T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

DÜNYADA YENİ BİR BÜTÇELEME ANLAYIŞI OLARAK KATILIMCI BÜTÇELEME YAKLAŞIMI VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Uğur DİKİCİ

Danışman
Doç. Dr. Ahmet ÖZEN

İZMİR – 2015

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

2013800129

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi

Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Adı ve Soyadı : Uğur DİKİCİ

Tez Başlığı : Dünyada Yeni Bir Bütçeleme Anlayışı Olarak Katılımcı Bütçeleme Yaklaşımı ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Savunma Tarihi : 26.06.2015

Danışmanı : Doç.Dr.Ahmet ÖZEN

JÜRİ ÜYELERİ

Ünvanı, Adı, Soyadı	Üniversitesi	İmza
Doç.Dr.Ahmet ÖZEN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	.....
Yrd.Doç.Dr.Ayşe Günay BEKAR	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	.....
Yrd.Doç.Dr.Serkan CURA	CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ	.....

Oybirliği (X)
Oy Çokluğu ( )

Uğur DİKİCİ tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "**Dünyada Yeni Bir Bütçeleme Anlayışı Olarak Katılımcı Bütçeleme Yaklaşımı ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**" başlıklı Tezi(X) / Projesi( ) kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum **"Dünyada Yeni Bir Bütçeleme Anlayışı Olarak Katılımcı Bütçeleme Yaklaşımı ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi"** adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../2015

Uğur DİKİCİ

İMZA

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Dünyada Yeni Bir Bütçeleme Anlayışı Olarak Katılımcı Bütçeleme Yaklaşımı ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Uğur DİKİCİ

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Maliye Programı

Küreselleşme sürecinin etkisiyle başlayan değişimler kamu maliyesini de etkisi altına almıştır. Kamu maliyesinin temel unsurlarından birisi olan bütçe fonksiyonu da bu değişim sürecinden etkilenmiştir. Geçmişte benimsenen klasik bütçe sistemleri değişen ekonomik koşullara uyum sağlayamamış, yerini çağdaş bütçeleme sürecinde yeni yaklaşımlara bırakmıştır. Bu bağlamda, sosyal bütçeleme, vatandaş bütçesi, cinsiyete duyarlı bütçeleme ve katılımcı bütçeleme gibi çağdaş bütçeleme yaklaşımları ortaya çıkmıştır. Çağdaş bütçeleme uygulamaları, temsili demokrasinin doğrudan demokrasiye geçişini sağlayan bir sistemi savunur. Bu durumda bütçeleme süreci devam ederken vatandaşlar bu sürecin her aşamasında bütçeye aktif bir katılımla müdahalede bulunabilir. Çağdaş bütçeleme anlayışları, vatandaşların mali beklentileri için oy verdikleri siyasi sisteme, seçimlerden sonra da müdahale edebileceğini savunan bütçeleme yaklaşımlarıdır.

Çalışmanın ilk kısmında, bütçenin tarihçesi, bütçe hakkının doğuşu ve bütçe hakkının vatandaşlar açısından önemi hem dünyadaki örnekleri hem de ülkemiz açısından açıklanmıştır. Ayrıca çalışmanın ilk bölümünde, kamu maliyesinde yaşanan değişim kapsamında yeni bütçeleme anlayışlarından bahsedilmektedir. Söz konusu yeni bütçeleme yaklaşımlarının tarihsel gelişimi ve uygulamaları hakkında bilgi verilmiştir. İkinci kısımda ise, yeni bütçe yaklaşımlarından biri olan katılımcı bütçeleme yaklaşımının ülkeler bazında uygulama şekilleri verilmiş, bu sistemin ülkemiz açısından uygulanabilirliği ile katılımcı bütçeleme sürecinin ülkemizde gelişip yaygınlaşması için yapılanprojelere yer verilmiştir. Bu bağlamda Çanakkale Belediyesi'nin ve

Uşak İl Özel İdaresi'nin yapmış oldukları katılımcı bütçeleme süreçleri de çalışmamızda yer verilen uygulama örnekleridir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe Hakkı, Sosyal Bütçe, Vatandaş Bütçesi, Vatandaş Odaklı Bütçeleme, Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme, Katılımcı Demokrasi, Katılımcı Bütçeleme.

ABSTRACT

Master's Thesis

Participatory Budgeting As a New Budgeting Approach in the World and Evaluation of Participatory Budgeting in Turkey

Uğur DİKİCİ

Dokuz Eylul University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Finance

Public Finance Program

Changes began with the impact of the globalization process has influenced the public finance. The budget function as one of the basic elements of public finance is affected by this changes. Classic budget systems which had failed to adapt to changing economic conditions in the past, then classic budget systems was replaced with new approaches through contemporary budgeting processes.In this context, social budgeting, citizens budget, gender-sensitive budgeting and participatory budgeting has emerged as modern budgeting approacher. Contemporary budgeting approacher defend a system that allows the transition from representative democracy to direct democracy. In this case, the system ensures that citizens can interfere with an active participation in all stages of the budget process. The modern understanding of budgeting advocates the budget system thatcitizens can intervene in the budget as citizens vote for their financial expectations of the political system.

In the first part of the study, the history of the budget, the rise of the budget right and the importance of budget right for citizens were described in terms of examples of the world and in our country as well. Also in the first part of the study it was mentioned about the new budgeting approaches in the scope of changes in public finance. Information about the historical development ofthe new budget systems which mentioned above and about their implementationsof countrieswith examples weregiven.In the second part, participatory budgeting systemis one of the new budget approacher was given in the application form of some countries. Projects which carried out for the development and expansion of participatory budgeting process in our

country and participatory budgeting's applicability in our country are included in the second part. In this context, participatory budgeting process practices had been done by the Municipality of Canakkale and Province Special of Uşak Administration are also the employed in our study.

Keywords: Budget Right, Social Budget, Citizen-based Budget, Citizen Centered Budgeting, Gender-Sensitive Budgeting, Participatory Democracy, Participatory Budgeting.

DÜNYADA YENİ BİR BÜTÇELEME ANLAYIŞI OLARAK KATILIMCI BÜTÇELEME YAKLAŞIMI VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI ii
YEMİN METNİ iii
ÖZET iv
ABSTRACT vi
İÇİNDEKİLER viii
KISALTMALAR xii
TABLOLAR LİSTESİ xiv
ŞEKİLLER LİSTESİ xv
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
BÜTÇE HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1.1.BÜTÇE KAVRAMI VE GELİŞİMİ 3
1.2.BÜTÇE TANIMLARI 4
1.3.BÜTÇENİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE BÜTÇE HAKKININ DOĞUŞU 6
1.3.1.İngiltere'de Bütçe Hakkının Gelişimi 7
1.3.2. Fransa'da Bütçe Hakkının Gelişimi 9
1.3.3. Almanya'da Bütçe Hakkının Gelişimi 10
1.3.4. ABD'de Bütçe Hakkının Gelişimi 11
1.3.5. Türkiye'de Bütçe Hakkının Gelişimi 15
1.3.5.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Bütçe Hakkının Gelişimi 15
1.3.5.2. Tanzimat Dönemi ve Sonrası Bütçe Hakkının Gelişimi 18
1.3.5.3. Birinci ve İkinci Meşrutiyet Dönemi 20
1.3.5.4. Cumhuriyet Döneminde Bütçe Hakkının Gelişimi 23
1.3.5.4.1. 1924 Anayasası 23
1.3.5.4.2. 1961 Anayasası 24
1.3.5.4.3. 1982 Anayasası 25
1.4. BÜTÇELEME SÜRECİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR 25
1.4.1. Sosyal Bütçeleme 26
1.4.1.1. Sosyal Harcamalar 27

1.4.1.2. Fonksiyonel Harcama Kalemleri Bazında Sosyal Harcamalar ve Hesaplanması 29
1.4.1.3. Türkiye'de Sosyal Harcamaların Gelişimi 29
1.4.2. Vatandaş Bütçesi ve Vatandaş Odaklı Bütçeleme 31
1.4.2.1. Vatandaş Bütçesinde Tarihsel Süreç 31
1.4.2.2. Vatandaş Bütçesinin Amacı 31
1.4.2.3. Vatandaş Bütçesinin Özellikleri 32
1.4.2.4. Vatandaş Bütçesinde Örnek Ülke Uygulamaları 33
1.4.2.4.1. Hırvatistan 33
1.4.2.4.2. Amerika Birleşik Devletleri 33
1.4.2.4.3. Gana 34
1.4.2.4.4. Tanzanya 34
1.4.3. Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme 34
1.4.3.1. Cinsiyete Duyarlı Bütçelemenin Tarihsel Süreci ve Gelişimi 35
1.4.3.2. Türkiye'de Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Çalışmaları 36
1.4.3.3. Cinsiyete Duyarlı Bütçelemeye Yönelik Seçilmiş Ülke Uygulamaları 38
1.4.3.3.1.Avustralya 39
1.4.3.3.2. Kore 40
1.4.3.3.3. Avusturya 40
1.4.3.3.4. Meksika 41
1.4.4. Vatandaş Odaklı Bütçeleme 42
1.4.5. Katılımcı Bütçeleme 43

İKİNCİ BÖLÜM
KATILIMCI DEMOKRASİ ANLAYIŞI, KATILIMCI BÜTÇELEME VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. KATILIMCI DEMOKRASİ 45
2.1.1. İyi Yönetişim İlkesi Olarak Katılımcılık 47
2.1.2. Yerel Katılımcı Yönetişim 48
2.2. KATILIMCI BÜTÇELEME 49
2.2.1. Katılımcı Bütçelemenin Tanımı 49
2.2.2.Katılımcı Bütçelemenin Tarihsel Süreci ve Gelişimi 50
2.2.3. Katılımcı Bütçelemenin Özellikleri 51

2.2.4. Katılımcı Bütçeleme Süreci 54
2.2.5. Katılımcı Bütçelemede Dünya Örnekleri 62
2.2.5.1. Latin Amerika 63
2.2.5.1.1. Brezilya ve Porto Alegre'de Katılımcı Bütçeleme Uygulaması 63
2.2.5.1.2. Bolivya 67
2.2.5.1.3. Guatemala 67
2.2.5.1.4. Nikaragua 68
2.2.5.2. Orta ve Doğu Avrupa 68
2.2.5.2.1. Ukrayna 70
2.3.5.2.2. Arnavutluk 72
2.2.5.2.3. Bulgaristan 72
2.3. TÜRKİYE'DE KATILIMCI BÜTÇELEMEYE YÖNELİK PROJELER VE ATILAN ADIMLAR 73
2.3.1. Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi 73
2.3.2. Belediye Ortaklık Ağları Projesi(TUSENET) 74
2.3.3. Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı (TUSELOG) 77
2.3.4. Gündem 21, Yerel Gündem 21 Uygulamaları ve Kent Konseyleri 78
2.3.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 84
2.3.6. Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi 84
2.3.7. Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporu 86
2.4. TÜRKİYE'DE UYGULANAN KATILIMCI BÜTÇELEME UYGULAMASI VE YEREL YÖNETİMLERDE KATILIMCI ÇALIŞMALAR 87
2.4.1. Çanakkale Belediyesi Katılımcı Bütçeleme Uygulaması 87
2.4.2. Çanakkale Belediyesi için Katılımcı Bütçe Süreci Önerisi 87
2.4.3. Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Çalışması 93
SONUÇ 97
KAYNAKÇA 99

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women-Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Yok Edilmesi Sözleşmesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional-Sandinista Ulusal Kurtuluş Cephesi
GPRA	Government Performance and Results Act- Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt içi Hasıla
HIPC	Heavily indebted poor countries-Ağır Borç Yükü Altındaki Ülkeler
IBP	International Butget Partnership-Uluslararası Bütçe Ortaklığı
KEFEK	Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu
KİPH	Kadının İnsan Hakları Projesi
KSGM	Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü
MEDA	(Avrupa-Akdeniz Ortaklığı/ Euro-Mediterranean Partnership)
MİGM	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
MYB	Merkezi Yönetim Bütçesi
PPBS	Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi
SALAR	The Swedish Association of Local Authorities and Regions
SEB	Sıfır Esaslı Bütçeleme
SIDA	The Swedish International Development Cooperation Agency- İsveç Uluslararası Kalkınma İşbirliği Ajansı
TBB	Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TUSELOG	(Turkish-Swedish Partnership For Local Governance)-Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Programı)
TUSENET	(The Turkish Swedish Municipal Partnerships Network Project-Belediye Ortaklık Ağları Projesi)
UNDP	United Nations Development Program-Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
YY.	Yüzyıl

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Türkiye'de Sosyal Harcama Kalemlerinin GSMH' ye Oranı s.30
Tablo 2: Avustralya 2010-2014 Dönemi İçin Kadın Bütçesi s.39
Tablo 3: Kore Cinsiyet Eşitliği Master Planı (Milyon Won) s.40
Tablo 4: Meksika: 2009 Mali Yılı İçin Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Ayrılan Kaynaklar s.42
Tablo 5: Katılımcı Bütçelemenin İlk Kısmında Devlet ve Katılımcıların Rolleri (Mart-Haziran) s.57
Tablo 6: Katılımcı Bütçeleme Sürecinin İkinci Kısmında Devletin ve Katılımcıların Rolleri (Temmuz- Kasım) s.58
Tablo 7: Katılımcı Bütçelemeden İstenen Çıktılar ve Beklenmeyen Sonuçlar s.60
Tablo 8: Porto Alegre Belediyesi'nde Katılımcı Bütçelemeye Halkın Katılımına İlişkin Rakamlar s.66
Tablo 9: SİDA'ya Sunulan TUSENET'in 2011 Nihai Raporu s.75
Tablo 10: İsveç ve Türkiye Arasındaki Belediye Ortaklıkları s.77
Tablo 11: Kent Konseyleri Çerçevesinde Yapılan Örnek Çalışmalar s.81
Tablo 12: Kent Konseyi Yapısı s.83
Tablo 13: Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi Kapsamındaki İller s.86
Tablo 14: Yerel Yönetim İçin Örnek Bütçe Süreci s.91
Tablo 15: İç Paydaşlar s.94
Tablo 16: Dış Paydaşlar s.94
Tablo 17: Öncelikli Paydaşlar s.95

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Yıllık Katılımcı Bütçeleme Süreçleri s.56
Şekil 2. Türkiye ve İsveç Ortak Belediye Haritası s.78
Şekil 3: Örnek Mahalle Toplantı Gündemi s.89

GİRİŞ

Sürekli bir değişimin ve gelişimin yaşandığı günümüz dünyasında mali ve ekonomik konular üzerine de bu değişimler yansımaktadır. Ekonomik birimlerin tanımlanma sürecinden bu yana sürekli gelişen ve yenilenen sistemler görülmektedir. Ekonomik ve mali olayların bir parçası olan kamu maliyesinde de küreselleşme süreciyle birlikte köklü değişiklikler dikkatimizi çekmektedir. Kamu maliyesinin ana fonksiyonlarından biri olan bütçe uygulaması da zamanla bu değişimden payını alarak, gelişimini sürdürmeye hala devam etmektedir.

Katılımcı bütçeleme, vatandaşların bütçe sürecine katılımını savunan bir yaklaşımdır. Bu bağlamda katılımcılık ve katılımcı bütçeleme yerel yönetimlerin kullanması açısından hem daha faydalı hem de daha gerekli bir uygulamadır. Kentlerin büyümesi, kentleşmenin çoğalması, vatandaşların daha demokratik bir yönetim talep etmeleri katılımcı bütçelemeyi ortaya çıkaran başlıca nedenlerdir. Ayrıca vatandaşların katılımcı olduğu bir bütçe süreci daha saydam, daha dürüst kabul edilmektedir. Ayrıca vatandaşlar yerel idareler bazında hizmet öncelikleri kapsamında hizmet alabilecek ve israf olayı gerçekleşmeyecektir. Bu kapsamda çalışmada katılımcı demokrasiden katılımcı bütçeleme konusuna seçilmiş ülke örnekleriyle açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle bütçenin nasıl, nerede ve ne şekilde ortaya çıktığından bahsedilecektir. Magna Carta ile başlayan bütçe hakkı serüveninin seçilmiş ülke uygulamaları ile birlikte ülkemizdeki süreci aşama aşama anlatılacaktır. Birinci bölümün devamında, vatandaşların bütçeleme sürecine aktif olarak katılımının sağlanması kapsamında yeni bütçe yaklaşımları ve tarihi gelişimleri incelenecektir. Hesap verilebilirlik ve saydamlık ilkeleri kapsamında gelişen bu yeni bütçe yaklaşımları son yıllarda birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Vatandaşların kendisini daha yakın hissettiği yerel idareler bu sistemler açısından daha fazla kullanım alanı sunmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, vatandaşların özelliklede yerel idarelerde aktif katılımını savunan katılımcı demokrasinin ekonomiye yansımış şekli olarak kabul edilen katılımcı bütçeleme yaklaşımından bahsedilecektir. Katılımcı demokrasi, temsili demokrasinin doğrudan demokrasiye geçişini savunan bir sistemdir. Bu bağlamda, ekonomik olarak bu ilke kendisini, halkın ihtiyaçlarını karşılama gayesi taşıyan yerel yönetimlerde bütçe araç olarak düşünülmüş ve vatandaşlara kendi önceliklerine göre harcama yapabilme şansı katılımcı bütçeleme ile sağlanmıştır. Günümüzde birçok ülke tarafından uygulanan bu yaklaşım Türkiye

açısından nasıl uygulanabileceği konusuna değinilmekle beraber katılımcı bütçelemenin uygulamaya konulabilmesi için yapılan projelerden bahsedilecektir. Bu projelerden özellikle Yerel Gündem 21 kapsamında oluşturulan Kent Konseyleri'nin katılımcı sürece ne derece katkı sağladığı anlatılacaktır. Ayrıca Çanakkale Belediyesi'nin ve Uşak İl Özel İdaresi'nin uygulamış olduğu katılımcı bütçeleme süreci aşamalarıyla birlikte açıklanmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM
BÜTÇE HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1.1.BÜTÇE KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Bütçe kavram olarak ilk kez batılı ülkelerde ortaya çıkmış Latince kökenli bir kelimedir. Latince kökü "Bulga" olan bütçe zamanla Fransızcada "Bouge", Bougette ve nihayet 17. Yüzyılda "Budget" şeklinde İngilizcede kullanılmaya ve bugünkü biçimiyle ádlandırılmaya başlanmıştır (Tüğen, 2013:1).

Türkiye'de bütçenin kavram olarak kullanılmaya başlanması Tanzimat'tan sonra gerçekleşmiştir. Örneğin, 1855 yılında düzenlenen "Bütçe Nizamnamesi'nin başlığında bütçe kelimesi ilk defa kullanılmış olmasına rağmen, nizamnamenin metninde bütçe yerine "muvazene defteri" deyimine yer verilmiştir. 1873 tarihli "Devlet-i Aliyye'nin Bütçe Nizamnamesi" belgesinde de bütçe kelimesi sadece başlıkta kullanılmış, ancak metinde bütçe kelimesine yer verilmemiştir. 1876 tarihli Anayasa ile bütçe kelimesi, bu tarihten itibaren resmi ve kanuni tabir olarak kullanılmaya başlanmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013:2).

Bir mali olayda, o olayla ilgili olarak ekonomik, siyasi, hukuki, sosyolojik ve psikolojik yönleri bulmak mümkündür. Mali olayların birçok yönünün olması, bu olayların çok taraflı incelenmesini gerektirir. Bir mali ve ekonomik araç olan bütçe için de bu husus geçerli olup, bütçenin farklı açılardan incelenmesi gerekmektedir. Bütçeyi öncelikle siyasi yönetim ve siyasi sistemlerden ayırmak mümkün değildir. Tarihi süreç içerisinde mali yönetim siyasi yönetimi yakından takip etmiştir. Siyasi yöneticiler mali yönetimi bir araç olarak görmüş ve başarılarını mali yönetime bağlamışlardır. Yapılan araştırmalar, devletin tam hâkimiyeti ve otoriteyi sağlayabilmesi için ülkenin tüm mali işlerinin bütünleşerek merkezileşmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Mali olaylarla ilgili bu gelişimi yöneten nihai metin ise bütçedir (Çoşkun, 2000: 13).

Bütçeciliğin tarihi gelişimi ele alındığında, bütçe hakkının parlamentoların kamu gelirleri ile kamu harcamaları üzerindeki yetkilerinin tanınmasıyla ortaya çıktığı görülmektedir. Nitekim süreç içerisinde bütçe hakkının sağlanabilmesi üç aşamada gerçekleşebilmiştir. İlk aşamada kamu gelirlerinin toplanmasının hukuki yapısı oluşturulmuştur. Öyle ki kamu gelirlerinin vergiler aracılığıyla toplanması doğrudan vatandaşları ilgilendirdiği için bütçenin gelir boyutunun kanuni temellere dayandırılmasına yönelik adımlar öncelikli olarak atılmıştır. Netice itibariyle vergiler

parlamentonun onayından geçerek alınmaya başlanmıştır. İkinci aşamada ise toplanan bu gelirlerin nerelere, nasıl ve hangi amaçlarla harcandığının bilinmesi amacıyla giderlerin de gelirler gibi parlamento tarafından onaylanması gerekliliği ortaya konulmuştur. Son aşamada, bütçenin belirli bir süre için yapılması ve o süre sonunda yeni gelir ve gider kalemleriyle tekrar hazırlanıp uygulamaya konması esası belirlenmiştir (Çoşkun, 2000: 13-14).

1.2.BÜTÇE TANIMLARI

Fransız maliyeci Edgar Allix bütçeyi "devletin belli bir süre içindeki gelir ve harcamalarını tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, harcamaların yapılmasına izin veren bir kanundur" şeklinde tanımlamışken, Paul Leroy-Beaulieu;"gelecekteki belli bir döneme ilişkin olarak, devletin ya da başka bir kurumun, gelir ve gider tahminlerinin ne olacağının saptanıp biçimi, niteliği belli cetveller haline getirilmesi, ardından gelirlerin toplanıp masrafların yapılması için yetkili makamlara bunların tasdik ettirilmesi ile ortaya çıkan mali dokümana verilen addır" biçiminde tanımlamıştır. Bir başka Fransız maliyeci René Stourm'un tanımı: "Devlet bütçesi, kamu gelir ve masraflarının mali yıl girmeden önce yapılan tahminleri ile, bu tahminlerin tasvip edildiğini (uygun bulunduğunu) belirleyen bir parlamento tasarrufudur(Gürsoy, 1980: 3).

Bütçenin çağdaş toplumlardaki yerini yansıtan bir başka tanımlamayı Quid Ansiklopedisi (1977 basımı) şöyle tanımlamıştır: "Kaynak dağılımını, iktisadi, mali ve sosyal dengeleri sağlamaya elverişli biçimde düzenleyen, bu amaçlara uygun olarak, Devletin varlığından doğan mali yükün ne hadlerde olması gerektiğini tahminlere dayalı olarak belirleyen, mali nitelikteki yasaya ve ona ekli dokümanlara, Bütçe denir" (Gürsoy, 1980: 4).

Ülkemiz maliyecilerinden Nihad Sayar'a göre bütçenin tanımı: "Bütçe: devlet, vilayet ve belediye gibi amme şahısları ile yarı resmi veya hususi teşekkül ve toplulukların, muayyen bir devre içindeki gelir ve masraflarını tahmin eden ve bunların icrasına önceden mezuniyet veren bir kanun, bir nizamname veya idari, umumi bir karar'dır" (Sayar, 1956: 7).

Ülkemizin yetiştirdiği bir diğer maliyeci olan Ömer Faruk Batırel ise: "ekonomik yönden, bütçe kamu kesiminin gelecek bir dönemdeki kaynak harcama (arz talep) dengesini ortaya koymakta ve böylece ekonominin tümü için sağlanan toplam arz, toplam talep dengesinin bir parçası olmaktadır. Dolayısıyla, bütün kamu

kesiminin (merkezi örgüt, yerel idareler vd.) ekonomik bir planı niteliğindedir(Batırel, 1984:1).

Batırel bütçenin hukuki yönden tanımını ise şu şekilde açıklamıştır: "hukuki yönden bütçe, millet temsilcilerinden oluşan ulusal meclislerin merkezi yürütme organını ya da yerel idarelerde bölge halkının, yerel yöneticilerin faaliyetlerini denetleme aracıdır. Parlamenter demokrasilerde ulus adına hareket eden meclislerin onayı alınmaksızın ülke çapında herhangi bir kamu hizmetinin yapılması, kamu hizmetleri ve kamu gelirlerinin bileşiminin belirlenmesi mümkün değildir (Batırel, 1984: 2).

Devlet ve diğer kamu kuruluşları kendi varlıklarının gereği olan kamu hizmetlerini görmek üzere geleceğe ilişkin gelir ve giderlerini bir belgede göstermek zorundadırlar. Devletin gelir ve giderlerinin karşılıklı olarak gösterildiği bu belgeye, bütçe denilmektedir (Erginay, 1987: 163).

Bütçe ile ilgili bir başka tanımda ise "bütçenin, devletin belli bir dönem için gelir kaynakları ile giderlerini tahmin eden, bunlar arasında denge kurup ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir yasadır" şeklinde yorumlanmıştır (Eker, 1996: 194).

Bütçe, devletin gelecek muayyen bir devre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren hukuki bir tasarruftur (Feyzioğlu, 1984: 14).

Günümüzde devletlerin kamu kaynaklarını etlin bir biçimde kullanmaları esastır. Bunun sağlanabilmesi için öncelikle devletin hükümranlık gücüne dayalı kamu gelir ve giderlerinin gösterilebileceği bir belgenin olması gerekmektedir. Devlet kuruluşlarının faaliyetlerinde, hedeflerin daha iyi seçilebilmesini ve bunları gerçekleştirecek kaynakların verimli olarak kullanılmasını sağlayan araç bütçe olarak kabul edilmektedir (Sönmez, 1971: 3).

Bütçe, devlet harcamaları ile gelirlerini ayrıntılı şekilde gösteren ve gerek giderlerin yapılması ve gerekse gelirlerin toplanmasına izin veren bir kanundur (Nemli, 1979: 79).

Bütçe konusunda yapılan hukuki tanıma örnek olarak, 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundan önce ülkemizde bütçe uygulamalarının hukuki yapısını tespit edip yönlendirmiş olan 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 6. Maddesi verilebilir. Bahsi geçen maddede bütçe; "Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini

gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanun" olarak tanımlanmıştır (Tüğen, 2013:3-4).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3. Maddesinin f fıkrasında da bütçe için "Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge" şeklinde tanımı yapılmıştır. Aynı kanunun 15. Maddesinde ise ; "Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına yetki ve izin veren kanundur" denilmiştir (Tüğen, 2013:4).

1.3.BÜTÇENİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE BÜTÇE HAKKININ DOĞUŞU

Bütçenin kamu kesiminde yer alması ve gelişimi, bütçenin adının anıldığı ilk yerler olan batılı ülkelerde olmuştur. Batılı ülkelerdeki krallık dönemlerinde harcama yapılırken halkın rızası alınmadan vergi salınması bütçe kavramının gelişmesinin doğal bir sonucudur. Bir ülkede vergi salınabilmesi için öncelikle devletin hükümranlık gücünü kullanması gerekir. Bu bağlamda bütçe aynı zamanda bir ülkenin bağımsızlığını da göstermektedir. Bir ülkenin kendi iradesiyle gelir elde etme, elde ettiği bu gelirleri ile harcama yapabilmesi ve bu harcamaları tek bir devlet hazinesi tarafından gerçekleştirebilmesi o ülkenin bağımsızlığının göstergesi demektir. Bu durum hazinenin aynı zamanda ülkenin ekonomik ve mali yönden güçlenmesini sağlamaktadır(Tüğen, 2013:4-5).

Bütçenin tarih sahnesine çıkması batılı ülkelerde krallık ile halkın vergileme konusunda çatışmaları sonucu olmuştur. Uzun süren mücadeleler sonucunda nihayet kralın ancak halkın temsilcilerinden oluşan meclisin kabul etmesi halinde halktan vergi toplaması mümkün hale gelmiştir(Tüğen, 2013:5).

Bütçe hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Günümüzde bu hak, demokratik parlamenter yönetim sistemini uygulayan ülkelerde, vatandaşlar tarafından seçilen temsilcilerin oluşturduğu en yetkili organ olan parlamento yani, yasama tarafından kullanılmaktadır (Pehlivan, 2003: 230).

Bütçe hakkı terim olarak devletin nerelere ne kadar harcama yapacağına ve bu harcamalar dolasıyla vatandaşlara ne gibi yükümlülükler getireceğine, milletin ya da millet adına karar vermeye yetkili temsilci meclislerin söz sahibi olmaları durumunu ifade etmek için kullanılan bir terimdir. Bu terim sadece bütçenin

hazırlanmasını içeren kamusal kuralları kapsamaz, aynı zamanda bütçe açıklarının borçlanmayla finansmanı ve açık bütçe politikası gibi kararların sonuçlarını da içermektedir. Devlet masraflarını keyfince artırınca, bu durumda kendisinde daha ağır bir yük hisseden vatandaş, bu konuya daha ilgili hale gelmiştir ve toplum; "nereye, ne kadar, niçin harcayacaksın bize danış ve sor" şeklinde tepki göstermiştir. Bu nedenle bütçe ile ilgili çabalar sonucunda krallıklardan cumhuriyetlere geçişler sağlanmıştır. Bir başka deyişle bütçenin kurumsallaşması, demokratik yönetim biçiminin yerleşmesini sağlamıştır. Sonuç olarak bütçe hakkı deyimi yerleşmiş ve her türlü mali aracın konulmasının, kaldırılmasının halk temsilcileri tarafından denetimini ifade eder hale gelmiştir (Gürsoy, 1980: 56-57).

1.3.1.İngiltere'de Bütçe Hakkının Gelişimi

Dünyada bütçe uygulamasını gerçekleştiren ilk devlet İngiltere'dir. Daha sonradan bütçe uygulaması diğer Avrupa ülkelerine yayılmıştır. Bütçe hakkının doğumundan önce İngiltere'de kral yaptığı tüm harcamaları kişisel gelirleri ile karşılıyor, olağanüstü ihtiyaçların ortaya çıktığı zamanlarda ise kralın rıza göstermesi koşulu altında belirli kimselerden vergi ve özel yardım da alınabiliyordu. Bu bakımdan kral istediği gibi vergi alabilmekteydi. Zamanla artan devlet harcamalarına rağmen sabit kalan gelirler, kralı başka vergi kaynaklarına yöneltmiştir. 19.06.1215 tarihinde Kral John'un millete İngiltere'de bahşettiği bir armağan olan Büyük Ferman (Magna Carta) ile vergi hakkı ilk olarak resmen sağlanmıştır. Bu ferman ile ülkedeki vergilerin ancak Avam Kamarası (Common Council) tarafından konulabileceği kabul edilmiştir. Böylece, bütçe hakkının ilk şekli olan vergi koyma hakkı açık ve kesin çizgilerle sınırlandırılmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013:23).

1215 tarihli Büyük Ferman'ın (Magna Carta) 12. Maddesinde şöyle belirtilir: "Hükümdar, kendini esaretten kurtarmak, oğluna asalet ünvanı vermek için bir defaya mahsus olmak üzere büyük kızını evlendirmek için, halktan vergi isteyebilir. Bu durumlar dışında kalan hallerde ancak Genel Meclis (Common Council) karar verirse halk vergi ödemeye çağrılabilir. Halkı vergi ödemeye davet eden irade, ister Kraldan, ister Genel Meclis'ten gelsin, yükleyeceği yükün makul ve mutedil olması gerekir". Böylece Magna Carta bütçe hakkına ilişkin ilk yazılı belge olarak kabul edilir. Başka bir İngiltere kralı Kral I. Charles, emperyalist ve sömürgeci bir politika izlediğinden dolayı mevcut vergi gelirlerini yeterli bulmamış ve yeni vergiler koymak

istemiştir. İngiliz vatandaşlarını zorunlu borçlanmaya zorlamış ancak halk bu zorunlu borçlanmaya itibar göstermeyince Ship Money adı altında yeni bir donanma vergisi koymuştur. Bir kısım vatandaş, gelir toplamak isteyen hükümdarın parlamentonun onayını alması gerektiğini düşünerek Ship Money'e karşı direnmiştir. Kralın 11 yıllık bir süreçten sonra parlamentoyu yeniden davet etmek zorunda kalması, halkın kızgınlığını yatıştırmamış ve olaylar gittikçe büyümüştür. Kral bir kısım askeriyle kaçınca, parlamento emrindeki askerler ile kralın ordusu savaşmıştır. Parlamento emrindeki askerlerce ele geçirilen I. Charles halk temsilcilerinin rızası alınmadan, keyfi bir şekilde vergi koyduğu için idam edilmiştir (Gürsoy, 1980: 58-59).

İngiltere'de bütçe hakkının doğması çeşitli aşamalardan oluşmuştur. Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, İngiliz vatandaşların bütçe hakkına kavuşması çeşitli halk ayaklanmalarına dayanmaktadır. Gelişen süreçte parlamento askerleriyle kralın askerlerinin savaşması durumun ne kadar sancılı geçtiğini göstermektedir. Çekilen sıkıntılar sonucunda halk iradesinin kralın iradesinden daha kuvvetli olduğu görülmektedir.

I.Charles'tan sonra tahta II.Charles geçmiştir. Parlamentonun egemen durumda olmasına rağmen, sıkı ve gereksiz bulduğu Parlamento kararlarına karşı çıkınca 1688 ayaklanması çıkmıştır. Bu ayaklanmayı 1688 tarihli İnsan Hakları Yasası takip etmiştir (Gürsoy, 1980:59).

Tarihi süreç devam ederken bütçe hakkına ilişkin ikinci metin İnsan Hakları Bildirgesi(Bill of Rights) içinde yer almıştır. 1688 yılında ilk ve son İngiliz devriminin ardından yayınlanan bu yasada; parlamento tarafından kabul ve ilan edilmedikçe hiçbir kimse vergi, hediye, borç, katılma payı adı altında bir ödemede bulunmaya zorlanamayacaktır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013: 25).

İngiltere'de bütçenin tarihsel gelişimini izlerken üzerinde durulması gereken bir diğer tarih 1787 yılıdır. Bu yılın önemi "Consolidated Fund Act" (Konsolide Fonu Kanunu) yasasının parlamentoca kabul edilmiş olmasıdır. Bu yasanın kabulünden sonra bütçe, kaynakları ne olursa olsun bütün devlet gelirlerini ve harcamalarını kapsayan bir nitelik kazanmıştır. Böylece bir bütçenin, devlete ait bütün gelir ve harcamalarını kapsayacak biçimde yapılmasına bütçe literatüründe "genellik ilkesi"'ne göre bütçeleme denilmektedir. Böylelikle bütçe kavram ve kapsam açısından, çağdaş bütçelere çok yakın bir görünüme bürünmüştür. Bu sistem İngiliz Bütçe Sistemi'nde halen kullanılmaktadır. Bu sisteme göre devlet gelirleri ve giderleri birbirinin karşılığı haline getirilmekteyken, her yıl değiştirilmeyen harcamalar birbirinden ayırt edilmiştir. 1802 yılında ise Bütçe Kanununa ilk defa gelir ve gider

cetveli eklenmeye başlamış ve aynı yıl bütçe yayınlanmaya başlanmıştır (Gürsoy, 1980: 60-61).

Bütçe hakkının tam ve mükemmel bir biçimde, 1822 yılında İngiliz Hazine Bakanı tarafından "Chanceller of Exchequer"in meclise sunulması ile dünyada modern bütçe uygulamasının da başladığı ifade edilmektedir. Birçok ülke İngilizlerin bu bütçe modelinden faydalanmış ve kendi ülkelerinde uygulamaya koymuşlardır. Bugün İngiltere'de parlamento bütçeyi onama, azaltma ya da reddetme yetkisini elinde bulundurur. Bütçenin yürütülmesinde son yetki İngiltere Parlamentosu'na aittir (Özbilen, 2013: 20-21).

1.3.2. Fransa'da Bütçe Hakkının Gelişimi

Orta Çağ'da büyük toprak sahibi olan soylu kişiler ile din adamlarının vergi ödemedikleri Fransa'da bütçe hakkının doğuşu İngiltere'ye göre daha geç bir zamanda olmuştur. Krallık döneminde krallar kendi gelirleriyle giderlerini karşılayamadığı zamanlarda, soylu kişilerden ve kilise temsilcilerinden oluşan meclisin onayı olmadan vergi toplamazlardı. Fakat meclis bu konuda titiz davranmamaktaydı ve bu nedenle krallar istedikleri zaman bu meclisi vergi toplama konusunda bir araya getirirlerdi (Tüğen, 2013: 7).

Krallar 1789 İhtilali'ne kadar ülkeyi istediği gibi yönetmiş ve istedikleri vergileri almışlardır. İhtilalle birlikte oluşturulan meclis (Etats Generaux), verginin alınmasını milletin rızasına dayandıran kanunu öncelikle çıkarmıştır. Bu bağlamda, devlet harcamaları uzun yıllar meclis denetimi dışında kalmış ve ihtilal sonrasında dahi bütçe hakkı tam anlamıyla sağlanamamıştır (Tüğen, 2013: 7).

1971 ve 1973 Anayasalarında harcamaları onama hakkı parlamentoya, ödeme işlerini ise hükümete bırakan maddeler bulunmaktadır. Ancak, iç ve dış olağanüstü durumlar gerçek ve ciddi hiç bir bütçenin düzenlenmesine ve onaylanmasına olanak sağlamamıştır (Özbilen, 2013: 22).

Kanunla vergi konulması ilkesi Büyük Devrimle (1789 İhtilali) kabul edilmesine rağmen, Fransa'da bütçenin masraf kalemleri üzerinde parlamento denetimi, Napolyon döneminden sonraki süreçte "Yenileme ve Onarım" döneminde zamanla gerçekleşmiştir. Önceleri meclis masrafları kabul eder fakat icranın işine karışmazdı. Hükümet yürütme sorumluluğunun gerektirdiği şekilde, paraları istediği gibi harcamakta serbest tutulmuştur. 1817 yılında bakanlıkların kendilerine verilen ödenekler içinden harcama yapabilme ilkesi konulmuştur. 1827'de ve 1831'de

yapılan değişikliklerle, hizmet türlerine göre sınıflandırılmış ve her hizmet bölümünde programlara göre ayrımlar yapılmış masraf cetvelleri bütçelere eklenmiştir. İlerleyen süreçte masraflar üzerindeki parlamentonun denetimi artmıştır. 1862 tarihinde çıkarılan "Genel-Kamusal-Muhasebe-Kararnamesi" ile "Bütçe Hakkı" Fransa'da bu kavramdan çağdaş maliyenin anladığı niteliklere kavuşmuştur (Gürsoy, 1980: 65).

25 Ekim 1945 tarihli bir düzenlemeyle, "bütçelerin mecliste görüşülmesi esnasında milletvekillerinin ödeneklerin miktarının arttırılması konusunda herhangi bir öneride bulunmayacakları" hükme bağlanmıştır. Fakat 1946 yılında yapılan referandumda sunulan anayasanın 17. maddesinde, milletvekilleri ödenekler konusunda öneride bulunma hakkı elde etmişlerdir. 1958 Anayasası'na dayanılarak kurulan V. Cumhuriyetin, kurumların oluşturulması kapsamında 1958 ve 1959 yıllarında 24 adet hukuki düzenleme yapılmıştır. 2 Ocak 1959 tarihli düzenlemenin 92. Maddesi devletin mali anayasası durumundadır (Tüğen, 2013: 8).

2 Ocak 1959 tarihli düzenlemenin 16. Maddesi bütçeyi; "devlet hesaplarının bütünü" şeklinde tanımlamıştır. Aynı düzenlemenin 42. maddesi meclisteki görüşmelerde bütçe tasarısı üzerinde milletvekillerine giderleri azaltmaya veya gelirleri artırmaya, kamu giderlerinin kontrolünü sağlamaya yönelik değişiklikte bulunma hakkını sağlamıştır. Devlet muhasebesine ilişkin 29 Aralık 1962 tarihli düzenlemede ise bütçenin; "kamu kuruluşlarının harcamalarının ve gelirlerinin tahmin edildiği, harcamaların yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına yetki ve izin veren bir doküman olduğu" vurgulanmıştır (Mekhantar'dan aktaran Tüğen, 2013: 8-9).

2 Ocak 1959 tarihli düzenleme yerini 1 Ağustos 2001 tarihli düzenlemeye bırakmış, bu yeni düzenleme de 12 Temmuz 2005'te organik kanunla değişikliğe uğramıştır (Tüğen, 2013: 9).

1.3.3. Almanya'da Bütçe Hakkının Gelişimi

Almanya, orta çağda kamu harcamalarının finansmanı için mülk gelirleri ile gümrük resimleri kullanılmıştır. 15. yüzyıla gelindiğinde ise artan kamu harcamaları mevcut kaynaklarla karşılanamamış ve yeni gelir kaynaklarına başvurma gereği duyulmuştur. Bu gibi durumlarda genellikle din adamları ve şövalyeler gibi imtiyazlı kişilerden oluşan genel meclisin izni alınarak vergiler artırılmış veyahut yeni vergiler getirilmiştir. 19.yy'ın ilk çeyreğinde ise bu uygulamalar yerini keyfi uygulamalara

bırakmış, bu keyfi uygulamalardan şikâyetçi olan halk Fransız devriminden de etkilenerek Bavyera ve Saksonya gibi Alman devletlerinde ilk hareketlerini başlatmışlardır. 1850 tarihli Prusya Anayasası ile Almanya'da meşrutiyet idaresine geçilerek gelir ve giderlerde bütçe hakkı Mebusan ve Ayan Meclislerine verilmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013: 29-30).

Almanya'da 16.yy'dan 19.yy'a kadar kameralizm düşüncesini benimsemiş yazarlar yönetimde söz sahibi olmuşlar ve hazinenin genişlemesi için bir takım görüşler bildirmişlerdir. Bu görüşleri şu şekilde sayılabilir (Özbilen, 2013: 23-24):

1. Devlet ataerkil bir aileye benzemektedir ve onun başı hükümdardır.
2. Kameralizmin temel amacı, hazinenin kaynaklarını ve imkanlarını kullanarak bu aileyi zenginleştirmektir.
3. Kameralizmin önde gelen temsilcilerinden Von Justi (1705-1771) önemlilik derecelerine göre kamu gelirlerini şu şekilde sıralamıştır;
    - Mülk gelirleri
    - Vergi gelirleri
    - Diğer gelirler (resimler, harçlar)
4. Kamu harcamaları da önem derecelerine göre yeniden bir sınıflandırılmaya tabi tutulmuştur;
    - Askeri masraflar,
    - Hükümdarın sarayına ve saray çevresine yapılan masraflar,
    - Kamu yönetimi giderleri,
    - Vergi toplamak için yapılan giderler,
    - Hükümdarın kişisel ve ailevi harcamaları.
5. Alınacak vergiler meşru olmalı ve hükümdar ülkenin zenginleşmesine mani olmayacak şekilde harcamalar yapmalıdır.

1.3.4. ABD'de Bütçe Hakkının Gelişimi

Amerika, Batı demokrasileri arasında federal bir yapıya ve başkanlık sitemine sahip ve aynı zamanda başkanlık sistemini dünyada ilk deneyen ve bu denemesinde de başarılı olan bir ülkedir. Bu yönüyle diğer dünya ülkelerine de örnek teşkil etmiştir (Gürsoy, 1980: 67).

ABD'nin bağımsızlık hareketinin mali temeli "temsilsiz vergi olmaz" adlı vergileme ilkesine dayanmaktadır. İngiltere'nin 1765'de çıkardığı "Paul Yasası'na"

parlamentoda temsil edilmedikleri için karşı çıkmış ve vergiyi ödemek istememişlerdir. 1766 yılında İngiltere bu vergiyi kaldırıp 1767'de Townshend yasaları ile kâğıt, boya, cam, kurşun ve çay üzerine yeni vergi koymuştur. 1770'de toplumsal direnme hareketi üzerine çay hariç diğerlerini kaldırmak zorunda kalmıştır. Ancak çay vergisinin ABD kolonileri üzerinde bir tür egemenlik ve denetim hakkı olarak kabul edilmesi bağımsızlık hareketinin başlangıcı sayılmıştır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2013: 30-31).

Amerikan hukuk sistemi İngiltere'den alınmıştır. Amerikan demokrasisi de İngilizlerin hayat tarzından etkilenerek gelişmiştir. Amerikalılar 1776'da İngilizlere karşı ayaklanma başlattıklarında, İngilizlerin bütçe sistemi nihai halini henüz almamıştır. Bu yüzden Amerikalılara örnek teşkil edecek bir model bulunmamaktaydı. Amerikan İstiklal Savaşı'nı aydınlarla çiftçiler gerçekleştirmiş ve yürütmüşlerdir. Bu kadrodaki insanlar arasında devlet maliyesi bilenler yok denecek kadar azdır. Bu nedenle, Amerikan Anayasası'nda, bütçe konusunda ve genel mali konularla ilgili ayrıntılı maddelere rastlanmamaktadır. Anayasanın, 6. Maddesinin IX'uncu bölümünde şöyle denilmiştir; "kanun gerekli tahsisi yapmadıkça, Hazine hesabına harcama yapılamaz. Topluma ait paraların gelir ve gider durumunu gösteren düzenli hesaplar, zaman zaman yayınlanacaktır". Bir başka maddede ise; "her çeşit vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler koymak, borçlanma kararı vermek, kongrenin yetkileri arasındadır (Gürsoy, 1980: 67-68).

Federal İdarenin Hazine (Maliye) Bakanlığını kuran, yetki ve sorumluluklarını belirleyen yasa, "Devlete ait gelir ve gider tahminlerini hazırlama" görevini bu birime vermiştir. 1800 yılında, Amerikan Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Görev Yasası'na bazı eklemeler yapılmış ve hazineye, devletin gelir ve gider tahminlerini hazırlamakla birlikte "bunları dikkatle izlemek ve incelemek, gelir artırıcı tedbirleri arayıp bulmak, bunları yıllık raporlar halinde kongreye sunmak" görevi de yüklenmiştir (Gürsoy, 1980: 68).

Kuruluş yıllarında, bütçe çalışmaları İngiliz uygulamalarıyla benzerlik göstermiştir. Bütçeyi, Kongre üyelerinin tümü önce komisyon olarak incelerdi. İlk komisyon çalışmaları 1802 yılında Senato Gelirler Komisyonunun kurulmasıyla başlamıştır. Komisyon kurulunca, Maliye Bakanlığı'nın bütçe ve gelirler üzerindeki yetkilerini elinden almıştır (Gürsoy, 1980: 68).

1802-1865 yılları arasında, dünyanın hiçbir ülkesinde olmayan bir uygulama Amerika'da olağan bir hale gelmiştir. Maliye Bakanlığı, her yıl bütçe kanununu hazırlayıp meclise getiriyordu. Ancak, idare ile iç içe girmiş olan kongre üyeleri,

idareden aldıkları teklifleri keyiflerince komisyona getirip karşılıklı çıkar pazarlıkları ile meclisten geçirebiliyorlardı. Bütçe hazırlığında en önemli konu olan istekleri bir araya getirme, tüm istekleri değerlendirip bir sonuca varma, gerekli durumlarda azaltma veya çoğaltma, iyi sonuç verecek bir bütçe hazırlama imkanı Amerikan Maliye Bakanlığı'nın elinden alınmıştır. Yönetimin bu durumun farkında olmasıyla birlikte her yönetici kendi teşkilatı hesabına hatta kendi kişisel çıkarları hesabına bu durumdan yararlanmaya çalışmıştır. İlerleyen süreçte Senato'ya karşı Temsilciler Meclisi de yetkilerini genişletici çareler aramaya başlamışlardır. İlk olarak (Temsilciler Meclisi Gelirler ve Ödenekler Komisyonu- Hause of Representatives Committee of the Ways and Means) kurulmuştur. Bu şekilde Temsilciler Meclisi bütçe ve harcama konusunda söz sahibi olmaya çalışmış ve bu komisyona imrenen diğer üyeler ise kendi komisyonlarını kurmaya başlamışlardır. Bu şekilde her ihtisas komisyonu kendi faaliyet alanı ile ilgili konularda mali sorunlara el atmıştır. 1885 yılına gelindiğinde ise, Temsilciler Meclisinde birbirinden bağımsız, mali konular hakkında müzakereler yapan ve karar veren 10 komisyon bulunmaktadır. Bu gelişmeler yaşanırken bunlarda geri kalmak istemeyen Senato kendi komisyon sayılarını artırmıştır. Senatodaki komisyonlarda da birbirinden bağımsız mali konularda kararlar vermeye başlamıştır. Sonuç olarak Amerikan Kongresi'nde ödenek tahsisi konusunda karar veren komisyon sayısı 18'e, geçici komisyonlarla birlikte bu sayı 29'a yükselmiştir (Gürsoy, 1980: 69).

Amerika'da mahalli idareler, Amerikan sosyal hayatının vazgeçilmez bir unsurunu oluşturur. Birinci Dünya Savaşı'na kadar mahalli idareler maliyesi hem rakam olarak hem de topluma sağladığı fayda olarak Amerika'da önemli bir alanı kapsamıştır. Bu dönem itibariyle Amerikan Mahalli İdareler Maliyesi ve Bütçesi, Federal Maliye ve Bütçe politikasına benzer bir durumdadır. Bu kötü gidişe Amerikan Mahalli İdare seçmenleri savaş açmıştır. Mahalli idareler toplumun yapı taşı aileyi, onun günlük hayatını ve hatta hayatının her karesini kapsayan bir kurumdur. Bu bağlamda savaş açan belediyeler Milli Birlik (National Municipal League) kurmuşlardır (1889). Bu birlikle beraber sadece belediyelerin vereceği hizmetlerle ilgili asli ve tali hizmet listesi hazırlanmış ve bir model oluşturulmuştur (Gürsoy, 1980: 70-71).

Federal idare, bütçe ve maliye alanında başkan Taft zamanında bazı tedbirler almıştır. "Tasarruf ve Verimlilik Komisyonu" kurulmuş ve iki yıl çalıştıktan sonra bir rapor hazırlamıştır. Bu rapora göre yapılması gereken tavsiyeler şöyle belirtilmiştir (Tüğen, 2013: 10-11):

1. Federal idare önce neler yapmak istediğine karar vermelidir; amaçlarını açıkça ortaya koymalıdır.
2. Bu amaçlara uygun en iyi örgütlenmenin nasıl olabileceği araştırılmalıdır.
3. Kamu personelinin seçimi, eğitimi ve etkin çalışma metotlarıyla ilgilenilmelidir.
4. Her kamu kuruluşu, onun içindeki her bölüm, kendisi için en iyi sonuç verecek etkin çalışma yöntemlerini araştırıp bulup uygulamalıdır.
5. Bütün bunlar yıllık programlar halinde yapılıp uygulanacak bütçeler aracılığı ile gerçekleştirilmelidir.
6. Kamu maliyesinde kaynak kullanımında etkinliğin sağlandığını izlemeye elverişli bir muhasebe sistemi ve bir denetim mekanizması kurulmalıdır.

Bu gelişmelerle beraber ABD'de bütçe sistemlerinde bazı yenilikler ortaya çıkmıştır. Tarım Bakanlığı performans bütçe sistemi 1934 yılında uygulamaya konmuştur. 1939 yılında Reorganizasyon Kanunu'yla Bütçe Bürosu Hazine Bakanlığından ayrılmış, Başkanlık Yürütme İdaresine bağlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı sırasında harcamalarda etkinlik sağlamak amacıyla "performans" ve "program bütçe" uygulamaları geliştirilip yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır (Tüğen, 2013: 11).

ABD'de bütçe sistemlerinin gelişmesine özel sektör öncülük etmiştir. Daha sonra başarılı bulunan bu sistemler kamuya göre uyarlanmış ve kullanılmaya başlanmıştır. ABD'de performans ve program bütçe sistemi 1960 yılı başlarında "Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)'ne dönüşmüştür. 1961 yılında Savunma Bakanlığı kapsamında uygulanan bu sistem, 1965 yılında Başkanın genelgesiyle tüm bakanlıklarda uygulamaya geçmiştir. Belli bir süre sonra federe devletler ve mahalli idarelerde de uygulamaya başlanmıştır. Bütçe sistemlerini geliştirme, kaynakların etkin kullanımını sağlama, dinamik bir kamu idaresi oluşturma adına yeni arayışlar doğrultusunda Başkan Carter döneminde "Sıfır Esaslı Bütçeleme (SEB)" ismiyle yeni bir sistem kurulmuştur. Hazırlık aşaması ve gelişimi için öncelikle Tarım Bakanlığı'nda başlatılmıştır. Alınan güzel sonuçlar neticesinde, 1977 yılında Federal Devletin bütün bakanlık ve bürolarında uygulamaya konulmuştur (Tüğen, 2013: 11-12).

1993 yılına gelindiğinde ise ABD'de Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu (GPRA) kabul edilmiştir. Federal birimlerin sonuç odaklı çalışması kanunla hüküm altına alınmıştır. Bu kanuna istinaden, federal devletler genel amaç ve hedeflerini belirleyen uzun vadeli bir stratejik plan hazırlayacaklar, belirlenen plandaki faaliyetler için ölçülebilir performans hedeflerini de içeren yıllık performans programı oluşturarak hedeflerin gerçekleşme durumunu yıllık faaliyet raporu ile ortaya koyacaklardır (Tüğen, 2013:12).

1.3.5. Türkiye'de Bütçe Hakkının Gelişimi

Türkiye'de bütçe hakkının gelişimi, Osmanlı Devleti dönemini de dikkate alarak Tanzimat öncesi dönem, Tanzimat sonrası ve Cumhuriyet dönemi olarak üç başlık altında ele alınabilir (Tüğen, 2013:12).

Bütçe kelimesi ülkemizde ilk defa Tanzimat döneminde kullanılmıştır. Bu dönemden önce bütçe kavramı yerine "Muvazenei Umumiye Lahiyası" ya da "Muvazene Defteri" terimleri kullanılmıştır. Cumhuriyet zamanına gelindiğinde ise 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda bütçe kelimesinden bahsedilmekle beraber eski isimleri de kullanılmaya devam edilmiştir. 1961 ve 1982 Anayasalarında ise sadece bütçe kelimesi yer almıştır (Erginay, 1987: 165).

1.3.5.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Bütçe Hakkının Gelişimi

Tanzimat öncesi dönemde (1299-1839) devletin mali olaylara yaklaşımında dinin etkisi açıkça kendini göstermektedir. Osmanlı Devleti İslam dininin esaslarına göre idare edilmekteydi. Bu bağlamda devletin gelir ve giderine ilişkin uygulamalar İslam dininin esaslarına göre belirlenmiştir. Gelirine göre gider yapan devlet, bugünkü bütçe anlayışından oldukça uzaktır. Bütçe gelirlerini "şer'i" ve "örfi" gelirler meydana getirmekteydi. Zekat, öşür, cizye, haraç, "şer'i" gelirleri oluştururken, mahalli ticaretten, zanaattan vb. alınan gelirler de "örfi" gelirler grubunda yer almaktaydı. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde adem-i merkeziyetçi bir yapılanmadan ve Vakıf sisteminden faydalanılmıştır (Tüğen, 2013:13)

Osmanlılar, devlet idaresinde maliyenin önemini oldukça iyi kavramışlardır. Sultan Orhan'a babası Sultan Osman şu vasiyeti bırakmıştır; "Hiçbir işe gereğinden fazla para harcamamaya özen göster. Devlet hazinesini dolu tutmanın yollarından biri, imkânları iyi kullanmaktır. Olanla yetinmeyip devlet hazinesini dolu tutmaya

gayret et. Bunun içinde devlet gelirlerini artırıcı tedbirlere başvurmalısın" demiştir. Osmanlı Devletinin mali işlerinin, hazine usullerinin, hatta kolluk kuvvetlerinin ilk düzenlenmesi Orhan Gazi zamanında, kardeşi Alaaddin Bey'in idaresi sayesinde gerçekleşmiştir (Gürsoy, 1980: 79).

Osmanlılar, Selçuklunun bir uç beyliği iken bağımsızlıklarını kazanmalarından dolayı devlet kademelerinde Selçuklulara ait taşra-eyalet-vilayet örgütlenmesinden etkilenmiş ve bu yapıyı örnek almışlardır. Selçuklularda mali işleri yürüten "Defterdar" idi. Defterdar, Osmanlı devlet maliyesinin de başı olmuştur. Eyaletlerde mali işleri yürütenlere de defterdar yardımcısı denilmiştir. Osmanlı Devleti, Avrupa etkisinde devlet teşkilat yapısını yeniden düzenlediği zamanlarda, merkezdeki sorumlulara "Nazır-Bakan", vilayetteki sorumlulara da "Defterdar" demeye devam etmiştir. Cumhuriyet döneminde çağdaş yapılanmaya geçilmesine rağmen, "defterdarlık" müessesesi kullanılmaya devam edilmiştir (Gürsoy, 1980: 79-80).

I.Murat zamanında savaşlardan belli miktarlarda gelirler elde edilmiştir. I.Beyazıt döneminde savaşlarla beraber mahkeme harçlarından gelirler edilmiştir. Fatih Sultan Mehmet döneminde maktu vergilerle beraber devlet idaresi yeniden düzenlenmiştir. Defterdarlık teşkilatı ilk defa bu dönemde kurulmuş, daha sonra Rumeli için yardımcı defterdarlık kurularak baş defterdarlık kurumu oluşturulmuştur. Bu dönem itibariyle henüz bütçe uygulaması bulunmamaktadır (Sönmez, 1971: 6).

Defterdar sadece devlet maliyesini yönetip, hazineyi idare etmekle kalmaz aynı zamanda devlet hesaplarını tutar, muhafaza eder ve denetlerdi. Defterdara bağlı olan dört ayrı bölüm bulunmaktaydı (Gürsoy, 1980: 81);

1) Defterhane: Defter Eminliği tarafından, devlete ait önemli kayıtların tutulduğu bölümdür.
    a) İcmal: Bu bir tür bütçe gibidir. Eyaletteki Defterdarlıklar kendi bölgelerindeki devlet gelir ve giderlerini merkeze bildirirler. Merkezi idareye ait gelirleri tahsil edip gönderirler. Bunları alan Defter Emini devletin gelir ve gider durumunu gösteren icmal tablosu hazırlardı.
    b) Ayrıntılı hesap kayıtları: Bunlara mudil denirdi (ayrıntılı bilgiler anlamında). Türlerine göre devlet gelir ve masraflarını ayrıntılı bir biçimde gösterirdi.
    c) Ruzname (günlük hesap) : Bu hesapları geliri toplayan ya da masrafı yapan daire tutardı.

2) Muhasebe Dairesi: Defterhane kayıtlarına geçen hesapların muhasebeleştirildiği yerdir.
3) Murakabe Dairesi: Bu daire denetim görevi yapardı. Hesap yapanların hesaplarını doğru tutmalarına dikkat eder, saray, yeni merkezi idarece yaptırılan hizmetlerin harcamalarını denetler, ödemelerini yapar, orduya, donanmaya ait harcamaları denetlerdi.
4) Mevkufat: Vakıf hesaplarının olduğu bölümdür. Vakıflar Osmanlı mali yapısında önemli rol oynamışlardır.

17. yüzyılda geçmiş yılların hesaplarını gösteren hesap özetleri oluşturulmuştur. Bu özetler bir bakımdan da kesin hesap kanunu hükmündedir. Bunların en önemlileri I. Ahmet zamanında 1609'daki Ayni Ali Efendi'nin "Masraf Cetveli", IV. Mehmet zamanında 1653'deki Tarhuncu Ahmet Paşa "Layihası" ve 1660'daki Eyyubi Efendinin hazırlamış olduğu "Cetveli"dir (Feyzioğlu, 1984: 25).
29 Eylül 1808 tarihinde imzalanan Sened-i İttifak sözleşmesi ile vergileme konusunda; Osmanlı vergi düzeninin ülkenin tamamında, bütün eyaletlerde uygulanacağı, padişaha ait gelirlere ayanların el koyamayacakları, vergi miktarlarının hükümet ve âyanın görüşmeleri sonunda belirleneceği karara bağlanmıştır (Tüğen, 2013:14).

Osmanlı Devlet Bütçesi; merkezi devlet bütçesi, eyaletler bütçesi ve vakıf bütçesi şeklinde üç gruba ayrılmıştır. Eyalet ve Vakıf bütçeleri merkezi devlet dışında hazırlanmaktaydı. Fakat, gelir ve giderleri ayrıntılı olarak düzenlenir merkezi devlet idaresine gönderilirdi. Gelirler tahmini olarak değil de bizzat kesin rakamlar üzerinden hazırlanan cetvellerde yıllık olarak düzenlenirdi (Tüğen, 2013: 14).

Bu dönemi kısaca anlatacak olursak, Osmanlı maliyesi hesapları tutarlı, kayıtları mükemmel ve denetimi ciddi bir şekilde yönetilmiştir. Çeşitli alanlarda Avrupa ağırlığını hissettirmeye başlayınca da birçok alanda Avrupa'dan geri kalmamak için yenilikler yapmak zorunda kalmıştır. Diğer bir önemli meselede, devletin gelir ve harcamaları üzerinde söz sahibi olabilmek için halk harekete geçmemiştir. Halk temsilcilerinin denetimi altında yapılan "bütçe" batı etkisi ile ülkemize girmiştir. Halk temsilcilerinin söz sahibi olduğu dönem 1. Meşrutiyet (1876) dönemidir (Gürsoy, 1980: 82).

1.3.5.2. Tanzimat Dönemi ve Sonrası Bütçe Hakkının Gelişimi

Tanzimat dönemi, Mustafa Reşit Paşanın hazırladığı Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun (Tanzimat-ı Hayriye Fermanı) 3 Kasım 1839 tarihinde Sultan Abdülmecid tarafından imzalanmasıyla başlamıştır (Tüğen, 2013: 15).

Topkapı Sarayı'nın bitişiğinde bulunan Gülhane bahçesinde okunduğundan dolayı adını da buradan alan "Gülhane Hattı Hümayunu" , çeşitli alanlarda yapılacak olan reform diye tabir edilebilecek gelişmelerin başlangıcı niteliğindedir. Bu tarihi belgede mali işlerden de bahsedilmektedir. Cebir ve angaryanın kaldırılacağından, vergilerin keyfi olmayacağından, vergileme açısından aynı durumda olan herkese eşit davranılacağından, aşar vergisinin aksayan yönlerinden ve mültezimlerin yapmış oldukları kötü muamelelerden uzun uzadıya bahsedilmektedir. Padişahın ve sarayın özel harcamalarının, kamu harcamalarından ayrılması gerektiği ifade edilmektedir. Mali yönetimin yeni düzenlemelere ihtiyaç duyduğundan dolayı bir mali reform yapılması gereğinden söz edilmektedir. Bu şekilde düşünülerek hazırlanan bu tarihi vesika doğrudan "Bütçe Hakkı" olarak nitelendirilemese de böyle bir hakkın olması gerektiğini hissettirmiştir (Gürsoy, 1980: 84).

Türkiye'de bütçenin hazırlanma sürecinden sistemli bir şekilde bahseden ilk yazılı metin 1855 tarihli bir yönetmeliktir. Bu yönetmeliğin adı "Hazine-i Celile Muvazene Defterinin Sureti Tanzimine Dair Nizamname"dir. "Hazine-i Celile" padişah hazinesi anlamına gelmektedir. 13 maddeden oluşan bu kısa yönetmelikte "bütçe" kavramı yerine "Muvazene Defteri" deyimi kullanılmıştır. Bu dönemde yapılan ıslahatların çoğunda Fransa'dan etkilenilmiştir. Bu yönetmeliğin ilk maddesinde devletin bütün gider ve gelirlerinin "Muvazene Defteri" ne kaydedilmesi gerektiği yazmaktadır. Bu yönetmeliğe göre harcamalar önceliklidir. Devletin yapacağı harcamalar, her daire ve kurumun yapmak zorunda kalacağı harcamalar ile sadece Maliye Bakanlığı bütçesinde bulundurup oradan gerektiğinde diğer daire ve kurumlara verilecek harcamalar olmak üzere ikiye ayrılır. Vergi gelirleri dolaylı ve dolaysız olarak sınıflandırılmıştır. Bütçe yıllık olarak hazırlanmış ve mali yılbaşı olarak 1 Mart seçilmiştir. Bütçeyi Maliye Bakanlığı hazırlamakla birlikte "Muvazene Defteri-Bütçe" tasarısında "Gelir Defteri" ve "Masraf Defteri" bulunurdu. Bu defterlerde kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki geçmiş yıllardaki farklılıklar da gösterilirdi. Maliye Bakanlığı bütçe tasarısını hazırladıktan sonra incelenmesi için Bakanlar Kuruluna, incelemesini tamamlayan Bakanlar Kurulu'da Tanzimat Meclisi'ne gönderirdi. Bu meclis bakanlıklar bütçelerini incelerken kurumun

yetkili kişilerini, gerekirse bakanı davet edebilirdi. Gelir ve harcamalar üzerindeki komisyon çalışması bittikten sonra, meclise bakanlar kurulunun katılmasıyla birlikte genel görüşme yapılırdı. Yapılan bu görüşmeler Mart'tan bir hafta önce bildirilirdi. Genel görüşmeleri yapılan ve meclis tarafından da uygun bulunan bu tasarı padişahın huzuruna sunulurdu. Bu tasarının kesinleşmesi padişahın onanıyla mümkündü. Bir nüshası padişahta kalır, asıl nüshası Tanzimat Meclisi'ne gönderilirdi. Daha sonra Bakanlar Kurulu aracılığıyla Maliye Bakanlığına gelirdi. Bu döneme ait ikinci "Bütçe Nizamnamesi" 1872 yılında yapılmıştır. Bu nizamnamenin özellikleri şu şekildedir (Gürsoy, 1980: 85-87):

1. İlk defa bütçe deyimi kullanılmıştır.
2. Bütçe Tasarısı'nın hazırlanmasında, harcamaların önceliği ilkesinden vazgeçilmiş, gelirler başa alınmıştır.
3. Harcamalar, azaltılma ya da ertelemeleri mümkün olmayan kesin harcamalar, azaltılmaları ya da ertelenmeleri mümkün olmayan tali harcamalar şeklinde ikiye ayrılmıştır.
4. Tasarının mali yılbaşını Mart ayı olarak tespit ettikten sonra, tasarının bu zamana yetiştirilebilmesi için "Muvazene Defteri'nin hazırlanmasına ilişkin bilgiler içereceği belirtilmiştir.
5. Bütçe tahminlerinin hazırlanmasına bakanlıklarda katılabilirdi. Gelirleri ise Maliye hazırlardı. Tasarı belli zamanda Maliye'den Bakanlar Kurulu'na gelir, oradan da Bakanlar Kurulu tasarıyı bütçe komisyonuna havale ederdi.
6. Bütçe tasarısının önce bütçe komisyonunda inceleneceğini belirten ilk resmi vesika bu nizamnamedir. Ancak burada sözü edilen bütçe komisyonu gerçek anlamıyla seçimle gelmiş bir meclisin bütçe komisyonu değildir. Bakanlar Kurulu'nun mali işlerden anladığını sandığı kişilerden oluşturduğu bir komisyondu.
7. Bütçe komisyonu gelir ve gider tahminlerini inceler ve bunlar arasında denklik sağlamaya çalışırdı. Bu konuda başarısız olursa durumu Bakanlar Kurulu'na bildirirdi. Bakanlar Kurulu bütçe denkliğini sağlardı.
8. Bakanlar Kurulu'nca hazırlanan bu denk bütçe, padişahın tasdikine sunulurdu.
9. Bu nizamname bütçenin denetimine daha geniş yer vermiştir. Bütçe uygulamalarına ait kesin hesapların mali yılsonunda maliyede

toplanıp oradan "Divan-ı Muhasebat=(Sayıştay)"a gönderileceğine dair yönetmelikte açık hüküm vardı.

10. Kesin hesap kanunlarının hazırlanıp önce "Bütçe Komisyonunda" ardından Bakanlar Kurulu'nda görüleşeceğine dair hükümlerde bu yönetmelikle belirtilmiştir.

Tanzimat dönemi bütün yönleriyle ele alındığında şu hususlar dikkat çekmektedir(Gürsoy, 1980: 87-88):

- Dünya coğrafyasında, Osmanlı Devleti Belgrat'tan, Hint Denizi'ne kadar Avrupa ve Asya'da, Mısır, Sudan, Trablus ve Tunus'a kadar Afrika'da geniş topraklara sahiptir. Ancak, bütün çabalara rağmen Eyaletleri etkin bir denetim içinde bir arada tutulamamıştır.
- İlk Merkez Bankamız olan Osmanlı Bankası kurulmuş fakat Türk parası istikrara kavuşamamıştır.
- Kurulan yüksek komisyonlara ve yapılan bütün çabalara rağmen mali ıslahat bir türlü meyvesini verememiştir. Bu nedenle borçlanma, devlet bütçelerinin gelir ve gider dengesini sağlamada başlıca önemli gelir kaynağı durumunda kalmıştır.
- Yapılmış bütçeler, çağdaş bütçelerin sahip oldukları hukuki, siyasi, mali, ekonomik fonksiyonlarından hiç birine tam anlamıyla sahip olamamıştır.
- Milli Hakimiyeti temsil eden seçimle gelmiş meclisler yoktur. Bütçeye geçerlilik kazandıran Padişahın iradesidir.
- Osmanlı Maliyesi üzerine yabancı denetimi bu dönemde oluşmaya başlamıştır. Birinci Meşrutiyet'i izleyen dönemde 1881'de Muharrem Kararnamesi'nin çıkması, "Duyun-u Umumiye İdaresi"nin kurulmasıyla bu denetim kesin bir biçim kazanmıştır.

1.3.5.3. Birinci ve İkinci Meşrutiyet Dönemi

Bu döneme gelindiğinde, Osmanlı Devletinin en büyük sorunu halk idaresine dayanmayan bir yönetim anlayışının olmasıydı. Adına "Yeni Osmanlılar" denilen bir derneğin görüşleri de bu yöndeydi. Bu derneğe bağlı olan ve devletin yönetici kadrolarında bulunan bazı idarecilerin bu görüşlere sahip olması keyfi yönetimin sona gelindiğinin habercisiydi. Mutlakıyet yönetim anlayışına son vereceğini vadeden II. Abdülhamit tahta çıkarıldı. 23 Aralık 1876'da Anayasa Padişah'ın imzasından çıktı ve yürürlüğe girdi. Osmanlı Türk Devletinin bu ilk Anayasası,

Tanzimat'tan beri devam eden batılılaşma sürecinin bir göstergesini oluşturuyordu. Bu yeni Anayasa Bütçe Hakkı açısından da çok büyük önem taşımaktadır. Yeni anayasada şu yeni düzenlemeler hüküm altına alınmıştır (Gürsoy, 1980: 88-89):

1. Seçimle gelecek meclisler, Türk siyasi hayatında ilk kez, halk adına karar alacak ve yasalar yapacaktı.
2. Cebir ve angaryanın kaldırıldığı, vatandaş üzerine konulan yükümlülüklerin ancak yasalarla mümkün olunabileceği Anayasa'da yazılmıştır.
3. Irk, din ve sınıf farkı gözetilmeyecek, herkese eşit davranılacaktı.
4. Aynı durumdaki insanlar, eşit mali yükümlülükle yükümlü tutulacaktı.
5. Bütçe Tasarısını hükümet hazırlayacak, meclise sunacak, meclis bunu ayrıntılı bir incelemeden sonra, değiştirerek veya aynen kabul edecekti.
6. Bütçe, devletin yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren bir kanun olarak tanımlanmıştır(madde 97).
7. Vergilerin ve diğer yükümlülük getirmiş yasaların her yıl yeniden uygulamaya konmasına Bütçe Kanunu kapsamında izin verilmiştir (madde 97).
8. 1876 Anayasası, bütçenin iki mecliste müzakeresine, hangi meclisin ne zaman Bütçe Tasarısını görüşeceğine, Sayıştay'ın kuruluş ve denetimine, kesin hesap kanunlarına dair genel hükümler içermektedir(madde 104-107).
9. Meclisin toplantı halinde bulunmadığı bir dönemde ortaya çıkan ve bütçe dışında para sarfını gerektiren hallerde hükümete yetki verilmiştir(madde 101).
10. Bu Anayasanın 7, 27, 28, 35, 43, 54, 77, 102, 106 ve 113. Maddelerinde padişaha verilmiş çok geniş yetkiler mevcuttu ve bu maddelerin bulunması Bütçe Hakkı'nın sözde bir hak haline getirilebileceği göze çarpmaktadır.
11. Mesela hükümetin Bütçe Tasarısını meclis reddederse, işe Padişah el atabilmekte ve hatta meclisi feshedebilmekteydi. Padişah süresi bitmiş eski yıl bütçesinin süresini bir yıl daha uzatabilmekteydi.
12. Padişah kanun hükmünde kararname çıkararak kendini meclisin yerine koyabilmekteydi.
13. Aynı zamanda Padişah bazı kişileri "tehlikeli insan" olarak nitelendirebilir, vatandaşlıktan çıkarıp yurttan ihraç bile edebilirdi.

Dönemin padişahı II. Abdülhamit, müsrif bir padişah olmamakla birlikte XIX. Yüzyılın sonuna doğru Türk parasını istikrara kavuşturabilmiştir. Bu dönemde çıkarılan "Sal Muhasebesi=(Yıl Hesapları)" kitapları Devlet Maliyesi hakkında bilgiler

içeren kitaplardı. Fakat bunlar Bütçe sayılamaz ve bu kapsamda bütçe hakkından söz edilemezdi. Dönemin mali olaylarına maddeler halinde bakıldığında (Gürsoy, 1980: 89-90):

1. Yıl hesapları hükümetler tarafından hazırlanmış olsalar bile meclisten geçmiş değillerdi.
2. Gelirler ve harcamalar, bütçenin yapılmasında yerleşmiş usullere uygun bir biçimde yapılmıyor ve sınıflandırılmıyordu.
3. Meclislerden geçip yasalaşmadıkları için gelir ve harcama rakamları idare için bağlayıcı bir nitelik taşımıyorlardı.
4. Herhangi bir alandaki yıl harcamalarının yarısına yakın kısmı, çeşitli nedenlerle gelecek yıllara aktarılabiliyordu.
5. Bu nedenle bütçe yerine konulmuş yıl hesapları imkanlarla ihtiyaçları karşılaştırıp dengelemeye çalışan bir mali doküman olmaktan çok uzaktı.
6. "Duyun-i Umumiye İdaresi'nin" kurulmasından sonra, devlet bütçeleri uygulamada ikiye ayrılmıştır. Bir yanda Osmanlı gelir ve giderleri, diğer yanda devlet idaresi içinde yer alan "Duyun-i Umumiye İdaresi'nin" gelir ve giderleri.

İkinci Meşrutiyet, II. Abdülhamit'in tahtan indirilip, 1876 Anayasası'nın tekrardan yürürlüğe girmesiyle başlamaktadır. Toplanan Osmanlı Meclisleri Anayasa üzerinde önemli değişiklikler yapmışlardır. Daha çok Padişah yetkilerini hedef alan bu değişiklikler bütçe hakkı üzerine bir yenilik getirmemiştir. Bütçe ve mali olaylar ile ilgili maddeler önceki haliyle kalmıştır. Bu Anayasalar, iki meclisli meşruti bir yönetim biçimini getirmiştir. Bütçenin hükümet tarafından hazırlanıp Kasım ayı başında Meclisin açılmasıyla meclise sunulacağı, mali yıl başlamadan önce (1 Mart) bütçenin meclisten çıkması gerektiği yönünde hükümler içermektedir. Bütçenin, yükümlülük içeren kanunlarının, ait olduğu mali yıl içinde yeniden uygulanmasına izin vereceği hakkında Anayasada hüküm vardı. Meclislerde bütçe kanununun madde, gelir ve gider cetvellerinin bölüm bölüm inceleneceği hükme bağlanmıştır. Olağanüstü durumlar mevcutsa eğer, Bakanlar Kurulu bütçede öngörülmemiş harcamalar yapabilir ya da bütçe miktarlarını aşabilir. Ancak, meclis açılır açılmaz sevk edecekleri bir kanunla bu harcamaları yasallaştırırlar. Bütçe yıllıktı. Ancak, bütçe zamanında yürürlüğe girmez ya da meclisler dağıtıldığında yeni bütçe yapamaz hale geldiklerinde, Padişah Fermanı ile eski bütçenin uygulanması bir yıl süre ile uzatılabilirdi. Ayrıcabu Anayasa Kesin Hesap Kanunundan, Sayıştay'ın kuruluş ve

yetkilerinden, Sayıştay denetiminden de söz etmektedir. İkinci Meşrutiyet dönemi, Osmanlı Devleti'nin çöküşünü hızlandıran siyasi olaylarla doludur. Bizim konumuz açısından, bu dönemin en önemli konularından biri de ilk Genel Muhasebe Kanunu'nun yürürlüğe konulmasıdır (1911). Bu nedenle, bütçenin yapılmasına, uygulanmasına, Devlet hesaplarının tutulmasına, denetlenmesine ait kurallar, yasal bir temele bağlanmıştır. Devlet Muhasebesine ait ilk temeller bu yasanın uygulanmasıyla başlamıştır (Gürsoy, 1989: 90-91).

II. Meşrutiyet ile birlikte çağdaş bütçeleme sistemi ve ilkeleri ülkemize girmiştir. Mebusan ve ayan meclisleri tarafından kabul edilen 1909 yılı bütçesi, sistematiği ve içeriği itibariyle, daha sonraki yıllarda yapılacak olan bütçelere temel oluşturmuştur. 1909 yılı bütçesinde getirilen yenilikler, akabinde kabul edilen Muhasebe-i Umumiye Kanunu (1910) ile devamlı hale getirilmiştir (Öner, 2007; III).

1.3.5.4. Cumhuriyet Döneminde Bütçe Hakkının Gelişimi

Milli mücadele dönemlerinde birçok harcama yapılmıştır. Bu harcamaların finansmanı; vergileme, borçlanma, el koyma, zorunlu borçlanma ve dış kredi gibi kaynaklarla yapılmıştır. Yapılan en büyük katkı ise, istiklali için her şeyi feda etmeyi bir vatan görevi olarak gören, şerefli ve şanlı Türk halkının "gönüllü" yardımlarından meydana gelmiştir. Kurtuluş Savaşı'nın finansmanı, kurulan yeni hükümeti mali yasalar çıkarmaya zorlamıştır. Maliye alanında büyük değişiklikler cumhuriyetin kurulmasıyla oluşturulmaktadır. Egemenliği kayıtsız şartsız halka veren bu yeni hükümet, bütçe hakkı konusunda da yeni adımlar atacaktır. 1924 tarihli anayasa bütçe hakkını en geniş ve noksansız şekilde sağlamıştır (Gürsoy, 1980: 92).

1.3.5.4.1. 1924 Anayasası

1924 Anayasası'na göre "vergi; devletin genel giderleri için halkın pay vermesi" şeklinde tanımlanmıştır. Bir başka madde ise "vergiler ancak kanunla salınır" hükmüyle vergilerin kanuniliği ilkesinden bahsetmiştir. Bütçe ve kamu harcamaları hakkında açık hükümler bu anayasa ile getirilmiştir. Bu hükümleri maddeler halinde sayacak olursak (Coşkun, 2000: 18);

1. Devlet malları bütçe dışı harcanamaz,
2. Bütçe kanununun geçerliliği bir yıldır,

3. Kesin hesap kanunu ilgili olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirler ve gene o yıl ki ödemelerin tutarını gösterir kanundur,
4. Her yılın kesin hesap kanunu tasarısı o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yılın Kasım ayı başına kadar TBMM'ye sunulur hükümlerini içerir.

Bütün bu maddelerden anlaşılacağı üzere 1924 Anayasası yasama organına geniş yetkiler vermiştir. Aynı zamanda bütçenin bir kanun olması sebebiyle devlet başkanı tarafından yayın ve ilanı öngörülmüştür.

1924 Anayasası Cumhurbaşkanına, kanunların yeniden görüşülmesi için meclise geri yollaması yetkisini vermişti. Cumhurbaşkanı bu yasaları sebep göstererek meclise geri gönderebilir ve yeniden görüşülmesini isteyebilirdi. Ancak, Anayasa'nın değiştirilmesine yönelik yasalarla, bütçe kanunlarına ilişkin yasalar bundan istisna edilmiştir. Hükümetlerin para sarfı usulünün ortadan kaldırılması için "Bütçe dışında harcama yapılamaz" hükmü anayasaya konulmuştur. Bu durumda, bütçelerin meclislerde görüşülmesi sırasında oluşabilecek sorunlar, anayasa ile değil de meclis iç tüzüğü ile düzenlenmiştir (Gürsoy, 1980: 93).

1927 yılında, bütçe uygulama esaslarını ayrıntılı bir biçimde ortaya koyan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlüğe girmiştir. İlerleyen süreçte yapılan çeşitli değişikliklerle 1050 sayılı kanun, 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na kadar yürürlükte kalmış ve anayasadaki ilgili hükümlerle birlikte ülkemizdeki bütçe uygulamalarının hukuki çerçevesini belirlemiştir (Tüğen, 2013: 18).

1.3.5.4.2. 1961 Anayasası

27 Mayıs 1960 ihtilalı sonrası yürürlüğe 1961 Anayasası girmiştir. Bu anayasanın 61. Maddesinde; "Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur" gibi hükümler konularak, 1924 Anayasası'ndan farklı olarak vergilerin ödeme gücüne göre alınmasından bahsedilmiştir. 94. Madde bütçe kanununun hukuki yapısını ve yasama organındaki sürecini düzenleyerek, bütçe kanun tasarısının önce meclise sunulmasını ve bütçe tasarısına Milli Bütçe Tahminleri'nin eklenmesini açıklamıştır (Feyzioğlu, 1984: 32-35).

1.3.5.4.3. 1982 Anayasası

1961 Anayasası, 12 Eylül 1980 askeri harekatıyla yürürlükten kaldırılmış ve 1982 yılında yeni bir anayasa yürürlüğe konulmuştur. Bu Anayasa, 1961 Anayasası'nda bahsi geçen bütçe ve vergilemeye ilişkin mevcut hükümlerini korumakla beraber, Bütçe Kanunu Tasarısı ve Kesin Hesap Kanun Tasarısının meclise sunulmasına ilişkin sürelerde kısaltmalar yapmıştır. Bütçe komisyon üye sayısında da azaltmaya gidilmiş, 50 olan üye sayısı 40 üyeye düşürülmüştür. 1982 Anayasası'nda yapılan en önemli değişiklik ise, iki meclisten meydana gelen TBMM'yi tek meclis haline getirmek olmuştur (Tüğen, 2013: 19).

1982 Anayasasının 4. kısmındaki "Mali ve Ekonomik Hükümler" başlığı altındaki birinci bölümde "Mali Hükümler" alt başlığındaki 161., 162., 163. ve 164. maddeler bütçe ile ilgili maddelerdir. Anayasanın 73. maddesi vergi ödeme gücünden bahsetmektedir. 1924 ve 1961 anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasası'nda da Cumhurbaşkanı'nın TBMM'nin kabul ettiği bütçe kanununu, TBMM'ye geri gönderemeyeceği maddesi aynen korunmuştur. Bu bağlamda bütçe hakkını cumhuriyet idaresi, kuruluşuyla birlikte TBMM'ne bırakmıştır. Ayrıca 1982 Anayasası'nın 130, 160, 161, 162 ve 163. maddelerinde yer alan "genel ve katma bütçe" ibaresi, 2005 tarih ve 5428 sayılı kanunla "merkezi yönetim bütçesi" şeklini almıştır (Tüğen, 2013: 19).

1.4. BÜTÇELEME SÜRECİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR

Bütçeler temsili demokrasilerde yöneticilerin kendilerine yakın hissettikleri seçmenlerin isteklerini yerine getirme aracıdır. Bu bağlamda bütçe iktisadi, siyasal ve aynı zamanda da hukuki bir belge niteliğindedir. Bu da bütçesel "ön izin" kavramını ve buna göre harcama yapan ve gelir toplama açısından belirli yetkilerin verilmesini öne çıkarır. Bu ön izin ve yetkilerden herhangi bir şekilde sapmaların yaşanması durumunda bütçenin denetimi konusu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenlerle beraber bütçenin iç ve dış denetimi süreçlerine ihtiyaç duyulmuştur. Mali disiplin ve mali kural çerçevesinde yapılabilecek bir denetim uygulama açısından halkın egemenliğine karşı tutum olabileceği şeklindeki yorumlardan dolayı denetim açısından bir sorun olarak algılanmıştır. Ayrıca siyasi denetim dışında Sayıştay gibi kurumların da denetimleri ciddiye alınmalı ve yapılan denetimden elde edilen sayısal ve sosyal analizlerin sonuçları iyi bir şekilde algılanmalıdır. Denetim ve bütçe

süreçlerine katılma sürecinin artması ile birlikte kamu bütçeleme sürecinde dönüşümler ve yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Geliştirilen bu yeni yaklaşımlar ve bütçeleme sürecindeki dönüşümler aslında çok da eski sayılmamaktadır. Bütçelemenin tarihsel süreci kapsamında zaten yasama ve yürütme erkleri açısından yönetsel bir mücadele süregelmiştir (Falay, 2013: 7-8).

Dünyada birçok ülkede son yıllarda kamu bütçeleme sistemlerinde farklı yaklaşımlar ve yeni bütçeleme sistemleri gündeme gelmiştir. Bu kapsamda kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik sağlaması için yeni seçenekler ortaya konulmuştur. Günümüz devlet anlayışlarında devletin vergi almaktan ziyade yapmış olduğu harcamalarda rasyonellik konusu ön plana çıkmaktadır. Küresel ekonomilerde yaşanan ve tüm dünyayı etkisi altına alan krizler, kamu kaynaklarının kullanımında yeni arayışları da beraberinde getirmiştir. Hem devlet anlayışlarındaki değişim hem de demokratik katılımların artması yönündeki gelişmeler nedeniyle vatandaş bütçesi, sosyal bütçe, cinsiyete duyarlı bütçeleme ve katılımcı bütçeleme gibi yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Ülkemiz açısından bakacak olursak, kamu bütçesi anlamında yaşanan en büyük değişim yaklaşık 90 yıldır yürürlükte bulunan Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yerine 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu değişikliğidir. Yapılan bu değişiklikle birlikte Türk bütçe sisteminde önemli bir değişim ve dönüşüm sürecine girilmiştir (Altuğ ve diğerleri, 2013: 11).

1.4.1. Sosyal Bütçeleme

Büyük Larousse Ansiklopedisi'ne göre sosyal kelimesi, "bir bireyle topluluğun diğer üyeleri arasındaki ilişkileri ilgilendiren şey" olarak tanımlanmaktadır (Erdoğdu, 2008: 7).Sosyal yaşam şartları ekonomik durumla ilişkilendirildiğinde sosyal politikaları gündeme getirmektedir. Sosyal politika, "toplumsal risklerin kamusal idaresi" olarak tanımlanabilir (Esping, 2006: 39).Diğer bir tanım Sami Güven tarafından yapılmıştır: "Ekonomik olaylardan doğan insanlararası ilişkileri toplumsal bir bütün içerisinde inceleyen bir bilim dalı" olarak ifade edilmiştir (Güven, 2005: 8).

IX. Kalkınma Planı'nda (DPT, 2007), sosyal politika kapsamı şu şekilde belirtilmiştir:

- Beşeri Gelişme ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi.
- Eğitim Sisteminin Geliştirilmesi.

- Sağlık Sisteminin Etkinleştirilmesi.
- Gelir Dağılımının İyileştirilmesi, Sosyal İçerme ve Yoksullukla Mücadele.
- Sosyal Güvenlik Siteminin Etkinliğinin Arttırılması.
- Kültürün Korunması, Geliştirilmesi ve Toplumsal Diyaloğun Güçlendirilmesi.

Sosyal bütçe; bütçedeki eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının; eşitlik, gelir dağılımı, yoksulluk ve sosyal içerme kriterlerinin gözetilerek düzenlenmesini ve bu düzenlemeyle toplumdaki dezavantajlı kesimlerin (kadınlar, çocuklar, işsizler, ve yaşlılar gibi) olumlu yönde etkilenmesini amaçlar(Şeker, 2011: 22).

Sosyal politikalar ilk olarak Roma İmparatorluğu'nun sonlarına doğru ortaya çıksa da, sosyal politikaların bir devlet görevi olarak düşünülmesi 18. yy itibariyle sağlanmıştır. Modern anlamda ise sosyal politikaların başlangıcı olarak 19.yy'da Bismark'ın sigorta yasaları kabul edilmektedir. Sanayi Devrimi sonrasında çalışan kesimin büyük bir kitleyi oluşturması, yeni çalışma şartlarının oluşturmuş olduğu fizyolojik ve mesleki riskler ile kentleşme sürecinin getirdiği yaşam koşulları sosyal politikaların alt yapısını oluşturmuştur. 1929 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde başlayıp oradan diğer dünya ülkelerine sıçrayan Büyük Buhran, sosyal politikanın gelişimi açısından iki önemli sonuç sağlamıştır. Bu sonuçlardan birincisi, yaşanan krizde büyük bir işsizlik ve sefalet yaşanmış ve bu yaşanan sorunlar bireysel değil de toplumsal bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. İkincisi ise, o dönemin hakim görüşü olan liberal yaklaşımın sona ermesidir. Liberal yaklaşımda kamunun piyasaya müdahalesi söz konusu değildir ve yaşanan sorunların piyasada kendiliğinden çözüme kavuşması gerekir. Sosyal politikalara geçit vermeyen bu anlayış 1930'lu yıllarda gözden düşmeye başlamıştır. Daha sonraki süreçte, 1930'lu ve 1940'lı yıllara gelindiğinde ise, Keynes; sosyal refah fonksiyonunun sağlanabilmesi için devletin ekonomiye müdahalesi gerekir şeklinde bir görüş ortaya koymuştur. Özellikle de çalışan kesimin toplumsal risklere karşı devlet tarafından sosyal sigorta kapsamında korunması anlayışı savunulmuştur (Erdoğdu, 2013: 55-56).

1.4.1.1. Sosyal Harcamalar

Kamu harcamalarının sosyalliğinin nerede başlayıp nerede biteceğini ortaya koyan objektif ölçülerin belirlenmesi oldukça güçtür. Bu nedenle, hangi harcamaların sosyal harcama olduğuna ilişkin yapılan çalışmalar bu konuda belirleyici olacaktır. Buradaki en önemli noktalardan bir tanesi ülkelerin gelişme veya gelişmişlik

düzeylerinin farklı olmasından kaynaklı olarak hangi harcamaların sosyal harcama olduğu konusundaki farklı anlayışlardır. Örnek vermek gerekirse, altyapı hizmetlerini tamamlamış bir ülkede temiz su ihtiyacı sosyal bir harcama sınıfına girmezken, halkının büyük bir bölümü su sıkıntısı çeken bir ülkedeki sular idaresine yapılan harcamalar sosyal nitelik taşıyabilir. Gelişmiş, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler açısından harcamaların niteliği farklı şekillerde algılanabilmektedir (Erdoğdu, 2008: 9).

Devletin yapmış olduğu harcamalar toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yöneliktir. Burada dikkat edilmesi gereken konu bazı kamu harcamalarının sosyalliklerinin farklılık göstermesidir. Bu farklılıklar ise toplumun refahı açısından harcamaların etkinliğidir. Bazı kamu harcamaları, ulusal savunma ve diplomasi gibi tüm toplumu ilgilendirmektedir. Bu tür harcamalar tam kolektif (kamusal) mal ve hizmetler olarak nitelendirilir. Bu tür hizmetler sahip oldukları dışlanmazlık ve bölünmezlik ilkeleri gereğince, yararlananlar arasında rekabet ve dışlanma oluşmasına engel teşkil eder. Bu tür mal ve hizmetlerin üretimini devlet üstlenir ve özel kesime bırakmaz. Bazı kamu harcamalarının ise özel mal ve hizmet özelliği daha fazla olmakla birlikte bu mal ve hizmetler daha az sayıdaki insan grubuna hitap eder. Nihayetinde bu tür mal ve hizmetler sosyal niteliği daha az olan mallardır fakat az sayıda insana hitap etmesi bu malların her zaman sosyal niteliğinin düşük olacağı anlamına da gelmemektedir. Örneğin, toplumda sayısal anlamda az sayıda kişiyi etkileyen erdemli mal ve hizmetler, aslında bütün toplumu ilgilendirmektedir. Bu nedenle bu harcamalar da sosyal harcama niteliği taşımaktadır (Erdoğdu, 2008: 10-11).

Kamu harcamalarının sosyal niteliğinin belirlenmesindeki bir diğer ölçüt ise dışsallıktır. Dışsallık, harcama yapılan mal ve hizmetten yararlanılması durumunda ve sonrasında topluma taşan fayda ve maliyetlerin düzeyidir. Bir başka deyişle, toplumun herhangi bir üyesi tarafından yapılan üretim veya tüketim sonucu fayda ve maliyetlerin taşması olarak nitelendirilebilir. Sosyal harcama çerçevesinde dışsallık çok önemlidir. Örneğin, salgın hastalıklardan korunmak için bir kişinin yaptırmış olduğu aşı, toplumun diğer bütün bireyleri açısından fayda sağlamaktadır. Bu nedenle herhangi bir kamu harcamasının sosyal olup olmaması konusunda değerlendirilebilecek en önemli ölçüt dışsallık diyebiliriz (Erdoğdu, 2008: 11).

1.4.1.2. Fonksiyonel Harcama Kalemleri Bazında Sosyal Harcamalar ve Hesaplanması

Kamu harcamalarının sosyal harcama olarak sınıflandırılması aşamasında ele alınabilecek ilk ölçüt dışsallık olarak kabul görmüştür. İkinci ölçüt ise, erdemli mal ve hizmet olup olmaması durumudur. Üçüncü ölçüt ise harcamalardan yararlanan kesimin genişliğidir. Sosyal harcamaların belirlenmesinde kullanılan bu ölçütler, merkezi bütçede kullanılan fonksiyonel sınıflandırma kalemlerinde kabul edilmektedir. Bu sınıflandırma içerisinde yer alan "sağlık", "eğitim", "iskan ve toplum refahı" ve "çevre koruma" başlığı altında yapılan harcamalar, yol açtıkları olumlu dışsallıklar sebebiyle sosyal harcama olarak nitelendirilebilir. "Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım" başlığı altında yapılan harcamalar ise erdemli mal ve hizmet kategorisinde yer aldıklarından dolayı sosyal harcama olarak kabul edilmiştir. Öte yandan geniş bir tüketici kitlesine sahip olan "Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri" başlığı altında yapılan harcamalar da sosyal harcama olarak belirtilebilir. "Genel Kamu Hizmetleri" başlığı altında yapılan harcamaların ise sosyal belirtilerinin ağır basıp basmadığına göre değerlendirilmeleri daha doğrudur. Örneğin, bu başlık altında yer alan "Petrol İşleri Genel Müdürlüğü"nün yapmış olduğu harcamaların sosyal boyutu bulunmazken, "Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü" gibi toplumun hemen hemen yarısını ilgilendiren bir hususta hizmet sunan kurumun yapmış olduğu harcamalar ise sosyal harcama olarak nitelendirilebilir (Erdoğdu, 2008: 12-13).

1.4.1.3. Türkiye'de Sosyal Harcamaların Gelişimi

Sosyal harcamaların sınıflandırılması kapsamında üç tür sosyal harcama kaleminin varlığından bahsedilmektedir. Bunlardan birincisi dar kapsamlı sosyal harcamalardır. Dar kapsamlı sosyal harcamalar, sosyal yaşam açısından olmazsa olmaz nitelik taşıyan, topluma yüksek derecede pozitif dışsallık yayan harcamalar olarak tanımlanabilmektedir. İkincisi ise geniş kapsamlı sosyal harcamalardır. Geniş kapsamlı sosyal harcamalar, dar kapsamlı sosyal harcamaları kapsamakla birlikte bundan farklı olarak günlük hayatta olmazsa olmaz nitelik taşımayan fakat günlük sosyal yaşama önemli etkileri olan harcamalar olarak tanımlanmaktadır. Üçüncüsü ise genişletilmiş kapsamda sosyal harcamalardır. Bu harcamalar ise, özellikle gelişmekte olan ülkelerde sosyal yaşamı yakından ilgilendiren yoksulluk, işsizlik ve sosyal refahı gerçekleştirmek için yapılan harcamalar olarak tanımlanmaktadır (Erdoğdu, 2013: 75-81).

Tablo 1: Türkiye'de Sosyal Harcama Kalemlerinin GSMH' ye Oranı

	2004*	Sosyal harcama payı	2011**	Sos. Har. payı	2015***	Sos. Har. payı
Sos. Güv. Ve Sos. Yar.	19.891.179	**3,56**	60.767.656	**4,74**	101.562.240	**5,25**
Sağlık	4.962.556	**0,89**	18.579.562	**1,45**	21.327.483	**1,10**
Eğitim	16.618.648	**2,97**	48.515.075	**3,79**	79.222.348	**4,10**
Çevre Koruma	105.685	**0,02**	524.265	**0,04**	662.782	**0,03**
İskan ve Top. Ref.	376.022	**0,07**	4.819.714	**0,38**	4.461.748	**0,23**
Dinlenme ve kültür	1.809.718	**0,32**	6.615.819	**0,52**	9.282.932	**0,48**
Kamu Düz. ve Güv.	7.582.470	**1,36**	22.253.429	**1,73**	33.976.651	**1,76**
Sivil Savunma Hiz.	71.974	**0,01**	156.473	**0,01**	198.673	**0,01**
Dar Kap. Sos. Har.	**53.688.013**	**9,60**	**169.001.244**	**13,19**	**272.935.070**	**14,12**
Geniş Kap. Sos. Har.	**53.846.802**	**9,63**	**174.477.567**	**13,52**	**290.592.943**	**15,03**
Genişletilmiş Kap. Sos. Har.	**54.001.928**	**9,66**	**177.958.036**	**13,89**	**297.251.673**	**15,38**
Top. Mer. Yön. Büt. Har.	**152.093.000**	**27,21**	**313.302.000**	**24,44**	**521.329.802**	**26,97**
GSYH	**559.033.00**	**100**	**1.281.454.00**	**100**	**1.933.000.0**	**100**

Kaynak: Erdoğdu, 2013: 87

Tablodan da anlaşılacağı üzere, sosyal harcamalarda merkezi yönetim bütçesi içindeki toplam harcamalarda 2004-2011 arasında bir düşüş meydana gelirken, aynı zamanda dar kapsamlı sosyal harcamalarda bir artış mevcuttur.

1.4.2. Vatandaş Bütçesi ve Vatandaş Odaklı Bütçeleme

Vatandaş bütçesi, en genel ifade ile vatandaşların bütçe sürecine katılımının sağlanması şeklinde yorumlanmaktadır. Vatandaşların bütçe sürecine katılımını sağlamadaki ana amaç karışık bütçe dokümanlarının açık, şeffaf ve kamuoyu ile paylaşılmasını ve bu kapsamda da vatandaşların bütçeleme sürecine katılımını gerçekleştirmektir. Vatandaşların bütçeleme sürecine katılımları ise, şeffaflık ve hesap verebilirlik düzeyinin artması açısından önemli bir adımdır (Şeker ve Beynam, 2013: 221-222).

1.4.2.1. Vatandaş Bütçesinde Tarihsel Süreç

Küreselleşen günümüz ekonomilerinde piyasa ekonomisinde bulunan saydamlık ve şeffaflığın kamu maliyesine uygulanma şekli olarak nitelendirilen vatandaş bütçesi, ilk olarak 1932 yılında Amerika'da ortaya çıkmıştır. Aralarında gayrimenkul yöneticileri, bankacılar ve çeşitli sivil toplum kuruluşlarının bulunduğu sivil toplum kuruluşları, şehir yönetiminin maliyetlerini azaltmak ve aynı zamanda yeni gelir kaynakları üretmek için Vatandaş Bütçesi Komisyonu'nu kurmuşlardır. 1929 yılındaki ekonomik buhran New York Belediyesi'ni ağır mali krize sokmuş ve belediye zarar etmiştir. Bu komisyon, belediyenin içine düştüğü bu olumsuz durumdan kurtulabilmesi için çalışmalar yapmış ve bunlar üç başlık altında toplanmıştır. İlk olarak belediye gelir ve harcama düzeyini kontrol altına almıştır. İkinci olarak kredi borçları için müzakereler yapılmış ve kredileri kontrol altına alınmıştır. Son olarak ise sağlıksız bulunan mali uygulamalara kalıcı çözümler getirilmiştir (Citizens Budget Commission, 03.04.2015).

1.4.2.2. Vatandaş Bütçesinin Amacı

Vatandaşların bütçeleme sürecini yakından takip edebilmesi vatandaş bütçesinin temel özelliği olup, iyi bir takibin yapılabilmesi için de hükümetlerle vatandaşların iletişim halinde olmaları önem arz etmektedir. Nitekim bütçelerin

şeffaflık ve saydamlık açısından vatandaşlar tarafından anlaşılabilir olması gerekir. Bu yüzden hükümetlerin bütçe hazırlama sürecinde vatandaşların anlayabileceği bir bütçe hazırlamaları esastır (IBP, 2010).

İlk başlarda vatandaş odaklı bütçeleme ve ardından vatandaş bütçesi haline gelen bu süreç aslında şu sorulara cevap aramaktadır (Andrews and Shah, 2003):

- Hükümet, aldığı para ile ne yapacaktır?
- Hükümetin amacı nedir?
- Hükümet hedeflerine ulaşabilecek midir?
- Hükümet ne kadar harcama yapacaktır? Amacına ulaşabilmek için daha fazla harcama yapacak mıdır?
- Elde edilen gelirler harcamalara yetecek midir? Yetmeyecekse bunun nedeni nedir?
- Hükümetin yapmış olduğu harcamaların ve elde edilen sonuçların sorumlusu kim olacaktır?

1.4.2.3. Vatandaş Bütçesinin Özellikleri

Shields ve Petrie'ye göre vatandaş bütçesinin başlıca özellikleri şu şekildedir (IBP, 2010):

- Objektif ve teknik bir rapor olmalıdır, siyasi otoriteden uzak yani politik olmamalıdır.
- Sade ve anlaşılır bir dil kullanılarak toplumun temel ihtiyaçlarına yönelik bilgi verilmelidir ve bu bilgilere kolayca ulaşılmalıdır.
- Basit tablolar, grafikler ve şekillerle bilgiler aktarılmalı, ana ve fonksiyonel harcama kalemleri "Bir Bakışta Bütçe (Budget at a Glance)" başlığı altında bir araya getirilmeli ve sosyal programlar da ihmal edilmemelidir.
- Vatandaş için yeterli bir belge olmalıdır, vatandaşın bu belge haricinde başka bir belgeye gerek duymaması sağlanmalıdır.
- Bütçenin ana amacına ve içeriğine odaklanılmalıdır.
- Nesnel, güvenilir, güncel, açık ve anlaşılır seviyede kalite standartları içermesi gerekmektedir.
- Mecliste bütçe görüşmeleri yapıldığı sırada yayınlanmalı ve bütçe üzerine konuşulup aktif bir katılım sağlanmalıdır.
- Medyada aktif bir biçimde yer almalı ve yayınlanmalıdır. Nitekim bazı ülkelerde bütçenin başka dillere de çevrildiği görülmektedir.

1.4.2.4. Vatandaş Bütçesinde Örnek Ülke Uygulamaları

Vatandaş bütçesi, ulusal bütçenin toplumun geniş kesimleri tarafından anlaşılabilir ve ulaşılabilir şekilde olmasını sağlamak amacıyla hükümet bütçesine ek bir belge niteliğindedir. Örneğin Kenya'da "Bütçe Özeti Vatandaş Rehberi", Hırvatistan'da "Vatandaş İçin Bütçe Rehberi" ve Yeni Zelanda'da "Vergi Ödeyenler İçin Temel Gerçekler" gibi hazırlanan bu belgeler vatandaş bütçesi uygulamalarından bazılarıdır (Şeker ve Beynam, 2013: 223).

1.4.2.4.1. Hırvatistan

Hırvatistan vatandaş bütçesine ilişkin ilk rehberi 2009 yılında yayınlamıştır. Üç bölümden oluşan rehberin ilk bölümünde bütçe sınıflandırılmalarına yer vermiştir. İkinci bölümde bütçenin hazırlanma sürecine değinmişlerdir. Son bölümde ise vatandaşların gelişmeleri nasıl takip etmeleri gerektiğinden bahsetmişlerdir. Ayrıca bütçe dışı fonların üzerine durulmuş ve bunlardan yararlananlar detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Ayrıca raporda sosyal harcamalar ve yerel yönetimin yaptığı harcamalardan da bahsedilmiştir (Crotia, Institute of Public Finance, 2009).

1.4.2.4.2. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri vatandaş bütçesi açısından en önemli ülkelerden biridir. Nitekim vatandaş bütçesi ilk defa bu ülkede uygulamaya başlanmış ve bu amaçla 2002 ve 2011 yıllarında vatandaş bütçesi rehberleri yayınlanmıştır. 2002 yılındaki rehberde vatandaş bütçesine neden ihtiyaç duyulduğuna değinilmiş ve bütçenin geniş bir tanımı yapılmıştır. Ayrıca rehberde, kamu harcamalarına, vergilere, vergilerin kendi içinde dağılımlarına, sosyal güvenlik için yapılan harcamalara ve yine çeşitli harcama kalemlerine yer verilmiştir. Rehber, çok fazla istatistiki bilgiye ve tabloya sahip olduğundan vatandaşlar için anlaşılması zor bir belge niteliği taşımıştır. 2011 yılında ise bir rehber daha yayımlanmış ve 2002 yılındaki rehberin eksikliklerini tamamlamayı amaçlamıştır (Şeker ve Beynam, 2013: 231-232).

1.4.2.4.3. Gana

Gana parlamentosu tarafından, vatandaşların bütçeyi daha iyi anlamaları için sadeleştirilmiş ve basitleştirilmiş vatandaş rehberi yayımlanmıştır. Aynı zamanda hükümet, ulaşmak istediği hedeflere vatandaşların katılımı ile başarabileceklerini ifade ederek vatandaş bütçesi kapsamında öncelikli olarak uygulanacak hizmetleri ortaya koymuştur. Eğitim, sağlık, ulaşım, tarım, su ve kanalizasyon, konut, sosyal gelişim programı, enerji ve petrol, ticaret ve sanayi, istihdam gibi öncelikli hizmetlerin vatandaşlarının kararları ile çözüme kavuşturulması hükümetin temel planları arasında yer almaktadır. Bu amaçla 2015 yılı bütçesinde yer alan vatandaş bütçe rehberinde şu hedefler ortaya konulmuştur (Republic of Ghana, Ministry of Finance, 2015):

- Ekonomiyi istikrara kavuşturmak.
- Devlet kurumlarını güçlendirmek ve ülke yönetimini iyileştirmek.
- 50 adet ortaöğretim okulu yapmak ve ücretsiz eğitime başlamak.
- Sağlık tesislerini genişletmek.
- 150.000 aileye nakit yardımda bulunmak.

1.4.2.4.4. Tanzanya

Tanzanya hükümeti tarafından hazırlanan vatandaş bütçe rehberinde yaşam maliyetlerinin azaltılması, enflasyon oranının düşürülmesi ve bazı sosyal hizmetlerin iyileştirilmesi için makroekonomik hedefler ortaya konulmuştur. Vatandaşların katılımı ile işçilerin üzerindeki vergi yüklerinin azaltılması, kamu personeline yönelik maaş artışı, istihdamın artırılması ve iyi yönetişimin geliştirilmesi bu hedefler arasında yer almaktadır. Ayrıca makroekonomik hedeflere ulaşmak için izlenecek stratejiler ve sosyal harcama tutarları ile genel kamu harcama planı da ilgili rehberde yer almaktadır (United Republic of Tanzania, Ministry of Finance, 2014-2015).

1.4.3. Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme

Bütçe, devletin çeşitli amaçlarını gerçekleştirmek için temel belge niteliğindedir. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için günümüzde yeni bütçeleme anlayışları oluşturulmuştur. Günümüzde bütçelerinde, rasyonel ve hesap verilebilirliği yüksek; plan bütçe uyumu sağlayabilecek ve girdilerden daha çok

çıktılara odaklı bütçelerin oluşmasını sağlamak amacıyla yeni bütçeleme anlayışları gerçekleştirilmektedir (Meriç, 2007: 58).

Cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışı ilk olarak Avustralya'da kadınların toplum içerisindeki statülerinin artırılması amacıyla gerçekleştirilmiş bir uygulamadır. Kadın ve erkekler arasındaki ayrımcılığın ortadan kaldırılmasına yönelik bütçelere yüklenen bir görev şeklindedir. Buradaki ana amaç kadının toplum içerisinde sosyal anlamda ön planda tutulmasıdır. Devletin sahip olduğu en önemli mali fonksiyonlarından birisi de bütçedir. Devlet, bütçe fonksiyonunu kullanarak kadın-erkek arasındaki ayrımcılığa son verebilir. Bu durum da cinsiyete duyarlı bütçeleme sisteminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Anlayış 1980'li yılların ortalarında kullanılmaya başlamış ve kadının toplumda daha fazla söz sahibi olması amaçlanmıştır (Tüğen ve Özen, 2008: 1-2).

Cinsiyete duyarlı bütçeleme kamusal kaynakların tahsisinde cinsiyetler arasındaki bölüşümü etkin bir biçimde gerçekleştirmek için tasarlanmıştır. Ülkedeki mevcut bulunan bütçeleme sürecinden başlayarak, ortaya konulacak hedeflerin bir anlamda ne kadarının kadınlar lehine kullanıldığını araştırır (Bellamy, 2002).

Cinsiyete duyarlı bütçeleme, devletin kamu harcamaların yarısını kadınlara, diğer yarısını ise erkeklere yapacağı şeklinde yorumlanmamalıdır. Bu bütçeleme anlayışında kamunun yapmış olduğu harcamalarda kadınların ve erkeklerin ihtiyaç duyduğu önceliklerine göre eşit bir dağıtım esas alınmakta ve aynı zamanda cinsiyet ayrımcılığı da önlenmeye çalışılmaktadır. Vergileme açısından ele alındığında ise, kadın ve erkeklerin yarı yarıya vergi verdikleri bir anlayış değil, onların belirli haklara sahip vatandaşlar olduğu benimsenmektedir (Lombardo, 2003, 23-24).

1.4.3.1. Cinsiyete Duyarlı Bütçelemenin Tarihsel Süreci ve Gelişimi

Cinsiyete duyarlı bütçeleme tarihi süreç içerisinde çeşitli konferanslar aracılığıyla gelişmiştir. 19 Haziran-2 Temmuz 1975 tarihleri arasında Birinci Dünya Kadın Konferansı Mexico City şehrinde düzenlenmiştir. Konferansta; cinsiyet ayrımına son verilmesi, kalkınma sürecinde kadınların aktif rol oynaması ve kadınların uluslararası barışta daha fazla yer edinmesi gibi hedefler seçilmiştir. 14-30 Temmuz 1980'de İkinci Dünya Kadın Konferansı, Kopenhag şehrinde yapılmıştır. Bu toplantıda da eğitim, sağlık ve istihdamda cinsiyet eşitliğine önem verilmesi kararlaştırılmıştır. 15-26 Haziran 1985 tarihleri arasında Üçüncü Dünya Kadın Konferansı ise Nairobi'de yapılmıştır. Yapılan toplantılarda beklentilere cevap

verebilecek kararlar alınamamıştır. Bu nedenle gelişme sürecini tamamlamak için, anayasal ölçümler, sosyal ve siyasal katılım gibi yeni alanlar oluşturulmuştur (Gender Budgeting, 05.04.2015).

4-15 Eylül 1995 tarihleri arasında Pekin'de Dördüncü Dünya Kadın Konferansı düzenlenmiş olup, bu zamana kadar yapılan en büyük konferans olma özelliğini taşımaktadır. Konferansa 189 ülkeyi temsilen 17,000 delege katılmış ve toplantılarda kadınların yaşadıkları sorunların evrensel bir nitelikte olduğuna vurgu yapılmıştır. Konferans sonunda 189 ülkenin kabul ettiği Pekin Bildirgesi ve Eylem Platformu'nda kadına uygulanan şiddetin ortadan kaldırılması ve silahlı çatışma alanlarındaki kadınların yaşamış oldukları sıkıntıların bir insanlık suçu sayılması gerektiği karara bağlanmıştır. Ayrıca bildirgede hükümetlerin plan ve programlarına kadının toplumsal statüsünü yükseltici politikaların konulması gerektiğine vurgu yapılmıştır (KİHP, 2011).

1.4.3.2. Türkiye'de Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Çalışmaları

Türkiye'de cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımına yönelik çalışmalar 1980'li yıllarda başlamıştır (Tüğen ve Özen, 2008). Türkiye'de kadın-erkek eşitliğinin devlet çatısı altında birleştirilmesi sürecinde, ilk oluşum Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndaki sosyal haklar çerçevesinde, 1987 yılında Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde, kadınlara yönelik çalışmalar yapmak üzere "Kadına Yönelik Politikalar Danışma Kurulu" kurulmuştur. Daha sonra kadına yönelik ayrımcılığın son bulması için 1985'te Nairobi'de düzenlenen Üçüncü Dünya Kadın Konferansı'nın da etkisiyle, 20 Haziran 1990 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 422 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kadın Statüsü ve Sorunları başlığı altında Başbakanlığa bağlı olarak Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu Genel Müdürlük, 2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın ana hizmet birimi olarak çalışmalarına devam etmektedir (KSGM, 2008a).

Ekonomik, toplumsal ve kültürel sorunların çözümü için tüm dünya ülkelerinin 2015'te gerçekleştirmek istedikleri Milenyum Deklarasyonu 6-8 Eylül 2000 tarihinde kabul edilmiştir. Binyıl Kalkınma Hedefleri olarak da bilinen bu bildirge; insani kalkınmaya, yoksulluğun önlenmesine, açlığın son bulmasına, tüm bireylerin eğitim ihtiyaçlarının karşılanmasına, toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin giderilmesine yönelik hedefler saptamıştır. Binyıl Kalkınma Hedefleri kapsamında, Türkiye'de yapılan çalışmalarda kadınların politikadaki katılım oranlarının 2015 yılına kadar %17 olması

öngörülmüş olmakla birlikte uygulamada bu orana henüz ulaşılamamıştır (KSGM, 2008b).

Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW) ihtiyari protokolüne 2000 yılında taraf olan Türkiye, bir anlamda kadınlara karşı yapılacak eşitsizliklere bir hukuki dayanak oluşturmuştur. CEDAW 'ın ihlal edilmesi durumunda bireylere veya gruplara başvuru yapma hakkı sunulmaktadır. CEDAW 'a üye olan ülkeler bütün sorumlulukları kabul etmiş sayılmakta, ayrıca sözleşme hükümlerini uygulama ve takip etme konusunda yükümlülük altına girmektedirler (KSGM, 2008a).

Türkiye'de cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda çeşitli çalışmaların yapıldığı görülmektedir. Cinsiyete duyarlı bütçeleme konusundaki gelişmeleri yakından takip edebilmek ve toplumsal cinsiyet ayrımına engel olabilmek adına "Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Alt Komisyonu" kurulmuştur. Komisyon, kamu kurumlarının ve yerel yönetimlerin bütçeleme sürecinde cinsiyet eşitliğini nasıl sağlayabileceğini araştırmış ve bu konudaki çözüm önerilerini ortaya koymuştur. Akademisyenlerin de yer aldığı komisyon 18 büyük toplantı gerçekleştirmiştir ve toplantı sonunda toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme komisyon raporu hazırlanmıştır. Bu rapor üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, cinsiyete duyarlı bütçelemenin literatür incelemesi ve dünyada kullanım alanları yer almaktadır. İkinci bölüm, alt komisyon çalışmalarına katılan akademisyenlerin görüş ve önerilerinden oluşmaktadır. Son bölümde ise cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda Türkiye açısından neler yapılabileceği konusunda somut projelere yer verilmektedir. (KEFEK, 2014).

Ülkemizde toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından yapılan çalışmalar (KEFEK, 2014);

- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanan "Toplumda Kadın Katılımı" Özel İhtisas komisyonu Raporu (2000),
- "Çocuk ve Kadınlara Yönelik Şiddet Hareketleriyle Töre ve Namus Cinayetlerinin Önlenmesi İçin Alınacak Tedbirler" ile ilgili Başbakanlık genelgesi (2006/17 sayılı),
- Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı (2008-2013),
- Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı (2007-2010),
- Kadın istihdamının arttırılmasına yönelik 2010/4 sayılı Başbakanlık genelgesinden oluşmaktadır.

Konu ile ilgili en önemli adımlardan biri ise Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) ile cinsiyet eşitliği alanında bir takım kararlar alınmıştır. Öncelikle kadınların, sosyo-ekonomik konumlarının güçlendirilmesi hedefi tespit edilmiş ve aile kurumunun kutsallığına vurgu yapılarak toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme için farkındalık oluşturma gerekliliği vurgulanmıştır (KEFEK, 2014).

Ülkemizde toplumsal cinsiyet eşitsizliğini gidermek, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda farkındalık yaratmak ve kadının sosyal, ekonomik, kültürel anlamda korunması amacıyla hazırlanan "Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Komisyon Raporu" tespit ve önerileri (KEFEK, 2014);

- Toplumsal cinsiyete duyarlı veri ve istatistiklerin üretilmesi,
- Genişletilmiş GSMH hesaplamaları hakkında çalışmaların yürütülmesi,
- Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde farkındalık oluşturulmasına yönelik çalışmalar yürütülmesi ve örnek uygulamalar geliştirilmesi,
- Bakanlıklar, kamu idareleri ile mahalli idarelerin politikalarını toplumsal cinsiyete duyarlı bir yaklaşımla geliştirmeleri,
- Toplumsal cinsiyet alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarına yönelik eğitimler verilmesi, kılavuzlar hazırlanması,
- Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe konusunun lisans, yüksek lisans veya doktora programlarında müfredat içine alınması,
- Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ekleri arasına, toplumsal cinsiyet raporunun eklenmesi veya bütçe gerekçesinde bir bölüm açılmasının sağlanması şeklinde sıralanabilir.

1.4.3.3. Cinsiyete Duyarlı Bütçelemeye Yönelik Seçilmiş Ülke Uygulamaları

Cinsiyete duyarlı bütçe ilk olarak 1984 yılında Avustralya'da federal düzeyde uygulanmaya başlamakla birlikte, 1995'te Güney Afrika'daki sivil toplum kuruluşları ile parlamento komisyonları cinsiyete duyarlı bütçeleme ile ilgili çalışmaya başlamıştır. Değer taraftan bazı Avrupa ülkeleri bu konu ile ilgilenmiştir. Örneğin, İrlanda Avrupa Yapısal Fonlarıyla bu konuda tecrübe edinmiştir. Daha sonra Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde de cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışıyla ilgili çalışmalar yapılmıştır (Meriç, 2013: 159).

1.4.3.3.1.Avustralya

Avustralya kamu bütçesinde cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışını benimseyen ilk devlet olup ve bu amaçla 1984 yılında Kadınların Bütçe Programı (Women's Budget Program) adı altında, kamu bütçesinin kadınlar için nasıl kullanılabileceği hakkında ilk çalışma yapılmıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde ülkedeki 6 eyaletin ve 2 özel bölgenin her birinde cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışı uygulanmaya başlanmıştır (Sharp-Broomhill, 2002: 27-8).

Avustralya'da bu bütçeleme yaklaşımı ilk kullanıldığı zamanlarda, kamu kurumlarının ve yöneticilerinin kadınlara karşı daha duyarlı hale geldikleri görülmüştür. Buna karşın kamu personelinde aynı duyarlılık sağlanamamış ve birçok kamu personeli kadınların sosyo-ekonomik durumlarının farklılık göstermeleri sebebiyle bu uygulanan politikaların farklı etkiler meydana getireceğine yönelik algı ortaya çıkmıştır (Sawer, 2002: 47-8).

Tablo 2: Avustralya 2010-2014 Dönemi İçin Kadın Bütçesi

KONU	ÖDENEK (4 yıllık) (2010-2014) milyon $
İş yerinde eşitlik	11,2
Kadın örgütleri	3,6
Kadına yönelik şiddetle mücadele	96,4
Anne-çocuk sağlığı	140,0
Kadın sağlığı veri tabanı	5,3
Erkek sağlığı	16,7
Çocuk okullaşma derneği	771,9
Genç ve yalnız ebeveyne destek	80,0
Çocuk bakımı	9,7
Ücretli ebeveyn izni	188,5
İnsan hakları	5,7
Engelli istihdamı	7,6
Yoksul istihdamı	71,1

Kaynak: Şenesen, 2013: 125

1.4.3.3.2. Kore

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin yasal düzenlemesini 2006 yılında gerçekleştiren Kore hükümeti, pilot bölge uygulamasını ise 2008 yılında başlatmıştır. Konu ile ilgili "Cinsiyet Eşitliği Master Planı" oluşturan Kore hükümeti hedeflerini belirlemiş ve fonksiyonel anlamda harcamalarını tespit etmiştir. Kore Cinsiyet Eşitliği ve Aile Bakanlığı, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışı çerçevesinde görev ve yetkileri anlamında Maliye Bakanlığı ile parlamento arasındaki koordinasyonu sağlamaktadır. Bu bağlamda cinsiyet eşitliğinin sağlanması sadece Cinsiyet Eşitliği ve Aile Bakanlığı'nın görev ve yetkileri arasında değil, aynı zamanda tüm bakanlıkların yetkileri arasına alınmıştır. Ödeneklerin paylaşılması konusunda da aynı sorumluluk tüm bakanlıklara paylaştırılmıştır (Günlük-Şenesen, 2013).

Tablo 3: Kore Cinsiyet Eşitliği Master Planı (Milyon Won)

AMAÇLAR	2008 BÜTÇE ÖNERİSİ
Devlet hizmetlerine aktif katılım	6.599
Sağlık ve refah iyileştirmesi	54.657
İnsan haklarında iyileşme	48.416
Ekonomik kapasite geliştirme	541.140
Bakım hizmetlerine sosyal yardım	1.832.539
Toplumsal uyum ve cinsiyet eşitliği	36.815
BAKANLIK	ÖDENEK
Sağlık, Refah ve Aile Bakanlığı	1.965.900
Çalışma Bakanlığı	396.600
Cinsiyet Eşitliği ve Aile Bakanlığı	77.900
FONKSİYON	ÖDENEK
Toplumsal Refah	2.457.000
Tarım, Ormancılık, Balıkçılık	40.600

Kaynak:Şenesen, 2013:125

1.4.3.3.3. Avusturya

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmaları açısından en başarılı ülke Avusturya olarak kabul edilebilir. Avusturya Anayasasının 13. maddesinde "federal ve yerel yönetimler bütçeleme sürecinde kadın ve erkeklerin fırsat eşitliğinin sağlanmasına çaba gösterirler" hükmü yer almaktadır. Yine Anayasanın 51.

maddesinde kadın erkek arasındaki eşitliği sağlamaya yönelik sonuç odaklılık ilkesi benimsenmiştir. Bu ilkeye göre Avusturya Maliye Bakanlığı yayınlamış olduğu rehberde, kamu kurumlarının hedefledikleri bütçe politikalarından en az bir tanesinin kadın erkek eşitliğini sağlamaya yönelik olacağı belirtilmiştir. Bu süreçte toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme alanında uygulanmak üzere, bakanlar kurulu tarafından şu kararlar alınmıştır (KEFEK, 2014):

- Bakanlıklar arası toplumsal cinsiyet eşitliğinin ana plan, program ve politikalara yerleştirilmesi komisyonu kurulmuştur(2000).
- Komisyon çalışma programı 2002 yılında kabul edilmiştir.
- Toplumsal cinsiyet eşitliğinin ana plan, program ve politikalara yerleştirilmesine yönelik hedefler belirlenmiş ve bu kapsamda federal bakanlıkların bütçe politika önceliklerine toplumsal cinsiyet bakış açısının eklenmesi kararlaştırılmıştır (2004).
- Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme uygulama kılavuzu kamu idareleri için kabul edilmiştir (2008).
- Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme yaklaşımının sistematik olarak uygulanması kararlaştırılmıştır (2011).

Avusturya'da 2013 yılında yürürlüğe giren Federal Organik Bütçe Kanununun birçok maddesinde de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme yaklaşımı hüküm altına alınmıştır (KEFEK, 2014).

1.4.3.3.4. Meksika

Mexico Kent yönetimi toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme ile ilk kez 2008 yılında kadın haklarının gözetilmesi amacıyla hazırlanmıştır. Hazırlanan çalışmanın ana teması eşit odaklı bir kamu maliyesidir (Günlük-Şenesen, 2013).

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmalarının başlamasına, sağlık alanında çalışmalar yapan sivil toplum kuruluşları ile her alanda faaliyet gösteren kadın örgütleri ön ayak olmuştur (KEFEK, 2014).

Tablo 4. Meksika: 2009 Mali Yılı İçin Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Ayrılan Kaynaklar

AMAÇLAR	Pesco
Kamu politikalarının toplumsal cinsiyet perspektifi ile tasarımı	56.296.832
Toplumsal cinsiyet eşitliği kültürü oluşturma	255.444.249
Kadınların işgücü piyasasına eşit koşullarda katılımı	391.773.765
Kadınların sağlık hizmetlerine kolay erişimi	289.648.655
Kadınların iktisadi gelişmenin nimetlerine erişimi	42.981.568
Kadınların haklarını kullanabilmeleri için sosyal içerme olanaklarına erişimi	93.260.506
Kadınların eğitimi	248.641.650
Toplumsal cinsiyet kaynaklı şiddetin azaltılması, engellenmesi, sonuçlarının giderilmesi	185.182.053
TOPLAM	1.563.229.278

Kaynak: Şenesen, 2013:126

1.4.4. Vatandaş Odaklı Bütçeleme

Vatandaş odaklı bütçeleme, temelde hesap verilebilirliği güçlendirme güdüsüyle ortaya çıkarılmakla beraber kaynak dağılımında etkinsizlik, kamunun verimsiz çalışması gibi problemlere de çözüm sunmak amacıyla oluşturulmuştur. Yönetimler, ekonomik anlamda sıkıntı yaşadıkları zaman harcamaların önceliklendirilmesi konusunu öne çıkarmaktadırlar. Vatandaşlarda yöneticileri kaynakları önceliklere göre dağıtmadıkları için eleştirmekte ve bunun için bir çözüm mekanizması olması gerektiğini düşünmektedirler. Vatandaş odaklı bütçeleme yaklaşımı da bu konu üzerine geliştirilen bir uygulamadır. Vatandaş odaklı bütçelemenin nasıl bir uygulamada gerçekleştirilmesi tartışma konusu olmuştur. Bütçeyi ve bütçeleme süreçlerini vatandaş odaklı hale getirmek için ciddi kurumsal değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Bu da iki şekilde gerçekleştirilebilir; ya temsili bir kurumsal yapılanmaya da katılımcılığa olanak veren bir mekanizmanın oluşturulmasıdır (Uysal ve Şahin, 2013: 2244-245).

Yerel yönetimler ekonomik anlamda zorlandığı dönemlerde çıkar gruplarının aşırı baskılarıyla karşılaşabilirler. Bu durum ise vatandaşlara sunulacak kaynakların

azalmasına ve neticesinde bütçe hazırlanma sürecinde tartışmalara neden olabilmektedir. Bu tartışmaların azaltılması ve kontrol altına alınması için bütçe sürecine yararlı bütçe yaklaşımlarının kullanılması gerekir. Vatandaş odaklı bütçeleme yaklaşımı da bunlardan bir tanesidir. Vatandaş odaklı bütçelemede vatandaş, bütçeleme sürecine aktif olarak katılmakta ve bütçeleme sürecini yakından takip etmektedir (Meriç, 2013: 165-166).

1.4.5. Katılımcı Bütçeleme

Katılımcı bütçeleme, katılımcı demokrasi anlayışının bir gereği olarak halkın mevcut yönetimde aktif olarak yer almasını ve alınacak kararlara iştirak etmesini sağlayan bir fikir olarak tanımlanabilir. Kullanım alanı açısından daha çok yerel yönetimlerde kendini gösteren katılımcı bütçeleme, 1215 tarihli Büyük Ferman'dan itibaren bütçe hakkının kullanılması ve günümüze uyarlanması açısından önemlidir. Bütçe hakkı, merkezi yönetim bütçeleme sürecinde, temsili demokrasi anlayışının bir gereği olarak parlamentolar tarafından kullanılır. Katılımcı bütçeleme, özellikle yerel yönetimlerde, vatandaşların yaşadıkları bölgelerde, kendilerini ilgilendiren konularda söz sahibi olabilmelerini ve bütçeyi denetleyebilmelerini sağlayan bir uygulamadır. (Özen ve Yontar, 2009).

Brezilya'nın Porto Alegre kentinde ilk kez uygulanmaya başlanmış olan katılımcı bütçeleme ardından Latin Amerika ülkelerinde yaygınlaşmış ve ilerleyen süreçte Kuzey Amerika ve Avrupa ülkelerine yayılmıştır. Katılımcı bütçeleme uygulaması günümüzde gittikçe genişlemekte ve kullanan her ülkenin kendi kültürel ve demokratik yapısına uygun bir biçimde uyarlanmaktadır. Katılımcı bütçelemeyi daha iyi anlayabilmek için öncelikle katılımcı demokrasi kavramının bilinmesi gerekir. Katılımcı demokrasi, "demokrasi" ve "yerelleşme" arasındaki ilişkiyi açıklayan ve anlamlandıran bir kelimedir. Demokrasilerde katılımın en düşük göstergesi oy verme işlemidir. Vatandaşların oy verme sürecinde açıkladıkları siyasi katılımları, katılımcı demokrasi açısından tam olarak açıklanmış bir iradeden yoksundur. 1970'li yıllar itibariyle tartışılmaya başlayan 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. Katılımcı demokrasi yerel yönetimlerin her alanında mevcut bulunmasa bile en azından "mahalle meclisleri", "halka açık toplantılar" gibi sınırlı uygulama alanı bulmuştur. Bu uygulamalar katılımcı demokrasi açısından yeterli bir seviyede

değildir. Katılımcı demokrasi, yerelleşme sürecinden ortaya çıkarak alınacak kararların demokratik bir biçimde uygulanmasını sağlayan yenilikçi bir karar alma sürecidir. Katılımcı demokrasinin, katılımcı bütçeleme açısından önemi ise, "katılım", "hesap verebilirlik", "saydamlık", "iyi yönetişim" gibi yönetim anlayışlarının uygulanmasına önderlik etmiştir. Bu şekilde kamu yöneticileri ile vatandaşlar arasında kaynakların dağıtılması açısından, belli bir büyüklükteki bütçenin kullanılmasının kararını halkın verebileceği bir yönetim modelidir (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014).

İKİNCİ BÖLÜM
KATILIMCI DEMOKRASİ ANLAYIŞI, KATILIMCI BÜTÇELEME VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

2.1. KATILIMCI DEMOKRASİ

Katılımcı demokrasiye geçmeden önce demokrasi kavramının açıklanması gerekir. "Demokrasi", yunan kökenli "demos" (Yunancada halk) ve "kretein" (yönetim) kelimelerinin birleşiminden oluşmuş, halkın iktidarı anlamına gelen sözcüktür. İlk kez yaklaşık olarak M.Ö. 5. yüzyıldan 4. yüzyıla kadar geçen Antik dönemde, Yunan şehir devletlerinde halkın egemenliğini yansıtan meclisler için kullanılmış bir terimdir. Aristoteles okullarına göre demokrasi anlayışı ise, çoğunluğun egemen olduğu yönetim veya devlet şeklidir (Schmidt, 2002: 13).

Yapılan çalışmalar ve uygulanan politikalar demokrasi kavramının çok çeşitli olduğunu göstermektedir. Ülkelerin içinde bulunduklar siyasal, sosyal ve kültürel durumları açısından incelendiğinde demokrasi kavramının çok değişken olduğunu söyleyebiliriz.

Klasik/doğrudan demokrasi modeli; halkın hiçbir temsilciye ihtiyaç duymaksızın alınan kararlara katılımı şeklinde olan demokrasi türüdür. Eski Yunan şehir devletlerinde uygulanmış olan bu modelin ne derece uygulandığı tartışmalıdır. Şöyle ki, az sayıda nüfusu olan yerlerde bile halkın tamamı karar alma aşamasında söz sahibi olamamıştır. Yarı doğrudan demokrasi modelinde ise halk temsilciler aracılığıyla yönetilmektedir. Fakat seçimler dışında halkın veto, referandum gibi uygulama araçlarıyla yönetime müdahale edebilme şansı bulunmaktadır. Katılımcı/çoğulcu demokrasi modeli ise temsili demokrasilerde ortaya çıkan bazı problemler sonucu ortaya çıkmış ve ideal bir demokrasi sistemi olarak kabul edilmektedir. Halkın seçim aşamasından sonrada politikaya aktif müdahale edebilmesi anlamına gelmektedir (Bozkurt, 2014: 230).

Demokrasinin iyice anlaşılabilmesi için öncelikle halk kelimesinin içini doldurmak gerekir. Normalde halk dediğimizde bir ülkede yaşayan herkesten bahsetmiş oluruz. Fakat uygulamada bu mümkün olmayabilir. Demokrasinin çıkış noktası olan Antik Yunan'da yabancılar, mülk sahibi olmayanlar ve kadınlar halk olarak kabul görmemişlerdir (Demirkaya, 2010: 4).

Gelişen dünya konjonktüründe de durum pek değişmemiştir. Fransız Devrimi'nden sonra yapılan seçimlerde belli bir miktar vergi ödeyemeyenler oy

kullanamamışlardır. Dünyanın en demokratik ülkelerinden biri olarak kabul gören A.B.D.'nin güney eyaletlerindeki siyahî vatandaşlar ancak 1960 seçimleri ile oy vermeye başlamıştır (Demirkaya, 2010:4).

Halkın egemenliği anlamını taşıyan demokrasi kelimesi, yukarıda da belirtildiği gibi çok eski bir geçmişe sahiptir. Kamusal kaynakların dağıtılması sürecinde, bu kaynakların bölüşümünün halkın kararları doğrultusunda yapılması açısından katılımcı demokrasi, katılımcı bütçelemeyi tamamlayan en önemli unsurdur. Katılımcı bütçelemenin yapılabilmesi için öncelikle katılımcı demokrasinin sağlanması gerekir.

Katılımcı demokrasi kavramı, oy kullanma hakkına sahip olanlar ve oy verenlerin kamusal işler konusunda konuşma, irade oluşturma ve kararların alınma sürecine katılımını yaygınlaştırma ve yoğunlaştırmak anlamına gelir. Katılımcı demokrasi temel olarak iki okula ayrılmaktadır. Bu okullardan biri ampirik-analitik yönelim diğeri ise normatif toplum ve siyaset kavramıyla ilgilenen okuldur. Katılımcı demokrasi ve genişlemeci anlayışa en çok önem veren normatif okul olmuştur. Bu bağlamda normatif okul katılımcı demokrasinin merkezini oluşturur. Bu okulda olması gereken durum, şartlar ve etkiler incelenmiştir. Örnek vermek gerekirse, kamusal kararların alınma sürecine, katılımın daha yüksek olması gibi düşünülebilir. (Schmidt, 2002: 164-165).

Katılımcı demokrasi hem kavramsal olarak hem de içerik olarak çok tartışılmıştır. Bilim adamları, demokrasi kelimesinin ne anlama geldiğini, tam olarak neyin demokrasi olduğunu çok farklı bakış açılarıyla eleştirmişlerdir. Konumuz açısından önem taşıyan katılımcı demokrasinin tam olarak sağlanabilmesi için güçlü demokrasinin gerçekleşmesi gerekir.

Güçlü demokrasi kavramı katılımcı demokrasi kavramının modern bir tanımıdır. Bireysel çıkarlarından çok yurttaşlık eğiliminin bir araya getirdiği iyiliklerden ziyade, yurttaşlığa özgü tutumlarından ve ortaklaşa eylemliliklerinden ötürü ortak amaç sahibi olabilme yetkisi kazandıran ve kendi kendini yöneten vatandaşlar topluluğu fikrine dayanır (Barber, 1995: 165).

Katılımcı demokrasi, temsili demokrasilerden farklı olarak halkın karar verme sürecinde aktif olarak rol oynamasını ifade eder. Bu bağlamda vatandaşların karar verme sürecine gözlemci olması, katkı sunması ve bazen de müdahil olması durumunu ifade eder. Vatandaşların aktif katılımı sayesinde oluşturulan politikalarda farklı çıkarlar arasında uyum sağlanır. Bu şekilde, vatandaşlar karar alırken kendi bireysel çıkarları haricinde ortak çıkar için hareket etmiş olur. Temsili demokrasilerin

seçim günü seçme hakkı tanıyan unsurunun haricinde katılımcı demokrasi seçimden sonraki süreçler içinde karar verme durumunu sağlar. Vatandaşlar sadece seçim gününde değil, yönetimin her aşamasında söz sahibi olur (Ergen, 2012: 319).

Katılımcı demokrasi modelinin yurttaş modeline bakıldığında, ortalama yurttaşın daha fazla ve daha iyi katılıma yetenekli olduğunu veya onun iradenin oluşum süreci ile ilgili örgütler aracılığıyla ehliyetli hale getirildiğini savunur. Bu modelvatandaşların yetkinliğinin abartılı olduğu ve gerçekte bireysel çıkarlarını maksimize eden biri olduğunun unutulması yönüyle eleştirilmiştir. Fakat bu modele eleştirel yaklaşan çalışmalarda önemli bulgular elde edilmiştir. Özellikle batılı ülkelerde siyasal karar alma sürecine katılım için büyük bir talep bulunmaktadır. Seçme hakkına sahip belli gruplarda katılım fırsatlarına yönelme, mevcut bulunan kurumsallaşmış katılım olanaklarını aşmaktadır. Bu durum en çok genç ve iyi eğitim almış kişilerde öne çıkmaktadır. Katılımcı demokrasi kuramına göre, eğitim fırsatlarından daha önce yararlanamayan vatandaşların artık yararlanması ve bu durumunda etkisiyle 1960'lı yıllardan sonra eğitimini almış ve donanımlı hale gelmiş vatandaşların kamusal karar alma süreçlerine katılım taleplerini artırmıştır (Özen ve Yontar, 2009: 282).

2.1.1. İyi Yönetişim İlkesi Olarak Katılımcılık

Yönetişim; merkezi ve yerel yönetimlerde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerini de içeren bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir. Küreselleşme ile birlikte önem kazanan "iyi yönetişim" kavramı, merkezi yönetimler ile yerel idarelerin haricinde, sivil toplum kuruluşlarını da içine alan geniş bir yelpazeye sahiptir. Böylece sivil toplum kuruluşları yaygınlaşan yönetişim kavramıyla birlikte merkezi ve yerel idarelerin faaliyet alanlarının içine giderek artan bir şekilde ortak olmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının yanında küreselleşmenin etkisiyle uluslararası ortaklıklar yerel ve merkezi idarelerin etkilendikleri diğer faktörlerdir (SYYP, 20.05.2015).

Katılımcılık, vatandaşların siyasi karar mekanizmasına ve yönetim sürecine temsil yolu ile ya da doğrudan dahil olmaları anlamına gelmektedir. Kavram olarak katılımcılık günümüzde vatandaş hakları, demokratik yönetişim, yolsuzlukla mücadele ve yoksulluğun azaltılması şeklinde kullanılmaktadır. Vatandaşlar katılım

fonksiyonunu ister pozitif, isterse negatif şekilde kullanabilmektedirler. Pozitif anlamda katılımcılık için oy kullanma eylemi örneği verilebilirken, negatif anlamda katılımcılık için ise grev ve protesto yürüyüşü gibi örnekler verilebilmektedir. Devlet ve vatandaş arasında politik anlamdaki ilişkiler üç şekilde açıklanabilir (Kösekahya, 2003: 35);

- Bilgi Aktarma: Tek taraflı bir ilişkidir. Bu sistemde devlet ürettiği bilgileri vatandaşların hizmetine sunmaktadır.
- Danışma: İki taraflı bir ilişkidir. Bu sistemde devlet vatandaşların görüş ve önerilerine başvurmaktadır.
- Aktif Katılım: Ortaklık ilişkisidir. Bu sitemde vatandaş aktif olarak politika oluşturma sürecine dahil olur.

Yönetişimin tam ve başarılı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için çeşitli ilkelerle birlikte gerçekleştirilmesi gerekir. Bu ilkeler şu şekilde sıralanabilir (Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014: 12-18):

- Açıklık ve Şeffaflık
- Hesap Verebilirlik
- Katılım
- Tutarlılık
- Yerindelik
- Etkinlik

2.1.2. Yerel Katılımcı Yönetişim

Ülkelerin yönetim anlayışlarında hangi sistem uygulanırsa uygulansın, katı merkeziyetçilikle yönetilen ülkelerde, toplumun refahının arttırılması ve demokrasinin yaygınlaştırılmasında önemli yapısal sorunlarla karşılaşılmaktadır. Bu sorunların çözümünde, halka yakınlığı ile öne çıkan yerel yönetimler önemli bir yere sahiptir. Gelişmiş ülkelerde kalkınma genel olarak halkın yönetimde etkin bir şekilde katılımcı olduğu ve yerel kaynakları harekete geçirdiği şekliyle öne çıkmaktadır. Bu ülkelerde, yerel anlamda demokratik yapıların geliştirilmesi, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, çeşitli hizmetlerin öncelik derecelerinin belirlenmesi ve hizmet maliyetlerinin düşürülmesi bakımından yerel idarelerin, merkezi idarelere göre daha üstün bir yapısı olduğu kabul görmektedir. Son dönemde halkın yönetime daha çok katılmak istemesi, yerel politikaların önemini iyice artırmıştır. Bu bağlamda,

demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması açısından yerel yönetimler büyük bir öneme sahiptir (Başaran, 17.04.2015).

2.2. KATILIMCI BÜTÇELEME

Kamu maliyesi araçlarından birisi olan bütçe; küreselleşme, insan hakları ve katılımcı demokrasi temelinde gelişmesini sürdürmüştür. Kamu bütçesi, son yıllarda cinsiyete duyarlı bütçeleme, vatandaş bütçesi, sosyal bütçe gibi yeni uygulamalarla tanışmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde kamu maliyesinde uygulanan yeni bütçeleme türlerini incelemeye çalıştık. Bu kısımda katılımcı bütçeleme yaklaşımına ve uygulamalarınadeğinilecektir.

2.2.1. Katılımcı Bütçelemenin Tanımı

Katılımcı bütçeleme, vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşlarının bütçe kaynaklarının nereye ve nasıl harcanması gerektiğine ilişkin kararlara katılma hakkına sahip oldukları bir modeldir. Katılımcı bütçeleme "ekonomik demokrasi" bağlamında kurumsal bir yenilikçilik olarak kabul görmektedir. Katılımcı bütçeleme kapsamı bakımından dört önemli etkiye sahiptir (Sakınç ve Bursalığolu, 2014: 2):

1. Demokrasiye olan inancı güçlendirmektedir.
2. Katılımcıların demokratik hak ve sorumluluklarını öğrenmeleri bakımından pedagojik bir etki yaratmaktadır.
3. Kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği artırmaktadır.
4. Kamu kaynaklarının harcanmasında yeniden dağıtıcı bir etki sağlamaktadır.

Katılımcı bütçeleme 1990 yılından itibaren kamu maliyesi literatürüne girmiş bir bütçeleme uygulamasıdır. Orijinal adı Portekizce "Orçamento Paticipativo" olup dilimize katılımcı bütçeleme olarak çevrilmiştir. Genel anlamıyla katılımcı bütçeleme, vatandaşların yerel bazdaki bütçelerinin en azından bir kısmına karar verebilme süreci olarak tanımlanabilir. Dünyada ilk kez Brezilya'nın Porto Alegre şehrinde uygulanmıştır. Bu tür bütçeleme ile doğrudan ve temsili demokrasinin birlikte gerçekleşmesi, vatandaşların bütçe sürecinde katılımcı olması amaçlanmıştır. Katılımcı bütçeleme, yoksullara yönelik yeniden dağıtımın ve kaynak tahsisinin yönetilmesi sürecine katılımcıların da dahil olmasını savunan bir bütçeleme anlayışıdır. Katılımcı bütçeleme, bireyler veya sivil toplum kuruluşları tarafından

oluşturulmuş ve belli tarihlerde belediye bütçesinin en azından bir kısmı için yönetim sürecinde karar verebilme uygulamasıdır (Özen ve Yontar, 2009).

2.2.2.Katılımcı Bütçelemenin Tarihsel Süreci ve Gelişimi

Katılımcı bütçeleme, İşçi Partisi'nin 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre şehrinde mahalli idareler seçimini kazanmasıyla birlikte uygulamaya konmuştur. İşçi partisi daha sonra kazandığı seçim bölgelerinde de katılımcı bütçeleme uygulamasını başlatmıştır. Nüfusu 1 milyonu aşan şehrin, katılımcı bütçeleme sürecine katılan vatandaş sayısı 20 bine ulaşmıştır. Yaşam koşullarının zor olduğu ve yoksulluk oranının yüksek olduğu kentte, güçlü bir muhalefet ile sivil toplum örgütleri ve belediye katılımcı siyaset izleyerek olumsuz koşulların iyileştirilmesi adına ciddi adımlar atmışlardır. Uygulanan bu katılımcı politikanın sonuçları Porto Alegre kenti açısından olumlu olmuştur. Sürecin başladığı yıldan itibaren 10 yıllık periyotta; temiz içme suyu kullanma oranı, kanalizasyon oranı, asfaltlanan yol uzunluğu, okullaşma oranı gibi fiziki ve sosyal altyapılarda iyileşme görülmüştür. Bu başarıların sağlanmasında en önemli etken, belediyenin yönetimininde halkın karar alma süreçlerinde aktif olarak yer alması ve karar verebilmesi olarak değerlendirilebilir (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: 3).

Brezilya'da yerel anlamda katılımcı bütçe uygulamasına ilk kez yoksul ve çalışan kesim, kamusal bütçe kararlarının alınmasına aktif olarak katılmış ve birçok kamusal kararın alınmasında belirleyici olmuşlardır. Vatandaşlar bütçe ve vergileme gibi mali konularda söz sahibi olmuşlardır. Bu bağlamda kaynakların nereye, ne kadar ve nasıl harcanması konusunda yerel bütçenin belirli bir oranında (toplam bütçenin %20'sine kadar oranlarda) söz sahibi olan vatandaşlar vergi ödeme konusunda daha istekli davranmışlardır. Günümüzde başta Brezilya olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde katılımcı bütçeleme kullanılmaktadır. Brezilya'da 250'den fazla belediye katılımcı bütçeleme uygulamasını kullanmaktadır. Ayrıca bazı Latin Amerika ülkeleri (Uruguay, Peru, Arjantin, Meksika) katılımcı bütçeleme sistemini uygulamaktadır. Avrupa'da Fransa, İsveç, Belçika, İtalya, İngiltere, Almanya gibi ülkelerde de uygulamalar mevcuttur. Son olarak Kuzey Amerika ülkelerinden A.B.D. ve Kanada'da pek çok şehirde bu uygulamanın örneklerini görmek mümkündür (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: 3).

Katılımcı bütçeleme ile ilgili yapılan çalışmalarda bu uygulamanın ilk kez 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde yapıldığı bilinmektedir. Katılımcı

bütçelemeye benzer uygulamaların Brezilya'da 1970-1980 yılları arasında da uygulandığına ilişkin bilgiler kaynaklarda bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse 1980'li yılların başlarında Brezilya Demokratik Hareket Partisi'ne bağlı yerel yönetimler (Lages, Paletos) kendi bütçelerini tartışmaya açmışlardır. İlerleyen süreçte seçimleri kazanan İşçi Partisi sadece Porto Alegre'de değil 36 farklı yerel yönetimde katılımcı bütçelemeye ilişkin uygulamalarını başlatmıştır. Porto Alegre'deki uygulama toplum dernekleri ile belediye yönetiminin birlikte yaptığı çalışmadır. Katılımcı bütçeleme uygulamasına başlarken, geçmişte sekiz belediyenin uyguladığı çalışmayı ve Porto Alegre Birleşik Semt Dernekleri'nin taleplerini gözeterek bir rapor hazırlamışlardır. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise, bu uygulamanın ismi artık katılımcı bütçeleme olarak kullanılmaya başlanmıştır. İstanbul'da düzenlenen Birleşmiş Milletler Habitat II toplantısında, en iyi yerel yönetim uygulamaları arasında yapılan değerlendirmede başarılı bulunan 42 yerel yönetim çalışmasından birisi Porto Alegre'de uygulanan katılımcı bütçeleme uygulaması olmuştur (Özen ve Yontar, 2009).

2.2.3. Katılımcı Bütçelemenin Özellikleri

Katılımcı bütçeleme ile vatandaşlar yerel yönetimlerin bütçeleme süreçlerine katılabildikleri için yıl boyunca çeşitli etkinliklere katılımlar gerçekleştirmekte ve kamu kaynaklarının tahsisinde nasıl bir yol izlendiğini izleyebilmektedir. Yapılacak politikalar arasında hangi hizmetlerin öncelikli olduğu konusunda tercih hakkına sahip olabilmektedirler. Bu uygulama sayesinde politik açıdan dışlanmış ve düşük gelir grubu içerisinde yer alan vatandaşların yönetimde söz sahibi olabilmeleri mümkün hale gelmiştir. Diğer yandan, vatandaşların da katılımı ile yapılacak bir bütçelemede, yolsuzluk ve benzeri sorunların aşılması da daha kolay bir hal alacaktır (Wampler, 2000).

Katılımcı bütçeleme çoğunlukla yerel yönetimlerin harcama önceliklerinin halkın katılımı ve tercihleri doğrultusunda belirlendiği ve bütçelendirildiği bir süreci tarif etmektedir. Temelleri Brezilya'nın Porto Alegre kentinde başlayan bu süreç bugün farklı ülkelerde farklı biçimlerde uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye'de ise Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi kapsamında 2007 yılında belirlenen pilot yerel yönetimlerde katılımcı bütçeleme çalışmaları başlatılmıştır. Yapılan çalışmalarda da görüleceği üzere bu bütçe modelinin en önemli faydasının vatandaşların yönetime aktif katılımını temel alan bir demokratik uygulama ile

toplumsal önceliklerin yeniden dağıtılması ve sosyal adaletin teşvik edilmesini amaçlamasıdır. Aynı zamanda bu uygulama yerel yönetimlerde, vatandaşlara hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesini ve kaynakların yeniden etkin bir biçimde kullanımını sağlar. Vatandaşlara kente sahip çıkma sorumluluğu da yüklemektedir (Tepav, 2007a: 2).

Katılımcı bütçeleme uygulaması, ideolojik açılardan da farklı şekillerde yorumlanmıştır. Kendilerini solcu diye niteleyen ideolojik gruplar bu uygulamayı sosyalizmin yeni bir yönü olarak görmüşlerdir. Liberal görüşü benimseyenler katılımcı bütçeleme anlayışı için Latin Amerika ülkeleri açısından değerlendirme yapmışlardır. Yapılan değerlendirmeye göre katılımcı bütçeleme; enflasyon ve işsizlik oranının azaltılamayıp, ekonomik büyümenin sağlanamadığı dönemler açısından bölge için piyasa odaklı ekonomik ve idari iyileştirmeleri sağlayacak bir unsur olarak düşünülmüştür. Genel anlamda Liberaller katılımcı bütçelemeyi piyasa odaklı yapıyı kolaylaştıran bir uygulama olarak düşünmüşlerdir. Bu bağlamda, vatandaşların yönetime olan güvenleri artacak ve demokratik bir istikrar sağlanacaktır. Aynı zamanda Liberal iktisatçılar katılımcı bütçelemeyi sosyalist bir uygulama olarak görmemektedirler. Günümüzde katılımcı bütçelemeye yönelik Liberal anlayış daha yaygın hale gelmiştir. Aslında Brezilya'da öncülüğünü radikal demokratların oluşturduğu Porto Alegre'deki katılımcı sistem günümüzde daha az popülerdir. Bunun yerine günümüzde Liberal anlayışa hâkim olan ülkelerdeki (Bolivya, Nikaragua, Peru) sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu daha düzenli, resmi ve daha danışmacı bir yapı ön plandadır. 2004 yılında bunun örneği yaşanmıştır. 2004 yılında Porto Alegre'de İşçi Partisi seçimleri kaybetmiş yerine ideolojik açıdan Liberal görüşü temsil eden bir siyasi yapı seçimleri kazanmıştır. Belediye yönetimde, sivil toplum kuruluşlarını temel alan Dayanışmacı Yerel Yönetişim modelini uygulamaya başlamıştır(Özen ve Yontar, 2009).

Katılımcı bütçeleme birtakım koşulun bir arada olması halinde başarılı sonuçlar verebilecek bir uygulamadır. Katılımcı nitelik taşıyan bir bütçeleme modelinin ortak eylemleri şu şekilde açıklanabilir (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: 2-3):

- Bütçe harcamaları veya kalemleri üzerine halk bütçe hazırlık aşamasındaki tartışmalara katılmalıdır. Kaynakların kıt, halkın ihtiyaçlarının sınırsız olduğu bir ekonomik yapıda halkın bütçe tartışmalarına katılımı önemlidir.
- Katılımın kapsamı geniş olmalıdır. Katılım tüm kent veya yerleşim yeri seviyesinde gerçekleştirilmelidir. Katılım, yerel meclis üyelerini

ve yerel yöneticileri de içine alacak şekilde geniş bir iş birliği gerektirir.

- Tekrarlanan bir süreç olmalıdır. Toplantı veya müzakerelerin yılın tamamına yayılan ve belirli bir takvime bağlanmış şekilde gerçekleştirilmesi gerekir.
- Toplantı veya halka açık tartışmalar şeklinde gerçekleşecek katılım, kamu yönetimi tarafından bir tür "danışma" olarak değerlendirilmelidir. Toplantıdan çıkan kararlar, öncelikle dikkate alınması gereken bir nitelik taşımalıdır.
- Sonuçlar, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetime açık olmalıdır.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, katılımcı bütçeleme yerel yönetim bazında, halkın ihtiyaçlarının karşılanması için belediyenin bütçesinden ayrılacak %10 gibi bir orana tekabül eden harcamaların, tamamen halk tarafından verilebilecek bir karar doğrultusunda yönetilmesidir. Katılımcı bütçeleme ile halk, sadece seçimler vasıtası ile karar vermekle yetinmez, aynı zamanda seçimlerden sonrada yönetime katılabilmektedir. Yerel anlamda hangi hizmetlerin daha acil ya da daha anlamlı olabileceğini en iyi bilen o şehirde yaşayan vatandaşlardır. Bütçeden ayrılan ödeneğin ne için kullanılacağını halkın tayin etmesi bu bağlamda çok faydalı bir uygulama olabilmektedir. Bu uygulamada harcamaların önceliği konusunda bazı tartışmaların yaşanması da olağandır. Gelişmiş bir şehir için içme suyu öncelikli harcama sayılmayabilir ancak, az gelişmiş bir şehir için içme suyu hizmeti ihtiyacı en fazla hissedilen bir hizmet olabilir. Bu nedenle, katılımcılık konusu kentlerin içerisinde bulundukları sosyo-ekonomik durumları bazında değerlendirilmesi gerekir.

Wampler'e göre katılımcı bütçeleme programının uygulanabilmesi için dört temel unsur gereklidir. Bu unsurlar; güçlü yerel yönetim desteği, sivil toplumun istekli olması ve süregelen politika tartışmalarına katkı vermekte muktedir olması, kanun yapıcıların katılımcı bütçelemeye saldırılarını önleyecek destekleyici politik atmosfer bulunması ve vatandaşlarca seçilen projeler için mali fonların bulunması olarak ifade edilmiştir. Katılımcı bütçeleme programı için oyunun kuralları şehirden şehre ve eyaletten eyalete farklılaşsa da, katılımcı bütçeleme programına dair temel prensipler Wampler tarafından aşağıdaki gibi sıralanmıştır (Shah, 2007: 2-3):

i. Yerel yönetim, toplantılar gerçekleştirmek ve kaynakların dağılımını sağlamak üzere bölgelere ayrılır.

ii. Politika yapma döngüsü ve bütçelemenin farklı yanlarını kapsayan toplantılar yıl boyunca devlet sponsorluğunda yapılmaktadır. Bu toplantılar, bilgi dağıtımı, politika teklifleri, tekliflerin tartışılması, politikaların seçilmesi, delegelerin seçilmesi gibi aşamaları içermektedir.

iii. Devlet tarafından yaratılan bir Yaşam Kalitesi İndeksikaynakların dağıtımı için temel oluşturmaktadır. Daha yüksek yoksulluk seviyesi, daha yoğun nüfus ve daha düşük seviyede altyapıya veya daha düşük seviyede kamu hizmetlerine sahip bölgeler, daha zengin ve daha iyi durumda olan komşularına oranla kaynaklardan daha büyük pay almaktadır. Kaynakların eşit dağılımını garantilemek için her yerel yönetim birimi kendi formülünü oluşturmaktadır.

iv. Devlet ve katılımcılar arasında ve aynı zamanda katılımcıların arasında politikalar ve kaynaklar üzerine toplum danışması ve müzakereler yer almaktadır.

v. Final projeleri seçilmiş temsilciler tarafından gizli oy pusulalarıyla veya el ile oylama şeklinde oylanmaktadır.

vi. Belediye konseyi seçilmektedir. Tüm bölgeler konseye iki temsilci göndermekte, yerel idareyle düzenli olarak toplantı yapan konsey katılımcı bütçelemeyi gözetmekte ve final bütçesi için tavsiyelerde bulunmaktadır.

vii. Delegelerin yıllık bütçeleri onaylamasından itibaren, belediye başkanı bütçeyi kabul edilmek üzere meclise göndermektedir. Meclis belirli projeleri kabul etmeyebilmektedir.

viii. Kamu işleri ve programlarının uygulama detaylarını içeren yıl sonu raporu yayımlanmaktadır.

ix. Projelerin uygulamalarını izleyecek bölgesel komiteler veya komşu komiteleri kurulmaktadır.

2.2.4. Katılımcı Bütçeleme Süreci

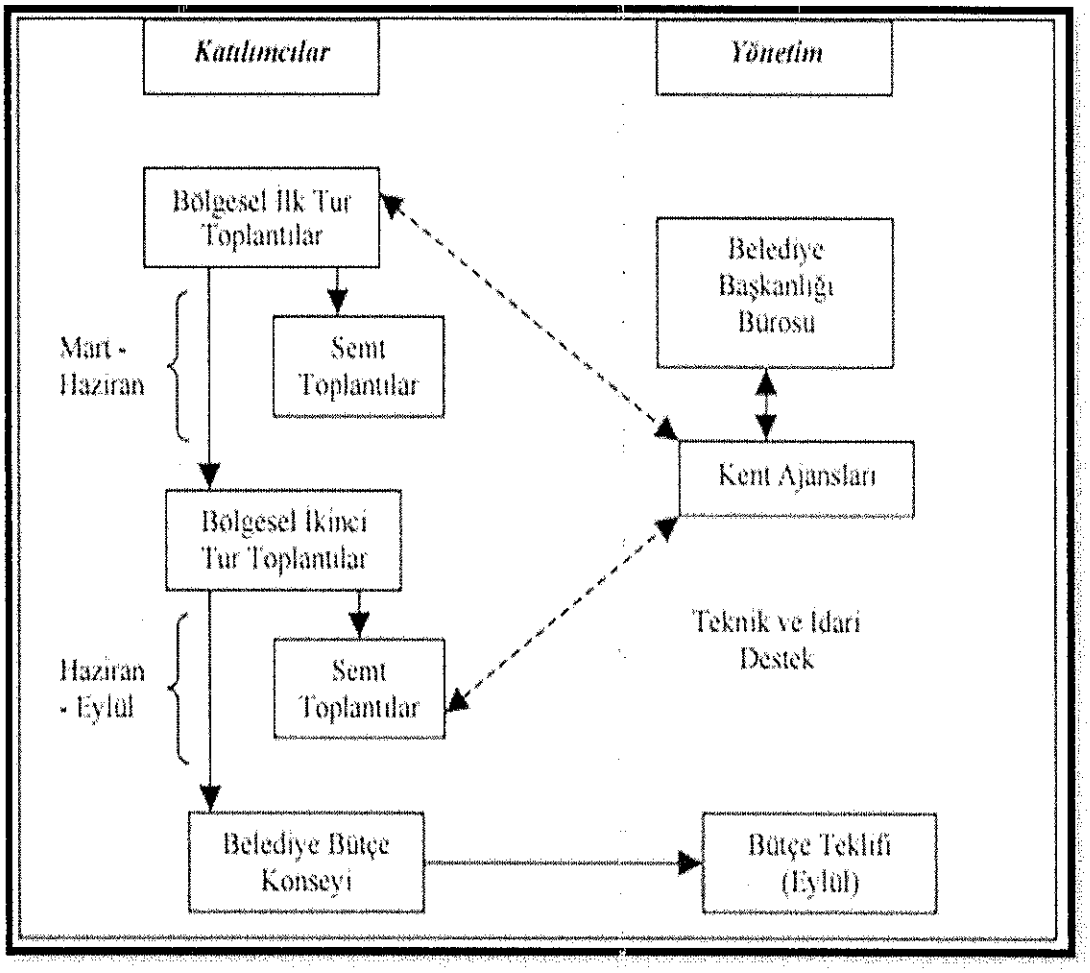
Katılımcı bütçeleme sürecini mahalle düzeyinde yapılan ve vatandaşların herhangi bir sınırlama olmadan katıldığı toplantılar oluşturmaktadır. Genel olarak bu toplantılarda yerel yöneticiler tarafından, kent ve mahalle düzeyinde bir önceki yıl içerisinde yapılan ya da yapılması gündeme getirilen fakat yapılamayan faaliyetler aktarılır ve ilgili yılın katılımcı bütçe sürecinin uygulaması hakkında bilgi verilir. Vatandaşlardan mahalleleri ve kent için taleplerini dile getirmeleri istenir ve ardından

yapılan oylamalar ile mahalle düzeyinde hizmet öncelikleri belirlenir. Mahalle düzeyinde yapılan toplantılara ek olarak hizmet alanları bazında tematik toplantılar gerçekleştirilir. Yapılan bu tematik toplantılar tek bir hizmet alanı ile ilgili olabileceği gibi uygun görülen alanların birleştirilmesi şeklinde de olabilir. Mahalle toplantılarında ve tematik toplantılarda belirlenen temsilciler ve yerel yöneticilerin bir araya gelmesiyle oluşan katılımcı bütçeleme kurulu, kent yönetiminin bir sonraki yıl için gelir ve giderleri gözden geçirilir. Seçilen kurulun üyeleri mahalleleri gezerek önceliklendirilen yatırım alanlarını değerlendirir. Kurul önceliklendirilen ihtiyacın kent bazında uyumunu gözeterek, yapılacak hizmetin mahallede nüfus bazında değerlendirerek gerekli yatırım kararının alınmasını sağlar. Günümüzde birçok yerel yönetim yatırım bütçelerinin yaklaşık olarak %5-%15'i katılımcı bütçeleme süreciyle belirlenmektedir (Tepav, 2007a: 2-3).

Katılımcı bütçeleme ile ilgili uygulamalar incelendiğinde öncelikle katılım anlamında çeşitli farklılıklar göze çarpmaktadır. Doğrudan demokratik anlayışta vatandaşların semt veya mahalle toplantılarına bizzat katılımı esas iken, dolaylı katılım şeklindeki uygulamalarda bahsi geçen toplantılara liderler katılmaktadırlar. Bu durum toplum temelli temsili demokrasi şeklinde ifade edilmektedir. Katılımcı bütçeleme uygulamalarında bu iki farklı durum kullanılabilmektedir (Cabannes, 2004: 28).

Katılımcı bütçeleme sürecini başarıyla gerçekleştirebilmek için öncelikle belli bir çoğunluğun, herhangi bir topluluğun veya belli bir organizasyonun olması gerekir. Bu organizasyon en az 10 kişiden oluşmalıdır. Süreçle ilgilenen kişilerin belli bir büro, yönettikleri herhangi bir personel veya banka hesapları gibi özelliklere sahip olmalarına gerek yoktur. Bütün bu özeliklerin yerine meclis içerisine bir grup olarak kaydedilmeleri yeterlidir (Community Pride Initiative, 2005: 8).

Şekil 1: Yıllık Katılımcı Bütçeleme Süreçleri



Kaynak: Özen ve Yontar: 287

Yıllık katılımcı bütçeleme sürecinin ilk turunda halk bilgilendirilir, yapılacak politikalar tartışılır ve seçilen temsilcilerin ataması yapılır. Bu ilk turda semt toplantılarına katılım oldukça fazladır. Katılımın fazla olmasının nedeni, ilk tura katılan temsilciler aynı zamanda bölgesel toplantılara katılan temsilcilerin sayısının belirlenmesine de karar verir.Alternatif olarak sunulan projelerin gerçekleşme durumunun belirleyicisi en fazla oya sahip olan bölgesel toplantıların katılımcılarıdır (Wampler, 2007: 28).

Tablo 5: Katılımcı Bütçelemenin İlk Kısmında Devlet ve Katılımcıların Rolleri (Mart-Haziran)

Devletin Rolü	Katılımcıların Rolü
Bölgesel toplantılar	
Bölgelerin ve alt bölgelerin sınırlarını çizmek	Vatandaş seferberliği
Yaşam Kalitesi İndeksihazırlamak	Kapasite artırıcı toplantılar düzenlemek
Finansal bilgiler dağıtmak	Finansal bilgileri analiz etmek
Katılımcıların onaylaması gereken projeleri sunmak	Ulaşılabilir kaynaklar hakkında ön görüşmeler yapmak
Mahalle toplantıları	
Detaylı teknik bilgi temin etmek	Yerel yönetimin önceliklerini tartışmak
Katılımcılara idari destek vermek (telefonların fotokopilerin kullanımı, vs.)	Belirli kamu işlerini tartışmak
Toplantı yerlerini ve zamanlarını belirlemek	Kamu işlerinin ön seçimini yapmak

Kaynak: Wampler, 2007: 29

Mart-Haziran döneminde gerçekleştirilen bölgesel toplantılarda yönetimin ve katılımcıların çeşitli sorumlulukları bulunmaktadır. Yönetimin temel sorumlulukları: bölge ve alt bölgenin tespiti, yaşam kalite göstergesinin belirlenmesi, finansal bilgilerin paylaşımı, her bölge için bürokratların atanması gibi sorumlulukları bulunmaktadır. Katılımcıların sorumlulukları ise, vatandaşların organize edilmesi, kapasite oluşturma toplantıları yapılması, finansal bilgilerin incelenmesi ve uygun kaynaklar konusunda ön tartışmaların yapılması şeklindedir. Mart-Nisan döneminde yapılan semt toplantıları sürecin ilerlemesi için yapılabilecek organizasyon faaliyetlerini içerir. Örneğin, yönetim için detaylı teknik bilgilerin sağlanması, bürokratlardan katılımcılara fotokopi gibi desteklerin sağlanması ve toplantıların yapılacağı yer ve toplantı zamanlarının bildirilmesi gibi. Ayrıca, bu toplantılarda katılımcılar kamu faaliyetleri ve belirlenen önceliklerin ön seçimini de kapsamaktadır (Özen ve Yontar, 2009: 287-288).

Yapılan bölgesel ve semt düzeyindeki toplantılar ortalama olarak iki saat sürmektedir. Bu toplantıların ilk kısmında katılımcılar için bir bilgi alış verişi fırsatıdır. Yaklaşan etkinlikler, yaşanan sorunlar anlamında karşılıklı görüşler alınır. Toplantının ikinci kısmına gelindiğinde ise, hükümet görevlileri ile birlikte toplantıya katılanlar resmi bir sunum eşliğinde bilgilendirilirler. Son kısma gelindiğinde ise, her katılımcı için en fazla üç dakika sürebilecek soru cevap şeklindeki bilgi aktarımıdır. Bu üç dakikalık sınırlandırılmış süre toplantının düzgün bir biçimde yürütülmesine

yardımcı olur. Katılımcılar kendi bölgeleri adına öncelik olarak belirledikleri projeleri gayri resmi bir biçimde tartışırken aynı zamanda bölgelerine aktarılan kaynakları da inceleme fırsatı bulabilmektedir. Toplum temsilcileri bu toplantılara katılırken herhangi bir ücret almazken bazı yerel yönetimler bu toplantılara katılanların ulaşım maliyetlerinin azaltılması adına yol ücretlerini karşılamaktadırlar (Wampler, 2007: 28-30).

Bölgesel ikinci tur toplantılarda bir sonraki mali yıl için hükümet tarafından uygulanacak politika ve projeler belirlenmektedir. Buaşamanın önemi, katılımcıların kendi toplumlarının önceliklerini belirleyebilmesi ve bölgesel toplantıda karar alabilmesi için yeterli seviyede bilgiye ulaşabilmesidir. Bu aşamada yapılan bölgesel toplantılarda ise, belirli kamu faaliyetleri için nihai kararlar verilmekte veya genel sosyal önceliklerin tanımı yapılmaktadır (Wampler. 2007: 30).

Tablo 6: Katılımcı Bütçeleme Sürecinin İkinci Kısmında Devletin ve Katılımcıların Rolleri (Temmuz- Kasım)

Devletin Rolü	Katılımcıların Rolü
Bölgesel toplantılar	
Teklif edilen projelerin başlangıç maliyetlerini tasarlamak	Teklif edilen politikalar veya kamu işlerini görüşmek
Bilgileri dağıtmak ve her bir bölge için ücretsiz otobüs sağlamak	Teklif edilen projeleri ziyaret etmek
Denetimi oylamak	Gerçekleştirilecek olan politikalar veya kamu işlerini oylamak
Belediye bütçe komisyonunu yönetmek	Belediye bütçe komisyonuna her bir bölgeden iki temsilci göndermek üzere seçim yapmak
Mahalle toplantıları	
Denetim kuruluyla yakın şekilde çalışacak teknik personele sahip olmak	Politika ve projeleri için vatandaşları seferber etmeye devam etmek
Teknik planları tasarlamak	Denetim kurullarını seçmek; teknik planları onaylamak

Kaynak: Wampler: 2007: 30.

Temmuz-Kasım döneminde yapılan bölgesel toplantılarda yine yönetimin ve katılımcıların çeşitli görevleri bulunmaktadır. Yönetimin görevleri: önerilen projeler için ilk maliyet tahminlerini yapma, bilgi dağıtımını gerçekleştirme, hemen hemen her bölgeye kısa geziler düzenleme, Belediye Bütçe Konseyini inceleme gibi

sorumlulukları bulunmaktadır. Katılımcıların görevleri kapsamında ise: önerilen politikaları ve kamu faaliyetlerini tartışmak, önerilen projelerin uygulanacağı semtlere ziyarette bulunmak, önerilen projeleri onaylamak ve Belediye Bütçe Konseyine her bölgeden iki tane temsilci seçmek gibi görevleri bulunmaktadır (Özen ve Yontar, 2009: 288).

Temmuz-Kasım aylarında yapılan semt toplantılarında ise, oluşturulan komitelerle, hazırlanan teknik planların koordineli bir şekilde çalışması yönetimin bir sorumluluğu olarak kabul edilmiştir. Katılımcılar ise, teknik planların onaylanması ve bazı komitelerin seçilmesi gibi sorumlulukları üstlenmiştir. Kaynakların dağıtılması iki temel kritere dayandırılmıştır. Bunlardan birincisi yaşam kalitesi endeksidir. Her bölge gelişmişlik düzeyine bağlı olarak belli bir bütçeye sahiptir. Yaşam kalitesi yüksek, alt yapısı gelişmiş ve zengin bölgeler fakir bölgelerde yaşayan insanlara göre daha az kaynak almaktadırlar. İkinci kriter ise, kaynakların tahsisi noktasında katılım ve tartışma süreçlerini kapsamaktadır. Bu bağlamda kendi bölgesindeki kaynakların tahsisi için organize olan gruplar rekabete girmekte ve bu konuyu tartışabilmektedir. Bu aşamada projelerin yapılacağı yerleri ziyaret etmek katılımcı bütçeleme süreci açısından olumlu olacaktır. Bu şekilde ziyareti gerçekleştiren gruptaki katılımcılar, kişisel olarak bu bölgedeki ihtiyaçları değerlendirebileceklerdir (Wampler, 2007: 30-31).

Bütçeleme sürecinin son aşamasına gelindiğinde Belediye Bütçe Konseyi kendi seçtikleri projeleri Belediye Başkanlığı Bürosuna göndermektedir. Belediye Başkanlığı personeli ise bu teklifi, belediyenin içinde bulunduğu mali durumu da dikkate alarak değerlendirmekte ve onaylanması için meclise göndermektedir. Meclis kendisine gelen bütçeyi genellikle onaylamakta ve bir yıl süre ile uygulamaktadır. Gerçekte, Brezilya'da belediye konseyi katılımcı bütçeye dayanarak kent yönetimi tarafından hazırlanan bütçe tekliflerini reddetme yetkisi olmakla birlikte, uygulamada reddetme işlemi gerçekleşmemiştir. Bütçenin yıl içerisinde uygulanması aşamasında yönetim; teknik plan hazırlama, Belediye Bütçe Konseyini izleme, idari birimler arasında koordinasyonu sağlama gibi sorumlulukları bulunmamaktadır. Katılımcılar ise, teknik planları onaylama, projelerin uygulanmasını takip etme, proje yapılan yerleri ziyaret etme ve Belediye Bütçe Konseyi üyelerini haftada bir kere toplanmasını sağlama gibi sorumlulukları vardır. Bölgesel komiteler ve semt komiteleri yapılan projelerde özellikle yolsuzluğun önüne geçilebilmesi adına bazı sorumlulukları paylaşmışlardır. Bölgesel komiteler, yapılan faaliyetlerin projelerde belirlenen teknik şartlara uygun olup olmadığını

denetlemektedir. Semt komiteleri ise, yapılan inşaatları kontrol etmekle birlikte kamusal faaliyetlerin belirlenen göstergelere göre yapılıp yapılmadığını denetlemektedir (Özen ve Yontar, 2009: 289).

Tablo 7: Katılımcı Bütçelemeden İstenen Çıktılar ve Beklenmeyen Sonuçlar

Kural	İstenen Çıktı	İstenmeyen Potansiyel Sonuç
Bölgesel sınırlar oluşturma	Etkinliğin, hesap verilebilirliğin ve bölgeler arası kaynak rekabetini içeren yerelleşmenin artırılması	Bölgede yapılan toplantılar CSO (Civil Society Organization) ağının şehir genelinde yapılmasını önleyebilir. Bölge içinde küçük gruplar, projelerin korunması için birlikte hareket edecek yeterli sayıyı elde edecek güce sahip olmayabilirler.
Yıl boyunca süregelen toplantılar yapma	Daha yüksek seviyede katılım sağlanması	Hareketlilik kaynakları güvenliğini ortadan kaldırmaktadır; vatandaşlar toplantılara sadece belirli politikalar için oylama amacıyla katıldıklarından katılımın önemi azalmaktadır.
Yaşam endeksi kalitesi yaratma	Düşük gelirli bölgelere daha fazla kaynak tahsisi yapılması; vatandaşlar her bölgede rekabet ettiklerinden katılımın artırılması	Yoksul muhitler eşit bir biçimde dağılmadıklarından, faydaların da küçük, marjinal gruplara yeterince ulaşmaması söz konusu olabilir. İyi organize olmuş gruplar, vatandaşlar arasında katılımını demoralize ederek, onların fonlara ulaşmalarını olanaksız kılan daha küçük ve iyi organize olmamış grupların zararına fonlardan faydalanırlar.
Delegeler için ücretsiz ulaşımın sağlanması	Önerilen projelerle ilgili bilginin ve dayanışmanın artması	Delegeler ihtiyaçları değerlendirmede yeterli kabiliyetten yoksun olabilirler. Aynı zamanda delegeler, kendilerine gelen aşırı taleplerden etkilenebilirler.
Final projelerinin seçilmiş temsilcilerce oylanması	Daha az sayıda proje daha nitelikli katılımcıların karar alma sürecine doğrudan katılımlarına imkan verir	Süreç, vatandaşlar yerine toplum liderleri tarafından yönetiliyor olabilir.
Belediye meclisini seçmek	Etkinliğin artırılması, görüşmelerde kalitenin yükseltilmesi ve zorlu kararların alınması amacıyla küçük bir grup vatandaş ile devlet çalışanlarının arasında doğrudan müzakereler yapılması	Devlet çalışanlarıyla görüşmeler yapan küçük toplumsal grup temsilcileri, elde ettikleri erişimi kendi kişisel çıkarlarını gözetmek amacıyla kullanmaları ve sonuçta yaptığı işlemlerden sorumlu olmayan bir siyasal aktörün oluşması
Devletin ayrıntılı finansal bilgiye sahip katılımcılar temin etmesini sağlama	Toplumun finansal konularda eğitimli olması	Katılımcılar bilgi konusunda devlete bağlıdırlar
Katılımcı bütçelemeyi izleyecek komşu komiteleri belirleme	Şeffaflık, hesap verilebilirlik	Katılımcılar bilgi konusunda devlete bağlıdırlar

Kaynak: Wampler, 2007: 27-28

Katılımcı bütçeleme uygulamaları farklı biçimlerde de ortaya çıkabilmektedirler. Yerel anlamda belediye başkanı ile meclis arasındaki ilişkiler ve vatandaşların katılım konusundaki isteklilikleri katılımcı bütçeleme açısından önemli unsurlar olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, süreç devam ederken muhalefetin de güçlenmesine de fayda sağlamaktadır. Katılımcı bütçelemenin farklı bir sınıflandırılması ise şu şekilde belirtilmektedir (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: 4);

i. Doğrudan demokrasi ve toplum tabanlı demokrasi: Doğrudan demokraside her vatandaş halka açık mahalle veya semt toplantılarına katılabilmektedir. Her katılımcının öncelikle oy verme, meclise delege veya üye olarak seçilebilme hakkı vardır. Böylelikle her vatandaşın meclise doğrudan katılma hakkı olmakla birlikte meclisin denetiminin sağlanmasıda bizzat kendileri tarafından yapılabilmektedir. İkinci tür katılım ise dolaylı olarak sağlanmaktadır. Bütçeleme süreci ve karar alma yetkisi, mahalle temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları gibi mekanizmalar tarafından yapılmaktadır.

ii. Bütçeleme ile ilgili kararların alınmasında sorumluluk: Katılımcı bütçelemenin uygulama alanlarına bakıldığında çoğunlukla temsili demokrasi şeklinde uygulandığı görülmektedir. Bu bağlamda kararları belediye meclisi almakta ve onaylamaktadır. Belediye meclisleri vatandaşlarla bilgi alış verişi yapabilir fakat karar verme yetkisi mecliste bulunmaktadır.

iii. Karar almadan sorumlu organ: Brezilya'da uygulanan katılımcı bütçeleme uygulamasında "Katılımcı Bütçe Meclisleri" bulunmaktadır. Vatandaşların oylamalarıyla seçilen meclis üyeleri bütçeleme sürecini gerçekleştirerek belediye meclisine sunmaktadır. Katılımcı bütçeleme meclisleri ise, merkezi karar alma organı gibi bir işlem görerek halka açık birtakım toplantılar gerçekleştirerek kararların alınmasına yardımda bulunmaktadırlar.

iv. Bütçe onaylanmasının ardından gerçekleşen sosyal kontrol ve denetim: Katılımcı bütçelemede denetim meclisten başlayıp halk düzeyine doğru genişleyen bir aralıkta gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda vatandaşların yapacağı bir kontrol, bütçeleme hakkının en azından bir kısmının vatandaşa devredildiğinin göstergesi sayılabilmektedir.

v. Kent tabanlı veya toplum tabanlı katılımcı demokrasi: Bütçeleme sürecinde önceliklendirilmiş ihtiyaçlar vatandaş veya kent temelli açıklanabilmektedir. Bu ihtiyaçların karşılanmasında önemli olan konu, kentin tamamını ilgilendiren bir ihtiyaçta sadece semt bazında kararların alınmasının doğru

bulunmamasıdır. Bu bağlamda yapılacak projelerin karar aşamasında bütün kent insanının kararlarının ve onaylarının bulunması gereklidir.

vi. Bütçe kaynaklarının kısmen veya tamamen kontrol altına alınması: Yerel bütçedeki kaynakların oransal olarak ne kadarının katılımcı bütçeleme için kullanılması gerektiği konusu farklılık göstermektedir. Bütçe kaynakları üzerinde halkın karar verebildiği oranlar %1 ile %100 arasında değişiklik göstermektedir.

vii. Biçimlendirme ve kurumsallaşma derecesi: Bütçe sürecindeki katılım uygulamaları gayriresmi bir biçimde uygulanabileceği gibi aynı zamanda yerel veya ulusal düzeyde belirlenebilecek yasalara uygun bir biçimde de uygulanabilmektedir.

2.2.5. Katılımcı Bütçelemede Dünya Örnekleri

Katılımcı bütçeleme çeşitli ülkelerde farklı şekillerde uygulanmaktadır. Katılımcı bütçelemenin uygulanacağı ülkelerin kendilerine has özelliklerinin olması uygulama aşamasında da farklılıklar göstermektedir. Örneğin, İngiltere'nin Salford kenti meclisinde varsayıma dayalı bir katılımcı bütçeleme matrisi hazırlanmış, kentin öncelikleri belirlenmiş ve bu önceliklerin de bütçede mali uyumunun sağlanması amaçlanmıştır. Kentte yedi aşamalı olarak bir katılımcı bütçeleme matrisi şu şekilde oluşturulmuştur (Ergen, 2012: 326-327):

1. Yatırımlar için kullanılacak finansmanın belirlenmesi
2. Kentin veya semtin önceliklerin belirlenmesi ve bu konu ile ilgili yerel fikirlerin geliştirilmesi
3. Kent genelindeki önceliklerin göz önünde bulundurarak belediyenin önceliklerinin belirlenmesi
4. Nüfus planlamasının yapılması
5. İhtiyaç düzeyleri ile ilgili ayarlamaların yapılması
6. Bütçe matrisinin oluşturulması
7. Önceliklendirilen projelere kaynakların tahsisi sürecinin gerçekleştirilmesidir.

Katılımcı bütçeleme uygulamasının gerçekleştirilebilmesi için öncelikle uygulamanın yapılacağı bölgenin ekonomik, mali ve siyasi yapısının iyice bilinmesi gerekmektedir.

2.2.5.1. Latin Amerika

Katılımcı bütçeleme vatandaşlar, bireyler veya sivil organizasyonların yürüttüğü bir süreç olarak, karar alma aşamalarında gönüllülüğe dayalı ve düzenli olarak bu sürece katkı sunan bir uygulamadır. Bütçelere ilişkin karar alma süreçlerine katkılar kamu bütçelerinin en azından bir kısmına dair devlet otoriteleri ile yıllık olarak zamanlanmış toplantılara, iştiraki gerektirmektedir. Güney Amerika'daki az sayıdaki sol parti tarafından savunulan katılımcı bütçeleme, , 1990-2005 zaman aralığında yoksulluğun azaltılması ve yönetişimin iyileştirilmesinde en iyi yöntemlerden biri haline gelmiştir. Latin Amerika ülkelerinden Bolivya, Guetamala, Nikaragua ve Peru ulusal devletlerin yetkisiyle ulusal seviye altı bütçe süreçlerine vatandaş katılımını gerçekleştiren ülkeler arasındadır (Goldfrank, 2007: 91-101).

Brezilya diğer ülkelere göre daha zengin ve mali yönden yerelleşmiş belediyelere sahip olduğundan harcamalar için gelir kaynakları da daha fazladır (Cabannes 2004). Diğer taraftan Brezilya belediyeleri daha fazla sivil toplum örgütüne sahip olabildiğinden birlikte çalışma olanakları bulunmaktadır. Guatemala, Nikaragua ve Peru'da ise son yıllarda yaşanan sivil savaşlar toplumu kutuplaştırdığından Brezilya'ya kıyasla böyle bir olanaktan yararlanmaları daha zordur. Brezilya dışında kalan uygulamalarda fayda elde edilmesinde ön şart yasal çerçevedir.

2.2.5.1.1. Brezilya ve Porto Alegre'de Katılımcı Bütçeleme Uygulaması

Brezilya bölgedeki Güney Amerika'da, katılımcı bütçeleme denemelerinin ortaya çıktığı ilk ülke olmuştur. Bunun nedeni, Brezilya'nın otoriter tek ülke olarak bölgedeki diğer ülkelerden farklı yanı karşıt partilerin devamlılığına özen göstermesi, belediyelere önemli ölçüde harcama sorumluluğu vermesi ve yerel seçimlerin adil yapılmasını sağlamasıdır.

Brezilya'da katılımcı bütçeleme deneyimlerinin ağırlıklı olarak solcu yönetimlerce- temel olarak İşçi Partisi- sürdürüldüğünü görmekteyiz. Ancak, Brezilya'da katılımcı bütçeleme bugün Liberal Front da dahil olmak üzere tüm politik çevrelerce benimsenen bir yaklaşım olarak kendini göstermektedir. Brezilya yasaları büyük kentlerin belediyelerinin federal devletten transfer almak üzere sağlık, eğitim ve diğer sosyal sektörlere ilişkin idari konseyler-bütçe konseyleri değil- oluşturmasını

gerektirmektedir. Diğer ülkelerde ise ulusal yasalar belediye bütçelerine katkıda bulunacak geliştirme veya değerlendirme konseyleri kurulmasını ve bütçe uygulamasının izlenmesini gerektirmektedir. Brezilya katılımcı bütçeleme uygulamasının diğer Latin Amerika uygulamalarından ayrılan yönleri şu şekilde sıralanabilir (Goldfrank, 2007: 94-102):

- Programlar, acil gereksinimlere daha fazla dikkat eder. Diğer ülkelerde ise katılımcı bütçeleme süreçleri uzun vadeli belediye kalkınma planlarına odaklanmaktadır.
- Brezilya'da diğer ülkelere kıyasla daha müzakereci bir katılımcı bütçeleme yapısı bulunmaktadır.
- Brezilya'da katılımcı bütçeleme daha az resmi bir yapıdadır. Bireyler organizasyon temsilcilerinden ziyade daha fazla katılıma sahiptirler (Cabannes, 2004).

Son olarak Brezilya'da belediyeler diğer ülkelerdeki belediyelere göre bilgi yaymada daha başarılıdırlar. Bilgi verme konusunda Brezilya belediyelerinin başarılı olmasının nedenleri, bu belediyelerin kendilerine broşür-kitap baskısı yapmak ve dağıtmak, toplantı zamanları ve yerlerini ilan etmek gibi işleri yapabilmelerini sağlayacak daha büyük kaynaklara sahip olmasıdır. Porto Alegre'de şehir otobüsleri katılımcı bütçeleme meclislerinin anonsu için mobil takvim işlevi görürler. Otobüslere ek olarak gazetelerde ve devletin hazırladığı televizyon programlarında bu meclislerin reklamı yapılmaktadır (Goldfrank, 2007: 102).

Katılımcı bütçeleme açısından hiç şüphesiz en önemli şehir Porto Alegre'dir. Dünyada ilk defa katılımcı bütçeleme yapan ve ilerleyen süreçte diğer dünya ülkelerine örnek olan şehir konumundadır.

Brezilya gelir dağılımı bakımından dünyanın en dengesiz ülkelerinden birisidir. Yerel idareler açısından bakıldığında ise, adam kayırmacılık ve yolsuzluk düzeyi oldukça yüksektir. Seçimlerde oy satın alınması gibi ahlaki olmayan uygulamalarda mevcut bulunmaktadır. Brezilya Anayasalarında garanti altına alınan bahsi haklar gerçekte uygulama alanı bulamamıştır. Porto Alegre kentine bakıldığında ise Brezilya'nın içinde bulunduğu bu kötü durumdan sıyrılmış bir kent profili çizmektedir. Bu bağlamda kentteki ortalama yaşam standardı, Brezilya'ya göre yüksek bir düzeydedir (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: 6).

Porto Alegre' de katılımcı bütçe uygulaması çeşitli komisyonlar şeklinde gerçekleştirilmiştir. Bu komisyonlar; İlçe Komisyonları, Tematik Komisyonlar ve Belediyenin Teknik Yardım Bürosu şeklinde örgütlenmişlerdir. Her bir komisyon

kendi üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmiştir. Bu komisyonlar şu şekilde açıklanabilir (Ergen, 2012: 327):

- İlçe Komisyonları: Her ilçede bir tane bulunmakla birlikte toplam olarak 16 komisyon mevcuttur. Temel olarak belirlenmiş 12 belediye hizmet konusu arasından 4 tanesini seçerek bu konular hakkında proje geliştirme ve bu projeleri destekleme gibi görevler üstlenmektedir. Temel konular kapsamında ise; eğitim, sağlık, kentsel düzenleme, yol, sosyal yardım gibi konular yer almaktadır.
- Tematik (Konusal) Komisyonlar: Toplam olarak sayıları 5 olan bu komisyon, makro düzeyde çalışmalar yaparak tüm kenti ilgilendiren konular üzerinde çalışmaktadırlar. Kent bazında ulaşım, sağlık, sosyal yardım, iktisadi kalkınma ve yerel vergiler gibi halkın üyesi bulunan komisyonlarda tüm kenti ilgilendiren konular üzerine çalışmalar yapmaktadırlar.
- Belediye Teknik Yardım Bürosu: Belediyenin bir sonraki mali yıl ile ilgili tüm gelir ve gider tahminlerinin yapıldığı komisyondur. Ayrıca diğer komisyonlara belediye ile ilgili bilgi transferi ve teknik yardım da bu komisyondan sağlanmaktadır.

Tablo 8: Porto Alegre Belediyesi'nde Katılımcı Bütçelemeye Halkın Katılımına İlişkin Rakamlar

Yıl	Bölgesel Toplantılar	Tematik Toplantılar	Toplam
1989	1510		1510
1990	976		976
1991	3694		3694
1992	7610		7610
1993	10735		10735
1994	9638	1609	11247
1995	11281	2446	14267
1996	10148	1793	11941
1997	11908	4153	16061
1998	13687	2769	16456
1999	16813	3911	20724
2000	15065	3694	18759

Kaynak: Demirkaya, 2010: 40

Porto Alegre katılımcı bütçeleme sisteminde katılım, yaygın ve tüm vatandaşlara açık bir biçimde uygulanmaktadır. Bireylerin bu sürece katılımları toplum örgütlerinin katılım düzeylerine göre daha yüksek seviyelerdedir. Kent 16 bütçe bölgesine ayrılmış ve meclislerin oluşumu da bölgesel düzeyde oluşturulmuştur. Bölgesel bütçe meclislerini doğrudan halkın seçtiği kişiler ile belediye meclis üyeleri oluşturmuştur. Bütçeyi yerel meclis onaylamaktadır. Proje ve

yatırımlar için bölgesel toplantılar gerçekleştirilir. Yapılan bu toplantılara sendikalar, kooperatifler ve sivil toplum üyelerinin temsilcileri de katılmaktadırlar (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: 6).

2.2.5.1.2. Bolivya

Bolivya'da ulusal seviyede kurulan kurumlar yerel idareler tarafından yerel koşullara göre düzenlenmiştir. Başkan Gonzalo Sánchez de Lozada 1994 yılında çıkarılan Popüler Katılım Yasası (Popular Participation Law) ile yerelleşme tedbirlerini kamuoyuna sunmuştur. Yerel seviyede bütçelemede vatandaş katılımı deneyiminden sonra çeşitlenmiştir. Popüler Katılım Yasası çoğunlukla güçlü geleneksel organizasyonlara sahip küçük,homojen, yerli toplumlarda etkin olmuştur. Çoğu belediyede yasa karşıtları yeni katılımcı kurumları engellemiş, geciktirmiş ve kurulu olanları ortadan kaldırmayı denemişlerdir. Popüler Katılım Yasası yürürlüğe girdikten sonraki yıllarda yerel parti elitleri gözleme/ izleme komitesi üyelerini katılımcı bir süreçle değil de kendi hesaplarına uygun olacak şekilde görevlendirmişlerdir. Diğer yandan, yerel parti elitleri gerçekte çalışan organizasyonlar yerine hayali toprağa dayalı (territorial-based organizations) organizasyonlar kurmuşlardır. Söz konusu yasa, belediye yönetimlerinin komitenin önerilerine dikkat etmelerini ve atölyeler düzenlemelerini öngörse de, 327 belediyenin tamamında bu öngörünün demokratik ve sistemli şekilde yapıldığı gözlenmemiştir. Yeni kurulan görünüşte katılımcı kurumların politik manipülasyonu belediye bütçesinin yapılmasında vatandaş katılımını olumsuz etkilemiştir Her şeye rağmen Popüler Katılım Yasası'nın demokrasiyi sağlamada etkisi olduğu görülmektedir (Goldfrank, 2007: 105-106).

2.2.5.1.3. Guatemala

Guatemala'da yerelleşme ve katılım yasaları daha az politik karşıtlıkla birlikte çıkarılmıştır. 1990'ların ortaları barış süreciyle ilgili olarak reform uluslararası organizasyonlar tarafından desteklenmiş ve konsensüsten daha geniş şekilde kabul edilmiştir. Guatemala'da ulusal liderlerin uluslararası organizasyonlar baskısıyla gerçek bir taahhüt olmadan kabul ettikleri katılım yasaları, pek çok sorun yüzünden fonksiyonlarını etkin şekilde yerine getirememiştir. Artan mali yerelleşmeye rağmen Guatemala belediyeleri ağır borç altında ve şeffaflıktan uzak ulusal transferlere bağlı

kalmış, yoksuldurumları süregelmiştir. Guatemala'da genel olarak katılımcı bütçelemenin başarısız olmasının en önemli nedeni belediye başkanlarının çok azının vatandaşlarla güç paylaşımını kabul etmeleridir. 1999'dan beri tüm belediye başkanlarının en az üçte biri Guatemala Cumhuriyet Cephesi'nden seçilmekte ve bu belediye başkanları katılımcı bir anlayışı benimsememektedir. Toplum ve belediye konseylerinin hayali daha fazlasını ifade ettiği yerlerde belediye başkanları politik çıkarları doğrultusunda bu konseyleri şekillendirmişlerdir. Toplum konseyleri temsilcileri genellikle halka açık seçimlerde seçilmişlerdir. Belediye kalkınma konseyleri yalnızca belediye başkanının istediği sektör temsilcilerine açıktır. Guatemala'da katılımcı bütçelemenin gelecekteki başarısı, sivil komitelerin daha çok belediyede yaygın olup olmayacağına bağlı olabilir (Goldfrank, 2007: 106-107).

2.2.5.1.4. Nikaragua

Nikaragua'da 1990'ların sonunda katılımcı bütçelemeye yönelik ilk çalışmalar başlatılmıştır. Katılımcı demokrasi söylemine sahip 29 sol parti ve tüm belediyelerin üçte birini kontrol eden sosyal organizasyonların geçmişten gelen ittifakları ile başkentin yeni belediye başkanı Arnoldo Alemán ve uluslararası ajanslar 2000'debaşlayan (Heavily indebted poor countries-Ağır Borç Yükü Altındaki Ülkeler) HIPC II fonunu takip etmişlerdir. 1980'lerin sonunda (Frente Sandinista de Liberación Nacional-Sandinista Ulusal Kurtuluş Cephesi)FSLN'nin belediye otonomluğu, kanunlarının üzerine inşa edilen ve uluslararası organizasyonlar, bağışçılar tarafından desteklenen katılımcı ve daha ileri yerelleşme getiren reformlar Alemán tarafından 1997, 2000 ve 2001 yıllarında yürürlüğe sokulmuştur. Bu yasalar, belediye yönetimlerini bütçeleme süreci sırasında belediye kalkınma meclisleri, mahalle meclisleri ve belediye binası toplantıları aracılığıyla vatandaşlara danışmalarını zorunlu kılmıştır. Uygulamada lider politik aktörlerin karar alma gücünü paylaşmaları, uluslararası fonları şeffaf şekilde kullanmak ve reformları uygulamak konusunda isteklilikleri kuşkuludur (Goldfrank, 2007:107-108).

2.2.5.2. Orta ve Doğu Avrupa

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından önce ve sonrasında politik, kültürel, sosyal ve ekonomik dinamikler açısından Doğu Avrupa ile Orta Avrupa birçok konuda farklılık taşıdıkları gibi pek çok yönden ortak tarihi paylaşmışlardır.

1990'ların başlarına kadar bölgedeki çoğu ülkede güç merkezde toplanmış, yerel seviyede ise çok az resmi takdir yetkisi kullanılmıştır. Nesiller boyunca merkezi devlet yerel idareler aracılığıyla vatandaşların kamusal yaşamı üzerinde, ekonomik, sosyal, kültürel yönlerden doğrudan sıkı kontrol sağlamıştır. Kontrolcü role sahip devlet vatandaşların bilgiye erişim özgürlüğünü kısıtlamıştır. Devlet, vatandaşlara geniş kapsamda mal ve hizmet sunarken, sunulan kamu malları ve hizmetlerinin kalitesi ile seviyesi hakkında vatandaşların kontrolü çok sınırlı olmuştur. Vatandaşları devletin sunduğu mal ve hizmetlerin pasif alıcısı konumunda kalmıştır. Bu durum yerel yönetim atmosferini, devlete ve hizmet sunumuna vatandaşların bakış açısını, sivil toplum örgütlerini derinden etkilemiştir (Fölscher, 2007: 128-129).

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla merkez-yerel yönetimler arası ilişkilerin yapısında değişimler yaşanmış, yerel yönetimlere otonom veren anayasalar kabul edilmiştir. Anayasal değişim sonrası karar almada ulusal, eyalet ve yerel seviyelerde yasal çerçeve gelişmiştir. Bu yasal değişimler bağımsız yerel yönetimler ile vatandaş katılımını sağlamaktadır. Aynı zamanda Batı ülkeleri, uluslararası kurumlar ve uluslararası gönüllü organizasyonlar bu bölgeye kalkınma yardımları yapmış ve kalkınma söylemini etkileyen demokratikleşme faaliyetlerini üstlenmişlerdir. Orta Avrupa ve Doğu Avrupa'da katılımcı bütçelemenin tarihçesi aşağıdaki bilgiler ışığında açıklanabilir(Fölscher, 2007: 129):

- Vatandaşlar tarihsel süreç boyunca kendilerini etkileyen kararlardan ayrı tutulmuş, kollektif eylemi güvensiz görmüş ve kamu malları ile hizmetlerinin pasif alıcıları olmuştur.
- Sosyal ve politik organizasyonların kolektif yapıları yeni yapılar olarak, yerel yönetimler seviyesinde seçilmiş, bağımsız ve otonomdur.
- Devlet içi mali ilişkiler sistemi halen gelişmektedir. Yerel seviyeye verilen roller ile sorumluluklar zayıf ve belirsizdir.
- Yerel yönetimlere verilen harcama yetkileri bu idarelerin gelir kapasiteleriyle uyumlu değildir ve kendilerine yapılan transferler güvenilir ve şeffaf değildir.
- Yerel yönetimler karar almada yeterli otoriteye sahip olmamalarının yanında, kaynaklarını etkin kullanma kabiliyetine ve yerelde sorunlarını etkin şekilde çözme konusunda halen çalışmaktadırlar.
- Vatandaşlar yerelde aldıkları hizmetlerden memnun değildirler. Buna rağmen, vatandaşlar yerelde aldıkları hizmetlerden tatmin

olmadıklarını belirtmelerinin yerel idarenin çözebileceği bir konu olmadığına inandıklarından faydasız olacağını düşünmektedirler.

Orta ve Doğu Avrupa'da vatandaşların devlet düzeyinde kararlara katılımı çeşitli yönlerden güçtür. Bu bölgede vatandaş katılımını güçleştiren faktörler şu şekilde sıranabilir (Fölscher, 2007: 132):

- Devletin geleneksel olarak kapalı ve sert yapısı vatandaşların devlet işlerine katılım cesaretlerini kırmıştır.
- Kırsalda, vatandaşlar sıklıkla yoksul ve güçsüzdürler. Bu vatandaşların günlük geçim sıkıntısıyla mücadele etmeleri onların toplumsal ilişkilere olan ilgilerini azaltmıştır.
- Çoğu kentli güce ve kaynaklara ulaşmada çok az kabiliyete sahip olarak, kendilerini etkileyen kilit kararlardan dışlanmışlardır.
- Vatandaşların devlet hakkındaki düşünceleri ve devlette sabit tutumlar kalkınmayı önlemektedir. Vatandaşlar sosyal kalkınmayı kendi sorumlulukları görmemektedirler. Rusya ve Moldova'da vatandaşlar kamusal mallara katkı sağlayan ve kolektif aktivitelere karşı şüphelidirler Fölscher, 2007: 132).

Yukarıda sözü edilen eski Sovyet ülkeleri ile Orta Avrupa ülkelerinde sivil toplum örgütlerinin vatandaşların katılımı konusunda yaptıkları çeşitli kamusal çalışmalar olmuştur (Fölscher, 2007: 135-136):

- Nitelikli bilgiyi üreterek ve ciddi yöntemlere başvurarak çalışmalara meşruluk kazandırma.
- Diğer sivil toplum örgütleriyle yerel koalisyonlar oluşturma.
- Yerel medya kanallarını kullanarak kamu farkındalığını yükseltme.
- Seminerler aracılığıyla medyada ve şehirlerde katılımcı kapasiteyi oluşturma.
- Sonuçların medya, özel etkinlikler ve diğer araçlar yardımıyla başarılı şekilde yayılmasını sağlama.

2.2.5.2.1. Ukrayna

Halkın Oyu Projesi (The People's Voice Project) bir sivil toplum örgütü tarafından kadınlarla ilgili meseleler, eğitim, ekonomik sorunlar ve devlet bütçesi

üzerine politikaların analizi ve savunuculuğunu yapmak üzere Ukrayna kentleri olan Ternopil ve Ivano-Frankivsk'de yerel partnerlerle koalisyonda başlatılmıştır. Yerelde katılımın faydaları, sorumlululuğa duyulan gereksinim ve vatandaşların hakları üzerine yerel yönetimlerin eğitilmesi ve toplum farkındalığının artırılmasıyla başlamıştır. 2000 yılında diğer şehirlerdeki sivil toplum örgütleriyle ortaklaşa vatandaş rapor kartları programı oluşturulmuştur. Vatandaş rapor kartları, vatandaşların kamusal hizmetlerin sunumuna ve belirli hizmetlere yönelik algılarını ölçmektedir. Proje kapsamında rapor kartlarının sonuçlarının tartışılması için ulusal bir konferans düzenlenmiştir. Halkın Oyu Projesi (The People's Voice Project) ve proje partnerleri yerel stratejik planlar oluşturmaktadır (Fölscher, 2007: 137).

Nüfusu 99,000 kişi olan Kemyanets-Podilski Ukrayna'da kamu bütçesi oturumlarını bütçe sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak benimseyen ilk kent olmuştur. Bu mekanizma Ukrayna'da yerel özerkliğin yasal çerçevesinin bir bölümünü oluşturmaktadır. İlk bütçe oturumları bir yerel yönetim ortaklığında bir sivil toplum organizasyonu tarafından başlatılmıştır. Oturumları ve girişimi yöneten açık kurallar bulunmakta ve oturumlar yerleşik grubu tarafından (mahalle nüfusunun %5 veya tüm nüfusun %1'i), kent konseyi veya belediye başkanı tarafından başlatılabilir.Böyle bir girişim, yazılı şekilde medyada anons edilir ve onaylanması gereken planlar (oturum komitesi, uzman grubunun belirlenmesi, zamanlama vs.) beş gün içinde hazırlanır. Devlet çalışanları, girişim grubu üyeleri, sivil toplum örgütleri temsilcileri ve belediye konseyi ile birlikte oturum komitesi için çalışırlar. Oturumlar yerel basında duyurulur. Bütçe oturumları yerel akademiler tarafından yürütülen araştırmalarca desteklenmektedir. Yerel konsey bütçeyi kararlaştırmadan önce Aralık ayında belediye konseyi ve yürütmenin temsilcilerinin, daha düşük seviyede (köy veya mahalle) özerk organizasyonların ve sivil toplum örgütlerinin katıldığı bütçe oturumları yapılmıştır (Fölscher, 2007: 141). Bütçe oturumları önceki yıllar bütçesine ilişkin rapor ve gelecek yıl planının sunumuyla başlamaktadır. Yerel yönetim çalışanları sunumlardan sonra planlara ilişkin farklı yönlerde açıklamalar yapmakta, herhangi bir anlaşmazlık olması halinde organizatörler uzlaşma yolları aramaktadırlar. Toplantı tutanağına tüm görüşler kaydedilir, üç gün içinde tutanağın kopyaları belediye konseyi sekreteryasına, girişim grubuna gönderilir ve belediye danışma kuruluna postalanır. Konsey sekreteryası çıktıları özetler ve bütçe planlaması sırasında görüşülmek üzere bir sonraki konsey toplantısına (halka açık toplantılar) sunar. Destekleyici anket sonuçları ayrıca konseye sunulur, toplantı sonuçları resmi yerel gazetede yayımlanır (Fölscher, 2007: 142).

2.3.5.2.2. Arnavutluk

Arnavutluk'ta katılımcı bütçeleme konseyleri Dünya Bankası sponsorluğunda bir proje olarak başlatılmıştır. Proje, yerel sivil toplum örgütleri ortaklığında Kentsel Enstitü (Urban Institute)aracılığıyla uygulanmış, katılımcı bütçeleme konseyleri kullanılmış ve vatandaşların bütçeleme katılımını geliştirecek bütçe süreci yeniden düzenlenmiştir. Proje için katılımcı bütçeleme mekanizmalarına istekli,kalkınma ortaklı aktif ve organize olmuş sivil toplum grupları bulunan belediyeler seçilmiştir. Proje kapsamında vatandaşlar ve yerel yönetimlerin hakları ile sorumluluklarıüzerine farkındalık kampanyası başlatılmıştır. Her bir yerel yönetim bölgelere bölünmüş, sonrasında her bölgede ilk halk toplantıları yapılmış ve yerel yönetim çalışanları uygulama dönemindeki bütçenin uygulanmasına ilişkin tahminleri ile bilgileri sunmuşlardır. İkinci toplantıda, yerelde katılımcı bütçeleme konseyi temsilcileri seçilmekte, bu toplantıda aynı zamanda mahalle öncelikleri tanımlanmaktadır.İkinci toplantıda, konsey ve yerel yönetim personeli önceliklerin, kısıtların değerlendirilmesi ve vatandaşlar ile potansiyel çözümlerin değerlendirilmesi amacıyla ziyaret alanları belirlenmektedir. Ziyaret süreci, çalışanların ve vatandaşların birbirlerine baskıda bulundukları konuları göz önüne sermiştir. Daha sonra konsey, teklif edilen planların nihai karara bağlandığı şehir konseyine sunulmasından önce önceliklerin belirlenmesi ve mali planlama üzerine yoğun bir eğitimden geçmiştir. Bu projenin kısıtlılıklarından biri geniş kapsamlı katılımı sağlamanın güç olmasıdır. Kadınlar katılımının düzensiz olması ve şehir dışındaki yerleşimlerine ulaşımın zorluğu katılımın etkin olmasını önlemiştir (Fölscher, 2007: 139).

2.2.5.2.3. Bulgaristan

Bulgaristan'da 49,000 nüfuslu bir liman kenti olan Svishtov'da sermaye yatırımı planı yapılmıştır. 2000'lerin başında oluşturulan sermaye yatırımı planı, dış finansmanlı, katılımcı bir süreç içeren şehir bütçesi tarafından fonlanan büyük altyapı projeleri arasından seçilmiştir. Bu iki kısım yatırım planlaması şehir bütçesinin planlanmasında kurumsallaşmıştır. Svishtov, başkastratejik bütçeleme mekanizmalarına da sahiptir. Sermaye bütçesinin kapalı ticareti sağlayacak şekilde planlanması sağlamış ve planlamayı projelelerden ziyade programlama temeline taşımıştır.Vatandaş girdileri hangi programlara bütçede dikkat edileceğine karar

verilirken kullanılmaktadır. Bütçe içi fonlar için seçilmiş programlarda vatandaş uygulamaları toplum temelli bütçe oturumları dizileri aracılığıyla çağırılmaktadır (Fölscher, 2007: 140).

Seçilmiş projeler için açık kriterler ve prosedürler ve topluluklar eş finansman imkanı sunabilirler. Yönetim Kurulu belediye ve toplum sunumlarıyla hangi programlar dahilindeki projelerin konseye önerileceğine karar verir. Programların seçilmesinde göz önüne alınan kriterler: projenin katılımcı doğası, eş finansmanın seviyesi, ekonomik ve sosyal faydaları, maliyetler ve sorumlulukların sürdürülebilirliği ve teknik hususlardır. Yönetim kurulu kent konseyine onayları için plan hazırlar. Svishtov, gerçek meseleler üzerine ve katılımcı vatandaşlara gerçek ödemeler sağlayan bir katılımcılığın sağlanması için iyi bütçe ilkeleri (karar vermede rasyonellik ve şeffaf kurallar, kaynak kısıtları ve tekrarlayan maliyetlerin sürdürülebilirliği gibi) uygulamıştır. Katılımcılık vatandaşları dahil etmek için teklifler geliştirmede başarılı olmuştur. Sermaya yatırımları için ek kaynaklar şehir bütçesinden sağlanmış vatandaş ilgisi altyapının artmasıyla sonuçlanmış, ilerleyen yıllarda şehir maliyetlerinin azaltılması ve sürdürülebilirliğine katkı yapmıştır (Fölscher, 2007: 141).

2.3. TÜRKİYE'DE KATILIMCI BÜTÇELEMEYE YÖNELİK PROJELER VE ATILAN ADIMLAR

Türkiye'de katılımcı süreçler 90'lı yılların başlarında tartışılmaya başlanmıştır. 1992 yılında Rio Bildirgesi'yle birlikte oluşturulan Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 kapsamında Kent Konseyleri oluşturulmuştur. Avrupa Birliği uyum süreci ile birlikte oluşturulan projelerle de katılımcı süreçler desteklenmiştir. İlerleyen süreçte Çanakkale Belediyesi ve Uşak İl Özel İdaresi katılımcı bütçeleme ile ilgili örnek çalışmalar hazırlamışlardır.

2.3.1. Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi

Katılımcı bütçelemenin ülkemizde gelişmesi açısından finansmanını Avrupa Komisyonu'nun sağladığı Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi 2007 yılı itibariyle seçilen pilot bölgeler bazında katılımcı bütçeleme uygulamalarını başlatmıştır. Projenin yararlanıcısı İçişleri Bakanlığı olmakla birlikte projeyi Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye Bürosu yürütmüştür. Avrupa Birliği'ne uyum süreci kapsamında hazırlanan bu raporda temel hedefler; yerel yönetimlerde

demokratik karar alma mekanizmalarının geliştirilmesi, yerel yönetimlerde mali özerkliğin ve hesap verilebilirliğin sağlanması, yerel kamu hizmet niteliğinin ve vatandaşlara erişimin iyileştirilmesidir. Projenin özel hedeflerinde ise; yerel yönetimlerde söz sahibi olan kurumların kapasitelerinin arttırılması, seçilmiş pilot yönetimlerde bütçe süreçlerinin, mali yönetim ve hizmet sunumunun iyileştirilmesi ve bütçeleme sürecinin etkin bir biçimde sürdürülebilmesi için eğitim programları ve el ilanı gibi materyallerle belediye personellerinin bilgilendirilmesi amaçlanmaktadır. Proje kapsamında ayrıca kardeş kent ilişkilerinin geliştirilmesine yönelik çeşitli uygulamalarda bulunmaktadır (Tepav(b), 2007).

2.3.2. Belediye Ortaklık Ağları Projesi(TUSENET)

Katılımcı bütçeleme açısından önemli çalışmalardan biri de 2006 yılında İsveç-Türk yerel yönetimleri, İsveç-SALAR ve Türkiye Belediyeler Birliği arasında 4 yıllık bir süreci kapsayan, AB sistemi ve ortak değerleri ile daha yakın ilişkiler kurmak üzere Sida tarafından onaylanan Belediye Ortaklık Ağları Projesi'dir. Tusenet projesinin iki ana hedefi bulunmaktadır. Bunlardan ilki Türk yerel yönetim reformunun desteklenmesidir. İkincisi ise, TBB'nin kapasitesinin geliştirilmesidir (Tuselog, 2011-2015).

Tusenet kapsamında Avrupa'daki katılımcı uygulamaları paylaşmak amacıyla 5 Türk ve 1 AB ülkesi belediyesi ortaklık yaparak Avrupa Birliği'ne Katılımcı Bütçeleme Sistemi İşbirliği Projesi göndermiştir. Projeye Türkiye'den Ankara Altındağ Belediyesi, Bursa Nilüfer, Osmangazi ve Yıldırım Belediyeleri ile Eskişehir'in Tepebaşı Belediyesi paydaşlık etmiştir. Avrupa Birliği'nden ise İsveç'in Umea Belediyesi ortaklık etmiştir. Proje kapsamında aktif yurttaşlığın teşviki, sosyal adaletin sağlanması, yönetsel anlamda reformun gerçekleştirilmesi ve AB belediyeleri ile Türk belediyelerinin iyi iletişimleriyle birlikte AB'ye giriş sürecine destek olmaları amaçlanmaktadır. Ayrıca proje kapsamında 2009 belediye gelirlerinin yüzde 10 arttırılması, cinsiyet eşitliğinin sağlanması, şeffaf ve katılımcılık konularında farkındalık artışının sağlanması da amaçlanmıştır (Ergen, 2012: 328-329).

Tablo 9: SİDA'ya Sunulan TUSENET'in 2011 Nihai Raporu

Sonuçlar	Çalışmalar
Yereldeki resmi görevlilerin ve çalışanların iyi yerel yönetim uygulamaları hakkındaki bilgileri **güçlendirildi.**	- Ortak belediyelerde, ürünlerin tematik konularıyla ilgili 18 uygulama ve/veya politika değiştirildi. - Belediyelerde görev yapan 297 politikacı/personel iyi yönetim uygulamaları ve AB'ye katılım süreci konuları/zorlukları hakkında bilgilendirildi.
Yerel politikacılar ve personel arasındaki sorumluluk ve güç dağılımının belirginleşmesi **sağlandı.**	- Sorumluluk dağılımı konusunda 14 defa diyalog imkanı sağlandı - Değişen en az 4 uygulama oldu
İnsan kaynakları yönetiminde iyi uygulamalar **geliştirildi.**	- Ortaklık kapsamında İK yönetimi araçları geliştirildi. - Değişen en az 3 uygulama oldu.
Yerel karar alma süreçlerine ve faaliyetlerine vatandaşların ve vatandaşlıkla ilgili kurumların katılımı **güçlendirildi.**	- Katılımcı uygulamalar konusunda bir yan proje hayata geçirildi. - Belediyelerin deneyimleri TBB ortaklık stratejisine eklendi. - Vatandaş katılımına en az 16 defa imkân sağlandı. - Vatandaş katılımı konusunda değişen en az 5 uygulama oldu.
TBB'nin belediyelerin çıkarlarını ve görev ve hizmetleri için gerekli olan kaynaklarını koruma kapasitesi **artırıldı.**	- Çalışma ziyaretlerinden ve seminerlerden elde edilen deneyimler TBB'nin çalışmalarına yansıtıldı. - 2010'da TBB'nin lobicilik çabalarından 13'ü olumlu sonuç verdi
AB uygulamaları ve AB finansmanına erişimle ilgili belediyelerde bilgi düzeyi **artırıldı.**	- Tusenet'e dahil olan belediyelerden AB-fonlu projelere 10 başvuru yapıldı, 8 tanesi kabul edildi. AB üye ülkelerince uygulanan programların sağladığı fonlara başvurulardan 3 olumlu sonuç daha alındı. - 11 belediyenin politikacıları/personeli AB-fonu mekanizmalarıyla tanıştı. - AB'ye katılım sürecinin belediyelere etkileri hakkında TBB 1 aktivite düzenledi. - AB normları hakkında 4 ortaklık ürünü çıkarıldı.

	- 136 kişiden 100'ü bilgilerinin başarılı şekilde arttığını belirtti.
Ortaklıklarda toplumsal cinsiyet eşitliği **açıklandı vevurgulandı.**	- TBB Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çalışma Grubu kuruldu, eğitildi ve projeden bağımsız olarak çalışmaya başladı. - Toplumsal cinsiyet konusunda 3 ulusal eğitim düzenlendi. - 4 belediye uygulaması değişti. - 4 ortaklığın faaliyetlerine kadın katılımı arttı.
Ortaklıklarda sürdürülebilir kalkınma **vurgulandı.**	- Sürdürülebilirlikle ilgili temalarda 3 ortaklık yapıldı. - Kurulan tüm ortaklıklarda belediyelerin politikacıları/personeli sürdürülebilirlik konusuyla tanıştı. - Sürdürülebilirlik ile ilgili 5 ortaklık ürünü TBB tarafından içselleştirildi ve yaygınlaştırıldı. - 4 belediye uygulaması değişti.
Yerel yönetimlerde saydamlık, hesap verebilirlik, etik ve halkın katılımı konuları ortaklıklarda **vurgulandı.**	- 1 ortaklık teması bu konularda belirlendi. - Bu konularla ilgili 1 ortaklık ürünü TBB tarafından içselleştirildi ve yaygınlaştırıldı.
Ortaklıklarda etkin hizmet üretimine **vurgu yapıldı.**	Belediyelerde 22 politikacı/personel bu konularla ilgili eğitim aldı. - Bu konuyla ilgili 1 ortaklık ürünü TBB tarafından içselleştirildi ve yaygınlaştırıldı.

Kaynak: Tuselog, 2011-2015: 11-12

Katılımcılığın geliştirilmesi kapsamında hazırlanan raporda, İsveç ve Türkiye'deki yerel idarelerin işbirliği yapması hedeflenmiştir. Bu kapsamda özellikle belediye personellerinin eğitim alarak daha nitelikli olması yönünde çalışmaların yapılması dikkat çekicidir. Ayrıca raporda belediyelerin değiştirilen uygulamalarına da yer verilmiştir.

2.3.3. Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı (TUSELOG)

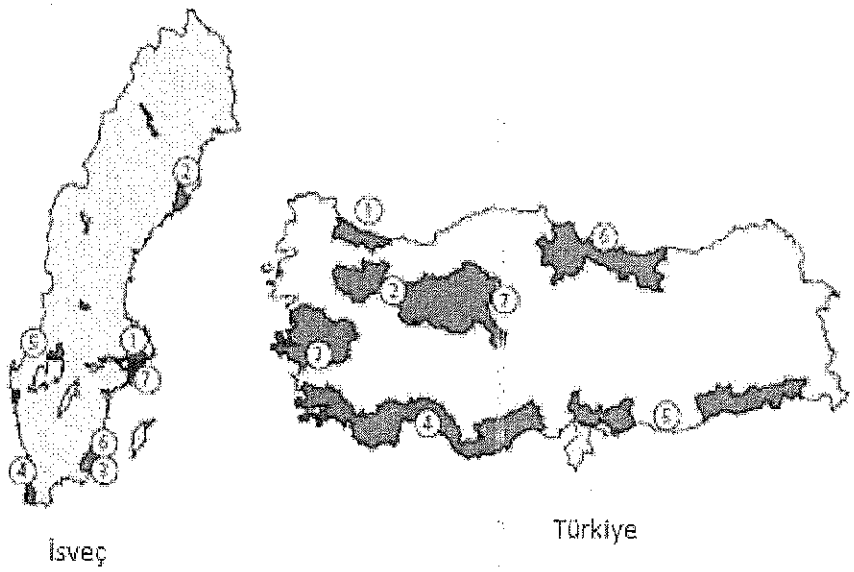
Programın genel hedefi; Türkiye'de yerel yönetişimin gelişmesini desteklemektir. Bu kapsamda, Belediye Ortaklıklarında gönüllü olarak yer almak isteyen en az 15 Türk ve 5 İsveçli belediyevatandaş katılımı, toplumsal cinsiyet eşitliği, kurumsal gelişme, hizmet sunumu ve planlama konularında kapasite geliştirmek için ortaklık oluşturmuşlardır. Tuselog kapsamında; katılımcı yöntemler elkitabının hazırlanması, katılımcı yöntemler konusunda eğitim programları ve yönlendirmelerin uygulanması, katılımcı bütçeleme iletişim ağı oluşturulması, eğitim programları ve teknik desteğin değerlendirilmesi ve sonuçlarının paylaşılması gibi amaçlar edinmişlerdir (Türkiye Belediyeler Birliği, 23.05.2015).

Tablo 10: İsveç ve Türkiye Arasındaki Belediye Ortaklıkları

Ortaklıklar	Konular
1 Stockholm – İstanbul, Büyükçekmece, Zeytinburnu (Marmara bölgesi) Bu çalışmaya katılan diğer belediyeler: Stockholm sınırlarındaki Nacka Belediyesi ve İstanbul Büyükşehir sınırlarındaki Adalar Belediyesi (bu iki belediye arasında kardeş şehir ilişkisi var)	Çevre koruma, teknik altyapı, kanalizasyon, atık ve geri dönüşüm yönetimi
2 Umeå – Altındağ, Tepebaşı, Yıldırım, Nilüfer, Osmangazi (Merkez)	Vergiler, ücretler, bütçeleme, mali takip ve gözetim, ayrıca beceri ve liderlik geliştirme
3 Kalmar – Karşıyaka, Bornova ve Manisa (Ege bölgesi)	Yükseköğretim, iş sektörü ve kamu sektörü arasında işbirliği (üçlü sarmal): Sürdürülebilir turizm
4 Malmö – Antalya, Muğla ve Tarsus (Akdeniz bölgesi)	Sürdürülebilir sosyal, ekonomik ve çevresel kalkınma
5 Karlstad – Gaziantep, Osmaniye, Midyat ve Şırnak (Güneydoğu Bölgesi)	Kentsel planlama, arazi kullanımı ve risk yönetimi
6 Kalmar – Samsun, Amasya, Giresun ve Ordu (Karadeniz Bölgesi)	Yerel ekonomik kalkınma ve büyüme, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklemesi, istihdam ve turizm
7 SALAR – TBB	Kurumsal gelişim

Kaynak: Tuselog, 2011-2015: 13

Şekil 2. Türkiye ve İsveç Ortak Belediye Haritası



Kaynak: Tuselog, 2011-2015: 13

2.3.4. Gündem 21, Yerel Gündem 21 Uygulamaları ve Kent Konseyleri

1992 Rio Bildirgesi'nden sonra, başta çevre ve sürdürülebilir kalkınma sorunları olmak üzere birçok kamu politikası alanında katılımcı yaklaşımlar, politika sürecinin her aşamasında önemli ve gerekli bir araç olarak kabul edilmiştir. Katılımcı yaklaşımlar, temsili demokrasinin ötesinde resmi siyasal ve yönetsel çevrenin dışında kalan kişilerin veya örgütlerin politika sürecinde söz hakkı olmasını desteklemektedir (Deniz, 2013: 384).

Gündem 21, az gelişmiş ülkelerin kalkınmaları uğruna çevreye verecekleri zararın asgari seviyeye indirilmesi için daha fazla finansal destek bulma ve teknolojik imkânların kirlenmeyi önleyici amaçlar için kullanılmasını sağlama gibi genel hedefleri bulunmaktadır. Ayrıca, günümüzdeki ağırlıklı sorunların üstesinden gelmeye çalışmak ve dünyamızı 21. yüzyılın tehditlerine karşı hazırlamak gibi hedeflere de sahiptir (Bozkurt, 2014: 233).

Yerel Gündem 21, öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması yoluyla yerel düzeyde Gündem 21'in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı, çok-sektörlü bir süreçtir (Emrealp, 2005: 19).

1992 yılında Birleşmiş Milletler tarafından Rio'da düzenlenen Çevre ve Kalkınma Konferansı sonucunda ortaya çıkan temel belgelerden biri olan Gündem 21, yerel yönetimlere kendi toplulukları ile danışma süreci içerisinde Yerel Gündem 21 üzerinde uzlaşma sağlanması çağrısında bulunmuştur. Bu bağlamda Gündem 21 kapsamında ortaya çıkan ve aynı zamanda Gündem 21'in yerel bağlamda uzantısı olan Yerel Gündem 21 ortaya konulmuştur. Yerel Gündem 21 ile tüm insanlığın yaşam kalitesinin arttırılması, yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınmanın yönetişim ile sağlanabileceği görüşü benimsenmiştir (Bozkurt, 2014: 233).

Yerel Gündem 21'in özünde yer alan "yönetişim" anlayışının gelişmesi sonucunda, dernekler, vakıflar, meslek odaları, sendikalar, özel sektör kuruluşları, akademik kuruluşlar, basın-yayın kuruluşları gibi geniş bir yelpazeye yayılan sivil toplum kuruluşları ile mahalli idareler arasında yeni ve samimi bir ilişki kurulması mümkün olmuştur (Özdemir, 2011: 37).

Günümüzde "Yerel Gündem 21" kavramı yerini "Kent Konseyi" kavramına bırakmış ve böylece birçok belediyede kent konseyleri oluşturulmuştur. Bu kapsamda ülkemizde ilk olarak 1996 yılında Bursa, İzmir, Adapazarı, Adana, Trabzon, Kars, Tekirdağ, Van, Eskişehir, Edirne, Afyonkarahisar, Antalya, Diyarbakır ve Manisa illerinde kurulmuştur (Çetinkaya ve Korlu, 2012: 100-101).

5393 sayılı08.10.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde: "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" denilmektedir (Deniz, 2013: 397).

Kent Konseyi Yönetmeliği'nde "tanımlar" başlığı altında, "yönetişim" için; "yönetişim: saydamlık, hesap verilebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindelik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışı" şeklinde bir tanım yapılmıştır. UNDP tarafından, katılımcı demokratik "yerel yönetişim" uygulamalarının dünyadaki en iyi örneklerinden biri olarak kabul edilen Türkiye Yerel Gündem 21 Programı'nın bu başarısının ardında, kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları kapsamında yerel karar alma süreçleri vardır. Bu sürecin ana amacı Türkiye'de yeni bir "yerel yönetişim" modelinin gelişmesidir. Bu modelin merkezinde ise, "kentine sahip çıkma", "aktif katılım" ve "çözümde ortaklık" ilkeleri bütünlüğünde "kent konseyleri" bulunmaktadır (Emrealp, 2010: 9-18).

Belediye Kanununun 76. maddesinde yer alan "Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir." ibaresine istinaden 08/10/2006 tarihinde "Kent Konseyi Yönetmeliği" çıkarılmıştır. Bu Yönetmeliğin "Kent Konseylerinin Görevleri" başlığı altındaki 6. maddesinin (e) bendinde (Çetinkaya ve Korlu, 2012: 102);

- Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- Kent yönetiminde saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik gibi ilkelerin uygulanmasına katkıda bulunmak ifadesi yer almaktadır.

Kent konseylerinin etkin bir şekilde çalışmasının sağlanması için karar alma süreçlerine kadın meclisleri, yerel düzeyde gençlik haklarının korunması ve geliştirilmesi için gençlik meclisleri, kentlerle ilgili sorunların çözümü kapsamında duyarlı vatandaşların oluşturduğu çalışma grupları kent konseylerinin ayrılmaz parçaları olarak kabul edilmektedir. Ayrıca mahalle ölçeğinde katılım gibi mekanizmalar da bulunmaktadır. Kent konseylerinin faaliyet alanları şu şekildedir (Bozkurt, 2014: 236-237):

1. **Kente İlişkin Faaliyetler**: Kentin yaşanabilir ve yaşam kalitesini artırıcı bir niteliğe kavuşturulması ve kentin tarihi, kültürel ve doğal mirasının koruması gibi konularda kentte yaşayanların kentlilik bilincine sahip olması amacıyla kent konseylerinin bu olguya katkıda bulunmasıdır.
2. **Kentlilere İlişkin Faaliyetler:** Kent konseylerinin, kent meclisleri aracılığıyla aynı kentsel mekânda yaşayanların birbirine sahip çıkarak maruz kalınan ortak sorunlara karşı dayanışma duygularının güçlendirilmesi, sosyal yardımlaşma ve dayanışma duygularını güçlendirerek bu amaca hizmet eden faaliyetlerin çoğaltılmasıdır.
3. **Çevreye İlişkin Faaliyetler:** Sürdürülebilir kalkınma, çevrenin korunması ve buna yönelik bilincin geliştirilmesidir.
4. **Kent Yönetimine İlişkin Faaliyetler**: Başta belediye olmak üzere kente dair ve kentlilere yönelik hizmet üreten kamu otoritelerinin yönetimine etkide bulunması.

Tablo 11: Kent Konseyleri Çerçevesinde Yapılan Örnek Çalışmalar

Pilot Kent	Proje Adı
BALIKESİR KENT KONSEYİ	Gençler arasında sigara içiminin en aza indirilmesi ve çevre temizliği konusunda bilinçlendirilmesi
BANDIRMA BELEDİYESİ ve KENT KONSEYİ	Yerel yönetim ve halkın iletişiminin kolaylaştırılması
KOCAELİ KENT KONSEYİ	**Kadınsan El Ele Ver** konulu kent konseyleri kadın meclisleri bölgesel buluşması
NİLÜFER KENT KONSEYİ	Cadde ve sokakların otopark olarak kullanılmasının engellenmesi
NİLÜFER KENT KONSEYİ	Temiz Nilüfer için Elele
POLATLI KENT KONSEYİ	Gençler arası Yetenek Yarışması
NAZİLLİ BELEDİYESİ ve KENT KONSEYİ	Kent Konseyinin Halka Daha İyi Anlatılması
MERSİN ve AKDENİZ KENT KONSEYİ	Şevket Sümer mahallesinde çevre temizlik eğitimi ve bilgilendirme çalışması
MALATYA BELEDİYESİ	Birlikte Karar Verelim toplantıları
TRABZON İL ÖZEL İDARESİ	Kırsal alanda kaçak ve düzensiz yapılaşmanın önlenmesi

Kaynak: MİGMb, 2011: 49

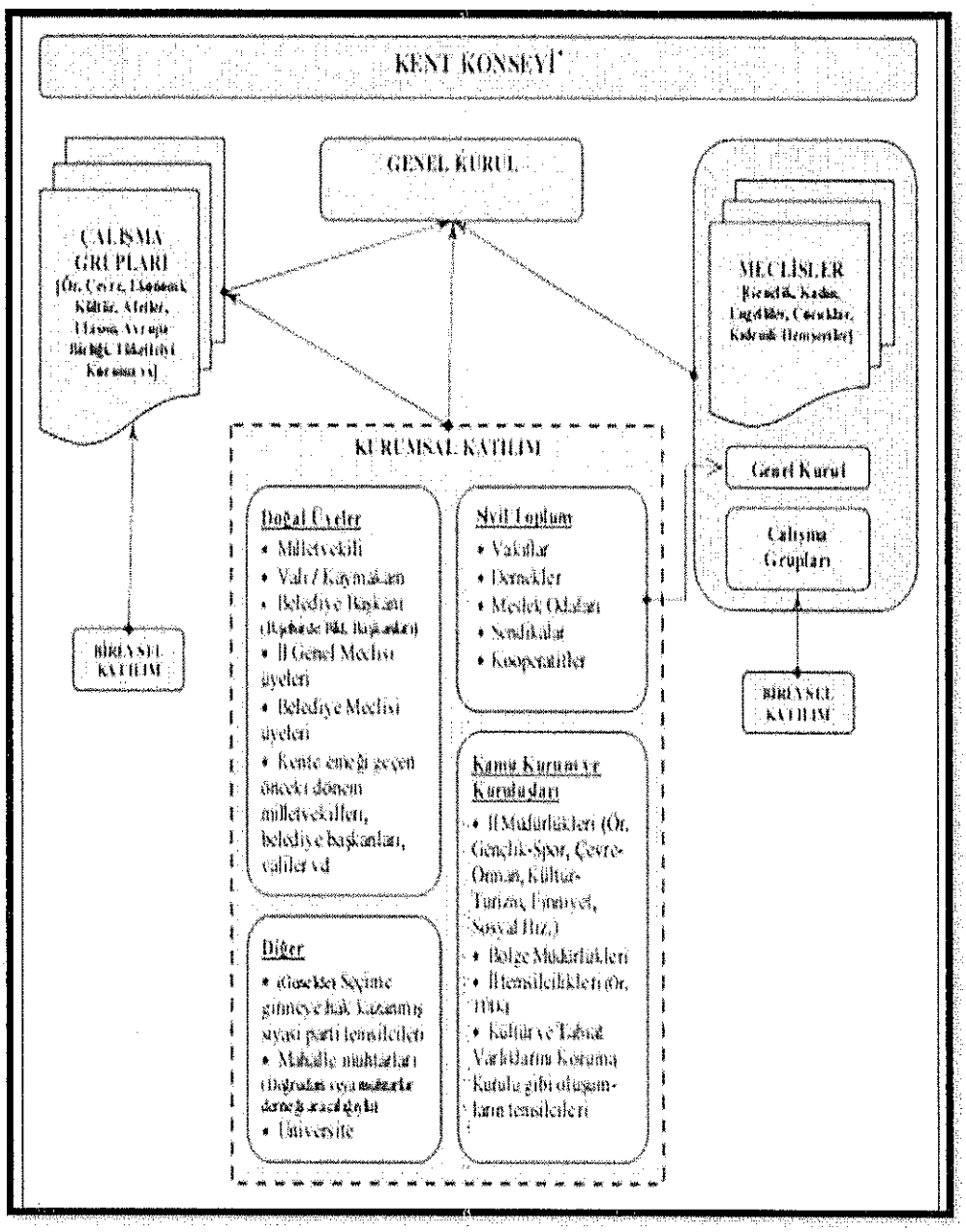
Yukarıdaki tabloda örnekleri bulunan çalışmalar incelendiğinde, büyükşehir, il ve ilçe belediyelerinin çalışmaları görülmektedir. Çalışmaların özellikle çevre ve temizlik üzere planlandığı dikkat çekmektedir. Projeleride halkın bilinçlendirilmesi çalışmalarına da yer yerilmektedir.

Vatandaş ile belediyenin arasında iletişim açısından halkın katılımını da teşvik eden kent konseylerinin görevleri şu şekilde belirlenmiştir (Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2014: 35);

- Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetişim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- Sürdürülebilir gelişmenin sağlanması ve bu konuda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,

- Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak,
- Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,
- Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
- Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
- Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,
- Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamak gibi görevleri bulunmaktadır.

Tablo 12: Kent Konseyi Yapısı



Kaynak: Tepav, 2007a: 11

Türkiye'de Kent Konseylerine doğrudan kurumsal bir katılım söz konusudur. Doğal üyeler olan milletvekilleri, vali, kaymakam, belediye başkanı, il genel meclisi üyeleri, belediye meclis üyeleri ve diğer üyeler ile sivil toplum örgütleri, kamu kurum ve kuruluşları kurumsal katılımın çerçevesini oluştururlar. Diğer yandan bireysel katılımın doğrudan Kent Konseyi Genel Kuruluna yapılamadığı, çalışma grupları aracılığıyla ancak bireysel katlımın kent konseyleri kararlarında etkili olmasının dolaylı olabildiği görülmektedir.

2.3.5. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa'da yerelleşmenin ve yerel idarelerin temel ilke ve esaslarını belirleyen belge Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Belgesi'dir. 1981 ve 1984 yıllarına gelindiğinde, Avrupa Konseyi yerel yönetimlerin özerkliği noktasında bazı tartışmalar başlatmış ve bir karar tasarısı hazırlamıştır. Bu tasarıya göre "Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasiilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" şeklinde hazırlanmıştır. Tasarı daha sonra "Özerklik Şartı" olarak kabul edilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmıştır. Türkiye anlaşmayı 21 Kasım 1988'de imzalamış, anlaşmanın 1991 yılında da 3723 sayılı yasa ile TBMM tarafından onaylanması uygun görülmüş ve 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır. Anlaşmanın yürürlülük tarihi 1 Nisan 1993 olarak kabul edilmiştir. Bu özerklik şartının kabul edilmesi Avrupa'nın yerel yönetimlere verdiği önemin en önemli göstergelerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetimlerin özerk bir kurum olarak düşünülmesindeki en önemli etken bu yönetimlerin halka yakınlığı ve katılımcı anlayışlara uygun olmalarıdır. Bu nedenle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre yerel yönetimlerde özerkliğin sağlanması katılımcılık olgusunu başlatan bir uygulama olarak düşünülebilir (Kentleşme Şurası, 2009: 12-13).

2.3.6. Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi

Ülkemizdeki katılımcı uygulamaların gelişmesi açısından geliştirilen bir diğer proje Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi'dir. Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti ortaklaşa finansmanıyla, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından başlatılan proje; yerel düzeyde katılımcı stratejik yönetişimin desteklenmesi için Türkiye'deki yerel yönetimlerin kapasitesini geliştirmek ve böylece yerel yönetim reformunun kapsamını genişletmektir. Projenin amaçları (Tepav, 19.04.2015);

- Seçilmiş ve atanmış yerel yöneticilerin, analitik araçların kullanımı konusunda eğitimi yoluyla yerel yönetimlerin stratejik planlama kapasitelerinin geliştirilmesi;
- Sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin katılımını sağlayarak, Kent Konseyleri'nin yerel karar alma süreçlerindeki rolünün pekiştirilmesi;

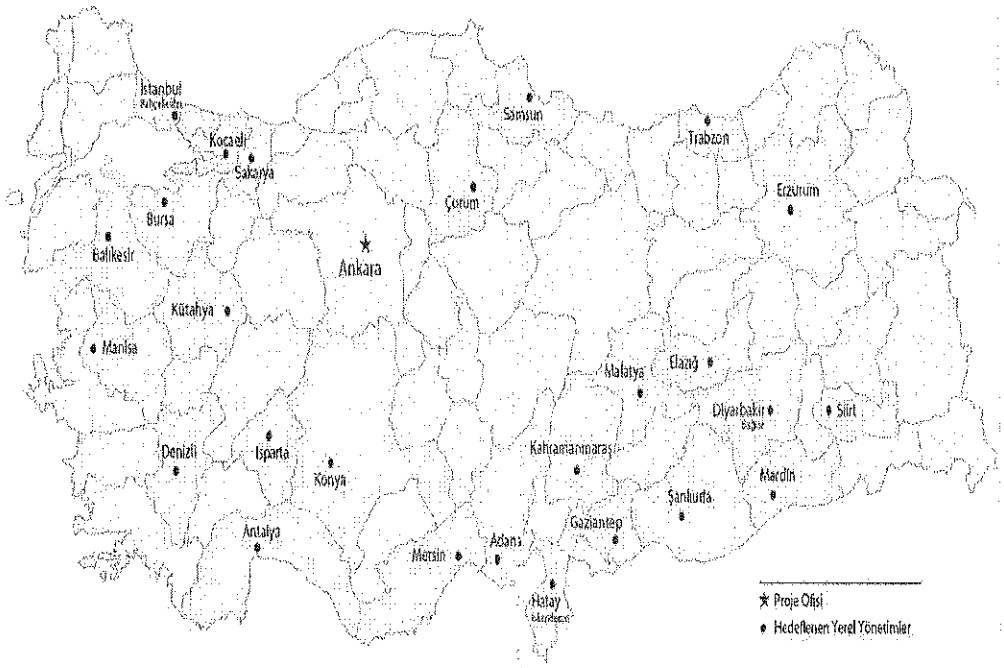
- Türkiye'deki 26 yerel yönetimde şeffaflık ve hesap sorulabilirliğin sağlanması için yerel yönetimlere ilişkin mevzuatın uygulanmasının desteklenmesidir.

Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi kapsamında belirlenen hedeflere ulaşmak üzere 3 bileşen üzerine çalışmalar yapılmıştır. Bu bileşenler şu şekilde kararlaştırılmıştır (MİGMa, 2011):

- **Yerel yönetimlerin stratejik planlama kapasitesinin arttırılması:** Bu amaç için "sosyoekonomik gelişmişlik/yoksulluk haritaları", "kamu harcamalarının izlenmesi", ve "vatandaş memnuniyeti anketleri" ni kapsayan katılımcı analitik araçların geliştirilmesi ve bu araçların pilot kentlerde uygulanmasına ilişkin faaliyetler yürütülmüştür.
- **Kent Konseylerinin verimliliğinin ve etkililiğinin arttırılması:** Kent konseylerinin ve yerel katılım mekanizmalarındaki diğer aktörlerin kapasitesinin güçlendirilmesi yoluyla yerel katılımın geliştirilmesi için çeşitli eğitim ve kapasite geliştirme programları düzenlenmiştir.
- **Yerel düzeyde katılımcı karar alma kültürünün geliştirilmesi:** Yerel paydaşların ve kamu yöneticilerinin kent konseyi faaliyetlerine katılımının özendirilmesi amacıyla farkındalık arttırma kampanyaları yürütülmüştür.

Proje faaliyetleri kapsamında Ankara'da bir proje ofisi oluşturulmuştur. Pilot belediyelerde ise proje ekipleri kurulmuş olup proje pilot illeri şunladır: Adana, 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 (MİGM, 19.04.2015).

Tablo 13: Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi Kapsamındaki İller



Kaynak: SYYP, (20.05.2015).

Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi kapsamında olan iller yoğun olarak Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Ege Bölgesi ve Marmara Bölgesi'nde yer alan illerden oluşmaktadır. Proje dahilinde en az ilin bulunduğu bölgeler ise, Karadeniz Bölgesi ile Doğu Anadolu Bölgesi'dir.

2.3.7. Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporu

Türkiye için hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgelerinin hemen hemen hepsinde yerel etkin, verimli, şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir yerel yönetimlerin oluşturulması Türkiye'nin kısa dönemli öncelikleri arasında sayılmaktadır. 2 Şubat 2008 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesinin Kısa Vadeli Öncelikler ana başlığı altında yer alan "Siyasal Diyalog, Demokrasi ve Hukuk Devleti" alt başlığı altında "merkezi yönetimi yeniden yapılandırarak, yetkileri yerel yönetimlere aktararak ve yeterli kaynak aktararak yerel yönetimleri güçlendirmek" temel bir faaliyet alanı olarak belirtilmiştir. 2008 tarihli bu raporun "hükümet " başlığı altında yerel yönetimlere daha fazla yetki, kaynak ve sorumluluk verilmesi gerektiğinin ve bu yapılırken de katılımcılığın geliştirilmesinin altı çizilmektedir. Aynı raporun "Yolsuzlukla Mücadele Politikası" başlığı altında ise, yerel yönetimlerin yolsuzlukla ilgili birçok

sorununparçası olduğuna değinilerek yerel yönetimlerin hesap verebilirliğinin ve denetiminin önemli olduğu vurgusu ortaya konulmuştur. Sonuç olarak, 2008 yılı AB Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporunda yerel yönetimlerin yetki, sorumluluk ve kaynaklarının arttırılması noktasına eleştiride bulunurken, bununla beraber yerel yönetimlerin denetimi ve kapasite artırımlarına da uyarılarda bulunulmuştur. Yerelleşme önemsenirken, yerel kararlara katılım ve kapasite artırımı da önemsenmiştir (Kentleşme Şurası, 2009: 13-14).

2.4. TÜRKİYE'DE UYGULANAN KATILIMCI BÜTÇELEME UYGULAMASI VE YEREL YÖNETİMLERDE KATILIMCI ÇALIŞMALAR

Ülkemizde katılımcı süreçler Avrupa Birliği uyum süreci kapsamında gelişmeler göstermiştir. Bu katılımcı uygulamalar bütçeleme alanında değil de genel olarak yerel idarelerin kararlarına katılma şeklinde gelişme göstermiştir. Çanakkale Belediyesi ve Uşak İl Özel İdaresi ise, katılımcı bütçeleme konusunda çalışmalar yürüten iki örnek uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.4.1. Çanakkale Belediyesi Katılımcı Bütçeleme Uygulaması

Özgün bir model çerçevesinde katılımcı bütçeleme uygulama çalışmalarını sürdüren Çanakkale Belediyesi bu konuyla ilgili olarak "Yatırım Planlama Komitesi" adında bir yapı oluşturmuştur. Sürecin üyeleri; Belediye Meclisinin İmar Komisyonu ile Plan, Bütçe Kesin Hesap Komisyonu'nun kendi üyeleri arasından seçecekleri 1'er üye, Meclis Stratejik Planlama Komisyonu'ndan 1 üye, belediye başkan yardımcısı, belediye hesap işleri müdürü, belediye stratejik planlama ve yönetim birimi sorumlusu, kent konseyi yürütme kurulundan 1 üye ve mahalle muhtarları şeklinde örgütlenmişlerdir. Başlangıç için uygun olan bu yapı zaman içerisinde daha iyi bir hale getirilebilir (Tepav, 2007a: 4).

2.4.2. Çanakkale Belediyesi için Katılımcı Bütçe Süreci Önerisi

Çanakkale Belediyesi ve Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı tarafından 2007 yılında hazırlanan "İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme" isimli çalışmada Çanakkale Belediyesi için önerilen bütçe sürecinin şu şekilde uygulanması önerilmiştir (Tepav, 2007a: 12-16):

- **Uygulanacak yöntemin belirlenmesi ve sürecin gözden geçirilmesi (Ocak):**

  Bu aşama katılımcı sürecin başladığı ilk aşama olmakla beraber uygulamanın nasıl yapılacağı konusunda kararların alındığı aşamadır. Katılımcı bütçe sürecinin kentte nasıl uygulanacağı ve kaynak dağılımının nasıl olacağı noktasında kent konseyinin de yardımıyla oluşturulan bir taslakla işe başlanır. Mahalle öncelikleri ve kent öncelikleri kapsamında kullanılacak temel yatırım alanları ve alt alanlar belirlenir. Sürecin takip edeceği sonraki yıllar aşamasında da bir önceki yıla ait uygulama ve süreçler revize edilerek gerektiğinde yeniden kullanılabilecektir.

- **Muhtarlıklarda Önceliklendirme: (Ocak-Nisan):**

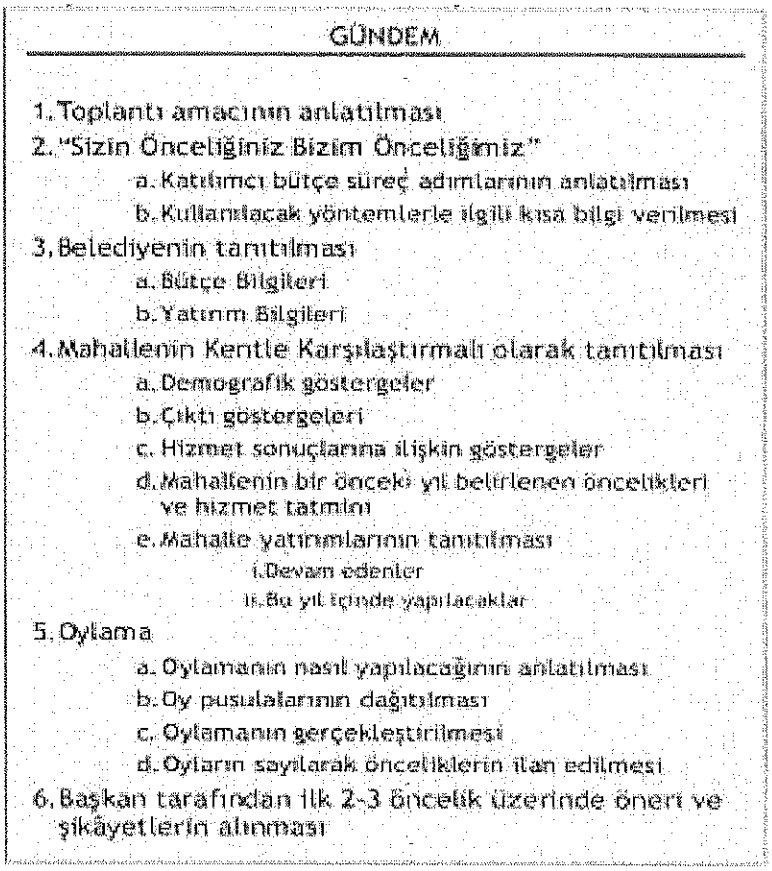
  Mahalle toplantılarındaki en önemli nokta önceliklendirilen hizmetin belli bir anı değil, geniş bir zamana yayılan bir hizmeti seçmeleridir. Bu sorunun çözümü için bu toplantılara mahalle muhtarlarının katılımları sağlanmıştır. Muhtarlıklara çeşitli nedenlerle gelen vatandaşlar önceliklendirmeye katılabileceği gibi muhtarlar vasıtasıyla apartman yöneticilerine dağıtılabilecek formlar aracılığıyla vatandaşlar yerel anlamda hizmet önceliklendirmesi yapabileceklerdir. Muhtarlıklar bazında yapılacak önceliklendirmeler mahalle toplantılarını kapsayan bir dönemde yapılabilir.

- **Mahalle Toplantıları: (Mart-Nisan):**

  Katılımcı bütçeleme sürecinin temelini mahalle toplantıları oluşturmaktadır. Bu toplantılara vatandaşların hiçbir sınırlama olmadan katılmaları sağlanmalıdır. Sürecin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için büyük mahalleler alt bölgelere ayrılabilir. Toplantılarda öncelikle belediye başkanı tarafından geçmiş yıllarda yapılmış veya yapılması planlanmış fakat henüz yapılmamış olan faaliyetler aktarılır. Katılımcı bütçe süreci hakkında bilgilendirme yapılır ve vatandaşlardan mahalle/kent için beklentileri sorulur ve yapılan oylamalarla mahalle düzeyinde öncelikli yatırım alanları belirlenir. Aynı toplantı içerisinde oylama sonuçları belli olduktan sonra en çok tercih edilen 2-3 yatırım alanı üzerinden mahalleliden tercih edilen öncelikleri gerçekleştirmeleri ve istedikleri yatırım alanlarını somutlaştırmaları istenir. Toplantı süresine sığmayan fakat

konuşulması gereken konuların 3-4 hafta sonra yapılacak ikinci tur toplantıda tamamlanması söz konusu olabilir. Bir diğer durum ise, öncelik alanından sorumlu belediye birimlerinin mahalle ziyaretleri yaparak detaylandırmayı gerçekleştirmeleridir.

Şekil 3:Örnek Mahalle Toplantı Gündemi



GÜNDEM

1. Toplantı amacının anlatılması
2. "Sizin Öncelikleriniz Bizim Önceliğimiz"
   a. Katılımcı bütçe süreç adımlarının anlatılması
   b. Kullanılacak yöntemlerle ilgili kısa bilgi verilmesi
3. Belediyenin tanıtılması
   a. Bütçe Bilgileri
   b. Yatırım Bilgileri
4. Mahallenin Kentle Karşılaştırmalı olarak tanıtılması
   a. Demografik göstergeler
   b. Çıktı göstergeleri
   c. Hizmet sonuçlarına ilişkin göstergeler
   d. Mahallenin bir önceki yıl belirlenen öncelikleri ve hizmet tatmini
   e. Mahalle yatırımlarının tanıtılması
      i. Devam edenler
      ii. Bu yıl içinde yapılacaklar
5. Oylama
   a. Oylamanın nasıl yapılacağının anlatılması
   b. Oy pusulalarının dağıtılması
   c. Oylamanın gerçekleştirilmesi
   d. Oyların sayılarak önceliklerin ilan edilmesi
6. Başkan tarafından ilk 2-3 öncelik üzerinde öneri ve şikâyetlerin alınması

Kaynak: Tepav, 2007a: 13

- **Mahalle Ziyaretleri: (Nisan-Mayıs):**

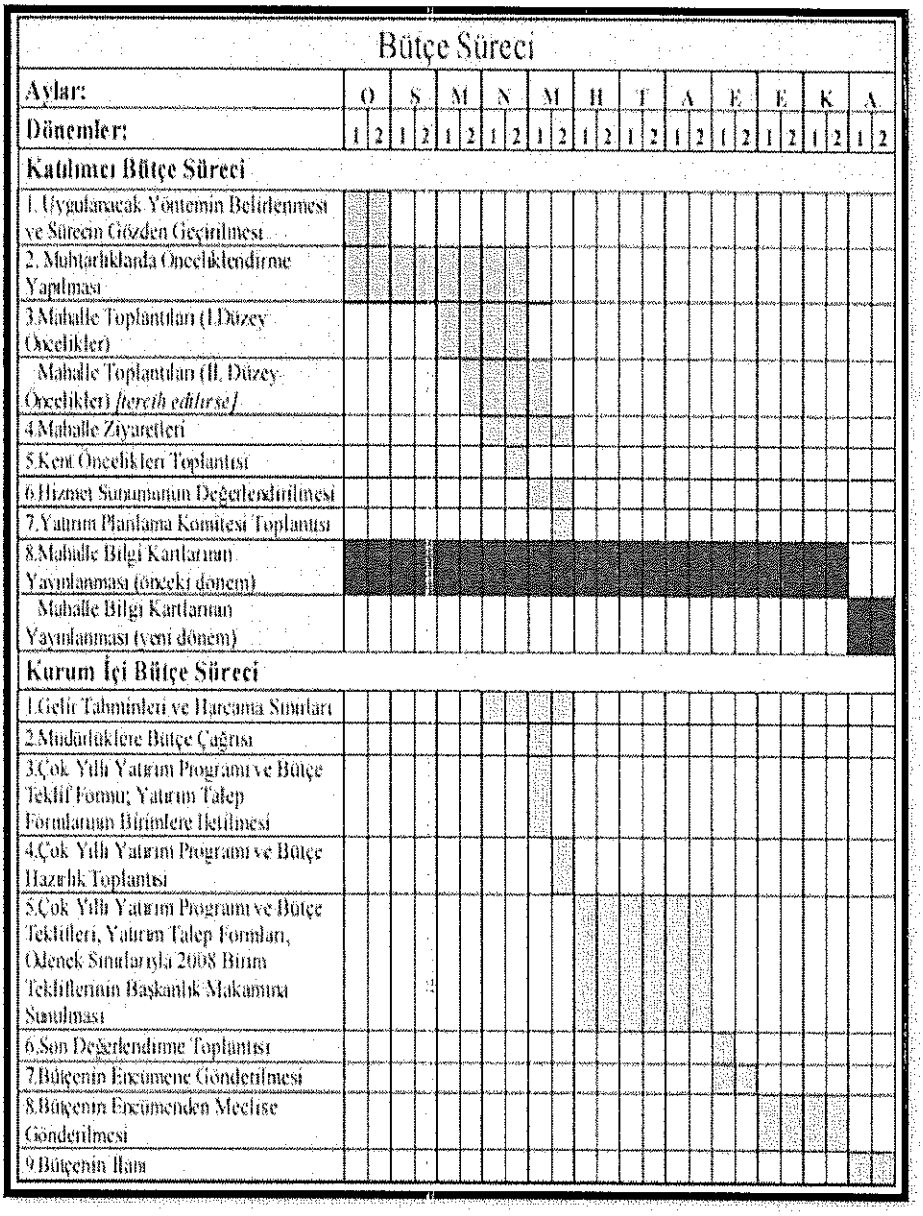
  Yapılacak öncelikli hizmetler belirlendikten sonra Yatırım Planlama Komitesi üyeleri mahalleleri gezerek, mahallelerin muhtarlarından önceliklendirilen yatırım projeleri hakkında bilgiler almaktadırlar. Bütün muhtarların bulunması yapılacak projenin sadece belli bir mahalle için değil de diğer mahalleri de kapsayacağından dolayı önemlidir.

- **Kent Öncelikleri Toplantısı (Nisan):**

  Kent kapsamında yapılacak önceliklendirme çalışması kent konseyinde yapılmaktadır. Kent konseyinin inisiyatifine göre

oylamalar tek ya da birkaç oturumda gerçekleştirilebilir. Yapılacak oylamalarda tüm kent sakinlerinin temsil edilmesi açısından geniş bir katılımın olması sağlanmalıdır. Belirlenen önceliklerin hem kentin stratejik yönelimiyle uyumlu olmasına hem de katılımcı olarak hazırlanmış olmasına dikkat edilmelidir. Ayrıca, tüm paydaşların katılımıyla hazırlamış olduğu güncel bir kent eylem planı varsa oylamadan önce katılımcılarla paylaşılmalıdır. Oylama yapılarakönceliklendirilen yatırım alanlarının, kent düzeyinde hizmet sağlayan tüm kuruluşların yatırım alanlarından oluşması önerilmektedir. Oylamadan önce sunulan çeşitli veri ve çalışmalar hakkında kent konseyinde detaylı bir tartışma yapılması gerekmektedir.

Tablo 14: Yerel Yönetim İçin Örnek Bütçe Süreci



Kaynak: Tepav, 2007a: 14

- **Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi (Mayıs):**

Katılımcı süreç içerisinde belirlenen öncelikler ile mevcut hizmet yatırımlarının, vatandaşların beklentileriyle ne kadar uyumlu olduğunu saptamak için çeşitli veriler kullanılır. Bu veriler kurumun kayıtlarından, memnuniyet anketlerinden ve gözlem değerlendirmeleri aracılığıyla elde edilir. Bu aşamada verilerin toplanmış olması gerekmektedir. Verilerin elde edilmesinden sonra katılımcı bütçe sürecinde belirlenen öncelikli hizmetlerle memnuniyet ve kalite analizi yapılmalıdır. Yapılan analiz sonucunda memnuniyetin az ve kalitenin

yetersiz olduğu alanlardaki öncelikler belirlenerek Yatırım Planlama Komitesi kapsamında yapılacak değerlendirmeye katkı sağlanır.

- **Yatırım Planlama Komitesi Toplantısı (Mayıs):**
  Komiteye, Belediye Meclisinin İmar Komisyonu ile Plan, Bütçe Kesin Hesap Komisyonu'nun kendi üyeleri arasından seçecekleri 1'er üye, Meclis Stratejik Planlama Komisyonu'ndan 1 üye, belediye başkan yardımcısı, belediye hesap işleri müdürü, belediye stratejik planlama ve yönetim birimi sorumlusu, kent konseyi yürütme kurulundan 1 üye ve mahalle muhtarları katılmaktadırlar. Komite, mahalle toplantılarında, mahalle ziyaretlerinde ve muhtarlıklarda yapılan önceliklendirmelerden gelen sonuçları değerlendirerek mahalli, kentsel, teknik öncelikler ve nüfus ağırlıklarının yer aldığı dağıtım formülünü kullanarak ilgili mahalle için kullanılacak bütçe tavanlarını oluşturmaktadır. Yatırım planlama komitesi toplantısından sonra kurum içi bütçe süreci başlatılır.
- **Mahalle Bilgi Kartlarının Yayınlanması**
  Vatandaşların yerel yönetimlerden talep ettikleri hizmetleri daha sağlıklı bir şekilde alabilmeleri, yerel yönetimlerinde vatandaşların önceliklendirdikleri taleplerine daha tutarlı bir şekilde hizmet verebilmeleri açısından çeşitli verilere ihtiyaç duyarlar. Katılımcı bütçe sürecinde yerel yönetim hizmetlerinin sunulmasında ve kaynakların dağılımında mahalle düzeyi esas alınmaktadır. Halk tarafından seçilen ve yerinden hizmet sunan tüm kuruluşlara destek sağlayan mahalleler katılımcı bütçe süreci için önemli bir avantaj sağlamaktadır. Bu nedenle başta yerel yönetimler olmak üzere yerel çerçevede hizmet sunan tüm kurumlar mahalle bazında veri üretmelidir. Bu veriler katılımcı bütçe sürecinde hizmet ve yatırımların izlenmesinde hatta sonraki yıllarda da katılımcı bütçe sürecine fayda sağlamaktadır. Toplanan bu verilerin kamuoyu ile paylaşılması mahalle bilgi kartları aracılığıyla gerçekleştirilir. Mahalle bilgi kartlarında yatırımlarla ilgili tanıtıcı bilgiler ve yatırımlar ile hizmetlerin sonuçlarına ilişkin gösterge değerleri yer alır. Kartlarda kullanılan göstergeler aynı zamanda kaynak dağıtım formülünde kullanılan teknik önceliklere ilişkin göstergeleri de içermekle beraber mahalle bilgi kartları bütçe döneminin tamamlandığı Kasım ayında web

ortamında, broşür ve afiş şeklinde yayınlanır. Bir sonraki Kasım ayında bu kartlar yenilenir. Afişler muhtarlıklar ve kültür merkezleri, sosyal tesisler gibi ortak kullanım alanlarına asılır. Broşürler ise su faturalarıyla hanelere ve işyerlerine ulaştırılabilir.

2.4.3. Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Çalışması

2001 yılında Avrupa Birliği MEDA programı fonundan yararlanabilmek için İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan başvuru ile başlatılan "Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi" kapsamında pilot projelerden birisi olarak seçilen Uşak İl Özel İdaresinde katılımcı bütçe çalışmaları başlatılmıştır. Bu kapsamda 2007 yılında katılımcı program süreci, vatandaş memnuniyeti anketi çalışması ve yatırım kartı çalışması yürütülmüştür. Yatırım programı çalışmaları çerçevesinde, vatandaşların hizmetlerden beklentileri ve memnuniyet düzeyleri ölçülmüş ve sonuçlar yine vatandaşlar ile paylaşılmıştır. Yatırım kartı uygulaması ile vatandaşların proje öncelikleriyle kurumsal stratejik planlama gereklilikleri bir araya getirilmiştir. Uşak İl Özel İdaresi katılımcı bütçe deneyimi kurumsal planlama ve bütçeleme süreçlerinin, vatandaşların yaygın ve etkin katılımı ile birlikte düşünülmesi, proje önceliklerinin belirlenmesinde teknik gerekliliklerle katılıma dayalı ihtiyaçları belirleme Komisyon tarafından dikkate alınmaktadır. Bu sürecin tanıtılmasının ve kullanılan yöntemin yaygınlaştırılmasının, Türkiye'de katılımcı süreçlerin geliştirilmesi açısından katkıda bulunulacağı düşünülmektedir (Kentleşme Şurası, 2009: 23-24).

Uşak İl Özel İdaresi 2015-2019 yılları için hazırlamış olduğu stratejik planda, Paydaş analizi ile Uşak İl Özel İdaresi ile işbirliği halinde olan ve bu idarenin faaliyetlerinden etkilenen hatta faaliyetleriyle bunları etkileyen iç ve dış paydaşlar belirlemiştir. Uşak İl Özel İdaresi Stratejik Planının katılımcı bir yaklaşımla hazırlanması, etkileşim içinde olunan paydaşların görüşlerinin alınması için tüm paydaşlara anket formu gönderilmiştir. İç ve dış paydaşlar içerisinden belirlenen öncelikli paydaşlar ile ayrıca toplantılar yapılmıştır. Yapılan anketler ve toplantılar sayesinde tespit edilen paydaş görüş ve önerileri; stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesine katkı sağlamıştır (Uşak İl Özel İdaresi Stratejik Plan, 2015-2019).

Tablo 15: İç Paydaşlar

Sıra No	Paydaş Adı
1	Vali
2	İl Genel Meclisi
3	İl Encümeni
4	İl Özel İdaresi Birim Müdürlükleri
5	İlçe Özel İdare Müdürlükleri
6	Çalışanlar

Kaynak: Uşak İl Özel İdaresi Stratejik Plan, 2015-2019

İç paydaşlar; Vali, İl Genel Meclisi, İl Encümeni, İl Özel İdaresi Birim Müdürlükleri, İlçe Özel İdare Müdürlükleri ve çalışanlar tarafından oluşmaktadır.

Tablo 16: Dış Paydaşlar

S.No	Paydaş Adı	S.No	
1	İl Milli Eğitim Müdürlüğü	28	Meslek Odaları
2	İl Sağlık Müdürlüğü	29	Organize Sanayi Bölgeleri
3	Halk Sağlığı Müdürlüğü	30	Uşak Ticaret ve Sanayi Odası
4	Kamu Hastaneler Birliği Genel Sekreterliği	31	Uşak Üniversitesi
5	İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	32	Sivil Toplum Kuruluşları
6	Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü	33	Uşak Kent Konseyi
7	Aile ve Sosyal Politikalar Müdürlüğü	34	TKDK Uşak İl Koordinatörlüğü
8	İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü	35	Sulama Birlikleri ve Kooperatifleri
9	Müze Müdürlüğü	36	İçme Suyu Birlikleri
10	İl Halk Kütüphanesi Müdürlüğü	37	İl ve İlçe Ziraat Odaları
11	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	38	Toprak Mahsulleri Ofisi
12	Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	39	Kooperatifler
13	Uşak Belediyesi	40	TEDAŞ
14	İlçe Belediyeleri	41	Osmangazi EDAŞ
15	Kaymakamlıklar	42	UDAŞ
16	Muhtarlıklar	43	Kamu İhale Kurumu
17	Vatandaşlar	44	Türkiye İş Kurumu
18	Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü	45	Türkiye İstatistik Kurumu
19	Orman İşletme Müdürlüğü	46	İl Müftülüğü
20	Çevre ve Orman İl Orman Müdürlüğü	47	İl Telekom Müdürlüğü
21	Karayolları Bölge Müdürlüğü	48	Zafer Kalkınma Ajansı
22	İl Emniyet Müdürlüğü	49	AB Bakanlığı
23	İl Jandarma Komutanlığı	50	Vakıflar Bölge Müdürlüğü
24	Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü	51	Kültür Varlıklarını Koruma Bölge
25	Uşak Ticaret Borsası	52	Röleve ve Anıtlar Müdürlüğü
26	Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü	53	Amatör Spor Kulüpleri
27	Defterdarlık	54	DSİ

Kaynak: Uşak İl Özel İdaresi Stratejik Plan, 2015-2019

Dış paydaşlar kapsamında katılım sürecinin geniş bir tabana yayılması için kentte bulunan hemen hemen tüm kamu kurum ve kuruluşları ile vatandaşlar paydaş olarak kabul edilmiştir.

Tablo 17: Öncelikli Paydaşlar

1	Vali	İç Paydaş
2	İl Genel Meclisi	İç Paydaş
3	İl Encümeni	İç Paydaş
4	İl Özel İdaresi Birim Müdürlükleri	İç Paydaş
5	İlçe Özel İdare Müdürlükleri	İç Paydaş
6	Çalışanlar	İç Paydaş
7	Kaymakamlıklar	Dış Paydaş
8	Belediyeler	Dış Paydaş
9	Köy Muhtarlıkları	Dış Paydaş
10	Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	Dış Paydaş
11	İl Milli Eğitim Müdürlüğü	Dış Paydaş
12	İl Sağlık Müdürlüğü	Dış Paydaş
13	Halk Sağlığı Müdürlüğü	Dış Paydaş
14	Kamu Hastaneler Birliği Genel Sekreterliği	Dış Paydaş
15	Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü	Dış Paydaş
16	İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü	Dış Paydaş
17	Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü	Dış Paydaş
18	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	Dış Paydaş
19	İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	Dış Paydaş
20	Zafer Kalkınma Ajansı	Dış Paydaş
21	Sivil Toplum Örgütleri	Dış Paydaş
22	Vatandaşlar	Yararlanıcılar

Kaynak: Uşak İl Özel İdaresi Stratejik Plan, 2015-2019

Uşak İl Özel İdaresi tarafından hazırlanan stratejik planın hedefler başlığı altında belirlenen ilk hedef katılımcı bir yaklaşım olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda hedefler (Uşak İl Özel İdaresi Stratejik Plan, 2015-2019):

Stratejik amaç 1: İnsan sağlığına öncelik veren, çevreyle uyumlu, sürdürülebilir bir kırsal kalkınmanın gerçekleşmesi için; kırsal altyapıyı **katılımcı** bir yaklaşımla geliştirmek. Konu ile ilgili ulaşılması planlanan hedefler ise:

1. Plan dönemi boyunca köylerimizin tamamında içme ve kullanma suyunun sağlıklı hale getirilmesi.
2. Çevre sağlığı açısından risk taşıyan köylerin kanalizasyon şebekelerinin ve atık su tesislerinin tamamlanması çalışmalarının, öncelikli olarak yapılması.
3. Kırsal alanlarda daha yaşanılabilir bir çevreye ulaşmak için çevre kirliliğini önleyici tedbirlerin alınması, çevrenin korunması ve sosyal altyapının geliştirilmesi.
4. Kırsal kesimde yaşayan vatandaşlarımıza yönelik ulaşım ve trafik konusunda sağlıklı ve kalıcı çözümler planlamak ve uygulamak

için yol bakım ve onarım, stabilize kaplama, asfalt kaplama ve alt yapı iyileştirme çalışmalarının tamamlanması.

5. İdaremiz görev alanına giren çalışmalarda gerek duyulması halinde kamulaştırma çalışmalarının yürütülmesi.
6. Köylere Hizmet Götürme Birliği ve Köylere Yardım Yönetmelikleri doğrultusunda yapılacak yardımlara esas projelerin hazırlanması ve yardım yapılması.
7. Hizmet alanımızdaki kırsal bölgelerin kalkınması için Avrupa Birliği ve Kalkınma Ajansları tarafından duyurusu yapılan ulusal hibe ve fonlara yönelik proje hazırlanarak uygulanması.

SONUÇ

1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre şehrinde mahalli idare seçimlerinin işçi partisi tarafından kazanılmasıyla birlikte yerel idarelerde yeni bir uygulama gündeme gelmiştir. Halkın ihtiyaçlarını karşılama gayesi taşıyan yerel idareler, yapacakları hizmetler için halkın fikrini almaya ve halk da belediyeye mahalli önceliklerini bildirmeye başlamıştır. Temsili demokrasinin katılımcı demokrasiye dönüştüğü bu sisteme ekonomik açıdan katılımcı bütçeleme sistemi denilmektedir. Katılımcı bütçeleme sisteminde, belediyenin bütçesinin %5 ile %15 oranında ayrılacak olan kısmını katılımcıların vereceği kararlar doğrultusunda harcaması kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda, harcamaların nereye ve ne şekilde yapılmasına karar veren halk, vergi verme konusunda daha istekli davranmışlardır.

Brezilya'da başlayan katılımcı bütçeleme sistemi günümüzde birçok ülke tarafından uygulanmakta ve desteklenmektedir. Latin Amerika ülkelerinde geniş bir uygulama alanı bulmuş olan bu sistem, 1990 ve 2005 yılları arasında yoksulluğun artması ve yönetişimin iyileştirilmesi amacıyla uygulanmaya başlanmıştır. Latin Amerika ülkelerinden; Bolivya, Guatemala, Nikaragua ve Peru ulusal devletlerin yetkisiyle ulusal seviye altı bütçe süreçlerine vatandaş katılımlarını gerçekleştirmişlerdir. Brezilya bu ülkelere nazaran daha zengin ve mali yönden yerelleşmiş mahalli idarelere sahip olduğundan harcamalar için gelir kaynakları daha fazladır. Ayrıca Brezilya'da belediyeler daha fazla sivil toplum kuruluşlarına sahip olduğundan birlikte çalışabilme olanakları daha yüksektir.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ise, katılımcı süreç hem zaman olarak hem de bakış açısı olarak biraz farklı yorumlanmıştır. Katılımcı çalışmalar Orta ve Doğu Avrupa'da 2000'li yılların başlarında yapılmaya başlanmıştır. Katılımcı sürece bakış açısı, Latin Amerika'dan farklı olarak Orta ve Doğu Avrupa, kolektif kararların alınmasını güvensiz görmüşlerdir. Vatandaşlar yerel idarelerin sunduğu kalitesiz hizmetlerin düzeltilmesi noktasında yerel idarelere güven duymamışlardır. Halkın yoksul olması da yönetime katılımı ilgisiz hale getiren bir diğer neden olmuştur. Orta ve Doğu Avrupa'da; Ukrayna, Arnavutluk ve Bulgaristan katılımcı süreçlere örnek verilebilecek ülkelerdendir. Ukrayna'da Halkın Oyu Projesi kapsamında sivil toplum kuruluşları öncülüğünde katılımcı süreçler başlamıştır. Arnavutluk, Dünya bankası sponsorluğunda başlatılan Kentsel Enstitü projesiyle katılımcı sürece başlamıştır. Bulgaristan ise, 2000'li yılların başında Svishtov'da yapılan sermaye yatırım planı kapsamında kurumsallaştırılan şehir bütçeleri ile katılımcı uygulamalara yönelmiştir.

Türkiye açısından katılımcı süreçler incelendiğinde ise, 1992 yılında Birleşmiş Milletler tarafından Rio'da düzenlenen Çevre ve Kalkınma Konferansı sonucunda ortaya çıkan temel belgelerden biri olan Gündem 21, yerel yönetimlere vatandaşlar ile danışma süreci içerisinde Yerel Gündem 21 üzerinde uzlaşma sağlanması çağrısında bulunmuştur. Rio Bildirgesi ülkemizde katılımcılığın en önemli göstergesi olan Kent Konseyi'nin alt yapısını oluşturmuştur. Günümüzde "Yerel Gündem 21" kavramı yerini "Kent Konseyi" kavramına bırakmış ve böylece birçok belediyede kent konseyleri oluşturulmuştur. Bu kapsamda ülkemizde ilk olarak 1996 yılında kent konseyleri oluşturulmaya başlanmıştır. Kent Konseyi, kaynakların etkili, verimli ve adil kullanımıyla birlikte saydam, hesap verebilir ve öngörülebilir ilkeleri gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Devam eden süreçte 2006 yılında Belediye Ortaklık Ağları Projesi (TUSUNET), 2007 yılında Yerel Yönetim Destek Projesi, 2011 Yılında Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı (TUSELOG), 2011 yılında Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi gibi katılımcı süreci destekleyen projeler yapılmıştır. Katılımcı bütçelemeye örnek olarak ülkemizde Çanakkale Belediyesi ve Uşak İl Özel İdaresi tarafından katılımcı bütçe çalışması yapılmıştır.

Ülkemizde katılımcı süreçler, Brezilya'da gerçekleştirilen katılımcı süreçlerden oldukça farklıdır. Porto Alegre'de vatandaşların bireysel katılımları, çeşitli toplantılar (bölgesel toplantılar ve mahalle toplantıları) kapsamında gerçekleştirilirken, ülkemizde bireysel anlamda katılımcı süreç başarılı bir düzeyde bulunmamaktadır. Ülkemizde katılımcı politikalar daha çok Kent Konseyleri tarafından yürütülmektedir. Ülkemizde katılımcı bütçeleme süreci üniter yapıyı zedeleyici bir kurum olarak düşünülmekte hatta mali federalizme geçiş aşaması olarak nitelendirilmektedir. Oysa katılımcı bütçelemenin uygulama yöntemleri, sonucun bu yönde olmadığını göstermektedir. Vatandaşların hizmet alma noktasında yerel idarelerin bütçe süreçlerine aktif olarak katılması daha demokratik olmakla birlikte ekonomik anlamda da hesap verilebilir, saydam bir bütçeyi seçmeleri yolsuzlukların önüne geçilmesi açısından etkin ve verimli olabileceği tarafımızca önerilmektedir.

KAYNAKÇA

Altuğ, F. Kesik, A. ve Şeker, M. (2013). *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar.* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Andrews, M and Shah, A. (2003).Toward Citizen-Centered Local-Level Budgets in Developing Countries, Bringing Civility in Governance, Vol. 3 of Handbook on Public Sector Performance Reviews. Washington D.C.: The World Bank, http://info.worldbank.org/etools/docs/library/207234/TowardsCitizencenteredLocalBudgets.pdf, (23.04.2015).

Barber, B. (1995). *Güçlü Demokrasi: Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset.* (Çev. Mehmet Beşikçi). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Başaran, İ. http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=376, (17.04.2015).

Batırel, Ö. F. (1984). *Kamu Bütçesi.* İstanbul: Met/er Matbaası.

Bellamy, K. (2002). Gender Budgeting (A Background Paper For The Council Of Europe's Infirmal Network Of Experts On Gender Budgeting). *Council Of Europe.* www.wbg.org.uk/pdf/Gender%20Budgetscouncil%20of%20Europe%20Bellamy%202oo3.pdf, (21.04.2015).

Bozkurt, Y. (2014). Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye'de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve Sorunlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.* (40): 229-239.

Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution To Participatory Democracy. *Environment&Urbanization.* 16(1): 27-46.

Citizens Budget Commission. http://www.cbcny.org/about-us/history, (3.04.2015).

Crotia, Institute of Public Finance, 2009, A Citizen's Guide to the Budget, http://www.ijf.hr/eng/budget-guide/guide-2009.pdf, (20.04.2015).

Community Pride Initiative (2005), Bringing Budgets Alive (Participatory Budgeting In Practice), Oxfam UK Poverty Programme, UK.

Çetinkaya, Ö. ve Korlu, R. K. (2012). Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcılık Süreci ve Kent Konseylerinin Rolü. *Maliye Dergisi.* (163): 95-117.

Çoşkun, G. (2000). *Devlet Bütçesi.* Ankara: Eda Matbaası.

Deniz, T. (2013). Kentleşme, Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyleri. International Periodical For The Languages, *Literature and History of Turkish or Turkic Volume.* 8(12): 391-402, Ankara.

Demirkaya, D. (2010), Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme: Türkiye Modeli. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Atılım Üniversitesi Sosyal Bilgiler Enstitüsü, Ankara.

DPT, (2007). Devlet Planlama Teşkilatı. *9. Kalkınma Planı.* Ankara.

Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2013). *Kamu Maliyesi.* Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Eker, A. (1996). *Kamusal Maliye.* İzmir: Maliye Bölümü Masaüstü Yayıncılık.

Emrealp, S. (2005). Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı. İstanbul: IULA-EMME (UCLG-MEWA) Yayını.

Emrealp, S. (2010). Türkiye'nin Katılımcı-Demokratik Yerel Yönetişim Modeli Olarak Dünyaya Armağanı: Kent Konseyleri. İstanbul: , UCLG-MEVA Yayını.

Erdoğdu, M. M. (2013). Sosyal Harcamaların Kapsamı ve Türkiye'de Sosyal Bütçe. Altuğ, F. Kesik, A. ve Şeker, M. (Ed.). *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar.*(ss. 53-95). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Erdoğdu, M. M. (2008). Türkiye'de Sosyal Bütçe Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir? İstanbul: *Tesev Yayınları.*

Ergen, Zuhal (2012), Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli. *Maliye Dergisi.* (163): 316-334.

Erginay, A. (1987). *Kamu Maliyesi.* Ankara: Olgaç Matbaası.

Esping, A.G.(2006). Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder(der.),Sosyal Politika Yazıları, s. 33-54. Burcu Yakut Çakar ve Utku Barış Balaban(çev.). İstanbul İletişim..

Falay, N. (2013). *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar.* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Feyzioğlu, B. N. (1984). *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe.* İstanbul: Filiz Kitapevi.

Fölscher, A. Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe,.*Public Sector Governance and Accountability Series Participatory Budgeting.* Edited by Anwar Shah, 2007 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Washington, DC 20433. s. 127-155 http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf, (02.06.2015).

Gender Budgeting, http://www.un.org/esa/devagenda/gender/html, (5.04.2015).

Goldfrank, B. Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. . *Public Sector Governance and Accountability Series Participatory Budgeting.* Edited by Anwar Shah, 2007 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Washington, DC 20433 s. 91-121. http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf, (01.06.2015).

Gürsoy, B. (1980). *Kamusal Maliye (Bütçe).* Ankara: A.Ü. S:B:E: Yayınları.

Güven, S. (1997). *Sosyal Politikanın Temelleri.* Bursa: Ezgi Kitapevi.

International Butget Partnership, (IBP). (2010). Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why Are Budget Reports Important and What Should They Include? http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf, (22.04.2015).

KEFEK, (2014).Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu. *Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Komisyon Raporu.* Yayın no. 14. Ankara: TBMM Basımevi.

KİHP, (2011). Kadının İnsan Hakları Projesi. Pekin+5: Birleşmiş Milletler'de Kadının İnsan Hakları ve Türkiye'nin Taahhütleri. http://www.un.org/esa/devagenda/gender/html, (19.04.2015).

KSGM, (2008-2013a). Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü. *Stratejik Plan.* Ankara. http://peb.bumko.gov.tr/Eklenti/4609,kadininstatutusugmsppdf.pdf?0, (21.04.2015).

KSGM, (2008-2013b). Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü. *Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı.* Ankara. http://kadininstatusu.aile.gov.tr/data/54296c50369dc32358ee2c4f/Ulusal%20Eylem%20Plan%C4%B1n%C4%B1%20g%C3%B6rmek%20i%C3%A7in%20t%C4%B1klay%C4%B1n%C4%B1z.pdf, (21.04.2015).

Kösekahya, G. (2003). Katılımcılık ve İyi Yönetişim", İyi Yönetişimin Temel Unsurları. Ankara: Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı. Ss.34-47.

Lombordo, E. (2003). Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the two European Conventions on the Future of the EU and the Charter of Fundamental Rights. *Paper for the ECPR Conference.* Marburg, ss.1-39.

Meriç, M. (2013).). Bütçe Sistemlerinde Dönüşüm ve Değişim. Altuğ, F. Kesik, A. ve Şeker, M. (Ed.). *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar.* (ss. 155-171). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Meriç, M. (2007). Feminizme Mali Bakış (Cinsiyete Duyarlı Bütçeler). *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 44(509): 58-67

MİGM, (2011). Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. Stratejik Yerel Yönetişim Projesi. http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/Yerel_Yonetisim_Bilgi_Notu.pdf, (03.06.2015).

MİGM, (2011b). Vatandaş Katılımını Artırma Rehberi, (http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/Katilim%20Rehberi_09.01.2012.pdf). (16.04.2015 21:20).

MİGM, http://www.migm.gov.tr/ProjelerDetay.aspx?DetayId=4, (19.04.2015).

Nemli, A. (1979). *Kamu Maliyesine Giriş.* İstanbul: Y. Güryay Matbaası.

Öner, E. (2007). *Osmanlı Bütçeleri (1984, 1869, 1877, 1880, 1897 Osmanlı Muvazene Defterleri).* Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın no:2007/372.

Özbilen, Ş. (2013). Devlet Bütçesi. Ankara: Gazi Kitapevi.

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

Özen, A. ve Yontar, İ. G. (2009). Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme. *Maliye Dergisi*, (156): 280-293.

Pehlivan, O.(2003). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Derya Kitapevi.

Republic of Ghana, Ministry of Finance. (2015). 2015 Citizen's Budget an Abridged and Simplified Version of the 2015 Budget Statement and Economic Policy.

Sakınç, S. ve Bursalıoğlu S. A. (2014). Bütçelemede Demokratik Bir Değişim:Katılımcı Bütçeleme. Electronic Journal of Vocational College: 1-10.

Sawer, M., (2002), "Australia: The Mandarin Approach To Gender Budgets", Gender Budgets Make More Cents (Country Studies and Good Practice), (Editörler: Debbie Budlender-Guy Hewitt), Commonmealth Secretariat, United Kingdom: 43-64.

Sayar, N. (1956). *Amme Maliyesi Devlet Bütçesi Prensipleri ve Tatbikatı*. İstanbul: Işıl Matbaası.

Schmidt, M. G.(2002), Demokrasi Kuramlarına Giriş, (Çev. M. Emin Köktaş). Ankara:Vadi Yayınları.

Shah, A,. Public Sector Governance and Accountability Series Participatory Budgeting. Edited by Anwar Shah, 2007 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Washington, DC 20433. s. 1-4 http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf, (02.06.2015).

Sharp, R. ve Breoomhill, R. (2002). Budgeting For Equality: The Australian Experience. *Feminist Economics*, 8 (1), ss.25-47.

Sönmez, N. (1971). *Bütçe ve Bütçe Politikası*. İzmir: Ticaret Matbaacılık.

SYYP, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi. , http://www.yerelyonetisim.org.tr/YerelYonetimler.aspx, (20.05.2015).

Şeker, M. ve Beynam, H. (2013).). Vatandaş Bütçesi ve Uygulama Örnekleri. Altuğ, F. Kesik, A. ve Şeker, M. (Ed.). *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*. (ss. 221-235). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Şeker, M. (2011). Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu. Tesev yayınları.

http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/Yerel%20Y%C3%B6netimlerde%20Sosyal%20B%C3%BCt%C3%A7eyi%20%C4%B0zleme%20Raporu_01.04.2011.pdf, (15.25.2015).

Şenesen, G. G. (2013). Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Kapsam, Örnekler ve Türkiye İçin Öneriler. Altuğ, F. Kesik, A. ve Şeker, M. (Ed.). *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar.* (ss.97-128). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

TEPAV, http://www.tepav.org.tr/tr/proje/s/74, (19.04.2015).

TEPAV, (2007a). Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. *İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme.* http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271229711r9770.Iyi_Yonetisim_Icin_Ornek_Bir_Model_Katilimci_Butceleme.pdf, (10.04.2015).

TEPAV, (2007b). Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. *Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi.* http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281429372-7.Yerel_Yonetim_Reformuna_Destek_Projesi.pdf, (19.05.2015)

TUSELOG, (2011-2015). Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Programı. http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/Tuselog_Program-Teklifi_TR.pdf, (07.05.2015).

Tüğen, K. ve Özen, A. (2008). Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Anlayışı. *Maliye Dergisi*, (154): 1-11

Tüğen, K. (2013). *Devlet Bütçesi.* İzmir: Bassaray Matbaası.

Türkiye Belediyeler Birliği http://www.tbb.gov.tr/storage/catalogs/TUSELOG_summary_TR.pdf, (23.05.2015 23:10).

Türkiye Cumhuriyeti Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, (2009). Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim. Kentleşme Şurası. Ankara (10).

UN, United Nations. http://www.un.org/esa/devagenda/gender/html, (5.04.2015).

United Rebuplic of Tanzania, Ministry of Finance. (2014-2015). Goverment Budget for Financial Year 2014/15. Citizen Butget Edition.

Uşak İl Özel İdaresi Stratejik Plan, 2015-2019 http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/Ai60e+usakioi.pdf, (3.06.2015).

Uysal, Ö. ve Şahin, M. (2013). Vatandaş Odaklı Bütçeleme ve Vatandaş Bütçe. Altuğ, F. Kesik, A. ve Şeker, M. (Ed.). *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar.* (237-254). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Wampler, B. (2000), A Guide To Participatory Budgeting. http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf, (20/04/2015).

Wampler, B. (2007). A Guide to Participatory Budgeting. *Public Sector Governance and Accountability Series Participatory Budgeting.* s. 21-23. Edited by Anwar Shah, 2007 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Washington, DC 20433.

Yönetişim ve Katılım Rehberi, Stratejik Yerel Yönetişim Projesi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Katılımcılık Rehberleri No 1/4, Mayıs 2014 http://www.tepav.org.tr/upload/files/1408538775-7.Yonetisim_ve_Katilim.pdf, (1.06.2015).