



Katılımcı Bütçeleme: Eleştirel Bir Yaklaşım

Participatory Budgeting: A Critical Approach

Müge YETKİN ATAER¹

ÖZ

Bu çalışmada katılımcı bütçeleme, tanımı ve genel özellikleri verildikten sonra teorik çerçevede faydaları ve eleştirileri de içerecek şekilde incelenmiştir. Ardından dünyadan farklı uygulamalar ve Türkiye'nin katılımcı bütçeleme bakımından geldiği nokta ortaya koyularak ölçek sorunu ile temsili ve doğrudan demokrasi bağlarının altı çizilmiştir. Çalışmanın amacı doğrultusunda, sonuç bölümünde iki konu öne çıkarılmıştır. Bu konulardan ilki zaten temsili demokrasi ile belirlenen yerel yönetimlerde, ölçek ve zaman sorunları nedeniyle bireysel katılımdan politik katılıma dönüşüm ihtimali ile ilgilidir. İkinci olarak doğrudan katılım, teknolojinin imkânlarından faydalanarak sağlansa bile gerçekten dezavantajlı durumda olan, dışlanmış ve çok düşük gelirli toplumsal grupların bu süreçlerden daha da zarar görmeleri riski gündeme getirilmektedir. Tartışma ile birlikte belirli politika önerileri de geliştirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar kelimeler: Katılımcı bütçeleme, Bütçe uygulamaları, Katılımcı demokrasi

JEL Sınıflaması: A12, H53, H61, H72

ABSTRACT

This study examines participatory budgeting practices by also covering benefits and critiques in the theoretical framework after providing definitions and general features. Subsequently, different applications from all over the world as well as the stage in which Türkiye currently stands in terms of participatory budgeting have been put forward, with the context of direct-representative democracy being underlined alongside the problem of scope. Two different issues have been highlighted in line with the aim of this study. The first issue is related to the possibility that the process may evolve into political participation rather than individual participation in local administrations that are already chosen through representative democracy practices. The second issue is the risk of further harming those with the lowest incomes and marginalized/disadvantaged groups as a result of the efforts aimed at ensuring individual participation using the benefits of technological advancements. Particular policy recommendations have also been offered in the discussion on these issues.

Keywords: Participatory budgeting, Budgeting practices, Participatory democracy

JEL Classification: A12, H53, H61, H72



DOI: 10.26650/ISTJECON2022-1121472

¹Araş. Gör. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye

ORCID: M.Y.A. 0000-0002-9730-6529

Sorumlu Yazar/Corresponding author:

MÜGE YETKİN ATAER,
İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler
posta: muge.yetkin@medeniyet.edu.tr

Başvuru/Submitted: 14.04.2022

Kabul/Accepted: 07.06.2022

Atıf/Citation: Yetkin Ataer, M. (2022). Katılımcı bütçeleme: Eleştirel bir yaklaşım. *İstanbul İktisat Dergisi - Istanbul Journal of Economics*, 72(1), 361-384.
<https://doi.org/10.26650/ISTJECON2022-1121472>



EXTENDED ABSTRACT

This study examines participatory budgeting practices by covering the benefits and critiques in the theoretical framework. General definitions and characteristics are also provided. Subsequently, different applications from all over the world have been investigated in the context of direct–representative democracy. The restrictions of scope and time were underlined, with the stage in which Türkiye currently stands in terms of participatory budgeting being provided. This paper highlights two different issues as its motivation. The first issue is related to the possibility that the process may evolve into political participation rather than individual participation in local administrations that have already been chosen using representative democracy practices because of scope and time restrictions. The second issue involves the risk of further harming groups such as those with the lowest income, who are marginalized, or who are disadvantaged through the efforts aimed at ensuring individual participation using the benefits of technological advancements. Particular policy recommendations are offered when discussing these issues.

The first issue of discussion involves this paper questioning whether attaching importance to citizen participation is necessary or realistic, because incumbents are already aware that they have been chosen by representative democratic processes. They feel the support of their voters and may be reluctant to create further participatory mechanisms. If they do not fulfill their commitments to their programs, they receive no sanctions other than the possible change in the next elections. Despite reluctant incumbents, citizens in modern times are supposed to take roles in the processes of planning, executing, monitoring, and auditing. A distinction needs to be made at this point between political participation and individual participation. Strong individual participation should occur more than political participation in order to properly direct democratic practices. This is mostly possible in regard to small-scale local administrations due to time and scale/scope restrictions. Some problems appear when the scope of the population increases. As a result of physical and time constraints, another representative democracy mechanism usually gets set up in the representative democracy. Neighborhoods have to choose a representative, and non-governmental

organizations send their spokesperson to the meetings. In this way, after a particular stage, the project and program-based negotiations are at risk of transforming into political debates. Because the incumbents and local administrators are generally members of a political party, once opposition against a project or program the administration supports occurs, those opposition groups may start to be labeled as representatives of the opposition parties. For this reason, individual participation should be strengthened to avoid these types of vicious circles, and the disadvantaged and less-represented social groups should become involved and prioritized in order to gain some concrete results. Undoubtedly, the representatives of non-governmental organizations, foundations, associations, and social movements cannot be excluded from the processes; however, the strongest position should always be appointed to individual participants to ensure that the decisions that are made are transparently dedicated to the projects and programs in order to promote social justice and the economic welfare of the society.

The second issue discussed in the paper is the side effect of using technology. Examples are found of online participation where suggestions are collected and project options are provided to the citizens. In such cases, those with no Internet connection, senior citizens, and much less represented disadvantaged social groups get excluded from the election and decision-making processes. Online practices may be seen as a necessity, especially in large cities, but their caveats may invisibly affect inequality in income distribution and in the distribution of public resources.

As seen in Latin America and other developing countries, participatory budgeting practices are important in terms of bringing social justice to the front line, giving importance to the less represented disadvantaged social groups, and increasing the living standards of the lowest income groups. However, a gradual approach occurs in these applications. The least represented and lowest income groups should be involved more directly in the decision-making processes in order to determine their actual needs and to increase their living standards.

1. Giriş

Katılımcı bütçe kavramı kendi adından hareketle yerel ve merkezi bütçe süreçlerinde bütçeden etkilenecek kişilerin ya da zümrelerin katkısının olması olarak anlaşılmaktadır. Bu basit açıklamanın yanında katılımcı bütçelemenin dar ve geniş anlamda tanımlarını yaparak içerisinde barındırdığı detayları daha yakından görme imkânı bulunabilir. Yirminci yüzyılın ortalarından sonra bazı ön adımları atılmış olan ancak tam olarak ilk kez 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre şehrinde ilk kez uygulanan katılımcı bütçe, Güney Amerika, Avrupa, Kuzey Amerika ve Asya'nın bazı ülkelerinde farklı bakış açıları ile farklı uygulamalarla şekillenmiştir. Katılımcı bütçe uygulamaları; icra edildikleri ülkelerin demokrasi kültürüne, ekonomik kalkınmışlık seviyesine ve eğitim, kültür gibi sosyolojik özelliklerine göre şekillenmektedir. Başarılı olup olmamaları da yine söz edilen bu özelliklere bağlı olarak belirlenmektedir.

Bu çalışmada öncelikle dar ve geniş anlamda tanımlardan hareketle katılımcı bütçelemenin hangi şartlara bağlı olarak gerçekleşebildiği incelenecektir. Ardından dünyanın farklı bölgelerindeki farklı uygulamaların özellikleri ortaya koyularak bu uygulamalar arasındaki farklılıklar gösterilecektir. Başarılı uygulamaların ortak özellikleri ortaya çıkarılmaya çalışılacak, bu özelliklerin Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerdeki yeni uygulamalara nasıl ışık tutabileceği tartışılacaktır.

Genel teorik anlatımları takiben katılımcı bütçeleme süreçlerinin başarı kriterleri incelenecek ve literatürde katılımcı bütçelemeyi ele alan çalışmalara kendi bakış açılarını ve yöntemlerini de içerecek şekilde yer verilecektir.

Ardından bu çalışmanın amacını da oluşturan iki farklı temada eleştiriler sunulacak ve eleştirilen konuların çözümü için öneri ve tartışma alanı açılacaktır. Çalışmanın birinci amacı, katılımcı bütçelemenin, katılımcı demokrasinin bir süreci olarak temsili demokrasiden nasıl tamamen ayrı tutulabileceği, politik katılımın nasıl bireysel katılıma evrilebileceği yönünde fikir çerçevesi oluşturmaktır. Gözetilen ikinci amaç ise, temsili ya da bireysel katılım fark etmeksizin, katılımcı

bütçe süreçlerinde yer alamayan vatandaşların refah kaybı ve gelir dağılımında geldiği dezavantajlı durumun gözler önüne serilmesi ve bu yönde çözüm önerilerinin sunulmasıdır.

Katılımcı bütçeleme, çıkmaz, geniş kapsamlı temsili katılımın bireysel apolitik katılım fikrinin önüne geçmesi, bunun engellenmesi için teknoloji kullanımının da yardımıyla bireysel katılımın güçlendirilmesi fakat bu sefer de dezavantajlı ve teknoloji kullanımının yaygın olmadığı toplumsal grupların katılımının kısıtlanmasıyla bu gruplar aleyhinde bir yeniden dağılımın gerçekleşmesidir. Bunun bir çıkmaz olup olmadığı, hangi boyutlarıyla çözülebildiği ve hangi boyutlarıyla çözümsüz kaldığı, ülke örnekleri ve ölçek sorunu ile birlikte değerlendirilecektir.

2. Katılımcı Bütçeleme: Tanımlar, İmkanlar ve Eleştiriler

Geleneksel bütçeleme sistemleri temsili demokrasi süreçlerinin işlemesi sonucunda görev başına gelen seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerinin ekonomik şartlar ve yatırım planları doğrultusunda oluşturduğu tahmin sistemleridir. Genellikle meclisler tarafından onaylanır ve bağımsız yargı tarafından denetlenirler. Ancak vatandaşların temsili demokrasi yöntemleriyle iş başına getirdiği merkezi ve yerel yönetimleri bir dahaki seçimlere kadar denetlemesi ya da yönlendirmesi söz konusu olmamaktadır. Katılımcı bütçeleme doğrudan ya da katılımcı demokrasinin bir örneği olarak, vatandaşların sadece görev vermek istediği kişileri seçmesini değil, uygulanacak program ve projeleri belirlemekte, bu uygulamaları denetlemekte de rol almasını öngörmektedir.

Wampler'in (2007, s.22) tarifine göre katılımcı bütçeleme programları yenilikçi politika belirleme süreçleri olarak tanımlanabilir. Bu uygulamalarda vatandaşlar doğrudan politika belirlemede karar alma süreçlerine dâhil olmaktadır. Kaynak dağılımının, geniş sosyal politikaların önceliklendirilmesinin ve kamu harcamalarının takibinin gerçekleştirilmesi amacıyla yıl boyunca forumlar oluşturulması ve fikir alışverişi yapılması öngörülmektedir. Katılımcı bütçeleme programları vatandaşlarla politika oluşturma süreçlerinde iş birliği yapmak, idari reformları teşvik etmek ve

kamu kaynaklarını düşük gelirli bölgeler lehine dağıtmak amacıyla tasarlanmıştır. Düşük gelirli ve geleneksel olarak süreçlerin dışında tutulan siyasal aktörlerin politika oluşturma süreçlerine dâhil edilmesiyle sosyal ve siyasal dışlama sorunları ile mücadele edilmektedir. Hükümetlerin ve vatandaşların bu tür programları başlatmasının amaçları; kamusal öğrenmeyi ve aktif vatandaşlık bilincini artırmak, daha gelişmiş politikalar ve daha etkin kaynak dağılımı yoluyla sosyal adalete ulaşmak ve idari aygıtları yeniden şekillendirmektir.

Katılımcı Bütçeleme Dünya Atlası (2022) verilerine göre dünyada yaklaşık 11825 katılımcı bütçeleme programı yürütülmektedir. Bunların %40'ı Avrupa'da, %26,5'i Güney Amerika'da, %23,46'sı Asya'da, %8,19'u Afrika'da, %1,52'si Kuzey Amerika'da, %1,2'si Orta Amerika ve Karayipler'de, %0,13 kadarı ise Okyanusya'dadır. Uygulanan katılımcı bütçeleme programlarının büyük bir çoğunluğu yerel – bölgesel kapsamlı iken Avrupa'da 4, Asya'da 2 ve Afrika'da 1 katılımcı bütçeleme programı ulusal çapta yürütülmektedir. Programların 176 tanesi başkentlerde, 93 tanesi de diğer büyük şehirlerde uygulanmaktadır. Katılımcı bütçeleme süreçleri uygulamaların yaklaşık %58'inde kanuni düzenlemelere dayandırılırken, %42'si kanuni düzenleme olmaksızın hayata geçirilmiştir. Bu aşamada istatistiklerden yola çıkarak söz edilebilir ki katılımcı bütçelemenin tanımı belirli olsa da bazı tartışmalı durumlar söz konusu olabilir. Miller, Hildreth ve Stewart'a göre (2019 s. 1258) katılımcı bütçeleme vatandaşların bir araya gelip kamunun finansal kaynaklarının dağılımı konusunda çalışması olarak geniş şekilde tanımlanabilecek katılımcı bütçeleme uygulamaları; Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Inter-Amerikan Kalkınma Bankası gibi uluslararası kuruluşların yerel yönetimler bakımından en iyi uygulamalar ilan edilmesiyle dünya çapında yaygınlaşmıştır. Bu yaygınlaşmanın tartışmalı tarafı yerel yönetimlerin bazılarında mevcut bütçeleme süreçlerinin katılımcı bütçeleme adı altında gösterilmesidir. Katılımcılığın tam olarak benimsendiği uygulamalar bulunmakla birlikte bütçe süreçlerinin uyumlandırılmasını belirli bir yelpazede değerlendirebilmek önemlidir. Bu yüzden Miller ve ark., aynı çalışmada (s.1278) katılımcı bütçelemeyi tamamen sürece dayalı olarak yeniden tanımlamıştır. Bu tanıma göre katılımcı bütçeleme; açık erişimli ve hedeflenen katılımcıların ihtiyari olarak dâhil edildiği, aktif müzakerelerin yürütüldüğü, ortak çalışmaya dayalı karar alınan ve fiili (de facto) otoriteye dayanan bütçe sürecidir.

Dünyadaki başlıca katılımcı bütçeleme uygulamalarından yola çıkılarak, her birinin kendine özgü özellikler taşıdığı ancak ortak taraflarından hareketle belirli özelliklerin öne çıkarılabileceği söylenebilir. Katılımcı bütçeleme programlarının başlıca iki türü vardır. Bunlardan ilki vatandaşların doğrudan toplantılar ve oylamalar vasıtasıyla karar alma sürecine dâhil olduğu modeldir. İkincisi ise yine temsili demokrasiye benzer şekilde mahalle derneklerinin, sosyal hareketlerin, ticaret birliklerinin ve diğer sivil toplum örgütlerinin belirledikleri temsilciler aracılığıyla etkili olduğu tarzıdır. Genellikle kararların son hali, katılımcı bütçe konseyleri ya da benzer olarak oluşturulmuş organlar tarafından şekillendirilir. Verilen kararların projelere dönüştürülmesi ve projelerin başlangıç-tamamlanma süreçleri arasındaki takip ve denetleme süreçleri hemen hemen her tecrübeye ciddi anlamda farklılaşmaktadır. Topluluk ve veya kent merkezli uygulamalar mevcuttur. Bu durumda katılımcı bütçelemenin uygulama alanı küçüldükçe katılımcıların yaşam standartlarını yükseltmeyi önceliklendirdikleri, uygulama alanı büyüdükçe daha geniş ölçekli ve çoğunlukla adalet ile ilgili sorunlarla da ilgilendiği görülmüştür. Yerel idare bütçesinin sadece yüzde birinin katılımcıların yönetimine açıldığı uygulamalar varken aynı zamanda bütün yerel idare bütçesinin nasıl harcanacağına tamamen katılımcı süreçlerle karar verilen uygulamalar da hayata geçirilmiştir. Son olarak katılımcı bütçeleme programları resmîlik ve kurumsallık dereceleri bakımından da farklılaşmaktadır. Programların sosyal hareket ile kısıtlı kalma durumuyla kurum haline gelme durumu arasında değişkenlik gösterdiği görülmektedir (Cabannes, 2004, s.28-29).

Wampler (2012, s. 3-7) bir diğer çalışmada katılımcı bütçeleminin sosyal değişimi sağladığından, dışlayıcı yönetim uygulamalarını azalttığından, sosyal refahı artırdığından ve kamusal şeffaflığı gerçekleştirdiğinden söz etmektedir. Bu çalışmada iyi bir katılımcı bütçeleme uygulaması için dört ilke önerilmektedir. Bu ilkelerden ilki aktif vatandaş katılımıdır. Yazar bu ilkeyi "ifade" (voice) olarak tanımlamıştır. Vatandaşların taleplerini ve fikirlerini özgürce, aynı zamanda kolaylıkla ifade edebilmesi olarak özetlenebilir. Ardından artırılmış vatandaş yetkileri ilkesi gelmektedir. Bu ilkenin temelinde de vatandaşın karar almadaki yetkisini kullanabildiği yegâne mekanizma olan oylama yer almaktadır. Müzakere ve danışma toplantılarının ardından oylama yapılması önemli bir gerekliliktir.

Üçüncü ilke olarak kaynakların yeniden dağılımı karşımıza çıkmaktadır. Wampler, kaynak dağılımının düzenlenmesini sosyal adaletin gereği olarak görmüştür. Geleneksel iktisatta kaynak dağılımı etkinlik kavramıyla ilişkilendirilmektedir. Fakat kaynakların sosyal adaleti sağlayacak şekilde dağıtılması, diğer bir ifadeyle vatandaşların katılımcı süreçler yoluyla hangi alana ne kadar kaynak ayrılacağına karar verebilmeleri daha eşitlikçi bir yaklaşım üretilmesi için bir gündem yaratabilir. Sosyal adalete ulaşmanın göstergesi olarak da hayat kalitesinin artırılması öne çıkmaktadır. Son ilke olarak yazar, geliştirilmiş şeffaflık kavramını savunmaktadır. Böylece karar verilen ve uygulamaya geçirilen projelerde vatandaş gözetimi sağlanacak ve uygulama boyunca vatandaşlardan geri bildirim alınması sayesinde kalite ve şeffaflık düzeyi yükseltilebilecektir.

Katılımcı bütçeleme olumlu etkilerini özetlemek gerekirse, yerel olarak hizmet sunumundaki etkinlik seviyesini yükselteceğini, ulusal ve küresel olarak demokrasi bilincinin yerleşmesini destekleyeceğini, önceliklerin doğru şekilde belirlenmesini sağlayacağını, yerinden yönetimlerin güçlendirileceğini ve böylece verimliliklerinin artacağını, bilgi akışı ve saydamlık ile birlikte yolsuzlukları azaltabileceğini söylemek mümkündür (Sakinç ve Aybarç, 2014, s. 9).

Elbette katılımcı bütçeleme ile ilgili eleştiriler de literatürde yer almaktadır. Bunlardan önemli bir tanesinde yazarlar katılımcı bütçeleme başarılı uygulamalarını yadsımamakla birlikte katılımcı bütçe konseptini iletişim ve güçlendirme olarak iki bölümde ele almış, sadece iletişime önem veren ancak katılımcıları süreç içinde politik olarak ya da kavramların belirlenmesi konularında güçlendirmeyen uygulamaların belirli bazı tehlikeleri olacağından söz etmişlerdir. Bu tehlikelerin başında ise katılımcıların tüm çabalarını aslında gücün yönlendirilmesiyle ilgili olmayan yani toplumda bazı derin değişikliklere ve yüksek fayda yaratılmasına neden olamayacak daha az önemli konularda harcamaları ihtimali gelmektedir (Baiocchi ve Ganuza, 2014). Böyle bir ihtimal gerçekleştiğinde ve toplum bu durumdan zaman içinde rahatsız olduğunda, katılımcı bütçeleme süreçlerine duyulan güven zedelenecek, vatandaşlar bu tür programlara daha az ilgi göstermeye başlayacak ve idare – vatandaş ilişkisi zarar görecektir. Bu yüzden katılımcılar süreçlere gerçekten dâhil edilmeli, bütçelerin anlam ifade eden

tutarları katılımcı bütçeleme uygulamalarına açılmalı, süreç ve yöntem de katılımcılık yolu ile belirlenmeli, vatandaşların takip – denetleme sistemlerini kurması ve yönetmesi sağlanmalıdır.

Wampler (2007, s. 46-47) katılımcı bütçelemenin yetersiz kaldığı noktaları sırasıyla ifade etmektedir. İlk olarak katılımcı bütçeleme belirli bir kamu işine odaklandığı için, vatandaşlar bu belirli iş ile yakından ilgili olmakla birlikte haklar, idarenin mali sorumlulukları ve daha geniş anlamda sosyal politikalar hakkında daha fazla bilgi sahibi olmayı veya ilgi duymayı ihmal edebilmektedirler. Bu durum da kamusal öğrenmeye ilişkin amaçların gerçekleşmesini olumsuz etkilemektedir. İkinci olarak vatandaşların yetkililere (belediye başkanlığı ya da başka bir yerel idare) bağımlı olması bir yetersizlik olarak kabul edilebilir. Katılımcı bütçeleme sivil toplum aktörleri ile doğrudan işbirliğini öngörse de yerel idare başat aktör olarak rol oynamaya devam etmektedir. Toplantılar, bilgi akışı, bürokrat vatandaş görüşmeleri ve seçilen politikaların uygulanması gibi konulardan yerel idare sorumludur ve etki alanı çok geniştir. Eğer idareciler katılımcı bütçeleme sürecini yeteri kadar benimsememekte ve düşük bağlılık göstermekteyse, programların başarıya ulaşma ihtimali de düşmektedir. Diğer bir kısıt, uzun dönemli planlamaya ilişkin endişeler olarak gösterilebilir. Katılımcılar genellikle kısa dönemli ya da orta vadeli kamusal projelerin gerçekleşmesi ile ilgilenmektedir. Bu projelerin odağa alınması uzun dönemli planlamayı sekteye uğratabilir. Dördüncü olarak yerel meseleler üzerine eğilmenin, bölgesel, ulusal ve küresel sorunlara çözüm üretilmesine engel olması söz konusudur. Katılımcılar haklı olarak çabalarını yerel kamu politikalarındaki değişimlere yönlendirirken, işsizlik, şiddet, eğitim yetersizliği gibi sorunların temelde yattığını göz ardı edebilmektedirler. Sayılan sorunlar diğer tüm sorunların nedenini oluştururken katılımcılar da kendi temel sorunları yerine yerel projeler için emek vermekte ve bu durum kendi içinde bir çelişki oluşturmaktadır. Son olarak bütün kamu politikalarının uygulanmasında olduğu gibi katılımcı bütçe programlarının uygulanmasında da bir ahlaki risk vardır. Başat rolün sahibi yerel idareci ya da yerel idare yetkilileri, katılımcı bütçelemeyi kendi planlarını gerçekleştirmek için kullanabilirler. Bunu kritik bilgileri paylaşmayarak, seçilen projeyi uygulamayarak ya da vatandaş katılımını istedikleri yönde zayıflatarak yapabilir, süreçleri manipüle edebilirler.

3. Seçilmiş Ülkelerden Katılımcı Bütçe Örnekleri

Souza (2001), demokratik kurumların inşasında kısıtların ve imkânların değerlendirildiği çalışmada Brezilya'nın iki şehrindeki katılımcı bütçeleme uygulamalarını incelemiştir. Latin Amerika'da yerel yönetimlerde hesap verilebilirliği artırmak için uygulamaya koyulan vatandaşın dâhil edildiği yönetim çalışmaları 70'ler ve 80'ler boyunca tecrübe edilmiştir. Bu tecrübeler 90'lı yıllarda doğan katılımcı bütçeleme uygulamalarının öncülleridir. Makalede ilk katılımcı bütçeleme uygulamasının yapıldığı yer olarak bilinen Porto Alegre ve başka bir Brezilya şehri Belo Horizonte ele alınmaktadır. Makalede incelenen örneklerde, vatandaş meclislerinde farklı bölgelerden ve sektörlerden kimlerin yer aldığı, kullanılan kaynaklar ve belirlenen öncelikler tanımlanmıştır. En düşük gelirli grupların süreçlere dâhil edilememesi, uygulamanın denendiği başka şehirlerde başarıya ulaşamayışı gibi kısıtlara dikkat çekilirken, daha önce süreçlerden ve yatırım kararlarından dışlanan grupların başarıyla dâhil edilmiş olmasının da altı çizilmiştir. Yazar makalesinde hedeflenen iyileştirmelerin ne kadarının başarılı olduğunu, ne kadarının başarısız olduğunu ve bu başarıların, başarısızlıkların nedenlerini ayrıntılı olarak ele almaktadır. Nihai olarak Porto Alegre'de katılımcı bütçe sayesinde yoksulluğun önlenmesine, düşük gelirli kesimlerin konut ve sağlık, eğitim gibi mal ve hizmetlere ulaşmasına, vatandaşların suçtan uzak tutulmasına ve bölgelerdeki altyapı sorunlarının giderilmesine yönelik adımların başarıyla atıldığını söylemek mümkündür (Güneş, 2020, s. 551).

Porto Alegre örneği, ilk katılımcı bütçeleme örneği olması nedeniyle literatürde sıkça ele alınmış ve farklı bakış açılarıyla değerlendirilmiştir. Porto Alegre'de katılımcı bütçeleme gelişimini ele alan çok sayıda makale olduğu gibi bu katılımcı bütçeleme serüveninden çıkarılacak dersleri arayan ve bu çıkarım noktalarını değerlendiren çalışmalar da mevcuttur. Bu değerlendirmelerden biri de Marquetti, Silva ve Campbell'e ait (2012 s.80) çalışmadır. Çalışmada Porto Alegre tecrübesinden hareketle katılımcı bütçeleme için hem demokratik hem de mali olarak yenilikçi bir yaklaşım olduğu açıklanmaktadır. Yazarlara göre katılımcı bütçeleme mali açıdan; daha etkin, daha saydam ve daha hesap verebilir bir kamu kaynak idaresi anlayışını güçlendirmiştir. Bu bakımdan dikkat çekici bir

başarı sağlamıştır. Bütçe dağılımında adalet kriterini, aşağıdan yukarı paylaşım süreçlerini kullanarak yoksul ve dışlanmış kesimlerin hayat koşullarını iyileştirmiş ve yüksek gelirli bölgelerin yararına şekillenmiş öncelik sıralamalarını değiştirmiştir. Demokratik bakımdan ise vatandaşların süreçlere dâhil edilmesi, sivil toplum örgütlerinin müzakerelere katılması maliye politikası oluşturmada yeni bir yönteme ulaşılmasını sağlamıştır. Sıradan vatandaşların karar alma süreçlerinde aktif aktörlere dönüşmesi dünyanın daha yaşanabilir ve demokratik bir yer olması yolunda önemli bir adım olarak ifade edilmektedir.

Schneider ve Goldfrank (2002), Brezilya örneği üzerinden katılımcı demokrasinin ve katılımcı demokrasiye katkı yapan katılımcı bütçeleme süreçlerinin, toplumun ihmal edilen kesimlerini yeniden gündeme getirdiğini, düşük gelirli grupların lehine güç dengesini değiştirdiğini savunmaktadırlar. Yazarlara göre katılımcı bütçelemeye karşı çıkanlar daha kapalı karar alma süreçlerinden memnun ve bu süreçlerden elde ettikleri kazanımların elden çıkmasını istemeyen grupların üyeleridir. Çok sayıda insanla yüz yüze katılım vasıtasıyla karar alma tekniklerinin geliştirilmesi gerekliliğini ve yaşanan zorlukların bu tekniklerin geliştirilmesiyle aşılabileceğini belirten yazarlar, tüm içsel sorunlarına rağmen yeniden dağıtımına önem veren bir kalkınma modelinin oluşturulmasında, bütçe planlama süreçlerinin geliştirilmesinde ve daha etkin hale getirilmesinde katılımcı bütçelemenin rolünü ısrarla öne çıkarmaktadırlar.

Pinnington, Lerner ve Schugurensky (2009), katılımcı bütçelemenin Kanada'daki ilk uygulamalarından olan Ontario Eyaleti'ne bağlı Guelph şehrindeki bütçe süreçlerini incelemiştir. Yöntem olarak birincil ve ikincil literatür taramalarının, etnografik gözlemlerin ve mülakatların kullanıldığı çalışmada Guelph şehrinin katılımcı bütçeleme uygulamasının sonuçları ve karşılaştığı zorluklar ortaya koyulmuştur. Çalışmanın sonuçlarına değinmeden önce kamusal ve özel fonların dağıtılmasında katılımcı bütçe süreçlerinin bir sivil toplum örgütü olan Muhit Destek Koalisyonu (Neighbourhood Support Coalition) tarafından yürütüldüğünü belirtmek gerekir. Yazarlara göre, Guelph deneyiminden, finansal kaynakların düzenli ve çeşitli hale getirilmesi, kararların oy çokluğuna göre değil oy birliği esasına göre alınması, katılımcıların ve yürütücülerin konuyla ilgili yeteneklerinin

geliştirilmesi, sivil toplum örgütü üyelerine ek olarak belirli bir oranda yerel okullardan, dini kuruluşlardan veya kamu sağlık kurumları gibi kuruluşlardan temsilcilerin bulunması, sivil toplum örgütü ile yerel yönetim arasında şeffaf bir iş birliğinin tesis edilmesi gerektiği çıkarılmış dersler olarak özetlenebilir. Karşılaşılan zorluklar olarak yerel yönetim yetkililerinden az destek görülmesi, katılımın artması ancak mevcut parasal kaynakların aynı kalması, hiyerarşik karar alma tekniklerine olan bağlılığın kırılmasında güçlüklerle karşılaşılması sayılmaktadır. Kanada Guelph örneğindeki sorunlar katılımcı bütçeleme uygulamalarının özüne yönelik değil, uygulama aşamasındaki pürüzler şeklinde ifade edilmiştir.

Bassoli (2011), İtalya'nın üç farklı yerel yönetim bölgesindeki katılımcı bütçeleme tecrübesinden yola çıkarak, dört kriter çerçevesinde uygulamaları değerlendirmiştir. Yazara göre; süreçlerin kapsayıcılığı, katılım, muhalefetin rolü ve şeffaflık önemli kriterlerdir. Grottammare, Pieve Emanuele ve Roma XI Belediyesi bölgelerinin incelendiği çalışmada katılımcı bütçeleme çalışmalarından daha olumlu, etkin ve demokratik sonuçlar alabilmek için kapsayıcılığın, katılımcılığın, karşı görüşlerin ve şeffaflığın önemszenmesi gerekmektedir.

Fu (2021) makalesinde Tayvan'daki katılımcı bütçeleme uygulamalarını ele almıştır. Makale, demokratik bir yönetim aracı olarak katılımcı bütçelemenin kamu sektörüne nasıl dâhil edildiğini Tayvan örneği üzerinden incelemektedir. Birçok veri kaynağından yararlanan, katılımcı bütçelemeye bireysel katılım, belge analizi, uzmanlar, politika planlamacıları ve konsey üyeleriyle derinlemesine mülakat tekniklerinin kullanıldığı çalışma, Taipei şehrinde katılımcı bütçe süreçlerinin inşasında etkili olan mekanizmalar ortaya çıkarmaya çalışmıştır. Taipei örneğinde kamu kesimi ile üniversitelerin iş birliği halinde katılımcı bütçenin bir sözleşme formunda ortaya çıkmasına katkıda buldukları belirtilmektedir. Üniversite ve kamu kurumları işbirliği, katılımcı bütçelemenin daha esnek, farklılıkları göz önünde bulunduran, ölçeklenebilir ve öngörülebilir olmasını sağlamıştır. Bunun yanında katılımcı bütçelemenin toplantı ve yakın iletişim merkezli oluşu, vatandaş odaklı olmasının önemi göz ardı edilmemiş, katılımcı bütçeleme temsili demokrasiye bir rakip olarak değil, onun açıklarını kapatan, zayıf yanlarını güçlendiren bir yapı olarak inşa edilmiştir. Taipei örneğinde, diğer

uygulamalarda da bulunan bir çelişki göze çarpmaktadır. Katılımcı bütçeleme çerçevesinde toplantılara daha fazla insanın katılmasını teşvik eden bir mekanizma oluşturulurken, her bir katılımcının da aynı zamanda daha geniş bir grubun temsilcisi olması istenmektedir. Böylece temsili demokrasi yöntemleri tamamen terk edilmemekte ancak küçük grupların da temsili sağlanarak kapsamı genişletilmektedir. Yine de doğrudan katılım ölçek sorunları nedeniyle tam olarak sağlanamamaktadır. Diğer bir sorun, katılımcıların çoğunlukla yaşlılar, kadınlar ve emeklilerden oluşmasıdır. Bu sorun bir seçim yanlılığına (selection bias) neden olma riskini doğurur. Makalede Taipei şehrine özgü bazı başka problemlerin varlığı da ortaya çıkarılmış ancak yine de katılımcı bütçeleme uygulamalarının yerel yönetim kaynaklarının daha etkin dağılımında olumlu bir rol oynadığının altı çizilmiştir.

Thompson (2012), Avustralya'daki katılımcı bütçeleme uygulamasının geleneksel katılımcı bütçe süreçlerinin bir adım ötesine giderek daha olumlu sonuçlar elde ettiğinden söz ettiği makalesinde Sydney'e bağlı Canada Bay yerel yönetiminin kurduğu Canada Bay Vatandaş Paneli'ni incelemiştir. Vatandaş panelinin geleneksel katılımcı bütçeden ayrılmasının üç faktöre bağlı olduğu belirtilmiştir. Bu faktörler; panele katılacak vatandaşların rastgele seçilmesi, Yeni Demokrasi Vakfı adındaki bir sivil toplum örgütünün partili olmayan bir aracı örgüt olarak süreçte rol üstlenmesi, Kent Konseyi çalışanlarından oluşan ve yine rastgele seçilmiş personeli içeren bir diğer panelle işbirliği yapılması olarak sayılmaktadır. Sürecin işleyiş bakımından Avustralya'daki diğer yerel yönetimlere örnek teşkil edecek düzeyde olumlu etkileri olduğu da makalede belirtilmektedir.

Katılımcı bütçeleme konusundaki güncel makalelerden bir diğerinde ise Polonya'nın büyük şehirlerinde kamusal alanların geliştirilmesinde katılımcı bütçe yönteminin uygulanmasına değinilmektedir. Szczepańska, Zagroba ve Pietrzyk (2021) hem analitik karşılaştırmalar hem de nicel yöntemler kullandıkları çalışmada, Polonya'nın en büyük şehirlerinde kent bütçesi uygulamalarının kamusal alanlar üzerindeki etkisini incelemiştir. Makale hem yerel ihtiyaçların hem de kent anlayışının katılımcılar arasında yüksek düzeyde değişken olduğunu ve farklılaştığını ancak projelere olan ilginin, yapılan oylamalara katılımın artmasıyla uygulamaya koyulan projelerin vatandaşların ihtiyaçlarına ve beklentilerine uygun

olma ihtimalini artırdığını ileri sürmektedir. Polonya'nın 17 büyük şehri üzerine yapılan farklı bir çalışmada ise katılımcı bütçeleme çözümlerinin pandemi krizinin atlatılmasındaki etkileri incelenmektedir. Olejniczak ve Bednarska-Olejniczak (2021), fonların harcanacağı kaynakların nasıl etkilendiğini ve katılımcı bütçeleme için yapılan oylama yöntemlerinin değiştirilmesinin sonuçlarını detaylıca ele almış ve katılımcı bütçe süreçlerinin yeni teknolojilere uyum sağlamasının kriz zamanlarında önemli kazanımlar sağlayacağını ileri sürmüşlerdir. Değişen bütçe takvimlerinin, toplanan fonlardaki azalmanın, danışma süreçlerinin kapsamının değişmesinin ve oylama yöntemlerinde farklılaşmaların, pandemi krizinin katılımcı bütçe üzerindeki sonuçları olarak ortaya koyulduğu görülmektedir.

Kireeva, Voronin, Nazarova ve Mokhova (2021), çalışmalarında Rusya'daki katılımcı bütçe uygulamalarının sorunlarını ve ulusal yasal düzenlemelerin konuyla ilgili bakış açısını değerlendirmişlerdir. Yazarlar, Rusya'nın 2020 yılında yerel yönetimlerin kendini yönetmesine ilişkin prensiplerle ilgili getirdiği yasal düzenlemede katılımcı bütçelemeye ilişkin meselelerin de düzenlendiğini belirtmektedir. Mevzuat vatandaşların, ticari ya da kar amacı gütmeyen kuruluşların bütçe süreçlerine katılımını öngörse de yerel yetkililerin bütçe ile ilgili yetki devri yapmaya ya da çeşitli görevlendirmelerle tarafların süreçlere dâhil edilmesine karşı isteksiz olduğu gözlenmiştir. Diğer uygulamalara benzer olarak Rusya'da da düşük nüfuslu yerel yönetimlerde katılımcı bütçe uygulamalarının nispeten daha başarılı olduğu ancak yüksek nüfuslu bölgelerde amaçların tam olarak yerine getirilemediği yazarlar tarafından belirtilmektedir. Yine de yazarlar 2020 yılındaki düzenlemelerin Rusya için önemli bir adım olduğunun altını çizmektedirler.

4. Katılımcı Bütçeleme ve Türkiye

Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) kuruluşunun 2019 yılı verilerine dayanarak oluşturduğu raporda Türkiye katılımcı bütçeleme konusunda henüz puan alamamıştır. Küresel ortalamanın 14 puan, OECD ortalamasının 23 puan olduğu göz önünde bulundurulduğunda katılımcı bütçeleme konusunda ilerleme kaydedilecek çok alan olduğu görülmektedir. Planlama (formülizasyon), onaylama, uygulama ve denetleme alanlarında elde edilen puanların ortalaması ile

hesaplanan katılımcı bütçeleme skoru, dünya ortalamalarına yaklaştırıldığında bu dört alanda önemli adımlar atılmış ve katılımcı bütçeleme uygulamaları benimsenmeye başlanmış olacaktır. IBP, Türkiye için Maliye Bakanlığı, TBMM ve Sayıştay düzeyinde öneriler sunmuştur. Rapora göre Maliye Bakanlığı, bütçe hazırlığına ve bütçe uygulamalarının denetlenmesine kamuoyunun dâhil edilmesi için pilot mekanizmalar oluşturmaktadır. Yine Bakanlık düzeyinde dezavantajlı ve yeteri kadar temsil edilemeyen toplumsal grupların sivil toplum örgütleri kanalıyla temsil edilmesinin sağlanması önerilmektedir. TBMM'ye ise vekillerin kamusal ya da sivil toplumsal örgütlenmelerin bütçe onayından önce fikirlerini almaları bakımından teşvik edici bir rol oynamasına izin vermesi tavsiye edilmektedir. Bu aynı zamanda uygulamaların denetlenmesi süreci için de geçerlidir. Son olarak Sayıştay'a denetleme programına ve soruşturmalara kamuoyunun doğrudan katkı verebileceği resmi mekanizmaların kurulması önerilmektedir. IBP'nin önerilerine ve Türkiye'nin katılımcı bütçeleme skorunu sıfır puan olarak ilan etmesine rağmen özellikle son 15 yıldır yerel düzeyde katılımcı bütçeleme uygulamalarına önem verildiği bilinmektedir. Bu yüzden Türkiye'nin katılımcı bütçe uygulamada bulunduğu konumu literatür araştırması ile değerlendirmek yerinde olacaktır.

Allegretti ve Koçdemir (2021, s. 119), Türkiye'de katılımcı bütçeleme uygulamalarının genellikle yerel yönetimler ya da diğer yerinden yönetim birimlerinin yürüttüğü uluslararası projeler çerçevesinde başladığını ifade etmektedirler. Bu projelerden en önemlisi ise ana yararlanıcı T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü olan Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi'dir. Proje 2005-2007, 2009-2011 ve 2018-2020 yıllarını kapsayan üç aşamada hayata geçirilmiştir. Projenin katılımcılık ile ilgili bölümü üçüncü ve son aşamada yer almıştır. Yazarlar bu projenin ve benzer diğer uluslararası projelerin yerel yönetimlerde bir bilgi birikimi oluşturduğuna dikkat çekerek projelerden sonra da katılımcı bütçe uygulamalarına devam edildiğini belirtmektedirler.

Söz konusu projenin pilot bölgesi olarak Çanakkale uygulaması da dikkate değer bir deneyim olmuştur. Bu örnekte katılımcı bütçelemenin önemli unsurlarından olan proje geliştirme süreçleri değil fakat en az bu aşama kadar önemli olan, hâlihazırda belediyenin verdiği hizmetlerin önceliklendirilmesi süreci

katılımcı süreçlerle sağlanmıştır. Pilot mahallede 16 yaşından büyük herkesin katıldığı 2007 yılındaki oylama ile vatandaşlar belediye hizmetlerini öncelik sırasına koymuşlar, oylama sonucunda ortak kullanım alanlarının düzenlenmesi ve sosyal hizmetlerin geliştirilmesi seçenekleri önceliklendirilerek 2008 yılında projelere konu olmuştur (Yalçın, 2015, s. 324).

Ergen (2012, s. 328-331) katılımcı bütçeleme ile ilgili genel bir bakış sunduğu çalışmasında Türkiye'nin katılımcı bütçelemeye ilişkin yasal ve idari altyapısına da değinmektedir. Özellikle Avrupa Birliği ile iş birliği dâhilinde yürütülen projeler yerel yönetimlerin kapasitesini geliştirmiş, 5393 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte yerel yönetimlerin katılımcı bütçeleme uygulamalarını hayata geçirme konusunda gerekli zemin hazırlanmıştır.

Koç (2017), Türkiye'deki katılımcı bütçeleme uygulamalarını değerlendirdiği makalesinde ülkemizin özellikle bütçe uygulamalarındaki mali saydamlık hususunda, genel olarak gelişmiş ülkelerin gerisinde olmakla beraber çok kötü bir noktada olmadığını belirtmektedir. Yazara göre Türkiye'de vatandaşların bilgi ve belgelere ulaşımı konusunda yasal düzenlemeler yeterlidir ancak bu ulaşım kolaylığının katılımcılık konusunda teşvik edici bir etki yarattığı söylenemez. Aktif vatandaşlığı özellikle bütçe süreçlerinin hazırlık, uygulama ve izleme aşamalarında desteklenmesi gereklidir. Katılımcılığın hukuki dayanaklarının tavsiye niteliğinden çıkarılıp yol, yöntem ve yaptırımların belirlenmesi bakımından güçlendirilmesi, yerel düzeyde var olan katılımcılık aygıtlarının işlerliğinin artırılması ve bu aygıtların ulusal düzeyde de oluşturulması konusunda çaba sarf edilmelidir.

Doğan'ın (2019) nicel bir analiz içeren makalesinde toplumsal katılımı ilgili olumlu algının oluşturulması, katılma sorununun çoğulculuğu da sağlayacak şekilde çözülmesi ve katılımın olumlu sonuçlar verebilmesi için vatandaşların böyle bir önceliğinin, aynı zamanda bu önceliğe ayırabilecek vakitlerinin olması gerekliliğinin altı çizilmiştir. Bu sorunlar göz ardı edilirse, katılımcı bütçelemenin temel taşı vatandaş katılımı tam anlamıyla sağlanamamış olur. Doğan öneri olarak kent konseyleri ile ilgili iyileştirmeler önermekle beraber doğrudan istihdam piyasasına yönelik olarak reform niteliği taşıyacak, çalışma zamanlarının toplumsal konulara

ilgi duyulmasına imkân sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesini de gündeme getirmiştir.

Bu önerilerden hareketle Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkelerde, en gelişmiş yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi ihtimalinde bile toplumun katılımcılığa ayıracak vakti, bu konuya ilgisi ve karar alma süreçlerine katkı verecek kadar bilgisi olmadan katılımcı demokrasinin gerçekleşebileceğini beklemek mümkün görünmemektedir.

Öte yandan Türkiye’de katılımcı bütçeleme süreçlerine katılanlara yönelik olarak saha çalışmaları ilginç sonuçları gözler önüne sermektedir. Çakır ve Kayalidere (2018 s. 956-957) Manisa Yunusemre Belediyesi’nde katılımcı bütçeleme süreçlerine dâhil olan kent konseyi üyelerine yönelik saha çalışmasında katılımcıların genel bilgi dağarcığının ve bütçe süreçlerine yönelik bilgi dağarcıklarının, katılımcı bütçe farkındalığını açıklamada etkili faktörler olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Bütçe süreçlerine ilişkin bilgi dağarcığının farkındalık ile pozitif bir ilişki içinde olduğu ileri sürülmektedir. Elbette bütçe tekniklerine ilişkin genel bilgi dağarcığı zayıf olduğu sürece bütçelemede hata yapılması olasılığı da artmaktadır. Bu yüzden katkı sundukları bütçe sürecine ilişkin bilgiler, genel bütçe tekniklerini de kapsayan bilgilerle desteklenmelidir. Çalışma bulgularına göre kent konseyi üyelerinin bilgi dağarcığının artırılmasının bütçe süreçlerinde etkinliği artıracığı ve yerel bütçenin kullanılacağı alanların daha isabetli şekilde belirlenmesinin mümkün olacağı ifade edilmektedir. Yine Manisa ili için fakat bu kez merkez ilçeler belediye meclis üyelerine yönelik yapılan, başka bir saha çalışmasında Doğan ve Çetin Gerger (2018), üyelerin katılımcı bütçeleme süreçlerine ilişkin düşüncelerini ve tavırlarını incelemişlerdir. Çalışma sonuçları ışığında; üyelerin katılımcı bütçeleme süreçlerinin teknik ve teorik tanımlarına hâkim olmamakla birlikte, örnekler üzerinden uygulamalar hakkında bilgi sahibi olduklarını ifade etmişlerdir.

Dayar ve Uluten’in (2019, s.319) Uşak İl Özel İdaresi’ndeki katılımcı bütçeleme uygulamalarını incelendikleri vaka analizinde, toplumun yeteri kadar bütçe süreçlerine dâhil olmadığı ve kaynakların çoğunlukla zaten idarenin

yükümlülüğünde yürütülecek olan kırsal altyapı yatırımlarına yönlendirildiği tespit edilmiştir. Yazarlar, toplumun sesine daha fazla kulak verilen mekanizmaların kurulmasını ve katılımcı bütçe uygulamalarında piyasanın rekabetçi yapısından yararlanılması gerektiğini önermektedirler. Bir başka çalışmada yine Uşak İl Özel İdaresi'nde katılımcı bütçelemenin mali yerelleşme ile ilişkisi incelenmiştir. Yazarlar özgün ve gerçekten katılımcılığı odak haline getiren uygulamaların toplumda yankı uyandırabildiğine ve düşük katılımcılık sorununun çözülmesi için yerleşik alışkanlıkların ve kültürel bariyerlerin aşılmasına katkıda bulunabildiğine dikkat çekmektedirler. Özgün uygulamaların hem katılımcılığı artırdığını hem de toplumun yöneticilere duyduğu güveni artırdığını ileri süren çalışma, sonuçta mali yerelleşmenin de güçlendiğini savunmaktadır. Bu tür örnek uygulamaların hemşehrilik bilincini de güçlendirdiği vurgulanmaktadır (Öksüz ve Yılmaz, 2020). Hemşehrilik bilinci ve diğer yerel aidiyet güçlendirici çalışmalar hem katılımcı bütçelemenin amaçlarına ulaşmasını kolaylaştıracak hem de kamu kaynaklarının, kamu için harcanmasına siyaset üstü bir bilinç geliştirilmesinde önemli bir eşik taşı olabilecektir. Uşak ili odağında fakat bu kez Uşak Üniversitesi'ndeki öğrencilerin görüşleri üzerinden nitel analiz yöntemleri kullanılarak yaptığı çalışmasında Taytak (2019), katılımcı bütçeleme uygulamalarının üniversite bütçelerinin planlanmasında da kullanılabilir olduğunu ve eğer uygulanırsa iyi yönetim ve katılımcı demokrasi ilkelerinin yerleşmesinde fayda sağlayacağını ileri sürmüştür. Bu örnekteki düşünce, katılımcı bütçeleme uygulamalarının nüfus ölçeği küçüldükçe daha başarılı olabileceği varsayımı ile de örtüşmektedir. Elbette üniversitelerin kullanacakları tüm bütçenin katılımcı anlayışla planlanması mümkün olmamakla birlikte, yine de öğrencilerin diğer bir ifadeyle geleceğin karar vericilerinin öğrencilik yıllarında doğrudan demokrasi deneyimi yaşamaları bakımından faydalı bir uygulama doğurabilir.

Erdoğan (2019) Trabzon Büyükşehir Belediyesi örneği üzerinden katılımcı bütçeleme uygulamalarını değerlendirdiği makalesinde, çağın getirdiği imkânlarla Trabzon'da farklı katılımcılık uygulamalarının hayata geçirildiğini ve bu uygulamalara ek olarak, katılımcılığın gereklerinden olan yüz yüze görüşmelerin de sıklıkla yapıldığını ifade etmektedir. Çalışmada meslek gruplarını, mahalle, ilçe ve il sakinlerini kapsayan 327 toplantının gerçekleştirildiği, anket çalışmaları ile

görüşlerin toplandığı ve bültenlerle faaliyetlerin katılımcılığa açık olduğunun duyurulduğu belirtilmektedir. Özellikle uygulanan belediye çalışmaları için gönüllülük programı vatandaşlarda katılımcı bütçeleme ve genel olarak yerel yönetim faaliyetlerine katılım bilincinin artırılması için iyi bir örnektir.

5. Tartışma – Sonuç ve Öneriler

Gerek teorik çerçeve bölümünde gerekse dünya ve Türkiye literatüründe yer alan çalışmalar ışığında bu makalenin tartışmaya açmak istediği iki husus vardır. Bunlardan ilki demokrasi teorisine değinmeksizin, zaten temsili demokrasi yöntemleri ile başa gelen yerel ya da merkezi idarelerin vatandaş katılımını önemsemesi gerekip gerekmediğidir. Bilindiği üzere temsili demokrasi yöntemlerinde bir idareye talip olan kişi ya da siyasi parti, seçim propagandası döneminde programını açıklamakta ve vatandaşların, bu programa göre söz konusu kişiye ya da partiye oy verip vermeyeceğine karar verdiği varsayılmaktadır. Öyleyse vatandaşların oy verdiği kişi ya da siyasi partinin vaatlerini yerine getirmesi beklenmektedir. Ancak seçim öncesi hazırlanan programların, bu programları hazırlayanlar için gelecek seçimde tekrar göreve getirilmeme dışında bir yaptırım şartı bulunmamaktadır. Vatandaşlar ise uygulanması için oy kullandıkları programın uygulanmaması durumunda idari ya da hukuki bir itiraz mekanizmasına başvuramamakta ve ellerindeki tek güç olan oy ile yaptırım uygulamak için gelecek seçimi beklemektedirler. Bu süreçleri yirmi birinci yüzyıl içinden değerlendirdiğimizde, seçimlerin dört-beş yılda bir yenilendiğini, bu uygulamanın yüz yılı aşkın süredir devam ettiğini ancak teknolojinin gelişmesiyle birlikte, dünyanın dönüşünün hızlandığını söyleyebiliriz. Artık vaat edilen hizmetler daha hızlı şekilde yerine getirilmekte, altyapı projeleri daha hızlı tamamlanmakta, yapılan yatırımların sonuçları daha kısa vadelerde ortaya çıkmaktadır. Vatandaşların, kamu kaynaklarının nasıl ve ne yönde harcandığını sadece seçimden seçime 4-5 yıllık sürelerle denetlemeleri çağımız gerçekleriyle örtüşmemektedir. Bu durum aynı zamanda politikacıların kısa dönemli politikalara odaklanması ve başarısızlık hallerinde bile makamlarını gelecek seçime kadar bırakmaya meyilli olmamaları sonucunu doğurmaktadır (Çobanoğulları ve Yereli, 2017, s. 123). Bu bakımdan teorik olarak katılımcı

bütçeleme uygulamaları, çağa uygun ve görece demokratik uygulamalar olarak görünmektedir. Çünkü vatandaşların bu programların başından sonuna kadar planlama, uygulama, izleme ve denetleme süreçlerine katılımı öngörülmektedir. Bu aşamada, siyasi katılım ile bireysel katılım arasında bir ayrıma gidilmeli ve katılımcı demokrasinin fiziki imkânlar açısından kısıtları ele alınmalıdır. Daha önce literatürdeki bazı makaleler aracılığıyla gösterildiği gibi katılımcı demokrasinin başarısı nüfus ölçeği küçüldükçe artmaktadır. Çünkü bu durumda bireysel katılım güçlenmekte, vatandaşlar daha fazla katkı verebilmektedir. Aynı zamanda küçük yerleşim yerlerine duyulan aidiyet duyguları da daha kuvvetli olmaktadır. Hazırlık aşamasında vatandaşların yüksek düzeyde katkı verdiği uygulamalar, aynı şekilde yasal ve idari düzenlemeler izin verdikçe, uygulama ve izleme aşamalarında yüksek katılımcılıkla devam etmektedir. Sorunlar ölçek büyüdükçe ortaya çıkmaktadır. Yerel idarenin nüfusu büyüdükçe ya da uygulamalar ulusal çapta programlara dönüştürüldüğünde, fiziksel imkânlar ve zaman kısıtı devreye girdiğinden temsili demokrasi içinde yeniden bir temsili demokrasi modeli kurulması durumu ortaya çıkabilir. Mahalleler kendi içinde temsilciler seçmeye, sivil toplum örgütleri kendi temsilcilerini toplantılara göndermeye mecbur kalırlar. Belirli bir noktadan sonra proje ve program bazlı tartışmaların siyasi tartışmalara dönüşme riski artar. Çünkü görev başındaki idarecilerin siyasi parti mensubiyetleri destekledikleri ve hayata geçirilmesini istedikleri projelerin karşısında duran grupların da politik olarak rakip tarafa geçmelerine neden olacaktır. Bu tartışmadan hareketle katılımcı bütçeleme uygulamalarının, kısır siyasi tartışmalardan uzak bir şekilde, aynı zamanda doğrudan demokrasi önceliğine önem verilerek ve dezavantajlı, eksik temsil edilen toplumsal grupları da dâhil ederek işleyebilmesi için bireysel katılıma önem verilmelidir. Elbette sivil toplum örgütleri, vakıflar, dernekler ve toplumsal hareket temsilcileri de süreçlere dâhil edilebilirler. Böyle bir durumda proje ve programların önceliği şeffaf bir şekilde sosyal adalete de katkı vererek kamu kaynaklarının en azından bir kısmının nerelere harcanacağına karar verilmesi olacaksa bireysel katılım her zaman en güçlü konumda tutulmalıdır.

Burada ikinci tartışma konusuna bir kapı aralanmaktadır. Doğan'ın (2017) makalesinde çarpıcı bir biçimde dile getirdiği gibi, özellikle Türkiye gibi gelişmekte

olan ülkelerde vatandaşların toplumsal katılıma ayıracak vakitleri, toplumsal adalet ve kamu kaynaklarının dağıtılması gibi konularda bilgileri ya da bu konulara ilgileri kısıtlı düzeydedir. Bu durumda kent konseyleri gibi aygıtlar üzerinden yürütülen katılımcı bütçeleme programları siyasi gündemi olan ya da kendi zümrelerine yarar sağlamak isteyen grupların temsilcileri eliyle kullanılabilir.

Zaman kısıtı ve politikleşme sorunlarına ek olarak katılımcı uygulamaların teknoloji yoluyla yaygınlaştırılması başka bir sorunu gündeme getirmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2021 yılı yaz aylarında yürütmüş olduğu "Benim Bütçem" uygulaması ele alındığında, oylama aşamasının çevrimiçi olarak yürütüldüğü görülmüştür. Elbette olumlu ve olumsuz olarak farklı eleştiriler de getirilebilir ancak sadece çevrimiçi oylamada, internet erişimi olmayanların, yaşı ilerlemiş olanların ve gerçekten çok zayıf temsil edilen dezavantajlı toplum kesimlerinin karar alma sürecinden dışlandığı görülmektedir. Yine bu uygulamada oylama aşamasının geniş çaplı duyurulduğu fakat öncesinde gerçekten katılımcı bütçelemeye uygun süreçler planlanmasına rağmen, projelerin teklif ve belirlenmeleri aşamasında yeterli duyuru yapılmadığı söylenebilir. Bu durumun İstanbul gibi büyük bir metropolde, kendi mahallesi ya da ilçesinde proje teklif edilmemiş olan vatandaşların diğer alternatifler için oy kullanmasına neden olduğu görülmüştür. Özetle, A ilçesinde yüksek düzeyde ihtiyaç duyulan yaşlı bakımevi ya da benzeri bir proje yerine, A ilçesinde ikamet eden bir kişi, Z ilçesindeki kütüphane projesine oy vermiş olabilir. Dahası A ilçesinde söz konusu hizmete ihtiyaç duyan bir kişinin bu uygulamalardan haberi olmamış ya da olsa bile oy kullanacak imkânlara ulaşamamış olabilir. Ölçek sorunu gelir dağılımını çok görülür olmayan yollarla bu şekilde olumsuz etkileyebilmektedir.

Latin Amerika ve diğer gelişmekte olan ülke örneklerinde de görüldüğü gibi, katılımcı bütçeleme uygulamaları sosyal adaleti önemsemesi, temsiliyeti zayıf grupları tekrar gündeme getirmesi ve yerel idarelerde düşük gelir gruplarının hayat standartlarını yükseltmesi bakımından önemlidir. Ancak bu uygulamalar eliyle istenirse de bir kademelendirme görülmekte, toplumun en az temsil edilen, en düşük gelirli ve gerçekten dezavantajlı kesimleri gelir ve kaynak dağılımından herhangi bir olumlu etki elde edememektedir.

Toplumsal katılımın ve katılımcı bütçelemenin daha önce de değinildiği gibi küçük çaplı kamu projelerine vatandaşları dâhil ederek karar, yürütme ve denetleme aşamalarında fikir alışverişlerini hayata geçirmesi her zaman olumlu olmakla birlikte, burada tartışmaya açılan konuların ihmal edilmemesi yerinde olacaktır. Vatandaşların büyük çoğunluğunun temel sorunları gelir dağılımında adalet, kaliteli eğitim, etkili bir sağlık hizmetine erişim, istihdam gibi sorunlardır. İşsizlik sorunuyla baş başa kalan bir yerel idarenin sakinlerinin ulaştırma projeleriyle ilgili ne kadar katkı sunarlarsa sunsunlar ilgileri ve özverileri sınırlı bir düzeyde kalacaktır. Elbette ulaşım ile gerçekten ilgilenecek ve özgün fikirler üretecek kişiler, her gün işe gidip gelmek durumunda olan, işlerini kaybetme korkusu yaşamayan ve toplu taşımadaki konforlarını gündem maddelerinden biri haline getirebilecek olan vatandaşlardır. Söz konusu yerel idarede ilginin ve katılımın bir ulaşım ya da çevre düzenlemesi projesine yönlendirilecek olması tehlikeli bir yanılsama yaratırken dezavantajlı grupların gelir dağılımında daha alt dilimlere yerleşmeleri ve diğer dilimlerle aralarındaki mesafeyi daha da açmaları sonucunu doğurabilir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Kaynaklar/References

- Allegretti, G. & Koçdemir M. (2021). Katılımcı bütçeleme uygulamaları: Türkiye ve Portekiz deneyimlerinin karşılaştırılması. *Journal of Turkish Court of Accounts*, 32(123), 107-139.
- Baiocchi, G. & Ganuza E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.
- Bassoli, M. (2012). Participatory budgeting in Italy: An analysis of (almost democratic) participatory governance arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(6), 1183-1203.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46.
- Çobanoğullari, G. & Yereli, A. B. (2017). Katılımcı demokrasi ve bütçeleme. *Sosyoekonomi*, 25(1), 109-125.

- Dayar, H. & Uluten M. E. (2019). Katılımcı bütçe uygulamasının etkinliği: Uşak İl Özel İdaresi örneği. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(4), 299-320.
- Doğan, E. (2019). Toplumsal katılımı belirleyen faktörler: Türkiye'de katılımcı bütçenin uygulanabilirliğine dair bir sorgulama. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(1), 159-184.
- Doğan, G. & Gerger, G. Ç. (2018). Manisa Büyükşehir Belediyesi merkez ilçeler meclis üyelerinin katılımcı bütçe uygulamasına yönelik görüş ve tutumlarına dair bir araştırma. *International Journal of Public Finance*, 3(2), 205-231.
- Erdoğan, O. (2019). Yerel yönetimlerde katılımcı mekanizmalar ve Trabzon Büyükşehir Belediyesi örneği. *Bitlis Eren Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 4(2), 295-310.
- Ergen, Z. (2012). Yönetimden yönetişime: Katılımcı bütçeleme modeli. *Maliye Dergisi*, 163(17), 316-334.
- Fu, K.-J. (2021). Translating participatory budgeting into an administrative system: the case of Taipei City. *Journal of Asian Public Policy*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/17516234.2021.1998947>
- Güneş, İ. (2020). Porto Alegre, Paris ve Seul katılımcı bütçe modelleri. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22(2), 537-554.
- International Budget Partnership (IBP), 2019 Country Results – Türkiye, Online: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turkey> (Date Accessed: 27.01.2022)
- Istanbul Metropolitan Municipality, My Budget Application, <https://butcesenin.istanbul/katilimci-butce-nedir>, Online, Date Accessed: 23.01.2022
- Kayalidere, G. & Çakır, S. (2018). Katılımcı bütçeleme ve kent konseylerinde katılımcı bütçe algısı: Manisa Yunussemre Belediyesi Kent Konseyi örneği. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(3), 941-960.
- Kireeva, A., Voronin, I., Nazarova, N. & Mokhova, O. (2021). Participatory budgeting in Russia: Problems and perspectives of national legal regulation. *EpSBS Volume 116, ICEST*, 2553-2561.
- Koç, N. (2017). Katılımcı bütçe anlayışının Türkiye açısından değerlendirilmesi. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10.(1), 443-470.
- Marquetti, A., da Silva, C.E.S. & Campbell, A. (2012). Participatory economic democracy in action: Participatory budgeting in Porto Alegre, 1989–2004. *Review of Radical Political Economics*, 44(1), 62-81.
- Miller, S. A., Hildreth, R. W. & Stewart L. M. (2019). The modes of participation: A revised frame for identifying and analyzing participatory budgeting practices. *Administration & Society*, 51(8), 1254-1281.
- Olejniczak, J. & Bednarska-Olejniczak, D. (2021). Participatory budgets of Polish major cities during Covid-19. *European Research Studies Journal, Special Issue 24(3)*, 983-996.
- Öksüz, M. & Yılmaz, N. (2020). Uşak İl Özel İdaresi katılımcı bütçe uygulamasının mali yerelleşme açısından incelenmesi. *Lapseki Meslek Yüksekokulu Uygulamalı Araştırmalar Dergisi*, 1(1), 133-147.

- Participatory Budgeting World Atlas, Statistics, <https://www.pbatlas.net/world.html> Online, (Date Accessed: 27.01.2022).
- Pinnington, E., Lerner, J. & Schugurensky, D. (2009). Participatory budgeting in North America: the case of Guelph, Canada. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 21(3), 454-483.
- Sakınç, S. & Aybarç Bursalıoğlu, S. (2014), Bütçelemede demokratik bir değişim: Katılımcı bütçeleme. *Electronic Journal of Vocational Colleges*, 4(1), 1-10.
- Schneider, A. & Goldfrank, B. (2002). Budgets and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state. *IDS Working Paper NO:149*.
- Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, 13(1), 159-184.
- Szczepańska, A., Zagroba, M. & Pietrzyk, K. (2021). Participatory budgeting as a method for improving public spaces in major polish cities. *Social Indicators Research*, Advance online publication. <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02831-3>.
- Taytak, M. (2019). Katılımcı bütçe anlayışının üniversite bütçeleri açısından uygulanabilirliği: Uşak Üniversitesi üzerine bir araştırma. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 115-128.
- Thompson, N. K. (2012). Participatory budgeting-the Australian way. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2), 1-15.
- Wampler, B. (2007). A guide to participatory budgeting.. In Shah, A. (Ed.), *Participatory budgeting* (21-54) World Bank Publications.
- Wampler, B. (2012). Participatory budgeting: Core principles and key impacts. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1-13.
- Yalçın, A.Z. (2015). Yerel yönetimlerde katılımcı bütçeleme. *Yönetim ve Ekonomi*, 22(2), 311-329.