

**T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**YEREL DEMOKRASİNİN SAĞLANMASINDA
KATILIMCI BÜTÇELEME:
BANDIRMA VE ÇANAKKALE BELEDİYELERİNDEKİ
YÖNETİCİLERİN ALGISI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Erkan DAĞLI

Balıkesir, 2017

**T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**YEREL DEMOKRASİNİN SAĞLANMASINDA
KATILIMCI BÜTÇELEME:
BANDIRMA VE ÇANAKKALE BELEDİYELERİNDEKİ
YÖNETİCİLERİN ALGISI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Erkan DAĞLI

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Musa GÖK**

Balıkesir, 2017

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

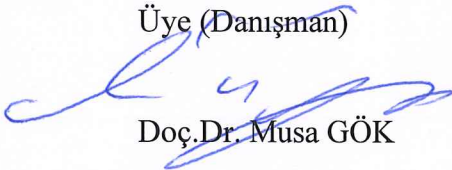
Enstitümüzün Maliye Anabilim Dalı'nda 201412537017 numaralı Erkan DAĞLI'nın hazırladığı "Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcı Bütçeleme: Bandırma ve Çanakkale Belediyelerindeki Yöneticilerin Algısı" konulu YÜKSEK LİSANS tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 29/06/2017 tarihinde yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezin onayına OY BİRLİĞİ/OY ÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

Başkan

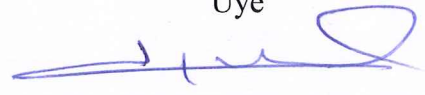


Prof.Dr. Özhan ÇETİNKAYA

Üye (Danışman)


Doç.Dr. Musa GÖK

Üye


Yrd.Doç.Dr. Harun YILDIZ

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

25.../07/2017

Enstitü Müdürü


Doç.Dr.Halil İbrahim ŞAHİN
Müdür

ÖNSÖZ

Tüm dünyada ve ülkemizde asırlardan beri demokratik olmak en çok üzerinde durulan konular arasındadır. Zoraki bir birliktelik olan kapitalizm-demokrasi birlikteliği temsil sistemiyle somutlaşan birçok sorunu içermektedir. Demokrasinin, bir ideali ve olması gerekeni yansıttığı düşüncesi ile hem kapitalist olup hem de demokrat olmak da ayrıca bir çelişki içermektedir. Çelişkilerin giderilmesi bağlamında öne sürülen normatif demokrasi ise demokratik rejimlerin ulaşmayı düşledikleri bir idealdir. Bu ideal ancak ve ancak vatandaşın yönetime doğrudan katılımı sayesinde mümkündür. Vatandaşların yaşadığı bölgede en yakın birimin yerel yönetimler olması sebebiyle katılımcı demokrasinin temin edilmesi için en uygun yönetim birimleri de yerel yönetimlerdir. Bu noktada,

Beni sürekli yönlendiren, yardımları ve yol göstericiliği ile desteğini esirgemeyen, kibarlığı ve nezaketi ile örnek aldığım tez danışmanım Doç. Dr. Musa GÖK'e,

Tez konumun tespitinde ilham kaynağımı oluşturan değerli hocam Yrd.Doç.Dr. Arman Zafer YALÇIN'a, tezin tüm aşamalarında bilgileri ile birçok katkısı olan Yrd.Doç.Dr. Lütfi YALÇIN'a ve sürekli fikir alışverişinde bulunduğum Doç.Dr. Özgür BİYAN'a,

Araştırmanın istatistiğine ilişkin özverili yaklaşımlarından dolayı abim Yrd.Doç.Dr. Harun YILDIZ'a, araştırma uygulamasının hazırlanması aşamasında büyük katkı sağlayan Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA'ya,

Tez yazım sürecimin önemli bir kısmında birlikte çalışma imkanı bulduğum Ömer GÜNEŞ'e, M. Tayfun ŞEN'e ve tüm meslektaşlarıma, ayrıca güler yüzü ve vatanperverliği ile tanıdığım Komutanım Hava Pilot Tuğgeneral Ahmet BİÇER'e,

Araştırmanın uygulaması aşamasında tanışarak müteşekkir olduğum Çanakkale Belediye Başkanı Ülgür GÖKHAN ve Bandırma Belediye Başkanı Dursun MİRZA'ya, güler yüzünü ve ilgisini esirgemeyen Çanakkale ve Bandırma Belediyesi meclis üyelerine, daire müdürlerine, özellikle tüm uygulama aşamasında desteklerini ve yardımlarını esirgemeyen Çanakkale Belediye Başkan Yardımcısı Rebiye ÜNÜVAR'a ve Bandırma Belediye Başkan Yardımcısı Ozan ONUR ile tüm

belediye çalışanlarına ve ismini hatırlayamadığım katkısı olan herkese yürekten teşekkürlerimi ve şükranlarımı sunarım.

Ayrıca tüm hayatım boyunca desteğini her zaman yanımda gördüğüm, beni yetiştirerek bugünlere gelmemde büyük katkısı olan ve aynı zamanda tüm eğitimim için her türlü fedakârlığı gösteren babam Arif DAĞLI, annem Fatma DAĞLI ve abim Emrah DAĞLI'ya, ayrıca doğduğu ilk günden beri neşesiyle bana moral olan yeğenim Almila DAĞLI'ya sonsuz minnettarlığımı sunmaktan gurur duyarım.

Balıkesir, 2017

Erkan DAĞLI

ÖZET

YEREL DEMOKRASİNİN SAĞLANMASINDA KATILIMCI BÜTÇELEME: BANDIRMA VE ÇANAKKALE BELEDİYELERİNDEKİ YÖNETİCİLERİN ALGISI

DAĞLI, Erkan

Yüksek Lisans Tezi, Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Musa GÖK

Haziran 2017, 115 Sayfa

Katılımcı demokrasi, kamusal hizmetlerin arzında ve kamuda karar verme süreçlerinde vatandaşların da katılımını esas alan bir anlayıştır. Katılımcı demokrasinin bütçe hakkı ilkesine uygun bir biçimde hayata geçirilmesi katılımcı bütçeleme sisteminin etkin bir şekilde uygulanmasına bağlıdır. Katılımcı bütçeleme özünde yurttaşlarla onların temsilcilerinin demokratik işbirliğini zorunlu kılmaktadır. İyi yönetim ilkeleri gereği demokratik katılımın sağlanmasında temel sorumluluk ister seçilmiş olsun isterse atanmış olsun yöneticilere düşmektedir. Bu bakımdan yapılan araştırmanın amacı, yerel düzeyde katılımcı bütçeleme anlayışının uygulanmasında yöneticilerin tutum ve davranışlarının ne derece önemli olduğuna dikkat çekmektir. Çalışmada Bandırma ve Çanakkale belediyelerindeki yöneticilerin katılımcı bütçelemeye ilişkin tutum ve algıları belirlenmiştir. Bu doğrultuda, Haziran-Aralık 2016 tarihleri arasında 97 belediye yöneticisinden toplanan veriler araştırmanın hipotezleri için büyük ölçüde katkı sağlamıştır. Araştırma verileri anket tekniği ile toplanmıştır. Yarı yapılandırılmış anket formu iki bölümden oluşmaktadır: Birinci bölümde araştırma modelini test etmek üzere hazırlanan ifadeler, ikinci bölümde ise araştırmadaki bağımlı ve bağımsız değişkenlerin sosyo-demografik özelliklerini incelemeye yönelik sorular yer almaktadır. Araştırma sonucunda elde edilen verilerle; katılımcı bütçelemeye ilişkin hem kuramsal bir model oluşturulmuş hem de uygulamadaki sorunlara yönelik tüm belediyeler için geçerli olabilecek çözüm önerileri ortaya konulmuştur. Ayrıca katılımcı bütçelemenin uygulanabilirliğinin yöneticilerin tutum ve davranışlarına göre değişiklik göstereceği araştırmanın en önemli çıktısıdır.

Anahtar kelimeler: Katılımcı Bütçeleme, Katılımcı Demokrasi, Yerel Yönetimler, Çanakkale Belediyesi, Bandırma Belediyesi.

ABSTRACT

PARTICIPATORY BUDGETING IN PROVIDING LOCAL DEMOCRACY: THE PERCEPTION OF BANDIRMA AND ÇANAKKALE MUNICIPAL ADMINISTRATORS

DAĞLI, Erkan

Master's Thesis, Department Of Public Finance

Advisor: Assoc. Prof. Musa GÖK

June 2017, 115 Pages

Participatory democracy is an approach based on the participation of citizens in the supply of public services and in decision-making processes in the public sector. The implementation of the participatory democracy in accordance with the budget right principle is dependent on the effective implementation of the participatory budgeting system. Participatory budgeting essentially requires democratic co-operation of citizens and their representatives. In this respect, the attitudes and behaviors of managers in the participatory budget approach at the local level become important. Therefore, the main purpose of the study is to emphasize the importance of managers' attitudes and behaviors in implementing participatory budgeting at local level. In the study, the attitudes and perceptions of the administrators of Bandırma and Çanakkale municipalities on the participatory budget were researched. Thus, data gathered from 97 municipal administrators between June-December 2016 largely confirmed the hypotheses of research. Survey data were gathered by questionnaire technique. The semi-structured questionnaire consists of two parts: In the first part, the statements prepared to test the research model and in the second part questions about the socio-demographic characteristics of the dependent and independent variables in the study were included. As a result of the research, both a theoretical model of participatory budgeting will be tried to be achieved and a solution proposal which can be applied to all municipalities for the problems in implementation will be presented. The most important result of the research is that the applicability of participatory budgeting will vary according to the attitudes and behaviors of the managers.

Keywords: Participatory Budgeting, Participatory Democracy, Local Governments, Bandırma Municipality, Çanakkale Municipality.

Yoksullardan yoksun bir dünya için...

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa Nu</u>
ÖNSÖZ	iii
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İTHAF	vii
İÇİNDEKİLER	viii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xi
TABLolar LİSTESİ	xi
KISALTMALAR LİSTESİ	xiii
1. GİRİŞ	1
2. YEREL YÖNETİMLER, DEMOKRASİ VE YÖNETİŞİM	3
2.1. Kavramsal Açıdan Yerel Yönetimler.....	3
2.1.1. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri.....	6
2.1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetim Çeşitleri.....	8
2.1.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler.....	8
2.1.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Çeşitleri	11
2.2. Demokrasi, Yerel Demokrasi ve Katılımcı Yerel Demokrasi	19
2.2.1. Demokrasinin Tanımı	19
2.2.2. Demokrasinin Temel İlkeleri	23
2.2.2.1. Özgürlük ve Eşitlik	23
2.2.2.2. Siyasal Temsil	24
2.2.2.3. Siyasal Katılım	25
2.2.2.4. Haklar	26
2.2.3. Demokrasi Uygulama Biçimleri	26
2.2.3.1. Doğrudan Demokrasi	27
2.2.3.2. Temsili Demokrasi	27

2.2.3.3. Yarı Doğrudan Demokrasi	28
2.2.4. Yerel Demokrasi	29
2.2.5. Katılımcı Yerel Demokrasi.....	31
2.3. Yönetişim	33
3. BÜTÇE, BÜTÇE HAKKI VE KATILIMCI BÜTÇELEME.....	37
3.1. Bütçe Kavramı	37
3.1.1. Bütçenin Niteliği ve İşlevleri	39
3.1.1.1. Bütçenin Klasik İşlevleri	40
3.1.1.2. Bütçenin Modern İşlevleri	41
3.2. Bütçe Hakkı.....	43
3.2.1. Bütçenin Dayandığı Temel İlkeler	46
3.2.1.1. Klasik Bütçe İlkeleri	48
3.2.1.1.1. Bütçenin Genellik ilkesi.....	48
3.2.1.1.2. Bütçenin Birlik İlkesi	48
3.2.1.1.3. Bütçenin Açıklık İlkesi	49
3.2.1.1.4. Bütçenin Doğruluk İlkesi	50
3.2.1.1.5. Bütçenin Önceden İzin Alma İlkesi	50
3.2.1.1.6. Bütçenin Denklik İlkesi	51
3.2.1.1.7. Bütçenin Tasarruf İlkesi.....	51
3.2.1.1.8. Bütçenin Bir Yıllık Olması İlkesi	51
3.2.1.2. Çağdaş Bütçe İlkeleri.....	52
3.2.1.2.1. Açıklık İlkesi ve Mali Saydamlık İlkesi.....	52
3.2.1.2.2. Etkinlik ilkesi	53
3.2.1.2.3. Hesap Verebilirlik İlkesi	54
3.3. Katılımcı Bütçeleme.....	54
3.3.1. Katılımcılık ile Bütçe Arasındaki İlişkisi	54
3.3.2. Katılımcı Bütçeleme Kavramı	58

3.3.3. Katılımcı Bütçelemenin Doğuşu Ve Gelişimi.....	61
3.3.4. Katılımcı Bütçelemenin Süreci ve Uygulama Biçimi	63
3.3.5. Katılımcı Bütçelemenin Faydaları, Eleştirileri Ve Zorlukları.....	68
3.3.5.1. Katılımcı Bütçelemenin Faydaları.....	68
3.3.5.2. Katılımcı Bütçelemenin Eleştirileri ve Zorlukları	70
4. YÖNTEM.....	75
4.1. Araştırmanın Amacı.....	75
4.2. Araştırmanın Evreni, Demografik Bilgiler Ve Veri Toplama Süreci	75
4.3. Örneklem.....	76
4.4. Ölçek	77
4.5. Geçerlilik ve Güvenilirlik	77
4.5.1. Geçerlilik.....	77
4.5.2. Güvenilirlik	78
4.6. Araştırmanın Modeli ve Hipotezler	80
4.6.1. Araştırmanın Modeli	80
4.6.2. Hipotezlerin Testi	80
4.7. Bulgular.....	81
4.7.1. Tek Yönlü Varyans Analizi Sonuçları	81
4.7.2. Bağımsız Örneklem T Testi Sonuçları	85
4.7.3. Hipotezlerin Genel Sonuçları	87
4.7.4. Çapraz Tablo Analizi Sonuçları	88
4.7.5. Ek Analiz Sonuçları.....	92
5. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	95
5.1. Sonuçlar	95
5.2. Öneriler	98
5.2.1. Uygulayıcılar İçin Öneriler.....	98
5.2.2. Araştırmacılar İçin Öneriler	99

KAYNAKÇA	100
EKLER.....	110

ŞEKİLLER LİSTESİ

	<u>Sayfa Nu</u>
Şekil 1: Demokrasinin Temel İlkeleri	23
Şekil 2: Araştırma Modeli.....	80

TABLolar LİSTESİ

	<u>Sayfa Nu</u>
Tablo 1: Katılımcıların Demografik Özellikleri	77
Tablo 2: Faktör Analizi Sonuçları.....	78
Tablo 3: Bileşenler Matrisi Tablosu ^a	78
Tablo 4: Güvenilirlik Analizi Sonuçları.....	79
Tablo 5 : Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Katılımcı Bütçe Hakkında Bilgi Sahibi Olma Durumlarına Göre İncelenmesine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Sonuçları	81
Tablo 6: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Katılımcı Bütçeleme İçin Belediyelerde Alt Yapı Açısından İncelenmesine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Sonuçları	82
Tablo 7: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Katılımcı Stratejik Plan Açısından İncelenmesine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Sonuçları.....	83
Tablo 8: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Merkezi Denetim Açısından İncelenmesine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Sonuçları	83
Tablo 9: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Yaş Açısından İncelenmesine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Sonuçları.....	84
Tablo 10: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Eğitim Durumu Açısından İncelenmesine Yönelik Tek yönlü Varyans Analizi Sonuçları	84
Tablo 11: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Belediyeler Açısından İncelenmesine Yönelik t-testi Sonuçları.....	85
Tablo 12: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Cinsiyetleri Açısından İncelenmesine Yönelik t-testi Sonuçları	86

Tablo 13: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Göreve Gelme Açısından İncelenmesine Yönelik t-testi Sonuçları.....	86
Tablo 14: Hipotez Sonuçlarının Genel Görünümü	87
Tablo 15: Belediye Türü ile KBU Hakkında Bilgi Sahibi Olma Durumunun Çapraz Tablosu.....	88
Tablo 16: Belediye Türü ile Belediye Altyapısını KBU Uygunluğunun.....	89
Tablo 17: Belediye Türüne Göre Stratejik Planın STK ve Halkın Katılımı ile Hazırlanışı Arasındaki İlişkinin Çapraz Tablosu	89
Tablo 18: Belediye Türü ve Göreve Gelme Türü Arasındaki İlişkinin	90
Tablo 19: Belediye Türü ve Merkezi Denetime İhtiyacın Nasıl Olacağına Çapraz Tablosu.....	90
Tablo 20: Belediye Türü ve Göreve Gelme Türü Arasındaki Çapraz Tablo	91
Tablo 21: Belediye Türü ve KBU En Önemli Aktörü Arasındaki Çapraz Tablosu*	91
Tablo 22: Belediye Bütçesinden Katılımcı Bütçeleme İçin Ayrılması Gereken Payın Tablosu.....	92
Tablo 23: Yöneticilerin Katılımcı Bütçeleme Hakkında Bilgi Sahibi Tablosu	93
Tablo 24: Katılımcı Bütçelemenin Merkezi Denetim ile İlişkinini.....	93
Tablo 25: Belediye Bütçesinin Halk ve STK'ların Katılımı İle Hazırlandığını Gösteren Tablo	94

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
G-21	: Gündem 21
KBU	: Katılımcı Bütçe Uygulaması
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
md.	: Madde
M.Ö.	: Milattan Önce
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ort.	: Ortalama
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
UNDP	: Birleşmiş Milletler Geliştirme Programı
UN-HABİTAT	: Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve diğerleri
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
YG-21	: Yerel Gündem 21

1. GİRİŞ

Demokrasi ve demokratik olmak asırlardan beri devletlerin en çok üzerinde durduğu konulardan biri olmuştur. Aslında demokrasi bir ideali ve olması gerekeni ifade etmektedir. Gelişmiş ülkelerde kabul gören temel yaklaşım, demokrasinin vatandaşların yönetime katılımına imkan veren en iyi yönetim biçimi olduğu düşüncesidir. Bu doğrultuda halk ile devlet arasındaki etkileşim ve gelişimin sonucunda ortaya çıkan katılımcılık kavramı ise, yerel yönetimlerin halka en yakın birimler olması sebebiyle en çok yerel yönetim birimlerini etkilemiştir.

Günümüzde her geçen gün artan nüfus ile birlikte meydana gelen kentleşme sorunlarındaki artışla bu sorunları temsili demokrasi ile çözüm bulmaya çalışmak ve sorunların çözümü için kaynak tahsis etmek anlayışı gün geçtikçe zayıflamaktadır. Tamda bu noktada çözüm olarak tüm dünyada katılımcı bütçeleme öne sürülmektedir.

Örnek bir iyi yönetişim uygulaması olarak katılımcı bütçeleme uygulaması dünyanın birçok şehrinde uygulanmaktadır. Kaynakların nasıl dağılacağı konusunda daha önce denenmiş ve iyi bir yönetişim uygulaması olarak katılımcı bütçeleme süreci tek başına etkin ve demokratik bir yönetim için tüm sorunlara bir çözüm olmayacaktır. Katılımcı bütçelemenin yerel düzeyde hem Sivil Toplum Kuruluşları (STK) hem de yönetim tarafından gerçekten sahiplenilerek uygulanması durumunda iyi yönetişimin yaşama geçirilmesi bakımından büyük katkısı olacaktır (TEPAV, 2007: 21).

Bu kapsamda yapılan araştırmanın ilk bölümünde, araştırmanın kuramsal çerçevesi ve temeli kapsamında yerel yönetimler, demokrasi ve yönetişim kavramları ele alınmıştır. İkinci bölümde ise yine teorik açıdan bütçe ve bütçe hakkına değinilmiş ardından demokrasi anlayışında halkın karar verme sürecinde katılımının mali boyutunu oluşturan katılımcı bütçeleme kavramı kuramsal açıdan incelenmiş

daha sonra katılımcı bütçeleme nin doğuşu, uygulanış biçimleri, Türkiye’de ve Dünyadaki uygulama örneklerine yer verilmiş ve katılımcı bütçeleme ile stratejik plan arasındaki ilişki açıklanmıştır. Araştırmanın üçüncü bölümünü oluşturan yöntem bölümünde ise belediye yöneticilerinin katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılarının ölçülmesi bağlamında bir anket uygulaması yapılmış ve bu bölümde araştırmanın modeli, evren ve örnekleme, veri toplama araç ve teknikleri, veri toplama süreci ve verilerin analizi konularına yer verilmiştir. Aynı bölümde yukarıda belirtilen aşamalar çerçevesinde elde edilen verilere ve bilgilere dayanılarak bulgular ve yorumlar yapılmıştır. Araştırmanın son bölümünde ise bulgulara dayanılarak elde edilen sonuçlar, uygulamacılar ve araştırmacılar için ise öneriler yer almaktadır.

2. YEREL YÖNETİMLER, DEMOKRASİ VE YÖNETİŞİM

2.1. Kavramsal Açıdan Yerel Yönetimler

Tüm ülkelerde genel olarak kamu yönetimi, yerinden yönetim ve merkezden yönetim olmak üzere iki yapı şeklinde oluşmuştur. Yerel yönetim kavramını açıklamadan önce merkezden yönetim kavramını ve yerinden yönetim kavramını kısa bir şekilde açıklamak gerekmektedir. Merkezden yönetim, her devlette varlığının doğal olduğu, kuvvetler ayrılığı olarak da adlandırılan devlet organlarının; yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkilerin, kısaca tüm kamu gücünün, merkezi bir otoritede toplanması sonucu kamu işlerinin tamamının merkezden yönetilmesi merkezîyetçi bir sistemin varlığının göstergesidir. Hemen belirtelim ki bugüne kadar hiçbir devletin tarihinde, kelimenin tam anlamıyla merkezîyetçilik görülmüş değildir. Günümüzde de farklı bir durum söz konusu değildir (Nadaroğlu, 1978: 23-24).

Yerinden yönetim ise, bir kısım kamu güçlerinin, daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacıyla merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade eder. Yani kamusal güçlerden bir kısmının merkezi otoriteden daha az yetkiye sahip bir başka otoriteye aktarılmasıdır. Ayrıca yerinden yönetim olarak isimlendirilen adem-i merkezîyet kavramı merkezden yönetimin tam zıttıdır (Nadaroğlu, 1978: 23). Yerinden yönetim yani adem-i merkezîyet bir başka ifade ile merkezin yokluğu anlamı taşımaktadır (Keleş, 2000: 19).

Günümüzde yerel yönetimler denildiğinde akla ilk gelen, kamu hizmetlerini yerel bir topluluğa sağlayan yönetsel siyasal ve toplum bilimsel bir birim akla gelmektedir. Oysaki tarihsel süreç incelendiğinde ilk yerel yönetimler; ulusal savunma, askeri örgütlenme, suçluların yakalanıp ve cezalandırılması gibi bugün genellikle devlete yani merkezi yönetime bırakılmış görevleri yerine getirmekteydiler (Keleş ve Yavuz, 1989: 1). Yerel yönetimler halkın yerel ihtiyaçlarını karşılamak için hizmetler üreten, somut olarak katılımcı demokrasi

ilkelerinin hayata geçtiği, mali ve idari bakımdan özerk bir yapıya sahip olan demokratik bir yönetim birimidir (Çetinkaya, 2015: 4). Merkezi yönetimin dışında bir oluşum olan yerel yönetimler yerel bir toplumun ortak ihtiyaçlarını ve amaçlarını gidermek üzere oluşturulmuş, halkın doğrudan karar organlarını belirlediği; demokratik, özerk bir yönetim basamağı ve kamusal bir örgütlenme biçimi olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt, vd., 2008: 258). Tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere yerel yönetimleri halka en yakın idari birimler olarak nitelendirebiliriz. Genel olarak bakıldığında Avrupa'nın tarihsel gelişimi içinde yerel yönetimler bir sivil toplum kuruluşu olmuşlar ya da birçok çağdaş devletlerde sivil toplum kuruluşlarının bir uzantısı olarak da görülmektedirler. Ülkemizde ise yerel yönetimlerin sivil toplum kurumları olarak kurulmadığı, devletçe beklenmedik bir şekilde meydana gelen kurumlar olduğu ve bu kurumların halk tabanına dayanmadığı görüşü hakimdir. Ayrıca bu görüş birçok argümanla da desteklenmektedir (Tekeli, 1983:6; Bulut, 2005: 245).

Mackenzie (1961) yerel yönetimleri, vatandaşların geleneksel bağlılıklarını yansıtan, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve uygun bir biçimde vatandaşlara sunulmasına imkan veren, vatandaşların katılımı ve siyasal eğitimi için imkanlar sunan kurumlar olduğunu dikkat çekmiştir (Özgür ve Kösecik, 2005: 2). Vatandaşların yerel yönetim birimlerini etkilemeleri merkezi yönetimi etkilemelerinden daha kolaydır. Yerel yönetimlerin taşıdığı değerler göz önünde bulundurulduğunda, yerel toplulukları ilgilendiren konulara halkın yakından ilgi duyduğu görülecektir. Çünkü halk yaşadığı yakın çevreyle ilgili yönetime müdahil olma gereği hissetmektedir. Bu da ancak halkın karar alma sürecine aktif bir şekilde katılımıyla olmaktadır.

İlk olarak küçük toplulukların yönetiminde ortaya çıkan yerel yönetimler kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği, normatif demokrasiye en uygun düzeyde gerçekleşmesini amaçlayan bütün yönetim sistemleri için vazgeçilmez yönetim biçimidir. Güçlü yerel yönetimler halkın yönetime katılım yollarını artırarak katılımcı demokrasinin uygulanmasına olanak sağlarlar.

Yerel yönetimler günümüz de devletin tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir tüzel kişiliği ve yapısı olan, kendine has mal varlığı ve geliri ile her geçen gün daha önemli nitelik taşımaya başlamıştır. Bu birimler yerel düzeyde halkın ihtiyaçlarını

yerine getirilmesiyle görevli olmaları sebebiyle önemini her zaman koruyacaklardır (Bozkurt, vd., 2008: 259). Yerel halka merkezi yönetimin sunduğu hizmetlerden daha fazla hizmet sunması ve yerel yönetimlerin halka daha çok fayda sağlaması sebebiyle büyük önem taşımaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin katılımcı ve demokratik bir gücünün olması merkezi yönetimle beraber vazgeçilmez bir yönetim sistemidir. Nitelikleri itibariyle yerel yönetimler demokratik yönetim yapısı için önemlidir. Sosyolojik olarak olumlu etkiler göstermekle beraber, özellikle kamusal hizmetlerin yerel düzeyde sunulmasında etkinliği ve verimliliği istenilen düzeylere çıkarılması amacıyla hemen her toplumda bu tarzda yönetimlere yer verilmektedir.

Literatürde yerel yönetimlerin sınıflandırılması ile ilgili çok çeşitli değerlendirmeler yer almaktadır. Kendine özgü nitelik taşıyan değerlendirmelerin dışında genel itibariyle aşağıda belirtilen şekilde sınıflandırılabilir (Tortop, vd., 2008: 17).

- **Genel amaçlı yerel yönetimler:** Yerel bir topluluğun kendine has ve yerel düzeydeki ihtiyaçlarını gidermekle görevlidir. Türkiye, Fransa, İspanya ve Rusya belediyelerini bunlara örnek verilebilir.
- **Özel amaçlı yerel yönetimler:** Eğitim ve sağlık gibi yalnız belirli kamu hizmetlerinin yerinden görülmesiyle görevli birimlerdir. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) okul kurullarını bunlara örnek olarak verilebilir.
- **Temsil ilkesine dayalı yerel yönetimler:** Bu tür yönetimlerin temel özelliği karar organlarının seçimle meydana gelmesidir. En yaygın örnekleri belediyelerdir. Genel olarak iki ya da üç düzeyde kurulurlar. Basamakların sayısı; ülkelerin nüfusu, coğrafi büyüklüğü, yerel yönetimlerin sayısı gibi faktörlere göre belirlenir.
- **Temsil ilkesine dayanmayan yerel yönetimler:** Genel olarak az sayıdadırlar ve organları atamayla oluşurlar. Daha çok iç güvenlik ve posta hizmetlerinin karşılanması için kurulmuşlardır. Nitelikleri itibariyle özel amaçlı birimler olup genel sınıflandırmanın dışında çeşitli ülkelerde farklı türlerde yerel yönetim birimleri bulunmaktadır. Ancak nitelikleri ve nicelikleri itibariyle bu tür birimleri genelleştirmek mümkün değildir (Keleş, 2000: 19).

2.1.1. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimler yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak için ortaya çıkmış birimlerdir. Halkın merkezi yönetime göre daha kolay ulaşabilir bir yönetim birimi olan yerel yönetimlerin, yönetim sistemleri içerisindeki yerini uzun süreden beri koruduğu görülmektedir. Küreselleşmeyle birlikte daha demokratik bir yönetim biçimi için her geçen gün önemi artarak devam eden yerel yönetimlerin varlık nedenlerini; siyasal, yönetsel, toplumsal ve ekonomik nedenler olarak açıklayabiliriz.

- **Siyasal Nedenler:** Yerel yönetimlerin siyasal gerekçesinin özünde varoluş nedeninin demokrasi inancı yatmaktadır. Bu sebeptir ki yerel yönetimler demokrasinin temel kurumlarından biri olarak ifade edilmektedir (Nadaroğlu, 2001: 27). Öte yandan siyasal etkenle kastedilen yerel yönetimler toplumların ulus olma sürecinde aldığı yeri ifade eder. Yerel yönetimler gerçekten de uluslaşma ve siyasal birlikteliğin sağlanmasıyla yakından ilgilidir (Keleş ve Yavuz, 1989: 31-32). Yerel yönetimler halkın katılımı ve denetimi ile kendisine yüklenen görevleri yaparlar. Gelişmiş ülkelerde tarihi itibarıyla köklü bir yapıya sahip olan yerel yönetimler demokrasinin beşiği olarak da görülmektedir. Az gelişmiş ülkelerde ise güçlü bir demokratik yapıdan söz etmek pek mümkün değildir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 33). Demokratik açıdan halkın yerel yönetime katılımı halkın uluslaşma sürecini doğrudan etkilediği genel olarak kabul edilmektedir. Katılımcı demokrasinin sağlanması için katılımcı bir yerel yönetim de şarttır.

Seçim mekanizması yoluyla toplumun tercihlerinin belirlenmesi genel bir eğilimin saptanmasından ibarettir. Halk kamusal mallara olan tercihlerini yalnız siyasal süreç aracılığıyla belli edebilir. Aynı kural kısmen yarı kamusal mallar içinde geçerlidir. Yerel yönetimler ile siyasal faktör arasındaki ilişki itibarıyla bölgesel sınırlar içerisinde toplumların kendi ortak ihtiyaçlarını kendilerinin seçecekleri temsilciler aracılığı ile yürütmeleri hem daha demokratik olup hem de daha rasyonel bir durumdur (Nadaroğlu, 2001: 31). Bu açıklanan sebeplerle elbette yerinden yönetim merkezi yönetime kıyasla demokrasi anlayışına daha uygun düşer. Ancak bu demek değildir ki merkeziyetçiliğin egemen olduğu bir ülkede demokrasi kesinlikle yoktur.

- **Yönetimsel Nedenler:** Nüfusu çok fazla olmayan ülkelerin dışında kalabalık bir nüfusa sahip olan ülkeler açısından tüm kamu hizmetlerinin merkezden yönetimi imkansız denilebilecek kadar çok zordur. Bu açıdan nüfusu kalabalık olan ülkeler de yönetimde merkezin yükünü hafifletmesi bağlamında yerel yönetimlerin önemi büyüktür.

Kabul etmek gerekir ki kamu hizmetlerinin gerçekleştirecek olanların faaliyet alanları ne kadar küçültülürse toplumun tercihlerini saptamak bir o kadar kolaylaşır. Yani, kamusal hizmetleri üretecek birimlerin faaliyet alanı daraldıkça halkın hem tercihlerini belirtmesi kolaylaşır, hem de yönetimdeki başarı ve etkinlik artar. Bu da katılımcı demokrasinin doğal bir gereğidir. Çünkü yöneticilerini seçen halk seçtiği yönetimin kontrolünü ve vaadedilenlerin uygunluk derecesini hem daha kolay izler hem de daha kolay denetler (Nadaroğlu, 2001: 29).

- **Toplumsal Nedenler:** Yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyiyle yakından ilgili olan toplumsal gelişmişlik, bir ülkenin daha hızlı bir şekilde gelişmesini ve sanayileşmesini sağlayabilir. Çünkü gelişim süreci bir bütün olarak gerçekleşir. Bu süreci bölmek mümkün değildir (Keleş ve Yavuz, 1989: 33-34). Yerel yönetimler bu gelişmenin ilk olarak hissedileceği birimlerdir.

- **Ekonomik Nedenler:** Günümüzde ekonomik olarak gelişmiş ülkelerin refah düzeyleri diğer gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelere göre daha yüksek seviyelerdedir. Bu yüzden ekonomik olarak kendini geliştirmiş ülkeler ulusal birliklerinin ve toprak bütünlüklerinin bozulması gibi kaygılar yaşamazken bir yandan halka daha etkin hizmetin nasıl sunulacağı diğer yandan daha da gelişmek için ekonomik ve toplumsal gelişmeyi nasıl artıracaklarının planlarını yaparlar. Bağımsızlığını yeni elde etmiş veya ekonomik olarak gelişmiş ülke olmayan ülkelerde ise ulusal birliği ve ülkenin bütünlüğünü nasıl koruyabilecekleri üzerine planlama yaparlar. Bu ülkeler yerel özerklik demokratik katılım ve hatta gelişme konularını ikinci plana atarlar (Leemans, 1970: 25-28; Keleş ve Yavuz, 1989: 31-32).

Değişen ve gelişen dünya düzeninde ve zenginleşen yönetim yapısında demokrasinin yaşama geçirilebileceği en uygun yapının merkezi yönetime dayalı yapılardan ziyade yerel yönetim yapıları olarak kabul edilmektedir. Ancak bu durumun uygulanması aşamasında yerel yönetimlerin etkin, etkili ve verimli hizmetler sağlayan bir yönetim kurumuna dönüştürülmesiyle mümkündür. Yerel yönetim birimleri kendi içinde bu dönüşüm kapsamında demokratik değerlere dayalı sağlam bir yapıya oturtulması çok önemlidir. Yerel yönetimlerde eğer bu sağlanırsa hem yerel düzeydeki hizmetlerini etkin, etkili ve verimli şekilde yerine getirmelerinin mümkün olacağı hem de ulusal düzeyde demokrasiye sürdürülebilir katkılar sağlayacakları açıktır (Ergen, 2012: 332).

2.1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetim Çeşitleri

Esas itibariyle adem-i merkeziyeti benimseyen ülkelere örnek olarak İngiltere ile İskandinav ülkelerini, merkeziyetçiliği benimseyen ülkelere ise Türkiye, Fransa ve İtalya gibi ülkeleri örnek gösterilebilir.

2.1.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Osmanlıdan bir miras gibi değerlendirebileceğimiz merkezi yönetim modeli cumhuriyetin ilan edilmesi bile bu durumdan çok fazla etkilenmemiş ve varlığını sürdürmüştür. Ulusal birliği ve bütünlüğü sağlamakla, cumhuriyetin temel ilkelerini koruma düşüncesi bu merkeziyetçi yapıyı desteklemiştir (Bilgiç, 1998: 608). Bu yüzden Türkiye’nin batıdaki dünya ülkelerine karşın yerel yönetimleri çok eski bir geçmişe sahip değildir. Ta ki Tanzimat ilan edilinceye kadar Türk tarihinde modern anlamda bir yerel yönetim geleneğinin olduğunu ileri süremeyiz. Bu kapsamda yerel yönetimlerin Türk tarihinde uzun ve zengin bir geçmişe sahip olduğunu söylemekte mümkün olmayacaktır. Tarihçiler Osmanlı İmparatorluğu’nun resmi olarak yerel yönetim statüsünün ancak merkeziyetçi yönetim sisteminin yerleşmesine sebep olarak ve özellikle azınlıkların siyasal katılımı ve dış devletlerin yaptığı baskılar sonucunda etnik haklarını elde etmeleri yönünde ortaya çıktığı belirtilmektedir (Ortaylı, 1979: 6; Çiçek, 2014: 55-56).

Osmanlıda merkeziyetçi baskı yerel yönetimler üzerinde büyük bir etkiye sahipti. 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı”, yerinden yönetim ilkesine yer vermesine rağmen, yerel demokrasiye ve özerk yönetim

biçimine kapıları kapalı olan ve merkeziyetçi anlayışın hakim sürdüğü bir düzenleme niteliğindedir (Ortaylı, 1978: 23).

Türkiye’de merkezi yönetim ve yerinden yönetim yapıları her seferinde başarısız olmasına rağmen, Osmanlıdan günümüze kadar sürekli olarak yapılandırılmak istenmiştir. Bu yapılandırmalar genel olarak dışsal zorlama ve bu zorlamalara çözüm bulmaya çalışan merkezi yönetimin çabalarıyla olmuştur. Toplumsal ve içsel baskıyla meydana gelen yakınmalar ise, yapılandırma süreçlerinin belirleyici olmamıştır (Özgür ve Kösecik, 2005: 36). Dolayısıyla çağdaş yerel yönetimler Türk Kamu Yönetim sistemine, Batı’daki gibi halkın baskı ve zorlamasıyla değil, daha çok Batı’nın zorlaması ve merkezi yönetimin tek taraflı istençleri ile oluşmuştur (Bilgiç, 2005: 209). Yerel yönetimlerde reformun gerekliliği bugüne kadar farklı zamanlarda ve farklı platformlarda tartışılmıştır. Bu tartışmalar doğrultusunda reform olarak nitelendirilebilecek çalışmalar yapılmıştır. Ancak yerel yönetimlerle ilgili yapılması planlanan düzenlemeler siyasi, iktisadi ve yönetsel bir takım nedenlerle uygulama alanı bulamamıştır (Urhan, 2008: 99). Genel olarak ülkemizdeki yerel yönetimle ilgili reform ve yapılanmalar başka ülkelerin sistemlerinin ülkemize uyarlanmasıyla oluşturulmuş halkın kendi istek ve ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenmemiştir.

Türkiye’de yerel yönetimler ilk defa 1961 Anayasasında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Anayasa’da yönetimin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak ikiye ayrıldıktan sonra, yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. 1982 Anayasa’sı da yerel yönetimleri 1961 Anayasasındakine benzer nitelikte betimlemiştir.

Türkiye’de yerinden yönetim kuruluşları hizmet yönünden ve yer yönünden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim, teknik özellikler gösteren kamu hizmetlerinin belli bir kamu kuruluşunca yürütülmesidir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına Kamu İktisadi Teşebbüsleri, üniversiteler, barolar, düzenleyici ve denetleyici kurumları, ticaret ve sanayi odaları örnek verilebilir. Bu kurumlara Düzenleyici ve Denetleyici kurumlar ile Kalkınma Ajanslarını da eklenebilir. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise il özel idareleri, belediyeler ve köyler yani yerel yönetimler örnek olarak verilebilir. Belirli

bir coğrafi alanda etkinlikte bulunan yönetsel birimler, yer yönünden yerel yönetim türleridir. Yerinden yönetim kuruluşları kamu hizmetlerini yerine getirme amacıyla kurulan, kendi kamu tüzel kişilikleri bulunan, kendi bütçeleri olan, kendi karar ve yürütme organlarına sahip yönetim basamaklarıdır (Çukurçayır, 2009: 40-41).

Türkiye’de üç basamaklı yerel yönetim yapısı bulunmaktadır. Bunlar belediyeler, il özel idareleri ve köy yönetimleridir. Ayrıca gerek gelişmişlik düzeyi gerekse geleneksel yapısı itibarıyla büyükşehir belediye yönetimleri dışındaki belediyelerde köy olgusu ayrı bir yönetim birimi olarak varlığını sürdürmektedir. Genellikle 6360 sayılı Yasa dışındaki yapılan tüm reformlar il özel idaresi ve belediyeyi kapsamaktadır. Türkiye’de belediyeler statü olarak değişik kategorilere ayrılmıştır. En önemli ayrımı büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler arasında görülmektedir. Diğer bir ayrım ise; il merkezi belediyeleri, ilçe merkezi belediyeleri ve belde belediyeleri gibi ayrımlardır. Büyük kentler için oluşturulan yönetim modeli “Büyükşehir Belediye” yönetim modelidir. Türkiye’deki köy olarak kabul edilen tüm yerleşim yerleri Türkiye coğrafi yapı itibarıyla dağınık ve birbirinden kopuk olmasından dolayı çıkardığı sorunlar il özel idaresi kanunu, büyükşehir belediye kanunu ve belediyeler kanunlarıyla çözülmeye çalışılmıştır (Toksöz vd., 2009: 43-50).

Yerel yönetimler ile demokrasi veya katılma arasındaki ilişki ülkemizde son yıllarda en fazla ilgi duyulan konulardan biridir. Doğal olarak bu ilişki, her kesim tarafından olumlu değerlendirilmiştir. Hill (1974: 324-343) yerel yönetimleri bir demokrasi okulu, vatandaşların ortak kararların yönetimine teşvik eden ve bunun sonucunda ulusal düzeyde siyaset yapacak bireyleri yetiştiren kurumlardır. Ancak, ülkemizde demokrasi okulunun sıralarına oturanlar, seçmenlerin pek önemli olmayan sınırlı bir miktarını oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin ulusu eğitime işlevi de ileri sürüldüğü gibi yaygın ve anlamlı bir etkiye sahip olamamıştır. Aynı şekilde yerel meclislerden ulusal meclislere yetiştirilen lider sayısı da belirtildiği kadar yüksek olmamıştır. Seçme eyleminin kendisi demokrasi eğitimi sayılacaksa, alan araştırmaları insanları büyük oranlara ulaşan ölçülerde yerel seçimlere katılmadıklarını, yerel meclisler konusunda bilgisiz ve bu kurumlara karşı ilgisiz olduklarını göstermektedir (Güler, 2006: 54).

2.1.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Çeşitleri

Yerel yönetimler, tüm dünyada kabul edildiği gibi ülkemizde de kamu yönetiminin en vazgeçilmez ve en önemli kuruluşlarından. Günümüzde yerel yönetimler halka en yakın ve yerel düzeyde pek çok kamu hizmetini verebilen kamu yönetim birimleri haline gelmişlerdir. Son reformlar da dikkate alındığında ülkemizde yerel yönetimler; belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşmaktadır. 6360 sayılı Yasa sonrasında belediye yönetimleri görev, yetki ve sorumlulukları dikkate alınarak; büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri olmak üzere sınıflandırılabilir.

- **Belediyeler**

Yerel yönetimler içinde halka en yakın ve en etkin katılımın görüldüğü birim belediyelerdir. Yerel demokrasinin, yönetime katılımıcılığın ve yönetişimin belediyelerde giderek artan bir ilgiyle karşılaştığı görülmektedir. Belediyeler yapısı itibariyle yönetişimin tam anlamıyla uygulanabileceği yerel yönetim türlerindedir.

Osmanlı’da yerel yönetim türü olarak ilk belediye örgütü Kırım Savaşı’ndan sonra 1855 yılında İstanbul’da kurulmuş olup, hükümet tarafından atanmış bir Şehremini başkanlığında yönetilen ve 12 kişiden oluşan bir Şehir Meclisi bulunmaktaydı. Şehir Meclisi üyesi olmanın belirli şartları vardı. Şehir Meclisinin üyesi olmak için İstanbul’da yaşıyor olmak, güvenilir esnaf olmak gibi kriterler göz önünde bulundurularak atamalar yapılıyordu (Yılmaz vd., 2012: 30). 1858 yılında ise Galata ve Beyoğlu semtlerinin içinde olduğu Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Yine hükümet tarafından atanan daire müdürünün altında 7 kişiden oluşan Daire-i Belediye Meclisi bulunmaktaydı. Daire-i Belediye Meclisinde yer almak isteyenlerin en az 10 yıl İstanbul’da yaşıyor olmasının yanında 100 bin kuruşluk tazminata da sahip olmaları gerekmekteydi (Tümerkan, 1946; Yılmaz vd., 2012: 30).

1869 yılında Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile belediye teşkilat yapısını tüm İstanbul’u kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Şehir 14 belediye dairesinden oluşan İstanbul Şehreminliği teşkilatı olarak yeniden kurulmuştur. Şehreminliği teşkilat yapısı; Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Cemiyet-i Umumiye yapılarından oluşmaktadır. Şehreminini ve Şehremaneti Meclis üyelerinin hükümet tarafından atanacağı ve belediye dairelerinin her birinin halkın iki yıl için seçilen ve

üyelerinin yarısının her yıl yenilenmesi şartına bağlı ve birer daire meclisi ve meclis üyeleri arasından yine hükümetin atadığı birer daire başkan bulunmaktaydı. Cemiyet-i Umumiye ise Şehremininin başkan olduğu on dört belediye dairesinin başkanları ve her dairenin meclis üyeleri arasından seçilen üçer üyeden oluşmaktadır (Tortop, vd., 2008: 89).

1868 yılında düzenlenen talimat ile İstanbul'un dışında da belediye teşkilatının kurulması öngörülmüştür. 1876 Anayasasında ise İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle göreve gelen meclis üyeleri tarafından yönetilmesini seçim usulünün kanunla belirtilmesini içermektedir. Belediye başkanı ise halk tarafından seçilen meclis üyelerinden birinin hükümet tarafından atanması esasına dayanaktaydı. 1912 yılında çıkarılan geçici kanun ile Dersaadet Belediyesi İstanbul'da bulunan belediye dairelerinin kaldırılmış yerlerine belediye şubelerinin kurulmasını sağlamıştır. Belediye başkanı yine hükümet tarafından atanmıştır. Belediye başkanının günümüz de olan şekliyle halk tarafından seçimi 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmesiyle başlamıştır. Ayrıca nüfusu 2000'inin üzerinde olan yerleşim birimlerine 1580 sayılı belediye kanunu ile belediye kurulabileceği hüküm altına alınmıştır (Tortop, vd., 2008: 90).

1580 sayılı belediye kanunu ile bugün ki yerel yönetimlerinin yapısı belirlenmiştir. Günümüz yerel yönetimlerinin demokratik yapısı ve katılımcılık anlayışı ile yerel yönetim birimleri tüzel kişiliğe sahip olan, kendine ait bütçesi ve mal varlığı bulunan, seçimle iş başına gelmiş yönetsel yapısı ve bazı hususlarda yerel özerkliğe sahip kuruluşlar akla gelmektedir. (Tortop, vd., 2008: 90). Son yüzyılda Türkiye'de yerel yönetimler Osmanlı dönemlerinde olduğu gibi merkezi yönetimin mutlak baskısından kurtulmuş ve her geçen gün daha modern, katılımcılığı esas alan, halk için hizmet veren kısacası iyi yönetişimin uygulayıcıları konusunda önde gelen kuruluşlar olmuşlardır.

1580 sayılı Kanun 2005 yılında düzenlenmiş 5393 sayılı Belediye Kanununa kadar uzun bir süre uygulanmıştır. 5393 sayılı Kanun 1580 sayılı Kanuna göre birçok yeniliği ve farklılığı beraberinde getirmiştir. 5393 sayılı Kanuna göre belediye, belirli bir bölgede yaşayan vatandaşların mahallî ortak nitelikteki ihtiyaçlarını gidermek için kurumuş ve meclisinin halk tarafından seçimle belirlendiği, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğini ifade etmiştir. Belirtildiği şekliyle daha önce

belirtilmeyen belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip olması 5393 sayılı Kanunla açıkça belirtilmiştir. Böylelikle belediyeler merkezi yönetimden, idari kuruluşlar ve mali yapı olarak özerk kuruluşlar olmuşlardır. Belediyelerin halka en yakın yapılar olması sebebiyle böyle bir özerklik yerel demokrasinin sağlanması bağlamında da önem arz etmiştir.

5393 sayılı Kanuna göre belediyenin organları; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni şeklinde, 1580 sayılı Kanunda yer almayan, belde ifadesi belediyesi bulunan bir yerleşim yerini ifade ederken, mahalle ifadesi belediyenin sınırlarına dahil olan, ihtiyaçları ve öncelikleri benzer nitelikte ve nicelikte olan ve sakinlerinin arasında komşuluk bağının var olduğu idarî birimler olarak açıklamıştır. Ayrıca 5.000 ve üstünde bir nüfusa sahip olan yerleşim yerlerine de belediyelerin kurulabileceğine, il ve ilçerin merkezlerinde ise belediye kurulmasının zorunlu olduğuna yer verilmiştir. Belediyeler gelirleri itibariyle; genel bütçeye ait vergi gelirlerinden ayrılan pay, sermayesi, merkeziden yapılan yardımlar ve borçlanma elde edilen gelirler olarak sınıflandırılabilir. Belediyelerin sahip oldukları en önemli gelir kaynağı olarak (ort. %50) genel bütçe vergi gelirleri üzerinden aldıkları paylardır (Güner, 2006: 73). Ayrıca 5393 sayılı kanunla beraberinde belediyelerin iş ve işlemlerinde hukuka uygunluğun, malî ve performans denetimini kapsar nitelikte iç ve dış denetimin yapılacağı hüküm altına alınmıştır. İç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) hükümlerine göre yapılacağı, ayrıca İçişleri Bakanlığı belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer tüm idarî faaliyetlerini, hukuka uygunluğunu ve idarenin bütünlüğü açısından denetleyeceği, belediyelere bağlı kurum ve kuruluşların aynı kapsamda denetime sahip olduğu hüküm altına alınmıştır. Buradan da anlaşılacağı gibi 5393 sayılı Kanunla da belediyeler tam anlamıyla merkezi yönetimden bağımsız kuruluşlar olmayıp özellikle denetim konusunda merkeze mutlak bağlılık söz konusudur.

- **Büyükşehir Belediyeleri**

Ülkemiz de Fransız idare sisteminin örnek alınması ile oluşturulan merkeziyetçi yapı, plansız ve düzensiz kentleşme sorununu çözmeye yeterli olmamış, sürekli gelişim gösteren ve büyüyen şehirleri mali, idari ve siyasal açıdan yetersiz olan belediyeler yönetememiş ve yeni yönetim arayışları ortaya çıkmıştır. 1961

Anayasası'nda yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köyler şeklinde düzenlenmesi sebebiyle 1982 Anayasası yürürlüğe girene kadar birden fazla yerel yönetimleri bünyesinde barındıran büyükşehir belediyeleri kurulamamıştır. 1961 Anayasasında görülen bu eksiklik 1982 Anayasası ile "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği" öngörülmüştür (Torlak ve Sezer, 2005: 90). 2972 Sayılı Yerel Seçimlerle İlgili Kanuna göre belediye sınırlarının içinde birden fazla ilçe bulunan illerde, birer Büyükşehir Meclisi ve ilçelerde birer İlçe Belediye Meclisi oluşturulması öngörülmüştür. 2972 Sayılı Kanun ayrıca büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi ilkesini getirmiştir. Yerel seçimlerle ilgili kanunun hemen arkasından 1984'te 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyükşehirlerle ilgili düzenleme yapılmıştır. Bu kanun hükmünde kararname ile Türkiye'de üç ilde büyükşehir kurulmuştur. Daha sonra 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmıştır. 3030 sayılı Kanunda bu üç kentten İstanbul'un on beş, Ankara'nın beş ve İzmir'in üç metrobolitan ilçesi vardı. 1984 yılında üç büyükşehir belediyesinin kurulmasıyla başlayan bu yapı 2016 yılı itibariyle otuz büyükşehir belediyesine ulaşmıştır.

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla ilçe belediyelerinin ve büyükşehir belediyelerinin görevleri hakkında açıklık getirilmiştir. Çeşitli düzenleme ve reformist yaklaşımların ardından 2004 yılında büyükşehir belediyelerinin yönetim yapısının hukuki statülerini düzenlemek, sundukları hizmetlerin etkin, verimli, planlı, programlı ve uyum içinde sürdürülmesini temin etmek amacıyla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanundan farklı olarak, 5216 Sayılı Kanunla, büyükşehir belediyelerinin kurulması yeni esaslara bağlanmıştır. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunda büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için şehrin sınırları içinde birden çok ilçenin bulunması yeterliyken, 5216 Sayılı Kanunla toplam nüfusunun 750.000'den fazla olmasıyla il belediyelerinde büyükşehir belediyesi kurulacağı öngörülmüştür. Ayrıca, ekonomik gelişmişlik düzeylerinin ve fiziki yerleşim durumlarının da dikkate alınacağı kararlaştırılmıştır. 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyeleri sınırlarının mülki sınırları olan sınırları dahilinde olan ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri sağlayan aynı zamanda idari ve mali özerkliği bulunan, kanunlar kapsamında verilen görevleri yerine getiren yine karar organlarının seçimle seçilenlerden oluştuğu bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Büyükşehir belediye başkanı, Büyükşehir

belediye meclisi ve encümeninden oluşmaktadır. Yani büyükşehir belediyeleri kendine ait meclisi ve encümeni, belediye başkanı olan, karar organlarını halkın belirlediği idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar olarak düzenlenmiştir. Yine 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin hizmetleri ve görevleri açıkça belirtilmiştir.

Büyükşehirlerde hizmetlerin etkin ve verimli şekilde yürütülmesi için, büyükşehir belediyesi yönetimine ilçe belediyeleri üzerinde, merkezi yönetimin vesayetinde benzer nitelikte yetkiler tanınmıştır. Buna örnek olarak; ilçe belediyelerinin altyapısının ve bütçelerinin görüşülerek aynen veya değiştirerek kabul edilmesi, bütçenin bölümleri arasında aktarımların yapılabilmesi, ek bütçe değişikliklerini ve kesin hesapları onaylamak verilebilir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerine yardımda da bulunabilmektedir (Falay, 2006: 16).

Büyükşehir belediyeleri görev ve sorumluluklarını, yetkilerini ve imtiyazlarını gerçekleştirmek, özellikle su ve kanalizasyon hizmetlerini yerine getirmek için kendine has bütçesi olan ve kamu tüzel kişiliği olan genel müdürlüklerde (Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi, İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi vb.) kurabilmektedir (Falay, 2006: 17).

Öte yandan 5216 sayılı Kanunla mülki idare amirlerinin meclis üzerindeki yetkileri kısıtlanmıştır. Önceden alınan kararlarda mülki idare amirinin onayı gerekli iken hali hazırda sadece mülki idare amirine alınan kararın gönderilmesi gerekliliğine yer verilmiştir. Mülki idare amirleri alınan kararda hukuka aykırılık tespit etmesi halinde yalnızca 10 gün için de idari yargıya başvuru hakkı tanınmıştır. 5216 Sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biri de bütçe süreciyle ilgilidir. Bütçenin kesinleşmesi için zorunlu olan mülki idare amirinin onayı yeni düzenlemeyle birlikte kaldırılmış, büyükşehir belediye meclisi ise bütçenin onaylanmasında tek yetkili olarak kabul edilmiştir. Bu kapsamda, ilçe belediyelerinden gelen bütçelerin ve büyükşehir belediye bütçesinin büyükşehir belediye meclisine sunulması büyükşehir belediye meclisince hizmet ve yatırım arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya değiştirilerek kabul edilmesi öngörülmüştür. Bu açıdan değerlendirildiğinde merkezi yönetime daha yakın olan ve atamalı görev yapan mülki idare amirlerinin, halkın seçmiş olduğu meclisin aldığı kararları sadece hukuka aykırılık halinde

müdahalesi ve bütçe sürecindeki onay yetkisine kaldırılması daha demokratik bir sistem oluşturmuştur.

- **İl Özel İdareleri**

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile il genel yönetiminin yanında valinin başkanlığında her livadan (İl ile ilçe arasındaki kuruluşlar (<http://www.tdk.gov.tr>)) seçilmiş dört üyeden oluşan il genel meclisinin bulunduğu bir il özel yönetimi kurulmuştur. Bu meclisin uygulama yetkisinin ve kesin karar verme yetkisinin olmadığı ve sadece danışma görevinin olması sebebiyle alınan kararlar öneri ve dilek niteliğindedir. Üyelerin yalnızca fikirlerini beyan etmeleri, valinin istemediği sorunların tartışılıp konuşulamaması bu meclisleri rica da bulunan kuruluşlar haline getirmiştir (Gençoğlu, 2011: 43).

İl özel idareleri 1987 yılında düzenlenmiş 3360 sayılı İl Özel İdare Kanununa kadar 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu ile varlıklarını sürdürmekteydi. 3360 sayılı Kanunla İl özel idareleri kapsamlı değişiklikler geçirmiştir. Bu değişiklikler kapsamında il özel idareleri eğitim, sağlık, ticaret, kültür, tarım ve bayındırlık gibi alanlarda görevler üstlenmişlerdir. Bu görevlerle birlikte çoğunu merkezi yönetimin üstlendiği birçok görev il özel idarelerinin görev alanı içine alınmıştır. Ancak il özel idareleri verilen görevlerin çoğunu hem alt yapısının olmaması sebebiyle hem de aynı görevlerin merkezi yönetimce de yerine getirilmesi sebebiyle uygulama aşamasında bu verilen görevlerin küçük kısımlarını yerine getirmişlerdir (Coşkun ve Uzun, 2005: 160).

3360 sayılı İl özel İdare Kanunu 2005 yılında kabul edilen ve şuanda uygulanan son Kanun olan 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu yürürlüğe girene kadar uygulanmıştır. 5302 sayılı Kanunla il özel idareleri; ilde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını temin etmek üzere halk tarafından seçimle bir araya gelen karar organları olan mali ve idari özerkliğe sahip kamu kurumunu ifade etmekte olup, karar organlarının vali, il encümeni ve il genel meclisinden oluştuğu belirtilmektedir.

5302 sayılı Kanuna göre il özel idarelerinin görevlerinin ve sorumluluklarının yerel ve müşterek nitelikte olmak koşuluyla sosyal, sanatsal, kültürel, çevresel ve eğitim kurumlarına destekler vb. gibi faaliyetleri olmak şartıyla yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Ancak yapılan çalışmalardan ve uygulamalar irdelendiğinde

yukarıda yer verilen görev ve sorumlulukları yerine getirmek için il özel idarelerinin tam anlamıyla özerk kuruluşlar olmadığı görülmektedir. Özerklik konusunda 5302 sayılı Kanun eskisine nazaran daha özerk bir kanun olduğu görülecektir. Eski yasaya göre valinin yetkilerindeki değişiklik yapılması, il genel meclisinin yetkilerinin artırılması, il genel meclisinin aldığı kararlarda valinin onay yetkisinin kaldırılması uygulanan yasanın önceki yasaya göre daha demokratik bir yasa olduğu görülecektir (Coşkun ve Uzun, 2005: 160). Fakat son yasada bir öncekine göre bazı özerklikler getirilmiş olsa da il özel idarelerinin özellikle mali açıdan merkeze bağılılığı il özel idarelerinin özerk yapılar olmasını engellemektedir.

İl Özel İdare Kanunu içeriği itibariyle gerçekten Türk kamu yönetimi açısından reform niteliği taşıdığı söyleyebiliriz. Özellikle ülkemizde yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçları ve beklentilerini karşılaması bakımından; demokratik, şeffaf, halka daha yakın, etkin ve verimli bir yerel yönetim sistemi geliştirilebilir. Kanun eksiklerinin var olmasına karşın yerel yönetim sisteminin işlevsel, siyasal, yönetsel, ekonomik ve toplumsal açıdan önem taşımaktadır (Parlak, 2005: 199). 5302 sayılı Kanunun getirdiği en önemli yeniliklerden biride il özel idarelerinin yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere hizmetlerinde gönüllü katılımı sağlayarak programlar uygulanabileceğidir. Kanunla il özel idarelerinin hizmetlerin sağlanmasında halkın gönüllü katılımını desteklemesi, il özel idarelerinin katılımcı bir yönetim yapısına ve dolayısıyla daha şeffaf ve güvenilir bir yönetime sahip olacağı anlamı içermektedir. Ancak uygulamada katılımcı yönetim için yapılanlar konusunda eksikliklerin var olduğu kaçınılmaz bir gerçektir.

- **Köyler**

Köyler bir birim olarak çok eskilere dayanmasına rağmen ilk olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde yer almıştır. Vilayet Nizamnamesine göre iller, livalar, ilçeler ve ilçelerden de köylere ayrılmaktaydı. Köylerin yönetim yapısını ise muhtar ve ihtiyar kurulundan oluşmaktadır. 1870 yılında köylere tüzel kişilik verilmiş ve bu örgütlenmeye bucaklarda eklenmiştir. 1913 yılında çıkarılan Umumi İdare Vilayet Kanunu kapsamında köyler hukuki dayanaktan yoksun kuruluşlar olmuşlardır. Bu süreç 1924 yılında çıkartılan Köy Kanunu çıkıncaya kadar devam etmiştir (Tortop, vd., 2008: 91).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerle ilgili yapılan ilk düzenleme köylere yöneliktir. Toplumumuzda Osmanlı Devleti'nden günümüze kadar bağımsız bir birim olarak gelen köyler, 442 sayılı Köy Kanunu ile 18 Mart 1924 yılında yayınlanmıştır. İl özel idaresi ve belediye sistemlerinin Fransızlardan esinlenerek oluştuğu Türk Kamu yönetiminde, köyler Batı'daki komün idarelerinde olduğu gibi idari, siyasi ve sosyal ihtiyaçların karşılanması doğal bir sonucu olarak meydana gelmiştir (Ökmen ve Parlak, 2010: 153).

Yerel yönetimler Türkiye'de tarihten günümüze kadar merkezi yönetimin ağır baskısı altında ve merkezi yönetime mutlak bağlı bir şekilde varlığını sürdürmüştür. Merkezi yönetime mutlak bağlılık yerel yönetimlerin daha çok kurumsallaşmasının önüne engel teşkil etmiştir. Bu kapsamda değerlendirdiğimizde şüana kadar yapılan tüm reformlar istenilen ve beklenen düzeyde etki yaratmamıştır. Merkeziyetçi bir yapının var olma gelmesi yerel yönetimlerin merkezi yönetimin gölgesinde kalmaya mahkum etmiştir. Fakat tarihsel süreç içerisinde az da olsa meydana gelen reformlar, yerel yönetim türlerine özellikle de belediyelere önemli düzeyde modernlik kazandırmıştır. Türkiye'nin yerel yönetimler için yaptığı bu reformlar batıdaki çağdaş, sosyal ve demokratik yerel yönetim anlayışını benimsediğinin bir göstergesidir.

Günümüzde Türkiye'de yerel yönetimlerin demokrasi ve katılımcılık açısından tarihine bakarak bugün geldiği konuma ulaşması geçmişten günümüzde yaşanan olayların sistemimiz üzerindeki kalıcı etkisinin olduğunun göstergesidir. Son yıllarda Avrupa Birliğine Uyum Süreci müzakerelerinin büyük katkıları ile önem verilen yerelleşme ışığındaki reformlar yeni imkanlar sunmuştur. Öncelikle yerel düzeyde gerçekleşecek olan yönetime halkın doğrudan katılımı, demokrasi kültürünün gelişmesine önemli katkılar sağlayacaktır. Bu katkılar birçok yönetime katılım araçları ile Türkiye'deki demokrasi ve katılımcılık standardını yükseltecektir. Çünkü yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, toplumun da, devletin de demokratikleşmesini sağlayacaktır. Son yıllardaki bu pozitif gelişmeler ışığında Türkiye'deki yerel yönetimlerin daha çok kurumsallaşması beklenmektedir (Koça ve Ekşi, 2010: 305). Ancak unutulmamalıdır ki, katılımcılık ve demokrasi ışığında Türkiye'de yerel yönetimlerin önümüzdeki süreçte daha çok güçlenmesi ve

kurumsallaşması gerekmektedir. Bu gücün sürdürebilir hale getirilmesi ancak mutlak demokrasi bilincinin tüm topluma kazandırılması ile mümkün olacaktır.

2.2. Demokrasi, Yerel Demokrasi ve Katılımcı Yerel Demokrasi

2.2.1. Demokrasinin Tanımı

Literatürü geniş olarak taradığımızda demokrasi kavramının tartışmalarının günümüze dek sürdüğünü ve çeşitli dönemlerde farklı demokrasi uygulamalarının olduğunu görmekteyiz. Demokrasi, Antik çağda yaşayan felsefecilerden günümüze kadar uzanan sürekli tartışmalı biçimde gündemini koruyan Latince bir terim olup eski Yunanca'daki "*demokratia*" sözcüğünden türemiştir. Demokratia sözcüğü ise halk anlamında kullanılan "*demos*" ve yönetim anlamında kullanılan "*kratos*" kelimelerinin birleşmesinden meydana gelmiştir. Bu sebeptendir ki demokrasi kavramının açık ve anlaşılır olması için Yunanlılardan itibaren günümüze kadar gelişimini takip etmek gerekmektedir. Dilimize, Fransızca "*démocratie*" sözcüğünden geçmiştir. Demokrasi etimolojik bakımdan en saf biçimiyle, halkın egemenliği temeline dayanan yönetim biçimi anlamına gelmektedir (TDK).

Demokrasi denince akla ilk olarak, eski Antik Yunan şehir devletlerinde uygulanmış olan doğrudan demokrasi örnekleri gelmektedir. Bu doğrudan demokrasi biçimine Atina Demokrasisi veya Klasik Demokrasi de denilmektedir. Doğrudan demokrasiden kastedilen Atina'da yaşayan tüm halkın devletin yönetime katılma hakkının olduğu anlamına gelmemektedir. Atina demokrasisiyle Atina'da yaşayan vatandaşlar temsilci seçmezler, bunun yerine kanunları ve vergi icralarını oylayarak karar verirlerdi. Atina demokrasisinden önce erken dönem Mezopotamya'sında var olan demokrasilerde tarihi ve kendinden sonraki toplumlara etkilemedikleri için demokrasiyi ilk keşfedenler Yunanlılar olarak kabul edilmektedir. Antik Yunanistan'da Atinalı bir soylu olan Kleistenes M.Ö. 501 yıllarında yapmış olduğu kanunlarla Atina'ya demokrasinin ilk adımlarını atmıştır. Zenginlikten ve soyluluktan oluşan sınıf farkını kaldırmış, halk meclisini kurarak bu meclise geniş yetkiler vererek demokrasiyi uygulamıştır. Atina demokrasisinde kölelerle ilgili bir adım 19. Yüzyıla kadar hiç atılmamıştır.

Atina demokrasisinde meclis on sekiz yaşın üzerindeki erkeklerden oluşmaktadır. Meclis tüm yönetimde son karar yetkisine sahipti ve yılda en az kırk

kez toplanırdı. Oturumlar herhangi bir gün katılabilecek binlerce halkın katılımıyla oluşan açık hava toplantısı şeklinde meydana gelmekteydi. Meclis kararlarını oy çoğunluğu ile alırken, toplantıya katılanlar aynı zamanda konuşma hakkına sahiptiler. Karar alma ise konuşmaların dinlenmesinin ardından el kaldırılarak oylama yapılarak alınırdı. Yönetimde deneyim sahibi olan erkek yurttaşlardan oluşan Meclis seçme, seçilmenin yanında kamu düzeni hakkındaki tüm konularda karar vermenin yanında kamusal ve özel tüm önemli konularda mahkeme üyesi olarak yargılama hakkına sahiptiler. Tüm otoritenin Meclis de toplanması, kamu görevlerinin dağılımı ve devri, kura ile seçilme, ücretli bir bürokrasinin yokluğu, halktan oluşan mahkemeler, bir parti sisteminin oluşmasını engelliyordu. Meclise katılım her yurttaşa açık olmakla birlikte Meclisin egemenliği sınırsızdı (https://tr.wikipedia.org/wiki/Atina_demokrasisi).

Demokrasi kavramı zaman içinde değişik şekillerde yorumlanmış ve bu kavram her geçen gün daha geniş çerçevede tanımlamalara neden olmuştur (Tunç, 2008: 1117). Demokrasinin bütün tanımlarının kökünde, ne ölçüde arıtılmış ve bileşik olursa olsun, gücün ve belki de otoritenin de, halkın elinde olduğu bir duruma ait herkesçe tanınan bir güç ideası yatar (Arblaster, 1987-1994/1999 :22). Demokrasi bir olgu olmaktan önce bir düşüncedir ve bir düşünce olduğu içinde tek bir açık ve ortak anlamı yoktur. Bu yüzden demokrasi, genel kabul görmüş tanımıyla, halkın kendi kendini yönetmesine imkan sağlayan bir yönetim biçimi olarak ifade etmek makul görünmektedir (Çukurçayır, 2000: 11). Abraham Lincoln 1864 yılında demokrasi ile ilgili verdiği bir söylevde “*halkın, halk tarafından, halk için yönetimi*” şeklinde bir tanımlamada bulunmuştur (İba, 2008: 81).

Atatürk demokrasiyle ilgili olarak “Demokrasi prensibi, hakimiyete istismak eden vasıta ne olursa olsun esas olarak milletin hakimiyete sahip olmasını ve sahip kalmasını icap ettirir”, “Demokrasi esasına müstenit hükümetlerde, hakimiyet halka, halkın ekseriyetine aittir. Demokrasi prensibi, hakimiyetin millete ait olduğunu, başka yerde olamayacağını iltizam eder. Bu suretle, demokrasi prensibi, siyasi kuvvetin, hakimiyetin menşesine ve meşruiyetine temas etmektedir” demiştir (<http://www.canaktan.org/politika/demokrasi>). Atatürk’ün demokrasiye bakış açısı da görüldüğü üzere halkın hakimiyetini esas almaktadır.

Demokrasilerdeki en belirleyici unsur vatandaşlıktır. Tarih boyunca günümüze kadar gelen demokrasilerdeki vatandaşlık yaş, sınıf, cins, ırk, okur yazarlık, vergi ödeme statüsü, mal mülk sahibi olma gibi kriterlere göre şiddetli sınırlamalar göstermiştir. Uzun mücadelelerin ardından, hatta şiddetli iç kargaşa ya da uluslararası savaş da içeren olaylar neticesinde, daha önce uygulanan bu sınırlamaların çoğu kaldırılmıştır (Kuzu, 1992: 340). Örneğin demokrasinin ilk örneği olarak kabul edilen Atina’da toplumun sadece bir azınlığı halka dahil ediliyor yabancılar, köleler, kadınlar siyasi anlamda halktan sayılmıyordu. Modern demokrasi ile kadınlara seçme hakkı 1918 de İngiltere’de, 1920 de Amerika’da, 1971 de İsviçre’de verilmiştir. Hatta ABD’de zencilere oy verme hakkı 1960’larda fiilen genel kabul görmüştür (Erdoğan, 2005: 234-235). Günümüze kadar gelen değişiklikler ve düzenlemelerle seçimlere katılabilmenin koşulları adil standartlara bağlanmıştır.

Sezen (1994: 37), demokrasilerde siyasal iktidarda ilk sözün de son sözünde halkın olacağını ve halkın hukuk kurallarına göre kendi kendini yönetme gücüne sahip olduğuna yer vermiştir. Demokrasinin sağlanması ile kamusal görevlerin her zaman, her yerde, her durumda tartışılıp müzakere edileceğini, halkın kamusal işlere katılabilmek siyasal erki etkileyebilmek, hak elde etmek ve haklarını korumak için özgürce örgütlenerek, düşüncelerini özgürce dile getirebileceğine değinmiştir. Aynı zamanda halkın demokrasi ile örgütlenerek veya tek başına düşüncelerini yaşama geçirebildiği saydam bir yönetim biçimidir.

Demokrasi görüldüğü üzere tartışılabilir ve değişebilir bir düşüncedir. “Özgürlük”, “eşitlik”, “adalet”, “insan hakları” “hukukun üstünlüğü” vb. gibi, demokraside tam anlamı ne olursa olsun, akıldan çıkmayan politik idealler ve ilkeler için daima önemli olacaktır. Demokrasi politikanın en dayanıklı düşüncelerinden biridir ve günümüzde de politikanın merkezinde bulunan konulardan biri haline gelmiştir. Demokrasinin durağan ve sabit bir anlama gelmesinin söz konusu olmadığı gibi, bu merkezsel konumunu kaybetmesi de olası değildir (Arblaster, 1987-1994/1999: 18). Dolayısıyla geçmiş tarihe bakıldığında toplumların gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak demokrasi kavramının farklı anlamlarda kullanıldığı ve demokrasinin farklı biçimlerde öne sürüldüğü görülmektedir.

Demokrasiyi kelime anlamının ötesinde incelemek gerekmektedir (Sartori, 1996: 8). Demokrasiyi anlamak ve daha iyi kavrayabilmek için iki değişik teori öne sürülmektedir: Normatif ve ampirik demokrasi teorisi. (Gözler, 2000: 132-137).

a. Normatif Demokrasi Teorisi: Bu teori demokrasiyi sözlük anlamından yola çıkarak tanımlar. Normatif demokrasi kültürü, bir ideali ve olması gerekeni ifade eder. Bu yüzden bir rejimde demokratiklikten söz edebilmek için tüm halkın isteklerine tam olarak uyması gereklidir. Normatif demokrasi demokratik rejimlerin ulaşmayı düşledikleri bir idealdir. Şüphesiz bu ideal reddedilemez, ancak demokrasi bu şekilde tanımlanırsa, yeryüzünde demokratik rejim kalmayacağı düşüncesiyle normatif demokrasinin yanında ampirik demokrasi öne sürülmüştür.

b. Ampirik Demokrasi Teorisi: Bu teori ise, ideal anlamda hayal edilen demokrasiyi yani olması gerekeni değil de bu ideale yaklaşılmaya çalışan yani gerçekte var olan uygulanan demokrasileri esas almaktadır. Demokrasinin olması gerekene değil, olanına bakar. Mevcut rejimlerin ortak yönünü ele alarak, tam bir demokratik duyarlılık dışında, kısmen birçok yurttaşın uzun bir süre istek ve arzularına cevap vermesidir. İşte bu rejimlerin ortak özellikleri olarak şu altı özellik veya şart ortaya konabilir:

1. Etkin siyasal makamlar seçimle iş başına gelmelidir.
2. Seçimler düzenli aralıklarla tekrarlanmalıdır.
3. Seçimler serbest olmalıdır.
4. Birden çok siyasal parti var olmalıdır.
5. Muhalefetin iktidar olma şansı mevcut olmalıdır.
6. Temel kamu hakları tanınmış ve güvence altına alınmış olmalıdır.

Yukarıda belirtilen bu altı şartı yerine getiren bir siyasal rejimi demokratik olarak kabul edebiliriz. Bu altı şart basit ve ilkel şartlar olarak görülebilir. Sıradan bir demokraside bile bu şartlardan daha fazla nitelik söz konusudur. Fakat yukarıda belirtilen şartlar demokrasinin vazgeçilmez ve minimum şartlarıdır.

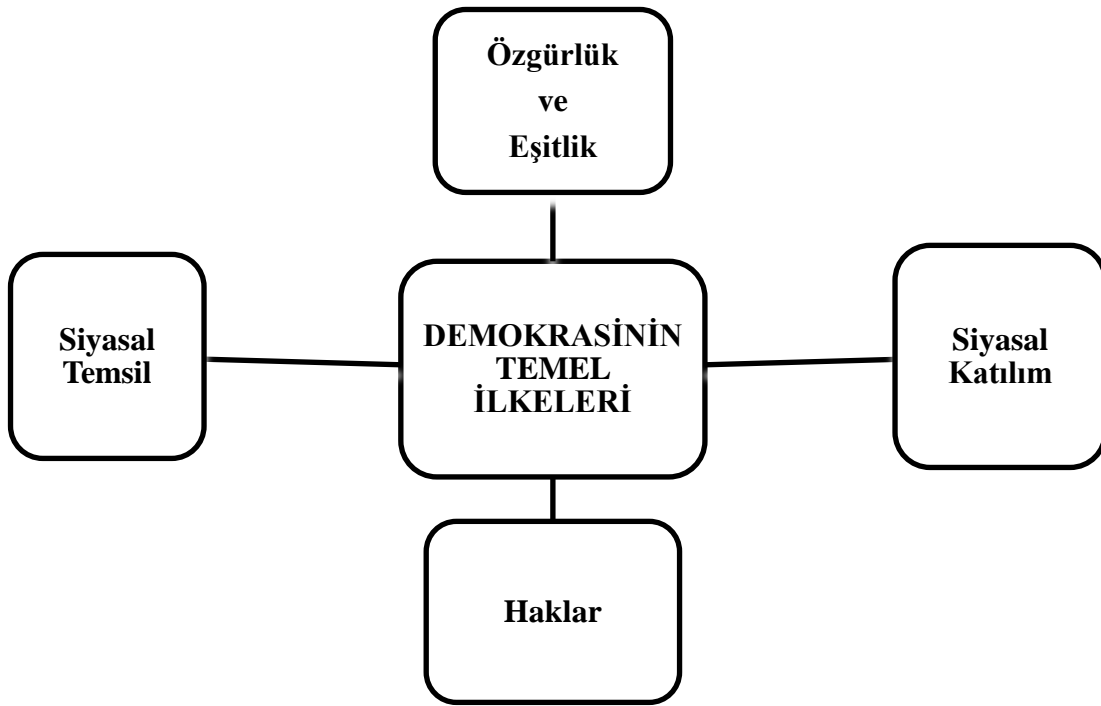
Demokrasi iki teoriyi de incelediğimizde yönetilenlerin yöneten, yönetenlerinde yönetilen olabileceği, halkın yönetimde egemen olduğu, gelişmeden

yana olan ve ilerici bir yapıda olan, gerçekten tam anlamı ile uygulandığında ütopyadan uzak bir yönetim biçimi olduğu görülecektir.

Demokrasinin tanımından da anlaşılacağı üzere demokrasi kavramının temel ilkeleri ve hedeflerinde öncelikle özgürlük ve eşitlik olmak üzere siyasal temsil, siyasal katılım, ve haklar yer almaktadır (Demir, 2010: 597-611).

2.2.2. Demokrasinin Temel İlkeleri

Demokrasinin temellerini oluşturan bazı ilkeler vardır. Demokratik toplumlarda demokrasiden söz edilebilmesi için bu temel ilkelerin hayata geçirilmesi ve uygulanması gerekmektedir. Şekil 1’de demokrasinin temel ilkeleri gösterilmiştir.



Şekil 1: Demokrasinin Temel İlkeleri

2.2.2.1. Özgürlük ve Eşitlik

Bir ülkede demokrasinin var olup olmadığının temel göstergesi olan özgürlük demokrasinin ilk ögesi ve ortak göstergelerinden biridir. Özgürlük tanım olarak en geniş anlamıyla, insanın düşündüğünü ve dilediği her şeyi kesinlikle yapabilmesidir. İnsanlar bu anlamda özgürlüğe hiçbir zaman sahip olmamışlardır ve

olamayacaklardır (Özerkaya, 1984: 34-35). Çünkü özgürlükten kastedilen herkesin her zaman ve her yerde istediği gibi davranması anlamı çıkartılmamalıdır. Demokrasilerde aslanan özgürlük tüm vatandaşların anayasal ve kanuni sınırlar içerisinde, bir başkasının özgürlüğüne müdahalede bulunmadan dilediğini yapabilmesidir. Demokrasi ile yönetilen toplumlarda her türlü düşünce savunulabilir ve her türlü düşünceyi savunanlar o düşünceler doğrultusunda örgütlenebilmelidir (Demir, 2010: 597-611).

Mutlak demokrasinin olmazsa olmaz koşullarından biriside eşitlikdir. Eşitlikten kastedilen herkesin her yönden eşit olduğu durum anlaşılmalıdır. Sözü edilen eşitlik devletin halka götürdüğü hizmetlerde, kanunlar çerçevesinde tüm halkın eşitliğidir. Yani yapılan hizmetlerde vatandaşlar arasında dil, din, ırk, cinsiyet, felsefi inanç, yaş, eğitim, ideolojik ve siyasi görüş farklılıkları gözetmeden herkese eşit olarak uygulanmasıdır (T.C. 1982 Anayasası: md. 10).

Kuşkusuz demokrasilerde düşünce özgürlüğüne sınırlamalar veya müdahaleler söz konusu olduğu durumlarda demokrasiden söz etmek mümkün değildir. Yine demokrasiler de eşitlikten bahsedebilmek içinde kişilerin kişisel ve özel durumlarına bakılmadan hizmetin ifası gerçekleştirilmelidir.

2.2.2.2. Siyasal Temsil

Kavramsal açıdan siyasal temsil, demokrasi uygulanması önemli unsurlardan biridir. Temsil kavramının siyasal alana uygulanması sonucu millet “temsil olunan kişi”, halkın seçtiği kişiler de “temsilci” olarak kabul edilmiştir (Gözler, 2001:117). Siyasal temsilde halk kendisini yönetecek kişileri seçim mekanizmalarıyla seçer. Dolayısıyla günümüzde demokrasinin odak noktasında, yöneten ile yönetilen arasındaki temsil ilişkisi yer almaktadır. Anlaşılacağı üzere yöneten de yönetilende halktır. Ancak halk kendi içinde bazı kişilere temsil mekanizması yoluyla kendisini yönetme yetkisini devretmiştir. Demokratik temsil olgusu zorunlu olarak egemenliğin halkta olduğunu kabul etmektedir. Siyasal temsili değişik görüşler de kendi içinde gruplandırmışlardır (Türe, 2005: 68-97).

- Temsili bir yetki devri olarak gören görüşe göre temsilci, halkın içinden temsil ettiği kesimin eylemlerini yapar. Bu düşüncede temsil eden ile temsil

edilenin aynı sorumluluğu paylaşmakta olup temsilcinin yaptıkları sanki temsil edilenler tarafından doğrudan yapılmış gibidir.

- Temsil edenin sorumluluk özelliklerinin ön plana çıktığı ikinci görüşte temsil eden temsil ettiği vatandaşların görüş ve düşünceleri dışında hareket etmez. Temsil edenin temsil edilenlere karşı sorumluluğu, görevinin temsil edilenler tarafından son verilmesi ile belli olur.
- Oransal temsil sistemi olarak adlandırılan üçüncü görüşe göre toplumun ırk, dil, din, yaş ve cinsiyet gruplarının yanında siyasi tercihlerinin de parlamentoda temsilini öngörülmektedir. Asıl olan nokta toplumdaki farklı grupların oransal olarak yansıtılmasıdır.
- Dördüncü temsil görüşüne göre simgesel bir birliktelik söz konusu olup temsilci kişiliğinde toplumun özlediği ve beklediği nitelikleri taşımalıdır. Adam kayırma, yolsuzluk ve rüşvet vb. gibi kötü davranış biçimlerinden yakından toplum temsilcilerden şeffaflık, dürüstlük gibi nitelikler arayarak söz konusu simgeselliği örneklendirilmiştir.
- Temsilcinin eylemi söz konusu olduğu son yaklaşıma göre ise, temsil eden temsil ettiği kişilerin çıkarlarını sağlıyorsa görevini yerine getiriyor demektir. Bu yaklaşıma “evrensel yaklaşım” olarak da adlandırılmakta olup temsilcinin bağımsızlığı söz konusudur.

Çağdaş temsil anlayışının sağlam bir zemine oturtulması için temsilin dayanaklarının saptanması gerekmektedir. Siyasal temsil içerisinde barındırdığı düşünce ve yaklaşımlarla temsili demokrasinin sağlanmasında büyük önem arz etmektedir.

2.2.2.3. Siyasal Katılım

Katılma olgusu bilindiği üzere demokrasinin olmazsa olmazlarından. Her toplumsal yapı içerisinde farklı içerik ve biçimde de olsa bir katılma uygulaması mutlaka vardır. Siyasal katılımcılık koşullar değişse de aynı kalması bakımından toplumsal gelişmenin belli bir aşamasında devreye giren ve demokrasiyi doğuran, şekillendirip gelişmesine yardımcı olan bir etmen olarak değerlendirilmektedir. Bu

durum demokrasinin katılmayla arasındaki ilişkide birinci aşamadır. İkinci aşama ise gelişen dünya düzeninde toplumların devlet öncülüğünde demokratik ilkelere göre örgütlenmesi ile başlayıp günümüzde karar ve kontrol sistemlerinin tekelleşmesinin olumsuz etkilerini gidermek ve demokratik değerleri sürdürme aracı olarak katılmanın kullanıldığı aşamadır (Uysal, 1984: 109-134).

Siyasal katılım vatandaşların kendini yönetecek kişileri seçmesinin ardından, siyasi iktidarların özellikle uygulama kararlarına içinde bulunduğu kendi örgütleriyle veya diğer katılım mekanizmalarıyla istediği zaman katılabilmesi, alınan kararları etkileyebilmesi, gerekli olan durumlarda değiştirebilmesidir (Demir, 2010: 597-611). Özellikle doğrudan demokrasinin temel dayanağını oluşturan siyasi katılım demokrasinin vazgeçilmez bir ilkesidir.

2.2.2.4. Haklar

Hak özgürlüğün somutlaştırılmış biçimidir ve özgürlüklerin uygulanması aşamasında karşımıza çıkar. Bir isteme yetkisi olarak da adlandırabileceğimiz hak kavramı eğer bir kişinin herhangi bir konuda hakkı var ise devletten veya diğer kişi ve kuruluşlardan onun yerine getirilmesini talep etme yetkisine sahiptir demektir. Anayasa hukuku alanında hak bir kişiye anayasa tarafından verilmiş bir irade gücü veya bir nevi isteme yetkisidir (Gözler, 2002: 147). Hak ile özgürlüklerin sağlanması için kişilere anayasa ve kanunlar ile yetkiler tanınmıştır.

Demokratik bir sistemde siyasi makamları belirlemek için yapılan seçimlerin bir anlam ifade edebilmesi için, temel hak ve özgürlüklerin tanınmış ve korunmuş olması şarttır. Hak ve özgürlükle ilgili konularda çeşitli anlayış ve sınıflandırmalar vardır. Öte yandan temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasına ilişkin değişik sistemler var olduğu gibi sınırlandırılmasında da çeşitli kurallar bulunmaktadır. Bunun dışında kişi haklarının devlet içinde korunması da söz konusu iken uluslararası alanda buna ilişkin sistemler mevcuttur. Demokrasinin tanımlanmasında da yer verilen, temel kamu haklarının tanınması ve teminat altına alınması, bu kavramın önemini vurgulamaktadır (Demir, 2010: 597-611).

2.2.3. Demokrasi Uygulama Biçimleri

Egemenliğin kullanılması açısından demokrasi üç ayrı şekilde uygulanmaktadır. Bunlar; doğrudan demokrasi, temsili demokrasi ve yarı doğrudan

demokrasidir. Doğrudan demokrasi ile halk egemenliği bizzat ve direkt olarak kullanır, temsili demokrasi ile halk egemenliğini temsilcileri vasıtasıyla kullanır ve yarı doğrudan demokrasi de ise egemenliğin kullanımı halk ile temsilcileri arasında yapılır.

2.2.3.1. Doğrudan Demokrasi

Daha önce bahsettiğimiz üzere Antik Yunan şehir devletlerinde uygulanmış olan doğrudan demokrasi, halen günümüzde farklı uygulama şekilleri ile halkın doğrudan yönetime katıldığı yöntemler yer almaktadır ancak bilinen şekliyle ve tam anlamıyla İsviçre'nin birkaç kantonunda doğrudan demokrasi uygulanmaktadır. Kökeni egemenliğin devredilmezliği ve halk egemenliği teorisine dayanan doğrudan demokrasi, normatif demokrasi teorisine en yakın demokrasi biçimidir. Bu teorinin temeli ise Rousseau'nun sosyal sözleşme kitabında yer verdiği egemenliğin devredilmeyeceği kuramına dayanmaktadır. Doğrudan demokrasi ile devlet için gerekli tüm kararlar direkt halk tarafından alınmaktadır (Tunç, 2008: 1117). Yani halkın yönetimle ilgili tüm kararları bir aracı olmaksızın doğrudan kendisinin alması ve aldıkları kararları uygulaması doğrudan demokrasiyi ifade etmektedir doğrudan demokrasi ise gerçek demokrasidir (Aktan, 2005: 8; Aktan, 2016: 7). Günümüzde doğrudan demokrasinin gerçek anlamı insanlık tarihi boyunca çarpıtılarak, uygulama alanının nüfusun sürekli olarak artmasından dolayı doğrudan demokrasinin uygulama olanağının azalması ve demokrasi ile ilgili yapılan olumsuz eleştiriler gibi nedenlerle, yarı doğrudan demokrasi ve temsili demokrasi doğrudan demokrasinin işlevlerini yerine getirmek için ortaya çıkmıştır.

2.2.3.2. Temsili Demokrasi

Halka ait olan egemenliğin doğrudan halk tarafından değil de seçtiği temsilciler aracılığı ile kullanılmasıdır. Yani halkın sahip olduğu siyasal hakkın oy vererek seçtikleri siyasal temsilcilere devretmesidir. Temsili demokrasilerde seçimler öncelikli araçtır. Her ne kadar temsilci ile seçmen arasındaki ilişki seçimden seçime kurulsada dilekçe hakkı gibi usullerle vatandaşın devretmiş olduğu siyasal yetkiye katılımı sağlanmaya çalışılmaktadır. Milli egemenlik teorisine dayanan temsili demokraside temsilci, seçildiği bölgenin değil, tüm milletin temsilcisi konumundadır. Türkiye, Almanya, İngiltere, Japonya, ABD, Hollanda'yı temsili demokrasiyi uygulayan ülkelere örnek olarak saymak mümkündür (Tunç, 2008: 1117).

Temsili demokrasi ile halkın alınacak kararlarda mutlak söz sahibi olmaması, kararların ancak seçimler yoluyla belirlenen ve halktan bağımsız temsilciler tarafından alınması anlayışı, temsilcilerin hukuksal ve siyasal düşünceleri, halkın kendi düşünceleri olarak kabul edilmekte ve bu yetkiyi dilediği gibi kullanma hakkı tanımaktadır. Temsili sistem, halkın doğrudan katılımına imkan vermeyen bir sistem olmasının yanında, halkı kendi iradesini dilediği gibi açıklayabilecek olgunlukta görmemektedir (Arsel 1964: 162). Kısaca halk egemenliğin doğrudan kendileri tarafından kullanılmasını ileri sürülmesini istemezler (Teziç, 1986: 90).

Temsili demokrasi ile temsilcilere verilen siyasal hakkın kötüye kullanılmasını engellemeye yönelik tek yol halkın elinde bulunan seçim ve oylama mekanizmasıdır. Seçim sonrasında temsilciler yasal bir şekilde yönetimle ilgili tüm yetkilere sahip olmaktadır. Temsili demokrasi kamu yönetim sistemi içerisinde demokrasinin sadece temsil olgusunu yerine getirmesi ve temsilcilerin demokrasi kaynaklı yetkilerini kötüye kullanımını engelleyememesinden ötürü iyi yönetimin sağlanmasına bir katkı sağlamamaktadır (Aktan, 2006: 32).

Temsili demokrasi, halkın alınacak kararlarda doğrudan söz sahibi olamaması halkın doğrudan egemenliğini ve egemenliğin devredilmezliği teorisi ile ters düşmekte olup, normatif demokrasi teorisinden de uzak günümüzde maddi zorunluktan dolayı uygulanan bir demokrasi biçimi olarak değerlendirilebilir.

2.2.3.3. Yarı Doğrudan Demokrasi

Hakimiyetin kullanılmasını halk ile temsilcileri arasında dağıtıldığı bir demokrasi biçimidir. Yarı doğrudan demokrasi ile, hakimiyetin kullanımı bakımından halkın seçtiği temsilcilere verilmesi sebebiyle temsili demokrasiye, referandum, halk vetosu gibi araçlarla seçmenlerin hakimiyetin kullanılması bakımından doğrudan katılmaları sebebiyle ise doğrudan demokrasiye benzemektedir (Tunç, 2008: 1117). Bu kapsamda temsili ve doğrudan demokrasinin birleşimi olarak yarı doğrudan demokrasiyi söylemek mümkündür. Ancak temsil olgusunun yanında katılımcılık olgusunun da yer alması sebebiyle daha çok doğrudan demokrasiye benzemektedir. Yarı doğrudan demokrasinin uygulandığı yerde halk egemenliğe halk vetosu, referandum, halk teşebbüsü, halkın kanun teklifi, bilgi edinme özgürlüğü, ombudsman, seçim ve oylama mekanizması ve halkın meclis

toplantılarına katılımı yollarıyla doğrudan katılmaktadır (Aktan, 2006: 32). Temsili demokrasi ile yönetilip bazı karar alma süreçlerinde referandum halk vetosu gibi yarı doğrudan demokrasinin araçlarını kullanan ülkeler var olmakla birlikte tam anlamıyla yarı doğrudan demokrasi ile yönetilen ülkelere İsviçre ve İtalya örneklerini verebiliriz.

Halkın siyasete aktif katılımının söz konusu olduğu doğrudan demokrasi ve yarı doğrudan demokrasi biçimleri iktidarın sınırlandırılmasına etki eder. İktidarın sınırlandırılması halkın siyasete aktif ve doğrudan katılımını sağlayarak kamunun temin ettiği hizmetlerinin sunumunda verimliliği ve etkinliği artırır. Doğrudan demokrasi ve yarı doğrudan demokrasi biçimleri iyi yönetimin uygulanmasında önem arz etmektedir.

Demokrasi kavramının yerel ölçekte büyük önem arz etmesi ve her geçen gün yaygınlık kazanması ile birlikte bu kavramın, “yerel” örnekleri ile de kullanıldığı görülmektedir. Demokrasi kavramının temelinde halkın yönetime katılımı, halka karşı hesap verme sorumluluğu ve çoğunluk ilkesi gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesi daha kolaydır. Yerel yönetimlere katılma; merkezi düzeydeki katılımdan daha çoktur ve doğrudandır (Hill, 1974: 22-24).

2.2.4. Yerel Demokrasi

Demokrasi kavramının tek bir tanımının ve evrensel bir tanımının yapılmasının mümkün olmadığı gibi yerel demokrasi kavramının da tek bir tanımının ve evrensel bir tanımının yapılması çok mümkün değildir. Hatta yerel demokrasi kavramı, demokrasi kavramından daha öte tartışmalara yol açmakta ve çoğu kişi tarafından farklı tanımlamalar ile karşılaşılmaktadır. Yerel demokrasi kavramının yerine daha çok demokratik yerel yönetimler kavramı ile de karşılaşmak mümkündür (Görmez, 1997: 67-68).

İlk olarak Antik Yunan kent devletlerinde uygulanan demokrasi süreci zamanla büyüyen ve değişen dünya düzeninde sürekli değişiklik göstermiş fakat demokrasinin halka dayanması gerçeğini değiştirmemiştir. Bu süreçte yaşanan değişimler farklı demokrasi biçimlerinin uygulanmasına neden olmuştur. Daha önce de bahsettiğimiz gibi devletler egemenliğin kullanılması bakımından doğrudan demokrasi, yarı doğrudan demokrasi ve temsili demokrasi biçimlerinden biri ile

yönetilmektedir. Günümüzde uygulama olanağı olan bu demokrasi biçimlerinden yerel demokrasinin sağlanması için en uygun olanı doğrudan demokrasi olarak nitelendirilmektedir. Çünkü demokrasi denince akla ilk olarak halk gelmekte ve halka en yakın yönetiminde yerel yönetimler olduğu kabul edilmektedir. Diğer örgütlenme türlerinden farklı olarak yerel yönetimler, karar ve yürütme organlarının yöre halk tarafından seçilmiş olması yönüyle de ayrı bir yer tutmaktadır. Bu yüzden ki demokratik yerel yönetimler, demokratik yönetim uygulamalarının çoğunu yerine getirmesi sebebiyle yerel demokrasi olarak da kavramsallaştırılmaktadır.

Demokratik yerel yönetimlerin (yerel demokrasinin) gelişmeleri oldukça uzun ve zor bir sürecin sonunda gerçekleşmiştir. Güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olan İngiltere’de yerel yönetim birimlerine duyulan güvensizliğin ortadan kalkması 150 yıllık bir sürenin ardından ve kanlı çatışmaların yaşanmasını gerektirmiştir. Fakat günümüz İngiltere’sinin var olan demokratik yapısının bu seviyelere kadar yükselmesinin ardında yatan sebep, bu ülkenin kesintisiz ve sağlam gelişen yerel yönetimleridir (Ortaylı, 1985: 11).

Günümüzde yerel yönetimler artık birçok ülkede, demokratik kurumların önde gelen temsilcileri ve halkın kendi kendini yönetmesine olanak sağlayan kuruluşlar olarak görülmektedir (Keleş, 2009: 63). Özellikle son yüzyılda demokrasinin gerçekleştirilmesinde ulus devlet anlayışının yoğun bir biçimde sorgulanmaya başlanması neticesinde, demokrasinin ancak aşağıdan yukarıya doğru, tabanın yerel yönetimler aracılığıyla bağlılığının ve katılımının sağlanması ile gerçekleştirilebileceği öne sürülmüştür (Yıldırım, 1993: 89-90). Bu yüzden demokrasi ile yerel yönetimler arasında çok güçlü bir ilişki söz konusudur. Bireyler özgürlüklerini yerel yönetimlerle daha kolay kullanabilirler. Yerel yönetimler demokrasinin yaşanabilmesinde ve bireylerin demokratikleşmesinde birincil kuruluşlardır (Görmez, 1997: 62).

Günümüzde yerel demokrasi ile kastedilen yerel yönetim sisteminin demokratikliğidir. Yerel demokrasi kavramında yerel demokratik değerlere yani demokratik kültüre vurgulanırken, demokratik yerel yönetim kavramında ise yönetim süreçlerinin, yani yönetimin işleyişinin demokratikliğine vurgulanmaktadır (Pustu, 2005: 128).

Ulusal ölçekte yerel demokrasi, demokratik yönetimin temelini oluşturmaktadır. Demokrasi kavramının temel öğeleri olan çoğunluk ilkesi, halk katılımı ve yöneticilerin yönetim sürecinde halka danışmaya önem vermesi ve halka karşı hesap verme sorumluluğu yerel yönetimler açısından da gereklidir (Keleş ve Yavuz, 1989: 24). Son yılların yönetsel anlayışları incelendiğinde, demokrasi ile yerel yönetimlerin, katılım ve özerklik kavramlarının birbirlerini tamamladıkları görülmektedir. Hatta yerel demokrasi ve demokratik yerel yönetimler kavramlarının yerine veya aynı anlamda bazı durumlarda yerel özerklik kavramı da kullanılmaktadır (Keleş, 1992: 41-56). Yerel demokrasinin sağlanmasında yerel özerklik ortamında halkın alınan tüm kararlara katılımları sağlanmalı ve kararların alınma ve uygulama aşamalarında halkın denetimine açık olmalıdır (Öner, 2001: 2-68).

Yerel yönetimlerin bağımsız bir yapıya sahip olmaları, bu yapının bağımsız karar alabilmeleri, bu kararları bağımsız olarak uygulayabilmeleri, halkın bu kararlara katılabilmesi ve kararları etkileyebilmesi ile mali bağımsızlık gibi ilkeleri yerel demokrasinin ilkeleri olarak görmektedir (Görmez, 1997: 196). Gerçekten demokratik yerel yönetimlerde merkeze bağlılık söz konusu olamaz. Yerel yönetimler için özellikle mali bağımsızlık büyük önem arz etmekte olup, karar alma süreçlerinde de merkezin baskısından uzak, özellikle yerel halkın katılımcı kararlarını esas alan bir süreç izlenmesi daha sağlıklı ve demokratik bir yönetim biçimi olacaktır.

2.2.5. Katılımcı Yerel Demokrasi

Halk ile devlet arasındaki etkileşim ve gelişimin sonucunda ortaya çıkan katılımcılık kavramı, yerel yönetimlerin halka en yakın birimler olması sebebiyle en çok yerel yönetim birimlerini etkilemiştir. Yerel yönetimler birimleri daha öncede bahsettiğimiz gibi katılımcılığı en aktif ve etkin şekilde uygulanabileceği kamu yönetim birimleridir.

Kavramsal açıdan incelendiğinde yerel yönetimlerin, vatandaşların yerel ihtiyaçlarının giderilmesine için kararların alınıp ve uygulandığı yerler olması bakımından katılımcı demokrasinin kurumsallaşmasına uygun alanlardır. Katılımcı demokrasi öncelikle daha çok vatandaşın oy kullanması konusunda cesaret verme, politikadan fayda sağlama ve politik gruplara katılımı ilgilidir (Catt, 1999: 39).

Yerel yönetimler, yerel demokrasiyi geliştirmek için gereken araçların sağlanması günümüzün tüm aksaklıklarına rağmen daha esnek ve yaratıcı çözümler üretmeye imkan vermektedir. Bu çerçevede kaliteli bir yerel demokrasinin sağlanması için, öncelikle karar alma süreçlerine vatandaşların katılımının sağlanması gerekmektedir (Öner, 2005: 58).

Kamu yönetiminde yeni anlayışların ortaya çıkması, sivil toplum kuruluşlarının gelişmesi, katılımcılıkla ilgili gözlenen değişimler ile teknolojiyle beraberinde iletişim araçlarının gelişmesi, yerel siyaseti dolayısıyla yerel yönetimleri de etkilemiştir. Yerel siyasetteki aktörlerden biri olarak yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde en yakın birim olmaları sebebiyle demokratik yaşamın geliştirilmesinde önemli fonksiyonlar üstlenmişlerdir. Bu nedenle vatandaşların yönetime katılmalarında ve yerel düzeyde kamuoyu oluşturulmasında yerel yönetimler önemli bir konuma sahiptir (Görmez ve Sancak, 2010: 79).

Katılım bakımından karar alma süreçlerine en uygun yönetim olarak kabul edilen yerel yönetimlerle, demokratik alanda sağlanacak bir başarının ulusal düzeyde de aynı etkiyi doğuracağı düşünülmektedir (Tortop, 1992: 2-8). Katılım, yerel yönetimlerde yalnızca demokratikleşme ve hizmetlerin yürütülmesinin yanında halkın kendi kendini yönetmeyi öğrenmesi bakımından da son derece önemlidir. Yönetimin sorumluluğu halk ile yöneticiler arasında paylaşılması ile karşılaşılan sorunlar bireylerde yapıcı ve yaratıcı güçleri harekete geçirmektedir. Halkın yönetime katılması ile birlikte çeşitli çıkarlar arasında bir dengenin sağlanması da söz konusu olabilmektedir. Katılımın önemli bir yönü de alınan kararların halkın faydasına olduğu konusunda bireylerin ikna edilmesini çok daha kolay olması ve yerel yönetimler tarafından izlenen politika ve hizmetlere karşı bireylerin olumlu tutum sergilemesine yardımcı olmasıdır (Öner, 2006: 18). Halkın katılımından beklenen amaç, şehrin sorunlarının diyalog yoluyla çözülmesi, şehrin yaşanabilir bir şehir haline getirilmesi ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için ortak yolların oluşturulmasıdır. Bundan yüzden aktörler, yerel siyaseti bir çıkar sağlama aracı olarak değil de, bir hizmet sistemi olarak değerlendirmeleri gerekmektedir. Ayrıca karar alınacak konular ile karar alanlar arasında da bir menfaat ilişkisinin olmamasına özen gösterilmelidir (Göymen, 2006: 26-27).

Katılımcı demokrasinin amaçları olarak; (Kösekahya, 2003: 24).

- Kamuyu bilgilendirme ve aktif vatandaş katılımının temini,
- Sosyal adaletin sağlanması için kaynak tahsisini düzeltilmesi,
- İdareyi yeniden yapılandırma (merkezden yönetimin zayıflatılarak, yerelden yönetimin ilkesini güçlendirilmesi esas alan) şeklinde sıralanabilir.

Katılımcı demokrasinin bu amaçlarını gerçekleştirecek en uygun birim ise yerel yönetimlerdir. Günümüzde e-Devletin ortaya çıkardığı e-Demokrasi olarak da adlandırılan elektronik yöntemler sayesinde katılımcı demokrasinin temini çok daha kolay sağlanabilmektedir. Özellikle katılımcı demokrasi için büyük önem arz eden yönetime aktif ve etkili katılım e-Devlet gibi yöntemlerle kendini yenilemiştir (Yıldırım vd., 2003: 107; Sağsan, 2002: 102).

2.3. Yönetişim

1990'lı yıllardan bu yana literatürde geniş bir şekilde tartışılan yönetişim kavramının herkesin üzerinde uzlaştığı standart bir tanımı bulunmamaktadır. Günümüzde halk ile kamu yönetimi arasındaki ilişkilerdeki değişimler, “yönetim” kavramını da değişime uğratmaktadır. Yeni “yönetim” anlayışına, Türkçede “yönetişim” olarak yer verilmekte ve yönetenlerle yönetilenler arasındaki “karşılıklı etkileşim” anlamını içermektedir (Toksöz, 2008: 7). Çoğu bilim insanı ve siyasetçiler tarafından yönetişim, sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın temel bir bileşeni olarak kabul edilmektedir. Tüm tanımlarda varılan ortak nokta yönetime katılımcılık, devletlerin hukukun üstünlüğünü esas alması ve hükümetin vatandaşa hesap vermesi üzerinedir (Kaufmann and Kraay, 2008: 1-30). Çetinkaya (2015: 96) “yönetişimi” kısaca, halk ve idarecilerin birlikte herhangi bir kurumu yönetmesi olarak tanımlamıştır. Halkın ortak karar almasına ve uygulamasına, çıkarlarını dile getirmelerine, yükümlülüklerini yerine getirmelerine sağlarken, çatışma noktalarının çözüm aşamasında kullanılan süreçleri, mekanizmaları ve kurumları kapsamaktadır. Diğer bir ifadeyle yönetişim, toplumsal aktörler arasındaki ve toplumsal aktörlerle kamu yönetimi arasındaki karşılıklı etkileşimin niteliğine işaret etmekte ve “birlikte yönetim” anlamını içermektedir (Toksöz, 2008: 7). Yönetişim, belirtildiği gibi

birlikte yönetimi esas alması itibariyle katılımcı demokratik yönetim anlayışı içinde son derece önemlidir.

Koçel'e göre (2010: 457) yönetişim; yönetim, iletişim ve etkileşim terimlerinin birleşmesiyle meydana gelen, türetilmiş bir kavram ve terim olarak kullanılmaya başlanmıştır. Yönetişim terimi İngilizcedeki "Corporate Governance" karşılığı olarak kullanılmakta olup bir bakıma kurumsal yönetim işletmelerin "sosyal vatandaş" (corporate citizen) olmalarını öngörmektedir.

Dünya Bankası iyi yönetişimi (good governance) çok sık ve yaygın olarak kullanmaktadır. Dünya Bankasına göre iyi yönetişim; şeffaf, saydam ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin, kamusal sürece aktif vatandaş katılımını, STK'ların var olduğu, yaptıklarından sorumlu hükümeti ve profesyonel bir bürokratik yönetimi içeren ve hukukun üstünlüğünü esas alan bir düzeni ifade etmektedir (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>). Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ise "yönetişim" kavramını; "Bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerin kullanımını ifade etmektedir." şeklinde tanımlamaktadır (<http://www.oecd.org/governance>).

Yönetişim; birlikte yönetmek demektir. Kamuda yönetişim ise, karar alma süreçlerinin ve yönetimin tüm paydaşların iş birliği ve katılımını esas alan, yöneticilerin saydam ve şeffaf bir yönetim mekanizması, uzlaşmacı, hesap verebilir, etkin ve sorumlu bir yönetim algısı ile davrandıklarını ifade etmektedir. Yani, yönetim sadece seçimler aracılığı ile seçilmiş bir kesim tarafından değil; meslek grupları, üniversiteler, STK'lar, odalar, özel sektör kuruluşları gibi çeşitli gruplarla ortak bir şekilde gerçekleşmektedir (TESEV, 2008: 17).

İlk olarak 1989 yılında Dünya Bankası tarafından kullanılan, ardından OECD'nin raporlarında yer almıştır. Daha sonra yönetişim kavramı, 1992 yılında düzenlenen Rio Konferansının en önemli belgesi olan Gündem 21 belgesi "küresel ortaklık" kavramını öne sürmüştür. Bu kavramla birlikte alışlagelmiş yönetim yapısı ve anlayışının yerini çok aktörlü yönetim olarak yönetişime bırakmıştır. Ayrıca Rio Konferansında yönetişim, sürdürülebilir kalkınma için ön koşul olarak vurgulanmıştır (Başbakanlık DPT, 2007: 2).

21. yüzyıl projesi kapsamında adını buradan alan Gündem 21 (G-21) ve onun yerel birimlerine uygulamasına yönelik bir proje olarak nitelendirebileceğimiz Yerel Gündem 21 (YG-21) yerel yönetimlere katılım için bir proje olarak sunulmaktadır. G-21 Programının 28. Bölümünde yerel yönetimlerin öncülüğünde STK'ların ve diğer tüm ilgililerin birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için 21. Yüzyılın Yerel Gündemini oluşturmaları kararlaştırılmıştır. Bu bölümde ana hedef olarak, “her ülkede yerel yönetimlerin, kendi beldelerinde katılımcı bir süreç başlatarak, YG-21’ler konusunda görüş birliği sağlamaları” gösterilmektedir (Yıldırım ve Öner, 2003: 13-14, Kuluçlu, 2011: 182).

Yönetişimi eleştirel bir bakış açısıyla inceleyen Orhan ve Yalçın'a göre; Türkçe'ye “governance” sözcüğünün karşılığı olarak kazandırılan yönetim sözcüğü aslında “governance” sözcüğünün de ötesinde bir yapıya sahiptir. “governance” sözcüğü yönetme sürecini ve işini ifade ederken anlam bakımından karşılıklı etkileşimi içermemektedir. Bu sözcüğü kullananlar genellikle belirli bir etkileşimi ifade etmek için kullansalar da, bu etkileşim Türkçe'deki işteşlik ekinin eklendiği sözcüklere kazandırdığı eşit tarafların karşılıklı etkileşimi anlamının aynısı değildir. Yönetişim sözcüğü ile ilk defa karşılaşanlar sözcüğü anlamlandırmak için eğer sözcüğün yapısından yola çıkarlarsa, “bu sözcük olsa olsa halkın katılımını esas alan bir yönetimi ya da halkın kendi kendisini yönetmesini ifade eder” diye düşünebilmektedirler. İngilizce yazın ve bu yazından etkilenen Türkçe yazın, sözcüğe bu beklentiyi boş çıkaracak bir anlam yüklemektedir, yönetim halkı ya da yurttaşları değil de, şirketleri, kamu kuruluşlarını, sivil toplum örgütlerini ve diğer örgütleri esas aldığını düşünmektedirler (2015: 178-179). Eleştirel bir bakış açısıyla da olsa yönetim sözcüğü esas itibarıyla özellikle kamunun yönetimini tek elde bulundurulmamasını içerdiği görülmektedir. Eleştiri kapsamında da halk doğrudan olmasa bile STK'lar aracılığıyla veya diğer örgütlerin içerisinde bulunarak bu süreç dahil olabilmektedir.

Günümüzde yönetim sistemindeki dönüşüm kapsamında, yönetimin tek taraflı veya hakim rol üstlenerek kendi istekleri çerçevede topluma dayattığı bir süreçten çıkılarak, toplumsal aktörlerin de aktif bir şekilde sisteme dâhil olduğu ve interaktif ilişkileri içerisinde barındıran bir zamana doğru gidildiği görülmektedir. Yani evvelden beri süre gelen klasik yönetimin emredip denetleme gibi araçlarının

yerini birlikte çözüm üretme, özendirme ve etki etme gibi mekanizmalara bırakmaya başlamaktadır (Arıkboğa, 2004: 83).

Devletlerin sürekli değişen, her geçen gün artan ve her an değişebilen toplumsal ve ekonomik sorunların çözümünde yetersiz ve eksik kalması, toplumun sorunlara daha duyarlı hale gelmesi ve bireylerin katılıma ilişkin taleplerin artması ayrıca devletlerin yeterli kaynak ve kapasiteye sahip olmaması yönetim yaklaşımının kabul edilmesine imkan sunmuştur (Başbakanlık DPT, 2007: 1).

Yerel yönetimlerde iyi yönetim, halka hizmet eden en iyi seçeneklerin elde edilmesinde vatandaşın daha fazla katılımını artırmayı amaçlamaktadır. İyi yönetim, çeşitli unsurların birleşmesi sonucunda tanımlanmakta olup; şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirliğin öncelikle ve özellikle üzerinde durulan hususlar olduğu dikkat çekmektedir. Bütün halinde bunlara değinecek olursak bu ilkeler; hesap verebilirlik, şeffaflık, katılımcılık, cevap verebilirlik, etkinlik, hukuk devleti/hukukun üstünlüğü, eşitlik ve stratejik vizyon olarak belirtilmiştir (UDNP, 2013: 1-10).

TESEV'in iyi yönetim el kitabında yönetim ne işe yarar sorusunun cevabı aşağıdaki açıklanmıştır (2008: 18).

- Demokrasiyi güçlendirerek kamu yönetimini daha etkin ve verimli hale getirdiği,
- Farklı paydaşların yönetime görüşlerini aktararak katılımını sağlar; bunun sonucunda, kararların içeriğini zenginleştirir ve uygulanmasındaki etkinliği artırır.
- Kamu yönetimini vatandaşa yaklaştırır ve yolsuzlukla mücadeleyi sağlar ve kurumları daha hukuki bir yapıya büründürür.
- Kararların ve işlemlerin saydam ve şeffaf olmasını sağlar.

3. BÜTÇE, BÜTÇE HAKKI VE KATILIMCI BÜTÇELEME

3.1. Bütçe Kavramı

Tarihsel olarak bütçe İngiltere’de geliştiği için İngilizcede “Budget” olarak yazılmaktadır ve çanta anlamına gelmektedir (Sayar, 1970: 2-3). İngiltere’de önceleri Maliye Bakanı, kamu gelirlerini ve giderlerini gösteren belgeleri deri bir çanta içinde (Leather Bag) Parlamento’ya getirmekteydi ve bütçe ile ilgili görüşmeler bu çantanın açılmasının ardından (Opening The Budget) başlamaktaydı. Günümüzde de İngiltere Maliye Bakanı bütçe için yaptığı bütçenin sunumu konuşmasına “Opening The Budget” denilmektedir (Feyzioğlu, 1984: 12). 18. yüzyılda kelime ilk olarak İngiltere’de kullanılmıştır. Bu kelimeyi 19. yüzyılın başlarında da kanun metinlerinde ve resmi yazışmalarda kullanılmaya başlamışlardır (Sayar, 1970: 3).

Temel olarak aynı tanımlamalar olmakla birlikte mali bir kavram ve bir kurum olarak bütçenin tanımına bakıldığında, vurgulanması bakımından farklılıklar taşıyan tanımlamalar ile de karşılaşmaktadır. Bu yüzden literatürde bütçeyle ilgili; ilkeleri, esasları, fonksiyonları ve amaçlarına göre olmak üzere birçok tanımlamanın yapıldığını görülmektedir. Öncelikle ülkemizde çıkarılan bazı kanunlarda bütçeye yönelik çeşitli tanımlara yer verilmiştir. 1050 sayılı Muhasebe-İ Umumiye Kanunu bütçeyi; “*Devlet devair ve müessesatının senevi varidat ve masarifi muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kanundur.*” şeklinde tanımlamıştır. Bu tanıma “*Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren kanun*” şeklinde bir açıklama yapılabilir. 01.01.2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren 5018 sayılı KMYKK’nun 3. md. ise bütçe, “*Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*” olarak tanımlanmıştır. Feyzioğlu (1984: 13) tarafından bütçe, “*Devletin ve diğer amme hükmi şahıslarının gelecek muayyen bir devre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir tasarruf*” olarak tanımlanmıştır. Sayar (1970: 7), farklı bütçe

tanımlamaları ışığında, bütçenin her geçen gün üstlendiği işlevleri de dikkate alarak; bütçeyi, “*Kamu tüzel kişileriyle yarı resmi veya özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların tahsil ve tediyesine önceden mezuniyet veren kanun, tüzük, kararname.. gibi hukuki tasarruf*” olarak tanımlarken, Batırel (2004: 1) “*Kamu kesiminin gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlâmenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama hususunda verdiği yetkiyi gösteren belge*” şeklinde tanımlamıştır.

Devletin kaynakları ve imkanlarıyla ihtiyaçlarını karşılaştırdığı ve bunlara akılcı ölçülerle öncelikler ve büyüklükler ileri sürdüğü mali bir doküman olarak tanımlamış, başka bir tanımında ise, toplumsal karar alma süreciyle vergi yükünün belirlenmesinde aracılık eden bir kurum (Gürsoy, 1980: 5-6) şeklinde tanımlamıştır. Dicle (1973: 25-26) ise, Kamu ihtiyaçlarının belirlenmesinde, bu ihtiyaçların temin edilmesinde kamu fonlarının mantıklı bir şekilde kullanılıp, etkin bir şekilde yönetim fonksiyonlarının sağlanmasında ve kamu yönetiminde etkinlik, etkililik ve verimlilik sağlanmasına imkan tanıyan bir yönetim aracı olarak tanımlamayı tercih etmektedir.

Fransız ekonomist Pierre Paul Leroy-Bealieu bütçeyi, belirli bir zamanda gelir ve giderlerin ilk olarak tahmini ve karşılaştırmalı cetvelinin oluşturulmasının ardından gelirlerin elde edilip giderlerin yapılabilmesi için yetkili makamlar tarafından izin verilmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Sayar, 1970:5). Bütçe bir sonuçtan ziyade bir süreci ele alan, süreklilik arz eden ve karşılıklı etkileşimi esas alan bir döngüdür (Wehner ve Byanyima, 2004: 53).

Bütçe kamu kaynaklarının toplanmasında ve harcanmasında hükümetin parlamentodan adlıği yetki sonucunda harcamaları ve yapabilmesi ve gelirleri toplayabilmesine imkan tanıyan bir belgedir. En basit tanımıyla bir nevi gelir- gider tahminidir. Parlatentonun yani yasama organının bu belgeyi onaylaması sebebiyle aynı zamanda bir kanun niteliği taşımaktadır. Öte yandan bu duruma siyasi iktidar ile halk arasında kaynakların etkin ve verimli kullanılması hususunda yapılan bir çeşit sözleşme de denilebilir. Ayrıca devlet hiçbir şekilde bütçede yer almayan yatırım, harcama, borçlanma vb. faaliyeti gerçekleştirmez.

Ülkemizde kamu bütçesi yasal dayanağını Anayasa ve 5018 sayılı KMYKK'dan almaktadır. 5018 sayılı Kanun ile kamu bütçesinin esas ve şekle ait hükümlerini, bütçenin hazırlama esasları ve bütçenin uygulanmasının nelere bağlı olduğunu detaylı bir şekilde saptamış ve yasal ilkeleri belirlemiştir (<http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html>).

Yukarıdaki tanımlamalardan yola çıkarak, bütçenin dört temel niteliği taşınması gerekmektedir ve bunların; tahdit (belirli bir süreyle sınırlılık), tahmin, tevzin (gelirlerin ve giderlerin denkleştirilmesi) ile tasdik (gelir ve giderlerin uygulanmadan önce onaylanması) edilmesi gerekliliğini belirtmektedir (Sayar, 1970:9).

Bütçe ülkemizdeki uygulaması bakımından esas itibarıyla aşağıdaki temel unsurları içermektedir. Bunlar;

- Bütçe devletin geleceğe ait gelir ve gider tahminlerini göstermekte olup gelir tahminleri alt ve üst sınır niteliği taşımaz,
- Genellikle yıllık tahminleri gösteren bütçede, giderler için bu tahminler bir üst sınır olup, bütçede gösterilen kaynakların dışında hiçbir kaynaktan gelir toplanamaz ve giderlerde ise sadece bütçede gösterilen alanlarda harcama yapılabilir,
- Gelir ve giderleri denk olacak şekilde oluşturulması gereken bütçe, gelirin toplanmasına, giderin yapılmasına önceden izin verir,

şeklinde sıralanabilir.

3.1.1. Bütçenin Niteliği ve İşlevleri

Her hukuki ve ekonomik kurum gibi bütçenin de yerine getirmesi gereken bazı işlevleri ve bazı temel görevleri vardır. Tespit edilmiş olan politikalara bütçe yöntemiyle gereken sonucu verecek niteliğin kazandırılmasına ve bu hususta bütçenin üstlendiği görev ve vazifeleri yerine getirilme olgusuna bütçenin işlevleri denilmektedir. Bu kapsamda bütçenin işlevlerini, bütçenin klasik işlevi ve bütçenin modern işlevi olarak sınıflandırılabiliriz (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 10-20).

3.1.1.1. Bütçenin Klasik İşlevleri

Bütçenin klasik fonksiyonlar mali-iktisadi işlevi, hukuki işlevi, siyasi işlevi ve denetim işlevi olarak gösterebiliriz.

- **Mali – İktisadi İşlevi:** Mali işlevi, gelirlerin kamu harcamalarını karşılayacak düzeyde sağlanmasıdır. Yani gelirler ile harcamalar arasında mali bir denge oluşturmayı amaçlar. İktisadi işlevi ise kıt kaynaklar ile sınırsız ihtiyaçların denkleştirilmesidir.
- **Hukuki İşlevi:** Teorik açıdan hukuki niteliği tartışma konusu olan bütçenin uygulanması bakımından bir kanun olduğunun kuşkusuz bulunmamaktadır. Hukukçular bütçeyi bir kanun, tasarruf veya karma bir nitelik taşıdığı görüşündedir. Merkezi yönetim bütçesinin Meclis'te kanun olarak kabul edilmesi ve bu kanuna uyum gelir ve giderlerin gerçekleştirilmesi bütçenin hukuki niteliğini açıkça ortaya koymaktadır. Diğer kanunlardan farklı özelliklere sahip olduğu, sadece bir yıllık olması ve meclis tarafından kabul edilmesinin ardından meclise tekrar gönderilememesi ve bütçe hazırlık ve görüşmelerinin farklı ilkelere ve esaslara tabi olduğu bu duruma örnek verilebilir.
- **Siyasi İşlevi:** Bütçenin siyasi yönü devletin varlığından kaynaklanmaktadır. Bütçenin tıpkı bir kanun gibi halkın seçmiş olduğu meclisin onayına sunulması ve onayının ardından uygulanması bütçenin hem hukuki hem de siyasi işlevlerini yerine getirmektedir. Totaliter rejimlerde bütçenin hazırlanması zorunlu değildir, hazırlansa bile hukuki bir niteliği bulunmayan gelir ve gider tahminlerinden ibarettir. Bu bakımdan bütçenin siyasi işlevi daha çok parlamenter demokratik sisteme sahip ülkelerde var olan bir işlevdir (Neumark'tan aktaran Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 15).
- **Denetim İşlevi:** Bütçenin diğer üç işlevi tamamlayan işlevdir. Tüm kamu maliyesinin ve mali işlemlerin bütçede belirtilen şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlenmesini ifade eder. Yasama organını yürütmeye verdiği harcama yapma ve gelirlerin belirtilen şekilde toplanması yetkisinin usulüne uygun yapılıp yapılmadığını inceler. Ayrıca günümüzde denetim işlevi yasal denetim biçiminin olmasının yanında etkinlik denetimini de

sağlamaktadır. Belirtilen kapsamda bütçenin işlevleri arasında en önemlisi olarak nitelendirilebiliriz.

3.1.1.2. Bütçenin Modern İşlevleri

Modern işlevler klasik devlet anlayışından çağdaş sosyal devlet anlayışına geçiş ile birlikte ortaya çıkmıştır. Bütçenin modern işlevleri; konjonktürel işlevi, yönetim aracı olma işlevi, gelir dağıtıcı işlevi, kaynak tahsisi işlevi ve planlama aracı olma işlevidir.

➤ **Konjonktürel İşlevi:** Çağdaş maliye görüşünü savunan bütçenin bu görevi iktisadi ve mali ile yakından ilgili olup, genel iktisadi iniş ve çıkışları inceler ve bunları ayarlama görevi üstlenir. Bu işlevi ile bütçe devletin belirli bir dönem içerisinde basit bir gelir gider tahmininden çok özel ve kamu ekonomileri arasında bir dengenin oluşmasını sağlayan ve bu yolla genel ekonomide istikrarın sağlanmasını sağlayan önemli bir araç olmaktadır. Ekonomideki konjonktürel dalgalanmaların hafifletilmesi, enflasyon ve durgunluk gibi durumlarda müdahale edilerek ekonomideki istikrarın temin edilmesi için bütçenin etkin bir araç olarak kullanılabileceğini ifade etmektedir. Böylece bütçe açığı veya bütçe fazlası kullanılarak konjonktürün durumuna göre ekonomik dengenin düzeltilmesi amaçlanmaktadır.

➤ **Yönetim Aracı Olma İşlevi:** Bütçenin kavramsallaştığı günden beri özellikle üst düzey kamu yöneticileri kamunun yönetimi bakımından bir araç olarak kullanılmıştır. Çünkü bütçe kamu yönetiminin muhtaç olduğu mali olanakları sağlar. Rasyonellikten yoksun bütçe süreci ile başarısız bir kamu yönetiminin ile birlikte, kamu hizmetlerinin sağlanmasında da sorunlar yaşanacaktır (Batirel, 2004: 7). Öte yandan bütçenin stratejik plan ile olan ilişkisi sebebiyle kısa, orta ve uzun vadede ülkenin mali ve iktisadi anlamda nasıl yönetileceği belirlenmektedir.

➤ **Gelir Dağıtıcı İşlevi:** Günümüzde devletlerin iktisadi işlevlerinden biri de gelir dağılımdan adaleti sağlamaktır. Bu işlevin gerçekleştirilmesi noktasında devlet, kamu harcamaları ve vergilerden önemli ölçüde

yararlanmaktadır. Örneğin devlet, geliri az olan vatandaştan daha az vergi geliri çok olan vatandaştan daha fazla vergi ödemeye tabi tutar.

➤ **Kaynak Tahsisi İşlevi:** Devlet bütçedeki harcama kalemleri ile yapmayı planladığı faaliyetleri etkin bir şekilde yerine getirmeyi ve dolayısıyla hem piyasanın düzenli bir şekilde işlemesini hem de ekonomideki mevcut kaynakların optimum kullanımını sağlamaya çalışır. Ancak günümüzde kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde piyasa ekonomisi yeterince kaynak tahsis etmediği durumlarda meydana gelecek aksaklıkları ortadan kaldırmak için devlet üretime müdahale edebilmektedir. Ayrıca kaynak tahsisinde etkinliğin bireylerin ve üretim faktörlerinin tamamının istihdamı birlikte düşünülmelidir.

➤ **Planlama Aracı Olma İşlevi:** Bütçe kamu kesiminin iktisadi bir planı niteliğindedir. Genellikle özel ve kamuyu kapsayacak şekilde ulusal harcamalarını ve iki sektöründe yatırımlarını ayrıntılı bir şekilde belirtir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 19). Bütçe bir planlama aracı olma özelliği bakımından; kamu kesiminin gelirlerini ve giderlerini yansıttığından mali, kamusal kaynakların etkinliğini sağlaması bakımından iktisadi ve kamu kuruluşlarının gelecek bir dönemdeki amaçlarına, politikalarına ve programlarını gerçekleştirmesi bakımından da siyasi bir plan olma özelliği taşır (Batirel, 2004: 1).

Yukarıda da değinildiği üzere bütçenin klasik işlevlerinin yanında üstlendiği modern işlevleri de dikkate aldığımızda bütçeyi, iktisadi politikaların bir aracı, ulusal ihtiyaçları sağlanmasında bir yönetim planı, hükümet programlarının daha etkin, etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlayan bir araç, hükümetin kamu kaynaklarını nasıl kullanacağına dair yasama organına ve millete sunduğu mali bir rapor olarak nitelendirebiliriz (Dicle, 1973: 26). Günümüzde artık bütçe yalnızca toplumsal gereksinimlerin tespit edilmesinde ve karşılıklarının tedarik edilmesi ile sınırlandırılmayıp aynı zamanda, başta tam istihdam ve fiyat istikrarı temini olmak üzere kamu gelirlerini ve giderlerinin sağlanması için makroekonomik işlevleri de üstlenmiştir (Türk, 1975: 313).

3.2. Bütçe Hakkı

İlk olarak İngiltere'de ortaya çıkan bütçe hakkını resmen ortaya koyan yazılı metin "Magna Carta" olup Latince "Büyük Ferman" veya Magna Carta Libertatum "Büyük Özgürlük Fermanı" anlamına gelmektedir. 1215 yılında Kral John ülkede Magna Carta ile toprak sahibi olan soylular istemedikçe vergi alınmayacağına sözünü vermiştir. Bu belge ile kralın ilk kez yetkileri kısıtlamış ve halk bu belge sayesinde hak ve özgürlüklere kavuşmuş olup, hatta günümüz anayasal sürecine gelene kadar yaşanan tarihi sürecin en önemli adımlarından biridir. Magna Carta'nın fermandaki en önemli ifadelerden biri olan 39. md. göre "*Özgür hiç kimse kendi benzerleri tarafından ülke kanunlarına göre yasal bir şekilde muhakeme edilip hüküm giymeden tutuklanmayacak, hapsedilmeyecek, mal ve mülkünden yoksun bırakılmayacak, kanun dışı ilan edilmeyecek, sürgün edilmeyecek veya hangi şekilde olursa olsun zarara uğratılmayacaktır.*" günümüz hukuk sisteminin temelleri bu madde ile atılmıştır (https://tr.wikipedia.org/wiki/Magna_Carta).

Tarihi süreçte bütçe hakkına ilişkin en önemli ikinci metin olan Bill of Rights, 1688 tarihli İngiliz Devrimi'nde yayımlanmıştır (Gürsoy, 1980: 59). Bu belge ile milletin egemenliği kesin olarak yerleşmiş, kralın hazinesi ile devlet hazinesi ayrılmış, kamu giderleri ile sarayın giderleri ayrı bir şekilde gösterilmeye başlanılmış ve parlamentoya bütçe hakkı tamamen verilmiştir. 1688 devrimi ile birlikte: millet temsilcilerinin rızası ve oluru alınmadan vergi konulamayacağı, millet temsilcilerinin rızasının ve olurunun alınmadan herhangi bir kamu harcamasının yapılamayacağı ve millet temsilcilerinin her sene belirli zaman dilimlerinde kral tarafından toplantıya çağrılacağı kabul edilmiştir (Sayar, 1970: 21-22).

Fransa'da ise vergi ve diğer yükümlülükleri milletin veya temsilcilerinin izni ile koyulabileceği anlayışı 1789 Fransız Büyük Devrimi ile gelişmiştir. Fransız insan hakları bildirisi ve ardından gelen 1791-1793 tarihli Anayasalarda, halktan keyfi olarak vergi alınmayacağı vergi koyma hakkının millet meclisine ait olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011: 45-46). Öte yandan Fransız bütçe sistemi İngiltere'den daha sonra gelişmesiyle beraber Kıta Avrupa'sını daha büyük ölçüde etkilemiş ve Türk bütçe sistemine de örnek olmuştur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 29).

Sayar'a göre (1970: 18) devlete gelirlerin ve giderlerin tayin edilmesinden ve tespit edilmesinden kaynaklanan olaylar bütçe hakkını ve vergileri meydana getirmiştir. Vergi ve benzeri kaynaklardan elde edilen gelirlerle birlikte kamu harcamalarının türünün ve ne kadar olacağını tayin ve tasdik etme hakkına bütçe hakkı denir.

Batirel (2004: 2-10) bütçe hakkını, hükümetin parlamentonun iznini almadan gelir kalemlerini toplayamaması ve toplamış olduğu gelirleri harcama yapamaması olarak tanımlamıştır. Bu durum özellikle temsili demokrasilerde kamu maliyesi üzerinde parlamentonun mutlak güç sahibi olması anlamına gelmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 213).

Bütçe hakkı parlamenter ve demokratik ülkelerde halk adına parlamento tarafından sağlanmaktadır. Bütçe üzerindeki parlamentonun yetkisi, halk adına hakimiyetin kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Halk birçok mücadele ve uğraşlar sonucunda elde ettiği bu hakkı parlamentonun vasıtasıyla kullanmaktadır. Parlamento bu kapsamda hukuki anlamda halka bağlı olan bir yetkiye sahiptir (Feyzioğlu, 1984: 111). Diğer bir ifade ile bütçe hakkını, yürütme erkinin kamu harcamalarını yapması ve kamu gelirlerini toplaması hakkı olarak tanımlayabiliriz. Bu hak, halkın seçmiş olduğu temsilcilerden oluşan yasama erkinin yürütme erkine verdiği izin ve yetki ile meydana gelmektedir. Demokratik bir sistemle yönetilen milletlerde, bütçe hakkını her vatandaş oyunu kullanabilme hakkına sahipse kullanmış olur (Sayar, 1970: 18). Anlaşılacağı üzere bütçe hakkı konusunda aslolan en önemli aktör yasama organını seçimle göreve getiren halktır.

Türkiye'de Tanzimat'tan sonra kullanılmaya başlanılmış olan bütçe kavramı, ilk olarak Tanzimat'tan yirmi beş yıl sonra hazırlanmıştır. Ayrıca bütçe süreci ülkemizde ilk olarak İngiltere ve Fransa'da başladığı ve geliştiği gibi olmamıştır. Bizde bütçe, halktan doğmuş bir hareketten ziyade, bazı yenilikçi kesimin Avrupa kurumlarını ülkeye sokmak ve bunu padişahlara onaylatmaları şeklinde meydana gelmiştir. Bu alandaki çabalar 19. Yüzyılın ikinci yarısında bazı yöneticilerin kişisel gayretleri neticesinde güçlükle başlamış ve zaman zaman sarsıntılara uğrayarak ve uzun bir süre gecikerek sonuca ulaşabilmiştir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011: 51).

Bütçe hakkı ülkemizde ilk olarak 1876 Anayasasında (Kanunu Esasi) kabul edilmiştir. 1876 Anayasasında Fransız Anayasasındakine benzer şekliyle vergilerin kanunla alınabileceği ve vatandaşlardan alınacak olan vergilerin ödeme gücüne göre belirleneceğine yer verilmiştir. Ancak ne yazık ki kanun uygulanamamıştır. Ancak 33 yıl sonra 1908 yılında İkinci Meşrutiyet ile tekrar yürürlüğe giren Anayasa, ana hatlarıyla günümüze kadar uygulana gelen bütçe sistemini de kurmuştur. 1909 yılına ait olan bütçe ilk çağdaş bütçe olarak meclise sunulmuş ve meclis tarafından onaylanarak uygulanmıştır. 1924 Anayasasında verginin tanımı yapılmış, bütçenin yıllık olması, gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasını ve bütçenin Millet Meclisinde görüşülüp onanması esasları kabul edilmiştir. Böylece 1924 Anayasası ile bütçe hakkı tam anlamıyla kabul edilmiştir. 1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile gelirlerin toplanması kamu harcamalarının yapılması ve bütçenin ve kesin hesapların şekilleri ve hazırlanmasında uyulacak esaslar düzenlenmiştir. 1961 Anayasasının 61. md. *“Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi resim ve harçlar vb. ancak kanunla konulur”* hükmü ile herkesin vergi ödemekle yükümlülüğüne değinilmiştir. 1982 Anayasasının 73. md. ise 1961 Anayasasından farklı olarak *“vergi yükünün adaletli dengeli dağılımının maliye politikasının sosyal amacı”* olduğu hüküm altına alınmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 32-39).

Halkın iradesinin en önemli yansımasını, bütçe hakkından kaynaklanan parlamentonun yetkilerini bütçe sürecinde etkili bir şekilde kullanması ile görülebilir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 203). Bütçe hakkını halk adına parlamentonun kullanması ifadesi bütçenin ait olduğu yıla girmeden önce halk temsilcileri tarafından onaylanmasını ifade etmektedir. 5018 sayılı Kanun’un 13. md. de bütçe hakkı, *“Bütçeler, ait olduğu mali yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.”* şeklinde tanımlanmıştır. Yani kamu sektörünün büyüklüğünün ve faaliyetlerinin parlamento tarafından onaylanması söz konusudur (Ocakçıoğlu, 1982:450).

Bütçenin ortaya konulması bütçe hakkı ile yakından ilgilidir. Bütçe hakkı ile devlet nereye ne kadar harcama yapabileceğine, bu harcamaların dolayısıyla halka ne gibi sorumluluk ve yükümlülük getireceğine, milletin ya da temsili demokrasilerde

millet adına meclisin söz sahibi olmalarıdır. Mutlak monarşiye karşı yüzyıllarca süren mücadelelerin sonucunda elde edilen bütçe hakkıyla kamu işlerinin yürütülmesinde halkın söz sahibi olmasını sağlamıştır. Öte yandan bütçenin kurumsallaşması neticesinde demokratik bir yönetim biçiminin yerleşmesi sağlanmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011: 43).

Bütçe hakkı başlıca üç unsurdan oluşmaktadır. Bunlar; (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 21)

- Toplum içinde toplumsal ihtiyaç sayılan ve bunların kamu hizmetine konu yapılma sorunu,
- Toplumsal ihtiyaçların temin edilmesinde kullanılacak kamu gelirlerinin çeşidi ve bunların toplanma sorunu,
- Karar yetkisini kimin, ne zaman ve nasıl kullanacağı sorunudur.

Bu üç sorunun ortak özelliği karar ve tercihlerle ilgilidir. Çünkü tarihsel süreçte mutlak idarelerde tüm kararlar hükümdar tarafından verilmiştir. Ayrıca tüm yetkiler gibi bütçe hakkını kullanma yetkisi hükümdara ait olmuştur. Devlet ile hükümdarın şahsına ait gelir ve giderler arasında bir ayırım yapma ihtiyacı duyulmuş ve sonucunda gerek bu ayırımın yapılması gerekse bütçe hakkının tanınması tarihi gelişimin bir sonucudur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 21).

3.2.1. Bütçenin Dayandığı Temel İlkeler

Bütçe ilkeleri, bütçelerin hazırlanma ve uygulanma tekniğine ilişkin kuralları içermektedir. Bütçenin işlevlerinin yerine getirebilmesi, bütçe gelir ve giderlerinin tam ve doğru biçimde tahmin edilebilmesi, bütçe uygulamasının ve denetiminin yapılabilmesi için uyulması gereken kurallar vardır.

Bütçe ilkelerinin sınıflandırılması ve yapıları itibarıyla tam anlamıyla bir birlik sağlanmasa da genel kabul gören şekli Türk bütçe hukukunun temel kaynaklarından biri olan 5018 sayılı KMYKK'nun 13. md. bütçe ilkelerine değinilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 13. maddesinde, bütçelerin hazırlanış sürecinde, uygulanma sürecinde ve kontrolünde birtakım ilkelere uyulması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bunlar;

a) Bütçelerin hazırlanıp ve uygulanması, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmanın temin edilmesi esasına dayanmalıdır.

b) Kamu kurumlarına ait tüm gelirler ve giderler kurumların bütçelerinde gösterilir. Kamu kurumlarına bütçe ile verilen harcama yapma yetkisi, kanunlarda düzenlenen kamu görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi için kullanılır.

c) Bütçeler kalkınma plan ve programlarında yer alan şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans göstergeleri dikkate alınarak, fayda-maliyet analizine esasına göre hazırlanıp, uygulanır ve kontrol edilir.

d) Bütçe, kamu malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.

e) Bütçelerde gelir ve gider denk olması gerekmekte olup belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmeyeceği, tüm gelir ve giderlerin gayri safi olarak bütçede yer alacağı, bütçede bütçeyi kapsamına girmeyen konulara yer verilmeyeceği, stratejik planlar baz alınarak iki yılı kapsayan tahmin ile görüşülüp değerlendirileceği hüküm altına alınmıştır.

f) Bütçe, ilgili yıl başlamadan önce TBMM veya yetkili organlarca onaylanmadıkça ve kabul edilmedikçe harcamalar yapıp gelirler toplanamaz.

g) Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır.

h) Kamu kurumlar, bütçelerin verilen ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak kamu hizmetlerini yerine getirir.

ı) Bütçeler, ödenekleri belirli ve planlanan amaçlar çerçevesinde uygulanmak üzere tahsis edilir.

Yukarıda sayılan ilkeler gruplandırıldığında bütçe ilkeleri; genellik, birlik, açıklık, doğruluk, önceden izin alma, giderlerde tahsis, yıllık olma, bütçe denklığı, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleridir. Bütçe ve bütçe hakkı kavramlarının tam anlamıyla anlaşılması için bütçe ilkelerine de değinilmesi gerekmektedir. Bu noktada söz konusu ilkelerin analiz edilmesi faydalı olacaktır.

3.2.1.1. Klasik Bütçe İlkeleri

3.2.1.1.1. Bütçenin Genellik ilkesi

Devletin tüm gelir ve giderlerinin bütçede eksiksiz olarak yer alması genellik ilkesi ifade etmektedir. Eksiksizlikten kastedilen, bütçede devletin bütün gelir ve giderlerinin gayrisafi (gelirlerden giderler giderlerden gelirler indirilmeden) olarak ayrı ayrı gösterilmesi ve belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesini ifade etmektedir. Bu ilke ile bütçe uygulanması bakımından safi usulün yerine gayrisafi usulün esas alınmasını zorunlu kılmıştır.

Gayrisafi usul ile herhangi bir gelir herhangi bir gidere doğrudan tahsis edilmez. Bu durum aynı zamanda “Âdem-i Tahsis İlkesi” olarak da ifade edilir. Bazı tanımlamalarda Âdem-i tahsis ilkesine “Hazine Birliği” de denilmektedir. Hazine birliği ile tüm kamusal gelirler hazineye toplanır ve bütün kamusal giderler yine hazineden karşılanır.

Genellik ilkesi ile ilgili düzenlenmeler 5018 sayılı Kanun’un 13. md. (e) bendinde “*Bütçe, kamu malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.*”, (f) bendinde; “*Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir.*”, (g) bendinde; “*Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.*” şeklinde açıkça belirtilmiştir.

3.2.1.1.2. Bütçenin Birlik İlkesi

Devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede yer alması birlik ilkesini ifade eder. Bu yüzden genellik ilkesi ile birlik ilkesi birbirine benzerlik içermektedir. Genellik ilkesi yukarıda ifade edildiği şekliyle gayri safi usul ve adem-i tahsis ilkesini

uygulayarak bütçede devletin tüm gelir ve giderlerine yer verilmesini esas alırken, bu durum birlik ilkesinde aynı değildir. Birlik ilkesi, gayri safi usul veya adem-i merkeziyet ilkesi dikkate alınarak veya alınmadan devletin gelir ve giderlerini tek bütçe de toplanması esas almaktadır. Başka bir ifade ile genellik ilkesi içeriği bakımından birliği; birlik ilkesi ise şekil yönünden tekliği ifade etmektedir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011: 45-46). Ayrıca bu ilke bütçenin denetim mekanizmasına da kolaylık sağlamaktadır.

Bütçenin birliği ilkesinin ülke yönetiminin merkezden veya yerinden yönetim olması ile de ilgisi vardır. Eğer, hizmetler merkezi yönetim tarafından görülüyorsa birlik ilkesi, yerinden yönetim söz konusu ise bu durumda ayrılık ilkesi geçerli olmaktadır (Batırel, 2004: 15). Gelişen ve büyüyen dünyada devletlerin zamanla aldığı durum birlik ilkesinden sapmalara neden olmuştur. Ancak ülkemizde 5018 sayılı Kanunla bu hususta düzenlemeler yapılmıştır. 5018 sayılı Kanunun 12. md.; *“Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz”* şeklinde hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 5018 sayılı Kanun’un 13. md. (m) bendinde düzenlenen şekliyle birlik ilkesi; *“Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.”* hüküm altına alınmıştır.

3.2.1.1.3. Bütçenin Açıklık İlkesi

Bütçede yer alan tüm gelir ve giderlerin kamuoyunun kolaylıkla anlayabilmesini ve eleştirebilmesini sağlamak üzere anlaşılır, açık ve sade bir şekilde düzenlenmesini ifade eder. Açıklık ilkesi ile mali konularda uzman olmayan meclis üyelerinin ve halkın bütçe ile ilgili bilgiler anlaşılabilir olmalıdır. Bütçenin bir hak olarak meclise verilmesinin denetimini ancak anlaşılabilir ve açık bir bütçe ile sağlanabilir. Karmaşık olan bir bütçe sisteminin denetimini ne halk nede meclis üyeleri sağlayabilir. Açıklık ilkesi bütçenin denetimi açısından büyük öneme sahiptir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında bütçede yer alan eski Türkçe, Arapça ve Latince kelimeler zamanla terk edilmiştir. Son zamanlarda Türk bütçe sisteminde açıklık ilkesine uyulduğu görülmektedir. Ancak günümüzde her geçen gün büyüyen kamu harcamaları, bütçe kanununun ve eklerinin karmaşıklaşmasına ve yanlış anlaşılmasına neden olduğu görülmektedir. Bu konuda ki karmaşıklığın giderilmesi

bakımından gerekli düzenlemeler yapılmaktadır (Tural, 1987: 28). Bu konuda her ne kadar düzenleme yapılsa da günümüzde bütçe kanunu ve ekleri mali konularda uzman kişiler tarafından bile çoğu zaman anlaşılmakta zorlanılmaktadır. Bu bakımdan da açıklık ilkesinin esaslarına aykırı bir durum söz konusudur.

3.2.1.1.4. Bütçenin Doğruluk İlkesi

Doğruluk ilkesi ile bütçedeki gelir ve gider tahminlerinin mümkün olduğunca gerçek durumu ve mevcut koşulları yansıtan nitelikte olması gerekmektedir. Harcamaların gerçekte olduğundan daha az veya gelirlerin olduğundan fazla gösterilmesi doğruluk ilkesine ters düşmektedir (Akdoğan, 2004: 325). Yani bütçede yer alan tüm bilgilerin gerçeği yansıtmalıdır. Gerçeği yansıtmayan bir bütçenin kontrolü de mümkün değildir. Türk bütçe sisteminde özellikle ekonomik bunalım ve siyasi gerginliklerin olduğu dönemlerde doğruluk ilkesine aykırı durumlarla karşılaşmıştır. Bu dönemlerde kamu kurumlarının bütçelerinden birçok olumsuz aksaklıklar yaşanmıştır (Tural, 1987: 29).

5018 sayılı Kanun'un 13. md. (1) bendinde *“Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlık esas alınır.”* şeklinde hükmü yer alarak doğruluk ilkesi vurgulanmıştır.

3.2.1.1.5. Bütçenin Önceden İzin Alma İlkesi

Bütçenin meclis tarafından ait olduğu yıla girmeden önce onaylanmasıdır. Parlamento bu ilke ile kamu gelirlerin toplanması için önceden izin, kamu harcamalarının yapılması için de önceden yetki alır. Esas itibariyle ilgili yıla ait bütçe (öngörülen gelirlerin tahsil edileceği ve harcamaların yapılacağı) dönemi henüz başlamadan önce bütçenin düzenlenerek ve kabul edilmiş olmasını ifade eder (Kocabaş, 2012: 8).

5018 sayılı Kanun'un 13. md. (i) bendinde; *“Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce TBMM veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.”* denilmektedir. Bu maddeye göre önceden izin alma ilkesine bağlı kesin hüküm yer almaktadır.

3.2.1.1.6. Bütçenin Denklik İlkesi

Bütçede gelirlerin ve giderlerin birbirine denk olması gerektiğini yani asıl olan bütçe kanunu ile birbirine eşit olarak tespit edilen gelir ve gider tahminlerine ait başlangıç rakamlarının bütçenin uygulanmasının sonucunda da birbirine eşit olarak kapanmasını ifade etmektedir. Bütçenin denk olması doğruluk ilkesi arasında önemli bir bağ vardır. Bütçenin doğru olması, denk olması niteliğini de barındırmaktadır.

Ayrıca çağdaş maliyeciler bütçenin mali dengenin yanında özellikle iktisadi dengeyi sağlaması konusunun da üzerinde durmaktadırlar. Nitekim bir iktisadi durgunluk döneminde veya enflasyon dönemlerinde bütçenin açık ya da fazla vermesinde bütçe dengesi bir araç olarak kullanılmaktadır. Ancak 5018 sayılı Kanun'un 13. md. (h) bendinde; "*Bütçelerde gelir ve gider denkliğinin sağlanması esastır.*" denilerek denklik ilkesi hüküm altına alınmıştır.

3.2.1.1.7. Bütçenin Tasarruf İlkesi

Devlet yönetiminde verimliliğin söz konusu olmayacağı inancından hareketle mümkün olan en fazla faydayı belirli miktardaki parayla sağlamak demektir. Böylece bütçede lüks ve savurganlığı önlemek, hizmetlerin görülmesinde birim maliyetleri olabilecek minimum seviyelere çekmek, hizmetin kalitesini ve miktarını maksimum seviyelere çıkarmak mümkün olabilecektir. Bu şekilde hareket edilmesi dahilinde devlet yönetiminde de verimlilik artışı sağlanabilecektir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 132).

3.2.1.1.8. Bütçenin Bir Yıllık Olması İlkesi

Bu ilke, verilen iznin bütçe sayesinde bir süre ile sınırlandırılmasını ifade etmektedir. Bütçenin yıllık olması demek, bütçe kapsamında verilen ödeneklerin verildiği yıl içinde kullanılabilmesi ve kalan ödeneklerin ertesi yıla harcanamayacağı anlamına gelir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2011: 79).

1982 Anayasasınının 161. md., bütçelerin yıllık olarak ve kanunla yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak, aynı maddenin üçüncü fıkrasında, kanunun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabileceği belirtilerek bütçenin yıllık olması ilkesine istisna

getirilmiştir. Ayrıca 5018 sayılı Kanun'un 3. md. (o) bendinde; “*Mali yıl: Takvim yılını, ifade eder.*” şeklinde düzenleme yapılmıştır.

3.2.1.2. Çağdaş Bütçe İlkeleri

Yeni kamu mali yönetim anlayışı açıklık ve mali saydamlık ilkesi, etkinlik ilkesi ve hesap verilebilirlik ilkesi gibi bütçenin modern ilkelerini de içinde barındırmasıdır. Türk kamu mali yönetimi açısından 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda yer verilmeyen modern ilkelere 5018 Sayılı KMYKK'nda özellikle değinilmiştir.

3.2.1.2.1. Açıklık İlkesi ve Mali Saydamlık İlkesi

Açıklık ilkesinden söz edebilmek için, bütçenin ve eklerinin onaylanması, yayımlanması ve ilan edilmesi yeterli değildir. Açıklık ilkesinden çıkarılması gerekli olan bütçenin anlaşılabilir olması, geneli kapsamı ve doğruluk ilkeleri ile bir bütünlük sağlanmasıdır.

Açıklık ilkesi bütçe ile ilgili tüm belge ve hesapların kamu tarafından eleştiriye imkan sağlayacak şekilde anlaşılabilir ve açık bulundurulmasını ifade etmektedir. Bütçenin tümüne ve özellikle gelir ve gider cetveline açıklık getirmektedir. Bütçenin açık ve anlaşılabilir olması ile bütçenin denetimi sağlanır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 120-123). Ayrıca bu ilke ile bütçe hakkının temsilcilerin denetiminin de ötesinde halkın denetimine sunulması demokratik sistemler için büyük önem arz etmektedir.

Günümüzde mali saydamlık, açıklık ilkesinin gelişmiş bir şekli olarak sunulmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 122). Parlatmentonun denetleme yetkisi mali saydamlık ile sağlanabilen bir yetkidir. Bu kapsamda mali saydamlık ilkesi ile bütçe hakkı ve bu hakkın sonucunda parlatmentonun bütçe üzerindeki gözetimi ve denetimi yetkisi ile doğrudan ilgilidir (Bağlı, 2010: 68-69). Mali saydamlık açıklık ilkesinde olduğu gibi mali durum hakkında bilgi edinilmesi amacı gütmektedir.

Ülkemizde ilk olarak mali saydamlık, 5018 sayılı Kanun “Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları” başlığında; kamuoyunun, tüm kamu kaynaklarının temin edilmesi de ve kullanımında denetimin sağlanabilmesi için zamanın da

bilgilendirilmesi gerektiği, bu hususun sağlanması için gerekli tüm tedbirlerin alınmasına dikkat çekmektedir. Bu kapsamda tüm kamu politika ve planlarının, tüm teşviklerin kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması gerekliliğini zorunlu kılmıştır. Mali saydamlığın sağlanmasında kamu idarelerine sorumluluk yüklenmiş olup belirtilen hususlar Maliye Bakanlığınca izlenmesini hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı Kanun'un 13. md, (e) bendinde, Bütçe, hükümetin malî durumunun detaylı ve açık bir şekilde hazırlanmasını ve kamuoyuyla paylaşılmasına yer verilmekte olup, (1) bendinde ise, Bütçenin hazırlanması ve uygulandıktan sonra sonuçlarının rapor edilmesinde açıklığın, doğruluğun ve mali saydamlığın esas alınacağına değinilmiştir. 5018 sayılı Kanun'da da görüldüğü üzere mali saydamlığın önemi vurgulanmış özellikle kamuoyunun denetimi için gerekli hukuki zemin oluşturulmuştur.

Ancak ülkemizde açıklık ilkesinin en önemli istisnası; 5018 sayılı Kanun'un 23. maddesinde ayrıca düzenlenmiş olan örtülü ödenektir. Örtülü ödenekle ilgili kanunda açıkça ne kadar kullanılabileceği konusunda ve kullanımının nerelere nasıl yapılacağı hususunda sınırlamalar getirilmiş olsa da, örtülü ödenek denetim konusunda birçok eleştiriye maruz kalmaktadır. Bu durum açıklık ilkesinin tam anlamıyla uygulanamadığının bir göstergesidir.

3.2.1.2.2. Etkinlik ilkesi

Etkinlik ilkesine 5018 sayılı Kanun'un birçok maddesinde yer verilmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 5. md., (f) bendinde "*Kamu malî yönetimi ekonomik, malî ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratır.*" şeklinde, (g) bendinde ise; "*Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.*" şeklinde düzenlemelere yer vermiştir. Bu kapsamda modern kamu mali yönetim sistemi, kamu kaynaklarının etkin bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasına son derece önem vermektedir. Başka bir ifade ile etkinlik ilkesi ile kamu mali yönetiminde sonsuz ihtiyaçların kıt kaynaklarla etkin bir şekilde karşılanması ve bu ihtiyaçların karşılanmasında verimlilik esas alınmaktadır.

3.2.1.2.3. Hesap Verebilirlik İlkesi

Hesap verebilirlik, kamu sorumlu olanların, kamuya ait kaynakların nasıl kullanıldığının, nasıl bütçelenip ve raporlandığı konularında sorumlu olmasını ve gerekli görüldüğünde hesap verebilmesini ifade eder (Toksöz, 2008: 18). Hesap verme sorumluluğu tıpkı mali saydamlık gibi bütçe hakkının kullanımı bakımından ve normatif demokrasiye tesisi bakımından son derece önemlidir. Samsun (2013: 18) hesap verebilirliği, kamu kaynaklarını kamu yöneticilerinin sorumluluğunda hukuka uygun ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının hesabını vermesi olarak tanımlamıştır.

5018 sayılı Kanun'un 8. maddesinde, tüm kamu kaynaklarının temin edilmesi ve kullanılması aşamasında sorumlu olanların kamu kaynaklarını etkili, verimli, ekonomik ve hukuk kuralları çerçevesinde kullanımından muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve art niyetli kullanımını engellemek için tüm tedbirlerin alınmasında sorumluluğu yetkili kamu kurumlarına yüklemiş ve hesap vermek zorunluluğu getirmiştir. Bu kapsamda, hesap verme sorumluluğunu idari, siyasi ve hukuki sorumluluğu içine alacak şekilde değerlendirmiştir.

5018 sayılı kanuna göre; hesap verme sorumluluğu mali, siyasi ve idari yönleri itibariyle çok boyutlu ve karmaşık bir kavramdır. Harcama yetkililerinin kendi performansını değerlendirmesi üst yöneticiye hesap vermesini ifade eder, üst yönetici bakana karşı idari olarak hesap vermekle yükümlüdür, bakanlar parlamentoya ve Başbakanına karşı siyasi olarak hesap vermek zorundadır, hükümet ise parlamentoya ve kamuoyuna karşı hazırladığı faaliyet raporları ve Sayıştay tarafından hazırlanan genel uygunluk birimi ve değerlendirme raporları ile hesap vermek zorundadır (Ataç ve Moğol, 2006: 32, Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 132-133).

3.3. Katılımcı Bütçeleme

3.3.1. Katılımcılık ile Bütçe Arasındaki İlişkisi

Gelişmiş ülkelerde kabul gören temel yaklaşım, demokrasinin vatandaş katılımını sağlayan en iyi yönetim biçimi olduğu düşüncesidir. Bu yaklaşımının

yanında hemen belirtelim ki demokratik yönetimlerin hiçbiri sorunsuz değildir (Dülger, 2013: 204). Öte yandan katılım, içinde barındırdığı dinamik yapı itibariyle sadece devlet yönetimlerini içermemektedir. Özel işletmeler içinde de katılım, karar alma sürecinde büyük önem arz etmektedir. Bu yüzden katılımcılıktan bahsederken işletmelerde de katılımcı yönetim anlayışına değinmemizde fayda vardır.

Katılımcılık işletmeler açısından da verimliliği pozitif yönde etkilediği birçok çalışmada ve literatürde kabul edilmiştir. Onaran'a göre, işletmelerde de astların özellikle kendilerini ilgilendiren konularda alınacak olan kararlara katılımlarının onlar üzerinde örgüte, yönetime ve işlerine karşı olumlu tutumlar uyandıracaklarını, örgütün amaçlarını daha çok benimseteceğini ve örgüte bağlılıklarını artıracaklarını vurgulamıştır. Ancak hemen belirtelim ki örgütlerde karar alma sürecine etkili katılım astların ve özellikle üstlerin tutumlarına bağlıdır (Onaran, 1971: 167). Çünkü üstler eğer bu katılıma izin vermezlerse otoriter bir yönetim anlayışı benimserlerse işletmelerde de yönetime katılım sağlanamayacaktır. Bu durum kamu yönetimi açısından da son derece önemlidir.

İşletmeler açısından katılımcı bir yönetimi esas alan yöneticilerin başarıları, kişilik özellikleri ile yakından ilişkilidir. Kişilik özelliklerinden kasıt yöneticinin, işletmede güven ve saygınlık oluşturacak derecede güçlü, zeki ve bilgi sahibi olmasını ifade eder. Bu kapsamda, yöneticinin bilgi sahibi olması ve bu bilgi ile gücü temsil etmesinden ötürü kimseyle paylaşmaması otoriter liderliğin temel tipini oluşturmaktadır. Bu anlayışa göre iş görenler işletmelerde kol gücü ile iş sürecine dâhil olmaları söz konusu olduğundan, yönetimin aldığı kararlara katılımları pek mümkün değildir. Ayrıca iş görenlerin kararlara katılımı yöneticiler için, gücün elden gitmesi biçiminde bir anlam taşıdığı için yetki devri konusunda yöneticiler oldukça cimri davrandıkları görülmektedir. Son zamanlarda iş dünyasında özel sektör işletmelerinde de bu tip liderlere, çok fazla olmasa bile hala rastlamak mümkündür (Yeniçeri ve Seçkin, 2011: 102).

İşletmelerde katılımcı yönetim anlayışını benimseyen demokratik yöneticilerin örnek teşkil eden bazı temel davranış kalıplarına özellikleri aşağıdaki gibidir: (Erdoğan, 1994: 350-351).

- Gruba ait üyeler yapılacak işleri bireysel sabalardan ziyade ortak çabaları ile başarmak isterler ve bu konuda yönetici onlara destekler,

- Gruba ait üyelerin ortaklaşa yaptığı işlerine göre yapı oluşturmalarına gerekli önemi ve imkanı sağlar,
- Astları ile birlikte zorlukları ve farklılıkları ortadan kaldırır,
- Etkin ve sağlıklı bir iletişim ağı kurarak olaylara ve kararlara astların da katılımına önem verir,
- Grup ait üyelerin kendine has yeteneklerini geliştirmelerine destek vererek katkı sağlar ve bu amaçla grup çalışmaları yapmalarına zemin hazırlar,
- Ödüllendirmeyi yaparken bireylerin yerine, grupları ödüllendirmeyi tercih eder,
- Elde edilen başarılı sonuçlar üyeleri ile paylaşır.

Hemen belirtelim ki kamu yönetimini işletme yönetimi ile karıştırmamak gerekmektedir. Bu konuyu burada değinmemizin temel nedeni katılımcılığın yapısı itibariyle tüm yönetimlerde (kamu veya özel) etkin ve verimli sonuçlar doğurduğuna dikkati çekmektir. Biliyoruz ki iki yönetim biçimindeki amaç ve hedefler ortak değildir.

Başarıya giden yolun “ortak akli üretmek” ile sağlanabileceği düşüncesiyle, vatandaş faktörünün sadece kendilerine sunulanları kabul ederek pasifize edilmelerinden ise, bireylerin yönetime katılımlarıyla hem yaratıcı ve yenilikçi görüşler üretebilen bir topluma hem de demokratik ve aktif bireylerin var olduğu bir toplum sağlanacaktır (Bakan ve Büyükbeşe, 2008: 509). Çünkü belirli bir amacı gerçekleştirmek için bir arada bulunan ve ortak çıkarları olan insanlar daha çok o amaç çevresinde birleşme eğilimi göstermektedirler (Şimşek, 2001: 209). Bu açıklamadan yola çıkarak devlet yönetimlerinde kararlara katılımın birlik ve beraberlik duygusunu geliştireceği sonucu çıkarılabilir.

Vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkiyi hiyerarşik bir yapı içerisinde gören geleneksel kamu yönetimi yerini yönetimin tüm kesimlerinin katılımı ile karar aldığı paydaş odaklı yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. Bu kapsamda kamu yönetimindeki yeni anlayışa göre tüm paydaşların yönetim ve karar alma süreçlerine katılımının sağlanmaya çalışıldığı ve yöneticilerin saydam, hesap verebilir daha etkin ve daha çok sorumlu olduğu bir yapıya geçiş söz konusudur. Yani bu yeni yönetim

anlayışıyla kararlar sadece seçimlerle belirlenen temsilciler aracılığıyla değil vatandaşın doğrudan, STK'ların, üniversitelerin, kent konseylerinin vb. sürece dahil edilmesi ile alınmaktadır (Toksöz, 2008: 14-18). Burada belirtmeliyiz ki demokrasilerde halk, yönetimin karar alma sürecine katılma hakkına ve hükümetin gelecekle ilgili politikaları hakkında bilgi sahibi olma hakkına sahiptir (Fischer, 2003: 65).

Mali bir kavram ve kurum olarak bütçeyi tanımladığımızda temel olarak benzer tanımlamalara yer verilmekle birlikte vurgulanması bakımından farklılıklar içeren tanımlarla da karşılaşıldığı görülmektedir. Bütçe ise daha öncede değindiğimiz üzere meclisin izin vermesi sonucu hükümet tarafından uygulanan, en basit şekliyle devletin gelir ve giderlerinin tahminidir. Elbette bu basit tanımla bütçeyi anlatmak yeterli değildir. Ancak bütçeden bahsederken bu basit tanımında ötesinde katılım ve danışma konusuna da dikkat çekmek gerekmektedir. Toplum içindeki en küçük bütünlük olan aile de bile bir bütçe söz konusudur. Ailede reis bütçeyi yaparken eşine veya çocuklarına danışarak yapmaktadır. Belediyelerde belediye başkanı bütçesini yaparken yardımcılara, daire müdürlerine ve meclisine danışarak onay alır. Merkezi yönetimlerde Başbakan (ya da maliye bakanı) bütçeyi yaparken meclise danışarak meclisin onayını alır. Çünkü bütçe bir bakıma kaynakların nerede ve nasıl kullanılacağını gösteren bir mekanizmadır. Temsili demokrasilerde siyasetçiler sözlerini yerine getirebilmek için gerekli mali kaynağı bulup harcamaları yapmak için halktan yetki alır. Bizler bu durumun çoğu zaman farkında bile varmayız (Yılmaz, vd., 2012: 145).

Günümüzde devlet bütçesi hazırlanması, sonuçları ve etkilediği kesim bakımından önemli bir kavramdır. Ancak en başarılı demokrasilerde ve istikrarlı ekonomiler de bile, bütçe sürecine halkın (vergi ödeyicilerinin) katılımı düşüktür. Gelişmişlik ve sosyal refah açısından bakıldığında, bütçe sürecine katılımın az olması gelişmiş toplumlarda karşılaşılan en büyük sorunlardan biri olarak kabul edilmektedir. Yani katılımın düşüklüğü olumsuzluğu ifade etmektedir (Kahn, 1993: 842; aktaran: Dülger, 2013: 204). Bu kapsamda yerel halkın ihtiyaçlarının belirlenmesinde yerel demokrasinin bir gereği olarak kararlara katılımı ve ortaya çıkan maliyetleri kabul etmesi veya etmemesi o bölgedeki yerel demokrasinin kuvvetli olduğu sonucunu doğurmaktadır. Bu anlayış içerisinde demokrasinin

varlığının göstergesi olarak o bölgedeki halkın hizmet-ihtiyaç-maliyet ilişkisinin gerçekleştirilmesinde katılımcılık durumu son derece önemlidir (Çetinkaya ve Korlu, 2012: 96). Katılımcılığın sağlanması ile hem etkin kaynak kullanımı sağlanmış olacak hem de yerel halkın memnuniyeti sağlanmış olacaktır.

Günümüzde yerel yönetimler kamu hizmetlerinin etkin sunumu konusunda önemli karar alma birimleri haline gelmiştir. Dolayısıyla toplumun birçok kesiminin yerel hizmetlere ilişkin karar alma sürecine yoğun ilgisi bulunmaktadır (Eriçok, 2010:205). Vatandaşlar yaşadığı bölgede en yakın birimin yerel yönetimler olması sebebiyle ve kendi refahı için yönetime doğrudan katılımı beklemektedir.

Yerel halkın yerel hizmet harcamalarına katılımını ifade eden kavram katılımcı bütçelemedir. Son zamanlarda katılımcı bütçeleme anlayışının önem kazanması ile belediye bütçelerinin etkin hazırlanması konusunda stratejik planlama ve performans programı çalışmalarının katılımcı anlayışla hazırlanmasının da önemi artmıştır. Katılımcı bütçe anlayışı özellikle halkın taleplerini tespit edip halkın istekleri doğrultusunda idarenin yapmak istedikleri ile örtüştürerek uyum sağlanması esasına dayanmaktadır. Bu durumda idare özellikle en küçük mahalli birim olan mahalle halkına yani yerel halka taleplerini sorarak beldenin hizmet haritasını çıkartarak (Dülger ve Moğol, 2008: 225) harcamalarını nasıl yapacağını belirleyip etkin bir stratejik plan, performans programı ve bütçe hazırlayacaktır.

3.3.2. Katılımcı Bütçeleme Kavramı

Bilindiği üzere kent toplumları olabildiğince kategorilize edilebilecek biçimde heterojen topluluklardır. Bu heterojen topluluklardaki insanların kamusal anlamda yerel yönetimlerden ve merkezi yönetimlerden beklentileri de bu farklılık açısından kolaylıkla dahil edilebilir. Bu kadar yoğun bir farklılık kapsamında alınacak kararlarda çoğunluk egemenliğinin çoğunluk diktatoryasına dönüşmemesi için de farklı ya da azınlıkta olanlarında kararları etkileyebilmesi veya kısmen yönetime seslerini duyurabilmeleri için bu olanakların tanınması gereklidir (Erten 1999: 192). Daha öncede bahsettiğimiz üzere katılımcı demokrasi gereği olarak, halkın kamu yönetimi konusunda söz sahibi olmasını ve siyasi karar alma sürecinde farklı uygulama yolları ile (doğrudan veya temsili) katılımı esas almaktadır. Halkın

karar verme sürecinde katılımının mali boyutunu ise katılımcı bütçeleme uygulaması oluşturmaktadır.

Bütçe sürecine katılım, vatandaşların doğrudan kendilerini etkileyen bütçe yapılarına dahil oldukları ve bu süreç üzerinde etkili olmaları anlamına gelmektedir. Bütçenin en temel işlevi bilindiği üzere, kıt kamusal kaynakların belirli bir dönemde hangi harcamalara ve hizmetlere tahsis edileceği, bu harcama ve hizmet kalemlerinin nereye önceliklendirileceği, bu önceliğe ne kadar harcama yapılacağı ve bu bütçelemenin toplumsal refah için nasıl sonuçlar doğuracağıın tespitidir. Katılımcı bütçeleme ise bu tanımlamayla ilintili olarak da, kent halkının bu kararların alınmasında söz hakkına sahip olması anlamına gelmektedir. Aynı zamanda yöneticiler katılımcı bütçeleme sayesinde, bütçenin planlamasını, koordinasyonunu ve denetimini daha etkin ve etkili şekilde yapabilmeleri için yönetim ile halk arasında fikirlerin ve bilginin alışverişini imkan sağlar (Ergen, 2012: 322-323).

Katılımcı bütçeleme, Magna Carta'dan başlayarak günümüze kadar çeşitli değişimler gösteren bütçe hakkının kullanılması açısından önemli bir aşamadır. Merkezi yönetimlerde temsili demokrasinin gereği olarak bütçeleme sürecinde bütçe hakkı parlamento tarafından kullanılmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerde uygulama alanının daha yaygın olarak görüldüğü katılımcı bütçeleme, son zamanlarda değişen dünya düzeni ile her geçen gün yaygınlaşmaya başlamış ve son zamanlarda Türkiye'de de oldukça fazla tartışılmakta olan bir uygulama biçimi olmuştur.

Wampler katılımcı bütçelemeyi (2000: 21), vatandaşların kaynakların nasıl ve nereye kullanılacağı hususunda doğrudan rol almasını sağlayan ve vatandaşların, hükümetlerin ve sivil toplum kuruluşları ile birlikte yürütülen bir çeşit program şeklinde tanımlamıştır.

Son yıllarda Dünyada hızlı bir şekilde artan yaygınlığı, katılımcı demokrasiyi ve yönetişimi destekleyen yapısından dolayı ilgi çeken bir hale gelmiştir (Bilge, 2010: 52). Katılımcı bütçeleme harcama öncelikleri belirlenirken çoğunlukla yerel yönetimlerde halkın katılımı ve tercihleri doğrultusunda belirlendiği ve bütçelendirildiği bir süreci tarif eder. Mevcut deneyimler katılımcı bütçe uygulamasının en önemli yararının aktif vatandaş katılımını esas alan bir demokrasi

pratiği aracılığıyla toplumun öncelik verdiği konuları düzenleyerek sosyal adaletin teşvik edilmesi olduğunu göstermektedir (TEPAV, 2007: 2). Katılımcı bütçelemenin yerel yönetimler için daha etkin bir kullanıma sahip olmasının nedeni, yerel yönetim bütçeleri daha çok hizmete yönelik bir bütçe sürecini ifade etmektedir ve bu sürece katılım daha kolay gerçekleşebilir (Ergen, 2012: 324).

Katılımcı bütçeleme; hesap verebilirliği, katılımı, yerel düzeyde yönetimi ve idarede mali saydamlığı ve şeffaflığı temin etmek için uygulamaya konulmuş bir yönetim anlayışıdır. Bu anlayış, vatandaşın doğrudan bütçenin hazırlanmasına katılımını ve kamu harcamalarını doğrudan izlemelerini imkan sağlayan bir sistem veya uygulamayı ifade eder (Özen ve Yontar, 2009: 283).

Bilindiği üzere bütçe kaynakların nerelere nasıl dağılacakını düzenleyen bir uygulamadır. Bu kapsamda kaynakların nasıl dağılacakına (katılımcı veya değil) karar verebilecek bir kaynağın yokluğu katılımcı bütçe sürecini gerçeklikten uzak bir uygulama olarak kalmasını sebep olacaktır. Katılımcı bütçeleme demokrasiye olan inancı güçlendirdiği ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği artırmada büyük bir öneme sahiptir. Yerel yönetimlerde çoğu zaman kaynaklarını personel giderlerine, borçlarını ödemelere ve devam etmekte olan yatırımlara harcamaktadır. Hatta mecburi harcamalar olarak tanımladığımız bu giderleri karşılamakta bir hayli zorlanmakta ve yeni yatırımlar için ise kaynak ya hiç bulunmamakta ya da borçlanma gibi farklı yollarla çözüm bulmaya çalışmaktadır (TEPAV, 2007: 3; Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: 2). Bu kapsamda katılımcı bütçelemenin uygulanabilirliğini imkansız hale getirmemek ve belirtilen zorunlu giderleri karşılayabilmesi için belediyenin katılımcı bütçe için ayırdığı pay gerçeklikten yoksun olmamalıdır.

1990'lı yıllardan itibaren artarak gelişen dünya düzeninde kamu bütçesi alanında küreselleşme sürecine paralel olarak eskilere nazaran daha çok sosyal değişimler yaşanmaya başlamıştır. Son zamanlardaki bu değişiklikler ile, devletlerin bütçe süreçlerindeki yenilikler yapana kadar mali nitelikte alınan kararların halk için fayda sağlamamaya başlamıştı. Hatta alınan kararlarda temel kamusal malları bile yeterince karşılamadığına yönelik eleştiriler her geçen gün artmaktaydı. Bu eleştirilerin ardından STK'lar ve belediyeler birlikteliğinde organize edilen sosyal bütçe düzenlemeleri yapılmaya başlanmıştır. Söz konusu sosyal bütçe düzenlemeleri

içinde katılımcı bütçeleme olabildiğince önemli bir yere sahiptir (Bayramoğlu, 2015: 134).

Katılımcı bütçelemenin tam anlamıyla yaşama geçirilmesinde siyasilerin tutumu son derece önem arz etmektedir. Çünkü bu uygulama vatandaşların siyasi sürece doğrudan katılımının teşvik eden ve bir paydaş olarak tanınmasını gerektirir. Uygulamada bu zorlu sürecin nasıl işletileceğini ve yönetileceğini belirleyen birtakım unsurlar mevcut olup bunların başında şeffaflık, katılım, eşitlik, etkinlik ve verimlilik, öz kaynak, rekabet ve kararların alınma aşamasında katılımcıların birbirine karşı saygılı olması gelmektedir (Ergen, 2012: 326).

Katılımcı bütçeleme terimi yerine bazı Avrupa ülkelerinde bütçelere vatandaş katılımı olarak daha geniş ve açık uçlu bir kavramında kullanıldığı görülmektedir (Yılmaz, vd., 2012: 152). Son yıllarda birçok ülkede çeşitli şekillerde uygulan katılımcı bütçeleme, özellikle yerel yönetimlerde temsili demokrasi anlayışının yerine, halkın yaşamını sürdürdüğü yerlerde bir bakıma yönetime doğrudan katılımı destekleyen ve kendini ilgilendiren kararlarda doğrudan katılım göstererek söz sahibi olmasını imkan tanıyan bir anlayış ile uygulanmaya başlanmıştır.

3.3.3. Katılımcı Bütçelemenin Doğuşu Ve Gelişimi

Katılımcı bütçeleme çalışmaları ilk olarak daha şeffaf bir yönetim anlayışı için İşçi Partisi'nin Brezilya'nın Porto Alegre kentinde seçimleri kazanmasının ardından başlamıştır (Wampler, 2000: 23). Brezilya'nın Porto Alegre kentinde 1989 yılında temelleri atılan süreç bugün farklı şekillerde uygulama biçimleri ile bir yerel demokrasi modeli olarak, Fransa'dan İngiltere'ye, Arjantin'den Kanada'ya dünyada yüzlerce şehirde kullanılmaktadır. Türkiye'de ise 2007 yılında Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi kapsamında pilot olarak belirlenen bazı yerel yönetimlerde bu bütçeleme tekniği ile ilgili çalışmalar başlatılmıştır (TEPAV, 2007: 2).

1970'lerden sonra ilk olarak Brezilya'da askeri dikta yönetiminin baskısını azaltmak amacıyla, katılımcı süreç başlamıştır (Souza, 2001: 54). Ancak bu süreçte başarı sağlanamamıştır. 1985 yılında katılımcı bütçelemenin ortaya çıkışını Brezilya'da demokrasinin ülkede yeniden oluşturulmasının ardından, mevcut demokrasi düzenin daha çok güçlendirilmesine yönelik çabaların bir parçası ve

kamuda sık sık karşılaşılan adam kayırmacılığın ve yolsuzluğun engellenmesi katılımcı bütçelemeye yönelik çalışmaların başlangıcı olarak nitelendirilmiştir (Özen ve Yontar, 2009: 283).

Portekizce söyleniş şekliyle “Orçamento Participativo” olarak literatüre giren katılımcı bütçeleme 1980’lerin sonunda Brezilya’nın 26 eyaletinden biri olan Rio Grande do Sul’un başkenti ve 1 milyonun üstünde nüfusu olan Porto Alegre yerleşim biriminde ilk uygulama alanı bulmuş, ardından 1990 yılından itibaren Uruguay’ın başkenti Montevideo kenti katılımcı bütçeleme uygulamaya başlamıştır. Bu uygulamanın başlangıç noktalarından biri Montevideo kentinde halkın belediye kaynaklarının kendi tercihleri ve katılımı doğrultusunda hazırlanıp uygulanması için yapılacak 5 yıllık uygulama planına dahil edilmesi olarak kabul edilir (UN-HABITAT, 2004: 20).

1990 yılında artık Brezilya’nın Porto Alegre kentindeki uygulama, “katılımcı bütçeleme” olarak belirtilmiş ve bundan sonraki uygulamalar da bu isimle anılmaya başlanmıştır. Katılımcı bütçelemeye yönelik çalışmalar 1990 yılların başlarında Brezilya’daki çeşitli kentlerde hız kazanmıştır. Bu örnek teşkil eden uygulamadan sonra farklı ülkelerde, bu uygulamaya geçmişlerdir. İstanbul’da düzenlenen Birleşmiş Milletler Habitat II toplantısında Porto Alegre’de uygulanan katılımcı bütçe uygulaması en iyi 42 yerel yönetim çalışmasından biri olarak gösterilmiştir ve 1996 yılından itibaren Latin Amerika’da ve birçok yerel yönetimlerde de yayılmaya başlamıştır (Goldfrank, 2006: 56).

Teorik açıdan hem yerel düzeyde hem de ulusal düzeyde uygulanması mümkün olan katılımcı bütçeleme, pratikte muhtemel en iyi sonucu yerel yönetimler de görmektedir. Dünyada katılımcı bütçelemenin belediye pratikleri bakıldığında en uygun uygulama alanı olarak yerel yönetimler görmektedir. Çünkü, belediyeler halk katılımının daha kolay ve etkili olabileceği halka en yakın hizmet ve yönetim birimleri olarak değerlendirilmektedir (Yalçın, 2015: 318).

Brezilya’nın Porto Alegre kentinde örgütlenme ve katılım geleneğinin tarihsel temellerini, köleciliğin oldukça yaygın olması, polis güçlerinin yerel düzeyde olması, büyük toprak ve mülk sahiplerinin yerine kısmen küçük mülkiyetin ve eşitlikçi bir sosyal yapının var olması, güçlü sol gelenek ve nüfusun büyük ölçüde göçmenlerden

oluşması diktatörlüğe karşı toplumsal birlikteliğin sağlanması etkili olmuştur (Leonardo, 2002; aktaran: Yılmaz, vd., 2012: 148).

Cabannes, katılımcı bütçelemeye ilgili tarihsel sürecin uygulanmasını ve gelişimini 3 temel aşamada ele almaktadır; (2004: 29)

1. **Basamak:** Bu basamak 1989 yılı ile 1997 yılları arasında geçen 8 yıllık süreçtir. Bu yıllar özellikle Brezilya'da Porto Alegre'de başlayan, yine Brezilya'nın Santo Andre ve daha önce bahsettiğimiz Uruguay'ın Montevideo kentlerindeki belediyelerin uygulamaları başlangıç aşamasıdır.
2. **Basamak:** 1997 yılı ile 2000 yılları arasındaki 3 yılı kapsayan Brezilya'nın birçok kentinde uygulanmaya başlanan süreci ifade etmektedir. Bu basamakta Brezilya'da 130'un üzerinde şehirde katılımcı bütçeleme sürecine geçilmiş ve katılımcı bütçeleme uygulanmaya başlamıştır.
3. **Basamak:** 2000-2004 yılları arasındaki süreci kapsamaktadır. Bu basamak özellikle son yıllarda katılımcı bütçelemenin birçok Avrupa şehrinde ve Latin Amerika ülkelerinde, Brezilya'nın da dışına taşarak farklı ülkelerde uygulama alanı bulan genişleme sürecini ifade eder.

3.3.4. Katılımcı Bütçelemenin Süreci ve Uygulama Biçimi

Katılımcı bütçeleme uygulamalarında farklı katılım yollarının olduğu ortaya çıkmaktadır. Örneğin, doğrudan demokrasiye göre her vatandaş doğrudan oy hakkının bulunduğu ana toplantılara ardından semt toplantılarına ve bölge toplantılarına katılarak ve süreci doğrudan kontrol ederler. Diğer katılım yolu ise dolaylı yolla sağlanmakta ve seçilmiş kişiler (temsilciler) toplantılara katılmaktadırlar. Bu duruma toplum temelli temsili demokrasi denilmektedir. Bu iki görüş çerçevesinde farklı katılımcı bütçeleme teknikleri uygulanmaktadır (Cabannes, 2004: 28).

Katılımcı bütçeleme sürecinde kullanılan temel teknik önceliklendirilmez. Bu teknik ile farklı seçenekler arasında hangi tercihin daha önce yapılacağı karara bağlanır. Bu seçeneklerin kimler tarafından ve nasıl belirlendiği, sürecin niteliğine ve çıktıklarına doğrudan etki etmektedir (TEPAV, 2007: 4).

Kamusal kaynakların ortak yönetiminde ve katılımcı bütçenin başarılı olabilmesi için bazı temel faktörlerin varlığına önem verilmelidir. Bunlar; (Wampler, 2000: 24; Yılmaz, vd., 2012: 153-154)

- Yerel siyasi iradenin (belediye başkanın, yönetiminin ve personelinin) desteği, kararlılığı ve isteği,
- Belediye başkanının yetkilerinin belediye meclisi karşısında güçlülüğü,
- Belediye ile ilgili mali verilerin şeffaf ve saydam olması,
- Vatandaşların birlikte yönetim anlayışını benimsemesi ve sürece katılım konusundaki istek ve arzularına,
- Vatandaşların ve STK'ların bütçe sürecini öğrenmeye istekli ve bilinçli olmaları,
- Yasama organlarının müdahalelerini katılımcı bütçeden ayıran destekleyici politik çerçeve,
- Vatandaşların bir araya gelerek kararlaştırdığı önceliklerine mali kaynaklarının varlığı (başlangıç aşamasında bütçenin %2-3'ü gibi sistemin gelişimi ile %15-20'li oranlara) olarak sıralayabiliriz.

Katılımcı bütçeleme sayesinde halk nerelere harcama yapılacağını önceliklendirirken tartışmalı, incelemeli, izlemeli ve bu hususlardaki tercihlerini ve görüşlerini bildirmelidir (Communities, 2008: 8). Mahalle düzeyinde yapılan toplantılar Katılımcı bütçe sürecinin temelini oluşturmaktadır. Vatandaşların herhangi bir sınırlama ve kısıtlama olmadan katıldığı bu toplantılarda genellikle yerel yöneticiler tarafından; (TEPAV, 2007: 2).

- Kent ve mahalle düzeyinde bir önceki yıl içinde taahhüt edilmesine rağmen yapılamayan veya yapılan faaliyetler hakkında değerlendirme yapılır,
- İlgili yılın katılımcı bütçeleme sürecinin nasıl işleyeceği hakkında bilgi verilir,

- Vatandaşlardan mahalleleri ve kent için taleplerini dile getirmeleri istenir,
- Daha sonra tüm bu aşamalardan ardından yapılan oylamayla mahallelere göre öncelikler belirlenir.

Öncelikler belirlenirken ise yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin bölümlendirildiği bir liste baz alınır. Bunları kategorik açıdan ele alacak olursak; (TEPAV, 2007: 5).

- ✓ Kentsel altyapı,
 - Kanalizasyon ve içme suyu sistemi, yağmur suyunun değerlendirilip toplanması sistemi vb.
- ✓ Ortak kullanım alanları,
 - Mahalle kütüphanesi, yeşil alan, park ve bahçeler, semt pazarları vb.
- ✓ Toplu taşıma,
 - Kent içi yeni yolların ve güzergahların belirlenmesi, güzergah üzerindeki durakların yerlerinin belirlenmesi vb.
- ✓ Sosyal hizmetler,
 - Gençlere yönelik hizmetler, beceri kursları, engellilere yönelik hizmetler, yaşlılara yönelik hizmetler.
- ✓ Sosyal yardımlar,
 - Ayni ve nakdi yardım, gıda ve yakacak yardımları vb.
- ✓ Çevre koruma ve çevre sağlığı,
 - Çöp toplama hizmetleri, zabıta denetimleri, haşere ve sinek ile mücadele vb.
- ✓ Yol-kaldırım-trafik
 - Yaya ve bisiklet yolları, kent içi yönlendirme sinyalizasyon vb.
- ✓ Eğitim ve sağlık destek hizmetleri.
 - Öğrenci bursları, okullara yardım vb.

Gibi örnek yatırım alanları oylanması sonucunda gerçekleştirilmektedir. Bu toplantılarda mahalle toplantılarındaki yöntemler kullanılarak hizmet alanlarının alt grupları arasında önceliklendirme yapılır. Katılımcı bütçeleme ile yatırım öncelikleri belirlenirken halkın önceliklerini temel alarak özünü değiştirmeden düzenlenmesi ve uygulanması esastır.

Katılımcı bütçelemenin başarılı olması sivil toplumun gücüne ve idarelerin sahip olduğu mali esnekliğe bağlıdır. Bununla birlikte uygulama merkezi idare birimi ve yerel yönetim birimi tarafından ortaklaşa uygulanmalıdır. Ayrıca uygulamanın temel hedefi katılımcılık ve sosyal adaletin sağlanması olmalıdır (Kösekahya, 2003: 41-42). Merkezi yönetimlerin katılımcılığı benimsememesi katılımcı bütçeleme sürecinde istenmeyen bir durumdur. Çünkü merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki baskısı veya uygulamaya isteksiz olması katılımcı bütçelemenin işlevini zayıflatacaktır.

Özellikle küçük belediyelerde gözlenen halkın katılım ve yönetimi denetleme konularındaki bilinçsizlikleri katılımcı bütçeleme sürecinin uygulanmasını da olumsuz etkilemektedir. Bu kapsamda yöneticilerin halkı belirtilen hususlarda da bilinçlendirmesi gerekmektedir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2013: 17).

Katılımcı bütçelemenin uygulanabilmesi için belediyelerde bazı şartların sağlanması gerekmektedir. Bu şartlar; (Wampler, 2000: 26)

- Belediye toplantılarının kolaylıkla gerçekleştirilmesi, kaynakların etkin ve adaletli dağıtılabilmesi için belediye biriminin bölgelere ayrılmalıdır.
- Hükümet tarafından desteklenen toplantılar yıl boyunca istikrarlı bir biçimde gerçekleştirilmeli ve bu toplantılar da bütçe ve politika oluşturma konusunda farklı bakış açıları içermelidir.
- Kamu müzakereleri ve tartışmaları kaynaklar ve politikalar aracılığı ile katılımcılar ve hükümet arasında yapılmalıdır.
- Seçilmiş temsilciler ön onaylama işleminden geçmiş proje bölgelerini son onaylama yapılmadan önce ziyaret etmelidirler.
- İdare tarafından kaynakların dağıtılmasına temel teşkil eden “yaşam standardı indeksi” oluşturulmalıdır. İdarenin yerine getirmiş olduğu kamusal

hizmetlerden veya altyapı hizmetlerinden zengin mahallelere göre nüfusu yoğun olan ve yüksek yoksulluk oranlarına sahip mahalleler kamu kaynaklarından daha fazla pay almaları sağlanmalıdır.

- Seçilen temsilciler kesinleşmiş tüm projeler konusunda oy vermektedirler. Oylama yöntemi el ile oylama veya gizli oylama şeklinde gerçekleştirilir.
- Kamu çalışmalarının ve programlarının uygulamasını ayrıntılarıyla anlatacak şekilde bir yılsonu raporu yayınlanmalı ve uygulamayı denetleyen, kesin bütçe tekliflerini yapan bir belediye meclisi seçilmelidir ve tüm bölgeler de söz konusu meclise iki temsilci seçmeleri gerekmektedir. Seçilen belediye meclisi belediye ile düzenli olarak programların izlenmesine yönelik toplantılar yapmalıdır.

Belirtilen şartlar sağlanırken gerek meclisin belirlenmesi gerekse meclis içinde görevli temsilcilerin kendi çıkarları için çalışmasını engellemek için sürecin en baştan olması gereken prensibiyle oluşturulması esastır.

Katılımcı bütçeleme sürecinin siyasi yandaşlara kaynak aktarma mekanizmasına dönüşmemesi veya bir kayırmacılık modeli olarak kullanılmaması için en baştan ortaklığa dayalı bir anlayışla kurulması gerekir. Bu ortaklık temel paydaşların katılımı ile oluşturulan bir komite olarak kurulabilir. Komite sürecin uyulması gereken kurallarını belirlemeli, sürecin tüm aşamalarını takip etmeli ve mahallelinin ve kentin önceliklerini kararlaştırıp, teknik öncelikleri de göz önünde bulundurarak yönetimin de referans alacağı yatırım alanlarının bütçe tavanlarını ayrıntılı bir biçimde hesap etmelidir. Oluşturulacak olan komite yerel yönetimin meclisinden seçilerek oluşturulacaktır. Ancak komitenin üyelerinin dağılımında yalnız iktidar partisinin değil tüm partileri temsil edecek şekilde oluşturulmasına önem verilmelidir. Öte yandan komiteye verilecek görevler sürekli olacağından ve ayrıntılı hakimiyet gerektirdiğinden ve komitenin aktif ve etkili çalışabilmesi için üye sayısının çok fazla olmaması dikkat edilmeli yeteri kadar üye belirlenmelidir. Dolayısıyla paydaş katılımının çoğunluğuna önem verilmeli ve komitenin üye sayısı ile arasında uyum bulunmalıdır (TEPAV, 2007: 4).

Demirkaya (2010: 14), katılımcı bütçelemenin vatandaşlara katkıları olarak uygulama aşamasında, kendi çevrelerindeki ihtiyaçları önceliklendirmede, iletişim

kurma bağlamında, kentine sahip çıkma hususunda, yeni hizmetlerin uygulanmaya konulması, yöneticilere yapılan harcamalardan dolayı hesap sorma konusunda, kaynakları etkin ve etkili bir şekilde kullanımında ve sorumluluk alma gibi konularda halkı bilinçlendirdiğini öne sürmektedir. Vatandaşların katılımcı bütçe sürecinde hangi aşamalarda yer almalarını gerektiren durumlara ise; eldeki mevcut imkanlar çerçevesinde nelerin yapılabileceği ilk plan aşamasında, ardından bütçe teklifinin yerel konseye verilmesi aşamasında, daha sonra bütçenin onaylanmasında ve bütçenin denetiminde, bunların yanında hizmet dönüşümünün izlenmesi ve üretim sürecinin takip edilmesi aşamalarında görev üstlenmeleri olarak tanımlamıştır. Bu sürece katılımcılık anlayışıyla kastedilen herkesin kendi dünyasını kurup diğer kişi ve kurumlardan kopmasını değil, onlarla etkileşim içinde olmasını gerektirir (Ergen, 2012: 332). Öte yandan katılımcı bütçeleme, yerel yönetim biriminden yerel topluluklara para aktarımını da ifade etmez, vatandaşlar ile yerel yönetim biriminin bir araya gelerek kıt kaynakların nasıl daha etkin ve etkili kullanılacağı konusunda birlikte karar almasını ifade etmektedir (Smith, 2005: 53).

3.3.5. Katılımcı Bütçelemenin Faydaları, Eleştirileri Ve Zorlukları

3.3.5.1. Katılımcı Bütçelemenin Faydaları

Gerçekten gerekli alt yapının, istikrarın ve isteğin var olduğu bir belediyede katılımcı bütçelemenin başarısız olma ihtimali çok düşüktür. Katılımcı bütçelemenin en büyük katkısı yerel demokrasinin sağlanmasında büyük öneme sahip olmasıdır. Katılımcı bütçelemenin Faydalarına; (Yılmaz, vd., 2012: 154; Özen ve Yontar, 2009: 292; Emil; 2007: 9).

- Başta yoksul mahalleler olmak üzere kentin tüm mahallelerinde altyapı hizmetlerinde büyük oranda yenilenmesine neden olmuştur.
- Yerel düzeyde yoksulluğun ve adam kayırmacılığın minimum seviyelere indirilmesini sağlamıştır.
- Yoksul mahalleler başta olmak üzere sosyal hizmetlerden vatandaşın faydalanımının da önemli derecede artış gözlenmiştir.
- Vatandaşların harcamalarla ilgili olarak söz sahibi olmaları vatandaşlık bilincine ve hemşericiliğin artırmasına neden olmuştur.

- Vatandaşlar ile belediye başkanı, meclisi ve STK'lar ile iletişimin artması ve ilişkilerin daha sıcak seviyelere ulaşmasına katkı sunmuştur.
- Birlikte yönetim esas alındığı için belediye yönetimi ile ilgili gereksiz dedikodu, söylenti ve şaibelerin önüne geçilmiştir.
- Kentin katılım kapasitesinin artması sonucunda vatandaşların kendine olan güvenlerinde artış sağlamış ayrıca çevresindekilere örnek olma potansiyelinin artırmıştır.
- Zaman içerisinde daha çok tasarruf ve hizmetlerin maliyetlerinde azalmanın görülmesi.
- Temsili demokrasiler açısından temsil sorununun çözümüne katkı sunacağını düşünülmesi.
- Belediyenin vatandaşların tercihlerine duyarlılığı neticesinde daha demokratik bir yönetim yapısının oluşmasına katkı sunmuştur.
- Vatandaşlar isteklerinin yatırımlara ve hizmetlere yansıtıldığını gördükçe sürece aktif bir şekilde katılım göstermekte ve çıkarlarını (hak ve özgürlüklerini) daha etkin bir şekilde savundukları görülmüştür.
- Katılımcı demokrasiye yönelik bir uygulama olması sebebiyle ve şeffaf yönetim anlayışı daha ileri düzeylere ulaşmaktadır. Bu bütçe tekniği sağlık ve eğitim politikalarında son derece etkili olmuş ve önemli düzeyde gelişmeler sağlanmıştır.
- Yerel düzeyde toplumun katılımını esas alması itibariyle, bütçeleme sürecinin temel belirleyicisi konumundaki siyasi aktörlerin kararlarını denetleyen ve yönlendiren bir yaklaşımdır. Bu anlayış demokrasi açısından büyük bir öneme sahip olan yönetime katılımı sağlayarak destekleyen bir bütçe anlayışı olarak dikkat çekmektedir.

Ayrıca Brezilya'da yerel düzeyde uygulanan katılımcı bütçelemenin en önemli somut sonucu, vergilerden toplanan toplam gelirin %50 oranında artış sağlanmış olmasıdır. Halk isteklerinin karar verme sürecine aktarıldığını görmesiyle, vergilerini ödeme hususunda daha istekli davranmaya başlamıştır (Kösekahya, 2003: 43). Nitekim bu sonuç vatandaşlarda vergi bilincinin artmasına neden olmuştur.

3.3.5.2. Katılımcı Bütçelemenin Eleştirileri ve Zorlukları

Her yenilikçi yapının faydası olduğu kadar bazı riskleri ve zorlukları var olabilmektedir. Özellikle de demokrasi karşıtı düşünceler bu tarzda uygulamaları sekteye uğratmak için elinden gelen çabayı gösterebilirler. Bu kapsamda katılımcı bütçelemenin bazı eleştirilerini ve zorluklarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

Katılımcı bütçelemenin eleştirileri ve zorlukları şu şekilde sıralanabilir (Yılmaz, vd., 2012: 154; TEPAV, 2007: 3-4, Emil; 2007: 10);

- En önemli risklerin başında kişilerin ve kuruluşların pastadan pay kapma anlayışıdır. Bu anlayış sürecin birilerine ayrıcalık sağlamak amacıyla kullanılması veya siyasi olarak kendini destekleyenlere kaynakların aktarılması sistemine dönüşmesi olarak da değerlendirilebilir.
- Sınırlı alternatifler ve kıt kaynaklar halkın gerçek önceliklerine cevap olamaması riskini, alternatiflerin tam anlamıyla tarif edilememesi ise halkın tercihlerinin istendiği gibi yorumlanmaması ve kötüye kullanılmasına sebep olabilecektir,
- Moda faaliyet olarak algılanması, entelektüellerin ve bazı sivil toplum kuruluşlarınca güzel vakit geçirmek veya yoksullara yardım etmek faaliyeti olarak kullanılma riski,
- Aşırı beklenti yaratılma riski (vatandaşlar katıldıkları toplantılarda ve bütçe sürecinin sonucunda bir şeylerin çıktığını görmeleri gerekmektedir),
- Özellikle kapsamlı olması açısından birden daha çok semti ilgilendiren projelerin tamamlanamama riski,
- Uzun vadeli bir bakış açısına sahip olmayan bir topluluk istediklerinin yaptırımlarının ardından katılımcı bütçe sürecine katılım azalabilir. Yatırım ve hizmetlere erişim açısından tatmin olmuş bir toplulukta da topluluğun beklentilerinin karşılandığı için benzer bir durumla karşılaşılabilir.
- Katılımcı bütçeleme için geliştirilecek sistemin çok karmaşık ve anlaşılabilir olması riski (bürokrasi riski),

- Çoğunluğun verdiği kararların her zaman doğru olmaması,
- Belediye başkanının ve yöneticilerinin bu süreci yetkilerinin kısıtlanması olarak değerlendirmesi,
- Tek aktörlü bir katılımcılık (Tek başına belediye başkanının üstünlüğüne dayalı bir katılım biçiminin, katılımcı bütçe sürecini usulsüzlüklere ve yönlendirmelere açık hale getirmektedir).
- Son olarak katılımcı bütçe sürecini yerel yönetim bürokrasi büyük ölçüde etkisi altında bırakmaktadır (Örneğin Brezilya'nın Recife şehrinin belediye başkanı her sene katılımcı bütçe sürecini belediyenin düzenlediği şenliklere para aktaran bir paradikmaya dönüştürmüştür. Kaynakların dağılımını açık ve şeffaf toplantılarda belirlemek yerine kaynakları usulsüz yollarla kendini destekleyenlere aktarmıştır. Katılımcı bütçe sürecine katılım gösterenler belediye yönetimi tarafından onların istedikleri şekilde davranmaya zorlandıklarını, yönetimin istediği şekilde davranmayanları katılımcı bütçe sürecinin dışında bıraktıklarını belirtmişlerdir).

3.3.6. Türkiye’de Katılımcı Bütçeleme ve Stratejik Plan ve 5018 Sayılı Kanun Değerlendirmesi

Özel sektörden ithal edilen stratejik planlama, işletmelerin kuruluşunda bulunduğu konumdan hedeflediği konum arasındaki yolu tarif etmektedir. İşletmeye ait kaynaklar tahsis edilirken de önceliklere dayandırılması aslında kurum bütçesi üzerinde kontrol anlayışının benimsetilmeye çalışılmasıdır (Güler vd., 2006: 13).

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kanun’un 3. Maddesinde stratejik plan “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı” ifade etmektedir.

Aynı Kanun’un 9. maddesine göre kamu kurumları stratejik planlarını katılımcı yöntemlerle hazırlamak zorunda olduğu ve kamu kurumlarının bütçelerinin de stratejik planda belirtilen misyon ve vizyonları ışığında kalkınma plan ve programlarına uygun şekilde olması gerektiğini hüküm altına almıştır.

Beş yıllık bir dönemi kapsayan stratejik planların, ilk iki yıllık uygulamadan sonra güncellenebileceği, ayrıca bunların orta vadeli plana ve programa uygun olarak kaynakların tahsislerini içerecek şekilde hazırlanacağı öngörülmüştür. Stratejik planlama süreci, kamuya ait kıt kaynaklarının daha etkin ve öncelikli ihtiyaçlara tahsis edilmesi açısından önem arz etmektedir (Söyler, 2006: 287-288).

5018 sayılı Kanun'da nüfusu 50 binin üzerinde olan belediyelerinde stratejik plan hazırlamaları zorunlu hale getirilmiştir. Stratejik planlar yerel yönetim kanunlarına da da yer verilmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda büyükşehir belediyeleri, il ve ilçe belediyelerinin de görüşlerini alarak; stratejik planlarına, yatırım programlarına, yıllık hedeflerine ve bunlara uygun şekilde bütçe hazırlamakla görevlendirilmişlerdir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'unda ve 5393 sayılı Belediye Kanun'da yine benzer şekilde stratejik planlarına uygun şekilde bütçelerin hazırlanmasına dikkat çekilmiştir (Demirkaya, 2010: 118-119).

Bu noktada 5018 sayılı kanuna göre stratejik plan ile bütçenin uyum içinde olması ve stratejik planın katılımcı yollarla hazırlanması gerekliliği bütçenin de katılımcı bir yolla hazırlanması sonucunu doğurmaktadır. Ancak ülkemizde yapılan birçok çalışmada katılımcılık, stratejik plan ve 5018 sayılı Kanun'un gerekliliklerinin yerine getirilmediği görülmektedir. Hazırlamış olan bir çok stratejik planda belediyelerin katılımcı yollarla hazırlanması gereken stratejik plan ve dolayısıyla bütçelerini katılımcı yollarla hazırlamadıkları görülmüştür (Turan vd., 2013: 262).

3.3.7. Katılımcı Bütçeleme Uygulanmasında Kent Konseylerinin Rolü

Günümüzde YG- 21 kavramı yerini "Kent Konseyi" kavramına bırakmış ve böylece birçok belediyede kent konseyleri oluşturulmuştur. YG- 21 süreci ile yerel politikalarımıza giren kent konseyleri, 5393 sayılı Belediye Kanununun 76. maddesinde yapılan kanuni düzenlemelerin ardından yerel yönetimler için işler hale gelmeye başlamıştır (Çetinkaya ve Korlu, 2012: 100-102). 2006 yılında yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliği ile yürürlüğe giren kent konseyleri esas itibarıyla katılımcılık anlayışını destekler nitelikte ve katılımcı sürecinin nasıl işleyeceğini tarif etmektedir (Çukurçayır, 2007: 383-384). Bu kanunlar ile amaçlanan hedef kararların alınması aşamasında, uygulanması aşamasında ve alınan kararların değiştirilmesi aşamasında halka yönelik ve halkın daha fazla yönetimde söz sahibi olmaları gerektiği bir yönetim anlayışından söz edilmektedir. Kent konseyleri özellikle

yönetime katılma konusunda pasif katılmadan aktif katılıma geçişin bir örneğidir (Eroğlu, 2006: 202-203).

Kent konseyleri katılımcı bütçeleme sürecinde, hesap verilebilirlik, kentnin stratejik vizyonun belirlenmesi, vatandaşların ve STK'ların siyasi ilgilerini sürdürmeleri açısından, katılımcı bütçeleme sürecinde alınan kararların uygulanabilmesi için ideal bir yapı olarak değerlendirilebilir (Demirkaya, 2010: 164).

Belediye Kanunu ile uygulamada yer alan kent konseyi, kentte yaşayanların kent yönetimine katılımlarının artırılması, yöneticilerden hesap sormayı ve onların hesap vermelerinin sağlanmasını amaçlamaktadır. Öte yandan yerel iletişim ve etkileşimi gerçekleştirmek için oluşturulmuş bir organ niteliğindedir (Çetinkaya ve Korlu, 2012: 101).

Yerel yönetimler için halkın yönetime katılımının önemli bir örneği olan kent konseyleri, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının, siyasi partilerin, STK'ların, kent ile ilgili meslek kuruluşlarının vb. örgütlerin temsilcileri ile yerel yönetimlerin temsilcilerini tek bir çatı altında bir araya getiren önemli bir yapıdır. Halkın ve halkı temsil eden çeşitli örgütlerin temsilcilerinin bir araya gelerek sağladıkları bu yapı ile yönetimde şeffaflığın ve katılımcılığın sağlanması konusunda olumlu bir uygulamadır (Ünal, 2012: 273).

Kent konseyleri ile toplumsal denetimin tam olarak sağlanması açısından halka sunulan kamu hizmetleri hakkında söz hakkına sahip olduğu, halkın görüşlerinin de yönetimin karar almasında bağlayıcı olduğu ve alınan kararların uygulamaya dönüştüğü bir yapı oluşturulması gerekmektedir. Çünkü denetim sürecinde başarılı olmak için; uygulamalar hakkında doğru ve tam zamanlı verilere sahip olunması ve kent konseyi tarafından alınan kararların yetkililer tarafından bağlayıcılığının bulunması halinde söz konusu olabilir (Özen vd., 2015: 131). Öte yandan bireylerin yönetim sistemine dahil olabilmesinin önünü açıcı kurumlar ortaya konulsa da genellikle bu sistemlere aktif olarak katılan kişilerin sayısı yeterli düzeyde olmamaktadır. Bu durum belki de ülkemizdeki demokratik yapının en önemli sorunu olarak görülebilir (Tosun vd., 2016: 107).

Günümüzde yerel düzeyde oluşturulan bir yapı olan kent konseyleri demokrasi anlayışında yaşanan gelişmeler ışığında halkın yönetime doğrudan

katılmasına imkan vermektedir. Kent konseyleri mahalle düzeyinde gönüllü katılıma imkan sağlaması, temsil sistemindeki sorunları giderici bir yapıya sahip olması sebebiyle yerel demokrasinin temini için olumlu bir düzenlemedir. Kaynakların nereye nasıl ne kadar tahsis edileceğinin belirleneceği kent konseyi oturumlarında belki en önemli şart katılımın tüm halkı temsil edecek düzeyde sağlanmasıdır. Burada belirtelim ki kent konseylerinin olmaması katılımcı bütçelemenin uygulanamayacağı anlamına gelmemelidir. Kent konseyleri katılımcı bütçelemenin uygulanması aşamasında bir araç olarak kullanılabilir bir yapıyı temsil etmektedir.

4. YÖNTEM

4.1. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın amacı belediye yöneticilerinin katılımcı bütçe uygulamasına (KBU) yönelik algılarını belirlemek ve bu algılar üzerinde etkili olan sosyo-demografik değişkenlerin etkilerini tespit etmektir.

4.2. Araştırmanın Evreni, Demografik Bilgiler ve Veri Toplama Süreci

Çalışmaya ait anket soruları araştırmacı tarafından oluşturulmuş olup, sorular akademisyenlerle, bu konu hakkında ki uzman kişilerle ve belediyelerde görevli yöneticilerle birlikte istişare edilerek hazırlanmıştır.

Araştırmanın evrenini Marmara Belediyeler Birliği'ne üye olan Bandırma Belediyesi ve Çanakkale Belediyesi olmak üzere toplam 2 belediye oluşturmaktadır. Araştırma kapsamındaki iki belediyenin coğrafi konumları, nüfus sayıları, belediye meclis üyesi sayıları, belediye başkanlarının seçilmiş olduğu siyasi partilerdeki benzerliklerden dolayı bu iki belediye seçilmiştir. Öte yandan Çanakkale Belediyesi'nde 2007 yılından beri katılımcı bütçelemeye yönelik çalışmaların var olması ve Bandırma Belediyesi'nde ise böyle bir uygulamanın olmaması iki belediyenin kıyaslamak üzere seçilmesinde büyük etken oluşturmuştur. Bu kapsamda yapılan araştırmanın hem Marmara Bölgesindeki belediyelere hem de belediye başkanlarının seçilmiş olduğu siyasi partilere örnek olması bakımından katkı sunacağı düşünülmektedir.

Hazırlanmış anket sorularının son hali ve diğer izin evrakları yapılan resmi yazışmalarla Bandırma Belediyesi ve Çanakkale Belediyesi'ne gönderilmiştir. Bandırma Belediyesi ve Çanakkale Belediyesi'nden alınan izin neticesinde, araştırmacı ile Bandırma Belediyesi ve Çanakkale Belediyesi arasında imzalan protokol sonucunda araştırma için veri toplama süreci başlamıştır. Yaklaşık olarak 5

ay (29 Haziran-16 Kasım 2016 tarihleri arasında) içerisinde araştırmanın uygulaması tamamlanmıştır.

Araştırmaya katılan yöneticilerin demografik özellikleri incelendiğinde, cinsiyet açısından yöneticilerin çoğunluğu erkektir (%78.3). Yaş açısından yöneticilerin çoğunluğu 46-60 yaş arasındadır (%47.8). Eğitim düzeyi açısından yöneticilerin çoğunluğu lisans mezuniyet derecesine (%63) sahip olup, katılımcıların %62'lik oranı seçimle göreve gelmiştir. Ayrıca toplam katılımcıların %47'si Bandırma Belediyesi'nde %53'ü Çanakkale Belediyesi'nde görev almaktadır.

4.3. Örneklem

Araştırma nicel bir araştırma tasarımı ile tasarlanmış olup, teknik olarak anket tekniği kullanılmıştır. Araştırma Bandırma Belediyesi ile Çanakkale Belediyesi'ndeki atanmış daire müdürleri ile belediye başkan yardımcıları (atanmış), seçilmiş belediye başkanları ile meclis üyelerini (seçilmiş) kapsayan 108 kişiye yapılmıştır. 108 kişiye dağıtılan ankete 97 kişi (%90) katılım göstermiştir. Belediyelerdeki seçilmiş kişi sayısı 64 kişi olup 59 kişi (%92) ile atanmış kişi sayısı 44 kişi olup 38 kişi (%86) ile anket çalışması yapılmıştır. Araştırmanın verileri basit rastgele örnekleme yöntemi ile toplanmıştır. Araştırmada uç veriler için Boxplot grafiği çizilmiş ve burada 5 gözlem katılımcı bütçe uygulamasına yönelik uç verilere sahip olduğu için analiz dışı bırakılmıştır.

Katılımcıların %78'i erkek, %22'si kadın olup, 18-31 yaş aralığında 5, 32-45 yaş aralığında 34, 46-60 yaş aralığında 44, 61 ve üzeri yaşa sahip 9 katılımcı bulunmaktadır. Katılımcıların eğitim durumu; ilköğretim mezunu 3, lise mezunu 10, önlisans mezunu 12, lisans mezunu 58 ve yüksek lisans/doktora mezunu 9 kişiden oluşmaktadır. Ayrıca katılımcıların %62'si seçilmiş meclis üyeleri ve belediye başkanlarından, %38'i atanmış daire müdürleri ve belediye başkan yardımcılarında oluşmaktadır. Aşağıda Tablo 1'de katılımcılara ait demografik özellikler yer almaktadır.

Tablo 1: Katılımcıların Demografik Özellikleri

ÖZELLİKLER			ÖZELLİKLER		
Cinsiyet	Sayı	%	Yaş	Sayı	%
Erkek	72	78.3	18-31 yaş	5	5.4
Kadın	20	21.7	32-45 yaş	34	37
Eğitim Düzeyi	Sayı	%	46 ve 60 yaş	9	9.8
İlköğretim	3	3.3	61 ve üzeri yaş	44	47.8
Lise	10	10.9	Araştırma Yeri	Sayı	%
Önlisans	12	13	Bandırma Belediyesi*	43	47
Lisans	58	63	Çanakkale Belediyesi**	49	53
Lisansüstü	9	9.8	Göreve Gelme Şekli	Sayı	%
			Seçilmiş	57	62
			Atanmış	35	38
Toplam	92	100	Toplam	92	100

*26 Meclis Üyesi ve 1 Belediye Başkanı, 14 Daire Müdürü ve 2 Belediye Başkan Yardımcısı

**29 Meclis Üyesi ve 1 Belediye Başkanı, 17 Daire Müdürü ve 2 Belediye Başkan Yardımcısı

4.4. Ölçek

Çalışma kapsamında yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılarını ölçmek için araştırmacı tarafından geliştirilen 23 ifadeli “Belediye Yöneticileri İçin Katılımcı Bütçeleme Ölçeği” kullanılmıştır. Ölçek tek boyutludur. Araştırmada ölçeğin geçerlilik ve güvenilirlik çalışmaları araştırmacı tarafından yapılmıştır. Ölçek 5’li Likert tipi ifadelerden oluşmaktadır (1=Hiç Katılmıyorum, 2=Katılmıyorum, 3=Kararsızım, 4= Katılıyorum, 5= Tamamen Katılıyorum).

4.5. Geçerlilik ve Güvenilirlik

4.5.1. Geçerlilik

Araştırmada kullanılan ölçeklerin yapı geçerliliği için değişkenler IBM SPSS 21.0 programında açıklayıcı faktör analizi (Exploratory Factor Analysis) ile test edilmiştir. Ölçek ifadeleri planlandığı gibi tek faktörde toplanmıştır. Ancak 10 ifade faktör yüklerinin 0.40’ın altında olması nedeniyle analiz dışı bırakılmıştır. Bu nedenle başlangıçta 33 madde olan ölçek 10 maddenin çıkartılmasıyla 23 madde olarak kalmıştır. En düşük faktör yükü: 0.44, en yüksek faktör yükü 0.77’dir (bkz. Tablo 3). Bu sonuçlar faktör yüklerinin kesim noktalarının yeni geliştirilen anketler için olan düzeyinin yani 0.40’ın üzerindedir. (Hair vd., 2010; Nunnally ve Bernstein, 1994). Tüm maddelerin toplam varyansı açıklama yüzdesi % 38.20’dir (bkz. Tablo 3). Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) örneklem yeterliliği test sonucu

($\chi^2=1078.63$; $df= 253$) 0.86'dır. Bu oran örneklem yeterliliğinin kesim noktalarının yeni geliştirilen anketler için olan düzeyinin yani 0.70'in üzerindedir (Hair vd., 2010; Nunnally ve Bernstein, 1994). Bartlett'in küresellik test sonucu =0.000'dır. Bu sonuç test sonucunun anlamlı olduğunu göstermektedir ($p<0.001$). Test sonuçları Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2: Faktör Analizi Sonuçları

KMO ve Bartlett Testi

Kaiser-Meyer-Olkin Örneklem Yeterliliği Testi		.856
	Yaklaşık Ki-Kare	1078.626
Bartlett Küresellik Testi	Serbestlik derecesi	253
	Anlamlılık	.000

Toplam Açıklanan Varyans Tablosu

Bileşen	Başlangıç Özdeğeri			Çıkarım Sonrası Özdeğeri 1'in Üzerinde Olan Faktörler	
	Toplam	Varyansın %	Kümülatif %	Toplam	Varyansın %
1	8.786	38.198	38.198	8.786	38.198

Tablo 3: Bileşenler Matrisi Tablosu^a

	S4	S6	S13	S8	S7	S9	S10	S15	S1	S12	S16	S5
Bileşen 1	.769	.738	.721	.694	.680	.674	.666	.656	.646	.637	.632	.619
	S22	S14	S18	S11	S21	S20	S17	S2	S3	S19	S23	
Bileşen 1	.590	.590	.589	.587	.581	.554	.547	.520	.480	.474	.442	

4.5.2. Güvenilirlik

23 ifadeli ve tek boyutlu ölçeğin genel güvenilirliği IBM SPSS 21.0 yazılımı kullanılarak hesaplanmıştır. Cronbach's alfa güvenilirlik katsayısı (α) 0.92'dir ($\alpha>0.60$). İfadelere ait güvenilirlik katsayıları (α) 0.912-0.920 arasında

değişmektedir. Bu katsayı ölçeğin oldukça yüksek düzeyde güvenilir olduğunu göstermektedir (Hair vd., 2010; Nunnally ve Bernstein, 1994). Analiz sonuçları Tablo 4'te gösterilmiştir.

Tablo 4: Güvenilirlik Analizi Sonuçları

Güvenilirlik İstatistikleri

Cronbach's Alfa	Madde sayısı
.919	23

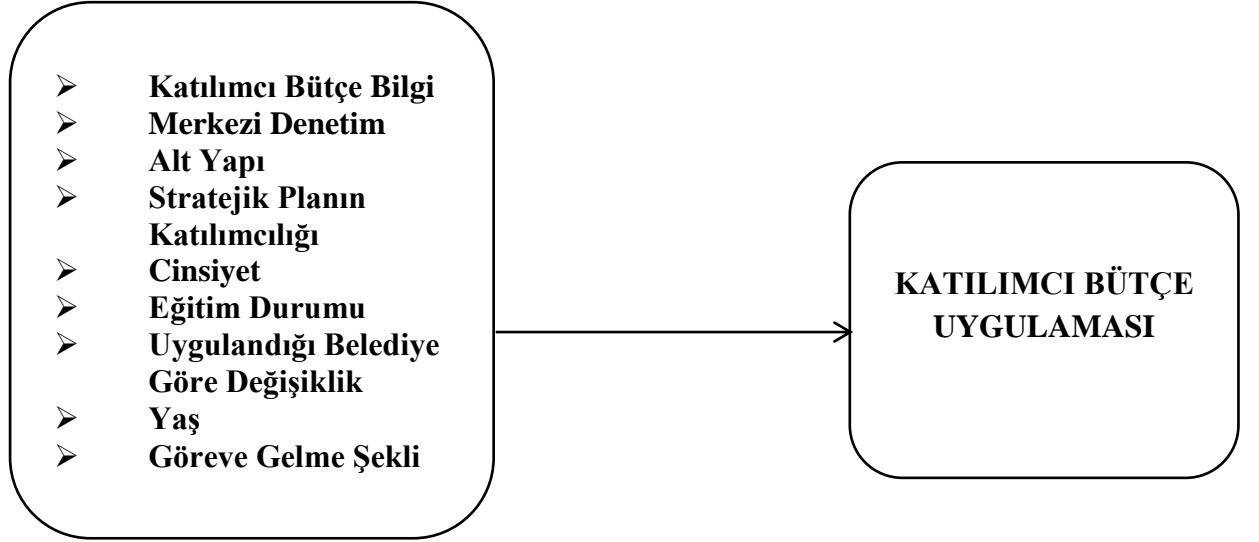
Madde-Toplam İstatistikleri

	Madde Çıkarıldığında Ölçek Ortalaması	Madde Çıkarıldığında Ölçek Varyansı	Düzeltilmiş Madde-Toplam Korelasyonları	Madde Çıkarıldığında Cronbach's Alfa
S1	89.71	104.759	.597	.915
S2	89.45	110.711	.478	.917
S3	89.63	111.906	.417	.918
S4	89.48	110.252	.721	.913
S5	89.99	108.692	.579	.915
S6	89.86	106.716	.709	.912
S7	89.26	112.107	.618	.915
S8	89.45	110.250	.630	.914
S9	89.45	111.019	.607	.915
S10	89.45	111.129	.599	.915
S11	89.48	111.747	.526	.916
S12	89.72	110.293	.602	.914
S13	89.47	109.307	.675	.913
S14	89.64	110.650	.544	.916
S15	89.53	109.526	.609	.914
S16	90.08	105.829	.603	.915
S17	89.58	110.181	.514	.916
S18	89.43	111.523	.538	.916
S19	89.37	114.345	.417	.918
S20	89.42	112.027	.512	.916
S21	89.21	113.133	.524	.916
S22	89.41	112.267	.548	.916
S23	89.83	109.288	.409	.920

4.6. Araştırmanın Modeli ve Hipotezler

4.6.1. Araştırmanın Modeli

Katılımcı bütçeleme literatürü ışığında ileri sürülen hipotezler ve araştırma modeli şekil olarak aşağıda sunulmuştur.



Şekil 2: Araştırma Modeli

Yukarıda yer verdiğimiz araştırma modelinin test edilebilmesi için öne sürülen hipotezler aşağıda sunulmuştur.

4.6.2. Hipotezlerin Testi

H1: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar katılımcı bütçeleme hakkında bilgi sahibi olmaya göre farklılık göstermektedir.

H2: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar belediyelerdeki alt yapıya göre farklılık göstermektedir.

H3: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar stratejik planın katılımcı yöntemle hazırlanmasına göre farklılık göstermektedir.

H4: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar merkezi denetime göre farklılık göstermektedir.

H5: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar cinsiyete göre farklılık göstermektedir.

H6: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar göreve gelme şekline göre farklılık göstermektedir.

H7: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar belediyelere göre farklılık göstermektedir.

H8: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar yaşa göre farklılık göstermektedir.

H9: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar eğitim durumuna göre farklılık göstermektedir.

4.7. Bulgular

4.7.1. Tek Yönlü Varyans Analizi Sonuçları

Verilerin dağılımını belirlemek için tek örneklem Kolmogorov-Smirnov testi yapılmıştır. Test sonucunda verilerin normal dağıldığı belirlenmiştir ($p>0.05$). Veriler normal dağıldığı ve varyanslar da homojen olduğu için araştırmanın H1, H2, H3, H4, H5 ve H6 hipotezleri tek yönlü varyans analizi (ANOVA) ile sınanmıştır.

H1: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar katılımcı bütçeleme hakkında bilgi sahibi olmaya göre farklılık göstermektedir.

Tablo 5 : Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Katılımcı Bütçe Hakkında Bilgi Sahibi Olma Durumlarına Göre İncelenmesine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Sonuçları

Bağımsız değişkenler	Varyansın kaynağı	Kareler toplamı	Sd	Kareler ortalaması	F	p	Anlamlı farklılık
Katılımcı Bütçe Hakkında Bilgi Sahibi Olmak	Gruplar arası	2.227	2	1.114	5.915	.004	Test sonucu anlamlıdır.
	Grup içi	16.755	89	.188			
	Toplam	18.982	91				

Analiz sonucunda, katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar katılımcı bütçeleme hakkında bilgi sahibi olmak açısından istatistiksel olarak anlamlı derecede bir farklılık saptanmıştır ($p<0.05$). Yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıları ile ilgili sorulara verdikleri yanıtların aritmetik ortalamaları incelenmiştir. Evet diyenlerin katılımcı bütçelemeye yönelik algıları kararsızlara göre anlamlı derecede farklılık göstermektedir. Yani evet diyenlerin katılımcı bütçelemeye yönelik algıları anlamlı derecede daha yüksektir. Bu açıdan **H1** hipotezi %95 güven aralığında “katılımcı bütçeleme hakkında bilgi sahibi olmak” değişkeni açısından ($p=0.004$) **desteklenmiştir**.

H2: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar belediyelerdeki alt yapıya göre farklılık göstermektedir.

Tablo 6: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Katılımcı Bütçeleme İçin Belediyelerde Alt Yapı Açısından İncelenmesine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Sonuçları

Bağımsız değişkenler	Varyansın kaynağı	Kareler toplamı	Sd	Kareler ortalaması	F	p	Anlamlı farklılık
Katılımcı Bütçeleme İçin Belediyelerde Alt Yapı	Gruplar arası	.658	2	.329	1.598	.208	Test sonucu anlamlı değildir.
	Grup içi	18.324	89	.206			
	Toplam	18.982	91				

Analiz sonucunda, katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar katılımcı bütçeleme için belediye alt yapısının yeterliliği açısından istatistiksel olarak anlamlı derecede bir farklılık saptanmamıştır ($p>0.05$). Yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıları ile ilgili sorulara verdikleri yanıtların aritmetik ortalamaları incelenmiştir. Bu açıdan **H2** hipotezi %95 güven aralığında “katılımcı bütçeleme için belediyelerde alt yapı” değişkeni açısından ($p=0.208$) **desteklenmemiştir**.

H3: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar stratejik planın katılımcı yöntemle hazırlanmasına göre farklılık göstermektedir.

Tablo 7: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Katılımcı Stratejik Plan Açısından İncelenmesine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Sonuçları

Bağımsız değişkenler	Varyansın kaynağı	Kareler toplamı	Sd	Kareler ortalaması	F	p	Anlamlı farklılık
Katılımcı Stratejik Plan	Gruplar arası	1.627	2	.814	4.172	.019	Test sonucu anlamlıdır.
	Grup içi	17.355	89	.195			
	Toplam	18.982	91				

Analiz sonucunda, katılımcı bütçe uygulamasına yönelik stratejik planın katılımcı yöntemle hazırlanmasına göre istatistiksel açıdan anlamlı derecede bir farklılık saptanmıştır ($p < 0.05$). Yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıları ile ilgili sorulara verdikleri yanıtların aritmetik ortalamaları incelenmiştir. Evet diyenlerin katılımcı bütçelemeye yönelik algıları kararsızlara göre anlamlı derecede farklılık göstermektedir. Yani evet diyenlerin katılımcı bütçelemeye yönelik algıları anlamlı derecede daha yüksektir. Bu açıdan **H3** hipotezi %95 güven aralığında “katılımcı stratejik plan” değişkeni açısından ($p = 0.019$) **desteklenmiştir**.

H4: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar merkezi denetime göre farklılık göstermektedir.

Tablo 8: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Merkezi Denetim Açısından İncelenmesine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Sonuçları

Bağımsız değişkenler	Varyansın kaynağı	Kareler toplamı	Sd	Kareler ortalaması	F	p	Anlamlı farklılık
Merkezi Denetim	Gruplar arası	1.091	2	.546	2.714	.072*	Test sonucu anlamlıdır.
	Grup içi	17.890	89	.201			
	Toplam	18.982	91				

Analiz sonucunda, katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar merkezi denetim açısından istatistiksel olarak anlamlı derecede bir farklılık **saptanmıştır** ($p < 0.10$). Yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıları ile ilgili anket sorularına verdikleri yanıtların aritmetik ortalamaları incelenmiş olup, merkezi denetime olan ihtiyaçta azalma değişkenine evet diyenler ($\bar{X} = 4.20$, $S = .47$) ile hayır

diyenler ($\bar{X}=3.79$, $S=.51$) arasında anlamlı farklılık belirlenmiştir. Genel olarak bu sonuç katılımcı bütçe uygulamasının merkezi denetime olan ihtiyacı azalttığı şeklinde yorumlanabilir. Katılımcı bütçeleme ile halkın doğrudan denetimi sayesinde merkezi denetime olan ihtiyaç azalmaktadır. Bu açıdan **H4** hipotezi %90 güven aralığında “merkezi denetim” değişkeni açısından ($p=0.072$) **desteklenmiştir**.

H5: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar yaşa göre farklılık göstermektedir.

Tablo 9: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Yaş Açısından İncelenmesine Yönelik Tek Yönlü Varyans Analizi Sonuçları

Bağımsız değişkenler	Varyansın kaynağı	Kareler toplamı	Sd	Kareler ortalaması	F	p	Anlamlı farklılık
Yaş	Gruplar arası	0.66	3	.22	1.06	.37	Test sonucu anlamlı değildir.
	Grup içi	18.32	88	.21			
	Toplam	18.98	91				

Analiz sonucunda, katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar yaş açısından istatistiksel olarak anlamlı derecede bir farklılık saptanmamıştır ($p=0.37$). Bu açıdan **H5** hipotezi %95 güven aralığında yaş değişkeni açısından ($p>0.05$) desteklenmemiştir.

H6: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar eğitim durumuna göre farklılık göstermektedir.

Tablo 10: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Eğitim Durumu Açısından İncelenmesine Yönelik Tek yönlü Varyans Analizi Sonuçları

Bağımsız değişkenler	Varyansın kaynağı	Kareler toplamı	Sd	Kareler ortalaması	F	p	Anlamlı farklılık
Eğitim Durumu	Gruplar arası	1.38	3	.46	2.30	.08*	Lisansüstü ile önlisans ve lisans arasında
	Grup içi	17.60	88	.20			
	Toplam	18.98	91				

Analiz sonucunda, katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar eğitim durumu açısından istatistiksel olarak anlamlı derecede bir farklılık **saptanmıştır**

($p < 0.10$). Yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıları ile ilgili anket sorularına verdikleri yanıtların aritmetik ortalamaları incelenmiş olup, eğitim değişkeni açısından lisansüstü (doktora/yüksek lisans) eğitime olanların ($\bar{X}=4.20$, $S=.47$) önlisans ($\bar{X}=3.70$, $S=.44$) ve lisans düzeyinde eğitime ($\bar{X}=3.88$, $S=.38$) sahip olanlar arasında anlamlı farklılık belirlenmiştir. Genellikle bu sonuç eğitim düzeyi yüksek olan yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılarının eğitim düzeyi düşük olan yöneticilere göre daha yüksek olduğu şeklinde yorumlanabilir. Bu açıdan **H6** hipotezi %90 güven aralığında eğitim düzeyi değişkeni açısından ($p=0.083$) **desteklenmiştir**.

4.7.2. Bağımsız Örneklem T Testi Sonuçları

Bağımsız değişkenlerden iki alt kategoriye sahip olan değişkenler bağımsız örneklem t testleri ile analiz edilmiştir. Test sonucunda verilerin normal dağıldığı belirlenmiştir ($p > 0.05$). Veriler normal dağıldığı ve varyanslar da homojen olduğu için araştırmanın H7, H8 ve H9 hipotezlerine ait analiz sonuçları aşağıda sunulmuştur.

H7: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar belediyelere göre farklılık göstermektedir.

H7 hipotezi bağımsız örneklem t testi ile sınanmıştır.

Tablo 11: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Belediyeler Açısından İncelenmesine Yönelik t-testi Sonuçları

Bağımlı değişken	Belediye	n	\bar{X}	S	sd	t	p
KBU	Bandırma	43	3.80	.49	90	-1.98	0.05*
	Çanakkale	49	3.99	.41			

H7 hipotezini test etmek amacıyla bağımsız örneklem t-testinden faydalanılmıştır. Analiz sonucunda katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar belediyelere göre istatistiksel açıdan anlamlı bir farklılık **saptanmıştır** ($p=0.051$). Yöneticilerin belediye türüne göre katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıları ile ilgili sorulara verdikleri yanıtların aritmetik ortalamaları incelenmiştir. Bu incelemede belediye türü açısından Çanakkale Belediyesi'ndeki katılımcıların ($\bar{X}=3.99$, $S=.41$) Bandırma Belediyesi'ndeki katılımcılara göre ($\bar{X}=3.80$, $S=.49$) daha

yüksek düzeyde katılımcı bütçe uygulaması algısına sahip olduğu şeklinde yorumlanabilir. **H7** hipotezi %90 güven aralığında katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar “belediye türü” açısından ($p < 0.10$) **desteklenmiştir**.

H8: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar cinsiyete göre farklılık göstermektedir.

Verilen dağılımını belirlemek için tek örneklem Kolmogorov-Smirnov Z testi yapılmıştır. Test sonucunda verilerin normal dağıldığı belirlenmiştir ($K-Z = 1.12$, $p = 0.16$; $p > 0.05$). Veriler normal dağıldığı için araştırmanın **H8** hipotezi bağımsız örneklem t testi ile sınanmıştır.

Tablo 12: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Cinsiyetleri Açısından İncelenmesine Yönelik t-testi Sonuçları

Bağımlı değişken	Cinsiyet	n	\bar{X}	S	sd	t	p
KBU	Erkek	72	3.88	.49	90	-0.79	0.43
	Kadın	20	3.97	.32			

H8 hipotezini test etmek amacıyla bağımsız örneklem t-testinden faydalanılmıştır. Analiz sonucunda katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar cinsiyete göre istatistiksel açıdan anlamlı bir farklılık saptanmamıştır ($p = 0.43$). **H8** hipotezi %95 güven aralığında katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar “cinsiyet” açısından ($p > 0.05$) **desteklenmemiştir**.

H9: Katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılar göreve gelme şekline göre farklılık göstermektedir.

Tablo 13: Yöneticilerin Katılımcı Bütçe Uygulamasına (KBU) Yönelik Algıların Göreve Gelme Açısından İncelenmesine Yönelik t-testi Sonuçları

Bağımlı değişken	Göreve Gelme Şekli	n	\bar{X}	S	sd	t	p
KBU	Seçilmiş	57	3.95	.46	90	1.32	0.19
	Atanmış	35	3.82	.45			

H9 hipotezini test etmek amacıyla bağımsız örneklem t-testinden faydalanılmıştır. Analiz sonucunda katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar

göreve gelme şekline göre istatistiksel açıdan anlamlı bir farklılık saptanmamıştır (p=0.19). **H9** hipotezi %95 güven aralığında katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar “göreve gelme şekli” açısından (p>0.05) **desteklenmemiştir**.

4.7.3. Hipotezlerin Genel Sonuçları

Çalışma kapsamında yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılarını ölçmek için araştırmacı tarafından geliştirilen 23 ifadeli “Belediye Yöneticileri İçin Katılımcı Bütçeleme Ölçeği” kullanılarak test edilen ve bu ölçek ışığında belirlenen hipotezlerden iki hipotez %95 güven aralığında desteklendiği, üç hipotezin %90 güven aralığında desteklendiği ve dört hipotezin ise desteklenmediği sonucu elde edilmiştir. Aşağıda Tablo 14’te hipotez sonuçlarının genel görünümüne yer verilmiştir.

Tablo 14: Hipotez Sonuçlarının Genel Görünümü

Hipotezler	Standardize Edilmiş Katsayılar	SONUÇ	
H1	0.004	Desteklendi	
H2	0.208	Desteklenmedi	
H3	0.019	Desteklendi	
H4	0.072		%90 güven aralığında desteklendi
H5	0.37	Desteklenmedi	
H6	0.083		%90 güven aralığında desteklendi
H7	0.051		%90 güven aralığında desteklendi
H8	0.43	Desteklenmedi	
H9	0.19	Desteklenmedi	

Tablo 14’te görüldüğü üzere %95 güven aralığında iki hipotezin (H1, H3) desteklendiği, %90 güven aralığında ise üç hipotezin (H4, H6 ve H7) desteklendiği görülmektedir. Dolayısıyla araştırmada öne sürülen toplamda dokuz hipotezden beş hipotez kabul edilirken, dört hipotez (H2, H5, H8 ve H9) desteklenmeyerek ret edilmiştir.

4.7.4. Çapraz Tablo Analizi Sonuçları

Aşağıda araştırma kapsamında önemli olarak değerlendirilen çeşitli değişkenler arasında çapraz ilişkileri daha da detaylandırmak amacıyla çapraz tablo analizleri yapılmış ve çeşitli tespitlerde bulunulmuştur. Araştırma kapsamındaki Çanakkale ve Bandırma Belediyelerini mukayese etmek için çapraz tablo analizi yapılmıştır.

Tablo 15: Belediye Türü ile KBU Hakkında Bilgi Sahibi Olma Durumunun Çapraz Tablosu

			KBU Hakkında Bilgi Sahibi			Toplam
			Hayır	Kararsızım	Evet	
Belediye	Bandırma	Sayı	9	7	27	43
		Toplam %	9.8%	7.6%	29.3%	46.7%
	Çanakkale	Sayı	3	2	44	49
		Toplam %	3.3%	2.2%	47.8%	53.3%
Toplam		Sayı	12	9	71	92
		Toplam %	13.0%	9.8%	77.2%	100.0%

Tablo 15 incelendiğinde iki belediyeden ankete katılan 92 katılımcı arasından 71 katılımcının (%77) katılımcı bütçe uygulaması hakkında yeterli bilgiye sahip olduğu 21 katılımcının (%33) ise böyle bir uygulama hakkında ya kararsız kaldığı ya da bilmediği gözlenmiştir. Bandırma Belediyesi’nden ankete katılan 43 katılımcıdan 27 sinin yani %63’ünün katılımcı bütçe uygulaması hakkında bilgi sahibi olduğu, %37’sinin ise böyle bir uygulama hakkında hiçbir fikrinin olmadığı ya da katılımcı bütçe ile ilgili kararsız kaldığı gözlenmiştir. Çanakkale Belediyesi’nden ankete katılan katılımcıların ise %90’ının katılımcı bütçe uygulaması hakkında bilgi sahibi olduğu, katılımcıların %10’luk kısmının ise böyle bir uygulama hakkında bilgi sahibi olmadığı ya da kararsız kaldığı gözlenmiştir.

Tablo 16: Belediye Türü ile Belediye Altyapısını KBU Uygunluğunun Çapraz Tablosu

Belediye * Belediye Altyapısının KBU Uygunluğu

			Altyapının KBU Uygunluğu			Toplam
			Hayır	Kararsızım	Evet	
Belediye	Bandırma	Sayı	25	9	9	43
		Toplam %	27.2%	9.8%	9.8%	46.7%
	Çanakkale	Sayı	1	6	42	49
		Toplam %	1.1%	6.5%	45.7%	53.3%
Toplam		Sayı	26	15	51	92
		Toplam %	28.3%	16.3%	55.4%	100.0%

Tablo 16 incelendiğinde Çanakkale Belediyesi'nden ankete katılan katılımcıların belediye altyapısının %86 oranında KBU için yeterli altyapıya sahip olduğu düşünüldüğü gözlenmiştir. Bandırma Belediyesi'nde ise bu durum farklılık göstererek katılımcıların %21'i belediye altyapısının KBU için yeterli alt yapıya sahip olduğunu düşüncesine sahiptir.

Tablo 17: Belediye Türüne Göre Stratejik Planın STK ve Halkın Katılımı ile Hazırlanışı Arasındaki İlişkinin Çapraz Tablosu

Belediye * Stratejik Planın Hazırlanış Şekli

			Stratejik Planın Hazırlanış Şekli			Total
			Hayır	Kararsızım	Evet	
Belediye	Bandırma	Sayı	38	3	2	43
		Toplam %	41.3%	3.3%	2.2%	46.7%
	Çanakkale	Sayı	3	7	39	49
		Toplam %	3.3%	7.6%	42.4%	53.3%
Toplam		Sayı	41	10	41	92
		Toplam %	44.6%	10.9%	44.6%	100.0%

Tablo 17 incelendiğinde Çanakkale Belediyesi'nden araştırmaya katılan katılımcılardan %80'i belediyenin stratejik planının halkın STK'ların katılımıyla hazırlandığı algısına sahip olup, katılımcıların %6'sı ise belediyenin stratejik planı hazırlanırken STK'ların ve halkın bu sürece katılmadığı görüşüne sahiptirler. Bandırma Belediyesi'nde ise bu durum Çanakkale Belediyesi'ne göre zıtlık oluşturmaktadır. Bandırma Belediyesi'nden ankete katılan katılımcıların %88'i belediyenin stratejik planı hazırlanırken STK'ların ve halkın bu sürece dahil edilmediği görüşüne sahiptirler. Bandırma Belediyesi'nden katılımcıların %4'ü ise

stratejik plan hazırlanırken STK'ların ve halkın bu sürece dahil edildiği kanısına sahiptir.

Tablo 18: Belediye Türü ve Göreve Gelme Türü Arasındaki İlişkinin Çapraz Tablosu

Belediye * Göreve Gelme Şekli

			Göreve Gelme		Toplam
			Seçilmiş	Atanmış	
Belediye	Bandırma	Sayı	32/29	19/14	43
		Toplam %	31.5%	15.2%	46.7%
	Çanakkale	Sayı	32/28	24/21	49
		Toplam %	30.4%	22.8%	53.3%
Toplam		Sayı	57	35	92
		Toplam %	62.0%	38.0%	100.0%

Tablo 18 incelendiğinde Bandırma Belediyesi'nde görev yapan 32 seçilmiş kişiden 29'unun (%91), Çanakkale Belediyesi'nde görev yapan 32 seçilmiş kişiden 28'inin (%88) araştırmaya katıldığı görülmektedir. Ayrıca Bandırma Belediyesi'nde görev yapan atanmış 19 daire müdürü ve belediye başkan yardımcısından 14'ünün (%74), Çanakkale Belediyesi'nde görev yapan atanmış 24 daire müdürü ve belediye başkan yardımcısından 21'i (%88) anket çalışmasına katılım göstermiştir.

Tablo 19: Belediye Türü ve Merkezi Denetime İhtiyacın Nasıl Olacağına Çapraz Tablosu

Belediye * Merkezi Denetime

			Merkezi Denetime İhtiyaç			Total
			Hayır	Kararsızım	Evet	
Belediye	Bandırma	Sayı	29	7	7	43
		Toplam %	31.5%	7.6%	7.6%	46.7%
	Çanakkale	Sayı	29	9	11	49
		Toplam %	31.5%	9.8%	12.0%	53.3%
Toplam		Sayı	58	16	18	92
		Toplam %	63.0%	17.4%	19.6%	100.0%

Tablo 19 incelendiğinde iki belediyenin toplam katılımcılarının %63'ü KBU'nun belediyelerde uygulanması halinde belediyelerdeki merkezi denetimin artmayacağı yönünde bir düşünceye sahip oldukları gözlenmiştir. İki belediye katılımcıların %20'si ise merkezi denetime ihtiyacın artacağı yönünde bir algıya sahiptirler.

Tablo 20: Belediye Türü ve Göreve Gelme Türü Arasındaki Çapraz Tablo**Belediye * Ayrılan Pay Çapraz Tablosu**

			Ayrılan Pay				
			%0-15	%16-35	%36-75	%76-95	%96-100
Belediye	Bandırma	Sayı	11	18	10	3	1
		Toplam %	12.0%	19.6%	10.9%	3.3%	1.1%
	Çanakkale	Sayı	12	13	10	10	4
		Toplam %	13.0%	14.1%	10.9%	10.9%	4.3%
Toplam		Sayı	23	31	20	13	5
		Toplam %	25.0%	33.7%	21.7%	14.1%	5.4%

Tablo 20 incelendiğinde anket çalışmasına katılan katılımcıların %34 en yüksek oranıyla belediye bütçesinden KBU için %16-35 diliminde bir pay ayrılmasının, %5 en düşük oranıyla belediye bütçesinden KBU için %96-100 diliminde bir pay ayrılmasının uygun olacağını düşünmektedirler.

Belediyelerde KBU'nın En Önemli Aktörlerine İlişkin Çapraz Tablo Analizi Sonuçları**Tablo 21: Belediye Türü ve KBU En Önemli Aktörü Arasındaki Çapraz Tablosu***

	Belediye				Toplam	
	Bandırma		Çanakkale		Sayı	Toplam %
	Sayı	Toplam %	Sayı	Toplam %		
Hepsi	19	%20.7	21	%22.8	40	%43.5
Belediye yöneticileri ve meclis üyeleri	18	%19.6	10	%10.9	28	%30.4
	Toplam	37	%40.3	31	%33.7	40+28 = 68
Halk	12	%13.0	20	%21.7	32	%34.8
	Toplam	31	%33.7	41	%44.5	40+32 = 72
STK	16	%17.4	7	%7.6	23	%25
	Toplam	35	%38.1	28	%30.4	40+23 = 63
Kent konseyleri	8	%8.70	7	%7.6	15	%16.3
	Toplam	27	%29.4	28	%30.4	40+15 = 55
Üniversiteler	10	%10.9	2	%2.2	12	%13
	Toplam	29	%31.6	23	%25	40+12 = 52
Muhtarlar	6	%6.50	3	%3.3	9	%9.8
	Toplam	25	%27.2	24	%26.1	40+9 = 49
TOPLAM	43	%46.7	49	%53.3	92	%100

* KBU en önemli aktörü kimdir sorusuna verilen cevaplar yer almaktadır. Tablo katılımcıların bu soruya vermiş oldukları cevaplar ışığında hazırlanmıştır.

Tablo 21 incelendiğinde iki belediyeden toplanan veriler ışığında KBU en önemli aktörünün 92 katılımcıdan 72 (%78.3) katılımcının seçimiyle “halk” olduğu görülmektedir. “Muhtarların” ise toplam katılımcıdan 49 katılımcının seçimiyle en önemsiz aktörü olduğu değerlendirilmiştir. Tüm katılımcıların %43.5’i KBU aktörlerin hepsini seçerek bu aktörlerin hepsinin KBU için büyük önem arz ettiğini düşüncesindedirler. Çanakkale Belediyesi, “halkı” en önemli aktör olarak değerlendirirken, Bandırma Belediyesi en önemli aktörün “belediye yöneticileri ve meclis üyeleri” olduğu düşüncesindedir. KBU önemli aktörlerinden olan “kent konseyleri” ise iki belediyenin birbirine yakın seçimleriyle %59,8 oranındadır. Çanakkale Belediyesi’nden 49 katılımcıdan 41’i (%84) KBU en önemli aktörü olarak “halk” olduğunu düşünürken, Bandırma Belediyesi’nde 43 katılımcıdan 31’i (%71) “halkı” en önemli aktör olarak değerlendirmiştir. Çanakkale Belediyesi, KBU aktörlerinden “belediye yöneticileri ve meclis üyelerini” 49 katılımcıdan 31’i (%63) en önemli aktör olarak değerlendirirken, Bandırma Belediyesindeki 43 katılımcıdan 37’si (%86) “belediye yöneticileri ve meclis üyelerini” en önemli aktör olarak değerlendirmişlerdir.

4.7.5. Ek Analiz Sonuçları

Aşağıda yukarıda yer almayan katılımcıların anket sorularına vermiş olduğu cevaplar kapsamında hazırlanmış analiz sonuçları yer almaktadır.

Tablo 22: Belediye Bütçesinden Katılımcı Bütçeleme İçin Ayrılması Gereken Payın Tablosu

	%	Frekans	%	Geçerli %	Kümülatif %
Belediye Bütçesinden Ayrılması Gereken Pay	0-15	23	25.0	25.0	25.0
	16-35	31	33.7	33.7	58.7
	36-75	20	21.7	21.7	80.4
	76-95	13	14.1	14.1	94.6
	96-100	5	5.4	5.4	100.0
	Toplam	92	100.0	100.0	

Tablo 22’de görüldüğü üzere katılımcılar her yıl belediye bütçesinden katılımcı bütçeleme için ayrılması gereken payın belediye yöneticileri tarafından en çok %16–35 aralığında olması gerektiği düşünmektedirler. Katılımcılar tarafından

verilen %96-100 aralığındaki cevapların belediye bütçe sisteminde de uygulanmasının aşırı bir beklenti olacağı unutulmamalıdır. Çünkü belediye bütçesinin içerisinde personel giderleri, genel yönetim giderleri vb. gibi bütçe kalemlerinin de yer aldığı düşünüldüğünde toplam belediye bütçesinin %100'ünün katılımcı bütçeye ayrılması imkansızdır.

Tablo 23: Yöneticilerin Katılımcı Bütçeleme Hakkında Bilgi Sahibi Tablosu

		Frekans	%	Geçerli %	Kümülatif %
Bilgi Sahibi Olma Durumu	Hayır	12	13,0	13,0	13,0
	Kararsızım	9	9,8	9,8	22,8
	Evet	71	77,2	77,2	100,0
	Toplam	92	100,0	100,0	

Tablo 23'de Bandırma ve Çanakkale Belediye'lerindeki yöneticilerin katılımcı bütçeleme hakkında bilgi sahibi olma durumları göstermektedir. Bu kapsamda çalışmaya katılım gösteren 92 belediye yöneticisinden 71'i (%77) katılımcı bütçeleme hakkında detaylı bilgi sahibi iken 12 (%13) belediye yöneticisi bu uygulama hakkında bilgi sahibi olmadığını, 9 (%10) yöneticinin ise bu uygulama hakkında kararsız olduğu gözlemlenmiştir.

Tablo 24: Katılımcı Bütçelemenin Merkezi Denetim ile İlişisini Gösteren Tablo

		Frekans	%	Geçerli %	Kümülatif %
Merkezi Denetim	Hayır	58	63.0	63.0	63.0
	Kararsızım	16	17.4	17.4	80.4
	Evet	18	19.6	19.6	100.0
	Toplam	92	100.0	100.0	

Tablo 24'te belediye yöneticilerinin 58'i (%63) katılımcı bütçelemenin bir belediyede uygulanması halinde merkezi denetime ihtiyacın azalacağı düşüncesine sahipken 18 (%20) belediye yöneticisi merkezi denetime ihtiyacın artacağı düşüncesindedir. Katılımcılardan 16 kişi (%17) ise bu uygulamanın nasıl bir etki yaratacağı konusunda herhangi bir fikre sahip değillerdir.

Tablo 25: Belediye Bütçesinin Halk ve STK'ların Katılımı İle Hazırlanmış Gösteren Tablo

		Frekans	%	Geçerli %	Kümülatif %
Halk Ve STK'larla Birlikte Hazırlanma Durumu	Hayır	41	44.6	44.6	44.6
	Kararsızım	10	10.9	10.9	55.4
	Evet	41	44.6	44.6	100.0
	Toplam	92	100.0	100.0	

Tablo 25'te araştırmaya katılan belediye yöneticilerden 41 yöneticinin (%45) hali hazırdaki belediye bütçesinin halkın ve STK'ların katılımı ile hazırlandığı düşüncesine sahipken yine 41 belediye yöneticisi (%45) ise hali hazırdaki belediye bütçesinin halkın ve STK'ların katılımı ile hazırlanmadığı düşüncesine sahiplerdir. Bu sonuçlar ışığında 2007 yılından beri katılımcı bütçelemeyi mümkün olduğunca her yıl uygulamaya çalışan Çanakkale Belediyesi yöneticileri belediye bütçelerinin halkın ve STK'ların katılımı ile hazırlandığı fikrine sahip oldukları söylenebilir.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

5.1. Sonuçlar

Bu çalışmada demokratik anlamda yerel düzeyde katılımın en önemli sorumluları olarak görülen belediye yöneticilerinin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıları belirlenmiş ve bu algılar üzerinde etkili olan sosyo-demografik değişkenlerin etkileri tespit edilmiştir.

Yapılan araştırma sonucunda, H1 araştırma hipotezinde belirtildiği üzere katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıların katılımcı bütçeleme hakkında bilgi sahibi olmak açısından istatistiksel olarak pozitif ve anlamlı derecede bir farklılık olduğu saptanmıştır ($p < 0.05$). Bu kapsamda yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıları ile ilgili sorulara verdikleri yanıtların aritmetik ortalamaları incelenmiştir. Çıkan sonuçlara göre katılımcı bütçeleme hakkında bilgi sahibi olan 71 katılımcının ($\bar{X} = 3.99$, $S = .42$) bu konu hakkında bilgi sahibi olmayan 12 katılımcıya ($\bar{X} = 3.65$, $S = .48$) göre anlamlı farklılık belirlenmiştir. Bu incelemede yöneticilerin katılımcı bütçeleme hakkında bilgi sahibi olmaları katılımcı bütçelemenin belediyelerde uygulanmasını destekledikleri, bu konu hakkında bilgi sahibi olmayanlara kıyasla daha istekli oldukları sonucuna varılmaktadır. Öte yandan araştırma kapsamındaki iki belediyenin çapraz tablo analizinde de Çanakkale Belediyesi katılımcıların %90'ı bu uygulama hakkında bilgi sahibi olduğunu belirtmekte iken, Bandırma Belediyesi'nde bu oran %63 civarındadır. Nitekim araştırmanın yapıldığı Çanakkale Belediyesi'nde 2007 yılından beri katılımcı bütçelemeye yönelik çalışmalarının devam ettiği görülmekte olup, 2007 yılından beri hem belediyeye ait stratejik planların hem de belediye bütçelerini katılımcı yollarla hazırladıkları görülmüştür. Bu açıdan H1 hipotezi %95 güven aralığında katılımcı bütçeleme hakkında bilgi sahibi olmak değişkeni açısından ($p = 0.004$) desteklenmiştir.

H3 hipotezinin analiz sonucunda, katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algıların stratejik planın katılımcı yöntemle hazırlanmasına göre farklılık gösterdiği saptanmıştır ($p < 0.05$). Yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıları ile ilgili sorulara verdikleri yanıtların aritmetik ortalamaları incelenmiştir. Bu incelemede katılımcı bütçelemenin uygulanabilmesi için stratejik planın katılımcı bir biçimde hazırlanması gerektiği düşüncesinde olan katılımcılar ($\bar{X} = 4.01$, $S = .44$) ile stratejik plan katılımcı olmasa bile uygulanabilir düşüncesindeki katılımcılara ($\bar{X} = 3.82$, $S = .49$) ve kararsızlara göre ($\bar{X} = 3.66$, $S = .32$) anlamlı farklılık belirlenmiştir. Yani çıkan sonuçlar ışığında belediyelerde katılımcı bütçelemenin uygulanabilmesi için belediyenin stratejik planının da katılımcı yöntemlerle hazırlanması gerektiği konusunda sonuç elde edilmiştir. Bu kapsamda stratejik planlamanın katılımcı yollarla vatandaş ile birlikte hazırlanması katılımcı bütçelemenin uygulanabilirliğini artırmaktadır denilebilir. Bu açıdan H3 hipotezi %95 güven aralığında katılımcı stratejik plan değişkeni açısından ($p = 0.019$) desteklenmiştir.

H4 hipotezinin analiz sonucunda, katılımcı bütçeleme uygulaması ile merkezi denetim arasında negatif bir ilişkinin olduğu konusunda istatistiksel olarak anlamlı derecede bir farklılık saptanmıştır ($p < 0.10$). Yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıları ile ilgili anket sorularına verdikleri cevapların aritmetik ortalamaları incelenmesi sonucunda araştırmaya katılan belediye yöneticileri katılımcı bütçelemenin uygulanması durumunda merkezi denetime ihtiyacın azalacağı konusunda yüksek oranda ortak karar vermişlerdir. Belediye yöneticilerinin bu konudaki düşüncelerinin sebepleri arasında katılımcı bütçeleme ile halkın harcama önceliklerini belirlerken doğrudan sürece katılımı özellikle denetimi azaltacağı yönünde bir algıya sahip olmalarına neden olmuştur. Bu açıdan H4 hipotezi %90 güven aralığında merkezi denetim değişkeni açısından ($p = 0.072$) desteklenmiştir.

H6 hipotezinin analiz sonucunda, katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar eğitim durumu değişkeni açısından istatistiksel olarak anlamlı derecede bir farklılık saptandığı gözlenmiştir ($p < 0.10$). Yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıları ile ilgili anket sorularına verdikleri cevapların aritmetik ortalamaları incelenmiş ve inceleme sonucunda eğitim değişkeni açısından

lisansüstü (doktora/yüksek lisans) eğitime olanların ($\bar{X}=4.20$, $S=.47$) önlisans ($\bar{X}=3.70$, $S=.44$) ve lisans düzeyinde eğitime ($\bar{X}=3.88$, $S=.38$) sahip olanlar arasında anlamlı farklılık belirlenmiştir. Bu sonuç genel olarak eğitim düzeyi yüksek olan yöneticilerin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılarının eğitim düzeyi düşük olan yöneticilere göre daha yüksek olduğu şeklinde yorumlanabilir. Bu açıdan H6 hipotezi %90 güven aralığında eğitim düzeyi değişkeni açısından ($p=0.083$) desteklenmiştir.

H7 hipotezini test etmek amacıyla bağımsız örneklem t-testinden faydalanılmıştır. Analiz sonucunda katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar iki belediye arasında değişiklik göstermiştir ve istatistiksel açıdan anlamlı bir farklılık saptanmıştır ($p=0.051$). Yöneticilerin belediye türüne göre katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algıları ile ilgili anket sorularına verdikleri yanıtların aritmetik ortalamaları sonucunda, belediye türü açısından Çanakkale Belediyesi'ndeki katılımcıların ($\bar{X}=3.99$, $S=.41$) Bandırma Belediyesi'ndeki katılımcılara göre ($\bar{X}=3.80$, $S=.49$) daha yüksek düzeyde katılımcı bütçe uygulaması algısına sahip olduğu şeklinde bir yorum yapılabilecektir. H7 hipotezi %90 güven aralığında katılımcı bütçe uygulamasına yönelik algılar belediye türü ($p<0.10$) açısından desteklenmiştir.

Sonuç itibariyle günümüz toplumlarında, demokratik olmak en çok üzerinde durulan konular arasındadır. Zorunlu bir birliktelik olarak tanımlayabileceğimiz demokrasi-kapitalizm birlikteliği temsil sistemiyle bütünleşince birçok sorunu da içerisinde barındırdığı görülmektedir (Sabuktay, 2009: 85). Temsili demokrasi, hem halkın egemen olduğu hem de yöneten değil de yönetilen olması çelişmesini ortaya koymaktadır (Ağaoğulları, 1986: 41).

Kamu yönetimini işletme yönetimi ile karıştırmamak gerekmektedir. İşletme yönetimindeki en büyük sorumluluk patrona karşı veya hissedarlara karşı sorumluluktur. Ancak kamu yönetiminde ise bu durum farklıdır kamu yönetiminde mutlak sorumluluk halka karşıdır. Halk tüm kamunun mutlak ve daimi sahibidir. Bu yüzden ki bir işletmede patrondan habersiz nasıl karar alınmaz ve harcamalar yapılmazsa kamunun mutlak sahibi olan halktan da habersiz ve onaysız karar alınmamalı ve harcamalar yapılmamalıdır.

Ulusal düzeyde başarılı bir demokrasiden söz edebilmek için demokrasinin yerel düzeyde başarılı bir şekilde hayata geçirilebilmesi gerekmektedir. Yerel demokrasinin oluşması ve yaşaması için yerel yönetim birimleri geliştirilerek gerekli altyapı ve ortam sağlanmalıdır. Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi için ise, öncelikle yönetilen bireyler kadar yönetenlerinde demokratikleşmesi gereklidir. Çoğu konuda olduğu gibi demokratikleşmenin de özünde eğitim yatmaktadır.

Türkiye’de merkezi yönetimin mali kaynakları elinde toplaması sebebiyle merkeziyetçi bir sistem hakimdir. Bu sistem merkezi yönetimi yerel yönetimlerin üzerinde egemen bir yapıya büründürmektedir. Ayrıca bu hakimiyet merkezi yönetim tarafından yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak da kullanılmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki mali etkisi yerel yönetimlerinde demokratikleşmesine engellediği düşünülmektedir.

Analiz sonuçlarına göre Çanakkale Belediyesi’ndeki yöneticilerin katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik algılarının Bandırma Belediyesi’ndeki yöneticilere göre anlamlı derecede yüksek olduğu sonucuna varılmıştır. Bu anlamlı farklılık ulusal ve uluslararası alanyazın kapsamında bu araştırmanın en önemli çıktısıdır.

5.2. Öneriler

5.2.1. Uygulayıcılar İçin Öneriler

Katılımcı bütçelemenin uygulanması aşamasında bir araç olarak kullanılabilir olan elektronik devlet uygulamaları ve geliştirilen yöntemleri uygulayan devletlerin/yerel yönetimlerin her geçen gün daha iyi bir yönetim mekanizmasına sahip olacakları ve rakiplerini geçecekleri, bilgi çağına rakiplerinden daha önde girecekleri tartışmasız bir gerçektir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2013: 62). Bu kapsamda e-Devlet uygulaması ışığında e-Belediyeciliği benimsemiş belediyelerin katılımcı bütçelemeyi daha kolay uygulayabileceklerdir.

Katılımcı bütçeleme ile kamuya tahsis edilen kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması amaçlanmaktadır. İyi yönetim ilkeleri gereği demokratik katılımın sağlanmasında temel sorumluluk ister seçilmiş olsun isterse atanmış olsun yöneticilere düşmektedir. Bu bakımdan yöneticilerin tutum ve davranışları önemli hale gelmektedir.

Çalışmada ülkemizde katılımcılıkla ilgili gerekli yasal düzenlemelerin mevcut olduğu görülmüştür. Ancak belediyelerin bu hususta yasaların gerekliliklerini yerine getirmedikleri de görülmüştür. Yerel yönetimlerin halka en yakın kamu kurumları olması sebebiyle belediyeçilik-hemşehricilik bilincinin sözde değil de pratikte de görülmesi için katılımcılığa önem verilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda belediye yönetimine halkın katılımının en azından yasalarda öngörüldüğü biçimde sağlanması katılımcı bütçeleme geleceği içinde son derece önem arz etmektedir.

Katılımcı bütçeleme tek başına tüm sorunların elbette kesin çözümü değildir. Ayrıca katılımcı bütçelemeyi sihirli bir değnek olarak görmekte tam olarak hayali bir durumdur. Katılımcı bütçeleme ile gerekli hukuki alt yapı, yöneticilerin ve halkın mutlak isteklilikleri ve normatif demokrasi kültürünü benimsemiş bir yönetim yapısı varlığı halinde istenilen sonuçlara ulaşılabilir.

5.2.2. Araştırmacılar İçin Öneriler

Araştırmayı gelecekte araştıracaklar için “Belediyelerde katılımcı bütçeleme uygulaması ölçeğinin” büyükşehir belediyelerindeki yöneticilerin tutum ve algılarının ölçülmesinde de kullanılmasında fayda vardır.

Yapılan çalışma Marmara Bölgesindeki aynı iki siyasi parti belediyesine yapılmıştır. Özellikle ülkemizde yerel yönetim ve siyasi konjonktür yaşanan bölgeden bölgeye farklılıklar göstermektedir. Bu kapsam da benzer araştırmaların farklı siyasi partilerin yöneticileri ile de yapılmasında fayda vardır.

Ayrıca çalışma yerel yöneticilere karşı düzenlenmiştir. Eğer gerekli düzenlemeler yapılırsa merkezi yönetim içerisindeki kurum ve kuruluşlara ya da merkezi yönetim için seçilmiş milletvekillerine veya atanmış kamu yöneticilerine de yapılabilecektir.

Öte yandan araştırmamız kapsamına iki belediye dahil edilmiş ve katılımcı sayısı sınırlı düzeyde kalmıştır. Yapılacak olan araştırmalar daha fazla belediye veya daha fazla seçilmiş ve atanmış belediye yöneticilerine de yapılabilir.

KAYNAKÇA

- Ağaoğulları, M. A., (1986)., Halk ya da Ulus Egemenliğinin Kurumsal Temelleri Üzerine Birkaç Düşünce, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgileri Dergisi**, s.41.
- Akdoğan, A., (2004), **Kamu Maliyesi**, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aktan C.C., (2005), **Yeni Bir Siyasal Sistem Arayışı: Demokrasi, Poliarşi ve Demarşi**, Çizgi Kitabevi.
- Aktan C.C., (2006), Kamu Yönetiminde İyi Yönetim İlkeleri, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 13-37.
- Aktan C.C., (2016), İdeal Bir Siyasal Yönetim Arayışı ve Anayasal Demokrasi, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, s.7.
- Arblaster, A., (1999), **Demokrasi**, (Çev. N. Yılmaz), Ankara, Doruk Yayıncılık.
- Arıkboğa, E., (2004), **Yönetimde Değişim Süreci ve Yönetişim: İstanbul Konseyi Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Arsel, İ., (1964), **Anayasa Hukuku – Demokrasi**, Ankara: Doğu Matbaacılık.
- Ataç, E., ve Moğol, T., (2006), **Devlet Bütçesi**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları.
- Bağlı, M.S., (2010), **Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Açısından TBMM'nin Kesin Hesap Denetimi: Türkiye'de Parlamento-Sayıştay İlişkisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bakan, İ., ve Büyükbeşe, T., (2008), Katılımcı Karar Verme: Kararlara Katılım Konusunda Çalışanların Düşüncelerine Yönelik Bir Alan Çalışması, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. s.50.
- Bayramoğlu, S., (2015)., **Toplumcu Belediye**, Ankara: Nota Bene Yayınları.
- Batirel, Ö.F., (2004), **Kamu Bütçesi**, İstanbul: Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayınları.
- Bayram, C. ve Uzun, T., (2005), İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Bilgiç, V., (1998), **Yerel Yönetimler**, 21. Ankara: Yüzyıl Yayınevi.
- Bilgiç, V., (2005), Türkiye'de Merkezi yönetim-Yerel yönetim ilişkileri üzerine bir değerlendirme, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s.209.

- Bozkurt Ö., Ergün T. ve Sezen S., (2008), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Bulut, Y., (2005), Sivil Toplum Ve Yerel Yönetimler, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Cabennes, Y.,(2004), Participatory Budgeting: A Significant Contribution To Participatory Democracy, **Environment and Urbanization**, Cilt:16, No:1, 27-46.
- Catt, H., (1999), Democracy in Practice, Florance, KY, **USA: Routledge**, s.39.
- Çelik, A., (2013), Kent Yönetimi Bağlamında Kent Konseyinin İşlevleri Üzerine Bir Değerlendirme, **Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 2, s.215.
- Çetinkaya, Ö., (2015), **Mahalli İdareler Maliyesi**, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Çetinkaya, Ö. ve Korlu, R.K., (2012), Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcılık Süreci ve Kent Konseylerinin Rolü, **Maliye Dergisi**, Sayı 163, 95-116.
- Çiçek, Y., (2014), Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:11, Sayı:1, 55-56.
- Communities and Local Government Eland House (2008), Participatory Budgeting: A Draft National Strategy Giving More People a Say in Local Spending Consultation, **Department for Communities and Local Government**, March, 8.
- Çukurçayır, M. A., (2000), **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Ankara: Yargı Yayınevi.
- Çukurçayır, M.A., (2007), Katılımcılık Açısından Belediye Yasasının İşlevselliği: Kent Konseyleri ve Öteki Mekanizmalar, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Çukurçayır, M. A., (2009), Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler, **Türkiye Belediyeler Birliği**, Gökçe Ofset, Ankara, 40-41.
- Demir, K.A. ve Yavaş, H., (2015), Kent Konseyleri İle Yerinden Yönetilen Katılımcı Kent Yönetimleri: Yerel Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme, **Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 7, s.60.
- Demir, N. (2010) Demokrasinin Temel İlkeleri ve Modern Demokrasi Kuramları, **Ege Akademik Bakış Dergisi**, 597-611.

- Demirkaya, D. (2010), **Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme: Türkiye Modeli**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Dicle, A.,(1973), **Kamu Mali Yönetiminde Planlama-Programlama- Bütçeleme Sistemi(PPBS)**, Ankara, Balkan Basımevi ve Ciltevi.
- Devlet Planlama Teşkilatı, (2007), **Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Raporu**, Ankara, 2-18.
- Dülger, C., (2013), Bölgesel Kalkınmada Yeni Bir Anlayış “Pb Unit” Yaklaşımı. Pb Unit” Yaklaşımı Uygulama Sonuçlarının Yerel Katılımın Sağlanmasında Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi, **Konya Ovası Projesi I. Bölgesel Kalkınma Sempozyumu**, Konya: Sempozyum Kitabı.
- Dülger, C., Moğol T., (2008), Kamu Harcama Sürecinde Yeni Bir Anlayış: Katılımcı Bütçeleme Sistemi Ve Bütçe Matrisi Uygulaması, **Yaklaşım Dergisi**, Sayı 188.
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö., (2012), **Kamu Bütçesi**, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Emil, F., (2007), Katılımcı Bütçe ve Katılım Mekanizmaları, **Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi**, Proje Danışmanı (Yerel Yönetim Maliyesi), 9-10.
- Erdoğan, M. (2005), **Anayasal Demokrasi**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, İ., (1994), **İşletmelerde Davranış**, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Ergen, Z., (2012), Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli, **Maliye Dergisi**, Sayı 163, 322-332.
- Eriçok, R.E., (2010), Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Hizmet Harcamalarına İlişkin Karar Alma Süreci, **Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar**, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s.205.
- Eroğlu, H.T., (2006). Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar, **Selçuk Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 11, 191-206.
- Erten, M., (1999), **Nasıl Bir Yerel Yönetim?**, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1. Basım.
- Falay, N., (2006), Yerel Yönetimlerin Hizmet Ve Harcama Sorumlulukları, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, İstanbul: Güncel Yayıncılık, 16-17.
- Feyzioğlu, B.N., (1984), **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1984.

- Fischer, F., (2003), **Reframing Public Policy: Discursive Politics And Deliberative Practices**, New York: Oxford University Press.
- Gençoğlu, M., (2011), 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 29-50.
- Goldfrank, B., (2006), **Lessons From Latin American Experience in Participatory Budgeting**, Presented at the Latin American Studies Association Meeting San Juan, Puerto Rico,
- Gküş, M., (2010), Kamu Hizmeti Kavramı ve Yönetişim Yaklaşımı, **Yönetişim**, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Gören, İ., (2000). Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Görmez, K., (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara: Vadi Yayınları.
- Görmez K., ve Sancak H.., (2010), Türkiye’de Yerel Siyasette Seçmen Davranışının Dönüşümü: Ankara Büyükşehir Belediyesi rneđi, **Yerel Yönetimler, Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar**, Bursa: Dora Yayınları.
- Göymen, K., (2006), Yerel Siyaset zerine, **Yerel Siyaset Dergisi**, 26-27.
- Gözler, K. (2000), **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. (2002), **Anayasa Hukukuna Giriş**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Güler, B.A., (2006), **Yerel Yönetimler**, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Güler, M., Apak, S. ve zsoy, M., (2006), Küresel Gelişmeler ve Stratejik Planlama: Edirne Belediyesi rneđi, **Memleket Mevzuat**, Cilt: 2, Sayı: 17, 10-17.
- Güner, A., (2006), Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama zerine Yazılar**, İstanbul: Güncel Yayıncılık, s.73.
- Gürsoy, B.,(1980), **Kamusal Maliye İkinci Cilt Bütçe**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Hair, J. F., Black, W. C, Babin, B. J. and Anderson, R. E. (2010), **Multivariate Data Analysis**, 7th Edition, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Hill, D., (1974), **Democratic Theory and Local Government**, Londra: Allen and Unwin.
- İba, Ş. (2008), **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, Gzden Geirilmiş Gncelleştirilmiş 2.Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kaufmann, D., and Kraay, A., (2008), Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going, **The World Bank Research Observer**, 1-30.

- Kaufmann, D., and Vicente, P.C., (2005), **Legal Corruption**, World Bank.
- Kaufmann, D., and Vicente, P.C., (2011), Legal Corruption, **Economics and Politics**, 195-219.
- Keleş, R. (1998), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. ve Yavuz F.(1989), **Yerel Yönetimler**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Keleş, R., (2009), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kent Konseyi Yönetmeliği, 08 Ekim 2006, **Resmi Gazete**, 26313.
- Kocabaş, N.K., (2012), **Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kapsamında Bütçe Reformlarının Bütçe Politikası Açısından Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Koçak S.Y., ve Ekşi A., (2010), Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler, **Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:21, 295-307.
- Koçel, T., (2010), **İşletme Yöneticiliği**, 12. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Kösekahya, G., (2003). Katılımcılık ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, **Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı**, s.24.
- Kuluçlu, E., (2011), 5393 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kent Konseyleri, **Dış Denetim**, Sayı 4, s.182.
- Kuzu, B. (1992), Demokrasi-Resmi İdeoloji- Sivil Toplum, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgileri Dergisi**, Cilt: 47, Sayı: 1, s.340.
- Leemans, A.F., (1970), **Changing Patterns of Local Government**, IULA, The Hague, 25-28.
- Mackenzie, W. (1961), Theories Of Local Government, **London School Of Economics And Political Science**, Greater London, 2-5.
- Mutluer, M.K., Öner, E., ve Kesik, A., (2011), **Bütçe Hukuku**, 3.Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Nadaroğlu, H., (1978), **Mahalli İdareler (Felsefesi - Ekonomisi – Uygulaması)**, İstanbul: Sermet Matbaası.
- Nadaroğlu, H., (2001), **Mahalli İdareler**, İstanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım A.Ş..
- Nunnally, J. C. and Benstein, I. H. (1994), **Psychometric Theory**, Newyork, NY: Mc-Graw Hill.

- Ocakçıoğlu, B., (1982), Bütçe Hakkının Kapsamına ve Gerçekleşmesine İlişkin Sorunlar, **Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler, Uluslararası Sempozyum**, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını.
- Onaran, O., (1971), **Örgütlerde Karar Verme**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgileri Dergisi Yayınları, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Orhan, G. ve Yalçın, L., (2015), Ağlar, Yönetişim ve Ağ Yönetişimi: Tarihsel ve Kavramsal Bir Değerleme, **Yeni Kamu İşletmeciliğinde Alternatif Yaklaşımlar**, Bursa: Dora Yayıncılık.
- Ortaylı, İ., (1978), **Osmanlı İmparatorluğunda Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi**, Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi.
- Ortaylı, İ., (1979), **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ortaylı, İ., (1985), **Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hil Yayınları.
- Ökmen, M., Parlak, B., (2010), **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuatlar**, Bursa: Alfa Akademi.
- Öner, E., (2005), **Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı.
- Öner, Ş., (2001), Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2-68.
- Öner, Ş., (2005), Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Öner, Ş., (2006), **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayın.
- Özen, A. ve Yontar, İ.G., (2009), Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme , **Maliye Dergisi**, No:156, 280-293.
- Özen, A., Bahtiyar, E. ve Şaşmaz, M.Ü., (2015), Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Toplumsal Denetimi: Kent Konseyi Örneği, **Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, 123-132.
- Özerkaya, Ö. (1984), Atatürk'ün Demokrasi Dersleri (III), **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgileri Dergisi**, Cilt: 39, Sayı: 1, 34-35.
- Özgür, H. ve Kösecik M., (2005), Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Parlak, B., (2005), Tarihi Perspektifte Ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Polat, N., (2004), Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği, **Sayıştay Dergisi**, s.71.
- Pustu, Y., (2005), Yerel Yönetimler ve Demokrasi, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 57, 128-132.
- Sabuktay, A., (2009), Yönetişim, Demokrasi ve Yerel Seçimler, **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt: 4, Sayı: 9, 2009/9, 72-86.
- Sağsan, M., (2002), Bilgi Çağında Kârlı Yatırımın Sırrı: e-Ticaret ve Türkiye'nin Yeni Teknoloji Potansiyeli, **Stratejik Analiz Dergisi**, ASAM Yayınları, Cilt:2, Sayı:21, s.102.
- Sakınç, S., ve Bursalıoğlu, S.A., (2014), Bütçelemeye Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme, **Elektronik Journal of Vocational Collage**, s.2.
- Samsun, N., (2003), Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı.
- Sartori, G., (1996), çev: T. Karamustafaoğlu- M. Turkan, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Ankara Yetkin Yayınları.
- Sayar, S.N., (1970), **Kamu Maliyesi**, 4.Baskı, İstanbul Sermet Matbaası.
- Sezen, S., (1994), **Seçim ve Demokrasi**, Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Smith, G., (2005), Beyond the Ballot : 57 Democratic Innovations From All Over the World, **Power Inquiry**, London.
- Souza, C., (2001), Participatory Budgeting in Brazilian cities: Limits And Possibilities In Building Democratic Institutions, **Envoirement And Urbanization**, Vol 13, Sao Poulou.
- Söyler, İ., (2006), Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 16, 287-288.
- Şimşek, S.,(2001), **İşletme Bilimine Giriş**, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Taytak, M. ve Bahtiyar E., (2015) Hesap Verme Sorumluluğu Çerçevesinde Türk Sayıştay'ının Rolü, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.20, S.4, s.267.
- Tekeli, İ., (1983), Yerel Yönetimlerde Demokrasi Ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara, s.6.
- TEPAV, (2007), **İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme, Yönetişim Etütleri Programı**, Ankara.
- Teziç, E., **Anayasa Hukuku**, İstanbul: BETA Yayın Evi.
- Toksöz, F., (2008), **İyi Yönetişim El Kitabı**, İstanbul: TESEV Yayınları.

- Toksöz, F., Özgür, A.E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G. ve Akalın, N., (2009), **Yerel Yönetim Sistemleri**, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Torlak S.E. ve Sezer Y., (2005), Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1**, Ankara: Nobel yayın Dağıtım.
- Tortop, N., (1992) Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.1, S.3, 2-8.
- Tortop, N., Aykaç B., Yayman H., ve Özer M.A., (2008) **Mahalli İdareler**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tosun, E.K., Keskin, E.B. ve Selimoğlu, E., (2016), Yerel Düzeyde Katılımcı Mekanizmalar Olarak Kent Konseylerinin Bilinirlik ve Etkinlik Düzeylerinin Analizi: Bursa Örneği, **Sosyoekonomi Dergisi**, 85-107.
- Tunç, H. (2008), Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XII, S. 1-2, 1115-1132.
- Tural, A., (1987), **Türk Bütçe Sistemi**, Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Turan, M., Güler, S. ve Güler, M. (2013), Belediye Yönetimine Katılım Bakımından Stratejik Planların Değerlendirilmesi, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.18, S.2, 241-267.
- Tümerkan, S., (1946), **Türkiye’de Belediyeler**, Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- Türe, İ. (2005), Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi, **İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, sayı:3 68-97.
- Türk, İ.,(1975), **Maliye Politikası: Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Türkiye Belediyeler Birliği, (2013), e-belediyecilik Hizmetlerde Kalite ve Hızı Artırıyor, **İller ve Belediyeler Dergisi**, s.7.
- Ulusoy, A. Ve Akdemir T., (2001), **Mahalli İdareler**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- UNDP, (2013), A Users’ Guide to Measuring Local Governance, **UNDP Oslo Governance Centre**, Oslo, Norway, 1-10.
- UN-HABİTAT, (2004), 72 Frequently Asked Questions About Participatory Budgeting, **Urban Governance Toolkit Series**, Un-Habitat, s.20.
- Urhan, V.F.,(2008), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, **Sayıştay Dergisi**, Ankara, s. 99.
- Uysal, B., (1984), Siyasal Katılma Ve Katılma Davranışı Üzerinde Ailenin Etkisi, **Amme İdaresi Dergisi**, Ankara, Sayı:17/4, 109-134.

- Ünal, F., (2012), Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Karar Verme Ve Karar Verme Sürecinde Yer Alan Faktörlerin Analizi, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.17, S.3, 259-282.
- Üste, R.B., (2005), Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme, **Türk İdare Dergisi**, 59-60.
- Yalçın, A.Z., (2015), Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme, **Yönetim ve Ekonomi Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:22, Sayı:2, 311-329.
- Yeniçeri, Ö., ve Seçkin, Z., (2011), Bilgideki Hızlı Değişimin Yönetici/Liderin Karar Alma Sürecine Etkileri Üzerine Bankacılık Sektöründe Bir Uygulama, **Karadeniz Araştırmaları Dergisi**, Sayı 29, s.102.
- Yıldırım, H., Kaplan V., Çakmak T. ve Üstün C.C., (2003), **Herşeyi e-Leştirdik**, Ankara: Macar Yayıncılık.
- Yıldırım, S., (1993), **Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar**, T.C. Başbakanlık TOKİ Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul, s.89-90.
- Yıldırım, U. ve Öner Ş., (2003), Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımının Türkiye’ye Yansımaları: GAP’ta Sürdürülebilir Kalkınma ve Yerel Gündem 21, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 4, 13-14.
- Yılmaz, H., Emil, F. ve Kerimoğlu B., (2012), **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara: Hermes Ofset Baskı.
- Yılmaz, H., ve Biçer, M., (2010), Parlatonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, **Maliye Dergisi**, Sayı 158, s.213.
- Wehner, J., Byanyima, W.,(2004), **Parliament, The Budget and Gender, Handbook for Parliamentarians**, IPU, UNDP, WBI and UNIFEM.
- Wampler, B., (2000), **A Guide to Participatory Budgeting**, 2-31.

İNTERNET KAYNAKLARI

Aktan, C.C., **Demokrasi Üzerine Özlü Sözler**, Web:

<http://www.canaktan.org/politika/demokrasi/makaleler/ozlusoz-demok.htm>
adresinden 01 Temmuz 2016 tarihinde alınmıştır.

“Bütçe ve 5018 Sayılı Kanun” <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html> adresinden 08 Ağustos 2016 tarihinde alınmıştır.

“Demokrasi”, Web: https://tr.wikipedia.org/wiki/Atina_demokrasisi adresinden 15 Haziran 2016 tarihinde alınmıştır.

“Magna Carta”, Web: https://tr.wikipedia.org/wiki/Magna_Carta adresinden 08 Temmuz 2016 tarihinde alınmıştır.

“İlgili Kanunlar” Web: <http://www.mevzuat.gov.tr/Kanunlar.aspx>

“İyi Yönetişim”, Web: <http://www.oecd.org/governance/> adresinden 08 Eylül 2016 tarihinde alınmıştır.

“İyi Yönetişim”, Web: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> adresinden 09 Eylül 2016 tarihinde alınmıştır.

“İyi Yönetişim”, Web: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> adresinden 15 Ekim 2016 tarihinde alınmıştır.

(Türk Dil Kurumu, Web:

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5761df66596642.01027861 adresinden 16 Haziran 2016 tarihinde alınmıştır.

“UNDP 21 Türkiye Ofisi” Web: <http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home.html> adresinden 15 Eylül 2016 tarihinde alınmıştır.

EKLER

EK-1



T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı



Sayı : 27183868-044-
Konu : Erkan DAĞLI

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İlgi : 28/06/2016 tarihli ve 20381301/300/27793 sayılı yazınız.

İlgi yazınızda Erkan DAĞLI' nın "Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcı Bütçeleme" konulu anket çalışmasını yapabilmesi ile ilgili Çanakkale ve Bandırma belediyelerinin uygun görüş yazısı ekte gönderilmiştir.
Bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.

e-İmzalıdır
Prof. Dr. Kerim ÖZDEMİR
Rektör

Balıkesir Üniversitesi Rektörlüğü Çağış Yerleşkesi 10145 Balıkesir
Tel: Faks: 2666121428
E-Posta: ogris@balikesir.edu.tr

Ayrıntılı bilgi için irtibat: Nihal Şentürk

Elektronik ağ: www.balikesir.edu.tr

Evrak Tarih ve Sayısı: 19/08/2016-E.33232



T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Sayı : 20381301 -302.99-
Konu : Erkan DAĞLI

BALIKESİR MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA

İlgi : a) 11/08/2016 tarihli ve 27183868/044/32533 sayılı yazınız.
b) Balıkesir Üniversitesi Rektörlüğünün 11/08/2016 tarih ve E.32533 sayılı yazısı.

Anabilim Dalınız Yüksek Lisans Programı öğrencisi Erkan DAĞLI'nın Yrd.Doç.Dr.Musa GÖK'ün danışmanlığında "Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcı Bütçeleme; Bandırma ve Çanakkale Belediyelerindeki Yöneticilerin Algısı" konulu Anket çalışmasının uygun görüldüğü ile ilgili yazı ekte gönderilmiştir.

Bilgilerinize ve adı geçen öğrenciye duyurulması hususunda gereğini rica ederim.

e-İmzalıdır
Yrd. Doç. Dr. Alper UZUN
Müdür a.
Müdür Yardımcısı

Ek :
Yazı (3 sayfa)

18/08/2016 Bilgisayar İşletmeni
19/08/2016 Enstitü Sekreteri

Hatice KAPUCI
Güler ASLAN



T.C.
BANDIRMA BELEDİYESİ
Özel Kalem Müdürlüğü

Sayı : -251.99-E.10924
Konu : Anket Çalışması

03.08.2016

BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
(Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı'na)

İLGİ:29/06/2016 Tarih 8372 sayılı yazınız.

İlgi yazınız ile olarak Maliye Anabilim Dalı tezli yüksek lisans öğrencisi Erkan DAĞLI isimli öğrencinizin “Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcı Bütçeleme” konulu tez çalışmasıyla belediyemiz yöneticilerinin bu konudaki algılarını ölçmek amaçlı anket çalışması yapılması belediye başkanlığımızca uygun görülmüştür.

Bilgilerinize Rica ederim.

Dursun MİRZA
Belediye Başkanı

**Bu belge 5070 Sayılı Kanun gereğince E-imza ile imzalanmıştır.
Bu belgenin kontrolü 1470229627846#1 belge takip no ile <http://www.bandirma-bld.gov.tr> e-belediye uygulaması üzerinden sağlanabilir.**

17 Eylül Mahallesi, Atatürk Cd. No:88, 10200 Bandırma/Balıkesir Ayrıntılı Bilgi İçin İrtibat: İLAYDA CANARSLAN
Tel : () Faks: 0(266) 711 11 44
Elektronik Ağ: www.bandirma-bld.gov.tr E mail:

Evrak Tarih ve Sayısı:04.08.2016-E.9077



T.C.
ÇANAKKALE BELEDİYE BAŞKANLIĞI
Mali Hizmetler Müdürlüğü

Sayı : 84302748-044/

03.08.2016

Konu : Anket Çalışması

BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Öğrenci İşleri Daire Başkanlığına

İlgi:

- a) 29.06.2016 tarih ve E.8372 sayılı yazınız;

Üniversiteniz Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı tezli yüksek lisans öğrencisi Erkan DAĞLI'nın "Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcı Bütçeleme" konulu tez çalışması kapsamında belediyemizde anket çalışması yapması uygundur. Gereğini bilgilerinize rica ederim.

S. Handan ÖZYAYLA
Belediye Başkanı a.
Belediye Başkan Yardımcısı

Belgenin Aslı
Elektronik
İmzalıdır

Str. Geliştirme Birim Sor. : H. Evrim AKMAN

İsmetpaşa Mah. Demircioğlu Cad. No:132
Belediye Binası ÇANAKKALE
Telefon No: (0 286) 444 17 17
e-Posta: evrimakman@canakkale.bel.tr İnternet Adresi: www.canakkale.bel.tr

Bilgi için: H. Evrim AKMAN
Strateji Geliştirme Birim Sorumlusu
Dahili No: 1212 – 1346

Bu belge, 5070 sayılı Elektronik İmza Kanununun 5 inci maddesi gereğince güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.
<http://ebys.canakkale.bel.tr/dogrula> adresinden, 3BP0K0QRTDT - 36000 kodlarıyla sorgulayabilirsiniz.



ANKET

Sayın Katılımcı,

Bu anket formu Bahkesir Üniversitesi Maliye Bölümü yüksek lisans tez çalışması ile ilgilidir. Siz değerli katılımcıların içtenlikle vereceği cevaplar araştırmanın başarısını belirleyecektir. Araştırma bilimsel amaçlıdır ve kimlik bilgileri istenmemektedir. Katkılarınız için teşekkürler.

Araştırmanın konusu: Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcı Bütçeleme

Danışman
Yrd.Doç.Dr. Musa GÖK
Bandırma Onyedü Eylül Üniversitesi

Araştırmacı
Erkan DAGLI
Maliye Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi

BÖLÜM I UYGULAMAYA YÖNELİK SORULAR

1 = Hiç Katılmıyorum 2 = Katılmıyorum 3 = Kararsızım 4 = Katılıyorum 5 = Tamamen Katılıyorum	(1) Hiç katılmıyorum	(2) Katılmıyorum	(3) Kararsızım	(4) Katılıyorum	(5) Tamamen Katılıyorum
Aşağıdaki maddeleri yukarıda yer alan ölçeğe göre "X" işareti koyarak işaretleyiniz.					
1. Belediye meclisinde bütçe ile ilgili karar alma süreçlerine halk dahil edilmelidir.					
2. Katılımcı bütçe uygulaması halkın yönetime etkin bir biçimde dahil olduğu demokratik bir uygulamadır.					
3. Katılımcı bütçe uygulaması belediye başkanı ve meclis üyeleri için bir sonraki seçimde avantaj sağlar.					
4. Katılımcı bütçe uygulaması yerel kalkınmayı pozitif yönde etkiler.					
5. Katılımcı bütçe uygulaması vergi ve harçların tahsilinde artış meydana getirir.					
6. Katılımcı bütçe uygulaması vergiden kaçınmayı ve kaçırılmayı önler.					
7. Katılımcı bütçe uygulaması şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışına katkı sağlar.					
8. Katılımcı bütçe uygulaması yerel yönetimlerdeki verimliliği ve etkinliği artırır.					
9. Katılımcı bütçe uygulaması, demokrasinin halkın yaşamına girmesine ve demokrasi kültürünün gelişmesine katkı sağlar.					
10. Katılımcı bütçe uygulaması sosyal adaletin sağlanması ve sosyal belediyecilik anlayışı için önemlidir.					
11. Katılımcı bütçe uygulaması şehirlerin daha yaşanılır hale getirilmesinde etkili olur.					
12. Katılımcı bütçe uygulaması yoksul mahallelerin belediye hizmetlerinden faydalanmalarını artırır.					
13. Kent halkının harcanan para konusunda söz sahibi olması ile vatandaşlık bilinci ve kent birlikteliği artar.					
14. Katılımcı bütçe uygulaması yerel düzeydeki rant kollama faaliyetlerini ve kayırmacılığı azaltır.					
15. Katılımcı bütçe uygulaması ile vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları, belediye çalışanları, belediye başkanı ve meclis üyeleri arasında daha yakın ilişkiler kurulur.					
16. Katılımcı bütçe uygulaması ile zamanla hizmet maliyetlerinde azalma görülür.					
17. Katılımcı bütçe uygulaması ile özellikle düşük gelir gruplarının da yönetimde söz hakkı sağlanmış olur.					
18. Belediyeler, stratejik plan hazırlama sürecinde halkın katılımını esas almalıdır.					
19. Katılımcı bütçeleme gelişen teknolojik sistemler ve elektronik sistemlerle (e-sistemlerle) daha etkin hale getirilebilir.					
20. Belediyelerde, doğrudan demokrasinin sağlanması için katılımcı bütçe uygulamasına geçilmelidir.					
21. Katılımcı bütçelemenin uygulanabilmesi için halk ve belediye yöneticileri bu konuda bilinçlendirilmelidir.					
22. Katılımcı bütçe uygulaması iyi bir yönetim için gerekli bir unsurdur.					
23. Katılımcı bütçe uygulaması ile yolsuzluk engellenir.					

EK-2 Devamı

1 = EVET 2 = HAYIR 3 = KARARSIZIM	(1) EVET	(2) HAYIR	(3) KARARSIZIM
Aşağıdaki maddeleri yukarıda yer alan ölçüğe göre "X" işareti koyarak işaretleyiniz.			
24. Katılımcı bütçeleme hakkında bilgi sahibiyim.			
25. Katılımcı bütçe uygulaması ile merkezi denetime ihtiyaç azalır.			
26. Belediyemizin hâlihazırda altyapısı katılımcı bütçe uygulaması için uygundur.			
27. Hâlihazırda belediyemizin stratejik planı halkın ve STK'ların katılımıyla hazırlanmıştır.			

28. Sizce belediye bütçesinden katılımcı bütçe uygulaması için yüzde kaçlık pay ayrılmalıdır?

- %0-15 %16-35 %36-75 %76-95 %96-100

29. Sizce aşağıdakilerden hangisi katılımcı bütçe uygulamasının en önemli aktörüdür?

- Belediye yöneticileri ve meclis üyeleri Halk STK
 Kent konseyleri Üniversiteler Muhtarlar Hepsi

BÖLÜM II DEMOGRAFİK BİLGİLER

30. Cinsiyetiniz?	<input type="checkbox"/> Erkek	<input type="checkbox"/> Kadın			
31. Yaşınız?	<input type="checkbox"/> 18-31 yaş	<input type="checkbox"/> 32-45 yaş	<input type="checkbox"/> 46-60 yaş	<input type="checkbox"/> 61 ve üzeri yaş	
32. Eğitim?	<input type="checkbox"/> İlköğretim	<input type="checkbox"/> Lise	<input type="checkbox"/> Önlisans	<input type="checkbox"/> Lisans	<input type="checkbox"/> Yük.Lis./Doktora
33. Göreve gelme şekliniz?	<input type="checkbox"/> Seçilmiş	<input type="checkbox"/> Atanmış			