

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**YEREL YÖNETİMLERDE KATILIMCI BÜTÇELEME VE KENT  
KONSEYLERİNİN ROLÜ**

Yüksek Lisans Tezi

Kadir ÇOBAN

Ankara – 2019

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**YEREL YÖNETİMLERDE KATILIMCI BÜTÇELEME VE KENT  
KONSEYLERİNİN ROLÜ**

Yüksek Lisans Tezi

Kadir ÇOBAN

Tez Danışmanı  
Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ

Ankara – 2019

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

Kadir ÇOBAN

**YEREL YÖNETİMLERDE KATILIMCI BÜTÇELEME VE KENT  
KONSEYLERİNİN ROLÜ**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı : Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ

Tez Jürisi Üyeleri

<b><u>Adı Soyadı</u></b>	<b><u>İmzası</u></b>
Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ	.....
Doç. Dr. Serdal BAHÇE	.....
Doç. Dr. Eda BALIKÇIOĞLU	.....

Tez Sınavı Tarihi: .....

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (...../...../2.....)

**Kadir ÇOBAN**

## TEŞEKKÜR

Üniversite yıllarından iş hayatına kadar desteğini hep hissettiğim, beni her zaman doğru işler yapmaya, üretmeye ve çalışmaya teşvik eden değerli hocam Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ'a, yoğun iş temposuna rağmen tez danışmanım olmayı kabul edip tez sürecimin sonuna kadar yanımda olduğu ve sabırla bana katlandığı için teşekkürü borç bilirim. Lisans ve yüksek lisans öğrenimim boyunca engin bilgisi ve özgün çalışmalarıyla her zaman ufkumu genişleten Doç. Dr. Serdal BAHÇE'ye ve tezime gösterdiği ilgi ve değerli katkılarından ötürü Doç. Dr. Eda BALIKÇIOĞLU'na tez jürimde yer aldıkları için şükranlarımı sunarım.

Fatih AKBEY ve Bilal BERBER ile birlikte yüksek lisans sürecimde benden hiçbir desteğini esirgemeyen kıymetli çalışma arkadaşlarıma ve Türkiye Belediyeler Birliği'nin değerli yöneticilerine teşekkürü borç bilirim.

Saha çalışmam sürecinde yardımlarını hiç esirgmeden daha fazla kent konseyine ulaşmam için emek veren başta Odunpazarı Kent Konseyi Başkanı İsmail KUMRU olmak üzere Eskişehir Kent Konseyi Başkanı Nuray AKÇASOY'a, Mersin Kent Konseyi Başkanı Yasmina LOKMANOĞLU'na ve Kocaeli Kent Konseyi Genel Sekreteri Gültekin GÖRÜM'e teşekkür ederim. Bu süreçte beni sürekli destekleyip motive eden kardeşim Yavuz Selim SÖNMEZ'e ve Burak YARDIMCI'ya müteşekkirim.

Ayrıca tez çalışmam süresince yeterince vakit ayıramadığım ve buna rağmen her zaman yanımda olduklarını hissettiren sevgili annem ve babam ile giderek genişleyen ailemin her bir ferdine sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak varlığıyla beni hep kalabalık hissettiren, her anımda yanımda olup bana duyduğu inançla güç veren hayat arkadaşşıma, canım eşim Hazal'a hayatımı güzelleştirdiği her saniye için binlerce kez teşekkürler.

## İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	İ
İÇİNDEKİLER.....	İİ
TABLolar DİZİNİ.....	İV
ŞEKİLLER DİZİNİ .....	V
GRAFİKLER DİZİNİ.....	VI
KISALTMALAR.....	Vİİ
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

<b>KAMUSAL KARAR ALMA SÜRECİNDE KATILIMCILIK VE KATILIMCI BÜTÇELEME.....</b>	<b>5</b>
1.1. TARİHSEL VE TEORİK BOYUTLARIYLA KATILIM KAVRAMI .....	5
1.2. YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA KATILIM VE YEREL YÖNETİMLER .....	12
1.3. KATILIMCI BÜTÇELEME .....	15

### İKİNCİ BÖLÜM

<b>DÜNYADA YEREL DÜZEYDE KATILIMCI BÜTÇELEME UYGULAMALARI .....</b>	<b>26</b>
2.1. İLK UYGULAMA ÖRNEĞİ: PORTO ALEGRE .....	26
2.1.1. Bölgenin Demografik Yapısı ve Katılımcı Bütçenin Ortaya Çıkışı .....	26
2.1.2. Bölgedeki Katılımcı Bütçeleme Gelişimi .....	27
2.1.3. Katılımcı Bütçeleme Süreci .....	30
2.1.4. Katılımcı Bütçeleme Projeleri.....	31
2.1.5. Projenin Önündeki Engeller ve Zorluklar .....	32
2.2. DİĞER UYGULAMA ÖRNEKLERİ .....	33
2.2.1. 49th Ward, Şikago, Amerika Birleşik Devletleri .....	35
2.2.1.1. Bölgedeki Katılımcı Bütçeleme Gelişimi .....	36
2.2.1.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci ve Özellikleri .....	38
2.2.1.3. Katılımcı Bütçeleme Projeleri ve Sonuçları.....	40
2.2.1.4. Projenin Önündeki Engeller ve Zorluklar .....	40
2.2.2. Cascais, Portekiz .....	43
2.2.2.1. Bölgedeki Katılımcı Bütçeleme Gelişimi .....	43
2.2.2.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci ve Özellikleri .....	45
2.2.2.3. Katılımcı Bütçeleme Projeleri ve Sonuçları.....	47
2.2.3. Chengdu, Sichuan, Çin.....	47
2.2.3.1. Bölgedeki Katılımcı Bütçeleme Gelişimi .....	49
2.2.3.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci ve Özellikleri .....	50
2.2.3.3. Katılımcı Bütçeleme Projeleri ve Sonuçları.....	51
2.2.3.4. Katılımcı Bütçeleme Gelişiminin Önündeki Engeller ve Zorluklar .....	52
2.2.4. Dondo, Mozambik .....	53

2.2.4.1. Katılımcı Bütçeleme Gelişimi .....	54
2.2.4.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci ve Özellikleri .....	55
2.2.4.3. Katılımcı Bütçeleme Projeleri ve Sonuçları.....	57
2.2.4.4. Projelerin Önündeki Engeller ve Zorluklar .....	58
2.2.5. Rosario, Arjantin .....	58
2.2.5.1. Katılımcı Bütçeleme Gelişimi .....	60
2.2.5.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci ve Özellikleri .....	61
2.2.5.3. Katılımcı Bütçeleme Projeleri ve Sonuçları.....	62
2.2.5.4. Projelerin Önündeki Engeller ve Zorluklar .....	63

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KENT KONSEYLERİ VE TÜRKİYE’DE KATILIMCI BÜTÇELEME.....65

3.1. GÜNDEM 21 ve YEREL GÜNDEM 21 TEMELİNDE KATILIMCILIK GELİŞİMİ .....	65
3.2. KATILIMCILIK VE KENT KONSEYLERİ .....	69
3.2.1. Kent Konseylerinin İdari, Hukuki ve Mali Yapısı .....	70
3.2.2. Kent Konseylerinin Sorunları ve Eleştiriler .....	74
3.2.3. Mahalle Temelli Yapılar .....	78
3.3. TÜRKİYE’DE KATILIMCI BÜTÇELEME: ÇANAKKALE BELEDİYESİ ÖRNEĞİ.....	80
3.3.1. Çanakkale Belediyesi ve Katılımcı Bütçeleme Ortaya Çıkışı .....	81
3.3.2. Çanakkale Belediyesinde Katılımcı Bütçe Yapım Sürecinin Aktörleri .....	82
3.3.3. Çanakkale Kent Konseyi ve Konseyin Belediye ile İlişkisi .....	83

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### KENT KONSEYLERİNİN KATILIMCI BÜTÇE ALGISI ÜZERİNE ALAN ARAŞTIRMASI.....86

4.1. ALAN ARAŞTIRMASININ AMACI VE YÖNTEMİ .....	86
4.2. ARAŞTIRMANIN EVREN VE ÖRNEKLEMİNİN BELİRLENMESİ.....	86
4.3. ARAŞTIRMA VERİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	95
4.3.1. Anketin Yapısı .....	95
4.3.2. Stratejik Plan Aşaması .....	97
4.3.3. Program ve Bütçe Hazırlama Süreci .....	101
4.3.4. Bütçe Onay Süreci.....	103
4.3.5. Bütçe Uygulama Süreci.....	105
4.3.6. Bütçe Sonuçları ve Denetim.....	108
4.3.7. Diğer Sorular.....	111
4.3.8. Algı Soruları.....	119
4.4. ANKET SONUÇLARININ ANALİZİ.....	126

### SONUÇ .....

### KAYNAKÇA.....

### ÖZET .....

### ABSTRACT .....

## TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: Nüfus ve Konumuna Göre Seçilen KB Uygulamaları .....	34
Tablo 2: Türlerine Göre Belediye Sayısı .....	87
Tablo 3: Bilgi Edinme Başvurusuna Cevap Veren Belediyelerde Kent Konseylerinin Durumu .....	90
Tablo 3: Bulunduğu Belediyenin Türüne Göre Ankete Katılan Kent Konseyleri .....	91
Tablo 4: İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)'na Göre Ankete Katılan Kent Konseyleri.....	92
Tablo 5: Coğrafi Bölgelere Göre Ankete Katılan Kent Konseyleri.....	93
Tablo 6: Bulunduğu Belediyenin Başkanının Siyasi Partisine Göre Ankete Katılan Kent Konseyleri .....	93
Tablo 7: Bulunduğu Belediyenin Nüfus Aralığına Göre Ankete Katılan Kent Konseyleri.....	95
Tablo 8: Kent Konseyi Yöneticilerine Yöneltilen Sorular .....	95
Tablo 9: Kent Konseyi Yöneticilerinin Bütçe Sürecine Dair Gözlemleri .....	120
Tablo 10: Kent Konseyi Yöneticilerinin Bütçe Sürecine Dair Görüşleri .....	122



## ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Katılım Merdiveni.....	7
Şekil 2: Katılımın Hükümetler İçin Fayda ve Maliyetleri .....	10
Şekil 3. Yıllık Katılımcı Bütçeleme Döngüsü .....	31



## GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1: Durum Analizi Sürecine Kent Konseylerinin Katkıları .....	98
Grafik 2: Kent Konseylerinin Stratejik Plana Dahil Olma Yöntemleri .....	99
Grafik 3: Kent Konseylerinin Stratejik Plana Dahil Ol(a)mama Nedenleri .....	100
Grafik 4: Kent Konseylerinin Belediye Performans ve Yatırım Programlarına Dahil Olma Yöntemleri .....	101
Grafik 5: Kent Konseylerinin Belediye Performans ve Yatırım Programına Dahil Ol(a)mama Nedenleri .....	102
Grafik 6: Kent Konseylerinin Bütçe Onay Sürecinde Yürüttüğü Faaliyetler .....	104
Grafik 7: Kent Konseyi-Belediye Ortaklığında Yürütülen Projelerin Ortaya Çıkış Süreci .....	106
Grafik 8: Kent Konseylerinin Bütçe ve Programları İzleme Yöntemleri .....	107
Grafik 9: Kent Konseyi Görüşlerinin Belediye Faaliyetlerine Etkisi .....	108
Grafik 10: Kent Konseylerinin Belediyelerin Denetimi Konusundaki Yaklaşımları .....	110
Grafik 11: Kent Konseylerinin Faaliyet Raporu Konusunda Eylemleri .....	111
Grafik 12: Kent Konseylerinin Katılımı Yaygınlaştırmak İçin Yürüttüğü Faaliyetler .....	112
Grafik 13: Kent Konseylerinin Vatandaş Katılımını Sağlamak İçin Kullandığı Araçlar .....	113
Grafik 14: Bütçe Süreçlerine Katılım Konusunda İlgili Olan Kent Konseyi Üyeleri .....	114
Grafik 15: Kent Konseylerinin Bütçe Sürecinde Dikkate Alınmama Nedenleri .....	115
Grafik 16: Kent Konseyi Bütçelerinin Belediyeye Bağlı Olmasından Kaynaklanan Sorunlar .....	116

## KISALTMALAR

<b>ADNKS</b>	:Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
<b>AYÖŞ</b>	:Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
<b>BM</b>	:Birleşmiş Milletler
<b>COP</b>	:Council of Participatory Budgeting
<b>G21</b>	:Gündem 21
<b>IMF</b>	:International Monetary Fund
<b>IULA-EMME</b>	:Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği - Orta Doğu ve Doğu Akdeniz Teşkilatı
<b>PMDB</b>	:Brezilya Demokratik Hareket Partisi
<b>PT</b>	:İşçi Partisi
<b>RBOP</b>	:Brezilya Katılımcı Bütçeleme Ağı
<b>STK</b>	:Sivil Toplum Kuruluşu
<b>TBB</b>	:Türkiye Belediyeler Birliği
<b>TBMM</b>	:Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TKKB</b>	:Türkiye Kent Konseyleri Birliği
<b>TODAİE</b>	:Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TÜİK</b>	:Türkiye İstatistik Kurumu
<b>UCLG-</b>	:Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler - Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı
<b>MEWA</b>	
<b>UNDP</b>	:Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
<b>YG21</b>	:Yerel Gündem 21

## GİRİŞ

“Katılım” birçok disiplin tarafından kullanılan ve uzun zamandır tartışılan bir kavramdır. Kavramın kullanılması ister istemez tartışmanın demokrasiye yönelmesine neden olmaktadır. Demokrasi, Antik Yunan devleti Atina’da ortaya çıkan, demos ve kratos kelimelerinin birleşmesinden oluşan bir kavramdır. Demos, “kentte yaşayanlar” anlamına gelirken, kratos “yöneten iktidar” anlamına gelmektedir. Buradan hareketle demokrasi halkın egemenliğini temel alan bir yönetim biçimi olarak ifade edilebilir. Demokrasinin ilk hali olarak tanımlanan bu yönetim biçiminde kentin soyluları, kararları müzakere çerçevesinde ortak bir şekilde almaktadır. Arada temsilci olmadan kişilerin yönetime ortak olduğu bu siyasal sistem doğrudan demokrasi olarak adlandırılmaktadır.

Günümüzde vatandaşların siyasi karar alma süreçlerine katılması doğrudan demokrasinin bir örneği olarak kabul edilir ve böylece yönetim süreçlerinin demokratik seviyesinin yükseleceği belirtilir. Bu çalışmada demokrasi kavramı katılım ve yönetim ile ilişkisi bağlamında tartışılacak, bir yerel demokrasi örneği olarak katılımcı bütçeleme uygulamaları çeşitli boyutlarıyla değerlendirilecektir.

Dışsallıkların giderilmesinde ve ekonomik istikrarın sağlanmasında elzem bir rol üstlenen kamu, 1980 sonrası dönemde piyasa başarısızlığı tanımının devlet başarısızlığına dönüşmesi ile kurtarıcıdan ziyade suçlu olarak görülmüştür. Washington Uzlaşısının temel önerileri dikkate alınarak tamamen serbestleştirilen bir ekonomi ve müdahale araçları elinden alınmış olan kamu yönetimi bir araya gelince birçok ülke mali krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Bu durum mevcut ekonomik sistemi tehlikeye atmış ve devletin ekonomideki rolünün öneminin anlaşılmasını sağlamıştır. Yönetişim kavramı böyle bir zamanda önem kazanmış, özellikle Bretton Woods kurumları ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların devletin yönetimi STK’lar, özel sektör

ve çeşitli paydaşlarla paylaşması gerektiğini öne sürmesiyle yaygınlaşmıştır. Şeffaflık, etkinlik, hesap verebilirlik gibi kavramların yanı sıra katılımcılık kavramı da yönetişimin temel gerekliliklerinden biri olduğu için vatandaşların siyasi karar alma süreçlerinde aktif rol alması gerektiğini düşünenler bu sayede yönetişimin sağlanabileceğini savunmaktadırlar.

Katılımcı uygulamalar sayesinde süreçlerin daha doğru planlanacağı, insanların ortak doğruda buluşacağı ve bu sayede kaynakların doğru yere harcanacağı öne sürülmüştür. Bununla birlikte bu her zaman, her şekilde doğru sonuca ulaşılacağı anlamına gelmemektedir. Paydaşların karar alma sürecine katılımı sağlanırken sürecin doğru planlanmadığı durumlarda zaman ve kaynak israfının ortaya çıktığı görülmüştür. Doğru bir çevrede bir araya getirilemeyen paydaşlar arasında kutuplaşma ve ayrışma gözlemlenebilmektedir. Bu nedenle cevaplanması gereken bazı sorular mevcuttur.

Kim, nasıl, ne zaman, ne ölçüde katılacak? Bu soruların doğru cevabını vermek için Sherry Phyllis Arnstein'in (1969) tanımladığı 'Katılım Merdiveni' kavramına bakmak ve böylece yapılan katılımcı uygulamanın paydaşları sürece ne derece katmayı hedeflediğini anlamaya çalışmak gerekmektedir. Hizmet arz edenler paydaşları sürece katmadan önce ne düzeyde bir katkı istediklerini belirlemelidir. Bu durum en iyi katılımcı yöntemi belirleme adına kritik bir önem taşımaktadır.

Uygulamada daha doğru bir sonuç elde etmek için tartışılması gereken sorun alanlarından birisi de ölçektir. Katılımcı bir uygulama için ölçeğin ve katılımcıların iyi belirlenmesi gerekmektedir. Kabul etmek gerekir ki on milyonlarla ifade edilebilen nüfusa sahip ülkelerde kararları doğrudan halkın katılımı ile almaya çalışmak büyük bir çaba ve zaman gerektirir. Bu düzeyde paydaşları içeren bir konuda onların fikirlerini almak ve ortak doğruya ulaşmak neredeyse imkânsızdır. Ölçek daraldığında ise karar alma maliyetini ve gerekli zamanı ifade eden işlem maliyetleri azalmaktadır. Bu nedenle katılıma dair iyi uygulama örnekleri genellikle merkezi yönetimlerden ziyade yerel

yönetimler düzeyinde gerçekleşmektedir. Nitekim ülkemizin yerel yönetim mevzuatı da birçok konuda katılımcı uygulamalar önermiştir.

Bu çalışma, Türkiye’de yerel yönetimlerde görülen katılımcı uygulamalara örnek olarak yerel yönetim bütçelerinin ne derece katılımcı bir şekilde yapıldığını anlamayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda kent konseylerinin söz konusu süreçlere katılımı ve karar alma mekanizmaları üzerindeki etkileri tartışılmaktadır. Bunu anlamak için seçilen belediyeler ve aktif olarak çalışan tüm kent konseyleri ile bir saha araştırması yapılmıştır. Bu yolla, kent konseylerinin bütçe sürecinde nasıl bir rol üstlendiği ve önemli bir paydaş olarak konu ile ilgili algıları anlaşılmaya çalışılmıştır.

Tezin birinci bölümünde katılımcılık, yönetim, yerel yönetimlerde katılımcılık ve katılımcı bütçe kavramları ele alınacaktır. İlk olarak, katılımcılık kavramının ortaya çıkışı ve teorik temellerine değinilecektir. Daha sonra yönetim bağlamında katılımcılığın yerel yönetimlerle ilişkisi tartışılacaktır. Son olarak, katılımcı bütçeleme teorik bağlamda ele alınacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde dünyada katılımcı bütçeleme örnekleri analiz edilecektir. Öncelikle ilk katılımcı bütçe uygulaması olan Porto Alegre deneyimi ele alınacaktır. Sonraki kısımda ise farklı kıtalardan farklı ölçeklerde seçilen diğer katılımcı bütçe uygulamaları analiz edilecektir.

Üçüncü bölümde Türkiye’de katılımcılığın ortaya çıkışı ve gelişimi ile günümüzdeki uygulamaları ele alınacaktır. Rio Konferansı ile ortaya çıkan Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 programlarından bahsedilecek, söz konusu programların Türkiye’ye etkileri Kent Konseyleri özelinde anlatılacaktır. Bununla birlikte Türkiye’de belediyelerce uygulanan katılımcı bütçe örneklerine yer verilecektir.

Dördüncü bölümünde ise kent konseylerinin katılımcı bütçe sürecine katkısını ve sürece yönelik algısını ölçmek amacıyla yapılan anket çalışmasının sonuçlarına yer

verilecektir. Anket çalışmasının amacı ve yöntemi anlatılacak, araştırmanın bulguları teorik tartışmalar çerçevesinde analiz edilecektir. Daha sonra saha araştırmasının bulguları belediyelerle yapılan anketlerle birlikte değerlendirilecek, Türkiye’de yerel yönetim bütçelerinin katılımcı bir şekilde hazırlanması sırasında kent konseylerinin yaşadığı sorunlar ele alınacaktır. Ayrıca bütçe sürecinde kent konseylerinin diğer paydaşları temsil gücünü artırmak ve katılımın devamlılığını sağlamak için önerilerde bulunulacaktır.



## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **KAMUSAL KARAR ALMA SÜRECİNDE KATILIMCILIK VE KATILIMCI BÜTÇELEME**

Günümüzde temsili demokrasinin karşılaştığı sorunlar, katılım kavramının giderek önem kazanmasını ve katılımcı uygulamalara yönelik talepleri beraberinde getirmiştir. Bu bölümde öncelikle katılım kavramının ortaya çıkışı ve literatürde kavrama yönelik farklı görüşler ele alınacaktır. Daha sonra katılımın temelinde yer aldığı yönetim kavramı bağlamında yerel yönetimler ve katılımcılık ilişkisi değerlendirilecektir. İlerleyen kısımda ise bu tezin de konusunu oluşturan katılımcı bütçeleme analiz edilecektir.

#### **1.1. TARİHSEL VE TEORİK BOYUTLARIYLA KATILIM KAVRAMI**

Katılım, kavram olarak ilk kez İngiltere’de 1964 yılında planlama literatüründe kullanılmıştır. Halkı planlama süreçlerine dâhil etmek için en iyi yöntemlerin incelendiği 1968 tarihli “Skeffington Raporu” ile halkın katılımı resmi bir şekilde amaçlanmıştır (Damer ve Hague, 1971: 217).

Katılım, geniş anlamda *“bir kendi kendine yardım telefon hattında çalışmak üzere gönüllü olmak, yerel toplum grubunun bir üyesi olmak, adil ticaret ürünlerini satın almak, bir Ebeveyn Öğretmen Derneği toplantısına katılmak, bir yerel makam istişaresine cevap vermek ve oy vermek gibi geniş bir yelpazedeki sosyal ve sivil faaliyetlere katılmak”* olarak anlaşılmaktadır (Brodie vd., 2011: 5). Katılımın teoride ve uygulamada nasıl işlediği, bireylerin/toplulukların hangi aşamada, nasıl katılım gösterdiği ve politika yapıcıların katılımı nasıl teşvik etmekte olduğu önemlidir.



Kavram literatürde farklı şekillerde sınıflandırılmaktadır. Sivil, siyasi, dikey, yatay, toplumsal, kamusal katılım ve halk katılımı bunlardan bazılarıdır. Bu bağlamda, seçimlerde oy vermek siyasi bir katılım ve aynı zamanda halk katılımı olarak görülürken, bireylerin içinde yaşadıkları toplumu değiştirmeye yönelik mahalle sakinleri derneğine üye olması ya da gönüllü olarak bir topluluğunun etkinliklerini organize etmesi gibi faaliyetler toplumsal katılım olarak değerlendirilmektedir. Yine benzer amaçlar güden; bazı ürünleri boykot etmek, dilekçe imzalamak gibi bireysel faaliyetler bireysel katılım olarak sınıflandırılmaktadır.

Arnstein, vatandaş katılımını tanımlarken bu sistem sayesinde ekonomik ve siyasi anlamda dışarıda bırakılan yoksul kesimin de sisteme dâhil edileceğini belirtir. Bu kişilerin dâhil olduğu müzakereler sayesinde kaynak tahsisi ve programların belirlendiği yönetim sistemlerinin daha adil olacağını vurgular (Arnstein, 1969: 216). Gücün yeniden dağılımı noktasında katılımın önemli olduğunu savunan Arnstein, tanımın daha iyi kavranabilmesi için katılım aşamalarını ortaya koyan bir katılım merdiveni oluşturmuştur. Bu merdiven, uygulamaların katılımcılık düzeyini ve derecesini anlayabilmek için temel bir araçtır.

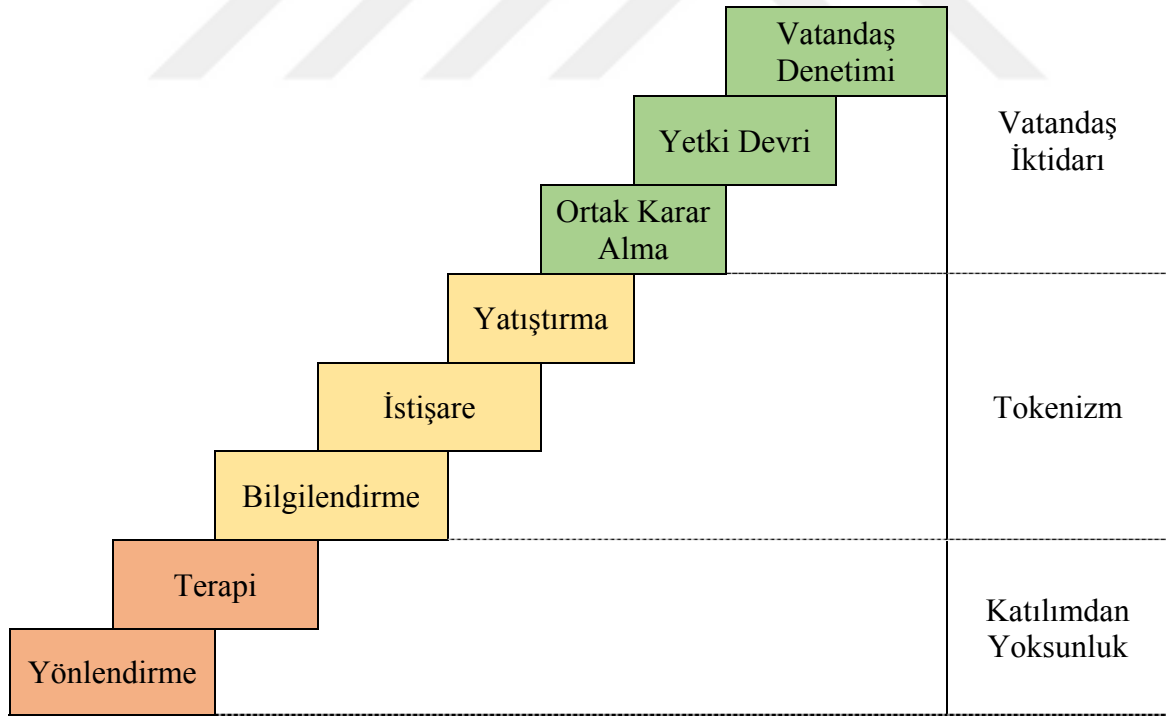
Arstein (1969) tarafından katılımcı uygulamalar ile demokrasi arasındaki ilişkiyi göstermek için geliştirilen katılım merdiveni Şekil 1’de görüldüğü gibi üç ana kategori ve sekiz basamaktan oluşmaktadır. Merdivende yönlendirme ve terapi basamakları katılımın aslında mevcut olmadığı “Katılımdan Yoksunluk” aşamasını göstermektedir. Bu basamaklarda katılım tek yönlü olarak işlemekte, iktidar sahipleri gerçek bir katılımdan ziyade kendi doğrularını onaylatacak mekanizmalar aramaktadır. Bilgilendirme, istişare ve yatıştırma basamakları ise “Tokenizm<sup>1</sup>” aşamasını

---

<sup>1</sup> Tokenizm, bir toplumdaki egemen grubun gücünü ve ayrıcalıklarını dışlanmış olan gruplarla paylaşma baskısı altında olduğu zaman ortaya çıkabilir. Tokenizm, gücü elinde bulunduran grubun dışlanan kesime sınıflar arası hareketlilik sözü verdiği bir araçtır. Söylemde dışlanan grupların da egemen grubun ayrıcalıklarına sahip olabileceği vurgulansa da tokenizmde hareket kabiliyeti oldukça kısıtlıdır.

oluşturmaktadır. Arstein tarafından tokenizm olarak adlandırılan bu aşamayı Bayraktar (2014), bir malın sergisinde müşterilerin dikkatini çekmek için öne çıkarılan güzel ve değerli görünen ürüne verilen ad olarak tanımlanan “mostracılık” olarak adlandırmaktadır. Bu aşamada vatandaşları sürece dâhil edecek mekanizmalar mevcuttur; fakat sürece iştirak edenlerin görüşlerinin dikkate alınacağına dair bir güvence yoktur. Katılım, mostracılık yaklaşımıyla ifade edilmeye çalışıldığı gibi genellikle göstermelik bir şekilde yapılmaktadır. Demokratik katkı sürecinin garantide olduğu aşamaya ise ortak karar alma, yetki devri ve vatandaş denetiminin olduğu “Vatandaş İktidarı” aşamasında ulaşılmaktadır. Bu noktada vatandaş katılımı demokratik düzene katkı sağlamaktadır (Bayraktar, 2014: 54).

**Şekil 1: Katılım Merdiveni**



Kaynak: Arstein, 1969

Tokenizm, belirli bir baskıya uyum sağlamak için sosyal sistem tarafından geliştirilen bir kurum olarak da tanımlanabilir (Laws, 1975: 51-52).

Katılımcı uygulamaların birbirinden farklı demokratik katkılar yapacağını göstermesi açısından katılım merdiveni önemli bir referanstır. Katılım için oluşturulan mekanizmaların yönetim süreçlerine bazı durumlarda hiç katkı sunmadığı bu yaklaşımla ortaya konulmaktadır (Bayraktar, 2014: 54). Bayraktar'ın görüşüne ek olarak, katılım merdiveni mekanizmasına yönelik eleştiriler de mevcuttur. Söz konusu tanımda katılımın ancak devlet eliyle gerçekleşebileceğini, vatandaşların katılımının ön koşulunun devletin daveti olmasını eleştiren Piper (2014: 56), katılımın tabandan gelen bir taleple; yani vatandaşların doğrudan isteğiyle de gerçekleşebileceğini savunur. Giovanni Allegretti, katılımcılığın iki şekilde ortaya çıkabileceğini belirtir. İlkinde siyasal iktidar farklı gruptan kişilere katılım için çağrıda bulunur. Bu yukarıdan aşağıya (top-down) bir yaklaşımdır. İkincisinde ise katılım alanının oluşmasını sağlayan ve vatandaşlar tarafından başlatılan bir taban hareketi söz konusudur. Yani katılım davetle olabileceği gibi zorla da ortaya çıkabilmektedir.

Bununla birlikte katılımı savunanlar, günümüzde demokrasi anlayışının değişmesi gerektiğini vurgulayarak *temsili demokrasinin yerini katılımcı demokrasiye*<sup>2</sup> bırakması gerektiğini söylerler. Daha açık, şeffaf ve katılımcı bir yönetim anlayışıyla vatandaşların kendilerini ilgilendiren konularda karar alma süreçlerine doğrudan dâhil olması gerektiğini vurgularlar (Moynihan, 2007: 57-59). Bu doğrudan dahil olma durumu, vatandaşlara yalnızca siyasi olarak oy kullandığı bir “*yarı-zamanlı*” görevden daha fazlasını yükleyerek onların karar alma süreçlerinde aktif yer alan “*tam-zamanlı vatandaşlar*” haline gelmesine yardımcı olmaktadır (Tekeli, 2004: 2).

---

<sup>2</sup> Michels'in (2011: 279-280) çalışmasında katılımcı yaklaşımlardan biri olarak ele aldığı katılımcı demokrasi, vatandaşların karar alma süreçlerinde etkin olduğu ve böylece yönetim becerilerinin arttığı, bununla birlikte kararların meşruiyetinin ve şeffaflığın yüksek olduğu demokrasi türüdür. Doğrudan demokrasi ve temsili demokrasiyi kapsayan karma bir yapıdır. Karar almada vatandaşların etkisi fazladır. Politikacıların en önemli görevlerinden biri, vatandaşlar tarafından önerilen politikaların uygulanmasını takip etmektir. Vatandaşların kararları etkileme gücü, katılım düzeyiyle orantılı olarak değişmektedir. Katılımcı Bütçeleme uygulamaları, katılımcı demokrasinin en açık olarak görüldüğü mekanizmalardır (Aragones ve Sanchez-Pages, 2008: 1).

Katılım, yöneticilerin toplumla ilişkisini arttırmakla birlikte her iki tarafa da bazı avantajlar sağlamak ve maliyetler yüklemektedir. Moynihan (2007) tarafından oluşturulan mekanizma, katılımın hükümetler için olumlu ve olumsuz sonuçlarını ortaya koymaktadır. Karar alma süreçlerinde ortaya çıkabilecek maliyetler, idari maliyetler ve yönetsel çıkardan kaynaklanan maliyetler ile beraber bir politika aracı olarak katılımın sağladığı faydalardan da bahseden Moynihan, hükümetlerin karar sürecine ilişkin seçeneklerine de vurgu yapmaktadır (Bkz. Şekil 2).



## Şekil 2: Katılımın Hükümetler İçin Fayda ve Maliyetleri



Kaynak: Moynihan, 2007

Fishkin (2014) ise farklı demokrasi teorilerinin varlığına vurgu yaparak, katılımı ele alırken söz konusu çeşitliliğin göz önünde bulundurulması gerektiğini ve demokrasi ilkelerini farklılıklar bağlamında sınıflandırmak gerektiğini söylemiştir. Bu ilkeler;

demokratik kurumların yapısıyla ilgili olarak müzakere, siyasi eşitlik, katılımcılık ve alınan kararların etkileriyle ilgili olarak çoğunluğun zorbalığının bulunmamasıdır. Temsili demokrasinin olduğu bir ortamda seçimler yapılsa bile bu durum eşitliğin ve katılımın sağlandığı anlamına gelmemektedir. Zira asil-vekil ilişkisi çerçevesinde vatandaşlar kararlara seçilmişler kadar etki edemezler. Bununla birlikte birçok vekilin sürece aynı derecede katılamayacağı düşünüldüğünde eşitlikçi ve çoğulcu bir yapıdan söz edilemez (Powell, 2004: 274).

Literatürdeki eleştirilere rağmen, 2000’li yılların başından beri hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülkelerde katılım gerek politika yapıcılar için gerekse vatandaşlar için umut vadeden bir mekanizma olarak popülerlik kazanmıştır (Cornwall, 2008). Özellikle iyi yönetim kavramının uluslararası kuruluşlar tarafından öne çıkarılmasıyla ulusal ve yerel yönetimlerde katılımcı uygulamaların faydalı olduğu düşünölmeye başlanmıştır. Bunun temelinde yatan dört neden mevcuttur. İlki, katılımın vatandaşların kendilerini etkileyen kararların alınma sürecine doğrudan müdahil olmasını sağlaması ve bu şekilde kararların meşruiyetinin ve kurumların şeffaflığının artırılmasıdır. İkincisi, bireyleri özellikle yerel karar alma süreçlerine dahil etmenin toplum içerisinde ortak bir sorumluluk bilincinin ve toplumsal bütönlüğün oluşmasını sağlayacağına inanılmasıdır (Blake vd., 2008). Bir diğeri, katılımın kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılmasını ve vatandaşların ihtiyaçlarını daha doğru analiz ederek talebe yönelik hizmet sunulmasını sağladığının düşünölmesidir. Son olarak bireysel katılım sayesinde vatandaşların topluluk önünde konuşma, kişisel gelişim ve özgüven artışı gibi bireysel faydalar elde edeceği görölmektedir (Brodie vd., 2011: 7). Devlet ve piyasa mekanizmalarına karşı bir kontrol mekanizması oluşturmak için etkin bir sivil topluma ihtiyaç duyulmakta; bu da sosyal adalet ve etkin kamu hizmetlerinin ortaya çıkması için katılıma önem verilmesini ve katılımcı uygulamalarla birlikte aktif vatandaşlık bilincinin güçlenmesini sağlamaktadır. Bunun yanında, vatandaşların karar alma sürecine dahil edilmesi

uygulanan politikaları daha olumlu karşılamlarını, sosyal uyumun artmasını ve şeffaflığın artmasıyla da kamu hizmetlerinin sağlanmasında gücün kötüye kullanımının engellenmesini beraberinde getirmektedir (DPT, 2007: 15).

## 1.2. YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA KATILIM VE YEREL YÖNETİMLER

Son yıllarda vatandaşların karar alma süreçlerinde yer alması gerekliliği sıklıkla vurgulanmakta ve özellikle uluslararası kuruluşlar tarafından teşvik edilmektedir. Bu noktada katılımın ortaya çıkışında önem taşıyan iyi yönetim kavramına değinmek gerekmektedir. Yöneticiler ile sivil toplumun arasında kurulabilecek iş birliğini temel alan *iyi yönetim* kavramı, demokratik bir yönetimin gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. IMF'nin 1997 deklarasyonunda “iyi yönetim (*good governance*); açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin, profesyonel bir bürokratik yönetimin, eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplumun geçerli olduğu bir düzeni ifade eder” vurgusu yapılmaktadır (IMF, 1997). Dünya Bankası ise kavramı “bir ülkenin kalkınmasında gereken sosyal ve ekonomik kaynakları yönetmede gücün kullanım biçimi” olarak tanımlamaktadır (Dünya Bankası, 1994). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (*United Nations Development Program – UNDP*) yönetişimi “toplumun politik, sosyal ve ekonomik işlerini kamu sektörü, özel sektör ve gönüllü çalışılan sektörlerle ilişkilerini düzenlemek için kullandığı değerler, politikalar ve kurumların oluşturduğu bir sistem” olarak değerlendirmektedir (UNDP, 1997: 2).

Türkiye’de ise yönetişim TODAİE’nin hazırladığı Kamu Yönetimi Sözlüğünde “bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili tüm aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen” şeklinde tanımlanmıştır (DPT, 2007: 4-5). Kent Konseyi Yönetmeliği Madde 4(d) kavramı “*saydamlık, hesap verilebilirlik,*

*katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışı”* olarak tanımlanmaktadır. Yönetişimle yöneten ve yönetilen ilişkisini hiyerarşik yaklaşımdan çıkararak, kamuda kararların paydaşlar ile beraber alındığı ve devletle birlikte vatandaşlara da hesap verildiği bir yönetim amaçlanmaktadır (TESEV, 2008). İyi yönetişimin kriterleri, ülkelerin iç dinamiklerine göre belirlenebilir ve farklı uygulamalar söz konusu olabilir. Bununla birlikte; açıklık ve saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkililik (*effectiveness*) ve tutarlılık yönetişimin temel ilkeleri olarak genel çerçevenin çizilmesini sağlamaktadır (DPT, 2007: 6-15).

İyi yönetişimin bir parçası olarak katılım, vatandaşların karar alma süreçlerinde aktif olarak yer almalarını sağlayan bir mekanizmadır. Yalnızca seçimler aracılığıyla değil, politika yapım süreçlerine dâhil olarak da vatandaşlar görüş belirtme imkânı elde etmektedirler. Bu şekilde daha etkin, ihtiyaca yönelik ve vatandaşlar tarafından benimsenen politikalar ortaya çıkmaktadır. Vatandaşların yaşadıkları yerleşim yerinde yapılacak düzenlemelerde veya ödedikleri vergilerin nasıl kullanılacağı konusunda söz sahibi olmalarının toplumun refahını artırıcı etkisi olduğu savunulmaktadır (Ergen, 2012: 319). Bununla birlikte politika yapıcı kurumların meşruiyeti sağlanmakta, vatandaş ile idare arasında karşılıklı güven oluşmakta ve demokratik bir karar alma ortamı ortaya çıkmaktadır. Kamusal katılımı birlikte alınan kararlardan doğrudan etkilenecek olanların politika yapım süreçlerine dâhil olması, politikalara yönelik halk desteğinin artmasını sağlamaktadır. Yönetim ve vatandaş iletişimi hem yalnızca/doğrudan vatandaş katılımıyla hem de gruplar veya grup temsilcileri ile sivil toplum örgütleri aracılığıyla yapılmaktadır.

Vatandaşlara en doğrudan hizmetin sağlandığı idari birim olan yerel yönetimler katılımcılık konusunun sıklıkla tartışıldığı bir düzlemdir. Yöneticilerin ve yönetim birimlerinin vatandaşlarla daha doğrudan ve kolay iletişim kurabilmesi, kamu hizmeti



sağlamada yerelin sorunlarının daha doğru analiz edilebilmesi ve halkın talepleri ile çözüm önerilerinin daha pratik bir şekilde değerlendirilebilmesi gibi nedenlerle yerel yönetimlerde katılımcı uygulamaların gelişmesi önem taşımaktadır. Katılımın alınan kararların kalitesini arttırması, toplum içerisinde uzlaşma kültürünü geliştirmesi ve kararların, “vatandaş adına alındığı” yaklaşımdan “ortaklaşa alındığı” bir sürece geçildiği için, vatandaşlar tarafından daha fazla sahiplenilmesi beklenmektedir (Akay, 2015: 4).

Tezin ilerleyen kısmında ayrıntılı olarak ele alınacak olmakla beraber, katılımcı uygulamaların yerel yönetimler için önemi 1992 yılında Rio de Janeiro’da düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı ile ortaya çıkmıştır. Sürdürülebilir kalkınma vurgusuyla bir araya gelen katılımcı ülkeler Gündem 21 (G21) eylem planını geliştirmiş, plan içerisinde düzenlenen Yerel Gündem 21 (YG21) ile yerel düzeyde kamu yöneticileri ve vatandaşlar arasındaki iletişimi güçlendirerek yerel talepleri ortaya çıkarmayı hedeflenmiştir. YG21 ile hedeflenen iki uygulama söz konusudur. Bunlardan biri stratejik planlama, diğeri ise bu tezin de konusunu oluşturan katılımcılıktır. Bu uygulamalarla yerel düzeyde sürdürülebilir bir kalkınma politikası geliştirilmesi amaçlanmıştır (Barrutia vd, 2015: 594).

YG21 ile yerel yönetimlerin katılımcı politikalar uygulamaya başlaması hedeflenmektedir. Bununla birlikte,

- (i) *“Her ülkedeki yerel yönetimlerin kadınların ve gençlerin karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine etkin bir biçimde katılımını sağlayacak girişimler geliştirmesi ve uygulaması,*
- (ii) *Uluslararası topluluklar ile yerel yönetimler arasında ve uluslararası ölçekte yerel yönetimler arası işbirliğinin sağlanması ve iletişimin artırılması,*
- (iii) *G21’in hedefleri ve politikaları doğrultusunda yerel yönetimlerin kendi politikalarını, programlarını ve sorumluluklerini gözden geçirmeleri ve gerekli değişiklikleri yapmaları,*
- (iv) *Her yerel yönetimin kendi yönetim alanı içerisinde çevreyi koruması ve geliştirmesi, vatandaşların yaşam kalitesini iyileştirmesi,*

- (v) *Katılımcı mekanizmaları ve yönetişimi canlandıran yapıların hayata geçirilmesi,*
- (vi) *Yerel demokrasinin geliştirilmesi (Emrealp, 2005: 19-20)” yerel yönetimler için söz konusu olan diğer hedeflerdir.*

Sonuç olarak, yerel yönetimler günümüzde yerinden yönetim, demokrasi ve katılım ile bir arada düşünülen ve vatandaşların gündelik hayatlarında karşılaştıkları sorunlara en yakından müdahale edebilecek birimler olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **1.3. KATILIMCI BÜTÇELEME**

Bütçe, devletin gelirlerini ve giderlerini belirli bir dönem için tahminen belirleyen, kamunun harcamalarını nereye yapacağını, devletin sosyal ve iktisadi amaçlarını, üstlendiği somut görevleri gösteren bir belge ve aynı zamanda hükümetin yol haritasıdır (Meriç, 2013:156). Sağlık ve eğitim gibi birçok kamu hizmeti konusunda hükümetin hedef ve önceliklerini somut bir şekilde bir araya getiren en temel politika dokümanıdır. Devlet ve toplum arasında bir nevi sosyal sözleşme olarak kabul edilebilecek bütçenin yapısı gereği kamunun vatandaşlardan topladığı vergileri ve diğer kaynakları ne amaçla kullandığı konusunda tüm bilgi ve belgeleri açık ve anlaşılır şekilde kamuoyu ile paylaşması gerekmektedir (IMF, 2007).

Magna Carta sonrası dönemde bütçe hakkı gözetilerek yürütülmeye başlanan bütçeleme süreci en başta gelirin ne şekilde ve ne kadar toplanacağıyla ilgiliyken 17. yüzyıldan itibaren hangi ihtiyaca ne kadar kaynak ayrılması gerektiğini de kapsayacak şekilde değişmiştir. Gelir toplama ve bu gelirleri harcama işi toplumdan yetki almakla mümkün olabilmektedir. Yöneticilerin keyfi olarak vergi toplaması tarih boyunca toplumsal ayaklanmalara neden olmuştur. Bu süreç sonunda yöneticilerin kendi çıkarı için gelir toplama yetkisinin kısıtlanması demokrasiye geçişin yolunu açmıştır. Ülkeyi

yöneten kişi veya grupların vergileri düzenlerken ve harcama yaparken halkın onayını almasına bütçe yapma hakkı denmektedir. Katılımcı bütçeleme, seçilmiş yöneticilere devredilen bu hakkın doğrudan vatandaşlar tarafından kullanılabilmesine imkân tanımaktadır (Yılmaz vd., 2017: 127-128).

1990'lı yıllarla beraber küreselleşmenin etkisiyle kamu bütçesine bakışta değişimler yaşanmıştır. Temsile dayalı yönetim tarzının toplumun beklentilerine ve sorunlarına çözüm getirmekte eksik kalması katılımcı demokrasi aracılığıyla toplumla bir arada olan yeni bir devlet modeline geçişi beraberinde getirmiştir. Devletin mali yönetime dair aldığı kararların da halkın ihtiyaçlarını doğru bir şekilde karşılamadığını belirten eleştiriler ağırlık kazanmış, bu durum belediyeler ve STK'ların içinde yer aldığı sosyal bütçe düzenlemelerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Sosyal bütçe türlerinden biri olan katılımcı bütçeleme genel olarak harcamaların halkla beraber ya da halkın önceliklerine göre belirlendiği bütçe sürecini ifade etmektedir (Yalçın, 2015: 314).

Katılımcı bütçeleme kavramı literatürde farklı şekillerde tanımlanmaktadır. En geniş anlamıyla katılımcı bütçeleme, "mevcut kamu kaynaklarının tamamının ya da bir kısmının nasıl dağıtılacağı üzerine vatandaşların karar aldığı ve karar almaya katkıda bulunduğu bir araç veya süreçtir" (UN-HABITAT, 2004: 20). Resmi olarak ilk kez 1989'da Brezilya'nın güney eyaleti Rio Grande do Sul'un başkenti olan Porto Alegre şehrinde uygulamaya konulmuştur (Fung ve Wright, 2003:17, Goldfrank, 2012:1). Bir milyondan fazla nüfusuyla Porto Alegre, ülke standartlarına göre zengin bir bölge olarak göze çarpmaktadır. 1988'de belediye başkanlığını kazanan İşçi Partisi (*Partido dos Trabalhadores-PT*) demokratik katılım ve harcama önceliklerinin yeniden gözden geçirilmesini vadetmekteydi. Bu şekilde uzun yıllardır üst ve orta sınıf bölgelere aktarılan kamu harcamalarının katılımcı bütçeleme aracılığıyla daha yoksul vatandaşlara ve mahallelere kaydırılması amaçlanmaktaydı.

Katılımcı bütçeleme, Porto Alegre'deki uygulama ile yani pratik olarak sahada ortaya çıkan bir süreçtir. Bu nedenle başlangıçta teorik bir çerçevesi yoktur. Saha örnekleriyle birlikte bu pratik teorik bir çerçeveye kavuşmaktadır (Yılmaz vd., 2017: 129). Katılımcı bütçelemenin Porto Alegre sorumlularından Ubiratán de Souza, Brezilya'daki örneklerden yola çıkarak daha açık ve teorik bir tanım önermektedir: “Katılımcı bütçeleme, insanların kamu harcamaları ve politikaları üzerinde tartışıp karar alabildiği doğrudan, gönüllü ve evrensel bir demokrasi sürecidir. Vatandaşların katılımı yasama ve yürütme organlarını seçmekle sınırlanmaz, aynı zamanda harcama önceliklerine karar vermek ve hükümet(in) yönetimini/idaresini kontrol etmeyi de kapsar. Katılımcı bütçeleme, doğrudan demokrasi ve temsili demokrasiyi bir araya getirme başarısıdır” (Genro ve Souza, 2009). Bir diğer tanıma göre ise katılımcı bütçeleme, kaynağın nereye, hangi önceliklerle harcanacağı, kaynak yetersizliği durumunda yeni yükümlülükler ya da borçlanma seçeneklerinden hangisinin seçileceği ve hangi projelerin uygulanacağı konusunda karar alma sürecine kent halkını da dahil etmektir (Yılmaz vd., 2017: 129).

Katılımcı bütçeleme programları yenilikçi politika yapım süreçleridir. Vatandaşlar karar almaya doğrudan katılma şansına sahiptir. Yıl boyu süren toplantılar aracılığıyla vatandaşlar kaynakların dağıtılması, toplumsal politikaların önceliklendirilmesi ve kamu harcamalarının denetlenmesi fırsatını elde etmektedirler. Özellikle toplumsal ve siyasi olarak dışlanan kesimlerin söz konusu süreçlere katılımı, kamu kaynaklarının düşük gelirli bölgelere de yönlendirilmesini beraberinde getirmektedir. Brain Wampler'a göre hükümetler bu programları aktif vatandaşlığı özendirmek, geliştirilmiş politikalar ve kaynak dağılımı yoluyla sosyal adaleti sağlamak ve yönetim aygıtını iyileştirmek amacıyla başlatmaktadırlar. Karar alma süreçlerini politikacıların ve teknokratların özel ofislerinden kamuya açmak katılımcı bütçelemenin şeffaflığını ortaya koymaktadır. Katılımcı bütçelemeler “vatandaşlık okulları” gibi işleyerek hakları

ve ödevleri ile hükümetlerin sorumluluklarını daha iyi anlamaları için vatandaşları güçlendirmeyi hedeflemektedir (Wampler, 2000: 2). Bununla birlikte, vatandaşların bütçe sürecinde yer alması kamusal kaynaklar konusunda farkındalığı artıracak gibi bütçenin uygulama sürecinde yer alan toplumun geniş kesimleri ile politika yapıcıların iletişimi sayesinde süreç iki yönlü olarak değerlendirilebilecektir (Ergen, 2012: 318). Bütçe hazırlamak teknik bir iş olarak görülse de kamu otoritesinin temel amacının toplum refahını artırmak olduğu göz önünde bulundurulduğunda harcamaların yapılacağı alanların ve gelir toplama politikasının belirlendiği bu sürecin refah artışında başat rol oynadığı görülür. Bu bağlamda bütçe sürecine katılımın artması bütçenin daha demokratik bir şekilde hazırlanmasını sağlamanın yanında kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını da sağlamaktadır (Ergen, 2012: 323).

Literatürde katılımcı bütçeleme nin sağladığı yararlar ile ilgili vatandaşlar bakımından demokrasinin uygulanmasını güçlendirdiğine dair bir uzlaşma vardır. Katılımcı bütçeleme nin genel olarak dört temel etkisi olduğu söylenmektedir. Bunlar demokrasiye olan inancın artması, süreçte yer alan kişilerin demokratik sorumluluklarının farkına varıp haklarını öğrenmesi, kamu kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanılması ve bütçenin yeniden dağıtıcı etkisiyle birlikte kentteki yoksulluğun azaltılmasıdır (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: 2). Bununla beraber katılımcı bütçe, karmaşık bütçe dokümanlarının ve süreçlerinin katılımcıların da kolaylıkla anlayacağı açıklığa ve şeffaflığa kavuşturulmasını amaçlamaktadır. Bu durum kamu maliyesi açısından devletin vatandaşlar nezdinde hesap verebilirliğini arttırmakta ve kamu yönetiminin modernleşmesine katkı sağlamaktadır (Demirkaya, 2010). Toplumsal önceliklerin yeniden düzenlenmesine ve toplumsal adaletin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Tüm bunlar katılımcı bütçeleme nin daha aktif, eleştirel ve talepkâr vatandaşlar ortaya çıkarması neticesinde gerçekleşmektedir. Sürece aktif olarak katılan bireylerin bütçe yönetimi üzerinde kontrol ve denetiminin varlığı, onlara önceliklerini

doğru belirleyerek hayat kalitelerini arttırma imkânı sunmaktadır. Kamu yönetimi bakımından da katılımcı bütçeleme önemli getirileri söz konusudur. Katılımcı bütçeleme, öncelikle kamu yönetiminde şeffaflığı arttırmakta ve kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasına destek olmaktadır. Kaynakların vatandaşlarla birlikte yönetilmesini ve yine kolektif bir şekilde önceliklendirilmesini sağlamaktadır. Yöneticiler ve toplum arasında güveni arttırmakta, toplumsal dokuyu güçlendirerek, demokratik bir kültür oluşumuna katkıda bulunmaktadır (UN-HABITAT, 2004: 23).

Temelde her belediye katılımcı bütçelemeyi uygulayabilmektedir; fakat literatürde bütçe sürecinin başarılı olması için belirli temel şartların oluşması gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Bunlardan ilki, belediye başkanının ve belediyedeki diğer karar alıcıların açık siyasi irade ortaya koymasıdır. Özellikle uygulama sürecinde söz konusu şartın önemi daha da ortaya çıkmaktadır. İkincisi, sivil toplum kuruluşlarının ve tüm vatandaşların ilgisi ve sürece katılımıdır. Bu durum, sürecin devamlılığı için önem arz etmektedir. Üçüncüsü, sürecin işleyişine yönelik açık kuralların varlığıdır. Kurallar düzenli olarak gözden geçirilmeli, sürecin sonuçlarına ve ihtiyaçlara göre yeniden hazırlanmalıdır. Bir diğer şart, kamu bütçesi genelinde ve katılımcı bütçeleme özelinde vatandaşlara ve belediye çalışanlarına yönelik kapasite geliştirme eğitimlerinin verilmesidir. Son olarak ise taleplerin önceliklendirilmesi ile kamu harcamaları ve altyapı bakımından eksikliklerin analiz edilmesidir. Kaynakların daha adil dağıtımı için söz konusu teknik analizler önem taşımaktadır (UN-HABITAT, 2004: 30-31). Bununla birlikte dikkat edilmesi gereken bir nokta bütçe yapım sürecinde vatandaşların toplum yararına olan uzun vadeli yatırımlar yerine kendi önceliklerine uygun kısa vadeli projeleri önceliklendirmeleri sorunsalıdır. Kişilerin bu aşamada daha rasyonel tercihler yapması için yaşadıkları topluma karşı duyarlılıklarının artması ve kamu harcamaları konusundaki farkındalıklarının yüksek olması sağlanmalıdır (Koç, 2017: 452).

Wampler'e göre ise programların başarılı olması için aktörler ve hükümetler arasındaki iş birliği ve siyasi ortamın uygunluğu söz konusu şartlardan biridir. Özellikle hükümetlerin sivil toplumdan gelen, devletin âdem-i merkezileşmesi ve demokratikleşmesi yoluyla ortaya çıkacak olan, şeffaflık ve açıklık ile politika yapımında artan vatandaş katılımı taleplerini göz önüne alması önemlidir. Şehrin geniş siyasi ortamı ise mevcut sivil toplum aktörlerinin programa olan desteğine vurgu yapmaktadır. Vatandaşların yalnızca politika belirlemedeki aktif katılımı değil, hükümet reformlarının meşrulaştırılmasında da rolü büyüktür. Dolayısıyla sivil toplum aktivizmi, vatandaşların bilgilendirilmesi, programların uygulanması ve işleyişi bağlamında önem taşımaktadır. Wampler, başarılı Katılımcı bütçelerin ortaya çıkması için ikinci olarak devlet gelirlerinin ve takdir yetkisindeki fonların varlığına vurgu yapmaktadır. Hükümetlerin finansal esnekliği ne kadar yüksek olursa vatandaşların yeni kamu eylemlerini seçmesindeki etkisi o kadar büyük olmaktadır. Katılımcı bütçe programları vergiler üzerinde de çalışmaktadır. Yapılan toplantılarda hükümetlerin hangi çeşit vergiler topladığı ve nasıl topladığı da tartışılmaktadır. Katılımcı bütçe yararlanıcıları ve hükümet toplanan kaynakları arttırmak için yaratıcı çözümler üretmeli ve bunun için birlikte çalışmalıdır (Wampler, 2000:6-7). Sintomer vd. ise bu modelin başarılı bir uygulamasının şu beş unsuru içermesi gerektiğini söylemektedir: i)Bütçenin geniş kitlelerce tartışılması, ii)bütçeden belirli bir miktarın katılımcı şekilde belirlenmesi için ayrılması, iii)izleme ve değerlendirme sürecinin sağlıklı bir şekilde işlemesi için yıllar boyunca uygulanması, iv)bütçe sürecini görüşmek için kurumsallaşmış mekanizmaların olması, v)sürecin olabilecek en şeffaf şekilde yürütülmesi (Sintomer, vd., 2012:2-).

Cabannes, katılımcı bütçelemeden olumlu sonuçlar elde edebilmek için üç temel değişkenin önem arz ettiğini vurgulamaktadır. Bunlar, mali özerklik, politik kültür ve yerel yönetimin genel yapısıdır. Mali özerklik şartına göre, katılımcı bütçe uygulamak isteyen yerel yönetim belirli bir düzeyde finansal otonomiye sahip olmalıdır. İki yönlü

bir yapı gerektiren bu durumda bütçe sürecinde belirlenen politikaların hayata geçirilmesi için belediyelerin harcama özerkliği ve gelir elde etme özerkliği önemlidir. Politik kültür bakımından katılımcı bütçenin hayata geçirilebilmesi için vatandaşların ve belediye bürokrasisinin bu sürece hazır olması gerekmektedir. Nitekim bürokratlar ve yerel politik aktörler sürece katılacak bireyleri potansiyel rakip ya da tehdit unsuru olarak görmek yerine yerel yönetim sürecinin bir parçası olarak algılamalıdır. Yerel bürokrasiyi ve vatandaşları bu sürece hazır hale getirme görevi yerel siyasetçi ve yöneticilere düşmektedir. (Cabannes, 2004:14). Yerel yönetimin genel yapısı çerçevesinde ise kentin nüfusu, demografik yapısı ve yerel yönetimin mali kapasitesi göz önüne alınmalıdır (Krenjova ve Raudla, 2013:29).

Katılımcı bütçeleme uygulamalarında iki farklı yapı bulunmaktadır. Bunlardan birincisinde vatandaşlar semt, bölge ve tematik toplantılara doğrudan katılım göstererek süreci doğrudan yönlendirebilme ve kontrol etme imkânına sahip olmaktadır. Doğrudan demokratik bir yaklaşımın benimsendiği bu yapının yanında diğer seçenek toplum temelli temsili demokrasi olarak adlandırılan vatandaşların sürece kendi seçtikleri delege ve temsilciler aracılığıyla dolaylı olarak katıldıkları sistemdir. Uygulamalar incelendiğinde iki sistemin de çeşitli örneklerde uygulandığı görülmektedir (Cabannes, 2004:28). Katılımcı bütçeleme süreci kentin nüfusu dikkate alınarak planlanmalı, eğer ölçek büyükse doğrudan katılım yerine delegeler aracılığıyla yürütülecek bir süreç tercih edilmelidir. Bu noktada bir diğer alternatif, konu bazında, her hizmet türüne göre ayrı bir delegasyon seçmek olabilir. Küçük ölçekli kentlerde ise açık toplantılar ve halkoylaması gibi doğrudan demokrasi süreçleri işletilmelidir (Cabannes, 2004:34).

Nüfus ölçeğinin yanında göz ardı edilmemesi gereken diğer unsur demografik yapıdır. Farklı renk, dil, köken, din veya mezhepten gelen bir topluluğun talepleri ait oldukları cemiyete göre değişebilmektedir. Bütçe yapım süreçlerinin istenildiği gibi katılımcı bir şekilde işleyebilmesi, farklı toplumsal kesimlerden gelen vatandaşların



sürece dahil olmasıyla mümkündür. Katılımcı bir bütçe olabildiğine çok vatandaşı sürece katabilecek şekilde planlanmalıdır. Sadece belli başlı grupların katıldığı bir süreç dar katılımı, farklı kesimlerden ve sosyo-ekonomik gruplardan gelen kişilerin etkin olduğu bir süreç ise geniş katılımı göstermektedir. Süreç planlanırken hedef, toplumdaki tüm kesimlerin dahil olduğu bu geniş katılımı yakalamaktır (Moynihan, 2007: 61). Bu nedenle bütçe süreci etkin bir uzlaşma ve diyalog sürecini içerecek şekilde tasarlanmalıdır. Aksi takdirde bu gruplardan bazıları kendilerini sürecin dışında hissedebilir ve bu noktada kapsayıcı bir bütçeden bahsetmek imkânsızlaşır (Ebdon ve Franklin, 2004: 41).

Yerel yönetimin mali imkanları da katılımcı bütçe sürecinde kritik bir role sahiptir. Kişi başına harcama düzeyi yüksek olan belediyeler bu süreçte farklı modeller uygulayarak geniş bir hareket alanına sahip olabilmektedir. Katılımcı bütçe deneyimine sahip olan belediyeler genellikle yıllık yatırım bütçelerinin %1 ila %10'luk bölümünü bu süreçte belirlemektedir (Cabannes, 2007:34). Harcama düzeyi düşük belediyelerde bütçe tartışmaları politik önceliklere göre şekillenirken harcama düzeyi yüksek belediyelerde kentin geleceği için büyük çaplı yeni proje ve harcama taleplerine yönelebilmektedir (Wampler, 2007a:11).

Katılımcı bütçeleme programları genel olarak iki şekilde düzenlenmektedir. İlki, belirli kamu hizmetleri projelerine odaklanan “Katılımcı Bütçeleme Kamu Hizmetleri (*PB Public Works*)”, ikincisi genel harcama politikalarına odaklanan “Katılımcı Bütçeleme Tematiktir (*PB Thematic*)”. Birçok katılımcı bütçeleme programı başlangıçta belirli kamu hizmetlerine odaklansa da zaman içinde tartışmalar genel toplumsal politikaları kapsayacak şekilde genişlemektedir. Wampler’a göre, başlangıçtaki bu seçimin çeşitli nedenleri vardır. Belirli bir kamu hizmetine odaklanmak, öncelikle katılımcılar ve çıktılar arasında doğrudan bir iletişim kurulmasına yardımcı olmaktadır. Bununla birlikte toplumların kendi sorunlarını anlamasına ve gerekli kamu hizmetini

ihtiyaçları doğrultusunda belirleyebilmesine imkân vermektedir. Son olarak bu yolla vatandaşların belediye düzeyinde yönetimin sahip olduğu otorite ve sorumluluklar hakkında bilgi sahibi olmaları sağlanmaktadır. Tematik katılımcı bütçeleme uygulamalarında ise daha genel sosyal politikalar üzerinde vatandaşların tartışarak karar alma sürecine katılmaları beklenmektedir. Bu şekilde katılımcıların sadece kendi yaşadıkları mahalle ya da bölgenin değil, şehrin ve belediye yönetiminin genel önceliklerini anlaması ve bu öncelikler doğrultusunda politikalar belirlemeye yardımcı olması amacı güdülmektedir. Bununla birlikte tematik katılımcı bütçeleme toplantılarında, vatandaşların yeni projeler önermesinden çok yönetimin belli bir konu üzerindeki mevcut politikalarını ve harcamalarını değerlendirmesi ve öncelikleri yeniden belirlemesi hedeflenmektedir. Dolayısıyla toplantıların ilk aşamasında belediye yönetiminin mevcut politikalar ve harcama öncelikleri hakkında detaylı bir bilgilendirme yapması önem arz etmektedir (Wampler, 2000: 15-16).

Katılımcı bütçe yapım sürecinde farklı aktörler farklı motivasyonlarla politika yapım süreçlerine dahil olmaktadır. Yerel yönetimler, vatandaşlar, gönüllü iştirakler (*voluntary associations*), Hükümet Dışı Kuruluşlar ve iş dünyası (*business community*) bu aktörlerin öne çıkanlarıdır. Yerel yönetimler siyasi destek elde etmek, kaynakların daha adil dağıtılması ve yönetimde şeffaflığın sağlanması için katılımcı bütçeleme programları uygulamaktadırlar. Vatandaşların sürece katılımdaki motivasyonları ise politika yapım süreçlerine dahil olma yolunun açılarak kendilerinin güçlendirilmesi, klientelizmin<sup>3</sup> azalması, bilgiye erişim kazanma ve verilen hizmetlerin seçiminde ve kalitesinde doğrudan söz söyleyerek yaşadığı bölgeyi şekillendirme fırsatı elde etmeleridir. Toplumsal hareketler ya da mahalle komiteleri gibi gönüllü iştiraklerin katılımı temelde dolaylı şekilde gerçekleşmektedir. Söz konusu iştirakler ne kadar çok vatandaş sürece katarsa, mahallenin elde edeceği mal ve hizmetler o oranda artacaktır.

---

<sup>3</sup> Kayırmacılık-himayecilik

Bununla birlikte Katılımcı bütçe programları tabana yayılan geniş bir destek ağı oluşturulmasına katkı sağlar. İştirakler, toplumsal ve siyasi iş birliğini arttırma fırsatı sağlayacak potansiyel müttefikleriyle bir araya gelme ve iletişim kurma fırsatı elde ederler. Son olarak gönüllü iştirakler politika yapım süreçlerini etkileyebilmek için katılımcı bütçeleme programlarını desteklerler. Mahalle temelli oluşumlar mahallenin altyapısını şekillendirirler. Bazıları yöneticilerle, hükümetlerle ve diğer STK'larla birlikte çalışarak kalkınma planlarının oluşturulmasına katkı sağlarlar. Özellikle belirli konulara eğilen toplumsal hareketler, Katılımcı bütçe programları aracılığıyla kapsamlı kamu politikalarının oluşumuna yardımcı olurlar. Hükümet Dışı Kuruluşlar, katılımcı bütçe aracılığıyla toplumsal sorunların çözümünde vatandaşlar ve yöneticilerle birlikte çalışma fırsatı elde ederler. Bazı STK'lar kendi uzmanlık alanlarına göre politika önerileri ve muhtemel sonuçları ile ilgili vatandaşları ve yönetimi bilgilendirme imkanına da sahiptir. İş dünyası ise şeffaflığı teşvik etmek ve yolsuzluğu azaltmak amacıyla katılımcı bütçe programlarına destek vermektedir (Wampler, 2000: 17-21).

Özetle, vatandaşları kamu bütçesine karar verme sürecine dahil etmeyi amaçlayan yenilikçi bir mekanizma olarak katılımcı bütçeleme, vatandaşların önceliklerini belirtebilmeleri için bir kanal oluşturarak, kamu kaynaklarının daha kapsayıcı ve adil bir şekilde tahsis edilmesinde etkili olmaktadır. Katılımcı bütçe kamu gelir ve giderlerine dair bilgilerin vatandaşlarca daha iyi bilinmesini teşvik ettiği için maliye politikası ve kamu harcama yönetimi konusundaki şeffaflığı etkin bir şekilde arttırmaktadır. Bununla beraber, kayırmacılığı ve yolsuzluğu azalttığı için vatandaşların yönetime güveninin artmasına yardımcı olmaktadır. Katılımcı bütçe sürecinde daha iyi yönetilen ve birbiriyle bağlantılı bir şekilde ilerleyen ihtiyaç tespit süreci, gelir toplama süreci ve yatırım-proje süreci hizmet sunumunun gelişmesine katkı sağlamaktadır. Bu sayede sosyal sorumluluğu ve aktif vatandaşlığı teşvik eden katılımcı bütçeleme diğer katılımcı uygulamaların ötesinde klasik temsili yönetim biçimini dönüştüren ve doğrudan katılım

yollarını açan bir metodoloji olarak dikkat çekmektedir (World Bank, 2016). Bütçe hazırlama ve uygulama işi genellikle anlaması zor ve sıkıcı olarak algılandığı için vatandaşlar bu sürece dahil olmaya pek gönüllü olmamıştır ve bu durum bazen bütçeyi hazırlayanların da işine gelmiştir. Katılımcı bütçeleme bu algıyı yıkarak sadece seçimlerde oy veren vatandaşları, kamu kaynağının nasıl harcanacağı konusunda sürece dahil etmiştir. Tüm olumlu yönlerinin yanında katılımcı bütçeyi tüm problemleri çözecek sihirli bir araç olarak algılamak ya da katılımcı bir şekilde alındığı için tüm kararların doğru olduğunu düşünmek yanlıştır. Ayrıca katılımcı bütçeyi şekilsel bir yapı olarak ele alıp pay kapma yarışına çevirmek veya güçlü olan bir grubunun zorbalığını meşrulaştırma yöntemi olarak kullanmak sürecin ruhuna aykırıdır (Yılmaz vd., 2017: 128-129). Katılımcı bütçeleme uygulamalarında karşılaşılan sorunlar olmakla birlikte, başarılı programların beraberinde getirdiği ümit verici sonuçlar da mevcuttur. Kamu farkındalığı ve aktif vatandaşlık, toplumsal adalet ve yönetsel yenilenme (reform) bunlardan bazıları olarak göze çarpmaktadır (Wampler, 2000: 25).

Çalışmanın bir sonraki bölümünde katılımcı bütçeleme programlarının ilk uygulanmaya başlandığı yer olan Porto Alegre ile birlikte dünyadan farklı katılımcı bütçeleme örnekleri ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **DÜNYADA YEREL DÜZEYDE KATILIMCI BÜTÇELEME UYGULAMALARI**

Çalışmanın bu bölümünde teorik boyutları ve tarihsel gelişimi bir önceki bölümde ele alınan katılımcı bütçelemenin daha iyi anlaşılması için seçili ülkelerden uygulama örnekleri anlatılacaktır. Bu nedenle öncelikle katılımcı bütçenin başlangıç yeri olarak kabul edilen Porto Alegre deneyimi çeşitli açılardan değerlendirilecektir. İlerleyen kısımda ise dünyanın farklı bölgelerinden seçilen farklı ölçeklerdeki yerel yönetim birimlerinde uygulamaya konulan katılımcı bütçelerin nasıl işlediği değerlendirilecektir.

#### **2.1. İLK UYGULAMA ÖRNEĞİ: PORTO ALEGRE**

Katılımcı bütçelemenin seçilen yerel yönetimlerde nasıl uygulandığına bakmadan önce girişimin ilk uygulaması olan Porto Alegre deneyimine bakmak gerekmektedir. Daha öncede belirtildiği gibi katılımcı bütçeleme teorik bir çerçeve veya kısıt içerisinde doğmamış bilakis uygulama ile gelişen bir girişim olmuştur. Bu nedenle, vatandaşları bütçe sürecine dahil etmek gibi bazı ana kurullar korunsa da her uygulama birbirinden farklılaşabilmektedir. Bu yapıyı ve farklılıkları daha iyi kavrayabilmek için Porto Alegre deneyimi başlangıç noktası niteliğindedir.

##### **2.1.1. Bölgenin Demografik Yapısı ve Katılımcı Bütçenin Ortaya Çıkışı**

1964-1985 yılları arasında diktatörlükle yönetilen Brezilya, 1988 yılında düzenlenen demokratik anayasayla zaten hâlihazırda aktif olan sivil topluma daha özgür bir ortam sağladı. 150 milyondan fazla nüfusa sahip olan ve orta gelirli ülkeler arasında eşitsizliğin ve yoksulluğun yüksek olduğu ülkelerin başlarında gelen ülkede 1989

belediye seçimlerinde birçok belediyede yönetime gelen İşçi Partisi, kent bütçelerini oluşturma sürecine halkı entegre ederek deneysel bir yeniliğe imza attı (Wagle ve Shah, 2003).

Bütçeyi katılımcı bir şekilde hazırlama düşüncesi Brezilya’da 1989 yılından önce de tartışılmaktaydı. Nitekim Brezilya Demokratik Hareket Partisi (PMDB) 1980’li yılların başında yerel yönetim bütçelerini vatandaşların tartışmalarına açsa da bu fikrin hayata geçmesi İşçi Partisi iktidarında gerçekleşmiştir (Goldfrank, 2006: 5) İşçi Partisinin demokratik katılımı hayata geçirmesi yolsuzluk ve kayırmacılığın önlenmesi çalışmalarına büyük bir ivme kazandırmıştır. Sol ağırlıklı siyaset yürüten İşçi Partisinin böyle bir uygulamayı hayata geçirmesi katılımcı bütçeleme politik olarak sosyalizmin bazı değerleriyle bağdaşıyor olmasıyla açıklanabilse de Dünya Bankası gibi uluslararası kalkınma kuruluşları da bu yöntemi, kalkınmanın ve yeni kamu mali yönetim sisteminin bir aracı olarak görmektedirler (Wampler, 2006:3-4’ten akt. Ergen, 2012:325). Nitekim Porto Alegre, 1996 yılında İstanbul’da gerçekleştirilen “BM Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı (Kent Zirvesi)” tarafından kaynakların demokratik bir şekilde yönetilmesinde ‘kentsel yenilik’ iyi uygulama örneği olarak gösterilmiştir (Wagle ve Shah, 2003).

### **2.1.2. Bölgedeki Katılımcı Bütçeleme Gelişimi**

Küreselleşen ekonomi ve artan kent nüfusunun getirdiği problemlerle başa çıkmak isteyen ve kentler arası rekabette geri kalmak istemeyen yerel yönetimler, kente gelen sermayeyi artırmak için bedelsiz arsa tahsisi ve görece ucuz emek gibi cazip fırsatlar sunmaktaydı. Bazı belediyeler katılımcı stratejik planlamayı öne çıkarırken Porto Alegre pazarlık ve müzakere gücünü ön plana koyarak sermayeyi kente çekmek ve

buradaki kazanımları her kesimin yararına olacak şekilde değerlendirmek için farklı bir uygulama olan katılımcı bütçeleme fikrini ortaya koydu (Genro ve Souza, 1998:8).

Brezilya İşçi Partisi'nin (PT) 1988 yerel seçimleri için vaatlerinden biri olan katılımcı bütçelemenin seçimler kazanıldıktan hemen sonra uygulanmaya başlanması mümkün olmadı. Bunun en önemli nedeni belediyenin katılımcı bütçe uygulamak için neredeyse hiçbir proje ve kaynağının olmamasıydı. Kaynak sorununu çözmek isteyen belediye yönetimi kent tarihinde ilk kez vatandaşları da dahil ederek yeni süreç için uygun koşulları yaratmaya çalıştı. Bunun için katılımcı bütçe temsilcileri ve delegeleri aracılığıyla geniş çaplı bir vergi seferberliği başlatan İşçi Partisi ve halk cephesi iki seçim dönemi boyunca kademeli olarak yerel doğrudan vergileri artırdı. 1989 yılından önce belediye gelirlerinin %25'ine eşit olan yerel doğrudan vergilerin payı ikinci yönetim döneminin sonu olan 1996 yılında %51 düzeyine erişmiştir. Yani katılımcı bütçe sadece kaynakların nasıl harcanacağına değil, ne oranda toplanacağına da karar verilen iki ayaklı bir uygulama olarak meydana gelmiştir (Genro ve Souza, 1998: 29).

Buna rağmen yaratılan kaynak çalışmaların hemen başlamasını mümkün kılmamış, özellikle ilk yıllarda belediyenin eskiden kalan borçları için kullanılmıştır. Seçim sonrası halk tarafından yoğun katılım sağlanan toplantılar, belediyenin gelirlerinin ve programlarının tartışılmaya başlaması sonucunda azalmıştır. Halkın aldığı kararların ve isteklerin hemen uygulanmaya başlanmaması toplantılara katılan vatandaşlarda büyük bir hayal kırıklığı yaratmıştır. Belediye bütçe gelirlerinin de artmasıyla birlikte hayal kırıklığını giderip vatandaşları katılmaya teşvik etmek amacıyla kararlar çok düşük katılımı alınmış olsa bile 1992 yılından sonra uygulanmaya başlanmıştır. Bu durum özellikle fakir emekçilerin yaşadığı mahallelerde büyük bir heyecan yaratmıştır.

Katılımcı bütçe toplantıları için belediye görevlisi statüsünde çalışan ilçe temsilcileri, kendilerine tahsis edilen hoparlör sistemine sahip araçlar sayesinde halkı

toplantıların yapılacağı mekân ve zaman konusunda bilgilendirmişlerdir. Toplantılara gelen vatandaşların sıkılmaması için oyunlar, skeçler ve müzik gösterileri düzenlenmiştir. Ayrıca toplantılarda önceki yılların yatırım planlarında yer alan projelerin gerçekleşme durumunu gösteren videolar izletilmiştir. Bu durum katılımcı bütçelerin başarısında halka fikir ve projeleriyle ilgili geribildirim vermenin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir (Genro ve Souza, 1998: 32).

Bu uygulama yalnızca Porto Alegre’de değil aynı zamanda Brezilya İşçi Partisinin seçimi kazandığı 36 belediyede de hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Porto Alegre’yi farklı kılan unsur, sürecin daha açık bir şekilde dernekler ve sivil toplum örgütleriyle beraber yürütülmesidir. Bu sürecin en başında Porto Alegre Birleşik Semt Dernekleri daha önce ülkede uygulanmaya çalışılan diğer katılımcı bütçeleme girişimlerini inceleyerek bir rapor hazırlamış ve bu şekilde başlayan süreç 1990 yılı itibariyle genel olarak şekillenmiştir.

Uygulamanın ortaya çıkmasında geçmiş tecrübelerin yanı sıra çevresel faktörler de etkili olmuştur. Brezilya’da katılımcı bütçeleme uygulamasına geçen belediyeler genellikle merkezi idaredeki iktidar partisi dışındaki partilerdir. Goldfrank’a göre bu durumun ortaya çıkmasındaki en önemli neden ülkenin diğer otoriter Latin Amerika ülkeleri arasında muhalefet partilerinin de siyaset yapmasına izin veren tek ülke olmasıdır. Diğer nedenler ise yerel seçimlerin daha şeffaf bir şekilde yapılması ve yerel yönetimlerin harcama ve gelir konusunda merkezden daha bağımsız hareket edebilmesidir (Goldfrank, 2006).

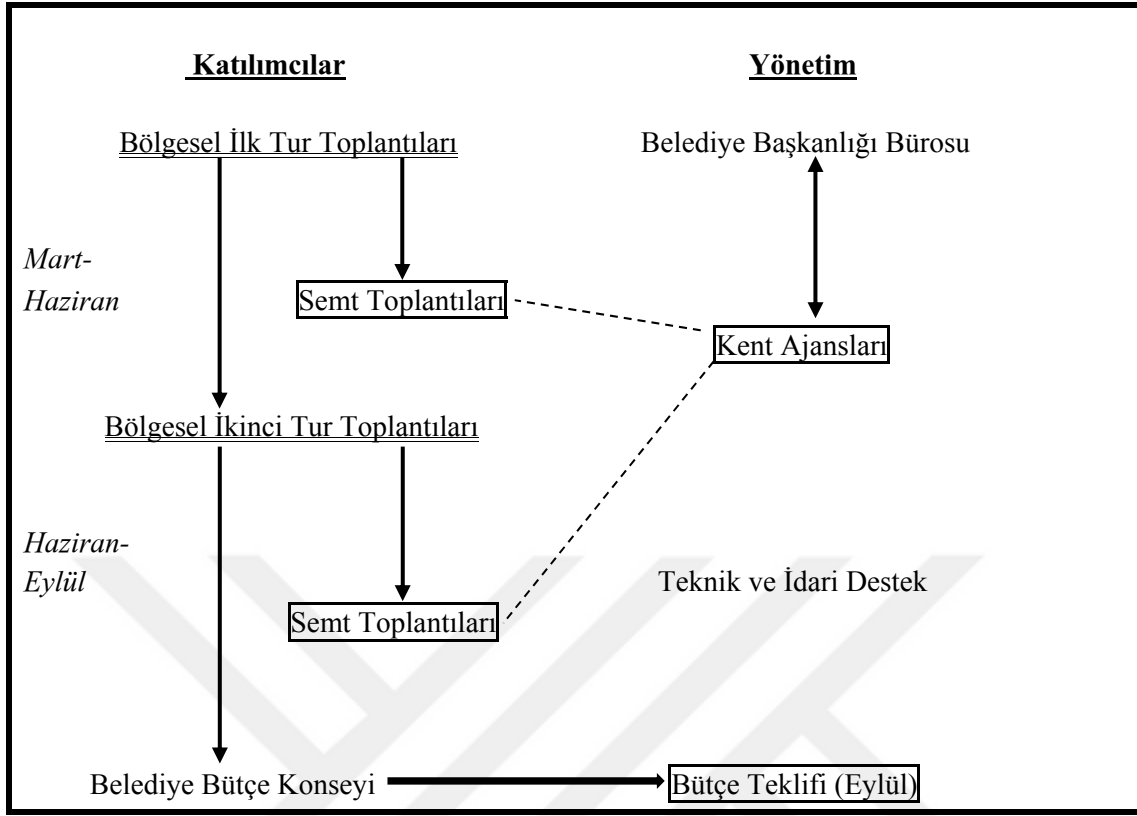
Porto Alegre’de katılımcı bütçeleme sürecine katılan vatandaş sayısı uygulamanın başladığı ilk iki yılında 1.000 kişinin altında kalırken; bu sayı 1992’de 8.000’e, ilerleyen yıllarda ise yılda ortalama 20.000’e yükselmiştir. Söz konusu artış vatandaşların karar alma süreçlerine katılımında katılımcı bütçelemenin işlevselliğini göstermesi bakımından önemlidir (Wampler, 2007b: 24).



### 2.1.3. Katılımcı Bütçeleme Süreci

Porto Alegre’de katılımcı bütçe döngüsü süreci Mart ayında taleplerin öğrenilmesi için düzenlenen gayriresmî vatandaş toplantıları ile başlar. Bu süreçte belediye yönetimin müdahalesi söz konusu değildir. Nisan ayında vatandaşlar ve belediye yönetimi arasında önceki yılın projeleri hakkında bilgi alışverişi, yeni tekliflerin tartışılması ve ikinci tur için temsilcilerin seçilmesi amacıyla ilk bölgesel toplantı gerçekleştirilir. Haziran ayına kadar olan süreçte temsilciler için teknik kriterleri öğrenme ve her bölgenin ihtiyaç ve önceliklerini tartışma görüşmeleri, vatandaşlar ve onların taleplerini savunan sivil toplum kuruluşları ile gayriresmî hazırlık görüşmeleri yapılır. Yöneticiler bu görüşmelerde iki kriteri önemsemektedirler; bölgenin hizmete ne kadar ulaşımlı olduğu ve nüfusun ne kadar olduğu. Haziran’da konsey üyelerinin seçildiği ve bölgesel önceliklerin oylandığı ikinci bölgesel toplantı gerçekleştirilir. Temmuz’da 16 bölgenin her birinden iki üye, 5 temanın her biri için iki üye ve iki diğer temsilci olmak üzere 44 Konsey üyesi Katılımcı Bütçeleme Konseyinde (Council of Participatory Budgeting-COP) göreve başlar. Eylül’e kadar geçen sürede Konsey, haftada en az iki saat toplanarak önceden belirlenmiş bir tema üzerinde konuşur, bileşenlerinin taleplerini değerlendirir ve idare tarafından teklif edilen kaynak dağıtımını tartışır. Eylül’de Konsey yeni bütçeyi onaylar, tartışılması ve tasdik edilmesi için parlamentoya gönderir. Aralık ayına kadar olan süreçte Konsey yasama meclisindeki tartışmaları takip eder ve lobi faaliyetleri yürütür. Bununla birlikte farklı bölgelerde belirli bir sektörel yatırım planı üzerinde çalışır ve bir sonraki yılın toplantıları için kuralları gözden geçirir. Nitekim bir yıllık bütçe döngüsü tamamlanmış olur (Wagle ve Shah, 2003). Yukarıda anlatılan süreç Şekil 3’de resmedilmiştir.

### Şekil 3. Yıllık Katılımcı Bütçeleme Döngüsü



Kaynak: (Wampler, 2000: 9)

#### 2.1.4. Katılımcı Bütçeleme Projeleri

Katılımcı bütçeleme projeleri katılımcıların talepleri doğrultusunda oluşturulmaktadır. Porto Alegre’de uygulanmaya başlandığı dönemde yoğun bir altyapı sorunu söz konusu olduğu için projeler; temiz içme suyuna ulaşım, kanalizasyon yapımı, okullaşma ve kara yollarının iyileştirilmesi alanlarında seçilmekteydi (Sakıncı ve Bursalıoğlu, 2004: 3). Bunlara ek olarak, Porto Alegre de dahil olmak üzere Brezilya’da uygulanan programlarda kooperatifler aracılığıyla düşük fiyata konut edinme, okul öncesi çağıdaki çocuklara kreş hizmeti sağlanması, gençlere ve ailelere yönelik toplumsal destek programları, sinyalizasyon araçlarının ve ulaşımın iyileştirilmesi, halka açık alanların ışıklandırılması, istihdam ve kira desteği ile kültürel etkinlikler dikkat çekmektedir. Kente en küçük yerleşim birimleri açısından bakarak

mikro planlar yapmak, şehrin makro sorunlarının çözümüne katkı sağlamamıştır. Bu nedenle trafik ve ulaşım, sosyal aktiviteler, iktisadi kalkınma, yerel vergiler gibi şehrin tümünü ilgilendiren konularla ilgili olarak da 1994 yılından sonra tematik toplantılar yapılmaya başlanmıştır.

### **2.1.5. Projenin Önündeki Engeller ve Zorluklar**

Souza (2001), Brezilya şehirlerinde uygulanan katılımcı bütçeleme faaliyetlerinin gerek sivil toplum, vatandaşlar ve belediye yönetimleri bakımından gerekse bütçe yapım sürecinin işlerliği bakımından zayıf yönlerini ele almıştır. Klientelizmin hala çok güçlü olması ve sivil toplumun hala gelişmekte olması; fakat bunun yanında yönetimle yapılan iş birliğinin toplulukların bağımsız hareket etmesini riske attığından bahsetmiştir. Finansal limitler ve katılımcı bütçeleme için kaynakların azlığı programların çeşitliliğini etkilemektedir. Toplulukların talepleri karşılanmadığında toplantılara katılmayı bırakması, sistemin sürdürülebilirliği için sorun teşkil etmektedir. Katılımda çok yoksullar, genç bireyler ile orta sınıflar daha az temsil edilmektedir. Kamu işlerinin yavaş yürümesi ve sonuçlara hemen ulaşamama katılımcıların hayal kırıklığına uğramasına yol açmaktadır. Özellikle yürütme ve belediye yönetiminin aynı partiden olmadığı dönemlerde (Lula da Silva başkanlığı öncesi dönem) yaşanan çatışmalar bir diğer zorluktur. Bunlara ek olarak üzerinde uzlaşma sağlanmamış kararlar ve kısa vadeli talepler şehir planlamasını ve uzun dönem projeleri sıkıntıya sokabilmektedir (Souza, 2001: 179).

## 2.2. DİĞER UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Önceki bölümde ayrıntılı bir şekilde anlatılan Porto Alegre uygulamasını takiben 1990 yılında Uruguay'ın başkenti Montevideo, beş yıllık bir plan oluşturarak belediye kaynaklarının kullanımında halkın söz sahibi olmasını sağlayan katılımcı bütçelemeyi hayata geçirmiştir. 2000'li yılların başlarından itibaren katılımcı bütçeleme genişleyerek ve çeşitlenerek dünyanın farklı bölgelerinde uygulanmaya başlanmıştır. Tek bir katılımcı bütçeleme uygulaması söz konusu değildir; bölgesel, kültürel, tarihsel farklılıklar uygulamada farklılıkları beraberinde getirmekte, katılımcı bütçelemeyi zenginleştirmektedir. Katılımcı bütçeleme yaygın olarak belediye düzeyinde görülmekteyse de hem ulus altı (eyalet, bölge, vb.) düzeyde hem de ulusal düzeyde uygulamalar mevcuttur (UN-HABITAT, 2004: 20). Her ne kadar kesin rakamlara ulaşmak zor olsa da Brezilya Katılımcı Bütçeleme Ağına göre (*Rede Brasileira de Orçamento Participativo – RBOP, 2012*) 2012 itibariyle Brezilya'da 355 belediye katılımcı bütçeleme programını uygulamıştır. Sgueo (2016)'ya göre Latin Amerika'da 2016'da 618 ila 1130, Avrupa'da ise 2012 yılı itibariyle 1300'den fazla uygulama vardır. Katılımcı bütçeleme ve belediye sayısı oranları göz önüne alındığında yerel düzeyde en fazla sayıda uygulamaya sahip olan Portekiz'de ise 2001 ve 2013 yılları arasında 73 olan program sayısı, 2017 itibariyle 180'den fazlaya ulaşmış bulunmaktadır (Dias, 2014).

Bu bölümde, seçilen örneklerle katılımcı bütçelemenin dünya genelinde yerel düzeyde, özellikle de belediye düzeyinde ortaya çıkış süreçleri ve uygulamaları ele alacaktır. Bu uygulama örnekleri, katılımcı bütçeleme süreçlerinin çeşitliliğine bir ayna tutmaktadır. Tablo 1'de görüldüğü üzere seçilen örnekler arasında Mozambik'teki Dondo gibi küçük bir şehir ve köyler olduğu gibi Arjantin'deki Rosario gibi orta ölçekli şehirler de bulunmaktadır. Bununla birlikte Avrupa'da katılımcı bütçenin ilk uygulama alanlarından biri olan Portekiz'in Lizbon bölgesindeki Cascais de örnek olarak

anlatılmaktadır. Ayrıca 15 milyondan fazla nüfusu olan Çin'in Chengdu şehri de örneklerden bir tanesini teşkil etmektedir. Son olarak nüfus bağlamında çeşitliliği bir adım ötesine götürmek amacıyla Amerika'nın Şikago kentinde küçük bir seçim bölgesi olan 49'uncu Bölge ele alınmaktadır. Bahsi geçen bu çeşitlilik örnek şehirlerde ortaya çıkan katılımcı bütçelemenin gelişimini daha iyi anlamamıza yardımcı olduğu gibi akademik anlamda bir karşılaştırma yapmamıza da imkân vermektedir.

**Tablo 1: Nüfus ve Konumuna Göre Seçilen KB Uygulamaları**

<b>Nüfus (Kişi)</b>	<b>AVRUPA</b>	<b>ASYA</b>	<b>AFRİKA</b>	<b>G. AMERİKA</b>	<b>K. AMERİKA</b>
10 M ve üzeri		Chengdu ÇİN			
5 M - 1 M				Rosario ARJANTİN	
1 M - 100 B	Cascais PORTEKİZ				
100 B - 20 B			Dondo MOZAMBİK		49'uncu Bölge Şikago ABD

Bu bölüm altında anlatılacak Dünya örnekleri sadece büyüklükleri açısından çeşitlilik arz etmemekte, ayrıca katılımcı bütçelemenin kullanılmaya başlandığı dönemler açısından da değişiklik göstermektedir. Seçilen örnekler arasında en uzun süredir katılımcı bütçelemenin kullanıldığı Dondo'nun tecrübesi 20 yılı aşmıştır. Şikago, Chengdu ve Cascais şehirleri ise diğer örneklere kıyasla katılımcı bütçelemeyi yeni kullanmaya başlamış ve tecrübeleri henüz 10 yıla ulaşmamıştır. Bu çalışmada

kullanılan örnekler şehirlerin katılımcı bütçeleme ile olan hikâyelerini anlattığı gibi bazı pratik sorulara da cevap vermektedir. Bunlar, katılımcı bütçelemenin nerede, ne zaman, ne ölçüde ve hangi paydaşlarla yapıldığına ilişkin olabileceği gibi hangi zorluklarla karşılaşıldığını ve bunların nasıl aşıldığını ele almaktadır.

### **2.2.1. 49th Ward, Şikago, Amerika Birleşik Devletleri**

Şikago Belediye Bölgesinde 9 milyondan fazla insan yaşamakta olup bunların 2.6 milyonu Şikago şehir merkezindedir. 55 bin kişinin yaşadığı 49'uncu Ward bölgesinde katılımcı bütçeleme 2009 yılında başlamıştır. Amerika Birleşik Devletleri için öncü nitelikte olan bu proje halen devam etmektedir ve geçen sürede 3 ayrı bölgede de katılımcı bütçelemenin uygulanmasına ilham kaynağı olmuştur. Amerika Birleşik Devletleri'nde ilk olan Şikago'nun ardından New York ve San Francisco şehirlerinde de katılımcı bütçeleme örnekleri ortaya çıkmıştır (Lerner, Josh ve Megan, 2010). Tematik nitelikte olan bu katılımcı bütçelemelerde oluşan bütçenin yarısı yolların yeniden kaplanmasına harcanırken, diğer yarısı bisiklet yollarının yapılması, kaldırımların yeniden döşenmesi ve küçük çaplı parkların yapılması gibi hizmetlere tahsis edilmektedir.

Beyaz Amerikalıların yüzde 39 ile çoğunluğunu oluşturduğu bölge, yüzde 24 oranında siyahi, yüzde 27 oranında siyahi olmayan Hispanik, yüzde 7 oranında Asyalı ve yüzde 3 oranında da farklı ırklardan insanlardan oluşmaktadır. Bölge ekonomik anlamda orta ve düşük gelirli aileleri barındırmaktadır. Katılımcı bütçeleme anlamında, projenin en büyük sorunlarından bir tanesi bölgedeki çeşitliliğin gerçek anlamda katılımcılığa yansıtılamamış olmasıdır (Alderman's Office, 2012). Bununla birlikte sorunlar katılımcılığın yaygınlaştırılamamasıyla kalmamakta; sosyal ve mekânsal adaletin sağlanamamasını da içermektedir.

### 2.2.1.1. Bölgedeki Katılımcı Bütçelemenin Gelişimi

Amerika Birleşik Devletleri'nde katılımcı bütçeleme süreci, aktivistler ve akademisyenlerin inisiyatifi üzerine resmi olmayan kanallardan ortaya çıkmıştır. Bu organizasyon Şikago Belediye Meclis Üyesi Joe Moore'un katılımcı bütçelemeyi uygulamaya almak isteyen Amerika'daki ilk seçilmiş yerel yönetici olmasıyla 2009 yılında resmi olarak başlatılmıştır. Şehir genelinde geniş bir uzlaşma oluşmasını beklenmeden, bölge düzeyinde başlatılan proje Şikago kentinde öncü niteliğinde olmuştur.

Katılımcı bütçelemenin uygulandığı üç yılın ardından 49'uncu Bölge, diğer çevre bölgelere de örnek olmuş ve 2012-2013 yılı içerisinde projeye 45'inci, 46'ıncı ve 5'inci Bölgeler de katılmıştır. 2013 yılının Mayıs ayı itibariyle 2.500 vatandaşın katıldığı oy verme sürecinde 4 milyon ABD Doları 26 değişik proje için tahsis edilmiş ve projelere yaklaşık 150 mahalle temsilcisi destek vermiştir (Secondo ve Jennings, 2017: 243).

Şikago'daki her bölge, merkezi bütçeden altyapı hizmetlerinde harcanmak üzere 1.3 milyon Dolar almaktadır. Katılımcı Bütçeleme yoluyla toplanan miktar 2011 ile 2013 yılları arasında 1 milyon Dolar seviyesindedir. Bu miktar Bölgede yaşayan insan sayısı ele alındığında kişi başına 18 Dolara tekabül etmektedir. Katılımcı bütçe ile kişi başına 18 ABD Doları düzeyinde yapılan harcama, diğer uygulama örnekleriyle karşılaştırıldığında görece yüksek bir rakam olarak dikkat çekmektedir (Secondo ve Jennings, 2017: 243). Bununla birlikte 2013 yılı bütçe verilerine göre toplam 8.2 milyar Dolardan oluşan ve kişi başına 3.153 ABD Doları olarak yansıyan Şikago şehrinin bütçesi ile karşılaştırıldığında bahsi geçen miktar doğal olarak oldukça sınırlı kalmaktadır (Alderman's Office: 2012). Buna rağmen katılımcı bir şekilde karar verilen miktar belediyenin bütçesinde önemli bir yer tutmaktadır. ABD'de yerel bölgelere

ayrılan ve sadece fiziksel varlıkların geliştirilmesi için harcanabilecek bu bütçe oldukça sınırlıdır ve efektif kullanılması önem arz etmektedir (Lerner ve Secondo: 2012).

Şikago’da yürütülmekte olan “BP49” isimli katılımcı bütçeleme projesine, katılan bireylerin sayısı yıllara göre değişiklik göstermiş olsa da yüksek bir oranda seyretmektedir. 2010 yılında 1.980 olan katılımcı sayısı, 2011 yılında 1.232’ye düşmüş daha sonra 2012 yılında tekrar 1.769 kişiye çıkmıştır.

Kurumsal açıdan bakıldığında yeni gönüllülerin programa dahil edilmesi amacıyla “Yönetici Komite” oluşturulduğu görülmektedir. Programa bölge temsilcisi olarak katılan gönüllüler, işleyişe dahil olmayı seçip daha çok sorumluluk almakta ve Yönetici Komitesine kadar yükselmektedirler. Projede işleyişin bu şekilde olmasının önemli bir sonucu katılımcı bütçelemenin sadece istişari nitelikte kalmaması, insanlara daha çok inisiyatif verilmesidir. Bu açıdan bakıldığında görülmektedir ki, Şikago’da yürütülen proje, istişari nitelik taşıyan birçok örneğe nazaran katılımcılığı daha ön planda tutmaktadır (Cabannes, 2015: 45).

PB49 projesi, bölgesel seviyede resmi olmayan bir yapıya sahiptir. İşleyiş yapısı oldukça basit temeller üzerine oturan projede; ilk olarak bölgeden seçilen Belediye Meclis Üyesi (Alderman) projeye öncelik etmekte ve Meclis Üyesinin ofisinden bir kişi Koordinatör olarak çalışmaktadır. Sonrasında, New York merkezli ve kar amacı gütmeyen kuruluş niteliği taşıyan *PB Projesi’ne* bir temsilci, Şikago Bölgesinden seçilmektedir. Üçüncü olarak, bütün proje işleyişini değişik seviyelerde projeye katılan gönüllülerden oluşmaktadır. (Schugurenski, 2012: 44) Gönüllüler, topluluk temsilcileri olarak çalışmakta ve 5 değişik proje komitesinden birisine katılmaktadırlar. Bu proje komiteleri; sanat ve yaratıcılık, bisiklet, yürüyüş ve ulaşım, caddeler, parklar ve çevre ve son olarak da İspanyolca konuşan topluluklar olarak sıralanabilir. Dördüncü ve son olarak, Illinois Üniversitesindeki Büyük Şehirler Enstitüsü projenin gelişimini takip etmekte ve işleyişe dair danışmanlıkta bulunmaktadır (Knutson, 2016: 16).



### 2.2.1.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci ve Özellikleri

PB49 Projesi, nispeten basit bir sürece tabi olmakla birlikte, mali yıla göre düzenlenmiş 4 ana adımdan oluşmaktadır.

- 1- Mahalle Konseyleri (Neighbourhood Assemblies) genellikle Ekim-Kasım aylarında toplanmaktadır. Bu toplantıların amacı mahalle seviyesinde ortaya çıkan fikirlerin ve önerilerin toplanmasıdır. Bahsi geçen bu toplantılarda 200'den fazla öneri çıkmaktadır.
- 2- Topluluk Temsilcileri toplantıları Aralık ayından Şubat ayına kadar devam etmekte ve bu toplantılarda mahallelerden gelen fikirler projeler haline getirilmektedir. Yerel yöneticilerin de katıldığı bu toplantılarda, her beş komite de ayrı ayrı toplantılar yapmakta ve projeleri önem sırasına göre ele almaktadırlar.
- 3- Devam eden Mart ayında Mahalle Konseyleri tekrar toplanmakta ve projeleri tekrar gözden geçirmektedir.
- 4- Bölgede ikamet edenler, Nisan ayı sonu ya da Mayıs ayı başında Bölge Ofisi (Ward Office) ya da mahallelerde kurulan sandıklarda oy vermektedirler.

Son olarak projelerin uygulamaya konması aşamasına geçilmektedir (Fortino: 2013: 13).

Nispeten basit bir nitelik taşıyan bu katılımcılık sürecinin yanında, bölgedeki yenilikçi yaklaşımlar, yerel yönetişimde de yenilikçi modelleri ortaya çıkarmaktadır. Projenin en önemli yenilikçi özelliği, halkın bütçeleme süreçlerine dahil edilmesi olarak görülebilir (Weber, Crum ve Salinas, 2015: 262). Özellikle ABD için radikal olarak kabul edilebilecek bu durum, direk ve katılımcı demokrasi bağlamında halkın güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Nitekim katılımcı bütçeleden sorumlu belediye meclis üyesinin, Brown Üniversitesi'nde bir konferanstaki sözleri bölgenin bu projelere ne yönde baktığını ortaya koymaktadır. Üyeye göre “katılımcı bütçeleme doğrudan halktan gelen bir nitelik taşımaktadır. Halk verdiği vergilerin nasıl harcanması gerektiğini doğrudan karar vermektedir ve politikacılar bu noktaya saygı duymalıdır” (Ganuza ve Baiocchi, 2012).

Bunun yanında, diğer bir yenilikçi yaklaşım katılımcı bütçelemeye oy kullanma yaşının 18'den 16'ya indirilmesi olmuştur (Gordon, 2012). Bu değişiklik, gençlerin katılımının teşvik edilmesi anlamında önemli bir adım olarak görülmektedir. Üçüncü bir yenilik ise katılımcı bütçelemeye oy kullanma hakkının bölge halkının resmi statüsüne bakılmaksızın herkese tanınmış olmasıdır (Moore, 2010). Bir diğer deyişle, bölgede yaşayan fakat gayri resmi yollardan ABD'ye gelmiş olan kaçak göçmenlerin de seslerinin duyulması sağlanmış bütçeleme sürecine dahil edilmişlerdir.

Yönetişim modelinin yapısı diğer projelerle karşılaştırıldığında değişik bir nitelik taşımaktadır. Bölgedeki katılımcı bütçeleme sürecine katılanlar arasında Şikago Belediye Konseyini (Chicago City Council) oluşturan ve hukuki düzenleme yapma yetkisi bulunan Belediye Meclis Üyeleri (Ward Aldermen), operasyonel kapasiteye sahip Belediye Meclis Ofisi (Alderman Office), önemli bir role sahip PB Projesi temsilcileri, vatandaşlardan oluşan Proje Komiteleri temsilcileri, Üniversitelerden temsilciler ve özellikle projeye ciddi şekilde destek veren gönüllüler bulunmaktadır. Bu bağlamda bakıldığında, PB49 modeli, ileride yapılacak projelere örnek teşkil etmektedir. Nitekim Amerikan Hükümetinin, 6 Aralık 2013'de duyurmuş olduğu Şeffaf Yönetim Ulusal Eylem Planı'nın (Open Government National Action Plan) katılımcı bütçelemeyi destekler niteliği göz önüne alındığında bu durum daha da önemli hale gelmektedir.

### **2.2.1.3. Katılımcı Bütçeleme Projeleri ve Sonuçları**

Katılımcı bütçelemenin ilk 3 yılında oylamayla kabul edilen projeler, bölge halkının mikro seviyede öncelikli ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır. Cadde yol yapımının da ötesine geçen bu projeler, vatandaşların günlük ihtiyaçlarına kısa sürelerde cevap vermeyi amaçlamaktadır. Aşağıda yıllara göre ayrılmış olarak sunulan projeler uygulamaya geçirilmiştir:

2012: 4 yeni yaya kaldırımının tamir edilmesi, altgeçitlerin resimlendirilmesi, 139 ağacın dikilmesi ve yeni oyun parklarının yapımına yardım edilmesi;

2011: 4 yeni bisiklet yolu yapımı, yaya geçişlerinin yenilenmesi, bisiklet park yerleri yapılması, köprülerin tamir edilmesi, sahil yolunun genişletilmesi,

2010: 27 yaya yolunun tamir edilmesi, 3 yeni bankın otobüs duraklarına konulması, 3 yeni bisiklet yolunun yapımı, trafik sinyalleri, 2 caddenin sokak lambalarının yenilenmesi, köpek gezdirilmesi için alanlar ayrılması, güneş panelli çöp konteynırlarının yerleştirilmesi, bir parkın içinden geçen yaya yürüyüş yolunun tamamlanması ve tarihi işaretlerin konulması (Alderman's Office, 2012).

### **2.2.1.4. Projenin Önündeki Engeller ve Zorluklar**

Her ne kadar, Şikago'da uygulanan katılımcı bütçeleme süreci diğer projelere nispeten daha demokratik olarak kabul ediliyor olsa da mükemmel olmaktan uzaktır. Her demokratik süreçte olabileceği gibi bu projede de bazı konularda sorunlar ve engeller görülebilmektedir.

Öncelikli olarak kamu harcamalarının şeffaflığı hala bir sorun teşkil etmektedir. Katılımcı bütçeleme sürecinde kabul edilen projelerin hayata geçirilmesinde

harcamaları kontrol eden bir kurumsal yapı söz konusu değildir (Cabannes, 2015: 47). Harcamalardan Bölge Yönetim Ofisi birincil derecede sorumlu olmakla birlikte, bölge halkının temsilcileri de görüş bildirmektedir.

Projelerin zamanında uygulamaya konulması halen ciddi bir sorun olarak görünmektedir. Hali hazırda 13 proje tamamen bitirilmiş olmakla birlikte, diğer projelerde yaşanan gecikmeler halkın projeye olan güvenini sarsma noktasına getirmiştir (Godwin, 2018: 139). İstatistiki olarak bakıldığında görülmektedir ki; 2010 yılında kabul edilen projelerin %35'i ile 2011 yılında kabul edilen projelerin %85'i, 2012 yılının Kasım ayına kadar tamamlanamamıştır. Belediye Meclisinin 2012 yılında yayınladığı bir raporda şu ifadeler yer verilmiştir, “Her proje 1 ila 3 yıl arasında sürmektedir. Tahmini proje maliyetleri, Şikago Şehir Yönetimine ve Şehir Yönetiminin çalıştığı kurumlara bağlı olarak değişmektedir. Şehir bütçesinde kesintiye gidilmesi, çalışan kişi sayısının azalmasına neden olmuş ve projelerin yavaşlamasına sebebiyet vermiştir” (Alderman’s Office, 2012).

Bununla birlikte, etnik ve sosyal çeşitliliği yansıtan bir katılımcılığın sağlanması halen bir sorun teşkil etmektedir (LaShonda, Miller, Hildreth ve Wright-Phillips, 2014:196). Belediye Meclis Üyelerinin de belirttiği üzere katılımcı bütçelemenin en önemli amaçlarından bir tanesi toplumdaki çeşitliliğin gerçekçi bir şekilde yansıtılmasıdır. Geçtiğimiz yıllarda vatandaşların katılımı genel olarak şu şekilde ifade edilmiştir: “Son yıllarda projeye katılan vatandaşların birçoğu beyaz orta ve üst gelir sınıfından oluşmaktadır” (Schugurenski, 2012). Şikago’da katılımcılıkla alakalı araştırmalar yapan Crum’un bulgularına göre, bir mahallede yapılan ankette bütün mahallede yaşayanların %39’u beyaz olmasına rağmen, katılımcı süreçlere katılanların %62’si beyaz vatandaşlardan oluşmaktadır. Aynı şekilde mahallenin %24’ü Hispanik vatandaşlardan oluşmakla birlikte katılımcılık süreçlerde temsil edilen Hispanik oranı

%6'da kalmıştır. Benzer bir şekilde, Afro-Amerikan vatandaşların katılımı da düşük seviyelerdedir.

Bu durum yapısal olarak kabul edilen projelerin özellikle düşük gelir seviyesindeki insanlara hitap etmemesinden kaynaklı görülebilir. Nitekim projelerin çocuk bakımı, güvenlik ve gelir arttırmaya yönelik nitelik taşımaması da bu durumu kanıtlar niteliktedir. Bahsi geçen sorunun çözümü için harekete geçilmiştir. Özellikle, Bölge'de bulunan 7 mahalleden birisinde toplantılar İspanyolca yapılmaya başlanmış, proje seçim posterleri hem İngilizce hem de İspanyolca basılmış ve Katılımcı Bütçeleme temsilcileri Latin Amerika kökenli ve iki dile de hakim kişilerden seçilmiştir. Projenin bu yönünü geliştirmeye yönelik çabalar kişilerin tek tek evlerinin ziyaret edilmesi ve değişik gelir seviyelerindeki insanların teşvik edilmesi yönünde ilerlemektedir. Bununla birlikte sosyal medya kullanımının önemi birçok belediye meclis üyesi tarafından da açıkça belirtilmiş ve uygulamaya geçirilmiştir (Gordon, Osgood ve Boden, 2017: 71).

Ayrıca belirtmek gerekir ki bazı durumlarda katılımcı bütçeleme teoride demokratik olarak ilerlemeyi hızlı bir şekilde getirecek gibi görünse de pratikte alınan sonuçlar her zaman etkili olamamaktadır. Şikago kentinde de bu sorunlarla karşılaşmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerde yaşayan gelir seviyesi düşük vatandaşların gelişmemiş ülkelerde yaşayanlardan farklı olarak temel altyapı sorunlarından ziyade işsizlik, güvenlik ve barınma gibi sorunları önceliklidir. Bu nedenle katılımcı bütçelemeye katılan delegeler sadece beyaz ve zengin kökenden gelenlerden oluşmaktadır (Lerner ve Secondo: 2012). Kısacası katılımcı bütçelemeye tartışılan projelerin birçoğu başlangıçta azınlık toplumlarının ilgisini çekmemiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi bu sorun hala çözüm bulmayı beklemektedir.

## 2.2.2. Cascais, Portekiz

2006 yılında Portekiz'in Cascais şehrinde Yerel Gündem 21'in bir sonucu olarak, katılımcı bütçeleme teklifi ortaya çıkmıştır. Yerel Gündem 21'in uygulamasından sorumlu olan belediye yetkilileri, 2011 yılında katılımcı bütçeleme sürecini başlatmışlardır. Katılımcı bütçelemenin temellerinin Yerel Gündem 21'e dayanması ortaya konan proje ve tekliflerde çevrenin korunmasına özellikle önem verilmesine de sebep olmuştur.

Lizbon'daki diğer yerel yönetimlerden farklı olarak, Cascais daha geniş altyapı yatırım kaynaklarından yararlanmaktadır. 2017 verilerine göre şehrin nüfusu 210 binden fazladır ve belediye bütçesi yıllık 202 milyon Avro olarak belirlenmiştir (Cabral ve Marinho, 2012). Cascais şehrindeki katılımcı bütçeleme, şehrin 6 bölgesinde ("*freguesias*") uygulanması sebebiyle bölgesel nitelik taşıdığı gibi tematik özellikleri de bulunmaktadır. Zira uygulanan katılımcı bütçeleme süreci, Cascais şehrinin sürdürülebilirlik stratejisinin 5 ayağını da kapsamaktadır. Bu bahsi geçen beş önemli başlık ise kaliteli şehir hayatı, yaratıcılık, bilgi ve yenilikçilik, çevresel değerler, birlikte yaşam ve aktif vatandaşlıktan oluşmaktadır.

### 2.2.2.1. Bölgedeki Katılımcı Bütçelemenin Gelişimi

Bölgede yerel yönetimin başlattığı katılımcı bütçeleme süreci öncelikle politikacılara ve kamu görevlilerine karşı duyulan güven eksikliğine bir çözüm olarak ortaya çıkmıştır. Vatandaşların, siyasetçilere karşı güven duygularının eksikliği sadece Portekiz'de değil genel olarak Avrupa ülkelerinde kriz sonrasında giderek artmıştır. Portekiz'de katılımcı bütçeleme süreçleri hakkında uzman olan Nelson Dias (2014) bu konuda şu ifadeleri kullanmaktadır: "Portekiz halkı güven konusunda sıkıntılar

yaşamaktadır ve katılımcı bütçelemenin asıl amaçlarından bir tanesi de vatandaşın güveninin tekrar yerine getirilmesini sağlamaktır.” Projenin kazanımları bölümünde de anlatıldığı üzere, katılımcı bütçeleme sürecinin bu problem üzerindeki olumlu etkisi görülmektedir.

Katılımcı bütçelemenin büyüklüğü ele alındığında görülmektedir ki; her yıl ortalama belediye bütçesinin %3.5’i olan 1.5 milyon Avro bu süreç için ayrılmaktadır. Belediye bu bütçeyi, 2011 ve 2012 yıllarında 2.2 milyon Avro’ya çıkararak, Belediyenin genel bütçesinin %5.5’ini katılımcı bütçeleme yoluyla yapılacak yatırımlara ayırmıştır. Son yıllarda bu bütçenin 4 milyon Avronun üzerine çıktığını görmek mümkündür (Dias, 2018: 51). Şehir nüfusu dikkate alındığında her ne kadar kişi başına 10 Avro düşüyor olsa da belediyenin bütçesi düşünüldüğünde bu miktar önemli bir yer tutmaktadır.

Cascais şehrindeki katılımcı bütçelemenin yapısı ele alındığında görülecektir ki; diğer şehirlerden bağımsız olarak seçilmiş bir konsey olmaksızın, toplantı ve oylamaya dayalı ikili bir sistem göze çarpmaktadır. Katılımcılık sürecinin daha iyi anlaşılabilmesi için toplantılara bizzat katılarak projelerin geliştirilmesinde fikir beyan edenlerle, uygulamaya konabilir olan projelerin önceliklendirilmesi için oy kullananlar arasında bir ayırım yapılması gerekmektedir. Katılımcı bütçelemenin uygulandığı 2011 ve 2012 yıllarında toplantılara katılan vatandaşların sayısı ortalama 461’de kalmıştır (Agenda 21 – Cascais, 2012). Fakat son yıllarda elektronik oylama yoluna geçilmesiyle birlikte katılımcı sayısı ciddi miktarda artmış ve 1.100 kişinin üzerine çıkmıştır (Dias, 2018: 52). Her durumda, bu sayı şehrin nüfusu düşünüldüğünde oldukça düşük bir seyir izlemektedir. Bununla birlikte, oy verme sürecine 2012 yılında toplamda 23.198 kişi katılmış ve yerel halk katılımcı bütçelemeye önemli sayılabilecek bir ilgi göstermiştir. 2011 yılında oylama, fiziksel olarak kurulan sandıklarda yapılabildiği gibi telefon veya internet yoluyla da yapılabilmektedir. 2012 yılında ise oyların sadece SMS yoluyla

kullanılmasına izin verilmiştir (Sampaio, 2016: 947). Şu noktayı da belirtmek gerekir ki Brezilya'daki örneklerin aksine hali hazırda Cascais şehrinde oluşturulmuş bir "Katılımcı Bütçeleme Konseyi" bulunmamaktadır.

#### **2.2.2.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci ve Özellikleri**

Cascais şehrindeki katılımcı bütçeleme 5 ana adımdan oluşmaktadır:

- 1- Şubat – Mayıs: süreçten sorumlu olan topluluk gerekli hazırlıkları yapmaktadır.
- 2- Haziran – Temmuz: katılımcı mahalle toplantıları yapılarak teklifler alınmaktadır.
- 3- Ağustos – Eylül: gelen teklifler sorumlu belediye görevlileri tarafından analiz edilmektedir.
- 4- Ekim: teklifler hakkında oylama yapılmaktadır.
- 5- Kasım: sonuçlar kamuoyuna duyurulmaktadır.

Nispeten klasik bir sürece sahip olmasına rağmen, Cascais şehrinin katılımcı bütçeleme süreçleri Dünya örneklerinin aksine, kendine has bazı özellikleri de barındırmaktadır. Bunlardan en önemlisini sürece katılanların sadece Cascais şehrinde yaşayan kayıtlı seçmenle sınırlı tutulmamış olması oluşturmaktadır. Katılımcı bütçeleme sürecine sadece kayıtlı seçmenler katılmamakta, tam tersine süreç 18 yaşından büyük Cascais şehriyle herhangi bir ilişkisi olan herkese genişletilmiştir. Bunların içine şehirde ikamet edenler girdiği gibi şehirde ikamet etmeseler dahi öğrenciler, çalışanlar ya da şehirde ticari faaliyeti yürütenler, özel sektör temsilcileri ve sivil toplum örgütleri de girmektedir (Camara Municipal de Cascais, 2012). Şehirde yaşayanlarla birlikte, şehirden yararlananların da sürece dahil edilmeleri demokratik katılım açısından önem arz etmektedir.



Bununla birlikte Cascais şehrinde uygulanan katılımcı bütçeleme, Portekiz Cumhuriyeti Anayasasının 2. maddesinde belirtilen katılımcı demokrasi ilkesine dayanmaktadır. Katılımcılık kurallarının 3. maddesinde ortaya konduğu üzere şehirdeki katılımcılık, uzlaşma ve istişare kültürüne dayanmaktadır. Katılımcılar teklifler sunabildikleri gibi, önemli gördükleri projeleri oylayıp, bu projelerin uygulamaya geçirilmesini sağlayabilmektedirler (Camara Municipal de Cascais, 2012). Yukarıda belirtilen katılımcılık sürecinin en çok göze çarpan yanı ise ortaya konan projelerin uygunluk kriterlerinin oldukça şeffaf ve açık bir şekilde belirlenmesidir (Allegretti, 2014: 59). Katılımcı toplantılarda tartışılarak ortaya çıkan projeler bu kriterlere göre oylamaya sunulmaktadır. Bu bağlamda 6 ölçüt ortaya konmuştur:

- 1- Teklifler belediye başkanlığının hukuki sorumlulukları çerçevesinde olmalıdır.
- 2- Tekliflerin hedef kitlesi ya da hedef yerleri önceden açıkça belirtilmelidir. Örneğin, hangi mahallelerin projeden yararlanacağı gibi.
- 3- Proje, yatırım niteliği taşınmalıdır. Etkinlikler ve sosyal sorumluluğu artırıcı girişimler bu kapsama girmemektedir.
- 4- Her bir projenin toplam maliyeti 300 bin Avrodan yüksek olmamalıdır.
- 5- Her bir projenin süresi 24 aydan fazla olmamalıdır.
- 6- Her bir proje, Cascais Şehri Sürdürülebilirlik Stratejisi kapsamında bulunun 5 ana başlıktan bir tanesi kapsamında bulunmalıdır. Bu madde özellikle önem taşımaktadır. Zira projelerin genel amacı, sürdürülebilir kalkınma hedefine uygun hareket etme niteliği taşıyarak katılımcı bütçelemenin bir dinamik içinde gelişmesini sağlamaktadır (Sintomer, 2005).

### **2.2.2.3. Katılımcı Bütçeleme Projeleri ve Sonuçları**

Altyapı ve organizasyon anlamında nispeten daha iyi olan şehirde, 2011 yılında kabul edilen 30 projenin sadece 5 tanesi yol, kaldırım, yaya yolu ve cadde düzenlemesi gibi temel altyapı projelerinden oluşmaktadır (Dias, 2018: 56). Diğer katılımcı bütçeleme örneklerinden farklı olarak bu durum alışıl gelmişin dışındadır; zira katılımcı bütçe lemede vatandaşların öncelikli talepleri genellikle temel altyapı projeleri olmaktadır. Nitekim Cascais’de öncelikli kabul edilen projeler, gecekond u niteliğ i taşıyan bölgelerdeki plansız kentleşmenin düzeltilmesine dair projelerden oluşmaktadır. Bu hedefe ulaşmak için oyun parklarının oluşturulması, topluluk ve spor binalarının yapılması, yeşil alanların oluşturulması ve kültür faaliyetlerinin yapılması gibi projeler uygulanmaya çalışılmıştır. 2013 yılı itibariyle bitirilmiş olan 8 proje, modern şehir hayatını yaşayanlar tarafından “unutulmuş” olan bu kesimlerde önemli etkiler göstermiştir. Bununla birlikte 2011 yılında oylamaya konulan 30 projenin 20’sinin çevreyi korumaya yönelik projelerden oluşması da dikkat edilmesi gereken hususlardandır. 2012 yılında ise oylamaya sunulan 32 projenin 15’i yine çevreyi korumaya yönelik olmakla birlikte, oylama sonucunda seçilen 16 projenin 7’si bu projelerdendir. Özellikle 2015 ve 2016 yıllarında ivme kazanan katılımcı bütçelemeyle birlikte toplam proje sayısı 88’e çıkmıştır (Dias, 2018: 57). Hâlihazırda bunların yarısından çoğu uygulanmaya devam etmektedir.

### **2.2.3. Chengdu, Sichuan, Çin**

Her ne kadar Afrika’da ve Latin Amerika’da kırsal kesimde uygulanmakta olan katılımcı bütçeleme süreçlerinin sayısı yüksek olsa da bu süreçlerin incelenip, normatif anlamda eleştirilmesi yaygın olarak görülmektedir. Bu örneklerden birçoğu sadece büyük şehirlerin kentsel kesimlerinde bulunmaktadır. Bazı durumlarda ise, Senegal’deki

Fissel kentinde olduğu gibi, şehrin sınırları içerisindeki bütün kentsel kısmı kapsayacak şekilde ilerlemektedir. Bu bağlamda Çin'in en büyük dördüncü şehri olması sebebiyle Chengdu, diğer örneklerden ayrı bir noktada durmaktadır. Chengdu şehrindeki katılımcı bütçeleme süreci, kentsel kesim ile kırsal kesim arasındaki ekonomik ve sosyal adaletsizliği azaltmak amacıyla öncelikli olarak kente yakın kırsal kesimlerde başlatılmıştır (Cabannes ve Ming, 2014: 258). Sichuan eyaletinin başkenti olan Chengdu'daki katılımcı bütçeleme sürecinin incelemesine geçmeden önce bu süreci etkileyen bazı engellerin ve sorunların neler olduğuna bakmak gerekmektedir.

Chengdu kentinde kentsel ve kırsal arasında büyük farklar olduğu gibi demokratik taleplerle birlikte toprak sahibi olma konusunda da sıkıntılar bulunmaktadır. Şehirdeki katılımcı bütçeleme süreci, bu bahsi geçen sorunlara çözüm amaçlı olarak 2007 yılında şehir yönetiminin reform çalışmaları sonucu ortaya çıkmıştır (Zhou, 2012). Projenin ayrıntıları incelendiğinde de görülecektir ki, Çin'deki birçok büyük kentte yaşanan hızlı ekonomik büyümenin doğurduğu sorunlara cevap bulmaya çalışmak katılımcı bütçeleme gibi çeşitli fikirlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır (He, 2011). Bahsi geçen bu üç sorun şu şekilde sıralanabilir:

- 1- Kent ve Kır Farklılıkları: Her ne kadar, kentsel kesime yakın olan köyler ve küçük yerleşimler, kentsel kesime sağlanan altyapı hizmetlerinden yararlanıyor olsalar da kentte yaşayan aile başına düşen gelir seviyesi kırsal kesimdekilerin 2.5 katından fazladır. Bu gelir farkı 2003 ve 2007 yılları arasında inanılmaz bir ekonomik büyümeye sahne olan Chengdu şehrinde değişmemiş aksine giderek artış göstermiştir.
- 2- İkinci problem kendisini özellikle kırsal kesimde yaşayan vatandaşların topluluk olarak temsil ettirmelerine ve köylülerin hak taleplerine ilişkindir. Bu bağlamda bir yerel demokrasi eksikliğinin varlığından söz etmek mümkündür.

- 3- Üçüncü problem ise yine ekonomik büyümenin bir sonucu olarak kentsel kesimin genişlemesi ve buna bağlı olarak kırsal kesimin hem barınma hem de tarımsal anlamda ihtiyacı olan toprağa sahip olamaması sorunudur (He, 2015: 258).

### **2.2.3.1. Bölgedeki Katılımcı Bütçelemenin Gelişimi**

2009 yılında başlayan katılımcı bütçeleme halen devam etmektedir. Daha sonra da ayrıntılı olarak anlatılacağı gibi hayata geçirilen projeler ve kaynak aktarımı anlamında Chengdu deneyimi Çin'deki en büyük ve en eski katılımcı bütçeleme örneği olma özelliği taşımaktadır (Cabannes, 2018: 241). Katılımcı bütçeleme yoluyla kabul edilen projeler yereldeki köy halkına sunulan kamu hizmetlerinden oluşmaktadır. Bu projeler 4 ana başlıkta toplanmaktadır: (i) kültür ve edebiyat; köy radyosu kurulması, televizyon ve kablo hatlarının sağlanmasıyla kütüphane kurulmasını içermektedir; (ii) yerel ekonomik kalkınmanın sağlanması için temel altyapı hizmetleri; köy yollarının ve drenaj sistemlerinin yapılmasıyla birlikte su kaynaklarının sağlanması hizmetleri. Bu kategoride olan projeler bütün bütçenin %90'ını temsil etmektedir. (iii) Tarımsal eğitimin verilmesi, köylülere tarım ve ticaret yapımı hakkında bilgilendirme kursları ve (iv) köy yönetimi ve köyün güvenliğinin sağlanması (Cabannes, 2015: 157). İlginç bir şekilde sağlık hizmetlerinin sağlanması ve katı atık toplanması işleri birçok şehrin aksine bu temel hizmetlere girmemekte, köy yönetimi altında değerlendirilmektedir.

Ayrıca, köyler katılımcı bütçeleme yoluyla elde ettikleri gelirin yanında daha büyük projelerin finansmanı için kredi talebinde de bulunabilmektedirler. Köylerin, bir kamu iştiraki olan Chengdu Küçük Yerleşim Yatırım Şirketi'nden (Chengdu Small Town Investment Company) alabilecekleri en yüksek miktar, katılımcı bütçeleme ile projelere ayrılan bütçenin en fazla 7 katı ile sınırlandırılmıştır (Cabannes ve Ming,

2015: 283). Özellikle yüksek bütçeye ihtiyaç duyulan köy yollarının yapılması gibi projelerde bu kredinin varlığı önemli kolaylıklar sağlamaktadır.

### **2.2.3.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci ve Özellikleri**

Chengdu Anakent Belediyesi ve belde belediyeleri kırsal kamu hizmetleri için ayrı bütçeler hazırlamaktadırlar. Dengeli Kentsel ve Kırsal Kalkınma Komisyonunun (Commission for Balanced Rural and Urban Development) en önemli stratejilerinden bir tanesi kırsal altyapının Köy Hizmetleri ve Sosyal Hizmetler Reformu yoluyla geliştirilmesi olmuştur (Chengdu Municipality Administration Report, 2008). 2009 ile 2011 yılları arasında katılımcı bütçeleme uygulandığı üç dönemde, Chengdu kentinde finanse edilen katılımcı bütçeleme projelerinin toplam değeri 325 milyon Dolar seviyesinde olmuştur ve yıldan yıla bu rakam artmaktadır. Kırsal kesimde yaşayan nüfusun 5 milyon olduğu göz önünde bulundurulduğunda, katılımcı bütçeleme uygulamalarında her yıl kişi başına 22 ABD Doları harcanmaktadır (Cabannes, 2018: 242). Daha önce anlattığımız örneklerle karşılaştırıldığında bu rakamın oldukça yüksek bir seviyede kaldığı söylenebilir. 2012 yılında katılımcı bütçelemeye ayrılan miktar daha da genişlemiş ve köy başına 40 bin ila 80 bin Dolar arasında kaynak ayrılmıştır (Cabannes, 2013). Kaynak dağılımı, şehirden uzaklık ve altyapı yetersizlikleri gibi kriterlere göre yapılmıştır.

Chengdu şehrindeki katılımcı bütçeleme süreci köy konseylerinin etrafında oluşan farklı bir yapılanmaya sahiptir. Başlangıçtan itibaren, Chengdu'ya bağlı 2.308 köyün her birinden seçilen köy konseyleri katılımcı bütçeleme sürecinin yürütülmesinden sorumlu olarak belirlenmişlerdir. Bununla birlikte, 5 ila 7 köylüden oluşan, köy konseylerindeki bütçe denetleme grubu, bütçenin uygulanmasının denetimini yapmaktadır (Chengdu Bureau of Integrated Rural-Urban Development, 2012). Bu durum Çin Bütçe Sistemi

için bir yenilik ifade ettiği gibi, köylülerin kamu harcamalarındaki kontrol yetkisini de arttırmaktadır. Köylerde, katılımcı bütçeleme söz konusu olduğunda doğrudan demokrasi uygulanmaktadır. Köy konseyinin katıldığı açık halk toplantılarında nihai kararlar alınmaktadır (He, 2015: 263).

Her bölgede katılımcı bütçeleme süreçleri birbirinin aynısı değildir. Genel olarak, köylüler 3 adımlı bir seçim sistemi sonucunda hangi kamu hizmetlerinin seçilip uygulanacağına karar vermektedirler. İlk adımda köy konseyi yetkilileri, köylülerden hangi projeleri istediklerine dair teklifleri toplarlar. Neredeyse bütün köylerde, vatandaşlar ne tür bir proje istediklerine dair matbu formları doldurmak yoluyla tekliflerini belirtmektedirler. İkinci adımda köy konseyleri bir sonraki yıl uygulanacak projeleri oylayarak elemektedir. Üçüncü adımda ise, projelerin hayata geçirilme sürecinde önemli aşamalardan olan denetleme görevi köy konseyi yetkilileri tarafından yapılmaktadır (Cabannes ve Ming, 2014: 267).

### **2.2.3.3. Katılımcı Bütçeleme Projeleri ve Sonuçları**

Katılımcı bütçelemenin uygulamada olduğu 25 yıl boyunca en büyük tartışma konularından bir tanesini her daim hangi tür projelerin desteklenmesi gerektiği sorunu oluşturmuştur. Özellikle finansal anlamda katkı sağlayan gelir getirici projelerin desteklenmesi gerekip gerekmediği tartışması önemli bir noktada durmaktadır. Tartışmanın ana dayanak noktasını kamu kaynaklarının kişisel geliri yükseltmeye yönelik harcanmasının doğru olmayacağı iddiası oluşturmaktadır. Sonuç olarak da, Dünya'da çok az örnekte bu tip projeler seçilmekte ve uygulanmaktadır. Chengdu şehrinde ise ekonomik kalkınmayı destekleyecek nitelikte altyapı yatırımlarının desteklenmesi önemli bir husus olarak kabul edilmiş ve şehir yönetimi tarafından da desteklenmiştir (Li, 2018: 204). Bu altyapı çalışmaları, canlı hayvan ve taze yiyecek

ticaretinin artırılması için köy yollarının geliştirilmesinden tarımcılık faaliyetlerinin gerektiği gibi yapılması amacıyla su kanallarının ve dere yataklarının ıslah edilmesi projelerine kadar uzanmaktadır. Bu tip projelerin desteklenmesinin arkasındaki gerekçe ise, toprağın ve köyün değerinin artırılması sadece kişisel çıkarların desteklenmesi anlamına gelmemekte toplu bir yararın sağlanmasına da katkıda bulunmaktadır fikrine dayanmaktadır.

Nitekim kabul edilen ve desteklenen projelerin birçoğu kentsel ve kırsal kesim arasındaki gelir farklılıklarının azaltılıp yaşam koşulları arasındaki farkların giderilmesi amacıyla hizmet etmektedir (Cabannes, 2018: 246). Nitekim 2013 yılında yayınlanan rapor, köy yollarının yenilenmesiyle bu bölgelerde kalkınmanın arttırdığını göstermektedir. Katılımcı bütçeleme ruhuna da uyan bu yapı katılımcı bütçeleme için bir mihenk taşı niteliğindedir. Gıda malzemelerine ulaşım ve bölgede iletişimin artırılması hem demokratik anlamda hem de hayat kalitesinin artırılması anlamında kayda değer değişiklikler yaratmıştır.

#### **2.2.3.4. Katılımcı Bütçelemenin Önündeki Engeller ve Zorluklar**

Bölgede kırsal kesimde başarılı bir şekilde yürütülen katılımcı bütçeleme sürecinin kente adapte edilmesi önemli bir sorun teşkil etmektedir. 2012’de, başlatılan katılımcı bütçeleme kente yayılması projesi çeşitli sorunları beraberinde getirmiştir. Bölgede kırsal kesimde projenin başarılı olmasının en önemli sebeplerinden bir tanesi katılımcı bütçelemeden önce de köylülerin hali hazırda birçok kararı kendilerinin almasıdır. Kente yakın olan köylerin giderek kentleşmesi ve kent yönetimi altına girmeleri katılımcı bütçeleme için tehdit oluşturmaktadır (Ming, 2014: 5). Ekonomik kalkınmanın kilit unsuru olarak Çin Komünist Partisinin kontrolü kentlerde oldukça fazla hissedilmektedir. Cabannes, 2013 ve 2014 yıllarında Çin’e yaptığı

ziyaretlerde kentlerde köy konseylerine benzer yapılarla karşılaşmış, kent yönetiminin desteklediği bu mahalle konseylerini araştırmıştır. Bu gelişmenin kente ayrılan bütçeyi artırarak katılımcı bütçelemenin köylere yararını azaltacağını iddia etmektedir (Cabannes, 2014: 274).

#### **2.2.4. Dondo, Mozambik**

Mozambik'te 1997 ve 1998 yıllarında yerel yönetimleri güçlendirmek amaçlı çıkarılan kanunlara sayesinde ilk defa 1998 yılında yerel seçimler düzenlenmiştir. Yerel seçim yapılan 33 şehirden bir tanesi de Dondo'dur. Bahsi geçen seçimlerden 10 yıl sonra bu seçim bölgelerine 10 tane daha eklenerek sayı 43'e çıkarılmıştır. Her ne kadar bahsi geçen bölgeler ülkenin küçük bir bölgesini oluştursa da Mozambik'in Dünya'nın en fakir ekonomilerinden bir tanesi olduğu göz önünde bulundurulduğunda âdem-i merkeziyetçilik kararı ülke için pozitif etkiler sağlamıştır (Cabannes, 2015: 90). Bununla birlikte izleyen kısımda ayrıntılarıyla ele alınacak olan katılımcı bütçeleme çalışmaları da ülkede demokrasinin gelişmesinde ve hayat şartlarının iyileşmesinde önemli bir noktada bulunmaktadır (Cabannes, 2009; Vasconez ve Ilal, 2009). Mozambik'in merkez bölgesinin başkenti olan Beira kentinden yarım saat uzaklıkta bulunan Dondo şehrinin nüfusu 70.000'den fazladır. Sömürgecilik zamanlarına dayanan şehir merkezinin yanı sıra, Dondo bölgesi gecekondularla yapılaşmasından oluşan ve oldukça fakir olan 10 mahalleyi de içermektedir. Buna ek olarak şehrin kırsal kesimlerinde 50'ye yakın köy ve irili ufaklı yerleşim bulunmaktadır (Cabannes ve Lipietz, 2018: 6). Bu kırsal yerleşim bölgelerine özellikle yağmur sezonunda ulaşım sağlamak oldukça zordur. Bölgenin tamamında 2007 yılında yapılan araştırmalar göstermektedir ki halkın yüzde 16'sından azı kendi mülklerinde temiz suya ulaşabilmektedir (UNICEF, 2015: 14).



Diğer katılımcı bütçeleme projelerinden farklı olarak bu şehirdeki proje yapılaşması merkezi yönetime dayanmamakta yerelde alınan kararlarla ilerlemektedir. Şehrin merkezinde bulunan 10 mahallenin yanı sıra 51 ayrı toplulukta katılımcı bütçeleme faaliyetleri yürütülmekte ve bu topluluklara “*unidades comunais*” denmektedir (Cabannes, 2015: 91). Bu mahallelerde ve topluluklarda organize edilen projeler, kentleşme, altyapı, temiz su tedarik edilmesi ve yolların geliştirilmesi üzerine odaklanmaktadır.

#### **2.2.4.1. Katılımcı Bütçelemenin Gelişimi**

Âdem-i merkeziyetçiliğin başladığı 1998’den bu yana geniş bir tabana yayılan katılımcılık sürecinin, katılımcı bütçelemenin Afrika’daki ilk örneklerinin ortaya çıkmasına da sebep olduğu söylenebilir (Nguenha, 2015: 128). Dondo’da gelişen katılımcı bütçeleme sürecini özel kılan husus ise özellikle yapısal sorunları olan bu kentin bahsi geçen problemlerini çözmeye yönelik olarak katılımcı bütçelemenin geliştirilmiş olmasıdır. Bu yapısal problemler şöyle sıralanabilir:

- Kolonicilik ile savaşılarak özgürleştirme hareketinin öncüsü olan ve bağımsızlığın kazanılmasından sonra iktidara gelen, Marksist FRELIMO Partisinin ortaya koymaya çalıştığı sosyo-politik yapıdan gelen alışkanlıklar,
- Bağımsızlığın kazanılmasından sonra ülkenin yaşadığı iç savaş döneminde muhalefet partisi olarak ortaya çıkan RENAMO Partisinin savunduğu aşiret ve geleneksel yapılanmalar,
- Özellikle son dönemde ortaya çıkan, bir kısmı dini olan ‘sivil toplum’ olarak adlandırılabilir organizasyonların istekleri,

Bütün bunlara ek olarak katılımcı bütçeleme üzerinde etkili olan diğer paydaşlar ise:

- Sosyal hizmet görevlilerinin ve öğretmenlerin etkili olduğu gelişim toplulukları,

- Köylerde ve kırsalda bulunan gelişim toplulukları ve Topluluk Konseyleri şeklinde sıralanabilir (Nylen, 2014: 5-7).

Ayrıca, katılımcı bütçelemeye son karar mercii olan ve birçok görevi üstlenen Danışma Forumu (*Forum Consultivo Municipal*) ana oyunculardan biri olarak kabul edilebilir. Bu Forum'da seçimle gelen 75 üye bulunmaktadır. Bu üyeler arasında 50 köy ve bölgeden seçilen temsilciler, topluluk önderleri, dini liderler, büyük sivil toplum kuruluşları, toplumda etkili kanaat önderleri ve belediye temsilcileri bulunmaktadır (Cabannes ve Lipietz, 2018: 73).

#### **2.2.4.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci ve Özellikleri**

Bölgedeki katılımcı bütçeleme süreci gelişimin ve başarının devamlı olarak sürdürülebilmesi amacıyla, Dondo Belediye Başkanının önderliğinde ilerlemektedir. Yapısal anlamda proje iki idari kuruluşun koordinesinde ilerlemektedir: (i) Eğitim ve Konseyler Ofisi (*Gabinete de Estudos e Assessoria, GEA*) ve (ii) Topluluk ve Bölgesel İlişkiler Yönetimi (SACT). Her iki kurum da Yönetim ve Yapısal Gelişim Sekreterliği (*Vereação de Administração e Desenvolvimento Institucional*) altında çalışmaktadır. Bu yönetim yapısı projede güçlü bir teşkilatlanmanın oluşmasını sağlamıştır (Municipality of Dondo, 2010).

Dondo kentinde sürdürülen katılımcı bütçeleme projesini diğer süreçlerden farklı kılan noktanın yukarıda belirtilen politik farklılıkların göz önünde bulundurulması olduğu söylenebilir. Nitekim birçok farklı topluluk liderlerinden oluşturulan yönetim modeli tarihsel farklılıklar dolayısıyla ortaya çıkabilecek gerilim noktalarına hızlı müdahale edebilecek şekilde tasarlanmıştır. Katılımcı bütçeleme değişik politik görüş ve dini gruplardan gelen insanların bir araya gelmesi için önemli bir platform görevi görmeye başlamıştır (Reaud, 2012: 132). Küçük bir proje olarak başlayan bu süreç iyi

yönetişim anlamında farklı grupların bir arada çalışabilmelerini sağlamıştır (Sintomer, 2010: 49). Dondo şehrinde sürmekte olan katılımcı bütçeleme bu yönü itibariyle de 2009 yılında Marakeş şehrinde düzenlenen Afrika Şehirleri Toplantısında (Africities Summit) Afrika Birleşik Şehirler ve Yerel Yönetimler Topluluğu (UCLGA) tarafından da Başarı Ödülüne layık görülmüştür (Cabannes, 2018: 6).

Katılımcı bütçeleme süreci beş adımda yürütülmektedir:

1. İlk adım, her bölgede geliştirme toplulukları tarafından sosyo-ekonomik analiz yapılarak, bu bölgelerde öne çıkan ihtiyaçların belirlenmesi ile başlamaktadır.
2. Daha sonra, belirlenen projeler ve ihtiyaçlar 3 ana başlık altında toplanmaktadır; (i) yerel çözümlerle giderilebilecek ihtiyaçlar (örneğin sokakların temizlenmesi ya da kanalizasyon sisteminin temizlenmesi gibi). (ii) hem belediyenin hem de topluluğun birlikte çalışmasını gerektirecek projeler (örneğin okullardaki çatıların onarılması projesinde malzemelerin belediye tarafından sağlanarak işçiliğin yerel halk tarafından yapılması gibi). (iii) sadece belediye bütçesinin kullanılmasının gerektiği bütçeler (örneğin sokak lambalarının yapılması gibi). Bu noktada belirtmek gerekir ki, bu adım diğer katılımcı bütçeleme süreçlerinde görülmeyen ve özel bir nitelik taşıyan adımdır.
3. Bir sonraki adım, sınıflandırılan projeler hakkında, belediye temsilcilerinin görüşlerinin alınması amacıyla danışma toplantılarının yapılarak; projelerin ihtiyacı olan bütçenin belirlenmesini içermektedir.
4. Danışma toplantılarında alınan kararlar, Belediye Meclisine sunulurken gereken bütçenin mecliste oylanması bir sonraki adımdır.
5. Son olarak ise alınan kararlar yerel toplulukların yardımı ile uygulamaya konmaktadır (Kanoute ve Som, 2018: 85).

### 2.2.4.3. Katılımcı Bütçeleme Projeleri ve Sonuçları

2007, 2008 ve 2009 yıllarında katılımcı bütçeleme yoluyla yarısı yerel yönetimden diğer yarısı ise uluslararası yardım kuruluşlarından gelen 2,6 milyon ABD Doları tutarında yatırım yapılmıştır (Cabannes, 2015: 91). Dondo'nun, Dünya'da en fakir ülkelerden biri olan Mozambik'te en fakir şehirlerden birisi olduğu göz önünde bulundurulursa bahsi geçen miktarın büyüklüğü yadsınamaz seviyelerdedir. Nitekim bu miktar kişi başına 12 ABD Doları harcadığı anlamına gelmektedir. Afrika kıtasında yürütülen katılımcı bütçeleme örnekleri göz önüne alındığında bahsi geçen kişi başına düşen harcama miktarı Dondo'da yürütülen katılımcı bütçelemeyi en üst noktalara çıkarmaktadır (Cabannes, 2015: 95).

Kısıtlı kaynaklarla yürütülen projenin, çok kısa zamanda bölgede yaşayan halkın yaşam koşullarını iyileştirmesi takdire edilesidir. Özellikle temel ihtiyaçların giderilmesi konusunda gösterilen ilerleme projeyi farklı kılmaktadır. Bu temel ihtiyaçlar arasında temiz suya ulaşım, sağlık merkezlerinin kurulması ve yangın tesisat borularının döşenmesi de yer almaktadır. Bununla birlikte yerel halkın yardımları ile yapılan kanalizasyon borularının döşenmesi ve drenaj kanallarının açılması da başarıyla tamamlanmıştır (Cabannes, 2015: 264).

Bunlara ek olarak katılımcı bütçeleme sadece bütçeleme faaliyetiyle kalmamış yerel yönetim ile vatandaşlar arasında bağın kurulmasına da yardımcı olmuştur. Belediye hizmetleri ile yerel halkın ortaklaşa çalışması sonucu HIV/AIDS virüsü ile savaşılmaması ve mahallelerde güvenliğinin artırılması konularında gelişmeler sağlanmıştır. Bu pozitif gelişmeler katılımcılık yoluyla karar alma süreçlerine katılan yerel halkın güveninin artması sonucu ortaya çıkmıştır (Cabannes, 2018: 7).

#### **2.2.4.4. Projelerin Önündeki Engeller ve Zorluklar**

Mozambik'te katılımıcılığın yürütüldüğü birçok proje uluslararası yardım kuruluşları tarafından finanse edilmekte bir kısmı ise direk bu kuruluşlar tarafından yürütülmektedir (Ilal ve Vasconez, 2009). Bahsi geçen finansal bağımlılık, kurumsallaşmanın tam olarak sağlanamadığı örneklerde, katılımıcılık süreçlerinin sürdürülebilirliğini ciddi şekilde tehlikeye atmaktadır (Changa, 2009: 104-106).

Her ne kadar, Dondo'da Avusturya Kuzey-Güney Enstitüsü tarafından yürütülen yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve Avusturya İkili İşbirliği Ajansının yürüttüğü belediye ve yerel yönetimlere yatırımlar yapılması projeleri sona ermiş olsa da katılımıcı bütçeleme süreci şehirde sürdürülmeye devam etmektedir (Reaud, 2012: 129).

Nitekim Ilha do Mozambik ve Mocimboa'da İsviçre İşbirliği Ajansı tarafından yürütülen yerel yönetimlerin güçlendirilmesi projelerinin bitimi ile bu şehirlerde katılımıcı bütçeleme süreci yavaşlamış ve 2009 yılında ise tamamen durdurulmuştur (Oliveira, 2017: 203). Bu bağlamda Dondo belediyesinin süreci devam ettirerek, uluslararası yardım fonlarına ve dış kaynağa bağımlı olmadan kaynakları efektif şekilde kullanabilmesi daha da önemli hale gelmiştir.

#### **2.2.5. Rosario, Arjantin**

2001 yılında yaşanan ekonomik kriz Arjantin'de hükümetin meşruluğunu temelden sarsmıştır. Bu kriz döneminde ortaya çıkan sorunlar, Arjantin için devlet ve sivil toplum arasında yeni uygulamaların gerekliliğini göstermiştir. Rosario'daki katılımıcı bütçeleme de 1989'dan beri belediye yönetimini elinde bulunduran Sosyalist Partinin 'katılımıcılığı' sosyal birlikteliğin önemli bir parçası olarak nitelendirmesiyle ortaya çıkmıştır (Bloj, 2015: 137). Katılımıcı bütçelemenin gerçek anlamda ortaya

çıkması ise 1998 yılında Rosario yerel yönetiminin kamu-toplum işbirliğini güçlendirmek amaçlı ortaya koyduğu “stratejik planda” göze çarpmaktadır (Holdo, 2016: 387). Ortaya çıkan stratejik plan, özellikle sanayi toplumlarında ortaya çıkan rekabetçiliğin üst düzeye erişmesi sebebiyle bu işbirliğinin önemine vurgu yaptırmıştır. Plana göre “tek başına ne devlet ne iş dünyası ne de güçlü sivil toplum rekabet düzeninin getirdiği zorluklara karşı koymada yeterli olmaktadır” (Rosario, 1998: 14). Bu bahsi geçen zorluklar gelecek yıllarda daha da artarak ilerleyecek olup ayrımcılık ve eşit olmayan yaşam şartları gibi günlük problemleri de içermektedir.

Nitekim 2001 ve 2002 yıllarında Arjantin’i vuran ekonomik kriz bahsi geçen raporun doğruluğu ortaya koymuş ve işsizlik seviyesi %24’ün üzerine çıkmış ve halkın yarısından çoğu açlık sınırının altına düşmüştür (Floriani, 2005: 4; Almansi, 2009: 21). Devlet kurumlarına güveninin kalmadığı ortamda, Rosario halkının birçoğu ekonomik krizin getirdiği zorlukların aşılabilmesi için mahalle toplantıları (asambleas barriales) düzenlemeye başlamıştır. İhtiyaç dolayısıyla ortaya çıkan bu gruplaşmalar, hiyerarşik olmayan yapısı ve toplumdaki yükselen bir yapıda olması dolayısıyla politik elitizmin eleştirildiği forumlar haline dönüşmüştür (Ford, 2008).

2001’in sonuna gelindiğinde hükümete karşı yapılan eylemler, Devlet başkanını istifaya zorlamıştır. Yerel yönetimler de dahil olmak üzere bütün devlet kurumları ekonomik krizden ve hükümete karşı eylemlerden ciddi şekilde etkilenmiştir. Arjantin’in birçok şehrinde belediye başkanları istifa etmiştir. Rosario kenti belediye yönetiminin genel sekreteri durumu şu şekilde özetlemektedir: “Özellikle Rosario’da olmak üzere halk birçok şehirde politikacıları eleştiren eylemler yapıyordu. Yönetime ilişkin teorik tartışmaları bir kenara bırakıp elimizde kalan bütçeyi nasıl harcamamız gerektiğini halkla ortaklaşa tartışmaya karar verdik” (Holdo, 2016: 387).

Bu ortamda katılımcı bütçeleme halkın eleştirilerinin dinlenmesi için bir çözüm olarak görülmüştür. Katılımcı bütçeleme koordinasyon kurulunun bir üyesi bu durumu

şu şekilde açıklamaktadır: “halkın fikirlerini ortaya koyabilmesi için bir yol aramaya başladık. Açıkçası herkes devletin her kademesine sinirliydi. Onların günlük yaşamlarını iyileştirmenin ve yerelde çözümler bulmanın yolu ise katılımcı bütçeleme olarak ortaya çıktı” (Lerner ve Schugurensky, 2007: 2).

Demografik açıdan bakıldığında, Arjantin’in 3. en büyük şehri olan Rosario, 2012’de yapılan nüfus sayımına göre 1milyon’dan fazla vatandaşın yaşadığı, Parana Nehri kıyısında yer alan bir liman şehridir. Şehirde 2002 yılında başlatılan katılımcı bütçeleme hem ulusal hem de uluslararası anlamda önemli bir örnek teşkil etmektedir (Cabannes, 2015: 111).

#### **2.2.5.1. Katılımcı Bütçelemenin Gelişimi**

Yukarıda belirtilen ekonomik kriz ve politik güvensizlik ortamında bir çıkış yolu olarak ortaya çıkan katılımcı bütçeleme, ekonomik krize giden süreçte özellikle yolsuzluk ve adam kayırmacılıkla ciddi şekilde suçlanan politik tercihlerden farklı bir nitelikte yapılandırılmıştır. Klasik politik temsil yöntemlerine duyulan güvensizlik sebebiyle, yerel yönetim daha pragmatik çözümler aramak zorunda kalmıştır. Nihayetinde katılımcı bütçelemenin ilk tartışıldığı dönemlerde, Sosyalist Parti üyeleri katılımcı toplantıları öncelikle toplum ve yönetim ilişkilerini düzeltmek amaçlı bir forum olarak görmüştür (Binner, 2012). Klasik temsil yöntemlerinin bu proje için çözüm üretemeyeceği fikri, herhangi bir topluluğa üye olsun ya da olmasın her vatandaşın oylama süreci sonunda temsilci olarak katılmasını sağlamıştır. Bu kabulün bir doğal sonucu olarak da mahalle topluluklarının üyeleri katılımcı bütçeleme için önemli unsurlar haline gelmiştir (Villalón, 2007: 140-141). Dolayısıyla katılımcı bütçeleme, kendisini klasik anlamda devlet-toplum ilişkisinin bir parçası olmaktan

ayırımı ve politik çekişmelerin uzağında kalmayı başarmıştır (Cabannes, 2015: 112).

#### **2.2.5.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci ve Özellikleri**

Rosario'daki katılımcı bütçeleme yıllık bazda 4 binden fazla katılımcı tarafından karar verilen belediye bütçesinin 8 milyon ABD Doları tutarında bir kısmını içermektedir (Lerner ve Schugurensky, 2007: 2). Katılımcı bütçeleme yoluyla karar verilen belediye bütçesi 2003 ile 2011 yılları arasında giderek artan seviyede ilerlemektedir. Bahsi geçen ortalama miktar belediyenin yatırım bütçesinin %22'sini oluşturmaktadır (Cabannes, 2015: 112). Süreç şehrin 6 bölgesinde oluşturulan mahalle toplulukları ile başlamaktadır. Bu topluluklarda mahalle sakinleri yerel ihtiyaçları belirleyerek bu ihtiyaçlara yönelik projeleri ortaya koymaktadır. Ayrıca yine bu toplantılarda kendi bölgelerinde bulunan Katılımcılık Konseyi temsilcileri seçilmektedir. Sonraki 3-4 aylık süreçte bu konseyler haftalık yaptıkları toplantılarda belediye temsilcilerinin görüşlerini alarak yerel ihtiyaçları tartışmaktadırlar. Resmi haftalık toplantılar haricinde ise temsilciler saha çalışmalarına katılarak gerekli geri bildirimleri toplamaktadırlar. Bu sürecin sonunda bölge konseyleri belirlenen projeleri yapılan toplantılarda halka sunmakta ve projeler vatandaşlar tarafından oylanmaktadır. Yılın geri kalanında temsilciler oylanan projelerin belediye tarafından hayata geçirilmesini denetlemektedirler (Lerner ve Schugurensky, 2007: 2).

Yukarıdaki sürece ek olarak katılımcı bütçelemenin yeniden düzenlenen idari yapılanması da projenin sürdürülebilir şekilde ilerlemesine katkıda bulunmaktadır. Rosario kentinde katılımcı bütçeleme koordinasyonunu sağlayan birimler Belediye'nin Genel Sekreterliği altında yer alan diğer birimlerle birlikte çalışmakta ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi birimine bağlı hareket etmektedirler. Nispeten yeni



sayılabilecek bu idari değişim projelerin daha hızlı ve efektif bir şekilde hayata geçirilmesinin yanı sıra belediyenin diğer birimleriyle olan koordinasyonu da canlı tutmaktadır (Cabannes, 2015: 276).

Rosario'da sürdürülen katılımcı bütçeleme bir diğer özelliği ise cinsiyet eşitliğine birçok mekanizma yoluyla önem verilmesidir (Bloj, 2015: 142). Nitekim Katılımcılık Konseyinde bulunan kadın-erkek üyelerin sayılarının eşit tutulması, kadına karşı aile içi şiddetin önlenmesine yönelik özel projeler geliştirilmesi, kadınlar arasında iletişimin güçlendirilmesi, kadın hakları hakkında eğitim programları yapılması ve annelerin katılımcılık tartışmalarına katıldıkları sırada çocuklara yönelik özel kreşlerin oluşturulması bunlardan bazıları olarak sayılabilir (Cabannes, 2015: 111). 2003 ile 2011 yılları arasında kabul edilen 1200 projenin 100'den fazlası kadının toplumdaki yerini korumaya yönelik özellikler taşımaktadır.

### **2.2.5.3. Katılımcı Bütçeleme Projeleri ve Sonuçları**

Yerel yönetimin katılımcılığa etkisi ve hayata geçirilen projeler konusunda diğer örneklere kıyasla Rosario iyi bir noktada bulunmaktadır. 2003 yılından beri kabul edilen 1200 projenin 900'ü hayata geçirilme sürecinde bulunmaktadır. Bu rakamların yanı sıra Rosario kentindeki katılımcı bütçeleme asıl somut sonucu sivil toplum ile politik yönetim arasındaki bağların güçlendirilmesi ve bu yolla katılımcı demokrasinin daha ileri götürülmesi hususunda ortaya çıkmaktadır. 2001 yılında yapılan kamuoyunun görüşünün alınması sürecinde katılımcı bütçeleme, yerel sorunların çözülmesi hususunda en demokratik yöntem olarak kabul edilmiştir (Cabannes, 2015: 114). Kentte yürütülen çeşitli akademik araştırmalar da bu yönde sonuçları ortaya koymaktadır. Katılımcı bütçeleme sürecine katılan delegeler, sürecin en somut başarısının yerelde yaşayan halkla ilişkilerin kuvvetlendirmesi olarak belirtmektedirler (Bloj, 2015: 144).

Nitekim projelerin getirdiği en önemli değişim de bu alanda olmuştur. Yerelde projelere katılan delegelerden bir tanesi ihtiyaçlarının daha farkında olduğunu belirtirken şu ifadeleri kullanmıştır: “başlangıçta diğer delegelerin mahallede daha fazla ağaçlandırma ihtiyacı olduğunu söylediklerini fark ettim ve ben de bunun bir ihtiyaç olduğuna inanıyordum fakat bir başka mahallede yapılan toplantıya çağırıldığımda, gittiğim mahallede sokakta kaldırımların iyi olmadığını ve kanalizasyon sisteminin çalışmadığını fark ettim. Daha önce de bu şekilde olan mahallelerde bulunmuştum, fakat katılımcı bütçeleme sürecine dahil olmadan önce asıl çözülmesi gereken daha temel sorunların olduğunu hiç fark etmemiştim” (Lerner ve Schugurensky, 2007: 4).

Şehirde yaşayan vatandaşların katılımcı demokrasi yoluyla özgüvenlerinin yükseldiğine, daha bilgili ve diğerlerinin hayatları hakkında daha saygılı olduklarına bir diğer kanıt ise yine bir delegenin söylediği şu sözlerde görülebilir: “katılımcı bütçeleme sürecine katılmadan önce, fikirlerimin toplumda bir değişiklik yaratmayacağını bilerek bozuk bir trafik ışığının beni neden ilgilendirdiğini düşünüyordum. Fakat şimdi, şehirde ve etrafımda bulunan sorunlara karşı daha duyarlı hissediyorum çünkü fikirlerimin bir karşılığı olduğunu biliyorum. Bozuk bir kaldırımdan yürürken, bunun düzeltilmesi gereken bir sorun olduğunu hissediyorum” (Lerner ve Schugurensky, 2007: 5). Dolayısıyla yerel halkla yapılan mülakatlar da ortaya koymaktadır ki katılımcı bütçeleme yerel halkın eğitilmesi hususunda önemli bir noktada durmaktadır ve bu husus akademik anlamda katılımcılığı daha iyi anlamamıza yardımcı olmaktadır (Lerner ve Schugurensky, 2007: 7).

#### **2.2.5.4. Projelerin Önündeki Engeller ve Zorluklar**

Her ne kadar katılımcılık süreci birçok yönden başarılı bir şekilde sürdürülüyor olsa bile özellikle projelerin tamamlanması ve hayata geçirilebilmesinde ciddi

aksaklıklar olduğu gözlenebilmektedir. Özellikle koordinasyon eksikliği sebebiyle bu aksaklıkların ortaya çıktığı söylenebilir (Bloj, 2015: 144). Katılımcılık sürecine göre belirlenen projeler bir sonraki katılımcılık yılına kadar tamamlanmalı ve yeni projelere karar verilmesi gerekmektedir. Fakat pratikte bazı projelerde sıkıntı çıkmakta, bir kısmı yarıda bırakılmakta bir kısmı ise hiç başlanmadan rafa kaldırılmaktadır. Örnek olarak şehrin bazı bölgelerinde park yapılması kararlaştırılan yerlerde Belediye bu yönde son kararı vermemiş ve aksayan projelere dair açıklama dahi yapmamıştır. Resmi olmayan toplantılarda yapılan açıklamalara göre ise proje özel mülk alanında olması ve yüksek bütçelere ihtiyaç duyması sebebiyle hiç başlayamamıştır.

Bununla birlikte bölge konseylerinde onaylanan birçok projenin uygulamaya geçirilmesi sürecinde belediye tarafından bu projelerde değişik yapılması daha da sık görülen bir sorundur. Teknik sorunlar, politik isteksizlik, bütçe yetersizliği, iletişim eksikliği dolayısıyla gecikmelerin olduğu da sıkça görülebilmektedir. Katılımcılık sürecine katılan delegelerle yapılan görüşmeler göstermektedir ki asıl öne çıkan sorun geciken veya hiç tamamlanmayan projelere dair resmi hiçbir açıklama yapılmamasıdır. Bu husus özellikle katılımcıların ilgilerinin azalmasına hatta sürece olan inançlarının kırılmasına sebep olmaktadır (Ford, 2010: 627-628). Şehirde sürdürülen katılımcılığın yukarıda da anlatıldığı gibi asıl kazanımının devlet-toplum ilişkisini ilerletmesi hususu olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bitirilemeyen ve ayrıca bitirilme sebebi açıklanmayan projeler, sürecin bu temel kazanımlarını tehlikeye atmaktadır.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **KENT KONSEYLERİ ve TÜRKİYE’DE KATILIMCI BÜTÇELEME**

Çalışmanın bu kısmında öncelikle katılımcı süreçlerin teşvik edilmesini ve yaygınlaşmasını sağlayan Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 süreci ele alınacaktır. Bu sürecin ülkemize en önemli etkisi YG 21 Programı çerçevesinde oluşmaya başlayan ve daha sonra kent konseyi adını alacak olan yapılardır. İlerleyen kısımda kent konseyleri özellikle bütçe sürecine katılma potansiyeli açısından değerlendirilecek ve bu noktada mevcut durumları anlaşılmasına çalışılacaktır. Son olarak yerel yönetimlerde görülen en önemli katılımcı uygulamalardan biri olan katılımcı bütçe girişimlerinin Türkiye’deki yerel yönetimlerde nasıl uygulandığını anlamak için Çanakkale Belediyesi’nin katılımcı bütçe tecrübesi incelenecektir.

#### **3.1. GÜNDEM 21 ve YEREL GÜNDEM 21 TEMELİNDE KATILIMCILIKIN GELİŞİMİ**

Bilim ve teknolojiye yaşanan ilerleme, üretim ve tüketim imkânlarının çeşitlenerek artması, ortalama insan ömrünün uzaması, eğitim ve refah düzeyinde artış, salgın hastalıkların önlenmesi gibi olumlu gelişmelerle yaşamımızı iyileştiren mevcut kalkınma stratejileri gelecek dönemde gezegenimiz üzerinde yaşayacak nesilleri etkileyecek olumsuz sonuçlar da yaratmıştır. Doğal kaynaklardaki hızlı tükeniş, ormansızlaşma, su kaynaklarının kirletilmesi, canlı türlerinin azalması, plansız kentleşme ve eşitsizlik gibi mevcut kalkınma politikalarının olumsuz etkileri 20. yüzyılın son çeyreğinde dünya gündemini meşgul etmeye başlamıştır. Bu noktada çözüm olarak kalkınmayı sürdürülebilir hale getirecek ve çevre ile kalkınma ilişkisini güçlendirecek “sürdürülebilir kalkınma” kavramı ortaya çıkmıştır. Gelecek kuşakların

ihtiyaçlarını sağlamaktan ödün vermeden günümüz toplumunun ihtiyaçlarına cevap verebilen bir kalkınma modeli olarak tanımlanabilecek sürdürülebilir kalkınma, 1972 yılında Stockholm’de düzenlenen “Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı” ile ilk kez dile getirilmiştir (Emrealp, 2015:13).

Stockholm Konferansının ardından çevre sorunları konusunda uluslararası toplumun artan ilgisi sonucu konferansta alınan kararların ne ölçüde hayata geçtiğini görmek ve sonuçları takip etmek amacıyla BM nezdinde Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu oluşturulmuştur. Komisyonun 1987 yılında yayımladığı Brundtland Raporu olarak da adlandırılan “Ortak Geleceğimiz” isimli rapor hem sürdürülebilir kalkınma kavramının içeriğini tanımlamış hem de kavramın hayata geçirilmesi için oluşturulacak küresel eylem planının temelini oluşturmuştur (Emrealp, 2015:14).

Stockholm Konferansından 20 yıl sonra, 1992 yılında Rio (Brezilya)’da düzenlenen BM Yeryüzü Zirvesi’nin en önemli sonuçlarından biri, “sürdürülebilir kalkınma” kavramının bu konferansla birlikte yeni yüzyılda tüm insanlar için ortak gündem olarak kabul edilmesidir. Konferans esnasında sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için bir yol haritası niteliğinde olan Gündem 21 belgesi hazırlanmış ve oy birliğiyle kabul edilmiştir (Zeren, 2017:4).

Bu konferansı özgün kılan noktalardan birisi de Stockholm Konferansında ve Ortak Geleceğimiz raporunda cılız bir şekilde vurgulanan katılım kavramına atfedilen önemdir. Gündem 21 belgesinde, sürdürülebilir kalkınmanın yerelden başlayacak uygulamalarla mümkün olduğu söylenmiş, sorunların çözümü için demokratikleşme ve katılımı sağlamanın gerekliliği dile getirilmiştir. Nitekim merkez-yerel ilişkilerinin yerinden yönetim anlayışıyla yürütülmesi, hükümetler ile sivil toplum ilişkisinin güçlendirilmesi ve halkın yönetim süreçlerine etkin katılımının sağlanması Gündem 21’in temellerini oluşturmaktadır (Emrealp, 2015:13-15). Konferans ile başta BM olmak üzere tüm devletler ve hükümet dışı kuruluşlar katılım kavramını gündemlerine

almışlardır. Gündem 21 yerel unsurların ortak bir hedef için ulus ötesi iş birlikleri yapmalarını amaçlamış ve bu doğrultuda politikalar önermiştir (Beyazıt, 2006:49).

Rio Zirvesi sürdürülebilirliğin dar anlamda çevre önlemleriyle değil, işsizlik, açlık, fakirlik ve dışlanma gibi sorunların çözülmesiyle sağlanabileceğini vurgulamaktadır. Nitekim bu sorunlar mevcut olduğu sürece çevre ve ekonomik kalkınma tehdit altında olmaya devam edecektir (Genro ve Souza, 1999: 9).

Gündem 21 birçok açıdan yerel yönetimleri ilgilendirmekle birlikte belgenin 28. bölümünde sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşılması için yerel yönetimlerin katılımcılık anlamında gelişmesini sağlayacak Yerel Gündem 21 süreçlerini başlatmaları talep edilmiştir (Zeren, 2017:4). “*Gündem 21’in desteklenmesinde yerel yönetimlerin girişimleri*” başlığını taşıyan bu bölümün ana vurgusu, ele alınan birçok sorunun ve çözümün yerel düzeyde vuku bulduğu tespitinden hareketle, belirlenen hedeflere ulaşmak için yerelin katılımının ve iş birliğinin belirleyici bir rol üstleneceğidir.

Yerel Gündem 21, sürdürülebilir kalkınma konusunda yerelde yaşanan sorunların çözümü için uzun vadeli stratejik bir planın oluşturulması ve uygulamaya konulması yoluyla yerel ölçekte Gündem 21’de tanımlanan hedeflere ulaşılmasını amaçlayan çok sektörlü katılımcı bir süreçtir. Bu süreçte yerel yönetimlerin öncülüğünde STK’ların ve diğer ilgililerin bir araya gelerek kentleri için yeni yüzyılın yerel gündemlerini oluşturmaları amaçlanmıştır. Yerel ortaklıklara ve katılıma yapılan bu vurgu Yerel Gündem 21’in “yönetişim” anlayışını yerelde hayata geçirme amacını göstermektedir (Emrealp, 2005: 19-20).

1992 yılında belirlenen Yerel Gündem 21’in Türkiye’de tanınması ve uygulanmaya başlanması büyük ölçüde 1996 yılında İstanbul’da gerçekleştirilen “BM Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı” sayesinde gerçekleşmiştir (Emrealp,

2005:24). Bu konferansta, sürdürülebilir kalkınmanın temelinde insan haklarına saygılı, demokratik, şeffaf, hesap verebilirliği yüksek, katılımcı yönetimlerin olduğu vurgulanmıştır.

Türkiye’de Yerel Gündem 21 uygulamaları 1997’nin sonunda Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının (UNDP) desteğiyle Birleşmiş Kentler ve eski adı IULA-EMME olan Yerel Yönetimler Batı Asya Bölge Teşkilatının (UCLG-MEWA) koordinasyonunda yürütülen bir proje çerçevesinde başlatılmıştır. İlk aşamada 23 kentin pilot olarak katıldığı proje ile 2 yıl boyunca seçilen kentlerde yerel katılım mekanizmalarının güçlendirilmesi için çeşitli faaliyetler yürütülmüştür. Başarı ile tamamlanan birinci aşamadan sonra çeşitlenen alt projelerle birlikte pilot belediye sayısı 50’ye çıkmış ve proje olarak başlayan süreç “Türkiye YG-21 Programı”na dönüşmüştür (Kerman vd., 2011:20).

Üçüncü aşamada, artan merkezi idare desteğiyle birlikte tanıtım eksikliği giderilen ve kurumsallık düzeyi artan program aracılığıyla küresel ölçekte belirlenen hedeflerin yerelleştirilmesi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Programın son aşamasını oluşturan dördüncü aşama ise 2009 yılında başlamış ve YG-21 yönetim ağı ile BM Binyıl Kalkınma Hedeflerinin yerelleştirilmesine yönelik faaliyetler yürütülmüştür. Programın sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için çeşitli kamu kurumu temsilcileri, UNDP ve IULA-EMME temsilcilerinden oluşan YG-21 Programı Ulusal Yönlendirme Kurulu oluşturulmuştur. Programa dahil olan her kentte koordinasyonu sağlamak amacıyla YG-21 Genel Sekreterlikleri kurulmuş, bu yapılar programın koordinatör kuruluşları ile yerel arasındaki ilişkiyi yürüterek programın başarısında kilit bir rol üstlenmişlerdir (Karasu vd., 2018:69).

Programın devam ettiği yıllar içerisinde çeşitli illerde YG-21 kapsamında “kent senatosu, kent parlamentosu, kent kurultayı, kent meclisi” gibi yapılar; kente sahip çıkma, aktif katılımı sağlama ve çözüm için ortaklıklar geliştirme ilkeleri çerçevesinde

hayata geçirilmiştir. Sonradan “kent konseyi” adını alacak olan bu oluşumlar ilk olarak Adana, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Edirne, Eskişehir İzmir ve Van’da kurulmuş, daha sonra tüm ülkeye yayılmıştır (Karasu vd., 2018:70-71). 2005 yılında yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte kent konseyleri yasal olarak tanımlanmış ve YG-21 Programıyla birlikte faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. 2009 yılında YG-21 faaliyetlerinin kent konseyleri çatısı altında yürütülmesi kararlaştırılmış ve kent konseylerini güçlendirip kapasitesini artırmak için, konseylerin kapasitesini artırmak, konseylerin kendi içinde ve diğer konseylerle iletişimini ve bilgi akışını artırmak ve YG-21 uygulamalarında konseylerin rolünü güçlendirmek amaçlarını taşıyan bir proje başlatılmıştır. Bu aşamadan sonra YG-21 Genel Sekreterlikleri faaliyetlerini kent konseyi çatısı altında devam ettirmiştir (Emrealp, 2010:12-13).

### **3.2. KATILIMCILIK VE KENT KONSEYLERİ**

Çalışmanın bu noktasında belirtmek gerekir ki YG-21 süreci içerisinde ortaya çıkan ve yerel demokrasinin gelişmesine yönelik birçok görev üstlenen kent konseyleri ile ilgili geniş bir akademik yazın mevcuttur. Çalışmanın bu bölümünde konseyler, yerel yönetim bütçelerini daha katılımcı bir hale getirme fonksiyonu açısından değerlendirilecektir.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında yaşanan meşruiyet problemleri, temsilde adaletin sağlanamaması, hızla gelişen teknolojinin sağladığı imkânlar, küreselleşme, siyasi ve ekonomik koşullarda yaşanan liberalleşme gibi çeşitli nedenler katılım anlayışından uzak bu yönetim modelinde değişimi beraberinde getirmiştir. Bu değişimle ortaya çıkan ve mümkün olduğunca çok paydaşı sürece dahil etmeyi amaçlayan yeni modelde “kent konseyleri” önemli bir unsur olmuştur. Kentin hak ve çıkarlarının korunmasını, katılımcılığın özendirilmesi ve yaygınlaştırılmasını amaçlayan konseyler,



içinde barındırdığı paydaşları ortak bir sorumluluk çerçevesi içerisinde bir araya getirmişlerdir. Söz konusu adım, yerel demokrasinin gelişmesi için önemli bir adımdır. (Önder ve Güler, 2016: 833).

### 3.2.1. Kent Konseylerinin İdari, Hukuki ve Mali Yapısı

Daha önce de belirtildiği gibi, tabandan gelen hareketle çeşitli isimler altında kurulan kent konseyleri kısa bir zaman içerisinde yerel katılım araçlarının gelişmesi için büyük bir çaba ortaya koymuş ve bu şekilde kamuoyunun dikkatini çekmiştir. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile kent konseyleri yasal statüye kavuşmuştur. İlgili kanunun 76. maddesi konseylerin varoluş amacını şu şekilde tanımlamıştır: “*Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.*” İlgili maddede kent konseylerine addedilen kentin hak ve hukukunu koruma, hesap sorma ve hesap verme, saydamlık ve katılım ilkelerini hayata geçirme görevi kent konseylerinin belediye hizmet ve harcamaları konusunda daha ilgili olması gerektiğini göstermektedir.

Aynı maddenin devamında konseyin kimlerden oluşacağı ve belediye ile ilişkisi tanımlanmıştır. Buna göre: “*Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar*” ifadesiyle tanımlanan konsey bileşenlerine bakıldığında konseylerin büyük ölçüde kentin çoğu paydaşını içerdiği görülmektedir. Bununla birlikte herhangi bir STK’ya üye olmayan vatandaşlar konsey

içerisinde yer alamamaktadır. Bu nedenle konseylerin bu vatandaşları da yönetim sürecine dahil etmek ve kent hakları konusunda bilinçlendirmek için çeşitli faaliyetler yürüttükleri görülmektedir.

Kanun maddesinin devamında konseylerin çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca kent konseyleri yönetmeliği 2006 yılında yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir. YG-21 Programı kapsamında çeşitli illerde kurulan ve bir yönetmeliğe tabii olmadan çalışmalarını sürdüren konseyler, yayımlanan yönetmeliğin uygulanması sırasında çeşitli sorunlarla karşılaşmışlardır. Bunun üzerine ülke genelinde geniş çaplı toplantı ve çalıştaylar düzenlenerek uygulamadaki sorunlar anlaşılmaya çalışılmış ve yönetmelik 2009 yılında değiştirilmiştir. Konseylere il milletvekillerini, il genel meclisi üyelerini ve belediye meclisi üyelerini de dahil eden maddelerin Danıştay tarafından iptalinin ardından yönetmelik son halini almış ve günümüze kadar uygulanmaya devam etmiştir.

Yönetmeliğin 4. maddesinde kent konseyleri şu şekilde tanımlanmıştır: *Kent Konseyi, merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetim mekanizmalarını ifade eder."*

Bu şekilde tanımlanan konseylerin görevleri yönetmeliğin 6. maddesinde düzenlenmiştir. Hemşerilik hukukunun ve ortak hareket etme bilincinin geliştirilmesi, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için geliştirilen politikaların desteklenmesi, dezavantajlı kesimlerin topluma katılımının artırılması, sivil toplumun geliştirilmesi gibi birçok göreve sahip olan konseylerin çalışmanın alanına giren en önemli görevleri şunlardır:

- i) Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmaya katkıda bulunmak,*
- ii) Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,*
- iii) Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak.*

Sayılan görevler çerçevesinde değerlendirildiğinde bütçe sürecine katılımın aslında konseylerin ana görevlerinden biri olduğu söylenebilir. Çünkü yukarıda sayılan görevlerin yerine getirebilmesi ancak bu şekilde mümkün olabilir. Katılımcı bütçeyi hayata geçirmek isteyen belediyelerin konseylerin bu yasal görevlerini dikkate alarak süreci birlikte yürütmesi uygulamanın başarısını artıracaktır.

Kent konseyinin yapısı genel kurul, başkan, yürütme kurulu, meclisler ve çalışma gruplarından oluşmaktadır. Kent konseyi başkanı genel kurul tarafından seçilmektedir ve mutlaka genel kurul üyesi olmak zorundadır. Ayrıca yönetmelikle konseylerin sekretarya hizmetlerinin yürütülmesini ve belediye ile koordinasyonunu sağlamak için Konsey Genel Sekreterliği oluşturulmuştur. Genel sekreter, belediyenin önerdiği üç isim arasından kent konseyi yürütme kurulu tarafından seçilmektedir.

Konseyin en yetkili organı olan genel kurul Ocak ve Eylül aylarında olmak üzere yılda en az iki kez üyelerinin salt çoğunluğuyla toplanır. Genel kurul üyeleri şunlardır:

- a) Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi,*
- b) Belediye başkanı veya temsilcisi,*
- c) Sayısı 10'u geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri,*
- ç) Mahalle sayısı yirmiye kadar olan belediyelerde bütün mahalle muhtarları, diğer belediyelerde belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan mahalle muhtarlarının toplam muhtar sayısının yüzde 30'unu geçmemek ve 20'den az olmamak üzere kendi aralarından seçecekleri temsilcileri,*
- d) Beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri,*

e) *Üniversitelerden ikiden fazla olmamak üzere en az bir temsilci, üniversite sayısının birden fazla olması durumunda her üniversiteden birer temsilci,*

f) *Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri,*

g) *Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisi.*

Görüldüğü gibi konseyler merkezi idareden, yerel yönetimden, muhtarlardan, çeşitli meslek odalarından, sendikalardan, üniversitelerden ve STK'lardan temsilcileri içermektedir. Bu yönüyle zengin bir temsil oluşturan konseyler "*ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri*" ifadesi nedeniyle genel kurula kimleri davet edecekleri konusunda tereddütler yaşamaktadırlar (Karasu vd., 2018: 146). Kent konseyinin görev alanlarına giren dernek sayısı genellikle çok fazla olmakta, bu da genel kurulun toplanması ve faaliyetlerini yürütmesi hususunda sorunlara neden olmaktadır. Bu nedenle bazı konseyler genel kurula çağırılacak dernek ve vakıflar için daha önceki toplantılara iştirak etmiş olma şartı gibi çeşitli kriterler geliştirmişlerdir.

Konsey yürütme kurulu genel kurul tarafından seçilir ve en az yedi kişiden oluşur. Kadınların ve gençlerin kararlara etki gücünü artırmak için yönetmelikte, kadın meclisinin başkanı ve gençlik meclisinin başkanı konsey yürütme kurulunun doğal üyesi olarak tanımlanmıştır. Yürütme kurulunun genel kurulun gündemini belirleme ve genel kurulda oluşturulan görüşleri belediyeye sunma gibi çeşitli görevleri vardır.

Kent konseyleri görev alanına giren her konuda meclis ya da çalışma grubu kurabilir. Genel kurulun belirlediği esaslara göre faaliyetlerini yürüten bu yapıların koordinasyonundan genel sekreter sorumludur. Meclis ve çalışma gruplarında oluşturulan görüşler genel kurula sunulur ve eğer kurul onaylarsa belediyeye iletilir. Yönetmelik gereği gençlik ve kadın meclislerinin kurulması zorunlu tutulmuş diğer alanlarda oluşturulacak meclis ve çalışma grupları konusunda konseyler kısıtlanmamıştır. Konseylerin ilgili ve yetkin üyeleri arasından seçeceği kişilerle

oluşturacağı belediye bütçesi hakkında faaliyet yürütecek çalışma gruplarının kurulması yerel mali yönetim sürecine dahil olma potansiyellerini arttıracaktır.

Kent Konseyleri Yönetmeliği'nin 16. maddesi kent konseylerinin mali yapısını düzenlemektedir. Buna göre, “*Belediyeler kent konseylerine, bütçelerinde ödenek ayırmak suretiyle ayni ve nakdi yardım yapar ve destek sağlar*” ifadesiyle belediyelerin konseylere sağlayacağı destek tanımlanmıştır. Bu destek konseylerin mekânsal ihtiyaçlarının giderilmesi, sekretarya hizmetlerinin sağlanması, gerekli araç gereçlerin temin edilip faaliyetlerinin yürütülmesi için hayati bir öneme sahiptir. Bu desteğin belediyeler tarafından sağlanması beklenen durum olsa da konseylere destek görevinin yalnızca belediyelere bırakılmaması gerekmektedir. Ortaklık ilkesi çerçevesinde diğer paydaşların da konseylerin ihtiyaçlarının sağlanmasına katkı sunması konseylerin daha çok önemsenmesini sağlayacaktır.

Kent konseyinin belediye kararlarına etki edebilmek için en önemli aracı genel kurulunda oluşturduğu görüşlerin belediyenin ilk meclis toplantısında öncelikli olarak görüşülmesinin zorunlu olmasıdır. İletilen görüşler tavsiye niteliğinde olduğu için bu görüşlerin belediye faaliyetlerine etkisi incelenmesi gereken bir konu olarak dikkat çekmektedir.

### **3.2.2. Kent Konseylerinin Sorunları ve Eleştiriler**

Kent konseyleri buldukları bölgede yaşanan sorunların çözümü için yerel kamuoyunu organize etmeli, katılım konusunda yereli teşvik edici bir rol üstlenmeli, kamuoyunun yeterince bilgilendirilmediği zamanlarda bu işi üstlenerek toplumu aydınlatmalı, kentin sorunlarının çözümü için bir baskı grubu olarak aktif faaliyet yürütmelidir. Böylece hem yerel demokrasinin gelişmesi sağlanacak hem de kentteki gönüllülerin üretken ve yaratıcı potansiyellerinden yararlanılmış olunacaktır (Karasu

vd., 2018:43). Kent konseyleri, şehirdeki farklılıkları yönetim sürecine dahil etmek, paydaşlarla güç birliği oluşturmak, toplumsal sorumluluk alma duygusunu artırmak, kentteki gönüllüğü artırıp bu güçten yararlanmak gibi çeşitli fonksiyonları sayesinde yerel yönetimlere fırsatlar sunmaktadırlar (Dolu,2014: 100)

Kent konseylerinin sayılan bu fonksiyonlarını tam olarak yerine getirebilmeleri için uygulamada yaşanan bazı sorunların giderilmesi önem arz etmektedir. TKKB'nin 2016 yılında hazırladığı "Kent Konseyleri Sorunlar ve Beklentiler Raporu"nda konseylerin yaşadığı sorunlar şu şekilde sıralanmıştır:

- 1. Belediyelerin/başkanların, kent konseylerinin kurulmasına öncülük etmesinde görülen tereddütler,*
- 2. Belediyelerin, kurulan kent konseylerine personel, mekân ve para konusunda (bunların hepsi ya da bazılarında) imkân sağlamaması,*
- 3. Kent konseylerinde oluşturulan ve kabul edilen görüşlerin, belediye meclislerinde görüştürülmemesi,*
- 4. Belediyelerin/başkanların, kent konseylerini, belediyenin işlerini yapan bir birim olarak görmeleri ve bu yönde çalışma istemeleri.*

Bunun yanı sıra TBB'nin belediye temsilcileri, kent konseyi temsilcileri ve çeşitli paydaşlardan oluşan 70 katılımcı ile düzenlediği "Yerel Karar Alma Süreçlerine Vatandaş Katılımı Bileşen Çalışmalarının Sürdürülebilirliğinde Türkiye Belediyeler Birliğinin Rolü ve Hizmetleri Değerlendirme Toplantısı"nda kent konseylerinin yaşadığı sorunlar tespit edilerek çözüm önerileri geliştirilmiştir. Söz konusu toplantıda öne çıkan bazı sorunlar şunlardır: mevzuatta kent konseyi kurulmasının zorunlu olmaması, belediye çalışma komisyonlarının kent konseyini de sürece dahil etmesi için zorlayıcı hükümler bulunmaması, belediye meclisine konseylerin yeterince katılamaması, konseylerin işleyiş ve çalışmalarına belediye başkanlarının müdahale etmeye çalışması, kent konseyine özerk bir bütçe ayrılmaması ya da ayrılan bütçenin belediye tarafından daha sonra farklı yerlere harcanması.

Kent konseyleri mevzuattan, kaynak eksikliğinden, belediyeden, yerel dinamiklerden, siyasi kültürden ve iç dinamiklerinden kaynaklanan sorunlar nedeniyle yerel kamuoyunda beklenen etkiyi yapamamıştır. Bu sorunların etkilerini daha iyi anlamak için ayrıntılı bir şekilde değerlendirmek gerekmektedir.

Belediye kanununun kent konseyini tanımlayan 76. maddesine göre belediyeler kent konseylerine destek ve yardım sağlamakla görevlidir fakat bu desteğin hangi mekanizmalarla ne şekilde sunulacağı kanunda veya yönetmelikte belirtilmemiştir. Bu nedenle belediyeler arasında bir uygulama birliği yoktur. Farklı yöntemlerle konseylere destek olmaya çalışan belediyelerin yanında buna hiç yanaşmayanlar da mevcuttur (Dolu, 2014: 106). Konseyler için bir tüzel kişilik ve bütçe tanımının yapılmamış olması nedeniyle kaynaklar doğrudan konseye aktarılamamaktadır. Bu nedenle belediye uygun gördüğü giderleri karşılamak için genellikle kültür ve sosyal işler müdürlüğü olmak üzere konseyle ilişkileri sağlayan müdürlüğün bütçesinde konsey için kaynak ayırmaktadır (Emrealp, 2010: 29). Uygulamada çoğu zaman ayrılan bu kaynağın yeterli olmadığı ya da ilerleyen bütçe yılı içerisinde başka kalemlere aktarıldığı görülmektedir. Belediyenin bütçede ayırdığı kaynağın değişken olması konseylerin yıl içindeki planlarını yaparken zorluk yaşamalarına neden olmaktadır. Kaynak anlamında konseyin tamamen belediyenin ve başkanın insafına bırakılması konseylerin belediyenin bir uzantısı olarak algılanması sorununu perçinlemektedir (Kerman vd., 2011:25-26). Konseye verilen kaynağın kesilmesi durumunda konseylerin şikâyetçi olabileceği bir mekanizma yoktur. Bu nedenle denilebilir ki konseyin yaşaması belediyelerin yaklaşımına bağlıdır. Bütçe probleminin çözümü için yerel paydaşlar konseye bütçe gelirinden belli bir miktar pay ayrılması, il özel idarelerinin de bütçeye katkı sağlaması, iller bankasından pay alınması, özerk bir bütçe oluşturulup denetlenmesi gibi öneriler sunmuşlardır. Bunun yanında mevcut durumun devam etmesi gerektiğini, konseylerin bütçeye sahip olmasının onların ruhunu bozacağını söyleyenler de olmuştur (TBB,

2016). Bu nedenle konseyin ayrı bir bütçeye sahip olmaması durumunun bir problem olup olmadığı araştırılmalıdır.

Konseylerin yerel karar alma mekanizmalarına müdahil olmak için en önemli aracı, belediye meclisinin konsey tarafından gönderilen görüşleri yasa gereği gündeme alma zorunluluğudur. Fakat bu görüşlerin etkisi tartışmalıdır. Zira, Belediye Kanununda konseyin aldığı kararların görüşülmesi belediyenin görevleri arasında sayılmamıştır (Karasu vd., 2018: 162). Ayrıca konsey genel kurulu yılda iki kez toplanıp karar alabilirken belediye meclisinin her ay toplanıyor olması konsey kararlarının bir yıl içinde yalnızca iki belediye meclis toplantısını etkileyebileceğini göstermektedir. Bu nedenle konsey-belediye ilişkisinin sağlıklı bir şekilde yürütülüp süreçlere ortak olunması için gönderilen kararlar tek başına yetersiz kalmaktadır. Bunun için belediye ile etkin bir iletişim ve çalışma sistemi kurulmalıdır. Şeffaf bir şekilde yürütülmesi gereken bu süreçte belediyeye gönderilen tüm görüşler kamuoyu ile paylaşılıp ilgili kararların görüşülmesi özellikle takip edilmelidir. Böylece konseylerin kararlara etki gücü artacaktır.

Belediye ve konsey ilişkisi hukuki çerçeve içerisinde tam olarak tanımlanmamış bu nedenle mevzuatta çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. Bunun yanında konsey kurmayan veya kâğıt üzerinde kurmuş gibi gösteren belediyeler için mevzuatta bir yaptırım bulunmamaktadır. Bu sorunlara ek olarak yerel yöneticilerin demokratik katılım yaklaşımındaki eksikler bu süreci bir yetki paylaşımı olarak tanımlamalarına neden olmuş, bu nedenle konseyleri işletmeyen ya da kendi kontrolünde işletmeye çalışan yerel yöneticiler ortaya çıkmıştır (Dolu, 2014: 106).

Yasal zorunluluk haline dönüşen kent konseyleri bazı durumlarda kimsenin sahiplenmediği yapılara dönüşmüş, bazı durumlarda yereldeki nüfuzunu artırmak isteyen kişilerin ya da kararlarına meşruiyet kazandırmak isteyen iktidar sahiplerinin amaçlarına hizmet eden yapılar haline bürünmüştür (Bayraktar, 2014:57).



### 3.2.3. Mahalle Temelli Yapılar

Mahalle, sözlük anlamı ile belediye sınırları içinde meskûn mahallerde belirli bir sınır içinde yer alan ve burada yaşayan hemşehrilerle ilgili bazı hizmetleri üstlenen küçük idari birimlerdir (Aytaç, 1995:29).

Mahalle muhtarları yerel seçimlerde halkoyuyla belirlendiği için yerel bir yönetici gibi algılansa da aslında merkezi idarenin bir görevlisidir. Muhtarlara çeşitli kanunlarda görevler tanımlanmış olsa da aynı şekilde yetki verilmemiş, mahallelerin tüzel kişiliği de olmadığı için mahalle muhtarları bölgelerini temsil açısından da eksik kalmışlardır (Polat, 2014: 118). 5393 sayılı kanunla gelen düzenlemede "...Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür..." denilmiştir. İlgili madde aynı zamanda belediyenin muhtar ve mahalle ile ilişkisini şu şekilde tanımlamaktadır: Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar, kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır. Böylece muhtarların belediye ve diğer kurumlar ile kuracağı ilişki ve belediyenin muhtar ve mahalleye nasıl yaklaşması gerektiği belirlenmiştir. Bu durum muhtarların idari teşkilat açısından konumunu değiştirmese de mahalleyi ve muhtarı temel alan yerel oluşumlar için ön açıcı olmuştur.

Katılım mekanizmalarının işlevsellik kazanması için öncelikle bunu kullanacak kişilerin yaşadıkları mekânla bir aidiyet kurması gereklidir. Söz konusu hedefe nüfusu milyonlara yaklaşan şehirlerde bir anda ulaşmak kolay olmayacaktır. Şehirleri oluşturan

ve idari açıdan en küçük ölçekli yönetim birimi olan mahalle aynı ortak mekâna, sorunlara ve yaşam alanlarına sahip bireyleri barındırması açısından müştereklik zeminin daha kolay sağlanabileceği bir yapıdır. Bir siyasi partiye bağlı olmaksızın doğrudan aday olan ve mahalleli tarafından seçilen bir yöneticiye sahip olan muhtarlık makamı tüzel kişiliğe haiz olmadığı için mevcut sistem içerisinde yönetim ve karar alma süreçleri içinde resmi bir şekilde bulunamamaktadır. Muhtarın temsiliyeti genellikle siyasi partiler ve yöneticilerin kişisel ilişkileri aracılığıyla olmaktadır. Bu durum resmi bir yapıya bürünmediği sürece muhtarların yerel demokrasi için katkı sağlaması sürdürülebilir olamamaktadır (Bayraktar, 2014: 58)

Mahalleyi süreçlere sadece muhtar üzerinden dahil etmek temsili demokrasinin sorunlarını sürdürebileceği için tek başına yeterli olmayabilir. Muhtarlar belli bir noktadan sonra tabanlarından kopuk siyasal aktörlere dönüşebilirler. Bunu önlemek için mahalle tüm bileşenleriyle etkileşim içinde olan bir zemine sahip olmalıdır. Ortak yaşam alanları ve mekânlar müştereklik duygusunu geliştirecek şekilde düzenlenmeli, kamusal alan kavramı kamuya ait olan değil kamuyu yaratan alan olarak ele alınmalıdır. Bayraktar (2014) tarafından “kamunun kamusallaşması” olarak adlandırılan bu süreç katılımı sağlamak için müştereklik zemini teşkil etme adına önem arz etmektedir (Bayraktar, 2014: 59).

En küçük yönetim birimi olan mahalle müştereklik zemininin ortaya çıkması için en uygun alandır. Bu nedenle kent konseyleri gerek içinde barındırdığı kesimler gerekse kadın, çocuk, engelli meclisi gibi yapılar sayesinde şehrin tüm zenginliklerini sürece dahil etmeye çalışmanın yanı sıra mahalle düzeyinde örgütlenen meclisler aracılığıyla katılımı tabana yaymaya çalışmaktadır. Kent konseyleri tarafından kurulan mahalle yapılanmaları vatandaşları doğrudan yerel yönetim karar süreçlerinin içinde katmak için en önemli yapılardır. (Dolu, 2014:100-101). Yerel demokrasinin işleme için yörede yaşayan kişilerin yerel hizmetlerin planlanması sürecinde söz söyleme hakkı olması

gereklidir. Mahalle sakinlerinin talep, şikâyet ve önerilerini alan mahallenin ihtiyaçlarını belirleyen ve muhtarın liderliğinde yerel hizmetleri talep eden bir mahalle yapılanması bu hizmetlerin etkin ve verimli sağlanabilmesinin takipçisi olacaktır (Şat, 2013: 131).

Katılımın hem sosyal olarak hem de mekânsal olarak her kesimden insanı kapsamaması gerekmektedir. Sokak veya mahalle gibi çeşitli alt kademelere göre örgütlenen komite, meclis, temsilcilik ve kurullar kurmak katılımın mekânsal olarak kapsamını genişletmekte ve süreci kolaylaştırmaktadır. Her kesimden yurttaşı içinde barındıran ve onları aktif yurttaşlar olmaya teşvik eden yapılar olmadan katılımcı yerel yönetimi sağlamak zor olacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken önemli hususlardan biri kurulacak mekanizmaların toplumdaki dezavantajlı kesimlerin katılımının teşvik edilmesi, onlar için yeni bir dışlanma alanı yaratılmamasıdır (İzci, 2014: 34).

### **3.3. TÜRKİYE’DE KATILIMCI BÜTÇELEME: ÇANAKKALE BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

Ülkemizde katılımcı bütçeyi hayata geçiren ilk belediye olan Çanakkale Belediyesi, gerek kent konseyi ile ilişkisi gerekse kurduğu mahalle yapılanması sayesinde diğer belediyeler için bir örnek teşkil etmektedir. Kentte katılımcı bütçe uygulamasının uzun yıllardır sürdürülüyor olması umut verici bir durum olsa da uygulamanın başka belediyelerde yaygınlaşmaması düşündürücüdür. Bu durumu daha iyi anlayabilmek için Çanakkale’nin tecrübesine ve bu süreci hangi aktörlerle nasıl işlettiğine bakmak gerekmektedir.

### 3.3.1. Çanakkale Belediyesi ve Katılımcı Bütçelemenin Ortaya Çıkışı

Çanakkale, Türkiye'nin kuzeybatısında yer alan, toprakları çoğunlukla Marmara Bölgesi içerisinde kalan ve hem Asya hem Avrupa kıtalarında toprağı bulunup bu toprakları Çanakkale boğazı ile birbirine bağlayan bir ildir. Nüfusu, 2018 yılında merkez ilçede 180.823 olarak ölçülmüştür (TÜİK). Şehir, net göç almada Türkiye'de sekizinci sıradadır. Ekonomisi ağırlıklı olarak tarım ve ormancılığa dayanmaktadır. Bunları madencilik ve sanayi takip eder (Çanakkale Belediyesi, 2015-2019 Stratejik Planı).

Sınırları içerisinde 34 belediye bulunan Çanakkale'de bu belediyelerin 12'si il merkezi ve ilçe belediyeleri, 22 tanesi ise kırsaldaki belediyelerdir. Kentte katılımcılığın gelişimine bakıldığında birçok dikkat çeken proje göze çarpmaktadır. Bunlardan bazıları; Çanakkale Evlerini Yaşatma Projesi (1994), Şehir Konseyi (1995), Yerel Gündem 21 (1997), Kent Vizyonu Belirleme (2003), Kent Konseyi (2004), Kurumsal Stratejik Planlama (2005), Çok Ortaklı Kent Eylem Planı (2005), Katılımcı Bütçelemedir (2006) (Gürneş, 2010: 124-125).

Çanakkale Belediyesi 1912 yılında kurulmuştur. Belediye, katılımcı bütçeleme çalışmalarına 2006 yılında, İçişleri Bakanlığı'nın belediyelerin hizmet kalitesi ve kurumsal kapasitesinin arttırılması amacıyla başlattığı Yerel Yönetimler Reformuna Destek Projesi için seçilen pilot belediyelerden biri olarak başlamıştır. Proje 2007 yılında son bulmuş olmasına rağmen Çanakkale Belediyesi katılımcı bütçelemeyi uygulamaya devam etmiştir. Belediye, hem Porto Alegre örneğindeki bütçeleme yöntemini benimseyerek vatandaş toplantıları gerçekleştirmiş, konsey üyeleri ve belediye çalışanlarını sürece dahil etmiş hem de uygulamanın kurumsallaşmasının zaman alacağını düşünerek vatandaşların bütçe üzerinde karar alma sürecine katılımını

kolaylaştırmak için Avrupa örneklerinde görüldüğü gibi proje yarışmaları düzenlemiştir (Gürneş, 2010: 126, Demirkaya, 2010: 124).

### **3.3.2. Çanakkale Belediyesinde Katılımcı Bütçe Yapım Sürecinin Aktörleri**

Belediye, katılımcı bütçe yapım sürecinin en önemli aktörlerinden biridir. Gerek bütçe yapımı gerekse bütçenin uygulanması aşamalarında vatandaşın ve diğer aktörlerin katılımın derecesini belirleyecek temel birimdir. Belediye içerisinde katılımcı bütçe hazırlama ve uygulama faaliyetinden Mali Hizmetler Müdürlüğü sorumludur. Gerçekleştirilen tematik toplantıların ve mahalle toplantılarının sayısı ile izleme ve değerlendirme rapor sayısı ilgili müdürlüğün ve dolayısıyla bütçenin performansını göstermesi bakımından önemlidir (Çanakkale Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019, 2019: 38).

Çanakkale Belediyesi, bütçe programlarının uygulanmasında katılımcı aşamaları takip etmek amacıyla Yatırım Planlama Komitesini oluşturmuştur. Komite, ülke için örnek bir uygulama ortaya koymayı hedeflemiş, bu yolda aktörlerin bütçe yapım sürecine ilgisini arttırmak, belediye ile halk arasındaki ilişkiyi güçlendirmek ve belediye yönetiminin mahallelerle ve muhtarlarla iletişimini geliştirmek öncelikli amaçlar olarak belirlenmiştir (Çanakkale Belediyesi'nden aktaran Gürneş (2010): 128).

Muhtarlar, mahalledeki mevcut ihtiyaçları belediyeye iletmek, katılımcı bütçe toplantıları öncesi halkı bilgilendirmek ve toplantılara katılmaları için onları teşvik etmek, bütçe toplantılarına ve Yatırım Planlama Komitesi toplantılarına katkı sağlamakla yükümlüdür.

Kent Konseyleri ise Katılımcı Bütçe modeli oluşturulma görevini üstlenmişlerdir. Bununla birlikte, Belediyenin Çok Yıllı Yatırım Programı ile Bütçe ve Performans

Programını takip eder ve değerlendirme sunarlar. Çanakkale Kent Konseyi Yürütme Kurulundan bir kişi Yatırım Planlama Komitesi toplantılarına katılır (Demirkaya, 2010: 125).

### 3.3.3. Çanakkale Kent Konseyi ve Konseyin Belediye ile İlişkisi

Çanakkale Kent Konseyi, 2004 yılında kurulmuştur. Konseyin Yürütme Kurulu, başkan ve genel kurulda seçilen dokuz üyeden oluşur. Kent Konseyi altında Çevre Meclisi, Engelliler Meclisi, Kadın Meclisi, Kültür ve Sanat Meclisi, Spor Meclisi ile yedi adet mahalle meclisi (Barbaros, Cevatpaşa, Esenler, Fevzipaşa, İsmetpaşa, Kemalpaşa, Namık Kemal) bulunmaktadır. Söz konusu meclislerin başkanları Yürütme Kurulu doğal üyesi olarak haftalık toplantılara katılmaktadırlar. Meclislere ek olarak *Bağımlı Değil Sağlıklı Yaşam Çalışma Grubu, Engelsiz Kent Çalışma Grubu, Sosyal Dışlanmayı Önleme Çalışma Grubu* gibi on dokuz<sup>4</sup> adet çalışma grubu mevcuttur. Konsey, bir konuda çalışma yapmak veya proje organize etmek isteyenlerden oluşan bu Çalışma Gruplarına malzeme, çalışma ortamı ve maddi destek sağlamaktadır.

Konsey Genel Kurulu Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında düzenli olarak toplanmaktadır. Konseyin kuralları, işleyişi, harcamaları ile çalışma grupları ve meclislerin durumu Genel Kurul'da belirlenen bir yönergeyle düzenlenmiştir. Çanakkale Kent Konseyinin vizyonu üniversite, belediye ve valilikle birlikte çalışarak, müzakereci ve katılımcı bir yaklaşımla, vatandaşların karar alma süreçlerine dahil olmasını teşvik etmektedir. Bu vizyonu gerçekleştirmek için ilk olarak bütçeden başlayarak tüm hizmetlerin eşit ve katılımcı bir şekilde düzenlenmesi gerektiği savunulmakta ve bu yaklaşım demokrasinin temeli olarak görülmektedir.

---

<sup>4</sup> Çanakkale Kent Konseyi bünyesinde bulunan çalışma gruplarının sayısı bazı kaynaklarda farklıdır. Örneğin, Aydemir (2017: 122), çalışmanın yapıldığı yılın Konsey Başkanı ile yaptığı görüşmede otuz altı adet çalışma grubu olduğunu belirtmiştir. Bu çalışma, Konseyin kendi internet sitesinden edinilen bilgiyi temel almaktadır.

Çanakkale Kent Konseyi, Çanakkale Belediyesi ile koordinasyon içerisinde çalışmaktadır. Konsey, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü aracılığıyla belediye ile ilişkilerini yürütmektedir. Bununla birlikte Yatırım Planlama Komitesinde, konsey yürütme kurulundan bir üye yer almaktadır (TEPAV, 2007: 4)

Çanakkale, belediye ve kent konseyinin bir arada çalıştığı ve başarılı uygulamalar ortaya koyduğu kentlerden biridir. Belediyeden ve konseyden gelen talepler uyarınca kurumlar kent ve kentli için projeler ve faaliyetler gerçekleştirmektedirler. Örneğin, 2018 Faaliyet raporunda Kampanya, Eğitim ve Bilgilendirme Programı kapsamında gerçekleştirilmesi planlanan Gönüllü İtfaiyecilik Programı için yönerge hazırlanmış, uygulama yılı ile ilgili “*Kent konseyi ile görüşülmüş önümüzdeki günlerde eğitim başlayacaktır.*” şeklinde not düşülmüştür (Çanakkale Belediyesi, 2018: 85).

Yine ilgili raporda, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü başlığı altında Kent Konseyine ve konseye bağlı olarak çalışan çalışma grupları ve mahalle meclislerine yer verilmektedir. Bu bölümde örneğin, Konsey tarafından Çanakkale'nin tanıtımına katkı sağlaması amacıyla hazırlanan belgeselden ve Çevre Meclisi tarafından organize edilen Tohum Takas Şenliği ve Kadın Meclisi tarafından kadınların ekonomik hayata entegre edilmesi amacıyla Habitat Derneğiyle birlikte düzenlenen Kız Kardeşim Projesinden bahsedilmektedir (Çanakkale Belediyesi, 2018: 86). Bunlarla birlikte Faaliyet Maliyetleri tablosuna bakıldığında Çanakkale Belediyesi bütçesinden Kent Konseyine 2018 yılı için 1.107.215,45 TL ödenek ayrıldığı görülmektedir (Çanakkale Belediyesi, 2018: 96). Söz konusu bilgiler konseyin belediye ile koordineli çalıştığını göstermesi bakımından önemlidir.

Bu bölümde uluslararası sözleşmeler bağlamında katılımcılığın yerel yönetim süreçlerinde uygulanmasının nasıl teşvik edildiği, bu kapsamda kurulan kent konseylerinin nasıl bir yapıya ve işleve sahip olduğu anlaşılmaya çalışılmıştır. Kent konseyleri özellikle yerel mali yönetim sürecine paydaşları ortak etme fonksiyonu

açısından ele alınmıştır. Türkiye’de belediye düzeyinde ilk kez katılımcı bütçeyi hayata geçiren Çanakkale Belediyesinin tecrübesi kent konseyi ile ilişkisi açısından incelenmiş ve mahalle ölçeğinde kurulan meclislerin katkısına değinilmiştir.

Çanakkale’de uzun yıllardır kent konseyi ve mahalle meclislerinin ortaklığında ilerleyen katılımcı bütçenin diğer şehirlerimizde de uygulanması toplumun faydasına olacaktır. İzleyen bölümde ülke düzeyinde kent konseylerinin yerel mali yönetim sürecine ne derece katkı verdiğini anlamak, bu süreçte yaşanan sorunları tespit etmek ve konseylerin sürece katılımını artıracak önerileri toplamak maksadıyla bir saha araştırması yapılmıştır.



## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **KENT KONSEYLERİNİN KATILIMCI BÜTÇE ALGISI ÜZERİNE ALAN ARAŞTIRMASI**

#### **4.1. ALAN ARAŞTIRMASININ AMACI VE YÖNTEMİ**

Araştırmanın amacı kent konseylerinin bütçe sürecinde hâlihazırda nasıl bir rol oynadığını ve bu sürece dair algılarını anlamak, süreçte daha çok yer alabilmeleri için önerilerini almaktır. Konseylerden sağlanacak verinin daha doğru bir şekilde analiz edilebilmesi için seçilen belediyelerin bütçe sürecinden sorumlu birim yöneticileri ile de anket çalışması gerçekleştirilmiştir. Seçilen örnekleme bazı belediyelerin sınırları içerisinde kent konseyi kurulmuşken bazılarında kurulmamıştır. Nitekim bu durum kent konseyi kuran veya kurmayan belediyelerin bütçe sürecini katılımcı bir şekilde yönetmek konusundaki yaklaşımlarını anlamak açısından önem taşımaktadır.

#### **4.2. ARAŞTIRMANIN EVREN VE ÖRNEKLEMİNİN BELİRLENMESİ**

Ülkemizde kaç adet kent konseyi kurulduğu ve bunların günümüzde faaliyet gösterip göstermediği tam olarak bilinmemektedir. Böyle bir bilgiye ulaşılamamasının ana nedenleri kent konseylerinden sorumlu merkezi bir kurumun bulunmamasının yanında ilgili kurumların bu konuda bilgi toplamamasıdır.

Bu nedenle konuyla ilgili yapılan çalışmalarda genellikle tahmini rakamlar verilmektedir. Örneğin, Kent Konseyleri Ulusal Raporu'nda bu sayı tahminen 150 olarak belirtilmiştir (TKBB, 2012:11). Korel Göymen (2014) aktif olarak çalışan konsey sayısının 200 civarında olduğunu ileri sürerken, Çanakkale Kent Konseyi Başkanı Saim Yavuz (2016) bu sayının 211'e ulaştığını ancak kurulan konseylerin en az yarısının kâğıt üzerinde faaliyet gösteren formalite yapılar olduğunu belirtmiştir.

Konuyla ilgili geniş kapsamlı bir çalışma yürüterek tam sayıya ulaşmaya çalışan Halim Emre Zeren (2017) Konseylerin aktifliğini sosyal medya üzerindeki faaliyetlerine bakarak belirlediği çalışmasında konsey sayısını 185 aktif, 55 kısmen aktif olmak üzere 240 olarak tespit etmiştir. Sosyal medya hesabı oluşturmanın kolaylığı ve oluşturulan bir sayfanın yıllar boyunca silinmediği düşünülürse geniş kapsamlı bir araştırmaya dayanan bu veri de tezde yapılacak araştırmanın evrenini belirlemek için yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle anket sürecinin en başında çalışmanın evrenini belirlemek için Türkiye’de yer alan tüm kent konseyleri mevcut durumları itibariyle tespit edilmeye çalışılmıştır.

Tablo 2’de 2018 yılı itibariyle türlerine göre belediye sayısı gösterilmiştir. Belediye kanunu ve ilgili yönetmelikte bir belediyenin sınırları içerisinde kent konseyi kurulması için belediye düzeyi ya da nüfus ölçeği gibi herhangi bir ölçüt tanımlanmamıştır. Bu durumda yasal olarak ülkemizde bulunan 1398 belediyenin hepsi kent konseyinin kurulmasını sağlayıp destek verebilir durumdadır.

Uygulamada ise süreç farklıdır. Büyükşehir Belediyesi Kanununda yapılan düzenlemeler ile sayıları iyice azalan ve yalnızca büyükşehir olmayan 51 ilin sınırları içerisinde kalan 396 belde belediyesinin nüfusları, kaynakları ve kurumsal birikimleri dikkate alındığında, bu ölçekte kent konseyi kurulması yerel gerçekliklerle uyumsuzdur. Bu nedenle kent konseylerinin mevcut durumunu tespit etmek için yapılan çalışmaya belde belediyeleri dâhil edilmemiştir.

**Tablo 2: Türlerine Göre Belediye Sayısı**

<b>Belediye Türü</b>	<b>Belediye Sayısı</b>
Büyükşehir	30
Büyükşehir İlçe	519
İl Merkezi	51
İlçe	402
Belde	396
<b>Toplam</b>	<b>1398</b>

Kaynak: TBB Faaliyet Raporu, 2018

Mevzuat gereği kent konseylerinin yasal destekçisi belediyelerdir. Bu nedenle bir bölgede yer alan kent konseyinin mevcut durumunu tespit için bilgi alınacak kurum yine belediyeler olmuştur. Araştırmanın yapıldığı dönemde ülkemizde belde belediyeleri hariç, 1.002 adet belediye bulunmaktaydı. Çalışma kapsamında bu belediyelerin hepsine 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında 2018 yılı Mayıs ayı itibariyle aşağıdaki soruları içeren fakslar gönderilmiştir:

- 1- *İl/İlçenizde Kent Konseyi kuruldu mu?*
- 2- *Kuruldu ise aktif olarak çalışmalarına devam ediyor mu?*
- 3- *İl/İlçeniz sınırları içerisinde aktif olarak çalışan Kent Konseyi var ise Konseyin adres ve iletişim bilgileri ile beraber Başkan ve Genel Sekreterinin isimlerinin yukarıda belirttiğim e-posta adresine gönderilmesini arz ederim.*

Araştırmaya dahil edilen belediyelere bilgi edinme başvurusunun ulaştığına emin olmak için gönderilen tüm fakslardan teyit raporları alınmış ve 160 belediyeye faksın ulaşmadığı görülmüştür. Bunun üzerine 160 belediye tek tek aranarak yeni faks numaraları ya da alternatif numaralar talep edilmiştir. Yaklaşık 3 haftalık bir sürecin sonunda ilgili faks hedeflenen tüm belediyelere iletilmiştir.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gereğince bilgi talep eden kişinin, cevabı yazılı ya da elektronik olarak isteme hakkı bulunmaktadır. Ayrıca kişi bu forma geri dönüş için adres, telefon ve e-posta adresi gibi bilgiler eklemelidir. Çalışma kapsamında belediyelerden e-posta aracılığıyla dönüş yapmaları istenmiş, zorunlu olduğu için adres bilgisi paylaşılmış, telefonla cevap vermeleri durumunda veri kaybı söz konusu olabileceği için cep telefonu bilgisi paylaşılmamıştır.

Bilgi edinme kanununun 11. maddesinde “*Kurum ve kuruluşlar, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi onbeş iş günü içinde sağlarlar*” denilmektedir. Bazı belediyelerin cevap verme süresi iki aya yaklaşırsa da genel olarak bilgi edinme

başvurusuna geri dönüş yapan belediyelerin çoğunun bu kurala riayet ettiği görülmüştür. Bununla beraber, 1.002 belediyeye ulaştığı teyit edilen bilgi edinme talebine yalnızca 296 belediye geri dönüş yapmıştır. Bu durum şeffaflık ve bilgilendirme hususunda belediyelerimizin gelişime ihtiyaç duyduğunu göstermektedir.

Bilgi edinme başvurusunda talep edilen iletişim bilgileri sayesinde kamuoyunun istifadesine sunulacak genel bir “kent konseyleri iletişim listesi” hazırlanmaya çalışılmıştır. Belediyelerden gelen cevaplar incelendiğinde çoğu konseyin müstakil bir telefon numarası olmadığı, bu nedenle belediyelerin genellikle kent konseyi başkanı ya da genel sekreterinin cep telefonu numaralarını paylaşmak zorunda kaldığı görülmüştür. Nitekim tez çalışmasının eki olarak yayımlanması planlanan kent konseyleri iletişim listesini hazırlama girişimi konsey yöneticilerinin özel bilgilerini korumak adına hayata geçirilememiştir.

Çalışma neticesinde faksların gönderimini takiben bilgi edinme talebine cevap veren 296 belediyenin 274’ü bu cevabı elektronik olarak, 22’si ise yazılı olarak iletmiştir. Sonuç olarak Tablo 3’te de görüldüğü gibi 107 belediye bilgi edinme başvurusuna cevaben sınırları içerisindeki kent konseylerinin aktif bir şekilde çalıştığını belirtmiştir. 31 belediye ise eskiden sınırları içerisinde işleyen bir kent konseyi varken saha çalışmasının yapıldığı yıl olan 2018 itibariyle bu konseylerin aktif olmadığını belirtmiştir. Sınırları içerisinde daha önce kent konseyinin hiç kurulmadığını söyleyen belediye sayısı ise 158’dir.

**Tablo 3: Bilgi Edinme Başvurusuna Cevap Veren Belediyelerde Kent**

**Konseylelerinin Durumu**

<b>Kent Konseyinin Durumu</b>	<b>Sayı</b>
Aktif Çalışıyor	107
Aktif Değil	31
Hiç Kurulmamış	158
<b>Toplam</b>	<b>296</b>

Çalışmanın kapsayıcılığını artırmak ve daha çok konseye ulaşmak için ülke genelinde örgütlenen kent konseylerinin oluşturduğu *Türkiye Kent Konseyleri Platformundan* ve *Türkiye Kent Konseyleri Birliğinden* toplantılarına katılan kent konseylerinin iletişim bilgileri talep edilmiştir.

Kent konseyleri oluşumlarından gelen listeler de eklenince ülkemizde bulunan mevcut kent konseyi sayısı 209 olarak tespit edilmiştir. Bu noktada vurgulamak gerekir ki kent konseyi örgütlerinden gelen listelerde yer alan konseylerin aktif bir şekilde çalıştığı hususu teyide muhtaçtır. Çünkü bu listede yer alan konseylerin hepsi düzenli olarak toplantılara katılamamaktadır. Örneğin 4 yıl önce bir toplantıya katılan konsey iletişim listesinde yer almaktadır; fakat saha araştırmasının yapıldığı tarihte konseyin düzenli olarak çalışıp çalışmadığını gösteren bir veri yoktur.

Daha önce de belirtildiği gibi, 706 belediye bilgi edinme talebine cevap vermemiştir. Bu belediyelerden 102 tanesinin kent konseyi kurduğu kent konseyleri oluşumlarından gelen listelerle tespit edilmiş, 604 tanesi hakkında ise bir veriye rastlanmamıştır. Bu nedenle ilgili belediyelerin sınırları içerisinde herhangi bir zaman diliminde kent konseyi kurulup kurulmadığı tam olarak bilinmemektedir.

Süreç sonunda belirlenen 209 konseyden 168'inin başkan veya genel sekreterinin ismi bilgi edinme talebi ve konsey oluşumlarından gelen listeler ile tespit edilebilmiş, 41 konseyin yöneticilerinin isimlerine ise ulaşılammıştır. Temel bir bilgi olan konsey

yöneticilerinin isimlerine ulaşamaması ilgili konseylerin aktif olarak çalışıp çalışmadığı konusundaki belirsizliği artırmaktadır.

Ayrıca söz konusu 209 kent konseyinin 81'inin adresi tespit edilememişken, 128'inin adres bilgisine ulaşılmıştır. Adresi tespit edilen tüm konseylere kargo aracılığıyla anket ve ilgili konseye hitaben yazılmış anketin doldurulmasını talep eden dilekçe ulaştırılmıştır. Bu kapsamda her konseye yalnızca bir anket formu gönderilmiş ve anketin yalnızca konsey başkanı ya da genel sekreteri tarafından doldurulması talep edilmiştir.

Gönderilen kargolardan 104 tanesi ilgili yerlere teslim edilebilmiş, kalan 24 tanesi adres sorunu veya adreste alıcı olmaması nedeniyle geri dönmüştür. Anketin teslim edildiği konseylere telefon aracılığıyla da bilgi verilmiş ve ankete katılımları sağlanmaya çalışılmıştır. Sürecin sonunda 57 kent konseyi ankete katılım sağlamıştır. Ankete katılım sağlayan konseylerle ilgili bilgiler izleyen tablolarda paylaşılmıştır.

**Tablo 3: Bulunduğu Belediyenin Türüne Göre Ankete Katılan Kent Konseyleri**

<b>Konseyin Bulunduğu Belediyenin Türü</b>	<b>Ankete Katılan Konsey Sayısı</b>	<b>Kent Konseyi Sayısı</b>	<b>Katılım Oranı</b>
Büyükşehir	9	19	47%
Büyükşehir İlçe	35	133	26%
İl Merkezi	10	29	34%
İlçe Merkezi	3	28	11%

Tablo 3'de görüldüğü üzere çalışma neticesinde tespit edilen konseylerden ankete katılım sağlama oranı en yüksek olan büyükşehir düzeyinde hizmet veren kent konseyleri olmuştur. Kurumsal ve fiziki yapılarının yanında sekreteryaya imkânlarının da görece iyi olduğu bu konseylere anket sürecinde daha kolay bir şekilde ulaşılabilirdiği

için bu beklenen bir durumdur. En düşük katılım oranı ise %11 ile ilçe düzeyinde kurulan konseylerde gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)'na Göre Ankete Katılan Kent Konseyleri**

İBBS Düzey 1	Ankete Katılan Konsey Sayısı	Kent Konseyi Sayısı	Katılım Oranı
TR 1	5	19	26%
TR 2	9	26	35%
TR 3	9	44	20%
TR 4	9	32	28%
TR 5	5	12	42%
TR 6	9	23	39%
TR 7	1	4	25%
TR 8	2	17	12%
TR 9	4	12	33%
TR A	1	6	17%
TR B	1	3	33%
TR C	2	11	18%

Çalışmanın evreninde yer alan konseyler İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) açısından değerlendirildiğinde en çok kent konseyinin sırasıyla; TR 3<sup>5</sup> (44), TR 4<sup>6</sup> (32) ve TR 2<sup>7</sup> (26) bölgelerinde kurulduğu görülmektedir. Ankete katılım oranının en yüksek olduğu bölgeler ise sırasıyla; TR 5<sup>8</sup> (%42), TR 6<sup>9</sup> (%39) ve TR 2 (%35) şeklinde sıralanmıştır.

<sup>5</sup> İzmir, Aydın, Denizli, Muğla, Manisa, Afyonkarahisar, Kütahya ve Uşak illerini kapsayan istatistiki bölge

<sup>6</sup> Bursa, Eskişehir, Bilecik, Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu ve Yalova illerini kapsayan istatistiki bölge

<sup>7</sup> Tekirdağ, Edirne, Kırklareli, Balıkesir ve Çanakkale illerini kapsayan istatistiki bölge

<sup>8</sup> Ankara, Konya ve Karaman illerini kapsayan istatistiki bölge

<sup>9</sup> Antalya, Isparta, Burdur, Adana, Mersin, Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye illerini kapsayan istatistiki bölge

**Tablo 5: Coğrafi Bölgelere Göre Ankete Katılan Kent Konseyleri**

Coğrafi Bölge	Ankete Katılan Konsey Sayısı	Kent Konseyi Sayısı	Katılım Oranı
Akdeniz	9	23	39%
Doğu Anadolu	2	8	25%
Ege	9	43	21%
Güneydoğu Anadolu	2	11	18%
İç Anadolu	9	20	45%
Karadeniz	6	35	17%
Marmara	20	69	29%

Araştırma kapsamında kent konseylerinin sayıca en fazla olduğu coğrafi bölge 69 kent konseyine ev sahipliği yapan Marmara Bölgesi olarak tespit edilmiştir. Bunu 43 kent konseyi ile Ege Bölgesi ve 35 kent konseyi ile Karadeniz Bölgesi takip etmektedir. Ankete katılım oranı açısından bakıldığında ise en yoğun katılımın sırasıyla; İç Anadolu (%45), Akdeniz (%39) ve Marmara (%29) Bölgelerinde gerçekleştiği görülmektedir.

**Tablo 6: Bulunduğu Belediyenin Başkanının Siyasi Partisine Göre Ankete Katılan****Kent Konseyleri**

Belediye Yönetimindeki Siyasi Parti	Ankete Katılan Konsey Sayısı	Kent Konseyi Sayısı	Katılım Oranı
AK Parti	24	108	22%
CHP	26	76	35%
MHP	6	17	35%
BDP	1	6	20%
SP	0	1	0%
DP	0	1	0%

Kaynak: TBB Belediye Başkanları Albümü, 2014-2019



Daha önce de belirtildiği gibi kent konseylerinin faaliyetleri sürdürmesi ve bütçe sürecine katılımı konusunda belediye başkanının yaklaşımı büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle Tablo 6’da tespit edilen kent konseylerinin bulunduğu belediyenin başkanının 2014 seçimlerine hangi partinin adayı olarak girdiği gösterilmektedir. Buna göre 2018 yılı itibariyle aktif çalışan bir kent konseyi bulunan 108 belediyede 2014 yılı yerel seçimini AK Parti’li adaylar kazanmıştır. Bunu 76 ile CHP’li adaylar izlemektedir. İlgili partilerin 2014 yerel seçiminde kazandığı belediye sayısı göz önünde bulundurulursa bu beklenen bir tablodur.

2014 yılı TÜİK ADNKS verileri kullanılarak tarafımızca yapılan hesaplama göre 2018 yılı itibariyle 33.162.119 kişi kent konseyi olan bir ilçede yaşamaktadır. Anket çalışmasına dahil olan kent konseylerinin bulunduğu ilçelerde yaşayan nüfus ise 10.194.996 kişidir. Büyükşehir kent konseylerinin dışarıda bırakıldığı bu hesaba göre ankete katılan ilçe kent konseylerinin nüfusun kent konseyi bulunan tüm ilçelerin nüfusuna oranı %31’dir. Belde belediyeleri ve köylerde yaşayan nüfus düşüldüğü zaman 75.790.500 kişinin potansiyel olarak kent konseyinin kurulabileceği ilçelerde yaşadığı görülmektedir.

Tablo 7’de ankete katılan konseylerin nüfusları açısından sınıflandırılması görülmektedir. Buna göre varlığı tespit edilen 209 kent konseyi nüfus açısından değerlendirildiği zaman bu sayının %46’sını oluşturan 97 kent konseyinin 100 bin ile 500 bin aralığında nüfusa sahip olan belediyelerde kurulduğu görülmüştür. Ayrıca yine bu sayının %26’sına tekabül eden 54 kent konseyi nüfusu 50 binin altında olan belediyelerin sınırları içerisinde kurulmuştur. Tabloda yer alan katılım oranı sütunundan da anlaşılacağı üzere nüfus ve ankete katılım oranı arasında doğrusal bir ilişki mevcuttur. Daha önce de belirtildiği gibi bu durum daha fazla nüfusa hizmet veren konseylerin kurumsal yapısının daha güçlü olmasından kaynaklanmaktadır.

**Tablo 7: Bulunduğu Belediyenin Nüfus Aralığına Göre Ankete Katılan Kent**

**Konseyleri**

Nüfus Aralığı (Kişi)	Ankete Katılan Konsey Sayısı	Kent Konseyi Sayısı	Katılım Oranı
500 B ve üstü	11	27	41%
250 B-500 B	15	43	35%
100 B-250 B	17	54	31%
50 B-100 B	7	31	21%
50 B ve altı	7	54	13%

Kaynak: TÜİK ADNKS, 2014 Verileri Kullanılarak Düzenlenmiştir

### 4.3. ARAŞTIRMA VERİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

#### 4.3.1. Anketin Yapısı

Çalışma kapsamında adresi tespit edilen tüm kent konseylerine bir anket uygulanmıştır (EK-1). Belediyelerin bütçe sürecini değerlendirecek şekilde hazırlanan anket çalışması sırasıyla; Politika Oluşturma Süreci, Program ve Bütçe Hazırlama Süreci, Bütçe Onay Süreci, Bütçe Uygulama Süreci, Bütçe Sonuçları ve Denetim Süreci ve diğer sorular olmak üzere altı bölümden oluşmaktadır. İzleyen tablo anketin sorularını içermektedir.

**Tablo 8: Kent Konseyi Yöneticilerine Yöneltilen Sorular**

Bölümler	Sorular
I-Politika Oluşturma Süreci	<b>S.1.</b> Belediyeniz Stratejik Plan hazırladı mı?
	<b>S.1.1.</b> Belediye stratejik planı hazırlanırken durum analizi sürecine katkı sunuyor musunuz?
	<b>S.1.1.1.</b> Bu sürece ne şekilde katkı sundunuz?
	<b>S.2.</b> Belediye stratejik planı hazırlanırken konseyiniz sürece dahil oluyor mu?
	<b>S.2.1.</b> Stratejik Plan hazırlanırken sürece nasıl dahil oldunuz?
	<b>S.2.2.</b> Stratejik plan hazırlanırken sürece neden dahil ol(a)madınız?
	<b>S.3.</b> Stratejik plan döneminde Kent Konseylerinin sürece katılımını güçlendirmek için neler önerirsiniz?

II- Program ve Bütçe Hazırlama Süreci	<b>S.4.</b> Belediye performans ve yatırım programını hazırlarken sürece dahil oluyor musunuz?
	<b>S.4.1.</b> Belediye performans ve yatırım programı hazırlanırken sürece nasıl dahil oldunuz?
	<b>S.4.2.</b> Belediye performans ve yatırım programı hazırlanırken sürece neden dahil ol(a)madınız?
	<b>S.5.</b> Program ve bütçe hazırlama aşamasında Kent Konseylerinin sürece katılımını güçlendirmek için neler önerirsiniz?
III-Bütçe Onay Süreci	<b>S.6.</b> Bütçe onay sürecinde Konseyiniz konu ile ilgili ne tür faaliyetlerde bulunuyor?
	<b>S.7.</b> Bütçe onay aşamasında Kent Konseylerinin sürece katılımını güçlendirmek için neler önerirsiniz?
IV-Bütçe Uygulama Süreci	<b>S.8.</b> Konseyiniz ile Belediye ilişkisi sonucunda yürütülen bir faaliyet/proje var mıdır?
	<b>S.8.1.</b> Ortak yürüttüğünüz faaliyetleriniz/ projeleriniz nasıl ortaya çıkmıştır?
	<b>S.9.</b> Bütçe ve programların uygulanması (belediyenin faaliyetlerini yürütmesi) sürecini takip ediyor musunuz?
	<b>S.9.1.</b> Bütçe ve programların uygulanması sürecini nasıl takip ediyorsunuz?
	<b>S.10.</b> Bütçe ve programların uygulanması (belediyenin faaliyetlerini yürütmesi) süreci ile ilgili belediyeye ilettiğiniz görüşler gündeme alınıyor mu?
	<b>S.10.1.</b> Belediye tarafından gündeme alınan görüşleriniz sonucunda belediye faaliyetleri nasıl etkilenmiştir?
	<b>S.11.</b> Bütçe ve programların uygulanması (belediyenin faaliyetlerini yürütmesi) aşamasında Kent Konseylerinin sürece katılımını güçlendirmek için neler önerirsiniz?
V-Bütçe Sonuçları ve Denetim Süreci	<b>S.12.</b> Meclis denetim komisyonunun faaliyetlerine katılım sağlıyor musunuz?
	<b>S.13.</b> Belediyeniz son 3 yılda Sayıştay denetimi geçirdi mi?
	<b>S.14.</b> Belediyeniz için hazırlanan dış denetim raporlarını takip ediyor musunuz?
	<b>S.15.</b> Faaliyet raporu konusunda ne tür eylemlerde bulunuyorsunuz?
VI-Diğer Sorular	<b>S.16.</b> Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde belediyeniz tarafından dikkate alındığınızı düşünüyor musunuz?
	<b>S.16.1</b> Belediye tarafından bütçe sürecinde yeterince dikkate alınmadığınızı düşünüyorsanız bu durum neden kaynaklanmaktadır?
	<b>S.17.</b> Size göre bütçe süreçlerine katılım konusunda en ilgili üye hangi gruptandır?
	<b>S.18.</b> Şehrinizde katılım kültürünü artırmak ve vatandaşları bilinçlendirmek için hangi faaliyetlerde bulunuyorsunuz?
	<b>S.19.</b> Genel olarak vatandaş katılımını sağlamak için hangi araçları kullandığınızı belirtiniz.
	<b>S.20.</b> Konseyinizin bütçesini belediyeden bağımsız bir şekilde belirleyememesi soruna yol açmakta mıdır?
	<b>S.20.1</b> Konseyinizin bütçesini belediyeden bağımsız bir şekilde belirleyememesi hangi sorunlara yol açmaktadır?
	<b>S.21.</b> Mahalle düzeyinde çalışan bir yapılanmanız var mı?
	<b>S.21.1.</b> Mahalle düzeyinde kurmuş olduğunuz yapıların çalışma sisteminden, olumlu ve olumsuz yönlerinden kısaca bahsediniz.
<b>S.21.2.</b> Mahalle düzeyinde çalışan bir yapı kurmamanızın nedenlerinden kısaca bahsediniz.	

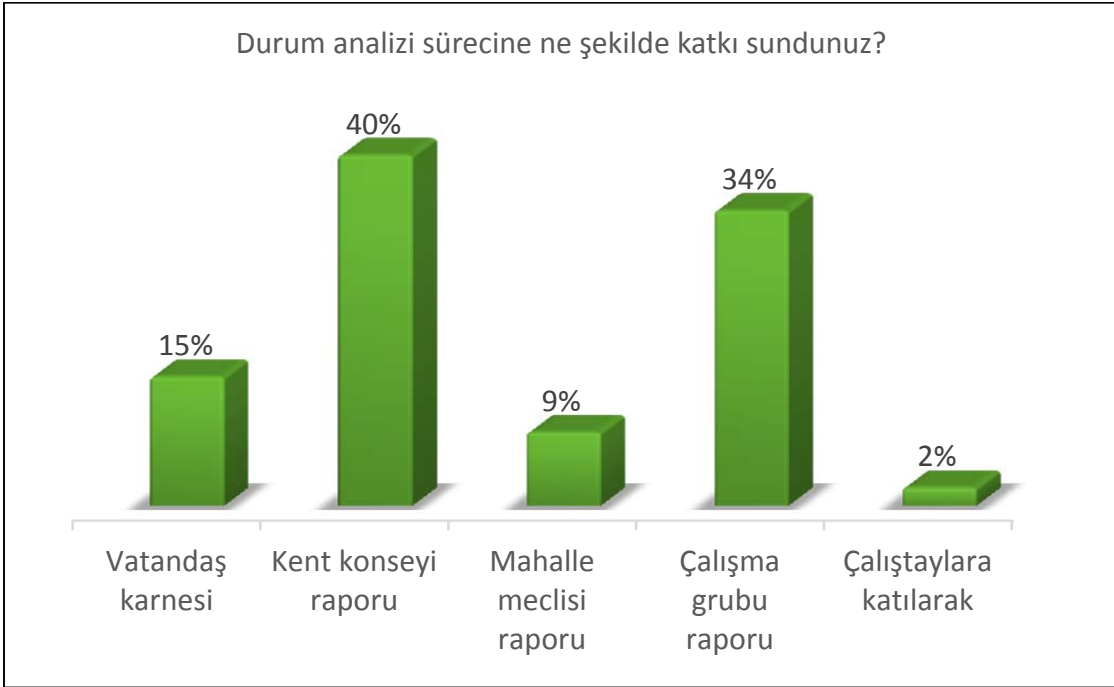
Toplam 23 sorudan oluşan anketin birinci bölümünü oluşturan ilk üç soru stratejik planın hazırlandığı politika oluşturma süreci ile ilgilidir. Anketin ikinci bölümünü oluşturan 4. ve 5. sorular, belediyelerin stratejik planlarında yer alan hedeflere ulaşmak için ilgili yıl içerisinde nasıl faaliyetler yürüteceğini ve bu faaliyetlerin maliyetlerini gösteren performans programının hazırlandığı program ve bütçe hazırlama süreci ile ilgilidir. Anketin üçüncü bölümünde bütçenin onay sürecine konseylerin nasıl ve ne ölçüde katıldığını anlamak için 6. ve 7. sorular sorulmuştur. 8-11. sorulara tekabül eden dördüncü bölümde bütçenin uygulama süreci ile ilgili sorular sorulmuştur. Bu sayede konseylerin bütçe ve programlarda yer alan faaliyetler yürütülürken süreci nasıl takip ettikleri ve geri bildirim aşamasında süreçlere nasıl dahil oldukları anlaşılmaya çalışılmıştır. Anketin beşinci bölümü bütçe uygulama sonuçları ve denetimi hususunda konseylerin faaliyetlerini anlamak için sorulan 12-15. sorulardan oluşmaktadır. 16-21. sorulardan müteşekkil altıncı bölüm diğer sorular olarak adlandırılmıştır. Bu bölümde iletilen sorular bütçe sürecinin bir aşamasına tekabül etmese de bu süreci konseylerin nasıl algıladığını, katılım kültürünü artırma konusunda faaliyetlerini, iç işleyişlerini, sorunlarını ve mahalle temelli yapılanmalarını anlamaya yardımcı olacaktır. Anketin son kısmında ise konseylerin gözlemlerini ve görüşlerini almak için Likert tipi sorular yöneltilmiştir. Anketin veri analizi bütçe sürecine göre belirlenen başlıklar altında yapılacaktır.

#### **4.3.2. Stratejik Plan Aşaması**

Çalışma kapsamında konseylere “*Belediyeniz stratejik plan hazırladı mı?*” sorusu sorulmuş ve 57 cevap alınmıştır. Belediye kanununun 41. maddesi uyarınca nüfusu 50 binden yüksek olan belediyelerin hazırlamak zorunda olduğu stratejik plan ankete katılan konseylerin bulunduğu belediyelerin %89’unda hazırlanmıştır. Belediyesi stratejik plan

hazırlayan 51 konseyden %53'ü “*Stratejik plan hazırlanırken durum analizi sürecine katılıyor musunuz?*” sorusuna evet demiştir. İzleyen grafik konseylerin durum analizi sürecine ne şekilde katkı sağladığını göstermektedir. Buna göre, %40 oranla konseylerin bu süreçte yer alırken en sık kullandıkları yöntem konseyce hazırlanan raporlardır. Bunu %34 ile ilgili çalışma grubunun raporları takip etmektedir. Son olarak konseylerin %15'i Vatandaş Karnesi<sup>10</sup> uygulamasında bulunmuş ve böylece belediyeye ve merkezi kurumlara önemli bir veri sağlamıştır.

**Grafik 1: Durum Analizi Sürecine Kent Konseylerinin Katkıları**



Belediyesi stratejik plan hazırlayan 51 konseyin %53'ü “*Belediye stratejik planı hazırlanırken konseyiniz sürece dâhil oluyor mu?*” sorusuna evet cevabını vermiştir. Ayrıca konseylere stratejik plan sürecine nasıl katkı sundukları ya da neden dâhil ol(a)madıkları sorulmuştur. Grafik 2’de görüldüğü gibi, stratejik plana dâhil olan 28 konseyin %34 oranında en çok kullandığı yöntem paydaş toplantılarına katılmaktır.

<sup>10</sup> Bir kamu hizmetinin yararlanıcısı olan kişilerin bildirimlerinin anket yoluyla toplandığı bu yöntemle eğitim, sağlık, güvenlik, ekonomik durum ve yerel hizmetler gibi merkezi hükümet veya yerel yönetimler tarafından sağlanan tüm hizmetlerin kalitesinin vatandaş nezdinde ölçülmesi sağlanmaktadır. Nitekim bu yöntem hizmet sağlayıcılara, bölgelere ve demografik gruplara göre memnuniyet düzeyini ölçme, hizmet sunumunda yaşanan eksikleri ortaya çıkarma ve belirli dönemlere göre izlenme imkânı sunmaktadır (Koç, 2017: 455).

İkinci olaraksa konseyler, belediyeye gönderdikleri görüşler ve dilekçeler vesilesiyle sürece katkı sunmaktadır.

**Grafik 2: Kent Konseylerinin Stratejik Plana Dahil Olma Yöntemleri**



Belediyesi stratejik plan hazırlamasına rağmen bu sürece katıl(a)mayan 23 konsey, %40 oranında belediye tarafından stratejik plan sürecine dâhil edilmediğini belirtmiştir. Bununla beraber, konseyin plan hazırlandıktan sonra kurulması, kurumsal kapasitesinin yetersiz olması ve belediye tarafından süreçte bilgilendirilmemesi stratejik plana katıl(a)mamasının en önemli nedenleridir. Plana katılamayan konseylerin bu duruma neden olarak belediye tarafından dâhil edilmediklerini ya da bilgilendirilmediklerini belirtmesi, belediyelerin kentin 5 yıllık yol haritası olan ve yapısı gereği kentteki birçok aktörü içermesi gereken stratejik planın katılımcı bir şekilde hazırlanmasın sağlanması hususunda önlemler alması gerektiğini göstermektedir.

**Grafik 3: Kent Konseylerinin Stratejik Plana Dahil Ol(a)mama Nedenleri**



Stratejik planla ilgili soruların sorulduğu bölümün sonunda tüm katılımcılara “*Stratejik plan döneminde kent konseylerinin sürece katılımını güçlendirmek için neler önerirsiniz?*” sorusu açık uçlu bir biçimde yöneltilmiştir. 37 kent konseyinin verdiği cevaplar değerlendirildiğinde en çok vurgulanan cevabın, “Mevzuat değişiklikleri ile stratejik plana konseylerin katılımı zorunlu tutulmalı, konseyi dışlayan belediyelere yaptırım uygulanmalıdır.” önerisi olduğu görülmüştür. Bunu, “Konseylerin işlevi ve önemi konusunda belediye yöneticileri ve personeline eğitim verilmelidir.” önerisi takip etmiştir. Ayrıca önemle vurgulanan diğer öneriler şunlardır: i) Konsey üyeleri plan hakkında görüşlerini raporlamalı ve plan yapılırken bu görüşler dikkate alınmalıdır. ii) Stratejik plan hazırlama komisyonunda kent konseyi temsilcisi yer almalıdır. iii) Kent konseylerinin süreklilik arz edecek şekilde kurumsallaşması gerekmektedir.

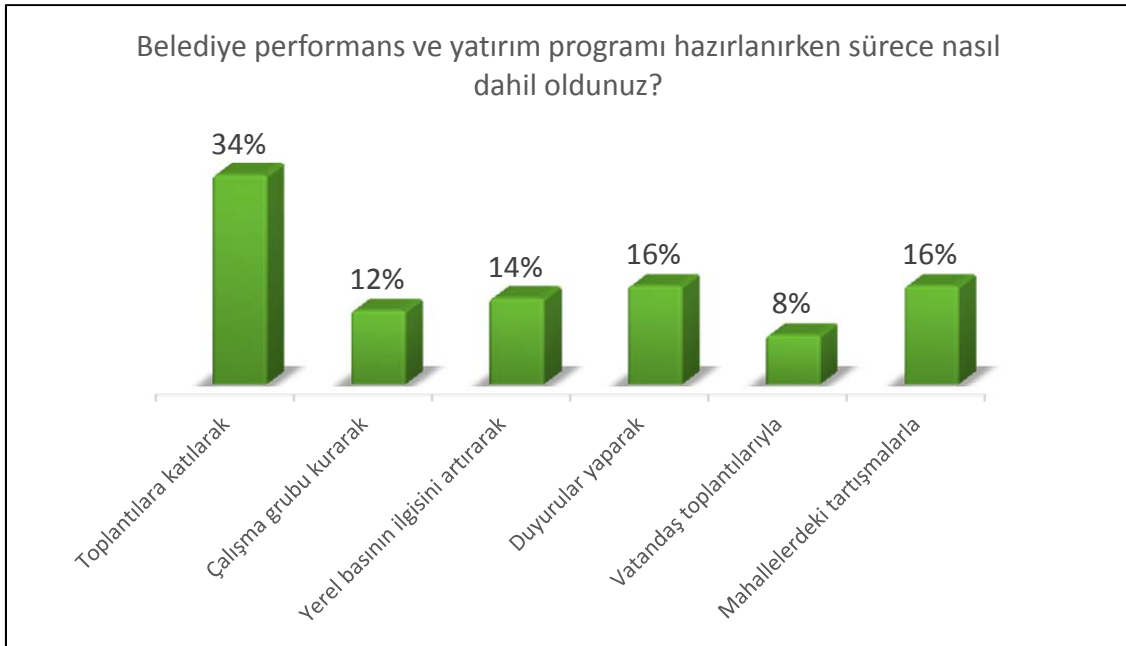
Kentte yaşayan paydaşların ve vatandaşların yaşam koşullarını ve kentin geleceğini etkileyecek olan politikaların belirlendiği stratejik plan sürecine katılımı yerel demokrasinin bir gereğidir. Kurumsal süreçlerini tamamlayıp aktif olarak çalışan bir konsey, kanun gereği birçok kent aktörünü içermek zorundadır. Bu nedenle stratejik plan sürecini konseylerle birlikte yürüten belediyelerin hem paydaşları dâhil etme

sürecini daha kolay yöneteceği hem de yararlandıkları gönüllü gücü aracılığıyla süreç içerisinde kaynakları daha verimli kullanabileceği düşünülmektedir.

#### 4.3.3. Program ve Bütçe Hazırlama Süreci

Çalışma kapsamında bu bölüm altında katılımcılara “*Belediye performans ve yatırım programını hazırlarken sürece dâhil oluyor musunuz?*” sorusu yöneltilmiştir. Buna göre, 57 konseyin %39’u sürece dâhil olurken %61’i dâhil ol(a)mamaktadır. Süreçte rol aldığını belirten 22 konseye ilgili konuda ne yaptıkları sorulmuştur. Grafik 4’de görüldüğü gibi konseyler %34 oranında performans programı ve bütçenin hazırlandığı toplantılara katıldıklarını belirtmiştir. Bununla birlikte konseyler, programları vatandaşlara duyurarak, konuyla ilgili çalışma grubu kurarak, mahalle çapında tartışmalar düzenleyerek de süreçte yer almaktadır.

**Grafik 4: Kent Konseylerinin Belediye Performans ve Yatırım Programlarına Dahil Olma Yöntemleri**





Bu sürece dahil olmadığını belirten 35 konseye neden dahil ol(a)madıkları sorusu yöneltilmiştir. Cevaplar değerlendirildiğinde konseylerin %38 oranında “Program hazırlama süreci teknik bir süreç olduğu için katılmadık.” cevabını verdiği görülmüştür. Ayrıca %31’i katılmak istemelerine rağmen belediyenin kendilerini sürece dahil etmediğini belirtirken %17’si sürece ilgi göstermediklerini belirtmiştir.

**Grafik 5: Kent Konseylerinin Belediye Performans ve Yatırım Programına Dahil Ol(a)mama Nedenleri**



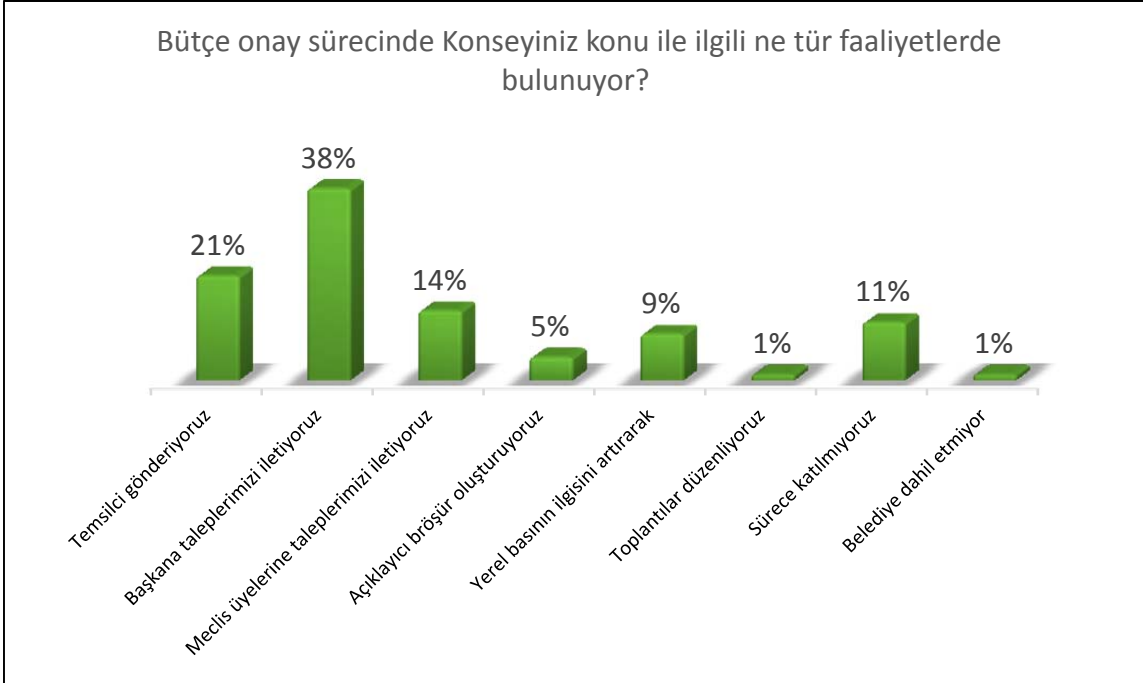
Performans programları ve bütçenin hazırlanma sürecinde mevzuatta stratejik plandan farklı olarak diğer paydaşları sürece katma zorunluluğu yoktur. Fakat performans programının stratejik planda yer alan hedeflere ulaşmak için belediyelerin ilgili yıl içerisinde yürüteceği faaliyetleri ve bu faaliyetlerin maliyetlerini gösteren bir belge olduğu düşünüldüğü zaman kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için bu programların ne kadar doğru kurgulanması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle konseylerin bu önemli aşamayı teknik bir süreç olarak görmesi, belediyelerin ise katılmak isteyen konseyleri sürece dâhil etmemesi bütçelerin katılımcı bir şekilde hazırlanması anlayışına tezat oluşturmaktadır.

Bu bölümün sonunda katılımcılara “*Program ve bütçe hazırlama aşamasında kent konseylerinin sürece katılımını güçlendirmek için ne önerirsiniz?*” sorusu yöneltilmiştir. Gelen cevaplar değerlendirildiğinde iki yaklaşımın ağırlık kazandığı görülmüştür. Bunlar, “Mevzuat değişikliği ile konseylerin bütçe yapım sürecinde yer alması sağlanmalı, konseyin görüşü alınmalıdır” önerisi ve “Mahalle ölçeğinde kurulacak meclis ya da komiteler, bütçe yapım sürecine katılımı güçlendirir” tespitidir. Ayrıca konseylerin süreçte aktif yer alması için i) bütçe anlamında bağımsız hale getirilmeleri, ii) konuyla ilgili uzman kişilerden oluşturacakları çalışma grupları aracılığıyla raporlar oluşturmaları, iii) belediye yöneticilerinin bütçe sürecini daha kapsayıcı bir şekilde yürütmesi için eğitilmeleri sıklıkla önerilen diğer hususlardır.

#### **4.3.4. Bütçe Onay Süreci**

Bu aşamada katılımcılara “*Bütçe onay sürecinde konseyiniz konu ile ilgili ne tür faaliyetlerde bulunuyor?*” sorusu yöneltilmiştir. Gelen cevaplar değerlendirildiğinde, konseylerin sürece katılımı %38 oranında taleplerini yazılı/sözlü olarak belediye başkanına ileterek gerçekleştiği görülmüştür. Ayrıca bütçenin görüşüldüğü meclis toplantısına temsilci göndermek ve meclis üyelerine talepleri iletmek de başvurulan diğer yöntemlerdir.

## Grafik 6: Kent Konseylerinin Bütçe Onay Sürecinde Yürüttüğü Faaliyetler



Çalışma kapsamında katılımcılara yöneltilen “*Bütçe onay aşamasında kent konseylerinin sürece katılımını güçlendirmek için ne önerirsiniz?*” sorusuna 28 kent konseyi cevap vermiştir. Buna göre, “Mevzuat değişikliği ile bütçe onay süreci, konseylerin de dâhil olup taleplerini iletebileceği bir yapıda yeniden düzenlenmelidir” önerisi ve “Konsey başkanı ya da temsilcisinin de mecliste oy hakkının olması katılımı güçlendirecektir” tespiti dikkat çekmektedir. Özellikle bu cevap kent konseylerine yönelik eleştirilerden birini teşkil eden “konseyler kendilerini belediye meclisine alternatif olarak görmektedir” düşüncesini doğrulayıcı bir nitelik taşımaktadır. Konuyla ilgili diğer cevaplarda ise konseylerin bu sürece ehemmiyet verip mutlaka temsilci yollaması gerektiği, bütçe onay aşamasına gelmeden konseylerin gerekli çalışmaları yapıp bütçe önerileri hakkında görüş sunması gerektiği ve son olarak, mali anlamda belediyeye bağlı olan konseylerin belediye bütçesi hakkında söz söyleyebilecek bir organ olmadığı için dışarıda tutulduğu belirtilmiştir.

#### 4.3.5. Bütçe Uygulama Süreci

Bu bölümde katılımcılara “*Konseyiniz ile belediye ilişkisi sonucunda yürütülen bir faaliyet/proje var mıdır?*” sorusu yöneltilmiştir. Katılımcıların %89’unun cevabı evet olmuştur. Konuyu daha iyi anlayabilmek için evet cevabı veren 51 konseye bu faaliyet/projenin nasıl ortaya çıktığı sorulmuştur. Grafik 7’de görüldüğü gibi, %33 ve %31 ile en çok vurgulanan cevaplar “konseyimizin sunduğu bir fikir belediye ile ortak bir şekilde uygulamaya konulmuştur” ve “konseyimizin sunduğu fikir belediye tarafından uygulamaya konulmuştur” olmuştur.

Veriler değerlendirildiğinde belediye ve konseylerin proje ve faaliyetler konusunda birlikte hareket ettiği görülmüştür. Bu durum konseylerin tanınması, dikkate alınması, vatandaşlarla ve diğer paydaşlarla iyi ilişkiler geliştirmesi bakımından önem teşkil etmektedir. Diğer taraftan bakıldığında ise bu proje ve uygulamaların içeriği iyi değerlendirilmelidir. Konseylere getirilen eleştirilerden biri de konseylerin proje ve faaliyet yapmaya odaklanıp hemşehriler arası dayanışmayı artırma, ortak yönetim kültürünü geliştirme ve yerel demokrasiyi artırma gibi işlevlerinden uzaklaştıklarıdır. Bu nedenle konseylerin belediyeler ile proje ve faaliyetler alanında bu denli beraber çalışması her zaman iyi bir gösterge olmayabilmektedir.

## Grafik 7: Kent Konseyi-Belediye Ortaklığında Yürütülen Projelerin Ortaya Çıkış

### Süreci



İzleyen soruda 57 kent konseyine “*Bütçe ve programların uygulanması sürecini takip ediyor musunuz?*” sorusu yöneltilmiştir. Gelen cevaplar doğrultusunda konseylerin %70’inin süreci takip ettiği görülmüştür. Bu aşamada rol alan 40 kent konseyine bütçe uygulama sürecini nasıl takip ettikleri sorulmuştur. Grafik 8’de görüldüğü gibi konseylerin; kurulan çalışma grupları aracılığıyla (%32), vatandaşlardan gelen şikâyet ve öneriler aracılığıyla (%24), vatandaş toplantılarında yapılan tartışmalarla (%21) ve mahalle yapılanmalarından gelen görüşlerle (%17) bütçe uygulama sürecini takip ettikleri görülmüştür.

## Grafik 8: Kent Konseylerinin Bütçe ve Programları İzleme Yöntemleri

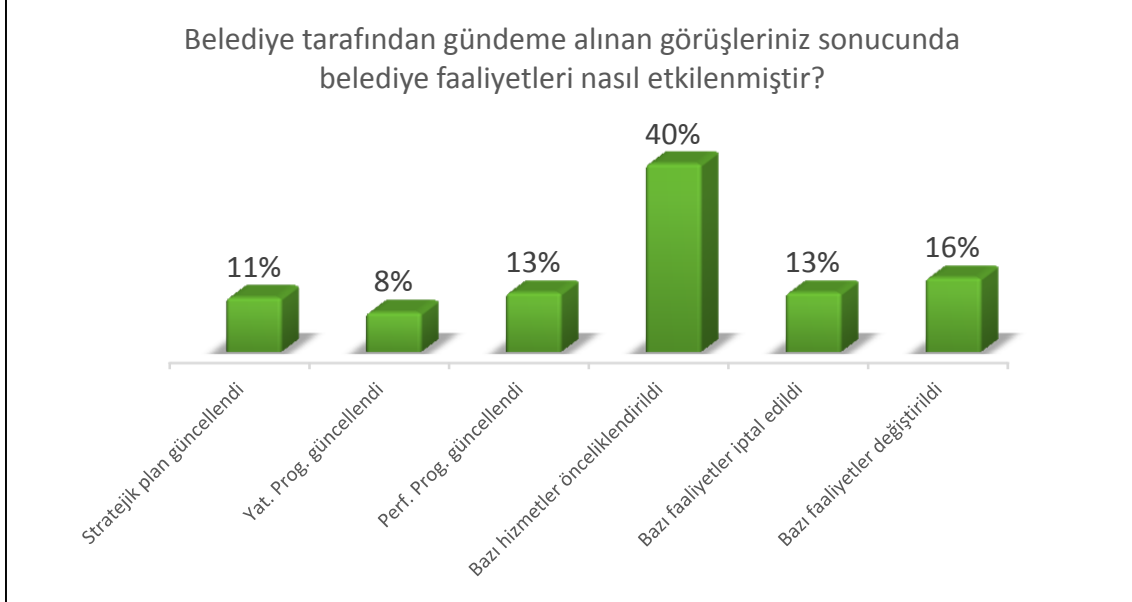


Çalışma kapsamında konseylere “*Bütçe ve programların uygulanması süreci ile ilgili belediyeye ilettiğiniz görüşler dikkate alınıyor mu?*” sorusu yöneltilmiştir. 57 konseyin %48’i evet, % 38’i bazen ve %14’ü ise hayır cevabını vermiştir. Evet veya bazen cevabını veren 48 konseye belediye tarafından gündeme alınan görüşlerinin sonucunda belediye faaliyetlerinin nasıl etkilendiği sorulmuştur. Grafik 9’da görüldüğü gibi, %40 oranında kent konseyi ilettikleri görüşler sonucunda belediye tarafından bazı hizmetlerin önceliklendirildiğini belirtmiştir. Diğer dikkat çeken cevap ise bazı faaliyetlerin değiştirildiğidir.

Eldeki veriler ışığında konsey görüşlerinin büyük oranda belediye tarafından dikkate alındığı görülmüştür. Bu kent konseyi yönetmeliğinden kaynaklanan doğal bir durumdur. Buna göre konsey tarafından gönderilen görüşler belediye meclisinin aybaşında yapacağı ilk toplantıda gündeme alınmak zorundadır. Görüşlerin gerçekte etkisini görmek için yöneltilen soruya verilen cevaplar aracılığıyla, gündeme alınan görüşlerin belediyenin hizmet önceliklendirme sürecini ve faaliyetin yapılış biçimini değiştirebildiği görülmüştür. Bu durum kent konseylerinin bütçenin daha katılımcı bir

şekilde hazırlanıp uygulanması hususunda işleyen bir araca sahip olduğunu göstermektedir.

**Grafik 9: Kent Konseyi Görüşlerinin Belediye Faaliyetlerine Etkisi**



Bölümün sonunda katılımcılara “*Bütçe ve programların uygulanması aşamasında kent konseylerinin sürece katılımını güçlendirmek için neler önerirsiniz?*” sorusu yöneltilmiştir. 31 kent konseyinin verdiği cevaplar değerlendirildiğinde, belediyelerin bu süreci diğer paydaşların da söz söyleyebileceği şekilde yürütmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, konseylerin daha çok çalışıp rapor ve öneriler sunması, belediyenin bütçe birimleriyle daha iyi ilişkiler geliştirmesi, belediye yöneticilerine ve personellerine konseylerin işlevini anlatan eğitimler verilmesi sıklıkla vurgulanan diğer önerilerdir.

#### **4.3.6. Bütçe Sonuçları ve Denetim**

Bütçe sürecinin en önemli aşamalarından biri de denetim aşamasıdır. Kamu kaynağı kullanarak kamu adına harcama yapan belediyelerin bu süreci şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde yönetmesi gerekmektedir. Bu nedenle hem belediye meclisinin

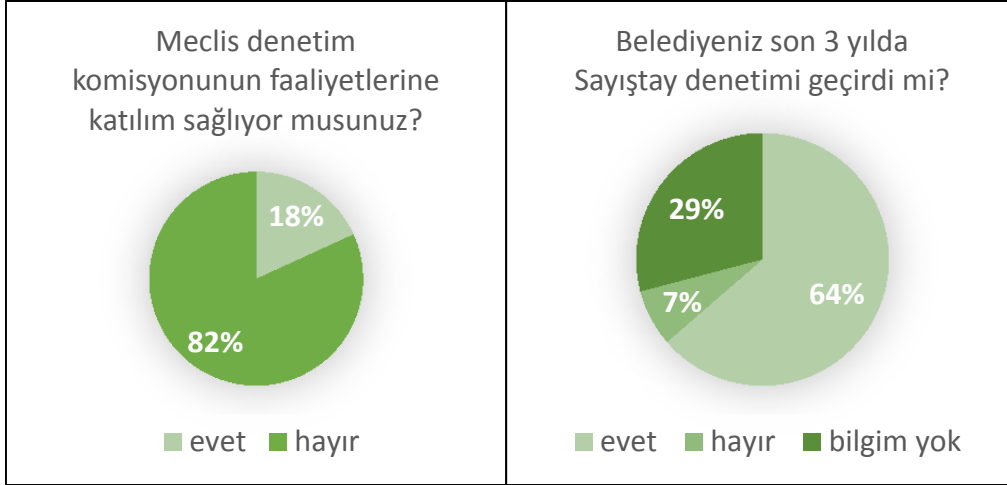
vatandaşlar adına bütçe üzerindeki denetim hakkı hem de Sayıştay'ın belediye harcamalarını TBMM adına denetleme yetkisi modern kamu mali yönetim sisteminin temel noktalarından biridir. Saydamlık, katılım, yönetim, hesap sorma ve hesap verme gibi ilkeleri hayata geçirmeye çalışan kent konseylerine bu aşamada hem meclisin denetim yetkisi hem de İç İşleri Bakanlığı ve Sayıştay gibi dış denetçilerin faaliyetleri ile ilgili sorular yöneltilmiştir. Son olarak belediyelerin bir bütçe dönemi boyunca uyguladığı faaliyetleri ve finansal durumu gösterip bu faaliyetleri stratejik plan ve performans programı çerçevesinde tanımlanan hedeflerle ilişkilendiren ve belediye meclisi tarafından oylanan faaliyet raporu konusunda konseylerin neler yaptığı öğrenilmeye çalışılmıştır.

Bu kapsamda sorulan “*Meclis denetim komisyonunun faaliyetlerine katılım sağlıyor musunuz?*” sorusuna konseylerin %82'si hayır cevabını vermiştir. Bu durum konseylerin meclis denetimi konusuna yeterince önem vermediğini göstermektedir.

“*Belediyeniz son 3 yıl içerisinde Sayıştay denetimi geçirdi mi?*” sorusuna ise konseyler %64 oranında evet, %7 oranında hayır cevabını vermiştir. Bilgim yok diyenlerin oranı %29'dur. Sonuçlar değerlendirildiğinde meclis denetimi konusunda yeteri kadar ilgi göstermeyen konseylerin Sayıştay denetimi konusunda daha ilgili olduğu görülmüştür. Fakat konseylerin yapılan dış denetimlerden sadece haberdar olması tek başına yeterli değildir.



## Grafik 10: Kent Konseylerinin Belediyelerin Denetimi Konusundaki Yaklaşımları

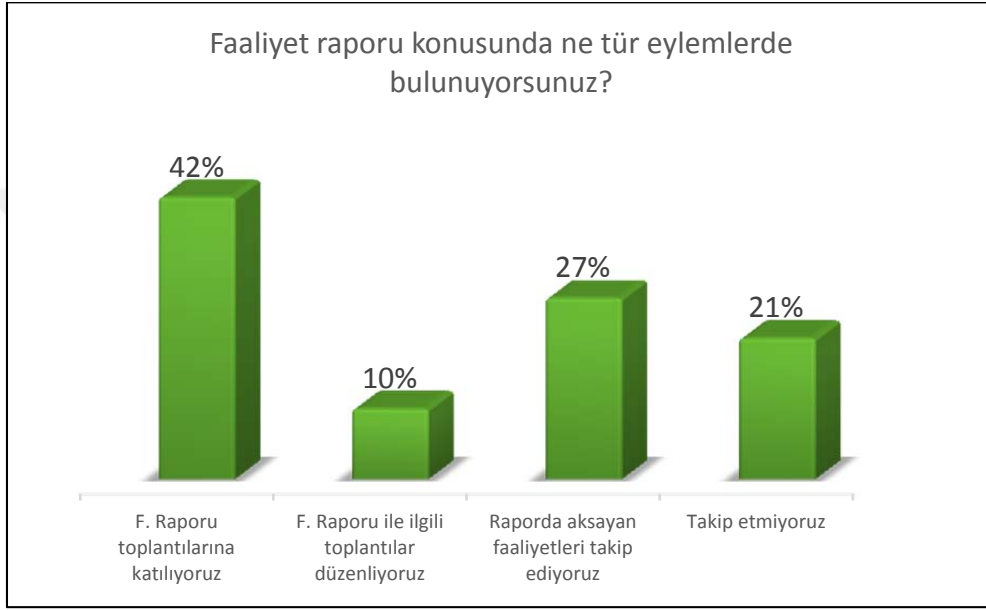


Belediyeleri denetleyen idareler bu denetimi bir rapor haline getirip kamuoyuna açıklamaktadır. Konseylerin bu raporlar konusunda ne derece ilgili olduğunu öğrenmek için “Belediyeniz için hazırlanan dış denetim raporlarını takip ediyor musunuz?” sorusu yöneltilmiştir. Konseylerin %75’i bu soruya hayır cevabını vermiştir. Konseyler yapılan denetimlerden haberdar olmasına rağmen denetim sonuçlarına yeterince ilgi göstermemektedir. Yönetişim anlayışı çerçevesinde, vatandaşlarla birlikte kentteki tüm paydaşları bir araya getirip sivil katılımı sağlama görevini üstlenen konseylerin dış denetim raporlarında dikkat çekilen eksikler ve yanlış uygulamalar konusunda takipçi olmasının kaynakların daha verimli ve etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayacağı, belediyelerin daha şeffaf bir yönetim sergilemesi için teşvik edici bir faktör olacağı düşünülmektedir.

Bölüm sonunda konseylere “Faaliyet raporu konusunda ne tür eylemlerde bulunuyorsunuz?” sorusu yöneltilmiştir. 52 kent konseyinin verdiği cevaplar değerlendirildiğinde konseylerin %40 oranında “Faaliyet raporunun kabul edildiği toplantılara katıldığı” görülmüştür. %27 oranında ise “Faaliyet raporunda aksadığını gördüğümüz faaliyetlerle ilgili süreçleri takip ediyoruz.” cevabı verilmiştir. Konseylerin %21’i ise faaliyet raporunu takip etmemektedir.

Bütçe denetim süreci hususunda, konseylerin daha aktif bir rol üstlenip yerel mali yönetim sürecinde tespit edilen yanlış uygulamalarla ilgili takipçi olması önem arz etmektedir. Konseylerin bileşenleri aracılığıyla kamuoyunun bütçe uygulama ve denetim sonuçlarına dikkatini çekmesi, hem kamu mali sisteminin daha etkin bir şekilde çalışmasını hem de konseylerin kentin bir aktörü olarak kabul edilmesini sağlayacaktır.

**Grafik 11: Kent Konseylerinin Faaliyet Raporu Konusunda Eylemleri**



#### 4.3.7. Diğer Sorular

Bu bölümde konseylerin kendi yapı ve çalışma sistemleri ile ilgili bazı soruların yanı sıra belediye bütçesinin yapım sürecine katılım konusundaki algılarını ölçecek sorular sorulmuştur. Konseylerin bir işlevi de katılımcılığı teşvik etmektir. Bu noktada konseylerin nasıl bir rol üstlendiğini anlamak için “Şehrinizde katılım kültürünü artırmak ve vatandaşları bilinçlendirmek için hangi faaliyetlerde bulunuyorsunuz?” sorusu sorulmuştur. Buna göre konseyler %27 oranında “Sosyal medya ve internet ortamında katılımcı süreçler hakkında bilgi veren içerikler paylaşıyoruz” cevabını vermiştir. Katılımcı süreçler hakkında bilgi veren afiş ve broşürler hazırlama, konu ile

alakalı eğitimler düzenleme, STK'lara üyeliği teşvik etme ve STK'ları destekleme gibi diğer cevaplar görece eşit bir biçimde dağılmıştır. Grafik 12'de görüldüğü gibi konseyler çeşitli şekillerde kentlerinde katılımı artırmak için önemli çalışmalar yürütmektedir.

**Grafik 12: Kent Konseylerinin Katılımı Yaygınlaştırmak İçin Yürüttüğü Faaliyetler**



Konseyler mevzuat gereği yönetim mekanizmalarına örgütsüz olan vatandaşları dâhil edememektedir; fakat üstlendikleri işlev ve görevler nedeniyle herhangi bir STK'ya üye olmayan vatandaşların da yerel yönetimlere katılımını teşvik etmeleri beklenmektedir. Bu noktada konseylere “*Genel olarak vatandaş katılımını sağlamak için hangi araçları kullandığınızı belirtiniz.*” sorusu yöneltilmiştir.

### Grafik 13: Kent Konseylerinin Vatandaş Katılımını Sağlamak İçin Kullandığı

#### Araçlar

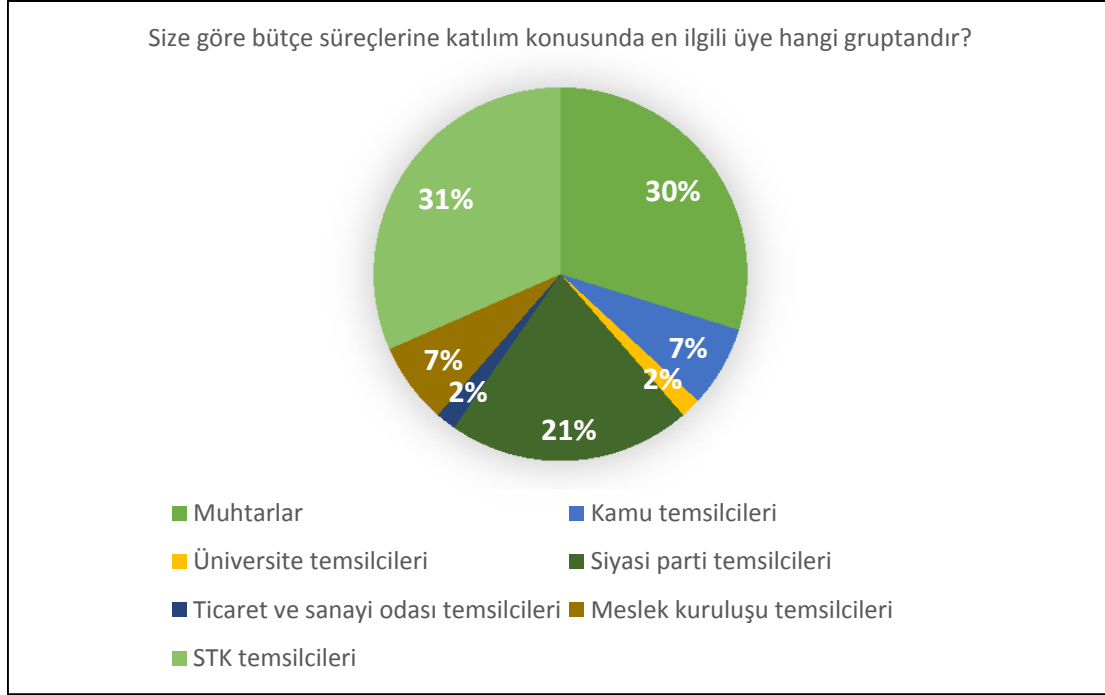


Grafik 13’de görüldüğü gibi, konseyler vatandaş katılımını sağlamak için en çok sosyal medya, temalı toplantılar ve yüz yüze görüşme yöntemlerini kullanmaktadır.

Konsey genel kurulu muhtarlar, kamu kurumları, üniversiteler, siyasi partiler, odalar, sendikalar ve STK’ların genel temsilcileri gibi çeşitli grupları içermektedir. Bu bileşenler arasında bütçe sürecine katılmayı talep etme hususunda farklılar olup olmadığını anlamak için “*Size göre bütçe süreçlerine katılım konusunda en ilgili üye hangi gruptandır?*” sorusu yöneltilmiştir.

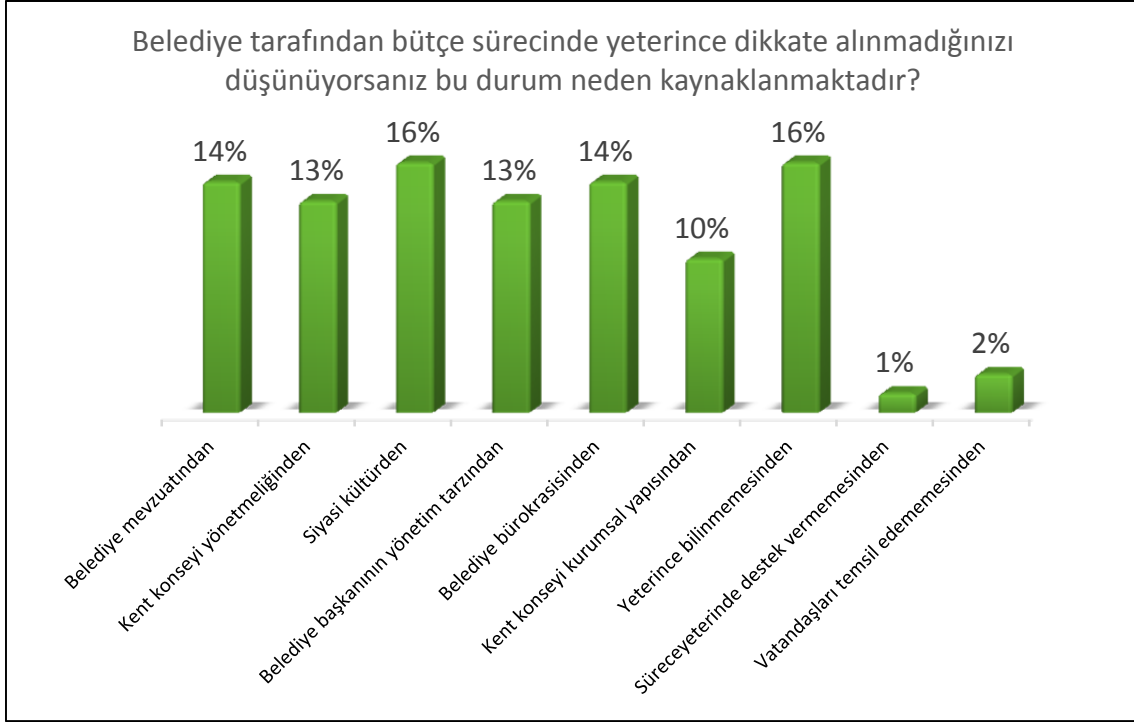
Grafik 14’de görüldüğü gibi bütçe süreçlerine katılma konusunda ilgili olan 3 grup dikkat çekmektedir; STK temsilcileri (%31), muhtarlar (%30) ve siyasi parti temsilcileri (%21). Sonuçlar doğrultusunda bakıldığında zaman en azından konsey genel kurulunun 3 farklı bileşeninin birbirine yakın oranlarda bütçe süreçlerine katılma konusunda ilgili olması konseylerin bu süreçte daha aktif rol alması için umut vericidir.

**Grafik 14: Bütçe Süreçlerine Katılım Konusunda İlgili Olan Kent Konseyi Üyeleri**



Önceki bölümlerde sorulan sorularda konseylerin bütçe süreçlerinde nasıl rol aldıkları anlaşılmaya çalışılmıştır. Bütçe sürecine katılım konusunda algılarını ölçmek için ise “*Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde belediyeniz tarafından dikkate alındığınızı düşünüyor musunuz?*” sorusu yöneltilmiştir. Verilen cevaplar ışığında konseylerin %47’sinin bütçe sürecinde belediyesi tarafından dikkate alındığını düşündüğü görülmüştür. Bu süreçte sunduğu katkıların dikkate alınmadığını belirten 30 kent konseyine bu durumun neden kaynaklandığı sorulmuştur.

### Grafik 15: Kent Konseylerinin Bütçe Sürecinde Dikkate Alınmama Nedenleri



Grafik 15’de soruya verilen cevapların birbirine çok yakın olduğu görülmektedir. Buna göre, %16 oranıyla konseyler sorunun siyasi kültürden ve kent konseylerinin yeterince bilinmesinden eşit olarak kaynaklandığını düşünmektedir. Ayrıca sorunun belediye bürokrasisinden, belediye ve kent konseyleri mevzuatından, belediye başkanının yönetim tarzından ve kent konseyinin kurumsal yapısından kaynaklandığı düşünülmektedir. Verilen cevaplar sorunun tespiti konusunda anlamlı bir cevabın ortaya çıkmadığını göstermektedir. Sorunun kaynağı olarak “Kent konseylerinin sürece yeterince destek verememesinden” ve “Kent konseylerinin vatandaşların genelini tam olarak temsil edememesinden” seçeneklerinin toplamda %3 oranını geçmemesi, konseylerin bu konularda kendi kaynak ve yapılarına güvendiklerini göstermesi açısından anlamlıdır.

Çalışma kapsamında katılımcılara yöneltilen açık uçlu sorulara verilen cevaplarda da görüldüğü gibi bazı konseyler, belediyeden bağımsız bir bütçelerinin olmamasını sorun olarak addetmektedir. Kent Konseyleri Yönetmeliğinin 16/A maddesinde “Belediyeler kent konseylerine, bütçelerinde ödenek ayırmak suretiyle aynı ve nakdi

*yardım yapar ve destek sağlar.” ifadesi yer almaktadır. Bu kapsamda Gümüşhane Kent Konseyi gibi bütçe yılının başında belediyeyle beraber kendi bütçesi belirlenen konseyler olsa da çoğu konsey harcama ve ödenek bağlamında belediyeye bağımlı durumdadır. Bütçe yılı başında konsey için ayrılan ödenekler yıl içinde başka kalemlere harcanabilmektedir. Bunun gerçekten bir sorun olarak algılanıp algılanmadığını öğrenmek için katılımcılara “Konseyinizin bütçesini belediyeden bağımsız bir şekilde belirleyememesi soruna yol açmakta mıdır?” sorusu yöneltilmiştir. Soruya cevap veren 54 konseyin %76’sı bu durumun soruna yol açtığını belirtmiştir. Konseyin belediyeden bağımsız bir bütçesi olmamasını sorun olarak tanımlayan 41 konseye bu durumun hangi sorunlara yol açtığı sorulmuştur.*

**Grafik 16: Kent Konseyi Bütçelerinin Belediyeye Bağlı Olmasından Kaynaklanan Sorunlar**



Grafik 16’da görüldüğü gibi konseylerin %32’si kent konseyinin harcamalarının belediye bağımlı olması nedeniyle konseylerin dış paydaşlar tarafından belediyenin bir alt birimi olarak algılandığını düşünmektedir. %27’si ise bütçe tamamen belediyeye bağlı olduğu için faaliyet ve stratejilerini belirlemede zorluk yaşadıklarını belirtmiştir. Ayrıca bazı konseylerin bütçeleri olmaması nedeniyle kendini belediyenin vesayeti altında hissettiği, belediyenin kaynak ayırdığı faaliyetleri yapmaya yöneldiği ve

belediye faaliyetlerini eleştirmekten kaçındığı görülmüştür. Bununla beraber konseylerin bütçesi olmamasını gerektiğini düşünenler de mevcuttur. Bu düşüncenin nedeni konseyin bütçesiyle beraber sivil toplumu ve paydaşları temsil eden bir çatı oluşumdan kendi başına bir kuruma dönüşeceği ve gönüllülük ruhunu kaybedeceği korkusudur.

Çanakkale, Nilüfer, Odunpazarı, Kartal gibi birçok kent konseyi mahalle ölçeğinde konsey, komite, meclis gibi çeşitli yapılanmalar kurmuşlardır. Bu yapıların işleyişini daha iyi anlamak ve katılımcı bütçe sürecine sağlayabilecekleri katkıları ortaya koyabilmek için katılımcılara *“Mahalle düzeyinde kurmuş olduğunuz yapıların çalışma sisteminden olumlu ve olumsuz yönlerinden, kurmadıysanız kurmama nedenlerinizden kısaca bahsediniz.”* sorusu yöneltilmiştir.

Bu soruya verilen cevaplar büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler olarak iki grup halinde değerlendirilecektir. Bunun nedeni büyükşehir belediyelerinin ölçeğinin çok büyük olması nedeniyle binlerce mahalleye sahip olmasıdır. Bir diğer neden ise Kent Konseyleri Yönetmeliğinde bir farklılaşmaya gidilmemiş olsa da Büyükşehir Belediyesi Kanunu gereği büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlayan bir üst yapı görevi verilmesidir.

### **Büyükşehir Kent Konseyleri**

Büyükşehir kent konseylerinden üçü, anket çalışmasında mahalle temelli çalışmaları hakkında bilgi vermiştir. Gelen cevaplar değerlendirildiğinde büyükşehir belediyelerinin mahalle temelinde fiziki bir yapılanma kurmadığı, genellikle mahalle temsilcileri aracılığıyla süreci yürüttüğü görülmüştür.

Büyükşehir kent konseylerinden dördü mahalle temelli bir yapılanmanın olumlu yönleri hakkında genel olarak şunları belirtmiştir: Mahalle temelli yapılanmalar sayesinde hizmet öncelikleri ve sorunlar yerinde tespit edilerek plan ve programlar için



mahalle temelinde veri oluşturulmakta, mahallede uzlaşma ve komşuluk ilişkileri artmakta ve örgütsüz kesimin de doğrudan katılımı sağlanmaktadır.

Mahalle temelinde kurulan yapıların olumsuz yönleriyle ilgili bir büyükşehir konseyi cevap vermiş ve mahalle temelli yapıların bazen “biz bir şey istediyssek mutlaka yapılmalı” anlayışına kapılabildiklerini vurgulamıştır.

“Neden mahalle temelinde bir yapılanma kurmadınız?” sorusuna ise üç büyükşehir kent konseyi cevap vermiştir. Buna göre çalışmaların üst ölçekte yürütülmesi nedeniyle mahalle ile ilişkilerin ilçe konseylerine bırakılması ve mahalle sayısının çok fazla olması nedeniyle bu tarz bir örgütlenme için kaynak olmaması öne çıkan nedenlerdir.

### **Diğer Kent Konseyleri**

7 kent konseyinden gelen cevaba göre bazı konseylerin mahalle yapılanmalarını henüz resmi bir statüye kavuşturmadığı, resmi kimlik kazandırıp fiili olarak işleten konseylerin ise genellikle muhtarları ve site yöneticilerini yönetime dâhil etmeye çalıştığı görülmüştür. Mahalle yapılanmasını kurumsallaştırmış konseylerde ise seçilmiş ve doğal üyeler ayda en az bir kez toplanıp mahalleleriyle ilgili istişare edip aldıkları kararları kent konseyine bildirmektedir.

Mahalle temelinde kurulan yapılanmaların olumlu yönleri hakkında 12 konsey tarafından verilen cevaplara bakıldığında şu üç değerlendirme öne çıkmaktadır: i) Vatandaşlarla doğrudan temas kurarak sorunların net bir şekilde tespit edilip daha hızlı çözülmesi ve onları da yönetim sürecine katıp fikirlerini alabilme imkânı, ii) Mahallelinin dayanışma ruhunun, kentlilik bilincinin ve sorunları ortak bir şekilde çözebilme kapasitesinin artmasıyla birlikte bütçe ve yatırımların doğru bir şekilde mahallece izlenmesi, iii) Konseylerin tanınıp benimsenmesini ve vatandaşlarca muhatap olarak alınmasını sağlaması.

8 konseyin verdiği cevaplara göre mahalle temelinde bir yapılandırma oluşturmanın zorlukları şu şekilde sıralanabilir: Muhtarların bu yapıları kendine alternatif olarak görmesi, mahallelerin yapısı birbirinden farklı olduğu için bazı mahallelerde çalışma yapılamaması, politik rekabetten dolayı yaşanan çatışmalar ve yerine getirilemeyen talepler nedeniyle katılımcıların bu yapılardan kopması.

18 kent konseyi mahalle düzeyinde bir yapılanmaya sahip olmamasını gerekçelendirmiştir. Buna göre, belediyenin böyle bir oluşumu desteklememesi ve muhtarların mahalleyi yeterince temsil ettiği düşüncesi ne çıkan nedenlerdir. Ayrıca, vatandaşların ilgili konuda duyarsızlığı, konseylerin çalışma leği olarak doğrudan ilçeyi benimsemesi ve son olarak böyle bir yapı için yeterli kaynağa sahip olunmaması konseyleri mahalle düzeyinde oluşumlar kurmaktan alıkoyan diğer nedenlerdir.

#### **4.3.8. Algı Soruları**

Bu bölümde sorulan Likert tipi sorular ile kent konseyi yöneticilerinin belediye bütçe süreci ile ilgili gözlemleri ve algıları öğrenilmeye çalışılmıştır. EK-1’de grldđđ zere 22. soruda 4 adet gözlem belirtilmiş ve bu gözlemlerle ilgili katılımcıların; *hiçbir zaman (1), nadiren (2), zaman zaman (3), sıklıkla (4) ve her zaman (5)* seçeneklerinden birini işaretlemesi istenmiştir. Katılımcılara iletilen gözlemler şu şekildedir:

**22.1.** *Bütçe onaylanırken belediye meclisinde ayrıntılı bir şekilde tartışılmaktadır*

**22.2.** *Program ve bütçe metinleri onu onaylayan meclis yeleri açısından anlaşılabilir*

**22.3.** *Program ve bütçe metinleri kent konseyi yeleri açısından anlaşılabilir*

**22.4.** *Bütçe süreci şeffaf ve katılımcı bir şekilde sürdürülmektedir.*

**Tablo 9: Kent Konseyi Yöneticilerinin Bütçe Sürecine Dair Gözlemleri**

S. No	Cevap Sayısı	Hiçbir Zaman	Nadiren	Zaman Zaman	Sıklıkla	Her Zaman
22.1	51	6%	16%	21%	35%	22%
22.2	51	4%	12%	14%	47%	23%
22.3	50	10%	10%	24%	38%	48%
22.4	51	14%	12%	16%	31%	27%

Soruda yer alan, hiçbir zaman ve nadiren seçenekleri cevap veren kişinin iletilen gözleme katılmadığını, sıklıkla ve her zaman seçenekleri gözleme katıldığını göstermektedir. Zaman zaman seçeneğini işaretleyenler ise gözlem hakkında daha kararsız olanları temsil etmektedir. Bu nedenle cevaplar bu üç ana grup çerçevesinde değerlendirilecektir.

Genel olarak bakıldığı zaman her soruda en çok “sıklıkla” seçeneği işaretlenmiştir. Cevapları bahsedilen çerçevedeki gibi değerlendirdiğimizde sıklıkla ve her zaman seçenekleri 1. soruda %57, 2. soruda %70, 3. soruda %56 ve 4. soruda %58’dir. Buradan ankete katılanların büyük oranda bu gözlemlere katıldığı sonucu çıkmaktadır. Cevap veren konsey yöneticileri genel olarak bütçenin onay aşamasında mecliste ayrıntılı bir şekilde tartışıldığını, bütçe metninin meclis üyeleri açısından ve konsey üyeleri açısından anlaşılabilir olduğunu belirtmektedir. Ayrıca onlara göre bütçe süreci şeffaf ve katılımcı bir şekilde yürütülmektedir.

Değerlendirmenin daha sağlıklı olması için kararsız olanlara ve gözlemlere katılmayanlara da bakmak gereklidir. Katılımcıların %24’ü 3. soruda kararsız olduğunu ifade etmiştir ayrıca %20’si de bu gözleme katılmamaktadır. Bu seçenekleri işaretleyen konsey yöneticilerine göre program ve bütçe metinleri kent konseyleri açısından bazen anlaşılabilir değildir. 4. soruya ise bakıldığı zaman gözleme katılmayanların oranının %26 olduğu görülmektedir. Yani ankete katılanların dörtte birinden fazlası bütçe sürecinin şeffaf ve katılımcı bir şekilde sürdürülmediğini ifade etmektedir.

Gözlem sorularının ardından konsey yöneticilerinin belirli konulardaki görüşleri alınmak istenmiştir. Buna yönelik olarak hazırlanan 23. soruda yer alan 14 ifade katılımcılara iletilmiş ve katılımcıların şu beş seçenekten birini işaretlemesi istenmiştir: *kesinlikle katılmıyorum (1), katılmıyorum (2), kararsızım (3), katılıyorum (4), kesinlikle katılıyorum (5)*. Katılımcılara iletilen görüşler şu şekildedir:

**S23.1.** *Konseyimizde temsil edilen kesimler şehrimizin genel demografik ve sosyolojik yapısını temsil etmektedir.*

**S23.2.** *Konsey olarak belediyelerin hizmet öncelikleri ve bütçeleme yöntemleri konusunda karar verecek düzeyde bilgiye sahibiz.*

**S23.3.** *Konseyimiz bütçenin katılımcı bir şekilde hazırlanması için destek verecek kapasiteye sahiptir.*

**S23.4.** *Belediye bütçe ve programlarını hazırlarken Konseyimizi paydaş olarak görmektedir.*

**S23.5.** *Bütçenin katılımcı bir şekilde hazırlanması bütçe hakkının bir gereğidir.*

**S23.6.** *Bütçe süreci teknik bir süreçtir bu nedenle vatandaşların görüşünü almaya gerek yoktur.*

**S23.7.** *Paydaş görüşleri alınarak oluşturulmuş bütçe ve programlar halkın ihtiyaçlarını daha iyi bir şekilde karşılar.*

**S23.8.** *Katılımcı bir şekilde hazırlanan bütçe için gereğinden fazla vakit harcamak gerekir.*

**S23.9.** *Katılımcı bütçe uygulamasına geçmek faydalı olacaktır.*

**S23.10.** *Kent Konseyinin mahalle temelinde örgütlenmesi bütçe sürecine katkı vermek ve uygulamasını takip etmek için yararlı olur.*

**S23.11.** *Bütçenin tartışıldığı mahalle toplantılar mahalleyi kutuplaştırır.*

**S23.12.** *Konseyimizde tüm gruplar eşit şekilde temsil edilmektedir.*

**S23.13.** *Kent Konseyinin işlevi konusunda yerel yönetim temsilcileri daha çok bilgilendirilmelidir.*

**S23.14.** *Kent Konseyinin işlevi konusunda kamuoyu daha çok bilgilendirilmelidir.*

**Tablo 10: Kent Konseyi Yöneticilerinin Bütçe Sürecine Dair Görüşleri**

S. No	Cevap Sayısı	Kesinlikle Katılmıyorum (1)	Katılmıyorum (2)	Kararsızım (3)	Katılıyorum (4)	Kesinlikle Katılıyorum (5)
23.1	55	0%	4%	4%	49%	43%
23.2	56	7%	11%	25%	37%	20%
23.3	56	2%	7%	11%	53%	27%
23.4	56	21%	13%	29%	23%	14%
23.5	55	2%	3%	4%	25%	65%
23.6	56	45%	27%	14%	9%	5%
23.7	56	0%	0%	5%	34%	61%
23.8	56	12%	16%	9%	29%	34%
23.9	56	2%	2%	7%	25%	64%
23.10	56	5%	7%	18%	36%	34%
23.11	56	36%	29%	28%	5%	2%
23.12	55	2%	4%	5%	42%	47%
23.13	56	0%	2%	0%	41%	57%
23.14	56	0%	0%	0%	34%	66%

Sorulan görüşlere verilen cevaplar gözlem kısmında olduğu gibi üç ana kategoride incelenirse:

1. görüşte %92 oran ile en çok işaretlenen seçenekler anketi cevaplayanların görüşe katıldığını belirten seçeneklerdir. Buna göre konsey yöneticileri, konseylerinin şehrin sosyolojik ve demografik yapısını yansıttığını belirtmektedir. Buna göre yöneticiler, *konseylerde belirli gruplar etkindir* şeklindeki görüşe katılmamaktadır.

2. görüşte konseylerin bütçe sürecine katkı verme hususunda bilgi düzeylerini nasıl değerlendirdikleri anlaşılmaya çalışılmıştır. Buna göre cevap verenlerin %57'si konseylerinin bütçe konusunda bilgi düzeyinin yeterli olduğunu düşünmektedir. Bununla birlikte konseyinin bu konuda bilgi düzeyinin yeterli olmadığını düşünenlerin oranı da azımsanmayacak düzeydedir. Bütçeye katılım için kent konseyi temsilcilerinin bilgi düzeyi artırılmalıdır. İçinde barındırdığı gönüllüler düşünüldüğü zaman konseyler

kendi imkânları çerçevesinde düzenleyecekleri eğitimlerle bütçe sürecine daha hakim bir noktaya gelebilirler.

3. görüşte %80 oranında katılıyorum seçeneği işaretlenmiştir. Bu sonuçtan hareketle konseyler, belediyelere bütçelerini katılımcı bir şekilde hazırlamaları için destek verecek kapasiteye sahip olduklarına inanmaktadırlar yargısına varılabilir. Konseylerin bu noktada kendilerine güvenmeleri gelecek için umut verici niteliktedir. Bu tek başına yeterli olmamaktadır. Belediye bütçelerine vatandaş katılımını artırmak için konseyler bu özgüvenle hareket etmeli, elindeki araçları ve bileşenlerini kullanarak bütçe sürecine katılmaya hazır olduğunu yerel idarelere göstermelidir.

4. görüşte konsey yöneticilerinin gözünden bütçe sürecinde belediye tarafından bir paydaş olarak algılanıp algılanmadıkları öğrenmek amacıyla yöneltilen ifadeye verilen cevaplar neredeyse eşit bir şekilde dağılmıştır. Konsey yöneticilerinin %34'ü belediyenin kendilerini paydaş olarak gördüğü görüşüne katılmamakta, %37'si ise katılmaktadır. Cevap verenlerin %29'u ise bu konuda kararsızdır. Konsey yöneticilerinin belediyenin kendilerini bütçe konusunda bir paydaş olarak görmediğini düşünmesi önemli bir sorundur. Bu konuda hem belediyelerin hem de konseylerin yaklaşımlarının alınacak önlemlerle değiştirilmesi gerekmektedir. Konseyler bütçe sürecine katkı sağlayabileceğini belediyelere göstermeli, belediyeler de konseylerin işlevini daha iyi anlayıp onları bir paydaş olarak tanımlamalıdır.

5. görüşte, katılım ve bütçe hakkı ilişkisi konusundaki algıyı ölçmek amacıyla yöneltilen ifadeye cevap verenlerin %90'ı katılmaktadır. Yani konsey yöneticilerine göre bütçenin katılımcı bir şekilde hazırlanması bütçe hakkının bir gereğidir.

6. görüşe cevap veren konsey yöneticileri %72 oranında katılmadığını belirtmiştir. Bu yüksek bir oran olarak görünse de kararsız kalan ya da bu görüşe katılanların oranının %28 olması düşündürücüdür. Bu seçenekleri işaretleyenler bütçe sürecini

teknik bir iş olarak algıladıkları için vatandaşları bu sürece dahil etme konusunda belirli çekincelere sahiptirler.

7. görüşte cevap verenler %95'i gibi yüksek bir oranda katılıyorum seçeneği işaretlemişlerdir. Konsey yöneticileri paydaş görüşleri alınarak oluşturulan bütçe ve programların halkın ihtiyacını daha doğru bir şekilde karşılayacağını belirtmektedir.

8. görüşte en çok işaretlenen seçenek %63 oranla katılıyorum olmuştur. Buna göre konsey yöneticileri katılımcı şekilde hazırlanacak bir bütçe için gereğinden fazla vakit harcamak gerektiğini düşünmektedir. Vatandaşları bütçe sürecine katmak tabii ki zaman açısından daha kârlı olacaktır ama bu konuda yöneticilerin gereğinden fazla zaman harcamak gerektiğini düşünmesi olumsuz bir tablo yaratmaktadır.

9. görüşte %89 oranla en çok işaretlenen seçenek katılıyorum olmuştur. Buna göre konsey yöneticileri ilerleyen dönemde katılımcı bütçe uygulamasına geçmenin faydalı olacağını belirtmektedir.

10. görüşte verilen cevaplara göre %70 oranında katılımcı konseylerin mahalle temelinde örgütlenmesinin bütçe sürecine ve uygulamasına katkı vermek hususunda yararlı olacağını belirtmiştir. Mahalle temelinde teşkilatlanma konusunda daha önce olduğu gibi yine büyükşehir konseylerini ayrı tutup değerlendirdiğimizde oran %75'e çıkmaktadır. İlgili konseylerin yöneticilerinin %75'inin mahalle temelinde kurulacak teşkilatların bütçe sürecine katkı sağlayacağına inanması konseyleri bu sürece dahil etmek için mahalle temelli yapıların ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

11. görüş mahalle düzeyinde yürütülen bütçe tartışmalarının mahalleye etkisi konusunda konsey yöneticilerinin algılarını ölçmeyi amaçlamaktadır. Buna göre cevap verenlerin %65'i bütçenin tartışılacağı toplantıların mahalleyi kutuplaştıracağı fikrine katılmamaktadır.

12. görüşe cevap veren konseyler yöneticileri, %89 gibi yüksek bir oranla, konseylerinde yer alan tüm grupların eşit bir şekilde temsil edildiğini, konsey bileşenlerinin arasında asimetrik bir güç ve temsil ilişkisi olmadığını belirtmiştir. Buna göre ilgili görüşe cevap veren yöneticiler “*konseylerde belli başlı gruplar etkindir*” görüşüne kesinlikle katılmamaktadır.

13. ve 14. görüşler katılıyorum seçeneğinin en yoğun şekilde işaretlendiği ifadeler olmuştur. Buna göre kent konseylerinin işlevi konusunda hem belediyeler hem de vatandaşlar daha çok bilgilendirilmelidir. Anket çalışması göstermiştir ki konseylerin vatandaşlar tarafından yeterince bilinmemesi ve belediye tarafından işlevinin tam olarak anlaşılabilmesi konseylerin yaşadığı çoğu sorunun temel sebebidir. Bu konuda konseylerin çabasının yanında merkezi hükümet, yerel yönetimler, medya ve STK’lar da konseylerin bilinip anlaşılması için aktif rol almalıdır. Katılım için önemli bir kurum olan konseyler böylece bütçe süreci için de etkili bir paydaş olarak işlevsellik kazanacaktır.

Bu bölümde yapılan saha araştırması ayrıntılı bir şekilde ele alınmış, kent konseylerinin başkanlarının ya da genel sekreterlerinin cevapladığı anketler aracılığıyla konseylerin yerel mali yönetim sürecine verdiği katkı anlaşılmaya çalışılmıştır. Araştırma sonuçları konseylerin bütçe sürecine yeterince ilgi göstermediğini, belediyelerin bu süreci paydaşlara yeterince açmadığını, mevzuat düzenlemeleriyle sağlanmaya çalışılan katılımın hayata geçmesi için daha fazla çaba harcanması gerektiğini göstermiştir. Her geçen gün yerel kamuoyunda daha fazla yer edinen konseylerin bilinirliklerinin artması ve fonksiyonlarının anlaşılması için çeşitli politikalar geliştirilmeli, toplum bu konuda bilinçlendirilmelidir. Ayrıca çalışma sırasında katılımı sağlamak için kolaylaştırıcı rol üstlenme potansiyeli yüksek olan konseylerin mahalle düzeyinde kurduğu yapılar aracılığıyla katılımın tabana yayılmasını ve halkın günlük yaşamının bir parçası haline gelmesini sağladığı görülmüştür.



#### 4.4. ANKET SONUÇLARININ ANALİZİ

Dünyada yerel demokrasiye olan ihtiyaçla birlikte yönetim şekli değişmiş, yönetim temelli katılımcı uygulamalar ortaya çıkmaya başlamıştır. Yerel yönetim sürecine vatandaşları dahil etmenin en yaygın biçimi katılımcı bütçe uygulamalarıdır. Bu uygulamanın başarıya ulaşabilmesi için çeşitli koşullar gereklidir.

Bland (2011) katılımcı bütçenin başarılı olması için dört temel koşul, iki tane de ikincil koşul tanımlamıştır. Temel koşullar; belediye başkanının süreci başlatmak için siyasi gücü ve kararlılığı, proje ve faaliyetler için yeterli mali kaynağa sahip olunması, siyasal âdem-i merkezîyet ve katılımcıların süreçte bağımsız karar alabilme yetisine sahip olmasıdır. İkincil koşullar ise katılımı talep eden istekli bir yerel kamuoyu ve bütçe sürecini başarılı bir şekilde yürütecek kalifiye personeldir (Bland, 2011: 864). Türkiye’de katılımcı bütçenin neden yeterince uygulanamadığını anlamak için çalışma sonuçları bu sistematikte değerlendirilecektir.

Sürecin başarısı için temel şartlardan en önemlisi belediye başkanının sürece verdiği destek ve sahiplenmedir. Bu durumda belediye başkanının vizyonu ve yönetim anlayışı katılımcı bütçenin kaderini belirlemektedir. Önceki bölümlerde anlatılan ve Kuzey Amerika’da ilk katılımcı bütçe örneklerinden olan 49. Ward örneğinde katılımcı bütçenin başlaması tamamen yerel yöneticinin girişimiyle olmuştur. Aynı şekilde Porto Alegre’de süreci başlatan yine belediye başkanının girişimleri ve iradesidir. Diğer ülkelerdeki örneklerle kıyaslandığında belediye başkanının meclise göre güçlü bir konumda olduğu Türkiye’de de durum farksızdır. Uzun bir süredir katılımcı bütçe hazırlayan Çanakkale Belediyesinin başkanı süreci başından beri sahiplenmiş ve desteklemiştir. Başkanın konumunun önemini gösteren noktalardan biri de anket çalışmasında bütçe ve program sürecine dahil olmak isteyen konseylerin taleplerini doğrudan başkana ilettiğinin görülmesidir.

Anket kapsamında görüşme yapılan mali hizmetler müdürleri, birinci döneminde olan bir belediye başkanının beş yıllık süreci genellikle belediyeciliği öğrenmekle geçirdiğini, katılımcı faaliyetlerin ise ikinci dönemle birlikte daha çok arttığını belirtmişlerdir. Konseylerle yapılan anketlerde de en çok vurgulanan noktalardan biri belediye yöneticilerine katılımcılık konusunda eğitim verilmesi gerekliliğidir. Böylece paydaşları yerel yönetim sürecine katma hususunda çok önemli bir role sahip olan belediye başkanlarının katılımcı uygulamaları daha kısa sürede ve daha doğru bir şekilde hayata geçirmesi sağlanabilecektir.

Katılımcı bütçe sürecinin başarısı için bir diğer şart proje ve faaliyetler için yeterli mali kaynağa sahip olunmasıdır. Belediye anketlerini cevaplayan bir mali hizmetler müdürü, belediyenin zorunlu harcamalarının yüksek olması nedeniyle katılımcı bir şekilde kullanılması için ayırabilecekleri kaynağın yetersiz olduğunu belirtmiştir. Önceki bölümlerde anlatılan uygulamalara bakıldığı zaman çeşitli miktarlarda kaynağın katılımcı bir şekilde harcanmak üzere ayrıldığı görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetim bütçelerinde zorunlu harcama kalemlerinin oranı düşünüldüğünde vatandaşlarla birlikte belirlemek için bir kaynak ayırmak belediyeler açısından zor görünmektedir.

Süreçte başarı sağlanması için gereken ikincil şartlardan biri süreci yönetebilecek donanımlı personele sahip olmaktır. Belediye anketleri sırasında bir mali hizmetler müdürünün bu durumu doğrular nitelikte bir tespiti olmuştur; *“Katılımcı uygulamalar konusunda uzmanlaşacak personellerin yeri değiştirilmemelidir çünkü genellikle belediyelerde personellerin yeri sıklıkla değiştiği için uzmanlaşamıyorlar”*. Çanakkale’nin tecrübesi bu tespiti doğrular niteliktedir. Çanakkale’de projenin en başından beri katılımcı bütçe sürecinde yer alan personeller değişmemiş ve böylece uzmanlaşma sağlanmıştır. İncelenen diğer ülke örneklerinde de katılımcı bütçeden sorumlu personellerin süreç içerisinde kilit bir rol oynadığı görülmüştür.

Son olarak katılımcı bütçe uygulamasının başarıya ulaşması için katılım konusunda istekli ve ortak hedefler doğrultusunda çalışabilecek bir sivil toplum gereklidir. Katılımcı bütçenin ilk uygulama örneği olan Porto Alegre’de bu uygulamadan önce de güçlü bir sivil toplum yapısı mevcuttur. Yine bu örneklerden birini teşkil eden Rosario’da halk ekonomik krizin ve işsizliğin üstesinden gelebilmek için mahalle toplantıları organize etmiş ve katılımcı bütçe tabandan gelen taleple başlamıştır. Bu açıdan değerlendirildiği zaman Türkiye, askeri müdahalelerle zayıflayan bir sivil topluma ve yaşadığı yere başka bir şehirden göçüp kendini yaşadığı yerin hemşehrisi gibi hissetmeyen insanların olduğu kentlere sahiptir. Bu nedenle katılımcı süreçlerin başlatılıp sürdürülebilmesi için öncelikle sivil toplum desteklenmeli, vatandaşların hemşehrilik bilinci artırılmalıdır.

Çanakkale örneğinde sivil toplumu ve kentteki paydaşları sürece katmak isteyen belediyenin kent konseyiyle iş birliği içerisinde hareket etmesi, konseye yatırım izleme komitesinde olduğu gibi kurumsal süreçlerde de yer vermesi, konsey bileşenleri açısından katılımcı bütçenin sahiplenilmesini sağlamıştır; fakat bu tek başına yeterli değildir. Katılımcı bütçenin herhangi bir STK’ya üye olmayan normal vatandaşları ve en önemlisi yoksul mahallelerde yaşayan dezavantajlı kesimi de sürece dahil etmesi beklenmektedir. Kent konseyinin ilgili mahallelerde kurduğu mahalle meclisleri sürecin eğitimsiz ve yoksul vatandaşları da içine alacak şekilde yürütülmesi sağlamıştır. Bu durum göstermektedir ki doğru bir iletişim mekanizması kurulursa konseyler kentin birçok bileşenini sürece dahil etmek için kolaylaştırıcı bir rol üstlenebilmektedir. Ayrıca konseyler, kentlerinde katılımı yaygınlaştırmak için faaliyetler yürütmektedirler. Anket çalışmasının sonuçlarına göre konseyler katılım kültürünü artırıp vatandaşları bilinçlendirmek için sosyal medyada bilgilendirme yapmakta, bilgilendirici afişler hazırlayıp STK’lara üyeliği teşvik etmektedir.

Cabannes (2004), politik kültürün bütçenin katılımcı bir şekilde hazırlanması için önemini vurgulamıştır. Buna göre vatandaşlar, yerel yöneticiler ve belediye bürokrasisi katılım için hazır olmalıdır. Bu sürece katılacak kişiler yerel yöneticiler ve bürokratlar tarafından politik rakip gibi değil yönetim sürecinin birer aktörü olarak algılanmalıdır (Cabannes, 2004:14). Tanımlanan bu politik kültür, konseyler için de bazı zorluklar oluşturmaktadır. Anket çalışması sırasında bazı belediye başkanlarının ya da yardımcılarının kent konseyi başkanlığı yaptığı görülmüştür. Ayrıca bütçe sürecinde yeterince dikkate alınmadıklarını düşünen konsey yöneticilerine bu durumun neden kaynaklandığı sorulmuş ve “*belediye bürokrasisinden, belediye başkanının yönetim tarzından ve siyasi kültürden*” cevaplarının azımsanmayacak oranda verildiği görülmüştür.

Tüm bunlara ek olarak başarılı bir katılımcı bütçenin şeffaf bir şekilde yürütülmesi gerektiği ve süreci müzakere etmek için kurumsallaşmış mekanizmaların önemi belirtilmiştir (Sintomer, vd., 2012:2-3). Anket sonuçları açısından bakıldığında konsey yöneticileri belediyelerin bütçe sürecini şeffaf bir şekilde yürüttüğünü düşünmektedir. Yalnızca belediye meclisinde tartışılan bütçeler kısıtlı bir müzakere çerçevesinde hazırlanmaktadır. Bunu diğer paydaşların katılımına da açık bir şekilde tartışmak için Çanakkale’de ve diğer ülkelerin uygulamalarında olduğu gibi çeşitli yapılara ihtiyaç vardır. Bu sayede meclise onaya gitmeden önce bütçeler ciddi anlamda tartışılabilir ve yerel ihtiyaçları tespit etme hususunda daha başarılı olabilecektir. Anket sonuçları kent konseylerinin bütçe ve programı teknik bir süreç olarak düşündükleri için sürece yeterince katılım sağlamadıklarını göstermiştir. Bu durum konseylere verilen “kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunma” görevine aykırılık teşkil etmektedir. Konseyler bu süreçte aktif rol almalı ve yerel kamuoyunun dikkatini de bütçe süreçlerine çekmelidir.

Çalışma kapsamında yapılan saha araştırması ile konseylerin potansiyeli ve katılımcı bütçe uygulamalarına yaklaşımı anlaşılmasına çalışılmıştır. Anket çalışması genel olarak değerlendirildiğinde konseylerin belediye ile ilişkilerinin bütçe sürecine katılım hususunda belirleyici olduğu söylenebilmektedir. Örneğin, konseylerin yarısına yakını belediye tarafından stratejik plana dahil edilmemiştir. Bütçe onay sürecinde talepler genelde belediye başkanı üzerinden değerlendirilmiş, meclis üyelerine yansımamıştır.

Belediyeler üzerinde doğrudan yaptırım gücü olan dış denetim raporları ve belediye başkanının görevden alınmasına sebep olabilecek öneme sahip faaliyet raporu konseyler tarafından öncelikli gündem olarak ele alınıp takip edilmelidir. Anket sonuçları konseylerin dış denetim raporlarını yeterince takip etmediklerini, faaliyet raporu sürecinde ise ilgisiz kaldıklarını göstermiştir. Bu durum konseylerin en önemli görevlerinden biri olan *“kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak”* hususunda daha çok çaba harcamaları gerektiğini göstermiştir.

Çeşitli aşamalardan oluşan bütçe sürecinin her noktasında konseylerin aktif bir rol üstlenerek bulunması yerelde iyi yönetişimin sağlanabilmesi için çok önemlidir. Bu konularda yaşanan sorunların çözümü için konseylere ucu açık sorular yöneltilmiştir. Önceki bölümde ayrıntılı olarak ifade edilen açık uçlu sorulara verilen cevaplar incelendiğinde, konseylerin beklentisinin dış paydaşların mevzuat düzenlemeleriyle stratejik plan sürecine, bütçe ve program hazırlama ve uygulama sürecine katılımının zorunlu tutulmasıdır. Belediye anketlerinde de mali hizmetler müdürlerinden bu yönde bir öneri gelmiş bütçe sürecinin katılımcı uygulamaları daha çok içerecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Konseyler belediye yöneticilerinin ve personellerinin katılımcı uygulamalar konusunda eğitilmesi gerektiğini düşünmektedir. Anket sonuçları konseylerin %76'sının bütçesinin belediyeye bağlı olmasını sorun

olarak gördüğünü göstermektedir. Açık uçlu sorulara verilen cevaplarda da konseyler işlevlerini yerine getirebilmek için bu problemin çözülmesi gerektiğini belirtmiştir.

Belediye-konsey ilişkisinde konseyler bağımlı olan taraf gibi algılansa da ellerindeki en önemli araç gönderdikleri görüşlerin yasa gereği ilk belediye meclisinde görüşülüp karara bağlanması zorunluluğudur. Saha araştırması göstermiştir ki konseylerin gönderdiği görüşler genellikle dikkate alınmış ve bunun sonucunda belediye faaliyetleri etkilenmiştir. Sonuç olarak konseylerin görüşlerinin belediyenin yönetim süreci üzerinde etki yaratmakta olduğu söylenebilir.

Konseylerin belediye ile ilişkisinin en iyi olduğu alan projelerdir. Bu noktada belediyeler konseylerin proje fikirlerini uygulamakta ya da belediye ile konsey birlikte bir proje yürütmektedir. Bu durum konseylerin belediyeler tarafından dikkate alındığını göstermektedir; fakat bazen belediye kültür sanat faaliyetlerini ya da kişisel gelişim faaliyetlerini yürütme görevini konseylere yüklemektedir. Böyle bir durumda konseyler yönetim hedeflerinden sapıp belediyenin taşeronu haline gelebilmektedir.

Kent konseylerinin bütçe sürecindeki rollerini anlama amacının yanında tezin bir diğer amacı Türkiye’de katılımcı bütçe sürecinin nasıl daha iyi işleyebileceğine dair bir öneri geliştirmektir. Anket çalışması sırasında konseyler bütçe ve program sürecine katılımı artırmak için mahalle temelli örgütlenmelerin avantaj sağlayacağını belirtmiştir. Mahalle yapılanmalarıyla ilgili sorulan açık uçlu soruya verilen cevaplarda ise hizmet önceliklerinin belirlenmesi, sorunların yerinde tespit edilmesi, mahalle ölçeğinde veri oluşması, uzlaşma ve komşuluk ilişkilerinin gelişmesi, konseylerin tanınmasını sağlaması ve bir vakfa ya da derneğe üye olmayan vatandaşların doğrudan katılımının sağlanması gibi özellikleri mahalle yapılanmalarının olumlu yönleri olarak sayılmıştır.

Konseylerin önerdiği bu model katılımcı bütçenin uygulandığı Çanakkale’nin yanı sıra Nilüfer Kent Konseyi tarafından da uygulanmaktadır. Böylece belediye planları

mahalle düzeyinde gerçekleşmekte, aksayan faaliyetler ya da seçim zamanında verilen vaatler kolaylıkla takip edilebilmektedir. Bu yapılar mahalleden belediyeye düzenli ve sürekli bilgi akışı sağlamaktadır. Doğrudan vatandaşlarla kurulan bu kurumsal iletişim mekanizması halkı bilgilendirmekten öte yönetime de katmaktadır. Böylece belediye aksayan faaliyetlerini mahalle bazında görebilmekte ve programlarını buna göre şekillendirmektedir. Bu mekanizma ile sadece aksayan faaliyetler değil, vatandaşlardan gelecek yeni proje fikirleri ile görüş ve öneriler de belediyelerce toplanabilmektedir.

Saha çalışmasının sonuçlarında görüldüğü gibi mahalleler demografik açıdan ve nüfus açısından farklılaşabilmektedir, bu nedenle kurulacak yapı her mahallede aynı şekilde işlemeyebilir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinde belde belediyelerinin ve köylerin mahalleye çevrilmesi mahalle sayılarının artmasına neden olmuştur. Belediyelerin bu noktaları dikkate alarak gerekirse birkaç mahalleyi içine alacak ölçekte yapılar kurması gerekebilir. Fiziki olarak mahalle meclisi kurmak için bazı mahallelerde belediyeye ait uygun bir bina varken bazılarında olmayabilir. Ayrıca bu fiziki yapıların yönetim giderlerini karşılamak için belediye yeterli kaynağı ayıramayabilir. Bu nedenle ihtiyaçlar ve eldeki kaynaklar dikkate alınarak mahalle yapılanması fiziki bir şekilde ya da mahalleden seçilecek temsilciler aracılığıyla yürütülmelidir. Mahalle temelinde kurulacak yapıların en büyük avantajı vatandaşları, bir kuruma aidiyetine bakmaksızın, doğrudan yönetim sürecine dahil edecek potansiyele sahip olmasıdır. Böylece kent konseylerinin eksik kaldığı noktalardan biri olan örgütsüz vatandaşları doğrudan yönetim sürecine katamama sorunu çözülebilmektedir.

## SONUÇ

Bu çalışma Türkiye’de yerel yönetim bütçelerinin ne derece katılımcı bir şekilde yapıldığını anlamayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda kent konseylerinin söz konusu süreçlere katılımı ve karar alma mekanizmaları üzerindeki etkileri tartışılmış, bunu anlamak için tüm kent konseylerine ulaşmayı amaçlayan bir anket çalışması yürütülmüştür. Bu yolla, kent konseylerinin bütçe sürecinde nasıl bir rol üstlendiği ve önemli bir paydaş olarak konu ile ilgili algıları anlaşılmasına çalışılmıştır. Ayrıca konunun belediye perspektifinden de değerlendirilebilmesi için Ankara ili içerisinde yer alan ve 2014-2019 döneminde stratejik plan hazırlayan 11 ilçe belediyesinin bütçe sürecinden sorumlu müdürlerinin katılımıyla bir saha araştırması yapılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde katılımcılık kavramının tarihsel ve teorik kökenleri anlaşılmasına çalışılmış böylece tezde sıklıkla kullanılan kavram belirli bir temele oturtulmuştur. Daha önceleri çeşitli çalışmalarda değinilen bu kavram, 1980’li yılların sonuna doğru geleneksel yönetim anlayışının yerini yönetişim anlayışına bırakması ile birlikte, kamusal karar alma süreçlerinde daha sık karşılaştığımız ya da karşılaşmak istediğimiz bir olgu olmuştur. Paydaşları karar alma sürecine doğrudan dahil etmeyi amaçlayan bu sistem, halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerde doğal olarak daha geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Bunun en somut örneği, katılımın kamu mali yönetim sistemiyle birleştiği katılımcı bütçe uygulamalarıdır. Bu bağlamda katılımcı bütçenin ortaya çıkışı, başarılı olması için gereken şartlar ve ana hatlarıyla sürecin nasıl uygulanacağı bölümün sonunda anlatılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde katılımcı bütçeleme dünyaya uygulamaları derlenmiş ve belirli bir sistematikte okuyuculara sunulmuştur. Bölümün başında anlatılan Porto Alegre tecrübesi, katılımcı bütçeleme için başlangıç niteliğindedir. İkinci kısımda anlatılan 49th Wald, Cascais, Dondo, Chengdu ve Rosario örnekleri çeşitli



kıtalardan farklı ölçeklerde seçilmiş iyi uygulamaları temsil etmektedir. Örnekler seçilirken Türkçe literatüre henüz kazandırılmamış katılımcı bütçe uygulamaları özellikle tercih edilmiştir. Böylece Türkçe araştırma yapan okurlar bahsi geçen bu beş şehrin katılımcı bütçe süreçlerini anlama imkânı bulacaktır. Seçilen uygulamalar göstermektedir ki her yerde her şartta başarılı olacak bir katılımcı bütçeleme sistemi yoktur. Hem Porto Alegre’de olduğu gibi delegeler seçilerek oluşturulan katılımcı bütçe örnekleri hem de Cascais’de olduğu gibi projelerin oylandığı katılımcı bütçe türleri olabilmektedir. Bazen katılım kamunun talebiyle yukarıdan aşağıya doğru bir ilerleme ile hayat bulurken bazen de Rosario’da olduğu gibi halk katılımı talep edebilmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 süreçleri yerel katılım kavramının ortaya çıkışı bağlamında incelenmiştir. YG21 Programının ülkemize en büyük etkisi bu süreçte yerel girişimlerle başlatılan ve daha sonra yasal çerçeveye tanımlanan kent konseyleridir. Konseyler yapısı gereği katılımcılığı sağlama hususunda belediyelerle iş birliği içerisinde çalışan en önemli mekanizmalar olmuştur. Bu bağlamda, konseylerin ortaya çıkışı, işleyişi, belediye ile ilişkileri ve sorunları ele alınmıştır. Ayrıca ülkemizde belediye düzeyinde katılımcı bütçelemeyi uzun yıllardır sürdüren Çanakkale’nin tecrübesi kent konseyi ile ilişkisi çerçevesinde anlatılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde kent konseylerinin belediye bütçe yapım sürecindeki rolü ve sürece yönelik algısını ölçmek amacıyla gerçekleştirilen anket çalışmasının sonuçlarına yer verilmiştir. Kent konseylerinin katılımcılığın gelişiminde oynadığı rol düşünüldüğünde bütçe sürecinde de önemli bir paydaş olarak katkıda bulunması beklenmektedir. Buna karşın bütçe söz konusu olduğunda konseylerin geri planda kaldığı gözlenmiştir. Saha araştırması ile belediye-kent konseyi ilişkisi anlaşılmaya çalışılmış, Türkiye’de katılımcı bütçelemenin neden yaygın bir uygulama olmadığı ve başarısızlığın ardında yatan temeller bu bağlamda sorgulanmıştır.

Türkiye’de yerel yönetim bütçelerinin daha katılımcı bir şekilde hazırlanması için Kent konseylerinin önemli bir kurum olduğu görülmüştür. Konseyler desteklenir ve yaşadıkları sorunlar çözülmeye çalışılırsa yerel demokrasinin gelişmesi adına önemli paydaşlar olacaklardır. Bu noktada konseylere, belediyelere ve merkezi hükümete çeşitli görevler düşmektedir. Konsey yöneticileri siyasetle uğraşmamalı, belli bir sürenin ardından görevi yeni gönüllülere bırakma erdemine sahip olmalıdır. Konseyler iletişim kanallarını doğru kullanılmalı, katılım kültürünün ve sivil toplumun gelişmesi için uğraşmalı ve kenti ilgilendiren konularda yerel kamuoyunun koordinasyonu sağlayabilmelidir. Konseyler kentteki tüm paydaşları ve renkleri içerecek şekilde yönetilmeli, kente karşı sorumluluğunun her zaman farkında olmalıdır.

Belediyeler, konseyleri kendisine siyasi bir alternatif olarak görmemeli, çalışmalarını desteklenmeli, imkânları ölçüsünde konseylerin fiziki koşullarını iyileştirmeli, bütçe konusunda daha şeffaf ve katılımcı olmalı, sosyal medya ve çeşitli araçları kullanarak bütçe süreçlerini vatandaşlarla paylaşmalı ve bilgi verici içerikler hazırlamalı, katılımcılık alanında personellerini eğitmeli ve bu personellerin devamlılığını sağlamalıdır. Merkezi hükümet yerel bütçe sürecinin daha katılımcı bir şekilde yürütülmesi için teşvik edici mekanizmalar getirmeli, mevzuat buna göre gözden geçirilmelidir. Ayrıca konseylerin sorunlarını çözme hususunda harekete geçip hali hazırda kurulmuş olan bu mekanizmaların potansiyelinin kentlerin ortak yararı için kullanılmasını sağlamalıdır.

Halka en yakın yönetim birimi olan belediyelerin faaliyetleri vatandaşların yaşam kalitesini doğrudan etkilemektedir. Çoğu gelişmiş ülkede olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları her geçen gün artmaktadır. Belediyeler bazen kendi öz kaynaklarını kullansa da çoğu belediye merkezden gelen kaynaklara bağlı şekilde faaliyetlerini sürdürmektedir. Belediyelerin mali kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanmaması ülke olarak, geçmiş kriz dönemlerinde ağır faturalar ödememize

neden olmuştur. Merkezi idarenin yaptığı denetimler ve geliştirilmeye çalışan iç denetim mekanizmaları kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını tam olarak sağlayamamıştır. Bu noktada yereli en iyi şekilde denetleyecek yapı yine yerel kamuoyudur. Katılımcı bütçe uygulaması kaynakları kullanma ve denetleme sürecine vatandaşları da kattığı için bu eksikliklerin giderilmesi hususunda kritik bir rol üstlenmektedir. Bu sürecin doğru yönetilmesi için mahalle temelinde örgütlenmiş iyi işleyen kent konseylerine ihtiyaç vardır.



## KAYNAKÇA

- Akay, H., (2015), **Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Süreçler**. İstanbul: Türkiye Avrupa Vakfı.
- Allegretti, G., (2014), **Paying Attention to The Participants' Perceptions in Order to Trigger a Virtuous Circle**. İçinde: Nelson Dias (org). (2014). "Hope for Democracy-25 Years of Participatory Budgeting". São Brás De Alportel: In Loco Association.
- Almansi, F., (2009), **Rosario's development: Interview with Miguel Lifschitz, Mayor of Rosario, Argentina**. "Environment and Urbanization 21.1". s.19-35.
- Aragones, E. ve Sánchez-Pagés, S., (2009), **A Theory of Participatory Democracy Based on The Real Case of Porto Alegre**. "European Economic Review, 53(1)". s.56-72.
- Arnstein, S. R., (1969), **A Ladder of Citizen Participation**. "Journal of the American Institute of Planners, 35(4)". s.216-224.
- Aytaç, F., (1995), **Mahalle Muhtarının El Kitabı**, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Barrutia, J. M., Echebarria, C., Paredes, M. R., Hartmann, P., ve Apaolaza, V. (2015). **From Rio To Rio+ 20: Twenty Years of Participatory, Long Term Oriented and Monitored Local Planning?** Journal of Cleaner Production, 106, s. 594-607.
- Bayraktar, U., (2014), **Kamuyu Kamulaştıran Toplumcu Belediyeler için Geçmişten Alınabilecek İlham Üzerine**. İçinde: İnan İzci (ed.). "Katılımcı Yerel Yönetim". İstanbul: Kalkedon Yayınları. s.51-68.
- Beyazıt, E. (2006). **Yerel Demokrasi Katılım: Yerel Gündem 21 Uygulamaları Sürecinde Hatay ve Yerel Katılım Sorunu**. Mustafa Kemal Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.
- Binner, H., (2012), **Untitled Chapter**. İçinde: G. Álvarez, G. Dalla-Corte Caballero ve M. Prospero (ed.). "Socialists and Socialism in Santa Fe: The Organization That Endured". Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Blake, G., Diamond, J., Foot, J., Gidley, B., Mayo, M., Shukra, K., Yarnit, M. (2008) **Community Engagement and Community Cohesion**. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Bland, G. (2011). **Supporting Post-Conflict Democratic Development? External Promotion of Participatory Budgeting In El Salvador**. World Development, 39(5), 863-873.
- Bloj C.E., (2014), **Participatory Budgets in Argentina Evaluation of a Processin Expansion**. İçinde: Nelson Dias (org). "Hope for Democracy-25 Years of Participatory Budgeting", Sao Bras De Alportel, Portugal: In Loco Association.
- Brodie, E., Cowling, E., Nissen, N. (2011), **Katılımı Anlamak: Bir Literatür Taraması**, Çev: Aslı Toksabay Esen, TEPAV.
- Cabannes, Y. (2004). **Participatory Budgeting: A Significant Contribution To Participatory Democracy**. Environment and Urbanization, Cilt:16, No:1, s. 27-46.

Cabannes, Y. (2007). Cabannes, Y, **Instruments and Mechanisms Linking Physical Planning and Participatory Budgeting**. (2007:3), CIGU, URB-AL. Final Research Paper. <http://www.pbh.gov.br/noticias/redeurbal9/produtos.htm>

Cabannes, Y. ve Delgado, C. (ed.), (2015), **Participatory Budgeting**, “Dossier N° 1, Another city is possible!”. Lisbon: Alternatives to The City as A Commodity Series.

Cabannes, Y. ve Lipietz, B., (2018), **Revisiting the Democratic Promise of Participatory Budgeting in Light Of Competing Political, Good Governance And Technocratic Logics**. “Environment and Urbanization, 30 (1)”. s.1-18.

Cabannes, Y. ve Ming, Z., (2014), **Participatory Budgeting at Scale and Bridging the Rural–Urban Divide in Chengdu**. “Environment and Urbanization, 26(1)”. s.257–275.

Cabannes, Y. ve Ming, Z., (2015), **Innovations in PB in China: Chengdu On-Going Experiment at Massive Scale**. İçinde: Nelson Dias (org). (2014). “Hope for Democracy-25 Years of Participatory Budgeting Worldwide”. Oficina Portugal: Epopeia Records.

Cabannes, Y., (2009), **Urban Governance and Planning in Mozambique**. İçinde: “Municipal Development in Mozambique: Lessons from The First Decade”. Washington: World Bank Report No. 47876-MZ: s.79-106, Bölüm 3.

Cabannes, Y., (2013), **Participatory Budgeting Contribution to Basic Services Delivery**. “Draft Report for GOLD International Report, IIED/UCLG 33”.

Cabannes, Y., (2015), **The Impact Of Participatory Budgeting On Basic Services: Municipal Practices And Evidence From The Field**. Environment and Urbanization. 27. s.257-284.

Cabannes, Y., (2018), **Highlights on Some Asian and Russian Participatory Budgeting Pioneers**. İçinde: Nelson Dias (org). (2014). “Hope for Democracy-25 Years of Participatory Budgeting Worldwide”. Oficina, Portugal: Epopeia Records.

Cabral, P. ve Marinho, P., (2012), **Guia para a análise de casos do Orçamento Participativo**.

Canhanga, N.J.V., (2009), **Os Desafios da Descentralização e a Dinâmica da Planificação Participativa na Configuração de Agendas Políticas Locais**. İçinde: Luís de Brito vd. (Ed.). “Cidadania e Governação em Moçambique”. Maputo: IESE. s. 90–118.

Chengdu Bureau of Integrated Rural–Urban Development., (2012), **Village Training Manual: Illustrated Comics in Chinese**.

Chengdu Municipality Administration Office., (2008), **Document No 38**.

Cornwall, A. (2008) **Unpacking ‘Participation’: Models, Meanings and Practices**. Community Development Journal, 43(3), s. 269-283.

Çanakkale Belediyesi, (2015), **Stratejik Plan 2015-2019**.

Çanakkale Belediyesi, (2018), **Faaliyet Raporu 2018**.

Damer, S. ve Hague, C., (1971). **Public Participation in Planning: A Review**. “Town Planning Review, 42(3)”. s.217.

Demirkaya, İ.D., (2010), **Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme Türkiye Modeli**. Atılım Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.

- Dias, N., (2014), **A Decade of Participatory Budgeting in Portugal a Winding but Clarifying Path**. İçinde: Nelson Dias (org). “Hope for Democracy-25 Years of Participatory Budgeting”. Sao Bras De Alportel, Portugal: In Loco Association.
- Dias, N., (2018), **A City Starts with People: Cascais Participatory Budget 2011-2017**. Cascais: City Town Hall Publication.
- Dolu, T., (2014), **Katılımcı Yerel Yönetimler ve Kent Konseyleri**. İçinde: İnan İzci (ed) “Katılımcı Yerel Yönetim”, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık s.93-112.
- Dondo Belediyesi., (2010), **Estudo de Caso, O Processo de Planificacao e Orcamentacao Participativa**. Dondo Janerio.
- DPT., (2007), **Dokuzuncu Kalkınma Planı: Kamuda İyi Yönetişim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. Ankara: DPT.
- Ebdon, C., Franklin, A., (2004), **Searching for a Role for Citizens in the Budget Process**. Public Budgeting & Finance 24(1):32 - 49
- Emrealp, S., (2005), **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı**. İstanbul: IULA-EMME Yayınları.
- Emrealp, S., (2010) **Kent Konseyleri**. UCLG-MEWA Yayını, İstanbul
- Ergen, Z., (2012), **Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli**. “Maliye Dergisi Sayı 163 Temmuz-Aralık”. s.316-334.
- Falanga, R. ve Lüchmann, L., (2019), **Participatory Budgets in Brazil and Portugal: Comparing Patterns of Dissemination**. “Policy Studies”, DOI: 10.1080/01442872.2019.1577373
- Fishkin, J., (2014), **Deliberative Democracy in Context: Reflections on Theory and Practice**. İçinde: Grönlund K. vd. (Ed.). (2014). “Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in The Democratic Process”, Colchester: ECPR Press. s.27-39.
- Floriani, H., Martínez de San Vicente, I. ve Tamburrini, M. C., (2005), **Rosario’s Recent Story as Regards Innovation**. 41’inci ISoCaRP Kongresi’nde sunulan makale. Bilbao: 17–20 Ekim.
- Ford, A., (2008), **Democratic Experiments: Neighbourhood Assemblies and Participatory Budgeting in Rosario**. Arjantin Rosario Üniversitesi Latin Amerika Sosyal Bilimler Fakültesi Doktora Tezi.
- Ford, A., (2010), **Variations and effects of experimental democracy: neighbourhood assemblies and participatory budgeting in Rosario**. İçinde: Shugurensky D. ve Pinnington E. (ed.). “Learning Citizenship by Practicing Democracy: International Initiatives and Perspectives”. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
- Fortino, E., (2013). **49th Ward Residents Kick Off First 2014 Participatory Budgeting Meeting**. <http://www.progressillinois.com> (Erişim Tarihi: 06.10.2018).
- Fung, A., Wright, E. O. (Eds.). (2003), **Deepening Democracy: Institutional Innovation In Empowered Participatory Governance**. London: Verso.
- Ganuzo, E. ve Baiocchi, G., (2012), **The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe**. “Journal of Public Deliberation, 8, 2”. s.1–12.
- Genro, T., Souza, U., (1999), **Porto Alegre: Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi (Çev.: Bülent Tanatar)**. İstanbul: Wald Demokrasi Kitaplığı

- Godwin, M. L., (2018), **Studying Participatory Budgeting: Democratic Innovation or Budgeting Tool?**. “State and Local Government Review, 50(2)”. s.132–144.
- Goldfrank, B., (2006), **Lessons From Latin American Experience in Participatory Budgeting**, <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/LatinAmerica.pdf>. (Erişim Tarihi: 10.02.2018)
- Goldfrank, B., (2007), **The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, And Participation**. “Comparative Politics”. s.147-168.
- Goldfrank, B., (2012) **The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting**. Journal of Public Deliberation: Vol. 8: Iss. 2, Article 7. Available at: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art7>. (Erişim Tarihi: 25.07.2018).
- Gordon V., Osgood J. L. Jr. ve Boden D., (2017), **The Role of Citizen Participation and the Use of Social Media Platforms in the Participatory Budgeting Process**, “International Journal of Public Administration, 40:1”. s.65-76.
- Gordon, V., (2012), **Striking a Balance: Matching the Services Offered by Local Governments with The Revenue Realities**. Washington DC: ICMA.
- Gürneş, B., (2010), **Belediyelerde Harcama Önceliklerinin Belirlenmesinde Katılımcı Bütçe Uygulaması: Çanakkale Belediyesi Örneği**. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.
- He, B., (2011), **Civic Engagement Through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work**, “Public Administration and Development Vol 31, No 2”. s.122–133.
- He, B., (2015), **Civic Engagement Through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work**. İçinde: Nelson Dias (org). “Hope for Democracy-25 Years of Participatory Budgeting”. Sao Bras De Alportel, Portugal: In Loco Association.
- Holdo, M., (2016), **Reasons of Power: Explaining Non-Cooptation in Participatory Budgeting**. “International Journal of Urban and Regional Research, vol. 40, no. 2”.
- IMF., (2007), **Manual of Fiscal Transparency**, International Monetary Fund Fiscal Affairs Department. Washington, DC.
- Involve., (2005), **People and Participation: How To Put Citizens At The Heart Of Decision-Making**. Londra: Involve and Together We Can. <http://www.involving.org>. (Erişim Tarihi: 30.08.2018)
- İzci, İ. (2014), **Katılımcı Yerel Yönetime Genel Bir Bakış**. İçinde: İnan İzci (ed) “Katılımcı Yerel Yönetim”, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık s. 19-38.
- Kanouté, B. ve Som, J.D., (2015), **Participatory Budgeting in Africa: A Kaleidoscope Tool For Good Governance**. İçinde: Nelson Dias (org). (2014). “Hope for Democracy-25 Years of Participatory Budgeting Worldwide”. Oficina Portugal: Epopeia Records.
- Karasu, M. A., Çelik, M. L., Altıparmak, C., (2018), **100 Soruda Kent Konseyi**. Türkiye Kent Konseyleri Birliği Yayın No: 01/2018, Ankara: Seçkin

- Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M. ve Lamba, M., (2013), **Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri**. İçinde: “Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı”. Bursa: Kent Konseyi Yayını. s.13-30.
- Knutson, E. (2016), **It's Our Turn to Decide: Participatory Budgeting in Chicago's 49th Ward**. “National Civic Review, 105”. s.14-22.
- Koç, N., (2017). **Katılımcı Bütçe Anlayışının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**. Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl: 10, Sayı: 1, Haziran 2017, s. 443-470
- Lerner, J. ve Antieau M. W., (2010), **Chicago's \$1.3 Million Experiment in Democracy: Participatory Budgeting in the 49th Ward**. “YES! Magazine”. 20 Nisan. <http://www.yesmagazine.org/people-power/chicagos-1.3-million-experiment-indemocracy>. (Erişim Tarihi: 21.04.2019)
- Lerner, J. ve D. Schugurensky., (2007), **Who Learns What in Participatory Democracy? Participatory Budgeting in Rosario, Argentina**. İçinde: Wildemeersch D., Van der Veen, R., Youngblood, J. ve Marsick V. (ed.). “Democratic Practices as Learning Opportunities”. Rotterdam: Sense Publishers.
- Lerner, J. ve Secondo, D., (2012), **By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America**. “Journal of Public Deliberation Vol. 8 : Iss. 2, Article 2”. <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art2>. (Erişim Tarihi: 12.03.2019)
- Li, F., (2018), **Participatory Budgeting in China: Approaches and Development**. İçinde: Dias, N. (org.). “Hope for Democracy-30 Years of Participatory Budgeting Worldwide”. Oficina, Portekiz: Epopeia Records.
- Michels, A., (2011), **Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to A Better Democracy?**. “International Review of Administrative Sciences 77(2)”. s. 275-293.
- Ming, Z., (2014), **Participatory Budgeting, Rural Public Services and Pilot Local Democracy Reform**. Field Actions Science Reports, Journal of Field Actions. Special Issue 11.
- Moore, J., (2010), **Alderman Joe Moore's Op Ed on the 49th Ward Participatory Budgeting Project**. <http://www.ward49.com/participatory-budgeting>. (Erişim Tarihi: 03.05.2018)
- Moynihan, D. P., (2007), **Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries**. “Participatory Budgeting”. s.55-87.
- Nguenha, E.J., (2015), **The Mozambican Experiment of Participatory Budgeting**. İçinde: Nelson Dias (org). “Hope for Democracy-25 Years of Participatory Budgeting”. Sao Bras De Alportel, Portugal: In Loco Association.
- Nylen, W.R., (2014), **Participatory Budgeting In A Competitive-Authoritarian Regime: A Case Study**. Maputo, Mozambik: Cadernos IESE, 13E.
- Oliveira, O. P. De., (2017), **International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks**. İsviçre: Palgrave Macmillan.



Piper, L., (2014), **How Participatory Institutions Deepen Democracy Through Broadening Representation: The Case of Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil**. “Theoria 61(139)”. s.50-67.

Polat, İ., (2014), **Bir Katılım Deneyimi Olarak “Nilüfer Mahalle Komiteleri”**. İçinde: İnan İzci (ed) “Katılımcı Yerel Yönetim”, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık s.113-124.

RBOP., (2012), **Brazilian Participatory Budgeting Network**.  
<http://www.redeopbrasil.com.br/home/>. (Erişim Tarihi: 11.02.2019)

Reaud, B.A., (2012), **The Political Economy of Local Democracy: Decentralisation and Performance in Mozambique Since 1998**. The American University Uluslararası İlişkiler Bölümü Doktora Tezi.

Rosario, M. De., (1998), **Plan Estratégicó Rosario [Rosario’s Strategic Plan]**.  
Rosario: Rosario Belediyesi.

Sakınç, S., Bursalıoğlu, S., (2014). **Bütçelemde Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme**. Electronic Journal of Vocational Colleges, Mayıs, 1-9.  
[http://www.ejovoc.org/makaleler/may\\_2014/pdf/01.pdf](http://www.ejovoc.org/makaleler/may_2014/pdf/01.pdf). (Erişim Tarihi: 18.09.2019).

Sampaio, R.C., (2016), **e-Participatory Budgets as e-solicitation initiatives: a survey of the main cases and reflections on e-Participation**. “Rev. Adm. Pública”. Dec 2016, vol.50, no.6. s.937-958.

Schugurenski, D., (2012) **Working Together in the City That Works**,  
[www.shareable.net/blog/the-citythat-works-works-together-participatory-budgeting-in-chicago](http://www.shareable.net/blog/the-citythat-works-works-together-participatory-budgeting-in-chicago), 01/04/2012. (Erişim Tarihi: 10.01.2018)

Secondo, D. ve Jennings P., (2014), **Building Sustainable Empowerment: Participatory Budgeting in North America**. İçinde: Nelson Dias (org). “Hope for Democracy-25 Years of Participatory Budgeting”. Sao Bras De Alportel, Portugal: In Loco Association. s. 241-253.

Sgueo, G., (2016), **Participatory Budgeting: An Innovative Approach**. “European Parlimantary Research Service”. <http://ssrn.com/abstract=2712213>. (Erişim Tarihi: 11.02.2019)

Sintomer, Y., Herzberg C. ve Röcke, A., (2005), **Participatory Budgets in a European Comparative Approach**. Berlin: Centre Marc Bloch/Hans Böckler Stiftung.

Sintomer, Y., Herzberg C., Röcke, A., Allegretti G., (2012). **Transnational Models of Citizen Participation: the Case of Participatory Budgeting**. Journal of Public Deliberation. 8(2), article 9. <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9> (Erişim Tarihi: 05.08.2019).

Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G. ve Rocke, A., (2010), **Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global**. “Dialog Global, Number 25”. InWent gGmbH– Capacity Building International, Germany/Service Agency Communities in One World.

Souza, C., (2001), **Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions**. “Environment and Urbanization, Vol: 13”. s.159-184.

Stewart, L. M., Miller, S. A., Hildreth, R. W. ve Wright-Phillips, M. V., (2014), **Participatory Budgeting in the United States: A Preliminary Analysis of Chicago's 49th Ward Experiment**. "New Political Science, 36:2". s.193-218.

Şat, N., (2013), **Halkın Yönetime Katılımının Bir Kanalı Sıfatıyla Kent Konseylerinin Değerlendirilmesi**. İçinde: E. B. Keskin (ed). "Kent Konseyleri Sempozyumu 6-7 Mayıs 2011/ Bursa Bildiri Kitabı".

T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü., (2014), **Yönetişim ve Katılım: Etkili Katılım İçin Gerekli Araçlar, Yöntemler ve Mekanizmalar**. Stratejik Yerel Yönetişim Projesi.

Tarso G., ve De Souza, U., (1999), **Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi: Katılımcı Bütçe: Brezilya'nın Porto Alegre Kentindeki Deneyim**, Çev. Bülent Tanatar, İstanbul: Demokrasi Kitaplığı.

Tekeli, İ., (2004), **Katılımcı Demokrasi, Sivil Ağlar ve Sivil Toplum Kuruluşları**. 15. Sivil Toplum Kuruluşları Sempozyumu.

TESEV., (2008), **İyi Yönetişim El Kitabı**. [http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/afd9b3bc-2a8e-47dd-8839-42443d509c9/Iyi%20Yonetisim-Kaliteli%20Yasam\\_01/06/2008.pdf](http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/afd9b3bc-2a8e-47dd-8839-42443d509c9/Iyi%20Yonetisim-Kaliteli%20Yasam_01/06/2008.pdf). (Erişim Tarihi: 21.09.2017).

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (2007), **İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme**. [http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Katilimci Butçeleme.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Katilimci%20Butceleme.pdf) (Erişim Tarihi: 14.06.2018).

UN-Habitat., (2004), **72 Frequently Asked Questions About Participatory Budgeting**. "Urban Governance Toolkit Series". UN-Habitat: [www.unhabitat.org/documents/faqqPP.pdf](http://www.unhabitat.org/documents/faqqPP.pdf). (Erişim Tarihi: 03.02.2018)

UNICEF., (2015), **Government of The Netherlands Partnership for Water Supply, Sanitation and Hygiene, More than Water: Impact Evaluation of Drinking Water Supply and Sanitation Interventions in Rural Mozambique**. Hague, Hollanda.

United Nations Development Programme., (1997), **Reconceptualising Governance**. Discussion Paper 2, New York: Management Development and Governance Division.

Uslu, İ.A. (2017). **Türkiye'de Kent Konseyleri Deneyimi: Bir Yapılandırma Önerisi**. Ankara Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi

Vasconez, J. ve Ilal, A., (2009), **Urban Governance and Planning in Mozambique**, İçinde: "Municipal Development in Mozambique. Lessons from The First Decade". (2009:5). Washington: World Bank Report No. 47876-MZ.

Villalón, R., (2007), **Neoliberalism, Corruption, And Legacies of Contention: Argentina's Social Movements, 1993–2006**. "Latin American Perspectives 34.2". s. 139–156.

Wagle, S., ve Shah, P., (2003), **Case Study 2-Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management**. World Bank. Washington: Social Development Publications.

Wampler, B., (2000). **A Guide to Participatory Budgeting**. [www.commddev.org/userfiles/files/1613\\_file\\_GPB.pdf](http://www.commddev.org/userfiles/files/1613_file_GPB.pdf).

Wampler, B., (2007a), **The Diffusion of Brazil's Participatory Budgeting: Should Best Practices Be Promoted.**

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.574.4460&rep=rep1&type=pdf>. (Erişim Tarihi: 28.02.2017)

Wampler, B., (2007b), **A Guide to Participatory Budgeting**, "Participatory Budgeting". Washington DC: World Bank.

Weber, R., Crum T. ve Salinas E., (2015), **The Civics of Community Development: Participatory Budgeting in Chicago**, "Community Development 46:3". s.261-262.

Yalçın, A. Z., (2015). **Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme. Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Yıl: 2015 Cilt: 22 Sayı: 2, s. 311-329

Yılmaz, H., Emil, F., ve Kerimoğlu, B., (2017). **Yerel Yönetimler Maliyesi**. PYB Yayıncılık, Ankara.

Zeren, H.E., (2017). **Kent Konseyleri Dünyadaki Görünümü ve Türkiye Analizi**. Bursa: Ekin Yayınevi.

Zhou, S., (2012), **A way to Achieve Social Justice. A Case Study of an Ongoing Participatory Experiment in Chengdu**, London Development Planning Unit Yüksek Lisans Tezi.

## ÖZET

Çoban, Kadir, Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme ve Kent Konseylerinin Rolü, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ, 146 s.

Bu çalışmanın amacı, yerel yönetimlerde son yıllarda sıklıkla uygulanan katılımcı yaklaşımların etkinliğini sorgulamaktır. Bu bağlamda katılımcılık kavramı ve katılımcı uygulamaların başında gelen katılımcı bütçeleme programları teorik çerçevede ele alınmış, dünyada ve Türkiye’deki uygulama örnekleri incelenmiştir. Yerel Gündem 21 süreci sonrasında Türkiye’de katılımcı uygulamaların en önemli paydaşlardan biri olan kent konseylerinin bütçe yapım sürecindeki rolünü anlamak amacıyla bir saha çalışması gerçekleştirilmiştir. Söz konusu saha çalışmasında 57 kent konseyi ve seçilen belediyelerle anket çalışması düzenlenmiş, konseylerin belediyeler ile ilişkisi, bütçe sürecindeki rolü ve katılımcılık algısı ortaya konulmuştur. Çalışma sonucunda, kent konseylerinin belediye bütçe sürecinin etkin ve katılımcı bir şekilde yürütülmesi önemli bir paydaş olduğu, konseyin aktif olarak yapım sürecinde yer aldığı belediye bütçelerinin daha katılımcı uygulamalar ortaya koyduğu görülmüştür. Bununla birlikte, çalışma, konseylerin belediyelerle ilişkisini anlamaya yardımcı olduğu için katılımcı bütçelemenin daha etkin yapılabilmesi amacıyla öneriler geliştirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Katılımcılık, Yerel Yönetimlerde Katılımcılık, Katılımcı Bütçeleme, Kent Konseyleri, Yönetişim.

## ABSTRACT

Çoban, Kadir, Participatory Budgeting in Local Governments and Role of City Councils, Master's Thesis, Advisor: Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ, 146 p.

The aim of this study is to question the effectiveness of participatory approaches that have been frequently applied in local governments in recent years. In this context, participation as a concept and participatory budgeting programs as one of the most popular participatory practices were examined in a theoretical framework and successful examples in the world and in Turkey were analyzed. A field study was carried out in order to understand the role of city councils, which are one of the most important stakeholders in participatory practice in Turkey after Local Agenda 21, in the budget-making process. In this field study, surveys were conducted with 57 city councils and selected municipalities to demonstrate their relationship, city councils' role in the budgeting process and their participation perception. As a result of the study, it was seen that city councils are an important stakeholder to construct an effective and participatory implementation of municipal budget process. Also, it was understood that municipal budgets in which councils were actively involved in the budgeting process were more successful and participatory. Besides, as this study helps to understand the relationship between municipalities and city councils, recommendations have been developed to improve participatory budgeting in a more effective way.

**Key Words:** Participation, Participation in Local Governments, Participatory Budgeting, City Councils, Governance.

## I-Politika Oluşturma Süreci

*Bu aşamada belediyelerin 5 yılda bir hazırlamak zorunda olduğu stratejik plan ve bu süreçteki rolünüz üzerine sorular sorulacaktır. Lütfen soruların altında yazan açıklamalara dikkat ediniz ve seçimlerinizi bu açıklamalar doğrultusunda yapınız.*

<p><b>S.1.</b> Belediyeniz Stratejik Plan hazırladı mı? (Nüfusu 2014 yılı itibariyle 50.000 altında olan belediyeler Stratejik Plan hazırlamak zorunda değildir)</p>	<p><b>1.</b> Evet (S.1.1.'i yanıtlayınız ve S.2.'ye devam ediniz)</p> <p><b>2</b> Hayır (S.3.'e geçiniz)</p>
<p><b>S.1.1.</b> Belediye stratejik planı hazırlanırken durum analizi sürecine katkı sunuyor musunuz? (Plan hazırlanmadan önce mevcut durumumuz nedir? Neredeyiz? Sorularını cevaplamak için)</p>	<p><b>1.</b> Evet (S.1.1.1.'i yanıtlayınız ve S.2.'ye devam ediniz)</p> <p><b>2</b> Hayır (S.2.'ye geçiniz)</p>
<p><b>S.1.1.1.</b> Bu sürece ne şekilde katkı sundunuz? (Birden çok seçenek işaretlenebilir)</p>	<p><b>1.</b> Yapmış olduğumuz " Vatandaş Karnesi" uygulamasıyla</p> <p><b>2.</b> Konseyimizce hazırlanan raporlarla</p> <p><b>3.</b> Mahalle meclislerimizin sunduğu raporlarla</p> <p><b>4.</b> İlgili çalışma grubumuzun sunduğu raporlarla</p> <p><b>5.</b> Diğer (belirtiniz) ...</p>
<p><b>S.2.</b> Belediye stratejik planı hazırlanırken konseyiniz sürece dahil oluyor mu?</p>	<p><b>1.</b> Evet (S.2.1.'i yanıtlayınız ve S.3.'e geçiniz)</p> <p><b>2.</b> Hayır (S.2.2.'yi yanıtlayınız ve S.3.'e devam ediniz)</p>
<p><b>S.2.1.</b> Stratejik Plan hazırlanırken sürece nasıl dahil oldunuz? (Birden çok seçenek işaretlenebilir)</p>	<p><b>1.</b> Paydaş toplantılarına katıldık</p> <p><b>2.</b> Paydaş toplantılarını organize ettik</p> <p><b>3.</b> Plan hazırlama ekibine katıldık</p> <p><b>4.</b> Gönderdiğimiz dilekçeler ve görüşlerden yararlanıldı</p> <p><b>5.</b> Diğer (belirtiniz) ...</p>
<p><b>S.2.2.</b> Stratejik plan hazırlanırken sürece neden dahil ol(a)madınız? (Birden çok seçenek işaretlenebilir)</p>	<p><b>1.</b> Konseyimiz stratejik plan hazırlandıktan sonra kuruldu</p> <p><b>2.</b> Katılmak istememize rağmen sürece dahil edilmedik</p> <p><b>3.</b> Planla ilgili gönderdiğimiz görüşler dikkate alınmadı</p> <p><b>4.</b> Bilgi düzeyimiz yeterli olmadığı için katılmadık</p> <p><b>5.</b> Kurumsal kapasitemiz yeterli olmadığı için katılmadık</p> <p><b>6.</b> Sürece ilgi göstermedik</p> <p><b>7.</b> Diğer (belirtiniz) ...</p>

**S.3.** Stratejik plan döneminde Kent Konseylerinin sürece katılımını güçlendirmek için neler önerirsiniz?

## II-Program ve Bütçe Hazırlama Süreci

*Bu aşamada bütçe ve programların hazırlanması sürecinde katılımcı uygulamalardan nasıl yararlanıldığı ve Kent Konseylerinin üstlendiği roller anlaşılmalı çalışılacaktır. Programlar, yıllık olarak hazırlanması gereken, belediyelerin stratejik planlarında yer alan hedeflere ulaşmak için yıl içerisinde nasıl faaliyetler yürüteceğini ve bu faaliyetlerin maliyetlerini gösteren "Performans Programı" ve yıl içinde yapılacak tüm yatırımların yer aldığı "Yatırım Programıdır".*

**S.4.** Belediye performans ve yatırım programını hazırlarken sürece dahil oluyor musunuz?

1. Evet (S.4.1.'i yanıtlayınız ve S.5'e geçiniz)
2. Hayır (S.4.2.'yi yanıtlayınız ve S.5'e devam ediniz)

**S.4.1.** Belediye performans ve yatırım programı hazırlanırken sürece nasıl dahil oldunuz?  
(Birden çok seçenek işaretlenebilir)

1. Programların hazırlandığı toplantılara katılıyoruz
2. Bu konu ile ilgili kurduğumuz çalışma grubu ile sürece destek veriyoruz
3. Yerel basının sürece ilgisini artırmaya çalışıyoruz
4. Programları paydaşlarımıza ve vatandaşlarımıza duyuruyoruz
5. Programları vatandaş toplantılarımızda tartışıyoruz
6. Programları mahalle yapılanmamızda (mahalle meclisi/komitesi) tartışıyoruz
7. Diğer (belirtiniz) ...

**S.4.2.** Belediye performans ve yatırım programı hazırlanırken sürece neden dahil ol(a)madınız? (Birden çok seçenek işaretlenebilir)

1. Katılmak istememize rağmen belediye bizi sürece dahil etmedi
2. Programlarla ilgili gönderdiğimiz görüşler dikkate alınmadı
3. Program hazırlama süreci teknik bir süreç olduğu için katılmadık
4. Sürece ilgi göstermedik
5. Diğer (belirtiniz) ...

**S.5.** Program ve bütçe hazırlama aşamasında Kent Konseylerinin sürece katılımını güçlendirmek için neler önerirsiniz?

### III-Bütçe Onay Süreci

Bütçe hakkının bir gereği olarak vatandaşları temsil eden meclis üyelerinin bütçeyi onaylaması gerekmektedir. Bütçenin tartışılıp oylandığı meclis toplantıları paydaşların katılımına açıktır. Bu bölümde bütçenin onay sürecine Konsey olarak nasıl ve ne ölçüde katıldığınızı anlamak için sorular sorulmuştur.

**S.6.** Bütçe onay sürecinde Konseyiniz konu ile ilgili ne tür faaliyetlerde bulunuyor?  
(Birden çok seçenek işaretlenebilir)

1. Bütçenin tartışıldığı toplantılara temsilci gönderiyoruz
2. Belediye Başkanına sözlü ve/veya yazılı olarak taleplerimizi iletiyoruz
3. Bütçeyi onaylayacak meclis üyelerine sözlü olarak taleplerimizi iletiyoruz
4. Bütçe metinlerini açıklayan broşür/kitapçıklar oluşturarak sürecin daha iyi anlaşılmasını sağlıyoruz
5. Basın bültenleri hazırlayarak yerel basının farkındalığını artırıyoruz
6. Bütçeyi tartışmak üzere toplantılar düzenliyoruz
7. Bütçe onay sürecine katılım göstermiyoruz
8. Diğer (belirtiniz) ...

**S.7.** Bütçe onay aşamasında Kent Konseylerinin sürece katılımını güçlendirmek için neler önerirsiniz?



#### IV-Bütçe Uygulama Süreci

*Bu bölümde sorulan sorular mecliste kabul edilen bütçe ve planların uygulama (belediyenin faaliyetlerini yürütme aşaması) ve geri bildirim aşamasında Konseyinizin süreçlere nasıl dahil olduğunu anlamaya yöneliktir.*

**S.8.** Konseyiniz ile Belediye ilişkisi sonucunda yürütülen bir faaliyet/proje var mıdır?

1. Evet (S.8.1'i yanıtlayınız ve S.9'a devam ediniz)
2. Hayır (S.9'a geçiniz)

**S.8.1.** Ortak yürüttüğünüz faaliyetleriniz/ projeleriniz nasıl ortaya çıkmıştır?  
(Birden çok seçenek işaretlenebilir)

1. Belediye planladığı bir faaliyete konseyimizi uygulayıcı olarak dahil etmiştir
2. Belediye uyguladığı bir faaliyeti maliyetini karşılayarak konseyimize devretmiştir.
3. Belediye uyguladığı bir faaliyeti gönüllülerle sürdürmemiz için kaynak ayırmaksızın konseyimize devretmiştir
4. Konseyimizin sunduğu bir fikir belediye tarafından uygulamaya konulmuştur.
5. Konseyimizin sunduğu bir fikir belediye ile ortak bir şekilde uygulamaya konulmuştur.

**S.9.** Bütçe ve programların uygulanması (belediyenin faaliyetlerini yürütmesi) sürecini takip ediyor musunuz?

1. Evet (S.9.1.'i cevaplayınız ve S.10'a devam ediniz.)
2. Hayır (S.10'a geçiniz)

**S.9.1.** Bütçe ve programların uygulanması sürecini nasıl takip ediyorsunuz?  
(Birden çok seçenek işaretlenebilir)

1. Düzenlediğimiz anketler aracılığıyla
2. Vatandaşlardan gelen şikâyet ve öneriler aracılığıyla
3. Kurduğumuz çalışma grupları aracılığıyla
4. Mahalle yapılanmamızdan gelen görüşlerle
5. Vatandaş toplantıları sırasında yapılan tartışmalarla
6. Diğer (belirtiniz) ...

**S.10.** Bütçe ve programların uygulanması (belediyenin faaliyetlerini yürütmesi) süreci ile ilgili belediyeye ilettiğiniz görüşler gündeme alınıyor mu?

1. Evet (S.10.1.'i cevaplayınız ve S.11'e devam ediniz.)
2. Bazen evet, bazen hayır (S.10.1.'i cevaplayınız ve S.11'e devam ediniz.)
3. Hayır (S.11'e geçiniz)

**S.10.1.** Belediye tarafından gündeme alınan görüşleriniz sonucunda belediye faaliyetleri nasıl etkilenmiştir?  
(Birden çok seçenek işaretlenebilir)

1. Stratejik planda değişiklik yapılmıştır
2. Yatırım programında değişiklik yapılmıştır
3. Performans programında güncelleme yapılmıştır
4. Bazı hizmetler önceliklendirilmiştir
5. Bazı proje/faaliyetler iptal edilmiş ya da ertelenmiştir
6. Bazı proje/faaliyetlerin içeriği veya yapılış yöntemi değişmiştir
7. Diğer (belirtiniz) ...

**S.11.** Bütçe ve programların uygulanması (belediyenin faaliyetlerini yürütmesi) aşamasında Kent Konseylerinin sürece katılımını güçlendirmek için neler önerirsiniz?

## V-Bütçe Sonuçları ve Denetim (Hesap verme sorumluluğu)

*Uygulanan bütçenin ve faaliyetlerin denetlenmesi bütçe hakkının ve modern mali yönetim sisteminin en önemli gereklerindedir. Sayıştay'ın TBMM adına ve meclis üyelerinin kesin hesapları kabul ederken seçmenler adına yaptığı denetime ek olarak; saydamlık, katılım, yönetim, hesap sorma ve hesap verme ilkelerini hayata geçirmeye çalışan kent konseylerine bu aşamada önemli görevler düşmektedir. Bu bölümde sorulan sorular hesap verme ve denetim bağlamında konseyinizin faaliyetlerini anlamak için sorulmuştur.*

**S.12.** Meclis denetim komisyonunun faaliyetlerine katılım sağlıyor musunuz?

1. Evet
2. Hayır

**S.13.** Belediyeniz son 3 yılda Sayıştay denetimi geçirdi mi?

1. Evet
2. Hayır
3. Bilgim yok

**S.14.** Belediyeniz için hazırlanan dış denetim raporlarını takip ediyor musunuz?  
(Sayıştay ve İç İşleri Bakanlığı denetimi)

1. Evet
2. Hayır

**S.15.** Faaliyet raporu konusunda ne tür eylemlerde bulunuyorsunuz?  
(Birden çok seçenek işaretlenebilir)

1. Faaliyet raporunun kabul edildiği toplantıya katılıyoruz
2. Faaliyet raporunu tartışmak için özel toplantılar düzenliyoruz
3. Faaliyet Raporunda aksadığını gördüğümüz faaliyetlerle ilgili süreçleri takip ediyoruz
4. Faaliyet Raporunu takip etmiyoruz.
5. Diğer (belirtiniz) ...

## VI-Diğer Sorular

<p><b>S.16.</b> Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde belediyeniz tarafından dikkate alındığınızı düşünüyor musunuz?</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Evet (S.17.'ye geçiniz)</li><li>2 Hayır (S.16.1.'i yanıtlayınız ve S.17.'ye devam ediniz)</li></ol>
<p><b>S.16.1</b> Belediye tarafından bütçe sürecinde yeterince dikkate alınmadığınızı düşünüyorsanız bu durum neden kaynaklanmaktadır? (Bu soruda tam olarak "<b>3 adet</b>" seçeneği işaretlemeniz gerekmektedir.)</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Belediye mevzuatından</li><li>2. Kent Konseyleri Yönetmeliğinden</li><li>3. Siyasi kültürden</li><li>4. Belediye başkanının yönetim tarzından</li><li>5. Belediye bürokrasisinden</li><li>6. Kent konseylerinin kurumsal yapısından/işleyişinden</li><li>7. Kent konseylerinin yeterince bilinmemesinden</li><li>8. Kent konseyinin sürece yeterince destek vermemesinden</li><li>9. Kent konseyinin vatandaşların genelini tam olarak temsil edememesinden</li><li>10. Diğer (belirtiniz) ...</li></ol>
<p><b>S.17.</b> Size göre bütçe süreçlerine katılım konusunda en ilgili üye hangi gruptandır? (Bu soruda yalnızca "<b>1 adet</b>" seçeneği işaretlemeniz gerekmektedir.)</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Muhtarlar</li><li>2. Kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri</li><li>3. Üniversite temsilcileri</li><li>4. Siyasi parti temsilcileri</li><li>5. Ticaret ve sanayi odası temsilcileri</li><li>6. Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin ve baroların temsilcileri</li><li>7. STK temsilcileri</li><li>8. Diğer (belirtiniz) ...</li></ol>
<p><b>S.18.</b> Şehrinizde katılım kültürünü artırmak ve vatandaşları bilinçlendirmek için hangi faaliyetlerde bulunuyorsunuz? (Birden çok seçenek işaretlenebilir)</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Katılımcı süreçler hakkında bilgi veren afiş ve broşürler hazırlıyoruz</li><li>2.Sosyal medya ve internet ortamında katılımcı süreçler hakkında bilgi veren içerikler paylaşıyoruz</li><li>3.Konu ile ilgili eğitimler düzenliyoruz</li><li>4.Vatandaşlarımızı STK'lara üye olmaları için teşvik ediyoruz</li><li>5.Hâlihazırda kurulmuş olan ve kurulacak derneklere destek veriyoruz</li><li>6. Konu ile ilgili herhangi bir faaliyette bulunmuyoruz</li><li>7.Diğer (belirtiniz) ...</li></ol>

<p><b>S.19.</b> Genel olarak vatandaş katılımını sağlamak için hangi araçları kullandığınızı belirtiniz. (Bu soruda tam olarak <b>"3 adet"</b> seçeneği işaretlemeniz gerekmektedir.)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.Mahalle toplantıları</li> <li>2. Sosyal medya</li> <li>3.Anket</li> <li>4.Yüz yüze görüşme</li> <li>5.Çalıştaylar</li> <li>6.Temalı toplantılar</li> <li>7. Diğer (belirtiniz) ...</li> </ol>
<p><b>S.20.</b> Konseyinizin bütçesini belediyeden bağımsız bir şekilde belirleyememesi soruna yol açmakta mıdır?</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.Evet (S.20.1.'i yanıtlayınız ve S.21.'e devam ediniz)</li> <li>2.Hayır (S.21.'e geçiniz)</li> </ol>
<p><b>S.20.1</b> Konseyinizin bütçesini belediyeden bağımsız bir şekilde belirleyememesi hangi sorunlara yol açmaktadır? (Birden çok seçenek işaretlenebilir)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Belediye faaliyetlerini eleştirmekten kaçınma</li> <li>2.Belediyenin bütçe verdiği faaliyetlere yönelme</li> <li>3. Belediyenin vesayeti altında hissetme</li> <li>4. Dış paydaşlar açısından kent konseyinin belediyenin bir alt birimi olarak algılanması</li> <li>5. Bütçe belediyeye bağlı olduğu için faaliyet ve stratejileri belirlemede zorluk yaşama</li> <li>6. Diğer (belirtiniz) ...</li> </ol>
<p><b>S.21.</b> Mahalle düzeyinde çalışan bir yapılanmanız var mı? (Mahalle meclisi, mahalle komitesi gibi)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evet (S.21.1.'i yanıtlayınız ve S.22.'ye geçiniz)</li> <li>2 Hayır (S.21.2.'yi yanıtlayınız ve S.22.'ye devam ediniz)</li> </ol>
<p><b>S.21.1.</b> Mahalle düzeyinde kurmuş olduğunuz yapıların çalışma sisteminden, olumlu ve olumsuz yönlerinden kısaca bahsediniz.</p>	<p>i-Çalışma sistemi hakkında açıklama:</p> <p>ii-Olumlu yönleri hakkında görüşünüz:</p> <p>iii-Olumsuz yönleri hakkında görüşünüz:</p>
<p><b>S.21.2.</b> Mahalle düzeyinde çalışan bir yapı kurmamanızın nedenlerinden kısaca bahsediniz.</p>	

**S.22. Aşağıdaki her gözleme ilişkin beş seçenek bulunmaktadır. Uygun olanı söyleyiniz.**

Kod	Gözlemler	Hiçbir Zaman	Nadiren	Zaman Zaman	Sıklıkla	Her Zaman
S22.1.	Bütçe onaylanırken belediye meclisinde ayrıntılı bir şekilde tartışılmaktadır	1	2	3	4	5
S22.2.	Program ve bütçe metinleri onu onaylayan meclis üyeleri açısından anlaşılabilir	1	2	3	4	5
S22.3.	Program ve bütçe metinleri kent konseyi üyeleri açısından anlaşılabilir	1	2	3	4	5
S22.4.	Bütçe süreci şeffaf ve katılımcı bir şekilde sürdürülmektedir.	1	2	3	4	5

**S.23. Aşağıdaki ifadelerle ilişkin sizin görüşleriniz nelerdir?**

Kod	Görüşler	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	
S23.1.	Konseyimizde temsil edilen kesimler şehrimizin genel demografik ve sosyolojik yapısını temsil etmektedir.	1	2	3	4	5
S23.2.	Konsey olarak belediyelerin hizmet öncelikleri ve bütçeleme yöntemleri konusunda karar verecek düzeyde bilgiye sahibiz.	1	2	3	4	5
S23.3.	Konseyimiz bütçenin katılımcı bir şekilde hazırlanması için destek verecek kapasiteye sahiptir.	1	2	3	4	5
S23.4.	Belediye bütçe ve programlarını hazırlarken Konseyimizi paydaş olarak görmektedir.	1	2	3	4	5
S23.5.	Bütçenin katılımcı bir şekilde hazırlanması bütçe hakkının bir gereğidir.	1	2	3	4	5
S23.6.	Bütçe süreci teknik bir süreçtir bu nedenle vatandaşların görüşünü almaya gerek yoktur.	1	2	3	4	5
S23.7.	Paydaş görüşleri alınarak oluşturulmuş bütçe ve programlar halkın ihtiyaçlarını daha iyi bir şekilde karşılar	1	2	3	4	5
S23.8.	Katılımcı bir şekilde hazırlanan bütçe için gereğinden fazla vakit harcamak gerekir	1	2	3	4	5
S23.9.	Katılımcı bütçe uygulamasına geçmek faydalı olacaktır.	1	2	3	4	5
S23.10.	Kent Konseyinin mahalle temelinde örgütlenmesi bütçe sürecine katkı vermek ve uygulamasını takip etmek için yararlı olur.	1	2	3	4	5
S23.11.	Bütçenin tartışıldığı mahalle toplantıları mahalleyi kutuplaştırır.	1	2	3	4	5
S23.12.	Konseyimizde tüm gruplar eşit şekilde temsil edilmektedir	1	2	3	4	5
S23.13.	Kent Konseyinin işlevi konusunda yerel yönetim temsilcileri daha çok bilgilendirilmelidir	1	2	3	4	5
S23.14.	Kent Konseyinin işlevi konusunda kamuoyu daha çok bilgilendirilmelidir.	1	2	3	4	5