

Ulusal Bütçe Sürecine Vatandaş Katılımı Ve Araçlarının Değerlendirilmesi*

Araştırma Makalesi /Research Article

Vuslat GÜNEŞ¹

ÖZ: Son döneme kadar kamu bütçe sürecine vatandaş katılımına ilişkin deneyimlerin çoğunun yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Ancak günümüzde Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar tarafından ulusal bütçe sürecinde katılımcı bir yaklaşım sergilenmesi gerekliliğine ilişkin vurgu artmaktadır. Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanabilmesi için yasama organlarının, yürütme organlarının ve yüksek denetim kurumlarının bütçe sürecinin farklı aşamalarına ilişkin çeşitli mekanizmalar geliştirmeye başladığı görülmektedir. Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyini araştırmak için "Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP)" tarafından "Açık Bütçe Anketi (OBS)" araştırması yapılmaktadır. Bu araştırma ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını küresel düzeyde ölçen tek araştırmadır. OBS 2021 sonuçları, araştırmaya dahil edilen ülkelerin büyük çoğunluğunun bütçe sürecine vatandaş katılımı konusunda iyi durumda olmadığını göstermektedir. Bu çalışma ile ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını sağlayan araçların neler olabileceğinin araştırılması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Ulusal Bütçe Süreci, Katılımcı Bütçeleme, Ulusal Bütçe Sürecine Vatandaş Katılımı

JEL Kodları: H61, H69, H72

Evaluation of Citizen Participation and Tools in the National Budget Process

ABSTRACT: According to recent observations, most of the occurrences related to citizen participation in the public budget process have realized at the level of local governments. However, there is an increasing emphasis on the necessity of adopting a participatory approach by international organizations such as the World Bank and the IMF. It has been observed that legislative and executive bodies and supreme audit institutions have started to develop various mechanisms regarding various stages of the budget process in order to ensure citizen participation in the process of creating the national budget. As a data collection instrument, the "Open Budget Survey (OBS)" have been developed by the "International Budget Partnership (IBP)" is utilized to investigate the level of participation of citizens in the national budget process. This research is a unique study that measures citizen participation in the national budget process at a global level. The OBS 2021 results indicate that the majority of the countries included in the survey do not have a good level of citizen participation in the budget process. In this study, it is aimed to investigate possible mechanisms that ensure citizen participation in the national budget process.

Keywords: National Budget Process, Participatory Budgeting, Citizen Participation in National Budget Process

JEL Codes: H61, H69, H72

Geliş Tarihi / Received: 19/09/2022

Kabul Tarihi / Accepted: 28/03/2023

*Bu çalışma, "Ulusal Bütçe Sürecine Vatandaş Katılımını Belirleyen Faktörlerin Ampirik Analizi" isimli doktora tezinden üretilmiştir.

¹ Arş. Gör. Dr., Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, vgunes@mku.edu.tr, orcid.org/0000-0001-8201-6847

1. Giriş

Kamu ekonomisinde toplumun tercihleri siyasal karar alma süreci aracılığıyla açıklanmaktadır. Siyasal karar alma sürecinin temel aracı ise oylama mekanizmasıdır. Çeşitli oylama yöntemleri arasında günümüzde “çoğunluk kuralı” en çok kullanılan yöntemdir. Ancak çoğunluk kuralı aracılığıyla belirlenen politikaların ya da adayların büyük bir bölümü, oylamaya katılanların önemli bir oranının tercihini yansıtmamaktadır. Dolayısıyla kamu ekonomisinde toplumun ihtiyaçlarının karşılanması için hazırlanan bütçelerin, toplumun tercihlerini ne düzeyde yansıttığı tartışma konusudur.

Günümüz bütçe sürecinde daha katılımcı, tüm kesimleri kapsayıcı çerçeveye ihtiyaç duyulduğu ve bu açıdan devletin öncü rolü üstlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Katılımcı bütçe anlayışıyla yoksul bireyleri sürece dahil ederek sosyal adaleti artırabileceği, engelli bireyler gibi dezavantajlı kimselerin seslerinin duyulması için fırsat sağlanabileceği ve toplumsal cinsiyet eşitsizliğini azaltılabileceği düşünülmektedir.

Küresel olarak bütçe sürecine vatandaş katılımının önemi giderek daha fazla kendini göstermektedir. OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının önemine vurgu yapmaktadır. Bu doğrultuda ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanabilmesi için çeşitli ülkelerde yasama organları, yürütme organları ve yüksek denetim kurumları farklı mekanizmalar geliştirmektedir. Fakat yapılan araştırmalar birkaç ülke (İngiltere, Güney Kore ve Yeni Zelanda) dışında ülkelerin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı için yeterli fırsat sunmadığına dikkat çekmektedir.

Bu çalışma ile ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını sağlayan araçların neler olabileceğinin araştırılması amaçlanmıştır. Ulusal bütçe sürecinin aşamaları itibariyle vatandaş katılımı için hangi araçların kullanıldığını ortaya koyması açısından literatürdeki diğer çalışmalardan farklılık gösterdiği söylenebilir. Çalışmada ilk olarak ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımına ilişkin kavramsal çerçeveye yer verilmiştir. Çalışma şu sıra ile ilerlemektedir. İkinci bölümde, bütçenin hazırlanması aşamasında katılımı sağlayan araçlar incelenmiştir. Üçüncü bölümde, bütçenin görüşülüp onaylanması aşamasında katılımı sağlayan araçlara ele alınmıştır. Dördüncü bölümde, bütçenin uygulanması aşamasında katılımı sağlayan araçlara yer verilmiştir. Son bölümde ise bütçenin kontrolü aşamasında katılımı sağlayan araçlar incelenmiştir.

2. Ulusal Bütçe Sürecine Vatandaş Katılımı ve Araçları

Bütçe sürecine vatandaş katılımı; vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer devlet-dışı aktörlerin çeşitli araçlar yoluyla kamu otoriteleriyle etkileşimde buldukları ve maliye politikalarının oluşturulması ve uygulanmasını etkilediği geniş bir uygulamalar dizisini ifade etmektedir. Bütçe sürecine vatandaş katılımı, bütçe sürecinin farklı aşamalarında gerçekleşebileceği gibi belirli hizmetlerin

sunulması veya kamu yatırımları ile ilgili konularda söz konusu olabilir (de Renzio ve Wehner, 2015: 9).

Diğer taraftan vatandaş katılımı terimi, maliye politikası bağlamında literatürde açık bir şekilde tanımlanamamıştır. Söz konusu terim hala net değildir. Bunun nedenleri, katılımın, mali saydamlığın bir boyutu olarak değerlendirilip geliştirilmesinin nispeten yeni bir olgu olması ve katılımın kapsamına giren çok sayıda faaliyetin bulunmasıdır. Ayrıca bu konuyla ilgili araştırmaların az olması da bir başka neden olarak gösterilebilir (Struić ve Bratić, 2018: 71).

Günümüzde yürütme organları, yasama organları ve yüksek denetim kurumları, geleneksel dolaylı mekanizmalara ek olarak kamu maliye politikasına ve bütçe süreçlerine doğrudan vatandaş katılımını sağlamak için çeşitli programlar ve mekanizmalar kullanmaktadır (The Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), 2015: 1-2). Bu kapsamda ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını küresel düzeyde karşılaştırmalı olarak ölçen tek kuruluş olarak “Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP)” karşımıza çıkmaktadır.

IBP, katılımın bütçe uygulaması ve kesin hesap dahil olmak üzere tüm bütçe süreci boyunca gerçekleşmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Kang ve Min, 2013: 3). Bu kuruluş, bütçe sistemlerini daha şeffaf, hesap verebilir ve bütçe sürecine katılımı teşvik etmek amacıyla 1997 yılında kurulmuştur. IBP, “Açık Bütçe Anketi (OBS)”ni geliştirmiştir. IBP, OBS üzerinden Açık Bütçe Endeksi’ni (OBI) oluşturmaktadır. OBS, dünyanın çeşitli ülkelerindeki bütçe katılım, saydamlık ve gözetim durumunu ölçmektedir (International Budget Partnership (IBP), 2008: 9).

OBS’ye göre katılım mekanizmaları, vatandaşlara danışma (public consultations), bütçe öncesi sunumlar, e-danışmalar, danışma konseyleri, sosyal denetimler ve katılımcı bütçeleme gibi araçlar olabilir. OBS, devletin bütçe sürecinin herhangi bir aşamasında önemli kararlar alırken kullandığı katılım mekanizmalarının sayısını ve anlamlılığını değerlendirmektedir. OBS, devletin üç temel aktöründe yer alan (yasama, yürütme ve yüksek denetim kurumu) katılım mekanizmalarını esas almaktadır (IBP, 2020: 48).

OBS’de ülkelerin katılım düzeyi üç farklı puan aralığı üzerinden değerlendirilmiştir. Buna göre:

0-40: Vatandaşlar katılım için hiç fırsata sahip değil ya da az fırsata sahiptir.

41-60: Vatandaşlar katılım için sınırlı veya orta düzeyde fırsata sahiptir.

61-100: Vatandaşlar katılım için yeterli fırsata sahiptir.

OBS 2021’de değerlendirilen 120 ülkeden 116’sı, vatandaş katılımı için çok az fırsata sahip olduğu veya hiç fırsata sahip olmadığı ya da 40 ve daha düşük bir puanı olduğu ortaya çıkmıştır. Sadece dört ülke (Güney Kore, İngiltere, Yeni Zelanda ve Gürcistan) 41 ile 60 arasında bir puanla vatandaş katılımı için orta düzeyde fırsatlar sunmaktadır (IBP, 2022: 23). Bütçe sürecine katılımı sağlayan araçlar, bütçenin

aşamalarına bağlı olarak OBS’de ve çeşitli çalışmalarda yer alan bilgiler ışığında aşağıda ele alınacaktır.

2.1. Bütçenin Hazırlanması Aşamasında Katılımı Sağlayan Araçlar

Bütçe sürecinin ilk aşaması, bütçenin hazırlanması veya teklif hazırlama aşamasıdır. Her mali yılın başlangıcından önce kurumların gelecek yıl için bütçe tekliflerini hazırlamaları gerekmektedir. Bu aşama, yürütme organının bütçe teklifinin meclise sunulması ile sona ermektedir (Najimi, 2018: 19). Bütçenin hazırlanması sırasında, hükümet gelecek mali yılda tahsil edilecek gelirlerin miktarını, yapılacak harcamaların düzeyini ve açık-borç seviyelerini belirlemektedir. Bütçenin bu aşamasında sivil toplumun katılımı oldukça önemlidir (IBP, 2008: 23).

Bütçenin hazırlık aşamasında alınan kararlar sadece bütçenin toplam büyüklüğünü ve gelecek mali yıl için birimler ve programlar arasındaki kaynak dağılımını belirlemekle kalmaz, aynı zamanda gelecek birkaç yılın bütçelerini etkileyebilir. Ayrıca çoğu yasama organının önerilen bütçeleri değiştirme yetkisi sınırlı olduğundan, bütçenin hazırlık aşaması genellikle sivil toplumun gelecek bütçe yılı ve bazen de daha sonraki yıllar dahil olmak üzere öncelikleri ve kaynak dağılımını etkilemesi için son fırsattır (IBP, 2008: 23). Bütçenin hazırlanması aşamasına vatandaş katılımını sağlamak için ülkeler farklı mekanizmalar oluşturmaktadır. Brezilya’da uygulanan “Kamu Politikası Konseyleri” bütçenin hazırlanması aşamasında vatandaş katılımını sağlayan araçlardan biridir.

2.1.1. Kamu Politikası Konseyleri: Brezilya Örneği

Federal bir devlet olan Brezilya’da 1988 Anayasası ile sosyal hakların güçlendirilmesi amaçlanmış ve kamu politikalarının belirlenmesinde farklı kesimlerin temsilcilerinden konseylerin oluşturulması uygulaması benimsenmiştir. Günümüzde federal düzeyde 33 konsey bulunmakta olup listesi Tablo 1’de yer almaktadır. Örnek vermek gerekirse Ulusal Çevre Konseyi (Conama) işçi-işveren örgütleri, sivil toplum temsilcileri ile federal devlet, eyaletler ve belediye temsilcilerinden oluşmaktadır (Presidency of the Republic of Brazil, 2021). Tablo 1’de Brezilya’da yer alan kamu politikası konseyleri görülebilmektedir.

Konseyler, hükümetin her seviyesinde farklı politika sektörlerinde vatandaşların doğrudan kamu politikalarına katılmaları için bir fırsat sağlamaktadır. Kamu politikalarının tasarımı, uygulanması ve izlenmesine odaklanmaktadır (The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012: 29). Genellikle konseyler, hükümet ve sivil toplum temsilcilerinden oluşmaktadır. Konseyler kanunla kurulmaktadır. Hükümet temsilcileri, kurumları tarafından aday gösterilmekte ve çoğunlukla sivil toplum temsilcileri de sivil toplum tarafından aday gösterilmekte veya seçilmektedir (Barth, 2006: 257).

Tablo 1: Brezilya'daki Kamu Politikası Konseyleri Listesi

Kurulun Orijinal Adı	Türkçe Adı
Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica	Ekonomik Savunma İdari Konseyi
CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	İnsan Hakları Savunma Konseyi
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi
CGPC – Conselho de Gestão da Previdência Complementar	Tamamlayıcı Emeklilik Fonları Konseyi
CRPS – Conselho de Recursos da Previdência Social	Sosyal Refah Konseyi
Codefat – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	İşçi Yardım Fonu Müzakere Konseyi
CMN – Conselho Monetário Nacional	Ulusal Para Konseyi
Conjuve – Conselho Nacional da Juventude	Ulusal Gençlik Konseyi
Condec – Conselho Nacional de Defesa Civil	Ulusal Sivil Savunma Konseyi
Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Ulusal Gıda Güvenliği ve Beslenme Konseyi
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	Ulusal Bilimsel ve Teknolojik Gelişim Konseyi
CNE – Conselho Nacional de Educação	Milli Eğitim Şurası
Conselho Nacional de Esportes	Ulusal Spor Konseyi
Conmetro – Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial	Ulusal Metroloji, Standardizasyon ve Endüstriyel Kalite Konseyi
CNPE – Conselho Nacional de Política Energética	Ulusal Enerji Politikası Konseyi
CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social	Ulusal Sosyal Güvenlik Konseyi
CNS – Conselho Nacional de Saúde	Ulusal Sağlık Konseyi
CNSP – Conselho Nacional de Seguros Privados	Ulusal Özel Sigorta Konseyi
Contran – Conselho Nacional de Trânsito	Ulusal Ulaştırma Konseyi
Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente	Ulusal Çevre Konseyi
Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Ulusal Çocuk ve Gençlik Hakları Konseyi
CNDI – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	Ulusal Yaşlı Hakları Konseyi
CNPC – Conselho Nacional de Previdência Complementar	Ulusal Tamamlayıcı Refah Konseyi
CRPC – Câmara de Recursos da Previdência Complementar	Tamamlayıcı Refah Kaynakları Odası

Kaynak: Presidency of the Republic of Brazil, 2021.

Konsejlerin sivil toplumun farklı kesimlerini temsil eden 400'den fazla örgütün katılımına dayandığı; bunların % 31'inin insan haklarını savunmaya odaklanmış STK'lar; % 23'ünün çıkar grupları; % 14'ünün kentsel ve çevresel sosyal platformlar; % 14'ünün kent sendikaları; % 8'inin kent tabanlı gruplar ve % 10'unun diğer gruplar (dini, kültürel, eğitimsel hareketler vb.) olduğu belirtilmektedir (Ciconello, 2008: 5).

Brezilya'da konseyler aslında federal düzeyde olduğu gibi eyalet ve belediye olmak üzere alt kademelerde de kurulmaktadır. Her üç kademede de konseylerle bağlantılı olarak farklı gelir kaynaklarından beslenen birer fon kurulmaktadır. Üst kademeden gelen gelirleri kullanabilmek için alt kademede konseyin ve fonun kurulması zorunlu tutulmaktadır. Sistemin yönetilme sorumluluğu, devletin tüm kademelerinde ilgili devlet birimine aittir. Konseyin temel görevi; ilgili alandaki öncelikleri, amaçları ve finansal kaynakları gösteren orta vadeli bir plan hazırlamaktır (Barth, 2006: 257–258). Alt kademede bu görevlerin yerine getirilmemesi ise sorumlulukların bir üst yönetim kademesine (yani belediyelerden eyaletlere, eyaletlerden federal hükümete) aktarılmasına neden olmaktadır. Sadece sağlık alanında 1990'larda 5.500'den fazla sağlık konseyinin şehir düzeyinde kurulduğu (şehirlerin % 98'inde) ve bu konseylere 120.000'den fazla vatandaşın katıldığı ifade edilmektedir (OECD, 2011: 26).

Bir hükümet araştırma merkezi olan Brezilya'nın Uygulamalı Ekonomi Enstitüsü (Applied Economics Institute), ulusal düzeydeki konsey üyelerine bir anket yaparak bu konseylerin (i) Ulusal Kongre'yi etkileme kapasitesi; (ii) İlişkili olduğu bakanlığı etkileme kapasitesi (örneğin Sağlık Bakanlığındaki ulusal sağlık konseyi) ve (iii) Diğer bakanlıkları etkileme kapasitesini sormuştur. Anket sonuçlarına göre konsey üyelerinin yaklaşık %75'inin ilgili kurum üzerinde önemli ya da çok önemli bir etkiye sahip olduğunu düşündükleri belirtilmektedir (Wampler, 2013: 21).

2.1.2. Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Hazırlanmasına Katılım

Orta vadeli harcama çerçevesi, “çok yıllık bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden ve ödenek tavanlarını belirleyen bütçe” olarak tanımlanmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 167-168). Orta vadeli harcama çerçevesinin hazırlanması sürecine vatandaş katılımına ilişkin olarak Güney Kore ve Sierra Leone'de yer alan uygulamalardan söz edilebilir.

Güney Kore, vatandaşların ve STK'ların bütçe ve politika karar alma süreçlerine katılımlarını artıran bir dizi girişimi hayata geçirmiştir. Güney Kore'nin katılım ve saydamlık sisteminin ayırt edici bir özelliği, politika uzmanlarının ve politika temelli STK'ların doğrudan katılımıdır. Vatandaşların katılabileceği bir dizi halka açık danışma oturumu olmasına rağmen, Güney Kore teknik niteliği olan karar verme süreci geliştirmiştir (Wampler, 2013: 27-28).

Güney Kore'de “Orta Vadeli Harcama Çerçevesi”ni hazırlama süreci, bütçe ofisi adına Kore Kalkınma Enstitüsü tarafından yürütülmektedir. Bu çerçeveye ilişkin önceliklerin ve tavanların belirlenebilmesi amacıyla 5-6 günlük halka açık

toplantılar yapılmaktadır. Çerçeveye ilişkin ilk taslak hazırlandıktan sonra toplantılara başlanmaktadır. Bu toplantılara bakanlıklar, bütçe uzmanları, akademisyenler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör davet edilmektedir. Bu toplantılar 90 dakikalık paneller şeklinde gerçekleştirilmektedir. Vatandaşlara da yorum yapma ve soru sorma fırsatı verilerek, gözlemci olarak davet edilmektedir. Toplantılar kamuoyuna duyurulmakta ve ayrıca televizyonda da yayınlamaktadır. Uzmanların, hükümetin ve vatandaşların sürece dahil edilmesi sonucu oluşan çeşitlilik beraberinde konulara ilişkin kapsamlı ve nesnel görüşlerin elde edilmesini sağladığı düşünülmektedir (Marchessault, 2014: 6).

Ayrıca Güney Kore’de bütçe ofisinden bir ekip yerel yönetimleri, proje paydaşlarını ve vatandaşları sürece dahil etmek için 16 büyük şehri ziyaret etmektedir. Bu kapsamda bütçe ofisi, merkezi yönetimin mali durumuna ve kararlarına ilişkin bilgi paylaşmakta ve projelerin durumunu kontrol etmek amacıyla yerel vatandaşlarla ve proje paydaşlarıyla görüşerek yerinde denetimler gerçekleştirmektedir. Yerel yönetimler de ihtiyaçlarına ve önceliklerine göre talepte bulunabilmektedir. Bu süreç, yerel yönetimi ulusal bütçeleme süreçlerinde önemli bir paydaş olarak kabul etmektedir (Marchessault, 2014: 6).

Bütçe Ofisi, ulusal meclise bütçeyi göndermeden önce Maliye Politikası Danışma Konseyi’ni bütçeyi gözden geçirilmesi ve son şeklinin verilmesi için toplamaktadır. Bu konsey; bakan yardımcılarını, 16 yerel yönetimin belediye başkan yardımcılarını ve akademi ve araştırma enstitülerinden gelen 25 uzmandan oluşmaktadır. Bu süreç, adil bir bütçe elde etmek ve önceki danışma süreçlerinin belirlediği kapsayıcı politika hedeflerine yönelme amacı taşımaktadır (Marchessault, 2014: 6).

Sierra Leone’de hükümet önerdiği Orta Vadeli Harcama Çerçevesi ile önemli sektörel öncelikleri ve politikaları tartışmak üzere bir günlük politika oturumu düzenlemekte ve bu oturuma farklı gruplar ve kamu mensupları davet edilmektedir. Kadın çiftçiler, engelli gençler ve HIV ile yaşamına devam eden bireyler gibi çeşitli gruplar oturumda yer almaktadır. Bu oturumun ardından her bakanlık ve devlet kuruluşu, önerdiği bütçelerin tartışılması için sivil toplum kuruluşlarının yer aldığı tartışma oturumları düzenlemektedir. Son olarak da hükümet, ülkenin farklı bölgelerinden görüş almak için 22 yerel konseyle bütçe görüşmeleri gerçekleştirmektedir. Politika oturumu ve danışmalar, Maliye Bakanlığı’nın resmi bütçe hazırlama takvimi ve radyo duyuruları ile duyurulmaktadır (IBP, 2020: 54).

Sierra Leone’de hükümetin kamusal katılım süreçlerinde yaptığı değişiklikler vatandaşlardan toplanan girdileri ve bütçe/politika kararlarına erişimi genişletmiştir. Örneğin Tarımsal Araştırma Enstitüsü, tarım, balıkçılık ve ormancılık üzerine bütçe tartışması gerçekleştirmiştir. Bu bütçe tartışması sırasında bir katılımcıdan gelen bir yorum söz konusu enstitünün Sierra’da yetiştirilen soğanların ekonomik uygulanabilirliği konusundaki araştırmalarını genişletmesine yol açmıştır (IBP, 2020: 54-55).

2.1.3. Yeni Zelanda'nın Refah Bütçesi Yaklaşımı

Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH), ekonomik refahın neredeyse evrensel bir ölçüsü olarak kullanılmaktadır. Ancak GSYİH; eşitsizlikleri, barınma, eğitim, istihdam ve çevre gibi vatandaşların değer verdiği konuları yansıtmamaktadır. Bu doğrultuda Yeni Zelanda, dünyada ilk defa “refah bütçesi” olarak adlandırılan bir bütçe üretmiştir. Bu bütçenin, ruh sağlığı sorunlarıyla mücadele, çocuk refahını iyileştirme, çevresel açıdan sürdürülebilir bir ekonomiyi teşvik etme ve istihdamı iyileştirme dahil olmak üzere birçok önceliği bulunmaktadır. Yeni Zelanda, bütçe tahsisini gerçekleştirirken ve öncelikleri belirlerken yeni yaklaşım olarak refah ölçümünden faydalanmaktadır (Anderson ve Mossialos, 2019: 320-321). Maliye Bakanı, özellikle ilk refah bütçesinde önceliklerinin Yeni Zelanda'nın karşı karşıya olduğu uzun vadeli zorluklarla mücadele etmek olduğunu vurgulamaktadır (Wellbeing Budget, 2019: 7).

Yeni Zelanda 2019 yılında ilk refah bütçesini yayınlamaya başlamıştır. Bu bütçe, refah göstergelerine dayalı ilerlemeyi ölçme konusunda yeni bir yaklaşımdır. Göstergeler, devletin salt ekonomik önlemlerin ötesine geçme vizyonunu desteklemekte ve sağlık, çevre ve toplum gelişimi gibi alanlarda kuşaklar arası refahı geliştirmeye odaklanmaktadır. Yeni Zelanda'nın refah bütçesi, sadece bütçenin amacını yeniden şekillendirmek için değil, aynı zamanda vatandaş katılım mekanizmaları için de yenilikçi bir yaklaşımdır (IBP, 2020: 55).

Refah bütçesi başlatılmadan önce Yeni Zelanda Hazine Kurumu ile İstatistik Kurumu bir danışma süreci başlatmıştır. Bu danışma ile Yeni Zelandalıların “refah” hakkındaki görüşlerini ve refahın nasıl ölçülmesi gerektiğine ilişkin fikirlerini öğrenmek amaçlanmıştır. Bu doğrultuda Temmuz 2018'de vatandaş katılım toplantıları başlatılmış ve beş ay boyunca çeşitli yöntemlerle bireylerin refah kategorilerini nasıl önceliklendirdikleri konusunda geri bildirim toplanmıştır. Daha sonra İstatistik Kurumu, bu danışma sonuçlarını dikkatli bir şekilde belgelemiş ve bu geri bildirimlerin, refahı ölçme konusunda bir dizi gösterge geliştirmek için nasıl kullanıldığını açıklayan bir rapor yayınlamıştır. Vatandaşlarla gerçekleştirilen danışmalar sırasında geliştirilen 61 göstergeyle ilgili veriler kullanılarak “Yaşam Standartları Çerçevesi” adlı yeni bir politika analiz aracı geliştirilmiştir. 2019 Refah Bütçesi tasarlanırken de bu yeni politika analiz aracından faydalanılmıştır (IBP, 2020: 55).

2.1.4. Katılımcı Bütçeleme

Katılımcı bütçeleme uygulaması, ağırlıklı olarak yerel yönetimlerde kullanılmaktadır. Bu uygulama, kamu önceliklerine göre fonları tahsis etme ve bütçenin bir kısmı için karar verme yetkisini doğrudan topluma devretme sürecidir. Güney Kore ve Portekiz, uzun yıllardır yerel yönetim düzeylerinde katılımcı bütçeleme yöntemi uygulamaktadır. Ancak son zamanlarda her iki ülke merkezi yönetim düzeyinde de katılımcı bütçeleme yöntemini başlatarak bu uygulamayı genişletti (IBP, 2020: 56).

Güney Kore ve Portekiz’de merkezi yönetim katılımcı bütçeleme süreci, yerel yönetimlerde bulunan süreçle benzerdir. Hükümetler, projeler için katılım kuralları ve parametreleri belirledikten sonra finanse edilecek projeler hakkında fikir almak için çağrı yapmaktadır. Sunulan öneriler süzgeçten geçirilmekte ve uygunluk, fizibilite ve maliyet etkinliği açısından değerlendirilmektedir. Portekiz modelinde, sunulan öneriler için beyin fırtınası yapmak üzere yüz yüze toplantılar yapılmaktadır. Güney Kore’de ise rastgele seçimle oluşturulan bir vatandaş komitesi, çevrim içi olarak sunulan önerileri tartışmak ve süzgeçten geçirmek için toplanmaktadır. Bu toplantılar; vatandaşlara, sivil toplum kuruluşlarına ve hükümet yetkililerine birlikte çalışma ve fikir birliği oluşturma fırsatı sunmaktadır. Ardından vatandaşlar, çevrim içi veya toplantılar sırasında önerileri oylamaktadır. Kazanan projeler, bütçe sürecinin bir parçası olarak yasama organı tarafından bütçeye kabul edilmektedir (IBP, 2020: 56).

Katılımcı bütçeleme, diğer vatandaş katılım türleriyle karşılaştırıldığında karşılaşılan zorluk, ortaya çıkan projelerin toplam bütçenin çok küçük bir kısmını temsil edebilmesidir. Örneğin Güney Kore’de katılımcı bütçe süreci, 2019 yılındaki toplam bütçenin sadece % 0,018’ini oluşturan 70 milyon ABD Doları değerinde 38 projeyi içermekteydi. Portekiz’in 2019 yılındaki katılımcı bütçe sürecinde ise toplam bütçenin sadece % 0,004’ü olan 5,5 milyon ABD Doları değerinde 22 proje bulunmaktaydı (IBP, 2020: 56).

Katılımcı bütçeleme, OECD ve diğer ülkelerde yerel düzeyde giderek daha fazla uygulanan ve “bütçe okuryazarlığını” teşvik eden bir tekniktir. Genellikle katılımcı bütçeleme, bütçenin bir kısmını ayırmayı ve halkı bu kaynakların en iyi kullanımı hakkında görüşlerini açıklamaya davet etmektedir. Uygulama bazı belediyelerde artık iyice yerleşmiş olsa da (Paris’in katılımcı bütçe uygulaması önde gelen uluslararası bir örnektir), OECD ülkelerinde henüz merkezi/federal düzeyde yaygın değildir. Sadece dört OECD ülkesinin (Kanada, Güney Kore, Meksika ve Portekiz) merkezi/federal düzeyde katılımcı bütçelemenin başlatıldığı vurgulamaktadır (OECD, 2019: 104–105).

2.1.5. Bütçe Öncesi Danışmalar

Kanada federal düzeyde bütçe süreçlerinin hazırlık aşamasından gözetime kadar birçok kısmını kapsayan vatandaş katılımı yaklaşımına sahiptir. Bütçe süreçlerine uzman veya uzman olmayan kişiler katılabilmektedir. Kanada’da 1994’ten beri Maliye Bakanları rutin olarak bütçe öncesi vatandaş ile danışmalar gerçekleştirmektedir (Page, 2015: 11). Ayrıca Kanada’nın çeşitli eyaletlerinde (Britanya Kolumbiyası ve Ontaria gibi) parlamento komiteleri yıllık bütçe öncesi kamu danışmalarına doğrudan katılmaktadır. Parlamento komiteleri, maliye politikasının gelecekteki yönüne ilişkin vatandaşlardan girdi toplamak için alternatif oturumlar düzenlemektedir (Lloyd ve diğerleri, 2005: 43). Bütçe öncesi danışmalar çeşitli şekillerde gerçekleşmektedir. Online anketler, tartışma oturumları ve bütçeye ilişkin çeşitli konuları tartışmak için gerçekleştirilen vatandaş toplantıları bütçe öncesi danışmalara örnektir (Tellier, 2019: 103).

Kanada’da hükümet, bütçe öncesi görüşmeler sırasında hangi bütçe önceliklerinin olması gerektiği konusunda paydaşların, işletmelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve halkın görüşlerini almak istemektedir. Kanada’da parlamento bütçe süreci, bütçe öncesi danışma süreci ve onay süreci olarak üçe ayrılabilir (OECD, 2019: 162-163).

Kanada Maliye Bakanlığı, yıllık bütçe sürecinin bir parçası olarak bütçe öncesi çevrim içi danışma başlatmıştır. 2006 yılında yaklaşık 6.000 kişi açık uçlu üç soru hakkında görüş bildirmiştir (Tanaka, 2007: 159):

- 2006 bütçesinde ve gelecekteki bütçelerde vatandaş ne görmek ister?
- Eğer daha fazla vergi indirimi öneriliyorsa veya harcama artarsa, devlet nerede daha az harcama yapmalı?
- Devlet, programları nasıl daha verimli ve etkin sunabilir?

Ayrıca Kanada Maliye Bakanlığı tarafından 2006 yılında mali dengenin yeniden inşa edilmesi ve sonuçları hakkında bir raporun yayınlandığı ayrı bir çevrim içi danışma gerçekleştirilmiştir. Rapor, çevrim içi danışmanın yanında yüz yüze danışmalardan da alınan yorumları özetlemiş ve 2007 bütçesinin oluşturulması sırasında bu görüşlerin değerlendirileceğini belirtmiştir (Tanaka, 2007: 159).

Kanada’da 2006 tarihli federal bütçe öncesi danışmalarda “Okur Yazarlık Hareketi” tarafından yazılı sunum yapılmıştır. Kanada Okur Yazarlığı Hareketi, her şehir ve bölgeden okuryazarlık koalisyonlarını, örgütlerini ve bireyleri temsil eden, kar amacı gütmeyen ulusal bir kurumdur. Bu sunumda yetişkin okuryazarlığının güçlendirilmesinin, Kanada’nın ekonomik ve sosyal refahının anahtarı olduğu vurgulanmıştır. Söz konusu kurum, okuryazarlığın geliştirilmesi için çeşitli önerilerde bulunmuştur. Bu önerilerden bazıları şunlardır (The Movement for Canadian Literacy, 2006: 1-7):

- Federal hükümet, okuryazarlığı bir politika ve fonlama önceliği olarak konumlandırmalıdır.

- Federal hükümet, çocuk bakımı stratejilerini geliştirirken kuşaklar arası okuryazarlık konusunu dikkate almalıdır. Okur Yazarlık Hareketi’ne göre ebeveynlerin okuryazarlığını geliştirmek, ailelerinin ekonomik ve sosyal beklentilerine yapılan bir yatırımdır ve çocuk bakımı için maliyetlerin yüksek olması, okuryazarlık programlarına kaydolmanın önünde bir engeldir.

Kenya’da ise hem bütçenin hazırlanması hem de onaylanması aşaması için resmi olarak katılım mekanizmaları anayasa ve diğer yasalar aracılığıyla oluşturulmuştur. Bu mekanizmalar vatandaşlara ve sivil topluma, ulusal bütçenin politika ve öncelikleri belirlenirken etkilemek için kapsamlı iki fırsat sunmaktadır. Birinci fırsat olarak, bütçenin hazırlanma aşamasında oluşturulan bütçe öncesi beyanının geliştirilmesine halkın katılabilmesi için bu yasalar bir mekanizma öngörmektedir. Maliye Bakanlığı sağlık, eğitim, kamu güvenliği ve tarım gibi sektörlerle ilgili olarak ulusal düzeyde kamuya açık oturumlar düzenlemektedir. Vatandaşlar, sınırlı

da olsa bütçe öncesi beyanın yasama organına sunulmasından önce içeriğine ilişkin görüş bildirme fırsatına sahiptir. Sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlar, bu beyana ilişkin sorular sormak ve önerilerde bulunmak için sektör oturumlarına davet edilmektedir. Böylece bütçe tasarısı son halini almadan önce vatandaşlar bütçe politikalarını ve önceliklerini etkileme fırsatına sahip olmaktadır. Benzer şekilde sivil toplum kuruluşlarının da gelir ve harcama önceliklerini etkileme fırsatına sahip oldukları söylenebilir (IBP, 2015: 46).

Bu doğrultuda Kenya’da sivil toplum kuruluşları, gelir ve harcama önceliklerini etkilemek için yenilikçi yöntemler geliştirmiştir. Örneğin Ekonomik Konular Enstitüsü (Institute of Economic Affairs) ülke çapında kamu danışmaları yürütmekte ve alternatif bir vatandaş bütçesi hazırlamaktadır. Bu alternatif bütçe daha sonra kamuya açık oturumlarda sunulmaktadır (IBP, 2015: 46-47).

İngiltere’de ise Hazine departmanı vergi teklifleri dahil olmak üzere tüm yasa tasarılarını halka çevrim içi olarak sunmakta ve tasarlara ilişkin halkın yazılı görüş bildirmesi için çağrı yapmaktadır. Halkın bütçe tasarısını gözden geçirmesi ve fikir sunabilmesi için sekiz haftalık süre verilmektedir (IBP, 2020: 51).

2.2. Bütçenin Görüşülüp Onaylanması Aşamasında Katılımı Sağlayan Araçlar

Bütçenin onaylanması aşaması, yürütme organının bütçe teklifini yasama organına sunmasıyla başlamaktadır. Çoğu ülkede yasama organı bütçeyi tartışmakta ve ilgili uzman komisyonlar belirli tekliflere ilişkin kamuya açık oturumlar düzenleyebilmektedir. Onay aşaması, yasama organının bütçeyi yasalaştırmasıyla sona ermektedir (IBP, 2008: 24).

OBS 2019’a göre yıllık bütçenin onaylanmasından önce yasama organı tarafından düzenlenen vatandaş katılımı, resmi vatandaş katılımının en yaygın biçimidir. Ancak kamuya açık oturumlara sahip tüm ülkelerde tamamen açık veya kapsayıcı prosedürler bulunmamaktadır. Bu araştırmaya göre kamu oturumları olan 65 ülkeden sadece 21 yasama organı halka açıktır. Guatemala Parlamentosu ve Yeni Zelanda Parlamentosu, iyi uygulama örnekleri olarak gösterilebilmektedir. Guatemala Parlamentosu, bütçe teklifinin parlamentoda tartışılmasına ilişkin herhangi bir konuda toplum üyelerine görüş bildirmeleri için imkan sağlamaktadır (IBP, 2020: 52).

Yeni Zelanda Parlamentosu tarafından ise vatandaşlardan yazılı ve sözlü görüş talep eden bütçe öncesi oturumlar, yasama katılımının güçlü bir örneğidir. Parlamento, vatandaşlara yapılan danışmaların ardından oturumların içeriğini ve alınan görüşleri özetleyen bir rapor yayınlamaktadır (IBP, 2020: 52).

Konuyu daha somutlaştırmak adına **“Bütçe Komisyonunca Düzenlenen Açık Oturumu”** bütçenin görüşülüp onaylanması aşamasına vatandaş katılımı aracı olarak gösterilebilir. Bu kapsamda bütçenin görüşülüp oylanması aşamasına vatandaş katılımını sağlayan ülkelerden biri Güney Kore’dir. Güney Kore’de Parlamento Bütçe Komisyonu tarafından uzmanlar halka açık oturuma davet edilmektedir. Oturuma katılan uzman sayısının fazla olması için çaba sarf

edilmektedir. Oturumda genel ekonomi ve vergi, mali durum ve harcama programlarında değişikliğe ihtiyaç olup olmadığı değerlendirilmektedir. Oturum sırasında soruların gelmesi halinde Bütçe Komisyonu hükümetin de yer aldığı bir soru oturumu düzenlenmeyi talep edebilmektedir (Marchessault, 2014: 9).

Kanada’da mali konulardan sorumlu olan parlamento komisyonu, maliye bakanı tarafından bütçe sunulmadan önce halka açık oturumlar başlatmaktadır. Söz konusu komisyon Kanada genelinde 10 farklı yerde ortalama olarak toplam 20 halka açık oturum gerçekleştirmektedir. Komisyon bu süreci rapor sunarak tamamlamaktadır. Komisyon raporunun yanı sıra birkaç azınlık görüşü de yayınlanmaktadır. Parlamento daha sonra bütçe politikasını tartışmakta ancak oylama yapmamaktadır. Bakan bütçeyi şubat sonunda açıklamaktadır (Marchessault, 2014: 8).

Kenya’da ise anayasa, parlamentoda yer alan bir komisyonun bütçeyi tartışmak ve gözden geçirmek için vatandaşların katılımını talep etmesini şart olarak koymuştur. Kenya Parlamentosu Bütçe Komisyonu, makroekonomik tahminleri, vergileri ve harcamaları tartışmak için ilk kez 2011’de halka açık oturumlar düzenlemiştir. Yürütme organı, ilçe düzeyindeki görevliler tarafından temsil edilmiştir ve toplantılar halka açık gerçekleştirilmiştir. Vatandaşları toplantılara davet etmek ve katılımı artırmak için komisyonlar, önde gelen gazetelere ilanlar vermiş ve radyo istasyonlarında duyurular yapılmıştır (IBP, 2012: 35). Kenya’da sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların bütçe politikalarını ve kaynak tahsislerini etkilemeleri için fırsat “Bütçe Komisyonunun” yürütmenin sunduğu bütçe teklifini değerlendirdiği sırada ortaya çıkmaktadır. Yasama organının bütçe tasarısını tartışabilmesi ve değiştirebilmesi için iki aylık zamanı bulunmaktadır. Aynı zamanda bu süreç halkın bütçe içeriğini etkilemesi için de bir fırsattır. Bu süre zarfında sivil toplum kuruluşları, komisyona Nairobi’deki halka açık oturumlarda e-posta ve sunum aracılığıyla görüş bildirebilmektedir (IBP, 2015: 47).

Benzer şekilde Güney Afrika’da parlamento komisyonlarının, bütçeyi her masaya yatırıp görüştüğünde sivil toplumu ve uzmanları yorum yapmaya davet etmesi gerekmektedir. Oturumlarda vatandaşlar yazılı olarak görüş sunabilir ve sunum yapabilir. Komisyonlar, gerçekleştirilen danışmalar üzerinden daha sonra bir rapor hazırlamaktadır (Marchessault, 2014: 9).

2.3. Bütçenin Uygulanması Aşamasında Katılımı Sağlayan Araçlar

Bütçe, yasama organının onayladığı bütçe kanununa göre doğru bir şekilde yürütülmezse, bütçeden istenilen sonuca ulaşılamayabilir. Bütçenin uygulanması, bütçe sürecinin üçüncü aşamasıdır. Bu aşama bütçenin parlamento tarafından onaylanmasıyla başlamaktadır. Bütçe hazırlama aşamasında olduğu gibi bütçe uygulaması aşamasında da her bir bakanlık çoğu ülkede merkezi bütçe otoritesi olan maliye bakanlığı ile yakın çalışmaktadır. Bütçenin yürütülmesi veya uygulanması süreci, bütçe döngüsünün en önemli aşamasıdır (Najimi, 2018: 21-22).

Ancak OBS 2021 araştırması vatandaş katılımının özellikle bütçe uygulama ve gözetim aşamalarında eksik olduğunu belirtmektedir (IBP, 2022: 24). Najimi’ye

göre vatandaş ve sivil toplum kuruluşlarının bütçenin uygulanmasına ve gözetimine katılımı, vatandaşlar ve hükümet arasındaki boşluğu kapatmak, yolsuzluğu azaltmak ve hizmet sunumunu iyileştirmek için çok önemlidir. Vatandaş ve sivil toplum kuruluşlarının hizmet sunumunu ve projeleri izleyip ve değerlendirebilmesi için farklı yöntemler bulunmaktadır (Najimi, 2018: 50).

2.3.1. Şikayet Mekanizmaları

Güney Kore’de yürütme organının bütçeyi doğru bir şekilde uygulayabilmesi için bütçenin uygulama aşamasına vatandaş katılımı teşvik edilmektedir (Kang ve Min, 2013: 1). Bu doğrultuda “Bütçe Verimsiz Harcama Raporlama Merkezi”, vatandaşın bütçe uygulanması sırasındaki israf ve verimsizliği rapor etmesini sağlamak için kurulmuştur. Merkezde, vatandaşların şüphelenilen herhangi bir verimsiz bütçe harcama vakasını raporlayabileceği veya verimliliği artırmanın yollarını önerebileceği bir web sitesi ve telefon hattı bulunmaktadır. Bu merkezde bütçe uygulama tecrübesine sahip emekli bütçe görevlileri çalışmaktadır (Marchessault, 2014: 6). Bu merkezi, Strateji ve Maliye Bakanlığı kurmuştur. Vatandaşlar sağladığı girdilerden dolayı ödüllendirilmektedir. Sağlanan bilgiler gelir artışı veya harcama tasarrufu ile sonuçlanırsa, 2015’ten itibaren bilgiyi sağlayan kişiye 39 won (yaklaşık 34.000 ABD doları) ödenebilmektedir. 1998 ve 2013 yılları arasında, vatandaşlar ve memurlar 1.922 verimsiz harcama veya kötüye kullanma vakası rapor ettiler ve bu da 13,5 trilyon won (yaklaşık 11 milyar ABD doları) gelir artışı ve 2,3 trilyon won (yaklaşık 2 milyar ABD doları) harcama tasarrufu sağladı. Buna karşılık, hükümet yaklaşık 35 milyar won (yaklaşık 31 milyon ABD doları) ödül ödedi (IBP, 2015: 46).

Benzer şekilde Güney Afrika’da “Performans İzleme ve Değerlendirme Departmanı”, etkin olmayan hizmet sunumlarının bildirilmesi için bir telefon hattı bulunmaktadır. Bu çağruları alan bir birim; onları kaydetmekte, hizmet sunumunun yapılmadığı yerde araştırmalar yapmakta ve sorunların giderilip giderilmediğini görmek için daha sonra vatandaşlarla görüşmektedir. Vatandaşın problemlerinin devam etmesi durumunda şikayetin araştırılması yapılmaktadır. Bu araştırmalar, hizmet sunum hedeflerinin karşılanmamasının nedenlerini değerlendirmek için saha ziyaretlerini, iyileştirme için spesifik ve somut önerileri ve iyileştirmelerin yapılıp yapılmadığını görmek amacıyla denetimleri takip etmeyi içermektedir. Bakanlık, elde ettiği bulguları ve gerçekleştirdiği faaliyetleri vatandaşlara geri bildirmektedir (Marchessault, 2014: 7).

2.3.2. Parlamento Web Siteleri ve E-Dilekçeler

Bilgi ve iletişim teknolojisiyle desteklenen çağdaş siyasi katılım araçları, vatandaşlara ve siyasi kurumlara yeni bir karar alma kültürü inşa etme fırsatı sunmaktadır (British Council, 2006: 8). Bu doğrultuda parlamento web siteleri ve aktif katılım araçları, parlamenterlerin vatandaşların bütçe kararları alırken vatandaşların görüş ve taleplerinden yararlanmaları için önemli fırsatlar sunmaktadır. Bu araçlar aracılığıyla vatandaşlardan elde edilen bilgilere göre

hareket edebilen parlamenterler, hangi kamu hizmetlerinin genişletilmesi gerektiğini veya hangi programların sonlandırılması gerektiğini belirleyebilir ve bu konulara bütçe döngüsü sırasında yasama gündeminde yer verebilir. Kapalı kapılar ardında hazırlanan ve sessizce parlamentodan geçirilen bir bütçe yerine; parlamenterlerin, kamu ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) tercihlerini daha iyi yansıtan katılımcı bir bütçe anlayışı getirilebilir (Demirbaş, 2012: 185).

Genellikle, parlamento web siteleri bütçe sürecinde aktif katılımı sağlayan bir dizi araç sunmaktadır. E-dilekçeler, önemli araçlardan biridir. E-dilekçeler vatandaşların ortak çıkarlar etrafında toplanmalarını ve belirli bir bütçe konusunda gündem oluşturmalarını sağlamaktadır. Söz konusu araç, Almanya, İskoçya ve İngiltere dahil olmak üzere birçok parlamento web sitesinde mevcuttur. Parlamento web sitelerinde e-dilekçe dışında araçlar da yer almaktadır. Örneğin, çevrim içi tartışma forumları, vatandaşların devlet bütçesini kendi aralarında tartışmalarına ve kendi önerilerini üretmelerine olanak tanımaktadır. Çevrim içi sohbet, vatandaşların sorularını doğrudan parlamenterlere veya uzmanlara iletmesine fırsat sağlamaktadır (Demirbaş, 2012: 184).

2.4. Bütçenin Kontrolü Aşamasında Katılımı Sağlayan Araçlar

Bütçe uygulamasından sonra bütçenin denetçiler tarafından denetlenmesi ve yetkili aktörler tarafından (yürütme ve yasama) kontrolü söz konusudur. Bütçe döngüsünün bu son aşaması olan denetim aşamasında kamu kaynaklarının uygun ve etkili bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı değerlendirilmektedir (IBP, 2008: 27). Vatandaş katılımı, bütçe sonrası aşamada daha az sıklıkta görülmektedir (OECD, 2019: 103). Vatandaş katılımının özellikle bütçe uygulama ve gözetim aşamalarında yetersiz olduğunu vurgulanmaktadır (IBP, 2020: 49). Birçok ülkede yüksek denetim kurumu (YDK) halkın gözetim işlevini güçlendirmeye yardımcı olmak için vatandaşların ve STK'ların kapasitesinden yararlanmaya başlamıştır. Latin Amerika'dan Doğu Asya'ya kadar YDK'lar, denetimlerin etkinliğini artırmak için farklı vatandaş katılımı modellerine öncülük etmektedir (Marchessault, 2014: 11).

Katılımcı uygulamalar, denetimin planlaması ve önerilerin takibi gibi farklı denetim döngüsü aşamaları ile düzenlenebilmektedir. Ayrıca, belirli denetim türleri (örneğin performans veya sürdürülebilir kalkınma denetimleri gibi) vatandaşlarla etkileşimde bulunmak için daha uygundur. Performans denetimleri, farklı türdeki paydaşlara hükümet programları ve faaliyetleri hakkında iç görüş kazandırmak suretiyle değer katmayı amaçlamaktadır ve böylece performans denetimleri genellikle medyanın dikkatini çekmekte ve sivil toplum tarafından sağlanan bilgilerden yararlanılabilmektedir (Effective Institutions Platform, 2014: 35-36).

Denetim, dört aşamadan (planlama, uygulama, raporlama ve takip etme) oluşan bir süreçtir. Vatandaş katılımı, denetim sürecinin her aşamasında mümkündür (Marchessault, 2014: 11):

1. Denetimin planlanması, örneğin hangi sektörlerin/programların ve kurumların denetleneceğini belirlemek, 2. Denetimin uygulanması, 3. Denetim raporlarının kamuya yayılması, 4. Denetim tavsiyelerine hükümetin uyma derecesini takip etme.

2.4.1. Parlamento Komisyonu

OBS 2021'e göre bütçe onay aşamasına kıyasla daha az sayıda yasama organı YDK denetim raporuna ilişkin kamuya açık oturumlar düzenlemektedir. Söz konusu araştırmaya göre yasama organının denetim raporunu gözden geçirme aşamasına vatandaşları dahil etme 120 ülke arasından sadece 19 ülkede görülmektedir. Dolayısıyla çok az ülke halka açık oturumlar veya yazılı girdiler yoluyla açık katılım sağlamaktadır. İyi uygulama örneği olarak Peru gösterilebilir. Peru, YDK denetim raporunu halktan yorum yapması talebiyle meclis web sitesinde yayınlamaktadır. Bu çevrim içi portal aracılığıyla alınan geri bildirimler özetlenmekte ve raporu inceleyen komisyon üyeleriyle (Bütçe ve Genel Hesaplar Komisyonu) denetim bulguları hakkında görüş bildirmeden önce paylaşılmaktadır (IBP, 2020: 52).

2.4.2. YDK Denetim Programının Planlanmasına Katılım

OBS 2021 göre denetim programlarının planlanması aşamasına katılım, YDK ile birlikte gerçekleştirilen en yaygın katılımdır (IBP, 2022: 24). OBS 2019'a göre ise Latin Amerika'da denetçi ile birlikte gerçekleştirilen katılım, özellikle denetim planının belirlenmesinde daha güçlüdür. Söz konusu araştırmada değerlendirilen Latin Amerika bölgesindeki 18 ülkeden 15'inde vatandaşların görüşlerini sunabileceği mekanizmalar bulunduğu görülmüştür (IBP, 2020: 53). Denetimin planlama aşamasında katılım genelde iki şekilde olmaktadır. Bunlardan birisi vatandaşlar için oluşturulan şikayet mekanizmalarıdır. Diğerisi ise katılımcı planlama yöntemidir (USAID, 2013: 68-81).

2.4.2.1. Şikayet Mekanizmaları

Denetimin planlama aşamasında vatandaşların, YDK'nın araştırması için yanlış - şüpheli durumları bildirebilecekleri şikayet mekanizmalarının kurulması daha yaygın yöntemdir. Bazı ülkelerde şikayetlerin bildirilmesi için özel mekanizmalar bulunmaktadır. Bu araçların bilgi iletişim teknolojisi yoluyla uygulanması nispeten kolaydır; ancak bunların etkinlikleri, şikayetleri işlemek ve araştırmak ve bilgileri denetim döngüsüne dahil etmek için kapasite ve mekanizmaların bulunmasına bağlıdır. Güney Kore ve Kolombiya da olduğu gibi bazı YDK'ların vatandaşların şikayetlerini takip etmekten sorumlu belirli ofisleri veya komiteleri bulunmaktadır (Effective Institutions Platform, 2014: 36).

Güney Kore YDK, ilginç ve önemli bir örnektir, çünkü vatandaş şikayet ve talepleri için Denetim ve Teftiş Kurulu (BAI) aracılığıyla çok sayıda kanal sunmaktadır (USAID, 2013: 78). BAI katılımı üç şekilde kolaylaştırmaktadır. İlk olarak, denetlenecek kurumların isimlerini ve ilgili denetim tarihlerini web sitesinde yayınlamakta ve vatandaşın geri bildirim yapabilmesi için imkan tanımaktadır. Vatandaşlar, hangi kamu kuruluşu faaliyetlerinin veya harcamalarının denetlenmesi

gerektiğini önermesi için teşvik edilmektedir. İkincisi, vatandaşlar BAI'den uygunluk raporlarını incelemelerini veya bütçenin uygulanması aşamasında belirli bütçeleri incelemelerini talep edebilmektedir. Üçüncüsü olarak vatandaşlar, sadece yapılan verimsiz harcamaları değil, aynı zamanda programın uygulanması ve tamamlanmasındaki önemli gecikmeler ve rasyonel olmayan kamu politikası da dahil olmak üzere kamu yararı ile ilgili konuların denetlenmesini talep etmek için toplanabilir (Kang ve Min, 2013: 5).

Güney Kore'de BAI, vatandaşların hizmet sağlayıcılarla ilgili denetim talep edebilecekleri bir çevrim içi “Vatandaşların Denetim İsteği Sistemine” sahiptir. Bu sistem, kamu yararı ile çatışan usulsüzlük ve yolsuzlukları Denetim ve Teftiş Kurulu'na iletmek için olanak sağlamaktadır. Vatandaş denetim isteğinin değerlendirilebilmesi için 20 yaşından büyük en az 300 kişi ya da toplamda en az 300 üyesi olan birkaç sivil toplum kuruluşunun imzası gerekmektedir (USAID, 2013: 78).

Vatandaş Denetim İsteği Sistemine bağlı “Vatandaşların Denetim İsteği Tarama Komitesi” bulunmaktadır. Bu komite bir talebe karşı lehine ya da aleyhinde karar almaktadır. Bu komite YDK yetkilileri ve dış uzmanlardan oluşmaktadır. Onaylanan talepler için YDK denetimler yapmakta ve sonuçları talep eden taraflara bildirmektedir. Denetim ve Teftiş Kurulu ayrıca vatandaşlara çıkarlarını etkileyebilecek planlı denetimlerin kapsamı ve zamanlaması hakkında önceden bilgilendirmek için bir “Çevrim içi Önceden Bildirim Denetim Sistemi” uygulamaktadır. Bu sistemi kullanarak Denetim ve Teftiş Kurulu, kamu kuruluşlarının zayıf uygulamaları hakkında vatandaş şikayetlerini veya bilgilerini alabilmekte ve bu bilgileri denetimlerine yansıtılmaktadır. Son olarak, halk özel bir denetim yapılması için YDK'ya dilekçe verebilir. Denetim ve Teftiş Kurulu, vatandaşlara yapılan herhangi bir işlemi bildirmektedir (Marchessault, 2014: 11-12).

2.4.2.2. Katılımcı Planlama

YDK'nın yıllık denetim planı geliştirilirken katılımın sağlanması, vatandaş bilgisini dahil etme, cevap verilebilirliği artırma ve YDK'ya olan güveni artırma için önemli bir mekanizmadır. Denetim konusunun seçiminin, objektif ve sistematik olması gerekmektedir; ancak teknik ihtiyaçlarla tutarlı olduğu ölçüde potansiyel denetimler için önerilerini bir araya getirmek için sivil toplumla birlikte çalışmak beraberinde güçlü bir vatandaş katılımı mekanizması sağlamaktadır. YDK'lar arasında yalnızca Arjantin, güçlü bir kurumsallaşma devam etmemesine rağmen katılımcı bir planlama mekanizması uyguladığı görülmektedir. YDK'lar arasında yalnızca Arjantin'de YDK, denetlenecek kurumlara ve programlara ilişkin önerileri almak üzere STK'larla yıllık halka açık toplantılar ve bilgilendirme toplantıları düzenlemektedir (Effective Institutions Platform, 2014: 36).

Arjantin'de katılımcı planlama uygulaması aşağıdaki altı aşamada tanımlanabilir (USAID, 2013: 82-83):

a. YDK, STK'lara toplantı için çağrı yapar, b. YDK, STK'ları denetim türleri ve denetlenecek olan kurumun seçilmesine ilişkin teknik kriterler hakkında bilgilendirir, c. YDK, STK'ların önerilerini alır, d. YDK, STK'ların önerilerini analiz eder, e. YDK, STK'lara önerilerine ilişkin geri dönüş yapar, f. YDK, süreçle ilgili bilgi paylaşır.

2.4.3. Ortak Denetim Yoluyla Katılım

Kolombiya'da YDK, vatandaş katılımını yolsuzluğa karşı mücadelede çok önemli bir unsur olarak görmektedir. Bu bağlamda YDK, sivil toplum kuruluşlarını eğitmek ve bütçe denetim süreci hakkında farkındalık yaratmak için çalıştaylar düzenlemektedir. Kolombiya YDK'dan yetkililer ve sivil toplum kuruluşları, neyin denetime tabi olacağına ve özel konu veya vakaların olup olmadığına karar verdikten sonra ayrıntılı bir plan hazırlanmaktadır; sivil toplum kuruluşları daha sonra denetimde vurgulanan tavsiyeleri takip ederek süreci desteklemektedir (IBP, 2012: 35).

Resmi kurallar, mevzuat ve ofisler aracılığıyla kurumsallaştırılmış ortak denetim mekanizmasının tek örneği Kolombiya YDK'sında bulunmaktadır. Kolombiya örneğinde, ortak denetim birkaç aşamadan oluşmaktadır (USAID, 2013: 83).

Filipinler'de ise "Vatandaş Katılımcı Denetimler" adlı bir uygulama bulunmaktadır. Bu uygulamada vatandaşlar ve STK'lar denetim komisyonu ile birlikte denetimler gerçekleştirmektedir. Söz konusu uygulama denetim incelemelerinde vatandaşların doğrudan yer aldığı bir uygulamaya örnektir (IBP, 2020: 53).

2.4.4. Denetim Tavsiyelerine Uyuma Düzeyinin İzlenmesine Katılım

YDK'nın denetim tavsiyelerine uyması açısından hükümetin izlenmesinde vatandaş katılımı yaygın değildir. Tavsiyelerin izlenmesinde, vatandaşların denetim tavsiyelerine uyumunu izlemeye katılım deneyimleri Kolombiya ve Güney Afrika ile sınırlıdır. Güney Afrika'da Kamu Hizmeti Hesap Verebilirlik İzleme Sistemi (The Public Service Accountability Monitor-PSAM), YDK'nın raporlarında belirtilen mali suistimal ve yolsuzluk vakalarına devletin müdahalelerini izlemek için Güney Afrika yasama organı ile yakın bir şekilde çalışmaktadır (Effective Institutions Platform, 2014: 38). Diğer ifade ile PSAM, YDK'nın ve ilgili meclis komisyonunun tavsiyelerinin uygulanıp uygulanmadığını ve ne ölçüde uygulandığını takip etmektedir. PSAM analizi yaptıktan sonra, kamu maliyesi süreçlerine vatandaş katılımını teşvik etmek için açık ve anlaşılır bir şekilde hazırlanmış raporlar yayınlamaktadır (USAID, 2013: 87-88). Kolombiya'da ise YDK'dan yetkililer ve sivil toplum kuruluşları, ayrıntılı denetim bir plan hazırladıktan sonra sivil toplum kuruluşları daha sonra denetimde vurgulanan tavsiyeleri takip ederek süreci desteklemektedir (IBP, 2012: 35).

3. Sonuç

Günümüzde yürütme organlarının, yasama organlarının ve yüksek denetim kurumlarının; bütçe süreçlerine vatandaş katılımını sağlamak amacıyla çeşitli araçlar kullanmaya başladığı görülmektedir. Araştırmalar, vatandaş katılımının maliye politikası gündeminin belirlendiği orta vadeli planlama ya da bütçenin hazırlanması aşamasında gerçekleştirilebileceği gibi bütçe sürecinin diğer aşamalarında da gerçekleştirilebileceğini göstermektedir. Bu doğrultuda bütçenin hazırlık aşamasında “Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Hazırlanmasına Katılım”, “Katılımcı Bütçeleme” ve “Bütçe Öncesi Danışmalar” gibi araçların kullanıldığı görülmektedir. Bütçenin görüşülüp onaylanması aşamasında en yaygın kullanılan aracın “Bütçe Komisyonunca Düzenlenen Açık Oturum” olduğu görülmektedir. Bütçenin uygulanması aşamasında “Şikayet Mekanizmaları” ve “Parlamento Web Siteleri ve E-Dilekçeler” katılım için kullanılan araçlar arasında yer almaktadır. Bütçenin kontrolü aşamasında ise “YDK Denetim Programının Planlamasına Katılım”, “Ortak Denetim Yoluyla Katılım” ve “Denetim Tavsiyelerine Uyma Düzeylerinin İzlenmesine Katılım” gibi çeşitli araçların katılım için kullanıldığı görülmektedir.

OBS 2021’de ülkelerin katılım düzeyi üç farklı puan aralığı (0-40, 41-60, 61 ve 100) üzerinden değerlendirilmiştir. Bu puan aralığı çerçevesinde 120 ülkeden 116’sı, vatandaş katılımı için çok az veya hiç fırsata sahip olmadığı ortaya çıkmıştır. Araştırmada yer alan sadece dört ülke (Güney Kore, İngiltere, Yeni Zelanda ve Gürcistan) 41 ile 60 arasında bir puanla vatandaş katılımı için orta düzeyde fırsatlar sunmaktadır.

OBS 2021 sonuçları, gelişmiş ülkeler dahil ülkelerin genel olarak bütçe sürecine vatandaş katılımı konusuna gereken önemi vermediğini göstermektedir. Dolayısıyla bu durum gelişmiş ülkelerde bile bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanabilmesi için geliştirilmesi gereken çok sayıda politika olduğuna işaret etmektedir. Araştırma sonuçları özellikle bütçe uygulaması ve gözetimi aşamasında vatandaş katılımının eksik olduğunu göstermiştir. Bununla birlikte araştırma, bütçenin hazırlanması veya onaylanması aşamasında daha çok sayıda devletin vatandaşla etkileşime geçtiğini ortaya koymuştur.

Diğer taraftan katılım sürecinin başarılı olması için bazı temel ilke ve özelliklerin belirlenmesi gerekmektedir. Yüzeysel ve kötü tasarlanmış katılım araçları vatandaşlarda güven kaybına neden olabilir. Öncelikle vatandaşın ilgisini ve katılım fırsatlarını en üst düzeye çıkarmak için başlangıçtan itibaren katılım için net bir amacın ortaya konmasının önemli olduğunu belirtmek gerekir. Ayrıca bütçe tipik olarak binlerce harcama kalemi içerdiği için her bir kalemde vatandaş katılımı aranmaz. Dolayısıyla vatandaş katılımı için vatandaşın katıldığı ve diyalogunun en değerli olacağı yerlerdeki programların seçilmesine dikkat edilmelidir. Amaçlar tanımlandıktan sonra, hedeflenen katılımcıların tespit edilmesi gerekmektedir.

Katılımcıların seçilmesinin ardından, ortaya konan amacı gerçekleştirmek için hangi katılım yöntemlerinin en iyi olacağını değerlendirmek gerekmektedir. Güney Afrika'daki komisyonlar, kamuya açık meclis oturumları ve Kanada'da yazılı bildirimler, Güney Kore'deki atölyeler, Güney Afrika ve Güney Kore'deki yardım hatları ve Filipinler'de ortak çalışma ekipleri örnek yöntemler içerisindedir. Bazı yöntemlerin bütçeleme sürecinin belirli aşamasında diğer yöntemlere göre daha uygun olması söz konusudur. Örneğin, oturumlar ve yazılı bildirimler bütçenin onaylanma aşaması için uygunken, ortak çalışma ekipleri denetim aşaması için en uygun olabilir.

Katılım süreçleri, birden fazla şehirde, birden fazla oturumda, basın açıklaması ve çevrim içi tartışma ile gerçekleştirilebilir. Vatandaşların katılım süreçlerini bilmesini ve anlamasını sağlamak için bir iletişim stratejisine ihtiyaç bulunmaktadır. Web siteleri ve sosyal medya gibi bilgi iletişim teknoloji araçları katılım sürecine ilişkin bilgileri vatandaşlarla paylaşmak için kullanışlıdır. Ayrıca bu araçlar toplumun daha geniş bir kesiminden görüş ve öneri alınmasını sağlayabilir. Diğer taraftan bütçe sürecine vatandaş katılımının etkisini ortaya koyan raporların yayınlanması güven oluşturabilir ve daha fazla katılım için teşvikler yaratabilir.

Bütçe sürecine vatandaş katılımına ilişkin önerilerin yukarıda belirtilmesinin ardından katılım araçlarıyla ilgili bazı değerlendirmeler yapılabilir. Bu kapsamda Güney Kore'de "Orta Vadeli Harcama Çerçevesi"nin hazırlanma sürecinde bütçe ofisinden bir ekibin çok sayıda yerel yönetimi ve orada yaşayan vatandaşları sürece dahil etmek için ziyaret etmesi katılım açısından güzel bir uygulamadır. Böylece yerel yönetimler ve orada yaşayan vatandaşlar, ihtiyaçlarına ve önceliklerine göre doğrudan talepte bulunabilme imkanına kavuşmaktadır. Güney Kore'de "Orta Vadeli Harcama Çerçevesi"nin hazırlanmasına katılımın, birden fazla şehirde gerçekleştirilmesi ve dolayısıyla yerel vatandaşlarla görüşülebilmesi söz konusu uygulamanın diğer uygulamalara göre üstün yönünü teşkil ettiği söylenebilir. Benzer şekilde Sierra Leone'de hükümet önerdiği "Orta Vadeli Harcama Çerçevesi" ile önemli sektörel öncelikleri ve politikaları tartışmak üzere kadın çiftçiler, engelli gençler ve HIV ile yaşamına devam eden bireyler gibi toplumun farklı kesiminden insanlar oturumlarda yer almaktadır. Bu sağlanan toplumsal çeşitlilik, uygulamanın diğer uygulamalara göre üstün tarafını oluşturduğu ifade edilebilir. Diğer taraftan ulusal bütçe sürecinde katılımcı bütçe uygulaması çerçevesinde gerçekleştirilen projeler genellikle toplam bütçenin çok küçük kısmını temsil etmektedir. Bu durumun, söz konusu uygulamanın diğer uygulamalara göre zayıf yönünü oluşturduğu söylenebilir.

Kaynakça

Anderson, M. & Mossialos, E. (2019). Beyond Gross Domestic Product for New Zealand's Wellbeing Budget, *The Lancet Public Health*, 4(7), 320-321.

- Barth, J. (2006). Public policy management councils in Brazil: How far does institutionalised participation reach? *Public Administration and Development*, 26(3), 253–263.
- British Council. (2006). Facilitating active citizenship: E-participation in the United Kingdom and Germany, Berlin.
- Ciconello, A. (2008). Social participation as a democracy-consolidating process in Brazil. *From Poverty to Power*, 12.
- de Renzio, P. & Wehner, J. (2015). The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence, GIFT.
- Demirbaş, T. (2012). The Role of Parliamentary Websites in the Budget Process: The Case of the Turkish Parliament, M. Z. Sobacı (Ed.), (E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons içinde), Information Science Reference.
- Effective Institutions Platform. (2014). Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices: A Stocktaking Report.
- GIFT. (2015). The Time Is Now: Advancing Public Participation In Government Fiscal Policy And Budget Making, Global Initiative on Fiscal Transparency.
- International Budget Partnership. (2008). Open Budgets Transform Lives: The Open Budget Survey 2008, International Budget Partnership, Washington DC.
- International Budget Partnership. (2012). The Open Budget Survey 2015, International Budget Partnership, Washington DC.
- International Budget Partnership. (2015). The Open Budget Survey 2015, International Budget Partnership, Washington DC.
- International Budget Partnership. (2018). The Open Budget Survey 2017, International Budget Partnership, Washington DC.
- International Budget Partnership. (2020). The Open Budget Survey 2019, International Budget Partnership, Washington DC.
- International Budget Partnership. (2022). The Open Budget Survey 2021, International Budget Partnership, Washington DC.
- Kang, Y. K. & Min, S. Y. (2013). Public Participation in the Budget Process in the Republic of Korea, PREM Notes, The World Bank, 3.
- Lloyd, K. R. Schofield, J. & Fershau, J. (2005). Pre-budget Consultations in British Columbia, *Canadian Parliamentary Review*, 43-48.
- Marchessault, L. (2014). Public Participation and the Budget Cycle: Lessons from Country Examples, Retrieved from Country Examples.

- Mutluer, K., Öner, E. & Kesik, A. (2005). *Bütçe Hukuku*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Najimi, B. (2018). *Gender and Public Participation in Afghanistan*, Canada: Palgrave Macmillan.
- OECD. (2003). *Promise and problems of e-democracy: Challenges of online citizen engagement*. France.
- OECD. (2007). *Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations*, *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), 1-26.
- OECD. (2011). *Public Sector Integrity in Brazil: Case Study 3*.
- OECD. (2012). *OECD integrity review of Brazil: Managing risks for a cleaner public service*. OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*.
- International Budget Partnership. (2008). *Open Budgets Transform Lives: The Open Budget Survey 2008*, International Budget Partnership, Washington DC.
- Page, K. (2015). *Public Participation in Federal Fiscal Policy and Budget Processes in Canada*, Global Initiative on Fiscal Transparency.
- Presidency of the Republic of Brazil. (2021). *The federal government is composed of ministries, secretariats and special organs*, Brazil.
- Struić, G. & Bratić, V. (2018). *Public Participation in the Budgetary Process in the Republic of Croatia*, *Public Sector Economics*, 42 (1), 67-92.
- Tanaka, S. (2007). *Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective*, *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 139-177.
- Tellier, G. (2019). *Canadian Public Finance*, Canada: University of Toronto Press.
- The Movement for Canadian Literacy. (2006). *Pre-budget Consultations April 19*.
- USAID. [U.S. Agency for International Development]. (2013). *Civil Society and Citizens in the External Audit Process*. Belgrade.
- Zhang, Y. & Liao, Y. (2011). *Participatory Budgeting in Local Government: Evidence from New Jersey Municipalities*, *Public Performance and Management Review*, 35(2), 281–301.
- Wampler, B. (2007). *A Guide to Participatory Budgeting*”, A. Shah (Ed.), *The World Bank*, (Participatory Budgeting kitabı içinde).
- Wampler, B. (2013). *Participation, Transparency and Accountability: Innovations in South Korea, Brazil, and the Philippines*. Global Initiative for Fiscal Transparency.
- Wellbeing Budget. (2019). *New Zealand*.