



KATILIMCI BÜTÇELEME UYGULAMALARI: TÜRKİYE VE PORTEKİZ DENEYİMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

PARTICIPATORY BUDGETING PRACTICES: COMPARISON OF TURKEY AND PORTUGAL EXPERIENCES

Giovanni ALLEGRETTI¹

Mehmet KOÇDEMİR²

ÖZ

Katılımcı bütçeleme, bütçenin kullanılmasıyla ilgili kararların halk tarafından alındığı, demokratik bir yeniliktir. Bu çalışma, katılımcı bütçeleme uygulamalarını ve Türkiye ve Portekiz'in bu alandaki deneyimlerini karşılaştırmalı olarak analiz etmeyi amaçlamaktadır. Türkiye ve Portekiz'de uygulanan katılımcı bütçe girişimlerinin karşılaştırma sonuçları, bütçe döngüsü üzerinde analiz edilmiştir. Araştırma, iki ülke uygulamaları arasında birçok farklılık olduğunu ortaya koymuştur. Portekiz'de vatandaşlar müzakereci biçimde ve doğrudan oylarıyla bütçe döngüsünün hazırlık, onay, uygulama ve gözetim gibi tüm aşamalarının parçası olurken, Türkiye'de daha çok bütçenin hazırlık aşamasına, görüş bildirmek suretiyle katılabilmektedir. Araştırma, iki ülke katılımcı bütçe girişimini, uygulama sonuçları çerçevesinde karşılaştırarak ve bulguları bütçe döngüsü üzerinde, halk katılımı bakımından analiz ederek literatüre katkı sağlamaktadır.

¹ Dr. Arch., Kıdemli Araştırmacı, University of Coimbra, Center for Social Studies, giovanni.allegretti@ces.uc.pt, ORCID: 0000-0001-6234-5168

² Dr., Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Başkontrolörü, mehmetkocdemir@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-5046-4730

Gönderim Tarihi/Submitted: 13.12.2021

Revizyon Talebi/Revision Requested: 24.12.2021

Son Revizyon Tarihi/ Last Revision Received: 28.12.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 28.12.2021

Sorumlu Yazar/ Corresponding Author: Koçdemir, Mehmet

Atıf/To Cite: Allegretti, Giovanni ve Koçdemir, Mehmet (2021), Katılımcı Bütçeleme Uygulamaları: Türkiye ve Portekiz Deneyimlerinin Karşılaştırılması, Sayıştay Dergisi, 32(123): 107-139

<https://doi.org/10.52836/sayistay.1068428>

ABSTRACT

Participatory budgeting is a democratic innovation in which decisions about the use of the budget are made by the public. This study aims to analyze participatory budgeting practices and the experiences of Turkey and Portugal in this field comparatively. Comparison results of participatory budget initiatives implemented in Turkey and Portugal are analyzed on the budget cycle. The research revealed that there are many differences between the practices of the two countries. While citizens are a part of all phases of the budget cycle, such as preparation, approval, implementation, and oversight, in a deliberative manner and with their direct votes in Portugal, they are able to participate more in the preparation phase of the budget by expressing of their views in Turkey. The research contributes to the literature by comparing the participatory budget initiatives of the two countries within the framework of the implementation results and analyzing the findings in terms of public participation on the budget cycle.

Anahtar Kelimeler: Katılımcı Bütçeleme, Yerel Yönetim, Türkiye, Portekiz.

Keywords: Participatory Budgeting, Local Government, Turkey, Portugal.

GİRİŞ

Yetkinin asıl sahibi olan halkın kamusal karar ve uygulamalara katılması demokratik bir haktır. Ölçeğin küçük olduğu kent devletlerinde halkın tercihlerini doğrudan ortaya koyması, ortak amaçlara yönelik karar ve uygulamaları şekillendirmesi daha kolay olabilmış ve kent bir sınıfın değil, genelin iyiliğine hizmet eden bir ilişki ağı sunabilmiştir (Russel, 2017: 214). Modern devletlerde, nüfus ve coğrafya gibi fiziki sorunlar nedeniyle, kent devletlerinde olduğu gibi kararlara katılım mümkün olmadığından, vatandaşlar genellikle temsilcileri aracılığıyla katılım gerçekleştirir. Dahası vatandaşlar, kararlar üzerinde bir etkisi yoksa oy kullanmanın da bir yararı olmadığına inanmaya başlamıştır. Giderek artan güven kaybı, yolsuzluklar, siyasal temsil krizleri, siyasi partilere katılımın azalması, saydamlığın sağlanamaması, demokrasilerin sorunlarını arttırmış; vatandaşların demokrasisi yerine seçmenlerin demokrasisinden söz edilmeye başlanılmıştır (Dias, 2014a: 21, 22). Vekalet ilişkilerinde ortaya çıkan bu sorunlar, temsili demokrasinin sağladığı memnuniyeti azaltmaya başlamıştır.

Gelişen dünyada halkın kararlara daha fazla erişme yönündeki baskıları artmış; yönetim talepleri ve uygulamaları arttıkça da katılım, modern demokrasilerin önemli ilgi alanlarından biri haline dönüşmüştür. Birlikte yönetme girişimleri, kamu idareleri tarafından alınan kararların ve gerçekleştirilen uygulamaların dar bir çevrede değil, kamuoyunun önünde oluşmasını sağlamaya

başlamıştır. Böylece kamuoyu aynı zamanda bir kontrol aracı haline dönüşmüş, dahası kamusal kararlara katılım, demokrasinin tanımının bir parçası haline gelmiştir (Creighton, 2005: 1). Dolayısıyla günümüzde, demokratik katılım çabaları sürerken, siyasi temsil sistemi konusundaki hoşnutsuzluklar da devam etmektedir (Dias ve Júlio, 2018).

Bu çalışma, Türkiye ve Portekiz’de yerel düzeyde uygulanan iki farklı katılımcı bütçeleme anlayışını, ilk örnek uygulamaları çerçevesinde karşılaştırarak, hangi uygulamanın halkı bütçe döngüsüne daha fazla dahil ettiğini analiz etme çabasıdır. Araştırma katılımcı bütçeleme alanında örnek uygulamaları ile tanınan Portekiz ile Türkiye’yi doğrudan karşılaştıran ve halkın bütçeye katılım yaygınlığı bakımından analiz etmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde, önemli bir katılım uygulaması olan katılımcı bütçeleme kavramsal düzeyde değerlendirmiş ve dünya uygulamaları çerçevesinde katılımcı bütçenin gelişimi paylaşılmış, ikinci bölümünde, araştırmanın yöntemi ile Türkiye ve Portekiz uygulamalarından elde edilen bulgulara ve tartışmaya yer verilmiş ve son bölümünde ise sonuçlar paylaşılmıştır.

1. DÜNYADA KATILIMCI BÜTÇE UYGULAMALARININ GELİŞİMİ

Dünyada başlatılan ilk katılımcı bütçeleme uygulamasının ortaya çıkmasından günümüze 30 yılı aşkın bir süre geçmiş ve uygulamalar çeşitlenerek tüm dünyada birçok ülke ve şehirde yaygınlaşmaya başlamıştır. Zamanla uygulamalar farklılıklar gösterse de ana amaç, halkı bütçe ile ilgili kararlara daha fazla dahil etmek olmuştur.

1.1. Katılım İhtiyacının Arka Planı Yönetim ve Katılımcı Bütçeleme

Toplumsal kararların oluşturulmasında, devlet, piyasa ve sivil toplumdaki oluşan aktörler etkili olur ve bu aktörlerin etkileşiminde denge varsa, yönetim kalitesi artar (Khan, 2005). Yönetişim, topluma ait ortak işlerin aktörler arasındaki etkileşimle yönetilmesini sağlayan, değerler, gelenekler, davranışlar, politikalar ve kurumlardır (Sudders ve Nahem, 2004: 2). Kamu yönetimi açısından yönetim ağları, hükümetlerin, karmaşık kararları ve uygulama süreçlerini diğer aktörlerle ilişki içinde ele alma sürecidir (Klijn, 2008) ve temel amaç, kurumların daima kamu yararına uygun biçimde faaliyette bulunmasını sağlamaktır (Koçdemir ve Yılmaz, 2020).

Aktörler arasında ağlar oluşturulması ihtiyacı, geleneksel temsili demokrasinin, kamusal talepleri yerine getirme konusundaki başarısızlığından kaynaklanmaktadır (Peters, 2010). Katılımcılık, temsili demokrasinin ve doğrudan demokrasinin unsurlarını birleştiren bir karar alma sürecidir (Aragones ve Sánchez-Pagés, 2009: 56). Devlet ve vatandaşların katılımcı yöntemlerle birlikte yönetmesini hedefleyen yaklaşımlar, politika yapımı, hizmet sunumu ve tüketimi gibi birçok alanda olabilir. Katılımın sağlanması amacıyla, brifingler, internet, önemli teknik raporların halka gönderilmesi, toplu posta gönderimleri, medya röportajları, diğer medya araçları, haber konferansları, haber bültenleri, gazeteler, ilanlar, sunumlar, paneller, duyurular, sempozyumlar gibi genel bilgilendirme araçları yanında (Creighton, 2005: 90-101), doğrudan bütçe katılımına hizmet edecek şekilde, oy kullanma, oturumlara katılma, vatandaş danışma komisyonları, vatandaş panelleri, vatandaş anketleri, odak grup değerlendirmeleri, müzakere araçları, açık toplantılar gibi araçlar da kullanılabilir (Kim ve Schachter, 2013:459). Bu araçların, bütçe döngüsünün farklı katılım aşamalarında kullanılması mümkündür.

Bütçe ile ilgili süreçlerde vatandaşlardan girdi alınması, günümüzde en iyi bütçe uygulamalarından biri olarak kabul edilmektedir (Gua ve Neshkova, 2012: 331). Bütçelere katılım uluslararası kuruluşlarca da desteklenmektedir. Bu bağlamda, bütçeleri daha kapsayıcı ve katılımcı hale getirmek üzere, International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), International Budget Partnership (IBP), Public Expenditure and Financial, Accountability (PEFA) ve G20 tarafından aşağıdaki amaçlarla, çeşitli rehber, ilke, araç ve prensipler geliştirilmiştir (OECD, 2017: 83-85);

- Açık, yenilikçi ve sorumlu yaklaşımlarla, bütçe döngüsü boyunca ve farklı araçlarla katılımcı yaklaşımlar geliştirilmesi,
- Halkın bütçe tasarımı, sonuçları ve etkileri konusunda bakış açısı oluşturması ve bütçe sürecinde diğer paydaşlarla verimli ve anlamlı bir ilişki kurması, gerçekçi ve bilinçli halk katılımının sağlanması,
- Halkın düzenli ve şeffaf biçimde katılımını sağlayan ve destekleyen bir yasal çerçeve ile sürecin tasarlanması.

Bütçeler, hazırlanma, onaylanma, uygulama ve gözden geçirmeyi içeren bir döngü içerisinde yönetilir (OECD, 2017: 99, 100). Halkın bütçelere katılımı,

uygulama aşamalarında sınırlı olabilmekle birlikte, bütçe döngüsünün tamamını içerebilir. Bu itibarla katılım ülkelere, uygulama pratiği konusundaki alışkanlıklara ve diğer tercihlere göre farklılıklar gösterebilir.

Özellikle yerel düzeyde halkın bütçelere katılımı konusunda, en önemli modern demokratik yeniliklerden biri olarak kabul edilen katılımcı bütçeleme (UN-HABITAT, 2004: 12; Cabannes, 2004: 27; Dias, 2014a: 29; Lüchmann vd., 2018: 89; Allegretti vd., 2021: 27); halkın kamu kaynaklarının bir kısmının veya tamamının kullanım alanlarını birlikte müzakere ederek önceliklere göre belirlediği bir süreçtir (Cabannes, 2015: 257; Wampler, 2007a: 21). Katılımcı bütçeleme, vatandaşların toplumsal sorunlarla ilgili kamu politikası çözümlerini oluşturacak karar alma süreçlerine dahil olmasını, kamu görevlileriyle ve diğer vatandaşlarla, kamuoyuna açık ortamlarda çalışma, öneriler geliştirme ve oylarıyla seçimde bulunmasını sağlayan araçlardır (Wampler, 2007b: 1).

Şekil 1, dünyada daha yaygın bir uygulama haline gelmiş proje bazlı basitleştirilmiş katılımcı bütçeleme uygulama çerçevesini ortaya koymaktadır.

Şekil 1: Katılımcı Bütçeleme Süreci



Kaynak: PBP (2021)'den uyarlanmıştır.

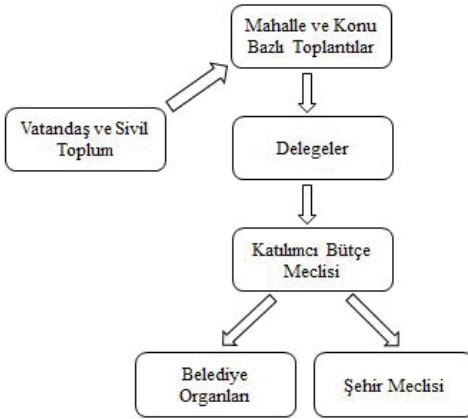
Şekil 1'de yer alan katılımcı bütçeleme döngüsü, süreçlerin tasarlanması, tanıtılması, halkın kurallar ve sınırlar çerçevesinde bilgilendirilmesi gibi hazırlık aşaması, halkın tercihlerini fikir olarak ortaya koyması, fikirlerin bir proje formatı ve niteliğine dönüştürülmesi, uygulanacak projelere oylama ile karar verilmesi ve seçilen projelerin fon sağlanarak gerçekleştirilmesi aşamalarını içermektedir. Bununla birlikte, sürecin tamamının vatandaşlar tarafından izlenmesi ve sonuçlarının saydam ve hesap verim biçimde vatandaşlarla paylaşılması da bir anlayış olarak modele dahil edilebilir.

1.2. Dünyada Katılımcı Bütçeleme Uygulamalarının Gelişimi

Katılımcı bütçeleme, dünyada ilk kez Brezilya'da 1983'lerde pilot uygulamalar şeklinde hayata geçirilmiş olsa da, büyük bir şehir olması ve başarısı nedeniyle 1989'daki Porto Alegre örneği dünyadaki ilk uygulama olarak kabul edilir (Souza, 2002). Uygulamanın ilk yıllarında halk katılımı sınırlı kalmış; ancak uygulamalar çok kısa sürede önce Latin Amerika ülkelerine ve daha sonra da tüm dünyaya yayılmıştır.

Porto Alegre'de uygulanan ilk katılımcı bütçeleme modeli, yerelde karar yetkisi, şehirde ortak karar ile yerel ve şehirde gözetim kapasitesi yoluyla, vatandaşların kamu parasının tahsisinde rol almalarını sağlamıştır. Bu uygulamada katılımcılık üç seviyede gerçekleşmiştir. Öncelikle mahalle düzeyinde halka açık meclisler/toplantılar yapılmıştır. Bu toplantılarda bir yandan öncelikler tartışılmış, bir yandan da öne sürülen önerilerin geliştirilmesini takip edecek delegeler seçilmiştir. Vatandaşlarca seçilen delege forumu ikinci seviyedir ve son olarak da şehir düzeyinde genel bir katılımcı konsey oluşturulmuş ve halk yerelde bu konseye temsilciler de seçmiştir (Sintomer vd., 2012: 5; Falanga ve Lüchmann, 2019: 7). İlk katılımcı bütçeleme uygulamasına ait uygulama modeli Şekil 2'deki gibidir.

Şekil 2: Porto Alegre Katılımcı Bütçeleme Uygulaması Modeli



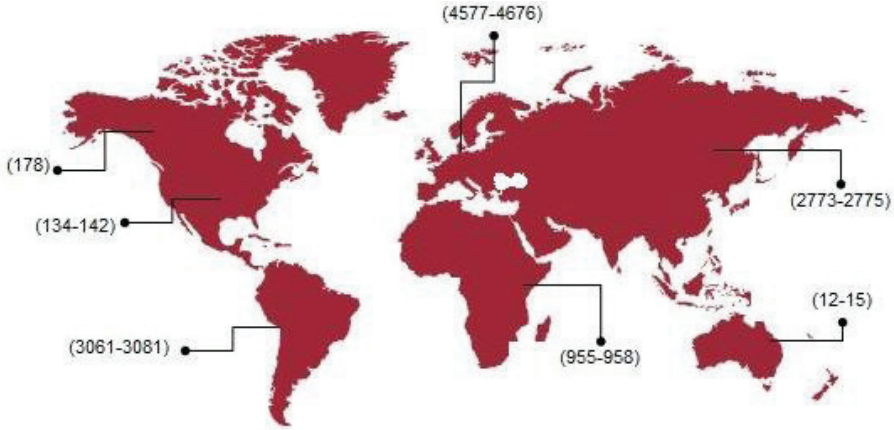
Kaynak: Falanga ve Lüchmann (2019: 8)'den uyarlanmıştır.

Şekilde görüldüğü gibi ilk uygulama, halkın, doğrudan karar almasına fırsat veren bir modelden ziyade, seçtiği delege ve temsilciler yoluyla karar süreçlerine dahil olduğu bir uygulama olmuştur. 1,2 milyon nüfusa sahip Porte

Alegre'de, ilk katılımcı bütçeleme uygulamasına sadece 976 kişi katılmış, ancak dördüncü yılında katılımcı sayısı 10.000 kişiyi aşmıştır (Wampler ve Avritzer, 2004: 301, 302). İzleyen süreçte birçok ülkede yaygınlaşmaya başlayan katılımcı bütçeleme uygulaması, 2000'li yıllardan itibaren daha büyük ve daha karmaşık katılım sistemlerinin entegre edilmesi (Dias, 2014a: 23) ile küresel ölçekte yaygınlaşmaya başlamıştır.

Katılımcı bütçelemenin, Şekil 3'te görüldüğü gibi dünyada hızla yaygınlaşmasında Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Dünya Bankası, OECD gibi bir çok uluslararası örgütün de etkisi olmuştur (Alves ve Allegretti, 2012: 1; Arena, 2018: 131; Falanga, 2018: 449; Wampler vd., 2018: 55).

Şekil 3: Dünya Genelinde Katılımcı Bütçeleme Uygulamalarının Yaygınlığı



Kaynak: Dias vd. (2019: 17).

Şekil 3'te görüldüğü üzere Avrupa'nın örnek uygulama sayısı bakımından birinci sırada yer aldığı katılımcı bütçeleme girişimlerinde, tüm dünyada yaklaşık 30 yıl gibi bir zamanda, 11.690-11.825 arasında uygulama örneğine ulaşılmıştır. Ayrıca uygulama yaygınlığı hızla artan katılımcı bütçeleme, çok farklı özelliklere sahip ülkelerce uygulanmıştır. Tablo 1, katılımcı bütçeleme uygulayan ülkelerin farklı sosyo-politik özelliklere sahip olduğunu göstermektedir.

Tablo 1: Katılımcı Bütçeleme Uygulayan Ülkelerin Bazı Sosyo-Politik Özellikleri

Kriter	Çok Yüksek/ Tam Demokrasi (%)	Yüksek/ Kusurlu Demokrasi (%)	Orta/ Karma Rejim (%)	Düşük/ Otoriter Rejim (%)
Demokrasi seviyesi	5	85	5	5
Yolsuzluk seviyesi	6	37	55	2
İnsani gelişmişlik seviyesi	59	28	8	5
Mutluluk seviyesi	34	64	2	0

Kaynak: Dias vd. (2019: 17).

Tablo 1'deki veriler, katılımcı bütçelemenin nispeten olumlu sosyo-politik göstergelere sahip ülkelerde daha yaygın bir girişim olduğunu ortaya koymaktadır.

Yaklaşık %62'si yerel yönetimler tarafından desteklenen bütçeleme programlarının (Allegretti vd., 2021: 28), %58'i bir yasal düzenleme çerçevesinde, %42'si de herhangi bir yasal düzenlemeye bağlı olmaksızın ortaya çıkmıştır (Dias vd., 2019: 17). Katılımcı bütçeleme, günümüze kadar en fazla şehir ve bölge düzeyinde olmakla birlikte yerel, eyalet ve ulusal düzeyde de uygulanmıştır (Wampler vd., 2018: 55). Uygulama ilgili üç farklı yaklaşımdan söz edilebilir. Bunlar, bölgesel temelli (mahalle, bölge vb.), konu bazlı (çevre, konut, yerel gelişim vb.) ve aktör bazlı (genç, kadın, yaşlı vb.) uygulamalardır (Cabannes ve Lipietz, 2015: 4).

Katılımcı bütçelemenin şu özellikler çerçevesinde şekillendirilmesi gerektiği kabul edilmektedir (Sintomer vd., 2012: 29):

- Mali yönetim ya da bütçe süreçleri tartışılmalı, bütçenin nasıl kullanılması gerektiğine odaklanılmalıdır;
- Şehir ya da bir bölge düzeyinde uygulanmalıdır;
- Sadece mali konularda yapılan bir toplantı ya da bir oylama değil, yıllar içinde tekrarlanan bir süreç olmalıdır;
- Bazı kamusal müzakere araçları kullanılıyor olmalı, katılımcı bütçeleme bir tür müzakereye/tartışmaya dayanmalı, dolayısıyla vatandaşların klasik temsili demokrasi kurumlarına dahil edilmesi katılımcı bütçe olarak düşünülmemelidir;
- Sürecin sonuçlarıyla ilgili hesap verilmesi söz konusu olmalı, vatandaşlara, tekliflerinin kabul edilip edilmediğine ilişkin geri bildirim yapılmadığı uygulamalar katılımcı bütçeleme olarak değerlendirilmemelidir.

Bu özellikler dikkate alındığında, katılımcı bütçeleme, vatandaşların sadece yaşadıkları çevre ile ilgili sorunları ve çözümleri tartıştıkları bir mekanizma değil, öneriler geliştirdikleri ve öncelikleri belirledikleri bir süreçtir. Bu bağlamda katılımcı bütçeleme sürecinin dört aşamada doğrudan katılıma olanak sağlaması önerilmektedir (Dias, 2014b: 328);

- Sorunların ve ihtiyaçların belirlenmesi,
- Önceliklerin belirlenmesi ve karar verilmesi,
- Projelerin uygulanması,
- Projelerin izlenmesi ve değerlendirilmesi.

Katılımcı bütçeleme süreçlerinin önemli faydaları olduğu değerlendirilmektedir. Bu uygulamalar, kamu yönetiminde şeffaflığı ve kamu harcamalarının etkinliğini artırır, vatandaşların karar alma, tahsis, gözetim süreçlerine dahil olmasını teşvik eder, yöneticilerin hesap verebilirliğini artırır, kaynakların birlikte önceliklendirilmesi ve yönetilmesine katkı sağlar, kamu görevlileri ile halk arasında güveni artırır, toplumda demokratik bir kültür oluşturur ve sosyal dokuyu geliştirir (UN-HABITAT, 2004: 23). Bunlarla birlikte, katılımcı bütçeleme programları aynı zamanda vatandaşlar için bir okul işlevi görür ve hem onların kendi haklarını ve görevlerini anlamalarına hem de kamu idarelerinin sorumluluklarını daha iyi öğrenmelerine hizmet eder (Wampler, 2007a: 21, 22).

Teknolojik gelişmelerle birlikte, katılımcı bütçeleme uygulamalarında da dijital araçlardan yararlanılmaya başlanmıştır (Sampaio, 2014). 84 Avrupa şehri üzerinde yapılan araştırmalar, halkla daha fazla etkileşim halinde olmak için şehirlerin %82,14'ünün sosyal medya uygulamaları, %72,62'sinin de sosyal ağları kullanıldığını göstermiştir (Muñoz, Bolívar, 2019:28). Dijital araçlar, genellikle aşağıdaki amaçlarla kullanılmaktadır (Sintomer vd., 2013: 12-13):

- Vatandaşlardan öneri toplamak;
- İnsanları süreçlere dahil etmek ve mobilizasyonu sağlamak;
- Öğreti ve eğlence amacıyla; daha çok gençleri cezbetmek;
- Vatandaşlar arasında tartışma ve etkileşimi sağlamak (online tartışma forumları ya da mesajlaşma olanakları vb. ile);
- Çevrimiçi (online) oylama yapmak (seçilecek proje önerilerinin elektronik ortamlar yoluyla oylanması gibi);

- Çevrimiçi (online) izleme yapmak (internet üzerinden proje uygulamalarının izlenmesi gibi);
- Katılımcı bütçeleme hakkında genel bakışı kavramak (birçok kurum ve kuruluş tarafından katılımcı bütçeleme yaygınlaşmasına hizmet etmeye yönelik oluşturulan platformlar gibi).

Katılımcı bütçeleme uygulamaları, teknoloji kullanımı dışında da dönüşümler geçirmiştir. Bu bağlamda, büyük projelerin uygulanmasına fırsat veren çok yıllık uygulamalar geliştirilmiş, devlet-sivil toplum arasında oluşturulan ağlar ile belge ve materyallerin paylaşılması suretiyle birlikte öğrenme olanakları oluşturulmuş, bazı programlarda yaşam kalite endeksi gibi seçim kriterleri kullanılarak projelerin yoksul bölgelerde uygulanabilmesi sağlanmış, çok bölgeli projeler geliştirilmiştir (Wampler vd., 2018: 67, 68).

Tüm dünyada çeşitli örneklerine rastlanan katılımcı bütçeleme konusunda mutlak bir rehber yoktur, ancak birçok araştırmacı, katılımcı bütçeleme özelliklerini yansıtacak şekilde başarı ve zayıflıklara etki edebilecek temel faktörlerden söz etmektedir (Allegritti ve Dias, 2009, Sintomer vd., 2013; Wampler, 2007c; Santos, 2003; Avritzer ve Navarro, 2003). Bunlar, katılımcı bütçeleme konusundaki siyasi irade, sosyal yapının kapasitesi, katılımcı bütçeleme uygulayacak kurumun mali özerkliği ve katılımcı bütçelemeye ayırdığı kaynak miktarı ve son olarak da tüm katılımcılara eşit erişim sağlayacak süreç mimarisi ve kurallarıdır. Ayrıca hukuki kurallar, iyi işleyen parçalardan oluşan bir ekosistem, güçlü hükümet/yerel otorite desteği, uygun kaynak, örgütlenmiş bir sivil toplumun var olduğu durumlarda, katılımcı bütçeleme uygulamalarının daha büyük faydayı sağladığı değerlendirilmektedir (Wampler vd., 2018).

2. YÖNTEM, DEĞERLENDİRME VE ANALİZ

Bu çalışma, Türkiye ve Portekiz'in ilk katılımcı bütçeleme uygulamalarının karşılaştırılması ve farklılıklarının bütçe döngüsü üzerinden ele alınarak halk katılımına etkisi açısından değerlendirilmesi amacıyla, kaynak taraması yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Elde edilen bulgular, iki boyutta analiz edilmiştir. Öncelikle Türkiye ve Portekiz'in katılımcı bütçeleme uygulamaları, yasal altyapı, model, yöntem, araçlar vb. açılardan karşılaştırılarak temel farklılıkları belirlenmiştir. İkinci olarak, farklılıklar bütçe döngüsü üzerinde analiz edilmiştir. Bütçe döngüsü, bütçenin hazırlanma, onaylanma, uygulama ve gözden geçirme

süreçlerini içeren dört ana aşamada gerçekleşmektedir. Bu çerçevede iki ülkedeki uygulamanın farklılıkları bütçe döngüsü üzerinde değerlendirilerek halkın bütçe döngüsünün dört ana sürecine hangi düzeyde katılabildiği incelenmeye çalışılmıştır. Öte yandan, Türkiye uygulamalarının sonuçlarını yansıtan veri sınırlılıkları, araştırmanın da sınırlılığını oluşturmuştur.

2.1. Türkiye’de Bütçelere Katılımın Yasal Altyapısı

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 12-74. maddeleri arasındaki ikinci kısmında, ‘Temel Haklar ve Ödevler’ ile 67. madde ve devamında ‘Siyasi Haklar ve Ödevler’ konusundaki hükümler düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerde temel katılım aracı olan seçimler dışında doğrudan bir katılım aracına yer verilmediği görülmektedir. Ancak yasalarda halkın kamusal tercihlerin belirlenmesi süreçlerine katılımını düzenleyen hükümler yer almaktadır. Özellikle ‘bütçelerin hazırlanmasına’ katılım konusunda bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Yerel düzeyde halkın bütçelere katılımını düzenleyen temel yasal hükümler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda yer almaktadır. Mali sistemi düzenleyen temel bir kanun olan bu Kanun’un mali saydamlığı düzenleyen 7. maddesinde bütçelerin ve bunların hazırlanmasına kılavuzluk eden stratejik planların hazırlanması, görüşülmesi, uygulanması ve raporlanması ile ilgili süreçlerin kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme, aynı Kanun’un 13. maddesinde bütçe ilkeleri bağlamındaki değerlendirmeler ile de güçlendirilmiştir. Bu hükümler, bütçe çerçevesinde, gelişmelerin halk tarafından izlenebilmesi için birçok uluslararası kuruluş tarafından da önerilen temel saydamlık ilkeleridir (OECD, 2017: 16).

5018 sayılı Kanun’da bütçe süreçlerine katılımın ana çerçevesi, bütçenin hazırlanmasında temel bir belge olan stratejik planlara ilişkin 9. maddede düzenlenmiş ve kamu idarelerinin bu planları katılımcı yöntemlerle hazırlaması öngörülmüştür. Stratejik planların hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen Yönetmelik’in 5. maddesinde ise planlar hazırlanırken uyulması gereken ilkeler belirlenmiş ve bu süreçlerde, idarenin çalışanlarının, o idarenin ürettiği hizmetlerden yararlananların, ilgili sivil toplum kuruluşlarının ve diğer paydaşların katılımlarının sağlanacağı ve katkılarının alınacağı ortaya konulmuştur.

Benzer düzenlemeler, yerel yönetimlerin uygulamalarına yön veren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da yer almaktadır. Yasanın 4. maddesinde, stratejik planların hazırlanması sırasında, üniversiteler, meslek odaları ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınacağı hüküm altına alınmıştır ve Yasa'nın 61. maddesine göre, bütçeler stratejik planlara uygun olarak hazırlanmalıdır. Benzer düzenlemeler, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 31. maddesinde de hüküm altına alınmıştır.

Hukuki normlar, sivil toplum ve halkın bütçelere katılımının, nihai karar konusunda doğrudan bir etki değil, onlardan görüş alınması ve danışılması şeklinde öngörüldüğünü ortaya koymaktadır. Zira Belediye Kanunu'nun 62. maddesine göre bütçeleri hazırlama konusunda nihai yetki başkanın, onaylama konusundaki nihai yetki de belediye meclislerindedir.

Türkiye'de yerel düzeyde 'kararlara katılma' yönündeki uygulamalara yön veren iki temel düzenlemeden daha söz edilebilir. Bunlardan biri 'hemşehri hukuku' diğeri de 'kent konseyi' ile ilgili düzenlemelerdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde 'hemşehri hukuku' düzenlenmiştir. Buna göre kim, nerede ikamet ediyorsa oranın hemşehrisidir ve belediyelerin kararlarına ve hizmetlerine katılma ve belediyeler tarafından yürütülen faaliyetler hakkında bilgilendirme hakkına sahiptir. Madde, hemşehrilik çerçevesindeki katılımın araçları üzerinde durmamış olsa da yerel düzeyde katılım konusunda demokratik bir tanımlayıcı düzenleme yapmıştır. Aynı Yasa'nın 76. maddesinde ise kent konseyi hakkında değerlendirmelere yer verilmiş, ilgili Yönetmelik'te kent konseyi, kamu ve sivil toplum ortaklığına dayanan, hemşehrilik hukukunun esas olduğu, kentin sorunları, kalkınma öncelikleri ve vizyonlarının ortak akıl ve uzlaşma ile tartışılıp belirlendiği, çözümler geliştirildiği demokratik yapı ve yönetim mekanizması olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda, kent konseyi düzenlemesi, meslek kuruluşları, sendika, üniversite, ilgili sivil toplum kuruluşları, siyasî partiler ve diğer ilgililer gibi sivil aktörlere, yerel ölçekteki karar süreçlerine en geniş katılım olanağı sağlayan bir yapı olarak tasarlanmıştır. Ancak, kent konseyi demokratik bir yapı ve mekanizma olsa da kararların oluşması konusunda bir bağlayıcılığı yoktur. Zira ilgili Yönetmelik'te, kent konseyinde oluşan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceği ve kamuoyuna da duyurulacağı düzenlenmiştir. Bu haliyle kent konseyleri doğrudan kararı veren değil, görüş ve öneriler oluşturan, mecliste tartışılmasını sağlayan ve kamuoyunun da bilgilendirilmesine olanak sunan bir mekanizma niteliğindedir.

2.2. Türkiye’de Katılımcı Bütçeleme Uygulamalarının Kısa Tarihi ve Uygulama Sonuçları

Türkiye’de katılımcı bütçeleme ile ilgili literatür, genellikle, uluslararası projeler çerçevesinde gerçekleştirilen pilot uygulama sonuçları hakkındaki değerlendirmeleri içerir (Özen ve Yontar, 2009; Ergen, 2012; Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014; Yalçın, 2015; Durak, 2017; Gergerlioğlu ve Dibo, 2017). Bu projelerin genel hedefi bütünüyle katılımcı bütçeleme ile ilgili olmasa da bileşenlerinde katılımcı yöntemlerle bütçe hazırlanması da yer almıştır. Bu bağlamda Avrupa Birliği destekli Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi, Belediye Ortaklık Ağları (TUSENET) ve Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişimin Geliştirilmesi AB Teknik Yardım Projesi, katılımcı bütçeleme uygulamalarını başlatan projeler olmuştur.

Ana yararlanıcısı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü olan Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi’nin ilk aşaması 2005 yılında başlatılmış ve 2007’de tamamlanmıştır. Bu projenin bir bileşeni, ‘Seçilmiş pilot yönetimlerde bütçe süreçlerinin, mali yönetim ve hizmet sunumunun iyileştirilmesi’ olmuştur. Bu projenin ikinci aşaması 2009-2011 yılları arasında gerçekleştirilmiş ve Türkiye’deki birçok pilot belediye ile yabancı ülke belediyeleri arasında işbirlikleri oluşturulmuştur. Projenin son ve üçüncü aşaması ise 2018-2020 dönemini kapsamıştır. Üçüncü aşamanın bileşenlerinden biri de yerelde katılımın artırılması ile ilgili olmuştur.³

Katılımcı bütçeleme ile ilgili diğer bir girişim ise 2006 yılında başlatılan, İsveç’teki şehirlerle işbirliğini içeren ve Avrupa Birliği fonları ile desteklenen ‘TUSENET’ projesidir. Bu proje ile irtibatlı olarak, İsveç-Türk Belediyeleri Katılımcı Bütçe İşbirliği Projesi (TUSEPART) adı altında, katılımcı bütçe çalışmaları yürütülmüştür (TBB, 2012: 32). Proje kapsamında, Türkiye’den, Ankara Altındağ, Bursa’nın Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım ve Eskişehir Tepebaşı Belediyesi ile İsveç Umea Belediyesi arasında işbirliği gerçekleştirilmiştir (Ergen, 2012: 328).

2011-2013 döneminde uygulanan Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişimin Geliştirilmesi AB Teknik Yardım Projesi’nde ise yerelde kararlara ve bütçe uygulamalarına katılımın geliştirilmesi, stratejik planlama, kent konseylerinin etkili kullanımı ve katılımcı karar alma kültürünün geliştirilmesi bileşenleri çerçevesinde çalışmalar yürütülmüştür. Proje kapsamında, bütçe

³ Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi ile ilgili bilgiler, <http://www.yereldiplomasi.gov.tr>, <https://www.tbb.gov.tr/>, <https://www.lar.org.tr> kaynaklarından derlenmiştir.

izleme, sosyo-ekonomik haritalama, vatandaş karnesi ile yönetim ve katılım belgeleri hazırlanmıştır.⁴

Projelerden elde edilen birikim, bazı kamu idarelerinin sonraki çabalarına da katkı sağlamıştır. Örneğin, bazı belediyeler, mahalle komiteleri oluşturma gibi uygulamalara yönelmiş, halkın önceliklere ve kararlara katılımı için fırsatlar aramış (Gergerlioğlu ve Dibo, 2017: 1149), bazı belediyelerce 2015-2019 stratejik planlarına halk katılımını sağlamak üzere arama konferansları, karar toplantıları, anket ve yüz yüze görüşmeler ile halktan uygulamalara olan destekleri hakkında görüşler alınması yönünde raporlar üretilmiştir (Akay, 2016: 15-17).

Türkiye’de, ‘Çanakkale Örneği’ olarak adlandırılabilir katılımcı bütçeleme uygulaması kapsamında yürütülen faaliyetler, dünya uygulamalarıyla da benzerlikler gösteren önemli bir örnek uygulama olarak değerlendirilebilir. Tamamen halk ve sivil toplum inisiyatifi ile başlayan çabalar, nihai karar halk tarafından verilmemiş olsa da seçeneklerin ikiye indirildiği bir proje seçim sürecinin yaşanmasını sağlamıştır (Uysal, 2016).

Çanakkale uygulaması, şehirde tarihi bir dokuya da sahip olan Zafer Meydanı ve çevresinin işlevine halk tarafından karar verilmesini amaçlayan bir girişimdir. Süreç, öncelikle Çanakkale Evleri Yaşatma Projesi (ÇEYAP) adıyla bir sivil girişim oluşturulması ile başlamıştır. Bu girişim, tartışmayı 1996 yılındaki İstanbul Habitat II Zirvesi’ne kadar taşımış ve 2007 yılında yerel düzeyde belediyenin işbirliği ile meydanın geleceğine yön veren iki öneri halk tarafından geliştirilmiştir (Uysal, 2016).

Bu katılım uygulamasında, Tablo 2’de yer aldığı gibi konu ile ilişkili yaygın bir çevreden görüş, değerlendirme ve öneriler alınmıştır.

Tablo 2: Çanakkale’deki Katılım Uygulamasına Dahil Olanlar ve Uygulanan Katılım Araçları

Faaliyete Katılanlar	Odak Grup Toplantısı	Anket	Bireysel Görüşmeler	Çalıştay
Mahalle sakinleri	x	x	x	x
Çalışanlar ve esnaf	x	x		x
STK ve meslek odaları	x		x	x
Özel sektör	x		x	x
Kamu kurumları	x		x	x
Kentliler				x

Kaynak: Uysal (2016: 142).

⁴ Proje bilgileri <https://www.tepav.org.tr/tr/proje/s/74> adresinden derlenmiştir.

Tablo 2'de yer alan katılımcılar, meydan çevresinde yaşayan ve çalışanlar ile konuyla ilgili olan örgütler, yerel yönetimin resmi temsilcileri ve kentlilerdir. Katılım sürecinde, katılımcı bütçeleme uygulamalarının karar alma aşamalarında uygulanabilecek birçok araçtan yararlanılmış, halk tüm faaliyetlere dahil edilmiş; anket, odak grup toplantıları, çalıştay ve bireysel görüşmeler yapılmıştır. (Uysal, 2016: 142).

Öncelikler belirlenerek, karar oluşturmak üzere yapılan girişimler sonucunda, paydaşlar iki öneri üzerinde uzlaşma sağlamıştır. Bunlardan birincisi, mahallenin, yaşanabilir ve sürdürülebilir bir mahalle, diğeri de kentin kültür turizminin parçası bir mahalle olarak yeniden yapılandırılması olmuştur. Ortaya konulan iki nihai önerinin oluşumu, tamamen halk tercihleri ile gerçekleşmiş, ancak nihai kararı belediye vermiş ve birinci öneriyi tercih ederek uygulamıştır (Uysal, 2016: 154-155).

Bu örnek, katılımcı bütçeleme süreçlerinde uygulanabilecek birçok aracın kullanıldığı, önerilerin halk önceliklerine göre, yine halk tarafından geliştirildiği ve iki öneriye düşürülerek karar verildiği, ancak nihai kararın yerel otoritelerce alındığı, önemli bir katılım uygulaması olmuştur. Birçok belediyenin çeşitli ölçeklerdeki sorunların çözümü ya da kararların alınmasında bu tür katılımcı uygulamalara başvurduğu bilinmektedir. Ancak Türkiye'de özellikle katılımcı bütçeleme konusundaki uygulamalarda yaygınlık ve istikrar sağlanamamıştır.

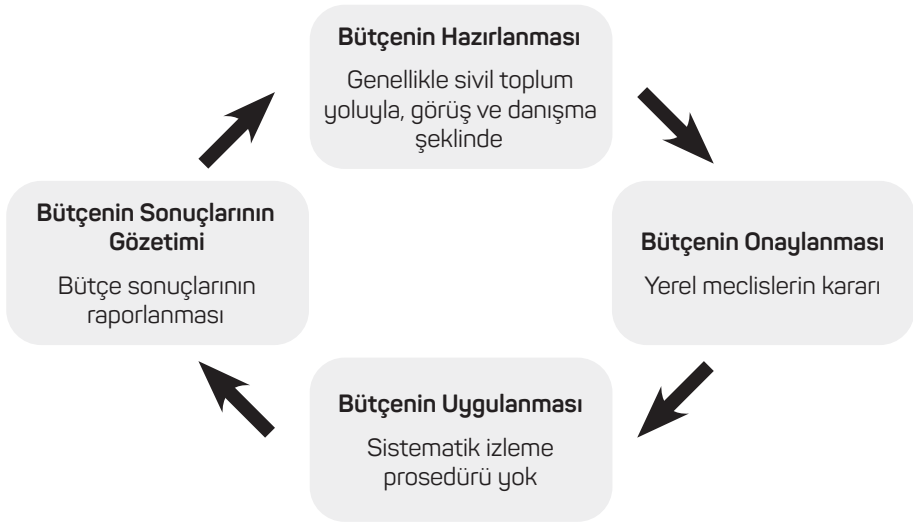
Türkiye'de katılıma olanak sağlayan ve yasal altyapısı bulunan kent konseyleri gibi organizasyonel yapılar da mevcuttur. Kent konseyleri halk katılımı için bir fırsattır, ancak kent konseylerinin oluşumu konusunda da sınırlılıklar olduğu anlaşılmaktadır (Çoban, 2019: 90).

Yapılan araştırmalar, kent konseylerinin bütçe süreçlerine katılımında da halen sınırlılıklar olduğunu ortaya koymaktadır. Çoban (2019) tarafından 57 kent konseyi ile yürütülen araştırma, kent konseylerine katılımın %31'inin sivil toplum kuruluşları, %30'unun muhtarlar, %21'inin de siyasi partilerce gerçekleştirildiğini göstermiştir. Bu itibarla, kent konseyleri, katılım için çok önemli bir oluşum olsalar da yapıları itibarıyla doğrudan halk katılımından ziyade sivil toplum aracılığı ile katılıma olanak sağlamaktadır. Araştırma, kent konseylerinin, bütçe ile ilgili bir hazırlık aşaması olan stratejik plan hazırlama süreçlerine, ancak %53'ünün, bütçe performans ve yatırım programı hazırlama sürecine ise %39'unun dahil olabildiğini göstermektedir. Bütçe süreçlerine yönelik olarak, bu sınırlı katılımın

nedenleri, katılımcılarca, kent konseylerinin yeterince bilinmemesi, siyasi kültür, yerel bürokrasi ve mevzuata bağlanmaktadır.

Özetle, Türkiye’de katılımcı bütçeleme uygulamaları, genel olarak pilot örnekler üzerinden projeler yoluyla gerçekleştirilmiş, büyük bir fırsat olarak yerel düzeyde ortaya çıkan kent konseyleri ile yasal yapı kazanan katılım olanakları sınırlı biçimde kullanılabilmiştir. Şekil 4, Türkiye’deki katılımcı bütçeleme uygulamalarını, bütçe döngüsü üzerinde analiz etmektedir.

Şekil 4: Türkiye’de Katılımcı Bütçeleme Girişimlerinin Bütçe Döngüsü Üzerinde Analizi



Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 4’te gösterilen basit bir bütçe döngüsü içinde halkın bütçe süreçlerine, bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve gözetimi aşamalarına katılabilme potansiyeli olduğu görülmektedir. Ancak Türkiye uygulamasında, halk bütçe uygulamalarına daha ziyade hazırlanması aşamasında katılabilmekte, halktan öneriler alınarak, nihai kararın da oylama yoluyla halk tarafından verildiği bir katılım uygulaması gerçekleşmemektedir. Katılım daha ziyade halktan önerilerin alınması, nihai kararların ve diğer süreçlerin resmi otoritelerce gerçekleştirilmesi şeklinde olabilmektedir.

Halkın bütçe döngüsünün son aşaması olan gözetim faaliyetlerine katılımı ise faaliyetlere ve bütçe sonuçlarına ilişkin raporlar üzerinden mümkün olmaktadır. Bu raporların yayınlanması yasal zorunluluklara bağlandığından,

halk için bu verilere ulaşmak kolaydır, ancak bu raporlar münhasıran katılımcı bütçeleme ile ilgili değil, yerel yönetimin tüm bütçe uygulama sonuçları ile genel bilgileri içermektedir.

Türkiye’de kent konseyi ile ilgili düzenlemeler, halk katılımı açısından önemli bir dönüşüm meydan getirmiştir. Ancak katılımın doğrudan halktan ziyade sivil toplum üzerinden gerçekleşebilmesi, tavsiye niteliğinde kararlar alınabilmesi ve uygulamalara halkın katılımı konusunda belirlenmiş prosedürler bulunmaması, başarısını sınırlandırmaktadır.

2.3. Portekiz Katılımcı Bütçeleme Uygulamalarının Yasal Altyapısı

Portekiz, 1982 yılında yaptığı revizyonda, Anayasası’nın 2’nci maddesinde ülkeyi bir hukuk devleti olarak tanımlarken, ‘katılımcı demokrasiyi derinleştirmek’ kavramını kullanmıştır. Yani katılımcı demokrasinin güçlendirilmesini, hukuk devletinin merkezi bir amacı olarak öngörmüştür (Alves ve Allegretti, 2012: 4). Anayasa’da 2005 yılında yapılan revizyonda, yerel düzeyde ülkenin idari yapısı, kendi varlıkları ve mali özerkliği olacak biçimde yerel yönetimler şeklinde yapılandırılmış ve bu yönetimlere, kendi yetki alanları dahilindeki konularda yerel referandum yapma özgürlüğü getirilmiştir (Dias, 2014: 325).

Ülkede yerel idari yapı, 308 belediyeden oluşmaktadır. Yerel düzeyde ayrıca kilise cemaatlerinin eski bölgesel bölümlerinden türemiş olan mahalle denilebilecek (‘freguesias’) alt yerel siyasi idari yapılar söz konusudur (Allegretti ve Dias, 2009:624). Bu alt yerel birimlerin sayısı 4259 dolayında iken 2013 sonrasında 3091’e indirilmiştir.

Portekiz’de yerelde doğrudan katılımcı bütçelemeyi düzenleyen bir yasal altyapı bulunmamakla birlikte, 2017 yılında ulusal düzeyde okullarda başlatılan katılımcı bütçeleme uygulamaları için Eğitim Bakanlığı’nın 436-A/2017 sayılı talimatı yayımlanmıştır (Dias vd., 2019: 49). Bu talimat sonucunda ülke genelinde okullarda yürütülen katılımcı bütçeleme uygulamaları, dünyada ulusal düzeyde başlatılan ilk girişim olmuştur.

Yerel düzeydeki uygulamalar, yerel otoritelerin politik istekliliğine dayanmaktadır. Ancak yerel düzeyde katılımcı bütçelemeye karar veren otoriteler, süreçlerin yönetimi için ilkeler (Örneğin, Lisbon’da Charter of Principles) belirlemiş (Allegretti ve Antunes, 2014: 2), katılımcı bütçelemeyi destekleyen Katılımcı Yerel Yönetimler Ağı (RAP) gibi sivil toplum örgütleri de ‘Katılımcı

Bütçelemenin Kalite Şartları' adıyla ilkeler⁵ yayınlamıştır. RAP, 2020 yılında, 63 yerel otoriteyi bir araya getirerek, katılımcı bütçeleme konusundaki süreçlerin ulaştığı kalite düzeyini değerlendirebilmeleri için bu şartları, bir değerlendirme sistemine dönüştürmüştür.

2.4. Portekiz'de Katılımcı Bütçeleme Uygulamalarının Kısa Tarihi ve Uygulama Sonuçları

Portekiz'de katılımcı bütçeleme alanında daha önce pilot deneyimler olsa da (Dias, 2014b: 338) genel kabul, katılımcı bütçelemenin 2002 yılında Palmela'da başladığıdır. Portekiz'de uygulamaların başladığı ve takip eden yıllar, sosyo-ekonomik açıdan dikkat çekici özelliklere sahiptir. Kurumlardan büyük bir memnuniyetsizlik vardır ve 2011'de yapılan başkanlık seçimlerinde, seçmenlerin %53'ü seçimlere katılmamıştır (Alves ve Allegretti, 2012:5). Aynı dönemlerde, iç borçların gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı %120, dış borçların oranı ise %437 dolayındadır ve genç işsizlik oranı da %40'lar seviyesindedir (Dias, 2014b: 326, 327). Ekonomisi olumsuz verilere sahip olan ülkede, halkın siyasete olan güveni de düşüktür ve güven kaybı daha sonraki yıllarda da devam etmiştir. Nitekim, politikacılara olan güven kaybının 2014'te European Social Survey araştırmasında %40'lar seviyesinde olduğu gösterilmiştir (Dias vd., 2018:257). Dahası seçimlere katılım oranı 2016 başkanlık seçimlerinde %48, Covid salgını koşullarının olduğu 2021 yılındaki seçimlerde %39'lar düzeyine kadar düşmüştür. Ancak yerel yönetimlerde katılım göreceli olarak daha yüksektir ve 2017 yılındaki seçimlerde %55'ler seviyesinde gerçekleşmiştir.⁶

Portekiz'de, güven kaybı ve seçimlere katılma oranının düşüklüğüne rağmen, katılımcı bütçeleme girişimlerine katılım oranı sürekli biçimde artış göstermiştir. Örneğin, 2016 yılında finale kalan 1.250 proje için kullanılan oy 350.000 dolayındadır ve bu rakam, en son yerel seçimde, bazı politik güçlerin aldığı oyların üzerindedir (Dias vd., 2018: 259).

Portekiz'de yerel yönetimlerin kullandığı kaynaklar sınırlıdır. Bu nedenle, seçilmişler ile halk arasında yakın ve sürekli bir diyalogun bulunması önemli olmuş ve bu diyalog araçlarından biri de katılımcı bütçeleme olarak ortaya çıkmıştır (Dias, 2014b: 327). Katılımcı bütçelemenin, sorun ve ihtiyacın belirlenmesi;

⁵ Bkz.: http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/97196eb8-fb0b-425f-abb6-0f98debf9bdb/files/2017_CARTA_QUALIDADE_ENG.PDF

⁶ Bkz. <https://www.idea.int/data-tools/country-view/247/40> ve <https://www.ft.com/content/1f2e71c2-a752-11e7-93c5-648314d2c72c>

önceliklerin belirlenmesi; uygulama; izleme ve değerlendirmeden oluşan dört temel aşaması düşünüldüğünde, Portekiz'deki ilk uygulamaların geleneksel yöntemlerle başladığı anlaşılmaktadır. Yani halktan, karar ve izleme süreçlerinde pek etkisi olmaksızın, sorunlar konusunda davet edilerek görüşleri alınmıştır (Dias, 2014b: 328). Dolayısıyla Portekiz'de katılımcı bütçelemenin gelişimi, iki evreye ayrılmaktadır. Birinci evre, 2000-2006 dönemini içerir ve katılımcı bütçelemenin 'danışma/tavsiye' şeklinde gerçekleştiği bir dönemdir. İkinci evre ise 2007 yılı sonrasındır ve 'müzakereci' temelli süreçler şeklinde uygulamaların gerçekleştiği dönemdir (Dias, 2014b: 337). Alves ve Allegretti (2012: 7), bu ikinci dönemi 'ortak karar alma' dönemi olarak da tanımlamaktadır. Tablo 3, iki farklı uygulamanın temel özelliklerini göstermektedir.

Tablo 3: Portekiz'de Katılımcı Bütçe Uygulamalarının Evreleri

Danışmaya/ Tavsiyeye Dayalı	Müzakereye/Ortak Karara Dayalı
Danışma/tavsiye süreçleri	Müzakereci ya da birlikte karar almaya dayalı süreçler
Yüz yüze katılımcı mekanizmalara dayalı (toplantılar vb.)	Farklı katılım araçları (toplantılar, anketler, internet, SMS)
Yerel meclislerce, vatandaşlar ve belirsizlikler arasında siyasi arabuluculuk aracı olarak desteklenmiştir	Yerel meclisler, tamamen özerk süreçler geliştirmiştir
Genellikle yılın son çeyreğinde, bütçe onayına yakın bir zamanda gerçekleştiğinden, vatandaşların tekliflerinin eklenmesi için sınırlı bir zaman söz konusu olmuştur	Süreçler tüm yılı kapsamış, hazırlık, teklif verme, teknik analiz, halk oylaması, resmi onaylar ve değerlendirmeler gibi tüm aşamaları içermiştir
Bazı istisnalar dışında, uygulama ile ilgili açıklama yoktur	Raporlar, belediye internet sitesi gibi araçlarla, yapılacak işlerin sonuçları ve yatırımlar ile ilgili bilgiler sunulur.
Süreci yöneten kurallarla ilgili herhangi bir yasal çerçeve veya yöntem yoktur	Katılım standartları gibi süreç için gerekli düzenleyici mekanizmalar vardır
Uygulamalar çoğunlukla sol partiler tarafından teşvik edilmiştir	Siyasi yelpazedeki tüm partiler tarafından uygulanmıştır

Kaynak: Dias (2014b: 337) ve Alves ve Allegretti (2012).

İki evre arasında, Tablo 3'te gösterilen en temel farklılık, ilk dönemlerde halktan 'danışma/tavsiye' şeklinde yani görüş alma yoluyla sağlanan katılımın, daha sonraki dönemde, 'müzakereye dayalı' ya da 'birlikte karar alma' şeklinde gerçekleşmesidir.

2013 yılı sonuna gelindiğinde, Portekiz'deki 308 belediyenin 44 tanesinde katılımcı bütçeleme uygulaması gerçekleştirilmiştir. 34 yerel yönetimdeki uygulama örneği danışma nitelikli, 10 uygulama ise müzakereci bir süreç içerisinde gerçekleşmiştir. Uygulamalar belediye nüfusunun arttığı yerlerde daha fazla yaygınlık göstermiş ve 100.000 nüfusun üstünde olan 32 belediyenin 8'inde uygulama örnekleri görülmüştür. Bu anlamda katılımcı bütçeleme, seçilmiş organlar ve vatandaşlar arasındaki uzaklığı telafi etmenin bir yolu olmuştur (Dias, 2014b: 330, 331).

2013 yılı itibarıyla, 41 milyon Euro'ya ulaşan bir kaynağın katılımcı bütçe uygulamaları için kullanıldığı (Dias, 2014b: 330, 331), 15 yılı içeren uygulama tecrübelerinin sonuna gelindiğinde ise bu rakamın yaklaşık 100 milyon Euro'ya ulaştığı anlaşılmaktadır (Dias vd., 2018: 270). Örneğin 2011 yılındaki en büyük üç uygulama incelendiğinde, Lizbon'da 5 milyon Euro (toplam belediye yatırım bütçesinin %1,1'i; daha sonra yarıya düşürülmüştür), Cascais'de 2,2 milyon Euro (toplam belediye yatırım bütçesinin %4,4'ü) ve Odemira'da 500.000 Euro (toplam belediye yatırım bütçesinin %2,6'sı) düzeyindeki kaynağın, katılımcı bütçe uygulamalarında kullanıldığı anlaşılmaktadır (Alves ve Allegretti, 2012: 6).

2008-2009 ile 2011-2012 dönemlerinde, ekonomik ve politik birçok nedene bağlı olarak katılımcı bütçeleme uygulamalarında sorunlar yaşanmış olsa da (Alves ve Allegretti, 2012: 10) Portekiz 15 yıllık kısa bir uygulama dönemi sonrasında, %46 gibi bir oranla gönüllü olarak katılımcı bütçeyi deneyimleyen veya geliştiren belediyelerin en yüksek yüzdesine sahip ülke konumuna gelmiş (Dias vd., 2018:259), zamanla belediyeler, katılım ortaklıklarını, 'www.portugalparticipa.pt' ağı üzerinden birlikteliğe dönüştürmüştür. Bu ağ, karşılıklı öğrenme için çok önemli bir araç olmanın yanı sıra, Ulusal Belediyeler Birliği üzerinde bir tür baskı unsuruna dönüşmüştür.

Portekiz, bu hızlı ilerleme sürecinde, 1.686 uygulama örneği ile dünyada dördüncü (Dias vd., 2019: 26), ulusal katılımcı bütçelemeyi dünyada ilk başlatan (Wampler vd., 2018: 60), ulusal, bölgesel, yerel olmak üzere, tüm düzeylerde katılımcı bütçelemeyi ilk uygulayan (Dias vd., 2018: 270) ülke konumundadır ve katılımcı bütçeleme sayısı ile yerel yönetim sayısı arasındaki oran bakımından da dünya rekoruna sahiptir (Falanga, 2018: 452). Portekiz, öncü çabalarını sürdürmektedir. İspanya sınırında yer alan Vilanova da Cerveira ve Tomiño gibi şehirler arasında ödüllü ulus ötesi katılımcı bütçeleme deneyimine de sahip olmuştur ve 2022'de İspanya ile birlikte, İberya Katılımcı Bütçeleme ve Katılımcı Şehirler Forumu'na ev sahipliği yapacaktır.

Başta Lizbon olmak üzere ülkede, nüfusu yüksek şehirlerde katılımcı bütçeleme uygulamalarının oranı daha fazla olmuştur. Lizbon Şehir Konseyi, Temmuz 2008'de diyalog alanlarının oluşturulması için 'Katılımcı Bütçe İlkeler Şartı' adı ile yeni bir yurttaş katılımı modelinin kurallarını belirlemiş ve şehrin yatırım bütçesinin yaklaşık %5,4'ünü oluşturan düzeydeki 5 milyon Euro kaynağı, katılımcı bütçeleme yoluyla kullanmak üzere ayırmıştır (Allegretti ve Antunes, 2014: 2). 10 yıllık dönem boyunca yaptığı uygulamalarda halktan 6.200 proje önerisi alınmıştır (Dias vd., 2018:270).

Lizbon'da katılımcı bütçeleme uygulamaları aşağıdaki gibi bir takvim içeren yıllık döngüye dayandırılmıştır (Allegretti ve Antunes, 2014:3);

- Ocak – Mart: Raporla dayalı değerlendirme ve döngüye hazırlık,
- Mart – Nisan: Uygulama kurallarının ve miktarının belirlenmesi,
- Mayıs – Haziran: Halkın tekliflerinin alınması,
- Temmuz - 15 Eylül: Teknik analiz ve önerilerin uygulama projelerine dönüşümü,
- 16 Eylül - 30 Eylül: Geçici proje ve şikayet listesi oluşumu,
- Ekim: Nihai proje listesinin analizi, gerekçelendirilmesi, hazırlanması ve oylanması,
- Kasım – Aralık: En çok oylanana projelerin belirlenmesi ve bütçenin onayı.

Lizbon'da 2010 yılındaki uygulamanın, tüm yılı kapsayan yıllık döngü boyunca, süreçleri teşvik etmek, vatandaşların bilgi almasını, projelerini sunmasını ve oylamalara katılmasını kolaylaştırmak üzere, belediye tarafından oluşturulan 'www.lisboaparticipa.pt' portalı aracılığıyla vatandaşlar sürekli biçimde geri bildirim alabilmiştir. Ayrıca uygulamalarda teknoloji kullanımı geliştirilmiş, 2013 yılından itibaren, teklifler ve oylamaların 'SMS' mesajları ile de sunulması sağlanmıştır (Allegretti ve Antunes, 2014: 2) ve halen 2021 yılı uygulamasında da SMS yoluyla katılım olanakları sürdürülmektedir.

Tablo 4, Lizbon'da katılımcı bütçeleme bağlamındaki uygulamaların ilk beş yılına ilişkin verileri göstermektedir.

Tablo 4: Lizbon 2008-2012 Dönemi Katılımcı Bütçeleme Uygulamalarının Verileri

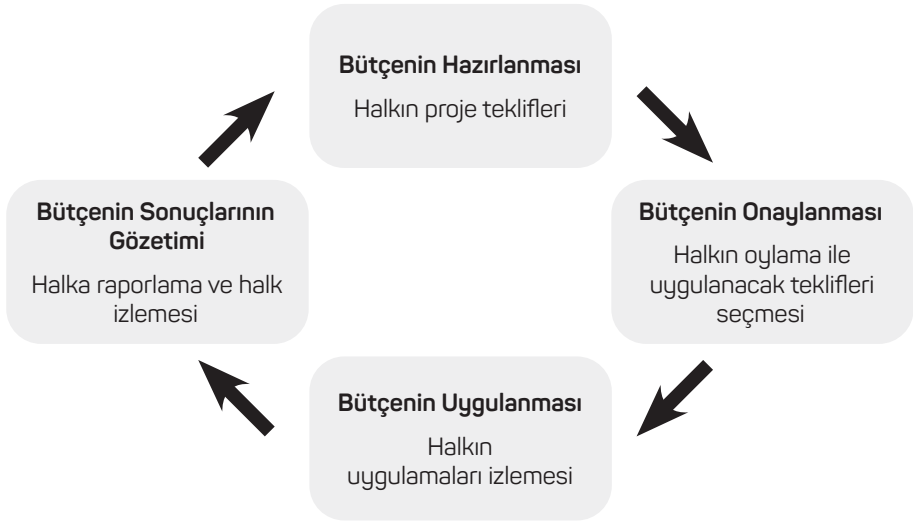
Süreçler	2008	2009	2010	2011	2012
Teslim edilen teklif	580	533	927	808	659
Web sitesine yapılan katılımcı kaydı	1732	6958	12738	26815	veri yok
Oylamaya konulan projeler	89	200	291	228	231
Toplam oy sayıları	2809	4719	11570	17887	29911

Kaynak: Allegretti ve Antunes (2014: 4).

Tablo 4'te yer alan veriler, yıllar itibarıyla, teklif sayıları, katılımcı sayıları ve kullanılan oyların sayıları bakımından genel olarak sürekli bir yükseliş yaşandığını ortaya koymaktadır. 2021 yılı için yapılan katılımcı bütçeleme çalışmalarında da güncel olarak 251 proje önerisi alınmıştır.⁷ Hızlı yaşanan bu gelişmelerde, katılım araçları ve teknolojik olanakların daha fazla kullanılması da etkili olmuştur. Örneğin, Lizbon Şehir Konseyi'nin, projelerin geliştirilmesiyle ilgili tüm bilgileri paylaştığı internet ağı aynı zamanda, vatandaşların kazanan projelerin uygulama durumunu da izlemelerine olanak sağlamıştır. Böylece, vatandaşlar ile kurumların yakın işbirliği artırılmış, aynı zamanda şeffaflığa da katkı sağlanmıştır (Allegretti ve Antunes, 2014:4).

Lizbon örnek uygulaması, Portekiz'de, vatandaşların, Şekil 5'da görüldüğü gibi bütçe döngüsünün her aşamasında, bir biçimde yer alabildiğini göstermektedir.

Şekil 5: Portekiz Katılımcı Bütçeleme Girişimlerinin Bütçe Döngüsü Üzerinden Analizi



Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Şekilde görüldüğü gibi Portekiz'deki katılımcı bütçeleme uygulamaları, bütçenin hazırlanması sırasında, halkın öneriler geliştirmesi, bu önerilerin oylanacak projelere dönüşmesi, uygulanacak projelerin halkın oyları ile belirlenmesi, resmi otoritelerce yürütülen uygulama sürecinin portal gibi araçlarla izlenebilmesi ve uygulama sonuçlarının da görülebilmesine olanak sağlayan bir

⁷ Ayrıntılar için; <https://op.lisboaparticipa.pt/>

döngü içerisinde gerçekleşmektedir. Bu şekilde halkın bütçe döngüsünün tüm süreçlerine dahil edilebildiği bir mekanizma işletilmektedir.

2.5. Türkiye ve Portekiz Katılımcı Bütçe Uygulamalarının Karşılaştırması

Türkiye ve Portekiz’de, halkın bütçe döngüsünde katılımcı bir aktör olarak yer almasına doğrudan veya dolaylı etki edebilecek farklılıklar bulunmaktadır. Tablo 5’te bu farklılıkların özetine yer vermektedir.

Tablo 5: Türkiye ve Portekiz Katılımcı Bütçeleme Uygulamalarının Karşılaştırması

Kriter	Türkiye	Portekiz
Katılımcı bütçeleme ya da bütçenin katılımı ile hazırlanmasının başlangıcı	2005	2002
Yasal düzenleme	Var	Yerel düzeyde yok, ulusal düzeyde var
Uygulanması konusunda zorunluluk	Yok	Gönüllü bir yaklaşım olarak var. Ulusal düzeyde uygulanan okul katılımcı bütçeleme zorunlu.
Politik isteklilik seviyesi	Uygulama sınırlılığı farkındalık eksikliğini göstermekte	Uygulamaların hem alan hem de sayıca çokluğu gönüllü politik istekliliğin yüksek olduğunu göstermekte
Uygulama düzeyleri	Yerel	Yerel, ulusal, uluslararası, okul, genç katılımı vb. farklı seviyelerde
Katılımın şekli	Danışma, tavsiye	Müzakere/birlikte karar, doğrudan katılım
Katılım süreçlerinin yönü	Yukarıdan aşağı (kamu idaresi-halk yönünde)	Ulusal okul katılımcı bütçeleme uygulaması dışında aşağıdan yukarı (halk-kamu idaresi yönünde).
Süreçlerin halka açıklık düzeyi	Daha ziyade kent konseyi yoluyla, sivil toplum katılımı	Bireysel şekilde doğrudan halk katılımı
Katılım için özel bütçe	Yok	Döngünün tamamı ve proje bazında ayrılan bütçe miktarı belli
Uygulanacak önerinin belirlenmesinde halkın oylama hakkı	Nihai kararda yok (Belediye meclisleri kararı)	Uygulanacak projeler vatandaşların oyları ile belirlenmekte
Uygulamalar ve sonuçların halk tarafından izlenmesi	Tanımlanmış izleme prosedürleri yok	Portal vb. araçlarla halk tarafından uygulamalar izleniyor
Uygulamalara yön veren prensipler	Kent konseyleri, hemşehrilik bağlamındaki genel düzenlemeler	Portuguese Network of Participatory Municipalities tarafından yayınlanmış ‘Charter of Quality Document’ ya da yerel düzeyde kurallar: Örneğin, Lisbon için ‘Charter of Principles

Kriter	Türkiye	Portekiz
Bütçe katılımı konusunda halkı bilgilendiren platformlar ve diğer araçlar	Çabaları konsolide eden belirli platformlar yok. Kent konseyleri için birlik (https://www.kentkonseyleribirliigi.org.tr/), belediyelerin internet siteleri mevcut	www.portugalparticipa.pt , www.pbatlas.net , www.in-loco.pt , www.opp.gov.pt , www.opjovem.gov.pt , www.opescolas.pt https://www.publico.pt/orcamento-participativo ; <i>Portugal Participa Magazine</i> (http://portugalparticipa.pt/Library); www.lisboaparticipa.pt gibi yerel düzeydeki araçlar mevcut
Çabaları teşvik eden ödül sistemi uygulamaları	Kurumsal bir yapı yok	Her yıl iyi katılım uygulamaları ödülü verilmekte
Süreçlerin yönetiminde kullanılan araçlar	Toplantı, anket, odak grup çalışması, çalıştay vb.	Duyurular, koferanslar, toplantılar, oylamalar, seçim, internet siteleri, online oylama, SMS vb.
Uygulanmasına karar verilen projelerin uygulanma süreleri	1 yıl	%91'i 1-4 yıl arası 11 yıla kadar çıkan projeler var (Dias vd., 2018)
Bugüne kadar halk tarafından yapılan öneri sayısı nedir	Belirsiz	Sadece Lisbon Belediyesi'nce 10 yıllık dönemde 6.200 proje teklifi alınmıştır
Halkın süreçlere katılım yoğunluğu/sayıları	Uygulamaları içeren genel bir veri bulunmamakta	2016 yılında 1.250 finalist proje için 350.000 oy kullanılmıştır (Dias vd., 2018:259)
Katılım yoluyla kullanılmasına karar verilen bütçe toplamı	Belirsiz	15 yıllık dönemde yerel düzeyde 100 milyon euro dolayında (Dias vd., 2018:270)

Kaynak: Yazarlar tarafında konsolide edilmiştir.

Tablo 5'te yer alan farklılıklar, genel olarak politik isteklilik, yöntemler, süreçlerde kullanılan araçlarla ilgili olmuştur. Bu faktörler, Portekiz'de daha istikrarlı katılımcı bütçeleme uygulamalarının ortaya çıkmasına katkı sağlamış, halkın süreçlere katılımını yaygınlaştırmış ve geliştirmiştir.

Tablo 6, iki ülke uygulamasındaki farklılıkların halk katılımına olan etkisini bütçe döngüsü üzerinde değerlendirmektedir.

Tablo 6: Türkiye ve Portekiz’de Katılımcı Bütçeleme Uygulamalarının Bütçe Döngüsü Çerçevesinde Analizi

Bütçe Döngüsü Aşaması	Türkiye	Portekiz
Bütçenin Hazırlanması	Halka ve sivil topluma danışma, görüş alma mahiyetinde	Halkın görüşlerini proje teklifleri hazırlayarak tanımlaması
Bütçenin Onaylanması	Yerel meclislerin kararı	Halkın oylama ile uygulanacak teklifleri seçmesi
Bütçenin Uygulanması	Sistematik izleme prosedürü yok	Sonuçların halk ile paylaşılması, online platformlar ve diğer araçlarla halkın uygulamaları izlemesi
Bütçe Sonuçlarının Gözetimi	Yerel yönetim internet sitelerinde, genel amaçlı bütçe sonuçlarının raporlanması	Sadece katılımcı bütçeleme ile ilgili online araçlarla, halka bildirim ve halk izlemesi

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 6’dan da görüldüğü üzere, Portekiz’de bütçelere halk katılımı bütçenin hazırlanma, onaylanma, uygulama ve gözetim aşamalarının tamamında gerçekleşmektedir. Türkiye uygulamasında ise daha ziyade hazırlık aşamasında ve danışma mahiyetli bir katılım söz konusudur. Türkiye’de halk bütçe sonuçlarına da ulaşabilmektedir, ancak bu olanak, özellikle katılımcı bütçe uygulamaları ilgili değil, yasal olarak yayınlanması zorunlu genel amaçlı bütçe uygulama sonuçları ile ilgilidir.

3. TARTIŞMA VE SONUÇ

Türkiye, katılımcı bütçeleme uygulamalarının gerçekleştirilmesi bakımından bir yasal altyapıya sahiptir. Dahası Türkiye’de kent konseyleri gibi bir kurumsal yapı, yasal olarak tanımlanmış bir katılım aracıdır. Portekiz’de ise katılımcı bütçe girişimleri, her ne kadar uygulamalar bakımından kırılganlığa sahip olsa da (Alves ve Allegretti, 2012) yerelde bir yasal zorlamadan ziyade politik isteklilik ile başlamış ve gelişmiştir. Portekiz’de çabalar, katılımcı bütçeleme alanında bir uygulama geleneği oluşturmuş ve uygulamalar için bilgi alışverişi sunan bir ağ gelişmiştir.

Portekiz’de katılımcı bütçe uygulamaları, yerel seviyenin ötesinde her seviyede uygulanmaya başlanmış, sivil toplum ve üniversitelerin ilgisi artmış,

tecrübe ve bilgi paylaşımı sağlayan platformlar oluşturulmuştur. İlk denemeleri danışma mahiyetinde başlayan uygulamalar, müzakereci ve birlikte karar veren bir anlayışa dönüşmüş ve 20 yıllık bir dönemde aşağıdan yukarıya doğru halktan başlayan ve vatandaşın doğrudan karar verdiği bir uygulama haline gelmiştir.

Portekiz’de katılımcı bütçeleme alanındaki hızlı ilerleme, ülkede yaşanan bazı yasal ve fiili önemli olaylarla ilişkilendirilebilir. 2005 yılında yapılan düzenleme ile ülkede belediye başkanlarının seçimine, süre bakımından yasal sınırlılıklar getirilmiştir. 2008-2014 döneminde mali krizler yaşanmış, sivil toplum ve akademik alandan gelen baskılar, sınırlı kaynakların birlikte kullanımı anlayışını desteklemiştir. Diğer bir husus ise katılımcı bütçeleme platformlar ile daha görünür hale gelmesi ve medyanın da bu görünürlük konusunda katkı sağlamasıdır. Ancak gelişim süreci devam etmektedir ve yerel düzeyde yeni döngülere, yıllar itibariyle uygulamaların tasarımının gözden geçirilmesine ve geliştirilmesine ihtiyaç vardır.

Türkiye’de katılımcı bütçeleme ise uluslararası kuruluşlarca fonlanan projelerle başlamıştır. Bu pilot çabalar, tecrübe paylaşımı açısından önemli fırsatlar meydana getirmiş, bilgi birikimini geliştirmiş, ancak yaygınlığı sağlamada yeterli olamamıştır. Günümüzde birçok yerel yönetim birimi halkı kararlara dahil edecek çabalar içinde olsa da (Akay, 2016) açık bir yasal zorlama olmadığından, yerel düzeyde kendini değiştirme istekliliği, katılımcı bütçeleme alanında sistematik ve istikrarlı bir dönüşümü sağlayamamıştır. Öte yandan, tüm yerel yönetimlerde oluşmasa da kent konseyi gibi katılıma fırsat veren yapılarda, halka doğrudan olmasa da sivil toplum aracılığı ile kararlara katılma olanağı sağlanabilmiş, ancak karar yetkisi resmi otoritelerde kalmıştır.

Portekiz’de ilk pilot denemeleri 2002’de, Türkiye’de ise 2005’ler sonrası başlayan katılımcı bütçeleme çabaları, her iki ülkede de ilk denemelerini, ‘halka danışma’ yaklaşımı ile başlatmıştır. Girişimler, Portekiz’de 20 yıl gibi kısa bir sürede danışmadan müzakere ya da birlikte karar vermeye, oradan da doğrudan sivil halkın oylarıyla karar verdiği ve aşağıdan-yukarı halktan başlayan bir uygulamaya dönüşmüştür. Katılım girişimleri sosyo-politik kültür içinde istikrarlı bir yer bulmuş ve ulusal düzeydeki uygulamaları da içeren çabalarıyla ülke, dünyada örnek gösterilebilecek bir seviyeye ulaşmıştır. Zaman içinde teknolojik araçlar uygulamalara dahil edilmiş, oluşan bilgi birikimi ve bu birikimin paylaşıldığı platformlar zenginleşmiş ve katılımcı bütçeleme alanında önemli bir ağ oluşmuş, uluslararası bağlantıların ve görünürlüğün artması, kalite çıtasını sürekli

yükseltmek için pozitif rekabet ortamı sağlamıştır. Uygulamalar, farklı insan gruplarını süreçlere dahil etmek üzere hem online hem de yüz yüze toplantıların aynı zamanda yapıldığı karma bir yapıya dönüşmüş, birçok yerel yönetim, farklı katılım araçlarını birbirine bağlayan katılımcı sistemlere sahip olmaya başlamıştır. Dolayısıyla tüm gelişmeler, halkın, bütçe döngüsünün hazırlık, onay, uygulama ve gözetimden oluşan her aşamasında katılıma dahil olabildiği bir ortamı sağlamıştır.

Türkiye’de ise bütçelere katılım, uluslararası projeler ile başlamış, yasal altyapısı olan kent konseyleri de sürece dahil edilmesine karşın, uygulamalar, halka ‘danışma’ ya da ‘görüş alma’ seviyesinin ötesine geçememiştir. Dolayısıyla Türkiye’deki sınırlı gelişmeler, halkın genellikle sivil toplum kuruluşları yoluyla ve çoğunlukla bütçe döngüsünün hazırlık sürecine danışma mahiyetinde katılabildiği ve bütçe uygulamalarının genel sonuçlarını etkileyebildiği bir uygulama ortamı sağlayabilmiştir.

Portekiz uygulamaları, Türkiye gibi katılımcı bütçeleme açısından sürecin başlarında olan ülkeler için faydalanılabilir iyi uygulama örnekleri sunmaktadır. Ancak bunların tartışılmaya ihtiyacı vardır. Bu çalışmada iki ülke uygulamalarının farklılıklarına odaklanılmış, farklılıkların nedenleri incelenmemiştir. Türkiye’de yerel düzeyde katılımcı bütçeleme için uygun yasal altyapı varken sınırlı uygulama örnekleri bulunması, Portekiz’de ise yerel düzeyde bütçe katılımı konusunda bir düzenleme yokken daha fazla uygulama olmasının nedenleri de bu çalışmanın kapsamı dışında kalmıştır. Bu çerçevede, gelecekte yapılacak çalışmalar bu konuların ayrıntılı araştırılmasına odaklanabilir.

KAYNAKÇA

- Akay, H. (2016), Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Süreçler, Türkiye Avrupa Vakfı
- Allegretti, G. ve Dias, N. (2009), "The variable geometry of Participatory Budgeting: which lessons from the new Portuguese explosion", in Proceedings of the Conference "Learning Democracy by Doing: Alternative Practices in Citizenship Learning and Participatory Democracy", October 16-18, 2008, OISE/Toronto University, Toronto.
- Allegretti, G. ve Antunes, S. (2014), The Lisbon Participatory Budget: Results and Perspectives on An Experience in Slow but Continuous Transformation, Field Actions Science Reportsso The journal of field actions, (Special Issue 11).
- Allegretti, G., Basolli, M. ve Colavolpe G. (2021), On the Verge of Institutionalisation? Participatory Budgeting Evidence in Five Italian Regions, Financial Journal, 13(2): 25-45.
- Alves, M. L. ve Allegretti, G. (2012), (In)stability, a Key Element to Understand Participatory Budgeting: Discussing Portuguese Cases, Journal of Public Deliberation, 8(2), Article-3.
- Aragones, E. ve Sánchez-Pagés, S. (2009), A Theory of Participatory Democracy Based on the Real Case of Porto Alegre, European Economic Review, 53(1): 56-72.
- Arena E. (2018), "Participatory Budgeting in Argentina (2002-2018), Advances and setbacks in the construction of a participatory agenda", s.123-133, Hope For Democracy – 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide, Epopeiarecord, Ida
- Arnstein, S. R. (1969), A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of planners, 35(4): 216-224.
- Avritzer, L.; Navarro, Z. (2003), A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo, Ed. Cortez, São Paulo.
- Cabannes, Y. (2004), Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy, Environment and Urbanization, 16(1): 27-46, doi:10.1177/095624780401600104
- Cabannes, Y. (2015), The Impact of Participatory Budgeting on Basic Services: Municipal Practices And Evidence From The Field, Environment and Urbanization, 27(1): 257-284. doi:10.1177/0956247815572297
- Cabannes, Y. ve Lipietz, B. (2015), The Democratic Contribution of Participatory Budgeting (No. 15-168), Working Paper Series.

- Creighton, J.L. (2005), *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, John Wiley&Sons, San Francisco, CA, USA.
- Çoban, K. (2019), "Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme ve Kent Konseylerinin Rolü", Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE.
- Dias, N. (2014a), "Twenty-Five Years of Participatory Budgets in The World A New Social and Political Movement?", s. 21-27, *Hope For Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, In Loco Association
- Dias, N. (2014b), "A Decade of Participatory Budgeting in Portugal, A Winding but Clarifying Path", s.325-350, *Hope For Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, In Loco Association.
- Dias, N. ve Júlio, S. (2018), "The Next Thirty Years of Participatory Budgeting in the World Start today s.15-32", *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*.
- Dias N., Sahsil E., Simone J. (2019), *Participatory Budgeting World Atlas, Epopeia and Oficina, Portugal*
- Durak, B. (2017), Yerel Yönetimlerde Demokrasinin Yapı Taşı: Katılımcı Bütçeleme, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 9(1): 78-92.
- Ergen, Z. (2012), Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli, *Maliye Dergisi*, 163(17): 316-334.
- Falanga, R. (2018), "The National Participatory Budget in Portugal: Opportunities and Challenges for Scaling up Citizen Participation in Policymaking", s. 447-466, *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*
- Falanga, R. ve Lüchmann, L. H. H. (2019), *Participatory Budgets in Brazil and Portugal: Comparing Patterns of Dissemination*, *Policy Studies*, 1–20. doi:10.1080/01442872.2019.1577373
- Gergerlioğlu, U. ve Dibo, M. (2017), Avrupa Ülkeleri ve Türkiye Uygulamaları Kapsamında Katılımcı Bütçeleme Yaklaşımı, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(63): 1142-1154.
- Gua, H. and Neshkova, M. (2012), Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most?, *The American Review of Public Administration* ,43(3): 331–346.
- Khan, M.A. (2005), "Engaged Governance' and Citizen Participation in Pro-Poor Budgeting", p.3-18, *Citizen Participation and Pro-poor Budgeting*, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York.

- Kim, S. ve Schachter, H. L. (2013), Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability: Case Studies of Organizational Learning from the United States and South Korea, *Public Performance & Management Review*, 36(3): 456-471.
- Klijn, Erik-Hans (2008), "Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of Ten Years of Research on the Theme", *Public Management Review*, 10: 505-25.
- Kocdemir, M. ve Yılmaz, H. H. (2020), Kamu Mali Yönetiminde Bütçe Saydamlığı ve Yolsuzluk İlişkisi: Açık Bütçe Endeksi ve Yolsuzluk Algılama Endeksi Üzerinden Bir Analiz, *Sayıştay Dergisi*, 33 (118), 71-99
- Lüchmann L., Romão W. ve Borba J. (2018), 30 Years of Participatory Budgeting in Brazil: The Lessons Learned, p.89-103, *Hope For Democracy – 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, in *Loco Association*.
- Moynihn, D. (2007), Citizen Participation in Budgeting: Prospect for Developing Countries. *Participatory Budgeting*, ed. Anvar Shah, *Worldbank Public Sector Governance and Accountability Series 39498*.
- Muñoz L.A. ve Bolívar, M. P. R. (2019), "Using Tools for Citizen Engagement on Large and Medium-Sized European Smart Cities", p.23-36, *E-Participation in Smart Cities: Technologies and Models of Governance for Citizen Engagement*, *Public Administration and Information Technology*, Springer.
- OECD (2017), *Budget Transparency Toolkit, Practical Steps For Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*, OECD Public Governance Directorate
- Özen, A. ve Yontar, G. (2009), Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme, *Maliye Dergisi*, (156): 280-293.
- PBP (2021), *PB Scoping Toolkit, A Guide for Officials & Staff Interested in Starting PB, Participatory Budgeting Project*, <https://www.participatorybudgeting.org/what-is-pb/>, Erişim: 20.11.2021
- Peters, B. G. (2010), *Meta-Governance and Public Management, In the New Public Governance?*, ss. 52-67. *Routledge*.
- Russell, B. (2017), *Batı Felsefesi Tarihi, İlk Çağ Tarihi*, (1. Cilt), (Çev: A.Fethi), İstanbul: Alfa.
- Sakinç, S. ve Bursalioğlu, S. A. (2014), Bütçelemede Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme, *Ejvoc (Electronic Journal of Vocational Colleges)*, 4(1): 1-10.

- Sampaio, RC (2014), Orçamentos participativos digitais: um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia, Doctoral Thesis, Universidade Federal Da Bahia.
- Santos, B. (2003), Democratizar a democracia, Os caminhos da democracia participativa, Edições Afrontamento.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. ve Allegretti, G. (2012), "Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting", Journal of Public Deliberation, v. 8, n.2, Article 9, doi: <https://doi.org/10.16997/jdd.141>
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Röcke, A. ve Alves, M. L. (2013), Participatory Budgeting Worldwide, Dialog Global, (25): 1-93.
- Souza, B. (2002), Todo o poder emana do povo, Pelotas: Educat.
- Sudders, M. ve Nahem, J. (2004), Governance Indicators: A Users' Guide, Oslo: United Nations Development Programme.
- TBB (2012), "Kardeş Şehirler, İyi Uygulama Örnekleri", İller ve Belediyeler Dergisi, 776: 29-32.
- UN-HABITAT (2004), 72 frequently asked questions about participatory budgeting, Global Campaign on Urban Governance, UN-HABITAT.
- Uysal, A. B. (2016), Katılımcı Senaryo Tekniği Yardımıyla Tarihi Kentsel Alan İçin İyileştirme Stratejisinin Belirlenmesi, METU Journal of the Faculty of Architecture, 30(2).
- Wampler, B. ve Avritzer, L. (2004), Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil, Comparative Politics, 36(3): 291, doi:10.2307/4150132.
- Wampler, B. (2007a), "A Guide to Participatory Budgeting", p.21-54, Participatory Budgeting, Edited by Anwar Shah, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, NY
- Wampler, B. (2007b), "Extending Citizenship and Accountability Through Participatory Budgeting" p.1-44, Participatory Budgeting in Brazil, Contestation, Cooperation, and Accountability, The Pennsylvania State University Press, University Park, PA.
- Wampler, B. (2007c), Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability, Penn State Press.
- Wampler, B.; McNulty, S. ve Touchton M. (2018), The Global Spread and Transformation of Participatory Budgeting, s. 55-72, Hope For Democracy – 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide, Epopeiarecord, Ida.
- Yalçın, A.Z. (2015), Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme, Yönetim ve Ekonomi, 22(2): 311-329.

PARTICIPATORY BUDGETING PRACTICES: COMPARISON OF TURKEY AND PORTUGAL EXPERIENCES

Giovanni ALLEGRETTI

Mehmet KOÇDEMİR

EXTENDED ABSTRACT

In terms of public administration, governance networks are the process by which governments, together with other actors, deal with complex decisions and implementations (Klijn, 2008). The need for networking among actors stems from the failure of traditional representative democracy to meet public demands (Peters, 2010). Participation in public decisions has become a part of the definition of democracy. Moreover, through participation, public opinion also becomes an instrument of control of public administration. (Creighton, 2005).

Participatory budgeting is considered as one of the most important modern democratic innovations of public participation in budget processes (UN-HABITAT, 2004). Budgets are managed in a cycle of preparation, approval, implementation, and review (OECD, 2017). Since public participation may occur at every stage in budget, participatory budgeting practices can be at every stage of the budget cycle.

Participatory budgeting initiative first started in 1989 in Porto Alegre, Brazil. Participatory practices have initially spread to other Latin American countries and then to all around the world. They have reached more than 11,000 examples in the world in 30 years (Dias et al., 2019).

Participatory budgeting institutions are the tools that enable citizens to be involved in decision-making processes, which will create public policy solutions related to social problems. In this process, citizens develop proposals and make elections with their votes (Wampler, 2007b).

This study aims to analyze the participatory budgeting experiences of Turkey and Portugal comparatively. It analyzed the comparison results of participatory budget initiatives implemented in Turkey and Portugal on the budget cycle. Thus, it assessed which practice had more widespread public participation effect. In this context, the research was carried out with the literature review method to compare the participatory budgeting practices of Turkey and Portugal first, and analyze their characteristics and differences in terms of their potential to ensure public participation on the budget cycle.

The first pilot practice started in Portugal in 2002, and in Turkey after 2005 at local level. Both practices were carried out with an advisory approach in two countries. That is, citizens only had the opportunity to share their views on the use of the budget.

In Portugal, the practices turned into a deliberative method in a short time. After that, it turned into a process in which the citizens made decisions directly. Thanks to the variety of participation tools used and the accessibility, the people in Portugal had the opportunity to participate in every stage of the budget cycle. The participation initiatives, which are implemented repeatedly, have found a stable position in the socio-political culture, and the implementation examples, including the practices at the national level, have brought the country to an exemplary level in the world.

In Turkey, participation in budget process started with international projects. Although city councils with legal infrastructure were also included in the process, the practices could not go beyond the advisory method. Therefore, implementations could not be realized at a deliberative approach or direct decision-making. In this context, the limited participation practices in Turkey have shown that citizens have participated in the preparation process of the budget cycle as consultants.