

## YEREL YÖNETİMLERDE ALTERNATİF HİZMET SUNMA YÖNTEMİ OLARAK YEREL HİZMETLERE GÖNÜLLÜ KATILIM<sup>1</sup>

Dr. Öğr. Üyesi Aytuğ ALTIN<sup>2</sup>

Arş. Gör. Osman Erdal ŞAHİN<sup>3</sup>

### ÖZET

Yerel yönetimler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarının giderilmesi için yerel kamusal hizmetleri üretmek için bu hizmetleri çeşitli yollarla halka sunan, kamu tüzel kişiliğine sahip, karar organları halk tarafından seçilen, kendi personeli ve bütçesi olan anayasal birimlerdir. Yerel yönetimler bir yönüyle, halka yerel kamu hizmetlerini sunmak üzere oluşturulan idari teşkilatları ifade ederken diğer bir yönüyle de katılım ve temsil gibi demokratik değerlerin hayata geçirilmesinde ilk basamak görevi gören kuruluşları temsil etmektedirler. Başka bir ifadeyle, yerel yönetimler; yerel seçimler, yerel katılım, yerel temsil gibi bir takım demokratik pratiklerin hayata geçirilmesinde önemli bir rol oynarken, yerel hizmet sunumuyla da halkın talep, istek ve ihtiyaçlarını karşılamaya çalışırlar. Çeşitli dinamiklerin etkisiyle halkın giderek artan ve çeşitlenen hizmet talepleri karşısında yerel yönetimler, etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunumunu sağlayabilmek için klasik kamu hizmeti sunma yöntemlerinin dışına çıkarak birtakım alternatif hizmet sunma yöntemleri kullanmaktadırlar. Yerel hizmetlere gönüllü katılım da yerel hizmet sunumunda kullanılan alternatif yöntemler arasında yer alan bir yerel hizmet sunumu şeklidir. Gönüllülük, sivil toplumun oluşumuna kaynaklık eden önemli bir kavramdır. Gönüllülük sahip olunan gücün, zamanın, bilginin, yeteneğin ve deneyimin sivil toplum kuruluşlarının olağan veya proje bazındaki çalışmaları için sunulması ve bunun karşılığında parasal kazanç beklentisi taşınmaması olarak tanımlanmaktadır. Bireylerin topluma katkıda bulunuyor olmaları, var olan problemlerin çözümünde yer alabilmeleri, kendilerini ifade edebilmeleri, ekip çalışmasının parçası olabilmeleri, tek başlarına yapamadıklarını bir örgüt içinde yapabilmeleri, kendilerini geliştirmeleri ve yerel hizmetlerin sunumunda yer alarak yerel yönetim birimlerine katkıda bulunmaları, hizmetlere gönüllü katılım ile elde edilen önemli toplumsal çıktılardır. Türkiye’de yerel yönetim hizmetlerine katılım konusu 5393 sayılı Belediye Kanununun 77. maddesinde ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 65. maddesinde düzenlemiştir. Bu düzenlemelerle birlikte İçişleri Bakanlığı tarafından 2005 yılında İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği çıkarılmıştır. Bu çalışmanın amacı, gönüllülük ve katılım olgularının yerel yönetimlerin hizmet sunma biçimlerine olan etkisinin bir ürünü olan yerel yönetimlerde hizmet sunumuna gönüllü katılım olgusunu genelde ve Türkiye özelinde incelemektir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Yerel Kamu Hizmetleri, Yerel Hizmet Sunumu, Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, Gönüllü Katılım.

<sup>1</sup> Bu çalışma Dr. Öğr. Üyesi Aytuğ ALTIN tarafından hazırlanmış olan “Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım: Çanakkale İli Örneği” isimli yüksek lisans tez çalışmasından üretilmiş olup aynı zamanda 27-29 Ekim 2018 tarihlerinde Antalya’da düzenlenen ASEAD IV. Uluslararası Sosyal Bilimler Sempozyumunda sunulan “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri ve Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım” başlıklı bildiri özetinin gözden geçilmiş ve tam metin şeklinde hazırlanmış halidir.

<sup>2</sup> Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Sağlık Yönetimi Bölümü, [aytugaltin@gmail.com](mailto:aytugaltin@gmail.com)

<sup>3</sup> Uludağ Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [osmanerdalsahin@gmail.com](mailto:osmanerdalsahin@gmail.com)

## VOLUNTARY PARTICIPATION IN LOCAL SERVICES AS AN ALTERNATIVE METHOD OF OFFERING SERVICES IN LOCAL GOVERNMENTS

### ABSTRACT

Local governments are constitutional units that produce local public services to remedy the common needs of local people. They offer such services to the public in various ways. They have a public legal personality. Their decision-making bodies are elected by the public, and they have their own staff and budget. On the one hand, local governments represent administrative organizations created to provide local public services to the public. On the other, they represent organizations acting as the first step in the implementation of democratic values such as participation and representation. In other words, local governments play an important role in the implementation of a number of democratic practices such as local elections, local participation and local representation, while they also try to meet the demands, desires and needs of the public by offering local services. In the face of ever-increasing and diversified service demands of the public based on the influence of various dynamics, local governments go beyond the ordinary classical methods of offering public services in order to ensure effective, efficient and quality services, and they use a variety of alternative methods to offer services. Voluntary participation in local services is also an alternative form of offering local services. Volunteering is an important concept as a source for the formation of civil society. Volunteering is defined as the act of offering power, time, knowledge, talent and experience for the regular or project-based work of non-governmental organizations, and the absence of expectation of monetary gain in return. Important social outcomes obtained through voluntary participation in services include the fact that individuals contribute to the community, they can be involved in the solution of existing problems, they can express themselves, they can be a part of teamwork, they can do what they cannot do alone in an organization, they can improve themselves, and they can contribute to local government units by taking part in the offering of local services. The subject of participation in local government services in Turkey is regulated by Article 77 of the Municipality Law No. 5393 and Article 65 of the Provincial Special Administration Law No. 5302. With these arrangements, the Regulation of Voluntary Participation in Provincial Special Administration and Municipal Services was issued in 2005 by the Ministry of the Interior. The aim in this study is to investigate the voluntary participation phenomenon in local administrations — a product of the impact of volunteerism and participation on the ways in which local governments offer services — in general and specifically in Turkey.

**Keywords:** Local Governments, Local Public Services, Offering Local Services, Alternative Methods of Offering Services, Voluntary Participation.

### GİRİŞ

Yerel yönetimler köklü bir geçmişe sahip olan kuruluşlardır. Bir yandan buldukları yöredeki halkın temel gereksinimlerini karşılama işlevini yerine getiren yerel yönetimler, diğer yandan temsil, katılım, seçim gibi demokratik pratiklerin uygulanması işlevini yerine getirerek toplumsal hayatta önemli rol oynamaktadırlar. Demokratik yönetim anlayışı içerisinde, hemşehrilerin yerel ortak ihtiyaçlarının karşılanması konusu, yerel yönetimlerin gerçekleştirmeye çalıştığı başlıca amaçlar olarak dikkat çekmektedir.

Kamu hizmeti, doğrudan devlet tarafından veya devletin yakın denetim ve gözetimi altında özel kişilerce kamuya sunulan, kamuya yararlı ve sürekli faaliyetlerdir.

Yerel ölçekte hizmet sunumu ise, çeşitli yerleşim birimlerinde meydana gelen hızlı büyüme, nüfus artışı, sanayileşme gibi konulara bağlı olarak vatandaşların nitelikli, kaliteli ve etkin hizmet talebinin artmasıyla önem kazanan bir konu haline gelmiştir. Yerel yönetimler, yöre halkının artan ihtiyaçlarına etkin ve verimli biçimde demokratik unsurlarla cevap verebilmek için, buldukları ülkenin siyasi, sosyal, ekonomik şartlar içerisinde çeşitli yöntemlere başvurmaktadırlar. Yerel yönetimler emanet usulü, müşterek emanet usulü, iltizam usulü, imtiyaz, ruhsat usulü gibi klasik yöntemlerin yanısıra hizmet sunumunda çeşitli alternatif yöntemler de kullanmaktadırlar. Hizmet sunumunda alternatif yöntemlerinden bir tanesi de hemşehrilerin yerel hizmetlerin sunumuna gönüllü katılımıdır.

Gönüllülük, özellikle 1980 sonrası yönetim düşüncesinde yaşanan değişimin paralelinde özel sektör, üçüncü sektör olarak nitelenen sivil toplum örgütleri ve devlet arasındaki ilişkilerin yapılandırılmasında çokça önem atfedilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Geçmişte vakıflar, dernekler, bireysel girişimler aracılığıyla daha çok hayır işlerinin görülmesiyle eşdeğer anlamda olan gönüllülük, günümüzde sivil toplumunun gelişimindeki temel değerlerden birisi halini almıştır.

Yerel hizmetlere gönüllü katılım, özellikle Avrupa ülkeleri ve ABD’de sıkça başvurulan bir uygulama olmasına karşın ülkemizde son yasal düzenlemelerle uygulamasına başlanan bir yöntem olarak dikkat çekmektedir. Tarihsel, kültürel, sosyal ve toplumsal olarak gönüllülük esasına dayalı uygulamalar ülkemizde geçmişten bu yana var olmakla birlikte; günümüzde yerel hizmetlerin gönüllüler eliyle görülmesi bir kurumsal uygulama halini almıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 77. maddesinde ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 65. maddesinde hizmetlere gönüllü katılım konusu düzenlenmektedir. Bunun paralelinde 2005 yılında İçişleri Bakanlığınca “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği“ yayınlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı, yerel yönetimlerde hizmet sunumu, yerel yönetimlerin hizmet sunumu yolları, gönüllülük ve katılım kavramları ile yerel hizmetlere gönüllü katılım konularını ele almaktır. Bu kapsamda gönüllülük kavramının gelişimi, demokrasi, sivil toplum ve yerel yönetimlerle olan ilişkisi ortaya konulmuş ve yerel hizmetlere gönüllü katılım konusu İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan ilgili yönetmelik çerçevesinde incelenmiştir.

### **1. Kamu Hizmeti Kavramı**

Kamu hizmeti, doktrine göre; devletin varlık sebebi, toplumun iyiliğine çalışmak, kamu için gerekli ve faydalı olan teşebbüslere girişmek ve bu teşebbüsleri gerçekleştirecek teşkilatı kurmak ve faaliyetleri yerine getirmektir (Eroğlu, 1978, s.16). Bir diğer tanıma göre, devlet veya kamu tüzel kişileri tarafından genel ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararı sağlamak için icra edilen ve kamuya arz edilmiş bulunan devamlı ve sürekli faaliyetlere kamu hizmeti denilmektedir (Onar, 1966, s.13).

Genel kabul gören tanımıyla kamu hizmeti; bir kamu kurumunun ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altındaki özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmet şeklinde tanımlanmaktadır (Gözübüyük, 1971, s.6). Kamu hizmeti kullanıldığı yere göre anlamı değişen, esnek bir kavramdır. Kavramın açıklaması genelde kamu yararı ölçütüne dayandırılmaktadır (Karaman, 1996, s.2).

Kamu hizmeti, toplumun müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması bakımından devletin yapmak zorunda olduğu hizmetler olarak nitelendirilmektedir. Devlet bu hizmetleri prensip gereği merkez ve yerel yönetim birimleri aracılığıyla gerçekleştirmektedir (Akdoğan, 2003, s. 39).

Kamu hizmetleri; idari kamu hizmetleri, ekonomik hizmetler, sosyal kamu hizmetleri ve bilimsel-kültürel hizmetler olarak dört gruba ayrılmaktadır (Canman, 2002, s. 83). Bir hizmetin kamu hizmeti olabilmesi için ilk olarak kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması gerekmektedir. İkinci olarak da bu hizmetin bir kamu kuruluşu tarafından ya da kamukuruluşunun denetimi altındaki kuruluşlarca yapılıyor olması gerekmektedir (Gözübüyük, 1971, s. 8). Bunların dışında kamu hizmetinin genel özellikleri; süreklilik ve kesintisizlik, genellik ve tarafsızlık, düzenlilik, değişkenlik ve uyarılma ile kamu hizmetlerinden yararlanmanın bedelsizliği şeklinde sıralanmaktadır (Yayla, 1990, s. 63-64).

Kamu hizmeti; özellikle Kıta Avrupası hukuk sisteminde ve başta Fransa olmak üzere Kıta Avrupası devlet geleneğinde önemli yeri olan bir kavramdır. Bu noktada devlet, kamu hizmeti teşkilatının bütünü olarak görülmektedir (Eroğlu, 1978, s. 16).

Kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenip sayılarının artması ve kamu hizmetlerinin hacminin büyümesi yirminci yüzyılın, kamu yönetimi veya kamu hizmeti ile karakterize edilmesine neden olmuştur (Eryılmaz, 2002, s. 22).

Refah devleti anlayışının gelişmesiyle birlikte devletin yapması gereken işler çoğalmış ve devlet aşırı şekilde büyümüştür. Devletin aşırı büyümesi kamu yönetimi içerisinde bürokrasinin ve paralelinde kırtasiyeciliğin artmasına yol açmıştır. Katı hiyerarşi içerisinde kurallara aşırı bağlı bir yapının oluşması ve merkeziyetçiliğin artması, kamu hizmetlerinin sunulmasında verimsizliğe ve hantallığa yol açmıştır. Bu anlayış içerisinde yurttaşlar, sivil toplum örgütleri, özel sektör, yerel yönetimler gibi aktörler sistemin içerisinde aktif olarak yer alamamakta; sadece devlet bürokrasisinin izin verdiği ölçüde sisteme dahil olmaktadır. Bu durum kamu hizmeti anlayışında da benzer sonuçlar doğurmuştur.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışıyla birlikte, merkeziyetçi ve ağır bürokrasinin hakim olduğu yapıdan, yumuşak hiyerarşi ve esnek örgüt yapısının hakim yapıya doğru geçilmeye başlanmış; devletin asli görevlerine çekilmesi anlayışına dayalı, performans hedefleri olan ve piyasa sisteminin denetim mekanizmasına sahip, vatandaş merkezli bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Bu anlayış hizmetlerde nitelik sağlanması esasını da beraberinde getirmiştir. Böylece kamu hizmetlerinin niteliğinde de değişim ve dönüşüm yaşanmaya başlamıştır.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının gelişmesinde ve buna paralel olarak kamu hizmeti kavramında ki değişiminde, 1980 öncesi belli başlı gelişmelerin de önemli payı vardır. Devlet görevlerinde özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası nitelik ve nicelik açısından yaşanan değişiklikler, ekonomik ve sosyal sosyal kalkınmanın gerektirdiği sosyo- ekonomik nitelikli kamu hizmetlerinde önemli değişimlere neden olmuştur (Canman, 2002, s. 81). Kamu hizmeti kavramı, 1970' li yıllardan itibaren başlayan devletin sosyo ekonomik işlevlerinin yeniden tanımlandığı özelleştirme, liberalizasyon olarak nitelendirilen politikalarla birlikte önemli ve güncel bir hale gelmiştir (Uçar, 2007, s. 404).

1980 sonrası Yeni Kamu Yönetimi anlayışının gelişmesiyle birlikte kamu hizmeti literatürüne yeni kavramlar dahil olmaya başlamıştır. Bunların başlıcaları; genel ekonomik yarar hizmetleri, evrensel hizmet, ek hizmetler, kamusal yarar hizmetleri, kamu hizmeti zorunlulukları şeklinde sayılabilir (Ulusoy, 2002, s. 294).

Kamu hizmetleri, modern anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışına kadar devletin tekelinde sunulan hizmetler olarak görülmüştür. Özellikle Aydınlanma Çağı ve Sanayi Devrimi sonrası şehirlerde meydana gelen değişim, yoğun kentleşme, artan hizmet talebi, teknolojinin ilerlemesi gibi nedenlerle kamu hizmetlerinin sadece merkezi hükümetlerce sunulması zorlaşmıştır. Bu nedenle ülkelerin yönetim sistemleri çerçevesinde kamu hizmetlerinin sunumu, yerel yönetimlerle merkezi hükümet arasında paylaşılmıştır. Böylece, oldukça geniş anlamda kullanılan kamu hizmeti kavramının yanında, yerel kamu hizmeti kavramı da kullanılmaya başlanmıştır.

## **2. Yerel Hizmet**

Yerel hizmet, belirli bir bölgedeki yerel ortak ihtiyaçların karşılanması ve kamu yararının sağlanması amacıyla yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve özel sektör kuruluşlarınca ilgili yerel yönetim biriminin kontrolü altında sunulan düzenli ve devamlı faaliyetler şeklinde tanımlanabilir (Bozlağan, 2002, s. 204).

Yerel kamu hizmetlerinin konusu, halkın ortak yaşamından kaynaklanan ihtiyaçlarının değişkenlik ve önceliklerine göre belirlenmektedir. Bu anlamda yerel kamu hizmetleri genellik ve tarafsızlık ilkeleri içinde süreklilik ve düzenlilik anlayışıyla tüm yerel halkın yararlanılmasına sunulmalıdır (Alada, 1994, s. 30).

Yerel kamu hizmetleri; imar ve şehircilik, temizlik hizmetleri, ulaşım hizmetleri, sağlık ve çevre hizmetleri, kontrol ve tanzim hizmetleri, eğitim ve kontrol hizmetleri olarak sınıflandırılabilir hizmetlerdir (Torlak, 1999, s. 22). Bu hizmetlerin, yerel yönetimlerce etkili ve verimli şekilde sunulabilmesi için yerel yönetimlerin bütçesinin yeterli ve güçlü olması gerekmektedir. Yerel yönetimler, merkezi hükümetten yeterince kaynak alabilmeli, akçal denkleştirme (mali tevzin) kapsamında, yasaların kendilerine verdiği görevleri yerine getirebilmek için akçal kaynaklarla donatılmalıdır (Keleş, 1998, s. 296).

Yerel kamu hizmeti kavramı içerisindeki önemli bir konu da optimum hizmet alanı kavramıdır. Optimum hizmet alanı belirli kamu hizmetlerinin en etkin olarak sunulabileceği alan veya nüfusu ifade etmektedir (Ulusoy & Akdemir, 2005, s. 75). Yerel yönetimlerde etkinliğin artırılmasının yollarından birisi de en uygun (optimal) hizmet alınının büyüklüğünün ve sınırlarının belirlenmesidir (Keleş, 1998, s. 20).

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yönetim kavramı ortaya çıkmıştır. Devlet, sivil toplum ve özel sektör arasında katalizör görevi üstlenen yönetim kavramıdır. Etkin ve verimli hizmet sunumunu sağlayan, katılımcılığa dayalı ve eylemlerinden sorumlu devlet anlayışı, yönetim düşüncesi içerisinde gelişmeye başlamıştır. Yönetim kavramı çerçevesinde; yerel yönetimlerin devletle olan ilişkilerinde daha özerk, güçlü ve söz sahibi olması, yerel değerlerin ön plana çıkarılarak yerel yönetimlerin daha aktif kurumlar haline gelmesi amaçlanmıştır. Bu anlayış yerleşme eğilimlerinin artmasına neden olmuş ve yerel yönetimler; yurttaşlar, özel sektör ve sivil toplum ile devlet arasındaki ilişkilerde önemi hızla artan kuruluşlar olarak ön plana çıkmaya başlamıştır.

Bir hizmeti en yakın birimin yürütmesi esasına dayanan hizmette yerellik ilkesi (subsidiyarite), karar verme mekanizmasını olabildiğince vatandaşa yaklaştırmak amacını güden bir anlayıştır (Eryılmaz, 2002, s. 79- 80). Subsidiyarite ilkesinin uygulanma amacı yerel yönetimlerde etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunumunu sağlamak; hizmetlerin gecikmeden, yerinde ve doğru olarak sunulmasını sağlamaktır. Bu anlamda yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında subsidiyarite ilkesinin önemli bir yeri olduğu savunulabilir.

Yerel yönetimler; kamu hizmeti anlayışında meydana gelen değişim, yerleşme hareketi, yönetim anlayışı, subsidiyarite ilkesinin yaşama geçmesi, rekabetçi hizmet anlayışının hız kazanması gibi nedenlerle, mevcut yerel kamu hizmeti sunma yöntemlerini gözden geçirmeye başlamışlardır.

Bununla birlikte hızlı kentleşme, ekonomik, sosyal ve kültürel faktörlerde meydana gelen değişimler ve gelişmeler, yerel hizmetlere olan talepleri de arttırmıştır. Bu gelişmeler sonucunda yerel yönetimler; yerel kamu hizmetlerini klasik yöntemlerin dışında alternatif hizmet sunma yöntemleri çerçevesinde sunmaya başlamışlardır (Yıldırım, 2005, s. 399).

### **3. Kamu Hizmeti ve Yerel Hizmet Sunma Yöntemleri**

Aşırı kentleşme, teknoloji, ulaşımdaki gelişmeler ve sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması, yerel yönetimlerin hizmet yükünü arttırmıştır. Özelleştirmenin yaygınlaşması, kaynak ve teknik personel yetersizliği, bürokrasiden kaçınma, vesayet denetiminin dışına çıkma gibi nedenlerle yerel yönetimler; hizmetlerini etkin, ucuz, kaliteli yürütebilmek amacıyla alternatif kurumsal hizmet sunma yöntemlerine yönelmişlerdir (Kalabalık, 2005, s. 354). Böylece yerel yönetimler; üretimde verimlilik artışı göstererek hizmetlerin bürokrasiye takılıp gecikmesini önlemeye çalışmaktadırlar (Acartürk, 2002, s. 22).

Alternatif hizmet sunumu konusu, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi olarak da görülmektedir. Özelleştirme; kamu teşebbüsleri ve diğer kamu mallarının tamamının ya da bir kısmının satışı, kiralanması ve yönetiminin transferi ile kamu hizmetlerinin özel sektöre ihale yoluyla yaptırılması anlamına gelmektedir (Karaman, 1996, s. 143). Başta ABD olmak üzere dünyada bu tür uygulamalara sıkça rastlanılmaktadır. Örneğin ABD’de yapılan bir araştırmaya göre gerçekleştirilen özelleştirmeler sonucunda asfalt kaplama işinde %96, sokak temizlik işinde %43, çim bakım işlerinde %40, güvenlik hizmetlerinde %73 oranında tasarruf sağlanmıştır (Ulusoy & Vural, 2005, s. 371).

Yerel hizmetlerin özel sektör eliyle ya da hizmet sunumunda diğer alternatif yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerde önemli kaynak tasarrufları sağlamaktadır. Örneğin ABD’ de yerel hizmetlerin maliyetleriyle ilgili olarak yürütülen bir karşılaştırmalı inceleme, aynı faaliyetlerin özel sektör yerine doğrudan yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi durumunda giderlerin en az üçte biri oranında yüksek olduğunu ortaya koymaktadır (Emrealp & Horgan, 1993, s. 14).

Kamu hizmetlerinin giderek genişlemesi ve artmasından dolayı yerel idareler bazı alanlarda bunlara tek başına yetmemektedir. Ülkenin yönetim sistemi ister üniter ister federal olsun, hizmetlerin daha iyi ve çabuk karşılanması için yerel yönetimler; bürokratik engelleri, mali denetim ve katı muhasebe kurallarını aşacak farklı yöntemlerden yararlanmaktadırlar (Tortop, 1993, s. 72).

Çeşitli sebeplere bağlı olarak kamu hizmeti anlayışının değişmesiyle birlikte, kamu hizmetinin doğrudan devlet tarafından görülmesinin zorunlu olduğuna ilişkin görüş önemini yitirmiştir. Kamu hizmetleri devlet tarafından doğrudan görülebileceği gibi özel sektör eliyle de görülebilir. Bu durum kamu hizmetinin görülme usullerine yansımıştır. Klasik anlamda kamu hizmeti görme usulleri emanet, müşterek emanet, iltizam ve imtiyaz usulü olarak sıralanabilir. Buna karşılık özellikle yerel yönetim birimlerinin, başta ekonomik nedenler olmak üzere, farklı nedenlerle alternatif hizmet sunma yöntemlerine yöneldikleri görülmektedir. Bu yöntemler ise; kiralama yöntemi, hizmet sözleşmesi yöntemi, imtiyaz yöntemi, satış yöntemi, yönetimler arası işbirliği yöntemi, kupon yöntemi, gönüllü kuruluşlar, şirketleşme ve ortak girişim yöntemi, ücretlendirme veya fiyatlandırma yöntemi, kendi kendine hizmet veya yardım, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler olarak sayılabilir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda klasik anlamda en çok kullanılan yöntemlerden birisi emanet yöntemidir. Emanet usulü, kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya kamu kesiminde yer alan tüzel kişilere gördürülme usulüdür (Günday, 2004, s. 306). Emanet usulünde hizmetten sorumlu olan kuruluş, kendi tüzel kişiliği içinde, kendi parası ve personeli ile bu hizmeti yürütmektedir (Gözler, 2008, s. 209).

İhale yöntemi; hizmetin finansmanı devlet tarafından karşılanırsa dahi üretimin ihale yoluyla özel kesimden temin edilesi esasına dayalı bir yöntemdir (Ergun, 2004, s. 105). İhale yöntemi; kamu mal ve hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarınca bir

sözleşmeye dayalı olarak yürütülmesidir. Bu sayede idari birim söz konusu hizmeti, kendi örgüt ve personeli ile yürütmek yerine özel firmalar eliyle yürütmektedir. İhale, etkin bir kamu hizmeti üretimi ve kaynak kullanımı için hizmetin en uygun ve ucuz girdisi ve ara malı ile üretimin bir aracı olarak görülebilir (Eryılmaz, 1997, s. 165). Doğrudan yönetim olması gereken polis ve trafik hizmetlerinin bile yerel yönetim dışındaki kuruluşlara ihale edildiği görülmektedir. Örneğin İrlanda da şehir polis hizmeti, Lizbon şehrinde trafik hizmeti yerel idarenin dışında özel kuruluşlara ihale ile verilmektedir (Tortop, 1993, s. 66).

İmtiyaz yönteminde yerel yönetim bir kamu hizmetinin finansman ve idaresini tamamen veya kısmen bir özel işletmeciye devretmektedir ve özel girişimcinin yapmış olduğu yatırımların karşılığını alabileceği bir teminat tekeli mevcuttur (Acartürk, 2002, s. 23). Bu tür sözleşmelerle yerel yönetim, bütünüyle kendi yetkisi altındaki belirli bir hizmetin, önceden tanımlanmış bir alanda üretilmesi ve belde halkına sunulması yetkisini özel firmalara ya da kâr amacı gütmeyen kuruluşlara belirli bir dönem için devredebilmektedir (Emrealp & Horgan, 1993, s. 33). İmtiyaz yöntemi genellikle doğal tekel özelliği olan gaz, elektrik, su, metro, kanalizasyon gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için bir veya birden çok kişi ya da firmaya verilmesi şeklinde uygulanmaktadır (Acartürk, 2002, s. 23).

Kiralama yöntemi; hizmeti yürütmek için gerekli olan araç ve gereçlerin kamuya ait olması, yönetimi ve işletilmesinin özel kişi ya da kuruluşlara verilmesidir. Kamu hizmeti birimleri, menkul ve gayrimenkulleriyle, sözleşmede belirlenen süre için ve bir bedel karşılığında özel sektöre kiraya verilebilir (Ulusoy & Vural, 2003, s. 124). Ancak kamu idaresi ya da kamu kurumları belirlenmiş olan sözleşme şartları içerisinde kiracıyı her zaman denetlemek ve değiştirmek hakkına sahiptirler (Kalabalık, 2005, s. 357).

Hizmet sözleşmesi yönteminde yerel yönetimler hizmete ilişkin yatırımı yapmakta, bunun işletilmesini ise özel sektöre ihale etmektedirler (Kalabalık, 2005, s. 357). Yerel yönetimler sayaç okuma, fatura düzenleme, ücret tahsili, kanalizasyon temizletilmesi, atık toplatılması veya işletilmesi, kamu ulaşım araçlarının bakım ve işletilmesi, dağıtım şebekelerinin bakımı gibi hizmetlerin yürütülmesini veya dağıtımını hizmet sözleşmesiyle özel bir şirkete verebilmektedirler (Bozlağan, 2003, s. 223- 224).

Satış yöntemi, belediyelerin elindeki arazi, bina, belediye iktisadi teşebbüsleri ve her türlü mal varlığının, doğrudan ya da hisse yoluyla satışına dayalı bir modeldir (Acartürk, 2002, s. 24). İngiltere’ de satış yöntemiyle; British Airways, British Telecom, British Airports, British Gas, RollsRoyce, Jaguar şirketleri özel girişimcilere satılmıştır. Ayrıca park alanlarının ve apartman dairelerinin satışı da bu konuda örnek olabilir (Ulusoy & Vural, 2003, s. 135).

Yönetimler arası işbirliği yönteminde belediyeler ya da yerel yönetimler hizmetleri doğrudan kendileri üretmek yerine başka belediye veya kamu kuruluşu ile anlaşmak suretiyle satın alabilmekte ya da yaptırabilmektedirler. Örneğin asfalt şantiyesi kurmak oldukça maliyetli ve teknik donanım gerektiren bir iş olduğundan, bir



belediye, bu konuda ihtisaslaşmış başka bir belediyeden hizmet ihtiyacını karşılayabilir (Eryılmaz, 1997, s. 161). Bu konuda dünyadaki başarılı örnekler olarak; Almanya’da “zweckverbands“, Fransa’daki “Karma Ekonomi Kuruluşları” ve ABD’nin California eyaletine bağlı Los Angeles kentinde uygulanan “Lakewood Planı” gösterilebilir (Emrealp & Horgan, 1993, s.32).

Kupon yönteminde, tüketicilere sunulan mal ve hizmet bedellerinde kuponun üzerinde yazdığı parasal değer kadar indirim sağlanmaktadır. Gıda kuponları, satın alma gücü düşük olan yerleşimlerde kentsel hizmet indirimleri, eğitim gibi konularda bu yöntem kullanılmaktadır (Karaman, 1990: 55). Kupon yöntemi daha çok eğitim, sağlık, konut, ulaşım, kreş gibi kamu hizmetlerinin sunulmasında kullanılmaktadır (Ergun, 2004, s. 105).

Kamu kaynaklarının kıt olması ve varolan kaynaklarla bütün kamusal ihtiyaçların karşılanamaması, bazı hizmetlerin dernekler, vakıflar, kooperatifler ve diğer gönüllü kuruluşlarca yürütülmesini gerekli kılmıştır (Kalabalık, 2005, s. 361). Birçok batı ülkesinde devletler gönüllü faaliyetlerin gelişmesinde etkin rol oynamışlar ve bu sayede kârlı olmayan birçok faaliyetin topluma sunulmasını sağlamışlardır (Karaman, 1990, s. 54).

Yerel yönetimlerin bütçelerinin kısıtlı olmasının bir sonucu olarak ortaya çıkan imkansızlıklar, her yerleşim yerinde belde için gönüllü olarak çalışabilecek kişilerin var olabileceğini ortaya çıkarmıştır (Acartürk, 2002, s. 25). Bu anlamda gönüllü kuruluşlar ya da kişiler yerel yönetimler için değerli bir insan kaynağı ve önemli bir insan gücü olabilmektedir (Emrealp & Horgan, 1993, s. 41).

Gönüllü katılım konusu, ülkenin kültürel, manevi, sosyo-ekonomik durumuyla yakından ilgilidir (Eryılmaz, 1997, s. 183). Gönüllü kuruluşlar eliyle yürütülebilecek hizmetlere örnek olarak itfaiye hizmetleri, eğlence hizmetleri, cadde temizliği, koruyucu hizmetler gibi hizmetler gösterilebilir (Ulusoy & Vural, 2003, s. 128).

Şirketleşme ve ortak girişim yönteminde yerel yönetimler daha etkin hizmet sunabilmek ve hizmetlerde yüksek verim ve tatmin edici sonuçlara ulaşmak için stratejik iş birimlerini şirket statüsüne sokarak özel hukuk hükümlerine göre işletmektedirler (Acartürk, 2002, s. 25). Ortak girişim ise yerel yönetimlerin yerel hizmetleri yürütmek üzere özel sektör kuruluşları ile birlikte ortak şirketler kurmaları ya da yerel yönetimin elindeki şirketleri özel sektörün ortaklığına açmasıdır (Bozlağan, 2002, s. 224). Yerel yönetimlerin şirketleşmeye yönelmesindeki nedenler; hizmetlerin özelleştirilmesi düşüncesi, mevcut personel rejimi içerisinde nitelikli eleman bulma konusundaki sıkıntılar ve vesayet denetiminden kurtulmak olarak sıralanmaktadır. Ancak bu yöntemde denetim, koordinasyon ve denetim bakımından sorunlarda yaşanabilmektedir (Eryılmaz, 1997, s. 186-191).

Ücretlendirme veya fiyatlandırma yöntemi, kamu kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarınının piyasadaki şartlara uygun olarak, maliyetleri dikkate alınarak fiyatlandırılması esasına dayanır (Ulusoy & Vural, 2003, s. 129). Bu yöntem su,

doğalgaz, şehiriçi ulaşım gibi hizmet alanlarında sıklıkla uygulanmaktadır. Ancak burada ücretlendirme yapılırken dar gelirli belde halkının durumunun göz önüne alınması gerekmektedir (Acartürk, 2002, s. 26).

Kendi kendine hizmet veya yardım, bir yerel yönetimin bireyleri, grupları, mahalleyi veya beldeyi, kendilerinin yararlanacağı hizmetlerin üretilmesi için teşvik etmesi veya yönlendirmesi durumunda gerçekleşen bir yöntemdir (Emrealp & Horgan, 1993, s. 43). Bununla birlikte okunmuş gazeteleri, boş şişeleri kent merkezindeki çöp toplama ünitesine götürülen birey; çocuğuna kaldırımdan yürümesini ve yaya geçidini kullanmasını öğütleyen bir baba, kendi kendine hizmet yöntemini uygulamaktadır (Eryılmaz, 1997, s. 186-192).

Vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler, hemşehrilerin, kâr amacı gütmeyen kuruluşların veya özel şirketlerin bazı kentsel hizmetlerin sağlanmasına yönelik olarak özendirilmesi amacıyla yerel yönetim tarafından, birtakım idari düzenlemelerle, vergi, resim, harçlarda teşvik sağlanması ya da indirim yapılmasıdır (Emrealp & Horgan, 1993, s. 40). Bu yöntem pek çok ülkede özellikle sosyal alanda sıkça kullanılmaktadır. Bununla birlikte ABD’de ambulans hizmetleri, çöp toplama ve haşeratla mücadele konularında bu yöntemle başvurulmaktadır (Ulusoy & Vural, 2003, s. 130).

Alternatif hizmet sunumu, dinamik ve yaratıcı bir kamu sektörünün yeniden yapılandırılması süreci olarak görülebilir. Bu yaklaşım sayesinde bireyler, sivil toplum grupları ve diğer yönetim alanlarıyla paylaşılan yönetim fonksiyonlarının vatandaşlara sunulan hizmetlerin iyileştirilmesine katkıda bulunacağı beklenilmektedir (Yıldırım, 2005, s. 396- 397).

Yerel yönetimlerde katılımcı ve halka dönük hizmet politikalarının geliştirilmesi, belde halkının yerel yönetim üzerindeki denetim mekanizmasını güçlendirmesi beklenmektedir. Bu sayede bir yandan yerel yöneticiler toplumsal tercihleri doğru olarak algılayıp hizmet sunma sürecini bu doğrultuya yöneltirken, bir yandan da yerel yönetimde demokratik ve etkin yönetim yapısına geçiş de kolaylaşmış olacaktır (Emrealp & Horgan, 1993, s. 70- 71).

#### **4. Gönüllük Kavramı**

Gönüllülük kavramı genel bir ifadeyle; bir işi yapmayı hiçbir mecburiyet yokken üstlenmek olarak tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu, 2009). Başka bir ifadeyle gönüllülük bireylerin toplumsal sorumluluk anlayışıyla, çıkar gözetmeksizin bilgi, zaman, beceri, deneyim ve kaynaklarını kendi özgür iradeleriyle bir sivil toplum kuruluşunun amacı doğrultusunda kullanmaları olarak da tanımlanmaktadır (Türk Eğitim Vakfı, 2009).

Gönüllülüğün birçok tanımı olmasına rağmen dört önemli özellik ön plana çıkmaktadır. Bunlar, gönüllülüğün zorunluluk içermiyor olması, ücretsiz (maddi beklentinin olmayışı) olması, gönüllülerin organize bir grup içerisinde yer alıyor olması

ve faaliyetlerin başkalarının, toplumun veya özel grupların yararına yapıyor olması olarak sıralanabilir (Dekker, 2005, s. 2).

Gönüllülüğün çıkış noktasında kişinin herhangi bir baskı veya mecburiyet duygusu altında kalmadan, kendi istek ve rızasıyla bir işi yapmayı üstlenmesi veya bir organizasyona katılması yatmaktadır. Bu anlamda gönüllülük kişinin hür iradesinin gönüllü bir aktiviteyi gerçekleştirmek yolunda olması, bunu bir mecburiyet karşısında yapmıyor olması ve yapılan iş sonucunda maddi bir karşılık beklememesidir.

Gönüllülükle ilgili yapılan tanımlamalarda vurgulanan ortak nokta; gönüllülüğün, maddi bir çıkar gözetilmeden ve hiçbir dış baskıya maruz kalmaksızın kişilerin kendi arzularıyla zevkle gerçekleştirdikleri bir eylem olduğudur. Bu anlamda gönüllülük sadece kişiye özgü bir olgu değil, tüzel kişiliği de kapsayan bir hareket tarzıdır. Bu noktadan hareketle gönüllülük, toplumsal sorumluluk anlayışı çerçevesinde hareket eden kişiler ile kamu ve özel sektör işletmeleri gibi tüzel kişiliği olan kurum ya da kuruluşları kapsamaktadır (Dekker, 2005, s. 69).

Gönüllülük bir görev değil yapılan bir seçimdir ve paylaşımcılık temelinde kişisel motivasyon, karşılıklı güven ve takım ruhunu yansıtan uygulamalar bütünüdür (Akatay & Yelkikalan, 2007, s. 68- 69).

Gönüllülük kavramının en önemli unsuru, gönüllü olan gerçek veya tüzel kişilerdir. Gönüllüler, gönüllülük kavramının teoride kalmaktan çıkararak pratik hale dönüşmesindeki temel faktördürler.

Gönüllüler; bilgi, deneyim, enerji, hoşgörü, paylaşımcılık, iyi insani ilişkiler, profesyonel yaklaşım, sorumluluk üstlenme gibi özelliklere sahip olabileceği gibi, bu özellikleri taşımadığı halde toplum için bir şey yapmak isteyen bireyler de olabilir. Bir gönüllünün taşıması gereken ilk ve vazgeçilmez nitelik samimi olarak “gönüllü” olmasıdır (Sivil Toplum Geliştirme Merkezi, 2009).

Gönüllülerin bulunması, bu kişilerin potansiyelinin açığa çıkarılması ve amaca uygun olarak yönetilmesi oldukça önemli bir konudur. Bu anlamda gönüllüler ile ilgili işlerin profesyonelce, bir plan dahilinde ve amaca ulaşacak şekilde etkin ve verimli olarak yürütülmesi karşımıza “gönüllü yönetimi” kavramını çıkartmaktadır.

Gönüllü yönetimi konusunda yapılan bilimsel çalışmalar, gönüllülük esaslı faaliyetlerde bulunan kişilerin yönetiminin işletmelerde uygulanan insan kaynakları yönetimine benzer yönleri olduğunu fakat işlerin gönüllülük esasına dayandığı için farklı ve zor yönlerinin olduğunu göstermektedir. Bu nedenle gönüllü yönetimi belli sürece bağlı olarak işlemelidir. Bunun için öncelikle kurumda yapılacak işlerin belirlenmesi gerekmektedir. Yapılacak işler konusunda da bir hiyerarşik sıralama oluşturulup faaliyetlerin ona göre plânlanması gerekmektedir. Bu çerçevede sivil toplum kuruluşlarında gönüllü yönetim süreci; kurumda yapılacak işlerin belirlenmesi ve plânlama, gönüllü bulma, gönüllüleri kuruma çekme, gönüllülerin kuruma oryantasyonu, görevlendirme, gönüllü eğitimi ve yetiştirilmesi, kayıtlama ve raporlama,

gönüllülerin çalışmalarının değerlendirilmesi, ödüllendirme konularını içermelidir (Sivil Toplum, 2009).

Kişiler; bireysel nedenler, sosyal nedenler ya da yakın çevreden kaynaklanan nedenlerle gönüllü olabilmektedirler. Gönüllü olmanın avantajları ile kişiyi gönüllü yapan etkenlerin esasen birbiriyle örtüştüğü görülmektedir. Bu anlamda gönüllülüğün en önemli avantajları; haz ve manevi zenginleşme, kişide özgüven gelişimi, ekip çalışması becerilerinde artış, toplumsal konumda meydana gelen değişim, yeni bir çevre ve arkadaşlıklar edinme, yeni ilgi alanlarının oluşması olarak sıralanmaktadır (Akatay & Yelkikalan, 2007, s. 76 - 79).

Bununla birlikte gönüllülerin ilgili STK içerisinde birtakım işlevleri de bulunmaktadır. Gönüllülerin; aidat, bağış gibi yollarla gönüllü kuruluşlara parasal kaynak oluşturmakta, mesleki bilgi ve becerilerini buldukları STK'ya aktararak düşünce ve emek gücünü STK'nın hizmetine sunmakta, STK'nın amaçları doğrultusunda baskı unsuru olarak kamuoyu oluşturmakta STK'nın yönetim ve danışma kurulu gibi organları vasıtasıyla veya üyeler arasındaki tanınmış, sayılan, etkili kişiler yoluyla üst düzey kesimlerle ilişkiler kurmak, sözcülük yapmak, STK'nın çalışmalarını çevresine aktararak bir iletişim ve bilgilendirme merkezi olmak, bulunduğu çevrenin gündemini belirleyici ve çevreyi örgütleyici unsur olmak, STK'ya yeni üyeler kazandıran temsilci olmak gibi birbiriyle kıyaslanamayacak derecede önemli işlevleri bulunmaktadır (Akatay & Yelkikalan, 2007, s. 81 - 84).

Gönüllülük; kişilerin herhangi bir menfaat beklemezsizin, bilgi, beceri ve deneyimlerini belli bir amacı gerçekleştirmek için paylaşımları temeline dayalı bir kavramdır. Bu anlamda gönüllülük, içinde bulunulan toplumda; bireysel ve sosyal sorumluluk sahibi, ekip çalışmasına yatkın, iletişim becerisi güçlü olan, farklı kültürlere uyum sağlayabilen, eleştiri-özeleştiri yapabilen, yeniliklere açık, araştırmacı, paylaşımcı bireylerin gelişimine katkı sağlayan önemli bir dinamiktir.

## **5. Katılım**

Katılım kelime anlamı olarak bir şeyden pay almak, bir şeye ortak olmak, bir şeylerin aktörü olmak demektir (Güneş & Beyazıt, 2007, s. 267). Genel tanımı ile katılım, bireylerin kendilerini ilgilendiren fiziksel çevreler, programlar ve kurumlarda üretilen kararlarda ya da belirli bir çevrenin tasarlanması ve planlanmasında, bir program veya bir sonucun oluşturulmasında yer almaları ve işbirliğinde bulunmalarıdır (Yalçındağ, 1999, s. 49).

Katılım kavramı içerik itibarıyla ekonomi, siyaset ve sosyoloji gibi disiplinler ile yakından ilgilidir. Ekonomi ve işletme bilimlerinde katılım daha çok kâr ortaklığı ve örgüt içinde alınan kararlara çalışanların katılımını ifade ederken, siyaset ve sosyoloji bilimlerinde katılım bireylerin yönetime eylem ve kararlarıyla dâhil olmasını ifade etmektedir.

Eski Yunan'dan bu yana yurttaş olabilmenin temel ölçütü yurttaşların kamusal eylem ve işlemlere katılabilmesi ve söz sahibi olabilmesidir (Çukurçayır, 2000a, s. 212). 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden birisi olduğunun kabul edilmiş olması bu konuyu destekler nitelikte bir örnektir (Avrupa Konseyi, 2009).

Katılım ve demokrasi birbiriyle iç içe geçmiş iki kavramdır. Demokrasi klasik tanımıyla halkın kendi kendisini yönetmesidir. Yönetimde halkın söz sahibi olması demokrasinin vazgeçilmez bir kuralıdır ve bu kuralın hayat bulması ancak toplumda katılımcı demokrasi anlayışının yerleşmesiyle mümkün olabilir.

Katılımcı demokrasi halkın çeşitli yollardan siyasete en geniş şekilde katılabilmesidir. Demokrasiyi üstün kılan özelliği halkın siyasal sisteme katılarak denetimi sağlaması ve yönetimi etkileyebilmesidir. Böyle bir sistemde yurttaşlar toplumu ilgilendiren kararların alınmasına etkin bir şekilde katılırlar (Çukurçayır, 2000b, s. 13).

Siyasal katılma oy verme davranışından siyasal sistemi etkilemeye, vakıf ve dernek üyeliğine kadar pek çok davranışı kapsayan bir tanımdır. Bu anlamda siyasal katılım modern toplumu geleneksel toplumdan ayıran kriterlerden birisidir (Görmez, 1997a, s. 35).

Katılımcı siyasal sistemde bireyler siyasal sistemin çıktılarıyla ve girdileriyle ilişki içindedirler, katılım için fırsatları değerlendirme yeteneğine ve siyasal etkinlik duygusuna sahiptirler (Görmez, 1997a, s. 31). Bu boyutuyla katılım, demokrasi ve sivil toplum kavramlarıyla da yakından ilgilidir.

### **5.1. Katılım ve Gönüllülük İlişkisi**

Katılımcı demokrasinin uygulanmasında hükümet dışı örgütler olan STK'lara önemli görevler düşmektedir. Sürekli ve dengeli kalkınma için ulusal ve uluslararası çapta yapılması gereken faaliyetlerin tanımlandığı Gündem 21 uygulamasında da toplumun her kesiminin katılımının sağlanması gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Hükümet dışı örgütlere de bu noktada önemli roller düşmektedir (Zengin, 1999, s. 119).

Gönüllü ya da özerk katılım, bireyin kendi isteğiyle gerçekleştirdiği, diğer birey ve kurumların etkisinin olmadığı katılımdır. Gönüllü katılım, kişinin isteyerek yönetsel karar ve eylemleri etkilemek için hareket etmesidir. Bu bakımdan gönüllü katılım demokratik sistem için önemli bir altyapı oluşturmaktadır (Çukurçayır, 2000b, s. 31).

Gönüllü katılımın toplumda bazı işlevleri bulunmaktadır. Bu işlevleri dört ana başlık altında özetlenmek mümkündür:

- Gönüllü katılım faaliyetlerinin katılanlarda zevk uyandırıyor olması,
- Gönüllü faaliyetlerin katılanların sosyalleşmesine yardımcı olması,

- Gönüllü faaliyetlerin katılanların değer sistemlerini yeniden sorgulamalarına ve bunları pekiştirmelerine neden olması,
- Gönüllü faaliyetlerin sonucunda hizmet ve mal üretiminin gerçekleştirilmesidir (Zengin, 1999, s. 122- 123).

Katılım sivil toplum kuruluşları ve gönüllülükle yakından ilgilidir. Bu bağlamda Lipset'in gönüllü kuruluşların siyasal katılmadaki rolleri ile ilgili çalışması önemli bir örnek oluşturmaktadır. Almanya'da 1953 yılında yapılan bir araştırmaya göre her tabakadan bireylerden spor kulüpleri, sosyal kulüpler gibi çeşitli kuruluşlara üye olanlar, siyasetle daha çok ilgilenmektedirler. Bununla beraber bu kişiler radyodaki siyasal yayınları daha çok dinlemekte, daha çok gazete okumakta ve daha büyük oranda oy verme niyetindedirler. Bu araştırmaya göre erkek Alman işçilerinden sendikalardan başka hiçbir kuruluşa üye olmayanların %72'sinin oy vermiş olmasına karşılık, başka kuruluşlara da üye olanların %83'ü oy kullandığı görülmektedir (Aslan & Kaya, 2004, s. 215).

## 5.2. Yerel Katılım

Yerel katılım olgusu, kent yönetimi ve mahalli idarelerle ilgili işlerde şehirdeki aktörlerin sürece dahil edilmesini ve bunun bir mekanizma halinde kurumsallaşmasını ifade etmektedir (Akdoğan, 2008, s. 14).

Yerel düzeydeki katılım belli amaçlara ulaşabilmek için başvuru bir araçtır. Bu amaçlar, yerel hizmetlerin daha etkin, çabuk ve ucuz olarak görülmesi, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi olarak sıralanmaktadır (Keleş, 1993, s. 21).

Yerel yönetimleri siyasal ve demokratik açılarından önemli kılan en önemli faktör, yerel yönetimlerin katılmayı arttırıcı etkilerinin olmasıdır (Görmez, 1997b, s. 54). Yerel katılımın artmasının faydaları ise şu şekilde sıralanmaktadır:

-Katılım bireylerde demokrasi duygusunu güçlendirir. Böylece yurttaşlar seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerini daha etkili olarak denetleyebilir, karar ve uygulamaları daha rahat değerlendirebilirler,

-Katılım bireylerin sosyalleşmesini sağlayarak bireylerde aidiyet duygusunun gelişmesini ve toplumsal görüş birliğine varılmasını sağlar,

-Kurumların yurttaşlara duyarlı hale gelmesini sağlar,

-Yurttaşların yerel koşullara ve ihtiyaçlara göre planlama, karar verme ve uygulama süreçlerine katkı yapmasını yardımcı olur,

-Yurttaşların yerel toplulukça alınan kararları benimsemesini ve böylece bu alanda başarı sağlanması olanağını yaratır (Yalçındağ, 1999, s. 50).

Günümüzde birçok ülkede yerel halkın yönetim faaliyetlerini etkileyebileceği, yaşam çevresini biçimlendirebileceği birtakım yöntemler geliştirilmekte ve

uygulanmaktadır. Kent planlaması, çevre koruma, halk oylaması, seçilmişleri görevden düşürme, önemli konularda halka danışma, kentsel toplumsal hareketler gibi birçok türde ve alanda katılım olanakları bulunmaktadır. Bunun yanı sıra doğrudan demokrasi yöntemleri, planlama çemberleri, yurttaş kurulları, gelecek atölyeleri, yuvarlak masa toplantıları ve forumlar, kamuoyu yoklamaları, halk toplantıları, elektronik demokrasi, telefon, dilekçe, gönüllü katılım, sivil toplum kuruluşları gibi çeşitli yerel katılım yolları da çeşitli ülkelerde aktif olarak uygulanmaktadır (Çukurçayır, 2000a, s. 212).

Ülkemizde de 5393 sayılı Belediye Kanununda belediye yönetimine katılım konusunda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yerel katılım yolları; kanunun hemşehri hukuku, kent konseyi, stratejik plan, belediye hizmetlerine gönüllü katılım ve komisyonların oluşturulması bölümlerinde belirtilmektedir.

Belediye Kanununun 13. maddesine göre göre herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir ve hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakkı vardır. Bunun yanı sıra üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımının sağlanması gerekliliği de vurgulanmıştır (Belediye Kanunu, 2005, s. Md. 13).

Kent konseyleri, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirme ilkelerinin sağlanması amacıyla yasada belirtilen birer organdır. Kent konseyinin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşuyor olması, katılımın geniş bir çevre tarafından sağlanmasını amacına yönelik bir uygulamadır (Belediye Kanunu, 2005, s. Md.. 76).

Belediye Kanununa göre stratejik plan belediye meclisince hazırlanacaktır (Belediye Kanunu, 2005, s. Md. 18/a). Belediye başkanınca yapılan stratejik plan 6 ay içinde meclise sunulacak ve stratejik planın hazırlanmasında üniversite, meslek odaları ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşü alınacaktır (Belediye Kanunu, 2005, s. Md. 41).

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım konusu, kanunda yerel katılımın sağlanmasına yönelik olarak değerlendirilebilecek yeni bir düzenlemedir. Buna göre kanunda detaylı olarak sayılan hizmetlerin sunumuna, etkinliğin sağlanması, tasarruf ve verimliliğin artırılması amacıyla gönüllü kişilerin katılabilmesi öngörülmüştür (Belediye Kanunu, 2005, s. Md. 77).

Siyasal katılımın ulusal düzeyin yanı sıra yerel düzeyde de etkin bir biçimde sağlanması ülkenin demokratik sisteminin işleyişi bakımından oldukça önemli bir konudur. Yerel düzeyde katılımın sağlanması yerel (kentsel) siyaset kurumunun

işlemesi ve yerel demokrasinin sağlanması için hem bir araç hem de gerçekleştirilmesi gereken önemli bir amaçtır.

## 6. Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım

Dünyada kamu hizmeti anlayışı kavramında meydana gelen değişimle birlikte, kamu hizmeti sunma yöntemlerinde de ciddi değişiklikler meydana gelmeye başlamıştır.

Merkezi yönetimler, hantallaşmış bürokratik yapı, yanlış yönetim anlayışının neden olduğu yüksek maliyetler ve etkin olmayan hizmet yönetimi gibi nedenlerle kamu hizmetlerinin sunumunda verimli ve etkin olmayan birer kurum haline gelmişlerdir. Buna karşıt olarak yurttaşların merkezi yönetimlerden, kaynakların daha verimli tüketilmesi, kaliteli ve etkin hizmet sunumu gibi çeşitli beklentileri bulunmaktadır (Torlak & Özdemir, 1999, s. 112).

Bununla birlikte sanayileşme ve buna bağlı olarak ortaya çıkan kentleşme, teknolojik yenilikler, ekonomik ve sosyal gelişmeler, ulaşım ve iletişimde yaşanan ilerlemeler; sosyo kültürel, ekolojik, demografik değişimler gibi nedenlerle toplumların mevcut kamu hizmetleri talepleriyle birlikte yeni hizmet talepleri de artmaya başlamıştır (Palabıyık, 2007, s. 47).

Yerel ölçekte insanların beklentilerini daha etkin bir şekilde karşılama yeteneğine sahip olan yerel yönetimler, kamu hizmeti ve yerel hizmet ihtiyacı ile ilgili önceliklerin belirlenmesi, hizmeti kullananlarla doğrudan ilişki kurulması, hizmetlerin yürütülmesinde zaman ve kaynak israfının önlenmesi açısından merkezi yönetimlere oranla daha etkin olabilmektedirler (Torlak & Özdemir, 1999, s. 111- 113).

Bürokratik, katı hiyerarşiye sahip, hantal, kırtasiyecilik ve aşırı merkeziyetçi devlet yapılarının altında hizmet sunmaya çalışan yerel yönetimler daha etkin ve verimli hizmet sunabilmenin yollarını aramışlardır. Merkeziyetçi ve ağır vesayetçi yapılar içerisinde kendi özerkliğini sağlamaya ve korumaya çalışan yerel yönetim birimleri, bir yandan da kendi bütçeleriyle, vatandaşların ihtiyaçlarına en uygun şekilde hizmet sunmaya çalışmaktadırlar. Yerel yönetim birimlerinin, bürokratik ve katı hiyerarşik bu yapılardan kaçış noktalarından birisi de alternatif hizmet sunma yöntemleri olarak adlandırılan hizmet sunma biçimleridir.

Özellikle Batıda yaygın olarak kullanılan bu yöntemlerin en önemli amacı; yöre halkının ortak ihtiyaçlarına karşılık verebilecek, etkin ve verimli yollarla yerel kamu hizmetlerini sunmaktır. Bu yöntemlerden bir tanesi de hizmet sunumuna gönüllü katılımdır.

Topluma yönelik birtakım hizmetler, yerel yönetimler dışında bireyler, gönüllü kuruluşlar ya da özel topluluklar tarafından da yerine getirilebilmektedir (Zengin, 1999, s. 111). Yerel hizmetlere gönüllü katılım; bir beldede yerel yönetimlerce sunulan yerel kamu hizmetlerine, belde halkının, kendi isteğiyle örgütlenerek yapmış oldukları her türlü katkı ve katılım olarak tanımlanabilir.



Yerel yönetimler bu yolla bir yandan yerel kamu hizmetinin görülmesini sağlarken, bir yandan da vatandaşların topluluk içerisinde hareket etme, sorunlarına sahip çıkma, sivil toplum olma duygularının gelişimine katkıda bulunmaktadırlar.

Yerel hizmetlere gönüllü katılım sayesinde bireylerde demokrasi bilinci gelişmektedir. Vatandaşlar, bu sayede seçilmiş veya atanmış kamu görevlilerini daha etkili biçimde denetleyebilmekte, karar ve uygulamalarını değerlendirebilmektedirler. Bu yolla bireylerin sosyalleşmesi, kolektif kararların alınması ve bireylerde aidiyet duygusunun gelişmesi sağlanmaktadır. Yurttaşların planlama, karar verme ve uygulama süreçlerine yaptıkları katkılar, bu süreçlerin yerel koşullara ve yurttaşların gereksinimlerine uygun olmasını sağlamaktadır (Yalçındağ, 1999, s. 50).

### **6.1. Dünyada Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım**

Kamu hizmetlerinin gönüllü halkın katılımıyla yürütülmesi konusu, içinde yaşanılmakta olan toplumun eğitim, kültür, inanç, sosyo-ekonomik yapısıyla doğrudan ilgilidir. Bu anlamda gelişmiş ülkelerde halkın hizmetlerin sunumuna katılımının daha yoğun olduğu görülmektedir (Acartürk, 2002, s. 25). Kent yönetimi sistemi içerisinde gönüllü faaliyetlerin yer alabilmesi ülkenin politik, ekonomik ve tarihi yapısındaki faktörlerinin bileşimine ve bunların değerlendirilmesine bağlıdır (Karaman, 1990, s. 56).

Kamu kaynaklarının hizmetlerin yürütülmesinde tek başına yeterli olmamasından dolayı birçok ülkede merkezi hükümetler ve yerel yöneticiler, bireylerin ve özel kuruluşların bazı kamu hizmetlerine gönüllü katılımını arttırmaya çalışmaktadırlar (Zengin, 1999, s. 117). Kıt kamusal kaynaklarla yerel hizmetlerin etkin ve demokratik bir yapı içinde sunumunda yerel hizmetlere gönüllü katılım konusu ön plan çıkmaktadır (Palabıyık, 2007, s. 48).

Kamu hizmetleri alanında bütün ülkelerde vakıf ve dernek gibi gönüllü kuruluşlardan sürekli artan oranlarda yararlanılmaktadır. ABD’ de gönüllü kuruluşlara bağımsız sektör denilmektedir ve sektörün gayrisafi milli hasıla içindeki payı % 6’nın üzerindedir (Eryılmaz, 1997, s. 185).

Daha önceki yıllarda itfaiye, ilk yardım, okul yapımı ve kütüphanecilik gibi alanlarla sınırlı kalan gönüllü hizmetler günümüzde, çevre koruma ve çevresel etki değerlendirmesi çalışmaları, bilgisayar yazılım programlarının hazırlanması, büyük çaptaki kamu projelerinde danışmanlık gibi alanlara da yayılmıştır (Bozlağan, 2002, s. 223). Fransa, Belçika ve İngiltere’de hizmetlerin yönetimi derneklere verilebilmektedir (Tortop, 1993, s. 70).

İngiltere’ de yapılan bir araştırmada nüfusun %16’sının her hafta bir örgüt için gönüllü çalıştığı tespit edilmiştir. ABD’ de 1965-1975 döneminde 4.5 milyonu 65 yaş üzeri olmak üzere gönüllülerin sayısı 22 milyondan 37 milyona çıkmıştır. Buna göre 30 yaş üzeri her 4 kişiden birisi haftalık olarak gönüllü hizmet sunmaktadır. Bunların da

%10' u sosyal hizmetlerde çalışmaktadır. Hollanda' da resmi kayıtlara göre 2.500.000 gönüllü çalışan kişi bulunmaktadır (Karaman, 1996, s. 142-143).

Amerikan işgücü içerisinde büyük bir grubu gönüllüler oluşturmaktadır. Yetişkin her iki Amerikalıdan birinin (Yaklaşık 90 milyon kişi) gönüllü organizasyonlarda çalıştığı tahmin edilmektedir. Bu kişilerin yaptıkları çalışmalar tam gün çalışması olarak 7.5 milyon iş yılına ve ücret ödenmiş olması durumunda bedeli 150 milyar dolara karşılık gelmektedir (Zengin, 1999, s. 127).

Gönüllü kuruluşlar hizmet organizatörü olabilmektedirler. Böylece hizmeti doğrudan üretebilecekleri gibi işçi olarak üyelerini kullanabilmekte veya işi yapacak özel firmaya ödemede bulanabilmektedirler (Acartürk, 2002, s. 26). Bu konuda Amerika'dan bir örnek verilebilir. California'da kent yönetimi tek başına gerçekleştiremeyeceği bazı hizmetler için dışarıdan yardım almıştır. Kâr amacı gözetmeyen bir grubun yardım amacıyla kültür ve sanat merkezinin işlerini yürütmesi sonucunda California yılda 72.000 \$ tasarruf elde etmiştir. Amerika'nın Virginia Eyaleti'nde bulunan Virginia Beach kütüphanesinde 100'den fazla gönüllü çalışarak kente yılda 42.000 \$ tasarruf sağlamıştır. New Orleans'ta ise kütüphanede canlandırma ve yeniden yapılandırma programlarında 60'dan fazla gönüllü çalışmıştır. Toplamda 3000 gönüllü kent alanında 85 farklı acentede görev yapmıştır (Karaman, 1990, s. 55).

Bazı topluluklarda zorunlu kamu hizmeti olarak sunulan hizmetler başka topluluklarda gönüllü kolektif bir düzenleme olarak yer almaktadır. Örneğin ABD'de ülke çapında yangın teşkilatlarının % 90'ı gönüllü teşkilatlardan oluşmaktadır (Acartürk, 2002, s. 25).

İşgücü İstatistikleri Bürosunun 2003 yılı verilerine göre ABD'deki gönüllülük oranı artmaktadır. Buna göre Ekim 2002- Ekim 2003 arasında 63.8 milyon kişi çeşitli noktalarda gönüllü olarak çalışmıştır ve geçen yıla göre bu rakamda 4 milyon kişilik bir artış yaşanmıştır (Planty vd., 2006, s. 179).

Amerikan çalışma dairesinin 2005 yılına ait verilerine göre 65 yaş üstü nüfusun %25'i, 55 ile 64 yaş arası nüfusun ise yaklaşık %30'u gönüllü olarak çalışmışlardır. 65 yaş ve üstü grup yılda ortalama 96 saat gönüllü olarak çalışmaktadır (McBride, 2007, s. 67). 2005 yılında ABD'de gönüllülerin iş gücüne katılım durumuna göre çalışan nüfusun % 30'u, yarı zamanlı olarak çalışan nüfusun yaklaşık % 40'ı, işsizlerin ve işgücüne dahil olmayanların yaklaşık % 25'i gönüllü olarak çeşitli faaliyetlere katılmaktadır (Burnett & Matlins, 2006, s. 7).

## **6.2. Türkiye' de Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım**

Ülkemizde yerel hizmetlere gönüllü katılım olgusu, daha çok, köklü geçmişe sahip olan vakıf kurumuyla özdeşleşmiştir. Bunun dışında yerel yönetimlerde vatandaşların hizmetlere gönüllü katılımı konusunda uygulamalara rastlamak mümkündür. Son yıllarda yapılan yasa değişiklikleri ve çıkartılan yönetmeliklerle bu konuda ciddi adımlar atılmıştır. Belediye Kanununun 77. Maddesi ve İl Özel İdaresi

Kanununun 65. Maddeleri bu konuya değinmektedir. Bununla birlikte İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan 09.10.2005 tarihli 25961 sayılı resmi gazetede yayınlanan “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği” bu konuda büyük önem taşımaktadır.

Türkiye’de yerel hizmetlere gönüllü katılım konusunu çıkartılan bu yönetmelik dahilinde incelemek doğru olacaktır.

Hizmetlere gönüllü katılım; sağlık, eğitim, spor, çevre, park, trafik, itfaiye, kütüphane, kültür, turizm ve sosyal hizmetlerle; yaşlılara, kadınlara, gençlere, çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik çalışmaları kapsamaktadır (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, 2005, Md. 2).

Yönetmeliğe göre gönüllü kişi; bilgi, beceri ve yeteneğini, ortak çalışma imkan ve zamanını ortaya koyarak maddi bir çıkar beklemeksizin yerel yönetim hizmetlerine katılan gerçek veya tüzel kişi olarak tanımlanmıştır (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, 2005, Md. 4).

Çalışma alanları; belediye ve il özel idaresinin görev ve sorumluluklarına bağlı olarak yetki alanlarında olmak üzere;

Özürlülere, çocuklara, kadınlara, gençlere, yaşlılara, yoksullara ve kimsesizlere yönelik kültür, sağlık ve sosyal hizmetleri, kültür hizmetleri ( kütüphane, sinema, tiyatro vs.), eğitim hizmetleri (bilişim, meslek edindirme kursları, kreş eğitimi gibi), park, bahçe, kent estetiği, çevre düzenlemeleri ile katı atık gibi çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik hizmetler başıboş ve sahipsiz hayvanlara yönelik hizmetler, trafik, itfaiye, arama kurtarma gibi denetim ve acil yardım hizmetleri, spor hizmetleri tarihi, kültürel mirasın ve tabiat varlıklarının yaşatılarak korunması hizmetleri olarak belirlenmiştir (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, 2005, Md. 5).

Çalışma usul ve esasları, çalışma alanlarına ilişkin detayları ilgili il özel idaresi veya belediyece tespit edilmek üzere;

Gönüllüler çalışacakları alanları belirtmek sureti ile ilgili il özel idaresi ve belediyeye müracaat ederler. Müracaatları uygun bulunanlar, ilgili birimin gözetim ve bilgisi dahilinde sorumluluk alanlarında taraflarca belirlenecek usûl ve esaslar çerçevesinde çalışacaklardır. Gönüllülerin, çalışma süreleri içinde çalışma alanlarına gidiş ve gelişleri ilgili il özel idaresi ve belediyece sağlanabilir. Belirlenen usul ve esaslara aykırı davranışlarda bulunulması halinde gönüllülük ilişkisi sona erer, verilen kimlik kartları geri alınır. İl özel idaresi ve belediye, gönüllülere faaliyet alanına göre, gerekli kıyafet, araç, gereç, mekan sağlayabilir ve eleman tahsis edebilir. Gönüllünün çalışacağı alan kent konseyinin oluşturduğu çalışma alanları içinde ise, bu çalışma kent konseyi çalışmaları ile birlikte değerlendirilir. Faaliyetlerin bitiminde gönüllülere teşekkür belgesi verilebilir (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, 2005, Md. 6).

Yönetmelikte gönüllülerde aranacak özellikler ise şu şekilde belirtilmiştir;

Kişinin reşit olması veya reşit olmayanlardan en az on iki yaşını bitiren küçükler yasal temsilcisinin iznini almış olması, tüzel kişilerin yetkili organlarından karar almış olması, sivil toplum kuruluşları için ilgili konuda faaliyette bulunuyor olması, çalışma alanlarına bağlı olarak, gerektiğinde yetkili sağlık kuruluşlarından alınmış sağlık raporunun bulunması,

Yabancı uyruklu gönüllüler için ayrıca, 27/2/2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla mahallin en büyük mülki amirine bildirilmiş olması gerekir (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, 2005, Md. 7).

İl özel idaresi veya belediyeler, kendi özel kanunlarına uygun olarak aralarında yapacakları protokol çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, meslek odaları ve diğer yerel yönetim birimleri ile ortak çalışma ve işbirliği yapabileceklerdir (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, 2005, Md. 8).

Gönüllülere şekil ve şartları ekte belirlenmiş olan ve ilgili yerel yönetim birimince onaylanmış, resimli Gönüllü Kimlik Kartı verilir. Kimlik kartlarında gönüllünün adı, soyadı, çalışma alanı, kan grubu, T.C. Kimlik Numarası ve görev yaptığı yerel yönetimin ismi gibi bilgiler yer alır. Kimlik kartlarını vali, belediye başkanı veya yetki verilmesi halinde ilgili birim amiri imzalar. Bilgilerde değişiklik oldukça bunlar, kimlik kartlarına işlenir. Gönüllüler çalışma sürelerince kimlik kartlarını üzerlerinde bulundururlar. Gönüllü katkısı sona erenlerin kimlik kartları veren makamca geri alınmaktadır (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, 2005, Md. 9).

Gönüllülerin katılımı ile yapılan hizmetlerden doğan sorumluluk, ilgili il özel idaresi ve belediyeye aittir. Bu sorumluluğun kapsamı ile ilgili detaylar il özel idaresi ve belediye ile gönüllüler arasında yapılacak protokol çerçevesinde düzenlenir. Protokol kapsamındaki çalışma alanları ile ilgili gerekli tedbirler, ilgili il özel idaresi ve belediye tarafından alınır (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, 2005, Md. 10). Gönüllüler gerekli görülen alanlarda detayları il özel idaresince veya belediyece belirlenecek uyum veya yeterlik eğitimine tabi tutulurlar (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, 2005, Md. 11).

Söz konusu yönetmeliğin amacı, yerel hizmetlerin sunumuna vatandaşların aktif şekilde katılımı ve yerel yönetim vatandaş işbirliğinin artırılmasıdır. Vatandaşların yerel hizmetlere gönüllü katılımı, yerel yönetimlerin üzerindeki yükün hafifletilmesini sağlarken, paralelinde, yurttaşların bilincinin artmasını ve yurttaşlarda yerel sorunlara karşı farkındalık yaratılmasını da sağlamaktadır.

Gönüllülük ve gönüllü katılım sadece yerel düzeyde değil ulusal ve uluslararası düzeyde de önemini arttıran bir kavramdır. Bu bağlamda hizmetlere gönüllü katılımın yurttaşlara yeterince anlatılması ve duyurulmasıyla; sorumluluk sahibi, katılımcı, denetleyici, aktif, bilinçli, yurttaş topluluğunun oluşması sağlanmış olacaktır (Palabıyık, 2007, s. 48- 49).

## SONUÇ

Sanayi devrimiyle birlikte yaşanan değişimler, çeşitlenen ihtiyaçlar ve artan talepler karşısında yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler ve yerine getirdikleri işlevler de değişmiştir. Bununla birlikte yerel yönetimler demokratik değerlerin yaşama geçirilmesi konusunda da önemli görevlere sahiptirler.

Küreselleşmeyle birlikte öne çıkan kavramlardan biri de devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında katalizör görevi gören gönüllülük kavramıdır. Modern yerel yönetimler aynı zamanda sivil inisiyatiflerin söz sahibi olmasında da rol oynamaktadırlar. Yerel hizmet sunumunda gönüllülük kavramı bu nedenle ayrı bir değere ve öneme sahiptir.

Batılı ülkelerde faal olarak işleyen yerel hizmetlere gönüllü katılım mekanizması, ülkemizde de son yıllarda uygulama alanı bulan, alternatif bir hizmet sunma yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aşırı kentleşme, teknoloji, ulaşımdaki gelişmeler ve sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması, yerel yönetimlerin hizmet yükünü arttırmıştır. Özelleştirmenin yaygınlaşması, kaynak ve teknik personel yetersizliği, bürokrasiden kaçınma, vesayet denetiminin dışına çıkma gibi nedenlerle yerel yönetimler; hizmetlerini etkin, ucuz, kaliteli yürütmek amacıyla alternatif kurumsal hizmet sunma yöntemlerine yönelmişlerdir.

Yerel hizmetlerin özel sektör eliyle ya da diğer alternatif hizmet sunma yöntemleri kullanılarak gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerde önemli kaynak tasarrufları sağlamaktadır. Bu amaçla kullanılan başlıca yöntemleri; imtiyaz, kiralama, hizmet sözleşmesi, satış, yönetimler arası işbirliği, kupon sistemi, gönüllü kuruluşlar, şirketleşme ve ortak girişim, ücretlendirme, kendi kendine hizmet, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler şeklinde sıralamak mümkündür.

Yerel yönetimlerde katılımcı ve halka dönük hizmet politikalarının geliştirilmesi, belde halkının yerel yönetim üzerindeki denetim mekanizmasını güçlendirir. Bu sayede bir yandan yerel yöneticiler toplumsal tercihleri doğru olarak algılayıp hizmet sunma sürecini bu doğrultuya yöneltirken, bir yandan da yerel yönetimde demokratik ve etkin yönetim yapısına geçiş de kolaylaşmış olur.

Gönüllülük; paylaşımcılık temelinde kişisel motivasyon, karşılıklı güven ve takım ruhunu yansıtan uygulamalar bütünüdür. Gönüllülük; kişilerin herhangi bir menfaat beklemezsizin, bilgi, beceri ve deneyimlerini belli bir amacı gerçekleştirmek için paylaşımları temeline dayalı bir kavramdır. Bu anlamda gönüllülük, içinde

bulunulan toplumda; bireysel ve sosyal sorumluluk sahibi, ekip çalışmasına yatkın, iletişim becerisi güçlü olan, farklı kültürlere uyum sağlayabilen, eleştiri-özeleştiri yapabilen, yeniliklere açık, araştırmacı, paylaşımcı bireylerin gelişimine katkı sağlayan önemli bir dinamiktir.

Gönüllülük, katılımın güçlendirilmesi, yerinden yönetimlerin desteklenmesi ve yurttaşlara yönetimi kontrol olanağı veren bir yapıdır. Kamu kurumlarının yurttaş yönetimlerine dönüşmesine sağlayan bir işleve sahip olan gönüllülük, yurttaşların çeşitli projelerde görev alarak sosyal sorumluluk üstlenmesine ve yurttaşların çeşitli yönlerdeki yeteneklerini harekete geçirerek bunu demokrasinin yaşaması ve güçlenmesi için kullanmayı sağlayan önemli bir araçtır.

Gönüllü katılım, bireyin diğer birey ve kurumların etkisi altında kalmadan kendi isteğiyle gerçekleştirdiği katılım biçimidir. Gönüllü katılım, kişinin kendi isteğiyle yönetsel karar ve eylemleri etkilemek için hareket etmesidir. Bu bakımdan gönüllü katılım demokratik sistem için önemli bir altyapı sağlar.

Gönüllülük kavramı yönetim kavramıyla yakından ilgilidir. Sivil toplumun devletle etkin bir şekilde iletişim kurabilmesinin yolu yönetimden geçerken, yönetimin sağlanabilmesinin yolu da gönüllülük esasına göre örgütlenmiş STK'ların varlığından geçer. Bu nedenle gönüllülük kavramı sivil toplum ve demokrasi ile yakından ilgilidir.

Gönüllülük aynı zamanda sivil toplum kavramının temelinde yatan önemli unsurlardan birisidir. Sivil toplum kuruluşları, gönüllü kuruluşlar olarak da isimlendirilmektedirler. Kişilerin sivil toplum kuruluşları bünyesine dahil olmasındaki esas faktör gönüllülüktür. Sivil toplumun dinamiklerinin harekete geçmesinde gönüllülük önemli bir yere sahiptir.

Yerel düzeydeki katılım belli amaçlara ulaşabilmek için başvuru bir araçtır. Bu amaçlar, yerel hizmetlerin daha etkin, çabuk ve ucuz olarak görülmesi, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi olarak sıralanabilir.

Ülkemizde de 5393 sayılı Belediye Kanununda, yerel katılımı arttırmak amacıyla, belediye yönetimine katılım konusunda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yerel katılım yolları kanunun hemşehri hukuku, kent konseyi, stratejik plan, belediye hizmetlerine gönüllü katılım ve komisyonların oluşturulması bölümlerinde belirtilmiştir.

Yerel hizmetlere gönüllü katılım sayesinde bireylerde demokrasi bilinci gelişmektedir. Vatandaşlar, bu sayede seçilmiş veya atanmış kamu görevlilerini daha etkili biçimde denetleyebilmekte, karar ve uygulamalarını değerlendirebilmektedirler. Bu yolla bireylerin sosyalleşmesi, kolektif kararların alınması ve bireylerde aidiyet duygusunun gelişmesi sağlanmaktadır. Yurttaşların planlama, karar verme ve uygulama süreçlerine yaptıkları katkılar, bu süreçlerin yerel koşullara ve yurttaşların gereksinimlerine uygun olmasını sağlamaktadır.

Gönüllülük ve gönüllü katılım sadece yerel düzeyde değil ulusal ve uluslararası düzeyde de önemini arttıran bir kavramdır. Bu bağlamda hizmetlere gönüllü katılımın yurttaşlara yeterince anlatılması ve duyurulmasıyla; sorumluluk sahibi, katılımcı, denetleyici, aktif, bilinçli, yurttaş topluluğunun oluşması sağlamış olacaktır.

Ülkemizde yerel yönetimlerin karar organları seçimle iş başına geliyor olsa da halkın bu konudaki katılımı büyük oranda seçim dönemlerinde oy kullanmakla sınırlı kalmaktadır. Yerel yönetimler mevzuatında halk katılımına ilişkin çeşitli düzenlemeler bulunmasına karşılık, yerel yönetimlere halk katılımının istenilen düzeyde sağlandığını söylemek pek de mümkün değildir. Bu durumun oluşmasında ülkemizde yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleri olarak ortaya çıkmamış olmasının payı oldukça büyüktür. Yerel hizmetlere gönüllü katılım konusunun daha çok hayır işleri, sosyal yardımlaşma, sportif faaliyetler, panayırılar ve fuarlarla ilgili yapılacak işlere olan katkılar şeklinde algılanmasının temelinde de bu unsur yatmaktadır.

Yerel yönetimler demokratik pratiklerin hayata geçirilmesinde ilk basamak rolünde olan kuruluşlardır. Yerel düzeyde temsil, katılım, denetim, seçim gibi mekanizmaların işlememesi merkeziyetçi, hantal yapılı, kırtasiyeci, etkinlikten ve verimlilikten uzak bir devlet yapısının ortaya çıkmasına zemin hazırlar. Kamu hizmetlerinin sunumunda etkin ve verimli, demokratik nitelikleri olan bir devlet yapılanmasının varlığı ise ancak temsilde eşitliğin sağlandığı, halkın yönetime katılımı ve yönetimi denetleme yollarının açık olduğu, yerel kamu hizmetlerinin adil şekilde sunulabildiği güçlü yerel yönetim yapılanmalarının varlığına bağlıdır. Böyle bir yapıda hemşehrilerin belediye hizmetlerine gönüllü katılımı vazgeçilmez demokratik bir araç haline gelecektir.

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım uygulamalarının demokratik ve ekonomik olmak üzere iki boyutu vardır. Hemşehriler kenti ilgilendiren hizmetlere gönüllü katılarak yerel yönetimler için insan kaynağı oluşturmakta ve ekonomik boyutta önemli ölçüde tasarrufa neden olmaktadır. Bununla birlikte hemşehriler hizmetlere gönüllü katılarak yerel hizmetlerin yerinde, verimli ve etkili olarak sunulmasına da büyük katkı sağlamaktadırlar.

Hizmetlere gönüllü katılım aynı zamanda kentlilik bilincini, dayanışmayı, yerel iletişimi ve etkileşimi arttıran bir uygulamadır. Bu sayede hemşehriler, içerisinde yaşadıkları beldenin sakinleriyle bir araya gelerek ortak çalışmalar yapma fırsatını bulabilmektedirler. Böylece toplumun değişik kesimlerinden farklı kültürel, ekonomik ve sosyal şartlara sahip insanlar kent için üretilen projelerin ortak paydasında buluşma fırsatını yakalayacaktır.

Demokratik boyutuyla hizmetlere gönüllü katılım; hemşehrilerin kenti ilgilendiren konularda alınan kararlara katılmalarına yol açan ve yurttaşlık bilincinin gelişmesine katkı sağlayan sivil hareketler olarak nitelendirilebilir. Hizmetlere gönüllü katılım uygulamaları hemşehrilerin içinde yaşadıkları çevreyi ve toplumu tanımalarına, kentin sorunlarıyla yüzleşmelerine ve sosyal sorumluluk almalarına olanak verirken;

gönüllülük esasına dayalı olması itibariyle de sivil toplumun oluşumuna büyük katkı sağlamaktadır.

### **Kaynakça**

- Acartürk, E., “Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 6, Haziran, 2002.
- Akdoğan, Y., “Yerel Siyaset-Kavramlar”, Yerel Siyaset Dergisi, Okutan Yayınları, Ocak 2008.
- Alada, A. B., Yerel Yönetim ve Ahlak, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul, 1994.
- Aslan, M., Kaya, G., “1980 Sonrası Türkiye’de Siyasal Katılımda Sivil Toplum Kuruluşları”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C: 5, S: 1, 2004.
- Avrupa Konseyi, [http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas\\_122.htm](http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm), (Erişim Tarihi: 25.07.2009).
- Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (Erişim Tarihi: 22.06.2009).
- Bozlağan, R., “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri”, Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, ( Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür), Alfa, İstanbul, 2002.
- Bozlağan, R., “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri”, Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, Alfa Yayınevi, İstanbul, 2002.
- Burnett, P., Matlins, A., Civic Engagement, Blaine House Conference on Aging, September, The University of Maine Center on Aging Orono, Maine, 2006.
- Canman, D., Kamu Görevlileri El Kitabı, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002.
- Çukurçayır, M. A., “Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE, Ankara, 2000a.
- Çukurçayır, M. A., Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Çizgi Kitabevi, Konya, 2000b.
- Dekker, P., Voluntering, Nonprofit Sector and Civil Society: Comparisons and Questions For Further Research, Kick-Off Conference For CINEFOGO, Denmark, 2005.
- Emrealp, S., Horgan, D., Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, TOKİ- IULA- EMME Yayını, İstanbul, 1993.



- Ergun, T., Kamu Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara, 2004.
- Eroğlu, H., İdare Hukuku, Ankara, 1978.
- Eryılmaz, B., Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul, 2002.
- Eryılmaz, B., Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Birleşik Yayıncılık, 1997.
- Eryılmaz, B., Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Birleşik Yayıncılık, 1997.
- Görmez, K., Kent ve Siyaset, Gazi Yayınevi, Ankara, 1997a.
- Görmez, K., Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara, 1997b.
- Gözler, K., İdare Hukukuna Giriş, Ekin Yayınları, Bursa, 2008.
- Gözübüyük, Ş., Türkiye'nin İdari Yapısı, TODAİE Yayını No: 120, Ankara, 1971.
- Günday, M., İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004.
- Güneş, M., Beyazıt, E., "Yerel Gündem 21 Uygulamaları Sürecinde Hatay ve Yerel Katılım Sorunu", Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) IV Bildiriler Kitabı, Muğla Belediyesi Yayını, Muğla, 2007.
- İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.9521&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=il%20%C3%B6zel%20idaresi%20ve%20belediye> (Erişim Tarihi: 22. 06. 2009).
- Kalabalık, H., AB Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005.
- Karaman, Z. T., "Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 1, Mart, 1990.
- Karaman, Z. T., Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1996.
- Keleş, R., Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, IULA- EMMME Yayını, 1993.
- Keleş, R., Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Kültür Yayınları, İstanbul, 1998.
- McBride, A. M., "Civic Engagement, Older Adults and Inclusion", Civic Engagement in Later Life, American Society on Aging, Winter, 2007.
- Onar, S. S., İdare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgün Matbaası, Cilt: 1, İstanbul, 1966.
- Palabıyık, H., "İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım", Yönetim Bilimleri Dergisi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, C: 5, S: 1, 2007.
- Planty, M., Bozick, R., Regnier, M., "Sustaining Participation in Service Work From Adolescence Through Young Adulthood", Youth&Society, Volume 38, Number 2, Sage Publications, 2006.

- Sivil Toplum Geliştirme Merkezi,  
<http://www.stgm.org.tr/docs/1170243247gonulluluk.pdf> (Erişim Tarihi:  
25.08.2009).
- Sivil Toplum, <http://www.siviltoplum.com.tr/?ynt=icerikdetay&id=134> (Erişim Tarihi:  
25.08. 2009).
- Torlak, Ö., Belediyelerde Hizmet Yönetimi ve Pazarlama, Seçkin Yayınevi, Ankara,  
1999.
- Torlak, Ö., Özdemir, Ş., “Yerel Hizmetler, Yerel Yönetimler ve Etkinlik”, Erciyes  
Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, S: 15, 1999.
- Tortop, N., “Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri”, Amme İdaresi Dergisi,  
Cilt: 26, Sayı: 2, 1993.
- Türk Dil Kurumu,  
[http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=G%D6N%DCLL%  
DC&ayn=tam](http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=G%D6N%DCLL%DC&ayn=tam) (Erişim Tarihi: 23.07.2009).
- Türk Eğitim Vakfı, <http://www.tev.org.tr/tr-tr/tevhakkında/Sayfalar/gonulluluk.aspx>  
(Erişim Tarihi: 23.07.2009).
- Uçar, E., “Kamu Hizmeti Kavramının Dönüşümü”, Kamu Yönetimi Forumu  
(KAYFOR) IV Bildiriler Kitabı, Muğla Belediyesi Yayınları, Muğla, 2007.
- Ulusoy, A., Tekin, V., Mahalli İdareler, Seçkin, Ankara, 2005.
- Ulusoy, A., Vural, T., “Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri”, Türk İdare Dergisi,  
Yıl: 75, Haziran Sayı: 439, 2003.
- Ulusoy, D. A., “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının  
Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, Gün Işığında Yönetim, İstanbul, 2002.
- Yalçındağ, S., “Belediyelerde Halk Katılımı”, Türk İdare Dergisi, S. 424, Eylül, 1999.
- Yayla, Y., İdare Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990.
- Yıldırım, U., “Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunumu”, Yerel Yönetimler  
Üzerine Güncel Yazılar- I Reform, Nobel Yayın Dağıtım, 2005.
- Zengin, E., “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, Türk İdare Dergisi, Y: 71, S: 422,  
Mart, 1999.