. Metropolitan alanın tümünü yönetmek amacıyla oluşturulan büyük ölçekli tek birimden oluşan yapılar, vatandaşların kamusal hizmetler konusunda bilgilenmeleri, serbestçe tercih yapabilmeleri ve denetim bakımından elverişli bir ortam oluşturmamaktadır (Ostrom ve diğerleri, 1961, s. 838-839).

Kamu tercihi teorisine göre kolektif davranışların temelinde bireysel tercihler bulunmaktadır. Birey, rasyonel olarak davranmakla birlikte kişisel çıkarını öne çıkarmaktadır. Kamu Tercih Teorisi demokrasinin bir serbest piyasa olduğunu, kamu refahının bireylerin arzularının toplamından başka bir şey olmadığını savunur. Bu çerçevede devlet müdahalesi aynı zamanda mutluluğun kişisel arayışına da müdahaledir. Bürokratlar egoisttir ve kendi rasyonel yararlarını maksimize etmek için uğraşırlar (Sager, 2005, s. 232).

Bireylerin, kişisel çıkarları bakımından en az maliyetle tercihlerine uygun, en fazla kamu hizmeti aldıkları yerleşim yerinde yaşama eğilimleri vardır. Ancak, farklı alternatiflerin olduğu bir metropolitan alanda vatandaşların seçme hakkı bulunacaktır. Bu farklılaşma ve çeşitlilik, farklı zevk, tercih ve ihtiyaçları olan, ödeme gücü ve isteği ile hizmet kombinasyonu istekleri farklı olan vatandaşların teorik olarak da olsa

kendilerine en uygun yerleşim birimini bulabilmelerine daha çok fırsat tanır (Özgür, 2008, s. 6). Bu nedenle metropoliten alanda tekçi yaklaşımlar yerine parçalanmış birden fazla yerel yönetim biriminin varlığı vatandaşlara farklı seçeneklerin sunulması için uygun ortam oluşturacaktır. Yerel yönetimler parçalı bir metropoliten yönetim yapısında farklı alternatifleri sunabilmek ve vatandaşların tercihlerini etkileyebilmek için birbirleri ile rekabet halinde olacaktır. Bu rekabet hizmet çeşitliliğini ve kalitesini de yükseltecektir.

Kamu Tercihi Yaklaşımının metropoliten alan için önerdiği yaklaşımlar 4 ana kavram altında incelenebilir. Birincisi, kamu işlemlerindeki karmaşıklığın azaltılması, şeffaflığın artırılması, vatandaşların bireysel tercihlerinin sistem tarafından daha sağlıklı tespiti ve karşılanması için tekçi metropoliten yönetimde “desantralizasyon” yapılması. İkincisi, vatandaşların daha az vergi ödeyerek en çok hizmeti alma konusunda tercihte bulunabilmeleri için metropoliten alanın yönetim olarak “parçalanması”. Böylece vatandaşlar istedikleri belediyeye taşınarak tercihte bulunabileceklerdir. Parçalanma küçük ölçeklere ve yüz yüze ilişkilere imkan verdiği için tekçi merkezi yapılara göre daha demokratik kabul edilmektedir (Sager, 2005, s. 233).

Üçüncü kavram “kendi kendine idare” dir. Tekçi ve büyük ölçekli yapılarda bürokrasi tarafından filtre edilen vatandaş tercihlerinin, parçalanmış ve küçük ölçekli birimlerde kamu politika ve uygulamalarına daha fazla yansıtacağı savunulmaktadır. Dördüncü olarak “siyasi kontrol” kavramı ile bürokrasinin tüm boyutları ile siyasi kontrol altında olması ifade edilebilir. Halkın temsilcisi konumundaki siyasi temsilcilerin kontrol ettiği bürokrasi, yetkilerin desantralize edildiği ve katılımcı bir yönetim modeli ile vatandaşların beklenti ve taleplerini daha fazla dikkate alacak, sistemin siyasi hesap verebilirliği ve demokratik meşruiyeti daha yüksek olacaktır (Sager, 2005, s. 232).

Kamu tercihi yaklaşımı metropoliten alan yönetimi konusunda önemli katkılar sağladı. Kentsel seçmenlerin tercihlerini ifade edebildikleri yerel siyasi sistem konusunda rasyonel bir gerekçe oluşturdu. Diğer taraftan, metropoliten alanda parçalı yerel yönetim yapısının kentsel hizmetlerin maliyetlerini düşürdüğüne kanıt üretmek için deneysel çalışmalar yapılmasını sağladı. ABD’de o dönemde görece az sayıda metropol yönetim olduğundan, araştırmalarını bölgesel öneme sahip hususların ele alınması amacıyla parçalanmış ya da bütünleştirilmiş bölgelerin göreceli yeterliliği

üzerine değil, büyük ve küçük ölçekli kentlerin performansının karşılaştırılmasına odaklandılar. Buna rağmen bu araştırmalar ideal bir tip olarak bile kamu tercihi yaklaşımının metropoliten alanların yeniden yapılanması konusunda katkıda bulunmasını sağladı (Frisken ve diğerleri, 2001, s. 471).

2.3. Yeni Bölgecilik ve Metropoliten Yönetim

Metropoliten Refom Yaklaşımı ve Kamu Tercihi Yaklaşımının metropoliten alanla ilgili yaklaşımları 1970'li yıllara kadar temel iki akım oldu. 1970'den sonra meydana gelen ekonomik ve siyasi gelişmeler "Yeni Bölgecilik" adıyla metropoliten alanların yönetimi ve organizasyonu ile ilgili yeni bir yaklaşımın gelişmesine yol açtı. 1930'dan sonra hakim olan Keynesyen ekonomi ve II. Dünya Savaşı'ndan sonra uygulanan bölgesel politikalar 1970'lerdeki ekonomik kriz sonrasında değişmeye başladı. Kuzey Amerika ve Avrupa karşısında dünyanın diğer bölgelerinde ve özellikle Doğu Asya'da yeni ekonomik aktörlerin ortaya çıkışı sonucu küresel ekonomik rekabetin artması, gelişmiş ülkelerde sanayinin teknolojiye dayalı, esnek ve Post-Fordist üretim tarzına geçmesi gibi faktörler ulusal kalkınma yaklaşımları yerine "bölge"ye odaklı ekonomik kalkınma ve küresel rekabet yaklaşımlarını geliştirdi. Bölge'nin ekonomik temelli yükselişi, metropoliten yönetimler konusundaki yaklaşımları da etkiledi. 1980'lerde en iyi metropoliten yönetim konusundaki arayışlar yönünü, metropoliten alanın bir bütün olarak ekonomik kalkınmada ve küresel rekabette avantaj sağlayacak biçimde nasıl organize edilmesi gerektiğine çevirdi.

1990'lı yıllara kadar metropoliten yönetimle ilgili bilimsel ve siyasi tartışmalar büyük ölçüde metropoliten reform hareketi ve kamu tercihi teorisi arasında oldu. Ancak, metropoliten alandaki güncel meselelerin tartışılması bakımından bu iki düşünce okulu yetersiz kaldı. Çağdaş metropollerdeki demokrasi ve vatandaşlıkla ilgili soruları tartışmak için çok az yol gösterici oldular (Kübler ve Heinelt, s. 12). Diğer yandan, metropol alanda bütünleştirmeye dayalı girişimler başarılı olmadı. Metropollerde bu yönde gerçekleştirilen birçok reform çabası hayal kırıklığı oluşturdu. Kamu tercihinin özerk yerel otoriteler arasındaki rekabete olan inancı ise çoğu metropolde uygulanan deneysel çalışmalarda ortaya çıkan gerçeklikten uzak kaldı. 1990'lı yıllarda, Avrupa ve Kuzey Amerika'da metropoliten yönetim konusunda ampirik çalışma günümüzde "yeni bölgecilik" olarak bilinen üçüncü bir yaklaşımın ortaya çıkmasına yol açtı (Kübler ve diğerleri, 2007, s. 474).

Bölgeselleşmenin son safhasının ortaya çıkışı 1990'larda başladı. Siyasi Metropolitan reform dalgası “yeni bölgecilik” adını aldı. Yeni bölgecilik yaklaşımının ortaya çıkıştaki en önemli gerekçesi, ekonomik kalkınma ve giderek küreselleşen ekonomi ortamında ekonomik rekabetin sürdürülebilir niteliğe kavuşturulmasıydı. Ekonomik büyümeyi inceleyen çalışmalar yeni analiz birimi olarak kabul edilen kentsel bölgelere yöneldi. Yeni bölgeler analizlerini metropolitan alandaki yerel yönetimlerin ekonomik bakımdan birbirine bağlı olmasına yoğunlaştırdı. Ekonomik ilişkiler siyasi sınırlar ile kısıtlı değildi. Özel sektör kuruluşları bölgesel ekonomik rekabetin avantajları ve imkanlar konusunda yerel yönetimlere göre daha fazla ilgili ve yetenekli idi. Bölgesel ölçekte gündeme gelen problemlerin çözümü için yerel yönetimlerin özel sektör kuruluşları ile işbirliği içine girmesi ve bir ilişki ağı oluşturması yeni bölgelerin temel odaklandığı nokta oldu. Tüm metropollerde uygulanabilecek tekdüze idari ve siyasi kapsayıcı ilke ve modeller peşinde değillerdi (Hamilton ve diğerleri, 2004, s. 154).

Yeni bölgeler kurumsal konsolidasyon, çok kademeli otoriteler, yönetimler arası gönüllü birlikler, kamu-özel sektör ortaklıkları veya özerk bölgeler arasında rekabete dayalı bölgesel ağlar için tek başına herhangi bir model tercihi ifade etmezler. Bununla birlikte yeni bölgeciliği savunan yazarlar yönetimler arası gönüllü birlikler ve kamu-özel sektör ortaklıkları veya özerk bölgeler arasında rekabete dayalı bölgesel ağlar üzerinde yoğunlaşmışlardır. Yeni bölgeler, yerleşimler arasındaki serbest rekabetin, bölgesel yayılmanın oluşturduğu dışsallıklar ve eşit olmayan kaynaklar nedeniyle gerçekleşemediği ve rekabet yerine işbirliği için metropolitan yönetişimin temel talep olarak geliştiği kanısındadırlar. Yeni bölgeci düşünce, işbirliklerine dayalı metropolitan yönetişime vurgu yapmakta ve bunun için kamu ve özel sektörden katılımcıları içeren hiyerarşik olmayan süreçler ile metropolitan problemlerin çözümünde liderliğin paylaşılmasını savunmaktadır. Burada, yeni bölgecilik yaklaşımının ortaya çıkması ile devletin yönetimden yönetişime dönüşmesi tartışmaları arasındaki paralellik açık olarak görülmektedir (Kübler ve diğerleri, 2007, s. 476).

Metropolitan alanda yeni bölgeciliği savunan bilim adamlarının 3 temel konuya odaklandığı söylenebilir. Birincisi, metropolitan alanda yerel yönetimler arasında gönüllü yöntemlere dayalı işbirliklerini kurmak. İkincisi, metropolitan alanda parçalanmış yönetim yapılarından kaynaklanan olumsuz dışsallıkların giderilmesi problemi. Üçüncüsü, metropol alanda fakirleşen merkezi kent bölgesinin ekonomik ve

diğer alanlarda rahatlamasının sağlanması. Böylece, merkezi kent bölgesinin metropol alanda diğer yerleşimlerin ekonomilerine çok daha etkili biçimde katkı sunmasının sağlanması sağladı (Frisken ve diğerleri, 2001, s. 467). Yeni bölgecilik, bir taraftan küresel ekonomik rekabete odaklanırken diğer taraftan yerelde sürdürülebilir kapasite oluşturmak için banliyöler ile merkezi kentsel bölge arasında her bakımdan bir bağımlılık ilişkisi ve gelişmişlik benzerliği kurmaya çalışır. Bunu yaparken parçalı ve yayılmış yerleşimlerin olumsuzluklarını da gidermeyi amaçlamaktadır (Norris, 2015, s. 62).

Yeni Bölgecilik Yaklaşımı, metropoliten alanda güçlü bir yönetim oluşturmak için mutlaka kurumsal olarak birleştirilmiş merkezi yapılara ihtiyaç olmadığını, çeşitli bölgesel düzeydeki kurumlar, özel sektör ve sivil toplum arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi ile yönetim kapasitesinin artırılmasının da güçlü bir metropoliten yönetimi ortaya çıkaracağını savunur (Kübler ve diğerleri, 2007, s. 475). Metropoliten yönetimler çok aktörlü yeni ağ yapısının odağında yer alarak tüm bu ilişkilerin kurulması, sürdürülmesi ve geliştirilmesi rolüne sahiptir.

Yeni bölgecilik metropoliten alanda “yönetim”den “yönetişim”e geçişi hedefleyen bir yaklaşım oldu. Yönetişimin kamu kurumlarının aracılığı ile değil, metropoliten alandaki çok çeşitli aktörler arasındaki etkileşime dayalı olarak hayata geçebileceğini savunur. Bu süreçte aktörlerin rollerinin katı kurallara dayanmayan biçimde belirlenmesi, metropoliten üstü düzeylerdeki ulusal veya ulusüstü yapılar tarafından bölgesel işbirliği teşvik mekanizmalarının iyi kurgulanmış olması ve etkili siyasi liderlik önemli başarı unsurları olarak öne çıkmaktadır (Kübler ve Heinelt, s. 10). Bölgenin küresel rekabet karşısında refahını geliştirebilmesi ve sürdürebilmesi için merkez kent ve banliyölerin bir bütün olarak gönüllülüğe dayalı biçimde organize olmaları ve yönetim temelli ilişki ağları kurmaları yeni bölgeciliğin temel hedefleri arasındadır (Norris, 2015, s. 60-61).

3. Metropoliten Yönetim Modelleri

Metropoliten yönetim kavramı, genel olarak metropoliten alanın yönetimi ile ilgili “yapı” ya da “kurumsal düzenlemeler” anlamına gelir. En saf hali ile “metropoliten model” olarak adlandırılabilir (Lefèvre, 1998. s. 10). Metropoliten kentlerin yönetim modelleri konusunda dünyada birbirinden farklı yapılarla karşılaşmaktadır.

Ülkelerdeki tarihsel birikim, siyasal yaklaşımlar, ülkenin gelişmişlik düzeyi, hizmet etkinliği, yerel yönetim anlayışı ve uygulamaları, şehir ölçekleri, kentsel altyapının gelişmişlik düzeyi, kentlerin coğrafi özellikleri, metropolün gelişme süreci vb. faktörler metropol alandaki yönetim modeli üzerinde etkili olmaktadır. Bu parametrelerin niteliğine göre farklı ülkelerde veya ABD’de olduğu gibi aynı ülkede dahi farklı metropoliten kent yönetim modelleri ile karşılaşmak mümkündür.

Dünyada metropol kentlerdeki yönetim modellerinin çeşitliliğine paralel olarak bu konuda literatürde farklı tasnifler yapılmaktadır. Bunların bir kısmı konuyu daha genel bir bakış açısı ile ele alarak sınıflandırma yoluna giderken, bazıları daha ayrıntılı analize dayanmaktadır. Bu çalışmada sınıflandırma çabalarından ikisi ele alınacaktır. İlki metropoliten yönetimleri 4 ana grupta toplayarak daha basit ama etkili ve kapsayıcı bir kategorik çerçeve çizmektedir. Buna göre metropoliten yönetim modelleri, tek kademeli, iki kademeli, isteğe bağlı (gönüllü) ve özel amaçlı kuruluşlar olmak üzere dört ana gruba ayrılmaktadır (France ve diğerleri, 1987, s. 16-27; Bird ve diğerleri, 2008, s. 195-213, Tuzcuoğlu, 2003, s.138-223; Slack, 2007, s. 14-24.).

Tek kademeli model, metropoliten alanda tek bir yerel yönetim kademesinin bulunmasını ifade eder. Genellikle metropol alandaki parçalanmış yapıyı oluşturan çok sayıdaki belediyenin merkezdeki büyük belediye yapısına katılması ya da belediyelerin kaynaşarak tek ve büyük yeni bir belediye yapısı oluşturması biçiminde görülmektedir. Katılma ve kaynaşma sürecinde ilgili belediyeler yetkilerini ve özerkliklerini yitirerek daha büyük bir yapının parçası haline gelmektedir. Bununla birlikte birleşen belediyelerin kimlikleri tüzel kişiliğe sahip olmayan yeni bir hizmet bölgesi veya hizmet şubesi olarak devam etmektedir. Tek kademeli modelin diğer farklı bir biçimini ise, çok sayıda belediyeden oluşan parçalanmış yapının, üstünde ikinci bir kademe olmadan, metropol alandaki yerel hizmetleri tek kademe olarak üstlenmesi oluşturmaktadır. Toronto, Melbourne, Canberra başlıca örnekleri oluşturmaktadır.

İki kademeli modelde, metropoliten alandaki yerel hizmetlerden sorumlu alt ve üst olmak üzere tüzel kişiliğe sahip iki ayrı kademedan oluşan bir yönetim yapısı bulunmaktadır. Üst kademe metropol alan ölçeğinde örgütlenirken alt kademe, ilçe ve belde gibi metropol alanın bir parçasını ifade eden daha küçük ölçekli belediyelerden oluşmaktadır. Üst kademedeki yönetimin yürütme ve karar organları doğrudan halktan

seçilebileceği gibi dolaylı olarak alt kademedeki belediyeler tarafından da oluşturulabilmektedir.

Yerel hizmetlere ilişkin yetki ve görevler iki kademe arasında paylaşılır. Üst kademe ölçek ekonomisinin sağladığı avantajları kullanmaya yönelik ve metropoliten alanın bütününe faydası yayılan hizmetlerden sorumludur. Alt kademe ise metropoliten alanın bir parçasını oluşturan kendi ölçeğindeki yerel nitelikteki hizmetlerden sorumlu tutulmaktadır.

Üst kademe ile alt kademe arasındaki yetki ve kaynak paylaşımında ülkeden ülkeye farklılıklar gözlemlenebilmektedir. Alt kademelerin çok zayıf örgütlendiği, yetki ve sorumlulukların büyük ölçüde üst kademeye ait olduğu New York örneğine karşın, Londra'da alt kademe, üst kademeye göre çok daha fazla yetki ve sorumluluğa sahiptir. Türkiye'de de geçerli olan iki kademeli modelde, üst kademe daha fazla yetki ve sorumluluğa sahip olmakla birlikte, alt kademeye de önemli düzeyde sorumluluk verilmiş ve daha dengeli bir yapı kurulmuştur. Londra, New York, Tokyo, İstanbul, Paris ve Barcelona iki kademeli yönetim modeline sahip dünyadaki başlıca şehirler olarak belirtilebilir.

İsteğe Bağlı (gönüllü) yönetim modeli, metropoliten alanda tek kademe biçiminde örgütlenmiş çok sayıdaki belediyenin yerel hizmetlerle ilgili yardımlaşma amacıyla oluşturdukları çeşitli birliktelik modellerini ifade eder. Mevcut belediye modelinin minimal düzeyde yeniden yapılanması sonucu ortaya çıkan bu yapı, kendisini oluşturan belediyelerin katılımı konusunda yasal ya da diğer zorlayıcı bir etki olmaksızın isteğe bağlı bir ilişki biçimine sahiptir.

Gönüllü yapıları oluşturmak ya da belli bir süre sonra ortadan kaldırmanın nispeten kolaylığı, belediyeler arası ilişkilerde alternatif bir çözüm sunmaktadır. Belediye birlikleri ve hizmet sözleşmelerine dayalı işbirlikleri biçiminde görülen bu model, bazı belediyelerin koordinasyonu ve hizmetlerde verimlilik bakımından yararlı olabilmekle birlikte, metropoliten alanın tümünü kapsayan koordinasyon noktasında yetersiz kalabilmektedir. Bu tür modelin önemli örneklerini Bologna, Los Angeles ve Vancouver'daki bazı uygulamalarda görmek mümkündür.

Özel amaçlı kuruluşlar, metropoliten alan ölçeğinde temiz su, atık su, katı atık, rekreasyon alanları, elektrik ve doğalgaz gibi belirli bir hizmetin yürütülmesine yönelik olarak kurulurlar. Ayrı bir tüzel kişiliğe ve ayrı bir bütçeye sahip olan bu kuruluşlar

metropoliten alandaki yerel yönetim yapısı tarafından denetlenmektedir. Hizmetin sunulmasına yönelik teknik organizasyon yönü ağır basan bu kuruluşların genellikle, halkın katılımına imkan tanıyan mekanizmaları yetersiz ve hesap verebilirlikleri de düşük düzeydedir. Özel amaçlı kuruluşlar tarafından yürütülen hizmetlerdeki siyasi sorumluluğu, bu kuruluşları denetleyen yerel yönetimler üstlenir. Siyasi etkilerden nispeten uzak oluşları, bu kurumların hizmete yönelik profesyonelliğe dayalı karar alabilmelerine de imkan sağlar. Metropoliten alanda birden fazla özel amaçlı örgütün faaliyetlerini koordine etmek, modele göre değişmekle birlikte, yerel yönetimler için güçlülere sahiptir. Türkiye'deki büyükşehirlerde kurulan su ve kanalizasyon idareleri bu modelin tipik örnekleridir.

Dünya'daki metropoliten alanların yönetimi ile ilgili yukarıda ayrıntılarına değinilen genel tasnif yanında, 2012 yılında OECD bünyesinde Shah tarafından yapılan çalışmada daha ayrıntılı bir sınıflandırma yapılmıştır. Metropoliten alandaki yönetim kademesi sayısı, kademeler arası veya aynı kademe içindeki koordinasyon ilişkileri sınıflandırmada temel kriter olarak kabul edilmektedir. Metropoliten yönetimlerin 6 sınıfa ayrıldığı tasnif şu şekildedir (Shah, 2013, s. 13-19):

a) Üniter Metropoliten Yönetim: Metropoliten alandaki çok sayıda belediyenin tek bir yapıda birleştirilmesi, tek bir şehir yönetim yapısının bulunması ya da tek kademeli bir yönetim yapısının varlığını ifade eder. Bu yönetimin örnekleri olarak Prag, Yogyakarta, Addis Ababa, Bern, Melbourne, Canberra, Toronto sayılabilir.

b) Dikey Koordinasyona Dayalı Metropoliten Yönetim: Bu türde genelde eyalet ya da il yönetimi ile metropol kent yönetimi bir arada bulunur. Ayrıca, metropoliten alanın tümünde ya da büyük kısmında örgütlenmiş bir üst kademe ve alanın küçük bölümlerinde örgütlenmiş ayrı tüzel kişiliğe sahip alt kademe yerel yönetimler söz konusudur. İki kademededen oluşan yönetim yapısında koordinasyon, denetim ve büyük ölçekli hizmetlerin sorumluluğu üst kademededir. Üst kademe ile alt kademe arasında hizmetler ve organlar arası ilişkilerde dikey bir koordinasyon sağlanmıştır. Üst kademe organlarında dikey koordinasyon kapsamında alt kademededen temsilciler görev yapar. Başlıca örneklerini Pekin, Tokyo, Madrid, Tiran, Varşova, Zagreb, Bangkok, Berlin, Seul, Montreal, Şangay oluşturur. Türkiye'deki büyükşehir belediye sistemi bu kategoriye girmektedir.

c) *Yatay Koordinasyona Dayalı Zorunlu İki Kademeli Metropolitan Yönetim:* Metropolitan alanda kanuni zorunluluğa dayanan ve iki kademededen oluşan bir yönetim yapısı bulunmakla birlikte, her kademenin birbirinden bağımsız sorumluluk alanları açık şekilde tanımlanmıştır. Genellikle iki kademenin de meclisleri doğrudan halk tarafından seçilir. Üst kademe, yerel hizmetlerde alt kademedeki belediyeler arası koordinasyonu sağlar. Ancak, üst kademe ile alt kademe organları arasında dikey bir koordinasyon kurulmamıştır. Bu tür yönetime Belgrad, Üsküp ve Kopenhag şehirlerindeki yönetim modeli örnek olarak gösterilebilir.

d) *Yatay Koordinasyona Dayalı Gönüllü İki Kademeli Metropolitan Yönetim:* Metropolitan alandaki belediyelerin bazı hizmetleri gönüllü biçimde aralarında kurdukları ortaklık anlaşmaları ya da hizmet sözleşmelerine dayalı olarak yürütmelerini ifade eder. Helsinki, Vancouver ve birçok ABD metropolünde görülmektedir.

e) *Koordinasyona Dayalı Olmayan İki Kademeli Metropolitan Yönetim:* Metropolitan alanda bölgesel ve yerel yönetimler bir arada bulunmakla birlikte, aralarındaki dikey ya da yatay koordinasyonun düşük düzeyde olduğu modeli ifade eder. Kişinev ve Bükreş bu modele örnektir.

f) *Koordinasyona Dayalı Olmayan Bölünmüş Metropolitan Yönetim:* Bu modelde metropoliten alanda özerkliğe sahip çok sayıda yerel yönetim, bazen farklı eyalet ya da il yönetimi altında ancak, aralarında düşük koordinasyona dayalı olarak hizmet yürütürler. Bu parçalı yapıyı koordine eden üst bir yapı bulunmamaktadır. Başlıca örnekleri Delhi, Haydarabad, Jakarta, Kalküta, Mumbai, Cape Town, Milan ve Washington DC'de görmek mümkündür.

Metropolitan yönetimle ilgili gerek teorik yaklaşımlar ve gerekse uygulama modellerinin çeşitliliği "En iyi model nedir?" sorusunun cevabını vermeyi zorlaştırmaktadır. Metropolitan yönetim modellerini "iyi bir model" olup olmadığı bakımından değerlendirmek için bazı araştırmacılar tarafından kriter setleri geliştirilmiştir. Bunların ilki; yerel taleplere duyarlılık, erişilebilirlik ve hesap verebilirlik, hakkaniyet, dışsallıklar ve ölçek ekonomisidir (Slack, 2007,s. 9-13). İkincisi; denetim, etkinlik, siyasi temsil ve kendi geleceğini belirleme hakkıdır (Ostrom ve diğerleri, 1961, s. 835-837). Üçüncüsü ise siyasi meşruiyet, yerel özerklik, geniş yetki sahibi olma ve kapladığı alanın uygunluğudur (Lefèvre, 1998. s. 10). Bu kriterleri ne ölçüde karşıladıklarına göre metropoliten yönetimlerin nitelikleri de

değerlendirilmektedir. Örnek olarak ele alınan üç kriter setinden de yararlanarak, metropoliten yönetim modellerini analiz etmek amacıyla yeni bir kriter seti de önerilebilir. Bu kriterler; yetki ve görev alanının mevzuat ve mekan düzleminde yeterli genişliğe sahip olması, kurumsal yapı ve hizmet organizasyonunda ölçek ekonomisinin temel alınması, geniş yerel özerkliğe sahip olması, meşruiyeti yüksek bir siyasi temsil sistemi ve yönetim kapasitesinin yüksekliği olarak kurgulanabilir.

Sonuç ve Değerlendirme

Günümüzde kentler ekonomik, sosyal, siyasi, teknolojik ve kültürel çok yönlü değişim ve gelişim ile karşı karşıyadır. Bir taraftan yeni kentler yükselirken diğer taraftan var olan kentlerin düzeylerini koruma ve geliştirme çabaları söz konusudur. Kuzey Amerika ve Avrupa ülkelerinde nüfusun gerek kentler arasında ve gerekse kentsel alanlarda desantralize edilmesi bu bölgelerde nüfusun dengesiz ve yoğun biçimde yığıldığı alanları sınırlamıştır. Buna karşın sanayileşmenin ve beraberinde kentleşmenin daha geç dönemlerde başladığı ve göç dalgalarının ülke genelinde dengeli biçimde dağıtılmadığı, ülkelerde birkaç büyük şehrin nüfus yığılması sonucunda devasa ölçekli kentler haline geldiği bir tablo söz konusudur.

21. yüzyılın ortalarına doğru kentlerde yaşayan nüfusun yarıya yakınının 1 milyonun üzerindeki metropol niteliğine sahip kentlerde yaşayacağı analizlerden anlaşılmaktadır. Gelecek dönemlerde kentsel problemlerle ilgili tartışmaların odak noktalarından birini, günümüzden çok daha fazla biçimde, metropol kentler oluşturacaktır. Metropol kentler, sahip olduğu büyük ölçek ve yoğun nüfus nedeniyle yerel yönetimler alanında geliştirilen model, hizmet organizasyonu, siyasal katılım mekanizması ve hizmet standartları gibi konuları önemli ölçüde farklılaştırmıştır. Bu konularda gerek akademik düzeyde ve gerekse uygulamacıların yeni model ve çözüm arayışları sürekliliğini korumaktadır.

Avrupa ve Kuzey Amerika'da metropol kentlerle ilgili yönetim yaklaşımları ve uygulamalar bu bölgelerin tarihsel seyri ile paralellik göstermektedir. Ekonomik, siyasal ve toplumsal gelişmelere paralel biçimde metropoliten yönetimle ilgili tasarımların da farklılaştırıldığı ve geliştirildiği bir süreç söz konusudur. Metropoliten Reform Yaklaşımı, metropoliten ölçekte konsolidasyonu savunurken, geliştirildiği dönemdeki ekonomik

yaklaşımına uyumluluk yanında yerel hizmet açıklarının oluşturduğu problemleri çözme amacını da taşıyordu. Kamu Tercihi Teorisinin tam tersi yaklaşımı, önceki yaklaşımın aksayan yönlerini geliştirme amacı yanında, dönemin farklı ekonomik, toplumsal ve siyasal yaklaşımlarının bakış açısını yansıtmaktaydı. Benzer şekilde, yeni bölgecilik yaklaşımı da küresel düzlemdeki ve kentlerdeki çok boyutlu değişim ve trendleri dikkate almaktadır. Bunu yaparken, Avrupa ve Kuzey Amerika'daki metropollerin zaten iyi durumda olan yerel hizmetlerin düzeyi ile ilgilenmenin ötesine geçerek, metropoliten yönetimi küresel bağlam içinde yönetim, sürdürülebilir kalkınma ve ekonomik rekabet boyutları olan farklı bir düzeye taşımaktadır. Yönetim yapılarında ise eski bölgeciliğin hiyerarşiye dayalı modelleri yerine ağ temelli modelleri esas almaktadır.

Metropoliten kentlerin yönetimi konusunda dünyada yeknesak bir model bulunmamaktadır. Modellerin çeşitliliği, kentin çok boyutluluğu ve dinamikliği yanında, ülkelerin siyasi ve idari anlayışlarının da bir ürünüdür. Dünyadaki metropoliten yönetimle ilgili teorik yaklaşımlar ve uygulama modellerinin karşılaştırmalı analizleri, mevcut modellerin anlaşılması ve anlamlandırılması yanında, yeni modelleri geliştirilmesi bakımından da yararlı bir çaba durumundadır. En iyi metropoliten yönetimin kurulmasında anahtar kavram ise "maksimum" değil "denge"dir. Ülkedeki yerel yönetim anlayışı, yerel hizmetlerin gelişmişlik düzeyi, nüfus hareketleri, yerel siyasetin niteliği ve coğrafi özellikler gibi metropoliten alanın kendine özgü faktörlerini dikkate alan, demokratik kriterler bakımından kabul edilebilir düzeylerde dengeyi sürdürülebilir biçimde sağlayacak bir model inşası "en iyi" arayışında öne çıkmaktadır. Bu durum, aynı zamanda her ülkede farklı metropoliten yönetim modellerinin varlığını sürdürmeye devam edeceği anlamına da gelmektedir.

Asya, Güney Amerika ve Afrika'daki metropollerin gelişim süreci ve gelişmişlik düzeyi Avrupa ve Kuzey Amerika'dakilerden farklılık göstermektedir. Bu bölgelerdeki metropol kentlerin yönetim modelleri konusunda Kuzey Amerika ve Avrupa tecrübesi geldiği nihai nokta olarak değil, en baştan itibaren bir bütün olarak yararlanılacak bir örnek durumundadır. Çünkü birçok metropol karma gelişmişlik düzeylerine sahiptir. Sanayi öncesinden teknolojik devrime kadar olan tüm dönemler karma biçimde aynı metropol bütününde görülebilmektedir. Kentsel altyapı, ekonomik organizasyon, insan kaynakları kapasitesi, yerel hizmet düzeyi, eğitim, sağlık, gelir düzeyi gibi toplumsal parametrelerdeki farklılıklar ve siyasal sistem özellikleri her ülkenin metropol kentleri

ile ilgili kendi özel yönetim modelini geliştirmesini zorunlu kılmaktadır. Bu ülkeler için Kuzey Amerika ve Avrupa tecrübesinin bütünü yanında benzer özelliklere sahip diğer ülkelerdeki örnekler de yeni model ve uygulama geliştirme süreçlerinde yararlanılacak kaynak durumundadır.

Metropol kentlerin küresel rekabetin önemli bir unsuru haline gelmesi, bu kentlerin yönetimlerini kentsel hizmetlerin sunumu ölçeğinden çıkararak uluslararası ekonomik rekabetin birer aktörü haline getirmiştir. Küresel olan ile yerel olan arasındaki ilişkinin iç içe geçtiği günümüzde, metropoliten yönetimlerin uluslararası bir aktör olarak küresel-yerel dengesini kurması önem kazanmıştır. Yerel halkın ihtiyaç, talep ve ortak yararı ile rekabet ortamının gerekleri ve talepleri dengenin kurulacağı başka bir noktayı oluşturmaktadır. Yönetimler bakımından dengeye giden yol, yerel düzeyde demokrasi ve hizmetlerdeki etkinlik dengesini muhafaza ederek demokrasi ve küresel rekabet arasında yeni bir denge noktası daha inşa edilmesinden geçmektedir. Bu aynı zamanda kamu yönetiminin mekânsal örgütlenmesinin geleceğini belirleyecek unsurlardan biri durumundadır.

Kaynakça:

- Bird, R. ve Slack, E., Fiscal Aspects of Metropolitan Governance”, Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado Roura ve José Miguel Fernández Güell (ed.), **Governing the Metropolis: Principles and Cases**, Inter-American Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2008, s. 193-259.
- Eke, A. E., “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **Amme İdare Dergisi**, 1985, C. 18, S. 4, s. 41-62.
- France, G., Feldman, L. D., Horgan, D., Ünlü, H. ve Yıldırım, S., **Metropolitan Yönetim Dünya'da ve Türkiye'de**, İstanbul: Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Yayını, 1987.
- Frisken, F. ve Norris, D. F., “Ragionalism Reconsidered”, **Journal of Urban Affairs**, Vol. 23, Issue 5, 2001, s. 467-478.

- Gündüzöz, İlker, **Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı: Avantajlar ve Dezavantajlar**, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, 2011.
- Hamilton, D. K., Miller, D. Y. ve Paytas, J., “Exploring The Horizontal And Vertical Dimensions Of The Governing of Metropolitan Regions”, **Urban Affairs Review**, Vol. 40, No. 2, 2004, s. 147-182.
- İsbir, E. G., **Şehirleşme ve Meseleleri**, Ankara: Ocak Yayınları, 1986
- Keene, D., “Metropolitan Comparisons: London as a City-State”, **Historical Research**, 76, 2004, s. 459-480.
- Kızılboğa, R., “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi”, **NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2, 2012, s. 91-109.
- Kübler, D. ve Heinelt, H., “Metropolitan Governance Capacity, Democracy and the Dynamics of Place”, **Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place**, Hubert Heinelt ve Daniel Kübler (ed.), Routledge, New York, 2005, s. 8-28.
- Kübler, D. ve Schwab, B., “New Regionalism in Five Swiss Metropolitan Areas: An Assessment of Inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability”, **European Journal of Political Research**, 46, 2007, s. 473-502.
- Lefèvre, C., “Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review”, **International Journal of Urban and Regional Research**, Vol. 22, Issue 1, 1988, s. 9-25.
- Norris, D. F., **Metropolitan Governance in America**, London: Routledge, 2015.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. ve Warren, R., “The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry”, **The American Political Science Review**, 55(4), 1961, s. 831-842.
- Özgür, H., “Metropoliten Alanların Yönetimine Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim (Metropoliten Reform) Yaklaşımlarının Bakışları”, **Yerel Siyaset Dergisi**. S. 26, 2008, s. 5-10.
- Rao, N., **Cities in Transition: Growth, Change and Governance in Six Metropolitan Areas**, London: Routledge, 2007.
- Sager, F., “Metropolitan Institutions and Policy Coordination: The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas”, **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, Vol. 18, No. 2, 2005, s. 227-256.
- Shah, A., “Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Practices”, **Policy Research Working Paper 6002**, The World Bank, 2012.

- Slack, E., "Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance", **Policy Research Working Paper 4317**, The World Bank, 2007.
- Tiebout, C. M. (1956), "Pure Theory of Local Expenditures, **The Journal of Political Economy**, Vol. 64, No. 5, s. 416-424.
- Tuzcuoğlu, F., **Metropoliten Yönetim**, Sakarya Kitabevi, 2003.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, **Population Division: World Urbanization Prospects**, 2014 Revision: New York, 2015, <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>, (04.01.2016).

Sosyal Girişimcilik Eğitiminde Gönüllü Kuruluşlar

Eda COŞKUN,¹

Muammer SARIKAYA²

Özet

Günümüz toplumlarında hızla artan sosyal sorunlarla mücadelede yenilikçi çözümlere ihtiyaç duyulmaktadır. Sosyal girişimcilik, bu ihtiyaç noktasında ortaya çıkmış, sosyal sorunlara sürdürülebilir çözümler üreten, bu çözümleri uygulayan ve bunun sonucunda sosyal fayda oluşturan bir konudur. Sosyal girişimcilik, topluma hizmet eden üç ana sektör olan kamu, özel ve üçüncü sektör kuruluşlarında uygulanmaktadır. Bu sektörlerde gerçekleştirilen sosyal girişimcilik uygulamalarının sayısının artması ve sektörler arası işbirliklerinin çoğalması ile birlikte sosyal girişimcilik eğitimi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Üç ana sektör, eğitim verme açısından değerlendirildiğinde, sosyal girişimcilik eğitimi vermede öne çıkan kuruluşun üçüncü sektör alanında faaliyet gösteren gönüllü kuruluşlar olduğu görölmektedir.

Bu kapsamda çalışmanın amacı, son zamanlarda giderek öne çıkan sosyal girişimcilik eğitiminin önemini ve bu eğitimin gönüllü kuruluşlar aracılığıyla verilmesinin bireysel ve toplumsal faydalarını ortaya koymaktır.

Anahtar Kelimeler: *Gönüllü Kuruluşlar, Sosyal Girişimcilik, Sosyal Girişimcilik Eğitimi*

¹ Eda Coşkun, edacoskun77@hotmail.com

² Doç. Dr., İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yalova Üniversitesi, Türkiye, smuammer@gmail.com

Abstract

In today's societies, innovative solutions are needed in order to struggle with increasing social problems. Social entrepreneurship, which finds sustainable solutions for social problems, practices these solutions, and creates social value, has arisen because of this need. Social entrepreneurship is applied in public, private and third sector institutions which are three main sectors serving to society. With the increasing number of social entrepreneurship applications carrying out in these sectors, the need for social entrepreneurship education has arisen. When three main sectors are evaluated in terms of giving education, it is seen that voluntary organizations, which are part of third sector, are prominent organizations regarding giving social entrepreneurship education.

In this context, the aim of the study is to reveal the importance of social entrepreneurship education that is recently outstanding and individual and social benefits of giving this education through voluntary organizations.

Key Words: *Voluntary Organizations, Social Entrepreneurship, Social Entrepreneurship Education*

Giriş

Günümüzde, sosyal sorunlar artış göstermekte ve buna bağlı olarak sosyal sorunlar için çözümler arayışları sürmektedir. Karşılaşılan sorunların çeşitli oluşu ve küresel boyutta birçok toplumu etkilemesi, üretilen çözümlerin etkili ve sürdürülebilir olmasını gerektirmektedir. Son yıllarda, sosyal sorunların sürdürülebilir şekilde çözülmesi noktasında sosyal girişimcilik ön plana çıkmaktadır.

Sosyal girişimcilik, sosyal sorunların farkında ve değişim yaratma amacıyla olan girişimcilerin, mevcut veya muhtemel sosyal sorunlara yönelik ürettikleri çözümlerin sosyal fayda oluşturma hedefiyle uygulanması sürecidir. Sosyal girişimciliğin temel amacı sosyal sorunları çözmek ve bu yolla sosyal kalkınmaya katkı sağlayarak toplumsal değişim yaratmaktır. Bu nedenle, sosyal girişimcilik topluma hizmet eden kamu, özel ve üçüncü sektör kuruluşlarının ilgisini çekmekte ve bu sektördeki kuruluşların sosyal girişimciliği bünyelerine katma konusundaki istek ve çabaları gün geçtikçe artmaktadır. Sosyal girişimciliğin tüm sektörlerde var olması sürdürülebilir sosyal kalkınma için oldukça önemli olmakla birlikte; bireylerin sosyal girişimciliğe haberdar olarak

yetişmesi ve bu konuda sorumluluklar alması da önemlidir. Bu noktada, sosyal girişimcilik eğitime ihtiyacı duyulmaktadır.

Sosyal girişimcilik eğitiminin amacı sosyal sorunlara duyarlı, empati yapabilen, yenilikçi ve girişimci bireyler yetiştirmektir. Bu amaç doğrultusunda okullarda verilen sosyal girişimcilik eğitimlerinin yanı sıra özel, kamu ve üçüncü sektördeki kuruluşlardan bazıları da sosyal girişimcilik eğitimi vermektedir. Sosyal girişimciliğin herkes için ulaşılabilir olması için ise sosyal girişimcilik eğitiminin gönüllü kuruluşlar aracılığıyla verilmesi oldukça önemlidir. Gönüllü kuruluşların, çalışmalarını kâr amacı gütmeyen gönüllülük esasına dayalı olarak gerçekleştirmesi, sosyal sorunlara sürdürülebilir çözümler üretmesi ve toplumu bilinçlendirme konusunda etkin rol oynaması; bu kuruluşların sosyal girişimcilikle olan uyumunu göstermektedir. Bu bağlamda, gönüllü kuruluşların sosyal girişimcilik eğitimi verme konusunda çalışmalar yapması ve bu alanda uzmanlaşması hem gönüllü kuruluşların sağladığı sosyal faydayı artırma hem de toplumsal gelişime destek olma potansiyeli taşımaktadır.

1. Sosyal Girişimcilik Kavramı

Sosyal girişimcilik, terim olarak yeni ve gelişmeye devam eden bir kavramdır. Bu nedenle, sosyal girişimciliğin kabul edilmiş genel bir tanımı bulunmamakta, kavramla ilgili çeşitli tanımlar yapılmaktadır. Yapılan tanımlarda, sosyal girişimciliğin uygulama alanı olarak farklı sektörler bağlamında ele alındığı görülmektedir. Örneğin, sosyal girişimciliğin kamu sektöründe yoğunlaştığını savunan Waddock ve Post (1991)'a göre sosyal girişimcilik, kıt kamu kaynaklarının mevcut yapısında büyük değişiklikler gerçekleştirme amacıyla bir kamu kuruluşu oluşturulması veya geliştirilmesidir. Sosyal girişimciliğin kâr amacı gütmeyen örgütlerde gerçekleştirilebileceğini savunan Leadbeater (1997)'a göre sosyal girişimcilik kâr elde etme amacından ziyade belli bir dezavantajlı grubun yararı için sosyal amaçları yerine getirirken girişimcilik davranışını kullanmaktır. Dees (1998) ise sosyal girişimciliği tanımlarken, özel sektör ve kar amacı gütmeyen sektörde veya ikisinde de uygulanabilecek sosyal amaçlı yaratıcı bir faaliyet olduğunu belirtmiş ve sosyal girişimciliğin özel sektör veya üçüncü sektörde uygulanabileceğini vurgulamıştır. Sosyal girişimciliğin kamu ve üçüncü sektörde gerçekleştirilebileceğini savunanlardan farklı olarak Light (2009) sosyal girişimciliğin

tüm sektörlerde yapılabileceği görüşünü öne sürmüş ve sosyal girişimciyi önemli sosyal sorunlara işaret eden, yenilikçi fikirleri ile sürdürülebilir ve büyük çaplı bir değişim gerçekleştirilmeyi amaçlayan kişi, grup, örgüt veya örgüt birliği olarak tanımlamıştır.

Yukarıda verilen tanımlardan da anlaşılacağı üzere sosyal girişimcilik farklı şekillerde ele alınabilir. Kamu alanında sosyal girişimcilik, kamu kurumlarının sahip olduğu iş tanımına ek olarak, hizmet verdiği toplum için daha faydalı olabilecek faaliyetlere odaklanması ile mümkün olabilmektedir. Kamuda sosyal girişimcilik, müşterek veya bireysel olarak ortaya konulabilmektedir (Kümbül-Güler, 2010: 41-42). Günümüzde birçok kamu kuruluşunda sosyal girişimcilik faaliyetleri gerçekleştirilmekte, bu kapsamda eğitim programları düzenlenmektedir.

Özel sektör işletmelerinde sosyal girişimcilik, sosyal sorumluluk kapsamında yürütülen faaliyetler olarak değerlendirilebilmektedir (Demir, 2014). Sosyal girişimcilik aracılığı ile özel sektör işletmeleri itibar kazanmakta, sosyal misyonlarını gerçekleştirmekte, toplumsal gelişime katkı sağlamakta ve buna bağlı olarak kâr elde edebilmektedirler.

Bu çalışmanın odaklandığı alan olan gönüllü kuruluşların da içinde bulunduğu üçüncü sektör ise kamu ve özel sektörün dışında kalan tüm kuruluşları kapsayan bir kavramdır. Üçüncü sektördeki kuruluşların faaliyet alanlarının geniş olması, doğrudan topluma hizmet etmesi, faaliyetlerinin toplumu geliştirme odaklı olması, toplumda var olan sorunları çözmek için merkezler oluşturması ve genel olarak kâr amacı gütmemesi bu sektörün sosyal girişimcilikle olan ortak noktalarını göstermektedir.

Sosyal girişimciliğin kamu, özel ve üçüncü sektörde gerçekleştirilmesiyle, bu sektörlerde bulunan kuruluşların her biri, farklı şekillerde sosyal yeniliklerin geliştirilmesine ve uygulanmasına katkıda bulunmaktadır (Çetindamar vd., 2010: 1). Gönüllü kuruluşların sosyal girişimcilik eğitimi vererek bireylere sosyal girişimcilik becerisi kazandırması da bu katkılardan biridir.

2. Sosyal Girişimcilik Eğitimi

Sosyal girişimcilik, son yıllarda özel, kamu ve üçüncü sektörde hızlı bir şekilde ortaya çıkmaktadır (Johnson, 2000:1). Sosyal girişimciliğin bu sektörlerde

gerçekleştirilmesi kavramın bilinirliğinin artmasına katkı sağlamakta, bu da sosyal girişimciliğe olan ilginin artmasına neden olmaktadır. Sosyal girişimciliğin kamu, özel ve üçüncü sektör kuruluşlarında ilgi görmesi ve uygulanması, sosyal girişimcilere olan ihtiyacı artırmaktadır. Bu üç ana sektörde çalışan bireylerin sosyal girişimcilik vizyonuna sahip olması, sosyal girişimciliğin etkili bir şekilde gerçekleştirilerek sosyal faydaya dönüşmesini kolaylaştırmakta ve kuruluşlara yarar sağlamaktadır. Bu bağlamda, yeni nesillerin sosyal girişimcilik becerisine sahip olarak yetiştirilmesi ve bireylerde sosyal girişimcilik farkındalığı oluşturulması için sosyal girişimcilik eğitimine ihtiyaç duyulmaktadır.

Sosyal sorunların farkında olma, mücadelelilik ve azim, sorumluluk ve risk alma, yaratıcılık, fırsatları sezme, başkalarıyla çalışabilme, araştırma yapma ve kendini geliştirme arzusunda olma (Denizalp, 2007: 9) sosyal girişimcinin sahip olması gereken özelliklerdir ve sosyal girişimcilik eğitimi bu özellikleri bireylere kazandırmak amaçlı uygulanan bir eğitim yaklaşımıdır. Sosyal girişimciliğin merkezinde başkalarına fayda sağlayacak fikirleri denemeye istekli olma yer almaktadır. Bu nedenle sosyal girişimciler teoriye bağlı olarak değil deneyime bağlı olarak öğrenirler (Bornstein ve Davis, 2010: 81). Bu doğrultuda, sosyal girişimcilik eğitiminin merkezinde de bireylere deneyimleme yoluyla öğrenme fırsatını sunmak bulunmaktadır. Girişimcilik becerisinin bireye teorik olarak öğretilmesinin mümkün ve kalıcı olmadığı birçok çalışmada savunulan bir çıkarım olmuştur. Bu nedenle, hem sosyal hem de ekonomik alanda verilen girişimcilik eğitimlerinde, gelecek dönemlerde önemli olacak becerilerin bireye etkinlikler yoluyla öğretilmesinin gerektiği savunulmaktadır. Bu bağlamda, eleştirel düşünme, takım çalışması, yaratıcılık, iletişim, yenilikçilik ruhu bireye kazandırılması gereken temel becerilerin başında gelmektedir (Marques ve Albuquerque, 2012: 59).

Okullarda verilen deneyime dayalı sosyal girişimcilik eğitimi ile yeni sosyal girişimcilerin yetiştirilmesi mümkün görülmektedir. Bununla ilgili olarak, Bornstein ve Davis (2010: 85) bireylerin sosyal girişimciliği tanımaları ve sosyal girişimci olabilmeleri için okullarda neler yapılabileceğini detaylı olarak ele almışlardır. Onlara göre, öğrencilerin değişim yaratmaları konusunda cesaretlendirilmesi, gençlerin sosyal sorunlara nasıl müdahale edildiğini öğrenmesi, sosyal girişimcilikle ilgili örnek olay çalışmalarının okul derslerine ilave edilmesi, öğrencilerin sosyal girişimcilik projelerine katılarak öğrenmelerinin desteklenmesi ve cesaretlendirilen ve ödüllendirilen davranış

eitliliğinin geniŐletilmesi geleceğin sosyal giriŐimcilerini yetiştirmek için okulların yapabileceklerinden birkaçıdır.

Sosyal giriŐimcilik eğitimi sayesinde bireylerin toplumsal farkındalığının artması, yaratıcı dűŐünme becerilerinin geliŐmesi, sorunlara çözüm bulma ve bulduğu çözümleri deneme cesaretini göstermesi, deđiŐim yaratmaya istekli olmaları ve sosyal kalkınmaya destek olmaları mümkündür. Bu bağlamda, bireylere bu becerileri kazandırmaya yönelik eğitimler veren okulları sektörün farklı kesimlerinden kuruluşların desteklemesi hem verilen sosyal giriŐimcilik eğitiminin niteliğini artırmak hem de yarının sosyal giriŐimcilerini yetiŐtirmek açısından oldukça önemlidir. Sosyal fayda yaratma amaçlı faaliyetler gerçekleŐtiren gönüllü kuruluşların, yeni sosyal giriŐimcilerin yetiŐtirilmesini desteklemesi ise yapacağı en önemli sosyal fayda faaliyetlerinden biri olarak görülebilir.

3. Gönüllü Kuruluşlarla Sosyal Girişimcilik Eğitimi

Gönüllü kuruluşlar sosyal yapıda oldukça önemli bir role sahiptirler. Gönüllü kuruluşların sosyal yapıdaki rolünün önemli oluşu sadece sunduğu hizmete bağlı değil, gönüllü kuruluşların sosyal birlikteliğin güçlü kaynağı olarak çalışmasına, insanları bir araya getirmesine, topluluklar arası iletişim ağı oluŐturmasına ve tüm bu sebeplerle toplumu bir arada tutmasına da bağlıdır (Hussey ve Perrin, 2003: 6). Gönüllü kuruluşlar ülkenin demokratikleŐme ve kalkınmasında önemli rol oynamakta ve gün geçtikçe hem sayı hem de nitelik bakımından çeŐitlenmektedir (Ersen vd, 2010: 4). Önemini günden güne artıran gönüllü kuruluşların tanımı konusunda çeşitli görüşler olmakla birlikte, gönüllü kuruluşlar en genel anlamda hiçbir maddi menfaat beklentisi olmayan gönüllü insanların, önemli gördükleri toplumsal amaçlara hizmet etmek ve toplumsal ihtiyaçlara cevap vermek için oluşturdukları kuruluşlar (Ateş ve Nohutçu, 2006: 249) olarak tanımlanabilir.

Topluma hizmet eden her kuruluş ise gönüllü kuruluş sayılmamaktadır. Bir kuruluşun gönüllü kuruluş sayılabilmesi için belirli özellikleri içinde barındırması gerekmektedir. Anlamli ve sürekli bir yapıya sahip olmak, kamu sisteminin bir parçası olmamak, yöneticilerine ya da üyelerine kâr dağıtmamak, öz yönetime sahip olmak, gönüllülük esasına dayalı olmak ve toplumsal amaçları desteklemek (Öner, 2003: 1) bir

örgütün gönüllü kuruluş sayılabilmesi için gerekli olan temel özelliklerdir. Bu özelliklere sahip olan gönüllü kuruluşların sosyal yapı içinde gerçekleştirmeyi amaç edindiği bazı işlevler bulunmaktadır. Bu işlevler, gönüllü kuruluşların sürekliliğini koruyabilmesi ve topluma sağladığı faydanın artırılması açısından oldukça önemlidir. Hizmet ve ortak çıkar sağlama, toplumsal konuları takip etme ve kamu politikasını etkileme, kendine yetme veya dayanışma ve kaynak ve koordinasyon sağlama (Ateş ve Nohutçu, 2006: 250) gönüllü kuruluşların temel işlevleri olarak görülmektedir.

Gerekli özellikleri içinde barındıran ve işlevlerini yerine getiren gönüllü kuruluşların toplumsal katkıları oldukça fazladır. Gönüllülük esasıyla yapılan faaliyetlerin topluma sağladığı katkılardan bazıları şu şekilde sıralanabilir (Wu, 2011:4):

- Farklı sektörler arasındaki iletişim bağlarını güçlendirir,
- Daha güvenli ve güçlü bir toplumun oluşturulmasına yardımcı olur, topluluklar arası sosyal iletişimi artırır,
- İnsanların sivil katılımında daha etkin olmalarını destekler,
- İnsanları kamu yararına çalışma konusunda cesaretlendirir,
- Gençlerin eğitim performanslarını yükseltmelerine yardımcı olur,
- Çevresel konularda liderlik yapar,
- Kişilerin öz saygılarını yükseltir, çeşitli becerilerini geliştirir.

Hem toplumsal hem de kişisel faydalar içeren gönüllülük faaliyetlerinin etki alanı oldukça geniştir. Bu nedenle gönüllü kuruluşların gerek kendi içinde gerekse kamu ve özel sektörde yaptığı bilinçlendirme ve farkındalık çalışmaları bu etkinin artırılabilmesine olanak sağlamaktadır. Bu bağlamda, herkese ve her kesime eğitim verebilme potansiyeli taşıyan gönüllü kuruluşlar aracılığıyla sosyal girişimcilik eğitimi vermek ve yeni sosyal girişimciler yetiştirmek oldukça önemlidir. Bu önemi kavramış olan ve bu doğrultuda bireylere sosyal girişimcilik eğitimi sunmayı amaçlamış dünya genelinde ve ülkemizde gönüllü kuruluş örnekleri bulunmaktadır. Bu kuruluşların amacı bireylerin sosyal girişimcilik becerilerini desteklemek ve toplum için yeni sosyal girişimciler yetiştirmektir. Bu alanda eğitim veren gönüllü kuruluşlardan birkaçını amaçlarıyla birlikte şu şekilde açıklamak mümkündür:

- TEMA (Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı): TEMA vakfı, yeni neslin, doğa ve doğa olaylarına eleştirel bakabilme, sorunların çözümüne yönelik fikirler geliştirebilme ve bu doğrultuda araştırma

ve sorgulama yapabilme yeteneklerini geliştirmek amaçlı bir eğitim programı hazırlamıştır. Hazırlanan program okullarla işbirliği yapılarak uygulanmakta ve minik tema, yavru tema, ortaokul tema ve lise tema olmak üzere yaş gruplarına özel etkinlik planları sunmaktadır. Bu eğitimi alan öğrencilerin, bütün yaşam biçimlerine empati geliştiren, sürdürülebilirliği bir yaşam ilkesi olarak benimsemiş, doğaya bir bütün olarak bakabilen ve davranışlarının doğaya olan etkilerinin farkında bireyler olmaları muhtemeldir (<http://www.tema.org.tr>).

- Points of Light: Gönüllüler, şirketler ve kâr amaçsız kuruluşlar için birçok alanda destek sunan bir gönüllü kuruluş olan Point of Light, bireylerin sosyal girişimcilik becerilerini desteklemek, sosyal girişimcilik fikirlerini şekillendirmek ve bu fikirlerini uygulamalarına yardımcı olmak için eğitim ortamları sunmaktadır (<http://www.pointsoflight.org>)
- YES (Young Enterprise Scotland): Genç Girişim İskoçya gönüllülük esasıyla çalışan ve 5 ila 25 yaş arasındaki gençlerin girişimcilik becerilerini geliştirmeyi amaçlayan bir kuruluştur. Hazırlamış oldukları eğitim programı ve oluşturdukları eğitim çevreleri ile gençlerin yaşayarak öğrenmelerine fırsat vermekte ve onları girişimcilik konusunda bilinçlendirmektedir. Geliştirdikleri projelerle okullara, öğretmenlere ve öğrencilere ulaşan kuruluş, öğrencilerin girişimsel düşünme becerilerini destekleme yoluyla kendine güven, öz saygı, kişisel gelişim ve liderlik özelliklerini geliştirmeyi hedeflemektedir (<http://www.yes.org.uk>).

Sosyal girişimcilik eğitiminin gönüllü kuruluşlar aracılığıyla verilmesi konusunda çalışmalar olmakla birlikte bu konudaki girişimlerin daha ziyade özel sektördeki kuruluşlarda yoğunlaştığı görülmektedir. Gönüllü kuruluşlarda verilen sosyal girişimcilik eğitiminin ise toplumdaki her kesime ulaşma kapasitesi bulunmaktadır. Bu sebeple, gönüllü kuruluşların çeşitli alanlarda sosyal girişimcilik farkındalığı oluşturması ve yeni sosyal girişimcilerin yetiştirilmesini desteklemesi önemli görülmektedir.

Sonuç ve Değerlendirme

Sosyal girişimcilik günden güne bilinirliğini artırmakta ve gelişmektedir. Farklı sektördeki kuruluşların ilgisini çekmesi, çeşitli kuruluşlar tarafından uygulanmaya çalışılması ve yükselen bir değer olması sosyal girişimciliğin yaygınlaşmasına katkı sağlamaktadır. Sosyal girişimciliğe olan ilginin ve farkındalığın artması, sosyal girişimciliğin sağladığı yararlardan faydalanma isteği oluşturmaktadır. Bu bağlamda, bu faydanın artırılması ve sürdürülebilir olması bireylerin sosyal girişimcilik vizyonuna sahip olmasını gerektirmekte ve sosyal girişimcilik eğitimine ihtiyaç duyulmaktadır.

Sosyal girişimcilik eğitimi, bireyleri birçok açıdan destekleyerek becerilerini geliştirmekte ve onları değişim yapma konusunda cesaretlendirmektedir. Sosyal girişimcilik eğitiminin birçok bireye ulaşması ise bu eğitimin toplum odaklı çalışan kuruluşlar tarafından desteklenmesi ile mümkün olabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, sosyal girişimcilik eğitiminin gönüllü kuruluşlar aracılığıyla verilmesinin bu eğitimin etki alanını ve gücünü genişletme potansiyeli taşıdığı ifade edilebilir.

Gönüllü kuruluşların çalıştığı alanla ilgili kendi bünyesinde sosyal girişimcilik eğitimi vermesi ya da bu konuda okullarla ve farklı kuruluşlarla işbirliği yapması hem bireylerin hem de gönüllü kuruluşların işlevini artıracaktır. Sosyal girişimcilik faaliyetleri değerlendirildiğinde, bu faaliyetlerin sosyal yapıyı güçlendirdiği, insanlar arasındaki iletişimi kuvvetlendirdiği ve sosyal kalkınmaya destek sağladığı görülmektedir. Gönüllü kuruluşların da bu amaçlarla faaliyetlerini gerçekleştirdiği düşünüldüğünde, gönüllü kuruluşlar ve sosyal girişimcilik arasında önemli bir işbirliği potansiyeli olduğu ifade edilebilir. Bu bağlamda, gönüllü kuruluşların sosyal girişimcilik eğitiminde rol almasının sosyal girişimciliğin bireysel ve toplumsal faydalarını artıracığını söylemek mümkündür.

Kaynakça:

- Ateş, H. ve Nohutçu, H. (2006). Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. 6 (11): 245-276.
- Bornstein, D. and Davis, S. (2010). *Social Entrepreneurship: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press.
- Çetindamar, D., Tatal, E., Titiz, S. ve Taluk, Ş. (2010). Sosyal Girişimcilik Ajanları: Sosyal Girişimciler. *Social Entrepreneurship Conference 4 June, 2010, İstanbul*. www.sosyalinovasyonmerkezi.com.tr/yayin/2020100002.pdf, Erişim: 16.07.2015
- Dees, G. (1998). *The Meaning of Social Entrepreneurship*. Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership. Ewing Marion Kauffman Foundation Working Paper.
- Demir, Ö. (2014). "Sivil Toplum Kuruluşları", "Sosyal Girişimcilik", " Kurumsal Sosyal Sorumluluk" ve "Sosyal İşletme". *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 2, Sayı: 6, ss. 347-356.
- Denizalp, H. (2007). *Toplumsal Dönüşüm İçin Sosyal Girişimcilik Rehberi*. Ankara: Odak Ofset Matbaacılık.
- Ersen, T. B., Kaya, D. ve Meydanoğlu, Z. (2010). Sosyal Girişimler ve Türkiye. *İhtiyaç Analizi Raporu*. İstanbul: TÜSEV Yayınları.
- Hussey, D. E. and Perrin, R. (2003). *How to Manage a Voluntary Organization: The Essential Guide for the Not-for-profit Sector*. Kogan Page Publishers.
- Johnson, S. (2000). Social Entrepreneurship Literature Review. *Research Associate Canadian Centre for Social Entrepreneurship*, November, pp.1-17.
- Kümbül-Güler, B. (2010). *Sosyal Girişimcilik*. Ankara: Efil Yayınevi.
- Leadbeater, C. (1997). *The Rise of the Social Entrepreneur*. London: Demos.
- Light, Paul. C. (2009). *The Search for Social Entrepreneurship*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Marques, L. A. and Albuquerque, C. (2012). Entrepreneurship Education and the Development of Young People Life Competencies and Skills. *ACRN Journal of Entrepreneurship Perspectives*, 1 (2), pp. 55-68.
- Öner, M. A. (2003). *Kavram Kargaşası, Üçüncü sektör ?=Sivil Toplum*. http://www.maoner.com/2002_04_st_us.pdf, Erişim: 19.07.2015.
- Waddock, S. A. ve Post, J. E. (1991). *Social Entrepreneurs and Catalytic Change*. *Public Administration Review*. 51 (5): 393-401
- Wu, H. (2011). Social Impact of Volunteerism. *Atlanta, GA: Points of Light Institute*. http://www.pointsoflight.org/sites/default/files/sitecontent/files/social_impact_of_volunteerism_pdf, Erişim: 20.07.2015.

- <http://www.pointsoflight.org>, Erişim: 20.07.2015.
- <http://www.tema.org.tr>, Erişim: 20.07.2015.
- <http://www.yes.org.uk>, Erişim: 20.07.2015.

Sosyal Belediyecilik Uygulamalarında Sivil Toplum Ortaklığı

Bedrettin KESGİN¹

Özet

Sosyal politika uygulamalarında en önemli kurum Türkiye’de devlet olmaya devam etmekte, gerek merkezi gerekse yerel kurumları ile devlet, sosyal politikada son derece önemli bir birim olarak niteliğini sürdürmektedir. Devletin sosyal politika uygulamalarının niteliği zamana ve döneme göre değişiklik arz etse de temel birim olarak genelde sosyal politikada özelde yoksulluk politikalarında önemli kurum olmaya devam edeceği de görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Sosyal Belediyecilik, Sivil Toplum Kuruluşları.*

Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Sivil Toplum

Sosyal politika uygulamalarında en önemli kurum Türkiye’de devlet olmaya devam etmekte, gerek merkezi gerekse yerel kurumları ile devlet, sosyal politikada son derece önemli bir birim olarak niteliğini sürdürmektedir. Devletin sosyal politika uygulamalarının niteliği zamana ve döneme göre değişiklik arz etse de temel birim olarak genelde sosyal politikada özelde yoksulluk politikalarında önemli kurum olmaya devam edeceği de görülmektedir.

Toplumlar ve sosyal gruplar gittikçe bir arada yaşamak zorunda kalmakta aynı zamanda birlikte yaşamanın zorunlu kıldığı ortak ekonomik, sosyal ve siyasal düzenlemelere de ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sorumluluğu devlet daha fazla sivil toplumla paylaşmakta, bireyleri/sivil örgütleri aktif olarak bu sürece dâhil etmektedir. Özellikle belediyeler yeni yönetim anlayışı ile farklı aktörleri uygulamalarına dahil etmektedir.

Geleneksel yönetim içinde ve toplum yapısında katı bir hiyerarşi yer alırken, yönetim kademelenmesi de piramit şeklindeydi. Günümüzde yönetim arayışlarında ise

¹ Doç.Dr., Yalova Üniversitesi İİBF Sosyal Hizmet Bölümü, email: bedrettink@gmail.com

yönetimler arasında bu katı hiyerarşi ve kademelenme terk edilmiş daha çok “yönetimler arası ağlar” bunun yerini almıştır. Yönetimler arası ağların birlikteliği özellikle sosyal uygulamalarda gün yüzüne çıkmaktadır. Yine belediyeler bu uygulamaları yerine getirmede hem de birlikte yönetim sağlama konusunda imkanlara ve tecrübelere sahiptir. Özellikle sivil toplum yapılanması ve desteği gittikçe sistemde önemli bir aktör olarak yerini almaktadır. Birlikte yönetim, yönetişimle ifade edilmektedir. Yerel yönetişim, kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında karşılıklı ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimi ifade etmekte kullanılmaktadır. Yönetişim, çoklu aktörlerin çoklu ortamlarda karşılıklı ilişkilere girmelerini belirlerken yönetim konusunda tüm kesimlerin katılımını ifade eder.

Yerel yönetimlere yüklenen güncel anlamların da etkili olduğu politika oluşturmada geçmişte olduğu gibi yalnız tek bir birimin kendi inisiyatifi ve yetkileri belirleyiciliğinde yürütülen yönetim anlayışı bugün itibari ile geçerliliğini yitirmiştir. Yeni yönetim anlayışı, çoklu aktörlerin çoklu ortamlarda, çoklu etkileşimlerini ifade etmektedir. Foster, devletin yeni sorumluluklarını yerine getirirken tek başına bunu başaramayacağını dolayısıyla başka bir takım birimlere gereksinim olduğunu belirterek, bununla kurumsal değişim stratejisinin hayata geçirildiğini hem yukardan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya doğru faaliyetlerin birleşimi olarak yönetişime gereksinim olduğunu ifade eder (Aktaran, Jessop; 2005, 391).

Giriş

Yoksunluk ve yoksulluk insanlık tarihi kadar eski bir sorundur. Kadim bir sorun olarak yoksulluk geçmişte daha çok üretimin azlığı ya da kıtlığı ile özdeşleşirken, geçmişten farklı olarak günümüzde yoksulluğu üretim azlığı ya da yokluğu ile değil bilakis kitlesel üretime ve tarihte görülememiş servet artışına rağmen artan yoksulluk ve yoksunluk olarak ele almaktayız. Artık sorun üretim değil paylaşım sorunudur. Bundan dolayı da yoksulluk sorununu çözmede âdil ve acil paylaşımın merkezi misyonu unutulmamalıdır. Âdil paylaşımı da en başta siyasaları üretenler ve uygulayanlar sağlamalıdır. Sosyal dışlanma ise yoksullukla iç içeliği ifade etmekte ve sosyal dışlanmayı yaşayanlar, yoksulluk tuzağının içine zorunlu olarak itilmektedir. Özellikle göçle beraber, gelişen kentin eski merkezine yerleşen yoksullar sosyal dışlanma ile

karşılaşmaktadır. Yabancı düşmanlığı ile beslenen ırkçılık ve milliyetçilik de sosyal dışlanmaya zemin hazırlamaktadır.

Yoksulluk ve sosyal dışlanma sorununa karşı birçok kurum ve kuruluşun çözüm ürettiği açıktır. BM, DB gibi evrensel örgütlenmelerin yanında ulus devletlerin ulusal ve yerel organizasyonları da bu alanda faaliyet göstermektedir. Türkiye'de görece olarak yeni tartışılan ve gündeme daha yoğun olarak son dönemlerde gelmeye başlayan yoksulluk ve sosyal dışlanma, esasında Türkiye açısından da acil ve köklü olarak çözülmesi gereken en temel sorunların başında gelmektedir.

Özellikle yerel yönetimlerin dünyadaki gelişmelere paralel olarak "desantralizasyon (yetkinin yerele devri)", "subsidiarity (yerindelik)" ilkelerine uygun bir şekilde -dünyanın birçok bölgesinde olduğunu gibi Türkiye'de de-görev ve sorumlulukları artmıştır. Geçmişte yerel yönetimler yalnızca teknik anlamda yerel nitelikli belli başlı hizmetleri sağlarken artık yerel yönetimler sosyal belediyeçilikten, sosyal konuta, sosyal yardımdan sosyal hizmete kadar "refah belediyeçiliği" de sunmaya başlamıştır. Karmaşık, çok yönlü ve çok boyutlu olan yoksulluk sorununa karşı yerel yönetimler refah belediyeçiliği sunmada birbirleri ile rekabet eder oldular. Özellikle 1990 sonrası, yerel yönetimlerin sosyal politikalarda aktif olmaya başladıkları yıllar olmuştur. Uygulamanın yoğunluğuna rağmen bu alanda yeterli çalışma yapıldığı söylenemez.

19. yüzyıldan önce "geleneksel yapıda" yoksulluk daha çok yerel bir sorun olarak algılanıyordu. Soruna yaklaşım kendi içinde çözümü de belirleyerek, yerel birimler, yerel dinî cemaatler, akrabalık ve aile ilişkileri yoksulluğu azaltmada merkezî rol oynuyordu. Sosyal politikalar açısından da bugün gelinen noktanın çok uzağında bulunuluyordu. 19. yüzyılla beraber ulus devletin kurulması, ardından sanayi kapitalizminin sağladığı refah artışı ile birlikte modern ulus devletler, sosyal politikaları oluşturarak, bu politikalarının ana uygulayıcıları oldular. Daha sonra özellikle 1929 dünya bunalımı, ardından da II. Dünya Savaşı'ndan sonra refah devletlerinin ortaya çıkışı ile birlikte sosyal politika uygulamaları devletin misyonu olmuş, vatandaşlık bağı ile bağlı olan tüm vatandaşlara bu hizmetler devlet aygıtı ile sağlanmıştır. Avrupa ülkelerinde farklı refah modellerine rağmen (Bkz. Esping-Anderson, 1996) sosyal refah uygulamalarında çok fazla sorunla karşılaşılma. 1980'li yıllara doğru ise bu alanda büyük kırılmalar yaşanmaya başlamıştır.

1970 sonrasında liberalleşme, kuralsızlaştırma ve daha az devletçi bakış açılarının hâkim olması ile birlikte sosyal politikalara da "küreselleşme süreci" damgasını vurmaya başlamıştır. Küreselleşme, bir süreç olmasının yanında tüm yapılarda köklü değişiklikler ve dönüşümler meydana getirmiştir. Ulus devletin çözülmesi yanında, yönetimde, yerelleşme-sivil toplumun etkinliği, katılım-yönetişim vurgulanmaya başlamıştır. Bu tarihler yerel birimlerin yönetimde ve yerel kamusal hizmetlerde daha fazla söz sahibi olmaya başladıkları yıllar olmuştur. Küreselleşme ile beraber kentler inisiyatifi ele almaya başlamış, hatta bazı küresel kentlerin ulus devlet etkinliğini aşan bir güce sahip olduğu gerçeği kabul görmeye başlamıştır. Merkezî hükümetlerin gücü zayıflarken, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri belirgin bir şekilde iktidarı paylaşan güçler olmaya başlamıştır. iktidar artık çoklu aktörlerin paylaşımına girmiştir. Yerel birimler de -özellikle anakentler- küreselleşme ile birlikte alt yapıdan üst yapıya, konuttan sağlığa, sosyal hizmetten sosyal yardıma kadar yerel nitelikteki tüm hizmetleri sunan ana birimler olmuştur. Küreselleşmenin yeni süreçte yerel yönetimlerin sorumluluklarını azaltmadığı aksine yerel yönetimlere olan vurguyu ve önemi arttırdığı anlaşılmıştır. Küresel güçlere karşılık olarak "yeni yerelleşme" ("New Localism" Goetz ve Clarke Aktaran, John; 2001,10) ile vurgulanan yerel karar vericilerin daha aktif ve daha fazla sorumluluk sahibi olacaklarına inanç da artmıştır. Küreselleşme ile birlikte sosyal alan zayıfladıkça sosyal alana ihtiyaç ve vurgu da artmıştır. Bu noktada ana soru sosyal politikaların ne olduğu kadar kimler tarafından ne kadar sağlanması gerektiğidir. Küreselleşme devlet yapısını değiştirirken, devleti hizmet sunumunda tek belirleyici olmaktan çıkarmıştır. Sosyal politika uygulayıcılarına da yeni paydaşlar ekleyerek bu alanı çoklu aktörlerin katılımına açarak, sosyal politikaları yeniden belirlemeye başlamıştır. Devletin hangi kurumunun hangi şekilde sosyal yaşama müdahale edeceğini, sivil toplumun ve sosyal uygulamaları talep edenlerin bu müdahalenin neresinde duracağını ve bireylerin sorumluluğunun ne kadar olduğu ya da olması gerektiğini tanımlamak ve tespit etmek önem kazandı.

Bununla beraber kentler yığılmış devasa sorunlarla boğuşmaya devam ediyordu. Özellikle sanayileşmiş kentler yoğun göç alarak, gecekondulaşma sorunu yaşıyordu. Kentler zenginlikle yoksulluğun, prestijli mekânlarla çöküntü mekânların birlikte yer aldığı, kutuplaşmalara şahit oldu. Uzun yılların sosyal sorunlarına 1990 sonrası zorunlu göç de eklenince kentler yoksulluğun eski/yeni tüm boyutları ile karşılaştı. Bu noktada yoksullara dönük sosyal hizmetleri ve sosyal yardımı halka en yakın ve halkın en rahat

ulaştığı kurum olan yerel yönetimler sağlamak zorunda kaldı. Göç ve kriz dönemlerinde daha fazla keskinleşen yoksulluk ve sosyal dışlanmaya karşı belediyeler de kayıtsız ve umursamaz kalamazlardı. Belediyeler zorunlu olarak sosyal belediyeçilik uygulamalarına başladılar. Bu, yasal zorunluluktan daha çok fiilî durum sonucunda gerçekleşti.

Geleneksel toplumlarda aile, hemşehricilik ve akrabalık ilişkileri ile yoksullara yardım edilirken, modern toplumlarda yoksulluk politikaları daha çok piyasa içerisinde ve piyasanın kuralları ihlal edilmeyecek şekilde yürütülmektedir. Yerel yönetimler de sosyal uygulamalardaki paylarını sürekli artırmaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki devletler sosyal sorumluluklarını yerine getirirken, Türkiye gibi ülkelerde sosyal refah alanında devlet çok az varlık göstermekte "yumuşak devlet", merkezî hükümetlerin yanında yerel örgütler ve enformel örgütlenmeler bu boşluğu doldurmaktadır. Bunun yanında Türkiye'de refah uygulamaları, sosyal hizmetler ve yardımlar vatandaşa sosyal hak temelli verilmeyip, bu uygulamalar geleneksel olarak da klientalist ve seçici sunulmaktadır. Devletin sosyal politikası zayıf ve sınırlı hem de korparatist ve parçacı nitelik göstermektedir. Devletin kısıtlı ve sınırlı sosyal uygulamalarında da patronaj ilişkilerinin belirleyiciliğinde, parçacı nitelikli müdahalesi vardır (Ferrera; 2006, 21 8-21 9). Dış ekonomik ve sosyal baskılar zayıf devletin meşruiyetini sürekli sarsmaktadır. Sosyal harcamaların borç içerisindeki bütçe üzerinde ağır baskılarından dolayı da sosyal harcamalar "ilk önce" ve kolayca kısılabilmektedir. Bu da devletin sosyal politika uygulamalarını zayıflatmaktadır.

Küreselleşme sürecinin ulus devleti çözmesi sonucunda sivil toplum ve enformel dayanışmanın tekrar gündeme geldiği görülmektedir. Devletin terk ettiği sosyal politika uygulamalarının bazıları cemaat ilişkileri, aile dayanışması ile sivil topluma terk edilmektedir. "Kamusal sorumluluk" "bireysel sorumluluklarla yer değiştirerek" neo-liberal felsefeye uygun olarak sosyal olandan bireysel olana kayılmıştır. Devletin bıraktığı boşluğun ne kadarının çoklu aktörler tarafından doldurulduğu ya da doldurulmakta olduğu ve sosyal politikanın enformel yapılar tarafından yerine ne kadar getirildiği ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle beraber tüm dünyada benzer eğilim gözlenmektedir. Özellikle yalnız devlet merkezli bakış açıları Akdeniz ülkeleri açısından yetersizdir. Çünkü aile, yerel cemaatler ve dinsel kuruluşlar da bu ülkelerde temel refah sağlayıcısıdır (Moreno; 2006,375). Sosyal devlet uygulamalarına ek olarak

Türkiye'nin de içinde bulunduğu Akdeniz Havzası ülkelerinde ana tamamlayıcı zaten bu yerel enformel kesimdir. Bu enformel yapılara ek olarak köy de Türkiye'de yoksulluğu azaltıcı bir etkiye sahiptir. Köy daha önce yoksulluğu hafifleten, kentle köy arasında ilişkilerinin devamını sağlayıp bununla güvenlik ağını oluşturan bir birim iken, 1980 sonrası zorunlu göçle beraber bu imkan da azalmıştır. Köy, kente göç edenlerin kendi imkanları ile kentsel yaşamda yoksullukla mücadele etmelerini kolaylaştırırken, aynı zamanda modern sosyal güvenlik kurumlarının olmadığı ortamda yoksulluğu hafifletici bir etki yaratmıştır (Erder; 2006, 282). Ama artık köyle bağı kopan, zorunlu göçle gelenlerin geldikleri köylerle bağlantılarının kalmaması nedeniyle bundan mahrum olmaktadır. Kentlerde ise, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle uygulamalarını çeşitlendiren belediyeler, farklılaşan yoksul ihtiyaçlarına göre "talep uyumlu" farklı hizmet sunumlarında bulunarak çok geniş bir hizmet alanında faaliyette bulunmaktadır. Belediyeler yoksullara dönük olarak aşevi uygulamaları, evde bakım hizmeti, sağlık hizmetleri, ucuz ekmek (halk ekmek), ayni-nakdi yardımlar, eğitim bursları, yaşlılara ve özürülülere dönük hizmetler, meslek edindirme kursları, sosyal konutlar gibi birçok farklı hizmeti sunmaktadır. Belediyeler, dışlanma ile karşı karşıya kalan kesime dönük olarak, istihdam, konut, yaşlılar ve düşkünler evi, sığınma evleri, iyileştirme-ıslah evleri vb. birçok hizmeti üretir olmuştur. Belediyeler sosyal belediyecilikle bir yandan küreselleşmenin yol açtığı yıkımları iyileştirmeye çalışırken, diğer yandan da yapısal ve kurumsal sorunların üstesinden gelmeye çalışmaktadır. Bu politikalar sosyal hizmet ve sosyal yardım temelli oluşturulmaktadır.

Sosyal dışlanma ile mücadelede en temel eksikliklerden birisi de koordinasyon eksikliği ve parçacılıktır (Gough, 2006,240). Yoksulluk ve sosyal dışlanma politikalarında birçok kurum, kuruluş, yerel ve bölgesel birçok organizasyon olmasına rağmen bunlar arasında eş güdümün olmaması yoksullukla mücadeleyi zorlaştırmaktadır. Kentsel mekânda yoksullukla ve sosyal dışlanma ile mücadele programları bağlamında bir yandan büyükşehir belediyeleri diğer yandan da ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyeler benzer faaliyetlerde bulunmaktadır. Aynı şekilde diğer kurumlarla sivil toplum örgütleri de bu programlarda aktiftir. Bu açıdan sivil toplum örgütlerinin de yoksullukla yaptığı mücadele göz önünde bulundurulmalıdır. Sivil toplumun yaptığı yoksulluk çalışmaları kamu yönetimleri için önemli bir gösterge olabilir. Akdeniz Havzası ülkeleri sosyal refah dağıtımında üçüncü sektör, önemli işlevler ve görevler üstlenmesine rağmen kamusal refah uygulamaları içinde görülmez. Oysa

dinsel hayır kurumlarından, gönüllü hizmette yerel derneklere-vakıflara kadar birçok organizasyon refah dağıtmada önemli görevleri yerine getirmektedir (Mingione; 2006, 261). Aile ve devletin refah uygulamaları yanında üçüncü sektör de son derece önemli uygulamalara imza atmaktadır. Bu anlamda refah harcamalarının azalmayıp başka birimlerce ve kurumlarca paylaşıldığı söylenebilir.

Sosyal belediyeçilik uygulamalarının sistematik olmayışının yanında kurallarının da açık olmayışı (Erder; 2004; 557), denetimin yetersizliği ve daha çok klientalist ilişkiler ve partiler aracılığı ile uygulamanın sürdürülmesi sosyal yardımlarda karşılaşılan önemli sorunlardandır. Belli denetimler sonucunda ve enformel olarak tespit edilen ihtiyaçlar temelli yaklaşım, gerçek ihtiyaç sahibi kişiyi belirleyemeyebilir. Ayrıca yoksul bilgi verileri sürekli güncellenmeli ve etkin bir denetim yapılmalıdır. Yoksulluğu azaltmakla sorumlu kuruluşlar arasındaki eşgüdüm eksikliği ve bu kuruluşların yürüttüğü programlarda ortak norm ve standartların bulunmaması yoksullara yönelik etkili bir sosyal koruma sisteminin oluşturulmasını zorlaştırmaktadır. Oysa yoksul kimdir, kimler sosyal dışlanmaya maruz kalmaktadır ve hangi birey ya da toplumsal kesim sosyal dışlanma ile karşı karşıya gelme riski taşımaktadır. Bu kesimlerin ihtiyaçları nedir, bu kesim tarafından neler talep edilmektedir? Bütün bu soru(n)lara gerçekçi, sıkı denetimle, eşgüdüm içerisinde, standartlar koyularak cevap verilmesi ve yardımların da buna göre yapılması gerekmektedir.

Belediyelerin sosyal yardımlarında keyfiliği ifade eden adam kayırma, iltimas belediyelerin karşılaştığı önemli sorunlardandır. Bu yöntemle hizmetler gerçek muhtaca gitmeyerek, klientalist yöntemle yardımı ve hizmeti yakınlık belirler. Akriba, hemşehri, yakın ve tanıdık vasıtasıyla yapılan yardımlar belediyeyi bir kamu kurumu olmaktan çıkaracak, bir klik, kulüp ve çürümüş bir kurum düzeyine indirecektir. Karşılık ilişkileri ile yürütülen yardımda, bu yardımı kazanmada "yakınlık" önemli bir avantaj sağlamaktadır. Objektif ve standarttan uzak, belirsiz yürütmenin mevcudiyetine bir de denetimsizlik eklenince tam bir keyfilik söz konusu olmaktadır. Evrensel ilkelerin, yerini kişisel, keyfi kararlara bırakması Akdeniz Havzası'nda görülen tipik bir klientalist ilişkidir. Kamu hizmetlileri, kendilerini iktidara getiren seçmenlere iltimas geçerek bir nevi "vefa borcunu" öderken, diğer taraftan yeni seçim döneminde de belli oyları garantiye almayı düşünmektedir (Oktay; 1983).

Yoksulluk ve sosyal dışlanma gibi çok boyutlu ve hassas bir konuda sosyal yardımın çok boyutlu ve çoklu aktörlerin katılımı ile ele alınması gerekmektedir. Özellikle sosyal yardım sağlayıcıları ile sosyal yardım alıcılarının ortak hareket etmeleri ve öncelikleri belirlemeleri gerekmektedir. Sosyal yardım alanında artan oranda sivil toplumun, dinî grupların, hemşehri derneklerinin yanında hesaba katmadığımız daha küçük birçok oluşumun ve grubun bu alanda faaliyet gösterdiği gerçeğinden hareketle koordinasyon sorumluluğunu yerel yönetimler yerine getirebilir. Aynı alanda aynı faaliyeti gösteren birçok kurum ve kuruluşun varlığı koordinasyonu zorunlu kılmaktadır. Oysa bu kurum ve kuruluşlar çoğu zaman birbirlerinden habersiz hareket etmektedir. Yardıma ve hizmete muhtaç bazı bölgelere ve alanlara hiç müdahale edilmezken, diğerleri çok farklı birim ve organizasyonlar tarafından aynı hizmeti çok defa almaktadır. Yerel birimlerin kendi aralarında dahi bilgi akışı yoktur. Yerel yöneticilerin bu kopukluğu ortadan kaldırarak, tüm sağlayıcılar ile kullanıcılar arasında katılımı sağlayarak koordinasyonu gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bu, sosyal yardımın etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacaktır. Aksi hâlde kıt olan kaynakların plansız-programsız kullanılmasına yol açacaktır. Bu da kimsenin istediği bir sonuç değildir. Sosyal hizmetlerde de benzer şekilde kurumsallaşmanın sağlanması, evrensel yöntemlerin kullanılması, sosyal hizmet uzmanlarının kullanımı, standartların oluşturulması ve daha çok yerel kalkınma ile bütünleşen istihdam ağırlıklı ve kentsel yaşama uyumlulaştırılacak politikaların yürütülmesi gerekmektedir. Sosyal hizmetler alanında belediyeler çok fazla hizmet çeşitliliğine ve alternatifine sahip olmuşlardır. Bu hizmetlerde eş güdüm, koordine, standartların belirlenmesi etkin bir denetimin sağlanmasına yol açarak etkinlik ve verimliliği sağlayacak, hizmetleri kullananların doğrudan katılımı ise demokratikliği geliştirecektir.

Sivil Toplumun Artan Etkinliği

Eski tarz yönetimde katı bir hiyerarşi yer alırken, yönetim kademelenmesi de piramit seklindeydi. Daha önce de belirtildiği gibi post modern çağda ise yönetimler arasında bu katı hiyerarşi ve kademelenme terk edilmiş, daha çok “yönetimler arası ağlar” bunun yerini almıştır (Sennett; 2002, 22). Yerel yönetim, kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında karşılıklı ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimi ifade etmekte kullanılmaktadır (Eryılmaz; 2002, 28). Yönetişim, çoklu aktörlerin çoklu ortamlarda karşılıklı iliskilere girmeleri ve yönetim konusunda tüm kesimlerin katılımını ifade eder.

Yerel yönetimlere yüklenen güncel anlamların da etkili olduğu politika oluşturmada geçmişte olduğu gibi yalnız tek bir birimin kendi inisiyatifi ve yetkileri belirleyiciliğinde yürütülen yönetim anlayışı bugün itibari ile geçerliliğini yitirmiştir. Yeni yönetim anlayışı, çoklu aktörlerin çoklu ortamlarda, çoklu etkileşimlerini ifade etmektedir. Foster, devletin yeni sorumluluklarını yerine getirirken tek başına bunu başaramayacağını dolayısıyla başka bir takım birimlere gereksinim olduğunu belirterek, bununla kurumsal değişim stratejisinin hayata geçirildiğini hem yukardan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya doğru faaliyetlerin birleşimi olarak yönetişime gereksinim olduğunu ifade eder (Aktaran, Jessop; 2005, 391). Devlet, eşitler arasında birinciliğe sahip olmasına rağmen yine de eşitler arasında bir ilişkiye doğru bir eğilim olduğu gözlenmektedir. Jessop (2005, 394), devletin “merkez-yerel” karar alma ve uygulama gücündeki kaybına rağmen, güç ve kaynakları harekete geçirerek yönlendirme üstünlüğü ve avantajına sahip olduğunu bildirir. Ağ toplumunun varlığına uygun olarak yönetimler arası ilişkilerde ağsal örgütlenme kabul görmeye başlamıştır. Yoksulluk politikalarında da ağsal örgütlenme kendini göstererek yerel yönetimlere bu alanda inisiyatif verilmekte, bu birimler yoksulluk politikalarında önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetime katılmada yeni bir alternatif olarak önerilen yerel yönetişim, vatandaşların katılımının arttırılması, temsil dışındaki grupları yönetime dahil etme tekniği olarak da kullanılmaktadır. Kamu yönetimlerinde yerelleşmenin de artması ile STÖ’ler aracı olma rollerini gittikçe güçlendirmektedirler. Geçmişte güçlü yerel yönetim geleneği olan ülkeler haricinde refah politikaları daha çok merkezi hükümetler eliyle yürütülürken, günümüzde refah devletin çözülmesi ile refah alanında yer alan aktörlere önemli birim olarak yerel yönetimler ve STÖ’ler de eklenmiştir.

Azımsanmayacak bir kesim dışlanma ve yoksulluk gibi toplumsal sorunlarla boğuşurken, sorunun liberal, muhafazakâr ve sosyalist karşıtlığının ötesinde ne tek başına merkezi hükümetler ne de tek başına aile, sivil toplum ve yakın akraba ilişkileri sorunu çözmeye yeter. Bu birimler tek başlarına yoksulluk sorununu çözebilecek güç, kapasite ve oluşuma sahip değildir. Zaten bunun böyle olması da ne çoğulcu demokrasi, katılım ve demokratik siyasî temsil gibi ilkelere ne de çağdaş normlara uygundur. Birlikte sorumluluk alma ve birlikte çözüm üretmeyle devasa büyüklüğe ulaşmış sorun olan yoksulluğun üstesinden gelinebilir (Kesgin, 2011: 76).

Sonuç Yerine

Yoksulluk ve sosyal dışlanma politikalarında günümüze kadar daha çok makro yaklaşımlar ortaya konmuştur. Oysa özellikle Türkiye gibi ülkelerde mikro yaklaşımlar da geçmişte ihmal edilmiştir. Yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin bu alanda yaptığı çalışmalar yeterince değerlendirilememiş olsa da özellikle belediyelerin son dönem sosyal belediyeçilik uygulamaları yaygınlaşarak devam etmektedir.

Türkiye'de sosyal belediyeçilik uygulaması sosyal devlet pratiğinden ziyade kentlerde zor şartlar altında yaşam mücadelesi veren kent yoksullarının günlük, ivedi, zorunlu ihtiyaçlarının karşılanmasından hareketle ortaya çıkmıştır. Bu açıdan bakıldığında sosyal belediyeçilik, teorik düzlemde değil, fiili durumdan ve zorunlu uygulamalardan kaynaklanmıştır. Bu da halka en yakın ve halkın en kolay ulaşabildiği kurumların başında belediyelerin gelmesinden kaynaklanmaktadır. Yoksullar temel ihtiyaçları için önce kendilerine yakın kurum olan belediyelere ulaşmaktadır. Bunda yoksulluğa dönük uygulamaların toplum katında meşru görülmesinin de etkisi vardır. Bu olumlu bakış, belediyelerden sivil toplum örgütlerine kadar birçok kurum ve kuruluşun bu alanda hizmet sunmasına yol açmıştır. Türkiye gibi, yoksulluğu azaltmaya ya da engellemeye dönük olarak, geleneksel yapıların etkin olduğu ülkelerde, sosyal yardım ve sosyal hizmet uygulamalarının toplumsal meşruiyetinin olması sosyal uygulamaların önünü açarak bu faaliyetlerin yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Yine de istenilen sonuca ancak bu olumlu havanın ve toplumsal mutabakatın kurumsallaşmaya yol açması, sosyal hizmete ve sosyal yardıma sosyal hak temelli yaklaşılması ile ulaşılabilir (DPT; 2004, 77).

Avrupa Birliği üyelik sürecinde de sosyal devlet olmanın gereğine uygun düzenlemeler yapılmalıdır. Özellikle Lizbon Deklarasyonu'na uygun düzenlemeler yerel yönetimleri kapsayacak şekilde yapılabilir. Yoksulluğu azaltma ve ortadan kaldırma hedefine uygun çalışmalar ve düzenlemeler yapılmalıdır. Kısa, orta ve uzun vadeli hedefler ortaya konulmalıdır. Kentsel mekânın ve yaşamın heterojen bir yapıyı arz etmesi nedeniyle sosyal belediyeçilik uygulamaları da çok boyutlu, çok çeşitli olmalıdır. Belediyeler talep eksenli uygulamaları hayata geçirmelidir. Sosyal dışlanma riski taşıyan kesimlerin önce, yerel birimlere ve meclislere-kent konseylerine katılmalarının önündeki engellerin kaldırılması gerekmektedir. Daha sonra adım adım sosyal

dışlanmayı engelleyecek düzenlemelere ihtiyacın gereği olarak pozitif ayrımcılığın yolunun yerelden merkezî yönetime doğru açılması zorunluluk arz etmektedir.

Sosyal dışlanma ve yoksullaşma sorunu, hem sorumlu yönetimlerin hem de toplumsal çevrenin duyarsız kalamayacağı kadar keskinleşmiş ve belirginleşmiştir. Toplumları ve büyük kitleleri derinden etkileyen, aynı zamanda insanlığı tehdit eden bir sorun olarak karşımızda duran bu soruna yerel yönetimler de sosyal belediyeçilik uygulamaları ile müdahale etmektedirler. En acil ve yaygın sorun olarak karşımıza çıkan yoksulluğa yerel yönetimlerin kayıtsız kalması düşünülemez. insanın temel ihtiyaçlarını gidermeye yönelik olarak uygulamaya konulan sosyal belediyeçilik yerel halkın ve seçmen kitlesinin ihtiyaçları ekseninde, katılımcı bir anlayışla işlevini etkin ve verimli kılarak varlığını devam ettirecektir.

Sivil toplum, bir taraftan günümüzde ve gelecekte devletin bıraktığı bir kısım hizmetleri karşılayan birimler olurken, diğer yandan birçok uygulamayla refah politikalarına yardımcı olan ve bu hizmetleri devletle birlikte yürüten birimler olmaktadır. Refah uygulamaları nihai olarak devletin sorumluluğunda olmakla birlikte, devletin sivil toplumla birlikte bu görevi yerine getirmesinde herhangi bir engel yoktur. Devlet, refah sorumluluğunu devretmeyip sadece görevi sivil toplumla paylaşmaktadır.

Kaynakça:

- DPT (2004), 2004 Türkiye İktisat Kongresi Çalışma Grubu Raporları IV, "Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele" DPT, Ankara.
- ERDER, Sema (2006), "Köysüz 'Köylü' Göçü", Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler, Derin Yayınları, İstanbul.
- ERDER, Sema (2004)Yerel politikanın Yükselişi İstanbul Büyükşehir Deneyimi 1984-2004", İlhan Tekeli İçin Armağan Yazılar, Ed. Selim İlkin, Orhan Silier, Murat Güvenç, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- ESPİNG-ANDERSON, Gosta (1996), The Three of Welfare Capitalism, Polity Pres, UK.
- FERRERA, MAURIZIO (2006), Sosyal Avrupa'da "Güney Avrupa Refah Modeli", Sosyal Politika Yazıları, (Der; Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), İletişim, İstanbul. GOUGH, Ian, "Güney Avrupa'da Sosyal Yardım", Sosyal Politika Yazıları, (Der; Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), İletişim, İstanbul.
- JOHN, Peter (2001), Local Governance In Western Europe, Sage Publications, London.
- KESGİN, Bedrettin (2011) Yardımlaşma ve Dayanışma Aracı Olarak Sivil Toplum, Sivil Toplum-Ara Kurumlar, Muhafazakâr Düşünce, Yıl: 8, Sayı: 29-30, Temmuz - Aralık 2011. ss. 63-76.
- MINGIONE, E.(2006), "Güney Avrupa Refah Modeli ve Yoksulluk ve Sosyal Dışlanmaya Karşı Mücadele, Sosyal Politika Yazıları, (Der; Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), İletişim, İstanbul.
- MORENO, Luis (2006), "'Süper Kadınlar' ve Akdeniz Refahı", Sosyal Politika Yazıları, (Der; Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder), İletişim, İstanbul.
- OKTAY, Cemil (1983), Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İÜ SBF Yayını, İstanbul.
- OSKAY, Ünsal (1987), "Thordtein Veblen'in Düşünceleri-Kıskandırıcı Tüketim Boyutu İle Moda", Gergedan, S.1.
- YILDIRIM, Selahattin (1990), "Yerel Yönetim ve Demokrasi", Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl, IULA-EMME, Ankara.

Belediyelerin Stratejik Planlarında Çevre: İstanbul Ölçeğinde Bir Değerlendirme

Bariş Gençer BAYKAN¹

Yılmaz Başar ÖZER²

Özet

Bu makale İstanbul'daki 37 ilçe belediyesinin 2006-2019 yıllarını kapsayan dönemler için yaptığı stratejik planlarda çevre başlığını değerlendirmeyi amaçlamıştır. Belediyeler coğrafi konumlarına, altyapı olanaklarına ve sınırları dahilindeki kültürel/tarihsel mirasa göre çevre konusu farklı şekillerde ele alarak stratejik hedefler belirlemişlerdir. "Çevre ve Sağlık Yönetimi", "Çevre Koruma ve Geliştirme Sektörü", "Çevre Hizmetleri Yönetimi" başlıklarıyla biçimlendirilmiştir. Çevre alanında stratejik hedeflerden büyük ölçüde Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü ve Temizlik İşleri Müdürlüğü sorumludur. Ulusal ve bölgesel düzeydeki stratejik planlara ve politika belgelerine çok az atıfta bulunmaktadır. İlk dönem planlarda çevreyi ilgilendiren alanlarda performans hedefleri, performans göstergeleri ve bütçeleme bulunmamakla birlikte son dönemki planlarda somut hedefler ve bütçeleme gözlemlenmektedir.

Anahtar kelimeler: *stratejik plan, ilçe, çevre, İstanbul*

Abstract

This article aims at reviewing the environmental dimensions of strategic plans prepared by 37 district municipality of İstanbul between 2006 and 2019. Geographical situation, infrastructural facilities, cultural and historical assets are driving factors behind defining environmental strategic objectives. Environment and Health Management, Environment Protection and Development Sector, Environmental Services Directions are some examples of framing the environmental services within the strategic plans. Environment Protection and Control and Cleaning Services Department are the main actors responsible from strategic objectives. Local strategic plans are rarely connected with regional or national strategic plans or policy papers. Performance objectives, performance indicators and environmental budgets are absent in the first periods of strategic plans however concrete objectives and specific budgets to environmental goals are recorded in the process of time.

Key words: *strategic plan, district, environment, İstanbul*

¹ Yard. Doç. Dr. Yeditepe Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, baris.baykan@yeditepe.edu.tr

² Proje Asistanı, Yeditepe Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, yilmaz.ozar@yeditepe.edu.tr

Stratejik Planlar

Stratejik plan bir örgütün neyi, niçin yaptığına ve ne olduğuna rehberlik eden ve şekillendiren eylemlere ve temel kararlara ulaşmak için disiplinli bir çabadır (Bryson, 1995,s. 4). Başka bir deyişle, stratejik plan bir kurumun belli bir zaman diliminde neyi başarmak istediğinin ve bunu nasıl yapacağını tanımlanması, uygulanması ve denetlenmesidir (OFM, 2010,s.3). Stratejik planlama, kendine özgü bir metodolojisi olan ve belirli süreçlerin birbirini takip ettiği planlı bir yapıya sahiptir. Bir soru sorma ve sorgulama disiplini olan stratejik planlama, aşağıdaki üç temel soruya cevap arar: (Gürer, 2006, s.9-192)

- Biz örgüt olarak neyiz? (Hangi işteyiz? İnsan kaynaklarımızın niteliği ve nicelikleri nelerdir? Yönetim şeklimiz ve tekniklerimiz neler?)
- Biz ne olmak istiyoruz? (Hangi alanda iş yapmak istiyoruz? İnsan kaynaklarımızı hangi seviyeye getirmek istiyoruz? Teknolojimizi nasıl geliştireceğiz?)
- Hedeflerimize nasıl ulaşacağız? (İnsan kaynakları, teknoloji, finansman ve yönetim stratejilerinin hedeflere ulaşmak için nasıl uyarlanacağı bu aşamada belirlenecektir.)

Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan

Uzun yıllardır kamu kurumları hantal, verimsiz ve etkinlikten uzak olarak nitelendirilmekte ve bu yönüyle toplumsal ihtiyaçları yeterince karşılayamadığı; esnek olmayan, merkezîyetçi yapılarının siyasal yozlaşmaya ve kaynak israfına neden olduğu dile getirilmektedir. Çözüm olarak ise kamu kurumlarının özel sektöre has yönetim tekniklerini kullanması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, stratejik plan ön plana çıkmakta ve kamu yönetiminde yaşanan değişimde önemli bir araç olarak görülmektedir.

Stratejik planlama yaklaşımı 1950’li yıllarda özel sektör örgütlerinin içinde buldukları belirsizlik ortamında daha planlı ve hazırlıklı olmalarını, küresel rekabette üstünlük sağlamalarını amaçlayan bir yönetim tekniği olarak geliştirilmiş ve 1970’lerde kamu örgütleri tarafından da uygulanmaya başlamıştır. (Genç, 2007,s.1) Türkiye’de küreselleşme ve AB’ye üyelik sürecinin de etkisiyle Kamu Yönetimi reformlarında stratejik planlama kavramı reformun temel dayanak noktalarından birini oluşturmuştur.

Stratejik planlamanın Türk kamu yönetiminde uygulanmasının gündeme gelmesi mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ile olmuştur. (Yılmaz, 2003, s.50-51) Bu çerçevede 2005 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamuda stratejik planlama uygulamasının yasal altyapısı oluşturulmuştur. (Gürer, 2006, s.100)

5018 sayılı Kanun'un yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile nüfusu 50.000'in üzerindeki tüm belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyesinin görevleri arasında, büyükşehir belediyesinin stratejik planını hazırlamak bulunmaktadır.

5393 sayılı Kanuna göre belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmakla yükümlüdür. (Karasu, 2012, s.164)

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda Stratejik Plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Söz konusu kanun gereği kamu idarelerine kalkınma planları, 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 uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir.

Yerel Yönetimler ve Çevre

Çevre sorunlarının yerel odaklı olmaları ve bunun yanında yayılma özelliği taşımaları, çevre yönetiminin, en alt düzeyden başlayıp giderek büyüyen ve birbirini içeren değişik düzeylerde yapılandırılmasını gerektirmektedir. Çevre yönetimi düzeylerinden biri olan yerel düzeyde çevre yönetimi, çevre sorunlarının yerel odaklı

oluşu nedeniyle, bu sorunların henüz ortaya çıkmadan kaynağında önlenmesi ya da oluşmuşsa kısa zamanda çözülmesi açısından önem taşımaktadır. Yerel düzeyde çevre yönetiminde ise belediyeler, hem kendi temel nitelikleri, hem de çevresel gerçekler nedeniyle, öteki yerel yönetim kurumlarından daha çok etkili olmaktadır. (Zengin ve Esedov, 2010, s. 150-151)

Çevre sorunları, insanın yaşamla ilgili etkinliklerinden kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları, daha da önemlisi temel varlık nedenleri, insan yaşamı ve insan yaşamının kalitesinin iyileştirilmedir. Bu nedenle yerel yönetimler dışarıda bırakılarak çevrenin korunması ve geliştirilmesi olanaklı değildir. (Geray,s.64).

Çevre sorunlarının en belirgin özelliği, tehlikenin ortaya çıktığı yere özgü olmasıdır. Yerel bir sorun konusunda yerel halka ve yerel yaşama yakınlık, merkezi hükümetten ziyade yerel yönetimlerin bir özelliği olduğuna göre, belirlenecek politikaların ve sorumlu kişiliklerin de yerel olması gerekmektedir. Bu bakımdan, Avrupa Birliği tarafından benimsenen “subsidiarity” (yerellik) ilkesinde de yer aldığı üzere, hizmetin, yerel halka en yakın yönetim birimince görülmesi esastır. Özellikle şehirlerde artan sorunlarla birlikte, genel olarak yerel yönetimlerin, özelde ise belediyelerin, planlama hizmetleri, yerel kamu hizmetleri, çevre yönetimi ile ilgili işlevleri yoğunlaşmıştır. (Zengin ve Esedov, s. 153)

Belediyelere çevre hizmetleri konusunda yetki veren mevzuat, bugün itibariyle yasa, tüzük ve yönetmelik olarak 150'nin üzerindedir. Bunların bir kısmı belediyeleri doğrudan yetkili kılarken, bir kısmı da dolaylı yetkiler sağlamaktadır. Bunlar içinde, Belediye Yasası, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Çevre Kanunu, 383 Sayılı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Hakkındaki Kararname, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İmar Kanunu, Belediyelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun ile Kıyı Kanunu öncelik taşımaktadır. (Orhan, 2014, s.73)

Belediyelerin, yukarıdaki hukuki dayanaklara göre kente yönelik başlıca çevre görevleri şöyle sıralanabilir: Beldenin düzenli ve sağlıklı gelişmesini sağlamak, koruyucu sağlık hizmetleri sunmak, sağlıklı ve planlı kentleşmeyi sağlamak, yapılaşmayı denetlemek, kanalizasyon yapmak, su kaynaklarını ve kıyıları korumak, atıkları yok etmek, katı atıkları toplamak ve imha etmek, belde halkına refah sağlayıcı çalışmalar yapmak, toplu taşıma faaliyetlerinde bulunmak ve trafiği düzenlemek. (Zengin ve

Esedov, s. 153)

Belediyeler çevre ile ilgili olarak, yerleşim kararları için imar planları yapmakta ve değiştirmekte, imar uygulamaları yapmakta ve denetim mekanizmasına sahip bulunmaktadır. Ayrıca ortak kullanım alanlarını temiz, güvenli ve sağlıklı tutmak gibi hizmetleri sunmaktadırlar. Bu sayılanlardan belediyelerin çevre sorunlarının önlenmesi konusunda sorumluluk taşıyan en önemli kamu tüzel kişilerinden birisi olduğu ortaya çıkmaktadır.

İstanbul İlçe Belediyeleri Stratejik Planlarında Çevre

İstanbul'da ilçe belediyelerinin stratejik planlarına baktığımızda çoğunluğunun 2010-2014 ve 2015-2019 yıllarında hazırlanan iki plan karşımıza çıkmaktadır. Az sayıda belediye 2007 yılında stratejik plan yapmaya başlamıştır. Bununla beraber, bir kısım belediyede ise sadece 2015-2019 yıllarına ait planlara ulaşılabilmektedir. Mart 2014 tarihindeki yerel seçimlerin üzerinden 18 ay geçmesine rağmen henüz 2015 yılı planını hazırlamayan belediyeler de göze çarpmaktadır. En eski stratejik plan 2006 yılında Kadıköy Belediyesi tarafından hazırlanmıştır. Bazı belediyeler ise ara yıllarda planlarında güncelleme yapmaktadır.

Bu çalışmada İstanbul ilindeki 37 belediyenin hazırladığı stratejik planlarda "Çevre" başlıklarını değerlendireceğiz: Fatih, Üsküdar, Kadıköy, Ümraniye, Esenyurt, Tuzla, Maltepe, Kartal, Beyoğlu, Kağıthane, Büyükçekmece, Küçükçekmece, Avcılar, Beykoz, Sancaktepe, Çekmeköy, Sultanbeyli, Sarıyer, Arnavutköy, Ataşehir, Bağcılar, Bahçelievler, Sarıyer, Başakşehir, Beşiktaş, Beylikdüzü, Esenler, Eyüp, Gaziosmanpaşa, Pendik, Silivri, Şişli, Güngören, Çatalca, Pendik, Güngören ve Sultangazi belediyelerinin 2006-2019 yıllarını kapsayan dönemlerde hazırladıkları planları ele alacağız. Adalar ve Şile, 50 binin nüfus altında belediyeler oldukları için Stratejik Plan hazırlamakla yükümlü olmadıklarından bu çalışmada yer yerilmemiştir.

Bu çalışmada stratejik planlardaki çevresel konular ekseninde yanıt arayacağımız başlıca sorular şunlardır:

Stratejik planlarda çevre konularının yeri nedir, nasıl ele alınmaktadır? Çevre konuları diğer hangi başlıklar ile birlikte değerlendirilmektedir? Yıllar içinde planlara yeni giren, değişen, farklılaşan, gelişen çevre konuları bulunmakta mıdır?

Çevre alanında stratejik hedeflerden belediyelerin hangi birimleri sorumludur? Sorumlu birimlerde farklı dönemlerde değişim gözlemlenmekte midir?

İlçe belediyelerinin stratejik planları İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlarıyla uyumlu mudur? Ulusal düzeyde çevre politikalarını ve hizmetlerini içeren farklı stratejik planlara veya politika belgelerine atıf bulunmakta mıdır?

Stratejik hedeflerin altından performans hedeflerinde ve performans göstergelerinde çevresel konularda somut veriler bulunmakta mıdır? Çevresel stratejik hedefler bütçelendirilmiş midir?

Planlardaki GZTF (Güçlü yönler, Zayıf yönler, Fırsatlar, Tehditler) analizi çevreyi ilgilendiren konular için yapılmakta mıdır? Paydaş analizlerinde veya katılımcı plan hazırlama süreçlerinden çevreci sivil toplum kuruluşlarına yer verilmekte midir?

İstanbul'daki 35 ilçe belediyesinin 2006-2019 yılları arasındaki stratejik planlarını yukarıdaki kriterlere göre değerlendirdiğimizde ilk bulgular şu şekildedir:

Çevre konusu Stratejik Planların ana alanlarından birini oluşturmaktadır. İmar, kentsel dönüşüm, halk sağlığı, alt yapı, kentsel gelişim gibi alanlara kesişmesi söz konusudur. Belediyeler coğrafi konumlarına, altyapı olanaklarına ve sınırları dahilindeki kültürel/tarihsel mirasa göre çevre hizmetlerini farklı konularla ilişkilendirebilmektedirler. Planlarda çevre ağırlıklı olarak "Çevre ve Sağlık Yönetimi" "Çevre Koruma ve Geliştirme Sektörü", "Çevre Hizmetleri Yönetimi" başlıklarıyla değerlendirilmektedir.

Çevre alanında stratejik hedeflerden büyük ölçüde Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Etüd Proje Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Sağlık İşleri Müdürlüğü ve Fen İşleri Müdürlüğü sorumlu olarak öne çıkmakta ve belediyeler arasında farklılaşma olmadığı gözlemlenmektedir. İlk dönem planlarda çevre ve diğer alanlar için performans hedefleri ve bütçelendirme yer almada da sorumlu birimler stratejik hedeflerle ilişkilendirilmiş olarak planlarda yer almaktadır. Yıllar içinde hedefler çok boyutlu hale geldikçe farklı boyutlar ile ilgilenecek müdürlüklerin de stratejilere dahil edildiğini görmekteyiz.

Stratejik planlarda yer alan hedeflerin bütçelendirilmesi giderek önem kazanmaktadır. ABD'de stratejik plan hazırlanmasında çalışanlara yönelik bir ankete

katılanların yüzde 80'i yöneticileri tarafından hazırlanan yıllık bütçede stratejik amaçlarının ve hedeflerinin güçlü bir şekilde desteklendiğini belirtirken yüzde 75'i de stratejik planın birim yöneticilerinin talep ettiği bütçe üzerinde güçlü bir etkisi olduğunu savunmuştur. (Poister & Streib, 2005). İncelediğimiz belediyelerin yaklaşık 4'te 1'i stratejik planlarındaki çevresel hedeflerini bütçelendirme yoluna gitmişlerdir. 2006-2007 yıllarında hazırlanan ilk dönem planlarda performans hedefleri, performans göstergeleri ve bütçelendirme bulunmamaktadır. Performans göstergeleri bazı belediyelerde somut rakamsal artış, azalış veya hedefler konularak belirlenirken bazılarında artış veya azalış ibaresiyle birlikte herhangi bir rakam veya yüzde telafuz edilmemektedir.

İstanbul'un ilçe belediyelerinin stratejik planlarının çevre ile ilgili başlıklarındaki hedefler ve amaçlara yer verilirken ulusal ve bölgesel düzeydeki stratejik planlara veya politika belgelerine çok az atıfta bulunmaktadır. Stratejik plan hedefleri belirlenirken Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Stratejik Plan hedeflerinin ne ölçüde dikkate alındığı incelenmelidir. İncelememize konu olmamasına rağmen İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Stratejik Planı'nı bu konuda örnek gösterebiliriz. İBB planında, 10. Kalkınma Planı, ilgili bakanlıkların stratejik planları, 11. Ulaşım Şurası sonuçları, çevre düzeni planı, ulaşım ana planı, afet eylem planı ve benzeri raporlar incelendiği belirtiliyor. Ulusal düzeydeki kalkınma planları ve stratejiler çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planlar; programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini artıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır

Paydaş görüşleri analizinde vatandaşların, personelin ve kurumsal paydaşların ilçe belediyelerin öncelikleri ile ilgili düşüncelerine ve geçmişteki hizmetlerden memnuniyet dereceleri ile ilgili görüşlerine genellikle anket yoluyla ulaşıyor ve strateji belirlerken dikkate alınıyor. Çevreyi birebir ilgilendiren konular atık başta olmak üzere parklar ve yeşil alanlar, imar, otopark ve belediyelerin temel görevleri yapılan anketlerde öncelikli sorun alanları olarak ortaya çıkıyor. Aynı şekilde GZTF (Güçlü yönler, Zayıf yönler, Fırsatlar, Tehditler) analizinde de çevre konusu farklı biçimlerde de olsa (kurum içi-ilçe ölçeği) mercek altına alınıyor. İklim değişikliği ve enerji gibi konulara bir kaç belediye dışında planında yer veren bulunmuyor.

Kaynakça:

- Bryson, J. M. (1995). *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Genç, F.N. (2007). “Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama”, https://www.academia.edu/6656288/T%C3%BCrk_Kamu_Yönetiminde_Stratejik_Planlama Erişim Tarihi: 02.01.2015
- Geray, C. (1998). “Yerel Yönetimler ve Çevre”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 7(3).
- Gürer, H. (2006). “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”. *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık. s.91-105.
- Karasu, M.A. (2012) “Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama: Karşılaştırmalı Bir Analiz”. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*. 8(16). S: 159-180.
- Office of Financial Management. (2010). *Strategic Plan Guidelines*, State of Washington - Budget Division-, Washington.
- Orhan G. (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Çevre*, Ankara: Seçkin
- Poister T. H. & Streib G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 1 (Jan. - Feb., 2005), pp. 45-56
- Yılmaz K. (2003). “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”. *Sayıştay Dergisi*. <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi1.asp?id=50> Erişim Tarihi: 28.12.2014
- Zengin, E.&Esedov, E. (2010). “Çevre Sorunlarının Yerel Özellikleri ve Üsküdar Örneği”. *Sosyal Siyaset Konferansları*. 59(2). S: 149-178.
