

DOI No: <http://dx.doi.org/10.29228/Joh.48861>

Authenticity process is conducted by



**Makale Türü:** Araştırma makalesi

**Geliş Tarihi:** 12-01-2021

**Kabul Tarihi:** 03-05-2021

**On-line Yayın:** 30-06-2021

**Article Type:** Research article

**Submitted:** 12-01-2021

**Accepted:** 03-05-2021

**Published Online:** 30-06-2021

#### Atıf Bilgisi / Reference Information

Tenikler, G. & Şahnagil, S. (2021). Bir Kültür Olarak Katılımın Yerel Düzeyde Yönetime Yansımaları: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Journal of History School*, 52, 2165-2188.

## BİR KÜLTÜR OLARAK KATILIMIN YEREL DÜZEYDE YÖNETİME YANSIMASI: ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ<sup>1</sup>

Gökhan TENİKLER<sup>2</sup> & Sinem ŞAHNAGİL<sup>3</sup>

### Öz

Demokrasi anlayış ve değerlerinin gelişmeye ve yaygınlaşmaya başlaması, katılım olgusunun yönetsel boyutunu ön plana çıkarmış, halkın olabildiğince yönetim mekanizmasına dâhil olduğu bir yapı ortaya koyma çabasını beraberinde getirmiştir. Kamu hizmetinden yararlanan ve hizmet sunan kesim arasındaki ilişkinin niteliği değişmiş, hem halkın hem de uygulayıcıların yönetsel kararların alınması ve politikaların oluşturulması sürecine aktif olarak katılımını öngören bir dönem başlamıştır. Katılımcılığın teşviki temel amaçlar arasında yerini almış, katılım kültürünün oluşturulması ve sürekliliğinin sağlanması açısından yerel yönetimler, en uygun ortamlar olarak kabul edilmişlerdir. Çalışmanın amacı, katılım kültürü kavramını yönetsel, diğer bir deyişle bürokratik ve örgütsel boyutu ile ele alarak, yerel düzeyde belediye çatısı altında hizmet sunan çalışanların hem katılıma dair bakış açılarını hem de örgüt içi katılım kültürünün ne derece yeni yönetsel yaklaşımlarla paralel olarak dayanışma, iş birliği ve

<sup>1</sup> Makale yazımı yazar etki oranı: 1.yazar: %50, 2. yazar: %50. Makale Doç. Dr. Gökhan Tenikler danışmanlığında Sinem Şahnagil tarafından tamamlanan “Yerel Hizmet Sunumunda Katılım Kültürünün Yerel Demokrasi Açısından Değerlendirilmesi: Balıkesir ve Eskişehir İlleri Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz” başlıklı doktora tezinden türetilmiştir. Çalışmanın doktora tezinden üretilmesi nedeniyle etik kurul izni gerekmemektedir.

<sup>2</sup>Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, gokhan.tenikler@deu.edu.tr, Orcid: 0000-0001-7320-7086

<sup>3</sup> Arş. Gör. Dr., Balıkesir Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sinem.sahnagil@balikesir.edu.tr, Orcid: 0000-0003-0920-6948

katılım temelinde şekillendirildiğini analiz etmektir. Bu çalışma bir alan araştırmasıdır. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi uygulama alanı olarak tercih edilmiş, belediye çatısı altında çalışan 260 personele, 5 demografik soru ve 20 önermeden oluşan bir anket çalışması uygulanmıştır. Araştırma sonucunda çalışanların katılım süreçlerine istekli ve açık bir profil çizdikleri fakat karar alma ve politika oluşumu sürecine tam anlamıyla aktif ve etkin şekilde katılmadıkları görülmüştür. Bu durumun öncelikli sebepleri arasında yönetim kanalının sahip olduğu işleyiş alışkanlıklarına bağlı olarak, kurum içerisinde ast-üst ilişkilerinde daha bürokratik özellikler taşıyan bir ilişkiler ağı modeli izlenmesi yer almaktadır. Buna bağlı olarak çalışmada, örgüt içi işleyişe yönelik olası eksikliklere dikkat çekilerek sorunların çözülmesi noktasında neler yapılabileceğinin tespiti gerçekleştirilmiş, daha etkin ve demokratik bir büyükşehir geleneğinin yerleştirilebilmesi için öneriler geliştirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Katılım, Katılım Kültürü, Yerel Yönetimler, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi.

## **Reflection of Participation As a Culture on Local Level Administration: The Case of Eskişehir Metropolitan Municipality**

### **Abstract**

The development and spread of understanding and values of democracy featured the administrative dimension of participation and brought about an effort to put forward a structure in which the people are included in the management mechanism as much as possible. This has changed the nature of the relationship between the public service beneficiary and the service provider. With this case has passed to a period that predicting for both the public and practitioners to actively participate in the process of making administrative decisions and policy-making. Encouraging participation has taken its place among the main goals. Local governments have been accepted as the most suitable environments in terms of creating and maintaining a culture of participation. The aim of the study is to tackle the concept of participation culture with its administrative, in other words, bureaucratic and organizational dimensions and to analyze both the perspectives on the participation of the employees, who providing services work under the umbrella of the municipality at the local level and how the culture of intra-organizational participation is shaped on the basis of solidarity, cooperation and participation in parallel with the new administrative approaches. This study is a field research. Eskişehir Metropolitan Municipality was preferred as a field of application and a questionnaire consisting of 5 demographic questions and 20 proposals was applied to 260 employees working under the umbrella of the municipality. As a result of the research, it was observed that the employees had a willing and positive profile in the participation processes, but they could not fully actively and effectively participate in the decision-making and policy-making process. Among the primary reasons for this situation, depending on the operating habits of the management channel, there is a relationship network model that has more bureaucratic features in subordinate-superior relations

within the institution. Accordingly, in the study, it was determined what could be done to solve the problems by drawing attention to possible deficiencies regarding the internal functioning of the organization, and suggestions were developed in order to establish a more effective and democratic metropolitan tradition.

**Keywords:** Participation, Culture of Participation, Local Governments, Eskişehir Metropolitan Municipality.

## GİRİŞ

Katılım kültürü toplumsal, siyasal ve yönetsel kültürün kesişim noktasında yer almaktadır. Toplumun üyeleri tarafından belirli bir toplumsallaşma süreci sonucunda oluşturulan ve paylaşılan katılım kültürü, gelecek kuşaklara aktarılan ve katılıma ait her türlü maddi-manevi değer, davranış ve inançların tümünü oluşturmaktadır (Kocaoğlu, 2015). Diğer bir deyişle toplumsal, siyasal ve yönetsel kültüre ait olan norm, değer, tutum gibi öğeler katılım kültürünün içeriğini oluşturmakta, kültürün edinilme süreci olarak toplumsallaşma olgusu katılım kültürünün temel belirleyicisini oluşturmaktadır.

Genel anlamda toplumsal kültür, tarihsel bir birikim sonucu oluşmakta ve yaygın bir şekilde kabul görmüş davranışsal normları içermektedir. İçinde yaşanan toplumun kültürel mirasını oluşturan toplumsal kültür, söz konusu toplumu diğerlerinden ayırmakta ve özgün kılmaktadır (Nişancı, 2012). Saran'a göre (2004), toplum içinde kazanılan değerler genelde yönetsel sistemleri özelde ise örgütsel davranışları etkilemektedir. Yönetsel birimlerin toplumsal sistemin bir alt sistemi olduğu, çevreye açık olması gerekliliği ve toplumsal çevrenin özellikleri göz önüne alınmadan değerlendirilemeyeceği kabul edildiğinde toplumsal kültür değerlerinin yönetsel davranışlar üzerindeki etkisi daha net ortaya çıkacaktır (Kocaoğlu, 2015). Örgüt içi grupların katılım davranışlarını yönlendirebilen toplumsal kültür, aynı zamanda içinde var olduğu toplumun özelliklerine bağlı olarak farklı yönetsel katılma uygulamalarına kaynaklık etmektedir (Çağlar, 2001). Zira otoriter ve teslimiyetçi değerlerin hâkim olduğu bir toplumsal kültürde hemşehrilerin aktif şekilde katılım faaliyetinde bulunmaları zorlaşmaktadır. Emre'ye göre (2003), böyle bir toplumsal yapı içerisinde oluşan örgütsel yapılar merkeziyetçi bir özellik taşıyacak dolayısıyla demokrasi ve katılım için en uygun mekânlar olan yerel yönetimlerde bu durumdan olumsuz etkilenecektir.

Siyasal kültür ise, siyasal sistem içerisinde oluşan ve yerleşik bir özellik kazanan değerler, semboller ve inançlar bütünü olarak ortaya çıkmakta (Demir ve Acar, 2005), bir toplumun devlet, hükümet, kamu yönetimi, siyasi parti, demokrasi, sivil toplum örgütü gibi siyasal oluşumlara yönelik alışkanlıkları,

yaklaşımları ve davranışları bütünü oluşturmaktadır (Öztekin, 2003). Toplum üyelerinin siyasal sistemle ilişki kurma şekillerini gösteren siyasal kültür, politika yapımı ve yapılan politikaların nasıl uygulamaya geçirildiğine yönelik açıklamaların kilit noktasını oluşturmaktadır (Erzen ve Yalın, 2011).

Kültürün yönetsel yönünü kapsayan, bürokratik ve örgütsel kültür olarak çeşitli bakış açılarına sahip olan yönetsel kültür, idari sistemin bir parçası olarak yöneticilerin yönetim tarzlarında kendisini gösteren ve davranış modellerini etkileyen inanç, norm ve eylemlerin tümünü oluşturmaktadır (Özmen, 2013). İçeriğini, kamu çalışanları ve çalışanların çevresiyle olan ilişkilerinin oluşturduğu yönetsel kültür, sosyal ve siyasal alanda insan unsurunun değerindeki artış sonucunda daha önemli bir olgu haline gelmiştir. Yönetsel kültüre ilişkin olarak iki bakış açısından söz edilebilir. Bunlardan ilki bürokratik sistem içinde aktarılan, bürokratların örgütsel ve toplumsal çevreleri ile olan ilişkileri sonucu hayata geçen ve mesleki toplumsallaşma süreci olarak ifade edilen bürokratik kültürdür. Dungal'a göre bir bürokratin sonuç odaklı olup olmaması, hizmet sunumunda vatandaşa müşteri odaklı bakıp bakmadığı, otoriter veya katılımcı bir tavır geliştirmesi yönetim ve hemşehri arasındaki ilişkiyi mutlak surette etkilemektedir (Dungal'dan aktaran Kocaoğlu, 2015).

Diğer bakış açısı ise bir örgütü diğerlerine kıyasla özgün kılan, örgüt içinde uyum ve bütünleşme sağlayan, birimlerin davranışlarını yönlendiren tutum, inanç ve davranışların tümünü ifade eden örgütsel kültürdür (Demir ve Acar, 2005). Örgütsel kültür doğuştan edinilmeyen diğer bir deyişle sonradan kazanılan veya öğrenilen, örgüt üyeleri ile paylaşılan değer ve normların iyi bir iletişim ve örgütlenme ile örgüt içinde bilinçli davranışlar haline gelmesini ifade etmektedir (Eren, 2001). Bu kapsamda yerel yönetimler insan ihtiyaçlarına yönelik hizmet üretimi ve sunumu gerçekleştirmelerinden dolayı, hayata geçirdikleri faaliyetler örgüt içinde dayanışma ve etkileşimi temel almaktadır. Söz konusu etkileşim ise örgüt kültürünün ortaya çıkması için uygun ortamı oluşturmaktadır (Taşçıoğlu, 2010). Örgüt kültürü ile çalışanların kimlik duyguları geliştirilmekte, katılım teşvik edilmektedir. Örgütsel kültürün gelişimi, demokratik uygulamaların tesis edilmesi, sivil girişimlerin önemsenmesi, örgüt çalışanlarının yeteneklerinin değerlendirilmesi ve motive edici unsurların göz ardı edilmemesi ile orantılı olarak yürümektedir.

Belirli bir yöreyi temel alan ortak bir kültür seti oluşturan yerel yönetimler, yönetsel kültürün görünümünde bu özelliği ile önemli bir alanı oluşturmaktadır. Oluşturulan kültür seti, ortak amaçların beraberinde getirdiği kazanımlar olarak kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle kültür seti belirli bir yönetim kültürünü içerirken, yönetim kültürü ortaya çıkan kazanımları içermektedir. Sonuç olarak

norm, inanç, değer gibi kültür bileşenlerinden oluşan yönetsel kültür, aynı zamanda halkın günlük yaşamına ait yansımalarından oluşmaktadır (Soyşekerci, 2004). Yerel yönetimler boyutuyla yönetsel kültür bir yandan hemşehrilerin sahip olduğu kültürel öğelerin demokratik ve katılımcı bir yaklaşımla yerel yönetim birimlerine yansımalarını sağlarken, diğer yandan örgüt çalışanlarına ilişkin yaklaşımların altını çizerek katılım faaliyetlerine önem veren, esnek ve rasyonel bir yapının geliştirilmesini sağlayacak etkin bir mekanizma görevi görmektedir (Kocaoğlu, 2015).

Çalışmanın genel amacı, yönetim reformu çalışmalarında planlanan biçimiyle ve demokratik katılımın yerel yönetimler için temel değer olduğu kabulünden yola çıkarak, katılım kültürünün bir bileşeni olarak, yerel düzeyde belediye çatısı altında hizmet sunan çalışanların örgüt içi katılımına diğer bir deyişle bürokratik ve örgütsel kültürün oluşumuna yönelik değerlendirmeler yapmaktır. Bu kapsamda çalışmada, ast üst ilişkilerinin ne derece yeni yönetsel yaklaşımlarla paralel olarak dayanışma, iş birliği ve katılım temelinde şekillendirildiğine yönelik analizler yapılarak, kurum içi katılımın ne durumda olduğuna dair bir tablo ortaya koyulacaktır.

## YÖNTEM

Çalışmanın bu bölümünde, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi<sup>4</sup> kapsamında uygulanan çalışan alan araştırmasının amacı ve kısıtları açıklanarak, araştırmanın evreni, örneklemini ve yöntemi ifade edilecektir. Sonrasında ise alan araştırması sonucunda elde edilen bulguların değerlendirmesi yapılacaktır.

### Araştırmanın Amacı

Katılım kültürünün sacayaklarından biri olarak bürokratik ve örgütsel kültürün, halka en yakın birimler olan, yerel demokrasi ve katılımın en etkin şekilde gerçekleşme fırsatı bulduğu yerel yönetim birimlerinde oluşum ve gelişim durumunu ortaya koymak araştırmanın temel amacını oluşturmaktadır.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi çatısı altında çalışan personelin başta hemşehrilere bakış açıları olmak üzere hemşehriler ile ilişkileri, hemşehrilerin katılım sürecine dâhil edilmeleri noktasında sahip oldukları istek düzeyleri gibi hususların tespiti yine araştırmanın amaçları arasında yer almaktadır.

---

<sup>4</sup> Orta Anadolu'nun batıya açılan kapısı olarak ifade edilen Eskişehir 1923 yılında il olmuş, 1993 yılına gelindiğinde ise 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "büyükşehir" statüsü kazanmıştır (Çağlar Fırat, 2015).

Çalışanlara yönelik alan araştırması ile amaçlanan bir başka husus ise Eskişehir Büyükşehir Belediyesi özelinde, örgüt içi katılım kültürünün diğer bir deyişle ast üst ilişkilerinin ne derece yeni yönetsel yaklaşımlarla paralel olarak dayanışma, işbirliği ve katılım temelinde şekillendirildiğini analiz etmektir.

### **Araştırmanın Kısıtları**

Çalışanlara yönelik alan araştırmasına ilişkin ilk kısıt, araştırmanın Eskişehir ilinde bulunan belediyeler içerisinde sadece büyükşehir belediyesi üzerinde uygulanmasıdır. Merkez ilçe ve ilçe belediyeleri araştırma kapsamı dışında tutulmuştur. Bu durumun öncelikli nedeni, araştırmanın söz konusu Büyükşehir Belediyesi kapsamında yapılan diğer araştırmalardan şekil ve içerik açısından farklılık göstermesidir. Bunun yanı sıra son yasal düzenlemelerle<sup>5</sup> büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırlarının genişletilmiş olduğu göz önüne alındığında, gerek çalışan sayısı gerekse hizmet verdiği nüfus ve coğrafi alanın büyüklüğü nedeniyle araştırma yapmaya uygun bir örnek olarak görülmüştür.

Çalışanlara yönelik alan araştırmasının bir diğer kısıtı ise araştırmanın, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nde çalışan daire başkanları, müdürler, şefler, memurlar ve memur statüsündeki diğer çalışanlar kapsamında yapılması, işçi ve özel sektör çalışanlarının araştırma dışında bırakılmasıdır. Bunun nedeni araştırma alanına dâhil edilen çalışanların bizzat hizmet sunan kesim olarak hemşehriler ile yüz yüze ilişkiler kurması ve bürokratik kültürün bu çalışanların değer, tutum, inanç ve davranışlarından meydana gelmesidir.

### **Araştırmanın Evren ve Örneklemi**

Araştırmanın evrenini Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nde çalışan memurlar ve yöneticiler oluşturmaktadır (daire başkanları, müdürler, şefler, memurlar ve memur statüsündeki diğer çalışanlar). Belediye başkanına özel konumu nedeniyle bu sınıflandırma içinde yer verilmemiştir. Araştırma kapsamında kullanılan veriler, araştırma etiğine uygun şekilde, ilgili kurumdan anket çalışmasının yapılmasına dair gerekli izin alınarak çalışanların mahremiyetine saygı çerçevesinde toplanmış olup, sadece araştırma amaçlarına yönelik kullanılmıştır. Bunun yanı sıra elde edilen verilerin tamamı, dürüstlük ve

---

<sup>5</sup> 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birlikte Büyükşehir belediye sınırları, il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Bir kent organizasyonu olan belediyenin hizmet alanını illerin tüm coğrafi sınırları kapsayacak şekilde değiştirerek kırsalı da hizmet alanına dâhil etmiştir (Anbarlı Bozatay ve Kızılkaya, 2016). Ayrıca TÜİK 2020 verileri göz önüne alındığında Eskişehir toplam nüfusunun 888.828 olduğu görülmektedir (TÜİK-ADNKS, 2020).

gerçeklik ilkesi çerçevesinde gerek kurum çalışanları, gerekse kamuyla açık şekilde paylaşılmıştır.

Araştırma için örneklem büyüklüğü ise 260 olarak belirlenmiştir. Örneklem seçiminde çalışanlar, basit tesadüfi örnekleme yoluyla seçilmiştir. Ulaşılan örneklem büyüklüğünün doğru şekilde tespit edilip edilmediğinin kontrolü ise, evren büyüklüğünün bilindiği durumlarda kullanılabilen “ $n = \frac{N \cdot t^2 \cdot p \cdot q}{d^2 \cdot (N-1) + t^2 \cdot p \cdot q}$ ” şeklindeki formül aracılığıyla hesaplanmıştır (Yazıcıoğlu ve Erdoğan, 2014).

İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlıkları’ndan alınan bilgilere göre Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nde evreni oluşturan çalışan sayısı yaklaşık 600 kişidir. Buna göre, %95 anlamlılık düzeyinde ve p.q için maksimum örneklem büyüklüğü yüzdesinde Eskişehir için örneklem sayısı 235 kişiden oluşmaktadır. Araştırma için belirlenen örneklem sayısının 260 kişi olarak belirlendiği göz önüne alındığında örneklem büyüklüğünün yeterli olduğu görülmektedir.

### **Araştırmanın Yöntemi**

Araştırma, tanımlanmaya ve ayrıntılı betimlemeye ihtiyaç duyan bir kavram olan “katılım kültürü” üzerine yoğunlaşması nedeniyle, tanımlayıcı/betimleyici istatistik modeli üzerine şekillendirilmiştir.

Veri toplamak amacıyla araştırmada birincil veri toplama yöntemleri arasında yer alan anket yöntemi kullanılmıştır. Araştırmada, çalışanların sosyo-demografik ve mesleki özelliklerini ortaya koyabilecekleri 5 adet soru ve araştırmanın amaçlarına uygun olarak hazırlanmış 20 önermeden oluşan anket formu kullanılmıştır.<sup>6</sup> Anket formu kapalı uçlu sorulardan oluşturulmuştur. Ankette yer alan önermelerin değerlendirilmesinde “5’li Likert” sıralamalı ölçeği kullanılmıştır. Cevaplayıcıların önermeleri “kesinlikle katılmıyorum (1), katılmıyorum (2), kararsızım (3), katılıyorum (4), kesinlikle katılıyorum (5)” şeklinde cevaplamaları sağlanmıştır (Pallant, 2017; Balcı, 2015).

Araştırmada toplanan verilerin analizinde istatistiki veri işleme paket programı olan SPSS versiyon 22.0’dan yararlanılmıştır. SPSS yardımı ile verilerin frekans analizi yapılmıştır. Bu kapsamda istatistiksel işlemler olarak yüzde dağılımı, aritmetik ortalama, standart sapma ve ikiden daha fazla sayıda grubun ortalama değerlerini karşılaştırmak için tek yönlü Anova testi kullanılmıştır. Araştırma kapsamında uygulanan anketlerin güvenilirlik analizi “Cronbach’s Alfa Katsayısı” yöntemi kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Buna

---

<sup>6</sup> Anket formu olarak Kocaoğlu (2015) tarafından geliştirilen “Çalışan Anket Formu” kullanılmıştır.

göre Eskişehir Büyükşehir Belediyesi kapsamında gerçekleştirilen anketlerin alfa değeri 0,714 olarak hesaplanmıştır. Söz konusu alfa değeri “oldukça güvenilir” kabul edilmektedir.<sup>7</sup> Bunun yanı sıra araştırmada verilerin faktör analizi için uygunluğu tespit edilmiş, değişkenler arasındaki karşılıklı ilişkileri en üst seviyede temsil etmek için kullanılabilir faktör sayısı 5 olarak belirlenmiştir.

## BULGULAR VE YORUM

Araştırmaya katılan çalışanların sosyo-demografik bilgileri incelendiğinde öncelikle elde edilen verilere göre araştırmaya katılanların çoğunluğunun memur ve diğer statüsünde olduğu görülmektedir. Fakat kurum içinde yönetici pozisyonunda bulunan çalışanların oransal olarak araştırmaya katılma durumları göz önüne alındığında, kurum içi katılım kültürünü bütün kademeleri içine alarak yansıtabilecek örneklem yapısına ulaşıldığı kabul edilebilir. Zira Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nde görev yapan 24 daire başkanının 12’si araştırmaya katılım göstermiştir.

Bunun yanı sıra araştırma kapsamında “diğer pozisyonlar” olarak ifade edilen katılımcılar, araştırmanın amacı ile uyumlu olacak şekilde belediye kapsamında çevre, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel olarak görev yapan çalışanları kapsamaktadır.

Ayrıca araştırma kapsamında cinsiyet değişkeni açısından gerekli homojenlik sağlanmakla birlikte önlisans, lisans ve lisansüstü düzeyindeki oranlar dikkate alındığında sonuçlar, çalışanların eğitim düzeyinin yüksek olduğunu göstermektedir.

---

<sup>7</sup> Ölçek güvenilirliğinin alfa katsayısına göre yorumlanmasına bakıldığında: 0,00-0,40 arası değerlerin “güvenilir değil”; 0,40-0,60 arası değerlerin “düşük güvenilirliğe sahip”; 0,60-0,80 arası değerlerin “oldukça güvenilir” ve 0,80-1,00 arası değerlerin ise “yüksek derecede güvenilir” kabul edildiği görülmektedir (Kalaycı, 2014).



**Tablo 1**  
Araştırmaya katılan çalışanların demografik özellikleri

<b>Pozisyon</b>	<b>Değişken</b>	<b>Sayı</b>	<b>%</b>
	Daire Başkanı	12	4,6
	Müdür	14	5,4
	Şef	17	6,5
	Memur	97	37,3
	Diğer	120	46,2
<b>Çalışma Süresi</b>	0-5 yıl	94	36,2
	6-10 yıl	79	30,4
	11-15 yıl	37	14,2
	16-20 yıl	27	10,4
	21-25 yıl	14	5,4
	26-30 yıl	9	3,5
<b>Cinsiyet</b>	Kadın	131	50,4
	Erkek	129	49,6
<b>Yaş</b>	18-28	30	11,5
	29-39	121	46,5
	40-50	88	33,8
	51-61	21	8,1
	62 ve üzeri	-	-
<b>Eğitim</b>	İlköğretim	3	1,2
	Lise	43	16,5
	Önlisans	45	17,3
	Lisans	151	58,1
	Lisansüstü	18	6,9
<b>Toplam</b>		<b>260</b>	<b>100,0</b>

### **Ast-Üst İlişkileri ve Katılım Faktörüne İlişkin Bulgular**

Araştırmaya katılan çalışanlar, üstlerin kendilerine karşı anlayışlı ve hoşgörülü bir tavır sergilediklerine yönelik ifadeyi 3,37 ortalamayla kabul ederken, belediye çatısı altında kendilerine gereken değerin verildiğine dair ifadeyi 3,08 ortalamayla kabul etmektedirler. Karar alma ve hizmet sunma noktasında ilgili kesimlerin görüşlerinin alındığına yönelik ifade ise çalışanlar tarafından 3,21 gibi yüksek sayılabilecek bir ortalama ile benimsenmiştir. Söz konusu ortalamalar Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nde de astlar ve üstler

arasında ilişkilerin ılımlı bir tavır benimsenerek çeşitli etik değerler kapsamında geliştirildiğini göstermektedir. Bunun yanı sıra çalışanların, bir işin en iyi şekilde yönetici tarafından yapılabileceğine yönelik önermeyi 2,36 gibi düşük bir ortalama ile kabul etmesi, katılım süreçlerine dâhil olma noktasında sorumluluk üstlenmeye açık olduklarını göstermektedir.

Buna karşın Eskişehir BŞB’de astlar ve üstler arasında sağlıklı bir bilgi akışının sağlanmasında etkinliğin tam olarak sağlanamadığı görülmektedir. Zira çalışanlar, 2,97 gibi yüksek sayılamayacak bir ortalama ile üstleri tarafından tam olarak doğru ve yeterli şekilde bilgilendirilmediklerini belirtmişlerdir. Araştırma sırasında cevaplayıcıların önermeler üzerine yorumlarına, düşüncelerine ve yaklaşımlarına yönelik gözlem yapma fırsatı yakalanmış, bunun sonucunda söz konusu ortalamanın sebepleri arasında dikey iletişimin belirli sınırlara sahip olması, emir-komuta zinciri, köklü yönetim hiyerarşisi gibi unsurların rol oynayabildiği görülmüştür. Belediye çatısı altında çalışanlar daimi olmamakla birlikte çoğu zaman karar alım sürecinde değil, kararlar alındıktan sonra bilgilendirilmekte, diğer bir deyişle politika yapım sürecinin uygulama ve denetim basamaklarında aktif rol alabilmektedirler.

Çalışanların, belediyede kararların çok sayıda çalışanın katılımı ve ortak görüşüyle alındığına dair önermeyi de 2,92 gibi yüksek sayılamayacak bir ortalama ile kabul etmesi bir önceki önermenin sonuçlarını destekler niteliktedir. Söz konusu ortalama, ast-üst ilişkilerinin etik sınırlar içerisinde sürdürülüyor olmasına rağmen, güçlü başkan anlayışının benimsenmiş olmasının da etkisiyle, çalışanların politika yapımına ilişkin kararların alınmasında sunmuş oldukları görüşlerin daha çok tavsiye niteliğinde kaldığını göstermektedir.

**Tablo 2**

Ast-üst ilişkileri ve katılım

	Sayı	Ort	SS
Belediyede kararlar çok sayıda çalışanın katılımı ve ortak görüşüyle alınır	260	2,92	1,234
Üstlerimiz bizlere karşı her zaman anlayışlı, hoşgörülüdür	260	3,37	1,183
Belediyede çalışanlara gereken değer verilir	260	3,08	1,132
Bir işin nasıl yapılması gerektiğini en iyi yönetici bilir	260	2,36	1,149
Karar alma ve hizmet yürütmede ilgili kesim ve birimlerin görüşü alınır	260	3,21	1,061
Üstlerimiz bizi doğru ve yeterli şekilde bilgilendirir	260	2,97	1,081

### **Çalışanların Katılım Sürecine Dâhil Olması Faktörüne İlişkin Bulgular**

Eskişehir BŞB’de görev yapan çalışanların, kişinin işini yaparken sorumluluk üstlenerek inisiyatif alabilmesine yönelik önermeyi 3,90 gibi yüksek bir ortalamayla kabul ettikleri görülmektedir. Yine çalışanların, yöneticilerin kararları aldıktan sonra kendilerini bilgilendirdiklerine yönelik ifadeyi 3,33, üretilen politikalarda ve alınan kararlarda daha fazla söz sahibi olmak istediklerine yönelik ifadeyi ise 3,80 gibi yüksek ortalamalarla kabul etmişlerdir.

Buna göre çalışanlar, ast-üst ilişkilerini kapsayan faktör içerisinde yer alan önermeleri destekler nitelikte bir tavır sergilemiş, bir işin bütün sorumluluğunun yönetici tarafından üstlenilerek onun direktifleriyle yerine getirilmesinden ziyade, kendi alanlarında daha aktif rol oynamaya istekli olduklarını belirtmişlerdir. Belediye çatısı altında karar alma süreçlerine dâhil olmadıklarını ifade eden çalışanlar, bu süreçlerde daha etkin olma yönünde taleplerini belirterek, üstler ile ilişkilerinin karar alım aşamasından öncesine uzanan bir seyirde gerçekleşmesini istemişlerdir.

**Tablo 3**

Çalışanların katılım sürecine dâhil olması

	Sayı	Ort	SS
Kişi işini yaparken sorumluluk ve inisiyatif alabilmelidir	260	3,90	,983
Yöneticiler kararları alır, sonrasında bizleri bilgilendirir	260	3,33	1,086
Üretilen politikalarda ve alınan kararlarda daha çok söz sahibi olmak isterdim	260	3,80	1,027

### **Otorite İlişkisi ve Katılım Faktörüne İlişkin Bulgular**

Bir kurumdaki çalışanlar ve yöneticileri arasında gelişen hiyerarşik ilişkinin biçimi, politika yapım sürecinde katılım olgusunu etkileyen önemli hususlardan birini oluşturmaktadır.

Araştırma kapsamında çalışanların kendi birimlerinde meydana gelen sorunların çözümünde aktif rol oynamalarına yönelik ifadenin 4,24 ile en yüksek ortalamaya sahip olduğu görülmektedir. Bu durum çalışanların dikey hiyerarşik yapının dışında bir anlayışa sahip olduklarını göstermektedir. Belediye başkanının bütün politikalarına koşulsuz uyulması gerekliliğini içeren ifade ise çalışanlar tarafından 2,80 ortalamayla benimsenmiştir. Söz konusu ortalamanın yüksek seviyelerde seyretmemesi, yine çalışanların katılım mekanizmalarına açık olduklarının diğer bir deyişle gereken koşullarda kararların tartışmaya açık şekilde belirli bir süzgeçten geçirilerek alınması ve uygulanması

tarafı olduklarını göstermektedir. Faktöre ait son ifade olan yöneticilerin herhangi bir karar alımında astlarına danışmasının zaman kaybına neden olacağına yönelik ifade ise Eskişehir BŞB çalışanları tarafından 1,93 ortalama ile kabul edilmiştir. Önermedeki olumsuz cümle kalıbı dikkate alındığında sonuçlar, çalışanların danışma işlevini bir zaman kaybı olarak değil, aksine daha etkin ve doğru kararların alınabilmesi için gereklilik olarak gördüklerini ifade etmektedir.

**Tablo 4**  
Otorite ilişkisi ve katılım

	Sayı	Ort	SS
Belediye başkanının bütün politikalarına koşulsuz uyulması gerekir	260	2,80	1,164
Yöneticilerin karar alırken astlarına danışması, zaman kaybına neden olur	260	1,93	,970
Çalışanlar birimlerindeki sorunların çözümünde sorumluluk almalıdır	260	4,24	,846

#### **Katılma Yönelik Fırsat Algılaması Faktörüne İlişkin Bulgular**

Çalışan alan araştırması, bir yandan kurum içerisindeki işleyiş ve ast-üst ilişkilerinin katılım ile etkileşimine yönelik analizler yapabilmek amacıyla taşırken diğer yandan çalışanların hemşehirlere karşı çeşitli konularda benimsedikleri tutumu değerlendirme amacı taşımaktadır. Dolayısıyla çalışanların, hemşehrilerin katılım sürecine dâhil olmalarını sağlayacak fırsatlara bakış açısı, bu fırsatları sunma noktasında ne derece gönüllü oldukları, hemşehriler ile kurdukları ilişkilerin tespiti, hizmet sunumunda katılım kültürünün mevcut durumu ve geliştirilmesi adına önemli ipuçları sunacaktır.

Hemşehrilerin taleplerini iletmesinde mevcut yasal düzenlemelerin büyük paya sahip olduğuna yönelik önermenin Eskişehir BŞB’de hizmet veren çalışanlar tarafından 3,40 ortalama ile kabul edildiği görülmektedir. Önermenin yüksek sayılabilecek bir ortalamaya sahip olması, yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde hayata geçirilen yasal düzenlemelerin ve uygulamaların, çalışanlar tarafından hemşehrilerin belediyeye herhangi bir konuda talep veya şikâyet iletmelerinde yararlanabilecekleri fırsatlar olarak görüldüğünü ifade etmektedir.

Diğer bir önerme olan ve hemşehirlere sunulan katılım mekanizmaları içerisinde önemli bir yer tutan kent konseylerine<sup>8</sup> yönelik ifade ise Eskişehir BŞB

<sup>8</sup> Kent konseyleri yerel toplumu temsil eden bütün güç odaklarını, söz hakkı bulunan bütün toplum kesimlerini bir araya getiren özgün ve bilimsel bir düşünce ve stratejik planlama platformu olarak düşünülmüştür (Aksu, 2008). Söz konusu bölgede meydana gelen problemlerin çözümü noktasında hemşehrilik hukuku etrafında birleşmeyi sağlayan kent konseyleri, bu fonksiyonları hayata

çalışanları tarafından 3,34 ortalama ile kabul edilmiştir. Bu kapsamda çalışanlar, kent konseyi oluşumunun belediye tarafından benimsenmiş olduğunu, konsey kararlarının belediyece dikkate alındığını ve sıklıkla politika haline getirildiğini ifade etmektedirler.

Faktöre yönelik son ifade ise hemşehrilerin talep ve görüşleri iletebilecekleri yeni yöntemlerin hayata geçirilmesi ile ilgili önermedir. Bu önerme çalışanlar tarafından 3,73 ortalama ile benimsenmiştir. Bu durum çalışanların katılım mekanizmalarının çeşitlendirilmesinde istekli ve gönüllü olduğunu göstermektedir. Belediye çalışanları hemşehriler ile yönetimin etkileşim içinde olmalarını sağlayacak yeni yöntemleri iş yükü olarak görmekten ziyade bir gereklilik olarak kabul etmektedirler.

**Tablo 5**  
Katılıma yönelik fırsat algılaması

	Sayı	Ort	SS
Hemşehrilerin taleplerini iletmesinde mevcut yasal düzenlemelerin payı büyüktür	260	3,40	1,044
Kent Konseyi kararları belediye tarafından bir politikaya dönüştürülür	260	3,34	,926
Hemşehrilere talep ve görüşlerini iletebilecekleri yeni yöntemler sunulmalı	260	3,73	1,063

### **Hemşehrilere Bakış ve Hemşehrilerle İlişkiler Faktörüne İlişkin Bulgular**

Faktör kapsamında en yüksek ortalamaya sahip olan önerme, hemşehrilerin belediye kararlarına karşı yüksek ilgi düzeyine sahip olduklarına yönelik ifadedir. Bu ifade Eskişehir BŞB çalışanları tarafından 3,32 ortalama ile kabul edilmiştir. Bununla bağlantılı olarak hemşehrilerin hizmetlerden haberdar olmak için çaba göstermediklerine yönelik ifade çalışanlar tarafından 2,81 ortalama ile benimsenirken, hizmetlerin yerine getirilmesini etkileyen en önemli faktörün hemşehrilerin ilgisizliği olduğuna yönelik ifade 2,54 gibi bir ortalama

geçirirken sürdürülebilir kalkınma amacını ön planda tutan demokratik yapılarıdır. Yerelde ortak yaşam bilincinin geliştirilmesi, çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesi gibi hususlarda etkili bir rol üstlenen kent konseyleri, toplumda uzlaşma kültürünü oluşturarak yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına aktif katılımı sağlamaktadır (Özdemir, 2011). Kent konseyi kararları, belediye meclis gündemine alınarak politika haline getirilebilmekle beraber, gündeme alınma durumunun belediye başkanlarının inisiyatifine bırakılmış olması beklenen etki düzeyinin sınırlandırılmasına neden olmaktadır.

ile benimsenmiştir. Faktör kapsamında en düşük ortalamaya 2,28 ile hemşehrilerin alınan kararlardan ve yapılan faaliyetlerden haberdar olsalar da anlamayacaklarına yönelik ifade oluşturmaktadır.

Bu kapsamda belediye çalışanları, hemşehrilerin yönetim ve politika yapım sürecine karşı ilgili ve bu süreçler hakkında yeterli bilgiye sahip olduklarını düşünmektedirler. Hemşehrilerin sunulan hizmet ve alınan kararlar kapsamında bilgilendirildikleri takdirde çalışanlar ile birlikte yönetsel sürece katılım gerçekleştirebileceklerini düşünen çalışanlar, hizmet sunumunun bir gereği olarak bu süreçlerde hem belediyenin hem de hemşehrilerin çıkarları arasında denge gözetme amacı taşımaktadır.

**Tablo 6**  
Hemşehrilere bakış ve hemşehrilerle ilişkiler

	Sayı	Ort	SS
Çalışanlar faaliyetlerde belediyeden çok hemşehrilerin çıkarlarını gözetmeli	260	3,03	1,563
Hemşehrilerin belediye kararlarına ilgisi yüksek düzeydedir	260	3,32	1,066
Hemşehriler hizmetlerden haberdar olmak için gayret göstermezler	260	2,81	1,066
Hemşehriler alınan kararlardan ve yapılan faaliyetlerden haberdar olsalar da anlayacaklarını zannetmiyorum	260	2,28	,976
Hizmetlerin yerine getirilmesini etkileyen en önemli faktör hemşehrilerin ilgisizliğidir	260	2,54	1,088

### **Çalışanların Örgüt İçi Katılıma Bakışı ile Pozisyon Değişkeni Arasındaki Farklılıklar**

Kurum içerisindeki katılıma yönelik bakış açısını ifade etmek amacı taşıyan “ast-üst ilişkisi ve katılım”, “çalışanların katılım sürecine dâhil olması” ve “otorite ilişkisi ve katılım” faktörleri ile pozisyon değişkeni arasında herhangi bir farklılaşmanın olup olmadığı, kurum içerisindeki katılım kültürünün durumunu ortaya koymak açısından önem arz etmektedir. Zira ast ve üstlerin kurum içerisindeki katılım olgusuna ilişkin düşünce ve yaklaşımları, o kurumun katılım kültürünü şekillendiren etkili unsurların başında gelmektedir.

### **Ast-Üst İlişkisi ve Katılım Faktörü ile Pozisyon Değişkeni Arasındaki Farklılıklar**

Çalışan alan araştırması kapsamında analizi yapılan “ast-üst ilişkisi ve katılım faktörü” yöneticilerin çalışanlara karşı anlayış, hoşgörü ve değer verme

düzeyini; karar alımında ilgili kesimlerin görüşlerine başvurulmasını; politika yapımının ortak görüşler çerçevesinde şekillendirilmesini; süreçler hakkında yeterli ve doğru bilgilendirme yapılıp yapılmadığını gösteren önermelerden oluşmaktadır. Söz konusu faktör ile pozisyon değişkeni arasında anlamlı bir fark bulunup bulunmadığının tespiti, yönetsel kültürden yola çıkarak katılım kültürünün nasıl şekillendiği hakkında yorum yapma olanağı sağlayacaktır. Zira pozisyon değişkeni içerisinde yer alan daire başkanı, müdür, şef gibi yönetici kesim ile memurlar arasındaki bakış açısı farklılığı, yönetsel kültür üzerinde etki bırakabilecek potansiyele sahip olduğundan incelenmesi gereken bir noktayı oluşturmaktadır.

Bu kapsamda ilgili faktör ile pozisyon değişkeni arasında anlamlı bir fark bulunup bulunmadığını tespit etmek amacıyla uygulanan “tek yönlü Anova” testinin sonuçlarına göre, p değeri (sig.) araştırmaya katılan çalışanlar için (0,005) olarak belirlenmiştir (p<0,05). p değerinin (sig.) 0,05’in altında kalması, pozisyon değişkeninin ast-üst ilişkileri ve katılım kapsamında etkili olduğunu, aralarında anlamlı bir farklılık olduğunu göstermektedir. Bu farklılığın hangi pozisyonlar arasında gerçekleştiğini belirlemek amacıyla yapılan Tukey çoklu karşılaştırma testi sonucunda ise söz konusu farklılığın müdür ve memur pozisyonu arasında gerçekleştiği görülmektedir. Pozisyon değişkenine ait tüm alt grupların faktöre ilişkin önermeler üzerinde fikir birliği sağladığı söylenebilmekle birlikte, anlamlı farklılık ortaya koyan alt grupların ortalamaları incelendiğinde<sup>9</sup>, yönetici pozisyonu içerisinde yer alan müdürlerin ast-üst ilişkisi ve katılım faktörüne ait önermeleri daha yüksek bir ortalama ile kabul ettikleri görülmektedir. Dolayısıyla müdürler memurlara göre kurum çatısı altında daha fazla hoşgörü ve anlayış ortamı olduğunu düşünmekte, çalışanlara gereken değerin verildiğini, çalışanların doğru ve yeterli şekilde bilgilendirildiğini, ortak görüşler esas alınarak hareket edildiğini ifade etmektedirler. Bunun yanı sıra müdürler sahip oldukları “üst” pozisyonlarının da etkisiyle bir işin nasıl yapılması gerektiğini en iyi yöneticilerin bilebileceği ve bu doğrultuda çalışanları yönlendirebileceği düşüncesine daha yakın bir tavır benimsemişlerdir.

### **Tablo 7**

Ast-üst ilişkileri ve katılım faktörü ile pozisyon değişkeni arasındaki Anova testi sonuçları

Ast-Üst İlişkisi ve Katılım	Sum of Squares	Df	Mean Square	F	P (Sig.)
Gruplar Arası	10,392	4	2,598		
Grup İçi	171,190	255	,671	3,870	,005
Toplam	181,582	259			

<sup>9</sup> “X” ortalama değeri ifade etmekle birlikte Müdür (X= 3,440), Memur (X= 2,762)

### Çalışanların Katılım Sürecine Dâhil Olması Faktörü İle Pozisyon Değişkeni Arasındaki Farklılıklar

Çalışanların katılım sürecine dâhil olmasına yönelik faktörün içeriği, çalışanların görevlerini yaparken sorumluluk ve inisiyatif alabilmeleri, karar alımlarında ve politika yapım süreçlerinde daha fazla söz sahibi olabilmeleri, son olarak ise üstlerin karar alımından sonra astları bilgilendirdiği şeklindeki önermelerden oluşmaktadır.

Bu kapsamda ilgili faktör ile pozisyon değişkeni arasında anlamlı bir fark bulunup bulunmadığını tespit etmek amacıyla uygulanan “tek yönlü Anova” testinin sonuçlarına göre, p değeri (sig.) Eskişehir BŞB’de araştırmaya katılan çalışanlar için (0,941) olarak belirlenmiştir ( $p > 0,05$ ). Dolayısıyla ilgili önermelere yönelik yönetici ve çalışanlar arasında anlamlı bir farklılık olmadığı görülmektedir.

Diğer bir deyişle pozisyonları ne olursa olsun alan araştırmasına katılan her bir çalışan, bireylerin iş yaparken sorumluluk ve inisiyatif almaları ve karar alımında daha etkili bir işlev göstermeleri gerektiğini düşünmektedir. Yöneticilerin daha çok karar alımından sonra kendilerini bilgilendirdiklerine değinen çalışanlar, örgüt içi katılma sürecine daha fazla dâhil olmak istemekte, yöneticiler ise örgüt içerisinde gerçekleşen politika oluşum süreci içerisinde astların da bulunması, onların da yönetsel işleyiş içerisinde sorumluluk ve inisiyatif almaları gerektiğini düşünmektedirler.

#### Tablo 8

Çalışanların katılım sürecine dâhil olması faktörü ile pozisyon değişkeni arasındaki anova testi sonuçları

Çalışanların Katılım Sürecine Dâhil Olması	ESKİŞEHİR				
	Sum of Squares	Df	Mean Square	F	P (Sig.)
Gruplar Arası	,334	4	,083		
Grup İçi	109,179	255	,428	,195	,941
Toplam	109,513	259			

### Otorite İlişkisi ve Katılım Faktörü İle Pozisyon Değişkeni Arasındaki Farklılıklar

Otorite ilişkisi ve katılım faktörünün içeriği, çalışanların kendi birimlerinde ortaya çıkan herhangi bir sorununun çözümünde sorumluluk alabilmeleri, belediye başkanının politikalarına koşulsuz uyulması gerekliliğini ve yöneticilerin karar alımında astlarına danışmaları halinde zaman kaybına



uğrayacaklarına yönelik önermelerden oluşmaktadır. Faktöre yönelik bulguların değerlendirildiği tablo hatırlanacak olursa (Tablo 4), söz konusu önermelerden ilki en yüksek ortalama ile kabul edilirken diğer ikisi düşük ortalamalara sahip ifadelerdir.

Bu kapsamda ilgili faktör ile pozisyon değişkeni arasında anlamlı bir fark bulunup bulunmadığını tespit etmek amacıyla uygulanan “tek yönlü Anova” testinin sonuçlarına göre, p değeri (sig.) Eskişehir BŞB’de araştırmaya katılan çalışanlar için (0,174) olarak belirlenmiştir ( $p>0,05$ ). Sonuç, ilgili önermelere yönelik yönetici ve çalışanlar arasında anlamlı bir farklılık olmadığı göstermektedir.

Sonuç olarak katılım kültürünü destekleyici bir içeriğe sahip olan faktör kapsamında hem yöneticiler hem de astlar pozisyon fark etmeksizin aynı yöndeki düşünceleri paylaşmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken noktalardan birisi, en az memurlar kadar yöneticilerinde, belediye politikaları ile ilgili karar alımında astlara danışılmasının zaman kaybına neden olmayacağını düşünmesidir. Dolayısıyla bu sonuçlar söz konusu belediyede çalışanların daha yatay otorite ilişkilerine açık bir tavır benimsedikleri yönünde bir yorumu beraberinde getirmektedir.

**Tablo 9**

Otorite ilişkisi ve katılım faktörü ile pozisyon değişkeni arasındaki anova testi sonuçları

Otorite İlişkisi ve Katılım	ESKİŞEHİR				
	Sum of Squares	Df	Mean Square	F	P (Sig.)
Gruplar Arası	2,629	4	,657		
Grup İçi	104,467	255	,410	1,604	,174
Toplam	107,096	259			

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Araştırma sonucunda elde edilen bulgular değerlendirildiğinde, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’nde kurum içerisinde süregelen ast-üst ilişkileri, katılımı engelleyici bir içerik taşımamakla birlikte çalışanlar, karar alma ve politika oluşumu sürecine tam anlamıyla aktif ve etkin şekilde katılmamaktadırlar. Çalışanlar, mantık ve anlayış olarak katılım süreçlerine istekli ve açık bir profil çizmelerine rağmen, yönetim kanalının sahip olduğu işleyiş alışkanlığından

kaynaklanan durumlar nedeniyle yönetimde daha fazla söz sahibi olma isteklerini uygulamaya geçirememektedirler.

Bunun yanı sıra kurum içerisinde, politika yapım sürecinde karar verme aşaması bakımından çalışanların katılımını sağlamada eksiklikler yaşandığı söylenebilmekle beraber, katılım noktasındaki gelişmelere Eskişehir BŞB'nin beklenenin aksine bir miktar direnç gösterdiği gözlemlenmiştir.<sup>10</sup> Diğer bir deyişle uzun süredir siyasi ve bürokratik kültürünü Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) politikalarının etkisinde şekillendiren Eskişehir BŞB, partinin yerel yönetim politikasının ağırlıklı hemşehri ve yönetim arasındaki ilişkiler üzerine yoğunlaşması<sup>11</sup> nedeniyle kurum içerisinde ast-üst ilişkilerinde daha bürokratik özellikler taşıyan bir ilişkiler ağı modeli izlemektedir. Dolayısıyla Eskişehir BŞB, hemşehrilere ile kurmuş olduğu katılım temelli yönetsel etkileşimi, kurum içerisinde çalışan personel ile tam anlamıyla hayata geçirememiştir. Araştırma sonuçlarından da hatırlanacağı üzere her ne kadar ast üst ilişkilerinde hoşgörü ortamının tesisi sağlanmış olsa da astlar ve üstler arasında sağlıklı bir bilgi akışı ve çalışanların politika yapımında karar aşamasına katılımları aktif şekilde gerçekleştirilememektedir.

Ayrıca yerel hizmet sunumunda katılım kültürünün gelişmesi için çalışanların katılım fırsatlarına ve hemşehrilere bakışı ve hemşehrilere ilişki düzeyinin önem arz ettiğine dair düşünce çalışanlar için genel kabulü oluşturmuştur. Çalışanlar, sahip oldukları görevin gerektirdiği şekilde hizmet

---

<sup>10</sup> CHP özellikle seçim bildirgelerinde merkezi yönetimin baskıcı tutumuna eleştiriler getirmekte, görev, yetki ve sorumluluk başlığı altında "Proje geliştirme ve uygulamada, merkezi yönetimin dayatmacı ve tepeden inmece tavrına son verilecek, yerel yönetimlerde çoğulculuk ilkesiyle hareket edilecektir." ibaresine sık sık yer vermektedir (CHP Seçim Bildirgesi, 2015). Ayrıca Parti, kamu çalışanlarının karar alım süreçlerine daha fazla katılımının sağlanacağına yönelik söylemlerini yine sıklıkla dile getirmektedir (CHP, 2021). Bunun yanı sıra CHP'nin "Bir Arada Huzurlu Yaşamak İçin Halkçı Belediyecilik" başlığıyla açıkladığı seçim bildirgesinde, belediye yönetimlerinde şeffaflığın bir yönetim kültürü haline getirilmesi altı çizilen politikaların başında gelmektedir (CHP Yerel Seçim Bildirgesi, 2019).

<sup>11</sup> CHP 2019 Yerel Seçim Bildirgesinde yerel yönetim anlayışının temelinde çoğulcu demokrasi ve katılımcılık ilkesinin yer aldığını belirterek, kentlerin sorunlarına çözüm bulma noktasında yurttaşların her türlü politika yapım sürecine katılımının sağlanacağını ifade etmiştir. Katılım, uzlaşma ve iş birliği temalarını yerel yönetim anlayışı temeline yerleştiren Parti, aynı bildirmede aktif yurttaş katılımı için, tüm yerel yönetim organları ve halk arasında şeffaf ve güçlü iletişim kanalları kuracakları yönünde açıklamalarda bulunmuştur (CHP Yerel Seçim Bildirgesi, 2019). Yine CHP, "Radikal Sevgi Kitabı" adıyla hazırladığı argümanla, yerel seçime girecek belediye başkan adayları ve kampanya çalışmalarını yürütecek parti görevlilerine hemşehrilere nasıl davranmaları gerektiği noktasında bilgi vermeye çalışmıştır. Bu kapsamda en büyük seçim kampanyasının yüz yüze iletişim olduğu belirtilerek, adayların hemşehrilere karşı kibir, alaycılık, telaş gibi özellikler sergilemekten kaçınmaları gerektiğine vurgu yapılmıştır (Radikal Sevgi Kitabı, 2019).

sunumunda gönüllü ve istekli bir tavır benimsemekte, hemşehrilerin gerek alınan kararlardan gerekse yapılan faaliyetlerden haberdar oldukları takdirde kendilerinden beklenen katılımı gösterebileceklerini ifade etmekte, hemşehrilerin katılım sürecine daha fazla dâhil olabilecekleri yeni mekanizmaların hayata geçirilmesine destek vermektedirler.

Buradan hareketle katılım sürecinde yaşanan eksikliklerin giderilmesi adına öncelikle Eskişehir BŞB’de uzun yıllardır süregelen “güçlü başkan”<sup>12</sup> anlayışının iş birliği ve yönetim lehine revize edilmesi gerekmektedir. Yapılan faaliyetler ve hizmetlere yönelik karar alım aşamaları tartışmaya kapatılmamalı, astların beyan ettikleri fikirlerin dikkate alındığına yönelik güven ortamının tesisine daha fazla önem verilmelidir. Hizmet sağlayıcıları içine alan projeler geliştirilmeli, hizmet içi eğitim, bilgilendirme, yönlendirme gibi seçenekleri içeren yeni mekanizmalar oluşturularak, yerel yönetim birimlerinde demokratik bir yapı ve işleyişin sağlanıp, etkin ve verimli bir hizmet anlayışının yerleşmesine katkıda bulunulması amacına optimum seviyede ulaşılmaya çalışılmalıdır.

Ast üst ilişkilerinde katılımı daha fazla teşvik edici bir ortamın sağlanması, aynı zamanda içinde yaşanan toplumun üyeleri olan çalışanların yönetsel kültüre, dolayısıyla katılım kültürüne daha fazla katkı sunmalarını sağlayacaktır. Dolayısıyla yönetsel kültürdeki gelişmeleri toplumsal kültürde meydana gelecek gelişmeler takip edecek ve katılımın bir kültür haline getirilerek benimsenmesi daha kolay sağlanacaktır.

Katılımın örgütsel sistem içerisinde bir kültür haline getirilmesi, kurum içerisinde insan ilişkilerinin yeniden düzenlenerek yöneticiler ve çalışanlar arasında güçlü bir uzlaşma ve iş birliği ortamının oluşturulmasını sağlayacaktır. Bu sayede yönetsel katılımın yabancılaşmanın engellenmesi, verimliliğin artırılması, örgütten kopmaların azaltılması ve örgüt politikalarına bağlılığın güçlendirilmesi gibi işlevleri hayata geçirilecektir. Böyle bir örgüt yapısında durağanlık azalacak, bireysel sorumlulukların ön planda olduğu yarışmacı bir anlayış ağırlık kazanacaktır. Bunun yanı sıra katılım süreçlerinde alınan eğitimler, ast üst ilişkilerinin daha sağlam temeller üzerine inşa edilmesine katkı sağlayarak çalışanların daha yüksek bir tatmin düzeyine ulaşmalarını

---

<sup>12</sup> 1999 yılında siyasete atılan ve DSP’den Eskişehir belediye başkanlığı için aday olan Yılmaz Büyükerşen, yerel seçimlerde Eskişehir’in kaderini belirleyen isim olmuştur. 2004 ve 2009 yıllarında da başkan seçilen Büyükerşen, 2011 yılında partisinden istifa ederek CHP’ye katılmış, 2014 yılında yapılan yerel seçimlere CHP adayı olarak girerek partinin oy oranının %45’lere ulaşmasını sağlamıştır (Yılmaz Büyükerşen Kimdir?, www.sabah.com.tr). 2019 yılında CHP’den tekrar aday gösterilen Büyükerşen, bu seçimden de galibiyetle ayrılmıştır Söz konusu tablo Eskişehir’de siyasi kültürün partiden ziyade Büyükerşen’in performansı üzerinden şekillendiğini göstermektedir.

sağlayacaktır. Dolayısıyla kurum içerisinde yaygınlaştırılan katılım olgusu, sağlanan motivasyon ile birleştiğinde, daha etkin ve verimli bir hizmet üretimi sürecini, maliyetlerin daha aşağı çekilmesini, hizmet sunumunda artan kaliteyi beraberinde getirmektedir.

## KAYNAKÇA / REFERENCES

- Aksu, H. (2008). 5393 sayılı belediye kanunu çerçevesinde kent yönetiminde yeniden yapılanma. A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde (s. 35-56). Gazi.
- Anbarlı Bozatay, Ş. & Kızılkaya, K. (2016). Merkezden yönetim-yerinden yönetim tartışmalarının odağında bir düzenleme: 6360 sayılı yasa hakkındaki değerlendirmeler. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6(1), 609-637.
- Balcı, A. (2015). *Sosyal Bilimlerde Araştırma: Yöntem, Teknik ve İlkeler* (11. Baskı). Pegem Akademi.
- CHP Seçim Bildirgesi (2015). Yaşanacak bir Türkiye. <http://www.husnubozkurt.com.tr/chp-2015-secim-bildirgesinin-tamami-icin-tiklayinizpdf.html>, Erişim tarihi: 11.01.2021.
- CHP Yerel Seçim Bildirgesi (2019). Huzurlu kentlerde yaşamak için halkçı belediyeçilik. <https://chp.azureedge.net/2019-secim-bildirgesi.pdf>, Erişim tarihi: 11.01.2021.
- CHP (2019). Radikal sevgi kitabı. [https://secim2019.chp.org.tr/files/CHP\\_RSK\\_interactive.pdf](https://secim2019.chp.org.tr/files/CHP_RSK_interactive.pdf), Erişim tarihi: 11.01.2021.
- CHP (2021). Önce Türkiye. <https://cdn.chp.org.tr/cms/0/Folder/52608.pdf>, Erişim tarihi: 11.01.2021
- Çağlar, İ. (2001). Yönetim-kültür bağlamında Türk yönetim modelinin saptanmasına yönelik kavramsal bir çalışma. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, (3), 125-148.
- Çağlar Fırat, D. (2015). *Eskişehir Anadolu'nun Yıldızı*. ESİAD.
- Demir, Ö. & Acar, M. (2005). *Sosyal Bilimler Sözlüğü* (6. Baskı). Adres.
- Emre, C. (2003). *Yönetim Bilimi Yazıları*. İmaj
- Eren, E. (2001). *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*. Beta.

- Erzen, Ü. M. & Yalın, E. B. (2011). Siyasal kültürün temel paradigmaları üzerine: Kültürden, siyasal toplumsallaşma, örgütlenme ve katılma süreçlerine yansıyanlar. *Istanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 41, 49-61.
- Kalaycı, Ş. (2014). *SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri*. Asil.
- Kocaoğlu, M. (2015). *Yerel Yönetimlerde Katılım ve Kültür, Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışının Kültürel Temelleri*. Çizgi.
- Nişancı, Z. N. (2012). Toplumsal kültür-örgüt kültürü ilişkisi ve yönetim üzerine yansımaları. *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, 1(1), 1279-1293.
- Özdemir, A. T. (2011). Mahalli idarelerde halk katılımı bağlamında kent konseyleri. *Sayıştay Dergisi*, (83), 31-56.
- Özmen, A. (2013). Kamu yönetim kültürü. *International Journal of Social Science*, 6(3), 925-946.
- Öztekin, A. (2003). *Siyaset Bilimine Giriş*. Siyasal.
- Pallant, J. (2017). *SPSS Kullanma Kılavuzu* (S. Balcı ve B. Ahi, Çev.). Anı.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Atlas.
- Soyşekerci, S. (2004). Yerel yönetimlerde kurum kültürü (örgütsel müktesebat) bileşenlerinin tasarımı. *Yerel Yönetimler Kongresi Düinden Bugüne Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı* içinde (s.243-253).
- Taşcıoğlu, H. (2010). Yerel yönetimlerde örgüt kültürünün örnek olay kapsamında değerlendirilmesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (28), 81-96, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/55652>, Erişim tarihi: 11.01.2021.
- TÜİK (2020). *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları*. TÜİK
- Yazıcıoğlu, Y. & Erdoğan, S. (2014). *SPSS Uygulamalı Bilimsel Araştırma Yöntemleri*. Detay.
- Yılmaz Büyükerşen Kimdir? CHP Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkan Adayı Yılmaz Büyükerşen Oldu. <https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/12/06/yilmaz-buyukersen-kimdir-chp-eskisehir-buyuksehir-belediye-baskan-adayi-yilmaz-buyukersen-oldu>, Erişim tarihi: 11.01.2021.

### EXTENDED ABSTRACT

Participation culture is take part in the junction of social, political and administrative culture. The culture of participation, created and shared by the members of the society as a result of a certain socialization process, constitutes all kinds of material-spiritual values, behaviors and beliefs that are transferred to future generations and belong to participation. Administrative culture covers the managerial aspect of culture and has various perspectives as bureaucratic and organizational culture. In addition, administrative culture, as a part of the administrative system, constitutes all of the beliefs, norms and actions that manifest itself in the management styles of managers and affect their behavioral models. Administrative culture, the content of which is formed by the relations of public employees and employees with their environment, has become a more important phenomenon as a result of the increase in the value of the human element in the social and political field. Creating a common cultural set based on a specific region, local governments constitute an important area in the view of administrative culture with this feature. With the dimension of local governments, the administrative culture, on the one hand, provides the reflection of the cultural elements of the citizens to the local government units with a democratic and participatory approach, on the other hand, it serves as an effective mechanism that emphasizes the approaches of the organization employees and gives importance to participation activities and ensures the development of a flexible and rational structure.

**Purpose:** The general purpose of the study is to make evaluations regarding the internal participation of employees who provide services under the municipality at the local level, in other words, the formation of bureaucratic and organizational culture, as a component of the culture of participation, based on the acceptance that democratic participation is the basic value for local governments. In this context, in the study, analyzes were made on the extent to which subordinate superior relations are shaped in parallel with new administrative approaches on the basis of solidarity, cooperation and participation, and a table was presented on the state of in-house participation.

**Method:** In the study, method of field research was used as method. Eskişehir Metropolitan Municipality was preferred as a field of application and a questionnaire consisting of 5 demographic questions and 20 proposals was applied to 260 employees working under the umbrella of the municipality.

**Findings:** Under the umbrella of the municipality, employees are valued by managers. There is an ethical relationship between subordinates and superiors. However, employees are often informed not in the decision-making process, but

after the decisions are made, in other words, they can take an active role in the implementation and control stages of the policy-making process. The opinions of the employees in making policy-making decisions are more of a recommendation. Employees are willing to play a more active role in their field, rather than having the entire responsibility of a job undertaken by the manager and fulfilling their directives. They defend making and implementing decisions open to discussion under necessary conditions. Employees see the advisory function not as a waste of time, but as a necessity for more effective and correct decisions. Employees are willing and voluntary in diversifying participation mechanisms both within and outside the organization. They consider new methods to interact with citizens as a necessity rather than a workload. The employees think that the citizens are interested in the management and policy-making process and have sufficient knowledge about these processes. Employees who think that citizens can participate in the administrative process together with the employees if they are informed within the scope of the services provided and the decisions taken, aim to balance the interests of both the municipality and the citizens in these processes as a requirement of service provision.

**Conclusion and Discussion:** When the findings obtained as a result of the research are evaluated, although the subordinate-superior relations continuing within the organization in Eskişehir Metropolitan Municipality do not contain a content that prevents participation, employees cannot fully actively and effectively participate in the decision-making and policy formation process. Although the employees are willing and open to the participation processes in terms of logic and understanding, they cannot implement their desire to have a voice in management due to the habits of the management mechanism.

Eskişehir Metropolitan Municipality has shaped its political and bureaucratic culture under the influence of the Republican People's Party (CHP) policies for a long time. Accordingly, the party's local government policy focuses heavily on the relations between the countrymen and the administration, and has more bureaucratic features in the relations between the subordinate and the superior within the institution. Therefore, Eskişehir Metropolitan Municipality could not implement participation-based managerial interaction with the personnel working within the institution. Although an environment of tolerance has been established in subordinate and superior relations, a healthy flow of information between subordinates and superiors and the active participation of employees in the decision phase in policy making cannot be realized. In addition, for the development of a culture of participation in local service delivery, employees' view of participation opportunities and citizens and the opinion that their relations with them are important has formed the general acceptance for employees.

Employees adopt a voluntary and willing attitude in providing services as required by their job. They state that if the citizens are aware of both the decisions taken and the activities carried out, they can show the expected participation from them. They support the implementation of new mechanisms in which citizens can be more involved in the participation process.

Thus, in order to eliminate the deficiencies experienced in the accession process, first of all, the understanding of "strong mayor" that has been going on for many years in Eskişehir Metropolitan Municipality should be revised in favor of cooperation and governance. The decision-making stages regarding the activities and services should not be closed to discussion, and more attention should be paid to creating an atmosphere of trust that the opinions expressed by subordinates are taken into account.