

Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme

Arman Zafer YALÇIN*

ÖZ

Katılımcı bütçeleme, yerel yönetimlerin harcama önceliklerini halkın doğrudan katılımı ve tercihleri doğrultusunda şekillendirdiği bir bütçeleme sürecidir. Bu anlamda, katılımcı bütçeleme temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişin en önemli demokratik adımlarından biri olarak kabul edilmektedir. İlk defa 1989'da Brezilya'nın Porto Alegre kentinde uygulanan katılımcı bütçeleme modeli, daha sonraki yıllarda Latin Amerika ülkelerinden başlayarak dünyanın birçok ülkesindeki binlerce kente uygulanmıştır. Katılımcı bütçeleme ile yerel kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetten faydalanan vatandaşlarla yerel yönetimler arasında doğrudan bir ilişki kurulmaktadır. Bu yapısal ilişki, hem yerel yönetimlerin halka hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesi, hem de yerel yönetimler üzerindeki kamuoyu denetiminin sağlanması için elverişli bir ortam olmaktadır. Bu nedenle, hem dünyada hem de ülkemizde katılımcı bütçelemenin yaygınlaşması, demokratik gelişim ve kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması açısından son derece önemlidir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Katılımcı Demokrasi, Katılımcı Bütçeleme

JEL Sınıflandırması: H72, H79, H83.

Participatory Budgeting in Local Governments

ABSTRACT

Participatory budgeting is shaped by local administrations that is a budgeting process in accordance with public priorities and preferences. In this sense, participatory budgeting is considered to one of the most important step in transition from representative democracy to participatory democracy. In 1989 for first time applied in Brazilian city of Porto Alegre participatory budgeting model is that applied in thousands of cities and very successful results have been obtained. A structural relationship is established with citizens who benefit from the local services and local administrations in the provision of local services in participatory budgeting. This structural relationship is creates a favorable environment both to provide public accountability and ensuring public control in local governments. Therefore, the spread of participatory budgeting is extremely important in point of democratic development and ensuring efficiency of resource use.

Key Words: Local Governments, Participatory Democracy, Participatory Budgeting.

JEL Classification: H72, H79, H83

GİRİŞ

Dünya tarihinde geride bıraktığımız son otuz yıl, insanlık tarihinin on bin yıllık geçmişi ile kıyaslandığında çok önemli değişimlerin yaşandığı, uygarlık seviyesinin oldukça ilerlediği ve devlet- birey ilişkilerinin yepyeni bir sürece evrildiği bir dönem olarak nitelendirilebilir. Sosyal bilimler açısından bu değişimin en önemli yönünü hiç şüphesiz ki devlet ve birey arasındaki karşılıklı ilişkiler oluşturmaktadır. Binlerce yıl boyunca dünyanın hangi köşesinde olursa olsun birey, devlet ve devleti temsil eden tek bir kişi ya da grup karşısında son derece güçsüz ve edilgen bir konumda iken, günümüzde dünyanın önemli bir

* Yrd. Doç. Dr., Balıkesir Üniversitesi, Balıkesir MYO, armanzafer@hotmail.com.

(Makale Gönderim Tarihi: 14.08.2015 / Yayına Kabul Tarihi: 30.11.2015)

bölümünde siyasi ve ekonomik bakımdan edilgenlikten çıkmış, demokrasi sayesinde devlet yönetimine farklı şekillerde etkide bulunabilme hakkına kavuşmuştur.

Dünya’da gelişen demokratik standartlar sayesinde bireyler, üyesi oldukları devletlerin siyasi ve ekonomik yönetimlerinde söz sahibi olmaya başlamışlar, devletlerinden kendileri için daha ileri düzeyde hizmet ve ekonomik refah talep eder duruma gelmişlerdir. Özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde devletler, halkın kendisinden kamusal hizmet anlamında ne tür bir beklenti içinde olduğu sorusu üzerinden faaliyetlerini düzenlemeye başlamışlardır.

Günümüz modern yapılanma süreci içinde devletler, gerek halka hizmet edecek kurumlarını oluştururken, gerekse de hukuki, sosyal ve ekonomik anlamda politikalarını oluştururken toplum yararına davranma ilkesini temel olarak almaktadır.

Bilindiği gibi kamu hizmetlerinin sunumu için gerekli kaynağın elde edilmesi ve elde edilen kaynağın farklı kamusal ihtiyaçlara tahsis edilmesi siyasal süreç içinde gerçekleşmektedir. Devlet tarafından oluşturulan politikaların hedeflenen etkinlikte yaşama geçirilmesi ise, kamu bütçesi ile pratiğe dönüştürülmektedir (Ergen, 2012:317). Bu anlamda bütçe, devletin toplumsal yaşamdaki önceliklerini belirleyen en önemli siyasi belgedir. Son yıllarda kamusal karar alma süreçlerine aktif katılım anlayışının vatandaşlarca benimsenmesi, katılımcı bütçe tekniğinin uygulanması konusunda önemli bir itici güç olmuştur.

Demokratik bir ülkede vatandaşın bütçeleme sürecine katılımı, kıt olan kamusal kaynakların daha etkili kullanılması, vatandaşın kamusal ihtiyaçlarının daha gerçekçi belirlenmesi bakımından oldukça önemlidir.

Özellikle yerel yönetimlerde daha yaygın olarak uygulanmaya başlamış olan ve günümüzde pek çok ülkede çok farklı şekillerde kullanılan katılımcı bütçeleme anlayışı, MagnaCarta’dan başlayarak günümüze kadar çok önemli değişimler geçiren bütçeleme ve bütçe hakkının kullanılması açısından önemli bir aşamadır (Özen ve Yontar, 2009:281).

Bu çalışmanın amacı, özellikle yerel yönetimlerde uygulama olanağı bulan katılımcı bütçelemenin kavramsal olarak incelenmesi ve demokratik standartların gelişmesine önemli bir katkı sağlayacağı düşüncesinden hareketle ve Türkiye’de uygulanabilirliği açısından bilimsel bir çerçeve ortaya konmasına katkı sağlamaktır. Bu amaçla çalışmada öncelikle katılımcı bütçelemeye temel oluşturması bakımından katılımcı demokrasi anlayışı özet düzeyde incelenecek, daha sonra katılımcı bütçeleme anlayışı kavramsal açıdan ele alınacak, dünyadaki farklı uygulamalar ve sonuçları üzerinde durulacaktır. Son bölümde ise, katılımcı bütçelemenin Türkiye uygulamalarına değinilerek, özellikle kent konseyleri ve stratejik planlama bağlamında katılımcı bütçelemenin belediyelerde uygulanabilirliği üzerinde durulacaktır.

I. KATILIMCI BÜTÇELEMEYE TEMEL OLUŞTURMASI AÇISINDAN KATILIMCI DEMOKRASİ

Köken olarak demos (halk) ve kratos (yönetim) sözcüklerinin bileşimlerinden oluşan demokrasi, ülkenin tüm vatandaşlarının devletin siyasetini şekillendirmede eşit haklara sahip olduğu bir yönetim biçimidir. Antik çağda Yunanistan'da çoğunluğun yönetim şekli olarak başlayan demokrasi, yönetim biçimlerine uyarlanabilen bir siyasi sistemdir. Ancak, günümüzde demokrasi için kullanılan yönetim biçimi deyişi, demokrasiyi tanımlamaya yetmemektedir. Bu sistemde, tüm vatandaşlar kendilerine uygulanan kuralların ve bunlarla ilgili kararların kendileri tarafından alınması ve yaptırıma bağlanması için hem eşit haklara hem de ödevlere sahiptir (Yıldırım, 1993:19). Bu anlamda günümüzde demokrasi, bir yönetim sisteminden çok, tüm vatandaşların eşit hak ve sorumluluklara sahip olduğuna vurgu yapan bir felsefi anlayışı yansıtmaktadır.

Temsili demokrasilerden farklı olarak, halkın karar verme sürecinde aktif rol oynamasını ifade eden katılımcı demokrasi anlayışı ise, vatandaşın karar verme sürecinde gözlemci olması, katkıda bulunması, bazen de müdahil olması durumudur. Vatandaşların siyasal sürece aktif katılımı sayesinde politikalar oluşturulurken farklı kesimlerin çıkarları arasında uzlaşma sağlanır. Böylelikle, vatandaşlar kendi bireysel çıkarlarının ötesinde ortak çıkar için hareket edebilmektedir. Temsili demokrasiden farklı olarak katılımcı demokrasi, halka seçim günü dışında da söz hakkı veren bir yönetim anlayışını yansıtmaktadır (Kösekahya, 2003:34).

Günümüzde küreselleşmenin de etkisiyle değişen ve gelişen yeni toplumun ihtiyaçlarına temsili demokrasi anlayışının cevap verememesi ve karmaşıklaşan siyasal yapı nedeniyle, temsili demokrasiden katılımcı ve karşılıklı etkileşime dayalı yeni bir demokratik devlet modeline geçişin yolu açılmıştır (Tekeli, 2004:2). Katılımcı demokrasi anlayışı, kavramsal düzeyde demokrasi için oldukça ideal bir durumu ifade etmekle birlikte, pratikte uygulamanın kolay olmadığı ifade edilebilir. Vatandaşların eğitim düzeylerinin düşük olması, nitelikli bir katılımın gerçekleşmesini engelleyen en önemli sorunlardan birini oluşturmaktadır. Çünkü, eğitim düzeyinin düşük olduğu bir siyasal karar alma sürecinde, alınan kararın ne kadar nitelikli veya sağlıklı olduğu sorgulanmaya neden olmaktadır. Yine, vatandaşların refah düzeyleri arasındaki farklılıklar, kamusal kaynağın nereye kullanılacağı konusunda ve alınacak kararın ne kadar doğru olacağı noktasında şüpheler oluşturmaktadır (Şahin, 2013:189-190).

Katılımcı demokrasinin potansiyel olumsuzluklarına karşılık, böylesi bir demokratik anlayışın bir toplumda yerleşmesi ve yaygınlaşması, vatandaşların kendi kentleri ve mahalleleri ile ilgili kararların alınmasında ve ödedikleri vergilerin nerelere harcanacağı konusunda karar verme inisiyatifine sahip olmaları nedeniyle genel anlamda toplumların refahını artırma noktasında önemli bir role sahip olduğu açıktır. Dünyanın birçok ülkesinde kamu sektörünün daha etkin işleyebilmesi için devletin düzenleme ve denetleme faaliyetlerinde katılımcı bir anlayışı benimsemesi, hizmet sunduğu alanlarda rekabetçi piyasa yapısından

yararlanması ve önceliklerin belirlenmesinde toplumun taleplerine daha fazla kulak veren katılımcı mekanizmalar oluşturması gerekmektedir (Ergen, 2012:319)

II. KATILIMCI BÜTÇELEME KAVRAMI

Bütçe, genel anlamda devletin belli bir süre için gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, devletin üstlendiği görevlerin somutlaşmış ve parasallaşmış hali, kamu gelirlerinin kaynaklarını, kamu giderlerinin sarf yerlerini gösteren bir belge ve ayrıca devletin iktisadi ve sosyal amaçlarını belirleyen bir düzenleme ve hükümetlerin temel siyasi programı olarak kabul edilmektedir (Meriç, 2013:156).

1215'te Magna Carta ile başlayan bütçe hakkına uygun kamu bütçeleme süreci, bireyin, toplumun, siyasetin ve ekonominin geçirdiği evrime paralel olarak ciddi bir değişim yaşamıştır. Batı toplumlarında 17.yüzyıla kadar bütçe, devletin sadece ne kadar gelir elde edeceğini gösterir bir belge niteliğindedir, 17.yüzyıldan itibaren gelirin yanında devletin hangi toplumsal ihtiyaçlara ne kadar harcama yapacağını gösterir hale gelmiş ve bütçenin geleneksel olarak bir yönetim aracı olduğu kabul edilmiştir.

1950'li yıllardan itibaren bütçe, artık geleneksel bir yönetim aracı olmaktan çıkarak devletin yaptığı kamu harcamalarından toplumun ne kadar fayda elde ettiğine odaklanmıştır. Kamusal hizmetlerin sadece yerine getirilmesi değil, plan ve programlara dayalı olmasının yanı sıra fayda ve maliyetleri de ön plana çıkmıştır. Bu dönemde ortaya çıkan bütçe sistemleri arasında Program Bütçe Sistemi, Planlama-Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS), Performans Bütçe Sistemi ve Stratejik Plana Dayalı Bütçe Sistemi yer almaktadır (Meriç, 2013:156).

1990'lı yıllardan itibaren ise dünyadaki küreselleşme sürecine paralel olarak kamu bütçesi alanında daha sosyal değişimler yaşanmaya başlamıştır. Bu yeni dönemde, devletlerin o zamana kadar mali nitelikte alınan kararların halkın temel kamusal ihtiyaçlarını yeterince karşılamadığına yönelik eleştiriler giderek artmış, bu eleştirilerin sonucunda sivil toplum kuruluşları ve belediyeler aracılığıyla organize edilen sosyal bütçe düzenlemeleri yapılmaya başlanmıştır.

Söz konusu sosyal bütçe düzenlemeleri içinde katılımcı bütçeleme anlayışı oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Katılımcı bütçeleme, çoğunlukla yerel yönetimlerin harcama önceliklerinin halkın katılımı ve tercihleri doğrultusunda belirlendiği ve bütçelendirildiği bir süreci tarif etmektedir.

Katılımcı bütçeleme kavramının iki boyutu bulunmaktadır. İlki, katılımcı demokrasi boyutu, ki bu kavrama makalede katılımcı bütçelemeye temel oluşturması bakımından kısa ve genel özellikleri itibarıyla değinilmiştir. İkinci boyutu ise, katılımcı bütçelemenin teknik veya uygulamaya dönük boyutudur.

Katılımcı demokrasi penceresinden katılımcı bütçeleme kavramına bakıldığında, katılımcı bütçeleme bir ülkedeki sıradan insanların kamu bütçesinin dağılımı hakkındaki kararlara katılabildiği bir süreçtir. Bu anlamda katılımcı bütçeleme, 1980'lerin sonlarında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde ilk defa uygulanan ve o günlerden bugüne müzakereci demokrasinin en iyi örneklerinden biri haline gelmiş demokratik bir yeniliktir (Fung ve Wright, 2003:17). Bir başka

bakış açısıyla katılımcı bütçeleme, seçilmemiş insanların kamusal finansman sürecine katılımına izin veren bir modeldir ve beş temel unsuru içermektedir (Sintomer, 2012:2):

- i) Bütçe sürecinin geniş bir katılımı ile tartışılması,
- ii) Kent bütçesinden belli miktarda kaynak tahsisi,
- iii) Sağlıklı bir izleme ve değerlendirme için uzun yıllar boyunca devam etmesi,
- iv) Katılımcı bütçelemenin görüşülmesinde kurumsallaşmış forumlar,
- v) Mümkün olan en üst düzeyde şeffaflık.

Bu bütçeleme uygulamasında vatandaşlar doğrudan karar verme sürecinde yer aldıkları için yıl boyunca birçok forum gerçekleştirilmekte ve böylece vatandaşlar kamu kaynaklarının ne şekilde kullanıldığını izleme, sosyal politikalar arasında tercihte bulunma ve kamusal kaynakları önceliklerine göre dağıtma fırsatı bulabilmektedir. Bu uygulama sayesinde, gelir düzeyi düşük ve politik açıdan dezavantajlı kesimlerin de karar alma süreçlerine katılma fırsatı oluşmaktadır. Öte yandan, bu tür bir anlayış ile mümkün olduğunca açık ve toplumsallaşmış bir bütçeleme sürecinin oluşturularak geçmişten bu yana süregelen yolsuzlukların ve benzeri sorunların ortadan kaldırılması mümkün olabilmektedir (Wampler, 2000; akt. Özen ve Yontar, 2009: 284).

Günümüzde bütçeleme sürecinde çoğulculuğu sağlamak, bütçelerin meşruluğu ve etkinliği açısından gerekli olsa da, pratikte bunu sağlayabilmek kolay olmamaktadır. Bu nedenle, bütçelerin meşruluğunu ve etkinliğini sağlamak açısından nasıl bir katılım sorusunu tartışmak ve bütçeleme sürecini gerçekten katılımcı yapan unsurları tespit etmek gerekir. Bu tespit için bütçeleme sürecinde katılımcılığı oluşturacak geniş ve anlamlı bir katılım düzeyinin ne olduğunu, nasıl olması gerektiğini tartışmak gerekmektedir (Şahin, 2013: 191-192).

Arzulanan çoğulculuğu ve katılımcılığı gerçekleştirebilecek geniş ve anlamlı katılımın ne olduğu ve nasıl olması gerektiği iki temel noktada açıklanabilir (Moynihan, 2008:61):

- i) Katılım düzeyi
- ii) Katılım alanı (katılımın niceliğini ifade eder)

Aşağıdaki Tablo 1’de uygulamada katılımcı bütçe sürecine vatandaş katılımına ilişkin sınıflandırma yer almaktadır.

Tablo 1. Bütçeleme Sürecinde Vatandaş Katılımının Sınıflandırılması

		KATILIM ARALIĞI (ALANI)	
KATILIM DÜZEYİ (SEVİYESİ)	GENİŞ KATILIM	DAR KATILIM	
TAM KATILIM	<u>Tam Karar:</u> Kamu görevlilerince kararlar alınır, fakat vatandaşların kararlar üzerinde güçlü etkisi bulunur.	<u>Tam Karar:</u> Kamu görevlileri ve seçilmiş çıkar gruplarınca kararlar alınır.	
	<u>Katılım:</u> Geniş ve farklı vatandaş grupları devletle anlamlı ve sonuç odaklı görüşmeler yapmaktadır.	<u>Katılım:</u> Çıkar gruplarının kararlar üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır, ancak çoğu vatandaş katılım fırsatından yoksundur.	
KISMİ KATILIM	<u>Kısmi Karar:</u> Kamu görevlilerince kararlar alınır, vatandaşların kararlar üzerinde sınırlı etkisi bulunmaktadır.	<u>Kısmi Karar:</u> Hükümet elitlerince kararlar alınır, çıkar gruplarının kararlar üzerinde sınırlı etkisi bulunmaktadır.	
	<u>Katılım:</u> Geniş ve farklı vatandaş grupları devletle sınırlı fakat anlamlı görüşmeler yapmaktadır.	<u>Katılım:</u> Çıkar gruplarının kararlar üzerinde sınırlı etkisi bulunmaktadır, ancak çoğu vatandaş katılım fırsatından yoksundur.	
SEMBOLİK KATILIM	<u>Sembolik Kararlar:</u> Kararlar sadece kamu görevlilerince alınmaktadır.	<u>Sembolik Karar:</u> Kamu görevlilerince şeffaf olmayan bir şekilde kararlar alınır.	
	<u>Katılım:</u> Katılım semboliktir, fakat Geniş ve farklı grupları kapsamaktadır.	<u>Katılım:</u> Katılım semboliktir, Sadece çok az sayıda vatandaş kapsamaktadır.	

Kaynak: (Moynihan, 2007:64).

Katılımcı bütçeleme ilk hedefi, bütün vatandaşların karar alma sürecine doğrudan katılımıdır. Bu nedenle, bütçeleme sürecine vatandaş katılımına ilişkin sınıflandırmanın birinci unsurunu vatandaş katılım aralığı (doğrudan katılımın kapsamı) oluşturmaktadır (Moynihan, 2008:61). Bu noktada ne kadar vatandaşın ve örgütün bütçeleme sürecine katılarak öncelik tercihini beyan ettiğini ifade eden “katılım alanı” son derece önemlidir (TEPAV, 2007:3). Burada temel kriter, katılımcı süreçlerin çok sayıda vatandaşın katılımına müsait yapıda olması ve katılımcıların toplumun geniş bir kesimini temsil eder nitelikte olmasıdır (Ebdon ve Franklin, 2004:35-36). Sadece birkaç vatandaşın veya belli bir sosyo-ekonomik grubun karar alma sürecine katıldığı ve etkilediği bir bütçeleme süreci dar katılım düzeyine işaret etmektedir. Farklı sosyo-ekonomik grupları temsil eden çok sayıda vatandaşın katıldığı bir bütçeleme sürecinde ise, geniş katılım düzeyinden bahsedilebilir. Arzulanan katılım ise, toplumdaki tüm farklılıkları yansıtacak şekilde çok sayıda vatandaşın veya onların temsilcilerinin katıldığı geniş bir katılım düzeyidir (Moynihan, 2007:61).

Katılımcı bütçelemenin ikinci temel hedefi, devletin vatandaşlarıyla gerçekten görüşmeler yapması, onları dinlemesi ve ciddiye alması, kamusal kararlar üzerinde vatandaş görüşlerinin etkilerinin olmasıdır. Bu nedenle, katılımcı bütçelemeye ilişkin sınıflandırmanın ikinci unsurunu “katılımın niteliği” oluşturmaktadır (Moynihan, 2007:61). Bütçeleme sürecinde tercihlerin nasıl gerekçelendirildiği, tercihlerin bilgiye dayalı olup olmadığı, katılım sürecindeki farklılıkların ve tercihlerin nasıl ortaya konduğu ve bunların arasında nasıl bir uzlaşma sağlandığı ve bunun bütçe kararlarına nasıl eklemlendiği son derece önemlidir (Şahin, 2013:194).

III. KATILIMCI BÜTÇELEMENİN GELİŞİMİ

Katılımcı bütçeleme, demokratik bir yenilik olarak ilk defa 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kenti belediyesi tarafından uygulanmış, ardından Brezilya'nın birçok kentine yayılmış, 2000'li yıllardan itibaren de dünyaya yayılmaya başlamıştır (Goldfrank, 2012:1). 2010 yılında Avrupa'da katılımcı bütçelemeyi uygulayan kent sayısı 300'e ulaşmıştır. Yine 2010 yılında, dünya genelinde bu bütçeleme yöntemini uygulayan kent sayısı 1400'ü aşmıştır (Sintomer vd., 2012:3).

Porto Alegre'deki katılımcı bütçe uygulaması ilk olarak 1989 yılında Belediye Başkanı Olivio Dutra yönetiminde başlatılmış, 1990 yılındaki kent bütçesinde ise fiili olarak uygulamaya geçilmiştir. Bu süreçte kentte katılımcı bütçenin uygulanmasıyla birlikte halk katılımı, halk planlaması ve halk denetimi, yerel yönetim bütçesi üzerinde uygulanmaya başlamıştır (Bayramoğlu, 2015:134).

Aslında, Brezilya'da katılımcı bütçe tartışmalarının 1970'li yılların sonu ile 1980'li yılların ilk yarısında Brezilya Demokratik Halk Partisi (PMDB) tarafından yerel yönetimlerde uygulanabilmesiyle ilgili önerilerle başladığı bilinmektedir (Goldfrank, 2006:5). Breziya Demokratik Halk Partisi'nin 1970 ve 1980'li yıllardaki katılımcı bütçe önerilerine karşın, 1988 yılında Brezilya İşçi Partisinin iktidara gelişinden sonra ilk çalışmalar başlamıştır. 1988 yılında Brezilya İşçi Partisi'nin iktidara gelişi ve demokratik katılımı benimsemesi ile bu yöndeki çalışmalar hız kazanmıştır. Brezilya İşçi Partisi'nin siyasi yelpazenin solunda yer alması ve katılımcı bütçelemenin ideolojik açıdan sosyalizmin değer yargılarıyla bağdaşıyor olmasına bağlanabilirse de, özellikle Dünya Bankası gibi uluslararası kalkınma kuruluşları bu tip bir ideolojik bakış açısını reddederek katılımcı bütçelemeyi kalkınmanın bir aracı olarak görme ve gösterme eğilimine girmiştir. Abers, Baiocchi ve Avritzer gibi yazarlar, Brezilya'nın katılımcı demokrasi ve katılımcı bütçeleme anlayışına adaptasyonundaki bu istekliliği, başta sivil toplum kuruluşlarındaki çabalarına, daha sonra da açık ve şeffaf bir bütçeleme sürecine istek duyan Brezilya halkının politika yapma sürecine katılım konusundaki kararlılığına bağlamaktadır (Wampler, 2006:3-4, akt. Ergen, 2012:325).

Porto Alegre'de başlayan katılımcı bütçeleme uygulaması, 1990 ile 2004 yılları arasında Brezilya'da Sao Paulo, Recife, Belo Horizonte, Rio Claro, Blumenau, Santo Andre ve İpatinga gibi 250 belediyede hayata geçirilmiştir (Gret ve Sintomer, 2004:32). Brezilya'da büyük kentlerdeki katılımcı bütçe

uygulamalarının yaygınlaşması oldukça göze çarpıcı niteliktedir. 1989-1992 yılları arasında Brezilya'da 100.000'den büyük kentlerin %4.3'ü katılımcı bütçelemeyi uygularken, 2005-2008 yılları arasında bu oran %41'e yükselmiştir. Yine 2005-2008 yılları arasında katılımcı bütçelemeyi uygulayan kentlerin toplam nüfusu 44 milyona yükselmiştir (Wampler, 2009: 8).

Brezilya dışındaki Latin Amerika'da 2010 yılına kadar toplamda 920 kent belediyesi kısmen ya da tamamen bütçelemede katılımcılık ilkelerini kullanmıştır. Peru'da yapılan anayasal değişiklik sonucunda katılımcı bütçelemeyi, bütün yerel yönetim düzeylerinde uygulama zorunluluğu getirilmiştir (McNulty, 2011:25). 1990'lı yılların başında Latin Amerika'da başlayan katılımcı bütçeleme fikri, 2000'li yıllardan itibaren hızlı bir şekilde dünyanın diğer kıtalarına yayılmaya başlamıştır. Önce Avrupa, daha sonra Asya ve Afrika kıtalarındaki birçok kent belediyesi katılımcı bütçeleme fikrini benimseyerek kendi içlerinde ciddi bir değişim başlatmışlardır (Sintomer vd., 2012:8).

IV. YEREL YÖNETİMLERDE KATILIMCI BÜTÇELEME UYGULAMALARI VE DÜNYADAN ÖRNEKLER

Katılımcı bütçeleme, çoğunlukla yerel yönetimlerin harcama önceliklerinin halkın katılımı ve öncelikleri doğrultusunda belirlendiği ve bütçelendirildiği bir süreci tarif etmektedir. 1989'da porto Alegre'de temelleri atılan bu süreç, bugün farklı biçimlerde Amerika kıtasından Avrupa'ya, oradan da Asya ve Afrika'ya uzanan binlerce şehirde farklı şekillerde uygulanan bir yerel demokrasi modelidir (TEPAV, 2007:2).

Katılımcı bütçeleme modelinde vatandaşlar, gelecek yılın belediye bütçesini oluşturmaya ve bir önceki yılın gerçekleşmiş sonuçlarını tartışmaya karar verici düzeyde katılmaktadırlar. Bu süreçte, uygulanacak proje ve hizmetler belirlenerek bu proje ve hizmetlerin gerçekleşmesi için gerekli finansal çerçeve çizilmekte ve ayrıntılarıyla tartışılmaktadır. Vatandaşların ikamet ettikleri bölgelerdeki yerel yönetim birimlerinin, çoğunlukla belediyelerin, halka karşı açık, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu içinde hareket etmeleri, katılımcı bütçeleme sürecinin başarısı için son derece önemli bir faktördür. Alışlagelmiş edilgen vatandaş profilinden katılımcılık ögesiyle beslenmiş aktif yurttaşlığa geçiş süreci, vatandaşların yaşadığı kenti daha çok sahiplenmelerine ve kamu kaynaklarının daha etkili kullanılmasına yol açacaktır (Ergen, 2012:326).

Katılımcı bütçeleme, teoride hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde uygulanabilir olsa da, pratikte en iyi sonucu vermesi muhtemel olanı yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler içerisinde ise dünyada belediye pratikleri, katılımcı bütçelemenin en uygun uygulama alanı olarak görülmektedir. Zira, belediyeler halka en yakın hizmet birimleridir ve halkın katılımının hem kolay, hem de etkili olabileceği yönetim birimleridir.

A. Katılımcı Bütçelemenin Yerel Yönetimlerdeki Başarısının Bağlı Olduğu Değişkenler

Katılımcı bütçelemenin yerel yönetimlerde istenen olumlu sonuçları doğurabilmesi esasen üç temel değişkene bağlıdır. Bunlar: Finansal Otonomi, Politik Kültür ve Yerel Yönetimlerin Yapısıdır (Cabannes, 2004:14).

(1) Finansal Otonomi

Yerel yönetimin katılımcı bütçeyi uygulayabilmesi için belli bir ölçüde finansal otonomiye sahip olması gerekir. Bu noktada, finansal otonomi iki yönlü olmak zorundadır. Birincisi, yerel yönetim biriminin katılımcı bütçelemeye belirtilen faaliyeti gerçekleştirebilmesi için belli ölçüde harcama özerkliğine sahip olmalıdır. İkincisi ise, belli ölçüde gelir elde edebilme özerkliğidir (Cabannes, 2004:14).

(2) Politik Kültür

Katılımcı bütçelemenin yerel yönetimlerde uygulanabilmesi, o ülkedeki bazı politik özelliklere bağlıdır. Öncelikle, hem vatandaşların hem de belediye bürokratlarının bütçeleme sürecine vatandaşların katılımı konusunda hazır ve istekli olmaları gerekmektedir. Yani, yerel siyasi aktörlerin bütçeleme sürecine katılacak bireyleri birer tehdit unsuru veya potansiyel rakip olarak görmemeleri, bu süreci bir yerel yönetim süreci olarak görmeleri gerekmektedir (Cabannes, 2004:14). Bu noktada, yerel yönetici ve siyasetçilerin bu sürece katkıları hayati öneme sahiptir.

(3) Yerel Yönetimin Özellikleri

Katılımcı bütçeleme sürecinin yerel yönetim düzeyinde başarılı sonuç verebilmesi için hem yerel yönetimin hem de kentin belli başlı üç özelliğinin gözden uzak tutulmaması gerekir. Bunlar, kentin nüfusu, kentin demografik özellikleri ve yerel yönetimin finansal imkânlarının düzeyidir (Krenjova ve Raudla, 2013:29).

Eğer kentin nüfusu kalabalık ise, katılımcı bütçeleme sürecine doğrudan katılım yerine delege seçimleri yoluyla katılım sağlanabilir. Büyük kentler için diğer bir katılım yöntemi ise, konu bazında temsilci seçim yöntemidir. Bu yöntemde, yerel hizmet türleri belirlenerek her hizmet türü için ayrı bir delegasyon seçimi yapılmaktadır. Küçük kentlerde ise, bütçeleme sürecine katılım daha doğrudan bir yapıya sahiptir. Küçük kent ya da kasabalarda doğrudan seçim ve açık toplantılar yoluyla halkın tümünün sürece katılımı sağlanabilmektedir (Cabannes, 2004:34).

Kentin demografik yapısı, yerel yönetimlerin katılımcı bütçeleme sürecini etkileyen diğer bir unsurdur. Kentin nüfusunun farklı din, dil, mezhep gibi çeşitliliklere sahip olması, her farklı özellikten insan kümesinin yerel yönetim bütçesinden farklı taleplerde bulunmasına yol açacaktır. Bu durum, bütçeleme sürecinde etkin bir diyalog ve uzlaşma sürecini gerektirmektedir (Ebdon ve Franklin, 2004:41).

Yerel yönetimin sahip olduğu finansal imkan düzeyi, katılımcı bütçeleme sürecini etkileyen yerel yönetim özelliklerinden üçüncüsüdür. Yerel yönetimin kişi başına harcama düzeyinin yüksek olması, kentte farklı katılımcı bütçeleme modellerinin uygulanmasını kolaylaştıracaktır. Katılımcı bütçelemeyi uygulayan kentlerden elde edilen verilere göre, toplam yatırım bütçelerinin %1 ile % 10'u katılımcı bütçeye tahsis edilmektedir (Cabannes, 2007:34). Dahası, yerel yönetimlerin sahip oldukları harcama düzeyi, kentin gelecek için büyük çaplı projeleri hakkındaki görüşmeleri etkileyebilecek önemli bir özelliktir. Harcama

düzeyi düşük belediyeler ise, bütçe tartışmalarında genel politik öncelikleri, yeni harcama ve proje taleplerine göre daha fazla tercih etmektedirler (Wampler, 2007:11). Bu anlamda, katılımcı bütçeleden beklenen başarının elde edilmesinde daha önceki kent pratiklerinin de oldukça önemli olduğu söylenebilir.

B. Dünyadan Katılımcı Bütçeleme Örnekleri

Katılımcı bütçeleme, daha önce de belirtildiği gibi, ilk defa 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde uygulanmış bir bütçeleme tekniğidir. Porto Alegre'den sonra gerek Brezilya'nın diğer birçok kentinde gerekse de dünyanın birçok kentinde bu bütçeleme tekniği uygulanmıştır. Bu uygulamalar içinde Porto Alegre modeli, ilk uygulama olması nedeniyle dünyanın birçok kentindeki uygulamalar açısından örnek bir model olmuştur. Porto Alegre Katılımcı Bütçeleme modeli dışında farklı katılımcı bütçeleme modelleri dünyanın farklı kentlerinde uygulanmıştır. Bu çalışmada, birbirinden farklılık arz eden katılımcı bütçeleme modellerinin üzerinde durulacaktır.

(1) Porto Alegre Katılımcı Bütçeleme Modeli

Porto Alegre'de uygulanan katılımcı bütçe modeli, belediye bütçesinin belli bir kısmının halk tarafından belirlenecek önceliklere göre ayrılması düşüncesine dayanır. Porto Alegre'yi başarılı kılan ve diğer benzer uygulamalardan ayırt eden husus, bu modelde halkın kendi sorunlarını tartışacağı mekanizmaları kurmayı başarması ve bu mekanizmalardan geçerek halkın belediye yönetimine katılmasını sağlayan demokratik katılım mekanizmasını sürekli işler hale getirmesidir (Bayramoğlu, 2015:137).

Porto Alegre'deki katılımcı bütçeleme modeli, eş zamanlı paralel bir mekanizma ile işlemektedir. Bir yanda, bölgesel düzeyde yapılandırılmış ve hemşehrilerin mahalle temelli katılımlarıyla örülen sistem, diğer yanda bununla eş zamanlı olarak ve tematik bir mantıkla oluşturulan halk meclisleri bulunmaktadır (Gret ve Sintomer, 2004:37).

Porto Alegre modelinin ilk düzeyi, mikro yerel düzeydir. İkincisi düzeyi ise, mahalleleri oluşturan bölgelerdir. Kent sakinleri tarafından mikro yerel düzeyde (mahalleler) dile getirilen somut öneriler, bölgesel düzeyde öncelikleri belirlemek üzere sıralanıp sınıflandırılır. Üçüncü düzeyde, belediye yatırımlarını bölüştürmek için şehrin farklı bölgelerinin önceliklerini bir araya getiren "Katılımcı Bütçe Konseyi" yer alır. Eş zamanlı çalışan tematik halk meclisleri ise dinamik bir yapıdır ve belli konularda çözüm üretmeye odaklıdır (Gret ve Sintomer, 2004:49).

Mikro yerel düzeyde mahalle, sokak ve apartman ölçeğinde örgütlenmiş küçük gruplar, kendi önemli meselelerini kamusal alanda tartışırlar. Bölgesel düzeyde sosyal, demografik ve siyasal ölçütler temelinde 16 alt düzeye bölünür. Bunlar, genellikle en küçüğü 23 bin, en büyüğü ise 271 bin nüfusa sahip bölgelerdir. Bu bölgelerde, her bir mahallenin sorunlarını kıyaslamak, karşılaştırmalı değerlendirme yapmak ve öncelikleri belirlemek gerekir. 16 bölge forumu için belediye sözcülüğü yapacak delegelerin sayısı belirlenir ve katılımcı bütçe konseyinin üyeleri atanır. Katılımcı Bütçe Konseyi, piramidin en üstünde yer alır. 16 alt bölgenin ve 16 tematik meclisin her biri iki daimi konsey üyesi ve

iki vekil seçer. Porto Alegre Mahalle Dernekleri Birliği ve Porto Alegre Çalışanlar Sendikası birer adet daimi meclis üyesi tayin eder. Belediye yönetimi ise ikisi daimi olmak üzere dört adet meclis üyesi verir. Belediye yönetimini temsil edenlerin tartışmalara katılma hakkı olmakla birlikte oy kullanma hakları yoktur (Gret ve Sintomer, 2004:53).

Uygulamada süregelen sorunlara karşın, Porto Alegre’de katılımcı bütçeleme süreci olumlu sonuçlar ortaya koymuştur. Örneğin 2002 yılında mahalle düzeyinde yapılan toplantılara 17.200 kişi katılmıştır. Katılımcılar daha çok düşük gelir grubundan olanlar ile kadınlar ve gençlerden oluşmaktadır. Katılımcı bütçelemenin en önemli olumlu çıktılarından biri de, çalışanların sivil toplum içinde daha güçlü bir örgütlenme ve temsil hakkına kavuşmaları olmuştur (Worldbank, 2008:23).

Porto Alegre katılımcı bütçeleme süreci, daha iyi bir kamu yönetimi ve kamu harcamalarında şeffaflığa yol açmıştır. Yolsuzluk yapmak, daha zor hale gelmiştir. Katılımcı Bütçe Konseyi sayesinde, belediye görevlileri ile vatandaşlar arasında daha yoğun bir diyalog olmuş, bu durum Porto Alegre Belediyesi’nin sunduğu yerel hizmetlerin kalite düzeyinin artmasına ve aynı zamanda vatandaşların yerel hizmetlerden elde ettiği memnuniyet düzeyinin de artmasına yol açmıştır. Bu olumlu sonuçların yanında, kentte uzun vadeli yatırımların azalarak yatırımların daha çok kısa vadeli fayda sağlayan yerel hizmetlere yönelmesi gibi olumsuz bazı sonuçlar da ortaya çıkmıştır (Worldbank, 2008:42).

Bütün olumlu ve olumsuz sonuçlarıyla birlikte Porto Alegre Katılımcı Bütçeleme Modeli, katılımcı bütçeleme alanında ilk ve en göze çarpıcı deneyimdir. Bu uygulama, küreselleşme sürecinin en hızlı olduğu 1990’lar ve 2000’li yılların başında Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı gibi uluslararası kuruluşların ciddi desteğini almıştır (Sintomer vd., 2004:6).

(2) Washington D.C. Bütçe İçin Vatandaş Zirvesi

ABD’nin başkenti Washington D.C.’de 1999 yılında başlatılan bu uygulamanın amacı, kent bütçesi ve stratejik plan yoluyla vatandaşın demokratik katılımının sağlanmasıdır. Vatandaş zirvesi aynı zamanda, teknolojiyi bütçe ve stratejik planlama faaliyetlerine katılım için etkin bir araç olarak kullanmayı amaçlamaktadır (Moynihan, 2007:68).

1999 yılında kentin belediye başkanı Anthony Williams, kente ilişkin stratejik planlama ve bütçe sürecine halkın aktif katılımını sağlamak için bir dizi toplantılar düzenledi. Özellikle bölge stratejik toplantılarına katılımı organize etmek için Semt Eylem Büroları (The Office of Neighborhood Action) oluşturuldu. Toplantılarda, stratejik planın oluşturulması için dört sayfalık amaç ve hedefleri sistematize eden doküman hazırlandı. Bu doküman, vatandaşları stratejik plana ilişkin temel konularda bilgilendirmeyi hedeflemiştir. Yedi saatten fazla süren toplantılarda kent ve semt düzeyinde gelecek vizyonları, kentin temel öncelikleri ile her bir semtin aksiyon planlarının oluşturulması üzerinde tartışmalar yapılmıştır. Toplantılara yaklaşık 30.000 kişi katılmış ve on adet tematik çalışma grubu oluşturulmuştur. Toplantılarda ilk adımda, daha çok mikro ölçekteki Stratejik Semt Eylem Planları (Stratejik Neighborhood Action Plans)

oluşturulmuş ve yine bu planlamalarda mikro ölçekte kaynak sağlama ve muhtemel faaliyetler üzerinde de durulmuştur. Stratejik Semt Eylem Planlarındaki amaçların etkin yürütülebilmesi için belediye bürokratlarına performans standartları getirilmiştir. Stratejik planda öngörülen 10 tematik çalışma grubunun her biri için performans hedefleri belirlenmiş. Ayrıca, başarı veya başarısızlığın ölçümü için birer sayfalık kriterler oluşturulmuştur. Birinci tur toplantıların ardından ikinci tur toplantılara geçilmiş ve bu tur toplantılarda stratejik plan revizyonları yapılmıştır. İkinci tur görüşmelere katılım birinci tura katılımın % 60'ı olmuştur. Sunulan yeni teklif ve yorumların ardından stratejik plan kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur (Moynihan, 2007. 69-70).

(3) Hindistan'da Bütçe Kolaylaştırma ve Kamu Harcamalarını İzleme Programı

Hindistan'ın batı eyaletlerinden Gujarat'ta 1996 yılında başlayan bir bütçe programı, katılımcı bütçelemenin farklı bir modelini temsil etmektedir. 80.000'den fazla üyeye sahip bir sivil toplum örgütü olan Sosyal ve İnsani Eylem için Kalkınma Girişimi (Development Initiative for Social and Human Action-DISHA), bütçe ödeneklerinin uygulanmasını izleyecek nispeten basit ama oldukça etkili bir katılımcı bütçeleme süreci başlattı. Eyalet bütçesindeki ödenekler oldukça teknik ve detaylı hazırlandığı için kamu kaynaklarının nereye harcandığı ve ne sonuç alındığı konusunda bir fikir vermekten uzaktı. DISHA, ortaya koyduğu modelle eyalet ve belediye bütçesinin yönetiminde şeffaflığı sağlayacak, bütçe izlemeyi kolaylaştıracak ve mümkün olduğunca az çalışanla gerçekleştirilecek bir fırsat sundu (Moynihan, 2007:73).

Hindistan hükümeti, 1980'lerden itibaren kabile yaşamının egemen olduğu geri kalmış kırsal bölgelere yönelik bir planı yürürlüğe koymuştu. Zira, kırsal bölgelere yönelik kamu harcamaları artarken, bu bölgelerdeki refah düzeyi giderek kötüleşiyordu. Bu noktada DISHA, yerel düzeyde kamu harcamalarının artmasına karşılık kalkınma düzeyinin gerilemesinin nedenlerini anlamak için kamu kaynaklarının nasıl ve nerede kullanıldığını anlamaya yönelik bir çalışma başlattı. Köyler bazında yapılan çalışmalarda, yolsuzluk ve rüşvet gibi olumsuzlukların oldukça yaygın olduğu ve köylülerin politik güç bakımından zayıf olmaları nedeniyle bütçe ödeneklerinin önemli bir bölümünün amaç dışı kullanıldığı tespit edildi. DISHA, köylüler için kırsal alanlarda politik farkındalığın artırılmasına yönelik olarak köy idarelerine bütçe ile ilgili bilgi sunmayı hedefledi. Bu amaçla DISHA, köylüler için lobi faaliyetlerini destekleyecek bir takım eylemlerde bulundu. 2000 yılında 140 farklı köyden seçilen 300 delege, köy bütçelerinin tartışıldığı bir çalışmaya katıldı. Köy temsilcileri, bütçeyi okuma ve analiz etmeyi öğrendiler. Ayrıca, kendi köyleri için yatırım ve diğer temel hizmetler konusunda müzakere etme, lobicilik faaliyetlerini planlama ve gerektiğinde eylem yapma gibi alternatifler için donanım kazandılar (Moynihan, 2007:74).

DISHA, kırsal kesime yönelik bütçe eğitimlerinin yanı sıra, yine kırsal kesim bütçelerinin analizini yaparak, elde ettiği verileri hem vatandaşlarla hem de yerel yönetim yetkilileriyle paylaşmak suretiyle bütçenin kırsal kesim insanı için

daha etkili kullanımını sağlayacak bir bütçe tartışmaları sürecini de başlatmıştır. Bütçe uygulamaları sonucunda kırsal kesimin ne kadar hizmet aldığı, ne kadar harcama yapıldığı, önceki ödeneklerle şimdiki ödeneklerin karşılaştırılması, temel hizmetlerin ne kadar etkili verildiği gibi sorular, eyalet hükümeti ile sivil toplum arasında bir diyalog sürecinin başlamasında önemli bir etken olmuştur (Worldbank, 2001:23).

DISHA'nın başlattığı süreç, kırsal kesime yönelik bütçe tartışmalarının kalitesini arttırmış, tartışmaları araştırma bulgularına dayandırmıştır. Bu süreç sonunda, kırsal bölgelere yönelik bütçe ödeneklerinin önceliklere göre dağıtılmasına, bütçenin daha şeffaflaşmasına, basit fakat etkili bir iletişimle bütçe ödeneklerinin önceliklere göre yeniden dağıtılabileceğine iyi bir örnektir (Moynihan, 2007:75).

(4) Polonya'nın Sopot Kentinde Katılımcı Bütçeleme Uygulaması

Polonya'nın Sopot kentinde 2011 yılında uygulanan katılımcı bütçeleme süreci, modelin özgünlüğü ve 130.000 nüfuslu kentte ulaşılan başarı nedeniyle son derece önemlidir.

Sopot'ta uygulanan katılımcı bütçe sürecinin aşamalarını şu şekilde özetleyebiliriz (Milewska ve Jozwik, 2014:130-131):

- 2011 yılının mayıs ayından kasım ayına kadar Sopot kenti sakinleri kentlerinin geleceği için proje tekliflerini sundular.
- Sopot kenti sakinlerini sürece daha iyi motive edebilmek için belediye web sitesinden, yerel gazetelerden, radyolardan ve belediye gazetesinden duyurular yapıldı.
- Katılımcı bütçe sürecinin nasıl yürütüleceğini açıklayan 18.000 broşür halka dağıtıldı.
- Broşürlere ek olarak reklam panolarında süreci tanıtan reklamlara yer verildi.
- Kent sakinlerinin proje tekliflerinde finansal ya da fiziki hiçbir sınırlama getirilmedi.
- Proje tekliflerinin içeriğinde ise altyapı ve yenilikçilikle ilgili olması şartı getirildi.
- Gelen 500 tekliften 200 tanesi incelenmeye değer bulundu, kentin dört seçim bölgesinden oluşturulan ve tamamıyla sivil toplum kuruluşlarından seçilen dokuz kişilik seçici kurul, 22 proje teklifini uygulamaya değer bulmuştur.
- Söz konusu 22 proje teklifi, daha sonra iki kategoriye ayrılmış, projelerden 17 tanesi vatandaşın günlük yaşamını ilgilendiren ve yaşamı kolaylaştırıcı yenilikçi proje teklifleri iken, 5 tanesi şehrin bütününe ilgilendiren daha çok yeni altyapı gerektiren proje teklifleri olmuştur. 2012 belediye bütçesi 7 milyon PLN iken, bu tutarın 1 milyonu katılımcı bütçeleme ile oluşturulan ve kabul edilen projelere ayrılmıştır.

V. TÜRKİYE'DE KATILIMCI BÜTÇELEMEYE ÖRNEK OLARAK ÇANAKKALE BELEDİYESİ KATILIMCI BÜTÇELEME UYGULAMASI VE POTANSİYEL KATILIMCI BÜTÇELEME ALANLARI

Türkiye’de katılımcı bütçeleme anlayışına yönelik ilk çalışmalar 2007 yılında “Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi” kapsamında başlatılmış ve bu kapsamda “hizmet geliştirme planlarının hazırlanması”, “stratejik planlama araçlarının geliştirilmesi” ve “çok yıllık yatırım programlaması” başlıkları üzerinden katılımcı bütçeleme yaklaşımları geliştirilmesi amaçlanmıştır (Sakinç ve Bursalıoğlu, 2014:8). Katılımcı bütçelemeye yönelik bir başka önemli çalışma da yine 2007 yılında başlayan ve Türkiye’den 23 belediye ve İsveç’ten 6 belediyenin katıldığı “Belediye Ortaklık Ağları” projesidir. Bu proje kapsamında yerel yönetimlerin hizmet alanlarına giren teknik ve sosyal konularda etkinliğin sağlanması ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Katılımcı bütçeleme ise projenin kapsamına giren alt başlıklardan biri olarak belirlenmiştir. (<http://projects.sklinternational.se/tuselog/tr/tusenet/tusenet-belediye-ortaklik-aglari>).

Türkiye’de yerel yönetimlerde katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik ilk ve tek pratik örnek, Çanakkale Belediyesi’dir. 2007 yılında merkezi yönetim tarafından yürürlüğe konulan “Yerel Yönetimlere Destek Projesi” kapsamında katılımcı bütçeleme uygulamasına pilot belediye olarak Çanakkale Belediyesi seçilmiştir. Katılımcı bütçeleme çalışmasında Çanakkale Fevzipaşa Mahallesinde 16 yaşından büyüklerin katıldığı oylamaya mahalle nüfusunun % 34.4’ü katılmıştır. (i)Kentsel altyapı, (ii)ortak kullanım alanları, (iii) toplu taşıma, (iv) yol- kaldırım- trafik, (v) çevre koruma ve çevre sağlığı, (vi) sosyal hizmetler şeklinde belirlenen altı yerel hizmet türünde katılımcılardan önceliklendirme yapılması istenmiş ve katılımcıların %43’ü ortak kullanım alanlarının düzeltilmesini temel öncelik olarak belirtmiştir. İkinci seçenek ise %29.6 ile sosyal hizmetlerin geliştirilmesi talebi olmuştur. Bu oylamadan sonra mahallelinin tercihleri doğrultusunda Sarıçay Kıyısı ve Zafer Meydanı’nın düzenlenmesi Çanakkale Belediyesi’nin 2008 yılı yatırım programına alınmıştır (Uysal, 2013: 145).

A. Türkiye Katılımcı Bütçeleme İçin Uygun Bir Fırsat Alanı Olarak Kent Konseyleri

Türkiye’de yerel yönetim sistemi içinde belediyeler hiç şüphesiz ki en önemli yere sahiptir. Ancak, Türkiye’de genel yönetim sistemi içinde yerel yönetimlerin gerek mali gerekse de idari açıdan merkezi yönetime aşırı bağımlılığı, belediyelerin hem hizmet üretme açısından hem de katılımcı bütçeleme gibi yenilikçi uygulamaları rahatlıkla uygulayabilmelerini güçleştirmektedir. Ancak, yine de belediyelerin işleyişini sağlayan temel yasalarda katılımcı bütçeleme gibi demokratik ve yenilikçi uygulamaları hayata geçirebilecek hükümler bulunmaktadır.

5393 sayı ve 2005 tarihli Belediyeler Kanununun 13.maddesine göre “hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye hizmetleri

hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından faydalanma hakları vardır". Yine aynı kanunun 76.maddesinde Kent Konseylerinin kurulması ile ilgili düzenleme yer almaktadır. Bu maddeye göre kent konseyi, kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır (Sakınç,2014:8).

Türkiye’de belediyeler kanununda yer bulan bir yönetim modeli olarak kent konseyleri, (i) katılımcı bütçe sürecinde hesap verme/ hesap sorma ilişkisinin kurulması, (ii) kentin stratejik yöneliminin belirlenmesi, (iii) vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşlarının bütçeleme sürecine ilgisinin sürdürülmesi ve (iv) yerel bütçeleme süreci içinde alınan yatırım ve hizmet kararlarının izlenmesi için ideal bir yapı olarak görünmektedir. Bununla birlikte, her belediye bünyesinde kent konseyi bulunmadığı gibi, kent konseyi olan kentlerde de kent konseylerini yerel toplumun sahiplenmesi, ortak çalışma kültürünün benimsenmesi açısından farklılıklar göstermektedir. Başarılı bir kent konseyi deneyimine sahip kentlerde katılımcı bütçe sürecinin uygulanması görece kolaylaşmaktadır. Diğer yandan, henüz olgunlaşmamış ya da yerel toplum tarafından henüz yeterli ilgiyi görmemiş kent konseyleri için de katılımcı bütçeleme süreci konseyin işlevselliğinin artması ve daha çok sahiplenilmesi için önemli bir fırsat sunmaktadır. Özetle, katılımcı bütçe süreci ile kent konseyleri arasında karşılıklı bir fayda ilişkisi bulunmaktadır (TEPAV, 2007:5).

Ülkemizde yerel yönetimlerde katılımcı bütçelemenin uygulanması bakımından kent konseyleri çok önemli bir fırsat alanı oluşturmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, kent konseylerine önemli görevler vermiş; belediyeler, il özel idareleri, üniversiteler, siyasi partiler, kamu kurumları, muhtarlıklar, vakıflar, dernekler, cemiyetler, kamu kurumları niteliğindeki meslek odaları gibi çeşitli toplum kesimlerine dayanan en önemli kurumlar kent konseylerinin doğal katılımcısı olarak sayılmıştır. Ülkemizdeki hemen hiçbir oluşum, bu denli bir toplumsal katılım yapısına sahip değildir (Özdemir, 2011:33). Bu nedenle, ülkemizde kent konseyleri sadece yerel düzeyde katılımcı bütçelemenin hayata geçirilmesi açısından değil, kent yaşamı ve demokratik standartların geliştirilmesi açısından da çok önemli bir fırsat penceresi sağlamaktadır. Ancak, gerek belediye kanunu gerekse de kent konseylerinin çalışma düzenini belirleyen 2006 tarihli Kent Konseyleri Yönetmeliğinde kent konseylerinin aldığı kararların belediye meclisi ve belediye başkanı açısından bağlayıcılığı olmadığı için kent konseylerinin hem katılımcı bütçeleme hem de diğer faaliyetlerinin ne kadar ciddiye alınacağı noktasında çok ciddi bir şüphe oluşturmaktadır.

B. Potansiyel Bir katılımcı Bütçeleme Alanı Olarak Stratejik Planlama

Ülkemizde yerel düzeyde katılımcı bütçeleme anlayışının geliştirilmesi açısından bir başka fırsat alanı da, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunudur. 2003 yılında kabul edilip yürürlüğe giren 5018 sayılı kanunun 9. Maddesine göre, kamu yönetim sistemi içindeki tüm kamu kuruluşlarının stratejik

plan hazırlamasını şart koşmaktadır. Buna paralel olarak, 5393 sayılı Belediye kanununun 41. Maddesi de nüfusu 50.000'in üzerindeki bütün belediyelerin yıllık stratejik plan hazırlamasını şart koşmaktadır ve ayrıca varsa üniversite ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin de alınabileceğini hüküm altına almıştır. Buna ek olarak, belediye bütçesi hazırlanırken mutlaka stratejik plan hedeflerine uygun olarak hazırlanması gerektiği de belirtilmektedir.

İlgili kanunlarda stratejik planlar hazırlanırken sivil toplum örgütleri, meslek odaları ve üniversitelerin görüşlerine başvurulması yönündeki ifadeler, belediyelerde stratejik planlama ile katılımcı bütçeleme sürecinin Türkiye'de entegre olarak ele alınabileceğini göstermektedir.

Standart bir belediye stratejik plan belgesinde kentte ulaşılmak istenen durum ve kurumsal yapıyı tarif eden bir vizyon, bu vizyona bağlı olarak geliştirilen ve belediyelerin genel hizmet alanını belirleyen stratejik amaçlar, birimler düzeyine indirgenen stratejik hedefler ve bu stratejik hedeflere ulaşmak için yapılması gereken belli hizmet ve yatırımları içeren faaliyetler yer almaktadır. Faaliyet düzeyine kadar indirgenen planlarda çoğunlukla yatırımların niteliği ve hangi mahallede yapılacağı tanımlanmaktadır. Bu şekilde, mahallelerde yapılacak büyük ve orta ölçekli yatırımlar önceden belirlenmiş olduğundan katılımcı bütçe sürecine konu olabilecek yatırımlardan bahsedebilmek mümkün olamamaktadır. Bu noktada, kentin orta ve uzun vadeli yönelimini belirleyen stratejik amaçlarıyla, mahalle düzeyinde ihtiyaç ve beklentilerin birbiriyle uyumlu olabilmesi için katılımcı bütçeleme sürecinin stratejik planlara entegre edilebilmesi son derece önemlidir. Böylece, katılımcı bütçeleme sürecinde stratejik plan hedefleri ile uyumlu bir şekilde önceliklendirme yapılması ve faaliyetlerin (yatırım ve hizmetler) belirlenmesi mümkün hale gelebilir (TEPAV, 2007:8-9).

SONUÇ

Dünyada 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlayan ekonomik, siyasi ve toplumsal değişim, sosyal ve ekonomik nitelikli birçok kavramı değiştirdiği gibi maliye alanında bütçeleme kavramı üzerinde de bir hayli etkili olmuştur. Zira önceleri bütçe, daha çok klasik bir yönetim aracı olarak görülürken, 20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren etkili bir iktisat politikası aracı haline gelmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren ise bütçe, devletin iktisadi politikaları şekillendirmenin önemli bir aracı olmasının yanında, ülkede demokratik standartları geliştirmenin, temsili demokrasiden doğrudan katılımcı demokrasiye geçişin bir aracı olarak ele alınmaya başlanmıştır.

Katılımcı bütçeleme düşüncesi, temsili demokrasiden katılımcı doğrudan demokrasiye geçiş sürecinde en önemli politika araçlarından bir olarak değerlendirilmektedir. İlk defa 1989'da Brezilya'da uygulanan bu bütçeleme modelinin en önemli özelliklerinden biri de, uygulamada yerel yönetimlerin daha ağırlıkta olmasıdır. Teoride ulusal düzeyde de uygulanabilir olmasına rağmen, pratikte yerel yönetimler düzeyinde daha etkili ve başarılı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

Katılımcı bütçelemeden beklenen olumlu sonuçlar, yerelde vatandaşın kamusal ihtiyaçlarının yine vatandaşın aktif katılımı ile en etkin şekilde karşılanması, bunun sonucunda yerel kamusal kaynakların etkinliğinin artması ve çok farklı toplum kesimlerinin beklentilerinin uzlaşma ve diyalog zemininde tartışılması olanağını doğurmasıdır.

İletişimin ve teknolojinin olağanüstü ölçüde dönüşüm yaşadığı günümüz dünyasında bütün kavramlar değişirken kamu mali yönetiminde ve genel olarak ta yönetim anlayışında değişim ve dönüşümün yaşanması kaçınılmazdır. Yerel yönetimlerin bütçeleme sürecinde daha fazla vatandaşın aktif katılımının sağlanması, açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkili yönetim gibi temel demokratik değerlerin yerel yönetimler yoluyla tabana yayılmasını sağlayacaktır. Zira, içinde bulunduğumuz modern çağda demokrasinin temel ilkelerinin hayata geçirilebileceği en uygun yönetim birimleri yerel yönetimlerdir. Ancak, yerel yönetimlerin katılımcı bütçeleme gibi yenilikçi demokrasi uygulamalarını gereği gibi yerine getirebilmesi için etkili ve verimli hizmet üreten kamusal birimler haline getirilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin etkili ve verimli işleyen birer demokratik kurum haline gelebilmesi için özellikle Türkiye gibi güçlü merkezi yönetim geleneğine sahip ülkelerde, yerel yönetimlerin belli ölçüde özerk hareket alanlarına sahip olmaları gerekir. Katılımcı bütçelemenin başarılı olduğu ülkelerin yerel yönetim yapıları incelendiğinde, bu ülkelerde yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan kısmen özerkliğe sahip oldukları görülmektedir. Dolayısıyla, katılımcı bütçelemenin başarılı olabilmesi için uygulandığı ülkede yerel yönetimlerin merkezi yönetimler karşısında belli ölçülerde idari ve mali açıdan bağımsız hareket edebilmeleri gerekmektedir.

Türkiye katılımcı bütçeleme konusunda henüz emekleme aşamasında olmakla birlikte, belediyelerimizin katılımcı bütçelemenin uygulanması konusunda istekli olduğu görülmektedir. Fakat, katı merkezizetçi yapımız ve sahip olduğumuz politik kültürümüz, katılımcı bütçelemenin etkili bir şekilde uygulanması noktasında ciddi sorunlar yaratmaktadır.

2000’li yılların başında belediyeler bünyesinde kurulmaya başlanan kent konseyleri, katılımcı bütçelemenin ülkemizde etkili bir şekilde uygulanması için oldukça önemli bir fırsat yaratmaktadır. Zira, kent konseyleri doğası gereği sivil toplumun katılımına açık olmak zorundadır. Ancak, mevcut mevzuatta kent konseylerinin sadece danışma ve forum niteliğinde olması, aldığı kararların belediye yönetimi nezdinde bir bağlayıcılığının olmaması, kent konseyleri içinde katılımcı bütçe uygulamasının hayata geçirilmesini zorlaştırıcı bir faktördür. Bu nedenle, gerek yerel yönetim sistemimizin daha demokratik bir yapıya kavuşması, gerekse de yerel yönetimlerde kullanılan kamu kaynaklarının etkinliğinin arttırılması için kent konseylerinin katılımcı bütçeleme yapabilecek mevzuat değişikliğine ihtiyacı vardır.

Türkiye’de yerel yönetim düzeyinde katılımcı bütçelemenin uygulanmasını sağlayacak diğer potansiyel bir düzenleme de, belediyeler bünyesinde yapılan stratejik planlamalardır. 2006 yılında nüfusu 50.000’in

üzerindeki tüm belediyelerde yapılması zorunlu hale gelen stratejik planlar, eğer yapım aşamasında sivil topluma yeteri kadar açılabilirse, kaynak kullanımında etkinlik ve demokratik gelişim açısından oldukça olumlu sonuçlar verecek potansiyele sahip bir mali yönetim aracıdır.

KAYNAKÇA

- Bayramoğlu, S., (2015). Toplumcu Belediye. Ankara: Nota Bene
- Cabannes, Y., (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution To Participatory Democracy. *Environment&Urbanization*, 16(1), 27-46.
- Ebdon, C., Franklin, A., (2004). Searching for a Role for Citizens in the Budget Process. *Public Budgeting and Finance*, 24(1), 32-49. Doi:10.1111/j.0275-1100.2004.02401002.x
- Ergen, Z., (2012). Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli. *Maliye Dergisi*, sayı 163, Temmuz-Aralık, 316-334.
http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/163/163-17.pdf
- Fung, A., Wright, O., (2003). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*, 29(1), 5-41. Doi: 10.1177/0032329201029001002
- Goldfrank, B., (2012). The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8 [2012], Iss. 2, Art. 7
<http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art7>
- Goldfrank, B., (2006). *Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting*.
<http://www.internationalbudget.org/themes/PB/LatinAmerica.pdf> erişim tarihi: 27.07.2015
- Gret, M., Sintomer, Y., (2004). *Porto Alegre*. İthaki Yayınları, İstanbul.
- Kösekahya, G., (2003). Katılımcılık ve İyi Yönetişim.
<http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/odevler/katilimcilik.pdf> erişim tarihi:01.08.2015
- Krenjova, J., Randla, R., (2013). Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies. *Administrative Culture*, 14(1), 18-46.
<http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/78>
- Mc Nulty, S., (2011). *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post Fujimori Peru*, Stanford University Press. www.amazon.com.uk erişim tarihi: 29.07.2015.
- Meriç, M., (2013). Bütçe Sistemlerinde Dönüşüm ve Değişim. Ed.F.Altuğ, A.Kesik, M.Şeker, *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin.
- Milewska, A., Jozwik, M., (2014). Organization and Changes of Local Government Finance System In View Of Implementation of Participatory Budgeting. *ACTA Economica*, 13(4), 125-134.
- Moynihian, D., (2007). Citizen Participation in Budgeting: Prospect for Developing Countries. *Participatory Budgeting*, ed. Anvar Shah, Worlbank Public Sector Governance and Accountability Series 39498.
- Özdemir, A.T., (2011). Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:83, 31-56. <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der83m2.pdf>
- Özen, A., Yontar, İ.G., (2009). Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme. *Maliye Dergisi*, sayı:156,Ocak-Haziran, 280-293.
http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/156/17.Ahmet.oZEN_ibrahim.Guray.YONTAR.pdf
- Sakınç, S., Bursalioğlu, S., (2014). Bütçelemede Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme. *Electronic Journal of Vocational Colleges*, Mayıs, 1-9.
http://www.ejovoc.org/makaleler/may_2014/pdf/01.pdf
- Sintomer, Y., Herzberg C., Röcke, A., Allegretti G., (2012). Transnational Models of Citizen Participation: the Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), article 9. <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>.
- Şahin, D., (2013). Bütçeleme Sürecinde Çoğulculuk. Ed.F.Altuğ, A.Kesik, M.Şeker, *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin.
- Tekeli, İ., (2004). Tek ve Çok Katmanlı Demokrasi Kuramlarının Ontolojik Kabulleri Üzerine. *Doğu-Batı Düşünce Dergisi*, sayı 28, 127-139.

- TEPAV, (2007). İyi Yönetişim için Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırmaları Vakfı Yönetişim Etüdüleri Programı, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271229711r9770.Iyi_Yonetisim_Icin_Ornek_Bir_Model_Katilimci_Butceleme.pdf Erişim Tarihi: 21.05.2015
- Uysal, A. B., (2013). Katılımcı Senaryo Tekniği Yardımıyla Tarihi Kentsel Alan İçin İyileştirme Stratejisinin Belirlenmesi. *ODTÜ Journal of Faculty Architecture*, 30(2), 137-162. Doi: 10.4305/METO.JFA.2013.2.1
- Wampler, B., (2000). A Guide to Participatory Budgeting. www.commddev.org/userfiles/files/1613_file_GPB.pdf.
- Wampler, B., (2007). *The Difusion of Brazil's Participatory Budgeting: Sholud Best Practises Be Promoted* ?. <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/AdoptingParticipatoryDemocracy.pdf>.
- Wampler, B., (2009). *Participatory Budgeting in Brazil*, Pennsylvania: Penn State Universty.
- Worldbank, (2001). Case Study 3: Gujarat India. Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Managment. Participation Group Social Development Depertmant. <http://sitesources.worldbank.org/INTPCENG/1433721116506093229/20511035/sdn72.pdf>.
- World Bank, (2008), " Brazil : Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre", Volume 1. Main Report. Washington.
- Yıldırım, S., (1993). *Yerel Yönetim ve Demokrasi*. Ankara: Başbakanlık Toplu Konut İdaresi. <http://projects.sklinternational.se/tuselog/tr/tusenet/tusenet-belediye-ortaklik-aglari>