

KATILIMCI BÜTÇE VE MALİ YERELLEŞME İLİŞKİSİ: TÜRKİYE İNCELEMESİ*

Dr. Öğr. Üyesi Neslihan YILMAZ**

Uşak Üniversitesi, İİBF, (neslihan.yilmaz@usak.edu.tr)

Doktora Öğrencisi Mehtap ÖKSÜZ

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, SBE, (mehtapoksuz@comu.edu.tr)

ÖZET

Kamusal alanda mali etkinlik anlayışının gelişimi ile birlikte yönetim süreçlerine vatandaş katılımını teşvik eden uygulamalar artış göstermiştir. Katılımcılık kavramının bütçeleme sürecindeki yeri de fonksiyonel olarak güçlendirilmiştir. Brezilya'dan dünyaya yayılan katılımcı bütçe akımı pek çok ülkede başarıyla uygulanmıştır. Çalışmanın amacı, Türkiye'deki katılımcı bütçe uygulamalarının mali yerelleşme ile ilişkisini Çanakkale ve Uşak illeri ile Ordu iline bağlı Fatsa ilçesi özelinde değerlendirmektir. Çalışmanın sonucunda yapılan tasviri analiz, yerelleşme akımının mali yönü olan mali yerelleşme ile katılımcı bütçeleme için daha güçlü uygulama alanı bulunduğunu göstermektedir. Pilot uygulamalar kapsamında katılımcı bütçe ile mali yerelleşme arasında bütünlüklü bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Katılımcılık, Katılımcı Bütçe, Mali Yerelleşme.

PARTICIPANT BUDGETING AND FISCAL DECENTRALIZATION RELATIONSHIP: TURKEY EXAMINATION

ABSTRACT

With the development of public perception of financial efficiency, practices that encouraged citizen participation in management processes have increased. Thus, the role of participation in the budgeting process has been strengthened functionally. The participatory budget movement that has spread from Brazil to the world successfully implemented in many countries. The purpose of this study, the relationship between fiscal decentralization of participatory budgeting practices in Turkey Fatsa, Canakkale and Uşak provinces are evaluating special. Descriptive analysis and comparisons made as a result of the study show that financial decentralization as a financial aspect of the decentralization movement makes perform of participatory budgeting easier. In the three provinces where pilot implementations pointed that.

Keywords: Participation, Participatory Budget, Fiscal Decentralization.

* Çalışma Mehtap Taş'ın "Katılımcı Bütçe ve Mali Yerelleşme İlişkisi: Uşak İli Örneği" isimli yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

** Sorumlu yazar

1. Giriş

Kamu mali yönetim anlayışındaki gelişmeler temsili demokrasi kavramını katılımcılık ve sonrasında da yönetişim kavramı ile bir bütün haline getirmiştir. Dünya Bankası (DB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslar üstü kuruluşlar tarafından da benimsenen kavramlar olan katılımcılık ve yönetişim ulus devletlerin yönetimlerini de etkileyerek temsilci demokrasiden doğrudan demokrasiye geçiş sürecini başlatmıştır. Yönetim anlayışındaki bu değişimler 1992 yılında Birleşmiş Milletler (BM)'in Rio Zirvesi'ndeki Yerel Gündem 21 başlıklı eylem planıyla kent konseylerine dönüşmüştür. Halkın yerel yönetimlere katılımını kolaylaştıran ve siyasi bir yapı olmayan kent konseyleri katılımcılığın yerelde gelişmesinde önemli bir yere sahip olmuştur. Katılımcılığın ve yönetişimin bu denli önemli bir hale geldiği ve halk kitlelerinde kabul görmeye başladığı bu dönemlerde Brezilya'nın Porto Alegre kentinde 1980'li yılların sonunda katılımcı bütçe uygulaması hayata geçirilmiştir. Katılım anlayışının en zor ve katı ayağı kabul edilebilecek bütçe sürecine katılım Brezilya'da başarıyla uygulanmış ve daha sonrasında dünyanın pek çok yerine yayılmıştır.

Türkiye'de de hayat bulan katılımcı bütçe uygulaması AB'nin MEDA programı kapsamında pilot bölgeler olan Çanakkale Belediyesi, Fatsa ve Uşak İl Özel İdaresi'nde uygulanmıştır. Bunun yanında 1970'li yıllarda olmasına karşın Fatsa'daki uygulamada katılımcı bütçe olarak değerlendirilmektedir. Katılımcı bütçelemenin yerel yönetimlerde uygulama alanı bulması mali yerelleşme kavramı ile olan etkileşimi açısından önem taşımaktadır. Avrupa Yerel Yönetim Şartı'ndan bu yana gündemde olan ancak istenilen sonuçlara ulaşılamayan yerelleşme anlayışına katılımcı bütçeleme ile uygun ortamın sağlanabileceği düşünülmektedir. Bunun yanında mali yetki ve sorumlulukların yerel yönetimlere devri olarak tanımlanan mali yerelleşmenin ise katılımcı bütçe uygulamasının yerel yönetimlerde uygulama alanı bulmasıyla gelişme gösterebileceği gözlenmektedir. Bu kapsamda çalışmada katılımcı bütçe ve mali yerelleşmenin birbiriyle olan etkileşimi Uşak, Çanakkale ve Fatsa uygulama örnekleri çerçevesinde karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir.

2. Katılımcılık, Katılımcı Bütçeleme ve Yerel Yönetimler

Katılımcılık kavramı neye, niçin, nasıl ve nerede katılım sağlanacağına göre çeşitlenen çok yönlü bir kavramdır. Bir yerde yaşayan halkın yönetim karar süreçlerine katılımı katılım kavramından türemiş dar anlamlı katılımlardır (Uçar & Negiz, 2016: 796). Katılımcı bütçeleme ise hükümet yetkilileri ile sivil toplum liderleri arasındaki doğrudan müzakereler sonucu ortaya çıkan, acil gereksinimler için pratik çözümler üretmek isteyen bir süreç olarak gelişmiştir. Katılımcı bütçeleme yurttaşlara kendi çevrelerine ve kentin geneline yönelik politik projeler üzerinde tartışmaları ve oy kullanmaları için fırsatlar sunar (Wampler, 2008: 63). 21. yy.'ın başları yerel yönetimler için ilk batıya entegre olmuş reformların yılları olarak kabul edilmektedir. Bu reformların itici gücü AB'deki Kopenhag Kriterlerine uyum sağlamaktır. 2004 yılında, 5216 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" ve 2005 yılında da, 5393 Sayılı "Belediye Kanunu" yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla belediye başkanının özerkliğinin artırılması ve katılımcılığı artırmak hedeflenmiştir. Ayrıca 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun" ile büyükşehir kurulan yerlerde belde belediyeleri kaldırılmıştır ve alt kademe belediye olarak bir tek ilçe belediyelerine yer verilmiştir. Bu reformların ana hedefi daha katılımcı ve demokratik yerel

yönetimler ortaya çıkarmaktır (Koçak & Ekşi, 2010: 303-304). Katılımcı bütçeleme sürecinde yerel yönetim birimleri ve halkın bir araya gelerek harcama, yatırım ve hizmet önceliklerinde görüş ve fikirlerini bildirmesi katılımcı bütçelemenin temelini oluşturmaktadır.

Yerelleşmenin sadece bir coğrafi alan veya yaşam yeri olarak görülmemesi aynı zamanda kendi içerisinde bütünlüklü bir aktör olma özelliğini de barındırması gerekmektedir. Yerellikten söz edebilmek için birbirleri ile bağları olan, ortak yerel akıl, vizyon, kimlik ve hareket özellikleri taşıması gerekir. Bu nedenle Türkiye’de kentsel hemşehrilik veya aktif yurttaşlık kimliğini yerel düzeyde görmek pek mümkün olmamaktadır (İzci, 2014: 27-28). Katılımın bütçe sürecine yansımaları olan katılımcı bütçelemenin dünya ve Türkiye uygulamaları incelendiğinde yerelde yaygın bir uygulama olduğu öne sürülebilir. Katılımcı bütçeleme sürecinde yerel yönetim bürokrasisinin önemli bir yeri vardır. Özellikle yerel yönetimlerde belediye başkanlığı, toplantıların düzenlenmesi, halkı bilgilendirecek verilerin sağlanması ve seçilen politikaların hayata geçirilmesi açısından önemli bir role sahiptir (TEPAV, 2007: 4). Bütçeleme sürecinde tek aktör olarak yerel yönetimler önemli bir yere sahipken katılımcı bütçe uygulaması ile birlikte süreç çok aktörlü bir hal almaktadır. Ancak sürecin düzenlenmesinde, katılım bilincinin kazandırılmasında ve sürecin sonunda ortaya çıkan politikaların uygulanmasında yerel yönetimlerin önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir.

Vatandaş seferberliği, katılımcıların toplumsal ve politik bilincini etkileyebilecek eğitim imkanları sağlar. Katılımcı bütçeleme programları, açık, şeffaf politika yapma süreçleri sunarak objektiflik ve tarafsızlık sağlayacak biçimde tasarlanmıştır. Ayrıca, yaşam kalitesi endeksi, yoksul bölgelerin zengin bölgelerden daha yüksek kaynak yüzdesine sahip olacaklarını öngören bir katılımcı bütçeleme kuralıyla bölgelerarası farklılıklar en aza indirilebilmektedir. Böylece hükümet, düşük gelir düzeyindeki bölgelere daha yüksek seviyede kaynak aktarmak durumunda kalacaktır (Wampler, 2000: 7-8). Özellikle bütçe sürecine katılımları sağlamak ve aynı anda toplumun pek çok kesiminin isteği doğrultusunda hareket etmek oldukça zordur. Bu sürecin her ülkede farklı olarak işlenmesine rağmen ortak payda halkın katılımının esas alınmasıdır. Sürecin en önemli noktası da bu katılımın yönetim tarafından sorunsuz bir şekilde sağlanabilmesidir.

Katılımcı bütçe uygulaması, yerel yönetimlerin nüfus yoğunluğunun daha az olması, halkın yönetime daha yakın olması ve yerel ihtiyaçlara daha vakıf olunması sebepleriyle yerelde daha güçlü uygulama alanı bulmaktadır. Ancak katılım araçlarının aktif çalıştırılması ve yerel yönetimlere gelir - harcama yetkileri verilmesi için merkezi yönetimin yasal düzenlemelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda katılım ve katılımcı bütçelemenin yerel yönetimlerde hukuki zeminini güçlendirmek amacıyla 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu düzenlemelere Tablo 1’de yer verilmektedir.

Tablo 1: Türkiye’de Belediyelerde Katılımcı Bütçelemeye Yönelik Yasal Düzenlemeler

5393 Sayılı Belediye Kanunu Madde 76;	“Kent konseyi, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.”
5393 Sayılı Belediye Kanunu Madde 77;	“Belediye; beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.”
5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 7/v;	“Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.”
5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Madde 65;	“İl özel idaresi hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.”
4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Md1; Md2; Md4;	“Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.” “Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir.”

Kaynak: Özen vd., 2016: 1300-1301.

Tablo 1’de de görüldüğü üzere demokrasinin en küçük birimi olarak yerel yönetimler, katılım ve katılımcı bütçeleme açısından da oldukça elverişli bir zemine sahiptir. Söz konusu mevcut durumun yasal düzenlemeler ile desteklenmesi de gelişim sürecini güçlendirmektedir. Halkın yönetime yakınlığı, katılımcıların iletişimlerinin iyi olması ve sorunların halk tarafından daha yakından takip edilmesi gibi nedenler katılımı yerel yönetimlerde daha kolay uygulanabilir hale getirmektedir. Katılımcı bütçeleme uygulandığı her ülkede hatta her bölgede farklı konularla ya da sorunlarla sınırlandırılmaktadır. Özellikle katılımcı bütçeleme uygulamasının yerel yönetimlerce benimsenmesi nedeniyle toplantıların ve meclisin gündemi genellikle yerel sorunlarla sınırlı kalmaktadır. Diğer bir sınırlama olarak ise yerel yönetimin baskın aktör olarak rol oynamasıdır.

Bu durum her ne kadar katılımcı bütçeleme sivil aktörler ve sosyal gruplar tarafından ortaya konuyor gibi görünse de son haline yönetimin karar vermesine neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak katılımcılar zaman ve enerjilerini boşa harcadıkları düşüncesiyle hayal kırıklığına uğrayarak süreçten uzaklaşabilmektedir. Bu gibi sınırlamalar katılımcı bütçeleme uygulamasını sekteye uğratabilir ve katılımcılığın önüne set çekebilir. Bu nedenle katılımcı bütçeleme uygulamasına başlayacak ülke veya bölgelerin bu sınırlamalara göre hareket etmesinin daha

iyi sonuçlara ulaşacağı düşünülmektedir. Son yıllarda belediyeçilik alanında yapılan reform niteliğindeki yenilikler ise katılım, yönetim gibi kavramların yanında hemşehrilik ve kent konseylerinin önemini artırmıştır. Bu kapsamda her iki kavramın da katılımcı bütçeleme ile ilişkisi ve etkileşimi önem taşımaktadır.

2.1. Hemşehrilik Kavramı ve Katılımcı Bütçeleme

Kentsel yaşama yönelik en önemli belgelerden biri, 17-19 Mart 1992 tarihlerinde Strasbourg'da gerçekleştirilen "Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı"nda kabul edilen, 20 maddelik bir deklarasyon ve 13 maddelik şart ilkelerinden oluşan "Avrupa Kentsel Şartı"dır. Bu deklarasyonun 12. maddesi katılımın altı çizilmekte ve şart ilkelerinde de katılımın üzerinde özellikle durulmaktadır (Bulut, 2013: 58). Yerel yönetim bağlamında ele alınan katılım ise kent katılımı kavramı ile açıklanmaktadır. Hanehalkının müşterek ihtiyaçlardan kaynaklı karar alma süreçlerine yönelimi, katılımcı bütçelemede aktif rol almaları açısından büyük önem taşımaktadır.

Kent ölçeğinde katılım denilince 'birlikte yönetmek', 'yönetim otoritesinin paylaşılması', 'özyönetim' gibi kavramlar ortaya çıkmakta ve bu kavramlar demokrasiye yeni bir boyut getirmektedir. Bu kapsamda kent katılımı, kentte yaşayan halkın yalnızca seçimlere değil kentle ilgili her konuda karar alma ve uygulama süreçlerine katılımı olarak değerlendirilebilir (Bulut, 2013: 59). Yönetişimle birlikte vücut bulan ve bugün tek başına anılan katılımcılık yerel yönetimlerde oldukça önemli bir kavram halini almaktadır.

Bu sayede hanehalkının bütçeleme sürecine aktif katılımına katkıda bulunur ve katılımcıların daha geniş bilgi perspektifine ulaşması sağlanabilir. Böylece vatandaşlar, kendi yaşam yerlerini ilgilendiren proje ve yatırım kararları üzerinde söz sahibi olabilirler. Bu proje ve yatırımlar konusundaki düşüncelerini, katılımcı bütçe süreçleri ile yönetime ulaştırma imkanı bulabilirler. Kendi istekleri doğrultusunda alınan kararlar, o yerde yaşayan vatandaşların aidiyet duygusunu güçlendirecek ve hemşehrilik bilincinin yerleşmesini sağlayacaktır.

Uluslararası gelişmeler ışığında doğan yeni kentli kavramının yansıması ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde hemşehrilik kavramı ile olmuştur. 5393 sayılı kanun 13. maddeye göre:

"Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, *belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır.* Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur."

Kanun maddesinden anlaşıldığı üzere hemşehri, aynı beldede ikamet edenlerdir. Hemşehrilerin belediyenin karar ve hizmetlerine katılımı, katılımcı bütçeleme uygulamaları açısından gösterge niteliği taşımakta ve sürecin akışındaki etkisini güçlendirmektedir. Belediyelerin karar ve hizmetlerine katılım hakkı tanıyan bu madde ile katılımcı bütçelemenin uygulanabilirliğinin kolaylaştığı gözlenmektedir. Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı'da vurgu yapılan katılımın kent katılımına yansıması olarak değerlendirilen hemşehrilik kavramı, halka ikamet ettiği yere aidiyet duygusu kazandırmasından dolayı katılımcı bütçeleme açısından önem taşımaktadır. Aksi taktirde halk, kendini ait hissetmediği

bir yerel yönetim biriminin karar alma sürecine dahil olmak istemeyebilir. Bu nedenle kent katılımının sağlanması ve katılımcı bütçelemenin gelişimi açısından hemşehrilik bilinci büyük önem taşımaktadır. Belediye kararlarına katılımın yolu ise bir başka maddede kent konseyleri olarak ifade edilmektedir.

2.2. Kent Konseyleri ve Katılımcı Bütçeleme

Kent konseyleri, 1997 yılında Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamaları ile literatüre kazandırılmıştır (Emrealp, 2005: 30). Kent konseyleri, yerel yönetimle birlikte halkın topyektün demokratikleşmesine ortam sağlayan en önemli katılım araçlarından biridir. Kent konseyleri, kentte yaşayan tüm insanları bir araya getirerek aktif katılım, kentine sahip çıkma gibi ilkeleri özümseyerek bir ortak akıl oluşturulmasını amaçlayan ortaklık modeli ve yönetim mekanizmaları olarak görülmektedir (Bulut, 2013: 86). Bu bağlamda 2005 yılında kabul edilen 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda, kent katılımı kapsamında 76. maddesinde kent konseylerine yer verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunı madde 76'ya 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.

Madde 76'da belediyelerin kent konseyi faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlayacağı belirtilmiştir. Ancak bu desteğin ve yardımın ne şekilde olacağı kanunda ya da yönetmelikte ifade edilmemiştir. Bu yardım ve desteklerin ne şekilde ve ne sınırlarda olacağını belirmezliği belediyeler ile kent konseyi arasındaki ilişkide bir çıkmaz olarak görülmektedir. Kent konseyinin ayrı bir bütçesinin olmaması, bütçelerine ilişkin kaynaktaki belirsizlik ve düzenlemelerin yetersizliği kent konseyi çalışmaları üzerinde doğrudan etkili olmaktadır (Dolu, 2014: 104-105). Katılımcılığın etki alanını genişletmek ve uygulanabilirliğini güçlendirmek amacıyla yerel idare sınırlarındaki tüm kamu kurumları, meslek odaları, vakıf ve dernekler gibi pek çok birimin kent konseylerine katılımı esas alınmıştır. Ancak kent konseyi kurulmaması halinde bir yaptırımdan söz edilmemiştir. Bunun sonucunda Türkiye'de 81 il, 950 ilçe ve 380 civarında da belde bulunmasına rağmen 200 civarında kent konseyi bulunmaktadır. Bu kapsamda halihazırda 1000'den fazla kent konseyi kurulması beklenen yerel yönetim bulunmaktadır.

Kent konseyinin en önemli işlevi ise, kentteki tüm paydaşları bir araya getirerek bir "ortak akıl" oluşturmasıdır. Kent konseyleri, yerel düzeyde demokratik katılımın hayata geçirilmesi, hemşehrilik bilincinin gelişmesi, çok- aktörlü ve çok-ortaklı yönetim tarzının benimsenmesi hususlarında önderlik etmektedir (Emrealp, 2005: 65). Hanehalkının hizmet önceliklerinin belirlenmesi, çeşitliliğin sağlanması ve kalitenin artırılması gibi başlıklarda söz sahipliğini güçlendiren, karar alma süreçlerinden katılımcı bütçeleme uygulaması ile haberdar olmaları ve aktif katılımlarının sağlanmasıdır. Bu sayede bütünleşik bir yöneten ve yönetilen kesim ilişkisi kurulabilecek ve bütçeleme sürecinde de aynı katılım sağlanarak beklenen etkinlik artırılabilir. Bu kapsamda kent konseyleri söz konusu işleyişte en önemli rolü üstlenmiş bulunmaktadır.

Başarılı bir kent konseyi uygulaması olan kentlerde katılımcı bütçelemeyi uygulamak da kolaylaşacaktır. Öte yandan kent konseyini benimsememiş ve katılımcılıkla zenginleştirememiş kentlerde katılımcı bütçe uygulamasını benimsetmekte bir o kadar

zorlaşacaktır. Özetle katılımcı bütçeleme ile kent konseylerinin arasında pozitif bir ilgi vardır. Birinin gelişmesi diğerini tetikleyeceği gibi uygulamada da birbirlerine kolaylıklar sağlayacaklardır. Kuşkusuz ki katılımcı bütçelemeyi uygulayan bir kentte, kent konseyinin olmaması dikkat çekecek ve konseyin kurulmasına neden olacaktır. Ancak bu, kent konseyi olmayan yerde katılımcı bütçeleme olmayacağı anlamına da gelmemektedir (TEPAV, 2007: 5).

Kent konseyleri; katılımcılık, yönetim ve demokrasi açısından vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir. Özellikle yerel yönetimlerde katılımı pratikleştirmesi ve yönetimi sağlaması açısından oldukça önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir. Demokrasi ise hem araç olarak hem de amaç olarak bu süreçte yerini almaktadır. Katılımcılığa bu denli olanak sağlayan kent konseylerinin katılımcı bütçeleme açısından da bir fırsat olduğu düşünülmektedir. Böylece katılımcı bütçeleme için gerekli ortam kent konseyleri ile sağlanmaktadır. Bunun sonucu olarak kent konseylerinin katılımcı bütçelemenin bir diğer önemli ayağı olduğu gözlenmektedir.

3. Katılımcı Bütçe Uygulama Süreci

Katılımcı bütçe, Porto Alegre'nin tüm semtlerinde meydana gelen ve halka açık olan toplantılarda, halkın kendi yerleşim birimi için ayrılan kamu bütçesinin önceliklerini belirlemeye yarayan bir sistemdir. Katılımcı bütçelemenin temel mantığı, kamu kaynaklarını halkın tercihlerine göre kullanılmasıdır (Çolakoğlu, 2012: 9). Demokratik yaklaşımda katılımcı bütçeleme, halkın bütçesel kararlara katılması ve uygulamaları izlemesini içerirken, liberal yaklaşımda hükümetin vatandaşla istişarelerini kapsamaktadır (Goldfrank, 2007: 93). Bir başka deyişle katılımcı bütçe, halka seçilmiş ya da yönetici olmadan bütçe müzakerelerine katılmayı ve bütçe kaynaklarının dağılımında, karar verme sürecine “doğrudan”, “kalıcı”, “bağımsız” olarak katılım imkanı tanımaktadır (Sakinç & Bursalıoğlu, 2014: 2).

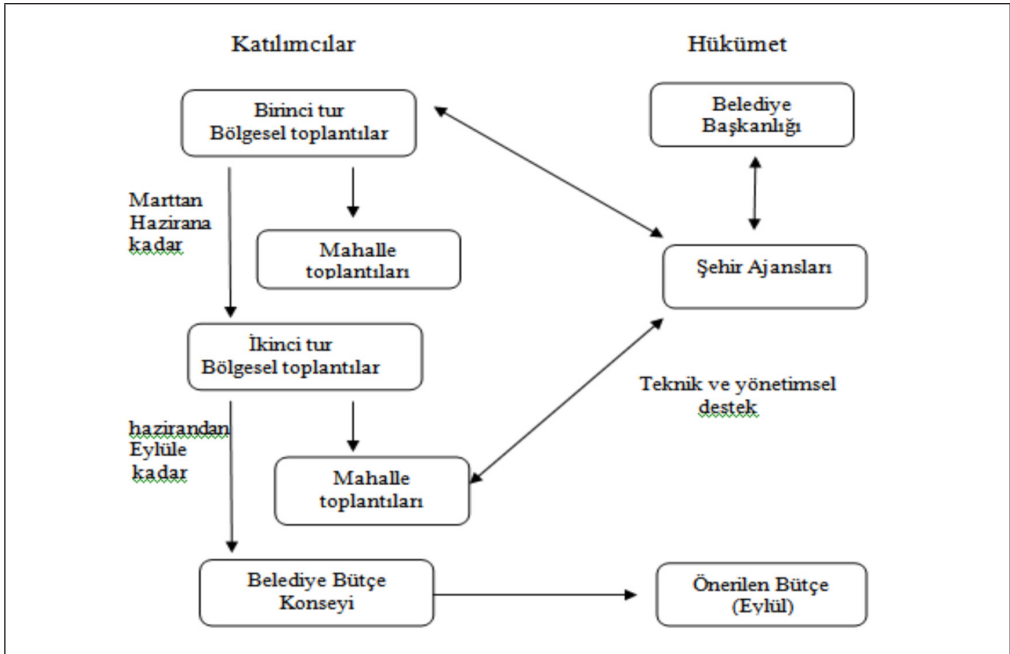
Katılımcı bütçelemenin doğduğu 1.3 milyon nüfuslu Brezilya'nın porto Alegre Kentinde 1990'lı yıllarda katılımcı sayısı 600 civarında iken günümüzde bu sayı 40.000'lere kadar ulaşmıştır (TEPAV, 2007: 3). Bu düşünce temel alınarak ortaya çıkarılan bir bütçe uygulamasının katılımcılıktan yoksun olması beklenemez. Katılımın niceliği açısından bakıldığında bu durum olumlu bir tablo olarak algılanmaktadır. Ancak bazı çıkar gruplarının talepleri yerine geldiğinde ilerleyen zamanda katılım gerçekleştirmedikleri ve bu nedenle katılımın niceliğinde düşüş gözlemlenen durumlar da bulunmaktadır.

Katılımcı bütçeleme sistemleri, katılımın iki şekilde sistematize edilebileceğine olasılık vermektedir. İlki, bölgesel seviyede kurulan meclislerdir. Bu meclislere, katılımcı bütçeleme meclisi veya bölgesel meclis gibi isimler vermek mümkündür. Amaç vatandaşların toplantılara katılımında düzen ve sürekliliği sağlamaktır. İkincisi ise toplantıların tematik konular temelinde düzenlenmesidir (Sakinç & Bursalıoğlu, 2014: 5). Klasik bütçe süreci yönetimlerin kendi içindeki görevlendirmelere dayanarak yapılmaktadır. Katılımcı bütçeleme türünde ise en önemli aktör nihai bütçeyi onaylayan meclistir. Ancak katılımcı bütçeleme, bütçe sürecini halka açık hale getirdiği için süreçte rol oynayan aktörlerde de değişiklikler meydana gelmiştir. Meclisin yanında, seçmen kitlesi, gönüllü dernekler, STK'lar, özel sektör ile baskı ve çıkar gruplarının da önemli rollere sahip olduğu görülmektedir

Katılımcı bütçe sürecinde katılımcılar, bir önceki yıl bütçesinin uygulama sonuçlarını tartışma ve gelecek yılın bütçesini oluşturmak için toplanırlar. Bu süreçte uygulanacak

proje ve hizmetler belirlenerek gerekli olan finansman tartışılmaktadır. Siyasi otorite, halkın sürece katılımını teşvik etmeli ve karar almada bir paydaş olarak görmelidir. Bunun yanında şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkinlik, verimlilik ve kararlara saygı sürecin olmazsa olmazlarını oluşturmaktadır (Ergen, 2012: 326). Bölgesel toplantılara katılmadan önce tematik toplantılar ve halka açık mahalle veya semt toplantılarına katılım sağlanır. Bu toplantılarda her katılımcının oy verme ve meclise delege veya üye olarak seçilme hakkına sahip olması tam bir katılım sağlamak açısından önemlidir (Cabannes, 2004: 28). Bu kapsamda şekil 1’de yıllık katılımcı bütçe döngüsünün teorik işleyişine yer verilmektedir.

Şekil 1: Yıllık Katılımcı Bütçe Döngüsü

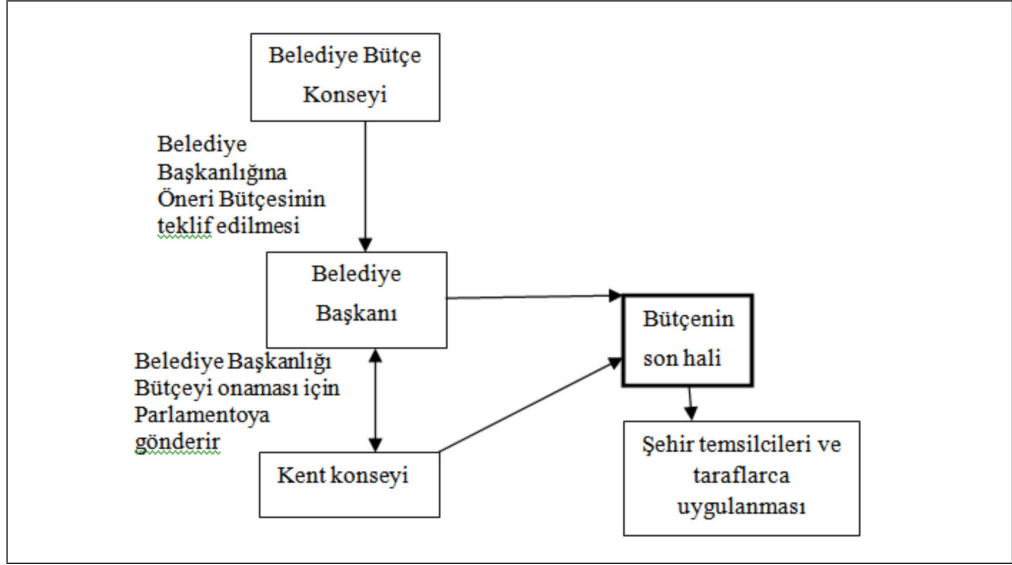


Kaynak: Wampler, 2007: 9.

Görüldüğü üzere katılımcı bütçelemede, belediye meclisi bütçeyi onaylamak ve katılımcılık eşliğinde hazırlamakla sorumlu tutulmuş ve bu şekliyle temsilci demokrasi ile ilişkilendirilmiştir. Bununla birlikte, katılımcı bütçelemede; sivil toplum kuruluşları, mahalle toplulukları, gönüllü birlikler ve konsey üyelerinin kararlarının gerçek güce sahip olduğu ve belediye meclisinde sadece onaylandığı bir periyod gelişmektedir.

Katılımcı bütçeleme sürecinde hükümetin başlıca rolleri ve katılımcıların sorumlulukları yer almaktadır. Genellikle Mart'tan Haziran'a kadar süren ilk turda, bilgilendirme toplantıları yapılır, politikalar üzerine ilk tartışmalar gerçekleştirilir ve seçilmiş temsilci sayısı belirlenir. Mahalle toplantılarındaki katılım yüksektir çünkü katılıma göre her semtten bölgesel toplantılara seçilen temsilci sayısı belirlenir (Wampler, 2007: 9). Katılımcılık sürecinin basamak şeklinde en küçük birimden en büyüğe doğru gittiği görülmektedir. Bu durum katılımın tabana yayılmasını sağladığı söylenebilir. Bütçe sürecinin son safhasına ise şekil 2’de yer verilmektedir.

Şekil 2: Yıl Boyunca Uygulama



Kaynak: Wampler, 2007: 13.

Görüldüğü üzere, belediye bütçe konseyi, seçilen projelerini Belediye Başkanlığına gönderir. Katılımcı bütçe taslağı Belediye Başkanı tarafından en geç 30 Eylül'e kadar belediye meclisine sunulur. Belediye Meclisi 1 Ekim-30 Kasım arasında tartışır ve oylar. Katılımcı bütçeleme bir yıl boyunca uygulanır (Ergen, 2012: 328). Katılımcı bütçe süreci bir bütün olarak ele alındığında aktif olarak Şubat-Mart aylarında başlayıp Ocak ayının 31'inekadar sürmektedir. Katılımcı bütçeleme bel kemiğini bölgesel ve mahalle toplantıları oluşturmaktadır. Halkın en küçük kesiminden belediye bütçe konseyine kadar uzanan bu süreçte yönetimin katılımı teşvik etmesi süreç için en önemli motivasyon kaynağı olduğu söylenebilir. Katılımcı bütçeleme sürecinde yerel yönetim ve halkın bir araya gelerek yatırım ve hizmetlere karar vermesi katılımcı bütçeleme temelinin oluşturmaktadır. Halkın yönetimde söz sahibi olması ve karar aşamalarında aktif olarak bulunması her ne kadar yönetimlerin otoritesini zayıflatıyor gibi görünse de bunun gerçek demokrasinin bir gereksinimi olduğu görülmektedir.

4. Mali Yerelleşme Kavramı, Kapsam ve Gelişimi

Yerelleşme, merkezi hükümetin elinde tuttuğu kamusal fonksiyonlardan bazılarını yerel yönetimlere, yarı bağımsız kamu şirketlerine veya özel sektöre bırakması iken, mali yerelleşme merkezi hükümetin yerel yönetimlere vergileme ve/veya harcama sorumluluk ve yetkisinin bir kısmını bırakması anlamına gelmektedir (Karabacak & Karabacak, 2014: 252). Bir başka tanım ile yerelleşme; harcamalar ve hizmetler, bunların vergi de dahil olmak üzere finansmanı ve gelir kaynaklarının merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşımı ve yerel yönetimlerin bu bağlamda yetki sorumluluk ve haklarının belirlenmesidir (Durmuş, 2008: 135). Mali yerelleşme, yerel yönetimlerin harcamalar üzerindeki rol ve sorumluluklarından; kendi gelirlerini belirleme otonomisine kadar geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır.

Kamu maliyesinde mali yerelleşme yetki devrini ve hükümet hizmetlerini ulusal seviyeden alt ulusal seviyelere ulaştırma olarak tanımlanmaktadır. Bu yetki devri, hükümet düzeyleri arasındaki mali konularla ilişkili olarak dört ana konuda ilişkiye dayanır. Bunlar: (i) harcama kararlarında sorumluluk; (ii) vergi ve gelir artırıcı güçler; (iii) yerel borçlanma ve (iv) hükümetler arası mali transferlerdir (Vo, 2010: 657). Mali yerelleşmeden dolayı yerel yönetimler, bütçelemedeki özerkliğe rağmen yönetim ve borçlanma konularında sınırlı da olsa bir güce sahip olma eğilimindedir (Mello, 2000: 367).

Mali yerelleşme kavramsal olarak hükümetin, yoksulluk ve büyüme ile ilgili olarak, toplum refahı ve maliyetinin eşitlendiği noktaya kadar endişe etmesini ileri sürmektedir. Piyasa bunu sağlamak için yetersizdir. Piyasa başarısızlığı durumunda, kamu sektörünün müdahalesine ihtiyaç vardır. Bu müdahale de mali yerelleşmeye zemin hazırlamaktadır. Yani yerel yönetimlerin fayda ve maliyet eşitlemeye en iyi uyan bütçe sistemini oluşturması için gerekli yolları bulması sorunun en iyi çözümüdür. Bu, yerelleşme teorisine yol açmaktadır. Vatandaşlara en yakın hükümetler, bütçeleri yerel toplulukların tercihlerine cevap veren kamu hizmetlerinin dağıtımına yol açacak en iyi şekilde ayarlayabilir. Bunu uygulamak için, yerel hükümetlere “kendi kaynak” vergilerini kullanması için yetki verilmesi gerekmektedir. Bu yerelleşmenin özüdür (Ebel & Yılmaz, 2002: 4-5). Halka yalnızca seçim döneminde değil, yönetimlerce düzenli uygulandığında her ay söz hakkı verilmesini savunan katılımcı demokrasi, demokrasinin etkinliğinin ve verimliliğinin artmasına ve demokrasinin yerelleşmesine olanak sağlar.

Mali federalizm teorisi, mali yerelleşmenin teorik altyapısını oluşturmaktadır. Mali federalizm teorisi ABD ve Kanada gibi federal sistemleri ortaya çıkmasında belirleyici olmuştur. Fakat bu durum mali federalizm teorisinin ortaya koyduğu tavsiyelerin sadece federal sisteme sahip ülkelerin uygulayabileceği anlamına gelmemektedir. Söz konusu tavsiyeler İngiltere, Fransa, Türkiye gibi federal yapıya sahip olmayan ülkelerin yönetim birimleri arasındaki mali ilişkilerin belirlenmesinde de kullanılabilir (Karagöz, 2015: 140-141).

Mali yerelleşme halka daha yakın olan yerel yönetimlerle ilgilidir. Yerel yönetimlerin daha aktif bir siyaset yapmasını ve yerelde refahın artırılmasını hedeflemesine, halk kayıtsız kalmayacak ve seçimlere aktif katılarak yönetim sürecinde daha çok sesini duyurmak isteyecektir. Yerel yönetimlerin daha mikro düzeyde ve bilgilerine, taleplerine daha erişilebilir olması halkın katılımını perçinleyecektir. Bu durum demokrasiyi pozitif etkileyecek ve yerel yönetimleri temsili demokrasiden ziyade doğrudan katılımın olduğu bir demokrasiye yönlendirecektir. Bu kapsamda mali yerelleşme merkezi yönetimin gelir elde etme veya harcama yapma yetkilerini ya da her ikisini de yerel yönetimlere devretmesi olarak tanımlanabilir. Yerel yönetimlerin elde edeceği bu yetkileri demokratik bir şekilde kullanması ise katılımcılık faktörünün yerel yönetimler için daha belirgin bir hal alması anlamına gelmektedir.

5. Katılımcı Bütçe ve Mali Yerelleşme İlişkisi

Katılımcı bütçeleme yerelleşme sürecinin daha ileri bir aşaması olarak değerlendirilebilir. Şöyle ki yerelleşme, merkezi yönetimin çeşitli yetki ve kaynaklarının yerel yönetime geçmesi iken katılımcı bütçeleme ile de kamu idarecilerinin karar verebilme yetkileri topluma geçmektedir (Ergen, 2012: 325). Karar verme yetkisinin halka geçmesi, halkın yerel sorunlara karşı daha duyarlı ve katılıma daha istekli hale gelmesiyle sonuçlanabilir. Bu durum yerel

birimlerde demokrasiyi ve yönetişimi artırarak yerelleşmenin daha da pekişmesine olanak sağlamaktadır.

Katılımcı bütçeleme yerelde gerçekleştirilecek olan ve belediyenin görev alanına giren hizmetler ile bunlara yönelik yatırımların halkın taleplerine göre önceliklendirilmesinin yanında, kamu gelirlerinin gerçek finansörü olan halka kamu harcamalarının denetimi açısından da fırsat sunmaktadır (Gergerlioğlu & Dibo, 2017: 1151). Yerel birimlerde yapılan harcamaların yerel halk tarafından denetlenmesi ise yerelleşmenin gelişmesine imkan sağlamaktadır. Katılımcı bütçeleme ile hizmet ve yatırım kararlarında yer alan halkın son olarak hizmetleri denetlemesi katılımcı bütçelemenin bir ileri aşaması olarak değerlendirilebilir. Tüm bunlar gerçekleşirken merkezi yönetimin mali desteğine ihtiyaç duyulmaması durumunda ise mali yerelleşmenin gelişimi savunulabilir. Burada halk denetiminden esas anlaşılması gereken halkın yerel harcamalara gönüllü katılımını sağlamak açısından güvenini kazanmak ve yerel yönetimleri mali açıdan kendi kendine yetebilen bir duruma getirebilmektir.

Katılımcı bütçeleme anlayışı, yerel yönetim, sivil toplum ve özel sektör arasındaki bağın daha güçlü olmasını sağlamaktadır. Bölgesel politikalarda önceliklerin belirlenmesinde, kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasında, hizmet sunumunda şeffaflık ve hesap verilebilirliğin artmasında ve katılımcı demokrasinin güçlenmesinde, katılımcı bütçeleme bir araç olarak kullanılmaktadır (Çobanoğulları & Yereli, 2017: 124). Katılımcı bütçeleme ile kaynak dağılımında etkinlik, şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi olumlu özelliklerin güçlenmesi yerel yönetimlerin mali açıdan gelişmesine katkı sağlar. Yerel yönetimlerin harcama kararlarını alma ve uygulamadaki özerkliğinin halk tarafından denetlenmesi ve düzenlenmesini içeren katılımcı bütçeleme yerel kaynakları etkin ve verimli kullanımı açısından mali yerelleşme üzerine olumlu yönde etki etmektedir.

Katılımcı bütçelemenin çıktılarını etkileyen unsurlardan biri de mali yerelleşmedir. Türkiye gibi yerel yönetimlerin kaynaklarını belirlemede özgür olmadığı yani mali özerkliğinin kısıtlı olduğu yerlerde katılımcı bütçelemenin etkisi de kısıtlı olacaktır. Çünkü halkın yereldeki hizmet ve kaynakları etkilemesi sınırlandırılmış olacaktır (Koç, 2017: 462). Değişen yönetim anlayışıyla kaçınılmaz hale gelen katılım olgusunun önünde engel teşkil eden mali sınırlamaların aşılması gerekmektedir. Bu sınırlamalar yerel yönetimlerin özerklikleri ile ilgili yapılacak yasal düzenlemelerle giderilebilir.

Katılımcı bütçelemenin Porto Alegre'deki ilk uygulamasının ve onu izleyen diğer ülke uygulamalarının merkezden ziyade yerel yönetimlerde uygulandığı görülmektedir. Bunun temel nedeni demokrasinin merkeze göre yerelde daha kolay gerçekleştirileceği görüşüdür. Buna ek olarak yerel yönetim kurumlarının halka yakınlığı, vatandaşların yönetime daha kolay erişebilmesi ve yönetimi daha yakından tanımaları gibi unsurlarda katılımcı bütçelemenin yerelde uygulanmasına ortam hazırlamıştır. Türkiye özelinde ise il özel idareleri, belediyeler ve köylerin daha küçük ve halka daha yakın olması nedeniyle halkın katılımı ve yöneticileri denetlemesi merkezi yönetime göre daha kolay olabilmektedir.

Katılımcı bütçeleme ile mali yerelleşme arasındaki ilişki yerel yönetimlerin katılımcı bütçe pratiklerine ev sahipliği yapmasına bağlanabilir. Katılımcı bütçe, hem demokrasi açısından gelişmeye daha uygun hem de yönetim ve katılıma daha elverişli olduğu için

yerel yönetimlerde uygulama alanı bulmaktadır. Bu uygulamaların ise bütçeleme sürecinde halkından destek alan demokratik yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına yol açtığı söylenebilir. Bu kararlar sadece yönetsel değil aynı zamanda mali kararlar da olabilmektedir. Bu durum, merkezin mali baskısını azaltmak isteyen yerel yönetim birimlerini ortaya çıkararak mali yerelleşmeyi güçlendirecektir.

6. Katılımcı Bütçe Türkiye Uygulamalarının Mali Yerelleşme Açısından Değerlendirilmesi

Katılımcı bütçeleme, Türkiye’de uygulama alanı bulmuş, hızla gelişim göstermiş ve bazı yerel yönetim birimlerince önemli ölçüde hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda uygulama açısından uluslararası örneklerine en yakın sayılabilecek uygulamaların Çanakkale Belediyesi, Uşak İl Özel İdaresi ve Fatsa Belediyesi çalışmaları olduğu gözlenmiştir. Söz konusu yerel yönetim birimlerinde yürütülen katılımcı bütçe uygulamalarının mali yerelleşme ile etkileşimi konunun kapsamı itibarıyla büyük önem taşımaktadır.

6.1. Fatsa Belediyesi Katılımcı Bütçe Uygulaması

Fatsa’nın katılımcı bütçe deneyimi Porto Alegre uygulamasından çok önceki bir tarih olan 1979-1980 yıllarına dayanmaktadır. Fatsa deneyimi 1977 seçimlerinin yenilenmesinin ardından, Ekim 1979- Nisan 1980 arasında Belediye Başkanı Fikri Sönmez öncülüğünde yalnızca 9 ay yaşatılabılmıştır (Yıldırım, 2008: 279). 1979 yılının Ekim ayında uygulamaya konulan bu katılımcı bütçe benzeri uygulamaya göre, mahallerden büyüklüklerine göre 3 ve ya 7 kişi arasında değişen on bir halk komitesi kurulmuştur. Bu komiteler sayesinde, belediyenin halkla ilişkilerinde ilerleme sağlanmış ve sorunlar kahve toplantılarında halkla birlikte çözümlenmeye çalışılmıştır. Çamura Son Kampanyası, Kültür Şenliği, Fındık Üretimini Teşviki ise Fatsa’daki katılımcı bütçe deneyiminin faaliyetleridir (Çolakoğlu, 2012: 81-82). O dönemde halk yapılan ödemelerin hizmet olarak döndüğünü gördükçe belediye gelirlerinin artması için çaba göstermeye başlamış ve belediye bütçesine sahip çıkmıştır (Yıldırım, 2008: 279). Bu durum katılımcı bütçelemenin aslında halkın yerel vergilere olan gönüllü uyumunu ve yerel hizmetlere katılımını artırarak yerel yönetimlerin mali açıdan kendi kendine yönetebileceğini göstermektedir. Söz konusu gelişim, aynı ölçüde mali yerelleşmenin gelişmesine de yol açacaktır.

Fatsa’da halk tarafından seçilmiş bir belediye başkanının katılımcılığı teşvik etmesi, on bir mahallenin halk komitelerinin olması ve bu mahalle halk komitelerinde alınan kararların belediyenin organlarından biri olan encümene taşınarak meşruiyet kazanması Fatsa’daki bu uygulamanın katılımcı bütçe uygulaması olarak değerlendirilmesini sağlamaktadır (Kılavuz & Yüksel, 2017: 129). Fatsa Katılımcı bütçe uygulamasının mali yerelleşme ile katılımcı bütçe arasındaki pozitif ilişkinin gözler önüne serilmesi açısından önemli bir uygulama olduğu söylenebilir. O dönemde yürütülen bir kampanyaya olan “Çamura Son Kampanyası” kısıtlı bütçe gelirleri ve dönemin ekonomik şartları nedeniyle dört yılda sona erdirilecek bir uygulamayken halkın çalışmalara birebir katılımı ve çevre il ve ilçelerin gönüllü katılımı ve belediyelerin teknik araç yardımları ile altı günde başarıyla sona erdirilmiştir (Kılavuz & Yüksel, 2017: 129). Fatsa’daki katılımcı bütçeleminin yalnızca bu kampanyası bile halkın maddi ve gönüllü desteği olduğunda yerel yönetimlerin merkezi yönetimden herhangi bir fon talep etmeden veya mali yardım beklemeden kendi kendine yetebileceğinin kanıtı niteliğindedir.

Fatsa Porto Alegre'den çok önce uygulanmış olmasına rağmen dönemin siyasi ortamı ve kısa süreli uygulaması nedeniyle ses getirememiştir. Ancak uygulamada olduğu bu kısa süre zarfında bile katılımcı bütçelemenin mali yerelleşmeyle olan pozitif ilişkisini ortaya koymaktadır. Fatsa'nın özellikle halkın kamu hizmetlerine gönüllü katılımına örnek teşkil etmesi açısından birçok katılımcı bütçe örneğine nazaran daha belirgin bir uygulama olduğu görülmektedir. Katılımcı bütçenin çıktıları olan şeffaflık, hesap verilebilirlik ve yönetim gibi olgular yerel halkın yönetime olan güvenini artırarak kamu gelir ve hizmetlerine gönüllüğü artırdığı Fatsa örneğinde de gözler önüne serilmektedir. Bunlar ise yerel yönetimlerin mali açıdan kendi kendine yetebilen bir hale gelmesini sağlayarak mali yerelleşmeyi güçlendirebilecek araçlar olarak kabul edilmektedir.

6.2. Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Uygulaması

2001 yılında AB, MEDA Programı Fonundan yararlanmak için İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan başvuru ile başlatılan "Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi" kapsamında Pilot Projelerden birisi olarak seçilen Uşak İl Özel İdaresinde katılımcı bütçe çalışmaları hayata geçirilmiştir. 2007 yılında gerçekleştirilen uygulamada yürütülen çalışmalar: katılımcı yatırım programı süreci, vatandaş memnuniyet anketi ve yatırım kartıdır. Proje çerçevesinde yatırım programı çalışmaları başlatılarak yurttaşların hizmetlerden beklentileri ve memnuniyet düzeyleri ölçülmüş ve sonuçlar yine yurttaş ile paylaşılmış, daha sonra yatırım kartı uygulaması ile de yurttaşların proje öncelikleriyle kurumsal stratejik planlama gereklilikleri bir araya getirilmiştir (Kentleşme Şûrası, 2009: 23).

Uşak İl Özel İdaresince gerçekleştirilen katılımcı bütçe deneyimi, bütçe ve planlama süreçlerinde yurttaşların yaygın ve etkin katılımının gelişmesi ve yaygınlaştırılması açısından Türkiye'de katılımcı süreçlerin geliştirilmesine katkıda bulunacak önemli bir uygulama olarak görülebilir. Özellikle anket uygulamasına yer verilmesi henüz sivil örgütlenme anlayışının gelişmediği ve katılımcılık uygulamalarına aşına olmayan bir toplumun büyük bir kesiminin yönetsel kararlara katılımına imkan vermesi açısından doğru bir tercih olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda anketin henüz katılımcılık uygulamalarına yeni başlanan birçok kent için daha doğru bir tercih olacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

Yerel Yönetim Reformu Destek Projesi kapsamında gerçekleştirilen vatandaş memnuniyet anketi ve yatırım kartları uygulamaları ile Türkiye'de katılımcılık ve katılımcı bütçeleme adına Uşak İl Özel İdaresi'nin iyi bir örnek olduğu söylenebilir. Özellikle anket çalışmasının halkın kararlarına ulaşılmasında daha etkin olduğu ve katılımcılık kültürü olmamasına rağmen katılımcılığın sağlandığı görülebilmektedir. Bu uygulama ile halkın katılım ve yönetime açık olduğu kanıtlanmıştır. Bu ve buna benzer yerel yönetimlerce halkı katılıma teşvik edecek uygulamalar ile Türkiye'nin katılımcılık geleceğine önemli katkılar sunulabilir. Artan katılım ve demokrasi ortamının ise yerel yönetimlerin hem idari hem de mali açıdan gelişmesinde etkilidir. Özellikle bütçe süreci gibi katı bir sürece katılım hakkı tanıyan katılımcı bütçe uygulamasının halkın harcama kararlarına ve finansmanına katılımını artıracacağı ve yerel yönetimlerin mali açıdan güçlenerek mali yerelleşmenin gelişimine imkan sağlayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

6.3. Çanakkale Belediyesi Katılımcı Bütçe Uygulaması

Çanakkale’de 2007 yılında Yerel Yönetim Reformu’na Destek Projesi ile pilot belediye olarak Çanakkale Belediyesi katılımcı bütçeyi uygulamaya koymuştur (Yalçın, 2015: 324). Proje kapsamında mahalle muhtarları, sivil toplum örgütleri, kent konseyi ve mahallede yaşayan vatandaşlar olmak üzere herkesin katılımı sağlanmaktadır. Mahalle toplantılarında belediye kaynaklarının nereye ve nasıl harcanacağı tartışılmakta ve daha sonra bütçe öncelikleri belirlenmektedir. Hesap sorma ve hesap vermenin geliştiği bu süreç de halk mahalle düzeyinde yapılan çalışmalarla bütçe süreçlerine katılmıştır (Bulut, 2013: 119). Çanakkale Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı’nda katılımcı yönetim araçları geliştirilerek, kentin geleceğini ilgilendiren önemli konularda kararların paydaşlarla birlikte alınmasının sağlanması stratejik hedef olarak belirlenmiş ve katılımcı bütçe uygulaması faaliyet olarak gösterilmiştir. Bu durum katılımcı bütçeleme Çanakkale Belediyesi tarafından halen uygulanmakta olduğu göstermektedir.

Başarılı bir katılımcı bütçe örneği olarak değerlendirilebilecek Çanakkale Belediyesi katılımcı bütçe uygulaması mahalle düzeyinde yürütülen katılım toplantılarından oluştuğu için katılımın tabana yayılmasında daha etkili olduğu söylenebilir. Bununla birlikte tüm halkın bütçe süreçlerine katılımına fırsat sağlayarak eğitim veya gelir seviyesi farkı gözetmeksizin tüm halkı içeren bir uygulama olarak önem taşımaktadır. Çanakkale Belediyesi’nin katılımcı bütçe uygulaması ile sağladığı demokratik katılım ortamı hem halkın yerel yönetimlerle olan diyalogunun güçlenmesi hem de yerel yönetim birimlerinin halkın güvenini kazanması açısından önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda idarelerce mali yerelleşme için uygun ortamın sağlandığı görülmektedir. Hem halkın güveni ve gönüllü uyumunun kazanılması hem de harcamalar üzerinde denetim mekanizmasının işleyişini sağlanması mali yerelleşme için uygun zemini hazırlayan gelişmeler olarak değerlendirilebilir.

7. Sonuç

Yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş, demokratik ve özerk yönetim birimleri olarak tanımlanan yerel yönetimler; kapsam olarak demokratik yönetim ve özerkliği vurgulayan iki temel başlık ile dikkat çekmektedir. Türkiye’de Avrupa Yerel Yönetim Şartı ile gelen yerelleşme hareketi, yasal düzenlemelere ve yerel yönetim reformlarına rağmen beklenildiği ölçüde uygulama alanı bulamamıştır. Yerel gündem 21’in Türkiye’de uygulamaya konması, kent konseylerinin oluşturulması ve 5018 sayılı kanunda yapılan değişiklikler ile yerel yönetimlerde halk katılımı ve yönetişimin sağlanması yolunda önemli adımlar atılmıştır. Katılımın önem kazanması ve kent konseyleri ile birlikte uygulanabilirliğinin artması yerelleşme alanındaki gelişmelere de aynı ölçüde katkı sağlamaktadır. Brezilya’da başlayan katılımcı bütçe uygulaması ile birlikte mali yerelleşme alanında da iyileşmeler yaşandığı gözlenmektedir.

Katılımcı bütçe ile harcama süreçlerinde yerel halkın aktif katılımının sağlanması yerel yönetimlerin harcama özerkliklerini elde etmesi açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Mali yerelleşme ile de yerel yönetimlere geçen harcama yetkisi katılımcı bütçe ile halka geçmekte böylece yerel yönetimlerde mali yerelleşme ile birlikte yerel demokrasinin de gelişmesine imkan sağlamaktadır. Uşak İl Özel İdaresi ile Çanakkale ve Fatsa Belediyeleri katılımcı bütçe örnekleri harcama yetkisinin halka geçmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Uşak İl Özel İdaresinde yatırım kartı ve anket çalışmaları ile harcama yetkisinin

halka geçişi sağlanmaya çalışılırken Çanakkale Belediyesinde mahalle toplantıları ile bu sağlanmış ve bütçe sürecine katılım tabana yayılmıştır.

Mali yerelleşmenin önemli bir diğer ayağı olan vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlere hangi ölçüde bırakılacağı her ne kadar yasal düzenlemelere dayansa da katılımcı bütçe ile halkın gönüllülüğünün artırılması açısından büyük önem taşımaktadır. Dolaylı olarak gelirlerde ve kamusal hizmetlerinde artış ve çeşitlilik sağladığı gözlenmektedir. Katılımcı bütçe ile taleplerinin cevaplarını somut olarak gören halk yerel vergilere gönüllü katılımı artırarak veya yerel düzeydeki kamusal hizmetlere gönüllü katılım sağlayarak yerel yönetimlerin merkezden herhangi bir fon talep etmeden yerel hizmetleri gerçekleştirmesi olasıdır. Bunun en güzel örneği ise 1979 yılında Ordu iline bağlı Fatsa İlçesi Belediyesi katılımcı bütçe uygulaması kapsamında hayata geçirilen bir faaliyet olan “Çamura Son” kampanyasında görülmüştür.

Belediye kıt kaynakları ile uzun yıllar gerçekleştiremeyeceği bu kampanyayı halkın çalışmalarına birebir katılması ve çevre il ve ilçelerden gelen yardımlarla günler içinde başarıyla sona erdirmiştir. Türkiye’deki üç katılımcı bütçe örneğinin genel değerlendirilmesi sonucunda katılımcı bütçeleme, halkın hemşehrilik ve yurtdaşlık bilincini artırmaktadır. Artan hemşehrilik bilinci ve yerel demokrasi ile katılımcı bütçenin çıktıkları olarak değerlendirilebilecek şeffaflık ve hesap verilebilirliğin artması mali yerelleşmeye olumlu katkılar sağlamaktadır. Mali yerelleşme her ne kadar yasal düzenlemelerle güçlendirilecek bir kavram olsa da katılımcı bütçe uygulamaları yasal düzenlemeler olmadan da mali yerelleşmenin gelişebileceğine örnek teşkil etmektedir. Bu kapsamda katılımcı bütçe ile mali yerelleşme arasında pozitif yönlü ve bütünlük bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Kaynakça

- Bulut, T. (2013). *Şeffaf, Katılımcı ve Etkin Kent Yönetimi için Kent Konseyleri*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46, Erişim Tarihi: 05.11.2017, <https://www.environmentandurbanization.org/>.
- Çanakkale Belediyesi. (2015). *Çanakkale Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı*. Erişim Tarihi: 24.07.2017, <http://www.canakkale.bel.tr/assets/content/2015-2019-stratejik-planson-13c73.pdf>.
- Çobanoğulları, G., & Yereli, A. B. (2017). Katılımcı demokrasi ve bütçeleme. *Sosyoekonomi*, 25 (31), 109-125.
- Çolakoğlu, E. (2012). Kent konseyleri için katılımcı bütçe önerisi. *Yerel Politikalar*, 1, Erişim Tarihi: 13.04.2017, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/14572>.
- Dolu, T. (2014). *Katılımcı Yerel Yönetimler ve Kent Konseyleri, Katılımcı Yerel Yönetim, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık*.
- Durmuş, M. (2008). *Kamu ekonomisi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Ebel, R., & Yılmaz, S. (2002). On the measurement and impact of fiscal decentralization, *The World Bank: World Bank Institute*. Erişim Tarihi: 01.11.2015, <http://documents.worldbank.org/curated/en/309771468764353136/pdf/multi0page>.
- Emrealp, S. (2005). *Yerel Gündem 21 El Kitabı*, IULA, İstanbul: Emme Yayın.
- Ergen, Z. (2012). Yönetimden yönetişime: Katılımcı bütçeleme modeli, *Maliye Dergisi*, 163(17), 316-334.

- Gergerlioğlu, U., & Dibo, M. (2017). Avrupa ülkeleri ve Türkiye uygulamaları kapsamında katılımcı bütçeleme yaklaşımı. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(63), 1142-1154.
- Goldfrank, B. (2007). Participatory budgeting. The World Bank, Washington D.C, Erişim Tarihi: 26.12.2017, <https://0211i09i9-y-https-ebookcentral-proquest-com.usak.proxy.deepknowledge.io/lib/usak-ebooks0>
- İzci, İ. (2014). *Katılımcı yerel yönetime genel bir bakış*. Katılımcı Yerel Yönetim, SODEV, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Karabacak, B. N., & Karabacak, Y. (2014). Mali yerelleşme teorilerinin temel yerel gelir türlerine bakışı. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23 (1), 251-266.
- Karagöz, B. (2015). Türkiye’de mali yerelleşme emareleri ve yatay eşitsizlik sorunu. *Sosyoekonomi*, 23(26), 139-163.
- Kılavuz, F., & Yüksel, C. (2017). Yerel yönetimler maliyesi çerçevesinde toplumcu belediyeçilik: Fatsa ve Ovacık örneği. *Toplum ve Demokrasi*, 11(23), 121-138.
- Kentleşme Şurası. (2009). Erişim Tarihi: 19.10.2017, <http://webdosya.csb.gov.tr/db/kentges/editordosya/kitap10.pdf>.
- Koç, N. (2017). Katılımcı bütçe anlayışının Türkiye açısından değerlendirilmesi. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(1), 443-470.
- Koçak, S. Y. & Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve demokrasi perspektifinden Türkiye’de yerel yönetimler. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21, 295-307.
- Mello, L. (2000). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. *World Development*, 28(2), 365-380. Erişim Tarihi: 02.12.2017, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/>
- Özen, A., & Atılgan Yaşa, A., & Demirhan, H. (2016). Katılımcı bütçeleme anlayışı çerçevesinde İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin 2015-2019 stratejik planının değerlendirilmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(59), 1297-1310. Erişim Tarihi: 05.11.2017, <http://www.e-sosder.com/>.
- Sakıncı S., & Aybarç Bursalıoğlu, S. (2014). Bütçelemede demokratik bir değişim: katılımcı bütçeleme. *Electronic Journal of Vocational Colleges*, 4(1), 1-10. Erişim Tarihi: 01.12.2017, <http://www.ejovoc.org/>.
- TEPAV (2007). *İyi yönetim için örnek bir model: katılımcı bütçeleme*. Yönetişim Etütleri Programı Vakfı, Erişim Tarihi: 02.12.2017, <http://www.tepav.org.tr>.
- Wampler, B. A. (2007). *Guide to participatory budgeting*. the World Bank, Washington D.C, Erişim Tarihi: 05.11.2017, <https://0211i09i9-y-https-ebookcentral-proquest-com.usak.proxy.deepknowledge.io/>
- Yıldırım, Y. (2008). Porto Alegre - Fatsa: yerel düzeyde “demokrasiyi demokratikleştirmek” çabaları üzerine bir karşılaştırma. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(1), 273-287. Erişim Tarihi: 25.07.2018, <http://www.fatsa.bel.tr>.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Erişim Tarihi: 06.11.2017, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Erişim Tarihi: 05.11.2017, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>.
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Erişim Tarihi: 20.12.2017, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5779.pdf>.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Erişim Tarihi: 05.11.2017, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304-1.htm>.
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Erişim Tarihi: 05.11.2017, <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4982.html>