

BELEDİYE YÖNETİMİNE KATILIM BAKIMINDAN STRATEJİK PLANLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

EVALUATION OF STRATEGIC PLANS IN TERMS OF PARTICIPATION TO MUNICIPALITY ADMINISTRATION

Yrd.Doç.Dr. Menaf TURAN*
Yrd.Doç.Dr. Seyhan GÜLER*
Doç.Dr. Mahmut GÜLER*

ÖZET

Türkiye’de 2000’li yılların başlarında kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlarla birlikte köy yönetimleri dışında yerel yönetimlere ilişkin neredeyse bütün yasalar değiştirilmiştir. Değişikliklerin üzerinde yükseldiği temel ilkeler yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği olarak adlandırılan kuramsal yaklaşımlarda bulunmaktadır. Bu yaklaşımlarda özü itibariyle kamu yönetiminin açıklık, şeffaflık, etkinlik, verimlilik ve demokratik katılımcılık ilkelerine göre yapılandırılması gerektiği savunulmaktadır. Demokrasinin ve katılımcılığın yerel düzeyde başladığı göz önünde bulundurulduğunda söz konusu ilkelerin yerel yönetimler ama özellikle belediyelerde yaşama geçirilmesine yönelik çalışmaların daha fazla önem arz ettiği bilinmektedir. Yurttaşların yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama süreçlerine katılımı konusundaki araçlardan biri de stratejik planlamadır. Bu çalışmada Türkiye’deki 25’i iktidar, 21’i muhalefet partilerine mensup toplam 46 il belediyesinin hazırlamış olduğu stratejik planlar incelenerek belediye yönetimine katılımın düzeyi saptanmaya çalışılmaktadır.

ABSTRACT

With the reforms carried out in the field public administration in the early 2000s, almost all laws concerning local administrations were amended in Turkey, except for those related with village administrations. The basic principles, on which the amendments were based, fall into the scope of the theoretic approaches referred to as the new public administration and new public management. By their essence, in these approaches it is argued that public administration should be structured pursuant to the principles of clarity, transparency, effectiveness, efficiency and democratic participation. Considering the fact that democracy and participation were both started on

- Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.
- Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü.
- Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

local scale, it is known that the works intended to have such principles actualized in local administrations and particularly in municipalities have even more importance. One of the instruments used for enabling citizens' participation in the decision making and application processes of local administrations is strategic planning. In the present study the level of participation to municipality administration is tried to be determined by examining the strategic plans prepared by a total of 46 municipalities in Turkey, as 25 Government Municipalities and 21 Opposition Municipalities.

Anahtar Kelimeler: Belediye yönetimi, katılım, yerel özerklik, stratejik planlama, yönetim

Key Words: Municipality administration, participation, local autonomy, strategic planning, governance.

GİRİŞ

Yönetimsel bir araç olarak planlama, 20. yüzyılın başlarından itibaren kullanılmaya başlanmış olmasına rağmen, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra az gelişmiş ülkelerin hızlı bir şekilde kalkınma hedefleriyle örtüşen kalkınma planlaması anlayışıyla birlikte yaygınlık kazanmıştır. 1980'lerle birlikte devletin rolünün değişmesine paralel olarak planlama anlayışında da değişiklik olmuş, ulus devlet sınırları içinde ülkenin dengeli kalkınma anlayışına bağlı refah devleti döneminin kalkınma planlaması anlayışından uzaklaşmış ve kalkınma planlamasının yerini sektörel düzeyde bölgesel planlar ve buna bağlı olarak kurumsal düzeyde stratejik planlama anlayışı almaya başlamıştır. Yeni yönetim anlayışının bir aracı olarak stratejik planlama olgusunun iddialarından biri de yönetime katılım olanaklarının geliştirilmesi ile ilgilidir. Bu bağlamda stratejik planlar aracılığıyla halkın yönetime katılım olanaklarına kavuşup kavuşmadığının anlaşılması hazırlanmış olan stratejik planların incelenmesi ile mümkündür. Bundan dolayı çalışmada stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan belediyelere ait stratejik planlar incelenmiştir. Ancak yalnızca stratejik plan incelemesi ile katılım olgusunun anlaşılmasının yeterli olmadığı hatırlanmalıdır. Çünkü siyaset biliminin önemli konuları arasında olan katılım oldukça geniş bir boyutta ele alınmaktadır. Bu çalışmada da katılım olgusuna ilişkin bu türden tartışmalara yer verilerek konunun yerel yönetimler bakımından önemi ortaya konmaya çalışılacaktır. Türkiye'de kent yönetiminin çeşitli aktörleri bulunmaktadır. Alan yönetiminden sorumlu il özel idareleri ve kentsel yönetimden sorumlu belediyeler ve büyükşehir belediyeleri. Bunun dışında merkezi yönetimin gerek doğrudan gerekse taşra yönetimleri aracılığıyla da kentsel hizmetleri sunması söz konusudur. Kentsel hizmetlerin sunumu bakımından belediyelerin geçmişten bu yana çok önemli işlevleri olmuştur ve olmaya devam etmektedir. Ancak mahalli müşterek nitelikteki kentsel hizmetlerin belediyeler tarafından etkin bir şekilde yerine getirilmesi o yörede yaşayanların yönetime katılma olanaklarına sahip olup olmadıklarıyla doğru orantılıdır. Bu durumda özellikle yerel yönetimlerle ilgili olarak karşımıza iki önemli tartışma konusu çıkmaktadır. İlki merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkinin niteliğidir ki bu konu özerklik ve

yönetimsel vesayet kavramlarıyla açıklanmaktadır. İkincisi de yerel yönetimlere halkın katılımıdır. Bu çalışmada her iki konu genel olarak ele alınmakta ancak özel olarak belediyelerin hazırlamış oldukları stratejik planlarda katılım olgusu incelenmektedir. Amaç, katılım olgusunun belediye yönetimi açısından nasıl düzenlendiğini stratejik planlar aracılığıyla ortaya koymaktır.

Çalışmada dört konu arasında bir ilişki kurulmaktadır. İlki katılım, ikincisi merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri bakımından katılım, üçüncüsü belediye yönetimine katılım ve dördüncüsü de belediyelerin hazırlamış oldukları stratejik planlarda katılım. Çalışmanın temel savı yeni kamu yönetimi yaklaşımının stratejik planlamaya attığı önemli role karşın uygulamada bu bunun pek de geçerli olmadığıdır. İncelenen stratejik planların çoğunlukla yasal zorunluluklardan kaynaklanıyor olsa bile birbirine benziyor olması planların hazırlanmasının biçimsel bir gereklilikten kaynaklandığı izlenimini vermektedir. İkinci sav yalnızca stratejik planlarda yapılan düzenlemeler ile katılımın sağlanamadığıdır. Çünkü bunu önceleyen başta temel haklar ve özgürlükler olmak üzere sosyal ve ekonomik haklar gibi başka düzenlemelerin de hayata geçirilmesi gerekmektedir. Yine merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki özerklik derecesi de katılımın düzeyini belirleyen etmenlerden bir diğeridir.

Üç bölümden oluşan yazının ilk bölümü Türkiye’de merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin nasıl düzenlendiğine ayrılmıştır. İkinci bölümde belediye yönetimine yurttaş katılımı, yerel yönetim reformu ile katılım yöntemlerinin ve araçlarının geliştirilip geliştirilmediği ve bu konudaki uluslararası düzenlemeler tartışılacaktır. Son bölümde ise 46 belediyenin hazırlamış olduğu stratejik planlarda katılım mekanizmalarına hangi düzeyde yer verildiği incelenecektir. Çalışmada ayrı bir yasaya tabi olmalarından ötürü büyükşehir belediyeleri dışarıda bırakılmıştır. Ayrıca iki kademeli bir yapıya sahip oldukları için katılım açısından büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi ilişkilerinin de ele alınması gerekecekti. Bu durum çalışmanın bütünlüğünü olumsuz etkileyebilirdi. Geriye kalan 65 il belediyesi arasından yalnızca 46 il belediyesinin incelenmesinin nedeni planlara erişim olanaklarından kaynaklanmaktadır. Öte yandan 46 il belediyesine ait stratejik planın incelenmesi temsiliyet düzeyi açısından yeterli görülmektedir. Kaldı ki bu belediyelerin 25 tanesi iktidar 21 tanesi muhalefet belediyesidir. Bunlar arasındaki dağılım da temsiliyet açısından yeterli görülmektedir. Çalışmada uygulanan yöntem ise stratejik plan incelemesidir ve metin analizi yöntemi olarak da nitelendirilebilir.

1. MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ BAKIMINDAN KATILIM

Bu başlıkta öncelikle siyaset bilimi açısından katılım ve onunla ilişkili olarak demokrasi kavramlarına kısaca değinilecek; ardından da merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler bakımından katılım konusu ele alınacaktır.

Münci Kapani'ye göre siyasal katılma, toplum üyesi kişilerin (yurttaşların) siyasal sistem karşısında, durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen, sadece seçimlerde oy kullanmaktan ibaret olmayan, basit bir meraktan, yoğun bir eyleme kadar uzanan geniş bir tutum ve faaliyet alanını kapsayan bir kavramdır (Kapani, 2003: 130-131). Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere katılım kavramının demokrasi ile doğrudan ve yakın bir ilişkisi bulunmaktadır. Nitekim Robert Dahl (2001: 39-40), demokrasiyi tanımlarken demokratik sürecin beş bileşeninden birinin etkin katılım olduğunu söylemektedir. Etkin katılımı Dahl şöyle tanımlar: "Bir politika birlik tarafından kabul edilmeden önce, bütün üyeler bu politikanın ne olması gerektiği konusundaki görüşlerini diğer üyelerin dikkatine sunmak için eşit ve etkin imkânlarla sahip olmalı." Oy kullanma eşitliği, bilgi edinebilme, gündem üzerine son sözü söyleme hakkı ve yetişkinlerin dahil olması demokrasinin diğer kriterleridir. Dolayısıyla katılım, demokrasi kavramının en önemli unsurlarından biri olarak görülmektedir. Ama hangi demokrasi? Günümüzde buna ilişkin çok sayıda görüşler bulunmaktadır. Ancak tarihsel süreç açısından bakıldığında, demokrasinin, Yunan Demokrasisi'nden, temsili demokrasiye oradan da katılımcı demokrasiye doğru evrilen bir gelişim seyri izlediği söylenebilir. Katılımcı demokrasi bu bağlamda temsili demokrasiye yöneltilen eleştiriler üzerine kurulmuştur. Temsili demokrasi, vatandaşların siyasal karar alma süreçlerine bizzat değil, belirli zaman aralıklarında seçip yetkilendirdikleri, kendilerini seçenlere karşı sorumluluğu olan temsilcileri aracılığıyla katıldıkları yönetim biçimi; halkın kendini seçtiği temsilciler aracılığıyla yönettiği demokrasi olarak tanımlanmaktadır (Demir ve Acar, 1997: 220). Siyasal katılma günümüzde temsili değil daha çok katılımcı demokrasi içinde anlamlandırılmaktadır. Kuşkusuz katılımcı demokrasi kendi içinde temsili demokrasinin birçok unsurunu da barındırmaktadır. Bundan dolayı da katılımcı demokrasi pratikte temsili demokrasinin yerine ikame olmaktan ziyade, onun boşluklarını doldurma ve işleyişinde daha demokratik bir toplum düzeninin gerçekleşmesine katkıda bulunan reformist bir olgu olarak ele alınmaktadır (Bilgin ve Göregenli, 2002: 54).

Katılımın bir diğer boyutu da yönetsel alana ilişkindir ve yönetsel katılım olarak nitelendirilmektedir. Siyasal katılım ile yönetsel katılım birbirinden ayıran Eryılmaz'a göre, yönetsel katılım, "seçim ve seçime ilişkin faaliyetler dışında, kamu hizmetleriyle ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, karara dönüştürülmesi ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya tamamına, o karardan doğrudan ya da dolaylı etkilenecek olanların katkıda bulunmasını içerir" ve "kamu programlarının ve bunların uygulanmasının kalitesini artırdığı gibi kararların meşruiyetinin de güçlendirilmesine hizmet eder" (Eryılmaz, 2011: 55-56).

Özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde dünya ölçeğinde yaşanan ve siyasal anlamda temsili demokrasinin krizi olarak da nitelendirilen büyük değişim yönetim kavramının da yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Geleneksel yönetimin sorgulandığı ve yerine yeni kamu yönetimi, kamu işletmeciliği gibi yeni yönetim yaklaşımlarının ikame edildiği dönem aynı zamanda küreselleşme olarak ifade edilen döneme denk gelmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışının yapı ve ilkelerinin yerine yeni yönetim anlayışının ilke ve teknikleri geliştirilmiştir.

İşte yönetim kavramı da yeni yönetim anlayışının anahtar kavramlarından biri olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Literatürde yönetim kavramına ilişkin çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların bir kısmı kavrama olumlu bir anlam atfederken bir kısmı da kavrama yönelik eleştirel tutumlar almışlardır. Yeni yönetim anlayışı olarak ifade edilen yönetim kavramı, devlet merkezli yönetim yerine toplum merkezli ve yapabilir kılma stratejisini ele almaktadır (Palabıyık, 2003: 227). Günümüzde hem özel sektör, hem de kamu sektörü için, yerel ve küresel düzenlemeler ışığında kullanılan yönetim kavramı, devlet toplum ilişkilerinin katılıma dayalı bir zemin üzerinde oturmasını öngören bir kavram olarak haline gelmiş ve merkezden yerele doğru gidişatı hızlandıran adem-i merkezîyetçi bir anlayış benimsenmiştir (Alodalı vd., 2004: 142-143). Bu doğrultuda Türkiye’de 2000’li yılların başlarından itibaren kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen yeni düzenlemeler ile adem-i merkezîyetçi bir yapı kurulmaya başlanmıştır.

Türkiye’de il özel idaresi belediye ve köylerden oluşan yerel yönetimler karar organları seçime belirlenen, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan, kuruluş, görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine göre yasayla düzenlenen kamu tüzel kişileridir. İl özel idareleri hem kentsel hem de kırsal alanı yönetmekle görevli iken belediyeler kentsel yönetim birimleridir (Güler, 2010: 284-289). Bu bağlamda belediye ve köyler belirli bir yerleşim alanında faaliyet gösterirken, il özel idareleri yerleşim alanı içi ve yerleşim alanı dışı olmak üzere il sınırları içindeki bütün alanda yetkilidirler (Eryılmaz, 2011: 155).

Türkiye’de merkezi-yönetim yerel yönetim ilişkilerini belirleyen temel ilkeler gerek Anayasa gerekse de ilgili yerel yönetim yasalarında yer almaktadır. Bu ilişkinin geçmişten kalan yönleri günümüzde halen belirleyiciliğini korumaktadır. Bu bağlamda Tanzimat’ın yönetim anlayışının temel özellikleri olan merkezîyetçilik ile bürokratikleşmenin uygulamada büyük sıkıntıları beraberinde getirdiği ve Osmanlı ile Cumhuriyet arasındaki süreklilik niteliğinin hissedildiği en bariz alanın idari alan olduğu belirtilmektedir (Ökmen, 2008: 48-49). Ancak 1980’li yıllarla birlikte merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin yerel yönetimler lehine yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmaların küreselleşme süreci ile birlikte hızlandırılmış olduğunu belirtmek gerekir. Çünkü yerel kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devri demokrasinin gelişmesine katkı sunan bir nitelik arz etmektedir (Görmez, 2000: 81). Yine de 2000’li yıllara gelinceye değin Osmanlı merkezîyetçilik düşüncesinin devam ettiği hatta kimi dönemlerde arttığı, yerel yönetimlerin merkezi yönetimler tarafından denetlenen, karar alma ve organlarının oluşumuna müdahale edilen ve gelirler bakımından merkeze bağlı kurumlar olarak varlıklarını sürdüren kurumlar olduğu belirtilmektedir (Görmez, 2000, 86).

Yerel yönetimler-merkezi yönetimler arasındaki bu tarihsel merkezîyetçi ilişki doğal olarak katılımı da etkilemektedir. Bu etkileme iki

yönlü olarak gerçekleşmektedir. İlki merkezi yönetimin yerel kamusal işlerle ilgili olarak almış olduğu kararlara yerel yönetimlerin katılımı, ikincisi de yerel yönetimlerin sınırlı yetkilere sahip olmalarından dolayı yerel halkın yerel yönetimlere katılımı. İkinci boyut bir sonraki başlıkta incelenecektir. Ancak yerel yönetimlerin hareket alanını daraltan merkezin yerel üzerindeki belirleyici etkisi çeşitli açılardan bu başlıkta ele alınacaktır.

Daha önce de belirtildiği üzere merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri Anayasa'da düzenlenmiştir ve yönetsel vesayet bu ilişkinin özüdür. Bu bağlamda yönetsel vesayet, yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri ile organları ve görevlileri üzerindeki denetimdir ve mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesi,¹ kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarına yönelik olarak kullanılır. İdari vesayet iki biçimde kullanılmaktadır. İlki, yasalara uygunluk bakımından yapılan hukuki denetim, diğeri de toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların karşılanması bakımından yapılan yerindenlik denetimidir (Eryılmaz, 2011: 195-196). Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetimin yargı yoluyla olması ve görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerinin, İçişleri Bakanı tarafından, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırılabilmesi şeklindeki Anayasa hükmü de yönetsel vesayete ilişkin bir düzenlemedir. Nitekim Ruşen Keleş'e göre (2009: 146-148), bu konu vesayetin boyutları bakımından önem taşımaktadır ve buna dayanarak kimi belediye başkanları görevlerinden alınabilmişlerdir. Yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarının Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi olması da bir tür yönetsel vesayet olarak nitelendirilmektedir. Ancak yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacağı şeklindeki Anayasa hükmü, Keleş tarafından yerinden yönetim ilkesine asıl anlam kazandıran bir kural olarak görülmektedir.

Genel olarak bakıldığında yönetsel vesayet ile demokrasi, yerel özerklik ve katılımcılık olguları arasında yakın bir ilişki olduğu görülecektir. Yerel yönetimlerin halkın kendini yönetmesine olanak veren kurumlar olması yerel yönetimlerin demokrasinin ilk aşaması olarak görülmesi yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişkinin nedenidir. Ancak yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve önderlerin danışmaya önem vermeleri ve onların seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları gerekmektedir (Keleş, 2009: 146-148). Bunun için de merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinin nasıl kurulmuş olduğu önem taşımaktadır. Kuşkusuz bir devlette hem merkezi hem de yerel yönetimler birlikte bir bütündürler. Aralarındaki ilişki bizim gibi ülkelerde vesayet ilişkisidir. Ancak yerel yönetimlerin sınırlarının nerede başlayıp nerede biteceği de önem taşımaktadır. Bu da yerel yönetimlere sağlanan özerklik derecesi ile ilgilidir. Yerel yönetimlerin

¹ Bu ilke Anayasanın 123. maddesinde yer almaktadır ve şöyle düzenlenmiştir: "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır."

özerkliği bir bakıma yerel yönetimlerin merkezi yönetimin karar alma süreçlerinde ne denli etkili olduğunu göstermektedir. Eryılmaz (2011: 198-200), yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkileri bakımından üç model olduğunu belirtmektedir. İlk model yerel yönetimlerin merkezi yönetimin temsilcisi olduğu temsilcilik modelidir. Burada yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından belirlenmiş olan karar ve politikaların yürütülmesini sağlayan temsilcilerdir. Diğer model ortaklık modelidir ve bu modelde merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde hakim bir konuma sahip olmakla birlikte, yerel yönetimler kamu hizmetlerinin üretilip halka sunulmasında, merkezi yönetimin ortağı olarak kabul edilmektedirler. Diğer bir model de, yerel yönetimlerin idari ve mali bakımdan geniş yetkilerle donatılmış olduğu tam özerklik modelidir. Türkiye'nin temsilcilik modeli ile ortaklık modeli arasında bir konumda olduğu ancak bu konumdan ortaklık modeline doğru sınırlı da olsa geçtiği de belirtilmektedir (Bilgiç, 2005: 210).

Türkiye'nin kimi çekincelerle imzalamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve son dönemde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının bu süreçte etkin olduğunu da belirtelim. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı adında da anlaşılacağı üzere özerk yerel yönetimlerin kurulmasını temel amaç edinmiştir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin özerkliklerinin anayasal teminat altına alınması, yerel yönetimleri ilgilendiren tüm konularda yerel yönetimlere danışılması, yerel yönetimlerin kendi iç örgüt yapılarını kendilerinin belirlemesi, idari denetimin yalnızca hukuka uygunluk ilkesi doğrultusunda gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerin yeterli mali kaynağa sahip olması, yerel yönetimlere yapılan yardımların özel bir projenin finansmanı için olmaması, yerel yönetimlerin kendilerine verilen hak ve yetkileri korumak için yargı yerlerine başvurabilmeleri gibi hükümler yerel yönetimlerin özerkliğini belirleyen hükümlerdir (Yüksel, 2005: 277-280). Görüldüğü üzere bu düzenlemelerin tümünde merkezi yönetim-yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde yerel özerkliğin sağlanması amaçlanmıştır. Türkiye'de yerel yönetimler reformuyla bu ilkelerin önemli oranda gerçekleştirildiği söylenebilir.

Sonuç olarak, “bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri ... kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara sahip olması” olarak tanımlanan özerkliğin iki boyutu bulunmaktadır. Birincisi merkezden tümüyle bağımsız olmaları beklenmeyen, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile olan ilişkileri; ikincisi de bir sonraki başlıkta anlatılacak olan, yerel yönetimlerin, yerel toplulukla, yani halkla olan ilişkileridir (Keleş, 2009: 52). Dolayısıyla yerel yönetimlerin halkla olan ilişkileri anlamındaki ikinci yönü aynı zamanda yerel yönetimlerin özerklik derecesi ile ilgili bir başka göstergedir.

2. ULUSAL VE ULUSLARARASI DÜZENLEMELERDE BELEDİYE YÖNETİMİNE KATILIM

Bu bölümde 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri incelenerek yasaların katılıma ne oranda yer verdiği analiz edilecektir. Öte yandan

Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşma ve sözleşmelerde de katılıma ilişkin hükümler ilgili yasalar çerçevesinde değerlendirilecektir.

Katılımcı yerel siyaset için başta seçimler olmak üzere, Almanya ve İsviçre'de etkin bir şekilde uygulanan yarı doğrudan demokrasi uygulamaları, örgütlü, örgütsüz ve belli bir dönemde ya da sürekli biçimde görülebilen yurttaş girişimleri, forumlar, kamuoyu yoklamaları ve anketler, halk toplantıları, sanal yollarla etkileşim, gönüllülük, telefon, dilekçe gibi çeşitli katılım yolları bulunmaktadır (Çukurçayır, 2005: 221-230). Bu yöntemlerin bir kısmı ülkemizde de uygulanmaktadır. Hatta bir kısmı yerel yönetimlere ilişkin yasalarda da düzenlenmiştir. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanununda belediye kurulması ve birleşmesinde seçmenlerin oyuna başvurulması (madde 4 ve 8); hemşehrilerin belediyelerin karar ve hizmetlerine katılması (madde 13); kamuoyu yoklaması ve araştırması yapılması (madde 15), meclis toplantılarının halka açık olarak yapılması (madde 20); ortak hizmet projelerinin geliştirilmesi (madde 75) ihtisas komisyonu çalışmalarına katkıda bulunma (madde 24), stratejik planlama ve acil durum planlaması sürecinde görüş bildirme (madde 41 ve 53), belediye hizmetlerine gönüllü katılım (madde 77) gibi hükümler katılıma ilişkin hükümler arasında sayılabilir. Belediye yasasında katılıma yönelik en önemli düzenlemelerden biri de kent konseylerinin kurulmasına ilişkindir. 8 Ekim 2006 tarihli ve 26313 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliği, esas olarak katılım odaklı ve katılımı destekleyecek mekanizmaların nasıl işleyeceğini tarif etmektedir (Çukurçayır, 2007: 383-384). Yasaya göre, kent konseyi, 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 geçirmeye çalışır. Kent konseyinin ise 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 katılımı ile oluşacağı ve kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirileceği hüküm altına alınmıştır (madde 76). Düzenlemede yalnızca değerlendirmeden söz edilmesi ve bunun bir zorunluluk içermemesi bir eksiklik olarak görülmektedir (Öner, 2005: 83). Yine bilgi edinme hakkı da katılıma ilişkin bir diğer önemli düzenlemedir. Bilgi edinme hakkı ve kurumsal açıklık bakımından Belediye Kanununu inceleyen Öner (2007: 65)², yasada genel olarak hemşehrilerin bilgi edinme hakkını nasıl kullanacakları ve bilginin nasıl dağıtılacağı konusunda iletişim araçlarının belirlenmediğini, kurumsal işleyişe katılımın daha çok danışma işlevi ile sınırlandırıldığını, mahalle yönetimine ilişkin düzenlemelerin katılımcı demokrasinin tabana yayılması açısından ümit verici olduğunu ancak belediye başkanlarının bu konuya sıcak bakmadıklarını bundan dolayı da belediyeye mahalleden kendileriyle ilgili konularda görüş alma

² Yazarın incelediği yasa şu an yürürlükte olmayan 5272 sayılı Kanundur. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, 5272 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Kanunlar arasında incelediğimiz hükümler bakımından farklılık bulunmamaktadır.

zorunluluğu getirilmesi gerektiğini, ihtisas komisyonlarında STK'ların görüş bildirme ile sınırlı tutulmasının katılımcı demokrasi açısından yeterli olmadığını, meclis gündeminin kent konseyleri gibi yerel kurumsal örgütlenmelere gönderilmiyor olması, meclis kararlarının ihtisas komisyonları kararları gibi ilgililere bedel karşılığında verilmiyor olması gibi konular yasanın eksik yönleri olarak nitelendirilmektedir.

Yerel yönetimleri ilgilendiren uluslararası düzenlemeler de bulunmaktadır. Katılıma ilişkin uluslararası etkinliklerden biri 1996 yılında İstanbul'da gerçekleştirilen HABİTAT II toplantısına sunulan Eylem Planı'dır. Yönetişim odaklı toplantıda katılım önemli bir unsur olarak görülmüştür (Çukurçayır, 2005: 219). Ancak ondan daha önce 1992 yılında BM tarafından Rio'da düzenlenen Yeryüzü Zirvesi adlı toplantıda kabul edilen Gündem 21 belgesi doğrudan katılıma ilişkin düzenlemeler içermektedir ve burada yer alan dört temel hedeften ikisi katılıma ilişkindir. Her ülkedeki yerel yönetimlerin kendi belde halklarıyla katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için Yerel Gündem 21 için görüş birliği sağlamaları ve her ülkedeki yerel yönetimlerin karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine kadınların ve gençlerin etkin olarak katılımını sağlayacak programlar geliştirme ve bunları uygulamaya teşvik etmesi. Yerel yönetimlere yapılan bu vurgunun da etkisiyle Yerel Gündem 21 kavramı geliştirilmiştir. Bir bakıma Gündem 21'in ilkelerinin yerel alanda faaliyete geçirilmesinin hedeflendiği bir yapı kurulmuştur. Yerel Gündem 21'de bürokrasi ve STK'ların yürütülen karar süreçlerinde kolektif bir nitelik kazanması bu yapıda ağırlıklı olarak sermayenin destekçisi konumunda buldukları şeklinde de yorumlanmaktadır (Göktürk, Kavili, 2000: 247). Yerel Gündem 21 esas olarak yerel düzeyde yönetim ve katılım olgularına yönelik araçların geliştirilmesini ve bu amaçla kent konseyleri, çalışma gurupları ve kozaları, mahalle gurupları ve semt danışma merkezlerinin oluşturulmasını (Torlak ve Önez: 2005) benimseyen bir eylem planı olarak nitelendirilebilir. Bu araçların etkinliği ve verimliliği için de halk eğitimi ve bilinçlendirilmesi çalışmalarına öncelik verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Yerel Gündem 21'e katılım yolları da geliştirilmiştir. Bilgilendirme, eğitim, yönlendirme ve yönetime doğrudan katılma Yerel Gündem 21'deki katılım biçimleridir (Torlak ve Önez: 2005: 661). Türkiye Gündem 21 ve ardından Yerel Gündem 21 uygulamasına geçmiştir. Bu amaçla önce Türkiye'de Ulusal Gündem 21'in Hazırlanması ve Uygulanması Projesi başlatılmıştır. 1997 yılında ise Yerel Gündem'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi ve 2000 yılında Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması Projesi başlatılmıştır. Kimi belediyeler, büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve yerel yönetim birlikleri proje ortağı olarak uygulamaya geçmişler ve birçok yerde kent konseyleri kurulmuştur (Torlak ve Önez: 2005: 661). Projenin en önemli hedefleri arasında katılım olgusunun hayata geçirilmesi olmuştur. Yerel Gündem 21 uygulamasının belediye kanununu³ ne oranda etkilediğini

³ Yazarların incelediği yasa şu an yürürlükte olmayan 5272 sayılı Kanundur. 2004 yılında çıkarılan 5272 sayılı Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilmiş ancak yasal boşluk olmaması için yasa koyucuya 6 aylık bir süre verilmiştir. Bu süre dolmadan 3 Temmuz 2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Köseçik ve Özgür, 2005: 13). İki yasanın incelediğimiz hükümleri arasında bir farklılık bulunmamaktadır

kent konseyleri, mahalle yönetimleri, meclis ve encümen, ihtisas komisyonları, denetim bütçe ve faaliyet raporları, planlama konuları açısından saptamaya çalışan Torlak ve Önez (2005: 666-672) katılım boyutuna da dikkat çekmişlerdir. Yazarlara göre, kent konseylerine meclis, komisyon ve denetim mekanizmalarında, stratejik plan ve acil durum planlarının hazırlanması ve aksayan yönlerinin belirlenmesi, imar, arsa ve konut üretimi ile kentsel dönüşüm ve gelişim alanında görev verilmemesi ve kent konseyinin görüşlerinin kentlilere ve ilgililere ilanına yer verilmemiş olması, mahalle kurulması ve kaldırılması, belde adının değiştirilmesi, cadde sokak ve meydan adı verilmesi ve değiştirilmesi konularında belde sakinlerinin ve mahallelinin katılımına yer verilmemiş olması yasadaki katılıma yönelik eksikliklerden bazılarıdır. Yine aynı yazarlara göre, yeni düzenleme etkin bir katılım mekanizmasından çok, vatandaşa şikâyet etme olanağı veren dar kapsamlı bir katılım sistemi sunmakta, bilgi dağıtım araçları belirsiz kalmakta, katılım hakkının kullanımına ilişkin düzenleme eksiklikleri bulunmakta, katılım, danışma ve görüş bildirme ile sınırlı tutulmakta, karar alma sürecine doğrudan katılıma izin verilmemekte, meslek kuruluşlarının belediye üzerindeki etkileri hafifletilmekte, örgütlü olmayan kesimin katılımına ilişkin araçlar geliştirilmemektedir. Ancak yine de katılımcı demokrasi, bilgi edinme hakkı ve açıklık açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

Belediye yasasında yer alan düzenlemelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine yakın olduğu görülmektedir. Ancak Şart'ta doğrudan halk katılımına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır (Yüksel, 2005: 280). Öte yandan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı yerel özgürlük alanıyla özdeşleştiren Atilla Nalbant'a göre, Şart'ın temeli yurttaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkıdır. Yerel topluluk kamu işlerinin önemli bir bölümüne, demokratik seçimlerle belirlediği temsilcileri aracılığıyla katılmaktadır. Ancak iç örgütlenme özgürlüğü katılım hakkını tamamlamaktadır (Nalbant, 1997: 58-59).

Katılıma ilişkin bir diğer uluslararası düzenleme de Avrupa Kentsel Şartı'dır. Şartın amaçlarından biri toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesidir. Şart'a göre, yerel siyasal yaşama katılabilmesi için halkın, temsilcilerini özgür ve demokratik bir biçimde seçebilme hakkına sahip olması, halkın yerel siyasal ve yönetsel belirleyiciliğinin sağlanması, toplum geleceğini etkileyecek her türlü önemli projede halka danışılması, halk oylaması yönteminin kurumsal olarak benimsenmesi, gençlerin toplumsal yaşama katılımının yerel yönetimlerce sağlanması gerekmektedir (Çukurçayır, 2007: 380-381).

Sonuç olarak Eryılmaz'ın da belirttiği üzere 5393 sayılı Kanunu ile belediye yönetiminde demokrasi ve yönetime katılma ilkeleri geliştirilmiş kent konseyleri, gönüllü katılım ve mahalle yönetimi gibi yapılar bu süreci katılım açısından olumlu bir şekilde etkilemiştir (Eryılmaz, 2011: 167-168). Katılım açısından daha çok danışma niteliğinde görevlendirmelere yer verilmiş olmasına karşın mahalle kurulması, borçlanma, acil eylem planları gibi belde halkını doğrudan ilgilendiren bazı konularda danışma niteliğinde

bile olsa başvuru hakkının düzenlenmemiş olması da katılımı olumsuz etkileyen düzenlemeler olarak görülmekte ancak kent konseyleri ve ihtisas komisyonu gibi modeller de kurumsal katılıma ilişkin önemli yenilikler olarak görülmektedir (Öner, 2005: 85-86). Öte yandan modern teknolojik imkânların kullanılmaya başlanması ile birlikte yönetime katılımın kolaylaşmış olduğu ve yönetim uygulamalarının daha saydam hale gelme eğilimi içine girdiği belirtilmektedir (Bozlağan, 2008: 21). Hatta Cumhuriyetin başlangıcından bu yana demokrasi adına ilk defa, seçimlerde oy verme dışında, yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımını slogan olmaktan kurtarabilecek ciddi bir düzenleme yapılabildiği ifade edilmektedir (Toprak, 2012: 12).

3. İL BELEDİYELERİNİN STRATEJİK PLANLARINDA KATILIM

Planlama anlayışında görülen değişiklik, ‘geleneksel kamu yönetimi’ modelinden ‘yeni kamu yönetimi’ modeline geçiş sürecinde görülen değişimlerin sonucu olarak nitelendirilebilir. Temel işlevi özel sektörde faaliyet gösteren şirketlerin uzun dönemli rekabet koşullarına uyarlanmasında yön göstermek olan (Ekiz ve Somel, 2005: 123) bölgesel planlar ve stratejik planlama anlayışı, kamu yönetiminde reform olarak tanıtılmıştır. Özel sektörden ithal edilen stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif etmektedir. Kurum bütçesinin ortaya konan amaç ve hedefleri ifade etmesi, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılması aslında kurum bütçesi üzerinde kontrol anlayışının yerleştirilmeye çalışılmasıdır (Güler, v.d, 2006: 13). Genel olarak stratejik planlamaya geçişin nedeni olarak kamu yönetiminde artan sayıda ve karmaşıklaşan ciddi problemlerle uğraşmada işletme kökenli yeni yönetim tekniklerinin kendilerine yardım edeceği inancı gösterilmektedir (Azaklı, 2006).

Türkiye’de stratejik planlamanın uygulaması uluslararası örgütlerin tavsiyeleri doğrultusunda gerçekleşmiş ve bu noktada ilk adım Dünya Bankası ile yapılmış olan beşinci yapısal uyum kredisi ile atılmıştır. 12 Temmuz 2001 tarihinde yapılan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması (PEPSAL-1) ile devam eden süreçte (Övgün, 2009: 150-151) stratejik planlamanın yasal bir temele kavuşması 24.12.2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile olmuştur. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesinde “kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak; stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar” denilmektedir.

2005 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 50.000’in üzerinde olan

belediyelere stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Belediye Kanunu'nun 41. maddesinde stratejik planın, üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak belediye başkanının sorumluluğunda belediye encümeni tarafından hazırlanacağı ve belediye meclisince kabul edileceği belirtilmektedir (Akdoğan, 2005: 34). Ayrıca, stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ve stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla DPT tarafından hazırlanan 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te 'stratejik planlama sürecinde, kamu idaresinin hizmetinden yararlananların, kamu idaresi çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının ve ilgili diğer tarafların katılımları sağlanır ve katkıları alınır ve çalışmalar, strateji geliştirme biriminin koordinatörlüğünde tüm birimlerin katılım ve katkılarıyla yürütülür' denilmektedir.

Yeni liberal devlet yapılanması kamu yönetiminde verimliliği, etkililiği ve rekabet edilebilirliği sağlamak için geleneksel yönetim yapısından stratejik düşünce anlayışına doğru bir dönüşümü öngörmüştür. Bu, geleneksel devlet örgütlenmesinden kamu sektörünün yanısıra özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin de yer aldığı bir yapıya dönüşümü içermektedir. Kuramsal desteğini kamu işletmeciliğinden alan stratejik planlama bu bağlamda özel sektör mantığına uygun işleyiş yapısı ve sivil toplum ve özel sektör ortaklığında beliren danışmacı karar alma yapısıyla yönetişimci yönetim biçiminin ruhuna uygun olarak ekonomik ve toplumsal yaşamı firmaların fiyat düzeni aracılığıyla düzenlediği bireycilik fikrine dayanmaktadır (Övgün, 2009:148-149). Yönetimde paydaşlarla⁴ birlikte yapabilir kılınan devlet, sermaye ve sivil toplum işbirliğini öngören yönetişim kavramı içerisinde sivil toplum, toplumdaki dayanışmayı sağlamaktadır. Fakat dikkate alınması gereken husus, özellikle toplumsal örgütlenmenin yoğun olmadığı toplumlarda, sivil toplum örgütlerinin de parçalı ve gerçekten sivil olup olmadıklarının tartışıldığı bir ortamda diğer aktörlere göre daha geniş toplumsal tabanı temsil ettiği varsayılan sivil toplum örgütlerinin kendisinden beklenen işlevleri yerine getirmesinin zorlaşacağıdır (Gökçe, 2003: 217).

5393 sayılı Belediye Kanununun belediye hizmetlerine gönüllü katılım başlığını taşıyan 77. maddesinde belediye ile belde halkının, dayanışmasının onların yönetim süreçlerine katılmasının sağlanması

⁴ Yönetişimci bir bakış açısıyla paydaş, bireyin vatandaşlık bağı geri plana atılmadan, onu kamunun ortağı olarak kabul eden bir yeni anlayış olarak yavaş yavaş yer edinmeye başlamıştır. İngilizcede "*stakeholder*" olarak adlandırılan bireyin bu yeni konumu, Türkçeye "paydaş" olarak aktarılmıştır. 1992'de toplanan Rio Zirvesi'nde "ortak" (*partner*) olarak ortaya konan bireyin yönetimdeki konumu, özellikle İstanbul Habitat II Konferansı ile "paydaş" haline dönüşmüştür (Toksöz, 2008: 16). Bryson paydaşları şu ayırım üzerinden tanımlamaktadır. Eğer stratejik plan bir kuruma odaklandıysa, o zaman temel nitelikteki karar vericilerin hepsi iç paydaş olarak tanımlanacaktır. Fakat eğer stratejik plan kurumların, idari yapının sınırlarını aşan bir hizmete/işleve veya bir topluluğa vurgu yapıyorsa, o zaman temel nitelikteki karar alıcıların çoğu dış paydaşlar olmalıdır (Bryson, 1988: 6).

amaçlanmaktadır. Ancak katılım, yasada kapsam ve yöntemleriyle yer almamaktadır. Yasada, hizmetin yapılmasına katılım, hizmetle ilgili kararlara da katılımı içermemektedir (Geray, 2006: 20). Stratejik planların, şirket temelli yönetim anlayışının ürünü olan ve özgün olmaktan çok dışarıdan aktarılan, paydaş, vizyon, misyon, vb. biçimsel kavramlar yerine, kamu hizmetlerinin genel özelliklerini yansıtan, kamusal, toplumsal, eşitlik, adillik vb. kavramlarla donanmış ve uygulamada bu kavramlara işlerlik kazandırabilecek niteliklere sahip olması gerekmektedir. Yoksa bu planlar toplumsal ihtiyaçları karşılamayan biçimsel düzenlemeler olacaktır. Katılımcı ve çoğulcu demokrasi anlayışlarının işlerlik kazanabilmesi için, uzlaşılı kültürünün gelişmiş olması ve toplumsal örgütlenmenin sağlanmış olması da gerekmektedir (Gökçe, 2003: 218). Yönetişim mantığı içerisinde katılım yalnız siyasal sistemle ilgili bir sorun değil, daha çok yurttaşla ilgili bir sorundur. Yurttaş katılabildiği ölçüde iyi ya da nitelikli bir yurttaşdır. Katılım aynı zamanda yurttaş olmanın önemli bir ölçütü ve göstergesidir (Çukurçayır, 2002: 22).

Çalışmada il belediyelerinin stratejik planlarının katılım boyutu açısından değerlendirilmesi amaçlanmış olup, bu kapsamda 46 il belediyesinin stratejik planları incelenmiştir.⁵ Büyükşehir belediyeleri kapsam dışında tutulmak suretiyle, 25 iktidar, 21 muhalefet partisi belediyesi incelenmiştir. Stratejik planlar incelenirken planların katılıma ait verileri dikkate alınmıştır. Katılıma yönelik inceleme yapılırken planların bütünü gözden geçirilmekle birlikte çalışmada planların ana başlıklarını oluşturan; (a) başkan sunuşu, (b) misyon, vizyon ve temel ilkelerinde katılım, (c) güçlü yön, zayıf yön, fırsat ve tehditlerde katılım (GZFT analizi), (d) stratejik amaç ve hedeflerde katılım ve (e) katılıma yönelik bildirimlerde bütçe ilişkilerinin olup olmadığı incelenmiştir.

3.1. Sunuş/Giriş Bölümünde Katılım

Bilindiği üzere stratejik planlar belediye başkanlarının giriş ya da sunuş başlığı ile başlar. Yerel yönetim biriminin başı olan belediye başkanının katılımcılığa yaptığı vurgu belediyenin çalışma felsefesi ve değerleri hakkında da ipucu vermektedir. Buna göre, incelenen 46 stratejik planın 18'inde belediye başkanlarının sunuşlarında katılımcılık kavramına yer vermediği görülmüştür.

⁵ İncelenen il belediyelerinin 25 tanesi iktidar partisi belediyesidir: Adıyaman, Afyon, Aksaray, Amasya, Bingöl, Bolu, Çankırı, Çorum, Denizli, Düzce, Elazığ, Hatay, Kırşehir, Kütahya, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Nevşehir, Niğde, Rize, Tokat, Trabzon, Karaman, Kırıkkale, Yozgat. Muhalefet Belediyeleri ise şunlardır: Aydın- CHP, Çanakkale-CHP, Edirne- CHP, Giresun- CHP, Kırklareli- CHP, Muğla-CHP, Zonguldak-CHP, Ordu-DSP, Siirt-DTP, Van-DTP, Şırnak-DTP, Hakkari-DTP, Şanlıurfa-Bağımsız, Balıkesir-MHP, Isparta-MHP, Kastamonu-MHP, Uşak-MHP, Bartın-MHP, Osmaniye-MHP, Sivas-BBP, Yalova-DP.

Tablo 1: Sunuş-Giriş Bölümünde Katılım

Konu	İktidar Bel.	Muhalefet Bel.	Top. Bel. Sayısı
Katılımcılık kavramına bir cümle ile yer veren belediye başkanı	9	11	20
Katılımcılık kavramına birden fazla cümle ile yer veren belediye başkanı	5	3	8

İncelenen stratejik planlarda belediye başkanlarının katılımcılık yaklaşımlarını genel olarak tanımlarsak; *Katılımcılık; tüm dünyada ve ülkemizde toplumsal yapı ve ilişkileri derinden etkileyen hızlı bir değişim ve dönüşümün yaşandığı, bu süreç içerisinde geleneksel temsil yönteminin yeterli olmadığı, dolayısıyla daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda şeffaflık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği günümüzde, bürokratik kültürden vatandaş odaklı kamu hizmeti kültürüne geçerek karar sürecinin vazgeçilmezlerinden olan hemşerilerin karar alma süreçlerine etkin biçimde katılımlarının sağlanmasıdır.*

Başkan sunuşlarında dikkat çeken husus katılımın; “belediye kaynaklarından daha etkin ve verimli düzeyde yararlanmak, çağın değişen değerlerine uyum sağlamak” gibi amaçlar için gerçekleştirilmesine yönelik ifadedir. Planın “sürdürülebilir, şeffaf, katılımcı yönetim anlayışıyla hazırlandığı” gibi ifadelerin genel olarak en çok vurgu yapılan kavramlar olduğu görülmektedir. Fakat bunun hangi yöntemlerle gerçekleştirileceği konusunda bir bilgi bulunmamaktadır. Belediyelerin stratejik planlarında katılımcılık, yalnızca “katılımcı yönetim anlayışı” gibi ifadelerle dile getirilmekten çok, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar gibi yönetime katılımı sağlanması istenen aktörlere ve katılımın artırılmasında kullanılması planlanan araçlara da değinilerek ele alınmıştır.

3.2. Misyon, Vizyon, Temel İlkelerinde Katılım

Bryson’a göre (1988: 93) bir örgütün misyon, vizyon ve temel ilkelerini belirlemeden önce, kendisi dışındaki otoritelere/dış çevrelere karşı tam olarak ne yapması veya yapmaması gerektiğini bilmesi gerekmektedir. Bu gereklilikler kurumların veya şirketlerin kuruluş sözleşmelerinde, yönetmeliklerinde ve yasalarda belirtilmiştir. Böylece örgütün misyonunu belirlemek çok daha kolay olacaktır. Devlet Planlama Teşkilatı Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzunda *misyon*, bir kuruluşun/kurumun varlık sebebi olarak sayılmış ve bunun kurumun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda yasal düzenlemelerle kuruluşa verilmiş olan görev ve yetkiler belirlenmeli, hizmet sunulan kişi ve kurumlar tespit edilmeli ve sunulan hizmet ve ürünler tanımlanmalıdır. Aynı belgede *vizyon* uzun vadede nelerin yapılmak istendiğinin güçlü bir anlatımı olarak tanımlanmış ve kurumun ideal geleceğini sembolize etmesi gerektiği belirtilmiştir. Vizyon bildiri kurumun ulaşmayı arzu ettiği geleceğin ideal ve gerçekçi bir ifadesi olarak tanımlanmaktadır. *Temel değerlerin* de kurumun kurumsal ilkeleri ve

davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade ettiği belirtilmektedir. Kurumun vizyon, misyon ve kurumsal kimliğinin gerisinde temel değerler ve inançlar bulunmaktadır.

Misyon bu belirgin amacı ifade etmektedir. Ayrıca, her zaman gerekli ve mümkün olmamakla birlikte misyonu, “vizyon” ile genişletmek faydalı olacaktır. Vizyon olmadan örgüt üyeleri misyonu nasıl yerine getirecekleri konusunda kafa karışıklığı yaşayabilmektedirler. Diğer bir deyişle misyon bir örgütün amacını veya neyi neden yapması gerektiğini ortaya koymakta; vizyon ise misyonunu yerine getirmesi için o örgütün nasıl olması ve nasıl hareket etmesi gerektiğini ortaya koymaktadır (Bryson, 1988:95-96).

Nitekim bütün il belediyeleri stratejik planlarında öncelikli olarak kamusal yetkilerine yer vermiş, ardından misyon, vizyon ve temel ilkelerini belirlemişlerdir. Öte yandan incelenen 46 belediyenin yaklaşık yarısının (22) vizyon, misyon ve temel ilkelerinde katılımcılık yer almaktadır. Ancak kullanılan ifadelerdeki benzerlik ve çalışmanın sonraki bölümlerinde detaylı olarak ele alınacak olan stratejik amaç, hedef ve faaliyetlerle katılımcılığın sağlanması için izlenmesi düşünülen yollar incelendiğinde ortaya çıkan sonuçlar, katılımcılığın temel ilkeler arasında listelenmesinin yalnızca önceden belirlenmiş teknik bir formata uyma çabası olabileceğini akla getirmektedir. Temel ilkelerinde katılımcılığa yer veren belediyelerin sayısı ise 39’dur.

Tablo 2: Misyon-Vizyon ve Temel İlkelerde Katılım

Konu	İktidar Bel.	Muhalefet Bel.	Top. Bel. Sayısı
Misyonda katılım	12	10	22
Vizyonda katılım	10	8	18
Temel ilkelerde katılım	21	18	39

Gerek iktidar gerekse muhalefet partilerinin belediyelerinin misyon, vizyon ve temel ilkelerinde katılıma ilişkin kullandıkları temel kavramlar; “yönetimde şeffaflık”, “katılımcı bir yönetim”, “katılımcı demokrasi”, “vatandaş ve belediye işbirliği” gibi benzer ifadelerle sınırlı kalmıştır. Misyon ve vizyon beyan etmenin kurumun güçlü ve zayıf yönlerini, fırsat ve tehditlerini (GZFT) iyi analiz etmesi ile mümkün olacağı ileri sürülmektedir. GZFT analizi yapmak ve etkili stratejiler belirlemek için de paydaş analizi yapılması önemlidir. Çünkü stratejik plan mantığına göre kurumların başarısı ancak onların ilişkide olduğu paydaşların memnuniyeti ile mümkün olacaktır.

3.3. Güçlü Yön, Zayıf Yön, Fırsat ve Tehditlerde Katılım (GZFT Analizi)

Yönetim, örgütün iç ve dış çevreleri hakkında topladığı ham bilgilerden örgütün çevresinin genel bir resmini çizmektedir. Bu bakımdan GZFT analizi, örgütün faaliyette bulunduğu çevreyi anlamak ve yönetmek üzere topladığı bilgileri kullanarak sistematik olarak kendisini değerlendirmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu değerlendirmeler çoğunlukla kişisel yargılardan, anlayıştan etkilenir. GZFT analizi ile örgüt iç çevresinde sahip olduğu üstün ve zayıf noktaları ve dış çevresinden kendisine yönelen

fırsat ve tehditleri değerlendirebilmekte, bu sayede örgüt çevresinde yer alan faktörlerin en önemlilerini belirleyebilmektedir (<http://www.swotanalizi.com/>).

Çalışma kapsamında incelenen stratejik planlarda katılımcılığın güçlü ya da zayıf yönler arasında listelenip listelenmediği ve ne şekilde listelendiği değerlendirildiğinde dikkate değer sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Planlar incelendiğinde 46 belediyeden 12'si iktidar ve 16'sı muhalefet partilerinden olmak üzere 28 belediyenin katılımcılığa güçlü yönlerinde yer verdiği görülmektedir. Güçlü yönlerde katılım kent konseyinin kurulmuş ya da kurulma faaliyetlerine başlanmış olması şeklinde belirtmektedirler. Ayrıca güçlü yönlerde katılımı kurum kültürünün bir parçası olarak üniversiteler, sivil toplum örgütleri ve diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliğinin varlığı bağlamlarında listelenmiştir.

46 belediye içinde katılımcılığı zayıf yönleri arasında listeleyen belediyelerin sayısı ise 9'dur. Bunların 5'i iktidar 4'ü ise muhalefet partisi belediyeleridir. Zayıf yönlerde genellikle belediyenin karar alma süreçlerinde katılım eksikliği, kentlilik bilincinin oluşturulamaması, kurumlar arası iletişim eksikliği, belediye tarafından yapılan hizmetlerin halka yeterince tanıtılmaması ve kent bilgi sisteminin olmaması bağlamında ele alınmıştır.

Tablo 3: GZTF Analizinde Katılım

Konu	İktidar Bel.	Muhalefet Bel.	Top. Bel. Sayısı
Güçlü yönlerde katılım	12	16	28
Zayıf yönlerde katılım	5	4	9
Tehditlerde katılım	1	2	3
Fırsatlarda katılım	5	8	13
Katılımcılığı zayıf yönü olarak belirten belediyelerden stratejik amaç ve hedeflerinde katılımcılığa yer verenler	5	2	7
GZTF analizinde iktidar/muhalefet partisinden olmanın belirtilmesi	4	3	7

Bu noktada stratejik planlamada katılımcılığı zayıf yönler arasında belirten belediyelerin planlarında buna yönelik hedefler ortaya koyması gerekmektedir. Çünkü katılım eğer zayıf yön ise, bu zayıf yönün giderilmesine yönelik somut adımlar olarak stratejik amaç, hedef ve faaliyetlerde zayıflığı ortadan kaldıracak önlemler belirtilmeli ve bu konu için bir bütçe ayrılmalıdır. Bakıldığında, katılımcılığı zayıf yönü olarak listeleyen 9 belediye içinde 7'sinin amaç ve hedeflerinde katılımcılığa yer verdiği görülmektedir.

3.4. Stratejik Amaç ve Hedeflerde Katılım

Stratejik amaçlar belirli bir zaman diliminde kuruluşun ulaşmayı hedeflediği kavramsal sonuçlardır. Stratejik amaçlar ve hedefler stratejik

planlama sürecinde kuruluşun “Nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusuna cevap vermektedir. Stratejik amaçlar; misyon, vizyon ve ilkelerle uyumlu olmalı, kuruluşun misyonunu yerine getirmesine katkıda bulunmalı, iddialı, gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır. Hedefler ise stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya konulan spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Stratejik amaçların aksine, hedefler sayısal olarak ifade edilirler ve daha kısa vadeyi kapsarlar. Bir stratejik amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilmektedir (<http://www.20.uludag.edu.tr>).

İncelenen 46 belediyeden 43’ü stratejik amaç ve hedeflerinde katılıma yönelik politikalara yer vermiştir. Bu belediyelerin bazıları katılımcılığı tüm plan boyunca çok yönlü ele alırken, bazı belediyeler ise sadece kültürel ve sportif aktiviteler düzenlemeyi, çeşitli sosyal yardımları katılıma yönelik temel ilkeler olarak değerlendirmiştir. Oysa katılım çeşitli hizmetlerden yararlanma değil, bizzat bu hizmetlerin oluşturulmasında karar vericiler arasında olmak demektir. Örneğin; bir il katılımcılığı sağlamaya yönelik hedefini yıl içerisinde belirli bir oranda kültürel aktivite düzenlemek şeklinde koyduğunda, önemli olan bunların ne tür kültürel aktiviteler olacağı konusunda vatandaşın/ilgili paydaşların görüşünü almaktır.

Tablo 4: Stratejik Amaç ve Hedeflerde Katılım

Konu	İktidar Bel.	Muhalefet Bel.	Top. Bel. Sayısı
Stratejik amaç ve hedeflerde katılım	22	21	43
Stratejik amaç ve hedeflerinde katılımcılığa yer veren belediyelerden bu konuda faaliyet öngörenler	20	21	41

Kurumlar paydaşları ile birlikte belirleyeceği stratejik amaçlar ile ileride olmak istedikleri büyük resmi ve onların stratejik amaçlarına ulaşmalarını sağlayacak stratejik hedefler temel faaliyet boyutlarında yine katılımçı şekilde oluşturulmalıdır. Stratejik plan dokümanı ile bir misyon, vizyon bunlara bağlı amaç ve hedefler belirlenirken ve beklentiler geleceğe dair öngörülere dönüştürülmeye çalışılırken, faaliyet raporu dokümanında ise kamuoyuna doğrudan, müdürlükler nezdinde güvence beyanı ile doğruluğu tartışılmaz gerçekleşme ve istatistik veriler sunulmalıdır (<http://www.metaformltd.com/>, 2012). Belediyeler de stratejik planlarında geleceğe dair beklentilerini faaliyetler yoluyla somutlaştırmalıdır.

Stratejik amaç ve hedeflerinde katılımcılığa yer veren 43 belediyeden 41’i bu amaç ve hedeflere yönelik faaliyet öngörmüştür. Belediyeler genel olarak; anket ve toplantı düzenlemek, raporlama yapmak, çeşitli festivaller ve kültür, sanat, spor etkinlikleri düzenlemek, kent bilgi sistemi oluşturmak, teknolojik altyapıyı geliştirerek web üzerinden tanıtım, anket uygulamak ve bilgi, istek ve şikâyet paylaşımını sağlamak yoluyla amaç ve hedeflerine yönelik faaliyetler sıralamışlardır. Örneğin bir belediye kurum içi otomasyonu sağlamak ve kurum dışı paydaşlarla online bağlantıyı sağlamak amacı ile kentin değişik bölgelerinde kablosuz internet hizmeti

sunmayı hedef olarak gösterirken buna ilişkin bir faaliyet, faaliyet planında yer almamıştır.

Yapılan analizler doğrultusunda belediyelerin katılımcılığa ilişkin faaliyetlerini şu şekilde gruplandırmak mümkündür:

1- İç ve dış paydaş katılımını sağlamak

- Kent konseyi faaliyetleri
- Mahalle meclisleri faaliyetleri
- Periyodik toplantılar (halk günü, ev, kahvehane, esnaf ziyaretleri)

2- Kurum içi katılımı sağlamak

- Düzenli toplantılar (daire müdürlükleri arasında, personel ile)
- Hizmet içi eğitim faaliyetleri
- Kültürel, sportif etkinlikler

3- Kentlilik/hemşehrilik bilinci oluşturma/geliştirme yoluyla katılımı sağlamak

- Teknolojik olanaklar yoluyla tanıtım ve duyuru faaliyetleri
- Gönüllü katılım faaliyetleri
- Çeşitli festival ve etkinlikler

Stratejik amaç ve hedeflerinde katılımcılığa yer veren 43 belediyenin en çok vurguladığı konular arasında e-belediyecilik faaliyetleri, kültürel ve sanatsal etkinliklerle katılımı sağlamak ve üniversite, STK gibi diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve ortak çalışmalar yapmak gelmektedir. İncelenen belediyelerin hepsi katılımı sağlamak üzere teknoloji kullanımını öngörmektedirler. 34 belediye katılımcılığı ifade eden faaliyetleri arasında diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliğine yer vermiştir. Yine bir o kadar vurgulanan katılımcılık faaliyeti kent konseylerine yöneliktir. İktidar ve muhalefet belediyelerinde eşit sayıda olmak üzere toplamda 26 belediye kent konseyi oluşturulması ve bu konseylerde katılımın sağlanması yönünde faaliyetler öngörmüşlerdir.

Mahalle meclisleri kentsel politika yapımına halkın katılımını sağlama konusunda kritik önemdedir. Kenttaşın en yakın yaşam alanına yönelik sosyal, ekonomik, fiziki, vs. değişiklikler konusunda fikir beyan etmesi ve bu politikaları etkilemesi gerçek anlamda katılımın sağlandığının en temel göstergelerinden biridir. Bu bağlamda stratejik amaç ve hedeflerinde katılıma yer veren 43 belediyeden 6'sı iktidar, 3'ü muhalefet belediyesi olmak üzere toplamda yalnızca 9 belediye mahalle meclislerinin kurulması faaliyetini öngörmüştür. Bunun yanı sıra birtakım belediyeler mahalle muhtarları ile görüşmeler yapılacağını bildirmişlerdir. Mahalle meclislerinin yanı sıra belediyeler periyodik olarak esnaf, kahvehane ve ev ziyaretleri düzenleyerek halkın dilek, istek ve şikâyetleri ve önerilerini almayı

öngörmüşlerdir. Belediyelerin ev ziyaretleri yaparak ev kadınlarının görüşlerini almasını katılım olarak değerlendirmek mümkün olmasa da yerel politika hakkında fikir sahibi olmak açısından önemlidir. Bununla birlikte bazı belediyelerin sadece esnaf ve kahvehane ziyaretleri yaparak katılımı gerçekleştirdiğine yönelik bildirimleri bu belediyelerin toplumsal cinsiyete ne kadar duyarlı olduklarının göstergesi olmaktadır. Bu konuda bir belediye kadınların yerel karar alma süreçlerine katılımlarını sağlama ve gündelik yaşam koşullarını iyileştirme adına “kadın-erkek eşitliği komisyonu”nun kurulmasını hedef olarak bildirmiştir.

Bunun yanı sıra birçok belediye engellilere yönelik faaliyetler öngörürken, bu faaliyetler engellilerin siyasal karar alma mekanizmalarına katılımını belirleyen faaliyetler değildir.

İncelenen planlardan 17’sinde belediye faaliyetlerinde gönüllü katılıma yer verilmiştir. Belediyelerin gönüllü katılım olarak bildirimleri daha çok kentlilik ve çevre bilincini artırmaya yönelik çöp toplama, temizlik, trafik, sosyal işler gibi alanlarda faaliyetlerdir.

Kentsel rantların dağıtımında yerel politik kararlara katılım daha önemli hale gelmektedir. Bu bağlamda imar ve fen işlerine yönelik faaliyetlerde kenttaşla ortak bir akıl üzerinden hareket edilmesi katılımın önemli bir göstergesidir. İncelenen belediyelerden bazıları kentsel dönüşüm ve yeni yerleşim bölgeleri ile ilgili toplantılarda hemşehrilerin görüşlerini almayı bir katılım yöntemi olarak değerlendirmişlerdir.

Tiyatro, yarışma, spor ve sanat etkinlikleri gibi kültürel etkinlikler belediyelerin kentlilik bilincini geliştirme yoluyla katılımı sağlamakta en çok kullandıkları araçlar arasındadır. 27 belediye kültürel etkinliklere faaliyetlerinde yer vermiştir.

Kurum içi katılım faaliyetleri yine oldukça önemli sayılacak katılım faaliyetlerindedir. İncelenen belediyelerden 12 belediye geniş anlamda kurumsal katılıma yönelik faaliyetlere yer vermiştir. Belediyelerin stratejik planlarında genel olarak kurumsal katılım faaliyetleri; düzenli olarak yapılan toplantılar, hizmet içi eğitim faaliyetleri ve kurum içinde düzenlenen kültürel, sportif ve sanatsal etkinlikler şeklinde öngörülmüştür.

Tablo 5: Amaç ve Hedeflere Yönelik Faaliyetlerde Katılım

Katılımcılığı İfade Eden Faaliyetler	İktidar Bel.	Muhalefet Bel.	Top. Bel.Sayısı
Kent konseyi kurulması/faaliyetleri	13	13	26
Gönüllü katılım	11	6	17
Kurumsal katılım	8	4	12
Üniversiteler ve STK’larla işbirliği	18	16	34
Kültürel etkinlikler	15	12	27
Mahalle meclisleri	6	3	9
Toplum merkezleri/Beyaz Masa	4	3	7
Kentsel dönüşüm	1	-	1
E-belediye	12	1	13

3.5. Stratejik Planlarda Katılım Bütçe İlişkisi

Stratejik planlama yapılmasının temel nedeni esasında yapılacak faaliyetlerin bütçelendirilmesi, bu vesile ile de şeffaf ve hesap verebilir belediyeçiliğin sağlanmasıdır. Belediyelerin stratejik plan yapma yükümlülüğü de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesine göre, belediyeler araç, gereç, yol, altyapı vb teknik, fiziksel ihtiyaçlara yönelik hizmetlerini ayrıntılı biçimde bütçelendirirken, sosyal ve kültürel etkinliklerini aynı oranda ayrıntılı olarak bütçelendirmemektedirler. Yapılan incelemede toplam 8 belediye ayrıntılı bir şekilde katılımçılık faaliyetlerini bütçelendirirken geriye kalan belediyeler ise genel olarak gelir-gider tablolarına veya teknik faaliyetlerin yer aldığı mali tablolara yer vermiştir.

Tablo 6: Katılım Faaliyetlerinin Bütçelendirilmesi

Konu	İktidar Bel.	Muhalefet Bel.	Top. Bel. Sayısı
Ayrıntılı bütçelendirme	2	6	8

3.6. Paydaş Analizinde Paydaşları Arasında Vatandaş/Hemşehrilerine Yer Verme

Stratejik planların hazırlanmasında paydaş analizi iyi yönetim uygulamasının temel taşıdır. Yönetişim belediyelere, geleceğe yönelik kararlar alırken kendi başına karar almaktansa, bu hizmetlerden yararlanacaklarla birlikte karar almasını öngörmektedir. Temel karar vericiler/paydaşların destek ve sorumlulukları son derece önemlidir, fakat sürece erken bir aşamada katılmaları çok daha önemlidir. Planlama çalışmaları esnasında paydaşlar can alıcı bilgiler sunabilmekte, planın meşruiyeti, personel görevlendirme, bütçe veya toplantı mekânı gibi kritik kaynakları da sağlayabilmektedirler (Bryson, 1988: 73).

Paydaş olarak dikkate alınacak en küçük unsur insandır. Bu anlamda kurum ve kuruluşların katılımının yanı sıra kentte bireylerin doğrudan paydaş olarak ele alınması geleceğe yönelik hizmetlerin oluşturulmasında farklı ihtiyaçlara sahip bireylerlere de söz hakkı verilmesi demektir. İncelenen belediyelerden 19'u paydaş analizinde vatandaşlara doğrudan yer vermiştir.

Tablo 7: Paydaş Analizinde Hemşehrilere Yer Verme

Konu	İktidar Bel.	Muhalefet Bel.	Top. Bel. Sayısı
Paydaş analizine yer veren	9	10	19
Paydaş analizine yer vermeyen			27

Tablo 8: Belediye Müdürlüklerinde Katılım

Belediye Müdürlükleri	İktidar Belediyesi	Muhalefet Belediyesi	Toplam Belediye Sayısı
Yazı İşleri	4	3	7
Mali Hizmetler	3	1	4
İnsan Kaynakları ve Eğitim	3	2	5
Özel Kalem	9	6	15
İmar ve Şehircilik	3	4	7
Hukuk İşleri	1	-	1
Kültür ve Sosyal İşler	7	10	17
Strateji Geliştirme	2	-	2
Ulaşım Hizmetleri	2	0	2
Fen İşleri	3	3	6
Destek Hizmetler	7	5	12
Basın ve Halkla İlişkiler	7	10	17
Bilgi İşlem	5	1	6
Tüm Birimler	1	2	3

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Demokrasi, yerel özerklik ve katılım olguları arasında doğrudan ilişki bulunmakta ve yerel yönetimler açısından bu üç olgu birbirini tamamlamaktadır. Temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye, geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde demokrasinin işlerliği bakımından yurttaşın yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama sürecine etkin katılımı önem taşımaktadır. Bu amaçla bürokrasi, sivil toplum ve özel sektör temsilcilerinin birlikte yönetmesi anlamına gelen yönetim kavramının da en önemli unsurlarından biri de katılım olmuştur.

Siyasal ve yönetsel katılım olarak iki farklı katılım türünden söz edilse de bu iki katılım türü aslında iç içedir. Biri olmadan diğ erinin varlığı söz konusu olamaz. Yerel özerklik bakımından ise yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasındaki ilişki ve yerel yönetimler ile yerel halk arasındaki ilişki ö ne çıkmaktadır. Yerel özerklik ile bir yandan merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi sınırlandırılmaya diğ er yandan yerel halkın yerel yönetimlerin karar ve uygulamalarına katılım yollarının ve yöntemlerinin geliştirilmesine çalışılmaktadır. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde Osmanlı'dan bu yana süren merkeziyetçi yapının 2000'li yılların başlarında gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarıyla kısmi de olsa çözüldüğü anlaşılmaktadır. Türkiye'de belediye yönetimine yurttaşların katılımını düzenleyen 5393 sayılı Kanun'da ihtisas komisyonları, kent konseyleri, mahalle yönetimi, gönüllülük, stratejik planlama ve acil durum planlarının hazırlanması gibi konularda sivil toplum örgütleri ve yurttaş katılımına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Torlak ve Önez'e göre (2005: 666-672), yeni düzenleme etkin bir katılım mekanizmasından çok, vatandaşa şikâyet etme olanağı veren dar kapsamlı bir katılım sistemi sunmakta, bilgi dağıtım araçları belirsiz kalmakta, katılım hakkının kullanımına ilişkin düzenleme eksiklikleri bulunmakta, katılım,

danışma ve görüş bildirme ile sınırlı tutulmakta, karar alma sürecine doğrudan katılıma izin verilmemekte, meslek kuruluşlarının belediye üzerindeki etkileri hafifletilmekte, örgütlü olmayan kesimin katılımına ilişkin araçlar geliştirilmemektedir. Ancak bu düzenlemeler, katılımcı demokrasi, bilgi edinme hakkı ve açıklık açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunuyla planlama literatürümüze giren ve nüfusu 50.000'den fazla olan belediyelerin hazırlamak zorunda oldukları yeni yönetim anlayışının ilke ve tekniklerinden biri olan stratejik planlar aslında belediyelerin nasıl yönetileceğini gösteren rehberlerdir. Bundan dolayı 46 il belediyesi tarafından hazırlanmış olan stratejik planlar incelenmiş ve bu planlara atfedilen öneme karşın belediyelerin, yönetime halkın katılımı konusunda yeterince istekli davranmadıkları anlaşılmaktadır. Çalışma kapsamında, büyükşehir belediyeleri kapsam dışında tutulmak suretiyle, 25 iktidar, 21 muhalefet partisi belediyesi incelenmiştir. Stratejik planlar incelenirken planların katılıma ait verileri dikkate alınmıştır. Katılıma yönelik inceleme yapılırken planların bütünü gözden geçirilmekle birlikte çalışmada planların ana başlıklarını oluşturan; (a) başkan sunuşu, (b) misyon, vizyon ve temel ilkelerinde katılım, (c) güçlü yön, zayıf yön, fırsat ve tehditlerde katılım (GZFT analizi), (d) stratejik amaç ve hedeflerde katılım ve (e) katılıma yönelik bildirimlerde bütçe ilişkilerinin olup olmadığı incelenmiştir. Çalışmada şu bulgulara ulaşılmıştır:

1. 46 stratejik planın 18'inde belediye başkanlarının sunuşlarında katılımcılık kavramına yer vermediği görülmüştür.

2. İncelenen 46 belediyenin yaklaşık yarısının (22) vizyon, misyon ve temel ilkelerinde katılımcılık yer almaktadır. Temel ilkelerinde katılımcılığa yer veren belediyelerin sayısı ise 39'dur.

3. 46 belediyeden 12'si iktidar ve 16'sı muhalefet partilerinden olmak üzere 28 belediyenin katılımcılığa güçlü yönlerinde yer verdiği görülmektedir. 46 belediye içinde katılımcılığı zayıf yönleri arasında listeleyen belediyelerin sayısı ise 9'dur.

4. İncelenen 46 belediyeden 43'ü stratejik amaç ve hedeflerinde katılıma yönelik politikalara yer vermiştir.

5. Toplam 8 belediye ayrıntılı bir şekilde katılımcılık faaliyetlerini bütçelendirirken geriye kalan belediyeler ise genel olarak gelir-gider tablolarına veya teknik faaliyetlerin yer aldığı mali tablolara yer vermiştir.

6. İncelenen belediyelerden 19'u paydaş analizinde vatandaşlara doğrudan yer vermiştir.

Bir yandan merkezi yönetimden yerel özerklik talep ederken aynı zamanda yerel özerkliğin öbür yanı olan belediye-hemşehri ilişkisindeki katılımın biçimsel bir düzenlemeyi andırması önemli bir çelişki olarak değerlendirilmelidir. Bu nedenle belediye yönetimine halkın katılımının en azından yasalarda öngörüldüğü biçimde sağlanması bile önemli olacaktır. Kaldı ki yasal düzenlemelerin ötesinde katılımcılık kültürünün geliştirilmesi ve onu önceleyen temel haklar ve özgürlükler ile sosyal ve ekonomik haklar alanında da bir mesafenin kat edilmesi gerekmektedir. Bu durum katılım

kavramının tek başına yeterli olamayacağını da göstermektedir. Aksi takdirde katılım olgusu yalnızca biçimsel bir düzenleme olarak kalacaktır.

KAYNAKÇA

1. ALODALI, Fatih, Erdal Arslan ve Okan Mete (2004), “Yerel Yönetişim ve Yönetişimden Beklentiler”, *Yerel Yönetimler Kongresi: Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi, Biga İİBF, Biga-Çanakkale, s. 141-146.
2. AKDOĞAN, Argun (2005) “Belediye Kanunu’nda Stratejik Planlama”, *YAYED, Memleket Mevzuat*, Sayı 1, s. 34-35.
3. AKSOY, Şinasi (1998), “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 7, Sayı 1, TODAİE, s. 3- 13.
4. AZAKLI, Sedat (2012), “Belediyelerde Stratejik Planlama Sürecinde Paydaş Analizinin Önemi”, [http://: www.e-akademi.org/makaleler/sazakli-1.htm](http://www.e-akademi.org/makaleler/sazakli-1.htm), (erişim tarihi 02.06.2012)
5. BİLGİÇ, Veysel K. (2005), “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, Edt: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 201-213
6. BİLGİN, Nuri, Melek Göregenli (2002), “Kentsel Katılım ve Çoğulculuk”, Edt: Ferzan Yıldırım, *Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne*, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, s. 51-64.
7. BOZLAĞAN, Recep (2008) “Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkisi”, Edt: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın, Ankara, s. 1-28.
8. BRYSON, John M. (1988), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, San Francisco.
9. ÇUKURÇAYIR Akif (2005), “Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset: Yönetişim ve Yerel Alanda Yararlanılabilecek Olan Diğer Yöntemler”, Edt: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 213-234.
10. ÇUKURÇAYIR, Akif (2007), “Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar”, Edt: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 374-392).
11. DAHL, Robert A. (2001), *Demokrasi Üstüne*, Çev: Betül Kadioğlu, Phoenix, Ankara.

12. DEMİR, Ömer, Mustafa Acar (1997), *Sosyal Bilimler Sözlüğü*, Vadi Yayınları, Ankara.
13. EKİZ, Cengiz, Ali Somel (2005), “Türkiye’de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişmesi”, *Tartışma Metinleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, No.81.
14. ERTEN, Metin (1999), *Nasıl Bir Yerel Yönetim*, Anahtar Kitabevi, İstanbul.
15. ERYILMAZ, Bilal (2011), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
16. GERAY, Cevat (2006), “Kent Konseyleri Üzerine Görüşler”, *Memleket Mevzuat*, Cilt 2, Sayı 15, s. 19-25.
17. GÖKÇE, Gülise, (2003), “Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma”, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, (ed.) M. Akif Çukurçayır-Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, s. 205-225.
18. GÖKTÜRK, Atilla, Sultan Kavili (2000), “Yerel Gündem 21 ve Katılım” Yay. Haz: Birgül Ayman Güler ve Ayşegül Sabuktay, *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE, Ankara, s. 237-250.
19. GÖRMEZ, Kemal (2000), “Demokratikleşme Açısından Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri”, *GÜ İİBF Dergisi*, 4/2000, s. 81-88.
20. GÖYMEN, Korel (2010), “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim”, *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, Boyut Yayınları, İstanbul.
21. GÜLER, Mahmut vd., (2006), “Küresel Gelişmeler ve Stratejik Planlama: Edirne Belediyesi Örneği”, *Memleket Mevzuat*, C.2, S.17, Ankara, s. 10-18.
22. GÜLER, Birgül Ayman (2010), *Kamu Yönetimi-Yapı*, İmge Yayınevi, Ankara.
23. GÜZELSARI, Selime (2003), “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, s. 17-34.
24. KAPANİ, Münci (2003), *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
25. KELEŞ, Ruşen (2009), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
26. KÖSECİK, Muhammet, Hüseyin Özgür (2005), “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, Edt: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 1-20.
27. METAFORM (2012), “Stratejik Plan, Performans ve Faaliyet”, http://www.metaformltd.com/eng/?page_id=1269, 25.05.2012.

28. NALBANT, Atilla (1997), *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, YKY, İstanbul.
29. ÖKMEN, Mustafa (2008), “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması” (Edt: Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın, Ankara, s. 45-85.
30. ÖNER, Şerif (2005), “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu Süreci” Edt: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 57-88.
31. ÖVGÜN, Barış (2009), “Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya”, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, A.Ü. S.B.F. Yayın No: 598, s. 145-163.
32. PALABIYIK, Hamit (2003), “Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar”, Edt: Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Çizgi Kitabevi, Konya, s. 225-279.
33. PARLAK, Bekir (2005), “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri” Edt: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 175-200.
34. SARAN, M. Ulvi (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayınları, Ankara.
35. Swot Analizi (2012), <http://www.swotanalizi.com/>, 25.05.2012.
36. Uludağ Üniversitesi (2012), “Stratejik Planlama”, <http://www20.uludag.edu.tr/~kurullar/GPK/StratejikPlanlamaSunusu.ppt#321,56,5018> sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 05.05.2012.
37. TEKELİ, İlhan (1990), *Modernite Aşılırken Siyaset*, İmge Kitabevi, Ankara
38. TOKSÖZ, Fikret (2008), *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV Yayınları, İstanbul
39. TOPRAK, Zerrin (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimler-Yapılanma-Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri”, <http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/TURKIYE'DE%20YEREL%20YONETIMLER%20YAPILANMA.pdf>, 25.05.2012.
40. TORLAK, Evinç, Zuhâl Önez (2005), “Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21’e Bakış”, Edt: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 649-674.
41. YÜKSEL, Fatih (2005), “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, Edt: Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, *Yerel*

Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 275-296.

Ek-1: İncelenen Stratejik Planlarda Katılım Veri Analiz Şablonu

1. Kaç belediye başkan sunuşu/giriş bölümünde katılımcılığa yer vermiştir?
2. Kaç belediye temel ilkelerinde katılımcılığa yer vermiştir?
3. Kaç belediye misyonunda katılımcılığa yer vermiştir?
4. Kaç belediye vizyonunda katılımcılığa yer vermiştir?
5. Kaç belediye katılımcılığı güçlü yönü olarak ifade etmiştir?
6. Kaç belediye katılımcılığı fırsatlarında ifade etmiştir?
7. Kaç belediye katılımcılığı tehditlerinde ifade etmiştir?
8. Kaç belediye katılımcılığı zayıf yönü olarak ifade etmiştir?
9. Katılımcılığı zayıf yönü olarak belirten kaç belediye stratejik amaç ve hedeflerinde katılımcılığa yer vermiştir?
10. Kaç belediye stratejik amaç ve hedeflerinde katılımcılığa yer vermiştir?
11. Stratejik amaç ve hedeflerinde katılımcılığa yer veren kaç belediye bu konuda faaliyet öngörmüştür?
12. Katılımcılığa ilişkin ne tür faaliyetler öngörülmektedir?
13. Stratejik amaç ve hedeflerinde katılımcılığa yer veren kaç belediye bu konuya bütçe ayırmıştır?
14. Belediyelerin hangi müdürlüklerinde katılımcılığa yer verilmiştir?
15. Kaç belediye paydaş analizinde paydaşları arasında vatandaş/hemşerilerine yer vermiştir?

Ek-2: Belediyelerin stratejik planlarında katılma yer verilen bölümler

İl	S 1	S 2	S 3	S 4	S 5	S 6	S 7	S 8	S 9	S1 0	S1 1	S1 2	S1 3	S1 4	S1 5
Adıyaman															
Afyon															
Amasya															
Bingöl															
Bolu															
Çankırı															
Çorum															
Denizli															
Elazığ															
Hatay															
Kırşehir															
Kütahya															
Malatya															
Manisa															
Kahramanmaraş															
Nevşehir															
Niğde															
Rize															

İl	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	S11	S12	S13	S14	S15
Tokat															
Trabzon															
Karaman															
Kırıkkale															
Aksaray															
Düzce															
Yozgat															
Aydın-CHP															
Çanakkale-CHP															
Edirne-CHP															
Giresun-CHP															
Kırklareli-CHP															
Muğla-CHP															
Zonguldak-CHP															
Ordu-DSP															
Siirt-BDP															
Van-BDP															
Şırnak-BDP															
Hakkâri-DTP															
Şanlıurfa-Bağımsız															
Balıkesir-MHP															
Isparta-MHP															
Kastamonu-MHP															
Uşak-MHP															
Bartın-MHP															
Osmaniye-MHP															
Sivas-BBP															
Yalova-DP															