

YEREL YÖNETİMLERDE DEMOKRASİNİN YAPI TAŞI: KATILIMCI BÜTÇELEME

Burcu Durak

Çukurova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Arş. Gör.
bdurak@cu.edu.tr

Özet

Kamusal faaliyetlerin belirlenmesi hususunda kollektif karar alma sürecini ifade eden katılımcı demokrasinin anahtarı olarak katılımcı bütçeleme yaklaşımı ortaya atılmıştır. Kamu hizmetlerinin ve kamusal harcamaların vatandaşların tercih ve öncelikleri doğrultusunda belirlenmesi işlemine katılımcı bütçeleme denilmektedir. Bu yaklaşım sayesinde vatandaşlar yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetleri kendi tercihleri ve çıkarları çerçevesinde şekillendirme gücüne sahiptirler. İlk defa 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde uygulamaya koyulan katılımcı bütçeleme yaklaşımı ilerleyen yıllarda Brezilya sınırlarını aşarak önce Latin Amerika'ya sonra Avrupa, Asya ve Afrika'ya yayılarak gelişimini sürdürmüştür.

Anahtar Kelimeler: Katılımcı Demokrasi, Katılımcı Bütçeleme, Yerel Yönetimler

Alan Tanımı: Maliye (Bütçe)

BUILDING BLOCK OF DEMOCRACY IN LOCAL GOVERNMENTS: PARTICIPATORY BUDGETING

Abstract

Participatory budgeting approach has been proposed as a key to participatory democracy, which expresses the collective decision-making process in determining public activities. Determination of public services and public spending in line with citizens' preferences and priorities is called participatory budgeting. By this approach, citizens have the ability to shape the services offered by local governments within their own preferences and interests. The

participatory budgeting approach first put into practice in Porto Alegre, Brazil in 1989, continued its development in the following years, spreading across Brazil to Latin America, then to Europe, Asia and Africa.

Key Words: *Participative Democracy, Participatory Budgeting, Local Governments*

Jel Code: H79, H83, H72

1. GİRİŞ

Küreselleşme ile birlikte devamlı bir değişimin ve gelişimin yaşandığı çağımızda bütçe de bu değişim ve gelişimden payını almış ve çeşitli bütçeleme yaklaşımları ortaya atılmıştır. Bunlardan bir tanesi de halkın yaşadığı alanlarla ilgili alınan kararlara doğrudan katılımını sağlayan katılımcı bütçeleme yaklaşımıdır.

Mali politikaları belirlemede halkın ve sivil toplum kuruluşlarının doğrudan söz sahibi olduğu katılımcı demokrasinin bir şekli olan katılımcı bütçeleme yaklaşımında halk, mahalli düzeyde kendilerini ilgilendiren konularla ilgili karar verici pozisyonudadır. Bu yaklaşım türünde, bütçe süreçlerine halkın etkin katılımının sağlanması yapılacak kamusal hizmetlerin halkın tercih ve öncelikleri doğrultusunda belirlenmesi noktasında da büyük önem arz etmektedir.

İlk uygulama örneğine 1989 yılında işçi partisinin seçimleri kazanması ile Brezilya'nın Porto Alegre kentinde rastladığımız katılımcı bütçeleme yaklaşımı ilerleyen yıllarda Brezilya sınırlarını aşmış birçok ülkeye yayılmıştır.

Bu çalışmada katılımcı bütçeleme yaklaşımına temel oluşturan katılımcı demokrasi kavramına, katılımcı bütçeleme ve katılımcı bütçeleme yaklaşımının gelişim sürecine ve ilk pilot uygulama olan Porto Alegre örneğine değinilecek ve ardından Türkiye'de bu yaklaşıma dair yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilecektir.

1.1. Demokrasi, Katılımcı Demokrasi ve Yerel Yönetim Kavramı

Yunanca bir kökene sahip olan ve çağımızda halk egemenliği, millet yönetimi, millet iktidarı gibi anlamlarda kullanılan demokrasi terimi, halkı ifade eden demos sözcüğü ile iktidarı ve egemenliği ifade eden kratos sözcüğünün bileşiminden meydana gelmiştir (Ergen, 2012:318). Antik Yunan'da millet tarafından iktidarı ifade etmek için ortaya atılan demokrasi kavramı genel bir ifadeyle bir vasfı,

rütbesi ve makamı bulunmayan insanlar manasında kullanılmıştır. Ancak demokrasi kavramının Yunancada asıl kullanımında demos terimi vasfı olmayan insan anlamında değil de daha çok çoğunluğu ya da fakirliği ifade etmek için kullanılmıştır. Yani aslına bakıldığında demokrasi kavramı, günümüzde kullanılan aksine zenginler yerine yoksulların, okumuşlar yerine cahillerin yönetimini ifade edecek şekilde kötü ve çirkin bir anlamda kullanılmıştır. Yine o dönemde Platon tarafından kaleme alınan “Devlet” adlı yapıtta demokratik yönetim şeklinin despotlukla sonuçlanacağı ifade edilmiştir (Heywood, 1999:108).

Günümüzdeki kullanımı ile demokrasi egemenlik hakkının halkın kendi eline bırakılması anlamına gelen en genel tanımı ile halkın kendi kendisini yönetmesi şeklinde ifade edilebilir (Tunç, 2008:1115). Tarihsel gelişim süreci içinde toplumun gelişmişlik düzeyiyle tutarlı olarak demokrasiye farklı anlamlar yüklenmiştir. Demokrasi kavramı üzerinde fikir birliğinin oluşmaması nedeniyle çeşitli demokrasi yaklaşımları ortaya atılmıştır. Bunlardan bir tanesi de kökeni klasik yani çoğulcu demokrasiden gelen katılımcı demokrasi yaklaşımıdır (Demirkaya, 2010:6). Bireyi bir meclis, grup içine alarak doğrudan demokrasinin bir benzerini oluşturma amacı güden temsili demokrasi yaklaşımında birey pasif konuma itilmektedir. İşte temsili demokrasinin sebep olduğu bu olumsuzluğu bertaraf etmek ve bireyi sürece doğrudan dahil etmek amacıyla katılımcı demokrasi yaklaşımı geliştirilmiştir (Banger, 2011). Katılımcı demokrasi doğrudan ve temsili demokrasinin bileşiminden oluşan kolektif karar alma sürecini ifade etmektedir. Bu demokrasi türünde halk, politik konularda karar verme yetkisini elinde bulundurduğu için kendi çıkarları ve tercihleriyle tutarlı kararlar alınmasında siyasal mekanizmayı yönlendirme gücüne ve yetkisine sahiptir (Aragones ve Pages, 2008:1).

- Katılımcı demokrasinin genel doğasını gösteren başlama noktası olarak Dahl(1989) tarafından ileri sürülen şu kriterler alınabilir.
- Etkili Katılım: Tercihlerini ifade etmede bütün vatandaşlar eşit fırsatlara sahip olmalıdır.
- Karar Aşamasında Eşit Oylama: Kolektif kararın son aşamasında oylar eşit ağırlıkla sayılmalıdır.
- Aydınlatılmış Anlayış: Her bir yurttaş demokratik süreçte karar verilen konuyla ilgili bilgi edinmede eşit fırsata sahip olmalıdır.
- Gündemin Kontrolü: Vatandaşlar demokratik süreç nezdinde fikir birliğine ulaşılmış konuları araştırmalıdır.
- Yetişkinlerin Dahil Olması: Halk bütün yetişkin yurttaşları kapsamalıdır.

Katılımcı demokrasi modelinde karar verme sürecinde toplumun yoksul kesimi ile zengin kesimi sosyal, ekonomik ve siyasal açıdan eşit haklara sahiptir. Ancak toplumun genelinin düşük gelirli yoksul kesimden oluştuğu bir bölgede bu insanların tercihleri ve ihtiyaçları zengin kesimin tercihleri ve ihtiyaçlarına oranla daha baskın geleceği için gündemin belirlenmesi yoksul kesimin tercihleri doğrultusunda olacaktır (Marquetti, Silva ve Campbell, 2012:65).

Demokrasi ile yerel yönetimlerin ilişkilendirilmesinin tarihi komün yönetimlerine dayanmaktadır. Demokrasinin kilidi olarak adlandırılan komünler, demokrasinin, eşitliğin, özgürlüğün, etkin katılımın ve kendi kendini yönetmenin emsalini teşkil etmişlerdir (Pustu, 2005:123). Bir toplumda demokrasinin tam olarak vuku bulabilmesi, yerel yönetimlerin toplum çıkarıyla tutarlı hareketine bağlıdır. Yerel yönetimler, belirli bir bölgede yaşayan insanların kolektif ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan, görev alanları yasalarda belirtilen ve karar organları ilişkili olduğu alandaki halk tarafından seçilen kendine özgü gelirleri ve bütçesi olan kamu tüzel kişileridir (Urhan, 2008:85). Günümüzde demokratikleşmenin temel koşulu olarak görülen yerel yönetimler ile halkın yaşadıkları coğrafi alanlarla ilgili kararlar alınmasında idari mekanizmayı yönlendirme gücü sağlanmaktadır (Koçak ve Ekşi, 2010:295).

2. BÜTÇE, BÜTÇE HAKKI VE KATILIMCI BÜTÇELEME YAKLAŞIMI

Batılı ülkelerde ortaya çıkıp gelişme gösteren ve Latince bir kökene dayalı olan bütçe, “bulga” kelimesinden türemiştir. 17. yüzyılda İngilizcede budget olarak ifade edilen kelime Latince de para torbası, deri çanta, çekmece, kamu cüzdanı gibi anlamlara karşılık gelmektedir (Tüğen, 2013:1). Bütçe, devlet, il ve belediye gibi kamu tüzel kişileri ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların, belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden bunların yapılmasına izin veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruf şeklinde ifade edilmiştir (Sayar, 1970:7). Ya da genel bir deyişle bütçe, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin gelecek belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir kanundur (Ay, 2014:210). Devletin yapmakla mükellef olduğu mali, iktisadi ve sosyal fonksiyonları icra edebilmesi için bu kapsamda bir bütçe hazırlaması gerekmektedir (Akdoğan, 1999:307). İşte devlet olmasının verdiği bu güce dayanarak gerekli kaynakları temin etmek, yapılacak hizmetleri öncelik sırasına göre dizmek, mevcut kaynaklar ile yapılacak hizmetleri karşılaştırmak devletin asli fonksiyonudur (Akgündüz, 1997:167). Bütçe aslında devlet ve vatandaş arasında imzalanan bir sosyal

mukavele antlaşmasıdır. Bu anlaşmada gereğince devlet siyasal iktidar olmasının verdiği güce dayanarak bir takım kamusal hizmetler sunmayı taahhüt ederken vatandaş da devlete bu hizmetleri temin edebilmesi için vergi ödemeyi taahhüt etmektedir.

Bütçeler hem vatandaşlar hem de idareciler açısından değişik anlamları ifade etmektedir. Ait oldukları ülkenin yönetim yapısı ve şekli hakkında bilgi veren bütçelerin demokratik bir süreç kapsamında yürütülmesi çağımızda altı önemle çizilen konulardan birisidir. Bütçenin tarihsel gelişimine baktığımızda bütçelerin siyasal iktidarın yetkilerini kısıtlamak amacıyla ortaya çıktığını ve bu kısıtlama işleminin de bütçe hakkı denilen kavram ile yerine getirildiğini görmekteyiz. Demokrasi halkın hakimiyeti ise bütçe hakkı da bu hakimiyetin mali boyutunu oluşturmaktadır (Şahin ve Uysal, 2013:206).

Mutlak monarşiden demokrasiye geçişin anahtarı olan bütçe hakkı, yürütme organının bütçeyi öngörölmüş kanun hükümlerine, belirlenmiş kurallara uygun bir biçimde kullanıp kullanmadığının yasama organı olan parlamento tarafından denetlenmesini ifade etmektedir (Narter, 2012:37). Parlamenter sistemlerin ortaya çıkmasıyla birlikte halkın mali alanda söz sahibi olma girişimleri şeklinde ifade edilen bütçe hakkı yaklaşık olarak 800 yıl süren demokrasi savaşı sonucunda elde edilmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010:202). Yöneticilerin keyfi bir biçimde vergi salmalarına gösterilen halk tepkisi neticesinde elde edilen bu hak ile demokrasinin gelişimi aynı çizgide ilerlemiştir (Gürsoy, 1980:57; Canbay ve Gerger, 2012:161).

Küreselleşmeyle birlikte her alanda yaşandığı gibi kamu maliyesinde ve kamu mali yönetiminde de radikal değişiklikler yaşanmıştır. Kamu maliyesinin önemli bir bacağı olan bütçe de bu değişim sürecinden etkilenerek yaşanan değişime ayak uydurmuş ve katılımcı bütçeleme, cinsiyete duyarlı bütçeleme, sosyal bütçeleme, vatandaş odaklı bütçeleme gibi çeşitli bütçe yaklaşımları ortaya çıkmıştır (Dikici, 2015:1). Katılımcı bütçeleme, hesap verilebilirliği, şeffaflığı, etkin katılımı, iyi yönetim anlayışını temin etmek amacıyla ortaya atılmış yeni bir yönetim anlayışıdır. Bu yaklaşım sayesinde, vatandaşlar bütçe hazırlama sürecine etkin bir şekilde katılım sağlayarak, ödedikleri verginin nerelere harcandığını görme ve sonuçları izleme olanağına kavuşmaları yanında bütçeleme konusunda alınan kararlarda da etkili rol oynama olanağına da kavuşacaklardır. Bu yaklaşım sayesinde vatandaş ve idareler arasındaki ilişki ve etkileşim de kuvvetlenecektir (Özen ve Yontar, 2009:281-283).

Konuyu katılımcı bütçeleme ve bütçe hakkı açısından ele alacak olur isek bütçe hakkı, katılımcı bütçelemenin sosyal ve ahlaki boyutunu oluşturmaktadır. Bütçe

hakkı yapılacak kamusal harcamalarda ve toplanan vergilerde yürütme organının parlamento tarafından denetimi anlamına gelirken bu yönüyle katılımcı bütçeye de dayanak oluşturmaktadır (Özen ve Yontar, 2009:281-283). Ülkenin sosyal, siyasal ve iktisadi olanakları ile tutarlı olarak bütçeleme süreçlerine halkın katılımı ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Halkın katılımı sadece yerel düzeyde olmayıp ulusal düzeyde de söz konusu olabilmekte ve bütçenin hazırlık aşamasından denetim aşamasına kadar bütçeleme sürecinin her aşamasına vatandaş katılımı gerçekleşebilmekte ancak en etkin katılım genellikle yerel düzeyde ve bütçenin hazırlık aşamasında olan katılım şekli olmaktadır (Şahin, 2013:188). Merkezi yönetimde bütçe hakkı temsili demokrasi anlayışı ile tutarlı olarak meclislerce kullanılmıştır. Çağımızda ise yerel yönetimlerde temsili demokrasi anlayışı yerine halkın yaşadığı alanla ilgili kararlar alınmasında doğrudan katılımını sağlayan katılımcı bütçeleme yaklaşımı uygulanmaya başlanmıştır Yerel yönetimlerin hizmet temelli hareket etmeleri katılımcı bütçeleme yaklaşımının daha etkin uygulanması açısından önemli bir husustur (Özen ve Yontar, 2009:281-283). Son yıllarda demokrasi ve bütçe ilişkisi ile ilgili olarak ortaya atılan demokrasinin gelişiminde önemli yapı taşlarından birini oluşturan katılımcı bütçeleme yaklaşımı ile demokrasinin mali yönünün altı çizilmektedir.

Katılımcı bütçelemenin amaçları şu şekilde sıralanabilir;

- Halkın bilgilendirilmesi ve etkin katılımın sağlanması
- Etkin kaynak tahsisinin ve adaletin sağlanması
- Yönetimin sil baştan yapılması (Köseyahya:41).

Katılımcı bütçeleme uygulamalarında katılımın şekil farklılığından dolayı (doğrudan ve temsili katılım) iki çeşit uygulaması vardır. Bunlardan ilki vatandaşların bizzat doğrudan bölge toplantılarına katılıp, her yurttaşın bizzat oy kullandığı ve süreci doğrudan izlediği doğrudan demokratik anlayıştır (Özen ve Yontar, 2009:286). Diğeri ise halk tarafından belirli kişilerin yani temsilcilerin seçilerek bütçe sürecine bu temsilcilerin katılımının gerçekleşmesi ve halkın tercih ve ihtiyaçlarının bu kişiler tarafından dile getirmesi biçiminde olan temsili katılımıdır (Özen, Yaşa ve Demirhan, 2016:1298).

2.1. Katılımcı Bütçelemenin Tarihsel Gelişimi

İngilizce’de “Participatory Budgeting” olarak ifade eden kavramın kökeni Portekizce “Orçamento Participativo” terimine karşılık gelmektedir (Özen, Yaşa ve Demirhan, 2016:1298). Katılımcı bütçelemenin ilk uygulamasına 1989 yılında Brezilyanın Porto Alegre kentinde rastlamaktayız. Esasında bu yaklaşım, yerel

seçimler için işçi partisinin 1988 yılında dile getirdiği seçim kampanyasıdır ve işçi partisinin seçimleri kazanması ile Porto Alegre’de uygulamaya başlanmıştır. Uygulama kısa sürede diğer kentlere yayılarak devam etmiş ve 1990-2004 yılları arasında 250’den fazla belediyede sistem uygulamaya konulmuştur (Marquetti, Silva ve Campbell, 2012:62-63). Nüfusu bir milyonun üzerinde olan Porto Alegre’de bu yaklaşımla fakirliğin düşürülmesi ve toplumun refah seviyesinin yükseltilmesi amacıyla sivil toplum örgütü ile belediye idaresi birlikte hareket ederek başarıya ulaşmışlardır (Sakıncı ve Bursalıoğlu, 2014:3).

Brezilyanın haricinde Latin Amerika’da 2010 yılına gelinceye kadar 920 kent belediyesi tarafından katılımcı bütçeleme uygulaması deneyim edilmiştir. Ayrıca Peru’da gerçekleşen anayasa değişikliği akabinde katılımcı bütçeleme modelinin tüm belediyeler tarafından uygulanma mecburiyeti getirilmiştir. Katılımcı bütçeleme yaklaşımı Brezilyadan Latin Amerika’ya, 2000 yılından itibaren ise Latin Amerika’dan, önce Avrupa’ya sonra Asya ve Afrika’ya yayılarak gelişimini sürdürmüştür (Yalçın, 2015:318).

Cabennes, katılımcı bütçeleme yaklaşımını tarihsel gelişim süreci içerisinde üç dönemde incelemiştir.

1. Dönem: Katılımcı bütçeleme anlayışının temelini atıldığı 1989 yılı ile 1997 yılları arasında geçen süreçtir. Bu dönem ilk pilot uygulamanın Porto Alegre’de deneyim edilerek ardından Santo Andre ve Uruguay ve Montevideo belediyelerinin yaklaşımı uygulamaya başladıkları dönemdir.
2. Dönem: Yaklaşımın artık Brezilyanın kentlerine yayılmaya başladığı 1997 ile 2000 yılları arasında geçen dönemdir. Bu yıllar arasında 130’dan fazla Brezilya kent belediyeleri tarafından uygulama gerçekleştirilmiştir.
3. Dönem: 2000 yılından başlayıp günümüze kadar gelen katılımcı bütçelemenin Brezilya sınırlarını aşarak önce Latin Amerika’ya ardından Avrupa ve Asya’ya yayıldığı dönemdir (Ergen, 2012:326).

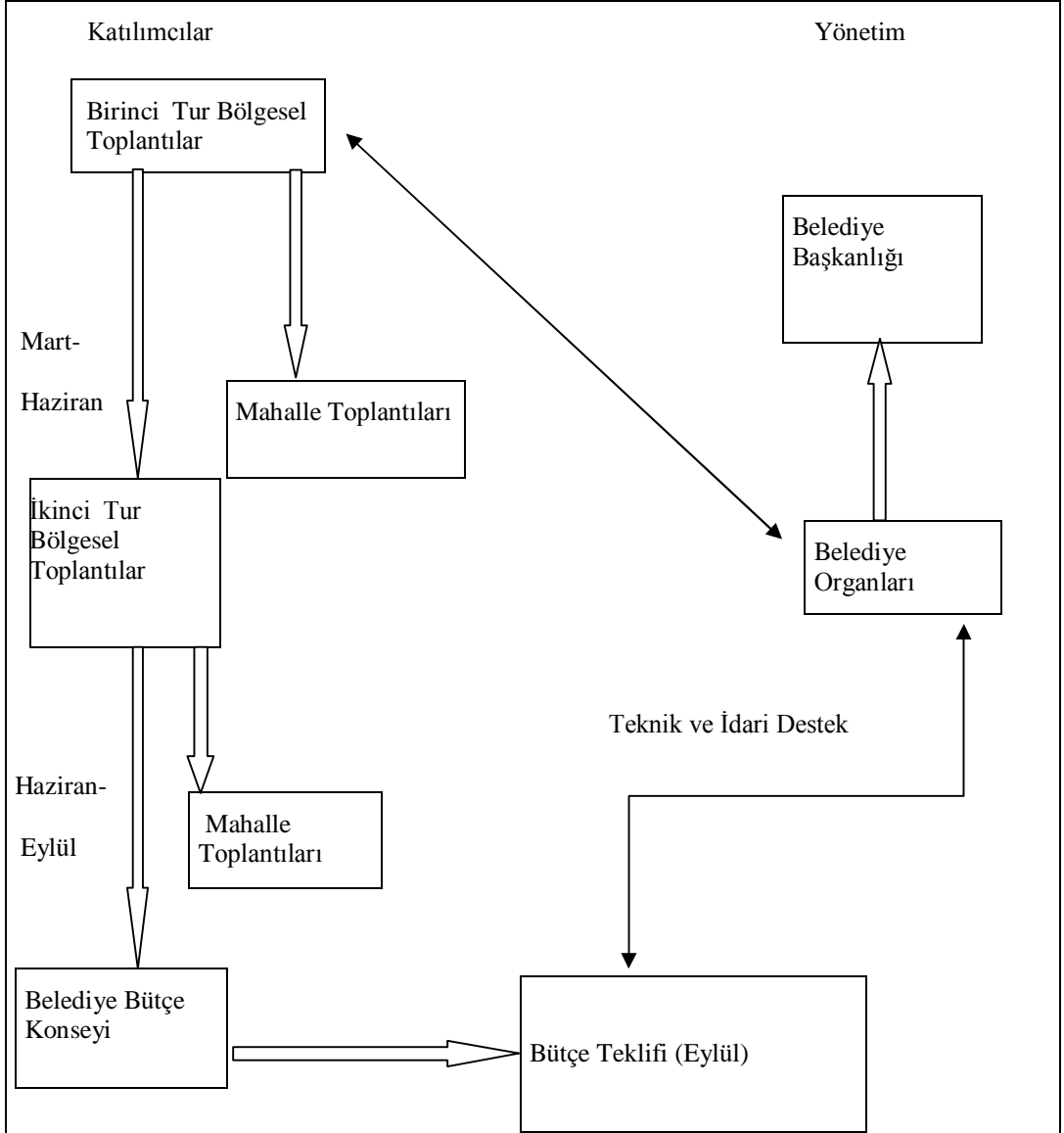
2.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci

Katılımcı bütçeleme sürecinin esasını mahalle düzeyinde halkın herhangi bir kısıtlama ile karşılaşmadan katıldıkları toplantılar meydana getirmektedir. Bu toplantılarda mahalli idarelerin geçmiş yıl yaptıkları hizmet ve faaliyetler ile yapılması vaadinde bulunulup yapılmayan hizmetler açıklanmakta ve ilgili yılın katılımcı bütçe sürecine dair bilgiler aktarılmaktadır. Sürece katılan halktan yaşadıkları bölge için talep ve isteklerini öncelikleriyle tutarlı olacak şekilde ifade

etmeleri beklenmekte ve oylama gerçekleştirilmektedir. Hangi hizmetin öncelikli olduğu konusu oylama sayısı dikkate alınarak belirlenmektedir (TEPAV, 2007:2).

Katılımcı bütçeleme süreci Şekil1’de anlatılmıştır.

Şekil:1 Yıllık Katılımcı Bütçeleme Döngüsü



Kaynak: Wampler, 2000:9

Wampler, katılımcı bütçeleme sürecini iki aşamada ele almaktadır. İlk aşama olan katılımcı bütçelemenin mart ayından haziran ayına kadar süren ilk tur toplantısında bilgi dağılımı gerçekleşmekte, başlangıç politikaları tartışılmakta ve seçilmiş temsilciler belirlenmekte ve ayrıca civardaki mahallelerle toplantılar düzenlenmektedir. Haziran ayından eylül ayına kadar süren ikinci tur toplantılarda ise gelecek mali yıla dair hükümet tarafından uygulanacak politika ve projeler belirlenmekte ve katılımcılar toplumun öncelikleri ile ilgili önemli bilgiler edinmektedirler (Mbera, 2012:48-49). Bölgesel toplantılarla başlayan süreç bütçe teklifinin belediye bütçe konseyi tarafından belediye başkanlığa gönderilmesi ile devam etmekte ve belediye başkanlığı tarafından kabul edilen teklifin onaylanmak için yasama organına gönderilmesi ile süreç tamamlanmaktadır (Wampler, 2000:13).

2.3. Katılımcı Bütçelemenin İlk Uygulama Örneği: Brezilya

İlk olarak Brezilya'nın Porto Alegre kentinde uygulanan katılımcı bütçeleme tekniği tüm dünyaya örnek teşkil etmektedir. Daha sonradan Brezilya'nın diğer kentlerinde ve dünyanın farklı ülkelerinde yaklaşım deneyim edilmeye başlanmıştır (Yalçın, 2015:320).

Gelir dağılımı adaletsizliğinin yüksek olduğu bir ülke olma özelliği gösteren Brezilya'da yoksulluk hat safhadadır. Taraf tutma, oy satın alma, yolsuzluk gibi hukuk dışı uygulamalara da yoğun olarak rastlanmaktadır (Sakinç ve Bursalıoğlu, 2014:6). 1989 yılında işçi partisinin iktidara gelmesi ile birlikte bir toplantı düzenlenmiş ve Porto Alegre'nin beş bölgesinde katılımcı bütçeleme yaklaşımı pratikte uygulamaya konmuştur (Marquetti, Silva ve Campbell, 2012:63). Brezilya'da demokratik anlayışı kuvvetlendirmek ve hukuk dışı uygulamaların önüne geçmek amacıyla uygulamaya konan yaklaşım ile düşük gelirlili ve politik açıdan dışlanmış kesimlerin kamu politikalarının belirlenmesinde söz sahibi olmaları amaçlanmıştır. İşçi partisi yönetimi ekseninde Porto Alegre'de uygulanan katılımcı bütçeleme yaklaşımı dünyaya örnek olmuştur. Bu yaklaşımla birlikte işçi sınıfı ve fakir halkın karar verme sürecine doğrudan katılımının yolları açılarak Brezilya ve dünya tarihinde ilk kez halk, kamu politikasını belirlemede etkili rol oynamıştır (Marquetti, Silva ve Campbell, 2012:78). 1990 yılında Porto Alegrenin 12 kentinde uygulanan katılımcı bütçeleme yaklaşımı 2005 yılına kadar dünya çapında 300'den fazla belediyede deneyim edilmiştir (Wampler, 2007:22).

Porto Alegre'de katılımcı bütçeleme uygulamasının başladığı andan itibaren geçen on yıl içinde temiz içme suyu kullanma oranında, altyapı oranında,

asfaltlanan yol uzunluğunda, sosyal hizmetlerde ve okullaşma oranında çok önemli artışlar görülmüştür. Böylesine bir başarı elbette ki halkın karar alma sürecine doğrudan katılımı yanında halkın etkin katılımını sağlamak amacıyla belediyelerin yürüttüğü çeşitli projeler sayesinde gerçekleşmiştir (Sakinç ve Bursahoğlu, 2014:3).

2.4. Türkiye’de Katılımcı Bütçeleme Uygulamaları

Ülkemizde, katılımcı bütçeleme yaklaşımına yönelik hem ülke içinde hem de ülke dışında çeşitli kurumlar tarafından alınan desteklerle çeşitli projeler yürütülmektedir. Ülke içinde Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM), İçişleri Bakanlığı ve birçok belediyenin de desteğiyle yürütülen projelere ülke dışında ise Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ile Avrupa Birliği destek vermektedir (Ergen, 2012:328).

Türkiye’de katılımcı bütçeleme açısından atılan önemli adımlar birisi 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile oluşturulan kent konseyleridir. Yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve katılımcılığın sağlanması bağlamında kent konseylerinin önemi büyüktür. Aslına bakacak olursak kent konseyleri kurulmadan önce değişik isimler altında kent konseyi görevini üstlenen kent kurultayları, kent parlamentosu ve kent meclisleri olduğunu görmekteyiz. 1992 yılında Birleşmiş Milletler Rio Yeryüzü Zirvesinde Gündem 21 ortak eylem planı olarak onaylanmış ve 1996 tarihinde Türkiye’de gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler İstanbul Habitat II Konferansında hesap verilebilir, katılımcı, demokratik yerel yönetimlerin gündem konusu yapılması ardından 1997 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile Türkiye’de kent konseyleri kurulmasının kanuni temeli atılmıştır. Bunun akabinde 2005 yılında 5393 sayılı yasa ile kent konseyleri oluşturulmuştur. 2006 tarihinde kent konseyleri yönetmeliği çıkarılmış, Yerel Gündem 21 programının yürütüldüğü bölgelerde, bu yönetmelik çerçevesinde uygulamaların gerçekleştirilmesi sağlanmıştır (Çelik, 2013:217).

5393 sayılı Belediye Kanununun 4. Maddesinde kent konseyleri tanımlanmıştır. Kanuna göre kent konseyleri; *“merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmaları”* şeklinde ifade edilmiştir (Belediye Kanunu, 2005:Madde 4).

İlgili kanunun 76.maddesinde ifade edilen hükme göre “*Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışmaktadır*” (Belediye Kanunu, 2005: Madde 76).

Yapılan düzenleme ile kent konseylerine dört temel görev verilmiştir. Bunlar;

- Kentin daha yaşanabilir kılınması için kentte ikamet edenler tarafından bölgenin hak ve hukukunun korunması
- Kentte ikamet eden vatandaşlar arasında sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı güçlendirmeyi kent konseylerinin kendilerine görev edinmesi
- Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için vatandaşlar arasında bilinç oluşturulması
- Yerel yönetimlerde, şeffaflığın, hesap verme bilincinin, etkili katılımın güçlendirilmesidir (Özdemir, 2011:33-39).

5393 sayılı kanun ile kent konseylerine önemli yetkiler vermiştir.

Belediyeler, özel idareler, üniversiteler, siyasi partiler, kamu kurumları, muhtarlıklar, vakıf ve dernekler, cemiyet ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi kurumlar kent konseylerinin doğal katılımcısı olarak sayılmıştır. Türkiye’de bu kadar geniş tabanlı bir toplumsal katılım yapısına hiçbir kuruluş sahip değildir. Bundan dolayı kent konseylerinin katılımcı bütçenin uygulanması bakımından önemi yadsınamaz bir düzeydedir.

Ülkemizde katılımcı bütçeleme yaklaşımı ile tutarlı ilk uygulamalar 2007 tarihinde Yerel Yönetim Reformuna Destek projesi kapsamında pilot olarak seçilen bazı yerel yönetimlerde başlatılmıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye Ofisi tarafından uygulanan programa Avrupa Birliği tarafından mali destek sağlanmaktadır. Programda hizmet geliştirme planlarının hazırlanması, stratejik planlama araçlarının geliştirilmesi, çok yıllık yatırımın programlanması ve bütçelerin geliştirilmesi gibi konular üzerinde yoğunlaşarak bütçe sürecine etkin katılımın sağlanması amaçlanmaktadır (Ergen, 2012:289). Katılımcı bütçelemeye yönelik yapılan önemli projelerden bir diğeri ise “Belediye Ortaklık Ağları Projesi”dir. Bu proje beş Türk bir AB ülkesi belediyesi ile ortak bir şekilde yürütülmektedir. Ankara- Altındağ Belediyesi, Bursa- Nilüfer-Osmangazi- Yıldırım Belediyeleri, Eskişehir- Tepebaşı Belediyesi ile İsveç-Umea Belediyesi işbirliğiyle yürütülen proje süresi 16 ay olarak belirlenmiştir. Bu proje kapsamında ulaşılmak istenen amaç Türk ve İsveç belediyeleri ile özellikle

mali yönetim açısından ilişkilerin kuvvetlendirilmesi, belediyeler arasındaki etkileşimin artırılarak işbirliği içinde çalışmaların sürdürmesini sağlamak ve AB'ye giriş sürecinde etkin rol oynamaktır (Özen, Yaşa, Demirhan, 2016:1302).

Katılımcı bütçeleme anlayışına dair Türkiye'de yapılan projelerden bir diğeri ise 2007 tarihinde temeli atılan Belediye Ortaklık Ağları projesidir. Türkiye'den 23 belediyenin İsveç'ten ise altı belediyenin işbirliği ile yürütülen projede ulaşılmak istenen amaç yerel yönetimlerin hizmetlerini etkin bir şekilde sunmalarını sağlamak, katılımcı demokrasiyi güçlendirmek ve etkin bir katılımcı bütçeleme süreci sağlamak olarak belirlenmiştir (Yalçın, 2015:324). Yine uygulamaya koyulan projelerden bir diğeri, Türkiye ve Avrupa Birliği arasında başlatılan Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesidir. Proje 1 Ağustos 2011- 31 Ekim 2013 tarihleri arasında 27 aylık bir dönemi kapsamakta ve yerel yönetimler ile İçişleri Bakanlığı tarafından desteklenmiş olup projeye katılan 26 pilot yerel yönetim biriminde şeffaflığın, hesap verilebilirliğin artırılması ve yerel yönetimlerde etkin katılımın sağlanarak katılımcı bütçeleme ve katılımcı demokrasi kavramlarının aktif bir biçimde kullanılması amaçlanmaktadır (<http://www.tepav.org.tr>). Proje kapsamına alınan pilot iller şunlardır; Adana, Antalya, Balıkesir, Bursa, Çorum, Denizli, Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Hatay, Isparta, İstanbul, Kahramanmaraş, Kocaeli, Kütahya, Konya, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Sakarya, Samsun, Siirt, Trabzon ve Şanlıurfa'dır (MİGM, 2017).

3. SONUÇ

Çağımızda siyasal hayatın vazgeçilmez bir unsuru olan demokrasinin yerel yönetimlere entegrasyonunda katılımcılığın önemi büyüktür. Katılımcı demokrasinin mali boyutu ise katılımcı bütçelemedir. Katılımcı bütçeleme, belediye bütçesinin %5-%20 arasında değişen oranının katılımcı halk tarafından nerelere, ne oranda harcanması gerektiğinin belirlenmesidir. Temelinin 1980 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde atıldığı katılımcı bütçeleme yaklaşımı katılımcı demokrasi yaklaşımının mali ayağını oluşturmaktadır. İlk pilot uygulama olan Porto Alegre modelinde halkın tercih ve öncelikleri çerçevesinde yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin belirlenmesi amacı yatmaktadır. Pilot uygulamanın başarılı sonuçlar vermesini akabinde yaklaşım dünyaya yayılmaya başlamıştır. Ülkemizde bu yaklaşımın uygulaması henüz yeni sayılabilecek düzeydedir. Avrupa Birliğine uyum çerçevesinde çeşitli AB ülkeleriyle ortak bir takım projeler yürütülmektedir.

KAYNAKÇA

- Aragones, E & Pages, S.S (2008). A Theory of Participatory Democracy Based on The Real Case of Porto Alegre, European Economic Review, ELSEVIER, <http://www.iae.csic.es/investigadorsMaterial/a12231123057archivoPdf88451.pdf>, [Erişim Tarihi:14.01.2017]
- Akdoğan, A. Kamu Maliyesi. Ankara:Gazi Kitapevi, 1999.
- Akgündüz, A. “*Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi*”, 135. Kuruluş Yıldönümü, Sayıştay Yayınları. 1997.
- Ay, H. Kamu Maliyesi. Ankara :Nobel Akademik Yayıncılık, 2014.
- Banger, G (2011). Demokrasi, Katılımcı Demokrasi ve Yönetişim, <http://www.duyguguncesi.net/demokrasi-katilimci-demokrasi-ve-yonetisim/>, [Erişim Tarihi:04.12.2016]
- Canbay, T & Gerger, G, Ç. “*Batı’da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerindeki Etkileri*”, Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler, (ed. Prof. Dr. A. Kemal Çelebi), Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, 2012.
- Çelik, A.“*Kent Yönetimi Bağlamında kent Konseylerinin İşlevleri Üzerine Bir Değerlendirme*”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 2, 2013, 215-229.
- Demirkaya, D. “Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme: Türkiye Modeli”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Ankara, 2010.
- Dikici, U. “Dünyada Yeni Bir Bütçeleme Anlayışı Olarak Katılımcı Bütçeleme Yaklaşımı ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 2015.
- Ergen, Z. “*Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli*”, Maliye Dergisi. 163, 2012, 316-334
- Gürsoy, B. Kamusal Maliye Bütçe. Ankara, 1980.
- Koçak, S.Y & Ekşi, A.“*Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler*”, Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi. 21, 2010, 295-307.
- Köseyahya, G. Katılımcılık ve İyi Yönetişim, <http://debis.deu.edu.tr/userweb//hilmi.coban/%C3%B6devler/iyi%20y%C3%B6ne>

tim/kat%C4%B1%C4%B1mc%C4%B1%C4%B1k.pdf, [Erişim Tarihi: 15.02.2017]

Marquetti, A. Silva, C.E.S. & Campbell, A. “*Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989-2004*”, Review of Radical Political Economics. 1, 2012, 62-81

Mbera, E (2012) A Glimmer of Hope Raised by the Participatory Budgeting Process, CeDEM12 Proceeding of International Conference for A- Democracy and Open Government Danube University Krems, Austria, https://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/gpa/zeg/bilder/cedem/cedem12_muv.pdf, [Erişim Tarihi: 10.11.2016].

MİGM (2012) <http://www.migm.gov.tr/UygulananProjeler.aspx>, [Erişim Tarihi: 11.03.2017]

Narter, R. “*Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı*”, Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 1:2, 2012, 35-52.

Pustu, Y. “*Yerel Yönetimler ve Demokrasi*”, Sayıştay Dergisi. 57, 2005, 121-134.

Sakınç, S & Bursalıoğlu, S.A. “*Bütçelemede Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme*”, Electronic Journal of Vocational Colleges Ejovoc. 1, 2014, 1-10

Sayar, N. Kamu Maliyesi: Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı.2.Cilt, İstanbul:Sermet Matbaası, 1970.

Şahin , D. Bütçeleme Sürecinde Çoğulculuk. (Ed. Altuğ, F., Kesik, A., Şeker, M.,) Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar. Ankara:Seçkin Yayıncılık, 2013.

Şahin, M & Uysal, Ö. Bütçe ve Mali Demokrasi, (Ed. Altuğ, F. Kesik, A & Şeker, M.). Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.

Heywood, A. Demokrasi, Sosyal ve Siyasal Teori. Siyasal Kitapevi, 1999.

Özen, A & Yontar, İ.G. “*Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme*”, Maliye Dergisi. 156, 2009, 280-293.

Özen, A. Yaşa, A & Demirhan, H. “*Katılımcı Bütçeleme Anlayışı Çerçevesinde İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 Stratejik Planının Değerlendirilmesi*”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi. 59, 2016, 1298-1310.

Özdemir, A.T. “*Mahalli İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri*”, Sayıştay Dergisi. 83, 2011, 31-56.

TEPAV (2007) İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yönetişim Etüdüleri Programı, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271229711r9770.Iyi_Yonetisim_Icin_Ornek_Bir_Model_Katilimci_Butceleme.pdf, [Erişim Tarihi:18.10.2016]

Tunç, H. “*Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı*”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 1:2, 2008, 1114-1132.

Tüğen, K. Devlet Bütçesi. İzmir:Bassaray Matbaası, 2013

Urhan, V.F. “*Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*”, Sayıştay Dergisi. 70, 2008, 85-102

Wampler, B (2000) A Guide to Participatory Budgeting, http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf, [Erişim Tarihi:1.11.2016]

Wampler, B., A Guide to Participatory Budgeting, Public Sector Governance And Accountability Series, Edited by Anwar Shah, The World Bank, 2007, 21-54.

Yalçın, A.Z. Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme, Yönetim ve Ekonomi Dergisi. 2, 2015, 311-329.

Yılmaz, H. H & Biçer, M. “*Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi*”, Maliye Dergisi. 158, 2010, 201-225.

5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). T.C. Resmi Gazete, 25874, 13/7/2005, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>