

BÜTÇELEMEDE DEMOKRATİK BİR DEĞİŞİM: KATILIMCI BÜTÇELEME

Süreyya SAKINÇ¹, Sibel AYBARÇ BURSALIOĞLU²

ÖZET

Son yıllarda yerel yönetişimin yeni katılımcı türlerine yoğun artan ilgi görülmektedir. Katılımcı demokrasi, kamusal karar alma sürecine halkın etkin katılımı ile ilgilidir. Bu çalışma, katılımcı bütçeleme yaklaşımı altında vatandaş tabanlı katılımın güçlendirilmesinin dinamikleri ve yöntemleriyle ilgili literatürü araştıracaktır. Katılımcı bütçeleme, kamu kaynaklarının yanlış kullanımından ve yolsuzluktan sakınmanın tek yolunun demokratik ve saydam bir kaynak yönetimi olduğunu kanıtlamıştır. 1990'ların başında Porto Alegre (Brezilya) katılımcı bütçeleme uygulamasıyla uluslararası bir üne kavuşmuştur. Günümüze değin, Brezilya'dan Avrupa ülkelerine doğru katılımcı bütçeleme süreci oldukça farklılaşmıştır. Bu çalışmada, katılımcı bütçeleme uygulaması dikkate alınarak, katılımcı bütçeleme deneyiminden ortaya çıkan olasılıklar ve modeller Türkiye bakımından tartışılacaktır.

Anahtar Sözcükler: Katılımcı Demokrasi, Katılımcı Bütçeleme, Yönetişim.

A DEMOCRATIC CHANGE IN BUDGETING: PARTICIPATORY BUDGETING

ABSTRACT

In recent years there has been a growing interest in new participatory forms of local governance. Participatory democracy is about the effective participation of civil society in the decision making, trying to involve civil society in public debate. This paper will explore literature related to the dynamics and methods of strengthening community-based participation in the context of participative budgeting. The Participative Budget has proved that the democratic and transparent administration of the resources is the only way to avoid corruption and mishandling of public funds. In the early 1990s the city of Porto Alegre in Brazil won international renown with its participatory budgeting. The participatory budgeting from Brazil to Europe has been a highly *differentiated process*. *In this paper, we describe how the participatory budget works. This paper then goes on to discuss the possibilities and models for replicating this experience to Turkey.*

Keywords: Participative Democracy, Participatory Budgeting, Governance.

GİRİŞ

Katılımcı bütçeleme son 20 yılın en başarılı demokratik katılım araçlarından birisidir. Dünya'da ilk kez Brezilya'nın Porto Alegre kentinde başlamış, ardından Latin Amerika ülkelerinde (Peru, Ekvator, Kolombiya gibi) yaygınlaşmış ve daha sonraları Kuzey Amerika ve Avrupa ülkelerine yayılmıştır. Bugün, Avrupa'da 100'den fazla şehirde katılımcı bütçeleme uygulaması gerçekleştirilmektedir. Katılımcı bütçeleme uygulaması bugün hızla genişlemekte ve her ülkenin kendi demokrasi kültürüne göre farklılık gösteren model ve biçimler almaktadır.

Katılımcı bütçeleme anlayışı ve süreçleri bakımından öncelikle "katılımcı demokrasi" kavramının açıklanması gerekmektedir. Katılımcı demokrasi, "demokrasi" ve "yerelleşme" arasındaki ilişkiyi açıklayan ve bu ilişkiyi güçlendiren bir kavramdır. Demokrasinin en düşük düzeyde katılımı ifade eden uygulaması "oy verme" yöntemidir. Seçmenlerin sadece oy verme haklarını kullanarak siyasi sürece katılmaları, katılımcı demokrasinin varlığını tam olarak açıklamaktan yoksundur. 1970'li yıllarda

¹ Prof. Dr., Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, sakincsureyya45@gmail.com

² Yrd. Doç. Dr., Celal Bayar Üniversitesi Ahmetli Meslek Yüksekokulu, sibel.aybarc.bursalioglu@gmail.com

tartışılmaya başlanan ve kavramsallaştırılan katılımcı demokrasi anlayışı, “bireylerin ve sivil toplum kuruluşlarının kendi istekleri ve kalkışmaları ile belirli bir olay veya sorun üzerine çözümsel etki yaratacak her türlü eylem ve girişimlerini” içerir. Politika, seçilmişler için ayrıcalıklı bir alan olarak görülmemektedir. Bu niteliği ile demokrasi “normatif” bir form olarak da görülemez. Katılımcı demokrasi aşağıdan yukarıya doğru kendi esnek modelini yaratan “müzakereci” bir süreçtir. Her durumda yerel yönetimlerin katılımcı demokratik süreçleri uygulamaları beklenmese de, en azından “mahalle meclisleri”, “halka açık toplantılar” gibi sınırlı uygulamalar da görülmektedir. Ancak, bu uygulamalar katılımcı demokrasi için yeterli değildir.

Katılımcı demokrasi, yerleşmeden ortaya çıkacak yararları en çoklayan ve demokrasinin gelişmesine ve derinleşmesine katkıda bulunan yenilikçi bir karar alma sürecidir. Katılımcı demokrasi anlayışının katılımcı bütçeleme bakımından önemi ise, “katılım”, hesap verebilirlik”, “saydamlık”, “iyi yönetim” gibi yeni yönetim anlayışlarının uygulanmasına katkı sağlamasıdır. Böylelikle kamu yöneticileri ile vatandaşlar arasında kurulacak uygun iletişim modelleri sayesinde kamu kaynaklarının dağıtımında belirli bir bütçe büyüklüğünün nasıl kullanılacağına yerel halkın karar vermesi ve karar alma süreçlerinde halkın düşüncelerinin dikkate alınması sağlanacaktır.

KATILIMCI BÜTÇELEME NEDİR?

Katılımcı bütçeleme, vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının bütçe kaynaklarının nereye ve nasıl harcanması gerektiğine ilişkin kararlara katılma hakkına sahip oldukları bir modeldir. Katılımcı bütçeleme “ekonomik demokrasi” bakımından önemli bir kurumsal yenilikçilik olarak kabul edilmektedir. Katılımcı bütçeleme dört önemli etkiye sahiptir. Birincisi, demokrasi inancını güçlendirir. İkincisi, katılımcıların (vatandaşların) demokratik hak ve sorumluluklarını öğrenmeleri bakımından pedagojik bir etki yaratır. Üçüncüsü, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği artırır. Dördüncüsü ise, kamu kaynaklarının harcanmasında yeniden dağıtıcı etkiye (kentsel yoksulluğun azaltılması) sahiptir. (Marquetti, Schonewald da Silva, and Campbell, 2012: 63). Katılımcı bütçeleme, kamu yöneticisi veya seçilmiş olmayan vatandaşların bütçe müzakerelerinde ve/veya bütçe kaynaklarının tahsisine “doğrudan”, “kalıcı” ve “bağımsız” olarak katılmasıdır. Vatandaşların bütçe hakkının kullanılmasına katılımı, değişik biçimler alabilmektedir.

Katılımcı Bütçelemenin Tanımı

Katılımcı bütçeleme, birbirinden farklı model ve uygulama farklılıkları içermekle beraber pek çok ortak özelliklere de sahiptir. Katılımcı bütçeleme, halkın doğrudan bütçe harcamaları ve öncelikleri ile ilgili kararlara aktif katılımı anlamına gelmektedir. Katılımcı bütçeleme, toplumun tüm yerleşik vatandaşlarının ve sivil örgütlerinin toplumun temsilcileri olarak harcamaların tahsisinde, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle ilgili taleplerin iletilmesinde, kamu hizmetlerinin denetiminin sağlanmasında aktif rol üstlendikleri bir karar alma yöntemidir (Bassoli, 2011:1183). Katılımcı bütçeleme bir dizi koşulun bir arada sağlanması ile fayda verecek bir sistemdir. Aşağıda, genel olarak, katılımcı nitelik taşıyan bir bütçeleme modelinin ortak eylemleri açıklanmıştır:

- i. Bütçe harcamaları veya kalemleri bakımından halk bütçe hazırlık aşamasındaki tartışmalara katılmalıdır. Kıt kaynak sorununun çözümünde halkın bütçe tartışmalarına katılımı önemlidir.
- ii. Katılım tüm kent veya yerleşim yeri seviyesinde gerçekleştirilmelidir. Katılım, yerel meclis üyelerini ve yerel yöneticileri de içine alacak şekilde geniş bir işbirliği gerektirir.
- iii. Tekrarlanan (yinelenen) bir süreç olmalıdır. Toplantı veya müzakerelerin yılın tamamına yayılan ve belirli bir takvime bağlanmış şekilde gerçekleştirilmesi gerekir.

iv. Toplantı veya halka açık tartışmalar şeklinde gerçekleşecek katılım, kamu yönetimi tarafından bir tür “danışma” olarak değerlendirilmelidir. Toplantılardan çıkan kararlar, öncelikle dikkate alınması gereken bir nitelik taşıyacaktır.

v. Sonuçlar, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetime açık olmalıdır.

Bütçelemeye katılımcı süreçler iki temel yarar sağlamaktadır. Bunlardan ilki, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanmasıdır. Ağırlıklı olarak vergilerle finanse edilen kamusal kaynakların yerel hizmetler için en uygun harcama yerlerine tahsisi, kaynakların etkin ve verimli kullanımı bakımından önem taşımaktadır. Bütçelemeye katılımcı sürecin diğer faydası ise katılımcı demokrasinin güçlenmesine yaptığı katkıdır.

Katılımcı bütçeleme farklı formlar almış olsa da temel nitelikleri şu şekilde sıralanabilir: i) Vatandaşlar bütçenin planlanmasına tamamen veya kısmen katılırlar. Katılımın genişliği değişebilir. ii) Katılım kurumsallaştırılmıştır. Katılımın düzeyi, katılımcıların belirlenmesi, toplantıların sıklık süreleri, toplantı biçimi önceden belirlenmiştir. iii) Bütçe kaynakları katılımcıların istekleri ve tercihlerine göre belirlenmiş öncelikler için harcanır.

Katılımcı Bütçe Nerede ve Nasıl Doğdu?

Katılımcı bütçeleme, Brezilya’da 1989 yılında yerel seçimlerde İşçi Partisi’nin kazandığı zafer sonrasında Rio Grande De Sul eyaletinin başkenti Porto Alegre kentinde uygulanmaya başlanmıştır. İşçi Partisi seçimi kazandığı diğer kentlerde de katılımcı bütçeleme uygulamasını başlatmıştı. Nüfusu 1 milyonu aşan Porto Alegre kentinde sürece katılan vatandaşların sayısı 20 bine ulaşmıştı. Yaşam koşulları son derecede kötü olan ve diktatörlüğe karşı muhalefetin güçlü olduğu kentte sivil toplum örgütleri ve belediye yönetimi birlikte kentte yaşam kalitesinin yükselmesi ve yoksulluğun azaltılmasında ciddi başarılar sağlamıştır.

Porto Alegre kentinde katılımcı bütçe uygulamasının sonuçları oldukça şaşırtıcıdır. Uygulamanın başladığı 1989 yılından sonraki on yıl içinde temiz içme suyu kullanma oranı, kanalizasyon oranı, asfaltlanan yol uzunluğu, okullaşma oranı gibi fiziki ve sosyal altyapıda önemli gelişmeler sağlanmıştır. Bu başarının temelinde belediye yönetiminin halkın karar alma süreçlerine katılımını doğrudan teşvik edecek uygulamaları desteklemesi yatmaktadır. Katılımcı bütçeleme uygulamasını başlatan İşçi Partisi 2002 seçimlerinde Brezilya’da iktidara gelmiş ve genel başkanı Silvia De LULA, Cumhurbaşkanı olmuştur.

Brezilya’da yerel düzeyde katılımcı bütçeleme uygulamasıyla ilk kez yoksul ve çalışan kesim doğrudan kamusal bütçe kararlarına katılmış ve pek çok kamusal kararın alınmasında doğrudan belirleyici olmuştur. Katılımcı bütçeleme, katılımcı demokrasinin güçlenmesine de katkıda bulunmuştur. Brezilya örneğinde, vatandaşlar bütçe, vatandaşlık hakları, vergileme gibi konularda söz sahibi olmuştur. Bütçe kaynaklarının nereye, ne kadar ve nasıl harcanması gerektiği konusunda yerel bütçelerin belirli bir oranında (toplam bütçenin % 20’sine kadar olan oranlarda) söz sahibi olan halkın vergi ödeme istekliliği artmıştır.

Bugün Brezilya’da 250’den fazla belediyede katılımcı bütçe uygulamasına geçilmiştir. Katılımcı bütçe, Brezilya dışında Latin Amerika ülkeleri (Uruguay, Peru, Arjantin, Meksika gibi), Avrupa ülkeleri (Fransa, İsveç, Belçika, İtalya, İngiltere, Almanya gibi) ve Kuzey Amerika ülkelerinde (A.B.D., Kanada gibi) pek çok kentte uygulanmaktadır.

KATILIMCI BÜTÇELEME SÜRECİ

Katılımcı bütçeleme süreçleri bakımından bir karşılaştırma yapmadan önce, bütçelemeye vatandaş katılımının temel unsurlarını açıklamak gerekir. Katılım süreçlerinde vatandaşların etkinliğini belirleyen unsurların değerlendirilmesi, katılımın başarısını da etkileyecektir. Bütçelemeye vatandaş katılımını belirleyen değişkenler şöyle açıklanabilir(Ebdon and Franklin, 2006:438):

- i. Çevre: Hükümet yapısı ve şekli; politik kültür; yasal düzenlemeler; nüfus büyüklüğü ve etnik çeşitlilik
- ii. Süreç: Zamanlama; bütçe tahsis türü; katılımcılar (seçim yöntemi, üye sayıları, temsilciler); ödeme istekliliği
- iii. İşleyiş: Halka açık toplantılar; odak gruplar; danışma komiteleri; araştırma (anket)
- iv. Amaç ve Sonuçlar: Çıkarıcılığın azaltılması; bütçe hakkında katılımcıların eğitimi; bütçe tekliflerine destek sağlanması; karar almada girdilerin toplanması; kaynak tahsisini değiştirmek; güven sağlamak; aidiyet ruhunu yaratmak.

Katılımcı bütçeleme uygulamaları farklı biçimler alabilmektedir. Yerel düzeyde belediye başkanı ile meclis arasındaki ilişkiler ve vatandaşların katılım konusundaki istekliliği önemli unsurlar arasındadır. Ayrıca, politik iklimin de muhalefetin güçlendirilmesine uygun bir demokratik ortam sağlaması gerekir. Cabannes, katılımcı bütçeleme farklı biçimlerini kendi arasında şöyle sınıflandırmaktadır (Cabannes, 2004: 28):

- i. Doğrudan demokrasi ve toplum tabanlı temsili demokrasi: Doğrudan demokraside her vatandaş belirli tematik önceliklerde ve halka açık mahalle veya semt toplantılarına katılırlar. Her katılımcının oy verme ve meclise delege veya üye olarak seçilme hakkı bulunmaktadır. Böylelikle tüm vatandaşlar sürecin içine dahil edilmiştir ve denetim görevini de kendileri bizzat yerine getirmektedirler. İkinci tür katılım ise dolaylıdır. Bütçe müzakereleri ve karar alma yetkisi mahalle temsilcileri, hemşehri temsilcileri, sendikalar gibi sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri tarafından yerine getirilir.
- ii. Bütçelemeyle ilgili kararların alınmasında sorumluluk: Katılımcı bütçeleme çoğu türlerinde temsili demokrasi kuralları geçerlidir ve bütçe ile ilgili kararları belediye meclisi alır ve onaylar. Bununla beraber, belediye meclisleri uygun biçimlerde vatandaşa danışabilir. Fakat nihai olarak bütçe ile ilgili karar yetkisi meclise aittir.
- iii. Karar almadan sorumlu organ: Brezilya deneyiminde “Katılımcı Bütçe Meclisleri” bulunmaktadır. Vatandaşların oylarıyla seçilen meclis üyeleri bütçe tekliflerini hazırlar ve belediye meclisine sunar. Merkezi karar alma organı gibi işlev gören katılımcı bütçe meclisleri halka açık bir dizi toplantılar gerçekleştirmek suretiyle bütçe ile ilgili kararların oluşmasını sağlar.
- iv. Bütçenin onaylamasının ardından gerçekleşen sosyal kontrol ve denetim: Denetim, meclis düzeyinden yerel halk düzeyine doğru genişleyen bir aralıkta gerçekleştirilmektedir. Vatandaşlar tarafından gerçekleştirilen kontrol, bütçeleme hakkının ne kadar vatandaşlara devredildiğinin de bir göstergesi sayılmaktadır.
- v. Kent tabanlı veya toplum tabanlı katılımcı demokrasi: Vatandaşlar tarafından önceliklendirilmiş talepler kent temelli veya vatandaş temelli olarak açıklanabilir. Temel amaç yerel halkın ortalama yaşam standardının yükseltilmesi ise, katılım doğrudan bu talebe konu olan yerel halkın veya mahallelinin katılımı ile sınırlı olacaktır. Yeni kent merkezlerinin kurulması veya kentin tamamını ilgilendiren bir konu ise, bu durumda katılım kentin tümünü kapsayacak şekilde gerçekleştirilecektir.
- vi. Bütçe kaynaklarının kısmen veya tamamen kontrol altına alınması: Yerel bütçedeki kaynaklarının oransal olarak yüzde kaçının katılım konusu yapıldığı farklılıklar göstermektedir. Bütçe kaynakları üzerinde halkın kontrol ettiği oran bütçelerin % 1’i ile % 100’ü arasında değişmektedir.
- vii. Biçimlendirme ve kurumsallaştırma derecesi: Bütçeleme sürecindeki katılım mekanizması gayriresmi nitelikte yasal kurallara bağlı olmaksızın işleyebileceği gibi, yerel veya ulusal düzeyde belirlenecek yasalar, kararnameler ve diğer hukuki düzenlemelere bağlı olarak da işleyebilir.

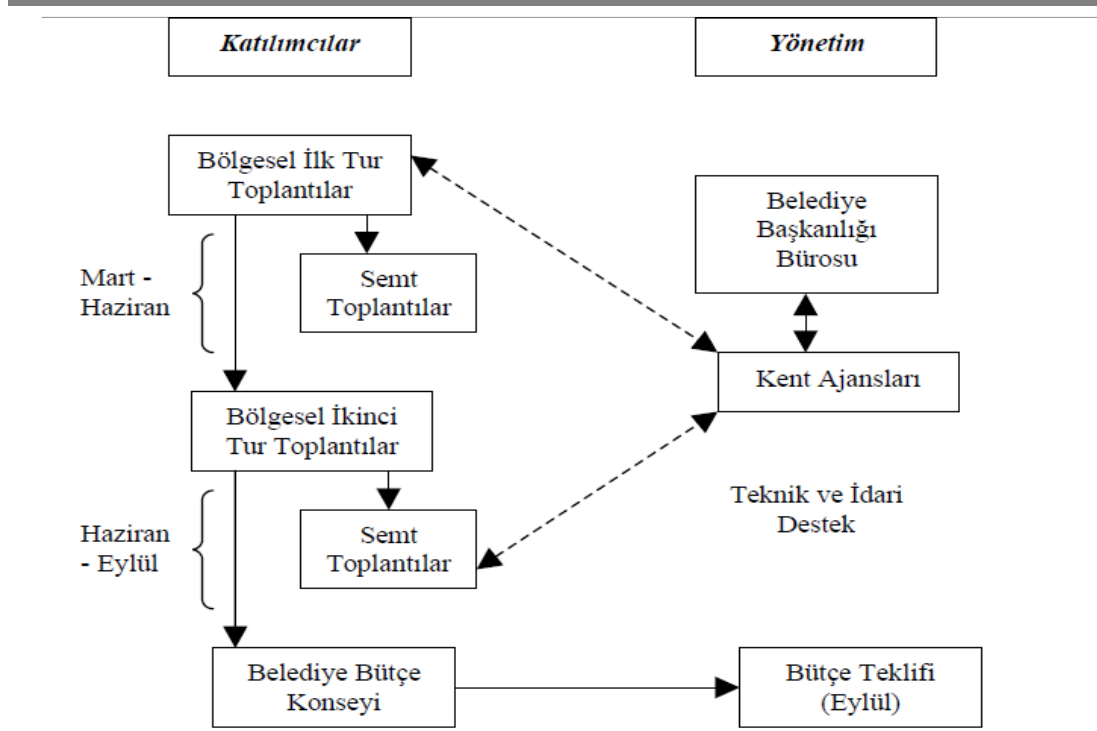
KATILIMCI BÜTÇE MODELLERİ

Katılımcı bütçeleme ile ilgili kesin bir model olmamakla beraber, süreç bakımından belirli ilkeler söz konusudur. Aşağıda Brezilya'da uygulanmakta olan katılımcı bütçeleme süreci şematik olarak gösterilmektedir. Katılımcı bütçelemenin ilk aşamasında bilginin dağıtımı, politikaların tartışılması ve seçilmiş temsilcilerin belirlenmesi tamamlanmaktadır. Bölgesel ve semt toplantılarında belirli bir süreye bağlı olarak katılımcılar sorunların tespiti ve hizmetler için ayrılacak kaynaklar hakkında görüşlerini bildirmektedirler. Sürecin ikinci aşamasında, yönetimin gelecek mali yıl içinde yerine getireceği politika ve projeler tanımlanmaktadır. Nihai kararlar bölgesel toplantılarda verilir. Kaynakların tahsisinde yaşam kalitesi endeksi ve bölgedeki katılım ve tartışma süreçleri dikkate alınır. Bütçeleme sürecinin son aşamasında, kent yönetimi tarafından hazırlanan bütçe teklifleri belediye başkanlığına gönderilir. Katılımcı bütçelemede seçilen projeler belediye meclisi tarafından onaylanıp, uygulamaya girmektedir (Wampler,2007: 28-30).

Katılımcı bütçeleme sistemleri katılımı iki şekilde öngörmektedir. Birincisi, bölgesel meclisler kurulmak suretiyle vatandaşların sürekli ve düzenli toplantılar yapmasının sağlanmasıdır. Bu meclislere katılımcı bütçeleme meclisleri veya bölgesel meclisler gibi isimler verilmektedir. İkincisi, toplantıların tematik konular temelinde düzenlenmesidir. Yerel sorunların belirlenmesi ve çözümü için projeler geliştirilmesi amacıyla (örneğin kentin hangi bölgesine ne büyüklükte ve hangi amaçla park yapılması yönünde bir talebin görüşülmesi gibi) gerçekleştirilecek toplantılarda kaynak savurganlığının önlenmesi de sağlanmaktadır.

Brezilya dışında Avrupa'da ilk katılımcı bütçe uygulamaları 1994'te İtalya'da (Grottammare), 1996'da İngiltere'de (Salford) ve 1998'de Almanya'da (Monchweiler) gerçekleştirildi. 2001 yılında Porto Alegre'de düzenlenen Dünya Sosyal Forumu sonrasında da katılımcı bütçeleme hızla Avrupa ülkelerinde yayıldı. Brezilya başta olmak üzere Latin Amerika ülkelerinde yayılan katılımcı bütçeleme uygulamaları bu ülkelerdeki diktatörlüklere karşı yerel halk hareketinin (muhalefetinin) bir göstergesidir. Katılımcı demokrasi kültürü, kent yönetimlerinin bütçeleme süreçlerinde halk katılımının gerçekleştirilmesiyle birlikte güçlenebilmiştir.

Kırsal kalkınma perspektifinden katılım, hem amaç hem de araç olmaktadır. Katılım, farklı çıkarları ve fikirleri olan kişileri ve grupları bir araya getirerek uzlaşma ve müzakere kültürünün gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Bu yönüyle, demokrasinin gelişmesi ve sosyal bakımdan dışlanmış kişi ve gruplara söz hakkı tanınmış olmaktadır. Katılımcı modeller, diğer taraftan kıt kaynak sorununun çözümünde de yarar sağlamaktadır. Yerel bütçelerin planlanmasında projeler arasında en uygun olanının seçilmesi böylece mümkün olmaktadır.



Şekil 1: Yıllık Katılımcı Bütçeleme Döngüsü

Kaynak: (Wampler, 2007)

Katılımcı bütçelemede en tipik uygulama, Porto Alegre olarak gösterilmektedir. Bununla birlikte, bu modelden ayrılan ve başarılı sonuçlar veren diğer modeller de vardır. Farklı modellerin varlığı ve bunların birleştirilmesindeki zorlukların temelinde iki neden yatmaktadır. İlk olarak, farklı deneyimleri doğru bir şekilde değerlendirecek analitik bir çerçeve oluşturulmamıştır. Hangi modelin daha uygun olduğuna dair ortak bir kanaat yoktur. İkinci neden, katılımcı bütçelemenin tanımlayıcı nitelikleriyle ilgili ontolojik belirsizlikler mevcuttur. Katılımcı bütçeleme bir taraftan katılımcı demokrasinin etkili bir uygulama aracı olarak görülürken, diğer taraftan bütçe sistemi olarak etkin kaynak tahsisinin gerçekleştirilmesinde bir araç olarak tanımlanmaktadır. Katılımcı bütçeleme farklı biçimler alabilmektedir. Aşağıda, çeşitli ülkelerdeki farklı modeller tartışılacaktır.

Porto Alegre Modeli

Brezilya dünyada gelir dağılımı bakımından en dengesiz ülkelerden birisidir. Ayrıca, yerel düzeyde yolsuzluk ve adam kayırmacılık yaygındır. Seçimlerde oyların satın alınması sıklıkla görülen durumlardandır. Anayasal olarak garanti edilen haklar gerçekte işletilmemektedir. Bununla beraber, Porto Alegre kenti bu gelenekten biraz ayrılmaktadır. Kentte ortalama yaşam standardı, Brezilya geneline göre yüksektir.

Porto Alegre modelinde katılım, yaygın ve tüm vatandaşlara açıktır. Toplum örgütlerinden çok, bireylerin katılımı önem kazanmaktadır. Kent, 16 bütçe bölgesine ayrılmıştır. Meclislerin oluşumu da bölge düzeyinde gerçekleştirilmiştir. Bölgesel bütçe meclislerinin üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmiş kişilerin yanı sıra, belediye meclis üyelerinden de oluşmaktadır. Yerel meclis, bütçeyi onaylar. Delegeler, projeler ve yatırımlar için bölgesel toplantılar gerçekleştirir. Bu toplantılara sendikalar, kooperatifler ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileri de katılmaktadır.

Bölgesel toplantıların amacı, yerel sorunları tartışmak ve yatırım önceliklerine karar vermektir. Bölgesel toplantılarda seçilen delegeler sürecin denetiminde ve sürece dahil olmada temel katılımcı demokrasi eğitimini de almış olmaktadır. Bölgesel toplantılara ek olarak kent ölçeğinde tematik (ekonomik kalkınma, ulaşım, kültür, eğitim, altyapı gibi) toplantılar da yapılır. Her bir bölgesel meclis

tarafından tespit edilen yatırım öncelikleri belediye meclisine sunulur. Yatırımların bütçelendirmesi yerel yönetim tarafından yapılır, ancak bölgesel meclislerin tercihleri dikkate alınır. Kaynak tahsisi süreci içinde katılımcı bütçeleme meclisleri aktif katılır ve tahsis işlemini gerçekleştirir (Marquetti, Schonewald da Silva, and Campbell, 2012: 67).

Toplumun Örgütlü Katılımı

Porto Alegre modelinden farklı olarak bu modelde bütçeleme sürecine doğrudan vatandaşlar yerine toplumun sivil örgütlenmiş kurumlarının (sendikalar, dernekler gibi) temsilcileri katılmaktadır. Bu modelde katılımcıların ilgisi yatırımlar ve projelere değil, doğrudan konut, eğitim, kentsel trafik politikası gibi kent hizmetlerine yoğunlaşmaktadır. Katılım süreçlerine ve bütçeleme ile gerçekleştirilen tahsis yöntemine ilişkin kesin ve sınırlayıcı kurallar yoktur. Süreç daha danışmacı ve informal olarak işler. Bireysel ve örgütlü katılım modellerinin ikisinde de bireysel ve örgütsel çıkarlar bütçeleme sürecinde uyuşmaktadır (Sintomer, Herzberg and Röcke, 2008: 171).

Yerel veya Bölgesel Fonların Harcanmasında Katılım ve Kamu/Özel Sektör Ortak Katılımı

Bu modelde yerel bütçe dışından finansmanı sağlanan fonların (örneğin sosyal amaçlı hizmetler için) harcama yerleri sivil toplum kuruluşları ve diğer örgütlü toplum temsilcilerinin kararları ile belirlenir. Bu modelde, yerel yönetimlerin fonların harcama yerlerine tahsisi bakımından yetkileri yoktur. Sürece özel sektör temsilcileri de katılamaz.

Fonlar özel sektör veya uluslararası kuruluşlar tarafından sağlanıyorsa, fon sağlayan kuruluş sürece sivil toplum kuruluşlarını da dahil etmek suretiyle harcamaları gerçekleştirecektir. Örneğin; kentsel dönüşümle ilgili ulusal veya uluslararası kurumlardan ayrılan fonların kullanımında, kentsel dönüşümden doğrudan yarar sağlayacak daha dezavantajlı kesimlerin talepleri dikkate alınacaktır (Sintomer, Herzberg and Röcke, 2008: 172).

Yakın Katılım ve Mali Konularda Danışma

Fransa ve Almanya'da görülen bu modeller danışmacı bir nitelik taşımaktadır. Yerel sivil toplumun bütçeleme sürecine katılımı zayıftır. Halka açık toplantılarda veya mahalle meclislerinde görüşülen ve tartışılan yerel sorunlar yerel yönetimler tarafından dinlenir, fakat yetki tamamen yerel yönetimlere aittir.

Yakın katılım modelinde belediye başkanı, halkla yakın ilişki içinde toplantılar düzenler ve sorunlarını dinler. Halkın doğrudan sorunlarını iletmesine olanak sağlayan bu modelde yatırımların tahsisi ve önceliği değil, genel olarak kentle ilgili sorunlar dile getirilir. Danışma modelinde, yerel yönetimler belediye bütçesi ile ilgili tüm rakamları ve bilgileri internet üzerinden ve diğer iletişim araçları ile halka duyurur. Örneğin; belediye müzesinin gelir ve giderleri veya katı atık hizmetiyle ilgili bütçe rakamları halka duyurulur. Vatandaşlar halka açık toplantılarda görüş ve dileklerini ifade ederler. Her iki modelin başarı düzeyi düşüktür. Vatandaşların kaynak tahsisi konusunda katılım ve etkinliği zayıftır (Sintomer, Herzberg and Röcke, 2008: 173).

Vatandaşların bütçeleme sürecine katılımı kaynakların etkin kullanımını, halkın tercihlerine en uygun hizmetin sunulmasını, bireylerin politik karar almadaki rollerinin güçlendirilmesini sağlar. Katılım yöntemleri, katılımcı bütçeleme modellerinin farklılığını açıklamaktadır. Katılımcı uygulamalar dört şekilde sınıflandırılabilir:

- i. Bilginin Paylaşımı: Yerel yönetimler vatandaşlara bütçe ile ilgili yeterli ve gerekli bilgi akışını sağlamalıdır.
- ii. Danışma: Kamu yönetimi, vatandaşların tercihleri açıklayabilecekleri uygun halka açık toplantıların, forumların, meclislerin oluşumunu sağlamalı ve katkıda bulunmalıdır.

- iii. Ortak Karar Alma: Vatandaşlar bütçe ile ilgili kararlara aktif olarak katılmalıdır. Bu katılım, sadece görüş beyan etme ile sınırlı olmamalı, kaynakların tahsis yetkisi de vatandaşla paylaşılmalıdır.
- iv. Dahil Olma ve Kontrol: Vatandaşlar ve toplumun örgütlü sivil kurumları sürece doğrudan dahil olmalıdır. Bütçe tercihlerinin rasyonelizasyonunda, fonların kullanım yerlerinin belirlenmesinde, projelerin tamlanması vatandaşlar doğrudan denetim ve kontrol gücüne sahip olmalıdır (Fölscher, 2007: 247).

TÜRKİYE İÇİN BİR KATILIMCI BÜTÇELEME MODELİ ÖNERİSİ

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesine göre "hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır."

Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde Kent Konseyleri ile ilgili düzenleme yer almaktadır. Bu maddeye göre, kent konseyi kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Kent Konseyi Yönetmeliği'nin (2006) yönetime katılım ile ilgili olacak şekilde 4. maddesinde "Kent konseyi, 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 mekanizmalarını ifade eder" hükmü bulunmaktadır. Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 1. maddesine göre ise kent konseyleri, "... hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi... saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirme" hedefini gerçekleştirmeyi önermektedir.

Belediye yasası ile katılımcılığa getirilen bir başka düzenleme, belediye hizmetlerine gönüllü katılımıdır. Belediye Kanunu'nun 15. maddesine göre ise belediyeler hizmetleriyle ilgili olarak halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yaptırabilirler. Bu yönde gerçekleştirilecek anketler ile halkın yönetimin eylem ve işlemlerini sürekli ve yakından izlemesine olanak sağlanmaktadır.

Ülkemizde katılımcı bütçeleme anlayışına uygun ilk çalışmalar, Yerel Yönetim Reformuna Destek projesi kapsamında 2007 yılında pilot yerel yönetimlerde proje çalışmaları ile başlatılmış ve bu kapsamda UNDP'den mali destek sağlanmıştır. Proje kapsamında "hizmet geliştirme planlarının hazırlanması", "stratejik planlama araçlarının geliştirilmesi", "çok yıllık yatırım programlaması" üzerine katılımcı yaklaşımlar geliştirilmiştir. Diğer bir önemli proje ise, "Belediye Ortaklık Ağları Projesi"dir. Bu projeye 5 Türk (Ankara-Altındağ Belediyesi, Bursa-Nilüfer-Osmangazi-Yıldırım Belediyeleri, Eskişehir-Tepebaşı Belediyesi) ve 1 AB (İsveç-Umea) belediyesi ortak olmuşlardır.

Özgün bir model çerçevesinde bütçeyi uygulama çalışmalarını sürdüren Çanakkale Belediyesi, bu konuyla ilgili olarak "yatırım planlama komitesi" adında bir yapı oluşturmuştur. Çanakkale Belediyesi deneyimi stratejik planlama, yatırım planlaması ve bütçeleme çalışmalarının katılımcı bir yöntemle bütünleştirilmesi ve yürütülmesini sağlama açısından önem taşımaktadır.

2001 yılında Avrupa Birliği MEDA Programı Fonu'ndan yararlanmak için İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan başvuru ile başlatılan "Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi" kapsamında Pilot Projelerden birisi olarak seçilen Uşak İl Özel İdaresi'nde katılımcı bütçe çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Proje çerçevesinde yatırım programı çalışmaları başlatılarak yurttaşların hizmetlerden beklentileri ve memnuniyet düzeyleri ölçülmüş ve sonuçlar yine yurttaş ile paylaşılmış, daha sonra yatırım kartı

uygulaması ile de yurttaşların proje öncelikleriyle kurumsal stratejik planlama gereklilikleri bir araya getirilmiştir.

“Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi” kapsamında 2009 yılında imzalanan katkı anlaşması, 5393 Sayılı yasanın tam anlamıyla yürürlüğe konulmasını ve etkin, şeffaf, kapsayıcı, katılımcı yerel yönetimlerin oluşmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Projenin temel faaliyeti;

- i. Yerel yönetimlerde kapasite geliştirme,
- ii. Yerel yönetim birliklerinde kapasite geliştirme,
- iii. Yerel katılım mekanizmalarının güçlendirilmesi,
- iv. Belediye koordinasyonunun ve işbirliğinin iyileştirilmesi,
- v. İçişleri Bakanlığı kapasitesinin artırılması olmak üzere beş bileşen etrafında şekillenmiştir.

Ülkemizde katılımcılık anlayışının yerleşmesi ve etkin bir şekilde uygulanması amacıyla 2011-2013 yıllarını kapsayacak şekilde “Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi” başlatılmıştır. Yerel düzeyde katılımcı stratejik yönetişimi geliştirme amacını taşıyan proje kapsamında, 26 pilot yerel yönetim biriminde, katılımcılığı, şeffaflığı ve hesap verilebilirliği sağlamak için yerel yönetimlerle ilgili yeni mevzuatın uygulanmasına destek verilmesi planlanmıştır. Proje pilot illeri; Adana, Ankara (Proje Ofisi), Antalya, Balıkesir, Bursa, Çorum, Denizli, Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Hatay, Isparta, İstanbul, Kahramanmaraş, Kocaeli, Konya, Kütahya, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Sakarya, Samsun, Siirt, Trabzon ve Şanlıurfa’dır. Proje ile (MİGM, 2013);

- i. Yerel yönetimlerde stratejik planlama kapasitesinin geliştirilmesi,
- ii. Kent Konseylerinin verim ve etkinliğinin artırılması,
- iii. Katılımcı karar alma kültürünün yerel düzeyde geliştirilmesi hedeflenmektedir.

SONUÇ

Günümüz bilgi toplumu, bilim ve teknolojinin yanı sıra sosyal, kültürel ve siyasal dinamiklerde de önemli değişimlere sahne olmaktadır. Demokrasi olgusuna “katılımcılık” ekseninde yansıyan bu değişim süreci, katılımcı bütçeleme anlayışını da beraberinde getirmiştir.

Katılımcı bütçeleme, yerel demokrasi anlayışını derinleştirici ve adem-i merkeziyetçiliği güçlendirici yapısı dolayısıyla, yerel yönetişim açısından yenilikçi bir oluşum olarak algılanmaktadır. Yerel yönetim, sivil toplum ve özel sektör arasında bir köprü oluşturan bu uygulama, geniş anlamda sosyal politika önceliklerinin belirlenmesi, daha kaliteli hizmet sunumunun sağlanması, desantralizasyon sürecinin artırılması, yozlaşmanın azaltılması, bilgi paylaşımı ve şeffaflığın artırılması açısından önem arz etmektedir. Bu süreç, mikro ölçekte yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinliğini arttırırken, makro ölçekte ise demokrasinin gelişimine önemli katkılar sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Bassoli, M. (2011). Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 36, Issue: 6, pp. 1183 - 1203.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy, *Environment and Urbanization*, Vol. 16, No.1, pp. 27 - 46.
- Ebdon, C. ve Franklin, L. A. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory, *Public Administrative Review*, May/June, pp. 437 - 447.
- Fölscher, A. (2007). A Primer on Effective Participation, Ed. A. Shah, *Participatory Budgeting*, (pp. 127-156). Washington, D.C.: The World Bank.
- Marquetti, A., Schonerwald da Silva C.E. ve Campbell, A. (2012). Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989–2004, *Review of Radical Political Economics*, Vol. 44, No.1, pp. 62-81.

- MİGM (2011). *Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi* – Ağustos 2011. <http://www.migm.gov.tr/ProjelerDetay.aspx?DetayId=4>, adresinden 10 Mart 2013 tarihinde alınmıştır.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. ve Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, No. 1, pp. 164 - 78.
- Wampler, B. (2007). A Guide to Participatory Budgeting, Ed. A. Shah, *Participatory Budgeting*, (pp. 21 - 54). Washington, D.C.: The World Bank.