



**NEVŞEHİR
HACI BEKTAŞ VELİ ÜNİVERSİTESİ**

YEREL YÖNETİMLER MALİYESİ

Öğr. Gör. Şeyma DEMİREL



MAHALLİ İDARELERDE KATILIMCILIK

KATILIMCILIK VE YÖNETİŞİM KURAMI

Yönetişim, bir kurumu yönetmenin idareciler ve halk ile beraber yapılmasıdır. Yönetişim ilk olarak 1989 yılında Dünya Bankası (World Bank) tarafından kullanılmıştır.

Daha sonra Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) raporlarında yer alan kavram, 1992 yılında Rio Konferansında yer alan 'Yerel Gündem 21' belgesinde küresel ortaklık kavramını gündeme getirmiş ve tek merkezli yönetim kavramından çok merkezli yönetim kavramına teşvik edilmiştir.



MAHALLİ İDARELERDE KATILIMCILIK

Katılımcılık piyasa ekonomisindeki sorun çözme tekniğinin bir nevi kamu yönetimine ihracıdır.



Katılımcılık; vatandaşların karar alma mekanizmasına temsil yoluyla veya doğrudan katılmasıdır.

Katılımcılık esas anlamı ile seçimlerde oy kullanarak yönetimin seçilmesinden daha öte bir husus olarak, her zaman yönetime katılmak şeklindedir. Bu şekliyle gerçekleştirilen katılımcılıkta şeffaflık, kalite, profesyonel yönetim, mali özerklik, stratejik plan, halkla ilişkiler ve kent konseyleri önemli unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.



MAHALLİ İDARELERDE KATILIMCI BÜTÇE

Katılımcı bütçeleme vatandaşların belediye bütçesinin hazırlanmasında karar verme sürecinde katılabildikleri bir süreçtir.



Katılımcılık ile katılımcı bütçelemenin farkı ise katılımcı bütçelemenin bir takvim içerisinde ve bütçeyle ilişkili olması, katılımcılığın ise belediye hizmetleri hakkında fikir belirtmek istendiği herhangi bir zamanda ve sosyal konularda da yapılabilmesidir.



Bu doğrultuda modern anlamda bütçe hakkının ilk işlevsel uygulaması ise Brezilya'da Rio De Grande Do Sul eyaletinin başkenti olan Porto Alegre'de ortaya çıkmıştır. Bu uygulama aynı zamanda katılımcı bütçelemeye dair ilk örnektir. Katılımcı bütçeleme kentte yaşayan halkın, kaynakların yönetimler tarafından etkin harcanmadığı ve yoksullaşmanın arttığı görüşü çerçevesinde ortaya çıkmıştır



Katılımcı bütçeleme uygulaması vatandaşların doğrudan kendilerinin katılması veya mahalle gibi küçük bir topluluğun bir kişi tarafından temsil edilmesi şeklinde olmaktadır. Bazı durumlarda kentle ilgili konuların görüşüldüğü toplantılar gerçekleştirilmektedir. Belediye görevlilerinin katıldığı toplantılarda vatandaşların kent hakkındaki istekleri dile getirilmekte ve yapılan oylamalarla sunulacak hizmetler hakkında karar verilmektedir.



Katılımcı bütçeleme sürecinin yıl içinde gerçekleştirilme aşamaları ve sonuçlandırılması aşağıdaki şekildedir:

Ocak ayı ile birlikte katılımcı bütçelemenin temelleri atılmaktadır.



Mart-Nisan ayları döneminde halkın görüşmelerinin doğrudan alınmaya başlandığı aylardır.



Nisan ayında kent konseyi bünyesinde yapılacak olan bir toplantı ile kentin önceliklerinin belirlenmesi sağlanır.



Nisan-Mayıs ayları dönemlerinde ‘Yatırım Komitesi Elemanları’ tarafından mahalle ziyaretleri gerçekleştirilir.



Mayıs ayı içerisinde yapılan çalışmalarda mevcut yatırım ve hizmetlerle katılımcı bütçe sürecinde vatandaşlar tarafından istenen yatırım ve hizmetler kıyaslanmaktadır. Bu aşamada vatandaşlara yapılan memnuniyet anketleri, gözlem ve değerlendirmelerle katılımcı bütçe sürecinde ele alınan istekler ve vatandaşların genel olarak beklentileri ortaklaştırılmaya çalışılmaktadır.



Katılımcı bütçeleme sürecinin son kısmında hesap verilebilirlik çerçevesinde mahallelere ait bilgilerin kamuoyu ile paylaşılması yer almaktadır. Mahalle Bilgi Kartı olarak tanımlanan ve mahallede üretilen veriler ile mahalleye ait bilgiler yanında, yatırımlar ve yatırımların sonuçlarına ilişkin bilgilerin yer aldığı veri seti oluşturulmaktadır.



KATILIMCILIĞI SAĞLAYAN UNSURLAR

1) Şeffaflık İlkesi

Şeffaflık, Anayasal, yasal ve kurumsal yapıların devletin içsel faaliyetleri ve nitelikleri ile ilgili olarak bilgi üretmesini ve ve toplumun gerek siyasal sistemin içindeki gerekse dışındaki aktörlere ulaşabilme kapasitesinin yüksekliğini ifade etmektedir.



2) Kamu Denetçiliği Müessesesi

Hukukun üstünlüğünü sağlamanın yollarından biri olan kamu denetçiliği, pozisyonun gerektirdiği çerçevede vatandaş haklarını korumak ve bu konuda idareye önerilerde bulunmak için oluşturulmuştur. Kamu denetçiliği şeffaflık, adillik ve eşitlik gibi konularda halk adına kamu yönetimini denetleyen bir pozisyonudur.



3) Kalite Anlayışının Önemi

Kalite, kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda gerçekleştirilmesi beklenen bir çeşit standarttır. Katılımcılık ile yerel mal ve hizmetlerin sunumunda söz sahibi olan halk kalite algısına sahip olacaktır.



4) Profesyonel Yönetici Uygulaması

Profesyonel yöneticilik pozisyonu kamu yönetiminde ortaya çıkan sorunların çözümünde özel sektörde uygulanan sistem ve yeniliklerin uygulanmasını bir yöntemdir.



5) Mali Özerkliğin Önemi

Mali özerklik, mahalli idarelere varlık sebeplerini gerçekleştirmelerinde çeşitli mali yetkilerin verilmesidir.



6) Stratejik Planlama

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 plandır.

Stratejik planlamanın katılımcılık faaliyetinin dinamik tutulması için bütün aşamalarda (hazırlık, onaylama, uygulama ve denetim) halkın görüşlerinin alınması gerekmektedir.



7) Halkla İlişkiler ve Dijital Bilgi Yönetimi

Genel olarak tanıtmak, duyurmak ve tanıma, duymaya dayalı olan halkla ilişkiler çeşitli amaçlara yönelik olarak gerçekleşmektedir.

Bu amaçlar;

- **Vatandaşlarla etkin ve verimli bir iletişim sistemi kurulması,**
- **Mevzuat ve yönetmeliklerle ilgili vatandaşları bilgilendirme,**
- **Halkın ihtiyaçlarını saptama ve aksaklıkları gidermek,**



- **Halkın şikayetlerini dinlemek ve yeni yönetsel süreç oluşturmak,**
- **Halkla ilişkilerde performans hedefleri koymak,**
- **Katılımcı bütçe faaliyetlerini yerine getirmek şeklinde sıralanabilir.**



Bir belediye halkla ilişkiler faaliyetlerinde gerçekleştirmek istediği amaca göre çeşitli iletişim yöntemlerini kullanabilir.

Bunlar;

- Halkın düşüncesini anketlerle almak,
- Halkın isteklerini izlemek, tespit etmek,
- Mahalle toplantıları düzenlemek,



- Önemli konularda kitap ve broşürler yayımlamak,
- Radyo ve televizyonlara özel programlar hazırlamak,
- Törenlere ve özel günlere basını davet etmek,
- Sosyal medyayı kullanmaktır.



Dijital Bilgi Yönetimi, kamu yönetiminin daha etkin ve fonksiyonel hale gelmesinde vatandaşlar ile kamu kurum ve kuruluşları arasındaki iletişiminin sağlanması için bilgi ve iletişim teknolojilerinden daha fazla yarar sağlanmasıdır.



Mahalli idarelerin özellikle web sayfaları kanalıyla yönetimde kullandığı e-uygulamalar şu konuları kapsamaktadır:

- Seçimler, anketler,
- Vergi borcu sorgulama ve ödeme,
- Elektronik referandum ve oy verme,
- Meclis kararlarının özetlerine ulaşma,
- Meclis toplantılarını canlı izleme,



- Belediye uygulamalarından haberdar olma,
- Kent haritası,
- Kent içi ulaşım ağı,
- Evrak takibi.



8) Kent Konseylerinin Önemi

Katılımcılığın sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi ve halk ile iletişimin kuvvetlendirilmesi amacı ile kurumsallaşmanın gereği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle belediye ve vatandaşları bir araya getirmek için uygun ortamları yaratan ve katılımcılığın sistematik bir şekilde işlemlerini sağlayan kent konseyleri oluşturulmuştur.



Kent Konseylerinin Görevleri

- Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşerilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak.
- Sürdürülebilir gelişmenin sağlanması ve bu konuda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak.



- Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek.
- Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek.
- Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.



YEREL YÖNETİMLERDE MALİ KONTROL

Kamu mali yönetim sisteminin önemli unsurlarından birisi mali kontrol sistemidir.



Kamu idarelerinin faaliyetleri üzerindeki modern mali kontrol 3 şekilde yürütülmektedir.

Birincisi, kamu idaresinin harcama sürecinin her aşamasında rol ve sorumluluk alan görevlilerce yürütülen iç (yönetsel) kontroldür.



İkincisi, kamu idaresini mali işlemlerinin ilgili yasal düzenlemelere uygunluğunu ve performans denetimini içeren; harcama sonrasında iç denetçilerle yürütülen iç denetimdir.



İç denetçiler hiçbir şekilde idarenin işlemlerine karışmazlar, harcama sürecinde görev almazlar. İç denetçiler tarafından yürütülen iç denetim faaliyetinin amacı, kamu idaresinin üst yöneticisine idarenin örgütsel yapısı, kurulan mali yönetim ve kontrol sistemlerinin çalışması, faaliyetlerin ilgili yasal düzenlemelere uygunluğu ve sunulan hizmetlerin kalitesinin ve miktarının idarenin performans ölçütlerine uygunluğu hakkında danışmanlık görevi yapmaktır. İç denetçiler tarafından yürütülecek iç denetim faaliyeti, mali uygunluk denetimi ve performans denetimini içermektedir.



Üçüncüsü ise dış denetimdir. Dış denetim, idarenin dışında bağımsız denetçilerce kamu idaresinin mali işlemlerinin ilgili mali mevzuata uygunluk ve performans açısından denetlenmesidir.



İç kontrol, iç denetim ve dış denetimin etkin bir şekilde yürütülebilmesi, sağlam işleyen bir mali yönetim sisteminin varlığını gerektirir. Etkin bir mali kontrol sistemi için gerekli unsurlar şu şekilde sıralanabilir:

- Bütün mali konulardan sorumlu kuvvetli bir bakanlık,
- Muhasebe, raporlama ve iç denetim alanında merkezi standartlar ve bu standartları uygulatmak için bir sistem,



- Bütün kamu kuruluşlarında mali performans raporlaması için açık, kapsamlı ve saydam süreçler,
- Parlamento ve etkin bir kamu dış denetimi için güçlü dış gözetim.



İÇ KONTROL VE İÇ DENETİM

Kamu idarelerinde iç mali kontrol 2 şekilde yürütülmektedir. Birincisi; harcama kararının alındığı andan ödemenin yapıldığı ana kadar geçen süreç içinde yapılan ve süreçte rol alan bütün memurlarca gerçekleştirilen yönetsel kontrolleri içeren iç kontroldür.



İkincisi; harcama sonrasında harcama belgeleri üzerinde yapılan uygunluk kontrolü ve performans denetimini içeren ve üst yöneticiler tarafından görevlendirilmiş profesyonel iç denetçilerce yürütülen iç denetimdir.



İç kontrol ve iç denetim; kaynaklarda savurganlığı, yanlış dağıtımı ve yolsuzlukları önlemek için mali faaliyetlerin sınırlandırılarak, yönetim biriminin idari ve mali kapasitesinin iyileştirilmesini amaçlar.



Gelişmiş bir iç kontrol ve iç denetim sisteminin oluşturulması, bu konuda politika belirleyen güçlü bir merkezi idarenin varlığına bağlıdır. Bu idare, merkezi uyumlaştırma birimi olarak görev yapar ve bütün yönetim seviyelerinde iç kontrol ve iç denetim konularında uygulama birliğini sağlar.



İç kontrol ve denetim fonksiyonlarının stratejik planlama, muhasebe, bütçe, orta vadeli harcama programı, ihale, raporlama, dış denetim, kamu borçları ve varlık yönetimi gibi daha geniş yönetim reformlarıyla birlikte kurulmuş olması gerekir.



İç kontrolün daha geniş tanımı, yönetimin hizmetlerin yürütülmesi konusunda yeterli fonlara sahip olup olmadığının, işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğunun ve uygulamaların belirlenen politikalara, kurumsal amaçlara ve performans ölçütlerine uygunluğunun denetlenmesi gibi faaliyetleri içerir.



İç kontrol ve iç denetim, birbirinden ayrı iki kavramdır. Birincisi, yönetim biriminde görevli memurlarca yürütülen önleyici yönetsel süreç kontrolünü, ikincisi ise harcama sonrasında fonksiyonel olarak bağımsız ve profesyonel iç denetçilerce yürütülen uygunluk ve performans denetimini içerir.



İÇ KONTROL

Kurumsal yönetimin önemli bir bölümünü oluşturan iç kontrol sistemleri; kamu idaresine ait görevleri, hedefleri ve amaçları gerçekleştirirken kullanılan plan, metot ve yöntemleri kapsayan bütünsel bir mekanizmadır.

Yeterli ve kapsamlı bir iç kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için beş temel şart belirlenmiştir. Bunlar:

- Sağlam bir kontrol ortamı olmalı.
- Sürekli bir risk değerlemesi yapılmalı.
- Kurum içinde yeterli iletişim olmalı.
- İç kontrol ile ilgili politika ve süreçlerin amaçlandığı gibi çalışması ve problemleri açığa çıkarmak üzere düzenli ve sürekli bir izleme sistemi olmalıdır.



İç kontrol sistemlerinin tesis edilmesi ve izlenmesi sorumluluğu dış denetime değil, kurumun yönetimine aittir.



İç kontrol genel olarak idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak;

- Faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini,
- Varlık ve kaynakların korunmasını,
- Muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını,



İç kontrol dört genel hedef üzerine kurulmuştur:

- Hesap verme sorumluluğu (Raporlama)
- Uygunluk (Yasalara ve Yönetmeliklere)
- Faaliyetler (Düzenli etik kurallarına uygun, ekonomik, verimli ve etkin)
- Kaynakları Koruma.



İç kontrol sistemi organizasyonel bir yapı içinde uluslararası standartlara göre birbiriyle bağlantılı beş bileşenden meydana gelir:

- **Kontrol ortamı: Kurumun iş görme biçimi**
- **Risk değerlendirme: Hedeflere ulaşma**
- **Kontrol faaliyetleri: Politikalar ve prosedürler**
- **Bilgi ve iletişim: Bilgilendirme, iletişim**
- **İzleme: Değerlendirme ve denetim**



Çağdaş bir iç kontrol, bir kurumun önderliğini sağlamaya yönelik olarak;

- **Belirlenen politika ve süreçlere uygun işlemeyi,**
- **Hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi**
- **Varlıkların yanlış kullanılmasının önlenmesi**



İç kontrol birbiriyle alakalı 5 bileşenden oluşur; kontrol çevresi, risk değerlemesi, kontrol faaliyetleri, bilgi-iletişim ve izleme.

Bu bileşenler devlet sektöründe iç kontrol için tavsiye edilen yaklaşımı ifade eder ve iç kontrolün ne olduğu konusunda bir temel oluşturur. Söz konusu bileşenler bir organizasyonun bütün faaliyetlerine uygulanır. Kamu idarelerinde sağlam ve güvenilir bir şekilde kurulmasını ve sürdürülmesini gerektirir.



Etkin iç kontrol sistemi kurulamayacak kadar küçük ölçekteki yerel yönetimlerle ilgili olarak alternatif bir çözüm düşünülebilir. Örneğin; bütçeden sorumlu birkaç memuru olan veya hiç memuru olmayan bir yerel yönetim biriminde iç kontrol süreçlerinin aynı sıkıntılara sahip komşu bir yerel yönetim biriminin süreçleri ile birleştirilmesi düşünülebilir. Her iki yerel yönetim birimi için ortak muhasebeciler ve iç denetçiler çalıştırılması, personel maliyetlerinin yükünü azaltılmasına yardımcı olabilir.



İÇ DENETİM

İç denetim (sistem denetimi), harcama sonrası uygunluk ve performans denetimlerini kapsamaktadır.

İç denetim, kurum yönetimi tarafından oluşturulan bir değerlendirme ve izleme fonksiyonudur.



İç denetim; hata, yolsuzluk veya eksik uygulama ihtimallerini en aza indirmek amacıyla, bağlı olduğu yönetim tarafından kendisine kurumun sistemlerini ve uygulamalarını kontrol etme ve değerlendirme görevi verilen, bir bakanlık veya diğer bir kamu kuruluşunun bünyesindeki bir birim veya daire tarafından gerçekleştirilen denetim faaliyetidir.



İç Denetim Enstitüsü, iç denetimi bir idarenin faaliyetlerini geliştirmek ve bu faaliyetlere değer katmak, risk yönetiminin, kontrol ve yönetim sürecinin etkinliğini değerlendirmek ve artırmak, kuruma sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek hedeflere ulaşmayı sağlamak amacıyla tasarlanmış bağımsız, tarafsız, teminata dayalı bir danışma faaliyeti olarak tanımlamıştır.



Uygulamada iç denetim hizmeti esas olarak mali iç denetim ve performans denetimi olmak üzere iki tür faaliyeti kapsar.

Mali İç Denetim: Bütçesel ve mali sistemlerin, uygunluk ve sağlamlık testleri aracılığıyla değerlendirilmesidir.

Performans Denetimi: Kurum ya da kuruluşun belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaştığının ve belirlenen programların ne ölçüde hayat geçirildiğinin değerlendirilmesidir.



DIŞ DENETİM

Bağımsız değerlendirme veya izleme fonksiyonudur. Finansal tabloların eksiksiz, doğru; işlemlerin de yasal ve düzenli olup olmadığı hakkında görüş bildirmekle sorumludur. Dış denetim çoğu kez performans denetimleri de icra eder. İç denetimden farklı olarak dış denetim denetlenenin dışındadır.