

**T.C
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ**

YEREL YÖNETİMLERDE KATILIMCI BÜTÇELEME

-TÜRKİYE MODELİ-

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan

İ.Doğukan DEMİRKAYA

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Halil ÜLKER

Ankara 2010

**T.C
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ**

YEREL YÖNETİMLERDE KATILIMCI BÜTÇELEME

-TÜRKİYE MODELİ-

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan

İ.Doğukan DEMİRKAYA

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Halil ÜLKER

Ankara 2010

ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İbrahim Doğukan Demirkaya tarafından hazırlanan "Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme -Türkiye Modeli-" başlıklı bu çalışma,07.06.2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Halil İbrahim ÜTKER (Başkan) (Danışman)



Dr. Zafer ŞAHİN (Üye)



Dr. Anıl ÇEKİÇ (Üye)



ÖNSÖZ

20. yüzyılın son yılları, dünya genelinde radikal değişimlere sahne olmuştur. Yaşanan siyasi değişiklikler, bilim ve teknolojiadaki dönüşümlerle ortaya çıkan küreselleşme ile birlikte klasik yönetim biçimlerinin yetersizliği, yönetimde yeni yapılanma arayışlarına neden olmuştur. Hatta bu arayışlar birçok ülkede reform hareketlerini beraberinde getirmiştir. Birleşmiş Milletlerin 1992 Rio Zirvesinde tanımladığı “sürdürülebilir kalkınma” ile Gündem 21’in uygulanması yönünde atılan adımlar, 2000 yılındaki Binyıl Bildirgesi’nde insan hakları ve demokrasinin güçlendirilmesine yönelik “iyi yönetim”, olgusunun kâğıt üzerinde kalmaması, uygulanması için hazırlanan yol haritası, birçok ülke tarafından kabul görmüştür.

Hedefe ulaşmaya yönelik, IMF ve Dünya Bankası başta olmak üzere uluslar arası finans sistemi içinde yer alan kuruluşların devreye sokulmasıyla, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de, iyi yönetişimin unsurlarından biri olan katılımcılık süreçlerine ilgi artmıştır.

Bu çalışmanın amacı; Türkiye’de iyi yönetim çerçevesinde, bazı yerel yönetimlerde pilot uygulamalara geçilen ancak, halkın karar alma ve öncelik belirlemeye yönelik algılamaları ve yaklaşımlarında farklılık gösteren, Katılımcı Bütçeleme modelinin, Türkiye’de uygulanmasına bir örnek oluşturmaktır. Bu alanda fazla bir araştırmanın yapılmamış olmaması da bizi bu çalışmaya iten başka bir nedendir.

Yaşanan kaynak sıkıntısı ve bilgiye ulaşmada karşılaşılan güçlüklerle rağmen, dünya örneklerinden yola çıkılarak geliştirilen Türkiye örneğinin, yeni yönetim modelleri arayışında olan ve birlikte karar vermeye hazır olan yerel yönetimlere katkı sağlamasını umuyoruz.

Çalışmalarımın her aşamasında yol gösteren, tezimde görüşlerine başvurduğum ve bu süreçte benden desteğini esirgemeyen tez danışmanım, Sayın Prof. Dr Halil Ülker'e, lisans öğrenimim boyunca değerli bilgilerinden faydalandığım ve beni bu alana yönlendiren Sayın Dr. Savaş Zafer Şahin'e, tezimin düzeltmeleri ve kontrolleriyle olumlu katkılar sağlayan sevgili annem Meziyet Demirkaya'ya teşekkürlerimi sunarım.

GCCRIS

İÇİNDEKİLER DİZİNİ

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	iii
SİMGELER KISALTMALAR.....	ix
TABLolar ŞEKİLLER.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM DEMOKRASİ VE KATILIMCI DEMOKRASİ

1.1 Demokrasi Kavramı ve Demokrasinin Kökeni.....	3
1.2 Demokrasi Modelleri.....	5
1.1.1. Klasik Demokrasi.....	5
1.1.2. Koruyucu Demokrasi.....	6
1.1.3. Kalkınmacı Demokrasi.....	7
1.1.4. Halk Demokrasisi.....	7
1.3 Katılımcı Demokrasi.....	8

İKİNCİ BÖLÜM KATILIMCI BÜTÇELEME

2.1 Katılımcı Bütçeleme'nin Yapısı.....	12
2.1.1 Bütçe ve Katılımcı Bütçe Nedir?.....	12
2.1.1.1 Bütçe Nedir?.....	12
2.1.1.2 Katılımcı Bütçe Nedir?.....	13
2.1.2 Katılımcı Bütçeden Kimler Faydalanmaktadır?.....	17
2.1.3 Katılımcı Bütçeleme'nin önündeki Riskler ve Zorluklar.....	18
2.1.4 Katılımcılık Olgusuna Yönelik Eleştiriler.....	22
2.2 Katılımcı Bütçeleme'nin Kökeni.....	25

2.2.1 Katılımcı Bütçelemenin Doğuşundaki Etkenler.....	25
2.2.2 Katılımcı Bütçeleme Nerede ve Nasıl Doğmuştur.....	26
2.3 Katılımcı Bütçe Süreçleri.....	27
2.3.1 Katılımcılık.....	29
2.3.2 Önceliklendirme.....	30
2.3.3 Katılımcı Bütçeleme Süreci.....	31

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADAN KATILIMCI BÜTÇE ÖRNEKLERİ

3.1 Porto Alegre Örneği.....	36
3.1.1 Brezilya'nın Ekonomisi.....	36
3.1.2 Porto Alegre'de Katılımcılık Ne Zaman Başladı?.....	36
3.1.3 Porto Alegre'de Siyasi İrade'nin Rolü.....	37
3.1.4 Porto Alegre'de Halkın Rolü.....	38
3.1.5 Katılımcı Bütçelemeye Geçen Belediyeler.....	40
3.1.6 Porto Alegre'de Katılımcı Bütçeleme Ayrımı.....	40
3.1.7 Porto Alegre'de Katılımcı Bütçeleme.....	41
3.2 Kanada Örneği.....	46
3.2.1 Kanada Modelinin Altyapısı.....	46
3.2.2 Guelph Şehri: Mahalle Destek Koalisyonu.....	50
3.2.2.1 Koalisyonun Gelişimi.....	50
3.2.2.2 Katılımcı Bütçeleme Süreci.....	52
3.2.2.3 Sonuçlar.....	54
3.2.3 Katılımcı Bütçeleme Başarısının Etkenleri.....	55
3.2.4 Katılımcı Bütçelemenin Önündeki Engeller ve Zorluklar.....	56
3.3 İsviçre Örneği.....	59
3.3.1 Avrupa'da ve İsviçre'de Önkoşullar.....	59
3.3.2 Yasama Yetkisinin Yapılandırılması.....	61
3.3.3.1 Mali Disiplin.....	61
3.3.3.2 Kamu Bütçesi.....	62
3.3.3.3 İdari Verimlilik.....	63

3.3.3 Federal İsviçre ve Katılımcı Bütçeleme.....	63
3.3.4 Yarı Doğrudan Demokrasi ile Kurulan Katılımcı Bütçelemenin Önündeki Engeller ve Kazanımlar.....	66
3.4 Dünyadan Farklı Örnekler.....	67
3.4.1 Witchia Şehri Katılımcı Bütçe Uygulaması.....	67
3.4.2 Topega Şehri Katılımcı Bütçe Uygulaması.....	68
3.4.3 İsveç ve Katılımcılık	69
3.4.3.1 İsveç Politik Yapısı.....	69
3.4.3.2 Halkevi Modeli.....	70
3.4.3.3 Norrköping Belediyesi örneği.....	70
3.4.3.4 Arjantin Komşu Konseyleri.....	72

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KATILIMCI BÜTÇELEME

4.1 Kent Konseyleri ve Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım.....	74
4.1.1 Gündem 21 ve Yerel Gündem 21.....	80
4.1.2 Türkiye'de Yerel Gündem 21.....	81
4.2 İl Özel İdarelerinde ve Belediyelerde Halkın Katılımını Sağlayan Düzenlemeler.....	85
4.2.1 Yasal Düzenlemeler.....	85
4.2.2 İl Özel İdareleri ile Belediyelerde Gönüllü Katılım.....	91
4.3 Türkiye'de Katılımcılık ve Mahalle.....	93
4.3.1 Mahallelerin Tarihsel Gelişim.....	93
4.3.2 Reform Yasalarında Mahalle.....	97
4.4 Türkiye'de Liberal Politikalar ve Katılım.....	98
4.4.1 (Neo) Liberalizm ve Katılım.....	99
4.4.2 Uluslararası Kuruluşlar ve Türkiye'de Yasal Değişiklikler.....	103
4.5 Yerel Yönetim Yasası ve Kent Konseylerinin Katılımcılık Sorunları..	106
4.6 Sivil Toplum ve Katılımcılık.....	112
4.6.1 Sivil Toplum Kuruluşları.....	112
4.6.2 Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları.....	114

4.6.3 Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları.....	116
4.7 Stratejik Plan ve Yıllık Çalışma Programı.....	117

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYEDE KATILIMCI DEMOKRASİ VE BÜTÇELEME ÖRNEKLERİ

5.1 Fatsa Belediyesi.....	120
5.2 Çanakkale Belediyesi.....	122
5.2.1 Belediyenin Yükümlülükleri.....	124
5.2.2 Muhtarlar, Mahalle sakinleri ve Kent Konseyinin Yükümlülükleri.	125
5.2.2.1 Muhtarlar.....	125
5.2.2.2 Mahalle Sakinleri.....	125
5.2.2.3 Kent Konseyi.....	125
5.2.3 Süreç ve Sorunlar.....	125
5.2.3.1 Farkındalık Yaratma Süreci ve Projesi.....	125
5.2.3.2 Uygulama Süreci ve Soyut Rakamlar Gerçek Hayatla Buluşuyor Projesi.....	126
5.2.3.2 Isınma Süreci,Benimde Söyleyecek Sözüm Var Projesi...	126

ALTINCI BÖLÜM

ANKET, SONUÇLARI VE DEĞERLENDİRME

6.1 Araştırma İle İlgili Genel Bilgiler.....	129
6.1.1 Araştırmanın Amacı.....	129
6.1.2 Araştırmanın Kapsamı.....	129
6.1.3 Araştırmaya Katılanların Sınırlar.....	129
6.1.4 Araştırmada Kullanılan Ölçek ve Yöntem.....	129
6.1.5 Varsayımlar.....	130
6.2 Değerlendirmeye Tabi Tutulan Değişkenler.....	130
6.2.1 Cinsiyet.....	130
6.2.2 Yaş.....	130
6.2.3 Meslek.....	130

6.2.4 Eğitim Durumu.....	130
6.3 Hipotezler.....	131
6.4 Frekans Dağılımları.....	134
6.5 Anket Bulgularının Karşılaştırmalı Analizi.....	136
6.5.1 Bireyin Katılım Sıklığı ile Meslek İlişkisi	136
6.5.2 Bireyin Katılım Sıklığı ile Cinsiyet İlişkisi.....	137
6.5.3 Bireyin Katılım Sıklığı ile Siyasetle İlgilenme İlişkisi.....	139
6.5.4 Bireyin Katılım Sıklığı ile Eğitim Durumu İlişkisi.....	140
6.5.5 Bireyin KB Çalışmalarına Bakışı ile Meslek ilişkisi.....	142
6.5.6 Bireyin KB Çalışmalarına Bakışı ile Cinsiyet İlişkisi.....	143
6.5.7 Bireyin KB Çalışmalarına Bakışı ile Siyasetle İlgilenme İlişkisi..	145
6.5.8 Bireyin KB Çalışmalarına Bakışı ile Eğitim İlişkisi.....	146
6.5.9 Bireyin KB Süreçlerine Güveni ile Meslek İlişkisi.....	148
6.5.10 Bireyin KB Süreçlerine Güveni ile Cinsiyet İlişkisi.....	149
6.5.11 Bireyin KB Süreçlerine Güveni ile Siyasetle İlgilenme İlişkisi.	151
6.5.12 Bireyin KB Süreçlerine Güveni ile Eğitim İlişkisi.....	152
6.5.13 Bireyin KB Süreçleri Bilgisi ile Meslek İlişkisi.....	154
6.5.14 Bireyin KB Süreçleri Bilgisi ile Cinsiyet İlişkisi.....	155
6.5.15 Bireyin KB Süreçleri Bilgisi ile Siyasetle İlgilenme İlişkisi....	157
6.5.16 Bireyin KB Süreçleri Bilgisi ile Eğitim İlişkisi.....	158

YEDİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE İÇİN YENİ BİR MODEL

7.1 Uyum Yılı.....	160
7.1.1 Muhtarlar Toplantısı.....	161
7.1.2 Halk Toplantıları.....	162
7.1.3 Kent Konseyleri.....	164
7.1.4 Yatırım Plan Komiteleri.....	165
7.2 Yatırımcı Bütçeye Geçiş.....	166
7.2.1 Katılımcı Bütçeleme: İlk Adım.....	166
7.2.2 Muhtarlıklarda Önceliklendirme.....	166

7.2.3 Mahalle Buluşuyor.....	167
7.2.4 Mahalle Ziyaretleri.....	169
7.2.5 Kent Öncelikleri Toplantısı.....	169
7.2.6 Değerlendirme.....	171
7.2.7 Yatırım Planlama Komitesi Toplantısı.....	172
7.2.8 Mahalle Bilgi Kartlarının Yayınlanması.....	172
7.3 İzleme.....	173
7.3.1Yapılan Hizmetle İlgili Tutulan Kayıt ve Belgeler.....	174
7.3.2 Memnuniyet Anketleri	175
7.3.3 Gözlemcilerin Derecelendirmeleri	176
7.4 SONUÇ.....	180
KAYNAKÇA.....	182
EKLER.....	199
ÖZET.....	200
ABSTRACT.....	202

SİMGELER VE KISALTMALAR

Yy : Yüzyıl

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

M.Ö : Milattan Önce

KB : Katılımcı Bütçeleme

MDPESA : Doğu ve Güney Afrika Belediyecilik Geliştirme Ortaklığı

PB Unit : Katılımcı Bütçeleme Ünitesi

CPI : Kamuoyu İşbirliği Teşviki

TEPAV : Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

STK : Sivil Toplum Kuruluşları

UNFPA : Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu

PA : Porto Alegre

BM HABİTAT: Birleşmiş Milletler İnsan Kaynakları Ajansı

MSI : Brezilya Sosyo- Ekonomik Göstergeleri

PT : Parti Tralhadores (Brezilya)

CCPA : Kanada Alternatif Politikalar Merkezi

TCF : Toronto Toplum Kuruluşu

TCHC	: <i>Toronto Toplumsal Barındırma Ortaklığı</i>
CSPC	: Toplumsal Sosyal Planlama Konseyi (Kanada)
CG	: Guelph Şehri
GNSC	: Guelph Mahalli Destekleme Komisyonu
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ECB	: Avrupa Merkez Bankası
CVP/PDC	: Hıristiyan Demokrat Parti (İsviçre)
SPS/PSS	: Sosyal Demokrat Parti (İsviçre)
FDP/PRD	: Liberal Demokratik Parti (İsviçre)
SVP/UDC	: İsviçre Halk Partisi (İsviçre)
SAP	: Sosyal Demokrat Parti (İsveç)
NME	: <i>Norrköping</i> Çevre, Enerji ve Su Kurumu
EON	: Almanya Enerji Şirketi
IMF	: Uluslararası Para Fonu
YG21	: Yerel Gündem 21
BM	: Birleşmiş Milletler
G21	: Gündem 21

UNDP : *Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı*

IULA-EMME: Uluslararası yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı

T.C : Türkiye Cumhuriyeti

TYG : Türkiye Yerel Gündem

GAP : Güneydoğu Anadolu Projesi

Gn. Md : Genel Müdürlüğü

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

S.k. md. : Sayılı Kanun Maddesi

Md : Madde

AYYÖS : Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

AKP : Adalet ve Kalkınma Partisi

AB : Avrupa Birliği

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

Vb : Ve Benzeri

KMYKK : Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu

TABLOLAR/ ŞEKİLLER

Tablo 2.1 Önceliklendirme Listesi.....	30
Tablo 2.2 Yönetim Katılımcı Şeması.....	31
Tablo 3.1 Porto Alegre Belediye Halk Rakamları.....	39
Tablo 3.2 Brezilya KB Gelişme Tablosu.....	40
Tablo 6.1 Cinsiyet Frekans Tablosu.....	134
Tablo 6.2 Yaş Frekans Tablosu.....	135
Tablo 6.3 Meslekler Frekans Tablosu.....	135
Tablo 6.4 Eğitim Frekans Tablosu.....	135
Tablo 6.5 Meslek Katılım Çapraz Tablosu.....	136
Tablo 6.6 Cinsiyet Katılım Çapraz Tablosu.....	137
Tablo 6.7 Siyaset İlgisi Katılım Çapraz Tablosu.....	139
Tablo 6.8 Eğitim Katılım Çapraz Tablosu.....	140
Tablo 6.9 Meslek Bakış Açısı Çapraz Tablosu.....	142
Tablo 6.10 Cinsiyet Bakış Açısı Çapraz Tablosu.....	143
Tablo 6.11 Siyaset İlgisi Bakış Açısı Çapraz Tablosu.....	145
Tablo 6.12 Eğitim Durumu Bakış Açısı Çapraz Tablosu.....	146
Tablo 6.13 Meslek Güven Çapraz Tablosu.....	148
Tablo 6.14 Cinsiyet Güven Çapraz Tablosu.....	149
Tablo 6.15 Siyaset Güven Çapraz Tablosu.....	151
Tablo 6.16 Eğitim Güven Çapraz Tablosu.....	152
Tablo 6.17 Meslek Bilgi Çapraz Tablosu.....	154
Tablo 6.18 Cinsiyet Bilgi Çapraz Tablosu.....	155
Tablo 6.19 Siyasetle İlgilenme Bilgi Çapraz Tablosu.....	157
Tablo 6.20 Eğitim Durumu Bilgi Çapraz Tablosu.....	158
Tablo 7.1 Mahalle Toplantı Gündemi.....	168
Tablo 7.2 Bütçe Süreci Uygulama Dağılımı.....	171
Şekil 7.1 Beklenti Karşılama	175
Şekil 7.2 Önem Tahmin Matrisi.....	176
Şekil 7.3 Düzey Durumları.....	177

GİRİŞ

Türk Kamu yönetimi,1980'lerden sonra uygulama konan neoliberal politikalarında etkisiyle farklı bir döneme girmiştir. Devletler, bilgi toplumunun ihtiyaçlarını karşılamak için ekonomik, politik, sosyal ve kültürel alanlarda değişiklikleri kabul etmek zorunda kalırken, yöneten-yönetilen arasındaki ilişkiler de yeniden tanımlanmıştır. Bu dönemde Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenlerin bir parçasını da belediyeler oluşturmuştur. İdari olarak merkezi ve yerel yönetimlerden oluşan Türkiye'de giderek daha fazla önem kazanan belediyelerin tüzel kişiliklerinde değişiklikler yapılmış, 3225 olan belediye sayısı yeniden düzenlenerek 2009 yılı itibariyle 2129'a düşürülmüştür.

Türk Kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde "kararlara katılma" ve "birlikte belirleme" süreçleri, yapılan yasal düzenlemeler ve uluslar arası maddi desteklerle ilgi görmeye başlamıştır. Yapılan yasal düzenlemeler ve yönlendirmelerle kent yönetimlerine halkın katılma yolları, mahalle ve semtler düzeyinde yerel örgütlenme biçimleri üzerine öneriler ve projeler ortaya konmuştur. Yerel gündem 21'le birlikte, Kent konseyleri ve ya benzeri platformlar, yönetim mekanizmaları olarak uygulamaya sokulmuştur. Ancak toplumsal, kültürel, sosyal, ekonomik, siyasal ve yönetsel farklılıklar nedeniyle, kuralların farklı belirlendiği, süreçlerin farklı yönetildiği görülmüştür.

Bu doğrultuda, yerel yönetim geleneği, kentlerin büyümesi ve kentleşmenin artması, halkın beklentilerinin değişmesi ve demokrasi talepleri, kent yönetiminde çok başı yapı ve yetki karmaşası, kentleşme ve hemşerilik bilinci gibi pek çok nedenle içselleştirilemeyen yönetimde, ortak görüş üretip, sorunlara birlikte çözüm bulmak, gelişmek ve daha iyiye ulaşmak için yeni model arayışlarına gidilmiştir.

Türkiye özelinde yeni yönetim modeli olan Katılımcı bütçeleme, belediyelerin kaynak dağılımını düzenleyen bütçelerinde, halkın katılımı ve önceliklerine yer verilmesi sürecidir. Dünya’da bolca örneği bulunan bu modelin ülkemizde uygulanabilmesi için ciddi çalışmaların yapılması gerekmektedir. Öncelikle hem yerel yöneticilerin hem de katılımcıların katılımcı bütçeleme çalışmalarını faydalı bir metot olarak görmeleri gerekmektedir. Belediyelerin bütçelerinin bir bölümünü, mahallelerden gelen öncelikli kararları dikkate almasıyla yürütülebilecek olan bu model; hem eleştirilerin önüne geçecek, hem de vatandaşlık bilincinin gelişmesine katkı sağlayabilecektir.

Belediyelerde ekonomik kaynaklarının kısıtlılığı, bütçelerinin temel giderleri bile zor karşılıyor olması, seçilmeden önce belirlenen ve vaat edilen yatırımlara öncelik verilmesi gibi nedenlerle yeterli düzeyde talep görmeyen katılımcı bütçeleme modelinin bir sıkıntısı da katılımın sağlanamaması olarak görülmektedir.

Ancak, bilgi toplumunda bireylerin haklarını daha fazla kullanma ve karar organlarında yer alma isteği göz önüne alınarak, modelin faydalı ve uygulanabilir olduğunun daha iyi anlatılması ile Katılımcı Bütçeleme uygulamaları başarılı olabilir.

“Yerel yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme –Türkiye Örneği- çalışmamla, bu modelin hem dünyadaki uygulamaları hakkında geniş bir çalışma yer almakta, hem de modelin Türkiye’de birçok belediye’de uygulayabilmesine yönelik örnek oluşturulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİ VE KATILIMCI DEMOKRASİ

1.1 DEMOKRASİ KAVRAMI VE DEMOKRASİNİN KÖKENİ

Dönemin İngiltere Başbakanı Winston Churchill, “1947 yılında” avam kamarasında yaptığı bir konuşmasında; “demokrasi en kötü yönetim şeklidir, zaman zaman denenen diğer tüm yönetim şekillerini hariç tutacak olursak “ derken aslında, 19. Yy.’ a kadar ayak takımının yönetimi olarak görülen demokrasinin, batı siyasetinde ne kadar sağlam bir yeri olduğunu vurgulamıştır. Günümüzün siyasal sistemleri içerisinde dokunulmazlığı söz konusu olan demokrasi, dünyanın birçok yerinde, rejimlere bağlı kalmaksızın uygulanmaktadır. Artık liberal, muhafazakâr, faşist, komünist, anarşist rejimler de demokratik yanlarını vurgulamaktadır. 19. yy. ‘dan sonra yaşanan bu değişimi anlamak için, demokrasinin kökenine kısaca bir göz atmakta fayda vardır.

Son zamanlarda yapılan araştırmalar Demokrasinin çok daha eskilere dayandığını ortaya koyuyor olsa da siyasal sistem olarak, günümüz demokrasisinin ilham kaynağı Antik Yunan şehir uygulamalarıdır. (Robinson, 2003: 16).

Demokrasi kelimesi köken olarak, demos ve kratos sözcüklerinin birleşiminden oluşmaktadır. Antik Yunancada “kratos” yönetim anlamına gelmektedir. “Demos” ise halk demektir. Yani kısaca demokrasi; “halk tarafından yönetim” anlamına gelmektedir. Antik Yunan’da çoğunluğun yönetim şekli olarak başlayan demokrasi şimdi, yönetim biçimlerine uyarlanabilen bir siyasi sistemdir ancak, günümüzde demokrasi için kullanılan, “yönetim biçimi” kavramı, demokrasinin sınırlarını çizmeye yetmemektedir. Hatta bir yönetim biçimi ya demokratiktir ya da demokratik değildir. Bu sistemde tüm yurttaşlar, kendilerine uygulanan kuralların ve

bunlarla ilgili kararların kendileri tarafından alınması ve yaptırıma bağlanması için, hem “haklara” hem de “ödevlere” sahiptirler (Yıldırım,1993: 19).

Buna rağmen, demokrasinin kesin bir tanımı yoktur. Bunun sebebi ise; hem demokrasinin belirsizliğinden faydalanan sözde demokratik siyasal uygulamalar, hem de tek başına kullanıldığında demokrasinin, farklı anlamlar içermesidir. Bernard Crick'in ifadesiyle “demokrasi belki de, kamusal işlerin dünyasında çok rastgele kullanılan bir kavramdır” (Crick, 1962: 124). Bu muğlaklık demokrasiyi, büsbütün anlamsız kılma tehlikesini içinde barındırmaktadır.

Demokrasiyi doğru anlamlandırmak için, “halk” kelimesinin içeri doldurulmalıdır. Günlük hayatta halkın, bir ülkede yaşayan tüm insanları kapsadığı düşünülmektedir. Oysa pratikte demokrasi, sürekli olarak genişlemekle birlikte, halk tanımına bir sınırlama getirmiştir. Örneğin Fransız Devrimi'nden sonra yapılan seçimlerde oy verme hakkı, sadece belli miktarda vergi verebilen vatandaşlara tanınmaktayken, ABD'de ise, güney eyaletlerdeki siyahilerin ilk kez oy kullanabildiği tarih, 1960'lı yıllardır. (Heywood, 2002: 97). Kadına seçme hakkı ilk kez 1893'de Yeni Zelanda'da verilmiştir ancak, seçilme hakkı da dâhil olmak üzere tam katılımları 20. y.y.'a kadar hiçbir ülkede yoktur (Wilson's Almanac).

Demokrasi'nin ilk ortaya çıktığı Antik Yunan'da da halkın içine yabancılar, mülk sahibi olmayanlar ve kadınlar dâhil edilmemiş, o zamanki nüfusu 250.000 ila 300.000 arasında olduğu kabul edilen Atina'da sadece 30.000 kişi yönetimde söz sahibi olabilmıştır. (Hignett, 1984: 237) Bu sınırlamaların yanı sıra, ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de, bütün demokrasilerde tarih boyunca yaş sınırlaması uygulanmıştır.

Bu bağlamda, Abraham Lincoln'ün demokrasiyi özetlediği “ halkın, halk tarafından, halk için yönetimi” tanımı, tez boyunca referans alınacaktır (Burlingame, 1997: 115). Her ne kadar halkın içeriği veya demokrasinin halka

bağlanış şekilleri çeşitlilik gösterse de, demokrasinin “halkçı” anlayışına yaptığı vurgu, bu tanımın tamamlayıcı unsuru olmaktadır.

1.2 DEMOKRASİ MODELLERİ

Demokrasi kelimesinin anlamında ki belirsizlik, demokrasi teorilerinin çokluğunu ve karmaşıklığını da açıklamaktadır. Dünya'nın birçok bölgesinde, farklı demokrasi teorileri denenmiştir ve denenmektedir. Bu teorilerin sınıflandırılması da farklılık göstermektedir. Konu ile ilgili ikincil önem arz ettiği için, "Andrew Heywood'un modellemesi" temel alınacaktır (Heywood, 2002: 111). Çünkü bu model, nispeten genel yapıdadır. Daha detaylı bir modelleme için, "David Held'in modellemesine" bakılabilir (Held, 1997: 48).

Heywood'a göre birbirine tezat teşkil eden, dört tip demokrasi vardır. Bunlar; klasik demokrasi, koruyucu demokrasi, kalkınmacı demokrasi, halk demokrasisidir.

1.2.1 Klasik Demokrasi

Klasik demokrasi modeli; M.Ö 500'lerde doğduğu tahmin edilen ve Antik Yunan şehir devletlerinde, özellikle Atina'da uygulanan yönetim sistemidir. Belli başlı kararlar doğrudan doğruya halkın katıldığı kitle toplantılarıyla ve halkın oyları ile alınmaktadır. Bu demokrasi modelinde temsilciler, seçimler aracılığı ile belirlenmez ve halkın doğrudan toplantılara katılımını gerektirir (Hignett, 1984: 241). Günümüzde küçük İsviçre kantonlarında hala canlılığını korumaktadır (Kobach, 1993: 53). Katılımcı bütçelemenin dünyadan örneklerinde İsviçre demokrasisi daha detaylı olarak incelenecektir. Katılımcı demokrasi; temellerini klasik demokrasinin “katılımcılık” unsurundan almaktadır ve bu açıdan klasik demokrasinin gelişimi, katılımcı demokrasi üzerine etkilidir (Zimmerman, 1999: 34).

Günümüzde, doğrudan demokrasinin yeni bir modellemesi üzerinde durulmaktadır. Elektronik demokrasi (e-democracy) adı verilen bu modelleme; bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak ülke yönetiminde halkın etkin bir karar merci olarak kullanılmaktadır (Clift, 2004). E-demokrasi, toplumsal sorunlarda halkın katılımını artırmak için, özellikle internet teknolojilerinden faydalanmaktadır. Henüz yeni bir kavram olmasına rağmen, demokrasiye olan ilgiyi önemli ölçüde artırdığı görülmektedir (Mercurio, 2003: 23-65). E-demokrasinin yaygınlaşması doğal olarak, katılımcılık ilkesine fayda sağlayacaktır ve bilgisayar teknolojilerinin daha da yaygınlaşması ile geniş kitlelere ulaşımdaki zorluklar karşısında, büyük bir adım atılmış olacaktır.

1.2.2 Koruyucu Demokrasi

Orta Çağ yönetimlerinin baskılarından kurtulmaya çalışan Avrupalılar, 18. ve 19. yy.'da, demokrasiyi, daha çok kendilerini hükümetin zorbalıklarından korumanın bir yolu olarak görmüşlerdir. John Locke'a göre; eğer devlet vergiler aracılığıyla mülkiyete el koyma gücüne sahip olursa, vatandaşların da vergi koyma işini denetleyecek bir organ oluşturmaya yetkisi olmalıydı (Heywood, 2002: 173). John Locke'un başını çektiği bir grup ve siyaset felsefecisinin hatırı sayılır oranda etkisiyle, Avrupa'da bir demokratikleşme sürecinin başladığı görülmektedir.

Bunun sonucu olarak, ortaya çıkan koruyucu demokrasi, daha çok "geçiş modeli" olarak düşünülebilir. Çünkü korumacı demokrasi; sınırlı ve dolaylı bir demokrasi modeli sunmaktadır. Pratikte, yönetilenlerin rızası, düzenli ve rekabetçi seçimlerle sağlanmakta, siyasi eşitlik, "eşit oy" hakkını ifade eden teknik bir kavrama dönüşmektedir. Ancak oy hakkı, gerçek bir demokrasi için yeterli değildir. Bireysel özgürlükleri korumak için; yasama, yürütme ve yargı üzerinden, "güçler ayrılığına" dayalı bir sistemin tesisi şarttır (Türküne, 2006: 197).

1.2.3 Kalkınmacı Demokrasi

Erken dönem demokrasi teorisi, bireysel haklar ve çıkarları koruma ihtiyacı üzerinde odaklanmışsa da, daha sonra alternatif bir ilgi alanına, bireyin ve topluluğun gelişimi konusuna kaymıştır. Bu durum genel olarak, kalkınmacı demokrasi sistemleri olarak ifade edilen, pek çok yeni demokratik yönetim modellerini ortaya çıkarmıştır (Sen, 1999: 3-17).

Bu tür modellerden en yeni ve en radikal olanı, Jean-Jacques Rousseau tarafından geliştirilmiştir. Rousseau'ya göre demokrasi; nihai olarak, insanların "demokrasi aracılığıyla özgürlüğe" veya "bir yasaya itaat eden, kendisine itaat etmiş olur" iradesinde somutlaşan anlamda özerkliğe ulaşmanın bir aracıdır (Rousseau, 1982: 40).

Diğer bir ifadeyle vatandaşlar, ancak içinde yaşadıkları topluluk hayatının şekillendirilmesine, doğrudan ve sürekli katılmaları halinde özgürdürler. Bu yaklaşım, alışılmış "seçimli demokrasi" anlayışının çok ötesine geçmekte ve "doğrudan demokrasi"ye ilişkin, daha radikal bir idealin desteklenmesini ifade etmektedir. Bu düşünce "katılımcı demokrasi"nin de temellerinde yatmaktadır.

1.2.4 Halk Demokrasisi

Halk demokrasisi kavramı, İkinci Dünya Savaşından sonra, Sovyet modeli şeklinde yaygınlaşan Ortodoks komünist rejimlerden gelmektedir. Ancak burada kullanılan anlamıyla, genel olarak Marksist geleneğin ürettiği, çeşitli demokrasi modellerini ifade etmektedir. Kendi içlerinde farklılaşmalarına rağmen bu modeller, liberal demokratik modellerle açık bir karşıtlık arz eder (Barak, 2006: 40) .

Marx, kapitalizmin yıkılmasının, gerçek demokrasiyi tetikleyeceğine ve bütünüyle komünist bir toplum ancak, proletaryanın devrimci diktatörlüğüyle

nitelenebilecek geçici bir dönemden sonra gerçekleşeceğine inanıyordu. Sonuçta, burjuva demokrasisinin yerini, ondan çok farklı olan proleter demokrasi sisteminin alacağı düşünülmekteydi (Smith, 2009: 34-45).

Yirminci yüzyılda komünist devletlerde geliştirilen bu demokrasi şeklinin sahip olduğu anlam, Marx'tan ziyade Lenin'in fikirlerine borçludur. Her ne kadar Lenin'in 1917'deki sloganı olan "bütün iktidar Sovyetlere", (yani, işçilerin, askerlerin ve denizcilerin konseylerine) komün demokrasisi fikrini canlı tutmuşsa da, gerçekte iktidar Sovyet Rusya'da kısa sürede Bolşevik Parti'nin eline geçmiştir. Lenin'in yaklaşımına göre bu parti, işçi sınıfının öncüsü olmaktan başka bir şey değildi (Heywood, 2002: 109).

1.3 KATILIMCI DEMOKRASİ

Katılımcı demokrasi, Antik Yunan'da uygulanan, doğrudan demokrasi modelinin "halkın karar verme sürecinde yer alması gerektiği" fikri ve kalkınmacı demokrasi modelinin "bireyin devamlı katılımı" unsuru ile desteklenmiştir. Birey tanımı da "kendi kendini yöneten" topluluğa doğru kaydırılmışmış bir siyasal yaklaşımdır. Katılımcı demokrasilerde "yöneten ile yönetilen", "devlet ile sivil toplum" arasındaki farklar ortadan kalkmış veya azaltılmıştır (Zavala, 2006: 20). Aynı zamanda; yurttaşların kendilerini etkileyen tüm kararlara etkin ve çeşitli şekillerde katılmaları ve bu katılımında, toplumun tüm kesimlerinde oldukça yüksek bir "âdemi merkezîyetçilik" ile gerçekleşmesi önemlidir (Olsen, 1982: 26).

Katılımcı demokrasinin özünü, "kararlara katılma" ve "birlikte belirleme" hakkı oluşturmaktadır. Vatandaşlar kendi kentleri, mahalleleri, vergi harcamaları, kamusal bütçeleri konularında kolektif karar ve imtiyaz sahibi olmaktadır. Temsili demokrasiden farklı olarak katılımcı demokrasi, halka seçim günü dışında da söz hakkı vermektedir. Sartori'ye göre "seçime katılmayı gerçek bir katılım olarak nitelendirmek doğru değildir. Ayrıca, yalnızca oy verme işlemini katılım şeklinde değerlendirmek de, katılımın

anlamını tam olarak yansıtmamaktadır. (Sartori, 1996: 24-25). Bireyin sadece fiziksel olarak yer alması, kişinin verilen kararı etkileme gücünden yoksun olması da gerçekte katılma sayılmamaktadır. (French, 1960: 3-19)

Bu bağlamda, doğru ve anlamına uygun olarak katılımdan söz edilecekse; kişinin kendi başına, kendi iradesi ve isteğiyle katılması anlaşılmaktadır. Karara etkide bulunuyor olmak sadece fiziksel olarak değil, “duygusal” olarak da katılmayı (Anthony,1978: 4), yöneticiye karar hakkında soru sorabilmeleri ve yöneticinin yan tutmadığı birkaç seçenek içinden birini seçebilmelerini (McGregor, 1960: 127) gerektirmektedir. Dolayısıyla katılma; sadece bir olaya taraf olma veya kendisi istemeden bir olayın tarafı haline getirilme, başkasının iradesiyle kitleselleştirilerek harekete geçme ya da önceden verilmiş kararların kabullenilmesi (Etzioni,1969: 52) manasına gelmemektedir.

Demokrasinin kuramlarında katılma eyleminin, bir işe etkin bir katkı hareketi olduğunun hiçbir zaman göz ardı edilmediği, teorisyenlerce sık sık vurgulanmaktadır (Zavala, Hignett, Mill). Kişilerin kendi istekleriyle kurdukları dernek ve birliklerin önemli görülmesi, çok gruplu toplum teorisi ile parti içi demokrasi gibi konular, katılım konusunun demokrasi içindeki önemini artırdığı işaret etmektedir (Held, 1997: 44). Demokrasinin günümüze kadar geçirdiği değişim süresince, “temsili demokrasi”ler hep daha fazla önem kazanmıştır. Böylece halkın eksikliğini giderici bir tutkal olmaktan çok, kurumsal yapılara dönüşmüşlerdir (Ringen, 2010: 57).

Bu değişimin arkasında, dünyanın içinde bulunduğu sosyal ve siyasal dönüşümler etkili olmakla beraber, gözden kaçırılan ve dikkat edilmesi gereken husus; teknolojinin, eğitim seviyesinin ve refah düzeyinin gelişimidir. Eğitim seviyesi, katılımın niteliğini belirleyen en önemli unsurdur. Katılımcı demokrasinin yeterli bilinç seviyesine ulaşmamış toplumlarda uygulanmaya başladığında, topluma faydadan çok zarar verebileceği ön görülmektedir. Temsili demokrasiden daha çok katılım içeren, doğrudan veya katılımcı

demokrasiye geçmek, temsili demokrasi tecrübesini gerektirmektedir (Coleman, 2000: 37).

Her siyasi modelde olduğu gibi, katılımcı demokrasinin eleştirildiği noktalar da mevcuttur. Yönetim işlerinin, uzmanlaşmamış vatandaşlara göre uzmanlar tarafından daha iyi yapılacağı, çünkü onların bu alanlarda daha fazla bilgiye ve beceriye sahip olduğu, sıkça karşılaşılan bir eleştiridir. Platon “Devlet” adlı yapıtında benzer eleştirileri, Antik Yunan demokrasisi içinde dile getirmiştir (Platon, 2008: 184-190).

Günümüzdeki eleştiriler daha çok, bireylerden oluşan toplumun, tartışmalar vasıtasıyla ortak bir iyiye ulaşamayacağı yönündedir. Gerekçeleri ise, toplumu yönlendiren çıkar gruplarının baskınlığının her zaman devam edeceği noktasındadır (Smith, 2005: 121).

Yine benzer bir görüşe göre: amatör politikacılar uzun vadede toplumun iyiliği hakkında karar verirken, kişisel ve dönemsel olaylardan etkilendikleri için başarılı olamazlar (Mill, 1996: 112).

Bir başka eleştiriye göre ise; amatör politikacılar, taviz verme konusunda katı oldukları için, olası bir başarısızlık durumunda hemen geri adım atarlar ve uzlaşılı yolları genelde çok kısıtlıdır (Dewey, 2007: 57).

Katılımcılar arasındaki farklara vurgu yapılan bir diğer eleştiriye göre ise: katılımcılar arasındaki gelir, eğitim, sınıf adaletsizlikleri gibi katılımın sonuçları açısından “ileri itici etmenlerini” kendi kendine yok edecektir. Örneğin bir mahallede; eğitim düzeyi yüksek kişi sayısı, daha düşük eğitim alanlara göre, daha az olduğunda, eğitim düzeyi yüksek kişilerin söz hakları, büyük anlamda kısıtlanacak ve bu planlamada kaliteyi azaltacaktır (Benello, 2008: 45).

Katılımcı demokrasiye karşı yapılan en ağır eleştirilerden biri ise, Lipmann'dan gelmiştir. Lipmann'a göre katılımcı demokrasi, bir hayal ve ütopyadır, buna inananlar ise yeni dönemin romantikleridir. İnsanlar şehir yaşamının yoğunluğu içerisinde kendi kendini yönetmek için toplantılara düzenli bir şekilde asla katılmayacakları için, ciddi anlamda katılım sağlamak mümkün değildir. Lippmann'a göre; "katılımcı demokrasi olmayacak dua'ya âmin" demektir (Lippmann, 1922: 90).

John Dewey, bu eleştirilere karşı argümanlar geliştirerek cevap vermiştir. Dewey'in savunduğu temel nokta, "katılımcılığın sürekli olarak gelişimi beraberinde getireceğidir". Bunun yanı sıra, kalabalık gurupların ortak aklının her zaman, sınırlı sayıdaki kişilerin beraberliğinden daha üretken olacağını savunmaktadır. (Dewey, 2007: 141-143)

İKİNCİ BÖLÜM

KATILIMCI BÜTÇELEME

2.1 KATILIMCI BÜTÇELEMENİN YAPISI

2.1.1 Bütçe ve Katılımcı Bütçeleme Nedir?

2.1.1.1 Bütçe Nedir?

Bütçe; “gelecek bir dönemde elde edilebilecek gelirleri ve yapılması planlanan harcamaları gösteren belge” şeklinde tanımlanmaktadır. Latince, deri çanta veya para torbası anlamında kullanılan “bulga” kelimesinden türetilmiştir. Fransızca’ya “bougette” olarak geçen bütçe sözcüğü, zamanla İngilizce’de “budget” şeklinde kullanılmıştır. 17. yy. dan itibaren İngiltere’de, Maliye Bakanlarının parlamentodaki bütçe görüşmelerine, bütçe ile evrakları bu çantanın içine koyarak gelmesi üzerine “budget” kelimesi zamanla, “devletin gelecek bir döneme ilişkin, gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı, bunların yürütülüp uygulanması için, parlamentonun hükümete yetki ve izin verdiği bir kanun” olarak anlaşılmaya başlanmıştır (Tüğen, 1997: 2).

Ülkemizde bütçe kelimesi, bütçe kurumu ve deyiminin kullanılmasına, 19. yy. Tanzimat döneminde başlanmıştır. 1855 yılında, devletin gelir ve harcamalarının tahminine yönelik bütçelerin hazırlanması için çıkarılan nizamname de, bütçe kelimesi yerine, “muvazene defteri” kelimesi kullanılmıştır. 1873’de Devlet-i Aliye bütçe nizamnamesinde ve daha sonra 1876 anayasasında bütçe kavramı kullanılsa da, Cumhuriyet döneminin 1961 anayasasına kadar, “muvazene-i umumiye” deyimini kullanılmıştır. 1961 anayasasından sonra “bütçe” veya “milli bütçe” kavramları kullanılmaktadır (Ataç, 2003: 3).

Günümüzde bütçe kelimesi, bütün dillerde belirli bir kavram ve kurumu ifade etmekle birlikte, devlet bütçesinin tanımı üzerinde farklı görüşler ileri

sürülmüştür. Fransız yazar R. Stourm “Devlet bütçesi, kamu gelir ve giderlerinin mali yıla girmeden önce yapılan tahminler ile, uygulanmasına izin veren bir parlamento tasarrufudur” (Ataç, 2003: 4) diye tanımlarken, diğer bir Fransız maliyeci Paul Leroy Beali, bütçeyi, “belirli bir dönemde tahmini olarak yapılacak giderler ile toplanacak gelirlerin karşılaştırmalı bir cetveli ve yetkili makamların bu giderlerin yapılması ve gelirlerin toplanması için verdiği izin” (Eker, 2006: 5) olarak tanımlamıştır.

B. Necmeddin Feyzioğlu; “ Bütçe devletin gelecek muayyen bir devre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına izin veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruftur.” (Ataç, 2003: 4) tanımlamasını yapmıştır. Kenan Bulutoğlu ise bütçeyi; “Maliyetleri siyasal gelirlerle karşılanan ve bir kamu bürokrasisi tarafından sunulan hizmetlere ayrılmış ödeneklerle gösterilen, masrafçı daireleri gider yapmakla, gelirden sorumlu olanları da, bunları toplamakla yetkilendiren bir kamu hizmetleri sipariş listesi” (Bulutoğlu, 1997: 2) olarak tanımlamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü kanununda ise bütçe; “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri, bunların uygulanması ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir” (Resmi Gazete, 2003: 25236. Sayı, Madde: 3 f) şeklinde tanımlanmaktadır.

2.1.1.2 Katılımcı Bütçe Nedir?

“Katılımcı bütçeleme”, ya da orijinal adıyla Portekizce “orçamento participativo” olan anlayış, 90’lardan itibaren dünyada heyecan uyandırmaya başlayan bir bütçeleme türüdür. Genel olarak “katılımcı bütçeleme” vatandaşların belediye bütçesinin en azından bir kısmında, karar verme sürecine katılabildikleri bir süreç olarak tanımlanmaktadır Katılımcı Bütçeleme, “yerel yönetimlerin harcama önceliklerinde halkın katılımı ve tercihleri doğrultusunda bütçeleme süreci” olarak tanımlanabilir. Dr. Ahmet Özen Yontar’a göre; halkın, kamusal faaliyetlerde siyasi karar alma

süreçlerine katılımını esas alan, katılımcı demokrasi kuramının mali boyuttaki bütçeleme tekniğine “katılımcı bütçeleme” denilebilir (Yontar, 2009: 112).

Dünyada ilk kez Brezilya'nın Porto Alegre kentinde uygulanmaya başlanmıştır. Bu bütçeleme tekniği, vatandaşın katılımcı olduğu, doğrudan ve temsili demokrasinin birlikte işlediği bir mekanizmaya sahip, sadece danışmak yerine tartışmaya imkân veren, yoksullara yönelik yeniden dağıtıcı olan ve kaynakların tahsisine yönelik yönetim sürecinin belirlenmesine katılımcıların da dâhil olmasını sağlayan, bir yönetim yapısına dayanmaktadır (Wampler, 2000: 8). Katılımcı bütçeleme anlayışı temelde, ya bireyler ya da sivil toplum kuruluşları tarafından gönüllü ya da düzenli olarak belirlenmiş bir takvim ile belediye bütçesinin en azından bir kısmı için karar verme sürecine katılmayı esas almaktadır (Goldfrank, ty: 55) .

Katılımcı bütçelemenin temel hedefleri arasında; “hesap verebilirliği”, “yerelleştirilmiş yönetimi” ve “idarede mali saydamlığı” sağlamak yer almaktadır. Katılımcı bütçeleme modeli, halkın bütçelerin hazırlanmasına doğrudan katılmalarını ve kamu harcamalarını izlemelerini sağlayan, bir mekanizmaya dayanmaktadır (MDPESA, 2006: 4). Ayrıca katılımcı bütçeleme, yerelleşme sürecinin daha ileri bir aşaması olarak da değerlendirilmektedir. Nitekim yerelleşme ile merkezi yönetimin çeşitli yetkileri ve kaynakları yerel yönetimlere geçerken, katılımcı bütçeleme ile kamu idarecilerinin karar verebilme yetkileri de topluma aktarılmaktadır (Zamboni, ty: 40).

Katılımcı bütçeleme uygulamasında vatandaşlar, doğrudan karar verme sürecinde yer almaktadırlar. Bu sebeple yıl boyunca tartışmalı toplantılar yapılmakta ve böylece vatandaşlar, “kamu kaynaklarının ne şekilde kullanıldığını izleme”, “sosyal politikalar arasında tercihte bulunma” ve “kamusal kaynakları önceliklerine göre dağıtma” fırsatı bulabilmektedirler. Katılımcı bütçeleme sayesinde, gelir düzeyi düşük ve politik açıdan dışlanmış kesimlerin de karar alma sürecine katılma fırsatı doğmaktadır. Öte yandan

katılımcı bütçeleme ile “açık” ve “toplumsal” bir bütçeleme süreci oluşturularak, geçmişten bu yana süre gelen yolsuzlukların ve benzeri sorunların ortadan kaldırılması hedeflenmektedir (Wampler, 2000: 55). Katılımcı bütçeleme, vatandaşların iş bulmaları, eğitim almaları ve çeşitli yetkilere sahip olmaları konusunda yeni fırsatlar oluşturmakta ve bu durum, “daha dinamik bir sivil toplumun” oluşturulmasına imkân vermektedir (Bhanu, 2007: 1079 -1081).

Katılımcı bütçeleme(KB), ideolojik açıdan farklı şekillerde de yorumlanabilmektedir. Bu noktada sol eğilimli partiler bu tür bütçelemeyi, sosyalizmin yeni bir yönü olarak nitelendirmekteyken, uluslararası kalkınma kuruluşları kalkınmanın yeni bir aracı olarak görmektedirler. Liberal anlayışta ise katılımcı bütçeleme, Latin Amerika’da yoksulluk ve enflasyonun azaltılamadığı ve ekonomik büyümenin sağlanamadığı dönemden sonra, bu bölge için piyasa odaklı ekonomik ve idari reformlarda, önemli bir unsur olarak görülmektedir. Böylece liberal anlayışta katılımcı bütçeleme, özelleştirme ve kamu istihdamında verimlilik düzeyinin artırılması gibi kamu sektörü reformlarını destekleyici bir uygulama olarak dikkat çekmektedir (Bhanu, 2007: 112).

Bu çerçeveden değerlendirildiğinde KB; radikal demokratik yaklaşımda, özelleştirmeye karşı korumak amacıyla devletin rolünü yasallaştırıcı, liberal anlayışta ise, devletin rolünü sınırlandırıcı stratejilerden biri olarak görülmektedir. Ayrıca liberaller, katılımcı bütçelemeyi piyasa odaklı yapıyı kolaylaştıran bir uygulama olarak görmektedirler. Çünkü onlara göre bu anlayış, vatandaşların yönetime güvenlerini artırarak, demokrasinin istikrarlı olmasını sağlamaktadır. Ayrıca liberal iktisatçılar, radikal demokratların aksine katılımcı bütçelemeyi sosyalist bir proje olarak da görmemektedirler. Öte yandan, günümüzde katılımcı bütçelemeye yönelik liberal anlayış daha yaygın durumdadır. Bu yüzden radikal demokratlar tarafından, öncülüğünü Porto Alegre’nin yaptığı, bazı Brezilya kentlerindeki açık, gayri resmi ve tartışmaya dayalı bir uygulama günümüzde daha az popülerdir. Bunun yerine

daha liberal anlayışa sahip partilerin bulunduğu Bolivya, Nikaragua ve Peru'daki gibi, sivil toplum kuruluşlarının esas olduğu, daha düzenli, resmi ve daha danışmacı bir yapı ön plandadır. Öyle ki 2004 yerel seçimlerinde Porto Alegre'de İşçi Partisi'nin seçimleri kaybetmesinin ardından, yeni seçilen belediye başkanı da gittikçe yaygınlaşan yeni liberal anlayışa uygun bir yaklaşım ortaya koymuştur. Belediye başkanı tarafından belediye yönetimi ve sivil toplum kuruluşlarını temel alan "Dayanımcı Yerel Yönetişim modeli" ön plana çıkarılmıştır (Goldfrank, 2006).

Pratik uygulamada katılımcı bütçeleme vatandaşlara, "kendi çevrelerindeki ihtiyaçları önceliklendirme", "diyalog kurma", "yeni hizmetleri uygulamaya koyma", "kente sahip çıkma", "yönetimin hesap sorma", "kaynakların etkin şekilde kullanımı", "sorumluluk alma" bilinci vermektedir. Katılımcı bütçeleme süreçleri, demokratik ve şeffaf bir işleme mantığına dayanmaktadır. Vatandaşların katılımcı bütçeylemede yer almalarını gerektiren süreçler: "Fizibilite raporlarının hazırlanması", "yerel konseye bütçe teklifi verilmesi", "bütçe onaylanma sürecinin denetimi", "üretim sürecinin takibi", "hizmet dönüşümünün değerlendirilmesi" süreçleridir (SDT, 2008).

KB'de, yerel hükümetten yerel topluluklara para aktarımı yapılmaz, topluluklar, yerel yönetim ile birlikte sınırlı yerel kaynakların "nasıl daha etkili" kullanılacağı konusunda yardımlaşmaktadır (Smith, 2005: 53). Bu noktada, geleneksel bağış toplama anlayışına dayanan toplumsal kalkınma yaklaşımlarından önemli ölçüde ayrışır.

Bu bağlamda katılımcı bütçelemenin evrensel tek bir uygulaması yoktur. Ülkeden ülkeye hatta şehirden şehir metodolojik açıdan birçok farklılıklar göstermektedir. Fakat birçok katılımcı bütçeleme projesinin ortak noktası, toplam mahalli gelirin 1/3 'ü veya 1/2'sini yeni yatırımlara veya katılımcı bütçelemenin önceki hizmetlerinin devamına harcamaktadır. Bazı bölgelerde ise, şehir bütçesinin %17'sine kadar ulaşabildiği görülmüştür (Wampler,

2000: 5). Bu süreç sonunda, kamu hizmetlerinin ve taleplerinin şeffaf bir paydada değerlendirilmesi mümkün olmaktadır (Çukurçayır, 2006: 114) .

2.1.2 Katılımcı Bütçeleden Kimler Faydalanmaktadır?

Her toplumsal proje gibi, katılımcı bütçelemenin de amacında toplumsal fayda yatmaktadır. Katılımcı bütçeleme bir yandan topluma fayda sağlarken, diğer yandan yerel yönetimlere de fayda sağlamaktadır. Teorik olarak iki tarafında kazançlı olduğu, “kazan kazan” prensibine dayanmaktadır.

KB, yerel yönetimlerle vatandaş arasındaki diyalogu geliştirerek siyasal meşruiyeti artırır. Seçilmiş kişiler gelecekle ilgili bütçe planlarını halka bildirdiği veya danıştığı zaman, kendi üzerine binen sorumluluğu da vatandaşla paylaşmış olur (PB Unit, ty: 5). Ayrıca vatandaş ile yerel yönetimlerin arasında, daha yakın ve sıcak ilişkiler kurulmasını sağlamaktadır (Emil, 2007: 9). Katılımcı Bütçeleme aynı zamanda, mahalli kaynakların daha doğru kullanımını sağlayarak, halkın yatırımlar konusunda daha istekli olmasını sağlamaktadır. Bunun yanı sıra, planlama yapılan bölgede vatandaşların birbirleri ile oluşturdukları sosyal ağı genişleterek, bir ortak paydada buluşmalarına yardımcı olmaktadır (PB Unit, ty: 5). Katılımcı bütçeleme aynı zamanda, “iyi bir yönetim” geliştirmektedir. Buna ek olarak, yerel yöneticilerin aldıkları kararlar, vatandaşlar tarafından daha iyi anlaşılakta ve bunun sonucu olarak, siyasi çatışmalar azalmaktadır. Katılımcı bütçeleme projeleri, azınlıklar ve farklılıklar noktasında halkın bakış açısını genişletmekte ve katılımcı ruhunu ortaya çıkartmaktadır (Zamboni, 2007: 65). Çok yönlü bir yapıştırıcı olarak değerlendirilebilecek olan katılımcı bütçeleme, siyasete olan güvenin de tekrar kazanılmasını sağlamaktadır.

KB'nin vatandaşlara kazandırdığı doğrudan faydalar da vardır. Örneğin vatandaşlar, KB sayesinde toplanan vergi, yıllık bütçe giderleri, bütçe tahminleri gibi bilgilere daha kolay ulaşabilmektedir. Bireyin yerel bazda sesinin duyulmasını sağlamakta, vatandaşlık bilinci ve demokratik yaklaşım

anlayışını kuvvetlendirmektedir (Emil, 2007: 10). Katılımcı bütçeleme şeffaf ve denetlenebilir olması, özel sektörün de lehine işlemektedir çünkü vergi giderlerinin kontrolü ve geri dönüşümü özel sektör için çok önemlidir.

2.1.3 Katılımcı Bütçeleme Öndeki Riskler ve Zorluklar

Her yeni siyasal model gibi, katılımcı bütçeleme, bazı riskler ve aşılması gereken zorlukları da beraberinde getirmektedir. Porto Alegre'den elde edilen deneyimler, bu zorlukların kaynaklarının anlaşılması konusunda çok verimli olmaktadır.

Katılımcı Bütçeleme başarıya ulaşmasındaki öndeki en büyük risk; "yeni bir oy toplama" ve "topluluğu yönlendirme" projesi olarak görülmesinde yatmaktadır. Bunun kaynağında ise, özellikle temel hizmetlerden yoksun bırakılan vatandaşların, iskân ve buna bağlı olarak ortaya çıkan, çevre ve şehirleşme sorunları karşısında "sürekli sorgulanma hissi" yatmaktadır. Bu baskı, bahsi geçen kitlelerin katılımının niteliğini ve niceliğini olumsuz yönde etkileyebilmektedir (PB Unit, ty: 10).

Bir başka risk ise; gerek topluluk içindeki katmanlaşmanın ürünü olan güçlü gruplar, gerekse mağdur gruplara hizmet götüren yardım kuruluşları ve uzmanlardan kaynaklanır. Bu da, proje tasarımından uygulamasına kadar bu grupların kendi sözlerinin dinlenmesini ve kendi isteklerinin gerçekleşmesini sağlamada daha etkili olmalarına dayanır.

Bu sonucu yaratan nedenler çok çeşitlidir. Bu nedenler arasında grupların "modern bilgilere veya teknolojiye sahip olmaması", "modern kurumlarla nasıl ilişki kurulacağını" veya "modern ilişkiler içinde nasıl yer alınacağını bilmemeleri", "bireyler veya küçük gruplar halinde dışlanmış veya soyutlanmış biçimde yaşamaları", ve "örgütlenmeye olanak sağlayacak bilgi, deneyim veya grup içi uzlaşma dinamiklerine sahip olmamaları" sıralanabilir. Her ne nedenle olursa olsun güçlünün söyleminin ve eyleminin

meşrulaştırılması; hedef grubun karar süreçlerine katılmaması, kapasitesi göreceli olanların desteklenmesi, asimilasyon, toplumsal gerçeklere aykırı denemeler, kritik bilgi ve becerilere sahip olamama, sonuçları sürdürülebilir kılamama gibi, olumsuz sonuçlara yol açmaktadır (Saltık, 2007: 8).

Uzun vadede düşünüldüğünde, uzmanlaşmamış kişilerin bazı tercihlerinde, gelecek planlaması yapamama riski vardır. Örneğin Peru'daki bir KB uygulamasında, yol ve su çalışması eksik olan bir mahallede vatandaşlar, önceliklerini futbol stadyumundan yana kullanmışlardır. Dolayısıyla, vatandaşların uzun vadeli plan yapmadaki eksiklikleri, geleceğe dönük riskler içermektedir (CPI, 2005: 19).

Seçilmişlerin katılımcı bütçelemeye geçiş konusundaki şüpheleri veya isteksizlikleri de, KB'nin uygulanmasına yönelik risklerdir. Seçilmiş kişilerin, katılımcı bütçelemenin sonunda hem kendileri, hem de vatandaşlar için "faydalı bir metot" olduğunu görebilmeleri önemlidir. Sürece karşı olan seçilmişler, bütçelemenin önünde çok büyük engel teşkil edebilir. Bu sorunun önüne geçmek için, bütün seçilmişleri daha bütçeleme uygulamasının en başından sürece dâhil etmek gerekmektedir (PB Unit, ty: 10).

İlgili literatür de, yalnız bağışlara dayanan çalışmaların kalkınmayla sonuçlanmadığı yeterince dile getirilmiştir. Bu gerçek ile neo-liberal veya işletmecî yaklaşım bir araya gelince, "kamu yararı", "eşitlikçi paylaşım", "kapasite geliştirme türünde değerler" arka plana itilerek, katılım adı altında kalkınma harcamalarından tasarruf etme, projenin yönetilebilirliği ve ölçülebilir sonuçların üretimi gibi kaygılar ön plana çıkabilmektedir. Bu anlayışta tasarruf kaynağı; emek, zaman, para veya kapsam olabilmektedir. Mali kaynak sağlayan kuruluşların bu kaygıları benimseme düzeylerine bağlı olarak, önerilen kalkınma çalışmaları için işlevsel-araçsal gerekçeler daha kabul edilir hale dönüşmektedir.

Böylece kalkınma için, iletişim ve örgütlenme, taban örgütlerinin oluşumunu gelişimini ve yetkilendirilmesini “teşvik”, kalkınma kavramı ve süreçleri hakkında “bilgilenme ve bilgilendirme”, proje yazımı ve yürütülmesine destek veya benzeri türde “zaman”, “para”, “emek” ve dikkat harcanması gereken “kapasite geliştirme çalışmaları”, mali kaynak sağlayarak veya uygulayacak kuruluşların çoğu tarafından yeterince ikna edici ve gerçekçi bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak katılımcı bütçelemelerde, niteliksel aksaklıkların ortaya çıkma tehlikesi vardır (Saltık, 2007: 14).

KB'nin önündeki engellerden biri de sürecin karmaşıklığı ve bürokrasidir. Belki de en büyük engel, sürecin karmaşıklığıdır. Fakat bu karmaşıklığın ortadan kalkması için “katılımcı bütçelemeyi”, yönetim sürecine yeni eklenen bir şema olmaktan çok, mevcut yapının üzerine kurulan bir “tamamlayıcı” olarak görmek gerekmektedir. Katılımcı bütçelemenin temel prensiplerini ve oylama sistemini bile, vatandaşlara tamamıyla kabul ettirmek çok zor bir süreçtir. Fakat tecrübeler, birkaç yıl içerisinde bu zorlukların aşıldığını ve daha faydalı bir sürecin geliştiğini göstermektedir (Barber, 2005: 45).

Benzer bir şekilde projelerde sağlanması planlanan kaynaklar, daha önce hiç elde edilmemiş küçük bir sermaye veya basit bir pozisyon olsa bile, yoksul ve yoksun gruplar için büyük bir önem kazanmakta veya bunlar toplulukta var olan güç mücadeleleri için araçsallaştırılmaktadır. Bunda şaşılacak bir yan yoktur; toplumsal süreçlerin daima kazanan ve kaybeden tarafları vardır. Önemli olan, kalkınmayı “salt teknik ve mekanik bir süreç” ve katılımı da “mucize yaratacak bir araç” olarak görmemek ve sorunlarına odaklanmayı bozmamaktır (Saltık, 2007: 11).

KB'de önemli bir güçlük de, taleplerin yerine getirilmesinden sonra katılımın azalma riskidir. Kısa vadeli çıkar bakış açısına sahip bir toplulukta, talep yerine getirildikten sonra katılım azalabilmektedir. Benzer şekilde,

yatırım ve hizmetlere erişmiş, beklentilerin az olduğu bir mahallede katılım düşülebilmektedir. Bu gibi sorunları önlemek için, katılımcı bütçe sürecini yöneten yerel yönetimin veya yöneticinin “şeffaflık” ve “hesap verme” sorumluluğuna dayalı, güçlü bir halkla ilişkiler ve iletişim stratejisi geliştirmesi gerekmektedir (Tepav, 2007: 3).

KB için yerel yöneticiler ve vatandaşlar, ilk yıllarda yeterince zaman ayırmalı ve özellikle KB sürecinin belirlenmesi için, yeterli eğitim ve çalışma ortamları sağlanabilmelidir. Yeniliğe kapalı veya kısıtlı imkânları olan belediyelerde ve mahallelerde zaman/mekân konularında sorunlar yaşandığı gözlemlenmiştir. Olası sorunların önüne geçmek için, katılımcı bütçeleme çalışmasının yapılacağı bölgenin uygun şartlarda olup olmadığı, önceden belirlenmeli ve gerektiği durumlarda, teşvik edici kuruluşlardan yardım alınmalıdır (Wampler, 2000: 34).

Beklentilerin çok yükselmesi de KB uygulamasında, sorunlara yol açabilmektedir. “Katılımcı bütçeleme” herkesin isteklerini karşılayacak “sihirli bir değneğe” sahip değildir. İstekleri gerçekleşenler ve gerçekleşmeyenler her zaman olacaktır. Sürecin daha başından, açık bir şekilde, hedefler ve beklentiler açıklanırsa, bu olası sorunun önüne daha kolay geçilebilmektedir (PB Unit, ty: 14).

Yerel yönetim bürokrasinin, katılımcı bütçe süreci üzerinde büyük bir ağırlığı bulunmaktadır. Her ne kadar katılımcı bütçe uygulamaları, sivil toplumun ve vatandaşların politika yapma sürecine katılımını öngörüyor olsa da, yerel yönetim bürokrasisi örneğin belediye başkanlığı, baskın rolünü korumaktadır. Belediye başkanlığı, toplantıları düzenlemekte, verileri sağlamakta ve seçilen politikaların hayata geçirilmesini temin etmektedir. Sağlam bir ortaklığa dayanmayan ve belediye başkanının inisiyatifine bağlı böyle bir katılım yapısında, yeni gelecek bir yönetimin, süreci devam ettirip ettirmeyeceğini bilmek de imkânsızlaşmaktadır. Aynı şekilde tek aktörlü bir katılımcılıkta, bütçe süreci manipülasyonlara açık hale gelmektedir. Örneğin

Brezilya'nın Recife kentinde belediye başkanı, katılımcı bütçe sürecini her yıl kendi taraftarlarınca düzenlenen karnavala para aktaran bir modele dönüştürmüştür (Tepav, 2007: 4). KB sürecinin bir kayırmacılık modeli olarak kullanılmaması veya siyasi yandaşlara kaynak aktarma mekanizmasına dönüşmemesi için, sürecin en başından itibaren ortaklığa dayalı olarak kurulması ve oyunun kurallarının bu şekilde belirlenmesi gerekir. Ortaklık, temel paydaşların katılımıyla oluşturulan bir komite şeklinde kurulabilir.

KB'nin devamlılığının farkına varılmaması ve sadece bir etkinlik olarak görülmesi de, sürecin sağlıklı işlemesinde karşılaşılan engellerdendir. Bazı uygulamalarda katılımcıların, sürecin uzun vadeli bir çalışma olduğunu ve kısa vadedeki dönüşümünün, uzun vadedeki dönüşümünden az olacağını farkına varamadığı görülmüştür. KB'ye geçmeden önce, "etkin bir bilgilendirme" çalışması bu sorunun önüne geçecektir (PB Unit, ty: 11).

2.1.4 Katılımcılık Olgusuna Yönelik Eleştiriler

"Katılımcılıkta eleştirel dönem" denebilecek akım, özellikle 2000'lerin başlarında şekillenerek, katılımcılığın ve kalkınmanın yansız olamayacağını ve dolayısıyla, ideolojik-politik tercihlerden büyük ölçüde etkilendiğinin altını çizmektedir. Eleştiriler, katılımcı yöntem bilim, kavramlaştırma ve pratiklere yönelik olarak gerçekleştirilmiştir (Atkinson,1999: 59-72; Cooke ve Kothari 2001: 54; Igoe 2003: 863-885; Reddy,2004: 297-326; Williams,2003: 163-192; Veltmeyer, 2006: 34).

Özellikle katılımcı pratiklerdeki sorunları ortaya koyan eleştirileri temel başlıklar halinde özetleyebiliriz.

*Güçlünün sözünün / isteğinin yansıması; meşrulaştırma, direnişi baskılama

Meşrulaştırma: Gerek topluluk içindeki katmanlaşmanın ürünü olan "güçlü gruplar", gerekse mağdur gruplara hizmet götüren "yardım kuruluşları ve

uzmanlar”, proje aşamasından uygulanmasına kadar, kendi sözlerinin dinlenmesi ve kendi isteklerini gerçekleştirmede etkilidirler. Bu sonucu yaratan nedenler arasında, mağdur grupların bilgiye veya teknolojiye sahip olmaması, kurumlarla nasıl ilişki kurulacağını, modern ilişkiler içinde nasıl yer alınacağını bilmemeleri, bireyler veya küçük gruplar halinde dışlanmış veya soyutlanmış biçimde yaşamaları ve örgütlenmeye olanak sağlayacak bilgi, deneyim ve/veya grup içi uzlaşma dinamiklerine sahip olmamaları, vs. sayılabilir. Her ne sebeple olursa olsun, güçlünün söyleminin ve eyleminin meşrulaştırılması bazı sonuçlar doğurabilmektedir. Bunlar: hedef grubun “karar süreçlerine katılmaması”, “göreceli kapasitesi fazla olanların desteklenmesi”, “asimilasyon”, “toplumsal gerçeklere aykırı denemeler”, “kritik bilgi ve becerilere sahip olamama”, “sonuçları sürdürülebilir kılamamadır.

*Direnişi Baskılama

Bazı durumlarda gruplar kalkınma adına “sığ” veya “naif” bir örgütlenme içinde yer almadıkları zaman, belki de var olan egemen dinamiklere karşı bir direniş gösterebilecekken, bu tür yetersiz örgütlenmelerle, direniş baskı altına alınabilmekte ve süreçte beklenen dönüşüm gerçekleşmemektedir.

*İş ucuza getirme, yönetilebilirlik ve sonuç üretme kaygıları

İlgili literatürlerde yalnızca bağışlara dayanan çalışmaların, kalkınmayla sonuçlanmadığı yeterince dile getirilmiştir. Bu gerçek ile, neo-liberal ve/veya işletmecî (managerial) yaklaşım bir araya gelince, “kamu yararı”, “eşitlikçi paylaşım”, “kapasite geliştirme” vs. türünde değerler arka plana itilerek, katılım adı altında kalkınma harcamalarından tasarruf etme, projenin yönetilebilirliği ve ölçülebilir sonuçların “üretimi gibi kaygılar ön plana çıkabilmektedir. Bu anlayışta tasarruf kaynağı; emek, zaman, para ve/veya kapsam olabilmektedir. Bu kaygılara bağlı olarak mali kaynak sağlayan kuruluşların, kalkınma çalışmaları için ortaya koyduğu gerekçeler daha kabul edilir olabilmektedir. Mali kaynak sağlayan/uygulayan kuruluşların çoğu için,

kalkınma için iletişim ve örgütlenme, taban örgütlerinin oluşumu, gelişimi ve yetkilendirilmesini teşvik, kalkınma kavramı/süreçleri hakkında bilgilen(dir)me, proje yazımı ve yürütülmesine destek veya benzeri türde zaman, para, emek ve dikkat edilmesi gereken kapasite geliştirme çalışmaları yeterince ikna edici ve gerçekçi değildir.

*Öğrenilenlerin veya öğrenenlerin sayısının sınırlı kalması

Egemen kalkınma söyleminde meşru bir yeri olan öneriye rağmen (yani kalkınmanın kapasite geliştirme olduğu) gözlemler, pek çok uygulamanın bilişsel, teknolojik veya başka türlü bir öğrenme için yeni pratikler geliştirilmediği veya öğrenenlerin sayısını yeterince artırmadığı yönündedir. Bu gibi durumlarda, mağdur grubun ilişkileri, örgütlenme modelleri, kullandığı teknikler veya teknoloji ve belki de en önemlisi “kalkınma yaklaşımı” dönüşüm geçirmemekte, eşit olmayan mevcut toplumsal yapılar, kaynak tabanları, üretim araçlarının sahiplenme biçimleri, yani popüler deyimle, her tür sermaye (doğal, fiziksel, toplumsal ve politik) değişmeden kalmaktadır.

*Topluluk içi gerginlikleri körüklenme olasılığı

Projelerde sağlanması planlanan kaynaklar, daha önce hiç elde edilmemiş küçük bir sermaye veya basit bir pozisyon olsa bile, yoksul ve yoksun gruplar için büyük bir önem kazanmakta ve/veya bunlar, toplulukta devam eden güç mücadeleleri için kullanılmaktadır. Bunda şaşılacak bir yan yoktur çünkü toplumsal süreçlerde kazanan ve kaybeden tarafların olması doğaldır. Önemli olan, kalkınmayı salt teknik ve mekanik bir süreç ve katılımı da mucize yaratacak bir araç olarak görmemektir. Burada eşitsizliği de dikkate almak gerekmektedir (yoksulluk ve işsizlik de dâhil olmak üzere)

*Katılımın mikro proje düzeyle olduğu kadar diğer kararlarda sağlanamaması

Katılımlar hangi başarıyla uygulanırsa uygulansın, mağdur kesimlerin sadece mağduriyetlerini ilgilendiren “mikro projeler” dışındaki kararlara katılımı gerçekleşmedikçe, farklı düzeydeki eşitsizliklerin kayda değer düzeyde değişmesi zordur. Bu ise, politik sermaye birikimini ve dolayısıyla örgütlenmeyi gerektirmektedir. Devletin ideal tariflerdeki kadar yansız olmadığı, toplumsal sorumluluk öne sürülerek özel sektörden kaynak beklendiği, STK’ların profesyonelleşip bürokratikleşerek ve/veya merkezileşerek iş ve ilişkilerin aracısı olma eğilimi ve uzmanların da bilginin ve kararların paylaşımında cimrileşme(kendilerine duyulan ihtiyacın azalacağı endişesiyle) eğilimi taşıdıkları bir ortamda, rolün büyüğü taban örgütlerine düşmektedir; Ancak, gereken birikimin sağlanması da, pastadan pay alınması da, bu iktidar mücadelesinde kolay görünmemektedir.

Eleştirel bakış, “toplum yaşamının dönüşümü” ve “dönüşümün eşitlikçi yönde” olabilmesini sağlayacak dinamiklerle ilgilendirir. Katılımcılık uygulamalarına yöneltilen eleştirileri de katılımcı, insan odaklı, sürdürülebilir kalkınmadan vazgeçilmesi olarak değil, bu ilkelerin hangi koşullarda “söylemden eyleme dönüştürülebileceğinin” belirlenmesi olarak algılamak gerekmektedir.

2.2 KATILIMCI BÜTÇELEMENİN KÖKENİ

2.2.1 Katılımcı Bütçelemenin Doğuşundaki Etkenler?

Katılımcı bütçelemenin kökenini incelemeyden önce bilinmesi gereken nokta, katılımcı bütçelemenin doğuşunun sebepleridir. Bugün dünyanın her yerinde “kentleşme” sorunları görülmektedir. 2005 yılı itibariyle kent nüfusu dünya nüfusunun yarısını barındırmaktadır. Aynı zamanda Avrupa, Avustralya, Güney ve Kuzey Amerika’da bu oran %75’leri bulmaktadır. Afrika ve Asya’da ise bu oran %35 civarındadır. Buna ek olarak, dünya nüfusu giderek kentleşmektedir. On yıl önce nüfusu 1 milyonun üzerindeki şehir sayısı 213 iken, şu anda 261 ‘dir (CPI, 2005: 8) .

Kentsel bölgelerdeki bu ani nüfus artışı şehirlerde, gelir uçurumları olan mahalleleri de beraberinde getirmiştir. Milyonlarca insan şehirlerin varoş diye tabir edilen ve çarpık kentleşmenin en sık rastlandığı bölgelerinde yaşamaktadır. Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu'nun (UNFPA) raporlarına göre bu bölgelerde kanalizasyon, elektrik ve su şebekesi gibi en temel hizmetler bile eksiktir (PA City Website).

Öte yandan siyasal olarak gerçekleşen gelişmeler de, katılımcı bütçeleme sürecine katkı sağlamışlardır. Örneğin temsili demokrasilerin, temsil hakkını ne kadar muhafaza ettiği sıkça sorgulanmaya başlanmıştır. Dünyanın farklı bölgelerinde, farklı çıkar gruplarının güdümünde olan temsil hakkının “halka taşınması” gerekliliği ortaya çıkmıştır. Temsili demokrasilere karşı bu tepki, seçime katılım oranlarındaki giderek azalmalarda net olarak görülmektedir (Emil, 2007: 6). Bu da, kuşkusuz şehir plancılığı alanında yeni gelişmelere ön ayak olmuşlardır (Ataöv, 2007: 1-13).

2.2.2 Katılımcı Bütçeleme Nerde ve Nasıl Doğmuştur?

Katılımcı bütçelemenin ilk uygulandığı zaman çok da eski değildir. İlk olarak Brezilya'da askeri diktatörlüğün baskılarını azaltmak amacıyla, 1970'lerden sonra katılımcılık süreci başlamıştır (Souza, 2001: 54). Fakat bu tecrübe çok kısa sürmüştü ve sonuca ulaşmamıştır. Bugün bildiğimiz anlamdaki katılımcılık ise, 1985'lerden sonra başlamıştır. O yıllarda demokrasi isteyen sivil toplum örgütlerinden birkaç kişi, belediye seçimlerini kazanmayı başarmıştır. O sırada ilk karşılaştıkları sorun “merkeziyetçi yönetim” yapısı ve “ağır çalışan bürokrasi” olmuştur (Smith, 2005: 67). Günümüzde bile hala, katılımcı bütçelemenin önündeki bu engeller tamamen kalkmış denemez.

Brezilya'da demokrasinin yeniden tesis edilmesinden sonra, kamu yönetiminde yaşanan adam kayırmacılığının ve yolsuzluğun önlenmesi amacıyla, 1985 yılında katılımcı bütçelemeye yönelik çalışmalar başlatılmıştır.

1988 yılında İşçi Partisinin iktidara gelmesi ve demokratik katılımı benimsemesi, katılımcı bütçeye yönelik önemli bir adımdır. Katılımcı bütçenin ilk kez uygulanması 1989 yılında, Brezilya'nın 26 eyaletinden biri olan Rio Grande do Sul'un başkenti ve 1 milyonun üstünde nüfusu olan Porto Alegre'de başlamış ve yoksul halkın kamu harcamalarından daha fazla pay alabilmesi amacıyla uygulamaya konulmuştur. Katılımcı bütçenin uygulandığı 1989 ve 1990 yıllarında, bin kişiden daha az sayıda vatandaş bu süreçte katılmıştır. 1992 yılında ise bu sayı 8 bin kişiye ulaşmıştır. 1992'deki seçimlerden sonra ise her yıl, 20 binden fazla kişi bu süreçte dâhil olmuştur.

1990 yılına gelindiğinde artık Porto Alegre'deki uygulama, "katılımcı bütçeleme" olarak belirtilmiş ve bundan sonraki uygulamalar bu isimle anılmaya başlanmıştır. Bu örnek uygulamadan sonra farklı ülkelerde, bu uygulamaya geçmişlerdir. 1990'ların başlarında Brezilya'daki çeşitli kentlerde katılımcı bütçelemeye yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. İstanbul'da düzenlenen Birleşmiş Milletler Habitat II toplantısında en iyi 42 yerel yönetim çalışmasından biri olarak, Porto Alegre de ki katılımcı bütçeleme uygulaması gösterilmiş ve 1996 yılından itibaren Latin Amerika'da çeşitli yerel yönetimlerde de yaygınlaşmaya başlamıştır (Goldfrank, 2006: 56). Örneğin 2000 yılı Temmuz ayı itibarıyla 100 kentte katılımcı bütçelemeye yönelik, farklı türde uygulamalar yer almıştır (Özen, 2009: 284-285).

Uygulamada bu ilk deneyimler, herhangi bir teorik altyapı üzerine kurulmadığı için, daha çok "yap ve gör" tarzı bir yaklaşımla başlamıştır. Bu yüzden ilk zamanlarda, tek bir stratejinin uygulandığı bir bütçelemeden bahsetmek mümkün değildir (Navarro, 2001: 68).

2.3 KATILIMCI BÜTÇE SÜREÇLERİ

Katılımcı bütçelemeye yönelik çeşitli yerlerde farklı uygulamalar bulunmaktadır. Ancak genel olarak, belediye bütçesinin belirli bir oranı, bir yatırım fonu olarak ayrılmakta ve buna yaygın olarak "katılımcı bütçe"

denilmektedir. Belirli toplumsal gruplar ise; yatırım fonu olarak ayrılan para için yıllık yatırım stratejileri hazırlamaktadırlar. Onların bu kararları yerel düzeyde önerilmekte ve tartışılmaktadır. Topluluklar yeni parasal kaynaklar için rekabete girmek yerine, sınırlı kaynakların etkin kullanılması için yerel otoriteler ile birlikte çalışmaktadırlar (CPI, 2005 b: 6).

KB uygulamaları dikkate alındığında, öncelikle katılımın şeklinin farklı olduğu ortaya çıkmaktadır. Örneğin, “doğrudan demokratik anlayış”ta vatandaşlar bizzat tematik toplantılara, semt ve bölge toplantılarına katılmaktadır. Bu toplantılarda her vatandaşın oy hakkı bulunmakta ve vatandaşlar süreci doğrudan kontrol edebilmektedirler. İkinci tür katılım ise, dolaylı şekilde gerçekleşmekte ve seçilmiş delege ya da liderler toplantılara katılmaktadırlar. Buna ise “toplum temelli temsili demokrasi” denilmektedir. Bu iki anlayış çerçevesinde çeşitli katılımcı bütçeleme uygulamaları bulunabilmektedir. (Cabannes, 2004: 27- 46)

KB sürecine dâhil olabilmek için en az 10 kişiden oluşan bir topluluğa ya da organizasyona dâhil olmak gerekirken bir büroya, personele gerek yoktur. Ancak bunların mecliste bir grup olarak kabul görmeleri ve kaydedilmeleri gereklidir (CPI, 2005: 8).

KB sürecinin temelini, mahalle düzeyinde yapılan ve vatandaşların herhangi bir sınırlama olmadan katıldığı toplantılar oluşturmaktadır. Bu toplantılarda genellikle yerel yöneticiler tarafından, kent ya da mahallede yapılan veya taahhüt edilmesine karşın yapılamayan faaliyetler aktarılmakta ve ilgili yılın katılımcı bütçe sürecinin işleyişi hakkında bilgi verilmektedir. Öte yandan, vatandaşlardan mahalleleri ve kent için taleplerini dile getirmeleri istenmekte ve ardından yapılan oylamayla mahalle düzeyinde öncelikler belirlenmektedir. Önceliklendirme ise: yerel yönetimin sunduğu faaliyetlerin sıralandığı bir listede yer alan, hizmetlerin oylanması sonucunda gerçekleştirilmektedir (Tepav, 2007: 2).

Mahalle düzeyinde yapılan toplantılara ek olarak, hizmet alanları bazında tematik toplantılar da düzenlenmektedir. Tematik toplantılar ise tek bir hizmet alanı için yapılabildiği gibi, uygun görülen alanların bir araya getirilmesi şeklinde de yapılabilmektedir. Bu toplantılarda, hizmet alanlarının alt grupları arasında, mahalle toplantılarındaki yöntemler kullanılarak önceliklendirme yapılmaktadır. Mahalle toplantılarında ve tematik toplantılarda, seçilen temsilciler ve yerel yöneticilerin bir araya gelmesiyle oluşan, “katılımcı bütçeleme kurulunda” ise kent yönetiminin bir sonraki yıl için gelir ve gider bütçeleri gözden geçirilmekte, kurul üyeleri mahalleleri gezerek, önceliklendirilen yatırım alanlarını değerlendirmektedir. Kurul; mahalle için belirlenen önceliklerin kentin önceliklerine uyumu, mahallenin nüfusu ve istenen hizmetin mahalledeki ihtiyacına göre belirlenen bir yöntemle, bütçeden iş ve hizmetlere ilişkin yatırımları mahallelere dağıtmaktadır. Pek çok yerel yönetimde, yatırım bütçesinin yaklaşık % 5 ile % 15'i, katılımcı bütçe süreciyle belirlenmektedir (Tepav, 2007: 3).

2.3.1 Katılımcılık

Katılımcı bütçe sürecini “katılımcı” yapan etmenleri dört gruba ayırabiliriz. Öncelik tercihini ne kadar vatandaşın ve örgütün katılarak belirlediğini ortaya koyan “katılımın niceliği”, öncelik tercihlerinin hangi gerekçelerle ve tercihlerin bilgi temelli olup olmadığını ortaya koyan “katılımın niteliği”, tercihlerin hizmetlere ne ölçüde girdiği ve sürecin “yaşam kalitesine katkısı” ve son olarak da katılımcı bütçe süreçlerinin “nasıl belirleneceği ve sürecin nasıl yönetileceği” (Wampler, 2000: 15).

Dünyada ki örnekler değerlendirildiğinde KB sürecinde “katılım”ın niceliğinin ve niteliğinin, zaman içinde artmakta ve zenginleşmekte olduğu görülmektedir. 1.3 milyon nüfuslu Porto Alegre de 1990 yılında 600 civarında olan katılımcı sayısı, günümüzde 40.000'lere ulaşmıştır (Emil, 2007: 23). Süreç içinde yöntemlerin ve tartışma çerçevesinin kavranmasıyla, katılımın niteliğinin de arttığı gözlenmektedir. Katılımın artması ve sürecin

sahiplenmesinin temel nedeni ise; yönetim ve vatandaş arasında ki talep ve arz ilişkisinin yatırım ve hizmet temelli olarak kurulmasıdır. Mahalleli tercihlerinin yatırım ve hizmetlere dönüştüğünü gördükçe, sürecin içinde kalmakta ve çıkarlarını daha aktif olarak savunmaktadır (Tepav, 2007: 3).

2.3.2 Önceliklendirme

KB sürecinde kullanılan temel teknik olan “önceliklendirme”, farklı alternatifler arasında tercihlerin yapılmasına dayanmaktadır. Bu alternatiflerin nasıl ve kimler tarafından belirlendiği, sürecin kalitesini ve sonuçlarını doğrudan etkilemektedir. Alternatiflerin sınırlı olması, halkın gerçek önceliklerine yanıt verilememesi riskini taşır. Alternatiflerin iyi tanımlanmaması ise, halkın tercihlerinin istendiği gibi yorumlanmayıp, suiistimal edilmesine yol açabilir. Önceliklendirme çalışmasında kullanılacak seçenekler (yatırım alanları) üzerinde “katılımcı bir ortamda” uzlaşma sağlanmalıdır. Çanakkale Belediyesi'nin düzenlediği ve aşağıda yer alan tablo güzel bir örnek teşkil etmektedir (Çanakkale Belediyesi).

<p>1. Kentsel altyapı</p> <ul style="list-style-type: none"> • İçme suyu sistemi • Kanalizasyon sistemi • Yağmur suyu toplama sistemi <p>2. Ortak kullanım alanları</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mahalle Kütüphanesi • Yeşil alan, park ve bahçeler • Spor alanları • Tarihi alan ve konutların güzelleştirilmesi • Alışveriş merkezleri • Semt pazarları <p>3. Toplu Taşıma</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yeni güzergâhların belirlenmesi, • Yeni durakların yapılması • Taşıma hizmeti <p>4. Yol, kaldırım ve trafik</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kent içi yönlendirme ve sinyalizasyon • Araç yolları • Asfaltlama, sathi kaplama, parke • Yaya yolları ve kaldırımlar • Bisiklet yolları 	<p>5. Çevre koruma ve çevre sağlığı</p> <ul style="list-style-type: none"> • Çöplerin toplanması • Çöp konteynırları • Geri dönüşüm çöplerinin toplanması • Haşere ve sinek ile mücadele • Zabıta denetimleri <p>6. Sosyal Hizmetler</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beceri kazandırma kursları (tekstil, seramik, bilgisayar) • Sosyal hizmet evlerinin yaygınlaştırılması • Çocuklar, gençler, yaşlılar, engellilere yönelik hizmetler • Sağlık kampanyaları ve bilgilendirme <p>7. Sosyal Yardımlar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayni ve nakdi yardımlar • Gıda ve yakacak yardımları • Giyecek kampanyaları <p>8. Eğitim ve Sağlık Destek Hizmetleri</p> <ul style="list-style-type: none"> • Öğrenci bursları • Okullara yardımlar • Sağlık Bilgilendirme kampanyaları
--	---

Tablo 2.1 Önceliklendirme listesi

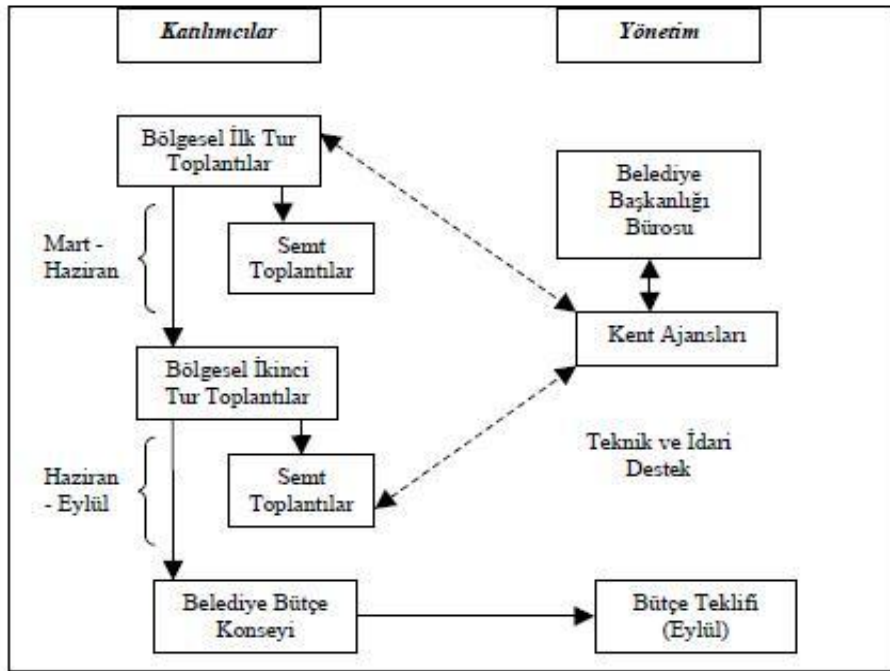
Kaynak: Çanakkale Belediyesi

Bir mahalleye yapılacak yatırımın önceliğini belirlemek için çeşitli değişkenler kullanılabilir. Mahallelinin öncelikleri, teknik öncelikler, kentsel öncelikler, nüfus ve yoksulluk gibi standartlar, katılımcı bütçe süreçlerinde en çok kullanılan karar değişkenlerini oluşturmaktadır.

Yatırım alanları, bu değişkenlerin etkileriyle oluşan, endeks değerine göre sıralanarak önceliklendirilirler. Değişkenler ve etkilenme, katılımcı bütçe sürecini uygulayacak olan yerel yönetimler arasında farklılık gösterebilir. Ancak her durumda yönetimin önceliklerin belirlenmesine ilişkin değerlendirmelerini, vatandaşlarla açıkça paylaşması gerekmektedir (Tepav, 2007: 5) .

2.3.3 Katılımcı Bütçeleme Süreci

Şekilde katılımcı bütçeleme sürecinde yönetimin ve katılımcıların temel işlevleri gösterilmektedir.



Kaynak: (Wampler, 2000).

Tablo 2.2 Yönetim ve Katılımcı şeması

Yıllık katılımcı bütçeleme sürecindeki ilk turda bilginin dağıtımı, politikalar üzerine ilk tartışmalar ve seçilen temsilcilerin ataması yapılmaktadır. Bu aşamada semt toplantılarına katılım oldukça fazladır. Çünkü bu toplantılara katılanların sayısı, her semtin bölgesel toplantılara katılacak temsilcilerinin sayısını belirlemesi açısından önemlidir. Nihai oylar bölgesel düzeyde verildiği için, bazı semtlerden daha fazla temsilcilerin olması, istedikleri bir projenin seçilme olasılığını arttırmaktadır. Mart-Haziran dönemindeki bölgesel toplantılarda ise, yönetimin ve katılımcıların çeşitli sorumlulukları bulunmaktadır. Yönetimin temel sorumlulukları: “bölge ve alt bölgenin tespiti”, “yaşam kalite göstergesinin oluşturulması”, “finansal bilgilerin dağıtımı”, “her bölgeye yönelik bürokratların atanması” vb. şeklindedir. Katılımcıların sorumlulukları ise: “vatandaşların seferber edilmesi”, “kapasite oluşturma toplantılarının yapılması”, “finansal bilgilerin analiz edilmesi” ve “uygun kaynaklar üzerine ön tartışmaların yapılması” şeklindedir. Mart-Nisan döneminde yapılan semt toplantılarında; yönetime detaylı olarak teknik bilginin aktarılması, bürokratların katılımcılara desteklerinin sağlanması ile toplantı yer ve zamanlarının düzenlenmesi yapılmaktadır. Öte yandan, bu toplantılarda katılımcıların belediyenin önceliklerini tartışma, belirli kamu faaliyetlerini değerlendirme ve kamu faaliyetlerinin ön seçimi gibi sorumlulukları bulunmaktadır (Wampler, 2000: 16).

Bölgesel ve semt düzeyindeki toplantılar ortalama, iki saat sürmektedir. Bu toplantıların ilk kısmı, katılımcıların meslektaşlarını konu hakkında bilgilendirdikleri bilgi-odaklı bir süreci ifade etmektedir. Toplantıların ikinci kısmında ise, bilginin resmi sunumu yapılmakta ve son kısmında ise soru ve yanıt şeklinde bir uygulama yer almaktadır. Katılımcıların genelde, soru sormak ya da yanıtlamak için en fazla üç dakikalık bir zamanı bulunmaktadır. Üç dakikalık bir sınırlama toplantıların düzgün şekilde yürütülebilmesi için önemlidir. Katılımcılar kendi bölgelerinin alabileceği hizmet ve bütçeleri incelemekte ve öncelikler ile projeler üzerine, gayri resmi tartışmalar olmaktadır. Ayrıca, önerilen projelerin her biri için görüşmeler de

yapılmaktadır. Toplum temsilcileri bu toplantılara katılırken herhangi bir ücret talep etmemekte ancak, bazı belediyelerde maliyetlerinin azaltılması amacıyla toplantılara katılanlara yol parası verilmektedir. (Özen, 2009: 9)

İkinci tur bölgesel toplantılarda, gelecek mali yılda (veya iki yılda) yönetim tarafından uygulanacak politika ve projeler belirlenmektedir. Bu aşamada katılımcılar, kendi gruplarının önceliklerinin belirlenmesi ve bölgesel toplantılarda karar alabilmeleri için, yeterli bilgiye ulaşabilmektedir. Bölgesel toplantılarda, belirli kamu faaliyetleri üzerine nihai kararlar verilmekte veya genel sosyal önceliklerin tanımlanması yapılmaktadır. Temmuz-Kasım döneminde yapılan bölgesel toplantılarda ise, yönetimin ve katılımcıların çeşitli görevleri bulunmaktadır. Önerilen projelerde ilk maliyet tahminlerinin yapılması, bilgilerin dağıtılması, her bölgeye kısa gezintilerin yapılması ve Belediye Bütçe Konseyi'nin izlenmesi görevlerini belediye yönetimi yürütmektedir. Önerilen politika ve kamu faaliyetlerinin tartışılması, önerilen projelerin yürütüleceği semtlerin ziyaret edilmesi, uygulanacak politika ve faaliyetlerin oylanması ve her bölgeden Belediye Bütçe Konseyi'ne iki temsilcinin seçilmesi görevleri ise, katılımcıların yürütecekleri çalışmalar arasındadır (Goldfrank, 2006: 62).

Temmuz-Kasım aylarında yapılan semt toplantılarında ise, teknik plan taslaklarının oluşturulması ve çeşitli komiteler ile teknik personelin yakın ilişki içinde çalışması yönetimin sorumluluğundadır. Katılımcıların sorumlulukları ise, teknik planların onaylanması ve çeşitli komitelerin seçilmesi vb şekildedir. Kaynakların tahsis edilmesinde iki temel gösterge bulunmaktadır. Bunlardan ilki "yaşam kalitesi" endeksidir. Temel olarak her bölge, toplam ihtiyaçları doğrultusunda, belirli bir oranda bütçe almaktadır. Bu kapsamda altyapısı gelişmiş daha zengin bölgeler, az gelişmiş bölgelere nazaran daha az oranda kaynak almaktadır. İkinci gösterge ise; bölgedeki " katılım ve tartışma" süreçleridir. Bu noktada kendi bölgeleri için organize olmuş gruplar rekabete girmekte, görüşmekte ve tartışmaktadır. Ancak tüm projeler için değil, çeşitli projelere yönelik destek çalışmaları yürütülmektedir. Bu süreçte kısa

gezintilerin önemli bir rolü bulunmaktadır. Tüm katılımcılar önerilen projeye ilgili bir yeri ziyaret etme ve bu bölgedeki ihtiyaçları kişisel olarak değerlendirmek zorunda kalmaktadırlar (Wampler, 2000: 17).

Bütçeleme sürecinin son aşamasında ise; Belediye Bütçe Konseyi tarafından seçilen projeler, Belediye Başkanlığı Bürosuna gönderilmektedir. Belediye başkanlığı personeli ise bu teklifi, mevcut borç ödemeleri ve personel ödemeleri gibi geçmişten bu yana var olan ödenekler ile birlikte onaylanması için Meclise göndermektedir. Katılımcıların çoğunluğunun dikkatleri politikaların belirlenmesi üzerine olduğundan, katılımcı bütçe lemede seçilen projeler uygulamaya konulmaktadır. Katılımcılar önceden belirlenmiş göstergelere göre, politikaların uygulanıp uygulanmadığı gözden geçirme toplantılarına katılmalarına karşın, bu süreçte sınırlı bir rolü bulunmaktadır (Wampler, 2000: 17).

Brezilya'da Meclisin yetkileri sınırlı olduğundan, genellikle bütçeyi onaylamakta ve nihai bütçe bir yıl boyunca uygulanmaktadır. Esasen Brezilya'da belediye konseyinin "katılımcı bütçelemeye dayanarak" kent yönetimi tarafından hazırlanan bütçe tekliflerini reddetme yetkisi bulunmakla birlikte, uygulamada bu hiçbir zaman gerçekleşmemiştir (Novy, 2005: 2023-2036).

Bütçenin yıl boyunca uygulanması sürecinde belediye yönetiminin teknik planları hazırlama, idari birimler arasında koordinasyonu sağlama ve Belediye Bütçe Konseyini izleme gibi sorumlulukları bulunmaktadır. Katılımcıların ise teknik planları onaylama, projelerin uygulanmasını takip etme, projelerin uygulandığı yerleri izleme ve Belediye Bütçe Konseyi delegelerinin haftada bir kere toplanmasını sağlama gibi görevleri bulunmaktadır. Bölgesel komiteler faaliyetlerin, onaylanmış teknik planlara göre yapılıp yapılmadığını izlemek durumundadırlar. Semt komiteleri ise bir yerdeki inşaatları takip etmekte ve bu uygulamayla, projelerin göstergelere uygun olarak yapılmasını sağlamaktadır. Bu da, yolsuzluğun azaltılması

açısından, sürecin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Örneğin, katılımcı bütçeleme uygulandığı Recife kentinde inceleme komiteleri yetersiz düzeydedir. Bu kentte yönetim tarafından etkili ve bağımsız izleme komiteleri desteklenmediği için bu durum, vatandaşların kamusal faaliyetlerin kalitesini izleme olanaklarını sınırlandırmaktadır (Özen, 2009: 11).

GCCRIS

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADAN KATILIMCI BÜTÇE ÖRNEKLERİ

3.1 PORTO ALEGRE ÖRNEĞİ

3.1.1 Brezilya'nın Ekonomisi

Brezilya 500 milyar \$ Gayri Safi Milli Hâsılası ile Dünya'nın 8.büyük ekonomisidir (MSI). Nüfusu 170 milyondur. Gelir dağılımı orantısızdır. Düşük gelirli yerlerde ve 50 milyon kişi açlık sınırında yaşamaktadır. Nüfusun % 10'u gelirin %48' ini almaktadır (Akalin, 2003: 153-157). Brezilya aynı zamanda dünyanın en çok borcu olan ülkelerinden biridir. Dış borcu 2000 yılı itibariyle 235,5 milyar \$; iç borcu da bu meblağa yakındır. İthalat ve ihracatı 55'er milyar \$ dır. (Yalova Ticaret ve Sanayi Odası, 2002).

3.1.2 Porto Alegre'de Katılımcılık Ne Zaman Başladı?

Katılımcı bütçeleme başlangıç tarihinden bahsederken Porto Alegre örneğinin tarihi de ele alınmıştır. Fakat bu bölümde, katılımcı bütçeleme tarihi temellerini göz ardı ederek resmi olarak "katılımcı bütçeleme" adı ile ilk uygulanmaya başladığı dönemden bahsedilecektir.

Katılımcı Bütçe uygulaması ilk kez; Güney Brezilya'nın Rio Grande Do Sul eyaletinin başkenti Porto Alegre'de; belediye seçiminin 1989 yılında Brezilya İşçi Partisi (Parti Trabalhadores - PT) tarafından kazanılmasıyla başlamıştır. Rio Grande Do Sul eyaleti, Brezilya'nın güneyinde Uruguay ve Arjantin ile sınır oluşturur. Porto Alegre bir liman şehri olup; adı Portekizcede "neşeli liman" anlamına gelir. Nüfusu 1,3 milyondur. 1989 yılında halkın üçte biri şehrin kenarındaki mahallelerde yaşamaktadır. (Chavez, ty) İlk Belediye Başkanı Olivio Dutra," seçimi kazandığımızda sıcak patatesi elimizde bulduk... O zaman elimizi ovuşturmayı bıraktık" demiştir (Bernard, 1998: 13).

O dönemde halkın yaşam koşulları son derece kötü olduğundan; acilen bir şeyler yapılması gerekmektedir. Katılımcı bütçeleme ile halkın yaşam kalitesine ve Porto Alegre'ye önemli katkılar sağlanmıştır. Yıllık bütçenin % 25'i yatırıma ayrılmaktadır. Katılımcı bütçeleme yoluyla her yıl 65 milyon \$ civarında bir meblağ tahsis edilmektedir (UNESCO).

Başlangıçtan itibaren 10 yıl içinde Katılımcı Bütçeleme ile yatırıma ayrılan kaynakların tutarı, 700 milyon \$ dir. Bunun büyük bir kısmı alt yapıya ve halkın yaşam kalitesini yükseltmeye harcanmıştır (Hanlon, ty).

3.1.3 Porto Alegre'de Siyasi İrade'nin Rolü

KB'yi uygulayan parti olan PT, 1980 yılında sendikacılar, sol Hıristiyanlar ve Marksist militanlar tarafından anti-faşist mücadele içinde ve zor koşullarda, sanayi kenti Sao Paulo'nun kenar semtlerinde,(1964–1985 tarihleri arasında) askeri diktatörlüğe karşı yapılan siyasi mücadeleden doğmuştur ve 300 bin üyesi vardır. (Löwy,2000:23)

1989 da belediye seçimlerini kazanarak ilk kez başkan olan Olivio Dutra, KB'yi uygulamaya koyan kişidir. Kendisi de banka çalışanları sendikasındandır. Zaten daha sonraki belediye başkanlarından Tarso Genro da öğretmenler sendikasındandır. Katılımcı Bütçeleme, siyasi iradenin ciddi şekilde ısrarcı olması sayesinde başlamış ve uygulanabilmiştir. Zaten, sürece katılması için halkın bilgilendirilmesi ve harekete geçmesinde, belediyeyi yöneten siyasi iradenin yaklaşımı çok önemlidir. Belediyenin organizasyon ve teknik desteği "olmazsa olmaz" niteliğindedir. Ayrıca, sürecin ilerlemesinde ve özellikle tartışmaların yürütülmesinde siyasi iradenin tarafsız davranması da diğer önemli bir konudur (Akalın, 2003: 78).

3.1.4 Porto Alegre’de Halkın Rolü

Bu uygulama ile halk kendi önceliklerini tanımlayıp, bütçenin işleyiş kurallarını ortaya koymuş, KB danışmanlarını seçerek kenti ortaklaşa yönetme sürecini başlatmıştır. Böylece KB; devlet-toplum ilişkilerinin demokratikleşmesine aracılık etmiş, yurttaşların kamu yönetiminde aktif rol almalarını ve bekli de dünyada ilk kez ve örnek bir şekilde, kamuyu denetlemelerini sağlamıştır (Tarso, 1999: 31).

Halk bütçenin oluşumuna katılarak, “pasif yurttaşlıktan aktif yurttaşlığa” geçiş yapmıştır. Onun için bu süreç; “yurttaşlık okulları” diye de adlandırılmaktadır. Doğrudan demokrasi ile temsili demokrasinin bileşiminin sağlandığı modelle, halkın katılımı (önceliklerini belirlemesi, geçen yılın bütçe sonuçlarını tartışması ve KB danışmanlarını seçmesi) “doğrudan demokrasi”yi, Belediye Meclisi’nin bütçeyi onaylaması ise “temsili demokrasi”yi oluşturmaktadır. Bu nedenle sistem “yarı-doğrudan demokrasi” diye de adlandırılmaktadır (Vitale, ty: 8).

Porto Allegre’de halk KB toplantılarına önemli ölçüde katılım sağlamaktadır. Belediye, toplantıların yeri ve zamanı hakkında halkı sürekli bilgilendirmekte ve uygun saatlerde ve yakın mekânlarda toplantı düzenlemeye çalışmaktadır. Toplantı mekânları sinemalar, tiyatrolar, kiliseler ve hatta sirkler bile olabilmektedir (Goldsmith, 2000: 57).

Porto Allegre’de ki halk katılımına ilişkin sayılar aşağıda ki tabloda verilmektedir. Nüfusu 10 milyon civarında olan Rio Grande Do Sul eyaletindeki katılım sayıları ise şöyledir; 1999 yılı: 190 000, 2000 yılı: 281 000, 2001 yılı: 380 000, 2002 yılı 500 000 kişidir (Tan, 2002: 103 – 108).

Katılanlar arasında iyi bir temsil dağılımı vardır. Örneğin; 2000 yılındaki katılımcıların %43,5’i yeni gelenlerden oluşmuştur. Yine katılımcıların %58’i bayan, %63’ü beyaz, %20,9’u siyahtır. Katılımcıların %17,6’ı 16 – 25 yaş;

%16,4'ü 26 – 33 yaş; %20,4'ü 34 – 41 yaş; %18,6'sı 42 – 49 yaş arasında ve %25,9'u 50 yaşın üstündedir. Fakir grupların da temsili gayet iyidir. Katılan fakir yurttaşların %24,9'unun evine 2 adet asgari ücret; %29,3'ünün evine 2–4 adet asgari ücret; % 22,7'sinin evine 4–8 adet asgari ücret; %10'unun evine 8–12 adet asgari ücret; %13,1'inin evine 12 adetten fazla asgari ücret girmektedir (Zavala, 2003: 122).

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

Tablo 3.1 Porto Alegre Belediyesi'nde "Katılımcı Bütçelemeye Halkın Katılımına İlişkin Rakamlar"

3.1.5 Katılımcı Bütçelemeye Geçen Belediyeler

KB'yi kabul eden belediyelerin sayılarında son dönemde ciddi bir artış görülmektedir. İlk kez PT'nin 1989 da Rio Grande Do Sul eyaletinde valilik seçimlerini kazanması üzerine, eyalet çapında uygulanmaya başlandığı günden bu güne, KB'yi uygulayan belediyeler, yalnızca PT'li belediyeler olmaktan çıkmış başka sol partili belediyelerde bu uygulamalara geçmiştir. Hatta Katılımcı Bütçeleme benzeri kurumları “demokratik form” gibi adlarla kabul etmek durumunda kalan muhalefet partileri (sağ partiler) dahi olmuştur. Daha da ötesi; Uruguay, Ekvator, El Salvador gibi Latin Amerika ülkelerinde yerel seçimleri kazanan ilerici partilerden KB uygulayanlar vardır (Drosdoff, ty: 19).

Aşağıdaki tabloda Brezilya'daki belediyelerde KB'yi uygulayanların sayısındaki gelişme gösterilmektedir (Tarso, 1999: 33).

1989	4 adet
1989/1992	12 adet
1993/1996	36 adet
1997/2000	138 adet

Tablo 3.2 Brezilya KB gelişme çizelgesi

3.1.6 Porto Alegre'de Katılımcı Bütçeleme Ayrımı

Porto Alegre'de katılımcı bütçeleme çalışmaları üç farklı eksene göre belirlenmiştir. Bunlar: coğrafi, tematik ve teknik temellerde yapılan ayrımlardır.

Coğrafi Temel; ilçe komisyonları şeklinde kurulmuştur ve sayıları 16'dır.(Her ilçede bir tane) Bu ilçeler, bazı kriterler dikkate alınarak saptanmıştır. Sorunları ilçe bazında tartışmakla görevlidirler. 12 konu arasından 4 tanesi seçilerek, seçilen her konunun içinde yapılacak işlerin ve hizmetlerin hiyerarşisi yapılır. Bu konular; temizlik, konut, yol, eğitim, sosyal yardım, sağlık, ulaşım ve trafik, kentsel düzenleme, iktisadi kalkınma, spor, kültür, boş zamanları değerlendirme gibi çok çeşitlilik göstermektedir (Zavala, 2005: 55).

Tematik temel; tematik komisyonlar şeklinde oluşturulmuştur. Semt boyutunun üzerinde, proje üretmeyi ve kent düzeyinde düşünmeyi amaçlar ve sayısı 5'tir. İlgilendikleri alanlar, Ulaşım ve trafik, sağlık ve sosyal yardım, eğitim-kültür ve dinlenme-eğlence, iktisadi kalkınma ve vergi, kentin örgütlenmesi ve kentsel gelişimdir. (Sintomer, 2005: 58).

Teknik Temel; Bu süreçte yer alan en önemli aktörlerden biri de belediyeler olduğu için, teknik temel belediyeler üzerine inşa edilmiştir. Yönetim olarak önerilerini sunar ve her türlü teknik bilgilendirmeyi sağlar. Planlama Kabinesi (GAPLAN) ve Maliye Genel Sekreterliği ile (SMF) ertesi yıl için temel harcama ve gelir kalemlerine ilişkin tahminlerini bildirir (Zavala, 2006: 56).

3.1.7 Porto Alegre'de Katılımcı Bütçeleme

Porto Alegre'de katılımcı bütçe süreci belediyeler kanununun bir parçası değildir, süreç kurumsallaştırılmamıştır. Yerel parlamento sürecin getirdiği öneriyi uygulamak zorunda değildir. Alınan kararlar, katılım ve vatandaşlar tarafından oluşturulan politik baskı sayesinde meşruiyet kazanmaktadır. Sürece olan katılımın az olduğu zamanlarda, halk tarafından getirilen öneriler daha kolay reddedilmekteydi. Fakat katılım arttıkça siyasilerin bu süreci görmezden gelmeleri mümkün olmamaktadır. Kimi zaman vatandaşlar protestolar veya muhalefet aracılığıyla baskıyı artırmaktadır. Bunun sonucu

olarak da siyasi iradenin göz ardı edemeyeceği kadar kitlesel bir hareket gücüne ulaşmayı başarmaktadırlar (Zavala, 2006: 90).

Bu sürecin sonucu olarak Porto Alegre’de, bir proje ile ilgili teknik kararların alınması memurların tekelinden alınarak, bu sürece halk da dâhil edilmektedir. Bu süreç yasalarda küçük değişimleri hedefleyen kararlardan, bütçenin çerçevesini belirleyen büyük kararlara kadar, her şeyi içeriyor ve zekice kurulan matematiksel bir puan sistemiyle, alınan kararların birbirini güçlendirmesi sağlanıyor (Goldfrank, 2006: 76).

Porto Alegre’de katılımcı bütçelemeye geçilen ilk yılda, toplantılara sadece 900 kişi katılmıştır. PT iktidarı eski sağ yönetimden devir aldığı anda belediye iflas durumunda, belediye bütçesinin %98’ini belediye çalışanları ve hizmetlilere ödenen maaşlar oluşturmaktadır. İlk yıl yeniden bölüşümün ve yeni yatırımların yapılabilmesi için belediyeye yeni para kaynaklarının nasıl bulunabileceği üzerine tartışmalar ile geçmiştir. Belediye yönetimi yeni yatırımların yapılabilmesi için vergi oranlarının yükseltilmesi gerektiğini fark edince, ilk dönem için ana gündem maddesini vergi problemi oluşturmuştur. (Zavala, 2006: 92).

Brezilya’da gelir vergileri sadece federal düzeyde alınmakta ve belediye bütçelerinin yarısını vergi kalemleri oluşturmaktadır. Vergi oranlarının belirlenmesi ise, belediye meclisinin yetkisindedir. Katılımcı bütçelemeye geçilen ilk sene, vergileri düzenleyen 15 yeni önergeden 14’ü kabul edilmiştir. Belediye bu şekilde yeni kaynak aktarımı yapabilmıştır. Oluşturulan bu kaynak ise, katılımı tetiklemiştir. Çünkü alınan kararlarla akıbeti belirlenecek bir para varken, vatandaşlar daha fazla sorumluluk almıştır. Böylece, katılımcıların oranı ve neticede alınan verim arasında doğru bir orantı olduğu ortaya çıkmıştır (Sintomer, 2005: 54).

Katılımcı bütçe sadece daha iyi bir alt yapı ve artan ölçüde katılımı yaşam kalitesinin yükseltilmesi anlamına gelmemektedir. Aynı zamanda

politika ve politik sürecin kendinde radikal değişimler içermektedir. İlk dönemlerde KB'ye katılımın düşük olmasındaki sebep; insanların belediyelerde neler yapılabileceği ve sonuçları nasıl etkileyecekleri konusunda fikirlerinin ya çok az, ya da hiç olmamasından kaynaklanıyordu. Az sayıda ki profesyonel aktörler ile vatandaşların birlikte çalışması çok karmaşık, gerçekleşmeyecek bir iş gibi görünüyordu. Başlangıçta kültürel tartışmalar da gözlemlenmiştir. Mimar ya da mühendis, sıradan bir vatandaşla niçin konuşması gerektiğini anlayamamış, vatandaş ise mimari çizimlerden ya da mühendisin açıklamalarından hiçbir şey anlamıştı. Günümüzde ise bu durum büyük ölçüde aşılmış, bir projede ne kadar katılımcılık ve beraberlik olursa, o kadar verimli bir işin ortaya çıktığı her iki taraf içinde kabul görmüştür (Wampler, 2007: 33) .

Zaman içerisinde her bölgenin sadece kendi bölgesi ile ilgili karar vermesinin dezavantajları da ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımın uzun vadede kentin gelişimini kısıtlayacağı fark edildiği için, mahaller arası uyumu sağlayacak komisyonlar kurularak, 1994 yılından itibaren tematik toplantılara ağırlık verilmiştir. Bunun da bütçe sürecinin niteliğini önemli ölçüde artırdığı, birçok eleştirmen tarafından vurgulanmaktadır (Bruce,2004: 89).

Porto Alegre'de her yılın ilk üç ayında bilgilendirme çalışmaları ve yatırım planı çalışmaları yapılmaktadır. Yatırım planı, detaylı olarak ne kadar paranın hangi projeye aktarılacağını ve sabit çalışmalara ayrılan kaynak miktarlarını içermektedir. Gelirler ve giderler kaleminin kapsamını gösteren bütçe planından farklı olarak, yatırım planı her bir yönetim birimine ve her bir kaleme ne kadar para ayrılabilceğini göstermektedir. Toplantılara ilk olarak, bütçede öncelik verilmesi gereken kalemler ve önerilerin internet üzerinden nasıl yayınlanacağı ile başlanmaktadır. Daha sonra ise konsey, komite üyelerinin kriterleri belirlenmektedir (Zavala, 2006: 95).

Porto Alegre'de kendi bölgelerinde katılımın nasıl olacağına yine katılımcılar karar vermektedir. Ya bütün bölgede büyük bir toplantı

düzenlenmekte ya da bölgeyi küçük bölgelere ayırıp toplantılar gerçekleştirilmektedir. Bunun dışında bölgelerde, sayısı beşi bulan tematik komitelere de katılım sağlanmaktadır. Bu komiteler; trafik ve taşımacılık, sağlık ve sosyal servis, eğitim, spor ve aktiviteler, kültür, vergilendirme ve ekonomik gelişme olarak ayrılmaktadır. Bu beş farklı komite bütün kenti ve herkesi ilgilendiren sorunları ele almaktadır (Sintomer, 2005: 57).

Bütçe süreçlerinde bütün bütçe tartışılmakta, fakat bütçenin yeni yatırımlara ayrılan %15-20 'si üzerinde kararlar alınmaktadır. Zaten bütçenin geri kalanını maaşlar gibi, devamlı giderler ve daha önce başlamış olan proje kalemleri oluşturmaktadır. Yeni yatırımlara ayrılacak olan paranın %40 ' ı ise üç öncelikli projeye ayrılmaktadır (Tarso, 1999: 61).

Nisan ve mayıs ayı boyunca bölgelerde ve komitelerde, öncelikle, bütçe alanlarının tespit edildiği, konsey, komite üyelerinin seçildiği ve delegelerin sayısının karara bağlandığı büyük toplantılar yapılmaktadır. Vatandaşların öncelikli bütçe alanlarını erkenden belirlenmesi, yerel yönetimin (belediye) gelir ve giderlerini içeren bütçe planlaması yapmasını kolaylaştırmaktadır. Porto Alegre'de delegeler, katılımcı bütçe süreci için bir çeşit temsilci konumdadırlar. Her bölge ve komite, her on kişi için bir delege seçme hakkına sahiptir. Bu delegeler, kendi bölge komitelerinin ayda bir yaptığı tartışma toplantılarına katılma mecburiyetindedirler. Katılımcı bütçe konseyi, komite üyeleriyle sürekli iletişim halinde olup, vatandaşları bilgilendirmek de delegelerin görevleri arasındadır. Bu toplantılarda belediye başkanı ve başkan yardımcısına da sorular yöneltme imkânları vardır. Sürecin bu bölümü, yaklaşık bir buçuk ay sürmektedir ve toplantılar hafta içi akşam saatlerinde yapılmaktadır (Zavala, 2006: 96).

Porto Alegre'de bu toplantılara katılıp öneri verebilmek ve oy hakkını kullanabilmek için, en az 16 yaşında olmak gerekmektedir. Katılımcılar isim ve adreslerini bildirmek zorundadırlar. Son dönemlerde ek olarak cinsiyet, etnik köken ve yaş durumu ile ilgili bilgilerde katılımcı kartlarında yer

almaktadır. Bu şekilde toplantılara kimlerin katıldığı, sistematik bir şekilde belirlenmektedir. Bu konudaki bilgiler ise seçilenlerin katıldıkları bölgeleri temsil edip edemeyeceklerini kolaylaştırmakta, aynı zamanda değişik seçimler yapılacağı zamanda kullanılmaktadır. Şu ana kadar yapılan çalışmalarda alının bu bilgilerin katılımcılara herhangi bir rahatsızlık verdiği konusunda bir veri göze çarpmamaktadır. Aksine, değişik incelemeler yapılacağı zaman, araştırmacılara açık ve dürüstçe cevaplar verilmektedir (Wampler, 2000: 103).

Mayıs ve haziran aylarında bölgelerde ve komitelerde delege seçimleri, internet üzerinden yapılan önerilerin tartışıldığı ve öncelikli projelerle yatırımların belirlendiği toplantılar yapılmaktadır. Daha sonra katılımcı bütçe sürecine yeni seçilen konsey komitesi, ilk toplantısını gerçekleştirmektedir. Delegeler ve komite üyeleri için katılımcı bütçe sürecine ilişkin bilgilendirme seminerleri düzenlenmektedir. Proje ve yatırımlara ilişkin liste ise yerel yönetime teslim edilmekte ve kent kongresi düzenlenmektedir. Büyük bir toplantı olan kent kongresine; kentin politikasını tartışmak üzere bütün vatandaşlar, delegeler ve konsey üyeleri davet edilmektedir. Porto Alegre’de yaklaşık 15-20 bin kişi bu toplantılara katılmaktadır (Zavala, 2006: 97)

Temmuz, ağustos ve eylül aylarında yerel yönetim başvuruları değerlendirmekte ve bir bütçe planı önerisi hazırlamaktadır. Konsey komitesi, bütçe planının son halini tartışarak oylama yapmaktadır. Komite daha sonra kaynakların yeniden paylaşılmasına ilişkin kriterleri tartışmaktadır. Bütçe planı önerisi yerel yönetime 30 Eylül’den önce teslim edilerek kapatılmaktadır (Zavala, 2006: 104).

Ekim ayından aralık ayına kadar konsey komitesi, değişik yönetim birimleri ile toplantılar yapmaktadır. Yerel meclis, bütçe planı önerisine ilişkin oylamayı 30 Kasım’a kadar tamamlamak için görüşmelere yön vermektedir. Ekim ve kasım aylarında yatırım planları yerel yönetim tarafından karara bağlanıp ve delegelerin toplu olarak tartışması ve tekrar oylama yapması için

geri gönderilmektedir. Konseyin görevlerinden biri de, yerel meclisteki oylamaları izlemektir. Bu toplantılar aynı zamanda vatandaşlara da açık yapılmaktadır. Bu süreç boyunca, halkın kendi etkinlik gücünün farkına ve bilincine varması için çabalar sarf edilmektedir (Wampler, 2000: 104).

Aralık ve ocak aylarında bütçe sürecine ilişkin yönetmelikler tartışılıp değiştirilmektedir. Konsey, bölge ve komitelerde tartışıldıktan sonra yönetmelikleri oylamaktadır. Şubat ayı ise Porto Alegre katılımcı bütçe çalışmalarında yer alanlar için tatil süresidir. Süreç böylelikle sonuçlandırılmaktadır (Bruce, 2004: 96).

3.2 KANADA ÖRNEĞİ

3.2.1 Kanada Modeli'nin Altyapısı

Kanada ile ilgili, insanların ilk izlenimleri genelde çok olumludur. Kanada'nın ekonomik olarak güçlü olması, Kanada'da da ki şehirlerin büyük gelirleri ve kaynak kullanım yetkileri olduğunu düşündürmektedir. Dışarıdan bakan çok sayıda kişi, Kanada şehirciliğinin gelişmiş yapılarından söz etmektedir. Fakat şehircilik yönetimi çok az incelendiği zaman bile, Kanada'da da şehirlerin hukuksal boyutta yetkilerinin çok az olduğu ve neoliberal yapılanışın şehirleri bir o kadar güçsüz ve kaynaksız bıraktığı görülmektedir. Bunun yanı sıra Kanada'daki gelir ve sosyal düzeydeki adaletsizlik de fark edilebilir düzeydedir. Fakat son dönemlerde bu adaletsizliğe karşı, gelişimci sosyal projeler hayata geçirilmektedir (Albo, 1993: 4).

Kanada'daki şehirciliği Güney Amerika ile kıyaslayınca, belediyeçilik anlamında Kanada'da mevcut bir yapının olduğu ve daha zengin kaynaklara sahip olduğu hemen görülecektir. Örneğin Latin Amerika ülkelerinde katılımcı bütçelemeye geçildiği dönemlerde, mahallelerin ilk halletmesi gereken sorunlar kanalizasyon, yol bakımı gibi temel belediyeçilik hizmetleri idi.

Bunun yanı sıra Latin Amerika ülkelerinde KB'nin en fakir bölgelerde daha çok geliştiği görülmektedir. Kanada'da ise bu temel hizmetlerin tamamı karşılanmıştır. Bu gelişmişlik de, halka ve yöneticilere katılımcı bütçeleme çalışmalarında büyük bir özgürlük alanı bırakmaktadır. KB'nin Kanada'da başarılı olması için, katılımın desteklenmesi ve katılım unsurlarına odaklanılması gerekmektedir (CCPA, 2003: 5).

Kanada'nın önemli bir farkı da çok büyük olan dil ve kültür farklılıklarıdır. KB'nin başarılı olması için, bu farklılıkları aynı çatı altında birleştirebilmesine bağlıdır. Birçok Latin Amerika ülkesinde toplum, ortak bir dil ve yakın bir kültürü paylaşmaktadır. Kanada'da ise hızlı göç oranları, beraberinde çok kültürlü bir şehir yaşamını da beraberinde getirmiştir. Örneğin Toronto'da toplam nüfusun yarısı, Kanadalı ve toplam nüfusun %43'ü kendilerini azınlık olarak sınıflandırmaktadır. Halkın 1/3 'ü ise resmi dil olan İngilizce yerine, ana dillerini konuşmaktadır (TCF, 2003). Toronto'da 169 farklı ülkeye mensup birey ile 100'ün üzerinde dil ve lehçe konuşulmaktadır. Diğer şehirler Toronto kadar olmasa da, birçok kültürü ve dili bünyesinde barındırmaktadırlar (TCHC, 2003: 2).

Kanada'da ki bu çok kültürlülük KB için, hem zorluklar hem de bazı fırsatlar sunmaktadır. Katılımcı bütçelemenin çekirdeğini oluşturan müzakere sürecinde bu farklılıklar, özellikle katılımcılar için önemli bir zorluk teşkil etmektedir. Aynı dili bile konuşamayan veya kültürel olarak hiçbir ortak noktası olmayan insanlar, bir araya gelip, nasıl ortak öncelikleri belirleyebilirler ki? Dünyanın farklı yerlerinden gelen göçmenler, Kanada şehirleri ile kendi şehirleri arasında bir bağ oluşturmaktadır. Bu bağ, dış kaynaklı KB'nin ülkeye girişini ve hazmını kolaylaştırıp, farklı kültürel grupların geleneklerini ve farklılıklarını kendisi için bir avantaja dönüştürebilir, yeni ufuklar açabilir. Bunun yanı sıra çeşitli grupların kültürlerini sürdürme, dil eğitimleri alma gibi temel ihtiyaçları KB aracılığı ile sağlanabilir ki, şu ana kadar Kanada şehirlerinde bu alanlarda başarıdan söz etmek mümkün değildir (Driedger, 2003: 15).

Kültür ve dil farklılıkları gibi, yerel yönetimlerin bağımsızlığının sınırlandırılması da güçlükleri beraberinde getirmektedir. Kanada'da belediyeler kendilerine gelir yaratmada oldukça sınırlıdır. Çok az sayıda gelirden vergi almakta ve devletin diğer kurumları tarafından maddi olarak desteklenmektedirler (CCPA, 2003). Yerel yönetimler bütçelerini büyük oranda sabitledikleri için, katılımcılar için güdüleyici faktörleri köreltmektedir. Bu sebeple Kanada'da ki yerel yönetimler son zamanlarda, "bütçe özerkliğinin" artırılması konusunda hükümete yönelik lobi faaliyetlerinde bulunmaktadır. Bu kısıtlamalar orta vadede Kanadalı katılımcıların KB'nin kamu düzenini şekillendirici gücünü fark etmelerine ve daha ideal bir yönetişime adım atmalarına sebebiyet verebilir (CSPC, 2005).

1980'lerden beri, neoliberal politikaların uygulandığı Kanada'da yerel yönetimler sürekli kaynak ve hukuki güç kaybetmiştir. Hükümet, basın, yüksek öğretim kurumları ve iş adamları, sürekli olarak belediyelerin de işadamları gibi çalışması gerektiği konusunda baskı uygulamaktadır. Bunun sonucu olarak belediyeler arası bir piyasa mücadelesi başlamıştır. Bunun arkasında yatan sebep de kuşkusuz neoliberal politikalar sonucu ortaya çıkan ve merkezi yönetimden artarak beklenen taleplerdir. Kanada'daki bu akım sonucunda şirketler ve belediyelerin ortak çalıştığı yeni bir yapılanma ortaya çıkmıştır. Belediyeler denetçi görevini üstlenirler ve şirketler bu görev için belediyelere pay aktarırlar. Son dönemde Kanada'da belediyecilik daha çok, yatırımcılar veya sektörler için şehrin cazibesini arttırmak, özel sektörün büyümesine yardımcı olmak ve merkezi yönetimin uyguladığı politikaları, yerel de sürdürmek ekseninde dönmektedir (Lerner, 2004: 12). Fakat giderek artan bu merkezi talepler, yerel yönetimlerden kırsalın ve merkezin geliştirilmesini beklerken, bir yandan da yerel yönetimlerin bütçesini kısıtlamaktadır. Kanada'da temel hizmet olarak görülen, sağlık hizmetleri, yaşlı ve çocuk bakımı, ulaşım, barınma gibi kalemler, bu merkezîyetçilikten olumsuz etkilenmiştir. Özel sektöre yaptığı yatırımları artıran merkezi yönetim, giderek bu alanlardaki desteğini de azaltmaktadır. Bunun sonucu olarak yerel yönetimlerin, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılama kapasitesi

düşmüştür. Son etkiler göze alındığında kısılan bütçeler, halk için yeni sosyal programlar oluşturmanın önünde büyük bir engeldir. Kültürel veya ekonomik dengesizliğin temelinde, Neoliberal politikaların yattığı rahatlıkla gözlemlenebilir. Yerel yönetimlerin üvey evlat muamelesi görmesi, parayı elinde bulunduran grubun ise, merkezi yönetimin imtiyazlarından fazlaca faydalanması, aradaki uçurumu her geçen gün büyütmektedir (Albo, 1993: 33). Bunun sonucu olarak Kanada'da artık daha fazla zengin insan yaşamaktadır fakat buna karşılık daha fazla insan ise fakirlik sınırındadır. Benzer bir sorun Türk politikalarında da görülmektedir ve bu konu daha sonra incelenecektir.

Kanada'da vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanmaması, vatandaşları merkezi yönetimden, daha fazla bütçe talep etmeye ve bu bütçeyi daha katılımcı bir şekilde yönetmeye teşvik etmektedir. Bunun yanı sıra Kanada'da katılımcı bütçeleme dışında seçeneklere sahip olan veya bütçe artırımına ihtiyaç duymayan imtiyazlı bölgelerde vardır. Bütün bu zıtlıklar arasında neoliberal politikalara karşı, sosyal politikaları benimseyen politikacılar ve şehirler, Kanada'da yeni bir harekete öncülük etmektedirler. Bu harekette en öncelikle ve en önemli pay ise katılımcı bütçelemevidir. Son seçimlerde alınan sonuçlar ise katılımcı bütçelemeyi benimseyen sol partilerin oylarında artma olduğu yönündedir. (<http://www.elections.ca/home.asp>)

Bu bağlamda Kanada'da yürütülecek olan katılımcı bütçeleme çalışmasının, Latin Amerika ülkelerinden farklı olacağı aşikârdır. Yerel yönetimlere uygulanan yetki sınırlaması, şehirlerin temel hizmetlerinin tamamlanmış olması, kültür ve dil çeşitliliği ve göreceli olarak ekonomik bolluk, KB'nin önündeki güçlüklerdendir. Neoliberal beklentilerde KB 'nin önündeki en önemli engellerden biri sayılabilir. Fakat bütün bu engeller beraberlerinde, yeni fırsatlarda sunmaktadır. Son dönemde ki sosyal politikaların gelişimi, bu doğrultuda önemli bir işaret teşkil etmektedir (Lerner, 2004: 16).

3.2.2 Guelph Şehri: Mahalle Destek Koalisyonu

3.2.2.1 Koalisyonun Gelişimi

1999 yılından beri Guelph şehrinde KB, şehir bütçesinin küçük bir bölümü üzerinde uygulanmaktadır. Guelph Mahalle Destek Koalisyonu aracılığı ile mahalleliler; gençlik hizmetleri, halk kazanımı ve geri dönüşüm projeleri, kamu hizmetlerinin fiziksel onarımı gibi, birçok farklı alanda yatırımlar ve öncelikler belirlemektedir. Bu anlamda da çok geniş bir katılım söz konusudur (CG)

Guelph; güney Ontario bölgesinde yer alan 100.000 kişilik bir şehirdir. Toronto'ya 100 km uzaklıktadır. Şehri 12 konsey üyesi ile birlikte belediye başkanı yönetmektedir. Kanada'nın diğer bölgeleri ile kıyaslandığında Guelph'te yaşayanlar daha iyi bir eğitime, daha homojen bir yapıya ve daha büyük ekonomik gelire sahiptirler. Ev başına 56.000 dolarlık gelir, bölge ortalamasının üzerindedir. 25 - 64 yaş arası bireylerin %60 ' üniversite mezunudur. Halk'ın %85 'i ise anadil olarak İngilizce konuşmaktadır (GNSC, 2003: 8).

Guelph Mahalle Destek Koalisyonu ve Katılımcı Bütçeleme uygulaması mahalli etkinlik çalışmaları, dışarıdan gelen bağışlar ve belediyenin ortaklaşa yürüttüğü bir organizasyonun köklerinden meydana gelmektedir. 1990'lar da Guelph'de, gelir adaletsizliğini giderici ve sosyal adaleti sağlayıcı mahalli düzeylerde çalışmalar başlamıştır. 1990 yılında Onward Willow Mahallesi sakinleri bölgesel bir program olan " daha iyi başlangıçlar, daha iyi bir gelecek " programını başarıyla hayata geçirmiştir. Grup elde edilen gelire, yeniden yapılandırma, aile desteği gibi kamu hizmetlerine fon sağlamıştır (Lerner, 2006: 5).

Onvard Willow'daki bu başarı Guelph Aile ve Çocuk Hizmetleri Derneğini harekete geçirmiş ve United Ways'den elde edilen bütçe, diğer

sivil toplum kuruluşları projelerine aktarılmaya başlanmıştır (GNSC, 2003: 12). Birkaç sene içerisinde bu kurumların sayısı giderek artmış ve bu kurumların işbirliği içinde, birbirleri ile daha çok çalışma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 1996 senesinde ise belediyenin halka ilişkiler departmanından fon alan bir grubun aracılığı ile, “şemsiye” yapılanmasına gidilmiştir. 1997 yılında bu yapılanma resmiyet kazanmış ve Mahalle Destek Koalisyonu adını almıştır. Bu koalisyonun amacı, mahalle gruplarının yerel yönetim ve merkezi idareye bağlı devlet kuruluşları ile olan ilişkilerini düzenleyerek, kamu yararını sağlamaktır. Başlarda fon, bütün mahallelere eşit olarak bölüştürülmüştür. Daha sonra kent konseyi, bazı mahallelerin diğerlerine göre daha fazla kaynağa sahip olduğunu fark etmiştir. 1999 yılında Toplumsal Gelişim Departmanı müdürü Janette Loveys, mahalli grupların önceliklerini veya ihtiyaçlarını bir arada belirlemesinin, bütçenin adil dağılımı açısından daha sağlıklı olduğu fikrini ortaya atmıştır. Bu noktadan sonra koalisyon KB'nin uygulanmasına karar vermiş, 2003 yılında ise koalisyon bu fikri hayata geçirerek ve resmiyet kazanmasını sağlamıştır (Lerner, 2006: 6).

Komite başlarda, Şehir Bölge Planlaması tarafından bağışlanan 50.000 dolarlık bütçe ile sınırlıydı. 1999 yılında mahalle grupları, halk bağışlarının toplum hizmetleri fonuna aktarılması konusunda, şehir konseyini ikna ettiler. Koalisyon aynı zamanda diğer organizasyonlardan, yerel ajanslardan, bölgesel hükümet organlarından pay alma konusunda da mutabakata varınca 2005 yılında koalisyonun bütçesi milyonlarca doları bulmuştur. Koalisyon mevcut bütçesini arttırmak adına 2005 yılından itibaren fondaki kullanılmayan parayı da işletmeye başlamıştır (GNSC, 2003: 15).

Başlarda 10'dan az olan mahalli grupların sayısı, şimdilerde 15'i bulmuştur. Hâlihazırda kurulmuş bazı organizasyonlar ise, koalisyonun işlevini değerlendirdikten sonra, fon paylaşımına başlamıştır. 2004 yılı itibari ile Guelph'de bulunan siyasiler koalisyon ve mahalli gruplarla toplantılara katılmaktadırlar (Lerner, 2006: 13).

3.2.2.2 Katılımcı Bütçeleme Süreci

Bütçenin nasıl kullanılacağı dört ay içerisinde belirlenmektedir. Bunun yanı sıra, gelecek senenin proje bütçesi de biçimlendirilmektedir. Bütçe müzakereleri aralık ayında başlamaktadır ve nisan ayı itibari ile bütçe dağıtımı sonlandırılmaktadır. Bütçe süreci beş temel evreden oluşmaktadır (GNSC, 2003: 15-19).

- 1- Koalisyon, şehir önceliklerini belirlemek ve bütçe sürecini gözlemek amacı ile toplanır. Bu dönemde bütçe artırımını için sponsorlar ile müzakereler düzenlenir.
- 2- Mahalle sakinleri, mahalli grupların önderliğinde önce şehir önceliklerini belirlemek için toplanırlar. Bu sırada yerel önceliklerin tartışmalarına da yer verilir. Bu tartışmaların sonunda mahalli gruplar proje, istek ve dilek tekliflerini hazırlar. Bu süreçte mahalleliler ayrıca Bütçe Maliye Komisyonu için 2'şer delege seçerler.
- 3- Seçilen delegeler Maliye Komisyonunda buluşarak, ihtiyaçlarını ve isteklerini sunarlar. Koalisyon ortakları ve sponsorlar, eldeki bütçeyi bu devrede detaylı bir şekilde ortaya koyar. Diğer gruplardan elde edilen veriler doğrultusunda, delegeler kendi mahalli komisyonlarında yeniden değerlendirme yapmak için toplantı düzenlerler.
- 4- Delegeler bu evrede, tekrar Finans Komisyonunda toplanırlar. Ortak olarak kararlaştırılmış bir bütçe belirlenene kadar müzakereler devam eder.
- 5- Mahalli gruplar belirlenen bütçe doğrultusunda yıl boyunca verilen hizmetlerin takibini sürdürürler. Gruplardan ilk üç dönemde bütçeyi kısımları ve projenin son dönemi için farklı kaynaklar yaratmaları beklenir. Bu sayede yeni gruplara ve yeni projelere bütçe sağlanabilmektedir. Bu artan paradan bir kısmı 25.000 dolarlık Koalisyon katılım payı olarak, yeni gruplara tahsis edilir. Gayri

resmi kurumlar arasındaki bu fon, aktarımı bu konudaki nadir örneklerdendir.

Guelph'de ki katılımcı bütçeleme sürecinde şehir sakinleri, mahalli gruplar, diğer organizasyonlar ve yerel yönetimler yer almaktadırlar. Vatandaşlar yerel hizmette önceliklerini belirler. Birçok katılımcı ya etnik azınlıklardan, ya da düşük gelir profili olan bölgelerdendir. Katılımcıların çok çeşitli profili vardır fakat, çok azının daha önce kamu hizmetleri veya servisleri ile tecrübesi mevcuttur. Koalisyon, düşük gelirli veya marjinal vatandaşların katılımını engelleyici faktörleri, en aza indirmekle yükümlüdür. Koalisyon bu gruplar için, dokuz dilde yazılı ve sözlü çeviri hizmeti sağlar, çocuk bakımı, yaşlı bakımı, ulaşım bedelleri için yıllık 5.000 dolar bütçe belirler. Aynı zamanda koalisyon toplantıları için yiyecek ve içecek sağlar (Lerner, 2006: 18).

Mahalli gruplar, vatandaşları bütçe sürecinde temsil etmektedirler. Aynı zamanda koalisyonun karar alma ve tasarlama süreçlerinin de parçalarıdır. Komisyonlar ortalama olarak, 1100 kişiyi temsil ederler ve gönüllüler ve maaşlı çalışanlardan oluşurlar. Maaşlı çalışanlar, genelde yarı-zamanlı çalışanlardır ve paraları koalisyon bütçesinden ödenmektedir. Bütün gruplar koalisyona resmi olarak bağlı olmasa da, koalisyonun katılımcı grupları için bir organizasyon tüzüğü vardır. Örneğin, bütün gruplar bir tane başkan seçmek ve uzlaşma sürecinde yer almakla yükümlüdür (GNSC, 2003: 18).

Diğer organizasyonlar, teknik destek ve bütçe sağlamaktadır. Kendi atadıkları temsilcilerle KB'de karar alma sürecinde yer almaktadırlar. Koalisyonun üyeleri arasında halk sağlık merkezleri, United Way, merkezi sosyal servis ajansı, okul yönetimleri yer almaktadır (GNSC, 2003: 18).

Yerel yönetimler ise, koalisyonun yönetici tarafındadır. Toplum hizmetleri departmanından beş üye, koalisyonu organize etmektedir ve desteklemektedir. Koalisyon toplantı tarihlerini belirlemekle yükümlüdür ve

genellikle mahalli gruplarla toplantılar düzenleyerek, onlara destek olurlar. Merkezi yönetimlerin katılımcı bütçeleme süreçlerine katılım bedelleri ortalama olarak yıllık, 60.000 dolar civarındadır ve bu para mali kurulca ödenmektedir (Lerner, 2006: 19).

3.2.2.3 Sonuçlar

Her yıl katılımcı bütçeleme süreçleri, yüzlerce hizmetini önceliklendirmekte ve mahallelerinde yaşayan insanları katılımcılık ve paylaşımcılık ruhu ile bir araya getirmektedir. 2005 yılında koalisyon 460 kamu hizmeti programını veya projesini hayata geçirmiştir. Bunların arasında dil okulları, yaz kampları, karnavallar da yer almaktadır. 10.000 insan katılımcı bütçeleme süreçlerine gönüllü bir şekilde katılarak, 270.000 dolarlık bir tasarruf sağlanmıştır (Osbourne, 2003: 116).

Koalisyon yeni mahalli grupların kurulumuna destek olmuş ve toplumsal organizasyonlarla, yerel ajanslar arasında yeni ortaklıklar kurulmasına destek vermiştir. Koalisyon ortakları, grup çalışmaları için ücretsiz ofisler temin etmişlerdir. Burada süren başarılı çalışmalar hükümet yetkililerine, projenin bütün Kanada'da hayata geçirilmesi konusunda ilham vermiştir (Lerner, 2006: 30).

Yerel yöneticiler ve koalisyon üyeleri sosyal ve siyasal alanda kendilerini geliştirmişler, yeni bakış açıları kazanmışlardır. Bir arada çalışmanın getirdiği anlayış ile yerel yöneticiler; düşük gelirli halkın bakış açısını daha iyi anlarken, vatandaşlar da kamu görevinin zorlukları ve engelleri hakkında fikir sahibi olmuşlardır. Bu yüzden her iki tarafta ilişkilerde duygudaşlık kazanmış ve daha sağlıklı müzakerelere olanak sağlanmıştır. Hatta ilk yılın sonunda vatandaşlar, diğer mahallelerle yapılan müzakereler sonucunda kendi önceliklerini değiştirmek konusunda inatçı davranmamışlardır. Böylece şehrin çıkarlarını kendi çıkarlarının önüne koymayı öğrenmişlerdir. 2005 yılında bir mahalli grup, koalisyon parasını

kabul etmemiş ve daha çok ihtiyacı olan gruplara verilmesi gerektiğini söylemiştir. Koalisyon yıllık olarak düzenlediği çalışmalarla, vatandaşlara veya elemanlara takım çalışması, fon artırımı, kamu hizmeti gibi konularda seminerler ve kurslar vermiştir. Bunun sonucu olarak bu zorlu süreçte, başarı ile yol alındığı rahatça söylenebilir (Osbourne, 2003: 133).

3.2.3 Katılımcı Bütçeleme Başarısının Etkenleri

Peki, nasıl oluyor da, Kanada'da uygulanan ve bir örneği verilen KB, bu kadar zıt kutupların bir arada yaşadığı ve Neoliberal politikalarla çevrelediği halde başarılı olabiliyor? Bu sorunun cevabı için gizli bir formüle ihtiyaç yoktur. Fakat bazı etkenler, göz ardı edilemez. Genel anlamda katılımcı bütçelemenin başarıya ulaşması için KB' ye inanmış çalışkan yöneticiler, "olmazsa olmaz" etkenlerdir. Yöneticilerin yanı sıra, şehir siyasetinde rol oynayanların da belirli kalıplara sıkışıp kalmaması, aksine yeni yöntemlere açık olmaları gerekmektedir. Aynı zamanda vatandaşların talepkar, bütçenin de makul seviyelerde olması gerekmektedir.

Belki de bu faktörlerin dışında en önemlisi, katılımcı bütçeleme sürecini yönetecek olan liderlerdir. Birçok katılımcı bütçeleme süreci, bir ya da iki birey tarafından ortaya atılmış ve onların yoğun çabaları ile ilerlemiştir. Böyle bir bütçelemeyi uygulamaya geçirmeye kararlı olan liderler, daha çok siyasi ideolojilerin boyunduruğundan kurtulduğu için, özgür bir şekilde ve halk yararına çalışmalar yapacak ve siyasi baskıdan uzak olacaklardır. Bunun sonucu, yaratıcı bir sürecin meydana gelmesinde etkin rol oynayacaklarıdır. Kanada'da bunun için iyi bir ortamı sağlayan liderlerin eksikliği çekilmemiştir (Lerner, 2006: 33).

Katılımcı bütçelemeyi yönetecek olan ekibin, bu bütçeleme süreci hakkında tecrübesi ve bilgisi olması, sürecin sağlıklı işlemesi anlamında çok önemlidir. Kanada'da bu süreçleri başlatan birkaç kişi hariç, diğerlerinin tecrübelendirilmesi ise uyum programları, seminerler, bire bir kurslar gibi çok

çeşitli yollarla sağlanmıştır ve uyumlu bir yönetici ekibi meydana getirilmiştir (Osbourne, 2003: 188).

Siyasilerin doğrudan desteklenmese de organizasyona verdikleri destek çok önemlidir. Fakat Kanada'da örneğin Guelph şehrinde, siyasilerin katılımcı bütçeye destek vermeleri, çalışmaların başlamasından birkaç yıl sonrasında sağlanabilmiştir. Guelph ve Toronto şehirlerinde elde edilen bu tecrübe, Kanada'da uygulanan katılımcı bütçelemenin Latin Amerika ülkelerinden farklı olduğunu göstermektedir. Siyasilerin katılımcı bütçelemeye az müdahil olduğu bu örneklerden çıkan başarı ise, siyaset ile katılımcı bütçelemenin o kadar da iç içe olması gerekmediğini, göstermektedir ve belki de Kanada tecrübesinin en önemli getirisi, bu noktada yatmaktadır (Kipfer, 2002: 77).

Guelph örneğinde görüldüğü gibi, tabanın desteğini almak çok önemlidir. Bu destek bir süre sonra, politikacılar üzerinde baskı kurmaya ve yeni bir denetim mekanizması oluşturmaya olanak sağlamıştır. Tabanda olan bu birliktelik, beraberinde yeni grupların kurulmasını sağlamış ve bir çıkar amacı gütmeyi için, yeni fonlar sağlayarak şehrin genel çıkarını, siyasi bir oluşumdan çok daha fazla hesaba katmayı başarmıştır (Lerner, 2006: 34).

Bütçenin kısıtlı olması da Kanada'da katılımcılığın artmasına olanak sağlamıştır; çünkü yeni gruplara vermek adına, kurucu gruplar sürekli olarak bütçeden tasarruf etmişler veya yeni bütçe kaynakları yaratma yoluna gitmişlerdir. Kamu yararına yapılan bu bütçe oluşumu, aşağıdan gelen her grubun bu geleneğe katılması ile, bütçeyi kısa zamanda çok büyük rakamlara ulaştırmıştır. Guelph bunun için çok güzel bir örnek teşkil etmektedir (Kipfer, 2002: 78).

3.2.4 Katılımcı Bütçelemenin Önündeki Engeller ve Zorluklar

Kanada'da uygulanan katılımcı bütçeleme uygulaması, benzerlerine nispeten çok daha demokratik olarak tanımlanabilse de, mükemmele

yaklaşmaktan çok uzaktır. Her demokratik ve siyasi süreçte olduğu gibi, Kanada'da uygulanan katılımcı bütçelemede de, bazı engelleyici ve zorlayıcı faktörler mevcuttur.

Belki de en önemli eleştiri, inisiyatif alanların sayıca az olması ve bunun sonucu olarak, genel politikayı henüz beklendiği kadar etkileyememesidir. Latin Amerika ülkelerinden farklı olarak, Kanada'da bütçeleme süreci yerel yönetim bütçelerine doğrudan bağlı olmadığından yerel politikalar üzerine, Latin Amerika'da olduğu kadar baskı oluşturmamaktadır. Demokratik katılım, küçük porsiyonlar halinde belli başlı kurumlarca yürütülmektedir (Willard, 2005: 1).

Bu bağlamda Kanada'daki katılımcı bütçeleme sürecinin çerçevesinin genişletilmesi gerekmekte ve etki alanlarında ki sınırlayıcı faktörler ortadan kaldırılmalıdır. Fakat Latin Amerika ülkeleri göze alındığında, bu sınırlayıcı faktörlerin, nispeten daha küçük olduğu kolayca görülebilmektedir. Porto Alegre'de bile, bütçeleme çalışmaları küçük bir kasabada ve ilk yıllarda çok az etki yaparak başlamıştır. Günümüzde ise, toplam bütçenin %15 'ine ulaştığı gözlemlenmektedir. Yinede bu yaklaşım yanıltıcı olabilir. Çünkü hala bütçenin büyük bir kısmı, keyfi bir şekilde idare edilmektedir. Bütçenin büyük bir kısmı kesindir veya önceden belirlenmiştir ve genelde personel maaşları, bakım çalışmaları gibi genel yatırımlara ayrılmıştır. Böylece küçük bir bütçe ayrılabilir. Ancak Guelph örneğinde olduğu gibi katılımcılar, kendi bütçelerini genişlettiklerinde tam anlamıyla katılımcılık ve katılımcılığın siyasi gücü ortaya çıkabilmektedir (Lerner, 2006: 38).

Daha küçük bütçeli şehirlerin yer aldığı veya katılımcı bütçeleme birkaç mahalleyle sınırlandırıldığı Kanada'da, KB çalışmalarında katılımın gücü son derece kısıtlıdır. Toronto ve Vancouver şehirlerinde katılımcı bütçeleme süreçlerinin tümü, yerel yönetim tarafından belirlenen personeller tarafından yönetilmektedir. Bu personeller oy süreçleri, oylanacak başlıklar veya bütçenin büyüklüğü gibi, son derece önemli konularda tek söz sahibi olarak,

katılımcılık ilkesini büyük ölçüde kısıtlamaktadır. Kanada'da uygulanan dört farklı bütçeleme noktasından sadece Guelph şehrinde, katılımcılar bütçe üzerinde söz sahibidirler. Toronto ise, katılımcılara sadece gözlemci rolü verilmekle süreç kısıtlamaktadır. Eğer katılımcı bütçeleme tamamen demokratik bir şekilde işleyecekse, katılımcılara bütçe önceliklerini belirleme hakkının yanı sıra, katılımcı bütçeleme sürecinin kendisini de belirleme hakkı verilmelidir (Royson, 2004:1).

Bütçe tartışmaları sırasında katılımcılık, her zaman bütün kesimleri kapsamamaktadır ve tam anlamıyla eşit değildir. Toplumun her kesimini katılımcı bütçelemeye katılmadığı zaman, katılımcılık ilkesinden tamamen söz etmek yersizdir. Kanada'da yapılan çalışmalarda, bu konuyla ilgili sağlıklı istatistikler bulunmamaktadır. Fakat gözlemlemeye dayanan bilgiler dâhilinde, Toronto şehrinde ki bütçelemede yer alan katılımcıların, yüksek kültür seviyesi ve gelir durumuna sahip oldukları görülmektedir. Bir katılımcı bu konuyla ilgili " Bu benim toplumum değil, her gün otobüste gördüğüm Toronto burada değil demiştir " (TCF, 2003).

Bütçe tartışmalarına katılan vatandaşların, söz hakkının eşit olmaması da bütçelemenin kalitesini düşürmektedir. Müzakereler iyi planlanmadıkça, sosyal statüsü daha iyi olan, dil becerilerine hâkim kişiler daha çok sivrilecek ve daha çok söz sahibi olacaktır. Toronto'da anadili İngilizce olmayan katılımcıların daha az söz aldığı gözlemlenmiştir (TCF, 2003).

Bu sınırlamalarla birlikte, katılımcı bütçeleme yinede diğer politik sistemlerden daha çok katılım hakkı sunmaktadır. Kanada'da veya başka uygulamalarda katılımcılığı artırmak için, çocuk bakım hizmetleri, taşıma masrafları, yiyecek içecek temini gibi hizmetler sunulmaktadır. Temsilciliğin bir getirim merkezi haline gelmemesi için, kotalar konulmuş ve süreler sınırlandırılmıştır. Buna rağmen, bütün Kanadalı katılımcılar eşit düzeyde aktif görev almaktadır demek fazlaca iyimserlik demektir. Toronto'da ise

çocuk bakımı masraflarının sürekli ödenmemesi önemli bir eksiklik olarak görülmektedir.(CCPA, 2003).

Bu sorunlara ek olarak siyasiler, yöneticiler ve vatandaşlar arasında ki bağlar, tamamıyla eşit düzeyde değildir ve genelde sınırlıdır. Toronto'da bu sorun iyice açığa çıkmaktadır. Bu üçlü birliktelik senede birkaç saatle sınırlandırıldığı için, ilişkiler yeterli seviyede gelişmemektedir. Fakat Guelph örneğinde görüldüğü gibi katılımcılar, yöneticiler ve siyasiler arasında daha eşitlikçi bir yaklaşım kurulabilmektedir (TCF, 2003).

Guelph, kadar değişken bir bütçeye sahip olmamakla beraber Ridgewell'deki katılımcı bütçeleme çalışmaları yasal düzenlemelerin bütçelemeyi nasıl etkilediğine güzel bir örnek oluşturmaktadır. Ridgewell'de okul yönetimi, katılımcı bütçelemeye katılan öğrencilerin okulun resmi bütçesinin kullanımını engellemiştir. Bu yüzden okul aile birliği, ekstra bir kaynak yaratmış ve öğrencileri katılımcı bütçe konusunda, istekli ve tecrübeli hale getirmek için ilk çalışmalar başlatılmıştır (Lerner, 2006: 44).

Kanada'daki en büyük engellerden bir tanesi de, küreselleşen dünyada katılımcı bütçeleme süreçlerini etkileyecek olan politikaların yayılma hızıdır. Bu sebeple politikacılar yapacakları yatırımlarda, küresel ekonomiyi daha çok göz önünde bulundurma eğilimindedirler. Bundan dolayı, Kanada'da hala politikacılarla vatandaş arasında tam bir katılımcı ilişki geliştirilememiştir. Bu sorunun aşılması ise, ancak KB'nin yerel ve genel siyaset üzerinde ki etkisinin anlaşılması ile mümkün olabilir (Willard, 2005: 2).

3.3 İSVİÇRE ÖRNEĞİ

3.3.1 Avrupa'da ve İsviçre'de ki Önkoşullar

Avrupa'da ki politikacılar, vatandaşlardan gelen ve giderek büyüyen daha fazla ve kaliteli kamu hizmeti talepleri ile karşı karşıyadırlar. Giderek

artan rekabetçi bir piyasanın içinde gelişen pazarlar, yeni teknolojilerin hayata geçirilmesi, alt yapının yenilenmesi ve daha temiz bir çevreye olan beklentileri arttırmaktadır. Yaşlanan nüfus, daha iyi sağlık ve emeklilik hizmetleri için, daha fazla harcama yapılması konusunda taleplerin artmasına yol açmaktadır. İşsizliğin giderek artması ise, daha geniş toplumsal fayda odaklı çalışmalara olan ihtiyacı arttırmaktadır. Bütün bunların yapılmasının yanı sıra, vergi oranlarının düşük tutulması ve bütçenin sıkıştırılması, beklentilerin karşılanmasını zorlayıcı etkenlerin başında gelmektedir. Avrupa'da iç pazar anlaşmalarının yapılmasından sonra üretimin sürekli hareketi, ulusal ekonomiler için önemli bir zorluk teşkil etmektedir. Aynı zamanda mali birleşme, hiç şimdiki kadar acil ve gerekli olmamıştır. Son beş yıl içerisinde, birçok ülkede bütçe dengeleri bozulmuş ve kamu borcu endişe verici seviyelere çıkartmıştır. Özellikle Maastrich kriterlerine uymayı başaramayan birkaç ülkenin etkisiyle, kamunun ekonomik dengeleri ciddi uyarılar vermektedir (OECD, 2005).

Gelir ve gider dengelerinin kanun yapıcılar tarafından korunduğu günümüz demokrasileri, artan baskılar ve artan talepler arasında bir ikileme karşı karşıyadırlar. Eğer kanun koyucular, seçmenlerin taleplerine cevap vermekte yetersiz kalırlarsa, bir daha ki seçimlerde yetkilerini kaybederler. Eğer kanun koyucular seçmenlerin taleplerine cevap vermek için masrafları arttırlırlarsa, ekonomik dengeleri bozarlar ve her halükarda bir daha ki seçimlerde yetkilerini kaybederler.

Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin birçoğunda yaşanan bu ikilem, sanayileşen toplumlarda varolan sorunlar ile birleştiğinde, politik açmaz iyice büyümektedir. Kamu bütçelerinin gelir hanesi, sosyalist pazarın göçmesi ve doğu Ülkelerinin ekonomilerinin zayıflaması ile büyük sekteye uğramıştır. Aynı zamanda bu ülkelerde, Batı Avrupa ekonomileri ile mücadele etme zorunluluğu, bir diğer önemli engel olarak ülke ekonomilerini zorlamaktadır (ECB, 2004).

3.3.2 Yasama Yetkisi'nin Yapılandırılması

Vergi mükellefleri, bir yandan hükümetin sıkı kontrollerini desteklerken, bir yandan da daha fazla proje ve kazanım elde etmeyi beklemektedir. Bir devletin yönetim şekli tamamen temsilcilere dayanıyorsa, yasama gücünü elinde bulunduran kurumlar, yıllık bütçenin dengelenmesi konusunda sorumluluğun bütününe sahiptirler. Bu bağlamda sorulabilecek en önemli soru; parlamentonun bütçe sürecini desteklemeyi mi, yoksa engelleyici rol oynamayı mı, tercih edeceğidir. Kamu maliyesi literatüründe son yıllarda, bu konu hakkında büyük bir uzlaşma görülmektedir. Yasama yetkisinin yeniden yapılandırılması, artık bir ideal olarak görülmekten çıkmış, bir şarta dönüşmüştür (Shick, 2002: 15- 42).

Kamu Maliyesi alanında yapılan son kuramsal çalışmaların ışığında, yasa koyucuların bütçe sürecinde ki yerini üç ayrı temelde incelememiz gerekmektedir (Schedler, 2002: 163-180; Peteri, 2002: 13-30; Alesine, 1999: 13- 36; Feld, 2001: 329- 367) :

- (1) Mali disiplini sağlamak,
- (2) Kamu bütçesinin tahsisini geliştirmek,
- (3) İdari verimliliği teşvik etmek

Bu çerçeveden bakıldığında, yasa koyucuların görevi daha çok itici güç olma noktasına kaydırılmıştır. Makro ekonomi alanında, yasama yetkisini elinde bulunduranların, eski yetkilerini paylaşma yoluna gitmesi gerekmektedir.

3.3.2.1 Mali Disiplin

Herhangi bir bütçe sürecinin temel etkenlerinden birisi de, kit kaynakların tahsisi için mücadele etmektir. Von Hagen ve Harden'in deyimiyle (Von Hagen, 1996: 78) kamu bütçesi; ortak bir havuzda toplanan ve her kamu kurumunun daha fazla pay almak için uğraştığı kaynaklardır.

Vergi yükünün eşit olarak dağıldığı mali sistemlerde, gider programları belirli bir gruba endeksli olma eğilimi gösterdiği zaman, aşırı harcama ve borçlara yol açan bir yanlılık düzeni sekteye uğratar. Bu yanlılık ise, bütçe sürecinin merkezileştirilmesi ile, önemli ölçüde azaltılabilir. Bu merkezileşme, harcama bakanlıkları veya parlamento üyeleri ile sağlanabilir. Aynı zamanda cumhurbaşkanları, başkanlar veya başbakanlar doğrudan hiyerarşik bir düzen içerisinde, mali yapı denetimini merkezileştirebilirler. Bir başka yöntem ise, iki aşamalı bütçeleme modelidir (Collegial Model) (Schedler, 2002: 170).

Pratikte ise en yaygın ve başarılı uygulama, bu iki modelin birleşimi ile sağlanmaktadır (Alesina, 1999: 42). Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunluğu ve Fransa, İngiltere gibi batı Avrupa Ülkeleri'nin birçoğunda para veya hazine bakanlıkları harcama yapan bakanlıkların üzerinde, büyük bir yaptırım gücü ve ayrıcalığa sahiptirler. İsviçre gibi diğer ülkelerde ise, iki aşamalı modele daha yakındırlar ve bütçeleme dengesi daha çok kabine üyelerince oluşturulmaktadır (Feld, 2001: 333).

3.3.2.2 Kamu Bütçesi

Kamu bütçesinin daha etkin kullanımını gerektiren durumlar, bir gider kalemini daha gerekli bir başka kuruma kaydırma vizyonu ve yeterliliği sayesinde gerçekleşmektedir.

Bu bağlamda, parlamentonun bütçe üzerinde değişiklik yapabilme yeterliliği önem kazanmaktadır. Bütçeye bu esnekliği kazandıracak olan ise, büyük bir kısmı vergiler vasıtasıyla açılan gelir kalemidir.

Eğer vergi tahsisi hususları, katı yasalarca bağlanıyorsa, bu kaydırma işlemleri için gereken boşluğun açılmasında zorluk çıkabilir. Gider kaleminde ise, bloke edilmiş gelirler, yardım programları ve harcama limitleri parlamentonun özgürlüğünü kısıtlamaktadır (Velasco, 1999: 39).

3.3.2.3 İdari Verimlilik

Özel sektördeki yönetim etkinliğini denetleme görevi, kamu yönetimi alanının uzun süredir ilgilendiği konulardan bir tanesidir. Son zamanlarda en revaçta olan yaklaşım ise çıktı – sonuç tabanlı bütçeleme yöntemidir. Bu yaklaşıma göre; hizmet sağlayıcı aracı kurumlar, performans notları vasıtasıyla hükümetle iş yapmaktadırlar. Yeni kamu idaresi yaklaşımı tecrübeleri, Avrupa’da henüz çok nadir uygulanmaktadır ve sonuçları muğlâktır (Hood, 1995: 95 -109; Schedler, 2002: 163 – 180).

3.3.3 Federal İsviçre ve Katılımcı Bütçeleme

İsviçre’de ki federal parlamentonun çift yönlü bütçe baskısını nasıl aşmaya çalıştığını irdelemeden önce, İsviçre’de ki politik sistemden ve hükümetler arası mali ilişkilerden bahsetmek yerinde olacaktır.

İsviçre’nin 26 kanton’unda harcanan bütçe, merkezi hükümetin veya yerel yönetimlerin bütçesinden daha büyüktür. Kantonlar harcamalarını eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve yol giderlerine bölüştürmektedir. Her kanton seçimle gelen parlamento üyeleri tarafından yönetilmektedir. Fakat beş kanton şehir, yönetimi halk ile paylaşmaktadır (Butler, 1994: 332).

İsviçre kantonlarında, yeni bir hizmet veya program uygulanacağı zaman, katılımcılık ilkesi nerde olursa olsun gözetilmektedir. Katılımcılık ilkesi, zorunlu referandum ve opsiyonel referandumlarla sağlanmaktadır. Zorunlu referandumlar, 17 kantonda uygulanmaktadır. Yeni gider projeleri, öncelikli olarak parlamento tarafından onaylanmaktadır. Eğer proje bedeli daha önceden belirlenmiş miktarı geçerse, projenin seçmenlerin onayına sunulacağı bir referandum düzenlemek zorunludur. Harcama eşiği genelde bütçenin 1/10’ nu geçmeyecek şekilde ayarlanır ve parasal olarak belirtilir. Fakat bazı kantonlarda, bir önceki yılın bütçesine göre eşiğin belirlendiği de

olmuştur. Bu eşik ortalama olarak, 150.000 İsviçre Frankı ile 2.5 milyon İsviçre Frankı arasındadır (Feld, 1999: 266).

Opsiyonel referandumlar ise, 20 kantonda uygulanmaktadır. Opsiyonel referandum hakkı olan kantonlarda vatandaşlar, daha önceden belirlenmiş sayıda imza toplayarak, bir gider projesini referanduma sunabilmektedir. Zorunlu referandumlarda olduğu gibi opsiyonel referandumlarda da, bütçe için belirli bir alt limit vardır. 12 kanton'da hem opsiyonel hem de zorunlu referandumlar uygulanmaktadır (Feld, 1999: 267).

İsviçre'de katılımı sağlayan başka bir metot ise, seçmen inisiyatifidir. Bu sistem seçmenlere, yeni yasaları oylayarak çoğunluğun onayından geçtikten sonra yürürlüğe girmesini sağlama imkânı vermektedir. Seçmen inisiyatifini referandumlardan ayıran ise, yeni bir yasanın yürürlüğe girebilmesine imkân vermesidir. Oysa referandumlar, var olan yasalar üzerinden yapılmaktadır. Ayrıca inisiyatif seçmenlere, referandum eşğine girmeyen giderleri ve projeleri yeniden düzenleme imkânı vermektedir. Seçmenler, projeyi iptal eden bir yasa hükmü çıkartarak, bu düzenlemeyi gerçekleştirebilmektedir. Bir proje için karşı çıkan gruplar, yeterli oyu topladığında inisiyatif yolu açılmış olur. Fakat referanduma oranla, burada gereken imza sayısı daha zordur. Örneğin 1995 yılında Bern şehri için bu sayı 15.000'dir. Bu yüksek imza sayısının sebebi ise inisiyatif maliyetinin yüksekliğidir (Trechsel, 1999: 34).

İsviçre'de geri çağırma (Recall) adı verilen, bir katılımcı politika sistemi daha mevcuttur. Bu sisteme göre seçmenler, seçilmiş kişilerin görevlerini ellerinden alabilmektedir (Butler, 1994: 351).

İsviçre'de ki genel politika, iki uzak uca ayrılmaktadır. Bu çizginin bir ucunda birlikteliği destekleyici unsurlar, diğer ucunda ise farklılıkları belirginleştiren yaklaşımlar yer almaktadır. "Sihirli formül" denilen bu sistemin

içerisinde, iki uzak uç da temsil edilmekte ve aynı anda yer alabilmektedir (Toth, 2005: 10).

Temsili demokrasi organlarının yanı sıra, İsviçre uyguladığı yarı-doğrudan demokrasi sayesinde, vatandaşlarına hükümetlerin bütün karar verme süreçlerine, ortak olma imkânı vermektedir. İsviçre'de, doğrudan demokrasiye olan bağlılığın kökleri çok eskilere dayanmaktadır. Federal anayasada, yapılacak herhangi bir değişiklikte referandum zorunludur. Yeni çıkacak herhangi bir yasa veya eski bir yasanın değiştirilmesinde ise, referandum hakkı opsiyoneldir. Referandumlar veya oylamalar sadece federal seviyede değil, aynı zamanda yerel ve kanton seviyelerde de uygulanmaktadır. Bir itici kuvvet gibi iş gören oylamalar, daha çok katılım süreçlerinin başlarında uygulanmaktadır. Referandumlar ise, daha çok politik sürecin sonunda ve veto işlevi görecektir şekilde uygulanmaktadır (Dafflon, 2001: 278).

Bir diğer uçta ise; sihirli formül adı verilen siyasi yapı yer almaktadır. 1959 yılından Aralık 2003'e kadar Federal Konsey'de İsviçre'nin dört önemli siyasi partisi, federal meclisteki temsil oranlarına göre oluşan "sihirli formüle" göre temsil edilmiştir: 2 üye, Hıristiyan Demokratlardan (CVP/PDC), 2 üye Sosyal Demokratlardan (SPS/PSS), 2 üye Liberal Demokratlardan (FDP/PRD), ve 1 üye de, İsviçre Halk Partisinden (SVP/UDC).

Konseydeki bu geleneksel üye dağılımı herhangi bir yasa ile tanımlanmamıştır ve 2003 seçimlerinden sonra, Hıristiyan Demokratlar ikinci sandalyelerini, o yıl meclis seçimlerinde en güçlü parti olarak çıkan, İsviçre Halk Partisine kaptırmıştır. Kantonlarda sihirli formül uygulanmasa da, birkaç kent yerel meclisinde, federal hükümete benzer sandalye sayılarına yer vermişlerdir. Federal Konsey Başkanı seremonileri yönetir ve bu bütün kantonlarda uygulanmaktadır (Banks, 2006: 443).

3.3.4 Yarı-doğrudan Demokrasi ile Kurulan Katılımcı Bütçelemenin Önündeki Engeller ve Kazanımlar

Bir önceki bölümde görüldüğü gibi, İsviçre kantonlarında gerçekleşen katılımcı bütçeleme, türevlerinden bir hayli farklıdır. Halkın katılımı ve söz sahibi olması temelinde diğer örneklerle örtüşse de, bütçeleme mekanizmaları, kendine has bir yapıya sahiptir. İsviçre’de vatandaşlar federatif yapının içerisinde katılım olanağını, doğrudan demokrasinin bir çeşit uygulaması olarak hayata uyarlamışlardır.

İsviçre’de bütçelemeyi diğer modellerden ayıran en büyük faktör ise; vatandaşların öncelik belirleme haklarının değil, sürekli olarak belirlenmiş önceliklerin onayının sahibi olmalarıdır. Vatandaşların bu referandumlarda ve halk toplantılarında aldığı kararların, siyasi yaptırımı olması ise bir çeşit önceliklendirme mekanizması gibi davranmaktadır. Bir önceki örnekte incelenen İsveç modelindeki bu temel eksikliğin, İsviçre modeli için geçerli olmadığı görülmektedir. Fakat İsviçre modelinin de federatif yapı nedeniyle bazı temel sorunları vardır.

Özellikle İsviçre’de azınlıklar, yeterli imza sayısına ulaşamamaktadır. Bunun sonucu, katılımcılık çok sınırlandırılmaktadır. Referandumlarda da azınlıkların sesi, yok denecek kadar az çıkmaktadır. Doğrudan demokrasinin çoğunlukçu ilkesinin, bu federatif yapı içerisinde çok etkin olduğu görülmektedir.

İnisiyatif ve referandum uygulamalarının en önemli getirisi ise giderlerin kısılmasıdır. Etkin bir seçmen denetimine sahip İsviçre’de, bütün kamu giderleri, benzer ekonomik normlar göz önüne alınarak yapılan araştırmaya göre, bu sisteme sahip olmayan diğer ülkelerle kıyaslandığında % 5 daha azdır (Matsusaka, 2004: 87)

İsviçre kantonlarında ki toplam üretim kapasitesi: girdi ve işgücü bazında değerlendirilerek, doğrudan demokrasinin katılımcı etkenlerinden uzak olan ülkelere oranla daha yüksektir (Feld,1997: 34).

3.4 Dünya'dan Farklı Örnekler

Katılımcı bütçeleme ile ilgili üç farklı örneği değerlendirdikten sonra, dünyada uygulanan farklı uygulamaları içeren modellere de kısaca değinmek, katılımcı bütçe mekanizmalarının çeşitliliği anlamında çok önemlidir. O yüzden, bu bölümde kullanılan örnekler daha farklı mekanizmalara sahip uygulamalar ve başarısız halk teşebbüsleri olacaktır.

3.4.1 Witchia Şehri Katılımcı Bütçe Uygulaması

Witchia 320.000 nüfuslu 2001 bütçesi 310 milyon dolarlık Birleşik Devletler şehridir. Şehir seçilmiş bir başkan ile yine seçilmiş altı konsey üyesi tarafından idare edilmektedir. Belediye bütçesi internetten yayınlanmakta, şehir halkı belediye üst yönetimi ile email aracılığıyla doğrudan iletişim kurabilmektedir. Bütçe sürecine vatandaşın katılımını sağlamak amacıyla, aşağıda belirtilen teknikler kullanılmaktadır.

Vatandaş Anketleri: Vatandaş anketi Witchia Eyalet Üniversitesinden araştırmacılar tarafından hazırlanmıştır. Ankette ölçülmek istenen hususlar, kentteki yaşam kalitesi hakkında görüşler, belediye hizmetlerinin kalitesi, hemşerilik bilinci ve vatandaş katılımıdır. Anket sonucunda kamu güvenliği ile yolların yapımı ve bakımı, en çok ağırlık verilmesi istenen hizmetler olarak ön plana çıkmıştır.

Faaliyetlerin Önceliklendirilmesi Alıştırmaları: Belediye başkanı tarafından semt temsilcileri ve şehirdeki sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, tartışma gruplarına davet edilmiş ve sayısı 6 ila 8 arasında değişen gruplar oluşturulmuştur. Söz konusu gruplara toplam katılım 68 kişidir. Her bir grupta

beyin fırtınası tekniği ile, sayısı 19 ila 28 arasında değişen öncelik alanları tespit edilmiş, daha sonra oylama suretiyle bu alanlardan en önemlileri tespit edilmeye çalışılmıştır. Burada anket sonuçlarıyla örtüşen sonuçlar elde edilmiştir.

Semt Tavsiye Kurulları (Mahalle Meclisleri): Semt bazında danışma kurulları oluşturulmuş ve bu kurullara belediyeden profesyonellerin katılımı sağlanmıştır. Söz konusu kurullardan özellikle mahalle ile ilgili operasyonel konularda beklentileri alınmıştır.

Bütçe Simülasyonları Tekniği: Belediye Başkanı tarafından başta mahalle meclisi temsilcileri olmak üzere, tüm halk bütçe toplantısına davet edilmiştir. Burada uzman yöneticiler tarafından bütçe trendleri, harcama kalemleri ve uzmanlara göre önem taşıyan projeler konusunda bilgilendirme yapılmıştır. Bu noktada 34 farklı hizmet alanına ilişkin projeler, bunların maliyetleri, performans hedefleri ve beklenen etkilerine göre vatandaşlar proje ve faaliyetler arasından önceliklendirme yapmışlardır. Buna göre gençliğin gelişimi, su altyapısı cadde ve kaldırımların bakımı ve güvenlik düzeyinin artırılmasına yönelik projeler ön plana çıkmıştır.

3.4.2 Topeka Şehri Katılımcı Bütçe Uygulaması

Topeka 126.000 nüfuslu bir Amerikan şehridir. Bütçeleme süreçleri televizyondan naklen yayınlamakta ve sürece ilişkin görüş ve önerilere ilişkin e-mail yoluyla bir iletişim sistemi bulunmaktadır. Bütçe sürecine katılım amacıyla anket, odak gruplar ve açık tartışma toplantı teknikleri kullanılmıştır.

Vatandaş Anketleri: Hizmet memnuniyeti ve hizmet taleplerini ölçmek amacıyla anket yapılmış ve su kalitesinin iyileştirilmesi, yerel vergilerin azaltılması ve okullarda güvenliğin artırılması yönünde sonuçlar elde edilmiştir.

Odak Gruplar: Bütçe sürecinde iki tür odak grup oluşturulmuştur. On-on iki kişiden oluşturulan bu gruplardan ilki, aktif vatandaşlar, iş adamları ve bütçe uzmanlarında oluşmaktadır. Bu grup bütçe gelir ve gider kalemleri üzerinde tartışıp fikir yürütmüştür. İkinci grup ise tüm bütçeyi değil, bazı özellikli gider kalemlerini inceleyerek, bunlar üzerinde görüş ve öneriler geliştirilmiştir. Bu gruplardan elde edilen sonuçlara uygulamada, şehir konsülünün itibar etmediği gözlenmiştir.

Açık Tartışma Toplantıları: Halka açık geniş bir alana, tüm şehir sakinleri davet edilmiş ve katılım sağlanmıştır. Toplantıda 35 katılımcı söz almış, bunlardan 34'ü harcamaların artırılması yönünde fikir beyan etmişlerdir. Toplantının, bütçeleme sürecinin sonuna denk gelmesi nedeniyle, sonuçlarının bütçe tercihlerini çok fazla etkilemediği görülmüştür.

3.4.3 İsveç ve Katılımcılık

3.4.3.1 İsveç Politik Yapısı

İsveç'in politik yapısını kesinleştirmek, birçok tanımı bir arada telaffuz etmeyi gerektirmektedir. İsveç: parlamenter, temsili demokrasi ile yönetilen bir meşruti krallıktır. Yürütme yetkisi, hükümet adına Cumhurbaşkanı'ndadır. Yasama yetkisi ise, çok partili seçim yöntemi ile oluşturulmuş, parlamento ve hükümet arasında paylaşılır. Yargı bağımsızdır ve hükümet tarafından atanırlar. Yargı mensupları herhangi bir suça iştirak etmedikleri sürece, emekli olana kadar görevlerinden alınamazlar (Hancock, 2010: 534).

20.yy 'ın büyük bölümünde İsveç'te, Sosyal Demokrat Parti iktidarda kalmıştır. 2006 seçimlerinde Sosyal Demokrat'lar on iki yıllık iktidarlarını, Muhafazakâr parti, Liberal parti, Merkez parti ve Hıristiyan Demokrat Partisi'nden oluşan koalisyonu karşı kaybetmişlerdir. Cumhurbaşkanı 42 sandalyeye sahip olan Merkez Parti'den Fredrik Reinfeld'tir.

İsveç'te uygulanan model ise, tamamen kendine özgü bir yapıdadır. Tam istihdam, dayanışmacı ücret politikası, işveren ve işçiler arasında barışa dayanan uzlaşma ruhu, eşitlik prensibine dayanan emeklilik sistemi, sermaye düzenlemeleri ve yasamada ulusal egemenlikle taçlandırılmış, bir genel refah sistemi bu yapıyı oluşturmaktadır. Modeli benzersiz kılan ise kendisini oluşturan nitelikler değil, bu niteliklerin bileşimidir (Zavala, 2006: 122).

Fakat 1991 yılından sonra, bu bileşkede çözümler başlamıştır. Tam istihdam politikası o yıllarda gözden çıkartılmış, dayanışmacı ve uzlaşmacı yapı bozulmuş, 1980 'lerden başlayan bir bozulmayla, sermayeye ilişkin düzenlemeler 90'ların başında verimliliğini kaybetmiştir. Avrupa üyeliği sonrası, ulusal egemenlik anlayışı da ortadan kalktığı için, gıpta edilen İsveç modeli artık kısmen ortadan kalkmıştır (Hancock, 2010: 551).

3.4.3.2 Halkevi Modeli

İsveç halkevi modeli, Sosyal Demokrat Partisinin (SAP) iktidar boyunca sürdürdüğü, sendikaların, kiracı derneklerinin ve benzeri yerel örgütlerin kitlesel katılımıyla oluşturdukları, bir çeşit katılımcı demokrasi modelidir. Halkın seçtiği politikacılar ve yerel siyasetçiler, halkın nabzını kolayca ölçebilmekteydiler. Ne var ki bu yapılanmanın içerisinde kadınlara ve yabancılara karşı, bir korunma duvarından bahsetmek abartı değildir. Zavala'nın sözleriyle "yeri geldiğinde ataerkil, saf İsveçli ve antidemokratik olmayı kolaylaştıran bir duvar" (Zavala, 2006: 123). Bu dönemde sol saflarda yer alan 100 binden fazla insan, fişlenerek devlet kayıtlarına geçirilmiştir.

3.4.3.3 Norrköping Belediyesi Örneği

2002 yılında Norrköping belediyesi İsveç'te ilk defa içme suyunu özelleştiren belediye olmuştur. Uzun zamandır Latin Amerika ve Afrika'da bulunan üçüncü dünya ülkelerinin su şebekelerini ele geçirmeye çalışan uluslararası şirketler, gelişmiş ülkelerin su kaynaklarına da ilgi göstermeye

başlamışlardı. Gerekçe olarak da; belediyelerin su işlerinde uzmanlaşmamış olmasını ve kendi tecrübelerini, gösteriyorlardı.

İsveç'te ki birçok belediye gibi Norrköping belediyesi de ekonomik sıkıntılarla karşı karşıya kalmıştır. 1998 seçimlerine girerken en önemli seçim konularından bir tanesi belediyeye ait Norrköping Çevre, Su ve Enerji (NME) kurumunun özelleştirilip özelleştirilmemesiydi. Bazı sağ partiler kurumu satmanın, belediye bütçesini rahatlatacağını savunurken, sol partiler bu özelleştirmenin asla yapılmayacağı vaatlerinde bulunuyorlardı. Seçimleri kazanan Sol Parti ve Sosyal Demokrat Parti, yönetimi ellerine alır almaz özelleştirme yollarını aramaya başladılar. Bir yandan da, her halükarda hisse çoğunluğunun belediyenin elinde olacağına dair güvenceler veriyorlardı.

Belediye meclisindeki bir hayli sert tartışmaların sonucunda, Sol Parti ve Yeşiller partisinin muhalefet şerhiyle, satma kararı meclisten geçti. 1999 yılının haziran ayında kamuya ait ,Su ve Enerji Kurumu'nun % 49 'u Sydkraft adlı şirkete satıldı. Bu olaydan hemen sonra, Yeşiller ve Sol Parti'den birer üye, geri kalan % 51 'lik kısmın özelleştirilmesinin halkoyuna sunulması ile ilgili bir önerge verdiler. Mart 2000 de, önerge mecliste oylamaya sunuldu ve önergeyi destekleyen Sosyal Demokrat Partili meclis üyelerine ikazda bulunarak, toplantı günü evde kalmalarını ya da "doğru" oylamada bulunmaları konusunda, talimat verildi ve bunun sonucu olarak önerge reddedildi. Ancak, 2000 yılının yazında kalan % 51 hissenin satılma kararı belediye meclisinden geçti (Zavala, 2006: 134).

Bunun üzerine kararın iptalini de sağlayacak gerekli yasal düzenlemeler için çalışma başlatıldı. Bazı sivil toplum kuruluşları ve Yeşiller Partisi'nin de desteğiyle, yerel yönetimler kanununda bulunan halk oylaması için gerekli, % 5 'lik imza için kampanyası başlatıldı. Bunun için önlerinde 3 hafta gibi kısa bir süre vardı. Yerel gazetelere ilanlar verildi, sokaklarda imzalar toplandı ve Kiracıları Koruma Derneği'nin aktif desteği alınarak kapı kapı dolaşıldı. Ve kısa sürede gerekenden çok daha fazla imza toplandı. Norrköping

Belediyesi'nde halk kendi bütçesine kendisi sahip çıkarak yetkiye eline uzatıyordu.

Ama yine de halk oylamasına gidip gitmeme konusunda ki nihai karar, belediye meclisinin yetkisindeydi ve oylamadan hayır kararı çıktı. Norrköping'de 85 kişilik bir belediye meclisi, 120.000 vatandaşın yaşamını yakından ilgilendiren can alıcı bir konuda, onları nasıl devreden çıkarttığına çok önemli bir örneği olarak, katılımcı süreçlere örnek olmuştur. Halkın vergileri ile kurulmuş kamu kurumu artık, halkın denetimine tabi değildi ve vatandaşların sırtından kar elde etme amacı ile işletiliyordu. Daha sonraki süreçte Sydkraft alman şirketi EON tarafından satın alındı.

Norrköping örneği, vatandaşların gerektiğinde kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda katılım gösterip direnişte bulunabildiğini göstermesi bakımından, çok önemli bir örnek teşkil etmektedir.

3.4.4 Arjantin Komşu Konseyleri

2002 yılında Arjantin'de baş gösteren ekonomik ve politik bunalımların neticesinde Arjantin Komşu Konseyleri kurulmuştur. Kısa zamanda konseylerin sayısı iki yüzün üzerine çıkmıştır. Bunalım boyunca haftada bir gün toplanıp, sorunları tartışarak, çözüm önerileri sunuyorlardı. Komşu konseylerine bütün vatandaşların katılma ve oy kullanma hakları mevcuttur. Komşu Konseylerinde İMF politikalarından, özelleştirmelere, festival düzenlenmesine, dış borç ödenmesine, çöp istasyonu kurulmasına, meyve ve sebzelerin kolektif alınmasına, mahallede sinema açılmasına kadar, birçok konuda tartışmalar yapıp kararlar alınmaktadır.

Toplantı yeri ve zamanı mahallede ki ilan panolarına, apartmanların giriş katlarına asılmaktadır. Gündem ise, toplantı açılışında müzakerelerle belirlenmektedir. Toplantılarda iki başkan ve iki sekreter seçilmektedir ve bunalım döneminde konseylerin yasama ve yürütme erkini denetleme

görevini üstlenmişlerdir. Kaos döneminde yiyecek teminini, kültürel faaliyetleri, sağlık konularını, okul sistemini ve sosyal yardımı kapsayan ve kamu sektörünün yokluğu nedeniyle, onun yerine geçecek bir mekanizma Mahalle Konseyleri tarafından yaratılmaya çalışılıyordu. Esas amacın ise, “toplumsal işleve sahip bir mekanizma” oluşturmak olduğu görülmektedir. Buhran döneminde çeşitli Komşu Konseyi delegeleri, her pazar koordinasyon toplantıları yapıyor, seçime girip girmeme dâhil çeşitli konuları tartışıyorlardı.

Ulusal düzeydeki ilk toplantıda Brukman’daki işçiler tarafından el konulup işletilen bir tekstil fabrikasına, para yardımı yapma kararı alındı. İşçiler, işverenlerin terk ettikleri 200’den fazla fabrikaya el koyarak çalıştırıyorlardı. Böylece 4.000 kişinin işsiz kalması önlendi.

İMF politikalarının dayatması sonucunda 1990’larda yapılan özelleştirmelerle işsizlik çığ gibi artmıştı. Bunun üzerine işsizler örgütlenerek, İşsizler Hareketi’ni kurdular. Komşu konseyleri, İşsizler Hareketi ve işçiler bir araya gelerek, İMF politikalarına karşı güçlü bir mücadeleye girdiler. Böylece demokratik toplumu, küreselleşmenin acımasız dayatmalarına karşı güçlü bir kale oluşturdular. Mahalle Konseyleri hala Arjantin politikasında çok etkin bir güçtür.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYEDE KATILIMCI BÜTÇELEME

4.1 KENT KONSEYLERİ VE YENİ YEREL YÖNETİM YASALARINDA KATILIM

Ülkemizde yerel yönetimler, 1982 Anayasasının 127. maddesinde “Mahalli İdareler; İl, Belediye veya Köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Ülkemizin 5393 sayılı Belediye Yasası; yerel halk oylaması, belediye başkanının vatandaşların talebi üzerine görevinin son bulması gibi doğrudan demokrasi araçlarına yer vermemektedir. Yerel yönetim yasalarında, belediye ve büyükşehir belediye yasalarında, katılımı ilgili getirilen tek temel düzenleme kent konseyleridir. Kent Konseyi'nin kuruluş amaçları, Belediye kanununun 76. Maddesinde “Kent Konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinde yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.” olarak yer alır.

Yasada belirtilen Kent Konseylerinin oluşma ve çalışma usullerini belirleyen Kent Konseyi Yönetmeliği'nde ise aşağıdaki tanımlara yer verilmektedir (Mahalli İdareler).

Tanımlar

MADDE 4- (1) Bu Yönetmeliğin uygulanmasında;

b) Kent konseyi: Merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşerilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmalarını,

c) Yerel gündem 21 programı: Birleşmiş Milletler Rio Yeryüzü Zirvesinde 1992 yılında kabul edilen ve 21 inci yüzyılın gündemini belirleyen Gündem 21 başlıklı Eylem Planınının 28 inci bölümü uyarınca, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer ortakların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini belirleyerek, kentleri için “Yerel Gündem 21” olarak adlandırılan ve 1997 yılından itibaren uygulanan Türkiye Yerel Gündem 21 Programını,

ç) Yönetişim: Saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindelik ve etkinlik gibi kıstaslara dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını,

İfade eder.

Kent konseyinin görevleri 6. Maddede;

a) Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşerilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,

b) Sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli bir planın hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,

c) Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak,

ç) Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,

d) Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,

e) Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,

f) Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,

g) Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,

g)Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,

h) Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,

ı) Kent Konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.

olarak düzenlenmiştir.

Kent konseyi yönetmelikte görüldüğü gibi, YG21(Yerel Gündem 21) programına tabii olan bir uygulamadır ve “sürdürülebilir kalkınma” ilkeleri çerçevesinde “yönetişim” anlayışını ortaya koyar. Aynı zamanda “Hemşehrilik hukukuna” dayanarak “kent vizyonu” etrafında katılımın yaygınlaşmasını sağlayan bir yapıdır. Aynı yönetmeliğin “çalışma ilkeleri” başlıklı 7.maddesi, tanımlamaları daha açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Ülkemizde yapılan yasal düzenleme ve yönetmelikten önce “kent konseyi” başlığı altında toplayabileceğimiz farklı uygulamalar, yeni bir model olarak YG21 adıyla yasalarımızda yer almıştır.

Kent konseyleri;

- a) Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi,
- b) Belediyenin içinde bulunduğu seçim bölgesi veya bölgelerinin milletvekilleri,
- c) Belediye başkanı veya temsilcisi,
- ç) Sayısı onu geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri,
- d) Meclis üye tam sayısının yüzde 30'unu geçmemek üzere, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri,
- e) Meclis üye tam sayısının yüzde 30'unu geçmemek üzere, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri,
- f) Belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan muhtarların, kendi aralarından seçecekleri en fazla 10 temsilci,
- g) Beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri,

ğ) Varsa üniversiteden bir temsilci, birden fazla olması durumunda her birine temsilen bir üye,

h) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, baro, kooperatifler, birlikler, konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcileri,

ı) Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma guruplarının birer temsilcisinin katılımı ile kurulmaktadır.

Yalnız Büyükşehir kent konseyine, teşkilatını tamamlamış tüm partiler değil de sadece TBMM'de üyesi bulunan ve Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, baro, kooperatifler, birlikler, konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcileri yerine, varsa üst kuruluşlarının birer temsilcisi katılım sağlar (Sarıbay, 1991: 230-252).

Kent konseyi; Genel Kurul, Yürütme Kurulu, Meclisler ve Çalışma gurupları organlarından oluşmaktadır. Kent konseyinin en yetkili organı, genel kuruludur. Genel kurul, yılda iki kez toplanır. Yalnız genel kurul, yürütme kurulu başkanı tarafından doğrudan veya kent konseyine katılımları öngörülen katılımcı sayısının üçte birinin teklifi üzerine, olağan üstü toplantıya çağırabilir (Öner, 2001: 230-252).

Genel kurul belediye meclisi birinci başkan vekilinin bulunmaması halinde, ikinci başkan vekilinin başkanlığında kent konseyi üyelerinin katılımı ile toplanabilir. Yalnız genel kurul ilk toplantısını, belediye başkanının çağrısı ve başkanlığında yapabilir ve bu toplantıda, genel kurul dışındaki organların seçimi yapılır (Eren, 1991: 45-55).

Yürütme kurulu, genel kurul tarafından iki yıllık süre için seçilir ve en az beş kişiden oluşur. Yürütme kuruluna belediye meclisi birinci başkan vekili, bulunmaması halinde ikinci başkan vekili başkanlık eder. Yürütme kurulu,

genel kurulun gündemini belirleyerek oluşturduğu görüşleri belediyeye sunar ve uygulamaları takip eder (Eren, 1991: 45-55).

Kent konseyleri, görev alanına giren konularda meclis ve çalışma gurupları oluşturur. Meclislerin ve çalışma guruplarının çalışma usul ve esasları genel kurulca belirlenir. Meclislerde ve çalışma guruplarında oluşturulan görüşler, kent konseyi genel kurulunda görüşülerek kabul edildikten sonra değerlendirilmek üzere ilgili belediye meclisine sunulur (Öner, 2001: 230-252).

Kent konseyi organları, çalışma yönergelerinde belirlenen yer ve zamanlarda üye tam sayısının salt çoğunluğu ile olağan olarak toplanıp katılanların salt çoğunluğu ile kararlar alır. Oylamada eşitlik olması halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sağlar (Öner, 2001: 230-252).

Kent konseyi genel kurulunca oluşturulan görüşler, belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirildikten sonra, belediye tarafından kent konseyine bildirilir ve uygun araçlarla kamuoyuna duyurulur (Öner, 2001: 230-252).

Kent konseyinin sekretarya hizmetleri, ilgili belediye tarafından önerilir, yürütme kurulu tarafından kabul edilerek görevliler tarafından yerine getirilir. Sekretarya çalışmalarında yürütme kurulu başkanına karşı sorumludur (Eren, 1991: 45-55).

YG21 Projesinin bugün uygulanmakta olan 4. aşaması ile ilgili Resmi gazetede; yeni yasal düzenleme ile YG21 arasındaki ilişki için, “Temel yerel yönetim birimi olan Belediye 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76’ncı Maddesi, Türkiye YG-21 Programı’nın da etkisiyle ve bu kapsamda oluşmuş bulunan genel modele dayalı olarak, Kent Konseyleri’nin kuruluşunu düzenlemektedir” denilmektedir. Bu ifadeden de anlaşılacağı ve aşağıda da değinileceği gibi, belediye yasasında Kent konseyi ile ilgili bir maddenin yer almasında, önceki süreçte yürütülmüş olan YG21 projelerinin önemli bir

katkısı bulunmaktadır. Yasal zemine oturtularak geliştirilen ve kent halkının kent yönetimine katılımını sağlayacak olan bu modeli ve kazanımlarını anlayabilmek için konunun geçmişine biraz daha yakından bakmakta yarar vardır.

4.1.1 Gündem 21 ve Yerel Gündem 21

1992 yılında, Rio de Janeiro'da yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak "sürdürülebilir kalkınma" belirlenmiş, bunun ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan "Gündem 21" başlıklı Eylem Planı BM üyesi ülkeler tarafından kabul edilmiştir. YG21, küresel uzlaşmanın ve politik taahhütlerin en üst düzeydeki bir eylem planı olarak ortaya çıkmaktadır (Göktürk, 1999: 2).

Bu eylem planınının 28. bölümünde, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer paydaşların birlikte, kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için "21. yüzyılın yerel gündemi" ni oluşturmaları karara bağlanmıştır. G21 'in tanımladığı strateji BM'in daha önceki "İnsan Çevresi Konferansı" ve "Habitat I" toplantısından farklıdır. Hızla büyüyen artan dünya sorunlarına çözüm aranması amacı ile düzenlenen bu her iki toplantı da alınması gereken önlemler ve çözümler için devletler sorumlu tutulmuştur. Ancak 1987 yılında BM Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanan "Ortak Geleceğimiz" raporuyla ortaya çıkan "sürdürülebilir kalkınma" stratejisiyle katılıma özel bir önem verilmiştir. Sonuç olarak, Rio'da yapılan "Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı"nda "G21" olarak adlandırılan hedef ve program ile de, sorumluluğun devlet dışı aktörlerce de paylaşılması gerektiği belirlenmiştir. Böylece G21 ile sorunların çözümünde, sadece devleti içeren tek özne yerine, hükümetler, hükümet dışı kuruluşlar, bilim adamları, iş adamları, ticari birlikler, vatandaşlar gibi görev ve sorumluluk üstlenen gruplardan yardım alınması öngörülmüştür (Gündem 21-Habitat).

G21 hedeflerinin hayata geçirilmesinde, yerel düzeyde önemli bir araç olarak görülen Yerel Gündem 21 (YG21) ise; katılımcı, yerel ortaklıklara dayalı, çok sektörlü “yönetişim” (governance) anlayışının yaşama geçirilmesinde gerekli bir program olarak tanımlanmakla birlikte, yerel düzeyde katılımın zorunluluğunu da ortaya koymaktadır. Bu program ayrıca, uluslararası topluluk ile yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin artırılması ve bu işbirliğinin güçlendirilmesine yönelik adımlar ve teşvikleri de içermektedir. Sunuluşundan da anlaşılacağı gibi, buradaki “yerel” kavramı, konulan hedef çerçevesinde sorumluluk üstlenmesi beklenen, herhangi bir ulus devlet içindeki yönetsel bir birimi ile, bu birimde yer alan tüm unsurları ifade etmektedir. Bu tutum geçmişten farklı bir yönetim tanımını ortaya koyarak, “yönetişim” kavramını öne çıkarmaktadır (Öner, 2004: 12).

Yerel Gündem 21, 1992 yılından bu yana, yaklaşık 135 ülkedeki binlerce kentte uygulanmaktadır. Yerel Gündem 21 adı dışında, aynı sürece yönelik benzer adlarla (“Sürdürülebilir Kentler Programı”, “Sağlıklı Kentler Programı”, vb.) yürütülen çalışmalar dikkate alındığında, bu süreçteki kent sayısı daha da artmaktadır. Gündem 21’in dünya ölçeğindeki koordinatör kuruluşu olan UNDP – Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı-, aralarında Türkiye’nin de bulunduğu 85 ülkede, Yerel Gündem 21 süreçlerini desteklemektedir. 2000’li yılların başında Avrupa’da 4,000’in üzerinde belediyenin YG-21 sürecini etkin olarak yürüttüğü belirtilmektedir.

4.1.2 Türkiye’de Yerel Gündem 21

YG-21 uygulamaları Türkiye’de, 1997 yılı sonunda, UNDP’nin desteği, IULA-EMME’nin koordinatörlüğünde *“Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi”* Projesi ile başlamıştır. Bugün dördüncü aşamasında olan bu program, yerel yönetişimin güçlendirilmesine yönelik, sivil toplumun karar alma sürecine katılımının ve yerel yatırımlarda söz sahibi olmasının sağlanması amacıyla, Bursa Büyükşehir Belediyesi ile Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği-Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı(IULA-EMME)

işbirliği içerisinde geliştirilmiştir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı(UNDP) Türkiye Daimi Temsilciliği ve UNDP Capacity 21 Programının çatısı altında ve desteğiyle gerçekleştirilen proje, Eylül 1997 içerisinde IULA-EMME ve T.C. Hükümeti tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir (Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 2000: 238). Projenin başlangıcında, örnek uygulamalar için 9 kent belirlenmiştir¹.

Ekim 1998'de kesinleşen proje revizyonu ile 3 Büyükşehir Belediyesi, 10 Belediye ve 1 İl Özel İdaresi de proje ortakları arasına katılmıştır². Aralık 1998'de, Denizli ve İznik(Bursa) Belediyelerinin de katılımıyla, proje ortağı kent sayısı 25'e ulaşmıştır (Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi-TYG). Ayrıca projede, tümü IULA-EMME üyesi olan Akdeniz Belediyeler Birliği, Doğu Karadeniz Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, GAP Belediyeler Birliği ve Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği de yer almıştır. İki temel hedef üzerine oluşturulan çalışmalar öncelikle, YG21'in Türkiye'de tanıtımı ve yaygınlaştırılması, ardından proje ortağı kentlerde yapılacak çalışmalar üzerinde yoğunlaşmıştır. YG21'in başlangıç uygulanmasında Kent konseyleri ve benzeri yapıların, çalışma grupları ya da kozaları destekleyici mekanizmaların oluşturulmasına özen gösterildiği gözlenmektedir (TYG, 2000: 4). YG21' de yerelin temsili, genellikle belediye yapısı içerisinde işlevsel anlam kazanabilirken, beş yılda bir yapılan seçimlerin etkisini azaltma gayreti ile, kent konseyi ya da meclisinin oluşum biçimini tanımlayan, birbirinin benzeri yönergeler düzenlemişlerdir. Birinci aşamadan sonra yapılan değerlendirilmede; proje kapsamında çoğu belediyede bilgilendirme toplantısı dışında çalışma yapılmadığı gözlenirken, Bursa, İzmir, Antalya Büyükşehir Belediyeleri, Gölbaşı, Aliğa gibi belediyelerinin çalışmaları başarılı olarak

¹ Bursa, İzmir, Antalya, Büyükşehir Belediyeleri ve Adıyaman, Ağrı, Çanakkale, Gölbaşı(Ankara), Harran(Şanlıurfa) ve Trabzon Belediyeleri

² Diyarbakır, Gaziantep ve İzmit Büyükşehir Belediyeleri, Afyon, Aliğa(İzmir), Burdur, Çatalca(İstanbul), Çeşme (İzmir), Çorum, Foça(İzmir), Kas(Antalya), Kızkalesi(İçel) ve Zonguldak Belediyeleri ile Kastamonu İl Özel İdaresi

değerlendirilmiştir (Göktürk, 2001: 4). On sekiz ay sürmesi öngörülen birinci aşaması, iki yılı aşkın bir sürenin sonunda 1999 yılında tamamlanabilmiştir.

Projenin ikinci aşaması olan “*Türkiye’de YG21’lerin Uygulanması*” da yine, IULA-EMME’nin koordinasyonunda ve UNDP desteğiyle ocak 2000’de başlatılmış ve 2003 yılı ortalarına kadar sürmüştür. Bu aşamada; YG21’e katılan yerel yönetimlerin sayısını artırma ve yeni proje ortağı kentlerde katılımcı süreçlerin oluşturma, yeni ortak olan kentlerde eylem planları hazırlama, devam eden projeleri uygulama, halkın bilgilendirme ve uluslararası tanıtıma yönelik kampanyaların yürütülmesi, süreç için uzun dönem sürdürülebilir destek çalışmalarının yanı sıra Marmara depremi sonrasında yeniden yapılanma sürecinde YG21’in önemli bir işlev görmesi hedeflenmiştir (TYG, 2000: 5). Projenin ikinci aşamasında Yaylak Kırsal Kalkınma Projesi, Afetleri Önlemek ve Hazırlıklı Olmak için Yerel Kapasite Geliştirme Projesi adı altında iki alt proje uygulandığı belirtilmektedir (Göktürk, 2001: 5). Bu dönemde çeşitli alt-projelerin başlatılması ve yeni katılımlarla proje ortağı yerel yönetimlerin sayısı 50’yi aştıktan sonra, YG-21 uygulamaları "proje" çerçevesinden çıkarılarak, "Türkiye Yerel Gündem 21 Programı" na dönüştürülmüştür (Mahalli idareler Gn.Md.YG21). Kent Konseyleri ya da benzeri platformların, farklı büyüklükteki ve özellikteki birçok proje ortağı kentte, değişik kurumların temsilcilerini düzenli olarak bir araya getiren etkin katılımcı mekanizmalar olarak işlev gördüğü, temsile özen gösterilmesi, değişik gruplar arasındaki temsil dengesizliğini giderecek yöntemler geliştirilmesi, örgütsüz kesimlerin ve çalışma gruplarının bu platformlarda temsil edilmesi gibi konulardaki düzenleyici çalışmalar sürdürüldüğü, Yerel Gündem 21 süreci ile ilgili çeşitli yayınların hazırlandığı ve basımına devam edildiği, yerel gelişme sorunlarının çözümüne yönelik projelerin belirlenerek çalışmalarının gündeme geldiği, proje kentlerinin bir çoğunda belde halkının hizmetine giren “Yerel Gündem 21 Evleri” oluşturulduğu belirtilmektedir (Yerel Yönetimler Sempozyumu, 2000: 11). Program’ın üçüncü aşama projesi "*Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı'nın*

Yerelleştirilmesi" başlığıyla, Mayıs 2004'de başlamış ve Kasım 2006'da sona ermiştir. Kampanyalardan ve kapasite geliştirme girişimlerinden yararlanarak, yerel ve ulusal düzeylerde YG-21 süreçlerinin ve mekanizmalarının kurumsallaştırılması; "Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Uygulama Planı"nın yerel düzeyde teşvik edilmesi ve somutlaştırılması amacıyla "Küçük Ölçekli Hibeler Programı"nın belirlendiği çalışmalarda "hazırlanmakta olan "Yerel Yönetim Reformu Paketi" içerisine, özellikle Hükümet'in Acil Eylem Planı'nda yer alan "yönetişim" ve "Kent Konseyleri" bölümlerine dayalı, YG-21'in uygun şekilde dâhil edilmesini sağlayacak girişimlerde bulunulması" tanımlamasına yer verilmiştir. Proje süresi içinde değişen Belediye yasasına eklenen 76.madde bu hedefe ulaşıldığını göstermektedir. Ayrıca projede, merkezi yönetimin ilgi ve desteğinin artırılması ile tanıtım eksikliğinin giderilmesi öngörülmüş, ilgili küresel hedeflerin yerelleştirilmesinde dünya ölçeğinde örnek oluşturacak uygulamalar sergilenmesi hedeflenmiştir (Göktürk, 2001: 6).

Bu üçüncü aşama, birbirini destekleyen bir dizi projeyi içermektedir. "Türkiye'de Yerel Demokratik Yönetişimi Teşvik Amacıyla Sürdürülebilir İlişkiler Ağı Kurulması" başlıklı proje kapsamında, mevcut web sitesi etkileşimli bir yapıya kavuşacak şekilde yenilenmiş ve ülke ölçeğinde "Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı"nın oluşmasına çalışılmıştır. Hollanda Hükümeti'nce desteklenen "Şeffaflık için Yerel Ortaklıklar ve işbirliği Ağı Oluşturmada Kadınların ve Gençlerin Rolünün Güçlendirilmesi" başlıklı ikinci proje kapsamında ise, kadınların ve gençliğin yerel karar alma süreçlerine ve yerel yönetişimin tüm alanlarına katılımının artırılması yönünde çalimsalar yürütülmüştür (Yerel Yönetimler Sempozyumu, 2000: 15).

Türkiye YG-21 Programı'nın birbirini izleyen aşamaları ve alt-projeleri, T.C. Bakanlar Kurulu'nun çeşitli tarihlerde almış olduğu kararlarla (6 Mart 1998 tarih/23278, 8 Şubat 1999 tarih/23605, 22 Ocak 2001 tarih/24295, 4 Aralık 2001 tarih/24603, 11 Haziran 2003 tarih/25135, 12 Kasım 2003 tarih/25287 sayılı ve son olarak, 24 Nisan 2007 tarih/26502 sayılı kararlar T.C. Resmi Gazete'de yayımlanarak) desteklenmiştir. Uygulamalar sırasında

karşılaşılan güçlüklerin aşılabilmesi amacıyla, T.C. İçişleri Bakanlığı tarafından tüm Valiliklere gönderilen 19 Mart 1998 ve 7 Kasım 2000 tarihli Genelgeler, YG-21 süreçlerinin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur.

4.2 İL ÖZEL İDARELERİNDE VE BELEDİYELERDE HALKIN KATILIMINI SAĞLAYAN DÜZENLEMELER

4.2.1 Yasal Düzenlemeler

Katılma uygulamalarının başarısı, vatandaşların bilgi, ilgi ve etkin davranışlarına bağlı bulunmaktadır (Sezer, 1985: 103). Katılımın gerçekleşmesi için zorunlu olan ön koşul; vatandaşların idarenin faaliyetlerinden haberdar olmalarıdır. Yönetimin halkı bilgilendirme görevi ve vatandaşlarında bilgilendirme sorumluluğu bulunmaktadır (Öner, 2004: 236). Bunun için il özel idareleri ve belediyelerin kendi kanunlarında halkın katılımına ilişkin düzenlemelere değinmeden önce bilgi edinme hakkından bahsedilmesinde fayda bulunmaktadır.

Hukukumuzda bilgi edinme hakkı esaslı olarak, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelikte düzenlenmiştir. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 24.10.2003 tarihli ve 25269 sayılı Resmi Gazete'deki yayım tarihinden 6 ay sonra yani 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelikte, 19 Nisan 2004'te Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek 27 Nisan 2004 tarih ve 25445 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (DPT, 2005: 52).

4982 sayılı Kanun; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenler. Kanuna göre yabancı gerçek ve tüzel kişiler bakımından öngörülen sınırlamalar hariç, herkes bilgi edinme

hakkına sahiptir (DPT, 2005: 52). Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi, başvuruların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler (DPT, 2005: 53).

Bilgi edinme başvurusu, elden başvurunun yanı sıra elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilmektedir. Bu hususla ilgili olarak Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliği ekinde başvuru formları yayınlanmış bulunmaktadır (Bilgi Edinme Kanunu) .

Kurum ve kuruluşlar, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeleri on beş iş günü içinde, istenen bilgi veya belgenin başvuru alan kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması, başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınması veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında, maliyet tutarı kadar bir ücret karşılığında, otuz iş günü içinde sağlamakla yükümlüdürler (Bilgi Edinme Kanunu) .

Mahalli İdarelerde katılıma yönelik düzenlemeler; 5393 sayılı Belediye Kanununda yer almaktadır. Kanuna göre, "Belediye mahalleye yönelik olarak alacağı kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurup, hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlayamaya çalışacaktır" (Madde 9).

Belediye Kanununda; herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir ve hemşerilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır (5393 SK. md. 13). Aynı madde, Belediyenin, hemşeriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapması gerektiğini ve bu çalışmaları

yaparken de üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemleri almasını emreder (5393 SK. Md. 13).

Belediyenin görev ve sorumluluklarının düzenleyen 5393 sayılı Kanununun 14. maddesinde hizmetleri "yapar" ve "yaptırır" ifadeleri kullanılarak bir mecburiyet hali belirtilerek hizmetlerde mahallilik ve müştereklik şartı aranmıştır. Yine halkın yerel yönetimlere katılımı bakımından, il özel idaresi ve belediyeler, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilmektedirler (5302 SK md.7, 5393 SK. md. 15).

İl genel meclisi ve Belediye meclisinin, her ayın ilk haftasında önceden kararlaştırdığı günde toplanması gereklidir. İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisinin toplantısının yeri ve zamanının mutlak usullerle halka/belde halkına duyurulması zorunludur ve meclis toplantıları yasa da öngörülen kapalı oturumlar hariç halka açıktır (5302 SK md.12, 5393 SK. md. 20). İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisinin toplantı gündemi en az üç gün önceden üyelere bildirilip ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulması da zorunludur (5302 SK md.13, 5393 SK. md. 21). Ayrıca kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin de yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulması gerekmektedir (5302 SK md.15, 5393 SK. md. 23).

Belediye meclisleri, üyeler arasından meclis üye tam sayısı oranlamasına göre her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerle, en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilmektedir. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur. Bu şekilde kurulan ihtisas komisyonlarına Belediye Kanununun 24. maddesi ile toplumun belli kesimlerinin katılma ve görüş bildirme hakkı getirilmiştir. Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve ilgili sivil toplum örgütlerinin

temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüş bildirebilmektedirler.

İl özel idareleri için de buna benzer düzenleme 5302 sayılı kanunun 16. Maddesine yapılmakta ve İl genel meclisi, her yıl için kendi üyeleri arasından, oranlama yöntemine göre ihtisas komisyonları kurabilmektedir. İl Genel Meclislerinde Plân ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonları en çok yedi olmak üzere eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plân ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur. Bu komisyonlara da Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüş bildirebilmekle beraber, uzman kişilerden yararlanılabilmektedir. İhtisas komisyonlarının düzenledikleri raporlar alenîdir ve raporların çeşitli yollarla halka duyurulması gerekmektedir. Ayrıca Bilgi edinme Kanunu'na göre bedel karşılığında verilmesi zorunludur.

Bilindiği üzere Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik planı, il özel idareleri ile nüfusu 50.000'in üstünde olan belediyelerin yapması zorunludur. Stratejik plânın, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanıp il genel meclisi/ belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girmesi gerekmektedir (5302 SK md. 31, 5393 SK. md. 41). Stratejik planların alınan görüşler doğrultusunda hazırlanması planlarda katılıma büyük önem verildiğini göstermektedir.

Yine gerek il özel idaresi ve gerekse Belediye Kanunu ile İl özel idareleri ve belediyelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürllülere ait dernek ve vakıflar, bakanlar kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı esnaf ve küçük sanatkârlar kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projelerini gerçekleştirebilme imkânı verilmiştir (5302 SK md. 64, 5393 SK. md. 75). Yalnız söz konusu kanunlarda belirtilen 507 Sayılı Kanun 7.6.2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf Ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 76.maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak aynı madde hükmü uyarınca diğer kanunlarda, 507 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Kanununa yapılmış olan atıflar 5362 sayılı Kanuna yapılmış sayılmaktadır.

İl özel idaresi ve belediyelerin acil durum plânlarını; varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon içinde ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşlerini de alınarak hazırlamaları gerekmektedir. Acil durum plânları doğrultusunda halkın eğitimi için, gerekli önlemler alınarak idareler, kurumlar ve örgütlerle ortak programlar yapabilmektedirler(5302 SK md. 69, 5393 SK. md. 53).

Katılımın gerçekleşebilmesi Gönüllü Katılım, "insanların kendi iradelerine dayalı demokratik ve katılımcı yönetim" in gereklerindedir. İl Özel İdaresi Kanununun 65. ve Belediye Kanununun 77. Maddesine göre "gönüllü katılım"ın yolu açılarak halkın hizmetlerin verimli ve sağlıklı yürütülmesine imkân sağlanmıştır. 9.10.2005 tarih, 25961sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Gönüllü katılım yönetmeliği; sağlık, eğitim, spor, çevre, park, trafik, itfaiye, kütüphane, kültür, turizm ve sosyal hizmetlerle; yaşlılara, kadınlara, gençlere, çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllülük esasına yönelik uygulamaları belirler.

Vatandaş açısından önem arz eden yeni bir uygulamada, önceki bölümde açıklanan kent konseyleridir. 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 76. Maddesinde Kent konseyi, “kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik 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 çalışacaktır” olarak tanımlanmaktadır ve 8 Ekim 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kent Konseyi Yönetmeliğinde çalışma usul ve esaslarını belirlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda da bu konuda düzenlemeler yer almış, katılıma yönelik “alt yapı koordinasyon merkezi ile ulaşım koordinasyon merkezinin kurulması” sağlanmıştır(md. 8, 9).

15.06. 2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği de; Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ile Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) toplantılarına, Belediye altyapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye tarafından belirlenen özel kuruluş temsilcisinin katılımı ve gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının veya oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun temsilcileri oy hakkı olmaksızın görüşlerinin alınması, ayrıca Büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri görev alanlarına giren konularda yine oy hakkı olmaksızın toplantılarda görüşlerinin alınmasına imkân sağlamıştır (md. 7, 17).

5216 sayılı Kanun Büyükşehir belediyelerine “sürdürülebilir kalkınma” ile ilgili çalışmalara zorunluluk getirirken, İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanarak ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili kılmaktadır(md.7(i),11)

4.2.2 İl Özel İdareleri ile Belediyelerde Gönüllü Katılım

Gönüllü kuruluşlar bağlamında katılım, insanların kendi gereksinim ve düşüncelerine göre kararlarda inisiyatif gösterdikleri, bu yolla kurum ve kuruluşları denetleyip yönlendirebildikleri, kendi yaratıcı eylemleriyle evrimleşen aktif bir süreçtir. Bu süreç insanların başkaları tarafından tasarlanmış, uygulamaya konulmuş ve denetlenmekte olan etkinliklere katılmaları biçimindeki pasif ve edilgen katılımdan farklıdır (Sezgin,1999: 115)

İl Özel İdaresi Kanununun 65. ve Belediye Kanununun 77. Maddesi ile 9.10.2005 tarih, 25961sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Gönüllü katılım yönetmeliğine göre; "Gönüllü: bilgi, beceri ve yeteneğini, her türlü ortak çalışma, imkân ve zamanını ortaya koyarak çalışma alanı konusunda maddi bir kazanç beklemezsizin yerel yönetim hizmetlerine katılan gerçek ve tüzel kişiler ile bünyesindeki gönüllüleri bu hizmetlerde görevlendirecek kamu kuruluşlarını" tanımlamaktadır. (md. 4).

İl özel idaresi veya belediyenin görev ve sorumluluklarına bağlı olarak yetki alanlarında;

a) Özürlülere, çocuklara, kadınlara, gençlere, yaşlılara, yoksullara, kimsesizlere ve düşkünlere yönelik eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmetleri,

b) Kütüphane, tiyatro, sinema gibi kültür hizmetleri,

c) Bilişim, meslek edindirme kursları, kreş gibi eğitim hizmetleri,

d) Park, bahçe, kent estetiği, çevre düzenlemeleri ile katı atık gibi çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik hizmetleri,

e) Başboş ve sahihsiz hayvanlara yönelik hizmetleri,

f) Trafik, itfaiye, arama-kurtarma gibi denetim ve acil yardım hizmetleri,

g) Tüm yaş gruplarını içine alan her türlü spor hizmetleri,

h) Tarihi, kültürel mirasın ve tabiat varlıklarının yaşatılarak korunması hizmetleri yapmak üzere yukarıda belirtilen çalışma alanlarında gönüllü çalıştırabilecektir (md. 5).

Gönüllü olarak çalışacaklarda;

a) Reşit olması veya reşit olmayanlardan en az on iki yaşını bitiren küçükler yasal temsilcisinin iznini almış olması,

b) Tüzel kişiler için yetkili organlarından karar alınmış olması,

c) Sivil toplum kuruluşları için ilgili konuda faaliyette bulunuyor olması,

d) Çalışma alanlarına bağlı olarak, gerektiğinde yetkili sağlık kuruluşlarından alınmış sağlık raporunun bulunması,

e) Yabancı uyruklu gönüllüler için ayrıca, 27.2.2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla mahallin en büyük mülki amirine bildirilmiş olması,

Özellikleri aranmaktadır.

Gönüllülerin çalışma alanlarına ilişkin detaylar, ilgili il özel idaresi veya belediyece tespit edilir. Yönetmeliğin EK 1 şekil ve şartlarına göre onaylanarak verilen resimli Gönüllü Kimlik Kartları ile, ilgili birimin gözetim ve bilgisi dâhilindeki sorumluluk alanlarında çalışmaktadırlar. Gönüllüler tarafından yapılacak hizmetleri planlayıp sonuçlarını takip etmek, eğitimlerini

yürütmek ve gerekli kayıtları tutmak üzere il özel idaresi ve belediyede bir birim oluşturularak veya ilgili birimlerden birine görev verilerek yapılmaktadır.

Taraflarca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde çalışan gönüllülerle yapılan hizmetlerden doğan sorumluluğun kapsamı da, yapılacak olan protokol çerçevesinde düzenlenmekte, gerekli tedbirler alınarak uyum veya yeterlilik eğitimi verilebilmektedir. İl özel idaresi ve belediye İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliğine aykırı olmamak kaydıyla uygulama yönergesi çıkarılabilmekte, faaliyetlerinin bitiminde, gönüllülüğü teşvik için teşekkür belgesi verilmektedir.

4.3 TÜRKİYEDE KATILIMCILIK VE MAHALLE

4.3.1 Mahalle'lerin Tarihsel Gelişimi

Geç orta çağların ürünü olan yerel yönetim Türkiye'de, 19. Yy ikinci yarısından itibaren şekillenmiştir. Ancak, klasik dönemle ilgili yapılan araştırmalarda; 1502'lerde II. Bâyezid döneminde Osmanlı hukukçuları tarafından hazırlanarak, uygulanan dünyanın ilk belediye kanunu, ilk hayvan haklarıyla ilgili düzenleme, tüketici haklarıyla alakalı ilk hukuki metinlerin (Akgündüz, 2005: 56) belgeleri görülmektedir.

Klasik dönem Osmanlı kentlerinin oluşumunda ve kentlerdeki hayatta vakıf kurumu (İmaretler), esnaf teşkilatı(Loncalar) ve mahalle birimleri etkili olmuştur (Öz, 2005: 57-88). Kentin bütününde kadı, muhtesip, mimarbaşı gibi resmi görevlilerin yanı sıra, kethüda, ayan–eşraf gibi yerelin ileri gelenleriyle, meslek erbabının temsilcileri, şeyh ve kethüdalarının yer aldığı bir temsili sivil yönetim de mevcuttu. Mahallelerde de imamların yanı sıra yine mahalle ileri gelenlerinden teşkil edilen heyetlerle bir alt yönetsel örgütlenme gerçekleştirilmekteydi (Çadırcı, 1999: 258; Alada, 2008: 231).

Özünde yerel yönetim ve demokrasiyi amaçlamamakla birlikte Osmanlı'da "yerel yönetimin", Tanzimat'ın bir ürünü olduğu (Ortaylı, 1985: 15) sıklıkla kabul edilse de; Osmanlı tarihçileri, genelde sosyal ve ekonomik tarih, özeldede kentlerin ve kent kurumlarının geleneği ve yapısı hakkında kayda değer bilgiler ortaya koymaktadır.

Osmanlıda "mahalleye" dair somut ifade, 1829'da İstanbul mahallelerinde kurulan muhtarlık örgütleri olarak değerlendirilmekle birlikte "mahallelerin yönetsel statüsünü", muhtarların seçim usulünü yeniden belirleyen 1869 tarihli Tabiiyet-i Osmaniye Kanunu ve belediye meclislerinin kurulmasını sağlayan 1864 Nizamnamesi ile düzenlenmiştir. 1855 tarihli Şehremâneti Nizâm-nâmesi ile başlayan belediyecilik, Siyasi ve İdari yapının temeli olmak yerine, Merkezi idarenin taşra uzantıları olarak görülen yerel yönetim anlayışından dolayı kargaşalara neden olmuştur. 1857'de 14 mahalleye bölünen İstanbul'da yaşanan sorunları çözmek için çıkartılan 1864 Vilayet Nizamnamesindeki "belediye meclisleri", birkaç istisna dışında uygulanamamıştır.

1871 (İdâre-i Umûmiye-i Vilâyet) Nizâm-nâmesi ile idarî bakımdan daha gelişmiş ve uygulanabilir yönetim anlayışı ortaya konulmuştur. Bu nizamname ile İdare Meclisi, Belediye, Nahiye ve taşra yönetimlerini belirlenmiş, meclislerde memurlardan başka ahalinin "temsili" esas alınarak, her bölge ve grubun temsilcileri yönetime katılması, "Vilayet Temyiz Divanı", "Memleket Sandığı", "Ziraat Komisyonu" gibi ihtisas organlarında "yarı yarıya temsil" ilkesi dikkati çekmektedir.

Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi'nin 2005/III- 6. Sayı olarak çıkardığı Türk Şehir Tarihi, Osmanlı Dönemlerinde şehircilik ve yerel yönetimler hakkında detaylı bilgi ve değerlendirmeleri içermektedir.

Ergun Özbudun'un "... millî iradeyi lâyikeyle temsil eden bir meclis tarafından yapılmış tek anayasa", Bülent Tanör'ün, "hazırlanışı ve kabul

özellikleri bakımından Osmanlı-Türk anayasacılığının en demokratik, belki de tek demokratik örneğidir” dediği, 1921 Anayasası’nın 10’dan 22’ye kadar olan maddeleri, idari teşkilatları belirlemiştir. Türkiye’nin Coğrafi ve ekonomik ilişki bakımından illere, illerin ilçelere bölündüğünü ve ilçelerin de nahiyelerden meydana geldiğini hükme bağlayan 1921 Anayasası, kısmi bağımsız “yerel yönetimi” etkin kılmayı amaçlamıştır.

11. Madde de; Eğitim, sağlık, vakıf, ekonomi, tarım, bayındırlık, toplumsal yardım işlerinin düzenlenmesi ve idare edilmesi Vilayet Şura(meclis)larına bırakılmıştır. Bu da, M. Kemal Atatürk’ün hem kendi açıkladığı hem de “Nutuk’ta yazdığı gibi, sistemin “halk idaresi” olduğunu göstermektedir.

Merkezî idarenin taşra teşkilâtına ve yerel yönetimlere ayrıldığı hatta nahiyelerin idare heyetlerinin nasıl seçileceğini düzenlemeyi ihmal etmeyen ilk T.C Anayasası’nın ardından Ergun Özbudun’a göre “köklü devrimlerin yapılabilmesi ve yerleştirilebilmesi için çoğunlukçu demokrasiyi yeğleyen” 1924 Anayasasında (Özbudun, 2000: 35). 89. ve 90. maddeler mahalli idare yapılarını, 91. Madde ise idarenin “yetki genişliği ve görev ayrımı” esaslarına göre yapılacağı hükümlerini içermektedir.

1930 tarihinde düzenlenen 1580 sayılı Belediye Yasası ile sınırlı da olsa hukuken tanımlanan mahalle, yasanın 8. Maddesiyle, bir belediye sınırları içinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi Belediye Meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararına ve Valinin onayına bırakılmıştır.

O. N. Ergin’e göre, 1930 tarihli Belediye Yasasının çalışmaları sırasında, mahallenin başında ahali tarafından seçilmiş kimseler yerine, belediyelerce tayin edilen bir iki memurla, mahalledeki halkın ve binaların muntazam kayıtlarının tutulması ve bu surette sağlam bir temel oluşturulması teklif edilmişti. Bu görüş kabul edilmemiştir (Ergin, 1936: 77)

Mahalle yönetiminin temel düzenleyicisi olan 4541 sayılı yasanın seçimlerle ilgili hükümleri; usul, görev süresi ve zamanlama bakımından 1944-1960 yılları arasında sürekli müdahalelere maruz kalmıştır. Seçim dönemlerinde siyasî partilerin yerel örgütlenmeleri olan 'ocak' birimleri, bu müdahalelerin araçları olmuştur. 1963'te değişikliğe uğrayan, 1984'te ise 2972 sayılı yasa ile yeniden düzenlenen mevzuatla, mahalle seçimlerinin 5 yılda bir yapılması, ihtiyar heyetlerine 4 asıl 4 yedek olmak üzere 8 üye seçilmesi, okur-yazar olma şartı getirilmiştir.

Görevleri ve işlevsel alanları bakımından muhtarlıklar, dün olduğu gibi bugün de yerel ve merkezi yönetim alanlarının kesişme noktasında yer almaktadır. Bu konum belirsizlikler, yetki aşımı ya da sorumsuzluğa yol açabilmekle birlikte, esnek bir işlevle çözüm mekanizması olma potansiyelini de birlikte taşımaktadır. Mahallenin kentle kurduğu ilişki, yerleşiklerin sosyo-ekonomik ve kültürel olarak kentleşme düzeyleri, kamusal ihtiyaca dönük bilgiler muhtarların ne yönde işlevselleştiğinin anahtarını da sunmaktadır. Üst gelir gruplarının yaşadığı mahalle muhtarlıkları daha çok rutin "evrak işleri" ile uğraşırken, göçle birlikte kente eklenmeye çalışan mahallelerin muhtarları, mahalle sakinleri ile üst resmi kurumlar arasında boşluk doldurucu, kolaylaştırıcı, adeta "aracı kurum" konumundadır. Türkiye'nin kentsel – toplumsal tarihinde mahallelerin, muhtarlıklar üzerinden sistem karşıtı politik mücadele alanlarına dönüşümünün örnekleri 1970 – 1980 yılları arasında yoğun olarak görülmektedir (Arıkboğa, 1988: 147-141).

80'lere kadar siyasi partilerce "dışarıdan" araçsallaştırılan muhtarlıklar bu dönemde, gündelik yaşam pratiklerinin acil sorunları üzerinden 'içeriden' politikleşme sürecine girdikleri gözlemlenebilir. Özellikle konut sorununa odaklanan ve sistem karşıtı mücadele alanlarına dönüşen mahallelerde muhtarlıklar ile karşısında ya da yanında paralel olarak geliştirilen yerel örgütlenmelerle, sorunlara alternatif çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Ancak bu dönemin deneyimleri, kendisini yanıtlama ve yeni gelişimlere

yönlendirme olanağı bulamayan bir süreçle sonlanmıştır (Mavioğlu,2008: 111-113).

4.3.2 Reform Yasalarında Mahalle

Kent yönetiminde, demokratikleşme ve etkinlik hedeflenilerek, şeffaf, katılımcı hesap verebilir bir yerel yönetim anlayışını gerçekleştirmek üzere, “yönetişimci yerindendik” yaklaşımıyla, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na (AYYÖS) uygun yeni düzenlemeler yapılmıştır. Yeni bir örgütlenme ihtiyacıyla düzenlendiği ileri sürülen 03. 07. 2005 tarih 5393 sayılı Belediye Yasasında Mahalle Yönetimi başlıklı 9 madde ile eski düzenlemelere ilaveten, katılım ve belediyeye kurumsal ilişkilerin gelişimi yönünde görece yenilikler getirilmiştir. Ayrıca; 24. Maddede muhtarların ihtisas komisyonlarına, 76. maddede muhtar temsilcilerinin Kent Konseylerine (Konseylerle ilgili 08.10.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yönetmelik yayınlanmıştır.) oy hakkı olmaksızın katılıp, görüş bildirebilmelerine olanak sağlanmıştır. (Benzer düzenleme 5302 sayılı İl Özel İdare Yasasının 16. maddesindedir)

Ancak; yasada mahalleye destek ifadeleri “zorunluluk” içermediğinden, belediyeden yapılması gereken yardımların ‘bütçeye uygun olması’ pek mümkün olmadığı gibi, ihtiyaçların mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla belirlenmesinin yol ve yöntemleri açık olmadığından, Mahallenin muhtar ve topluluk ilişkilerinin nasıl örgütlendirileceği belirsizdir. Ayrıca mahallelerin, kent konseylerinde “temsilci bulundurma” hakkı işleyiş açısından etkinlik sağlayıcı durumda değildir. Örneğin, Adana Kent Konseyinin (genel kurul listesi) oluşumunda: hükümet temsilcileri 43 üye, yerel yönetim temsilcileri 47 üye olup içinde, Seyhan ilçesi muhtarlık temsilcileri 12 üye, Yüreğir ilçesi muhtarlık temsilcileri 6 üye ile temsil edilmektedir. Sivil toplum (sanayi odası 13 üye, ticaret odası 42 üye, esnaf odaları 48 üye) yaklaşık 130 üye, sendikalar yaklaşık 70 üye, doğal üyeler ve diğerleriyle toplam kent konseyi 360 üyeli bir kuruldur. Yönetişim modeli ağırlıklı olarak bürokrat ve

profesyonellerden oluşan bu yapılanma içinde gelir, eğitim ve toplumsal statüleri göz önünde bulundurulduğunda muhtarların etkin bir konum alabilmeleri mümkün görülmemektedir. Dolayısıyla başkanlarından destek görebilmek için belediye'deki siyasî iktidarla yandaş pozisyon almaya zorlayıcı klasik tutum devam edecektir (Mavioğlu,2008: 111-113).

Oysa mahallenin ve muhtarlık kurumunun kentsel katılımın bir parçası olabilmesi için, öncelikle muhtarlık - topluluk ilişkilerinin örgütlenmesinde pratik örneklerine de şahit olunan mahalle meclisleri ve dernekleri gibi, yönetim dışı oluşumlara ve alt düzeyde ortaklaşa bir karar mekanizmana ihtiyaç olduğu açıktır. Aslında bugüne kadar muhtarların (kent, bölge - ülke) farklı ölçeklerde oluşturdukları örgütleri ve platformları eliyle katılım, sözlü ve yazılı olarak dile getirilmiştir. Mahallelerden yükselen katılım sesleri arasında; "Belediye meclislerinde üyelik sıfatı kazanma, muhtarların her kademedeki mahalleyi temsil edebilmeleri"; "ihtiyar heyeti üyelerinin sokak temsilciliğine dayalı olarak belirlenmesi, inşaat, ruhsat - iskân örneklerinin muhtarlarda da olması ve mahallenin imar denetiminde yetkili kılınması, mahalleye ilişkin planlama kararlarında mahalleye danışılması" yer almaktadır. İçinde bulunduğumuz iktisadî - politik gerçeklik; mahallelerden yola çıkabilecek bir kentsel katılım mekanizmasının kat edeceği yolun, hayli uzun ve engebeli olduğunu göstermektedir.

4.4 TÜRKİYE'DE LİBERAL POLİTİKALAR VE KATILIM

Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşların da öncülük ettiği yönetim yaklaşımının yaygınlaşmasıyla, halkın karar alma mekanizmalarına katılımı, yerel yönetimler düzeyinde güncellik kazanmıştır. Bu doğrultuda hem Türkiye'de, hem de uluslar arası bilimsel yazında, yerel yönetimlere "halkın katılımını sağlayacak mekanizmaların oluşturulmasının gerekliliği üzerine görüş birliği oluşmuştur.

Ekonomiyi devlet işlerinden ayırarak, piyasayı rekabetin yönetmesini savunan, aynı zamanda bireyi temel alan neoliberalizm, “demokrasinin beşiği” olarak gördüğü yerel yönetimlere katılımın artırılmasının âdemi merkezileşme ile paralel yürüdüğünü ileri sürmektedir. Bu şekilde ifade edildiğinde, son derece demokratik ve haklı bir talep olarak görülen halkın yerel yönetimlere katılımı, neoliberalizmin “kişisel çıkarın” artırılmasına dayalı doğası dikkate alındığında, demokratik olmaktan ziyade “iktisadi” bir taleptir. Türkiye’deki yeni yasalarda yerel yönetimlere halkın katılımının artırılması amacıyla oluşturulduğu ileri sürülen “kent konseyi” gibi uygulamalar, neoliberal iktisadi anlayışı meşrulaştıran araçlar olmaktan ileri gidememektedir. Yeni katılım anlayışı, neoliberal’de referans gösterilen Antik Yunan Uygarlığının eşit vatandaşlarının, “vatandaş” olma doğası gereği şehir devletlerinin kararlarına katıldıkları yönetim sisteminden ayrılmaktadır. Neoliberal katılım anlayışında, birer “müşteri ya da tüketici” olarak algılanan bireyler, toplumsal görev ve sorumlulukları çerçevesinde değil, kişisel çıkarlarını artırma amacıyla yönetime katılmaya teşvik edilmektedir.

4.4.1 (Neo)Liberalizm ve Katılım

Geçmişten bugüne yerel yönetim teorilerine ve onların ardında yatan düşüncelere bakınca günümüzün “yönetişim” yaklaşımında; katılımı ve katılım vasıtasıyla demokrasiyi sahiplenen neoliberalizmin ortaya çıktığı görülüyor.

Neoliberalizm; John Locke, David Ricardo, Adam Smith gibi teorisyenlerince geliştirilen, temelde sermaye birikiminin sürekliliği ve artışına dayanan Liberal ideolojinin, Friedrich August Von Hayet, Wolter Lippman’ın yeniden yorumu denilebilir. 1930 ve 1973 dünya ekonomik buhranları ve sosyalist bloğun çöküşü ile oluşmaya başlayan yeni dünya düzeninde, Dünya Bankası’nın öncülüğünde (World Bank, 1997) yeni bir liberal yönetim olarak uygulama alanına kavuşmuştur. Kapitalist sistemin ideolojisi olan Liberalizmin tarihsel süreciyle de çelişkilidir.

18. yüzyılda Avrupa'da pek çok ülkede makinalaşan sanayi döneminde, halk her düzeydeki siyasal karar alma sürecinden uzak tutulmuştur. İngiltere'de "spinning jenny" adı verilen iplik eğirme makinesiyle gelişen fabrikaların işgücü ihtiyacı için, tarımda çalışan nüfus zorla şehirlere kaydırılmıştır. 1834 yılında çıkarılan "yoksullar yasası" ile, yoksul tarım işçilerine yapılan kilise yardımı yasaklanmış, böylece tarımda çalışanlar, kente göç etmeye zorlanmıştır. Yerel yönetimlerde katılım sorunu da, şehirlerin nüfusunun hızla artmaya başladığı bu dönemde ortaya çıkmıştır. Örneğin, 1773'de 24.000 olan Manchester'ın nüfusu, 1851'de 250.000'e yükselmişti (Wolf, 1982:276).

Emeği, arazi ve sermaye gibi üretim faaliyetlerinden biri olarak gören Liberal düşünürler, şehirlerde yaşayan işçileri temel ihtiyaçlardan (su, kanalizasyon vb.) yoksun, son derece düşük ücretlerle ve uzun saatler çalıştırmalarına karşın, işçilere ve kadınlara kent yönetimine katılma hakkı bir yana, oy haklarını bile tanımamışlar, ulusal polis gücü kurarak işçilerinin meşru talepleri olan gösteri ve grevlerini engellemişlerdir.

O dönemlerde, Nazi rejiminin korporatist iktisat politikasıyla, yaklaşık yedi milyon Almanın iş bulması ve Almanya'da işsizlik sorununu ortadan kaldırılması, Rusya'da Bolşeviklerin, devlet iktisadi teşekkülleri kurarak ücretleri artırması ve işçileri karar alma süreçlerine katmaları ile ortaya çıkan alternatif iktisadi politikalarının da etkisiyle, ABD ve İngiltere gibi liberal devletler, ekonomiye daha fazla müdahaleyi savunan Keynesyen politikaları benimsemek zorunda kalmışlardır. Böylece sendikaların da güçlenmesiyle birlikte halkın siyasal katılımı artmıştır.

Liberalizmin katılımı bu zorunlu sahiplenışı, 1970'lerde Refah Devleti sisteminin krize girmesiyle birlikte devletin sorumluluklarını yerine getirememesinin nedenlerinin araştırılmaya başlanmıştır. Amerikan Hükümeti'nin talebiyle Michel Crozier, Samuel Huntington ve Joji Watanuki'nin hazırladıkları "Demokrasilerin Yönetilebilirliği Rapor"unda;

merkezi hükümetin vatandaşlardan gelen talepleri “aşırı yüklenme” nedeniyle karşılayamadığı ortaya çıkmıştır (Crozier,1975: 8). Rapora göre vatandaşlar hükümetten giderek artan yeni taleplerde bulunmakta, katılımı sağlayan siyasi mekanizmalar devleti, talepleri yerine getirilmesi için zorlamakta, devlet ise talepleri karşılamak için hem sanayi kesiminin vergilerini, hem de transfer harcamalarını artırmak zorunda kalmaktadır. Devletin bütçesine bu çift yönlü baskı mali krizi tetikleyince; sorunları ortadan kaldırmak için özelleştirmeler yoluyla devletin iktisadi faaliyetlerden uzaklaştırılması, deregülasyon yoluyla iç ve dış rekabetin artırılması, âdemi merkezileşme yoluyla da, halkın taleplerinin yerel yönetimlere doğru kaydırılması benimsenmiştir. 1980’lerde neoliberal dönüşümle birlikte, halkın merkezi yönetime katılım olanakları azaltılmış, sendikal hareket birçok ülkede gerileme sürecine girmiştir.

Görüldüğü gibi; “katılım” ile “neoliberal ideoloji” ileri sürüldüğü gibi iç içe değillerdir. Neoliberalizm de esas olan halkın yönetime katılımı değil, yönetimin daha etkili olması için halkın karar alma sürecinden dışlanmasıdır. Günümüzde ise, neoliberalizmin en büyük temsilcilerinden biri olan Dünya Bankası’ndan, Avrupa Konseyi’ne kadar birçok uluslararası kuruluş, “katılım”ı gündemlerinin en önüne taşımaktadır. Bu durumda, neoliberalizmin 1990’larla birlikte demokratik bir dönüşüme uğrayarak katılımı savunduğu düşünülebilir mi? Bu sorunun yanıtını vermek için neoliberalizm ve onun baslıca savunucusu olan Dünya Bankası’nın katılımı, hangi çerçeve içerisinde değerlendirdiğini incelemek gerekir.

Sovyetler Birliği’nin dağılma sürecine girmesi, “katılım”ın önemini tetikleyen etkenlerden biri olarak görülebilir. Soğuk Savaş sırasında otoriter rejimlere askeri, teknik ve mali yardım yapan Batı dünyası, 1980’lerle birlikte demokratik liberal rejimleri desteklemeye başlamıştır. Halkın özellikle seçimler aracılığıyla yöneticilerini belirlediği yerel yönetimler, demokratikleşmenin bir unsuru olarak görülmüştür (Grindle, 2007).

Neoliberalere göre, yerel yöneticilerin uyguladıkları politikaların ödüllendirilmesi ya da cezalandırması vatandaş katılımıyla birlikte kolaylaşmıştır. Çünkü “katılım” karar alma sürecinde rol üstlenenlerin, toplumun taleplerine daha duyarlı, daha kaliteli hizmetler vermesini sağlamakta, onları daha iyi performans göstermeye zorlamaktadır. Vatandaşların tepkilerden çekinen yerel iktidar sahipleri, böylece yerel ihtiyaçlara ve isteklere daha duyarlı olmaktadır. Bu görüşe göre; yerel düzeydeki katılım, demokrasi için bir okul niteliğindedir.

Devletin sunduğu hizmetleri mümkün olduğunca yerel yönetimlere aktarmasıyla, yerel yönetim hizmetlerinin, bu hizmetleri kullananlara yakın olması ve hizmetlerin daha kaliteli/etkin olması yönünde, vatandaşların talepte bulunmalarını kolaylaştıracaktır. Yolsuzluklar daha görünür hale gelecek, bu nedenle daha kolay engellenebilecektir. Neoliberalere göre, idari âdemi merkezileşmeyle birlikte, mali âdemi merkezileşme de sağlanırsa, tüm bu hedeflere daha kolay ulaşılabilecektir. Neoliberalizmde, yerel hizmet giderlerinin yerel vergilerle karşılanması, hizmetlerin kalitesini daha da artıracaktır.

Neoliberalizmle yakından ilişki kurulan yeni kamu işletmeciliği, yerel yönetim karar mekanizmalarına halk katılımını, bu ideolojik çerçevede savunmaktadır. Neoliberalizmin katılım anlayışı; neoliberal iktisatla doğrudan ilişkili performans yönetimi, stratejik yönetim, özelleştirme, yerelleştirme, kamu-özel ortaklıklarının artması, daha fazla yerel siyasi ve mali özerklik ve daha fazla âdemi merkezileşme çerçevesinde formüle edilmektedir.

Neoliberal katılım modeli, katılım için herhangi bir yöntem öngörmemekle birlikte, toplumsal hareketleri yerel düzeye kanalize ederek, muhalefeti parçalamakta ve etkisizleştirmektedir. Bu parçalanması ile, muhalif hareketlerin yönelebileceği iktidar, “merkezini” hedeften uzaklaştırmakta ve gizlemektedir.

Yerel yönetim hizmetlerinin birçoğunun özelleştirildiği dikkate alındığında, vatandaşların katılımı da zaten anlamını yitirmektedir. Özel sektöre kırk dokuz yıl gibi imtiyaz tanıyan belediye hizmetlerine vatandaşların katılımı, sunulan hizmetin değerlendirilmesinden öteye geçmesi de mümkün gözükmemektedir. Özelleştirilen birçok hizmet, ticari faaliyete dönüştüğünden; halk bu faaliyetlere katılmak bir yana, bilgi sahibi dahi olamamaktadır. Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin çağdaş bir kent yönetimi anlayışına aykırı olarak, kentin hemen hemen her yerine kondurduğu devasa ilan panolarında yayınlanan reklamlar için kimlerden, ne kadar ücret aldığı konusunda, vatandaşların ve milletvekillerinin bilgi alması mümkün değildir. Özelleştirilen bu hizmette ihaleyi alan şirket "ticari sır" kapsamına giren bu bilgileri açıklamama hakkına sahiptir.

Şaylan'ın (1998) da belirttiği gibi, sivil toplum örgütlülüğüyle birlikte, katılımın en önemli şartı bilgilenmelidir. Bilgi sahibi olamayan vatandaşların, yönetime katılması anlamlı değildir çünkü vatandaşlar ancak bilgi sahibi olunduktan sonra, talep ve önerilerde bulunabilir. Sonuç olarak neoliberal anlayış katılımı, siyasi amacından uzaklaştırılmış, yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin "iyi/kötü", "yeterli/yetersiz" olarak değerlendirildiği faydacı bir bakış açısını hâkim kılmış, yöneticileri iyi performans göstermeye zorlamakla sınırlandırılmıştır.

4.4.2 Uluslararası Kuruluşlar ve Türkiye'de Yasal Değişiklikler

Neoliberalizmin katılımı ile ilgili görüşleri Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi gibi uluslar arası ekonomik kuruluşlarla desteklenmektedir.

IMF ile eşgüdüm içinde, ülkelerin "gönüllü" imzaladığı anlaşmalara dayanarak yapısal uyum politikaları uygulayan Dünya Bankası, o ülkeye yönelik politikalarını ve değerlendirmeleri içeren "ülke yardım stratejileri" ile

birçok ülkede yasal değişikliklerle, siyasal karar süreçlerinde belirleyici olmuşlardır.

Dünya Bankası, “özelleştirme, sermaye piyasasının serbestleşmesi”, “fiyatların piyasaya bırakılması” ve “serbest ticaret” hedeflerine uygun olarak; Türkiye için 1990, 2000, 2003 yıllarında ülke yardım stratejileri hazırlamış, bunlarla ilgili 2001 ve 2005 yıllarında değerlendirme raporları yazmıştır.

Türkiye için; “makroekonomik istikrarın” sağlanması, “devletin küçültülmesi” hedefi içeren yönetim anlayışı ile, devletin yeniden yapılandırılması şeklinde tanımlanan “Yapısal Reformlar” da Kamu’da açıklık, saydamlık ve katılım gibi başlıklar yer almıştır.

Dünya Bankası (2003: 26) Türkiye Yardım Stratejisi’nde, Türkiye’nin gelişimine sivil toplumun daha fazla dahil edilmesiyle hükümetin çalışmalarının vatandaşın gözünde etkinliği ve uygunluğu artıracığı, Türkiye’nin vatandaşın dahil edilmesi yönünde kayda değer adımlar atmakla birlikte devlet ile STK’lar arasında işbirliği ve etkili iletişim kanallarının sınırlı olduğu ve sistemin karmaşıklığını koruduğu ifade edilmiştir.

Türkiye’ye katılım konusundaki öneri ya da telkinler; Birleşmiş Milletler Kalkınma Programınca desteklenen yerel gündem 21, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi’nden de gelmektedir.

1992 yılında toplanan Rio Konferansı’na yönelik olarak oluşturulan Ulusal Eylem Programları çerçevesinde, 1996 BM İstanbul Habitat II Konferansı ivmesiyle, 1997 yılı sonunda hayata geçirilen Yerel Gündem 21, Türkiye’de “sürdürülebilir insan yaşamı” ve “sağlıklı bir çevre” oluşturma ilkesi doğrultusunda 1995’den beri uygulanmaktadır.

Yerel Gündem 21 uygulamasına göre bu projenin amacı; katılım/birlikte yönetim kavramlarının geliştirilmesi, merkezi ve yerel yönetimler ile sivil

toplum kuruluşlarının 'yerleşim sorunlarına' çözümler üretmesi ve bu amaçla toplumun tüm kesimleriyle işbirliği sağlanmasını öngörmektedir (Kavili Arap, 2004).

Avrupa Komisyonu'nun "katılım"a sıklıkla atıfta bulunarak hazırladığı Üçüncü Katılım ortaklığı Belgesinde; yerel yönetim kanunlarında kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması istenmekte, 2007 İlerleme Raporu'nda hükümetin kent konseyleriyle ilgili Ekim 2006'da gerçekleştirdiği yasal düzenleme "olumlu" olarak değerlendirilmektedir.

Yukarıda özetlenen Neoliberal izleri birçok yasal düzenlemeler yapan Türkiye'nin hükümet düzenlemelerinde görmek mümkündür. Uluslararası bu taleplere yanıt veren AKP hükümeti, yerel yönetimlerle "Türkiye'yi dışarı açmayı" sürdürmektedir. AKP programında "insan haklarına dayanan ve eksiksiz işleyen demokratik bir yönetimin hayata geçirilmesi için sivil toplumun güçlenmesi ve 'yönetişim' anlayışı içinde etkili bir kamuoyu denetimi kaçınılmaz" denilmekte, "sivil toplum kuruluşlarının yönetime daha aktif katılımı ile, temsili demokrasinin katılımcı demokrasiye doğru gelişmesine katkı sağlayacaktır" ifadeleri yer almaktadır.

Neoliberal gündemi Türkiye'de yaygınlaştırmanın önemli araçlarından bir tanesi olan, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın 4. maddesinin (a) bendinde, "kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven, hizmetlerin sonucuna ve hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklığın esas olduğu" vurgulanmaktadır. Böylece öngörülen reform sürecinin, "Türk Kamu Yönetimini, AB'de ki temel prensipler ışığında, yeniden şekillendirmeyi hedeflediği" kanıtlanmak istenmektedir.

Onuncu Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa'ya önemli aykırılıkları nedeniyle yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderdiği ve AKP

Hükümetinin bir kez daha Genel Kurul'a getirmedeği, Kamu Yönetimi Temel Kanununun 5-e maddesinde, “görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” ifadesi ile “yerellik” (subsidiarity) ilkesine yasallık kazandırmayı hedeflemektedir.

2007-2013 dönemine ilişkin uluslararası gelişmeler dikkate alınarak hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planında; “istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” vizyonu belirlenmiştir. Bu vizyona ulaşılırken temel alınacak ilkeler arasında, “toplumsal diyalog ve katılımcılık, “kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyetinin esas alınması“ öngörülmektedir. Bu katılımın esas aktörü için “Kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kamu altyapı yatırımlarının yapılmasında “özel sektör” katılımını artırıcı modeller geliştirilecektir.”denilmektedir. Ayrıca; plan öncesi Türkiye’de “özel sektörün ekonomideki rolünün artırılması yönünde gerekli düzenlemelerin yapıldığı” ifade edilmiştir.

Yerel yönetim yasaları, AB ve Dünya Bankası'nın önerileri doğrultusunda şekillenen kalkınma planı ve hükümet programı çerçevesinde yürürlüğe girmiştir. Bu yasaları uygulamada, “toplumsal diyalog”, “toplumsal katkı”, “hesap verilebilirlik”, “vatandaş memnuniyeti” gibi iddialı hedefleri ne ölçüde gerçekleştirdikleri, Belediye Yasası'na dayanılarak çıkartılan Kent Konseyleri örneğinde incelenebilir.

4.5 YEREL YÖNETİM YASASI VE KENT KONSEYLERİNİN KATILIMCILIK SORUNLARI

Katılım, Türkiye'deki yasalarda yeni bir uygulama değildir. 1929 kriziyle bunalıma giren liberal devletlerin, her türlü halk katılımına karşı oldukları bir dönemde, 1580 sayılı Belediye Kanunuyla her Türk vatandaşına, belediye idaresine iştirak etme hakkı verilmiştir.

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasanın “hemşeri hukuku” başlıklı 13. Maddede, “her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir. Hemşerilerin belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır.” hükmü ile “katılımcı” oluşumlara destek sağlanmıştır. Yasanın bu hükmüne göre farklı isimlerle (1. Ankara Kurultayı, Bolu İl Kurultayı, Aliağa Kent Parlamentosu, Urla Kent Senatosu, Milas Kent Kurultayı, Muğla Demokrasi Platformu vb.) 5393 sayılı yeni yasa yürürlüğe girmeden önce, “katılım” uygulamaları yapılmıştır (Yüçetürk, 2000: 229-31).

Bu açıdan, yeni belediye yasası “var olan” uygulamayı, yasal zorunluluk haline getirmenin ötesinde başka bir yenilik getirmemiştir. Sadece, Avrupa Konseyi’nin taleplerinden bir tanesi olan ve 1997’de kabul edilen “Yabancıların Yerel Kamusal Yasama Katılımları Konvansiyonu” çerçevesinde yabancıların kamusal yaşama katılmaları sağlanmıştır. Böylece, hemşerilik ile Türk vatandaşlığı arasındaki ilişkiyi ortadan kaldırılmak suretiyle, yabancıları da hemşeri olarak değerlendirip yönetime katılım hakkı tanınması “yenilik” olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede, Türkiye’nin ilk “yabancılar meclisi” Alanya’da kurulmuştur.

Kent Konseylerinin nasıl örgütlenecekleri ve çalışma ilkeleri, uluslararası kuruluşların ve Avrupa Birliği’nin Türkiye’ye önerdiği neoliberal çerçeve içerisinde belirlenmiştir. Yönetmeliğin 4. Maddesinin (d) bendindeki yönetim tanımlaması, 7. maddesinin (b) bendi, “Türkiye Cumhuriyeti Devletinin imzaladığı ve onayladığı Birleşmiş Milletler Zirveleri ile diğer uluslararası sözleşmelerde kent ve kent yaşamına yönelik temel ilkeleri hayata geçirmeyi” benimseyerek neoliberal katılım modelin, kuramsal olarak desteklendiği iddiasının yanı sıra, kent konseylerinin yerel dinamiklerle değil, uluslararası taleplerle yaşama geçirildiğinin bir göstergesi niteliğindedir. Zaten yönetmelikte yönetim; “saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindelik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve

toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını ifade etmektedir.” denilmektedir.

Daha önce oluşturulan bazı belediyelerin kent konseyleri de, Yerel Gündem 21 çerçevesinde başlatılan konsey ya da meclislerle birleştirilerek, Yerel Gündem 21- Kent Konseyi adını almışlardır. Yönetmeliğin altıncı maddesinin (ç) bendinde kent konseylerinin amacı, “yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek” olarak tanımlanan konseyler, kentte yaşanan siyasal mücadele alanı olmaktan çıkarılmaktadır. Yönetişim modelinde katılımcılar, sınıfsal ya da toplumsal özelliklerinden arındırılarak kendi çıkarlarının farkında; görüş ve önerilerini rahatça ifade edebilen, rasyonel ve girişimci bireyler olarak, Katılım ise, toplumsal ve sınıfsal farklılıkların ve çelişkilerin dile getirildiği bir alan olarak yerine, ortak çıkar bağlamında uzlaşmanın sağlanması gereken bir alan olarak tanımlanmaktadır.

Kent Konseyi Yönetmeliği'nde halkın katılımını engelleyen değişikliklerin iptali için açılan davada, Danıştay 8. Dairesi 2007/1280 Esas, 2008/3744 kararı ile yönetmelikteki bazı düzenlemeleri iptal etmiştir. Bu kararla, Seçim bölgesi veya bölgelerinin milletvekillerini Kent Konseyi üyesi yapan 8/1-b maddesi, Meclis üye tam sayısının yüzde 30'unu geçmemek üzere, belediye meclisinin ve il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcileri Kent Konseyi'nin üyesi yapan 8/1-d, 8/1-e maddesi, Büyükşehir kent konseyine siyasi partilerden TBMM'de üyesi bulunanlar ile meslek birlikleri, oda, sendika vb.'ların en üst kuruluşlarının birer temsilci ile katılabileceği 8/2. Maddeleri iptal edilmiştir.

Danıştay'ın iptal kararı, halkın bir organı olarak kurgulandığı ileri sürülen Kent Konseyinin, ağırlıklı olarak siyasi parti temsilcileri, milletvekilleri, belediye ve il genel meclisi üyelerinden oluşan bir yapıya dönüştürüldüğü ve halkın dolaylı temsilcilerle temsil edilerek işlevsizleştirildiği ortaya konmaktadır. Oysa Kent yaşamı her boyutuyla o kentte yaşayanları

ilgilendirmekte, siyasal bir varlık olarak Aristo'nun dediği gibi, belediyede “oyunan her oyuna katılmaları ve her oyuna müdahil olmaları” gerekmektedir.

Türkiye’de Kent konseylerinde tanıtım, eğitim spor, sağlık, çevre, imar, ulaşım, sosyal yardım ve dayanışma, AB ile ilişkiler, ekonomi, vb. alanlarda birçok çalışma grupları ile gençlik meclisi, çocuk meclisi, kadın meclisi gibi çeşitli meclisler yaşama geçirilse de hala sivil toplumun nasıl ve hangi koşullarda katılacağı belirsizdir. Yasalarda sürekli “şeffaflık” vurgusu yapılmakla birlikte toplantılardan genellikle kent halkına bilgi verilmemekte, kentte yaşayanların haberi olmamaktadır. Bu meclislerin ne zaman, kimlerin katılımıyla, ne sıklıkta toplandığı, yapılan toplantılarda ne tür önerilerin dile getirildiği, ne tür kararların alındığı ve çalışma raporlarının yazılıp yazılmadığı bile belli değildir. Belediyelerin uygulamaları incelendiğinde ve sanal ortamdaki sitelerinde yapılan araştırmada, kent konseyini oluşturan kişi, kurum ve kuruluşların isimlerinin hiç birinde belirtilmediği gibi toplantı tutanaklarının bile yer almadığı görülmektedir.

Kent konseylerinin genel sekreterlerinin siyasi partilerin temsilcileri arasından seçilmesi de, yine yönetmelikte ileri sürülen “tarafsız bir yaklaşımla görüş ve önerilerini oluşturmak” hedefini zedelemektedir. Örneğin, Kocaeli Kent Konseyi Genel Sekreterliği görevinin AKP Kocaeli İl yöneticisi tarafından yürütülmesi, bazı sivil toplum örgütlerince “partizan”ca olarak değerlendirilmekte ve basın yoluyla eleştirdikleri görülmektedir. Aynı şekilde İzmir’de, Yerel Gündem 21 Kent Konseyi’nin İzmir’in susuzluk sorununu çözmek için inşa edilecek olan Çamlı Barajının görüşüldüğü 2008’deki “bütünleşik su yönetimi” toplantısında merkezi hükümetin tercih ettiği Gördes Barajı inşasının ön plana çıkarılması, farklı görüşte olanların görüşlerinin alınmaması hatta soru sormalarına dahi fırsat verilmemiş olması, İzmir Çevre Mühendisleri Odası tarafından; “Yerel Gündem 21 sivil olmamakla suçlanmış, yapılanların aldatmaca ve Yerel Gündem 21’in, “baston değneği” yapıldığı eleştirilerine neden olmuştur.

Yine Kocaeli'nde Türkiye Mühendis ve Mimarlar Odası Kocaeli İl Koordinasyon Kurulu, “projelerin kendilerine sonuçlandıktan sonra hatta uygulanmaya başlandıktan sonra bir oldubitti ile getirildiğini, fikir aşamasında hiçbir paylaşımcılık sağlanmadığını ve bitmiş projeye getirdikleri önerilerin de “eleştiri olarak algılandığını” açıklayarak konseyle birlikte çalışmayacaklarını duyurmuşlardır.

Sosyal paydaş olarak kent konseyi toplantılarına davet edilenlerden birçoğu, öneri ve görüşlerini paylaşmamayı da tercih etmektedirler. 9 Kasım 2007'de, Ankara kent konseyi toplantısı 162 üyeden 82'sinin katılımıyla ve yalnızca bir fazla çoğunluk ile sağlanırken, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 1106 üyeden oluşan kent konseyi, genel meclis oturumu toplantıya katılan sayısının 154'de kalması nedeniyle ertelenmiştir. Bu kadar üye ile yönetmelikte ileri sürülen “çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas alarak” nasıl karar verileceği bir yana üyelerin tümünün katılması durumunda, çoğunluğunun söz almaları da olası değildir.

Örneklerden de görüldüğü gibi, Yerel Gündem-21 uygulamalarında; Katılımın “farklı görüşler” çerçevesinde alınan kararı içerdiği anlaşılammış, genellikle “karar alımına” katılım yerine, ilgili projeden etkilenecek insanlara anlatılması şeklinde (Kavili Arap, 2004: 167) algılanmış olduğu görülmektedir.

Bu tür sorunlar nedeniyle yapılan akademik araştırmalarda; kentte yaşayanların bu platformlara katılma istek ve güdüsünden yoksun olduğunu ortaya koymuştur. Bursa Büyükşehir belediyesinin öncülüğünde sürdürülen Yerel Gündem-21'in on yıllık deneme sürecini birçok parti, siyasi manevra alanı olarak algılandığı, belediye kadrolarının Yerel Gündem-21'i benimsemedikleri, sürece katılanların sürdürülebilir kalkınma ve yönetim gibi kavramları anlamadıkları ortaya konulmaktadır (Bursa Büyükşehir Belediyesi 2000: 28- 29'den aktaran Göktürk ve Kavi: 2002: 1006).

Benzer bulgulara, Mersin’de Yerel Gündem 21 Projesi çerçevesinde uygulanmakta olan Kent Konseyi’nde de ulaşılmıştır. Yapılan bir araştırmada deneklerin yüzde 74,8’i Mersin Kent Konseyini duymadığını belirtirken, yüzde 9,7’si duyduğunu ama fikri olmadığını belirtmiştir. Kent Konseyini duyup, “Kent yönetimine katılımın aracı” olarak tanımlayanların oranı ise sadece %10,7 dır. Deneklerin %80’nine yakını yurttasın kent yönetimine katılması gerektiğini tanımlamasına karşın, yurttaşların katılabilecekleri en yakın birim olan belediye çalışmalarını etkileme gücünün olabileceğine %13’ünün inanması araştırmanın bir başka çarpıcı boyutunu oluşturmaktadır (Göktürk ve Akkaya, 2004).

Çanakkale belediye Meclisi’nde yapılan bir araştırmada, belediye meclis üyelerinin %44’ünün yerel halkın yeterince temsil edilmediğini düşündükleri ortaya konmaktadır (Palabıyık ve Görün, 2004).

Türkiye’de yapılmış pek çok çalışma, belediye meclislerinin ağırlıklı olarak tüccar, serbest meslek ve esnaflardan oluştuğunu ve belediye hizmetlerinin çoğu kez sağlanmasında işlev üstlenmektedirler. Bu da, Çitçi’nin (1989) de belirttiği, “belediye yerel yönetimlerin düzenlediği ve denetlediği hizmetleri üretenlerin temsili nüfus içerisindeki etkinlik paylarının çok üzerinde gelişirken, tanım gereği bu hizmetleri tüketenlerin temsili sınırlı kalmaktadır”.

Serbest meslek ve esnaf ağırlıklı Yerel yönetimlerin karar-alma mekanizmalarının halkın etkin ve anlamlı bir katılımı isteniyorsa öncelikli olarak yapılması gereken değişiklik, tüm siyasi partilerin belediye meclis adaylarını önseçimle belirlemelerinin zorunlu hale getirilmesidir. Ancak Türkiye’nin siyasal kültür özellikleri dikkate alındığında, önseçimle aday belirlemenin de katılımı sağlamada yetersiz olacağı söylenebilir.

Türkiye’de belli bir etnik, dini ya da hemşeri grubuna ait seçmenlerin genellikle liderlerinin yönlendirmesiyle kendilerine hizmet sunacağını vaat

eden partilere oy verdikleri ve bu ilişkilerin iktidarı elde etmek isteyen siyasi partiler ve diğer aktörler tarafından sıklıkla kullanıldığı bilinen bir durumdur (Güneş-Ayata, 1992; Schüler, 1999). Ayça Kurtoglu'nun (2004) Keçiören Belediye Meclisi üyeleri arasında yaptığı çalışma, siyasi partilere hemşerilik (göç edilen yer anlamında), etnik grup, cemaat, dini aidiyet, akrabalık, vb. birincil bağlara temelinde üye olduklarını ve çoğunlukla belli bir rant ya da iş elde etmek üzere siyasi partilere üye olduklarını göstermektedir. Siyasi partiler, kendilerine bekledikleri "yararı" sağlamadıklarında ise, partilerden kitlesel ayrılmalar ve istifalar gözlemlenmektedir. Dolayısıyla, büyükşehirlerde bile feodal ve yarı feodal özelliklerini koruyan ve demokratik kuruluşarmış gibi örgütlenen ağalar, şeyhler vb. etkili olabilmektedir (Keleş, 1998: 62). Temsil açısından yerel yönetimlerin antidemokratik ve oligarsik olmaya elverişli oldukları yönündeki saptamalar araştırma verileriyle desteklenmektedir (Çitçi, 1999: 240).

Yukarıda dile getirilen sorunları sadece, uygulamanın yeni olması ya da deneyim eksikliği olarak açıklamak doğru bir yaklaşım değildir. Kent konseylerinin kurulma amacı uluslararası kuruluşların ve hükümetin ileri sürdüğü gibi ise, bu konuda öncelikli adımın yerel meclislerde atılması gerekmektedir.

4.6 SİVİL TOPLUM VE KATILIMCILIK

4.6.1 Sivil Toplum Kuruluşları

Türkiye'de sivil toplum olgusu incelendiğinde, karşılaşılan en temel sorulardan birisi; sivil toplumun tarihi ile ilgilidir. Bu konuda temel olarak üç görüş mevcuttur.

Birinci görüş; Türk toplumunda devlet–sivil toplum kuruluşları ilişkisinin son 100–150 yılı sancılı olmakla birlikte, sivil toplum geleneği ve kültürü toplumda hep var olduğu şeklindedir. Bu bağlamda Osmanlı–Türk siyasetinde

sivil toplumun potansiyeli; millet sistemi, loncalar, vakıflar ve tarikatlardır. Türk toplumunun geleneğindeki tarikatlar ve vakıflar, sivil toplum kurumları olarak kabul edilmektedir. Bu görüşe göre; Selçuklu döneminde Ahilik teşkilatı, Osmanlı döneminde loncalar, devletle toplum arasında köprü olmuş önemli sivil toplum kuruluşlarıdır. Şerif Mardin, Osmanlılarda 'sivil toplum'un öğelerini gördüğümüzü söyleyebilir miyiz?' sorusunun cevabını hem 'evet' hem 'hayır' olarak vermektedir. Mardin'e göre; Osmanlı İmparatorluğu'nda bir Doğu despotizmi görenlerin Şeriat'ın garantilediği bir özel mülkiyet alanını gözden kaçırdıkları oranda, onların tarifine uyan bir 'sivil toplum' dinamiğinin öğelerinin kısmi mevcudiyetinden bahsedebilir. Özel hayatın 'Örf-i Sultani'den uzak, bir çeşit masuniyetle korunmuş olarak cereyan etmesi açısından 'sivil toplum'un varlığı ileri sürülebilir (Mardin, 1994: 28).

İkinci görüşe göre; Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Fermanı'nın ilanı sonrası dönem 'çağdaş-modern' örgütlenmenin başlangıcını oluşturmaktadır. Bu şekildeki bir ifade, Tanzimat dönemi öncesinde sivil toplum örgütlenmelerinin olmadığı anlamına gelmemelidir. Böyle bir ayrımın yapılma nedeni; Osmanlı İmparatorluğu ve toplumu için 19.yüzyılın, özellikle Tanzimat'ın ilanının sonrasında, hukuksal açıdan son derece önemli değişimlerin yaşandığı bir dönem olmasından kaynaklanmaktadır (Alkan,1998: 45-74; Yücekök, 1998: 13-44).

Üçüncü görüş ise, Osmanlı İmparatorluğu'nda Sultan'ın patrimonyal otoritesi ve güçlü devlet geleneği, sivil toplumun unsurları olan özerk sosyal sınıfların gelişmesini engellendiği şeklindedir (Erdoğan;2001:208). Burada; sivil toplum ile ülkedeki ekonomik model arasında bir bağ kurularak iktisadi gelişmenin tamamen devlet hegemonyası altında olduğu bir toplumsal ortamda Osmanlılarda ve Türkiye'de sivil toplumun temeli olan çok sesliliğin hayat bulamadığı, bu nedenle Batı'daki anlamda sivil toplum olgusunun ilk nüvelerinin ancak 1960'lı yıllarda ortaya çıktığı görüşü söz konusudur. Bu görüşe göre, Osmanlı'da tamamen merkezi idare kontrolü altında olan iktisadi yaşam nedeniyle, sivil toplum oluşumlarına rastlanmamaktadır.

Tanzimat Fermani'nin ilanından takım oluşumlar gözlense de, Batı toplumundaki sivil toplum kuruluşlarına kıyasla çok cılızdır. Cumhuriyet'e geçişle birlikte özellikle İzmir İktisat Kongresi sonrası, devlet eliyle burjuva yaratılmak istenen ülkede, nispi bir canlılık sezilmektedir. Türköne'ye göre; "Türkiye'de sivil toplumun gelişemeyişinin tarihi, sosyal, kültürel gerekçelerle birlikte ekonominin devlete ait olduğu bir ülkede sivil toplumdan, ancak düşünce alanının bir nesnesi olarak söz edebilir. Sivil toplumun gelişmesi, bedihi bir hakikat olarak ekonomi içinde özel kesimin payının artması ile gerçekleşir. Sivil toplum 1960'lı yıllarda, çok partili yaşam ve ekonomide özel sektörün genişlemesiyle birlikte canlanmaya başlamıştır(Türköne, 2005: 91)".

Türkiye'de sivil toplumun tarihine ilişkin tartışmalar ve kesin veriler veri toplama çalışmaları oldukça yenidir. Haziran 1996'daki Habitat II çalışmalarına hazırlık amacıyla Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Tarih Vakfı'nın ortak projesine dayanarak, Mayıs 1996'da 'Sivil Toplum Kuruluşları Bilgi Merkezi' kurulmuştur. Burada gerçekleştirilen çalışmada, 61.587 dernek STK Bilgi Merkezi veri tabanında yer almıştır. Haziran 1997 itibariyle TBMM'ne verilen bir soru önergesine İç İşleri Bakanlığı tarafından verilen yanıtta, Türkiye'de toplam 69.385 derneğin faal olduğu belirtilmiştir. Buna göre geçen 1,5 yıl zarfında STK'lar %12,6 oranında büyüme göstermiştir (Gönel, 1998: 21). Ankara Ticaret Odası tarafından Ekim 2004 yılında gerçekleştirilen "AB Kapısında Sivil Toplum" adlı araştırmaya göre ise, Türkiye Cumhuriyeti'nde 80 bin 757 adet dernek bulunmaktadır. Buna göre Türkiye'de, her 866 kişiye bir dernek düşmektedir.

4.6.2 Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları

21. yüzyılın yönetim felsefesi olarak kabul edilen yönetişim olgusu; saydam ve denetime açık bir yönetim felsefesinin uzantısı olarak, sivil inisiyatif ve vatandaşların sürekli denetimine olanak veren mekanizmaya ihtiyaç duymaktadır. Yönetişim olgusuyla sivil toplum kuruluşlarının siyasal karar verme süreçlerinde oynadıkları rol önem kazanmış, katılımcı

demokrasinin temelini oluşturan birey kavramı yeniden inşa edilmeye çalışılmaktadır.

“Yönetişim, bireyin toplumsal ve siyasal rollerini de yeniden tanımlamak olarak değerlendirildiğinde; toplumsal ölçekte, bireyi pasif himaye edilen bir konumdan çıkarmakta, kamusal alanda etkin ve eylemde bulunma kudretine sahip bir konuma geçirmekte ve sorumluluk üstlenen bir niteliğe kavuşmaları sağlanmaktadır (Tekeli,1999: 250)”. “Klasik yurttaş tanımı değişmekte, sosyal alanda çok boyutlu ilişkiler içerisinde olan çok kimlikli yurttaş tanımı öne çıkmaktadır. Devlet-toplum arasındaki ilişki; tek boyutluluktan çıkmakta, ‘etkileşimsel’ çok boyutluluğa dönüşmektedir (Göymen, 2000: 6)”.

Türkiye’nin üye olmak isteği AB’de yerel yönetim birimleri; ‘subsidiarite’ (hizmette halka yakınlık) ve ‘yerellik’ ilkelerinin bir uzantısı olarak ön plana çıkmışlardır. Bu ilkelerin korunması amacıyla çeşitli kurallar koyulmuştur. 1985 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992 Avrupa Kentsel Şartı ve 1992 Maastrich Anlaşması’nın 3/b maddesinde ve Amsterdam Anlaşması’nın 5. maddesinde ‘subsidiarite’ ilkesi vurgulanmaktadır. AB ülkelerinde yönetim anlayışının diğer boyutu olan katılımcılığın artırılmasına önem verilmektedir ve bu çerçevede sivil toplum kuruluşlarının ‘katılımcı demokrasinin biçimlendirilmesinde ve uygulanmasındaki can alıcı rolüne dikkat çekilmekte ve bunların oynadığı ‘bağımsız rolün doğasının gerçek katılımı gerektirdiği’ ve bu nedenle bağımsızlığın ‘sivil toplum kuruluşlarının temel niteliği ve gerçek katılımın ön koşulu olduğu’ vurgulanmaktadır (Emrealp, 2001: 48).

AB’de sivil toplum, sağlıklı bir demokrasi ve ekonomik gelişme için zorunlu görülmektedir. AB’ne üye ülkelerde sivil toplum kuruluşları; devletin varlığını tehdit eden unsurlar yerine, yurttaşların taleplerini siyasi iradeye ileten, devlet ile yurttaşlar arasında tampon görevi gören kuruluşlar olarak kabul edilmekte, sivil toplum kuruluşlarının varlığı çeşitli mevzuatlar ve anlaşmalarla desteklenmekte, toplum yararına faaliyette buldukları için

yasal düzenlemeler yapılmakta ve sivil toplumun güçlenmesi için maddi fonlar ve olanaklar sunulmaktadır. Bu doğrultuda AB Komisyonu, uluslararası kurum ve kuruluşlar, ulusal-bölgesel-yerel otoriteler, üye aidatları, özel sektör, siyasi partiler, diğer sivil toplum kuruluşları ve diğer mali kaynaklar olmak üzere temel olarak sekiz ayrı kanaldan gelen finansal kaynağa sahiptirler. Ayrıca AB üyesi ülkelerde STK'lara vergi muafiyeti verilerek mali açıdan destek sağlanmaktadır.

AB üyeliği için şart koşulan 'Siyasi Kriterler' arasındaki dernek kurma özgürlüğü, devletin herhangi bir müdahalesi ve baskısından uzak olarak, bütün STK'lara en geniş anlamıyla bağımsızlık verilmesini hedeflemektedir. Aday ülkelerde, AB'ye üyeliğin önkoşulunu oluşturan Kopenhag Kriterlerine uyum çerçevesinde sivil toplumun gelişmesine büyük önem verilmektedir.

4.6.3 Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları

"Türkiye'de II. Dünya Savaşı sonrası ve özellikle 1960'lı yıllardan itibaren belirginleşen, 1980'lerden itibaren artık olmazsa olmaz haline gelen yönetimde yeniden yapılanma çabalarından söz edilebilir. Yeniden yapılanma ihtiyacı, 1980 sonrası liberalleşme politikaları ve 1990'larda belirginleşen küreselleşme ve yerelleşme eğilimleriyle, dış faktörlerin öne çıkması nedeniyle güncel hale gelmiştir. Bu sürecin özelliği, konunun genellikle merkezi-yerel yönetim ilişkilerine dayandırılması ve bu tür tartışmaların yerel yönetimler üzerinden yürütülmesidir (Ökmen, 2004: 231).

Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesiyle ilgili çalışmalara 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunları örnek teşkil etmektedir. Özellikle 5227 sayılı kanun yerellik ilkesi vurgulanarak, merkezi-yerel yönetim ilişkileri bağlamında yerel yönetimleri ve diğer sivil aktörleri ya da yönetim faktörlerini öne

çıkarmaktadır. Yerellik ilkesi 5/e maddesinde “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlanana en uygun ve en yakın birime verilmiştir.” denilerek 1992 Maastrich Anlaşması ile ortaya konulan ‘subsidiyarite’ ilkesi (hizmette halka yakınlık) ile paralellik sağlanmıştır. Kanunda ayrıca 21. yüzyılın yönetim felsefesi olarak kabul edilen yönetim olgusuna paralel olarak kamu kurum ve kuruluşlarıyla özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve STK arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek, merkezi idarenin genel yetkileri içinde ele alınmıştır.

Katılımcı demokrasinin uygulanmasında en önemli aktörlerden sayılan yerel yönetimler ve STK’lar, Türkiye’de farklı düzeylerdeki sınırlamalarla ve engellemelerle karşı karşıya kalmakla birlikte küreselleşme süreçleriyle STK’larının güçlendirilmesi için çeşitli düzenlemeler istenmektedir. Ayrıca yerel yönetimler ve STK’lar çeşitli konularda işbirliği yaparak yerel ortaklık örnekleri hayata geçirilmiştir. Böylece katılımcı, şeffaf, hesap verebilir ve etkin yönetimlerin önü açılmaktadır.

4.7 STRATEJİK PLAN VE YILLIK ÇALIŞMA PROGRAMI

Mahalli idarelerle ilgili Stratejik planlar, 2003 yılında çıkartılan Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile zorunlu hale getirilmiştir.

Kanuna göre Stratejik Planlar; Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içermektedir. Kamu idarelerinin bütçelerinin, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerle uyumlu, performans esasına dayalı olarak hazırlanmasını hükmeden yasa da, planla bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmek amacıyla yıllık çalışma programları uygulamasına geçişi de düzenlenmektedir. (Nüfusu 50 binin altında olan belediyelerin stratejik plan hazırlamaları zorunlu değildir.)

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde kamu idarelerinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalar devam etmekle birlikte uygulama, Yönetmelikte belirlenen geçiş programı içinde yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır.

2003 ve 2004 yıllarında 8 kuruluşta başlatılan pilot çalışmaları 2006 yılında tamamlanmış, pilot uygulamalardan ve TÜİK işbirliği ile hazırlanan "Stratejik Yönetim Araştırması" sonuçlarına bağlı olarak uygulamanın yaygınlaştırılmasına yönelik 2006 yılında, "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çıkartılmış, ardından Stratejik planlama ile bütünlük teşkil eden performans esaslı bütçeleme çalışmalarını yönlendirecek "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik" 2008'de Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Stratejik Planlar Yerel yönetim kanunlarına da da yer almaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda Büyükşehir Belediyeleri, il ve ilçe belediyelerinde görüşlerini alarak stratejik plan, yıllık hedefler, yatırım programları ve bunlara uygun olarak bütçe hazırlamakla görevlendirilmişlerdir. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 31 inci ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 41 inci maddelerinde, vali ve belediye başkanlarının kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik planın ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp meclislerine sunması, bunların bütçenin hazırlanmasına esas teşkil etmesi ve meclislerinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilmesi öngörülmektedir.

Ancak düzenlemelerde yer alan hükümler incelendiğinde, KMYKK'da öngörülen düzenleme ile doğrudan bir bağ kurulmadığı görülmektedir. Stratejik plan uygulamasının nasıl olacağı konusundaki belirsizlikler yerel idarelerle ilgili yasalara da taşınmıştır

Siyasi iradenin bir tasarrufu olan plan ve programlar devlet geleneğinde bütçe ile pratiğe geçmektedir Ancak bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında sürekli bir ilişkiyi ve geçişi sağlayacak yapı kurulamamıştır. Bu konuda kurumsal yapı farklılığı gibi nedenlerden çok bütçe hazırlanmada gerek siyasi, gerekse de bürokratik alışkanlıklardan kopulamaması neden olmaktadır. Özellikle strateji belirlemede bu ilişki kopukluğu, bütçenin hazırlanmasında daha belirgin hale gelmiştir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYEDE KATILIMCI DEMOKRASİ VE BÜTÇELEME ÖRNEKLERİ

5.1 FATSA BELEDİYESİ

“Terzi Fikri öyle bir giysi dikti ki, Fatsa’ya
 O Gürcü öyle bir gürlledi ki, arkadaşlarıyla
 Noktalar, noktalı virgüller, askeri operasyonlar
 Kimseler çıkaramaz Fatsa’nın sırtından!
 Emek hakkının sımsıcak çıplaklığını”

Usta şair Can Yücel Fatsa Uygulaması’nın mimarı olan Fikri Sönmez için böyle yazıyordu. Ve üzerinden 30 yıl geçmesine rağmen hala Fatsa uygulaması en somut katılımcılık örneklerini içinde barındırmaktadır. Fatsa Türkiye’de halkın yerel yönetimlere katılımının ilk sembolü olması bakımından çok önemlidir. Siyasi bir sürece alet olan bu deneyim, karşıt olsun veya olmasın herkes için çok önemli dersler taşımaktadır.

1979 yılında dönemin siyasi karmaşasının içerisinde Fatsa’da bağımsız aday Fikri Sönmez Belediye başkanı seçilmişti. Fikri Sönmez sol eğilimi ile destek bulmuş ve seçim süresince, iki ayrı suikast girişiminden kurtulmuştur. Fatsa deneyiminde siyasi olarak, simgeselleştirilen veya yerilen bir çok nokta göze çarpmaktadır. Oysa bir yerel yönetimler planı olarak Fatsa deneyimi salt “siyasi ideoloji” bakımından değerlendirilmemelidir.

Fatsa’da seçimlerden hemen sonra, şehir 11 farklı bölgeye ayrılarak, komiteler oluşturulmaya başlanmıştır. Seçilen komite üyelerinin görevleri; halkın sorunlarının takipçisi olma, belediye çalışmalarını denetleme, belediye

tarafından karşılanan ihtiyaç maddelerinin dağıtımı gibi işler olarak belirlenmiştir. Halkın belediye yönetimine katılımı sadece, komite üyeleriyle sınırlı kalmamıştır. İki ayda bir yapılan halk toplantılarıyla Fatsa'lıların yönetime doğrudan katılımı sağlanmaya çalışılmıştır. Bu toplantılarda tartışılarak son şekli verilen "Belediye Çalışma Programı" doğrultusunda yapılan işler, Belediye Başkanı ve görevlilerce halka anlatılmış, yapılan eksiklikler ve yanlışlar açıkca tartışılmıştır. Önemli hataları görülen komite üyeleri, halk tarafından görevden alınmıştır. Öte yandan bu toplantılar ülke sorunlarının tartışıldığı meclisler haline getirilmeye çalışılmış, yirmi bin nüfuslu Fatsa'da, bu toplantılara beş bin yetişkin insan katılmıştır (Aksakal, 2007: 23-48).

Fatsa'da yürütülen ilk büyük belediye çalışmasından biri "Çamura Son Kampanyası"dır. Müteahhitlerin keyfiyeti ve plansız kanalizasyon çalışmaları nedeniyle köstebek yuvasına dönen Fatsa sokakları, teknik adamların "yıllar sürer" demelerine rağmen, halkın gönüllü katılımı ve çevre ilçelerin makina ve ekipman yardımıyla 3 ay içinde temizlenerek, ilçeye 4 km.lik yeni bir cadde yapılmıştır (Aksakal, 2007: 23-48).

"Çamura Son Kampanyası"nın ardından "Fatsa Halk Kültür Şenliği" düzenlenmiş, şenlik boyunca sanatsal ya da kültürel etkinliklere halkın doğrudan katılımı gözetilmiştir. Büyük kentlerde yaşayan aydınların, demokratların, sosyalistlerin, sanatçıların da katıldığı şenlik, aynı zamanda bu insanların Fatsa'da olup bitenlere tanıklık etmelerine vesile olmuştur (Aksakal, 2007: 51-56).

Fatsa'da içki, kumar, kadınlara dayak atılması gibi alışkanlıklara karşı mücadele edilmiş, Tefeci-tüccarların elinde bulunan köylülere ait borç faizi senetleri önemli ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Yol, su, kanalizasyonu gibi sorunların halkın katılımı sağlanarak çözülmesi doğrultusunda adımlar atıldığı Fatsa'da geniş köylü kitlesinin katıldığı fındık mitingleri düzenlenmiştir. Arazi anlaşmazlıklarından kan davalarına, köy kavgalarından

aile içi sorunlara kadar, her türden sorun halk tarafından yönetimin önüne getirilmeye başlanmış ve yönetim, bu sorunları halkla birlikte çözülmeye çalışılmıştır (Aksakal, 2007: 55-113).

Fatsa'da uygulanmaya çalışan bu model, ne yazık ki dönemin siyasi arenasında eritilmiş ve uygulama'nın yürütücüsü konumunda ki Fatsa Belediye Başkanı "Terzi Fikri" tutuklanarak ceza evine konmuştur. Türk siyasi tarihi'nin kara lekesi olarak görülebilecek sözlerden biri, o zaman ki idari yönetimin görüşünü ve Fatsa'da ki uygulanan yönetim anlayışına neden karşı çıktıklarını özetlemektedir. Kenan Evren, bu konuda verdiği bir röportajda; kendisini "Orada Terzi Fikri diye biri çıkmış. Devlet benim diyor. Komite kurmuş Fatsa'yı o komite yönetiyor. Ne yapıp yapılmayacağına halk karar veriyor." diyerek savunmuştur (Aksakal, 2007: 201-204).

5.2 ÇANAKKALE BELEDİYESİ

Çanakkale örneği için henüz yeterli kaynaklar hazırlanmadığından ve deneyimin çok yeni olmasından dolayı, bu bölümde Çanakkale Belediyesi'nin internet sitesindeki projeyi tanıtıcı dokümanlardan faydalanılmıştır.

Çanakkale'nin aktif yurttaşlık duyarlılığı ve ortaklık ilişkilerine ait örnekleri, 1960'lı yıllara dayanmaktadır. Bugünün yönetim ve yönetim ilkelerinden hareket edilerek oluşan örnekler, 1996 yılında Şehir Konseyinin kurulması ile başlamış; Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyi uygulamaları ile sürdürülmüş ve günümüzde de devam etmektedir. Bahsi geçen süreçte ortaya atılan fikir, uygulama ve projeler "Birlikte Yöneteceğiz" diyerek yola çıkan belediye yönetimi tarafından "uygulanabilir" kılınmıştır. Aynı zamanda, "ortaklık ve aktif yurttaşlık duyarlılığı", "kente ve kentliye olan etki-etkileşimleri" değerlendirilmiş, karar alma süreçlerinin işleyişinde bir takım olumsuzluklar gözlenmiştir. Bu olumsuzluklar; kentlinin katılım mekanizmalarının sınırlı ölçüde kaldığı, katılım süreçlerinin verimli olarak işlemediği, katılımının azalması, belirli gruplar tarafından katılım sürecinin

üzerinde kurulan tekel, sade vatandaşın ilgisinin zamanla azalması olarak dile getirilebilir.

Karşılaşılan bu sorunların aşılması açısından katılımı ilgili ilk somut adım, “Çanakkale Belediyesi 2006-2010 yılları Stratejik Planı” belediye meclisinin ve belediye personelinin tamamının katılımı ile hazırlanarak atılmıştır. Hazırlık döneminde kentte bulunan sivil toplum örgütleri, kurum ve kuruluşlar ve özel sektörden yaklaşık 45 paydaş, 2000’ e yakın örgütsüz sivil, öncelikle sürece bilfiil dâhil edilmiş ve yapılan ortak çalışmalar sadece çıktılar değil, aynı zamanda sonuçlar üzerinde de etkili olmuştur. “Katılımcı demokrasi ve yönetim ilkesine bağlı yerel yönetim anlayışı ile hareket eden”, “ kentlileşmeyi başaran kent yönetimi” olarak belirlenen görev ve ilkeler, kentliler ile birlikte oluşturulmuştur.

Katılım sorununun sadece stratejik planla sınırlı kalmasının, sürdürülebilirlik açısından gerçekçi ve yeterli olmadığının da bilincine varılmıştır. Böylece, kent kaynaklarını yönetmek için kentliden alınan yetkinin kullanıldığı, kent kararlarının alındığı ve uygulandığı yani kaynakların “hangilerinin, nasıl, nerede, ne için” kullanılacağına karar verilen, yeni bir yöntemin de denenmesi yoluna gidilmiştir. Bunun bir yolunun da “bütçe yapma ve uygulama” yöntemlerinin denenmesi olabileceğini düşünen Çanakkale Belediyesi, bu yönde uygulamalarını başlatmıştır. Bu yeni süreçte de genel ilke; kentlinin “karar süreçlerine katılma” ve “bütçe yapma hakkı” na sahip olmasıdır. Kuşkusuz bütçe gibi zor bir konuda vatandaş katılımını sağlamak, öncelikle kentte yaşayanların konu hakkında bilgilenmesini sağlamakla mümkün olacağı için “farkındalık” yaratma çalışmalarına başlanmıştır. Yaklaşık 3 ay boyunca mahalle toplantıları, odak grup toplantıları, bilgilendirme broşürleri, görsel ve yazılı medya aracılığı ile kentli ile paylaşılmıştır.

Kentlinin bütçe yapma hakkının, kurumsal bütçe hazırlama ve uygulama sürecine dâhil edilebilmesinin yöntemi olarak da; Porto Alegre kentinde

temelleri atılan “katılımcı bütçe” modeline benzer bir yapı tercih edilmiştir. Ancak; bunun kurumsal kapasite oluşturması açısından uzunca bir zaman gerektirmesi ve yöntem oturana kadar vatandaş katılımının daha ilginç ve çekici kılınması amaçlanmış, proje yarışması türünde daha basit bir katılım modeli daha paralel olarak uygulamaya konulmuştur. Bütün bunlar Çanakkale Belediyesi’nde öngörülen model paydaşları açısından, 3 aylık olarak tasarlanmıştır. Modelin ana bileşenleri ve rolleri şu şekilde belirlenmiştir.

5.2.1 Belediye’nin Yükümlülükleri

- Çanakkale Belediyesinin; hemşerilerine kaliteli hizmeti sunabilmesi için ihtiyaç duyduğu mevcut kaynaklarını en verimli şekilde kullanabilmesi için, bütçe yapma süreçlerini ve hizmet performansının iyileştirilmesi amacı ile Çok Yıllı Yatırım Planı ve Bütçe hazırlama süreci ile Bütçe Politikalarını oluşturmak.
- Mali yönetim ve hizmet sunum kalitesini iyileştirmek.
- Belediyenin mali yönetim sisteminde kazandığı katılımcılık kabiliyetinin sürdürülebilirliğini sağlamak.
- Katılımcı bütçe çalışma sonuçları, Yatırım Planlama Komitesi Değerlendirme raporlarını Meclise ve Kent Konseyine sunmak ve değerlendirmek

Yatırım Planlama Komitesi, yatırım planı ve bütçe politikalarını belirlemek, belediyenin kurumsal kapasitesini arttırmak ve mali yönetim sisteminde kazandığı katılımcılık anlayışını sürdürebilmek amacı ile oluşturulmuştur. Belediye Meclisi İmar Komisyonu ile Plan, Bütçe Kesin Hesap Komisyonunun kendi üyeleri arasından seçeceği parti gruplarından 1’er üye, Meclis Stratejik Planlama Komisyonundan 1 üye, Belediye Başkan Yardımcısı, Belediye Mali Hizmetler Müdürü, Belediye Stratejik Planlama ve Yönetim Birimi Sorumlusu, Kent Konseyi yürütme kurulundan 1 üye, ilgili mahalle muhtarından oluşturulmuştur.

5.2.2 Muhtarlar, Mahalle Sakinleri ve Kent Konseyi'nin Yükümlülükleri

5.2.2.1 Muhtarlar

- Katılımcı Bütçe toplantıları organizasyonuna katkı sağlamak
- Mahalle ihtiyaçlarını Belediyeye sunmak
- Mahallelinin bilgilendirilmesini sağlamak
- Yatırım Planlama Komitesi çalışmalarına katılmak ve değerlendirme raporu hazırlamak

5.2.2.2 Mahalle Sakinleri

- Bütçe ve uygulama süreçlerine katılmak
- Karar süreçlerine; bütçe yapma ve uygulama süreçlerine katılma hakkını kullanmak

5.2.2.3 Kent Konseyi

- Çanakkale için Katılımcı Bütçe Modeli oluşturmak
- Yatırım Planlama Komitesi çalışmalarına katılmak ve değerlendirme raporu hazırlamak
- Belediye Çok Yıllı Yatırım Programı ve Bütçe, Performans Programının izleme, değerlendirmesini yapmak ve çalışma grupları oluşturmak

5.2.3 Süreç ve Sorunlar

5.2.3.1 Farkındalık Yaratma Süreci ve Projesi

“Bütçemi Biliyorum Hesabımı Soruyorum” kampanyası çerçevesinde; karar süreçlerine katılma ve bütçe yapma hakkı konusunda hazırlık mahiyetinde, yaklaşık 3 ay boyunca mahalle toplantıları, odak grup

toplantıları, bilgilendirme broşürleri (10.000 adet broşür evlere ulaştırılmıştır), görsel ve yazılı medya aracılığı ile kentlilerle paylaşılmıştır.

Farkındalık yaratma kampanyası sırasında yapılan bir vatandaş anketinde, Çanakkale’ de vatandaşların muhtelif katılım seçenekleri arasında, “katılımcı bütçe sürecini” yeni ve daha önceden denenmemiş ve bilinmeyen bir yöntem olmasına rağmen, ikinci sırada tercih ettikleri görülmüştür.

5.2.3.2 Uygulama Süreci ve Soyut Rakamlar Gerçek Hayatla Buluşuyor Projesi

Bütçe Sandıkları projesi ile birlikte, bütçe hazırlama alışkanlığı kazandırmak ve izleme değerlendirme süreçlerinin oluşmasına katkı sağlamak amacıyla, mahalle düzeyinde yapılan toplantılarla kentlilere ulaşılmıştır. KB süreçleri, geçmiş yılların hizmet ve harcanılan kaynak değerlendirmesi, gelecek hedefleri ve kaynak ihtiyaçları aktarılmış ve kentlilerden mahalle öncelikleri ve kent önceliklerini belirlemeleri istenmiştir. (yatırım talep formları, sandık ve bütçe uygulamaları, hizmet değerlendirme formları, anketler). Elde edilen veriler, Yatırım Planlama Komitesi ve Belediye Bürokratları tarafından 2008 yılı bütçe çalışmalarına dâhil edilmiş ve yatırımların planlaması bu veriler doğrultusunda yapılmıştır. Yasal bütçe sürecinin tamamlanması ile birlikte, toplantıların ikinci turu düzenlenerek mahalle sonuçlarının bütçeye olan etkisi kentli ile paylaşılmıştır.

5.2.3.3 Isındırma Süreci ve Benimde Söyleyecek Sözüm Var Projesi

“Daha yeşil, daha temiz ve daha güvenli” olarak belirlenen üç temada mahallelilerin proje başvuruları kabul edilerek, değerlendirme sürecinden sonra projelerin hayata geçirilmesi üzerine kurgulanmıştır. Bu projeler, birlikte iş yapabilme kabiliyetini geliştirmek, mahalle ve kent benimsemesini geliştirmek amacıyla düzenlenen yarışmalardır. 2007 yılı içinde yeşil alanların

geliştirilmesi ve temiz tutulması için 4, kent güvenliği için 1 başvuru yapılmış, katılımı ve ilgiyi arttırmak adına başvuruların tamamı kabul edilerek, bir kıyaslamaya (değerlendirmeye-puanlamaya) tabi tutulmadan hayata geçirilmiştir. Bugün 4 mahallede yaşayanlar, parkların bakım ve onarımını üstlenmişlerdir. Belediye mali kaynak ve teçhizat sağlanmaktadır. 1 mahallede de yaşayanlardan oluşan bir yangın söndürme ekibi, (ekip henüz eğitimini tamamlamaktadır) Çanakkale Belediye'sinin acil durumlarda müdahale kapasitesini arttırmak amacı ile koyduğu yangın musluklarının bakım ve korumasını üstlenmiştir. Şu ana kadar edinilen tecrübeler, bu uygulamaların diğer mahallelerde de ilgi çektiği yolundadır.

Kurgulanan ve gelişerek devam eden uygulamada, 2007 yılı içinde mahalle toplantılarına yaklaşık 500 kişi (mahalleli) katılım göstermiştir. Bu, kentte yaşayanların yaklaşık %0.6'sını kapsamaktadır ki, bu da katılımın düşük olduğu izlenimi verebilir. Bununla birlikte özellikle belediye başkanının halk ile birlikte yapmış olduğu çalışmalar, özellikle "hesap veriyor olmak" ilginin artmasını ve güven ortamının güçlenmesini sağlamıştır. Bu sonuç, toplantıya katılan mahalleliler tarafından dile getirilmiştir. Bu çalışmaların içselleştirilmesi ve pratiklerinin görülmesinden sonra daha da yaygınlaşacağını, dünyada ki diğer örneklerden de anlaşılabilir.

Kurumsal yapı, bu süreçle birlikte daha disiplinli bir hale bürünmüş, hesap verebilir, saydam olmak karar süreçlerinde söz söyleme hakkını ve titiz davranmayı beraberinde getirmiştir.

Modelde kent konseyi adına belirlenmiş rol, bir ölçüde eksik kalmıştır. Belediyenin katılımcı bütçe yaklaşımı, temel hedef ve politikaları kent konseyinde görüşülmüş ve Çanakkale' ye ait bir modelin oluşturulması ile, sürdürülebilirliğin sağlanması için bir çalışma grubu kurulmuştur. Fakat, yıl içinde meydana gelen yasal düzenlemeler, uyum sürecindeki çalışmalarını askıda bırakmış, çalışma grubu işlevini tamamlayamamıştır. Önümüzdeki yıl

kent konseyinin kurumsal yapısını tamamlayacağından, rolü daha kapsamlı ve anlamlı hale geleceği düşünölmektedir.

GCCRIS

ALTINCI BÖLÜM

ANKET, SONUÇLARI ve DEĞERLENDİRME

6.1 - ARAŞTIRMA İLE İLGİLİ GENEL BİLGİLER

6.1.1 – Araştırmanın amacı

Son bölümde ortaya konacak olan Türkiye de uygulanabilecek katılımcı bütçeleme modeline temel oluşturması ve bakış açısı kazandırması amacıyla bu anket çalışması düzenlenmiştir.

6.1.2 – Araştırmanın Kapsamı

Araştırmanın kapsamında; Yerel yönetim kaynaklarının önceliklendirilmesi çalışmalarında, halkın doğrudan söz sahibi olmasını düzenleyen katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı kazandırmak ve bu tip toplantılara “ayrılacak vakit”, toplantılara olan güven ve kendi yeterliliklerinin sorgulanması yer almaktadır.

6.1.3 – Araştırma’ya Katılanların Sınırları

Araştırmanın kimliği dikkate alınarak, ankete katılımı 16 yaş altı sınırı haricinde herhangi bir sınırlama getirilmemiş ve halkın farklı kesimlerinden insana ulaşılmaya çalışılmıştır.

6.1.4 - Araştırmada Kullanılan Ölçek ve Yöntem

Araştırmada, kişilerin öznel bilgilerine ihtiyaç duyulan anket tekniği kullanılmıştır. Ankete başlamadan önce kısa, öz ve bilgilendirici bir açıklama kısmı yer almaktadır. Bu ekle, araştırmanın “niteliği” artırılmak istenmiştir. Anket yüz kişiye uygulanmıştır ve toplumun birbirinden farklı gruplarından katılım alınmıştır. Anket sonuçları ise “ki-kare testi” ile değerlendirilmiştir.

6.1.5 – Varsayımlar

Araştırmaya katılanlar üzerinde herhangi bir baskı oluşturulmamış ve zorlama yapılmamıştır. Ayrıca anketteki isim ve soy isim kısımları çıkartılarak, rahat ve doğru cevap verebilmeleri sağlanmıştır. Anketin tarafsız ve güvenilir olduğu varsayılmaktadır.

6.2 – DEĞERLENDİRMEYE TABİ TUTULAN DEĞİŞKENLER

6.2.1 – Cinsiyet

Sosyal çalışma alanlarında her zaman, kadına özgürlük ve erkeğe özgürlük iki ayrı kategori olarak değerlendirilmektedir. Bu araştırmada kadın – erkek arasında ki farkların siyasi sahneye yansımaları, temel hipotezler ve ki-kare testi yöntemiyle sınanacaktır.

6.2.2 – Yaş

Belirli bir siyasi bakış açısının oturabilmesi için insanların belirli bir yaşı geride bırakmaları gerektiği ve yeterli yaştan sonra değişimlerin olduğu varsayılmaktadır. Burada konuyla ilgili kısımda, yaşın önermeler üzerindeki etkileri incelenecektir.

6.2.3 – Meslek

Meslek gruplarının hayata ve siyasete katılımı çok farklı olacağı için, bu değişkenler ankete ve değerlendirmeye dâhil edilmiştir

6.2.4 – Eğitim Durumu

Eğitim durumu da araştırmada çok önemli bir yer teşkil etmektedir. İlk ve orta öğretim, lise ve dengi öğretim ve yükseköğretim olarak sınıflandırılan

eğitim düzeyleri ile, siyasi katılımcılık ve yaklaşımları üzerine hipotezler değerlendirilecektir.

6.3.1 - Hipotezler

1.Hipotez:

Ho: Katılımcı btceleme çalışmalarına, katılım sıklığı ile, meslekler arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı btceleme çalışmalarına katılım sıklığı ile, meslekler arasında bir ilişki vardır.

2.Hipotez:

Ho: Katılımcı btceleme çalışmalarına katılım sıklığı ile, cinsiyet arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı btceleme çalışmalarına katılım sıklığı ile, cinsiyet arasında bir ilişki vardır.

3.Hipotez:

Ho: Katılımcı btceleme çalışmalarına katılım sıklığı ile, siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı btceleme çalışmalarına katılım sıklığı ile, siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki vardır.

4.Hipotez:

Ho: Katılımcı btceleme çalışmalarına katılım sıklığı ile, eğitim durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı btceleme çalışmalarına katılım sıklığı ile, eğitim durumu arasında bir ilişki vardır.

5.Hipotez:

Ho: Katılımcı bütçeleme çalışmalarında bakış açısı ile, meslekler arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçeleme çalışmalarında bakış açısı ile, meslekler arasında bir ilişki vardır.

6.Hipotez:

Ho: Katılımcı bütçeleme çalışmalarında bakış açısı ile, cinsiyet arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçeleme çalışmalarında bakış açısı ile, cinsiyet arasında bir ilişki vardır.

7.Hipotez:

Ho: Katılımcı bütçeleme çalışmalarında bakış açısı ile, siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçeleme çalışmalarında bakış açısı ile, siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki vardır.

8.Hipotez:

Ho: Katılımcı bütçeleme çalışmalarında bakış açısı ile, eğitim durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçeleme çalışmalarında bakış açısı ile ,eğitim durumu arasında bir ilişki vardır.

9.Hipotez:

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile, meslekler arasında bir ilişki yoktur.

H₁: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile, meslekler arasında bir ilişki vardır.

10.Hipotez:

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile, cinsiyet arasında bir ilişki yoktur.

H₁: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile, cinsiyet arasında bir ilişki vardır.

11.Hipotez:

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile, siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki yoktur.

H₁: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile, siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki vardır.

12.Hipotez:

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile, eğitim durumu arasında bir ilişki yoktur.

H₁: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile, eğitim durumu arasında bir ilişki vardır.

13.Hipotez:

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarıyla ilgili bilgi yeterliliği ile, meslekler arasında bir ilişki yoktur.

H₁: Katılımcı bütçe çalışmalarıyla ilgili bilgi yeterliliği ile, meslekler arasında bir ilişki vardır.

14.Hipotez:

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarlarıyla ilgili bilgi yeterliliği ile, cinsiyet arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçe çalışmalarlarıyla ilgili bilgi yeterliliği ile, cinsiyet arasında bir ilişki vardır.

15.Hipotez:

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarlarıyla ilgili bilgi yeterliliği ile, siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçe çalışmalarlarıyla ilgili bilgi yeterliliği ile, siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki vardır.

16.Hipotez

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarlarıyla ilgili bilgi yeterliliği ile, eğitim durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçe çalışmalarlarıyla ilgili bilgi yeterliliği ile, eğitim durumu arasında bir ilişki vardır.

6.4 – Frekans Dağılımları

Tablo 6.1 Cinsiyetler için frekans tablosu

	Frekans	Yüzde
Kız	36	%36
Erkek	64	%64
Toplam	100	%100

Tablo 6.2 Yaş için frekans tablosu

	Frekans	Yüzde
16–30 yaş	58	%58
31–50 yaş	28	%28
51 ve üzeri	14	%14

Tablo 6.3 Meslekler için frekans tablosu

	Frekans	Yüzde
Memur	15	15
Serbest Meslek	56	56
Öğrenci	8	8
Emekli	21	21

Tablo 6.4 Eğitim durumu için frekans tablosu

	Frekans	Yüzde
İlk ve orta öğretim	17	17
Lise ve dengi	38	38
Yükseköğretim	45	45

6.5 - ANKET BULGULARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

6.5.1 – Bireyin katılım sıklığı ile meslek ilişkisi

Tablo 6.5 Meslek - Katılım Çapraz Tablo

	Katılım			Toplam
	Sık sık katılım	Ara sıra katılım	Hiç katılmadım	
Memur	2 (4)	3 (6)	10 (5)	15
Serbest Meslek/İşçi	17 (16)	23 (23)	16 (17)	56
Emekli	6 (2)	1 (3)	1 (2)	8
Meslek Öğrenci	4 (6)	14 (9)	3 (6)	21
Toplam	29	41	30	100

Test Sonuçları

Yates Düzeltmesi	<input type="checkbox"/>	Satır sayısı	4	Test İstatistiği	χ^2 23,738	p - değeri	0,0006
		Sütun sayısı	3				
		s.d	6				

Ho: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılım sıklığı ile meslekler arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılım sıklığı ile meslekler arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,0006 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılım sıklığı ile meslekler arasında bir ilişki vardır.

Ankete katılanlar arasında dikkat çekici olan, memurların ortalamaya göre daha az katılımcılık tercihi yapmasıdır. Bunun altında yatan sebepler arasında, katılımcı bütçelemenin siyasi bir mekanizma olarak algılanması ve devlet memurunun siyaset yapma yasağının bulunması etkili olabilir. Bu algılama ile üzerlerinde baskı oluşan memurların katılımdan çekindikleri düşünülebilir. Emeklilerin üzerlerindeki psikolojik baskının kalkmasının yanı sıra zamanlarının daha fazla olması da, diğer çalışan meslek guruplarına göre daha fazla katılım sağladığını göstermektedirler. Bu durum serbest meslek sahipleri ve çalışanlarının, vakit azlığından kaynaklanan bir tercih olarak da görünmektedir. Öğrencilerde ise aileye bağımlı olmaları, zamanlarının büyük bir bölümünü okul ve eğitimleri ile ilgili kişisel/grupsal faaliyetlere ayırmaları ve ekonomik bağımsızlıklarının olmaması gibi koşulları dikkate alındığında zamanlarının bir bölümünü kendi eğilimleri doğrultusunda kamusal faaliyetlere katıldıkları görülmektedir.

6.5.2 – Bireyin katılım sıklığı ile cinsiyet ilişkisi

Tablo 6.6 Cinsiyet - Katılım Çapraz Tablosu

	Katılım			Toplam	
	Sık sık katılıyorum	Ara sıra katılıyorum	Hiç katılmadım		
Cinsiyet	Erkek	15 (19)	25 (26)	24 (19)	64
	Kadın	14 (10)	16 (15)	6 (11)	36
	Toplam	29	41	30	100

Test Sonuçları

Yates Düzeltmesi	0	Satır sayısı	2	Test İstatistiği	χ^2 5,3929	p - değeri	0,0674
		Sütun sayısı	3				
		s.d	2				

Ho: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılım sıklığı ile cinsiyet arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılım sıklığı ile cinsiyet arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,0674 > 0,05$ olduğu için Ho hipotezi kabul edilir. Yani katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılım sıklığı ile cinsiyet arasında bir ilişki yoktur.

Ankete göre kadınların katılımcılık konusunda erkelere oranla daha fazla istekli oldukları görülmektedir. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü tarafından 2008 yılında hazırlanan “yetki ve karar alma süreçlerinde kadın” raporunda “siyasetin erkek egemen bir alan olarak toplumsal kabul görmesi kadınların bu alana katılmalarında kısıtlayıcı olmaktadır.

Yetki ve karar alma süreçlerine katılımında kadınların eğitim düzeyi, ekonomik durumları ve aile içi sorumlulukları belirleyici etkenlerdir.” denilmektedir. Buradan yola çıkarak, siyasi yaşama etkili katılım yerine, ikincil düzeyde katılmayı tercih ediyor oldukları düşünülebilir.

Anket; bir vatandaşlık hakkı/sorumluluğu olan karar alma süreçlerinin, erkeklerle birlikte katılımında yer aldıklarını ortaya koymaktadır.

6.5.3 – Bireyin katılım sıklığı ile siyasetle ilgilenme durumu ilişkisi

Tablo 6.7 İlg - Katılım Çapraz Tablosu

	Katılım			Toplam
	Sık sık katılım	Ara sıra katılım	Hiç katılmadım	
Siyaset yaparım	2 (2)	6 (3)	0 (2)	8
Siyaseti izlerim	21 (21)	27 (30)	24 (22)	72
Siyasete katılmam	6 (6)	8 (8)	6 (6)	20
Toplam	29	41	30	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	<input type="text" value="0"/>	Satır sayısı	<input type="text" value="3"/>	Test İstatistiği	χ^2 <input type="text" value="5,194"/>	p - değeri	<input type="text" value="0,2680"/>
		Sütun sayısı	<input type="text" value="3"/>				
		s.d	<input type="text" value="4"/>				

Ho: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılım sıklığı ile siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılım sıklığı ile siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,2680 > 0,05$ olduğu için Ho kabul edilir. Yani katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılım sıklığı ile siyasete olan ilgi arasında bir ilişki yoktur.

Ankette dikkat çekici durum, aktif siyaset içinde yer alanların tümünün karar alma süreçlerine olan ilgileridir. Oldukça doğal olan bu durumdan ziyade, siyasetle hiç ilgilenmeyenlerin de katılıma gösterdikleri ilginin beklenen düzeyde olması dikkat çekicidir. Siyaseti sadece izlemekle yetinen gruplar ve hiç siyasetle ilgilenmeyenlerin oranları değerlendirildiğinde vatandaş olma bilincinin yükseldiğini ve katılım süreçlerinin belli oranda da olsa, siyasi olarak algılanmadığı sonucunu doğurabilir.

Ankette dikkat çeken bir başka durum ise “hiç katılmama” sayısıdır. Yasal düzenlemelerdeki yetersizlik ve belirsizlikler, yerel bazda yapılan uygulamalarda görülen konunun içselleştirilmesi için yeterli güven ve desteğin oluşmadığı sonucuna varılabilir.

6.5.4 – Bireyin katılım sıklığı ile eğitim durumu ilişkisi

Tablo 6.8 Eğitim - Katılım Çapraz Tablosu

	Katılım			Toplam
	Sık sık katılıyorum	Ara sıra katılıyorum	Hiç katılmadım	
İlköğretim	3 (5)	4 (7)	10 (5)	17
Lise ve dengi	9 (11)	13 (16)	16 (11)	38
Yükseköğretim	17 (13)	24 (19)	4 (14)	45
Eğitim				
Toplam	29	41	30	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	0	Satır sayısı	3	Test İstatistiği	z^z 18,933	p - değeri	0,0008
		Sütun sayısı	3				
		s.d	4				

Ho: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılım sıklığı ile eğitim durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılım sıklığı ile eğitim durumu arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,0008 < 0,05$ olduğu için Ho hipotezi reddedilir. Yani katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılım sıklığı ile eğitim seviyesi arasında bir ilişki vardır.

İnsanın yaşama biçimi, dünya görüşü, beklentileri, idealleri, diğer insanlarla ve kurumlarla olan ilişkilerinde eğitiminin önemi, ankette de net olarak ortaya çıkmakta, yüksek öğrenim gören vatandaşların çok yüksek oranda katılım gösterdiği, eğitim düzeyi düştükçe katılım oranının düştüğu görülmektedir. Eğitim düzeyi arttıkça, “Vatandaşlık bilinci ve sorumluluğu”, bilgi, beceri, uzmanlık alanlarıyla birlikte “sosyalleşme” ve “toplumsallaşma”nın artması, vatandaşların özellikle yaşadığı yer ve kendisini ilgilendiren konularda aktif konuma yükseltmektedir.

6.5.5 – Bireyin KB Çalışmalarına bakışı ile meslek ilişkisi

Tablo 6.9 Meslek- Bakış Açısı Çapraz Tablo

		Bakış Açısı			Toplam
		Destekliyorum	Desteklemiyorum	Fikrim Yok	
Meslek	Memur	12 (9)	1 (3)	2 (4)	15
	Serbest Meslek	24 (30)	15 (11)	17 (15)	56
	Emekli	2 (4)	2 (2)	4 (2)	8
	Öğrenci	16 (11)	1 (4)	4 (6)	21
	Toplam	54	19	27	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	<input type="text" value="0"/>	Satır sayısı	<input type="text" value="4"/>	Test İstatistiği	χ^2 <input type="text" value="15,037"/>	p - değeri	<input type="text" value="0,0200"/>
		Sütun sayısı	<input type="text" value="3"/>				
		s.d	<input type="text" value="6"/>				

Ho: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı ile meslekler arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı ile meslekler arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,0200 < 0,05$ olduğu için Ho hipotezi reddedilir. Yani katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı ile meslekler arasında bir ilişki vardır.

Yönetimle birey arasındaki ilişkinin kopuk olduğu geleneksel kamu yönetiminin, yeni olan yönetim olgusuna negatif yansıdığını göstermektedir. Bireyin katılımcılık noktasında kendi görüşlerinin uygulamaya yansması, en azından kendi düşünceleri ile yapılanlar arasında benzerlik görmesini beklentisi de önemli bir yer tutmaktadır. Ankette Türkiye için yeni olan kamusal düzenlemeler ve uygulamaların, toplumdaki çoğunluğu oluşturan meslek gruplarında yeterince güven oluşmadığı ve desteklenmediği görülmektedir. Uluslar arası talepler üzerine getirilen yasal düzenlemelerin “zorunluluk” olarak algılandığı, işi gereği yasalar ve kurallar çerçevesinde hareket eden memurların, devlet tarafından desteklenen süreçlere daha fazla destek verdiği, öğrencilerin ise yenilikçi ve çağdaş yaklaşımlara açık olmaları sonucu destekledikleri düşünülebilir. Yerel yönetim karar süreçlerinde daha çok serbest meslek sahiplerinin yer aldığı gerçeği dikkate alındığında, bu grubun katılımcı bütçelemeye daha az destek vermesi, uygulanabilirlik noktasında geleneksel yönetim anlayışının kabul görüyor olmasıyla açıklanabilir.

6.5.6 – Bireyin KB Çalışmalarına bakışı ile cinsiyet ilişkisi

Tablo 6.10 Cinsiyet – Bakış Açısı Çapraz Tablosu

	Bakış Açısı			Toplam
	Destekliyorum	Desteklemiyorum	Fikrim Yok	
Cinsiyet				
Erkek	34 (35)	13 (12)	17 (17)	64
Kadın	20 (19)	6 (7)	10 (10)	36
Toplam	54	19	27	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	0	Satır sayısı	2	Test İstatistiği	χ^2 0,199	p - değeri	0,9053
		Sütun sayısı	3				
		s.d	2				

Ho: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı ile cinsiyet arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı ile cinsiyet arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,9053 > 0,05$ olduğu için Ho hipotezi kabul edilir. Yani katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı ile cinsiyet arasında bir ilişki yoktur.

Çoğunlukla yerel yönetimlerin harcama önceliklerini, halkın katılımı ve tercihleri doğrultusunda belirlediği ve bütçelendirdiği bir süreci ifade eden Katılımcı Bütçeleme yeni bir anlayışı gerektirdiğinden anket sonuçlarına bakıldığında cinsiyetten ziyade bireysel/toplumsal bir anlayış olgusunu yansıttığı görülmektedir.

Ankette katılımcı bütçeleme çalışmaların yeterince bilinmediği ve algılanmadığı da görülmektedir. Ancak çalışmaların destelenmesi, uygulamaya olan güvenle ilişkilendirilebilir.

6.5.7 – Bireyin KB'ye bakışı ile siyasetle ilgilenme ilişkisi

Tablo 6.11 Siyasetle İlgilenme -Bakış Açısı Çapraz Tablosu

		Bakış Açısı			Toplam
		Destekliyorum	Desteklemiyorum	Fikrim Yok	
İlgi	Siyaset yaparım	7 (4)	1 (2)	0 (2)	8
	Siyaseti izlerim	42 (39)	15 (14)	15 (19)	72
	Siyasete katılmam	5 (11)	3 (4)	12 (5)	20
	Toplam	54	19	27	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	<input type="text" value="0"/>	Satır sayısı	<input type="text" value="3"/>	Test İstatistiği	χ^2 <input type="text" value="16,742"/>	p - değeri	<input type="text" value="0,0022"/>
		Sütun sayısı	<input type="text" value="3"/>				
		s.d	<input type="text" value="4"/>				

Ho: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı ile siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı ile siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,0022 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı ile siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki vardır.

Ankette çok açık bir şekilde ortaya çıkan durum, bu sürecin siyasi olarak algılanmasıdır. Aktif siyaset içinde yer alanların ve siyaseti takip edenlerin büyük bir bölümünün “katılımcı bütçeleme” çalışmaları hakkında fikir sahibi olmaları ve desteklemeleri, siyasetle ilgilenmeyenlerin ise beklenenin çok altında konuyla ilgili hiçbir fikir sahibi olmaları ve desteklememeleri de bu savı güçlendirmektedir. Ankette ayrıca; “katılım” algılamasından farklı olan, maddi boyutu bulunan katılımcı bütçeleme çalışmalarının, siyasi algının yanı sıra siyaseti sadece izleyenler tarafından gerçekçi görünmediği de anlaşılabilir.

6.5.8 – Bireyin KB çalışmalarına bakışı ile eğitim durumu ilişkisi

Tablo 6.12 Eğitim Durumu- Bakış Açısı Çapraz Tablosu

	Bakış Açısı			
	Destekliyorum	Desteklemiyorum	Fikrim Yok	
İlköğretim	3 (9)	2 (3)	12 (4)	17
Lise ve dengi	16 (21)	9 (7)	13 (10)	38
Yükseköğretim	35 (24)	8 (9)	2 (12)	45
Eğitim				
Toplam	54	19	27	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	0	Satır sayısı	3	Test İstatistiği	χ^2 31,984	p - değeri	0,0000
		Sütun sayısı	3				
		s.d	4				

Ho: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı ile eğitim durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı ile eğitim durumu arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,0000 < 0,05$ olduğu için Ho hipotezi reddedilir. Yani katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açısı ile eğitim durumu arasında bir ilişki vardır.

Eğitimin, vatandaşlık bilincinin oluşumu, anayasal, hukuki, siyasi ve ekonomik haklarının daha fazla bilinmesi ve kullanılması noktasında etkisi burada da ortaya çıkmaktadır.

Ankette eğitim düzeyi ile yenilik ve değişiklikler konusunda “haberdar olma/ilgilenme” arasındaki fark açıkça görülmektedir. Eğitim düzeyi yükselip uzmanlığın artmasıyla birlikte, sorunlara çözüm arayışlarında algılamının farklılaştığı, uygulanabilir modellerin daha fazla destek bulduğu görülmektedir.

6.5.9 – Bireyin KB süreçlerine güveni ile mesleği arasındaki ilişkisi

Tablo 6.13 Meslek – Güven Çapraz Tablosu

	Güven			Toplam
	Güveniyorum	Güvenmiyorum	Fikrim Yok	
Memur	12 (5)	3 (8)	0 (2)	15
Serbest Meslek	10 (18)	34 (30)	12 (8)	56
Emekli	5 (3)	2 (4)	1 (1)	8
Öğrenci	5 (7)	14 (11)	2 (3)	21
Meslek				
Toplam	32	53	15	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	<input type="text" value="0"/>	Satır sayısı	<input type="text" value="4"/>	Test İstatistiği	χ^2 <input type="text" value="26,947"/>	p - değeri	<input type="text" value="0,0001"/>
		Sütun sayısı	<input type="text" value="3"/>				
		s.d	<input type="text" value="6"/>				

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile meslekler arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile meslekler arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,0001 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani katılımcı bütçeleme çalışmalarına duyulan güven ile meslekler arasında bir ilişki vardır.

Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de siyasetçilere dolayısıyla da kamu yöneticilerine olan güven kaybı, genel olarak bu ankette de gözlenmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışına olan güven kaybının, yeni yönetim anlayışına olan güveni de etkilediği meslek gruplarında daha net ortaya çıkmaktadır. Toplumun büyük çoğunluğunu oluşturan ve yerel siyasette daha fazla yer alan serbest meslek sahiplerinin katılımcı modellere olan ilgisizliği ve güvensizliği bunu desteklemektedir. Ayrıca yasal düzenlemelerle getirilen ve devlet destekli yeni modellerin memurlar tarafından daha güvenilir bulunması, son yıllarda yaşanan yapısal değişimlerle açıklanabilir.

6.5.10 – Bireyin KB süreçlerine güveni ile cinsiyeti arasındaki ilişki

Tablo 6.14 Cinsiyet – Güven Çapraz Tablosu

	Güven			Toplam
	Güveniyorum	Güvenmiyorum	Fikrim Yok	
Erkek	24 (21)	35 (34)	5 (10)	64
Kadın	8 (12)	18 (19)	10 (5)	36
Toplam	32	53	15	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	<input type="text" value="0"/>	Satır sayısı	<input type="text" value="2"/>	Test İstatistiği	χ^2 <input type="text" value="7,8988"/>	p - değeri	<input type="text" value="0,0193"/>
		Sütun sayısı	<input type="text" value="3"/>				
		s.d	<input type="text" value="2"/>				

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile cinsiyet arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile cinsiyet arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,0193 < 0,05$ olduğu için Ho hipotezi reddedilir. Yani katılımcı bütçeleme çalışmalarına duyulan güven ile cinsiyet arasında bir ilişki vardır.

Ankette dikkat çekici olan, gerçek ve somut sorunlarla karşı karşıya oldukları ve günlük yaşamlarında önemli bir yer tutan mahalleleri ile ilgili katılımcılığı esas alan bu sürecin, özellikle kadınlar tarafından bilinmemesi ve güvenilir bulunmamasıdır.

Kendi yerleşim alanlarındaki alt yapı ve üst yapı sorunları, çevre, iletişim, dayanışma gibi pek çok konuda daha fazla beklentileri ve talepleri olan kadınların, geleneksel yönetim anlayışında karşılık bulmamasının ve bu güvensizliğe neden olduğu söylenebilir. Ayrıca, harcama önceliği belirlemeyi içeren Katılımcı Bütçeleme modeline kadınların daha az güvenmesi, kadınların sıkça kullandığı şikâyet ya da taleplere uygulamada verilen cevaplara bağlantılı olduğu sonucunu doğurabilir.

Anketteki güvensizlik oranının yüksek olması ise; sunulan hizmetin muhatabı olan halkın hizmete katılımı, onayı ve benimseyişinin inisiyatifi elinde bulunduranların takdir yetkisine bağlı olmasına ve yasal

düzenlemelere rağmen temsil yetkisi ve gücünün yeterli olmamasından kaynaklı olduğu düşünülebilir.

6.5.11 – Birey'in KB süreçlerine güveni ile siyasetle ilgilenme ilişkisi

Tablo 6. 15 Güven – Siyasetle İlgilenme Çapraz Tablosu

	Güven			
	Güveniyorum	Güvenmiyorum	Fikrim Yok	
Siyaset yaparım	7 (3)	1 (4)	0 (1)	8
Siyaseti izlerim	20 (23)	40 (38)	12 (11)	72
İlgi Siyasete katılmam	5 (6)	12 (11)	3 (3)	20
Toplam	32	53	15	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	0	Satır sayısı	3	Test İstatistiği	χ^2 12,491	p - değeri	0,0141
		Sütun sayısı	3				
		s.d	4				

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,0141 < 0,05$ olduğu için H_0 hipotezi reddedilir. Yani katılımcı bütçeleme çalışmalarına duyulan güven ile siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki vardır.

Daha önceki karşılaştırmalarda da görüldüğü gibi siyasete aktif olarak katılanlarla, izleyen ve katılmayanların güven noktasında da farklı düşündükleri görülmektedir. Buradan da bu tür süreçlerin, siyasal olarak algılandığı sonucu çıkartılabilir. Anket karşılaştırmasında siyaset içinde olmayanların yüksek oranda fikir sahibi olmamaları ve yeni modelleri desteklememeleri; siyasete ve yöneticilere olan güvenleri ile uygulamalarına olan güvenleri ile ilişkilendirilebileceği gibi, siyasetin içinde olanların yasal düzenlemeler ve yeni politikalar hakkında daha fazla fikir sahibi olmaları ve desteklemeleri, yeni yönetim uygulamalarına olan güvenle açıklanabilir.

6.5.12 – Birey'in KB süreçlerine güveni ile eğitim ilişkisi

Tablo 6. 16 Güven – Eğitim Durumu Çapraz Tablosu

	Güven			
	Güveniyorum	Güvenmiyorum	Fikrim Yok	
İlköğretim	8 (5)	1 (9)	8 (3)	17
Lise ve dengi	16 (12)	17 (19)	5 (7)	38
Yükseköğretim	8 (14)	33 (23)	4 (8)	45
Eğitim				
Toplam	32	53	15	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	0	Satır sayısı	3	Test İstatistiği	χ^2 27,847	p - değeri	0,0000
		Sütun sayısı	3				
		s.d	4				

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile eğitim durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçe çalışmalarının güvenilirliğine bakış açısı ile eğitim durumu arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,000 < 0,05$ olduğu için Ho hipotezi reddedilir. Yani katılımcı bütçeleme çalışmalarına duyulan güven ile eğitim durumu arasında bir ilişki vardır.

Anketin diğer karşılaştırmalarında olumlu yansımalarla dikkat çeken eğitim düzeyinin, güven tablosunda negatif seyrettiği görülmektedir. Buradan da ilgi, işbirliği ve desteğin, her zaman güvenle doğru orantılı seyretmediği sonucunu çıkartabiliriz.

Psikolojik bir olgu olan güvenin, yönetimsel ve örgütsel davranış alanların da deneyimlere dayalı, iyi niyet, inanç ve olumlu beklenti üzerine geliştiği düşünülürse, eğitim düzeyi yükseldikçe artan bilgi ve uzmanlığa dayalı akıl yürütme, problem çözme becerisi ve eleştirel bakışın arttığı söylenebilir.

Burada eğitim düzeyi yüksek bireylerin yöneticilere olan yaklaşımlarının yanında, anomik gruplar olarak bir araya gelen birbirinden farklı bireylerin farklı talep ve beklentilerinden ortaya çıkacak, ortak öncelik kararlarına duydukları kuşku da etken olabilir.

6.5.13 – Bireyin KB çalışmaları bilgisi ile meslek ilişkisi

Tablo 6.17 Meslek – Bilgi Çapraz Tablosu

	Bilgi			Toplam
	Evet	Hayır	Fikrim Yok	
Memur	13 (9)	1 (3)	1 (4)	15
Serbest Meslek/İşçi	24 (32)	12 (10)	20 (15)	56
Emekli	4 (5)	3 (1)	1 (2)	8
Meslek Öğrenci	16 (12)	1 (4)	4 (5)	21
Toplam	57	17	26	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	<input type="text" value="0"/>	Satır sayısı	<input type="text" value="4"/>	Test İstatistiği	χ^2 <input type="text" value="16,263"/>	p - değeri	<input type="text" value="0,0124"/>
		Sütun sayısı	<input type="text" value="3"/>				
		s.d	<input type="text" value="6"/>				

Ho: Katılımcı bütçe çalışmaları ile ilgili bilgi yeterliliği ile meslekler arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçe çalışmaları ile ilgili bilgi yeterliliği ile meslekler arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,0124 < 0,05$ olduğu için Ho hipotezi reddedilir. Yani katılımcı bütçe çalışmaları ile ilgili bilgi yeterliliği ile meslekler arasında bir ilişki vardır.

Ankette, Ekonomik ve sosyal boyutta gerçekçi analizlerle öncelik belirlemeyi gerektiren katılımcı bütçeleme çalışmalarında/katılımda yeterli bilgiye sahip olmanın memurlar ve öğrenciler arasında kabul görmesi, diğer meslek grupları arasında önemsenmemesi kamu idarelerinin kalkınma planları programları ile geleceğe ilişkin vizyon stratejik amaç hedeflerle uyumlu bütçeleri ile örtüşen bir durumdur. Ekonomik ve sosyal analizleri gerektiren katılımcı bütçelemenin de bilgi yeterliliği gerektirdiği sonucunun belli meslek gruplarında farklı değerlendirilmesi dikkat çekicidir. Doğru kararları alabilecek farkındalık ve bilinç düzeyinin meydana getirilmesinde meslek guruplarına yönelik çalışmalar önemli bir yer tutacaktır.

6.5.14 – Bireyin KB çalışmaları bilgisi ile cinsiyeti ilişkisi

Tablo 6.18 Cinsiyet – Bilgi Çapraz Tablosu

	Bilgi			Toplam
	Evet	Hayır	Fikrim Yok	
Erkek	40 (37)	8 (11)	16 (17)	64
Kadın	17 (21)	9 (6)	10 (9)	36
Toplam	57	17	26	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	0	Satır sayısı	2	Test İstatistiği	χ^2 3,1295	p - değeri	0,2091
		Sütun sayısı	3				
		s.d	2				

Ho: Katılımcı bütçe çalışmaları ile ilgili bilgi yeterliliği ile cinsiyet arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçe çalışmaları ile ilgili bilgi yeterliliği ile cinsiyet arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,2091 > 0,05$ olduğu için Ho hipotezi kabul edilir. Yani katılımcı bütçe çalışmaları ile ilgili bilgi yeterliliği ile cinsiyet arasında bir ilişki yoktur.

Anket sonucuna göre kadınlar ve erkekler arasında çalışmalara katılımcılık noktasında bilgi yeterliliğinin bir önemi bulunmadığı görülmektedir. Ancak kadınlar için katılımcı bütçeleme çalışmalarına katılma konusunda yeterli bilgi olmasa da istekli oldukları anlaşılabilir.

Fakat cinsiyet noktasında bölgesel farklılıkların (özellikle kırsal bölgelerde) dikkate alınması doğru bir yaklaşım olur. Aynı zamanda eğitim oranının daha düşük olduğu bölgelerde bu anketin sonuçlarının farklı çıkma olasılığı değerlendirilmelidir.

6.5.15- Bireyin KB çalışmaları bilgisi ile siyaset ilişkisi

Tablo 6.19 Siyasi İlgî - Bilgi Çapraz Tablosu

	Bilgi			
	Evet	Hayır	Fikrim Yok	
Siyaset yaparım	8 (5)	0 (1)	0 (2)	8
Siyaseti izlerim	46 (41)	4 (12)	22 (19)	72
İlgî Siyasete katılmam	3 (11)	13 (3)	4 (5)	20
Toplam	57	17	26	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	<input type="text" value="0"/>	Satır sayısı	<input type="text" value="3"/>	Test İstatistiği	χ^2 <input type="text" value="46,329"/>	p - değeri	<input type="text" value="0,0000"/>
		Sütun sayısı	<input type="text" value="3"/>				
		s.d	<input type="text" value="4"/>				

Ho: Katılımcı bütçe çalışmaları ile ilgili bilgi yeterliliği ile siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki yoktur.

H₁: Katılımcı bütçe çalışmaları ile ilgili bilgi yeterliliği ile siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,0000 < 0,05$ olduğu için H₀ hipotezi reddedilir. Yani katılımcı bütçe çalışmaları ile ilgili bilgi yeterliliği ile siyasetle ilgilenme durumu arasında bir ilişki vardır.

Anket sonuçlarına göre; katılımcı bütçe hakkında bilgi sahiplerinin büyük çoğunluğu siyasetle ilgilenmekte veya aktif olarak siyaset yapmaktadır. Burada dikkat çekici nokta siyasete katılım göstermeyen bireylerin bütçeleme çalışmaları hakkında bilgi sahibi olmamasıdır. Bu durum katılımcı bütçeleme çalışmasının yürütüleceği bölgelerde çözülmesi beklenen temel sorunlardan bir tanesidir.

6.5.16 - Bireyin KB çalışmaları bilgisi ile eğitim ilişkisi

Tablo 6.20 Bilgi – Eğitim Durumu Çapraz Tablosu

	Bilgi			
	Evet	Hayır	Fikrim Yok	
İlköğretim	3 (10)	8 (3)	6 (4)	17
Lise ve dengi	16 (22)	4 (6)	18 (10)	38
Eğitim				
Yükseköğretim	38 (26)	5 (8)	2 (12)	45
Toplam	57	17	26	100

Test İstatistiği

Yates Düzeltmesi	0	Satır sayısı	3	Test İstatistiği	χ^2 38,214	p - değeri	0,0000
		Sütun sayısı	3				
		s.d	4				

Ho: Katılımcı bütçe çalışmalarını ile ilgili bilgi yeterliliği ile eğitim durumu arasında bir ilişki yoktur.

H1: Katılımcı bütçe çalışmalarını ile ilgili bilgi yeterliliği ile eğitim durumu arasında bir ilişki vardır.

Olasılık değeri $0,0000 < 0,05$ olduğu için Ho hipotezi reddedilir. Yani katılımcı bütçe çalışmalarını ile ilgili bilgi yeterliliği ile eğitim durumu arasında bir ilişki vardır.

Ankette dikkat çekici olan eğitim düzeyi yükseldikçe, bilgiye duyulan gereksinimin arttığı görülmektedir. Katılımcı bütçeleme modeli hakkında bilgi sahibi olmayı çok önemsemeyen eğitim düzeylerinde, fikir sahibi olmayanların sayısındaki artış da dikkate alınmalıdır.

Katılımcı bütçeleme çalışmalarının hazırlık aşamasında bu gibi faktörler göz önünde mutlaka bulundurulmalıdır.

YEDİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE İÇİN YENİ BİR MODEL

7.1 UYUM YILI

Yönetimde katılımcılık geleneği olan diğer ülkelerde bile, uygulama alanında farklılıklar bulunan Katılımcı Bütçeleme Modeli, Türkiye için çok yeni bir kavramdır. Şehircilik geleneğinde ve yerel yönetimlerde merkeziyetçi bir anlayışın hâkim olduğu ülkemizde, yöneticilerin ve halkın kendisine tamamen yabancı olan bu modeli çok iyi anlamaları gerekmektedir.

Katılımcı bütçeleme modeli, bu modele tamamen yabancı olan bir ülkeye uygularken, bilgilendirme çok önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle Türkiye’de ön bilgilendirme çalışmaları, modelin başarısına doğrudan etki edecektir. Bu amaçla katılımcı bütçeleme başlatılmasından bir yıl önce, uygulanacağı merkezde uyum yılı çalışmaları yürütülmesi gerekmektedir.

Dünya örnekleri katılımcı bütçeleme için iki farklı tabandan yayılabileceğini göstermektedir. Bunlardan biri siyasi yönetim aracılığı ile gelişen katılımcılık, diğeri sivil toplum örgütleri ve halkın harekete geçmesi ile oluşan katılımcılıktır. Bu iki taban hareketinin de farklı modellenmesi olacağı açıktır. Fakat burada şu ana kadar Türkiye’de STK’lardan böyle bir talep gelmediği için, yerel yönetim tabanlı bir katılımcılık modellemesi üzerinde durulacaktır. Kuşkusuz halk veya sivil toplum tabanlı bir modelleme bir başka tez konusu olarak tamamlayıcı unsurlar içerecektir. Bu tez’de temel olarak Tepav’ın yapmış olduğu katılımcı bütçeleme modeli örnek alınmıştır. Anket sonuçları ve sosyo – ekonomik incelemeler sonucu eklemeler yapılarak modelleştirilmiştir (Tepav, 2002: 16-24).

Katılımcı Bütçeleme modeli uygulanacak olan kentte öncelikle yönetimin ve halkın bu modele ilgisi, kararlılığı ve desteği gerekmektedir.

Uygulamaya geçilirken mahallelerdeki katılımın, bütçeden pay kapma anlayışına dönüşmemesi için katılım kuralları, temsilci seçilme ve oylama kurallarının belirlenmesi, bütçe verilerinin analiz edilmesi, teknik bilgi ve lojistik destek birimlerinin oluşturulması, Katılımcı Bütçe Komisyonunun teşkiline katkı sağlanması önemlidir.

Katılımcı Bütçe Komisyonu önceliklerin tayini konusunda mahalle halkı ve onların temsilcileri(delegeleri) ile müzakerelerde önemli olduğu kadar bütçenin nihai şekli hakkında belediye ile müzakerelerde etkindirler.

Katılımcı Bütçelemeye geçilecek olan kentte uyum yılı çalışmaları, bütçeyi içeren karar süreçlerinde yer alacak olan mahallelilerle birlikte bütçe hazırlama alışkanlığı kazandırmaya yönelik bilgilendirme ve küçük uygulamalar sürecin sürdürülebilirliği açısından önemlidir.

Katılımcı bütçeleme modelleri esnek oldukları ve bölgeden bölgeye değiştikleri için bu modelleme sadece bir taslak niteliği taşımaktadır. Ancak bu taslak üzerinde yöneticiler ve halkın algı ve anlayışlarına göre yapılacak gerekli oynamalarla daha uygun modeller de ortaya çıkacaktır.

7.1.1 Muhtarlar Toplantısı

Katılımcı Bütçelemeye geçiş aşamasında, öncelikle yerel yönetim birimi içinden bir ekibin oluşturulması ve yetkililerin belirlenmesi(bir komisyonda oluşturulabilir) gerekmektedir. Bu yetkililerle birlikte ilk toplantı, mahalle muhtarları ile yapılmalıdır ve muhtarlar uygulamaya geçilecek olan katılımcı bütçe modeli hakkında bilgilendirilmelidir.

Katılımcı Bütçeleme modeli ile ilgili ön bilgileri içeren ilk muhtarlar toplantısından iki hafta sonra, anlaşılamayan ve tereddütleri giderir nitelikte ikinci bir tamamlayıcı toplantı organize edilmelidir. Teorik düzeyden çok işlevsel yönüyle aktarılacak olan bilgilerin verileceği bu toplantılar

neticesinde, muhtarların yapılacak olan çalışma için mümkün olduğunca mahalle sakininin katılımının önemi anlatılmalı, ulaştıkları kişilere konuyu çok iyi anlatabilecek, sorulara cevap verebilecek düzeyde bilgilendirmeleri gerekmektedir. Bu nedenle muhtarlara, halkı bilgilendirme noktasında hangi yöntemlerin kullanılabileceği de anlatılmalıdır.

Örneğin bilgisayar kullanımının yoğun olduğu bir bölgede internet ile duyuru ve bilgilendirme çalışmaları ağırlık kazanmalı, köy merkezleri veya dış mahallelerde ise bildiriler ve birebir iletişim metotlarına ağırlık verilmelidir. Geleneksel duyuru yöntemleri göz ardı edilmemeli, mahallenin ortak kullandığı park, lokal gibi toplu buldukları mekanlara, alışveriş merkezlerine ilan ve duyurular asılmalı, varsa mahallelinin gittiği camilerin imamlarından yardım alınmalıdır.

Bölgesel farklılıklar gösterse de, “Adrese Dayalı Kayıt Sistemi”nin getirdiği iletişim kolaylıkları ve halen bazı işlerin muhtarlar tarafından yürütülüyor olmasının getirdiği ikili ilişkilerin kullanılabileceği yöntemlerin belirlenmesi, halka ulaşmada fayda sağlayacaktır. Nispeten daha büyük bölgelerde muhtarlar arası koordinasyon ve uyum çalışmalarının yapılması, bu geçiş sürecinin daha efektif olması açısından önemlidir.

7.1.2 Halk Toplantıları

Katılımcı Bütçeleme modeli için en önemli gereklilik halkın bu çalışmalara ilgilerinin ve güvenlerinin sağlanmasıdır. Muhtarlarla yapılan toplantılarda alınan karar doğrultusunda, çeşitli şekillerde duyurulan bu toplantılarda amaç, halka katılımcı bütçelemeyi anlatmaktır. Mahalle düzeyinde yapılan katılım toplantılarına bireylerin fazla rağbet göstermediği birçok örnekte tespit edilmiştir. Bu sebeple, mahalle muhtarları tarafından belirlenecek gönüllü komisyonlar aracılığıyla kişisel etkileşimi desteklemekte fayda vardır. Özellikle kadınlar arasında yaygın olan “ev günleri “ gibi kitlesel davetlerle, mahallenin önde gelen kadınlarına bilgilendirme çalışmaları

yapılabilir. Benzer şekilde kiralathanelerde ve varsa mahallelinin toplu bulunduğu lokal gibi mekanlarda bilgilendirme çalışmalarının yürütülmesinde fayda vardır.

Ön bilgilendirme çalışması boyunca aktarılan bilgiler ve metotlar en basit dille ve karmaşıklığından arındırılmış olarak sunulmalıdır. Sürecin karışıklaşması, katılımı etkileyen olumsuz faktörlerin başında geldiğinden, bu konu üzerinde çok dikkat edilmesi gerekmektedir. Halkı bilgilendirme toplantıları ilk 6 ay boyunca devam etmelidir. Bu süreçte kararlılık ve ciddiyetin Türkiye’de katılım üzerinde etkisi olacağı tespit edilmiştir. Buradan yola çıkarak halkın kafasında oluşabilecek olumsuzluklar giderilmeli, yöntemin uygulanabilirliği için katılımın önemi iyi anlatılmalıdır ki, bu projenin dönemlik bir heves olmadığı ve yararlı olacağı halk tarafından anlaşılmalıdır.

Halkın karşılıklı fayda noktasında ikna olabilmesi ve tereddütlerin giderilmesi için, siyasi grupların güdümlenmesine karşı önlemler alınmalıdır. Projeyi yöneten belediyenin bu projeyi parti programı gibi kullanıp, seçim malzemesi yapmasının önüne geçilmelidir. Burada görev; ortak paydada buluşan belediye meclisinindir. Bu da projenin çoğunluk ya da azınlık demeden bütün parti gurupları tarafından sahiplenilmesi ve sürecin bir siyaset olgusu olmaktan çıkartmasına bağlıdır.

Bu toplantılarda mahallenin temel ihtiyacı olan yol inşaatı, altyapı, su sorunu gibi temel somut sorunlardan başlayarak diğer ihtiyaçları tartışılmalı, o yılki bütçede hangi sorunun öncelikli olduğuna ve yatırıma ihtiyacı olduğuna dair kararın kendileri tarafından belirleneceği anlatılmalıdır.

Halk toplantılarında sorumluluk azar azar ve dönüşümlü olarak paylaştırılmaya başlanmalı ve vatandaşlık bilinci çerçevesinde sorumluluk duygusu aşılanmalıdır.

Mahallelerde küçük uygulama projeleri (örn.bir parkın yeniden düzenlenmesi vb.) ve araştırma projeleri (ihtiyaç olan bir merkezin nereye yapılabileceğinin ve maliyetinin belirlenmesi vb.) belediye tarafından desteklenmelidir. Nüfus bakımından kalabalık bölgelerde ise uyum yılı boyunca pilot uygulamalar seçilmesi, özendirici olması bakımından olumlu bir adımdır.

7.1.3 Kent Konseyleri

Yerel Gündem 21 süreci ile yerel politikamıza giren kent konseyleri, kanuni düzenlemelerinde yapılmasıyla işlerlik kazanmaya başlamıştır. KB sürecinde Kent Konseyleri, hesap verilebilirlik, kentin stratejik yöneliminin belirlenmesi, vatandaşların ve STK'ların siyasi ilgilerini sürdürmesi açısından, KB'lerde alınan kararların uygulanabilmesi için ideal bir yapı olarak değerlendirilebilir. Fakat henüz Kent Konseyleri her kentte uygulamaya geçmemiş, geçmiş olan bazı kentlerimizde de konsey bilinci ve uyumu henüz sağlamamıştır.

Bu uyumu sağlayan kentlerdeki kent konseyleri, KB çalışmalarına şüphesiz katkı sağlayacaktır. Henüz bu uyumu yakalayamamış kent konseyleri içinse KB süreci, konseyin işlevselliğinin artması ve halk tarafından benimsenmesi adına önemli bir etken olacaktır.

Özetle; katılımcı bütçe süreci ile kent konseyleri arasında karşılıklı bir fayda söz konusudur. Ancak bu, kent konseyinin olmadığı yerlerde katılımcı bütçe sürecinin yapılamayacağı anlamına gelmez. Bununla birlikte katılımcı bütçe sürecinin doğal bir sonucu olarak, kent konseyinin oluşturulması gündeme gelebilir.

Kent konseyleri KB süreçleri bakımından önemli olduğu kadar, belediye ve il özel idareleri gibi diğer yerel yönetimlerin ve taşra teşkilatlarının stratejik planlarının uyumuna katkıda bulunur. Bunun sonucu olarak kentin "ortak

aklı”na dayalı bir kent eylem planının oluşturulması kolaylıkla sağlanır. Böyle bir yapı içinde KB, daha sağlam temellerle kurulmuş bir mahalle ve kent öncelikleri ilişkisini beraberinde getirecektir.

Yasal, yönetsel ve politik nedenlerle, kurumların stratejik planlarını kısa vadede gerçekleşmesi mümkün gözükmemektedir. Ancak yine de, kent konseyinde yalnızca belediye hizmetlerinin önceliklendirilmesi değil, tüm kentsel hizmetlerin önceliklendirilmesi, kamusal hizmet sunan tüm kuruluşlara önemli bilgiler sağlayacaktır. Dolayısıyla kent konseyinde yapılan önceliklendirme egzersizinde kullanılacak yatırım alanlarının, tüm kamusal hizmetleri içerecek şekilde genişletilmesi uygun olacaktır.

Önceliklendirmelerin belirleneceği kent konseyi oturumunun belki en önemli şartlarından bir tanesi, en geniş katılımın sağlanmasıdır. Tüm çıkar gurupları konseyde temsil edilmelidir. Diğer yandan belirlenecek önceliklerin kentin stratejik yönelimiyle uyumlu olması için, hazırlanmış olduğunu varsayılan belediye ve il özel idaresi stratejik planlarının uygulanmasında gelinen aşama katılımcılarla paylaşılmalıdır.

7.1.4 Yatırım Plan Komiteleri

Özgün bir model çerçevesinde KB uygulama çalışmalarını sürdüren Çanakkale Belediyesi, bu konuyla ilgili olarak “yatırım planlama komitesi” adında bir yapı oluşturmuştur. Sürecin katılımcı aşamalarını gözetken komitede; Belediye Meclisi İmar Komisyonu ile Plan, Bütçe Kesin Hesap Komisyonu’nun parti gruplarından 1’er üye, meclis stratejik planlama komisyonundan bir üye, belediye başkan yardımcısı, hesap işleri müdürü, stratejik planlama ve yönetim birimi sorumlusu, kent konseyi yürütme kurulundan 1 üye ve mahalle muhtarları yer almaktadır. Başlangıç için oldukça uygun olan böyle bir yapı, süreç içinde kentin özellikleri çerçevesinde mükemmelleştirilebilir.

Yatırım Plan Komiteleri modeli, Türkiye’de yerel yönetimler ve halkın uyumu açısından önemli bir yer tutacaktır. Uyum yılının başında belirlenmesi ve bir uyum kurulu görevi ile çalışması, kurumun etkinliğini arttıracaktır.

7.2 KATILIMCI BÜTÇEYE GEÇİŞ

7.2.1 Katılımcı Bütçeleme: İlk Adım

Bu aşamada Katılımcı Bütçelemenin kentte, hangi yöntemlerle uygulanacağı, sürecinin işleyişi ve kaynak dağılımı taslağına karar verilecektir. Bu toplantılar; mahalle muhtarları, ilanlar, internet duyuruları, şehir hoparlörleri, yerel gazete ve televizyonlar aracılığıyla halka duyurulmalıdır. Mümkün olduğunca geniş katılım sağlanmak çok önemlidir.

KB’nin tüm kurallarının belirlendiği bu aşamada; Katılımcıların görüşleri alınarak, sürece ilişkin bir uzlaşma sağlanır. Mahalle öncelikleri ve kent önceliklerinin belirlenmesinde kullanılacak temel yatırım alanları ve alt alanlar belirlenir. Burada belediyenin toplam bütçesi, zorunlu giderleri ve zorunlu yatırımları için ayrılan giderleri ve önceliklendirmelere ayrılacak olan bütçe konusunda halka yeterli bilgilerin verilmesi gereklidir.

Bu kurallar bölgenin siyasal ve sosyal yapısına göre şekillendirilecektir. Sürecin tekrarlandığı takip eden yıllarda, bir önceki yıla ait uygulama ve süreç adımları, kullanılan yöntemler ve araçlar gözden geçirilerek rafine ve gerektiğinde revize edilebilir.

7.2.2 Muhtarlıklarda Önceliklendirme

Mahallelerde yapılacak bir toplantıda belirlenen önceliklendirmelerde, vatandaşlar o haftaki hatta o günkü ihtiyaçları çerçevesinde bir tercih yapmış olabilirler. Bunun için mahalle toplantısında yapılan önceliklendirme çalışmasını desteklemek ve zamana yaymak için muhtarlıklar kullanılabilir.

Mahallede önceliklendirme boyunca, kentin ve mahallenin özellikleri dikkate alınmalıdır. Dünyanın çeşitli bölgelerinde uygulanan KB çalışmalarında apartman yöneticileri ve apartman görevlileri bu iletişimi sağlamak için çok önemli konumda bulunmaktadır. Aynı zamanda başka işleri için muhtarlığa gelen vatandaşlardan KB katılımı istenebilmektedir. Apartman yöneticileri muhtarlıklar tarafından dağıtılan formları hanelere ulaştırabilir ve geri bildirimini sağlayabilir.

Burada belirlenecek önceliklendirme yöntemleri yine bölgeden bölgeye değişebileceği gibi, ekler kısmında bir önceliklendirme metodu verilebilir. Listelerin numaralandırılması, form doldurulması gibi metotlar sıkça kullanılan yöntemler arasında yer almaktadır. Bu süreç boyunca KB'nin farklı amaçlar için kullanılmaması için mükerrer oylamanın önüne geçilmesi gerekmektedir. Bu konuda hassasiyet apartman yöneticileri ile muhtarlar arasında yapılacak koordinasyon toplantıları ile sağlanabileceği gibi, muhtarlık ihtiyar heyeti tarafından karşılaştırmalı kontroller yapılabilir.

Mahalle muhtarlıklarında yapılacak olan bu önceliklendirmeler mahalle toplantılarını da kapsayan dönemlerde sürdürülmeli ve tahmini olarak üç ila beş ayı kapsamalıdır.

7.2.3 Mahalle Buluşuyor

Katılımcı bütçelemeyi önemli kılan unsur halkın katılımı olduğu için, bu sürecin en önemli karar merkezi mahalle toplantılarıdır. Vatandaşlar arasında herhangi bir ayırım yapılmadan, bütün vatandaşların mahalle toplantılarına katılmasının garanti altına alınması gerekmektedir. Mahalle toplantılarının sağlıklı yürüebilmesi için, büyük mahalleler alt bölgelere ayrılabilir. Özellikle İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük şehirlerimizde kent merkezinde bulunan mahallelerin büyüklükleri düşünüldüğünde, bu yöntem elverişli olacaktır.

Mahalle toplantıları başlamadan önce oluşturulan Katılımcı Bütçe Komitesi tarafından kentle ilgili varolan yatırım planları, teknik bilgiler ve bütçeler konusunda verilerin toplanmış olması gerekmektedir.

Mahalle toplantıları, öncelikle geçen yıl yapılan hizmetlerin yerel yönetim temsilcileri ya da doğrudan belediye başkanı tarafından anlatılması ile başlamalıdır. Bu çalışma bildirimi yapılan çalışmaları kapsadığı gibi yapılması planlanan fakat yapılamayan çalışmaları ve projeleri de kapsamalıdır. Eğer KB projesine önceki yıl başlandı ise KB çalışmaları ile ilgili bütün bilgiler sunulmalıdır. Yerel yönetimlerin KB için ayırdığı kaynak tahsisine ilişkin bilgilerde bu kısımda sunulmalıdır. Ayrıca önceliklendirme değerlendirmesinde kıstas ve kriterler anlatılmalıdır. Toplantının daha sonraki aşamalarında vatandaşların mahalleleri ve kentleri için taleplerini açık ve net olarak dile getirmelidir. Konuşma yapmak isteyen vatandaşlar arasından kura ile belirlenen üç ila beş kişi konuşma süresi çok kısa olacak şekilde kürsüye alınabilir. Konuşmalardan sonra ise önceliklendirme oylamasına geçilir. Önceliklendirme sonucunda oluşacak tablodan en çok tercih edilen iki veya üç başlık daha detaylı olarak görüşülmeye başlanmalıdır. Ana başlıklar olarak önceliklendirme kılavuzunda yer alan konular detaylandırılmalı ve alt yatırım alanları tekrar önceliklendirilmelidir. Bu aşama için aşağıda örnek bir mahalle toplantısı gündemi yer almaktadır.

GÜNDEM	
1.	Toplantı amacının anlatılması
2.	“Sizin Önceliğiniz 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 yapılacağı 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

Tablo 7.1 Mahalle toplantı gündemi

Bu süreç tartışmalar veya daha farklı sebeplerden beklenenden uzun sürebilir ve bu durumda ise 3-4 hafta sonra ikinci bir toplantı tertip edilmelidir. İlk toplantı ile ikinci toplantı arasında diğer bir seçenek ise, sorumlu belediye yetkililerinin mahalle ziyaretleri yaparak detaylandırma yapmalarıdır. Bu yöntem belediye birimlerinin doğrudan vatandaşla ilişki kurması açısından tercih edilebilir. İkinci toplantıda varsa görüşler ve önerilere yer verilmeli, ardından oylama yapılarak mahallelinin öncelik tercihi kesinleşmelidir.

7.2.4 Mahalle Ziyaretleri

Eğer uyum yılı içinde yatırım planlama komitesi kurulmuşsa, önceliklendirmenin yapıldığı mahalle toplantısı ya da kent konseyi toplantısının ardından, komite mahalleri ziyaret ederek görüşmeler yapmalıdır. Komite bu ziyaretlerde, mahallenin muhtarı ve ihtiyar heyeti ile mahallenin öncelikleri hakkında görüşüp, önceden belirlenen ve üzerinde mutabakata varılan yatırımlar hakkında yerinde incelemede bulunur.

Eğer komite kurulmamışsa konuda görevlendirilecek kişilerden oluşan bir ekip çalışmaları yürütebilir. Ancak komitenin oluşturulması çalışmaların aksamaması ve sorumluluğun üstlenilmesi açısından önemlidir.

Bu görüşmelerde diğer mahalle muhtarlarının da bulunması, belediyenin tüm mahallelerle ilgili yükümlülüklerinin, taahhütlerinin ve tercih edilen öncelikler temelinde ilişkilerinin gözlemlenmesi açısından önemlidir.

Diğer yandan bir mahallede yapılacak bir yatırımdan, doğrudan ya da dolaylı olarak tüm mahallelerin de yararlanabileceği unutulmamalıdır.

7.2.5 Kent Öncelikleri Toplantısı

Kent düzeyindeki önceliklendirme çalışmaları kent konseyinde yapılır. Kent Konseyi, kent öncelikleri toplantısını, tartışmalar ve oylamaların süresini dikkate alarak tek bir oturumda ya da birkaç oturumda yapılabilir. Bu tartışmalara ve yapılan önceliklendirme oylamasına en geniş katılımın sağlanarak, kentteki tüm paydaşların temsil edilmesi sağlanmalıdır.

Belirlenecek önceliklerin kentin stratejik yönelimiyle uyumlu olmasının sağlanması için, önceliklendirme egzersizi öncesinde (katılımcı olarak hazırlanmış olduğunu varsaydığımız), belediye ve il özel idaresi stratejik planlarının uygulanmasında gelinen aşama hakkında bilgi verilmelidir. Bununla birlikte, tüm paydaşların katılımıyla hazırlanmış güncel bir kent eylem planı varsa, yine oylamadan önce katılımcılarla paylaşılmalıdır.

Kent Konseyinin kent öncelikleri oturumuna bütçe ile ilgili teknik bilgiler vermek üzere oylama hakkı olmaksızın belediyeden yetkililerin katılımı sağlanabilir. Ya da uzman görüşü alınması için varsa üniversite yada şehir plancıları davet edilebilir.

Kent Konseyi bölümünde anlatıldığı üzere; oylama yapılarak önceliklendirilecek yatırım alanlarının, kent düzeyinde hizmet sağlayan tüm

kuruluşların yatırım alanlarından oluşması önerilmektedir. Oylamaya geçilmeden önce, sunulan çeşitli veri ve çalışmalar çerçevesinde Kent Konseyinde detaylı bir tartışma yapılması gerekmektedir.

KB'nin uygulanacağı yerel yönetim biriminde kent konseyleri henüz kurulmamışsa, o zaman belediyenin belirleyeceği bir heyet kent planları ile katılımcı bütçe uyumunu sağlamakla görevlendirilir veya Katılımcı Bütçeleme Konseyi çalışmaları yürütür.

Bu heyet ya da KB Konseyi, mahalle toplantılarından seçilmiş temsilci heyet ile birlikte çalışmalarını yürütür.

Bütçe Süreci																
Aylar:	O	S	M	N	M	H	T	A	E	E	K	A				
Dönemler:	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Katılımcı Bütçe Süreci																
1. Uygulanacak Yöntemin Belirlenmesi ve Sürecin Gözden Geçirilmesi																
2. Muhtarlıklarda Önceliklendirme Yapılması																
3. Mahalle Toplantıları (I. Düzey Öncelikler)																
Mahalle Toplantıları (II. Düzey Öncelikler) [tercih edilirse]																
4. Mahalle Ziyaretleri																
5. Kent Öncelikleri Toplantısı																
6. Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi																
7. Yatırım Planlama Komitesi Toplantısı																
8. Mahalle Bilgi Kartlarının Yayınlanması (önceki dönem)																
Mahalle Bilgi Kartlarının Yayınlanması (yeni dönem)																
Kurum İçi Bütçe Süreci																
1. Gelir Tahminleri ve Harcama Sınırları																
2. Müdürlüklere Bütçe Çağrısı																
3. Çok Yıllı Yatırım Programı ve Bütçe Teklif Formu; Yatırım Talep Formlarının Birimlere İletilmesi																
4. Çok Yıllı Yatırım Programı ve Bütçe Hazırlık Toplantısı																
5. Çok Yıllı Yatırım Programı ve Bütçe Teklifleri, Yatırım Talep Formları, Ödenek Sınırlarıyla 2008 Birim Tekliflerinin Başkanlık Makamına Sunulması																
6. Son Değerlendirme Toplantısı																
7. Bütçenin Encümene Gönderilmesi																
8. Bütçenin Encümeden Meclise Gönderilmesi																
9. Bütçenin İlanı																

Tablo 7.2 Bütçe Süreci Uygulama Dağılımı

7.2.6 Değerlendirme

Katılımcı Bütçelemenin değerlendirmesinde, daha önce mahalle toplantılarında halka anlatılan kıstas ve kriterler göz önünde bulundurulur.

KB sürecinde belirlenen mahalle öncelikleri ile yönetimin planlamaları her zaman örtüşmeyebilir. Bu nedenle mevcut hizmet ve yatırımların vatandaşların beklenti ve ihtiyaçlarıyla ne kadar uyumlu olduğu belirlenmelidir. Bunu ölçmek için de çeşitli veriler kullanılır. Bu veriler genellikle kurum kayıtlarından, genel vatandaş memnuniyet anketleri, hizmet memnuniyet anketleri ve gözlem değerlendirmeleriyle elde edilir. Katılımcı Bütçeleme Konseyi kendi içinden bir alt grup oluşturarak da bu verileri oluşturabilir.

Değerlendirme aşamasında bu verilerin tamamlanmış olması gerekir. Verilerin toplanmasının ardından KB sürecinde belirlenen öncelikli hizmetlerle, memnuniyet ve kalite sonuçlarının analizi yapılmalıdır. Değerlendirme analizleri, yapılan hataların bir daha ki seneye tekrarlanmaması içinde önemlidir. Ayrıca bu analiz sonuçlarına göre memnuniyetin az, kalitenin yetersiz olduğu alanlarda öncelikler belirlenerek, Yatırım Planlama Komitesinde yapılacak değerlendirmeye katkı sağlanır.

7.2.7 Yatırım Planlama Komitesi Toplantısı

Çalışma usul ve esasları belirlenerek faaliyetlerde bulunan Yatırım Planlama Komitesi, mahalle toplantıları, mahalle ziyaretleri ve muhtarlıklarda yapılan önceliklendirmelerden gelen sonuçları değerlendirerek; mahalleli öncelikleri, kent öncelikleri, teknik öncelikler ve nüfus ağırlıklarının yer aldığı dağıtım formülünü kullanarak ilgili mahalle için kullanılacak bütçe tavanlarını oluşturur. Yatırım planlama komitesi toplantısının ardından kurum içi bütçe süreci başlatılır.

7.2.8 Mahalle Bilgi Kartlarının Yayınlanması

Vatandaşların öncelik tercihlerini daha sağlıklı ve tutarlı bir şekilde belirleyebilmeleri, yerel yönetimlerin ise hizmetlerini daha iyi sunabilmeleri için, önceliklendirmeye konu olan hizmetler ve yatırımlarla ilgili veriye ihtiyacı vardır.

KB sürecinde, yerel yönetim hizmetlerinin sunulmasında ve kaynakların dağılımında mahalle düzeyi esas alınmaktadır. Belediyeler, il özel idaresi ve taşra teşkilatları olmak üzere yerinden hizmet sunan tüm kuruluşlara destek sağlayan bir birim olan ve seçilen bir muhtar tarafından yönetilen mahalleler, bu haliyle KB süreçlerine önemli bir avantaj sağlamaktadır. Bu nedenle, başta yerel yönetimler olmak üzere yerel nitelikli hizmet sağlayan tüm kurumlar, mahalle bazında veri üretmelidir. Bu veriler KB hizmet ve yatırımların izlenmesi ve bir sonraki sürecine katkı sağlaması için de kullanılabilir. Verilerin kamuoyu ile paylaşılması, mahalle bilgi kartları aracılığıyla gerçekleştirilir.

Mahalle bilgi kartlarında yatırımlarla ilgili tanıtıcı bilgilerin yanı sıra, yatırımlar ve hizmetlerin sonuçlarına ilişkin gösterge değerleri yer alır. Kartlarda kullanılan göstergeler aynı zamanda, kaynak dağıtım formülünde kullanılan teknik önceliklere ilişkin göstergeleri de içerir. Mahalle bilgi kartları bütçe döneminin tamamlandığı Kasım ayında web ortamında, broşür ve afiş şeklinde yayınlanır. Kartlar bir sonraki yılın Kasım ayında yenilenir. Afişler muhtarlıklar ve kültür merkezleri, sosyal tesisler gibi ortak kullanım alanlarına asılır. Broşürler ise su faturalarıyla hanelere ve işyerlerine ulaştırılabilir.

7.3 İZLEME

Yerel yönetimler sundukları hizmetleri iyileştirmek ve kapsamını geliştirmek için vatandaşların sunulan hizmetlerden ne ölçüde faydalandığı, hizmetlerin vatandaşların ihtiyaçlarını ne kadar karşıladığı ve dolayısıyla vatandaşların yaşam kalitesini nasıl etkilediğini bilmek durumundadırlar. Bu bilgiler hem kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı ile ilgili hesap vermeye hem

de belirlenen hedeflere / taahhütlere ne kadar ulaşıldığını ölçmeye yarar. Diğer yandan vatandaşlar da yerel yönetimlere seçimle devrettiği yetkilerin kullanımı, başka bir ifadeyle yönetimin performansı, konusunda kamuoyu denetiminin sağlanmasından sorumludurlar. Kamuoyu denetiminin kapsamını yerel yönetimin 1) mali disiplin ve kaynak dağılımı çerçevesinde uygulamaları 2) sunduğu kamu hizmetlerinin niteliği ve niceliği 3) karar alma süreçlerinin niteliği açısından izlenmesi oluşturmaktadır.

Katılımcı bütçe süreci kamu hizmetlerinin sunumunda, hizmetin niteliğinin belirlenmesinde talep unsurunu ön plana çıkararak hizmetten faydalananlarla yapısal bir ilişki ağı oluşturmaktadır. Bu yapısal ilişki hem yerel yönetimlerin hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesi hem de yerel yönetim üzerinde kamuoyu denetiminin sağlanması için elverişli bir ortam oluşturmaktadır. Ancak etkin bir izleme faaliyeti için yerel yönetim faaliyetlerinin ve özellikle de mali bilgilerinin sadece kamuya açık olması yeterli olmayabilir. Hem periyodik olarak bu bilgilerin izlenmesi hem de kamuoyunun anlayacağı şekilde analiz edilmesi ve bunların paylaşılması gerekmektedir. Bu şekilde belediye kaynak dağıtım mekanizmasının, sunulan hizmetler ve gerçekleştirilen yatırımların ihtiyaçları ve beklentileri ne ölçüde karşılandığının izlenmesi mümkün olacaktır.

İzleme düzenli bir şekilde üretilen güvenilir ve derecelendirilebilir verilere dayalı olmalıdır. İzlemeye konu olabilecek veriler dört temel kaynaktan sağlanır.

7.3.1 Yapılan Hizmetlerle İlgili Tutulan Kayıtlar ve Belgeler

Gelen-giden evrak, makbuz, ihale belgeleri, mali gerçekleştirmeler, muhasebe kayıtları, kurum içi raporlar vs. Anlamlı sonuç göstergeleri elde etmek için kayıt tutma geliştirilmeli, mevcut kayıtlar dışında ilgili hizmet sunumunda destekleyici veya faydalanıcı rolü olan diğer kuruluşların da kayıtları kullanılabilir. Örneğin bir belediyeyi ele alırsak İl Özel İdaresi, İl

Sağlık Müdürlüğü, İl Milli Eğitim Müdürlüğü, İl Bayındırlık Müdürlüğü, Muhtarlıklar, Esnaf Odası, Ticaret ve Sanayi Odası gibi kuruluşların ilgili kayıtları da kullanılabilir.

Yerel yönetimlerin yasal olarak, performans hedeflerine dayalı stratejik planlarını hazırlama ve faaliyet raporlarıyla açıklama yükümlülükleri vardır.

Bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları ile ikinci altıncı aya ilişkin beklentilerini kamuoyuna açıklama zorunluluğu dışında bazı yerel yönetimler hizmet iyileştirme planları yaparak bu planlarını kamuoyu ile paylaşmaktadır. Bu çerçevede stratejik plan, performans programı, mali tablolar, faaliyet raporları, meclis komisyonu raporları, komisyon kararları ve benzeri raporlar izleme kapsamına alınabilir.

7.3.2 Memnuniyet Anketleri

Genel memnuniyet ve hizmet kullanıcı memnuniyeti olmak üzere iki türlü anket çalışması yapılmaktadır. Genel memnuniyet anketleri vatandaşların düşüncelerine yönelik yapılan anketlerdir. Kullanıcı memnuniyet anketleri ise hizmetin sunulduğu yerde (ör parkı kullananlar, herhangi bir tahsilat binasında bulunanalar vb.) hizmetin özelliklerinin değerlendirildiği anketlerdir. Memnuniyet anketinde cevaplar algıya dayalı bir yargıyı ifade eder. Hizmetin iyileştirilmesi ihtiyacı, vatandaşın beklentisi ile bunun ne kadar karşılandığı arasındaki farkın değerlendirilmesiyle belirlenir.

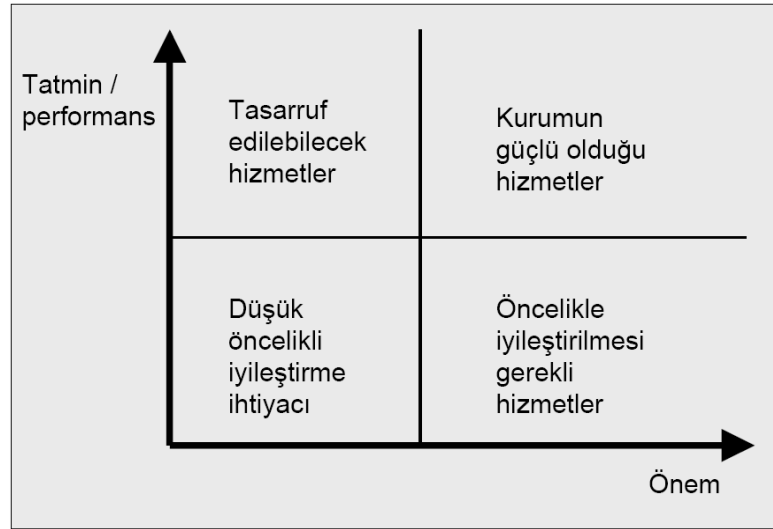
Algıya dayalı anket çalışması beklentilerin ne kadar karşılandığına ilişkin önemli veriler sağlasa da, hizmetin niteliği veya kalite standardı konusunda yeterli bilgi sağlamaz. Bununla birlikte beklenti veya memnuniyet algısı anketin yapıldığı andaki duruma ilişkindir ve bir kişinin aynı ankete bir gün arayla vereceği cevap aynı olmayabilir. Bu nedenle algıya dayalı verilerin hizmet kalitesine ve sonuçlarına ilişkin verilerle desteklenmesi gerekir.



Şekil 7.1 Beklenti/Karşılanma

Vatandaşın en kaliteli, en pahalı, en üst düzey hizmeti beklediği, hizmet verenin ise insan kaynağı, mali kaynaklar gibi kısıtlamalarının olduğu noktada memnuniyet ile önem ilişkilendirilir.

Önem-tatmin matrisi aracılığıyla hizmet kalitesi ile ilgili tatmin düzeyi vatandaşın bu hizmetlere verdiği önemle karşılaştırılır. Kaynaklar tatmin düzeyi düşük ama önem düzeyi yüksek hizmetlere yoğunlaştırılır. Memnuniyetin ve önem düzeyinin düşük olduğu hizmetler ikinci derece öncelikli olarak belirlenir. Tatmin ve önem düzeyinin yüksek olduğu hizmetler hizmet sunan kuruluşun güçlü olduğu alanları gösterirken memnuniyetin yüksek buna karşılık verilen önemin düşük olduğu hizmetler ise tasarruf edilebilecek hizmetleri göstermektedir.

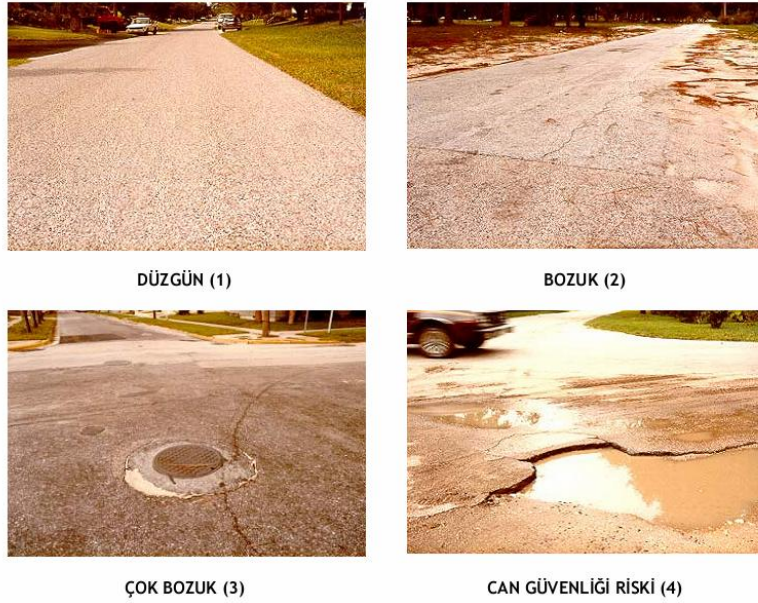


Şekil 7.2 Önem – Tatmin Matrisi

7.3.3 Gözlemcilerin Derecelendirmeleri

Hizmetin kalitesi ve yeterliliğine ilişkin verilerin büyük kısmı sayısal değildir ve izlenebilmesi için derecelendirilmesi gerekir. Bunun için memnuniyet anketlerinin yanı sıra “eğitilmiş gözlemci” derecelendirmesi kullanılabilir. Bu teknikte gözlemciler hizmetlere ilişkin algılarını (çöp toplama, kaldırımlar, sokakların temizliği vb) bir puanlama cetvelindeki durumlarla karşılaştırarak derecelendirirler. Derecelendirme için basit bir eğitim yeterli olduğu için gözlemciler gönüllü kuruluşların çalışanları veya gönüllü vatandaşlardan oluşturulabilir. Eğitilmiş bir grubun örneğin sokaklardaki yüzey deformasyonunu belirli bir sisteme göre gözlem temelinde derecelendirmesi sokaklarla ilgili memnuniyetin sorulduğu ve algıya dayanan anket yönteminden daha güvenilir sonuçlar sağlamaktadır.

ÖRNEK YOL YÜZEYİ DURUMLARI



Şekil 7.3 Düzey durumları

Yeni yasal düzenlemelerle yerel yönetimler sundukları hizmetleri izleyebilmelerine imkan veren bir takım araçlarla tanıştılar. Yerel yönetimlerin bir kısmı bu araçları hesap verme sorumluluğunu yerine getirmek için kullanmaya çalışsa da büyük bir kısmı yapısal problemleri (aşırı borç, cari giderlerin bütçedeki büyüklüğü) ve kapasite kısıtları nedeniyle ne kendi faaliyetlerini izleyebilmekte ne de izlenebilir veri yaratabilmektedir.

Bununla birlikte katılımcı bütçe sürecini uygulamayı taahhüt eden bir yönetimin ilk grupta yer aldığını söyleyebiliriz. Ancak hizmetin iyileştirilmesi, hesap vermenin sürdürülebilmesi için hesap sorma kapasitesi gereklidir.

Etkin bir kamuoyu denetimi için hesap verebilir bir yerel yönetimin yanı sıra; örgütlü bir sivil toplum, izleme değerlendirme araçları, bu araçları kullanmada sivil topluma yardımcı olacak akademik birikim ve vatandaşlarla

objektif bir enformasyon ilişkisini kurabilecek nitelikte yerel medyanın varlığı gerekmektedir.

İzlemenin sivil toplum tarafından; bilimsel yöntem kullanan üniversite ya da uzmanlarla birlikte hizmet kalitesi ve kapsamını iyileştirmek için “ortak aklı” arama taahhüdü veren yerel yönetimle ortaklık içinde yürütülmesi gerekmektedir.

Kent Konseyleri ise izleme sonuçlarının paylaşıldığı ve değerlendirildiği ideal bir ortam sunarken yerel medya da hizmetlerin yararlanıcısı olan tüm vatandaşlara ulaşmak için önemli bir araçtır. Vatandaş ve yerel yönetimler arasında önemli bir köprü işlevi gören muhtarlar da iki yönlü iletişimin sağlanmasında önemli bir role sahiptir. Özel sektör yerel yönetim hizmetlerinin önemli bir kısmından doğrudan veya dolaylı olarak yararlanmaktadır. Yerel yönetim hizmetlerinin kapsam ve kalitesi gelirler, hizmetler ve iş imkânları açısından en temel kaynak olan özel sektörün gelişimini yakından etkilemektedir. Bu nedenle hizmetleri sunan yerel yönetimlerle özel sektör arasında hizmetlerin iyileştirilmesi, yaygınlaştırılması ve kentte iş yapmanın kolaylaştırılmasına yönelik bir geri besleme mekanizmasının oluşturulmasına ihtiyaç vardır.

İzleme faaliyeti yönetim döngüsünün bir aşamasını oluşturmaktadır. Hem bir yönetim fonksiyonu olarak hem de kamuoyu denetimi çerçevesinde izleme faaliyetini odağına vatandaşı alan ve planlamayı, bütçelemeyi, uygulama, izleme ve değerlendirmeyi içeren bir bütün içinde algılamak gerekir. İzleme faaliyetinin etkililiği diğer aşamaların kalitesi ile doğrudan ilişkilidir. Katılımcı bütçe gibi iyi yönetim uygulamaları ancak sivil toplumca ilgi gösterildiği ölçüde kalıcı olacaktır. İlgiden kasıt sivil toplumun başta planlama olmak üzere yönetim döngüsünün tüm aşamalarına katkı sağlaması ve sorumluluk üstlenmesidir.

SONUÇ

Demokrasi artık siyasal hayatın değişmez bir parçası olmuştur. Rejimler farklılık gösterse de bütün yönetim şekilleri daha çok “demokrasi “ talebinde bulunmaktadır. Bu durumda demokrasiyi sağlayacak en önemli unsurlardan bir tanesi halkın katılımıdır. Halk katılımının artması katılımcı demokrasi metotlarının yaygınlaşması ile artık dünyada geniş kabul görmektedir. Katılımcı demokrasi, halkın daha fazla sorumluluk almasını ve vatandaşlık bilincinin daha da artmasını beraberinde getirmektedir. Halkın katılımın birinci şartı olarak yerel yönetimlerin içerisinde daha fazla demokrasi talebi ise “katılımcı bütçeleme”yi doğurmuştur.

Örnekleri incelenilen KB uygulamaları dünyanın farklı ülkelerinde farklı şekillerde denenmiştir ve farklı sonuçlar doğurmuştur. Bu ülkelerde katılımcı bütçeleme uygulamasının denenmesinin arkasında farklı sebepler yatmaktadır. Fakat sorunları ve güçlü yanlarını değerlendirmek yeni modeller için çok önemlidir.

Henüz bu deneyimin çok başlarında olan Türkiye’de katılımcı bütçeleme çalışmaları yeni doğmuş bir çocuğu andırmaktadır. Bu çocuğun hemen yürümesini beklemek nasıl doğal karşılanamayacaksa, emekleme kısımlarını da doğru analiz etmek gerekmektedir. Yeterince dikkatli adımlar atıldığında katılımcı bütçelemenin Türkiye’de ki demokrasi eksikliklerini tamamlayıcı etkenleri olduğu görülmektedir. Çanakkale’de uygulanmaya başlayan ve pozitif sonuçlar veren KB çalışmaları diğer yerel yönetimler içinde örnek oluşturacak ve yakın zamanda daha da yayılacaktır. Bu tezin yazılma süresi içerisinde birçok belediye AB projeleri kapsamında katılımcı bütçelemeye adım atmaktadır. Bu gelişmeler KB’nin yayılımı bakımından umut vericidir.

Türkiye’de katılımcı bütçeleme yerel yönetimlerimizde görülen hesap verme/ hesap sorma ilişkisi, güvenilirlik gibi birçok farklı konuda eksiklikleri tamamlama olanağına sahiptir. Yerel yönetimlerin katılımcı bütçelemeyi

uygulama konusunda ki kararlılığı tabi ki siyasal yönü de olan bu projeyi etkileyecektir fakat bu konuda halkın tutumu çok daha hayatidir. Katılımcı bütçeleme halk dâhil olmadan var olamaz. Fakat Türk siyasi tarihi boyunca demokratik katılma oranlarının diğer Avrupalı devletlere kıyasla daha fazla olması halkın demokratik katılım mekanizmalarına olan isteklerine işaret etmektedir.

Anket kısmından elde edilen bulgulara göre yapılan değerlendirme de Türkiye’de katılımcılık taleplerinin diğer ülkelerden az olmadığı gözlemlenmiştir. Özellikle KB’nin siyasal bir proje olmadığı anlaşıldığında katılımın artacağı konusunda önemli ipuçları mevcuttur.

Bütün bunlar göz önüne alındığında alternatif bir model olarak sunduğumuz KB uygulaması veya benzeri uygulamalar Türkiye’de uygulanabilir ve sürdürülebilir bir katılım mekanizması olarak görülmektedir.

Kaynakça

Albo, Gregory (1993). A Different Kind of State? Popular Power and Democratic Administration, Toronto: Oxford University Press

Akalın C. (2003). Brezilya, Lula da Silva ve İşçi Partisi, Teori Dergisi; 156:73-77

Akdoğan, Argun (2008). Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım, Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, İstanbul.

Akgündüz, Ahmed (2005) "Osmanlı Belediye Teşkilâtı ve Belediye Kanunları" OSAV Yayınları, İstanbul.

Aksakal, Pertev (2007). Fatsa Devrimci Yol Savunması: Bir Yerel Yönetim Deneyi, Penta Yayınevi, İstanbul

Alesina, A. ve R. Perotti (1999). "Budget Deficits and Budget Institutions." In: Poterba, J. and J. Von Hagen (1999) (Eds), Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Chicago / London: The University of Chicago Press, pp. 13-36.

Alesina, A. ve R. Perotti (1995). The Political Economy of Budget Deficits. IMF Staff Papers, 42 (1), Washington: International Monetary Fund.

Alkan Mehmet (1998). "Sivil Toplum Kurumlarının Hukuksal Çerçevesi 1983-1945" Tanzimat'tan Günümüze İstanbul'da STK'lar", Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.

Anthony, W.P. (1978). Participative Management, Addison-Wesley Press, USA

Arıkboga, E (1988). Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne sunulan Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, İstanbul.

Ataç Engin, Nihat Falay, Ömer Faruk Batırel, Gülay Coşkun, Tayfun Moğol (2003). Devlet Bütçesi, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir.

Ataöv, Anlı (2007) Planlamada Sosyal Bilimcinin Değişen Rolü: Toplumdan Biri Olmak. METU JFA 2007/1, (24:1) 139-152

Atkinson, Rob (1999). Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration. Urban Studies.

Aykaç, Burhan (1999). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi.

Banks, Arthur (2006). Political Handbook of The World 2005-2006. Washington: Cq Press.

Barak,A. (2006) The Judge in a Democracy, Princeton University Press.

Barber, Benjamin (2005). Güçlü Demokrasi:Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset, Çev.: Mehmet Beşikçi , Ayrıntı Yayınları,İstanbul.

Benello, George (2008). The Case for Participory Democracy: Prospects for a New Society, Black Rose Book.

Bhanu, V. (2007), Making The Indian Budget How Open and Participatory?, Economic and Political Weekly, (31.03)

Bhanu, V. (2007), “Making The Indian Budget How Open and Participatory?”, Economic and Political Weekly, Mart31, 1079-1081.

Bulutoğlu, Kenan (1997). Kamu Ekonomisine Giriş, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Burlingame, Michael (1997). The Inner World of Abraham Lincoln, University of Illinois Press

Butler, David ve Austin Ranney, "Chapter 1. Practice," in Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy, edited by David Butler

Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution To Participatory Democracy. Environment&Urbanization, Vol:16, No:1, 27-46.

Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA) (2003), Democracy Counts! Participatory Budgeting in Canada and Abroad.

Canadian Centre for Policy Alternatives (2003)

City of Guelph, City Government Website, Erişim: <http://www.city.guelph.on.ca> (11.11.2009)

Chavez, Daniel (2006). Cities For People, Red Pepper Archive, www.redpepper.org.uk/intarch/xcities.html (09.01.2010)

Clift, S. (2004). E-Democracy Resource Links from Steven Clift - E-Government, E-Politics, E-Voting Links and more. Retrieved July 10, 2009, from Publicus.Net Public Strategies for the Online World: <http://www.publicus.net/articles/edemresources.html>

Cooke, Bill ve Kothari, (2001) Participation: The New Tyranny? .Zed Books. London

Coleman, Janet (2000). A History of Political Thought:From Ancient Greece to Early Christianity, Blacwell Publish, Massachusset.

Community Pride Initiative/Oxfam UK Poverty Programme (2005). Breathing life into democracy: the power of participatory budgeting.

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

Community Social Planning Council (2005). Inclusive Cities Canada – Toronto Report.Erişim: <http://www.inclusivecities.ca> (12.12.2009)

Crick, Bernard (1962). A Defence of Politics, Penguin Press, Harmondsworth.

Çadircı, M. (2008). “Anadolu Kentlerinde Mahalle (Osmanlı Dönemi)” Tarihten Günümüze Anadolu’da Konut ve Yerleşme, Tarih Vakfı yayınları, İstanbul.

Çadircı, M. (1970). “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir inceleme”, Belleten, XXXIV/ 135.

Çanakkale Belediyesi Çok Yıllı Yatırım Programı ve Bütçe Hazırlama Süreci Politikaları ve Uygulama Yönetmeliği, Erişim: www.canakkale.bel.tr/dokumanlar/hulya.ppt (06.01.2010)

Çukurçayır, Mehmet Akif (2006). Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Çizgi Yayınları, 3.Baskı, Konya

Dafflon, B. (2001). Fiscal Federalism in Switzerland: A Survey of Constitutional Issues, Budget Responsibility and Equalisation. Working paper no. 278, University of Fribourg, Faculty of Economics and Social Science, revised version (statistical series updated for 2002).

DPT (2005). E-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı

Dewey, John (2007), Deneyim ve Eğitim. Çev.: Akıllı Sinan. Ödtü Geliştirme ve Eğitim Vakfı

Driedger, Leo (2003) Race and Ethnicity: Finding Identities and Equalities, 2nd ed. .Oxford University Press. Toronto

Drosdoff, Daniel (2000). Why some Latin American cities are asking ordinary citizens to decide public funds should be spent. Ocak Sayısı, Brezilya.

ECB (2005). European Central Bank Annual Report 2004, Frankfurt.

Eker, Aytaç, Temel Gürdal, Cahit Şanver (2006). Analitik Bütçe Sistemi ve Yerel Yönetimlerde Uygulaması, Deniz Yıldızı Matbaacılık, Sakarya.

Emil, Ferhat (2007). Katılımcı Bütçe ve Katılım Mekanizmaları, Çanakkale.

Emrealp, Sadun (2001). “Yerel Yönetimler İle Sivil Toplum Örgütleri Arasındaki İşbirliği”, Merhaba Sivil Toplum, Der: Taciser Ulaş, Helsinki Yurttaşlar Derneği Yayınları, İstanbul.

Eren, Erol. (1991). “Yönetim ve Organizasyon”, İ.Ü. İşletme Fak. Yayın No: 236, İstanbul s.329-344 akt. ÖZTÜRK Azim, Türkiye’de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar, Türk İdare Dergisi, sayı 405 Aralık 1994, s. 45-55, Erişim: <http://www.icisleri.gov.tr/tid/> (03.01.2010)

Ergin, O.N. (1936) Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı, İstanbul: İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları.

Etzioni, A. (1969) Modern Örgütler, ÖDTÜ İdari Bilimler Fakültesi İİBF Yayınları, Ankara.

Feld, Lars P. ve Gebhard Kirchgaessner (1999). “Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss

Municipalities,” in Fiscal Institutions and Fiscal Performance, edited by James M. Poterba and Jurgen von Hagen, Chicago, IL: The University of Chicago Press,

Feld, L. P. ve G. Kirchgässner (2001). "The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy in Local and Regional Decision-Making." In Economic Policy, 16 (33), pp. 329-367.

Feld LP, Savioz MR. (1997). Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation. Kyklos 50:507–38

French J.R.P, J.Israel, D. Aas (1960). An experiment in participation in Norwegian Factory, Human Relations Press.

Goldfrank, Benjamin (2006). Lessons From Latin American Experience in Participatory Budgeting, <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/LatinAmerica.pdf>, (03/01/2010)

Goldsmith William W. (2000). Participatory Budgeting, Brazil. Newsletters 2000. Planners Network: Publications

Göktürk, Atilla (1999). Bugün Geline Yerde Kent Konseyleri ve Yerel Gündem, Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını.

Gönel, Aydın (1998). Önde Gelen STK'lar - Araştırma Raporu, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.

Göymen, Korel (2000) "Türkiye'de Yerel Yönetimler Ve Yönetişim", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, sayı:9(2).

Guelph Neighbourhood Support Coalition (2003). Goal Statement, Joint Agreements, and Sponsorship Agreements.

Gündem 21-Habitat. Erişim: <http://www.satko.com.tr/doga/TGN21.htm>, (14.03.2010)

Hancock, M. Donald (2006). Politics In Europe: An Introduction To the Politics Of the United Kingdom, France, Germany, Italy, Sweden, Russia, Poland, and The European Union, 4th Edition (Paperback)- CQ Press; 4 edition

Hanlon, Joseph. The People not the Politicians prepare Budget in Brazil. Erişim: www.chebucto.ns.ca/CommunitySupport/CUSO/brazilbudget.html (21.01.2010)

Held, David (1997). Models of Democracy, Stanford University Press

Heywood, Andrew (2002). Siyaset, Çev: Özipek, Bekir Berat, Adres Yayınları, Ankara.

Hignett, Charles (1984). A History of the Athenian Constitution, Oxford Press.

Hood, Ch. (1995) "The 'New Public Management' in the 1980's: Variations on a Theme." In Accounting, Organisations and Society, 20 (2-3), pp. 93-109. The Impact of Legislature and Citizen on the Budgeting Process in Switzerland: Lessons for Central and Eastern Europe-Krisztina TÓTH Working Paper no. 387.

Igoe, Jim (2003). Scaling up Civil Society: Donor Money, NGOs and the Pastoralist Land Rights Movement in Tanzania. International Institute of Social Studies.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 10.12.2003 Tarih ve 5018 sayılı kanun, Madde 3/f, Resmi Gazete Sayısı: 25236, Resmi Gazete Yayın Tarihi:24.12.2003

Kipfer, Stefan (2002). Toronto Inc? Planning the Competitive City in the New Toronto, Roger Keil, Antipode, 34(2)

Kobach, Kris W. (1993). The Referendum: Direct Democracy In Switzerland. Dartmouth Publishing Company.

Kongar, Emre (1992). Yirmi birinci Yüzyılda Dünya, Türkiye ve Kamuoyu, Simavi Yayınları, Ankara.

Lerner, Josh (2006). Participatory Budgeting In Canada: Democratic Innovations in Strategic Spaces

Lerner, Josh, Building a Democratic City: How Participatory Budgeting Can Work in Toronto, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, University of Toronto, Erişim:http://www.linesofflight.net/work/building_a_democratic_city.pdf (21.02.2010)

Lippmann, Walter (1997) Public Opinion , Free Press, London

Löwy, Michael (2000). A "Red" Government in the South of Brazil, Monthly Review. Volume 52, No:6 .

Mardin, Şerif (1996). Türkiye'de Toplum ve Siyaset, 4. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.

Matusaka JG. (2004). Budget ref: Matusaka JG. 2004. Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons. J. Public Econ. 87: 2703–24

Mavioğlu, E. (2008) Bizim Çocuklar Yapamadı: Bir 12 Eylül Hesaplaşması - 3, İstanbul: İthaki yayınevi.

McGregor, D.M. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill Pub.

Mercurio, B. (2003). *Overhauling Australian Democracy: The Benefits and Burdens of Internet Voting*. *University of Tasmania Law Review*, 21 (No. 2)

Mill, John Stuart (1996) *Considerations on Representative Governments*. Prometheus Book, New York.

(MSI) Brazil, Macroeconomic and Social Indicators.
www.bndes.gov.br/english/indicators.asp

Mörgül, Tan (2002). *Bir Katılımcı Yönetim Başarısı*, *Cosmopolitik Dergisi* 3: 102-108

Municipal Development Partnership for Eastern And Southern Africa (2006), *Report on the Special Session on Participatory Building: Inclusiveness in Policy Making and Municipal Finance for the Implementation of the Millennium Development Goals (MDGs)*, Room T5 Kenyatta International Conference Centre (KICC), Nairobi-Kenya <<http://www.mdpafrica.org>>. , (03/01/2010).

Navarro, Zander (2001) *Decentralization, participation and social control of public resources: Participatory Budgeting in Porto Alegre, Development, Brazil*.

Novy, A. ve Leubolt, B. (2005). *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society*. *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, October, s 2023-2036.

OECD (2005). *OECD Economic Outlook (preliminary edition)*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Olsen, Marvin E. (1982). Participatory Pluralism: Political Participation in the United States and Sweden, Nelson-Hall, Chicago.

Ortaylı, İlber (1974) Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler -1840-1878-, TODAİE Yayınları, Ankara.

Ortaylı, İlber (1985), Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği, TODAİE Yayınları, İstanbul

Osborne, David (2003). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, Ted Gaebler. Plume Books: New York.

Ökmen, Mustafa ve Serhat Baştan (2004). "Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler", Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi, Çanakkale.

Ökten, Ayşenur. Muhtarlık ve Mahalle: İstanbul'da Mahalleye Bir Katılım Birimi Olarak, Erişim: (16.01.2010)

<http://old.mo.org.tr/mimarlikdergisi/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=6&RecID=83> www.usaid.gov/about/part_devel/index.htm

Öner Şerif ve Uğur Yıldırım (2001). Mahalli İdareler Tasarısı ve 2003Taslağında Belediye Yönetimleri: Katılımcı Demokrasi ve Açıklık Açısından İncelenmesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt 6, Sayı:1 2004 s. 230-252,Erişim: <http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi/2004sayi1/oner-yildirim.pdf> (12.12.2009)

Öz, Mehmet (2005). Osmanlı Klasik Döneminde Anadolu Kentleri", TALİD III/6.

Özbudun,Ergun (1992) 1921 Anayasası, AAM Yayınevi, Ankara.

Öztürk, Azim(1994). Türkiye’de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar, Türk İdare Dergisi, sayı 405, Erişim: <http://www.icisleri.gov.tr/tid/>

Pb Unit, Participatory Budgeting in the Uk: Toolkit,Erişim: <http://www.participatorybudgeting.org.uk/toolkit> 22.01.2010

Péteri, G. ve V. Zentai (2002). "Lessons on Successful Reform Management." In Péteri, G. (Ed.),Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe, Budapest: OSI/LGI, pp. 13-30.

Platon (2008). Devlet, Çev. : Cenk Saraçoğlu, Bordo SiyahYayınları, İstanbul.

Ranney, Austin (1994). Washington D.C.: The AEI Press.

Reddy, V. Ratna (2004). Participatory Watershed Development in India: Can it Sustain Rural Livelihoods? M.G. Reddy, S. Galab, J. Soussan ve O. Springtabakinski , Development and Change.

Ringen, Stein (2010). Demokrasi Neye Yarar? :Özgürlük ve Ahlaki Yönetim Üzerine. Çev: NurettinEluseyni, Yapı kredi yayınları.

Robinson, Eric W. (2003). Ancient Greek Democracy: Readings and Sources, Blackwell Publishing.

Rousseau, Jean Jacques (2009) Toplum Sözleşmesi, Çev.:Yerguz, İsmail. Say Yayınları, İstanbul.

Royson, James (2004). Great Idea Begs for Wider Input. Toronto Star, Ocak 19.

Saltık, Ahmet (2007). Kalkınmada Yeni Kavram ve Stratejiler, Açıkalin Oya, Sosyoloji Araştırmaları Dergisi, Temmuz Sayısı.

Sarıbay, Yaşar Ali (1991). "Yurttaşlık ve Katılımcı Demokrasi" Birikim Dergisi Sayı 32. Aralık s. 19 akt. ÖNER Şerif, Yıldırım Uğur, 2001Mahalli İdareler Tasarısı ve 2003 Taslağında Belediye Yönetimleri: Katılımcı Demokrasi ve Açıklık Açısından İncelenmesi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt 6, Sayı:1 2004 (230-252)

Sartori, Giovanni (1996) , Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, Çev.: Karamustafaoğlu, Tunçer ve Mehmet Turhan, Yetkin Yayınları, Ankara

Saybaşıllı, Kemali (1985). Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar. Birey ve Toplum Yayınları, Ankara.

Schedler, K. (2002). The New Public Management: A perspective from mainland Europe. I. Proeller, In McLaughlin, K., S. P. Osborne and E. Ferlie (Eds.), New Public Management: Current Trends and Future Prospects, London / New York: Routledge.

Schick, A. (2002). Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?. OECD Journal on Budgeting, 1 pp.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Erişim: <http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf> (12.02.2010)

Sen, Amartya K. (1999). Democracy as a Universal Value. Journal of Democracy (Mart Baskısı)

Sezer, Birhan Uysal (1985). Yönetmel Duyarlılık ve Tunus Yuvarlak Masa Konferansı AİD,C.18.

Sezgin, Eyüp (1999). Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım. Türk İdare Dergisi, sayı 422 Mart Erişim: <http://www.icisleri.gov.tr/tid/> (12.02.2010)

Sintomer, Yves (2005), The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy,Zed Books.

Smith, David (2009). Kapital: Karl Marx, Çev.: Ülker, Kemal, Versus Kitap, Ankara

Smith, Graham (2005). Beyond the Ballot : 57 Democratic Innovations From All Over the World, Power Inquiry, London.

Social Development Team (2008). Participatory Budgeting Toolkit for Local Governments in Albania ,Europe and Central Asia Region.

Souza, Celina (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions,Environnement and Urbanization vol 13, Sao Paulo

Bülent Tanör (2009). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yayınları, Ankara.

Tarso, Genro (1999). Porto Allegre: Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi, de Souza Ubiratan.Çev.: Bülent Tanatar. Demokrasi Kitaplığı, İstanbul.

Tekeli, İlhan (1999). Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara.

Tepav (2007). İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme, Ankara.

Trechsel, Alexander ve Uwe Serduelt (1999). Kaleidoskop Volksrecht: Die Institutionen der Direkten Demokratie in Den Schweizerischen Kantonen 1970-1996 (Basel and Munchen: Verlag Helbing and Lichtenhahn).

Tüğen, Kamil (1997). Devlet Bütçesi, Başsaray Matbaası, Yedinci Baskı, İzmir.

Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi”,Erişim: <http://www.deu.edu.tr/gundem21/proje.htm> (12.03.2010)

Toronto Community Foundation, 2003.

Toronto Community Foundation (2003). Vital Signs 2003: Measuring the health of our community.Erişim: http://www.tcf.ca/vital_signs/vitalsigns2003/ (17.12.2009)

Toronto Community Housing Corporation (2003). Participatory planning and budgeting in Toronto Community Housing Corporation: Our own story, proceedings from tenant-led workshop at the conference Lifelong Citizenship Learning, Participatory Democracy & Social Change, Toronto.

Tosun, Erdoğan Gülgün (2000) “Sivil Toplum Örgütleri İçinde Katılım ve Örgüt İçi Demokrasi”, Birikim Dergisi, sy:130.

Tosun, Erdoğan Gülgün (2001). Demokratikleşme Perspektifinden Devlet Sivil Toplum İlişkisi, Alfa Kitabevi, İstanbul.

Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması Projesi (2000). Tanıtıcı Bilgiler, IULA-EMME, İstanbul

Türköne, Mümtaz’er (2005) Siyaset, Lotus Yayınları, Ankara.

Türküne Mümtaz'er (2005) "Devletli Sivil Toplum", Sivil Toplum ve Demokrasi, Kaktüs Yayınları, İstanbul.

Unesco, The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre, Brazil.
www.unesco.org/most/southa13.htm (09.01.2010)

Üste, Rabia Bahar (2005). Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme. Türk İdare Dergisi, sayı 448.

Velasco, A. (1999). "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms." In Poterba, J. and J. von Hagen (1999) (Eds), Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Chicago / London: The University of Chicago Press, pp. 37-57.

Veltmeyer, Henry (2006). Latin Amerika ve Başka Bir Kalkınma, Çev.: Özkan Akpınar. Kalkedon Yayınları. İstanbul.

Vitale-Mendes Denise. Democracy in Brazil after 1988: The Experience of the Participatory Budget

Von Hagen, J. ve I. Harden (1996). Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. IMF Working Papers 96/78, Washington: International Monetary Fund.

Wampler, Brain (2000) A Guide to Participatory Budgeting

Wampler, Brain (2007). Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability, Pennsylvania State University Press.

Willard, Heather (2005). Participatory Budget Process at Ridgeview, Ridgeview News, No. 10, May 26.

Williams, Glyn (2003) Participation and Power: Poor People's Engagement with India's Employment Assurance Scheme. R. Veron, S. Corbridge ve M. Srivastava. Development and Change.

Wilson's

Almanac, http://www.wilsonsalmanac.com/womens_electoral_chronology.htm
(Erişim) 12 Kasım 2009

Yalova Ticaret ve Sanayi Odası (2002), Brezilya Raporu.

Yerel Gündem 21(1999). Yerel Gündem 21 Bülteni.

Yerel Yönetimler Sempozyumu 2000 Bildirileri Kitabı (2002). TODAİE Yayın No:, 304, Ankara.

Yıldırım, Selahattin (1993). Yerel Yönetim ve Demokrasi, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (BTKİP) Yayını, Ankara.

Yontar, Ahmet Özen, İbrahim Güray (2009) Maliye Dergisi, Sayı: 156, Ocak – Haziran.

Yücekök, Ahmet (1998) "Türkiye'de Sivil Toplum Örgütleri Gelişiminin Toplumsal Aşamaları ve Süreci", Tanzimat'tan Günümüze İstanbul'da STK'lar, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.

Zamboni, Yves (2007). Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation Of Participatory Budgeting Experiences in Brazil

Zapçı, Filiz (2006). AKP ve Dünya Bankası- Mülkiye Dergisi-Cilt XXX, Sayı 252.

Zavala, America Vera (2006). Katılımcı Demokrasi: Dünyadaki Katılımcı Demokrasi Deneyimleri, Çev. : Naile Aras, Dipnot Yayınları, Ankara.

Zavala America Vera (2003). Orçamento Participativo in Porto Alegre.Erişim:
www.zmag.org/sustainers/2003-01/22vera-zavala_.cfm (10.01.2010)

Zimmerman, Joseph F. (1999). The Initiative: Citizen Law-Making. Praeger Publishers.

GCPRIS

EKLER

Ek 1-Anket

Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçelemeye Bakış Açısı

Yaşınız:

Cinsiyetiniz:

Eğitim Durumunuz:

Mesleğiniz:

Siyasete Katılım Durumunuz: Siyaset Yaparım – Siyaseti İzlerim – Siyasete Katılmam

Soru 1-Yerel yönetim bütçelerinin dağıtımında halkında doğrudan söz sahibi olmasını düzenleyen katılımcı bütçeleme çalışmalarına bakış açınız nedir?

- A- Destekliyorum
- B- Desteklemiyorum
- C- Böyle bir çalışmanın ne kadar sağlıklı olacağı konusunda fikrim yok

Soru 2 – Yaşadığınız çevrede katılımcı bütçeleme modeli uygulansaydı katılım sıklığınız hangi aralıkta olurdu?

- A- Sık sık katılırim
- B- Ara sıra katılırim
- C- Hiç katılmadım

Soru 3 – Katılımcı bütçeleme modelinde yer alan halktan kişilerin de zaman içerisinde yozlaşacağını düşünüyor musunuz?

- A- Evet
- B- Hayır
- C- Çalışmaları görmeden herhangi bir kestirimde bulunamıyorum

Soru 4 – Yerel yönetimlerin bütçeleme yöntemleri ve hizmet öncelikleri konusunda karar verecek bilgi yeterliliğine sahip olduğunuzu düşünüyor musunuz?

- A- Evet
- B- Hayır
- C- Hangi konuda bilgi sahibi olmam gerektiği konusunda fikrim yok

ÖZET

YEREL YÖNETİMLERDE KATILIMCI BÜTÇELEME -TÜRKİYE MODELİ –

İbrahim Doğukan DEMİRKAYA

Yüksek Lisans Tezi, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Dalı

Danışman: Prof. Dr. Halil Ülker

Nisan 2010, 204 Sayfa

Dünyanın birçok ülkesinde farklı biçimde uygulanan Katılımcı Bütçeleme modellerinden yola çıkarak hazırlanan bu çalışmada, Türkiye için örnek bir uygulama ortaya konmuştur.

Dünya'da 21. yüzyıla damgasını vuran Küreselleşme ve beraberinde gelen bölgeselleşme, yerelleşme eğilimlerinin, diğer faktörlerle birlikte yönetim anlayışları, yapılanmaları ve ilkelerinde görülen dönüşümler dikkate alınarak, yönetişim kavramı ve iyi yönetişim modelleri hakkında bilgiler verilmiştir.

Birinci bölümde Demokrasi ve Katılımcı Demokrasi başlığı altında demokrasinin kökeni ve demokrasi modelleri hakkında bilgiler verilerek, Katılımcı Demokraside yer alan kararlara katılma ve birlikte belirleme hakkı çerçevesinde kendine yer bulan katılımcı bütçelemeye geçilmiştir.

İkinci bölümde bütçe ve katılımcı bütçeleme hakkında bilgilerin yanı sıra önündeki riskler, zorluklar ve katılımcılık olgusuna yönelik eleştirilere yer verildikten sonra süreçlerle ilgili bilgiler aktarılmıştır.

Üçüncü bölümde, 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde başlayıp bu gün farklı ülkelerde farklı biçimlerle kullanılan Katılımcı

bütçeleme örnekleri incelenmiş; bu kapsamda Brezilya dışında, Kanada, İsviçre, İsveç ve Arjantin uygulamaları örnek olarak seçilmiştir.

Dördüncü bölümde, Türkiye’de yapılan yasal düzenlemeler ve belediyelerde uygulamaya konulan katılımcı yapılanmalara yer verilmiştir. Türkiye’de yerel yönetimin geleneğinin de incelendiği çalışmada kamu yönetiminde yapılan köklü reformların nedenleri geniş olarak ele alınmıştır. Ayrıca reform olarak adlandırılan yerel yönetim yasalarına rağmen Kent Konseylerinin katılımcılık sorunları üzerinde durulmuştur.

Beşinci bölümde Türkiye’de Katılımcı demokrasi ve bütçeleme örnekleri başlığı altında, hiçbir yasal ve siyasal zorunluluk ve destek yokken Fatsa’da seçilen bağımsız belediye başkanının 1979 yılında başlattığı katılımcı yönetim örneği ile Çanakkale Belediyesinin 1996 da başlattığı ve halen devam ettirdiği Yerel Gündem 21 uygulaması örnek olarak sunulmuştur.

Altıncı Bölümde ise yedinci bölüme kaynak olması amacıyla hazırlanan anket çalışması yer almaktadır. 16 farklı göstergenin irdelendiği değerlendirme katılımcı bütçelemeyi başlatan belediyeler için de kaynak niteliği taşıyacaktır.

Yedinci bölümde ise tezin temelini oluşturan “Türkiye Modeli “ ortaya konarak bundan sonra Türkiye’de yürütülecek katılımcı bütçeleme modellerine taslaklık edecek bir çalışma yapılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Halk, Katılım, Bütçeleme

ABSTRACT**PARTICIPATORY BUDGETING IN MUNICIPAL ADMINISTRATIONS
– TURKEY PATTERN –****İbrahim Doğukan DEMİRKAYA****Master Thesis, Public Administration and Political Science Branch****Supervisor: Prof. Dr. Halil Ülker****April 2010, 204 Pages**

This work has been based on participatory budgeting patterns which are implemented distinctively in many countries, and has set out an exemplary method for Turkey.

It gives an insight on the concept of governance and successful governance patterns while taking account of globalization, which had significant effects on the 21st century, the inclinations of territorialization and localization, the changes in administrative mentality, structuring and principles along with other factors.

In the first section, information about the origin of democracy and democracy patterns has been provided under the title of democracy and participatory democracy and it includes participatory budgeting which consists of joining the decisions made in participatory democracy and the right to determine decisions as a whole.

The second section contains information about budgeting and participatory budgeting along with criticisms against its risks, difficulties and participation and some information about the processes.

The third section contains studies of participatory budgeting patterns which initiated in Porto Alegre, Brazil in 1989 and are being implemented in various countries today, along with other patterns from Canada, Switzerland, Sweden and Argentina.

The fourth section contains legal regulations made in Turkey and participatory structurings in municipalities. The work gives insight to the municipal administration tradition in Turkey along with the reasons of radical reforms within the public administration.

The fifth section includes the title of participatory democracy and budgeting examples in Turkey, which contains the example of the participatory administration initiated in 1979 by the independent mayor who was elected in Fatsa with no legal or political obligations or support whatsoever, and the second example of the local agenda 21 implementation which was initiated by the Çanakkale municipality in 1996 and is still in effect today.

The sixth section has a survey arranged as a source for the seventh section. The survey which includes 16 different charts also serves as a source for municipalities seeking to initiate participatory budgeting.

The seventh section introduces the "Turkey Pattern" which acts as the base of this thesis, also intends to be a framework for future participatory budgeting patterns in Turkey.

Keywords: Municipal Administrations, Public, Participation, Budgeting

T.C

**ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ**

YEREL YÖNETİMLERDE KATILIMCI BÜTÇELEME

-TÜRKİYE MODELİ-

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan

İ.Doğukan DEMİRKAYA

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Halil ÜLKER

Ankara 2010