



KATILIMCI BÜTÇELEME ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN 2015-2019 STRATEJİK PLANININ DEĞERLENDİRİLMESİ

THE EVALUATION OF İZMİR METROPOLITAN MUNICIPALITY'S 2015-2019
STRATEGIC PLAN WITHIN THE FRAMEWORK OF PARTICIPATORY BUDGETING
APPROACH

DOI:10.17755/esosder.67307

Ahmet ÖZEN¹

Ayşe ATILGAN YAŞA²

Habip DEMİRHAN³

Öz

Kamu yönetimi anlayışında geliştirilen yeni uygulamalar, hem merkezi hem de yerel düzeyde önemli değişikliklere neden olmuştur. Halkın kendisine en yakın idarelerin faaliyetlerine katılım isteği neticesinde özellikle belediyelerde katılımcı bütçeleme ve stratejik planlamaya dayalı bir yönetim anlayışı geliştirilmiştir. Bu çerçevede belediyelerin stratejik planlarını hazırlarken katılımcı bütçelemeyi esas alması halkın yerel hizmet sunumunda söz sahibi olabilmesini sağlayacaktır. Bu çalışmada, katılımcı bütçeleme anlayışı çerçevesinde geliştirilen stratejik planlama sürecinin gelişimine yer verilerek, İzmir Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 yıllarını kapsayan son stratejik planı katılımcı bütçeleme yönünden değerlendirilmek istenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Katılımcı bütçeleme, Stratejik Planlama, Kent Konseyi

Jel Kodları: H61, H68, H72.

Abstract

The development of new public administration approaches brings out significant changes both on central and local level. As a result of public's demand to participate in local administration activities, an administration based on participatory budgeting and strategic planning has been developed. In this context, taking into account of the participatory budgeting by municipalities while preparing strategic plans will ensure the public's having a say in local service delivery. In this study, by refering the development of strategic planning within the frame of participatory budgeting, an evaluation of İzmir Metropolitan Municipality's final strategic plan which covers the period from 2015 through to 2019, wanted to be done within the context of participatory budgeting.

Keywords: Participatory Budgeting, Strategic Planning, City Council

Jel Codes: H61, H68, H72.

¹Doç.Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, ahmet.ozen@deu.edu.tr

²Arş.Gör., Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, ayse.atilgan@deu.edu.tr

³Arş.Gör., Hakkari Üniversitesi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, habip.demirhan@deu.edu.tr

GİRİŞ

Küreselleşme sürecinin hız kazandığı günümüz dünyasında kamu yönetimi anlayışında daha rekabetçi, kaynak kullanımında etkinliği esas alan, katılımcı ve hesap verilebilir bir sürece girilmiştir. Bu sürecin bütünsel anlamda ifadesi stratejik yönetim ve planlama şeklinde nitelendirilmekte ve ülkemiz dahil birçok ülke bu yönde çeşitli yasal düzenlemelere gitmektedir. Bu tür yasal düzenlemeler gerek merkezi otorite gerekse mahalli otorite nezdinde katılımcı bir anlayışı hedef alan ve kaynak kullanımında etkinliği arzulayan bir nitelikte şekillenmektedir. Nitekim özellikle mahalli düzeyde bunun yansımaları katılımcı bütçeleme şeklinde kendini gösterebilmektedir.

Katılımcı bütçeleme; mahalli düzeyde halkın kendilerini doğrudan ilgilendiren hususlarda doğrudan söz sahibi olmasını ve bu yöndeki bütçeleme sürecinde karar verici olmasını sağlamaya yönelik geliştirilmiş bir bütçelemedir. Bu tür bütçelemenin mahalli düzeyde stratejik yönetim ve planlamadan beklenen etkinliğin sağlanabilmesi için gerekli olduğu söylenebilir. Elbette katılımcı bütçeleme sadece stratejik yönetimin işlerliği için gerekli olmayıp öte yandan bir bölgedeki halk arasındaki sosyo-ekonomik farklılıkların giderilmesi ve demokratik olmayan kararların alınmasını engelleyici bir nitelik de taşımaktadır. Zaten ilk defa bu amaçla Brezilya'nın Porto Alegre şehrinde geliştirilmiştir. Bu kentte yaşanan yoksullukların ve yolsuzlukların önlenmesi amacıyla halkın doğrudan karar alma sürecine katılım esası getirilmiştir. Ancak günümüzde pek çok modern kentte bu tür bir anlayış çeşitli amaçla uygulamaya konulmaktadır. Bu amaçların ortak noktası ise kentteki vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyetini arttırmak ve bu yönde onları daha fazla söz sahibi kılmaktır. Bu kentlerden biri de İzmir'dir.

Türkiye'nin üç büyük kentinden biri ve dört milyondan fazla kişinin yaşadığı İzmir'de halkın memnuniyetini arttırmak için bir dizi çalışma yürütülmektedir. Bu yönde en son 2015-2019 dönemine ilişkin stratejik amaç ve hedefleri kapsayan bir stratejik plan yayınlanmıştır. Bu planda halkın kente yönelik karar alma sürecine katılımcılığına yönelik çeşitli amaç ve hedefler ortaya konulmuştur. Nitekim bu çalışmada öncelikle katılımcı bütçeleme ve stratejik planlama kavramları üzerinde durularak İzmir'in son stratejik planı bu çerçevede değerlendirilmeye tabi tutulacaktır.

1. KATILIMCI BÜTÇELEME ANLAYIŞI

Latince "Bulga"; Fransızca "Bouge", "Bougette" olarak ifade edilen, on yedinci yüzyıldan itibaren İngilizcede "Budget" şeklinde kullanılmaya başlanan "bütçe" kelimesi Fransızcadan Türkçeye geçmiştir (Tügen, 2014:1). Bütçe, gelecek bir dönemde elde edilebilecek gelirleri ve yapılması planlanan harcamaları gösteren belge şeklinde nitelendirilebilmektedir. Katılımcı bütçe ise vatandaşların belirli ölçülerde olsa bile karar verme sürecine katılabildikleri bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Katılımcı bütçeleme anlayışı ile yöneticilerin, bütçesel planlama, koordinasyon ve denetimi daha etkili şekilde yapabilmeleri için halk ve yönetim arasında bir köprü kurulmuş olmaktadır. Türkiye'de katılımcı bütçeleme uygulamaları ise 2005-2007 yılları arasında uygulanan Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi (LAR-I), 2006 yılında İsveç Yerel ve Bölgesel Yönetimler Birliği ile Türkiye Belediyeler Birliği'nin ortaklaşa yürüttüğü Belediyeler Ortaklık Projesi (TUSUNET) ve son olarak da 2009-2011 yılları arasında yürütülen Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi ile hayata geçirilmiştir.

1.1. Katılımcı Bütçeleme Kavramı ve Gelişimi

Kavram olarak İngilizcede “participatory budgeting” ve Portekizcedeki orjinal adıyla “Orçamento Participativo” olarak literatüre giren katılımcı bütçeleme, Katılımcı demokrasi ve yönetim yaklaşımlarının en başarılı örneklerinden biri olarak Brezilya’daki mevcut demokrasinin güçlendirilmesine yönelik çabalar neticesinde ortaya çıkmıştır. 1985 yılında yapılan demokratik reformların ardından kamu yönetiminde yaşanan adam kayırmacılığı, yolsuzluk vb. sorunların çözümüne yönelik olarak katılımcı bütçelemeye ilişkin çalışmalar başlatılmıştır (Özen ve Yontar, 2009:284). Katılımcı bütçeleme, dünyada ilk defa Brezilya’nın Porto Alegre şehrinde 1989 yılında uygulamaya konulmuş olup, vatandaşın katılımı ile doğrudan ve temsili demokrasinin birlikte olduğu, danışmayla birlikte tartışmaya imkan veren, yoksullara yönelik yeniden dağıtıcı olan ve kaynakların tahsisine ilişkin yönetim sürecinin belirlenmesine katılımcıların da dahil olmasını sağlayan bir yönetim yapısını benimsemiştir. Bu yönüyle katılımcı bütçeleme, bir topluluğa üye olmayan vatandaşların da söz haklarının olmasına imkan tanıyan bir anlayıştır.

Katılımcı bütçeleme anlayışı çerçevesinde temsilci olarak halk tarafından belirlenmiş katılımcıların yapacakları öneriler halkın tamamının istekleri ve çıkarları ile paralel olup, doğrudan ve temsili demokrasi aracılığıyla kolayca ifade edilebilecektir. Karar vericiler ise katılımcılar tarafından sunulan girdileri en iyi şekilde değerlendirip çıktılarını elde edeceklerdir (Franklin ve Ebdon, 2005:170). Katılımcı bütçeleme, yerelleşme sürecinin daha ileri bir aşaması olarak da değerlendirilmektedir. Öyle ki yerelleşmede merkezi yönetimden yetki ve kaynak aktarımı söz konusu iken, katılımcı bütçelemede karar verebilme yetkileri kamu idarecilerinden topluma devredilmektedir (Zamboni, 2007:4). Bu yönüyle katılımcı bütçe, yerel yönetim bütçesinin uygulama sürecinde mahallede yaşayanlardan muhtara, sivil toplum kuruluşlarından belediye görevlilerine ve temsil görevini üstlenen seçilmiş meclis üyelerinden ilgili olabilecek diğer sosyal aktörlere kadar bütçe ile ilgili kararların alınması sırasında birlikte çalışılması ve üretilmesi anlamına gelmektedir.

1.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci

Katılımcı bütçeleme sürecine ilişkin temel koşullar, hem yerel hem de merkezi hükümet tarafından geliştirilen programların uygulanabilmesi, seçimle başa gelmiş hükümetlerin ilerici, vatandaş odaklı ve sosyal adalet yönü gelişmiş bir bakış açısına sahip olmaları ile doğrudan ilişkilendirilmiştir (Wampler, 2000:3). Sürece vatandaşlar karar verici konumunda dahil olurken, geçmiş ve gelecek yıllara ilişkin bütçe büyüklükleri, plan ve projelerin finansmanı hakkında tartışma yetkisine de sahiptirler (Ergen, 2012:326). Bu süreçte uygulayıcı konumundaki aktörün de üstlenmiş olduğu görevi yerine getirirken yeni kamu mali yönetim anlayışına sahip olması oldukça önem arz etmektedir. Yeni kamu mali yönetim anlayışının temelinde ise katılımcı, saydam, hesap verebilir, performans odaklı gibi değişkenler yer almaktadır.

Katılımcı bütçe sürecine temel oluşturan bazı aktörler bulunmaktadır. Bunlar başlıca mahalli idareler, vatandaşlar, çıkar ve baskı gruplarıdır. Bu bağlamda katılımcı bütçe aktörleri Şekil 1’de ifade edildiği gibidir.

Şekil 1: Katılımcı Bütçeleme Sürecinde Yer Alan Aktörler

<u>Mahalli İdareler</u>	<u>Vatandaşlar</u>	<u>Çıkar ve Baskı Grupları</u>
<p>Düşük gelirli mahallelerin yatırımlardan ve kaynaklardan daha fazla pay almasını sağlamaktadır.</p> <p>Katılımcı bütçe uygulamasının vatandaşların politik ve sosyal anlayışlarını değiştireceği ve geliştireceğine inanmaktadır.</p>	<p>Katılımcı bütçeleme ile yalnızca seçim dönemlerinde söz sahibi olmamaktadır.</p> <p>İdareyi, idarenin sorumluluklarını, politika ve politika oluşturmayı anlayarak, bu konuda bilgi sahibi olmaktadır.</p> <p>Yasal ve teknik problemlerin çözümünde yerel yönetim ile birlikte çalışma fırsatı bulabilmektedir.</p>	<p>Sivil Toplum Kuruluşları, medya ve iş topluluklarından oluşmaktadır.</p> <p>Mahalli idare birimi gerçekleştirmiş olduğu hizmet ve yatırımlara ilişkin bilgi arzını sağlarken, talep yönünü vatandaşlar ile onların haklarını savunan sivil toplum kuruluşları oluşturmaktadır.</p> <p>Katılımcı bütçe uygulayıcısı ile vatandaş arasında arabuluculuk görevini üstlenir.</p>

Katılımcı bütçeleme sürecinin baş aktörü olan vatandaşlar gelecek yılın bütçesini oluşturmaya ve bir önceki yılın sonuçlarını tartışmaya karar verici konumunda dahil olmaktadır. Bu sürecin en önemli unsurlarından biri yerel yönetim birimlerinin mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu içinde hareket etmeleridir. Katılımcılığa geçiş süreci, vatandaşlara biçilen eski rolün terk edilmesini, sınırları içerisinde yaşanan yerel birimlerin sahiplenilmesini ve kamu kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanılmasını sağlamaktadır. İlgili süreçte kendi sorunlarının kaynağının nedenini daha iyi anlayabilen vatandaşlar, gerek mahallesi ile ilgili gerekse kent ile ilgili sorunların çözülmesinde görüş ortaya koyabileceklerdir. Bu durum da vatandaşların hem katılımcı demokrasiye hem de katılımcı bütçelemeye katkı sağladıklarını göstermektedir.

Çoğunlukla hizmet temelli çalışan yerel yönetimlerde katılımcı bütçeleme ile halkın katılımını sağlamak mümkün olduğu için bu bütçeleme sürecine ilişkin alınan kararların da benzerlik göstermesi gerekmektedir. Sürecin iyi yönetilebilmesi de bütçe uygulayıcılarının katılımcı bütçeleme anlayışı ile hazırlanmış sorulara uygun cevaplar bulabilmeleri ile ilişkili olabilmektedir. Katılımcı bütçe sürecinde doğru kararlar alınmasına imkan veren söz konusu sorular genel hatlarıyla şu şekilde belirlenebilmektedir:

- Harcamalarımızı nereye yönlendireceğiz?
- Hangi önceliklere göre harcama yapacağız ve hangi hizmetler önceliklidir?
- Harcama yapabilmemiz için yeterince kaynağımız var mıdır?
- Kaynaklarımız yetersiz ise vatandaşlar yeni yükümlülükler alacak mı?
- Vatandaşlar yeni yükümlülükler almayacaksa, borçlanmaya mı başvuracağız?
- Projeleri seçerken nelere dikkat edeceğiz?
- Seçeceğimiz projelerde vatandaşın fikirleri doğrultusunda kararlar aldık mı?
- Geleceğe ilişkin yükümlülüklerimiz nelerdir?

Yukarıda yer alan sorular ışığında yürütülen katılımcı bütçeleme sürecinde yer alması gereken hususların başında, vatandaşların katılımcı bütçenin planlamasına katılması ve saydamlığın hedeflenmesi gelmektedir. Diğer bir husus, vatandaşların katılımını sağlayan yapıların oluşturulmasıdır. Ayrıca, harcamaların nasıl ve hangi önceliklendirme ile yapılacağına katılımcı bütçeleme sürecinde yer alan vatandaşların seçimlerine göre karar verilmesi olarak özetlenebilir.

1.3. Katılımcı Bütçeleme Uygulamaları

Dünya genelinde katılımcı bütçe uygulaması ilk olarak 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre şehrinde ortaya çıkmıştır. Uygulama zaman içerisinde gerek ülkedeki diğer kentlerde gerekse dünyadaki birçok kent ve ülkede uygulama alanı bulabilmiştir. Katılımcı bütçenin uygulandığı ülkeler arasında İtalya, Almanya, İspanya, Ekvator, El Salvador, Peru, Endonezya, Afrika ülkeleri v.b. gibi birçok ülke bulunmaktadır. Katılımcı bütçeleme anlayışı kapsamında kamusal karar süreçlerine katılım hakkı bazı ülkelerde belli bir mevzuatta yer alırken, bazılarında ise hukuki bir dayanağı olmaksızın gerçekleştirilmektedir. Hukuki temeli olan düzenlemelerde vatandaşların politika geliştirme süreçlerine ne zaman ve nasıl dahil olacaklarını öngören maddeler yer almaktadır (TEPAV, 2014:15). Nitekim Türkiye'de de 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda vatandaşların yerel düzeyde katılımlarını düzenleyen hükümleri barındırmaktadır. Söz konusu hükümler Tablo 1'de yer almaktadır.

Tablo 1. Türkiye'de Belediyelerde Katılımcı Bütçeleme Anlayışına Yönelik Yasal Düzenlemeler

İlgili Kanun Maddesi	Katılımcı Bütçelemeye Yönelik Düzenlemeler
5393 sayılı Belediye Kanunu Madde76:	<p><i>“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.</i></p> <p><i>Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.</i></p> <p><i>Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usûl ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.”</i></p>
5393 sayılı Belediye Kanunu Madde 77:	<p><i>“Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.</i></p> <p><i>Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usûl ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”</i></p>

<p>5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu</p> <p>Madde 7/v:</p>	<p><i>“Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.”</i></p>
<p>5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Madde65:</p>	<p><i>“İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürhülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”</i></p>
<p>4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Maddel:</p> <p>Madde2:</p> <p>Madde4:</p>	<p><i>“Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.”</i></p> <p><i>“Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır.”</i></p> <p><i>“Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanırlar.”</i></p>

Kaynak: Tarafımızca düzenlenmiştir.

Katılımcı bütçeleme anlayışının temel yapı taşlarından biri olan kent konseyleri, katılımcılık, demokrasi, yönetim gibi özellikleriyle yerel demokrasiyi güçlendirme aracı olmakla birlikte, yerel yönetimleri, halkı ve sivil toplum örgütlerini bir araya getirerek iletişim kurmalarını ve ortak bir yönetim modelini oluşturabilmelerini sağlamaktadır. Bu yönüyle, Türkiye’de katılımcı bütçeye yönelik bir diğer adım da, kent konseylerinin oluşturulmasıdır. Nitekim bir mahalle ile ilgili yapılacak olan çalışmalarda ve yerine getirilecek hizmetlerde tüm mahallelinin (gerçek ve tüzel kişiliklerin tümü) söz sahibi olmasıyla uygulama alanı bulur. Bu sebeple de katılımcı bütçeleme sürecinin en temel dinamiği mahalle düzeyinde yapılan ve vatandaşların sınırlama olmaksızın katıldığı halk toplantılarıdır. Birçok yerel yönetim yatırım bütçelerinin yaklaşık %5-%15’ini katılımcı bütçe süreçleriyle belirlemektedirler (TEPAV, 2007:2).

Ülkemizde kent konseyleri, daha önceleri Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) aracılığıyla uygulanan “Yerel Gündem 21” uygulaması ile başlamış ve sonraki süreçlerle birlikte yerel yönetim kanunlarında Kent Konseyi adı altında kendine yer bulmuştur. Bu kapsamda 2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği ile yasal dayanak da oluşturulmuştur. Ancak Türkiye’de kent konseylerine ilişkin yasal bir düzenleme olmasına rağmen, henüz tüm kentlerde kent konseyi oluşturulamamıştır. Kent konseylerinin bulunduğu kentlerde ise bunların amaca uygun etkin faaliyette bulduklarını ifade edebilmek çok kolay değildir. Katılımcı bütçelemenin uygulanabilmesinde yardımcı olacak en temel öğelerden biri olan kent konseylerinin Türkiye’de yaygın hale getirilmesi ve de yerel yönetim süreçlerinde aktif rol oynayabilmesine imkan tanınması gerekmektedir.

Katılımcı bütçeleme uygulaması küresel bir nitelik taşıdığı için dünya çapında yaygınlaşmış ve Türkiye’de katılımcı bütçe uygulamasına yönelik çalışmalar pilot mahalli idare birimlerinde Yerel Yönetimler Reformuna Destek Projesi (LAR I) kapsamında 2005-

2007 yılları arasında başlamıştır. Söz konusu proje İçişleri Bakanlığı'nın yararlanıcısı olduğu, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından yürütülen bir projedir. Yerel Yönetimler Reformuna Destek Projesi'nde katılımcı bir yaklaşımla "Hizmet Geliştirme Planlarının" hazırlanması, "Stratejik Planlama Araçlarının" geliştirilmesi, "Çok Yıllı Yatırım Programlaması ve Bütçelerin Geliştirilmesi" üzerine odaklanarak hizmet planlaması ve bütçe üretilmesinde katılımcı yöntemler geliştirilmektedir (TEPAV, 2007:2).

Türkiye'de katılımcı bütçeye yönelik çalışmalar, Avrupa Birliği üyesi bir ülke olan İsveç'teki Umea Belediyesi ile Türkiye'deki beş belediye (Altındağ-ANKARA, Nilüfer-BURSA, Yıldırım-BURSA, Osmangazi-BURSA, Tepebaşı-ESKİŞEHİR) arasında yürütülen bir çalışma ile başlamıştır. 2006 yılında gerçekleştirilen söz konusu çalışmayı İsveç Yerel ve Bölgesel Yönetimler Birliği ile Türkiye Belediyeler Birliği ortaklaşa yürütmüştür. Proje uygulama süresi 16 ay belirlenmiş ve amacı ise Türk ve İsveç belediyeleri arasında özellikle mali yönetim yönünden ilişkilerin güçlendirilmesidir. Aynı zamanda bu amaç beraberinde belediyeler arasında iletişimi arttırarak belediyelerin iyi uygulamalarını paylaşmasına, örnek oluşturmasına ve bazen de işbirliği içinde çalışmalara destek sağlamaya yöneliktir. 2009-2011 yılları arasında uygulanan Yerel Yönetim Reformu Uygulamasına Destek Projesi (LAR II) yerel yönetimlerde kapasite geliştirme, yerel yönetim birliklerinde kapasite geliştirme, yerel katılım mekanizmalarının güçlendirilmesi, Belediyeler Arası Eşgüdüm ve İşbirliğinin Sağlanması, İçişleri Bakanlığının Kapasite Artırılması bileşenlerinden oluşmaktadır.

2. TÜRKİYE'DE STRATEJİK PLANLAMA ANLAYIŞI VE GELİŞİMİ

Bilgi ve üretim teknolojilerinde meydana gelen hızlı gelişme ve küreselleşme ile birlikte vatandaşların kamudan beklentilerinde meydana gelen değişimler ve katılımcılık, demokrasi ile insan haklarının artan önemi sonucunda önceki yıllarda yapılan reformlara ek olarak 2000'li yılların başlarında Türkiye'de kamusal alanda ciddi reformlara gidilmiştir. Bu alandaki en önemli reformlardan birisi de stratejik planlamaya dayalı bir yönetim anlayışının kamu kurum ve kuruluşlarında geliştirilmeye çalışılmasıdır. Önceleri daha çok askeri bir kavram olarak kullanılan strateji kavramı sonraları özel sektörde uygulanmaya başlanmış ve 1980'li yıllardan sonra da kamu yönetimi alanında meydana gelen değişimlerle birlikte kamu yönetiminde de kendine yer edinmiştir.

1960'lı yıllardan başlayarak planlı kalkınma dönemine girilmesi ile birlikte diğer alanlarda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da reformlar ve yeniden yapılanmalara gidilmiştir. 1962 Yılı Program Tasarısında bu reform ve yeniden yapılanmalarla ilgili gereklilik vurgulanmıştır (DPT,1961:121). 1961 yılında TODAİE bünyesinde kurulan komisyon, Türkiye'de muhtemel bir idari reform sürecinin hangi alanları kapsamaması gerektiğini ve hangi mekanizmalarla yürütüleceğini belirten "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" hazırlamıştır.

Kamu yönetimi reformu ile ilgili sistemli ve kapsamlı bir şekilde yapılan çalışmalardan ilki 1962-1963 yıllarında Devlet Planlama Teşkilatı ve TODAİE işbirliğinde gerçekleştirilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)'dir. 1971 yılında ise işbaşına gelen hükümet tarafından Bakanlar Kurulu Kararı ile "İdarenin Yeniden Düzenlenmesinin Genel Yönünü ve Stratejisini Saptama Projesi" hazırlanmıştır. Bu reformun amacı "idari ve ekonomik sistemin modernleştirilmesi" şeklinde ifade edilmiştir (Hükümet Programı,1971:4-5).

1988 yılında Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Programı hazırlık çalışmaları sürecinde Devlet Planlama Teşkilatı'nın talebi üzerine TODAİE tarafından kamu yönetiminin geliştirilmesi ve reorganizasyonu çerçevesinde bir araştırma yapılmıştır. Kısaca KAYA olarak adlandırılan Kamu Yönetimi Araştırma kapsamında, merkezi yönetim kuruluşları, bunların taşra teşkilatları ve yerel yönetimler incelenmiştir.

Türkiye'de kamu yönetiminde reform süreci çalışmalarının en önemlisi 2003 yılındaki Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)'dur. 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 5018 sayılı KMYKK ile stratejik planlama ülkemizde merkezi kamu kurumları ve özel bütçeli kuruluşlar için zorunlu hale getirilmiştir. KMYKK'da stratejik plan; "Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans göstergelerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yollar ile kaynak dağılımını içeren planı ifade eder" şeklinde tanımlanmıştır (KMYKK:3/n maddesi).

KMYKK ile stratejik planlamanın ortaya çıkması performans esaslı bütçeleme sistemine geçişin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Asıl itibarıyla performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili ilk gelişmeler 1995 yılında geliştirilen " Kamu Mali Yönetimi Projesi" ile ortaya çıkmıştır. 2001 yılında Dünya Bankası tarafından Türkiye'ye öneriler içeren " Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme" raporu da bu konuda bir rehber niteliği taşımıştır. Bu çalışmalar için Kamu Mali Yönetimi Projesi Kredisi (1995) ve Ekonomik Reform Kredisi (2000) ile Dünya Bankası'ndan finansman sağlanmıştır.

Kamu Mali Yönetimi Projesi ile mali yönetim sistemimizdeki yapısal problemler ve projede tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve bütçe sınıflandırması üzerinde durulmuştur (Dünya Bankası, 2003:5). Böylelikle stratejik planlama anlayışının geliştirilmesine yönelik tavsiyelerde bulunulmuştur. Nitekim ülkemizde de stratejik planlama anlayışına paralel olarak uygulama alanı bulan Analitik bütçe sınıflandırması, 2002 yılında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi ve Ege Üniversitesinde pilot düzeyde mevcut bütçe sınıflandırmasına paralel olarak uygulanmış, uygulamaya 2003 yılında da devam edilmiştir. 2006 yılı itibarıyla de merkezi yönetim bütçesi kapsamında tüm kamu kuruluşları bütçeleri analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak hazırlayıp uygulamaları kararlaştırılmıştır. Yine stratejik planlama anlayışını tamamlayan bir diğer reform da muhasebe alanında yapılmıştır. Analitik bütçe sınıflandırmasının pilot düzeyde uygulandığı kurumlarda 2002 yılından itibaren tahakkuk esasına göre muhasebe uygulaması sürdürülmüştür. 2004 yılında ise çalışmalar tamamlanarak tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemi kurulmuştur.

Dünya Bankası ile 2001 yılında mali ve kamu sektörüne yönelik olarak orta vadeli reform programlarının desteklenmesi için PFPSAL I olarak adlandırılan "Birinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi" (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan) ve yine 2002'de devamı niteliğinde PFPSAL II "İkinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi" imzalanmıştır (Yıldırım, 2010:63). İmzalanan bu anlaşmalar çerçevesinde (Saygılı, 2014:9) şu an Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı olarak Kalkınma Bakanlığı bünyesine alınan ve o dönemki adıyla Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Stratejik Plan Hazırlama Klavuzu 2003 yılında yayımlanmıştır.

Kamu kurumlarında stratejik planlama çalışmaları, 58'inci Hükümet Acil Eylem Planında kamu yönetimi reformu ile ilgili yapılacak faaliyetler başlığı altında yer alan KYR-26 numaralı Merkezî İdare Reformu faaliyeti ile başlatılmıştır. 4 Temmuz 2003 tarih ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararında ise "Kamu kesiminde yürütülen reform çalışmaları kapsamında kamu kuruluşlarının stratejik planlarını hazırlamaları ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerini bu

plan doğrultusunda oluşturmaları öngörülmüştür.” hükmü ile söz konusu çalışmaların kamu kuruluşları arasında yaygın hale getirilmesi kararlaştırılmıştır.

Bu kapsamda yürütülecek stratejik planlama çalışmalarının gerekçesi, kapsamı ve yöntemi, 5018 sayılı Kanunda yer alan Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme başlığı altında yer almaktadır. Buna göre; kamu idarelerinin, stratejik planlarını, “*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 ve katılımcı yöntemlerle hazırlayacakları belirtilmektedir.

5018 sayılı KMYKK’da stratejik planlamayla ilgili düzenleme yetkisi Kalkınma Bakanlığı’na, performans esaslı bütçelemeyle ilgili düzenleme yetkisi ise Maliye Bakanlığı’na verilmiştir (md.9). Bu çerçevede stratejik planların bütçe ile ilişkilendirilmesi Maliye Bakanlığı’ndadır ve bunun için bakanlıkça “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” ile “Performans Programı Hazırlama Rehberi”ni hazırlamıştır. Yönetmelik çerçevesinde hazırlanacak olan performans programları kalkınma planı, hükümet programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, yıllık program ve idarenin stratejik planı esas alınarak hazırlanmalıdır.

KMYKK’da stratejik planların hazırlanması sürecinde üst yöneticilere ve bunların sorumluluğuna atıf yapılarak, Bakanlıklarda üst yönetici olarak müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde de belediye başkanı olarak tanımlanmıştır (md 11). Üst yöneticiler; idarelerin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedeflerine, hizmet gereksinimlerine uygun olarak hazırlanması ve oluşacak olan aksaklıklarda bakana karşı, yerel yönetimlerde ise meclise karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler ve bütçe ile ödenek tahsis edilmiş olan harcama yetkililerine hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl faaliyet raporu hazırlama ve bunların kamuoyuna açıklanması görevi verilmiştir (md.41). Yerel yönetimler tarafından hazırlanan faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı’na gönderilmesi zorunludur. İçişleri Bakanlığı yerel yönetimler tarafından gönderilen bütün faaliyet raporlarını esas alarak değerlendirmede bulunur ve bu değerlendirmeyi de içeren mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlayarak kamuoyuna açıklar ve raporun birer örneğini de Sayıştay ve Maliye Bakanlığı’na gönderir.

5018 sayılı KMYKK ile yapılan reform çerçevesinde yerel yönetim kanunlarında da değişikliklere gidilmiştir. İlk olarak 2004 yılı Temmuz ayında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiş ve ilgili kanunda büyükşehir belediyelerine stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir (md 7/a). Büyükşehir belediyeleri stratejik planlarını yerel seçimleri müteakiben 6 ay içerisinde hazırlamak zorundadırlar.

22 Şubat 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin de belediyeler gibi yerel seçimleri müteakiben 6 ay içerisinde stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirmiştir (md 10/a). 3 Temmuz 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile de yerel seçimleri müteakiben altı ay içerisinde nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyelerin stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Belediye bütçesinin, stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanması ve bütçenin mali yıl ve izleyen iki yıl içerisindeki gelir ve gider tahminlerini göstermesi gerekmektedir (md. 61).

5 Temmuz 2008 tarihli Kamu idarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ile Kamu idarelerine stratejik planları ile uyumlu olarak bir mali yılda yürütülecek faaliyetlerini; faaliyet ve proje bazında kaynak ihtiyacını, performans hedeflerini ve göstergelerini içeren performans programı hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Hazırlanan performans programı ilgili idarenin bütçesinin ve faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil etmektedir.

Özetle, stratejik planlar 5 yılda bir hazırlanırken, performans programları stratejik planın yıllık olarak hedeflenen uygulamalarını içermektedir. Faaliyet raporu ise performans programında belirtilen hedef ve göstergelerin gerçekleşme durumunu özetleyen raporlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

3. İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2015-2019 STRATEJİK PLANININ KATILIMCI BÜTÇELEME AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

İzmir; Türkiye coğrafyasının yaklaşık %1,4'ünü kapsayan, 4 milyon civarında nüfusu olan ve Ege Bölgesi'nin incisi olarak nitelendirilen bir kenttir. Kentin toplam 30 ilçe bulunmakta ve bu ilçelerin tamamı 6360 sayılı Kanunun birinci maddesinde yapılan değişiklik ile Büyükşehir Belediyesi sınırları içine girmektedir. Böylece İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin alacağı tüm kararların tüm şehrin ve yaşayanlarının tamamını doğrudan ilgilendirdiğini belirtmek gerekir. Bu yüzden gelecek beş yıllık döneme ilişkin amaç ve hedefleri şekillendiren stratejik planının ele alınması oldukça önem arz etmektedir.

5018 sayılı Kanun ve yerel yönetimlerle ilgili diğer kanunlarda stratejik plan yapılırken katılımcı bir yöntemle yapılması esası benimsenmiştir. Bir başka deyişle katılımcı bütçeleme süreci vatandaşın bütçe hakkı olarak ilgili planlamada ve buna göre kaynağın nereye harcanacağı, hizmetlerin ne şekilde finanse edileceği, amaç ve stratejilerin önceliklendirilmesi gibi konularda söz sahibi olması sürecini ifade etmektedir. Planların katılımcı bir yöntem ile hazırlanması ya da kısaca iç ve dış paydaş analizlerinin yapılması katılımcı bütçeleme sürecinin gerçekleşmesi açısından en önemli unsurdur.

İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından ilk defa 2006 yılında ilki hazırlanmış olan stratejik planlarından üçüncüsü 2015-2019 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanmış ve 2015 yılı başı itibarıyla de yürürlüğe girmiştir. Her şehrin stratejik planında olduğu gibi İzmir Büyükşehir Belediyesi stratejik planının da il genelindeki tüm vatandaşlara doğrudan hizmet verecek şekilde ve mahalli düzeyde katılımcılığın etkin şekilde sağlanabilirliğini ortaya koyan temel bir belge niteliği taşıması gerekmektedir. Bu belge bir şekilde kentin yol haritasını yansıtmakta ve bu yönüyle idare ile vatandaş uyumunun güçlü bir yansıması olarak nitelendirilebilmektedir. Bu amaçla 2015-2019 yılları arasında kapsayacak plan dahilinde Hane Halkı Alan Araştırması yapılmış ve dış paydaşların bir grubu olarak nitelendirilen halkın kentin 5 yıllık geleceğine ilişkin düşünceleri, hizmet memnuniyetleri ve kent projelerine ilişkin farkındalık düzeyleri tespit edilmek istenmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi Hane Halkı Alan Araştırması'nın yapılması katılımcı bütçelemenin etkin şekilde tesisi açısından oldukça önemlidir. Bununla birlikte bu araştırmanın kapsadığı boyutun da katılımcılık açısından önemli bir gösterge olduğu unutulmamalıdır. Nitekim ankete katılan toplam 8000 kişiden % 61,1'i erkek iken % 38,4'ü kadınlardan oluşmaktadır. Bu yönüyle demografik dağılımın daha isabetli olabileceği hususu dikkat çekmektedir. Ayrıca katılımcılık açısından çok önemli olduğunun bilimsel olarak

ortaya konulduğu kent konseyi (kentsel demokrasi) konusunda halkın farkındalığının tespitine yönelik veriler de oldukça önemli sonuçları ortaya koymaktadır. Katılımcıların toplam % 58,9'u konsey faaliyetleri konusunda ya "çok memnun" ya da "memnun olduklarını" ortaya koymuşlarsa da dikkati çeken husus % 33,7'sinin bu konuda kararsız (ne memnun ne de memnun değil) olmasıdır. Bu kararsızlığın temel nedeni kent konseyi konusunda halkın yeterli bilinç sahibi olmamasıdır. Günümüz internet dünyasında İzmir Kent Konseyi'nin çok iyi hazırlanmış bir web sitesinin bulunmasına rağmen bu tür bir kararsızlık çok manidardır. Belki de bunun altında yatan neden İzmir'in çok fazla göç alan bir kent olmasından dolayı kendini İzmir'e ait hissetme konusunda bazı vatandaşların yaşadığı kararsızlıktır. Ancak bu durumun konumuz açısından dikkate değer olduğunu ifade etmek gerekir.

Hane Halkı Alan Araştırması kapsamında katılımcılara Büyükşehir Belediyesi hakkındaki görüşleri de sorulmuştur. Katılımcıların belediye hakkında yaygın bir şekilde olumlu kanaatlerinin bulunduğu elde edilen verilerden ortaya çıkmaktadır. Ancak kararsızların da dikkat çeken bir yüzdeye sahip olmaları düşündürücüdür. İzmir gibi tarihi çok eskilere dayanan ve belediyecilik anlayışının çok köklü olduğu bir kentte belediye hizmetlerinin değerlendirilmesinde kararsız kalınması belirli soruları da beraberinde getirmektedir. Acaba bu kişiler kendilerini ne kadar İzmir'e ait hissetmektedir? Büyükşehir Belediyesi'nin düzenli olarak dağıttığı broşürlere veya sürekli görsel yayın yapılarak kent hakkında bilgilere yer verilen billboardlara yeterince dikkat edilmemekte midir? Büyükşehir Belediyesi'nin bu konuda yapması gereken başka neler olabilir? Bu tür soruların üzerinde dikkatli durulması gereklidir.

Stratejik Plan Dış Paydaş Muhtar Araştırması kapsamında ise toplam 1292 muhtar davet edilmiş ancak bunlardan 517 tanesi davete icap etmiş ve 14 tane muhtarın yetersiz cevap vermesinden dolayı 503 muhtardan elde edilen veriler analize tabi tutulabilmiştir. Muhtarların yaklaşık %40'ının kendini dış paydaş olarak görmüş ve ankete katılmışlardır. Ancak bu sonuç çok manidardır. Katılımcı bütçeleme anlayışının temeli mahallelerdir ve mahallede halkın talep ve şikayetlerini üst idari mercilere yansıtabilecek esas kişiler ise muhtarlardır. Neden muhtarların % 60'lık kısmının ankete katılmadıkları hususu üzerinde dikkatle durulması gereken temel bir sorundur. Ankete katılan muhtarların verdikleri cevaplar dikkate alındığında; mevcut sorunların çözümü açısından gerek Büyükşehir Belediyesi gerekse ilçe belediyesi ile irtibata geçme konusunda % 60 oranında bir memnuniyet yaşandığı sonucuna ulaşılmıştır. Ancak merkezden çevreye doğru gidildikçe potansiyel olarak muhtarlarla Büyükşehir Belediyesi arasında iletişim-irtibat bağının zayıflamaya başladığı da vurgulanmıştır.

Dış paydaş analizi yanında İzmir Büyükşehir Belediyesi çalışanlarıyla iç paydaş analizi de yapılmıştır. Ankete toplamda 511 kişi katılmış ve bunların % 60,9'unu erkekler oluşturmuştur. İç paydaşların sorulara ilişkin verdikleri cevaplar dikkate alındığında genel olarak kurumsal faaliyetler konusunda genel bir memnuniyetin olduğu dikkat çekmektedir. Elbette köklü bir belediyecilik anlayışına sahip İzmir açısından bu durum pek şaşırtıcı değildir. Bununla birlikte "kurumsal gelişime yönelik düşüncelerim dikkate alınır" şeklinde bir soruya katılımcıların sadece % 7,4'ü "kesinlikle katılıyorum" cevabını vermişken % 27'lik kısmının ise bunun tam aksi şekilde "kesinlikle katılmıyorum" cevabını vermiş olmaları katılımcı bütçeleme açısından üzerinde durulması gereken bir husustur. Ayrıca çalışanların yaklaşık % 70'i İzmir Büyükşehir Belediyesi'nde çalışmaktan mutlu oldukları konusunda "katılıyorum veya kesinlikle katılıyorum" şeklinde cevap vermişlerdir. Yani çalışma yönünde yüksek oranlı bir memnuniyet varken karar alma sürecinde de buna yakın bir görüşün elde

edilebilmesi için tüm kurum çalışanları ile mevcut işbirliğinin daha da arttırılması önem arz etmektedir.

Paydaş analizi ve diğer çalışmalar ışığında İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 2015-2019 Stratejik Planındaki stratejik amaç ve hedefler şekillendirilmiştir. Mevcut plan birçok belediyeye örnek teşkil edecek nicelikli ve nitelikli özelliklere sahiptir. Toplam 226 sayfadan oluşan Planda toplam 9 adet stratejik amaç ve bunlara ilişkin çeşitli stratejik hedef, strateji ve göstergeler bulunmaktadır. Planda katılımcı bütçelemeyi destekleyecek şekilde bir yönetim anlayışı benimsenmiş ve bu yönde ilk stratejik amaçta katılımcılık vurgusu yapılmıştır. Nitekim "Katılımcı ve Şeffaf Yönetim Anlayışıyla Modern ve Kaliteli Hizmet Sunmak" şeklinde ifade edilmiş stratejik amaca yönelik üç tane de stratejik hedef ortaya konulmuştur. Bu amaçlar ve hedefler incelendiği zaman doğrudan halkın taleplerini dikkate alan çeşitli strateji ve performans göstergelerinin yer aldığı görülmektedir. Örneğin stratejiler arasında "halkla ilişkiler hizmetlerine önem verme" yer almaktayken; performans göstergeleri arasında ise "vatandaşlardan HİM'e gelen başvuruların karşılama oranı" yer almaktadır. Bununla birlikte halkın doğrudan bütçeleme sürecine katılımının sağlanmasına ilişkin taleplerinin yer alacağı ve karar alma sürecinde doğrudan aktif rol alacağı şekilde stratejiler ve performans göstergeleri de tesis edilmelidir. Nitekim kent konseylerinin varlığı bunu desteklemekteyken kent konseylerinin daha katılımcı bir anlayış sergileyerek tüm kesimleri kapsar hale gelmesi ve bu konseylerin aldıkları kararların bütçeleme sürecinde esas kabul edilmesinin sağlanması da önem arz etmektedir. Böylece katılımcı bütçelemenin etkin bir şekilde tesis edilmesi mümkün hale gelebilecektir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planı genel itibariyle değerlendirildiğinde kentin bütününe ilgilendiren konularda faaliyetleri içerdiği buna karşın mahalle bazlı hizmetlere yönelik daha ayrıntılı önermelere yer vermesi gerektiği dikkat çekmektedir. Bu durum katılımcı bütçeleme anlayışı için gerekli bir husus olup mahallelere önceliklerini belirleme esnekliğinin tanınması açısından da arzulanan bir aşamadır. Elbette İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin mahalle ya da ilçe bazlı faaliyetlerden ziyade kentin geneli ile ilgili faaliyetleri planda göstermesi son derece doğaldır. Burada değinilen nokta katılımcılığın arttırılması amacıyla birinci stratejik amaca dördüncü bir stratejik hedef konularak halkın doğrudan stratejik planla temasının sağlanmasıdır. Örneğin bu stratejik hedef "mahalli düzeyde halkın kendi mahallesine ilişkin mali konularda karar verme sürecine katılımının arttırılması" şeklinde belirlenebilir. Böylece halkın belediye ile doğrudan temas ettiği alanlarda daha fazla söz sahibi olması sağlanarak kendini Kentin bir parçası şeklinde görme hissiyatı daha da güçlendirilebilir. Diğer yandan paydaş analizi kapsamında da daha demografik dağılımın yapılması ve ankete katılım sayı ve niteliğinin güçlendirilmesi de katılımcı bütçeleme anlayışının etkin şekilde tesisi açısından gerekli görülebilir.

SONUÇ

Katılımcı demokrasinin bir gereği olan katılımcı bütçeleme anlayışının en etkin şekilde tesisinin öncelikle mahalli idarelerde gerçekleşebilmesi son derece doğaldır. Özellikle o bölge halkının kendi beklentilerine göre seçtiği yerel düzeyde yöneticiler ile çok daha kolay iletişim kurabileceği genel kabul görmektedir. Nitekim mahalli düzeyde bu tür bağlantıyı güçlendirebilecek kent konseyleri, muhtarlıklar, dilek-şikâyet büroları gibi bir dizi uygulama da bulunabilmektedir. Bu yönde öne çıkan uygulamalardan biri de İzmir Büyükşehir Belediyesi'dir. Belediye yetki sahası içinde 4 milyondan fazla hemşerisini kucaklayacak bir anlayış gözetmekte ve halkın taleplerini karar alma sürecinde dikkate almaya çalışmaktadır. Ancak İzmir sürekli göç alan yani sürekli artan bir nüfusa ve sosyo-ekonomik çeşitliliğe sahip

bir kenttir. Elbette bu tür kentlerin bir dizi sıkıntıları barındırması da doğaldır. Bununla birlikte artan nüfus kent açısından da yeni fırsatları da ifade etmektedir. Öyle ki artan nüfus şehre yeni bir enerji de kazandırabilecek potansiyeli barındırmaktadır. Bunun için herkesi kapsayacak bir belediyeçilik anlayışının daha da geliştirilmesi gerekmektedir. Bunu sağlayabilecek temel belge ise başta stratejik plan ve belediyenin bütçesidir. Her vatandaşın kendi mahallesi için doğrudan karar almasını sağlayacak bir katılımcı bütçeleme anlayışı tesis edilmeli ve mahalleli kendini Kente ait hissetmelidir. Bu yönde mevcut Kent Konseyinin daha katılımcı-kapsayıcı olmasının sağlanması ve halkın kararlarını yöneticilere bağlayıcılığı olacak şekilde yansıtılması gerekmektedir. Ancak bu şekilde bütüncül bir yönetim anlayışı ile herkese kente ait olma bilinci aşılabilir. Halkın kendine ait hissetmediği hiçbir yasal metnin gerçekçi bir anlam taşımayacağı, sadece şekilsel açıdan bir metin olarak kalacağı kesindir. Sonuç olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı; birçok kente örnek olabilecek özelliklere sahip bir plan olma yanında katılımcı bütçeleme anlayışı açısından atılması gereken adımların da olduğunu yansıtan bir plan olma özelliği taşımaktadır. Stratejik planlamanın en önemli bileşenlerinden biri paydaş analizi, paydaş analizindeki en önemli bileşen de katılımcılığın kendisidir. Dolayısıyla etkin ve verimli bir stratejik planın olmazsa olmaz şartlarından biri katılımcılığın etkin bir düzeyde sağlanmasıdır. Paydaş analizi çerçevesinde yuvarlak masa toplantıları, bilgilendirme toplantıları, halk toplantıları vb. araçların kullanıldığı stratejik planda, en önemli eksikliklerden biri hizmetlerin belirlenmesi amacıyla söz konusu yerel halkın görüşlerinin yansıtılma biçimidir. Kurumsal olarak kendi öncelikleriniz ile yerelin önceliğinin çatıştığı durumlar ortaya çıkabilir. Bu durumda yapılması gereken şey anket, yüz yüze görüşme veya mahalleliyle halk toplantıları tertip edilerek kendileri için hizmetlerin önceliklendirilmesidir. Örneğin mahallenin herhangi bir yerindeki boş bir alanı kurum olarak park ve yeşil alana dönüştürmek isteyebilirsiniz fakat bu yerle ilgili halkın tasarrufu farklı şekillerde ortaya çıkıyorsa bu konuda yerelin sesine kulak verilmesi gerekir. İzmir ili göçle gelen yoğun bir nüfusun yaşadığı metropollerden biridir. Kentlilik ve kente aidiyet kimliğinin geliştirilmesi için stratejik plan içerisinde çeşitli faaliyetlere yer verilmesi bir gerekliliktir. Yerel yönetimlerin hizmetlerinin büyük bir bölümü ihale yoluyla üçüncü kişiler eliyle yürütülmektedir. Söz konusu firmalarla yapılacak bir anlaşma çerçevesinde özellikle gelir açısından yoksul mahallelerde gördürülecek hizmetlerin yerine getirilmesinde mahalle sakinlerinden birileri istihdam edilerek hem hizmetin içselleştirilmesi sağlanacak hem de yerel yönetimin kendisine olan aidiyet duygusu pekiştirilecektir.

Katılımcılık stratejik planlamanın bitimine kadar bir süreç olarak ele alınmalıdır. Hizmetlerin tespitinde ve yerine getirilmesinde katılımcılık önemli olduğu kadar hizmetlerin bitimiyle hizmetin ne kadar etkin olarak yerine getirildiğine yönelik katılımcılığın sağlanması ve bu yolla geri bildirimlerin alınması bir sonraki stratejik plan dönemine de hazırlıklı girilmesini sağlayacaktır. Bu çerçevede hizmetin götürüldüğü ilgili mahallelerde geri bildirim sağlanması, hizmetin ne kadar etkin olarak yerine getirildiğinin tespit edilmesi ve hizmet memnuniyetinin ölçülmesi önemli noktalardan biridir. Bu sürecin koordineli bir şekilde idare edilmesi aynı zamanda katılımcılığın diğer bir boyutu olan denetim mekanizmasını da güçlendirecektir. Bütün süreç boyunca kendi taleplerinin dikkate alındığını gören yerel halk, bütün süreç içerisinde dinamik bir rol üstlenmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

- Devlet Planlama Teşkilatı (1961). *1962 Yılı Program Tasarısı*, Ankara, Seri:DPT, Yay:7.
- Ergen, Z. (2012). Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli, *Maliye Dergisi*, Sayı 163, s.316-334.
- Franklin, A. L. ve C. Ebdon (2005). Are we All Touching the Same Camel: Exploring a Model of Participation in Budgeting, *The American Review of Public Administration*, Cilt:35, Sayı 2, s. 168–185.
- İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1965), *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü*, 2. Baskı, Ankara.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA), TODAİE Yayınları No: 238, Ankara, 1991.
- Özen, A. ve İ. G. Yontar, (2009), Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme, *Maliye Dergisi*, Sayı 156, s.280-293.
- Saygılı, D. D. (2014), Stratejik Planlama: Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması, Kalkınma Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara.
- The World Bank, Implementation, Completion and Results Report on a Loan in the Amount of US\$62 Million to the Republic of Turkey for a Public Finance Management Project, June 6 2003.
- Tüğen, K. (2014), Devlet Bütçesi, Başsaray Matbaası, İzmir.
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, (2007), İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme, Yönetişim Etütleri Programı, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271229711r9770.Iyi_Yonetisim_Icin_Ornek_Bir_Model_Katilimci_Butceleme.pdf, (17.03.2016).
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, (2014), Yönetişim ve Katılım:Etkili Katılım için Araçlar, Yöntemler, Mekanizmalar, Katılımcılık Rehberleri No:1/4
- Wampler, B. (2000), A Guide to Participatory Budgeting, https://www.commddev.org/userfiles/files/1613_file_GPB.pdf, (09.01.2016).
- Yıldırım, M. Fatih, Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Bağlamında Katılımcılık Ve Merkezi İdarelerde Katılımcılık Üzerine Bir Araştırma, (2012), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.
- Zamboni, Y. (2007), Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil, *Working Paper*, pp.1-38.
- DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994).
- DPT, (2003), Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Klavuzu, Haziran.
- DPT, (2006), Kamu Kurumları İçin Stratejik Plan Hazırlama Klavuzu, Haziran.
- 26.05.2006 tarih ve 26179 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik, <http://www.mevzuat.gov.tr>, (20.03.2016).

5 Temmuz 2008 tarihli Kamu idarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, <http://www.mevzuat.gov.tr>, (20.03.2016)

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr>, (20.03.2016).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr>, (20.03.2016).

5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr>, (20.03.2016).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr>, (20.03.2016).