



**KATILIMCI BÜTÇE VE MALİ YERELLEŞME İLİŞKİSİ: UŞAK İLİ
ÖRNEĞİ**

Mehtap TAŞ

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Neslihan YILMAZ

Uşak

Haziran, 2018

**KATILIMCI BÜTÇE VE MALİ YERELLEŞME İLİŞKİSİ: UŞAK İLİ
ÖRNEĞİ**

Mehtap TAŞ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Neslihan YILMAZ

Uşak

Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Haziran, 2018

ÖZET

KATILIMCI BÜTÇE VE MALİ YERELLEŞME İLİŞKİSİ: UŞAK İLİ ÖRNEĞİ

Mehtap TAŞ

Maliye Anabilim Dalı

Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Haziran 2018

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Neslihan YILMAZ

Küreselleşme olgusunun tüm dünyaya yayılmasıyla başlayan değişimler, yönetim alanındaki değişimleri de beraberinde getirmiştir. Küreselleşme ile ülkeler arasında kalkan sınırlar gibi yönetim ve halk arasındaki bürokrasi duvarlarının da kalktığı görülmektedir. Yönetim anlayışındaki bu değişimler bütçe süreçlerine de yansımış ve katılımcı bütçeleme anlayışı ortaya çıkmıştır.

Katılımcı bütçeleme, halkın karar alma süreçlerine katılarak harcama önceliklerini belirlemesine imkan vermektedir. Katılım, şeffaflık, hesap verilebilirlik, yönetişim ve demokrasi gibi pek çok kavramı bünyesinde barındıran katılımcı bütçeleme, yerel yönetimlerde uygulama alanı bulmuştur. Böylece 1980'li yıllardan bu yana yasal düzenlemelere ve uluslararası sözleşmelere konu olan yerelleşme katılımcı bütçeleme anlayışıyla daha mümkün hale gelmiştir.

Çalışmanın amacı katılımcı bütçeleme ve mali yerelleşme arasındaki ilişkiyi olumlu ve olumsuz yönleriyle ele almaktadır. Katılımcı bütçeleme ile mali yerelleşme arasındaki etkileşim kapsamında, Uşak İli yerel yönetim birimlerinin katılımcılık faaliyetleri ve pilot uygulamalardan Uşak İl Özel İdaresi katılımcı bütçe uygulamasının mali yerelleşme üzerine etkileri tasviri analiz yöntemiyle değerlendirilmektedir. Çalışmanın sonucunda katılımcı bütçelemenin mali yerelleşmeyle pozitif yönlü ilişkisi olduğu ve katılımcı bütçelemenin yerel yönetimlerde mali yerelleşme için uygun alt yapıyı hazırladığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Katılımcılık, Bütçeleme, Mali Yerelleşme, Katılımcı Bütçeleme, Yönetişim.

ABSTRACT**PARTICIPATORY BUDGET AND FISCAL DECENTRALIZATION
RELATIONSHIP: CASE OF UŞAK PROVINCE**

Mehtap TAŞ

Department of Finance

Uşak University Institute of Social Sciences, June 2018

Advisor: Assist.Prof.Dr. Neslihan YILMAZ

Changes that began with the spread of the globalization phenomenon all over the world brought with it the changes in the management field. It seems that the walls of bureaucracy between the administration and the people disappear as globalization and the borders between the countries disappear. These changes in management understanding are also reflected in the budget processes and participatory budgeting approach has emerged.

Participatory budgeting allows people to set their spending priorities by participating in decision-making processes. Participatory budgeting, which includes many concepts such as participation, transparency, accountability, governance and democracy, has found application in local governments. Thus, localization, which has been subject to legal regulations and international contracts since the 1980s, has become more possible with participatory budgeting.

Within the content of the aim of the study, the relationship between participatory budgeting and financial decentralization are handled with positive and negative aspects. In the context of the interaction between participatory budgeting and financial localization, Uşak Ili participatory activities and Uşak Special Provincial Administration's participatory budget practices were considered and the effects on financial localization were tried to be explained by method of descriptive analysis. As a result of the work, participant budgeting was in a positive relationship with fiscal decentralization, and the participatory budget was prepared to localize the local governments.

Key Words: Participation, Budgeting, Fiscal Decentralization, Participatory Budget, Governance

JÜRİ- ENSTİTÜ ONAYI



ÖNSÖZ

Yüksek lisans tezimin hazırlanmasında bana her daim yol gösteren, bütün bilgi ve tecrübelerini benden esirgemeyen, olumlu eleştirileri ile tez çalışmama yön veren, isteksizleştiğim her dönemde beni cesaretlendiren, bana en önemli desteği veren ve her türlü yardımı benden esirgemeyen saygıdeğer danışman Hocam Dr. Öğr. Üyesi Neslihan YILMAZ'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Yüksek lisans ders sürecinde bilgi birikimleri ve tecrübeleriyle bilim insanı olmak adına yürüdüğüm bu yola ışık tutan ve bu yolda bana her daim destek olan Maliye Anabilim Dalı'ndaki tüm hocalarıma teşekkürü bir borç bilirim.

İlgili dokümanlara ulaşmamda yardımcı olan Uşak İl Özel İdaresi çalışanlarına teşekkürlerimi sunarım.

Yüksek lisansımda ve eğitim hayatımın her anında bana maddi ve manevi destek olan biricik annem Saime TAŞ ve fedakâr babam Ferudun TAŞ'a, minik ilham kaynaklarım, biricik yeğenlerim Elif ve Ece TAŞ'a, canım ağabeyim ve yengeme ve destek olan tüm arkadaş ve akrabalarımaya sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Mehtap TAŞ

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Mehtap TAŞ

Doğum Yeri ve Tarihi : Bergama/İZMİR-24.08.1991

Lisans Öğrenimi : Gazi Üniversitesi-İİBF- Maliye Bölümü

Yüksek Lisans Öğrenimi: Uşak Üniversitesi-SBE- Maliye Anabilim Dalı

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

Bilimsel Faaliyetleri : Uşak Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projesi: 6360

Sayıllı Yasa'nın Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyelerin Mali Ve Yönetmel Yapıları

Üzerine Etkileri: Denizli Büyükşehir Belediyesi ve Uşak Belediyesi Alan Örnekleri

İş Deneyimi

Çalıştığı Kurumlar : 31.07.2015-24.08.2015 Tarihleri Arasında Nom
Mühendislik Proje İnşaat San. Ve Tic. Ltd. Şti. 'de Proje Danışmanı

İletişim

e-posta Adresi : mehtaptas8491@gmail.com

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BİP	Brezilya İşçi Partisi
BM	Birleşmiş Milletler
BUMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CFCU	Central Finance And Contracts Unit (Merkezi Finanse ve İhale Kurumu)
DISHA	Developing Initiatives for Social and Human Action (Sosyal ve Beşeri Kalkınma Girişimi)
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GFS	Government Finance Statics (Devlet Finansmanı İstatistikleri)
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (Ağır Borçlu Yoksul Ülkeler)
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
IULA-EMME	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KBK	Katılımcı Bütçe Konseyi
Md.	Madde
MEDA	Mediterranean Economic Development Area (Akdeniz Ekonomik Kalkınma Alanı)
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MİGM	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
MKSS	Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (İşçi Yetiştirme Gücü Örgütü)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
RG	Resmi Gazete
SALAR	Swedish Association of Local Authorities and Regions (İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği)
SİDA	Swedish International Development Cooperation Agency (İsveç Uluslararası Kalkınma İşbirliği Ajansı)
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBB	Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırması Vakfı
TODAI	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TUSELOG	İsveç- Türk Belediye Ortaklık Ağı

TUSENET Belediye Ortaklık Ağları Projesi
TÜSİAD Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNDP United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler
Ekonomik Kalkınma Programı)



İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
JÜRİ- ENSTİTÜ ONAYI	iii
ÖNSÖZ	iv
ÖZGEÇMİŞ	v
KISALTMALAR	vi
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM: KATILIMCILIK KAVRAMI, KATILIMCI BÜTÇELEME VE DÜNYADAKİ GELİŞİMİ	4
1.1. KATILIMCILIK KAVRAMI, KAPSAMI VE TEORİK ÇERÇEVESİ	4
1.1.1. Katılımcılık ve Demokratik Yönetim	4
1.1.2. Katılımcılık ve Yönetişim	10
1.1.3. Katılımcılık ve Yerel Yönetimler	13
1.1.3.1. Hemşehrilik Kavramı	15
1.1.3.2. Kent Konseyleri	16
1.2. KATILIMCI BÜTÇELEME	20
1.2.1 Katılımcı Bütçeleme Kavramı ve Katılımcı Demokrasi	20
1.2.1.1. Bütçe Kavramı ve Kapsamı	20
1.2.1.2. Katılımcı Bütçe Kavramı ve Gelişimi	22
1.2.1.3. Katılımcı Demokrasi Kavramı ve Gelişimi	24
1.2.1.4. Katılımcı Demokrasi ve Bütçelemedeki Rolü	27
1.2.1.5 Sosyal Adalet Açısından Katılımcı Bütçeleme	29
1.2.2. Katılımcı Bütçelemenin Tarihi Gelişimi	29
1.2.2.1. Magna Carta ve Katılımcı Bütçeleme	30
1.2.2.2. Katılımcı Bütçelemenin Dünyadaki Gelişimi	30
1.2.3. Katılımcı Bütçeleme Uygulaması	32
1.2.3.1. Katılımcı Bütçelemenin Aktörleri	32
1.2.3.1.1. Yerel Yönetimler	33
1.2.3.1.2. Seçmen Kitleleri	34

1.2.3.1.3.Sivil Toplum Kuruluşları (STK).....	34
1.2.3.1.4. Özel Kesim	37
1.2.3.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci	38
1.2.3.4. Katılımcı Bütçelemenin Uygulama Sınırları	43
1.2.3.3. Katılımcı Bütçeleme Alanı	46
1.3. KATILIMCI BÜTÇELEMENİN DÜNYADAKİ UYGULAMALARI	47
1.3.1. Latin Amerika Örneği	48
1.3.1.1.Brezilya’da Katılımcı Bütçeleme	48
1.3.1.2. Bolivya’da Katılımcı Bütçeleme	49
1.3.1.3. Nikaragua’da Katılımcı Bütçeleme.....	49
1.3.1.4. Peru’da Katılımcı Bütçeleme.....	50
1.3.2.Doğu ve Merkez Avrupa Örneği.....	51
1.3.2.1. Ukrayna’da Katılımcı Bütçeleme.....	51
1.3.2.2. Polonya’da Katılımcı Bütçeleme	52
1.3.2.3. Fransa’da Katılımcı Bütçeleme	52
1.3.3. Balkan Ülkeleri Örneği	53
1.3.3.1.Romanya’da Katılımcı Bütçeleme.....	53
1.3.3.2. Bulgaristan’da Katılımcı Bütçeleme.....	53
1.3.4. Asya Örneği	54
1.3.4.1. Hindistan’da Katılımcı Bütçeleme.....	54
1.3.4.2. Bangladeş’te Katılımcı Bütçeleme	55
1.3.5. Sahra Altı Afrika Örneği.....	56
2. BÖLÜM: MALİ YERELLEŞME KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE MALİ YERELLEŞME58	
2.1. Mali Yerelleşme Kavramı ve Kapsamı	58
2.1.1. Yerelleşme Kavramı.....	58
2.1.2. Demokrasi ve Yerelleşme İlişkisi	60
2.1.3. Mali Yerelleşmenin Kavramı ve Kapsamı	62
2.2. Türkiye’de Mali Yerelleşme ve Gelişimi.....	69
2.2.1. Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Tarihçesi	71
2.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı	75
2.2.2.1. İl Özel İdarelerinin Mali Yerelleşme Açısından Gelişimi	77
2.2.2.1.1. İl Özel İdarelerinin Gelirleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi	79
2.2.2.1.2. İl Özel İdarelerinin Giderleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi	80
2.2.2.2. Belediyelerin Mali Yerelleşme Açısından Gelişimi.....	83
2.2.2.2.1. Belediyelerin Gelirleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi.....	84
2.2.2.2.2. Belediyelerin Giderleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi	88
2.2.2.3. Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yerelleşme Açısından Gelişimi90	

2.2.2.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi.....	92
2.2.2.3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi.....	94
2.2.2.4. Köylerin Mali Yerelleşme Açısından Gelişimi.....	96
2.2.2.4.1. Köylerin Gelirleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi.....	97
2.2.2.4.2. Köylerin Giderleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi	98
2.3. Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Göstergeleri ve Uygulama Örnekleri	99
2.3.1. Yerel Yönetimlerde Bütçeleme Süreci ve Mali Yerelleşme	99
2.3.1.1. Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı.....	100
2.3.1.2.Harcama Kararları ve Mali Özerklik	107
2.3.2. Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunum Süreci ve Mali Yerelleşme	109
3.BÖLÜM: KATILIMCI BÜTÇELEMENİN MALİ YERELLEŞMEYLE ETKİLEŞİMİ VE UŞAK İLİ ÖRNEĞİ.....	113
3.1. Literatür Taraması	113
3.2. Katılımcılık ve Mali Yerelleşme	114
3.2.1. Mali Yerelleşme Açısından Katılımcı Bütçeleme	118
3.2.1.1. Katılımcı Bütçelemenin Mali Yerelleşme Üzerine Olumlu Etkileri	121
3.2.1.2. Katılımcı Bütçelemenin Mali Yerelleşme Üzerine Olumsuz Etkileri	126
3.3. Katılımcı Bütçelemenin Mali Yerelleşme Açısından Türkiye Özelinde Değerlendirilmesi	129
3.3.1. Türkiye’de Katılımcı Bütçelemenin Göstergeleri ve Uygulama Örnekleri.....	130
3.3.1.1. Gündem 21 ve Yerel Gündem 21	130
3.3.1.2. TUSENET(Belediye Ortaklık Ağları Projesi).....	132
3.3.1.3. Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim.....	136
3.3.1.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	137
3.3.2. Katılımcı Bütçeleme Modelleri ve Türkiye’de Uygulanabilirliğinin Değerlendirilmesi	138
3.3.2.1. Porto Alegre Modeli (Esas Model)	139
3.3.2.2. Toplumun Örgütlü Katılımı (Örgütlü Çıkarların Katılımı).....	139
3.3.2.3. Topluluk Fonları ve Kamu/Özel Sektör Müzakere Katılımı... ..	140
3.3.2.4. Yakınlık Katılımı ve Kamu Maliyesinde Danışma	141
3.4. Uşak İli Katılımcı Bütçe Uygulaması ve Mali Yerelleşme Açısından	

Değerlendirilmesi	142
3.4.1. Uşak İli İle İlgili Genel Bilgiler	142
3.4.2. Uşak İli Yerel Yönetim Birimlerinin Katılımcı Bütçe Faaliyetleri ve Mali Yerelleşme Açısından Değerlendirilmesi	144
3.4.2.1. Uşak Belediyesi Katılımcı Bütçe Faaliyetleri ve Mali Yerelleşme	144
3.4.2.2. Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Uygulaması ve Mali Yerelleşme	151
SONUÇ	160
KAYNAKÇA.....	165
EK-1.....	179
EK-2.....	181
EK-3.....	183
EK-4.....	184

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. Toplum Katılımının Faydaları	8
Tablo 2. Toplantı Yönetimi İpuçları	9
Tablo 3. Türkiye'de Belediyelerde Katılımcı Bütçelemeye Yönelik Yasal Düzenlemeler	14
Tablo 4. Bölgesel Toplantılar I	39
Tablo 5. Mahalle Toplantıları I	40
Tablo 6. Bölgesel Toplantılar II	40
Tablo 7. Mahalle Toplantıları II	41
Tablo 8. Yıl Boyunca Uygulama	42
Tablo 9. Belediyeler İçin Örnek Yatırım Alanları	44
Tablo 10. Bütçelemeye Vatandaş Katılımının Anahtar Unsurları	46
Tablo 11. Mali Yerelleşmenin Ölçülmesinde Kullanılan Bazı Yöntemler	65
Tablo 12. 2007-2016 Arası Yerel Yönetim Harcama ve Gelirlerinin Genel Bütçe İçindeki Payı (%).....	66
Tablo 13. 2015 yılı OECD Ülkeleri Yerel Yönetim Kamu Harcamaları ve Gelirlerinin GSYİH'ya Oranı(%)	67
Tablo 14. 2007-2017 Yılları Yerel Yönetim Birimleri Sayıları.....	70
Tablo 15. 1970-1999 arası İl, İlçe, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Sayıları	75
Tablo 16. 2012-2017 Arası İl Özel İdareleri Gelirleri	80
Tablo 17. 2012-2017 Arası İl Özel İdareleri Giderleri	81
Tablo 18. İl Özel İdare Harcamaları Fonksiyonel Dağılımı(2012-2017 %).....	82
Tablo 19. 2011-2016 Yılları Arasındaki Belediye Gelirlerinin dağılımı(%).....	87
Tablo 20. Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar(2012-2017).....	87
Tablo 21. 2012-2017 Arası Dönemde Belediye Giderlerinin Ekonomik Dağılımı ...	89
Tablo 22. Belediye Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı	89
Tablo 23. 2012-2017 Yılları Arasında Gelir Kalemlerine göre Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri.....	93
Tablo 24. 2012-2017 Yılları Arasında Büyükşehir Belediyesi Giderleri Fonksiyonel Dağılımı(%).....	94
Tablo 25. 2012-2017 Yılları Arasında Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Büyükşehir Belediyesi Giderleri(%)	95
Tablo 26. Yerel Yönetim Gelirleri (2009-2016).....	102
Tablo 27. Yerel Yönetim Harcamaları 2009-2016	107
Tablo 28. Bazı Kent Konseyi Çalışmaları.....	132

Tablo 29. TUSENET Nihai Raporu (1. Kısım)	134
Tablo 30 TUSENET Nihai Rapor (2. Kısım)	135
Tablo 31. TUSELOG Belediyeleri ve Tematik Konuları	136
Tablo 32. Uşak İli 2017 İl ve İlçe merkezi, Belde ve Köy Nüfus Sayıları	143
Tablo 33. Öncelikli Paydaşlar	154
Tablo 34. Bütçe Gider ve Gelirlerin Yıllara Göre Değişimi	158
Tablo 35 Yıllar İtibariyle Uşak İli Bütçe Gelir ve Giderleri	158



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Arnstein'in Katılım Merdiveni	6
Şekil 2. son parlamento seçimlerindeki seçmen sayısı,2016 ve en son yılda mevcut oylama yaşındaki nüfus yüzdesi.....	25
Şekil 3. Yıllık Katılımcı Bütçe Döngüsü	39
Şekil 4. Yıl Boyunca Uygulama.....	42
Şekil 5. Türkiye'de Yerel Harcamaların Toplam Harcamalar İçindeki Payı	68
Şekil 6. Türkiye'de Belediye Türleri	83
Şekil 7. Yerelleşme ve Katılım Döngüsü.....	117
Şekil 8. Uşak İli İlçeleri	143



GİRİŞ

Küreselleşme yönetim alanında birçok değişikliği beraberinde getirmiştir. Kavram, devletler arasındaki sınırları kaldırdığı gibi halk ile yönetim arasındaki duvarları da kaldırmıştır. Dünya Bankası gibi ulus üstü kuruluşların literatüre kazandırdığı “birlikte yönetmek” anlamına gelen yönetişim kavramı da bunun bir göstergesi olarak kabul edilir. Halk ile yönetimin ortak kararlar alarak yönetimde verimlilik, etkinlik ve şeffaflığın sağlanmasını amaçlayan yönetişim, toplumun yönetime katılımını öngörmektedir. Bu nedenle yönetişim ve katılım birlikte anılan kavramlar olmuşlardır.

Bu gelişmeler kapsamında yönetim anlayışı halkın seçtiği tek bir aktörün tekelinden çıkarak tüm halkı içine alan çok aktörlü bir kavram haline gelmiştir. Halk ile yönetim arasındaki bağ yönetişim ile güçlenmiştir. Bunun sonucu olarak ise temsili demokrasi etkinliğini yitirme noktasına gelmiştir. Yönetişimin sağlandığı bir ülkede yöneten ve yönetilen kavramları arasındaki uçurum kapanarak “birlikte yönetim” esas alınacağı için temsiliyet olgusu da tartışılmaya başlanmıştır.

Temsili demokrasilerdeki halkın yönetime yalnızca seçimlerde katılımı ve yönetimle ilgili tek sorunun kimin yönetici seçileceği olması yönetişim kavramına zıt bir anlayıştır. Halkın her daim yönetime aktif katılımını esas alan yönetişime göre temsiliyetten ziyade halkın yönetime doğrudan katılımı daha anlamlıdır. Bu nedenle değişen yönetişim anlayışı temsili demokrasiden doğrudan demokrasiye doğru gelişim göstermektedir.

Hem yönetişimin hem de doğrudan demokrasinin temelini oluşturan katılımcılık olgusu, 1992 yılında Birleşmiş Milletlerin Rio Zirvesi’ndeki Yerel Gündem 21 başlıklı eylem planıyla kent konseylerine dönüşmüştür. Sürdürülebilir kalkınmayı amaçlayan Gündem 21’in yerele yansımış hali olan Yerel Gündem 21’ler bu amaca yönelik olarak katılımcı ve çok aktörlü yerel yönetimlerin gelişmesini hedeflemektedir. Bu hedefi gerçekleştirmek üzere kurulan kent konseylerinin Türkiye’deki serüveni ise 1997 yılı sonlarında başlamıştır.

Kent konseylerinin, yerelde halkı yönetime yakınlaştırmak ve halkın yönetsel konulara katılımını sağlamak gibi görevleri olduğu söylenebilir. Türkiye’de kent konseyleri 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile hukuki bir nitelik kazanmıştır. Sonraki süreçte ise tüm illerde kent konseyleri kurulmuş ve faaliyete geçirilmiştir. Kent konseyleri aracılığıyla halkın yönetime katılımının sağlanması

yerel yönetimlerin kendi içinde karar alma mekanizmalarını geliştirirken aynı zamanda merkeze olan bürokratik bağlılığını da sınırlamaktadır. Halkın katılımıyla alınan kararların gerçekleştirilmesi ise bütçe süreçlerine katılım ile mümkündür. Bunun bir sonucu olarak katılımın bütçe süreçlerine yansısıyla katılımcı bütçe anlayışı ortaya çıkmıştır. Katılımcılık olgusunu içinde barındırdığı için temsili demokrasiden doğrudan demokrasiye geçişin mali alandaki adımı olan katılımcı bütçeleme, mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve yerelleşme gibi pek çok alanda da gelişim sağlamaktadır.

Kent konseylerinde olduğu gibi katılımcı bütçelemeye de yerel yönetimlerin ev sahipliği yaptığı görülmektedir. Demokraside seçilmiş görevlilerin varlığı olmazsa olmazdır ancak günümüz yönetim anlayışında bu tek başına yeterli değildir. Seçilmiş görevlilerin yanında halkın da yönetime katılımının sağlanması demokrasinin gelişiminde önemli bir aşamadır. Tam da bu aşamada yerel yönetimler ile demokrasinin ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Karar alma ve uygulama süreçlerine katılımın kolay olması, etkin verimli ve hızlı hizmet sunumu sağlaması ve halk denetimine imkan sağlaması açısından yerel yönetimler demokrasinin gelişmesi için ortam sağlamaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde daha uygun uygulama alanı bulan katılımcı bütçeleme ile yerelleşen karar alma süreci, uygulama aşamasında harcama ve gelirlerin de yerelleşmesini zorunlu kılmaktadır. Çünkü alınan kararların uygulanması önündeki en büyük engel yerel yönetimlerdeki kaynak yetersizliği sorunudur. Bu sorunu aşmak için ise merkeze mali bir yük oluşturmak yerine yereldeki kaynakları kullanmaya yönelmek ekonomik istikrar açısından önem taşımaktadır. Bunun yanında katılımı alınan kararlara göre belirlenen harcama önceliklerinin finansmanına halkın gönüllü katılımı sağlanabilecektir.

Brezilya'dan tüm dünyaya yayılan bir akım olan katılımcı bütçeleme, yerel yönetimlerin harcama yapma kısıtları ve gelir elde etme özerklikleri gibi konuların da gündeme gelmesine neden olmuştur. Özellikle Türkiye gibi mali ve idari açıdan merkeze bağlı ve mali açıdan serbest hareket alanı kısıtlı yerel yönetimlerde, katılımcı bütçeleme anlayışı ile mali yerelleşme birlikte anılmaya başlanmıştır.

Bu bilgiler ışığında çalışmada katılımcı bütçeleme ve mali yerelleşmenin etkileşimine yer verilmiştir. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümünde katılımcılık kavramı ve yerel yönetimlerle ilişkisi ele alınmış ve katılımcı bütçeleme anlayışı ile katılımcı demokrasi arasındaki ilişkiye değinilmiştir. Sonrasında ise katılımcı bütçelemenin doğuşu, gelişimi, süreçleri ve dünyadaki örneklerinden

bahsedilmiştir.

İkinci bölümde mali yerelleşme kavramı açıklanmış ve Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali yapısı mali yerelleşme açısından incelenmiştir. Üçüncü ve son bölümde ise katılımcı bütçeleme ve mali yerelleşme ilişkisi ele alınmış ve mali yerelleşme ile katılımcı bütçelemenin Türkiye'deki gelişimi değerlendirilmiştir. Bu incelemeler kapsamında Uşak İli yerel yönetim birimleri olarak Uşak Belediyesi ve pilot uygulamalardan Uşak İl Özel İdaresinin katılımcı bütçe uygulaması ele alınarak yerel demokrasiye ve mali yerelleşmeye katkısı irdelenmiştir.



1. BÖLÜM: KATILIMCILIK KAVRAMI, KATILIMCI BÜTÇELEME VE DÜNYADAKİ GELİŞİMİ

21. yüzyılda dünyayı etkisi altına alan küreselleşme dalgası yönetim anlayışlarında değişimi de beraberinde getirmiştir. Bu değişim ile gelişen yönetim anlayışı tamamlayıcı unsuru olan katılımcılığında gelişmesini sağlamıştır. Bu bağlamda çalışmanın bu bölümünde katılımcılık kavramı ve yönetime etkileri ile birlikte Brezilya'da ortaya çıkan ve tüm dünyada etkisini gösteren katılımcı bütçeleme anlayışına yer verilecektir.

1.1. KATILIMCILIK KAVRAMI, KAPSAMI VE TEORİK ÇERÇEVESİ

Katılımcılık kavramı çok yönlü bir kavramdır. Neye, niçin, nasıl ve nerede katılım sağlanacağı, kavramın anlamının daraltılması açısından önemlidir. Bir özel şirket çalışanlarının yönetim kararlarına katılımı veya bir yerde yaşayan halkın yönetim karar süreçlerine katılımı katılım kavramından türemiş dar anlamli katılımlardır (Uçar ve Negiz, 2016: s.796).

Yönetişim kavramıyla birlikte önemi artan katılımcılık kavramının demokrasiye yansması olarak ortaya çıkan katılımcı demokrasi ile beslenerek daha geniş alanlara yayılmıştır. Katılımcılık kavramının bütçeleme sürecine girmesi ile ise yalnızca idare tarafından hazırlanıp, seçilmişlerden oluşan meclis tarafından onaylanan gelir ve giderleri gösteren belge olan bütçe tartışılır duruma gelmiştir (Çetinkaya ve Korlu, 2012: s.98). Bu tartışmaların odağında bu kadar önemli bir sürecin halkın katılımı olmadan hazırlanması bulunmaktadır. Halka hizmet sunmak için varlık gösteren yerel yönetim birimlerinin halkın ihtiyaç ve isteklerinden bağımsız yürütülen karar alma ve bütçeleme süreçlerinin, etkinlik ve verimliliği artıracığı düşüncesi üzerine katılımcı bütçeleme ortaya çıkmıştır.

Çalışmada katılımcılık kavramı öncelikle siyasi süreçte değerlendirilecektir. Sonrasında halkın yerel düzeyde yönetim ve mali karar alma süreçlerine etkisiyle birlikte ortaya çıkan bütçeleme sürecine katılım olarak demokratik yönüyle ele alınacaktır.

1.1.1. Katılımcılık ve Demokratik Yönetim

Küreselleşme olgusu yönetim anlayışında değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Küreselleşme ile gelen ulus-devlet anlayışındaki çöküşün sınırları kaldırdığı gibi; yönetim anlayışına gelen yönetim kavramı da devlet ve halk arasındaki bürokrasi

duvarlarını yıkmıştır. Bilişim çağında bulunduğumuz 21. yy'da halk her türlü bilgiye kolay ulaşabildiği gibi kendini yönetenlerin yaptığı eylemlere ve aldığı kararlara kolay ulaşabilmek hatta karar alma sürecine dâhil olmak istemektedir. Kamuoyunun bu isteği katılımcılık kavramını ortaya çıkarmıştır.

Katılım, geçmişte kalmış, temsil kabiliyetini kaybetmiş ve düşük performans sergileyen bir bürokrasinin hesap verilebilirliği ve performansını daha iyi gösteren bir araç olarak tanımlanmaktadır (Moynihan, 2007: s.55). Katılım, bireyle toplum arasındaki ilişkinin güçlenmesini sağlar. Böylece birlikte hareket etme ve ortaklaşa karar alma gibi toplumu toplum yapan eylemlerin gelişmesini sağlar. Bu süreçte önemli olan, fiili veya fikri düzlemde değil kararları değiştirme ve yeni karar alma bağlamında bir katılımdır (Bulut, 2013: s.21). Katılmak sözcüğü Türk Dil Kurumundaki tanımıyla bir işe iştirak etmek, bir topluluğa girmek demektir. Katılımcılık ise katılma işini yapmak olarak tanımlanır. Ancak katılımcılık sözcüğünün yanına getirilen demokrasi terimi ile katılımcılık sözcüğüne farklı bir anlam yüklenmektedir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerin gerçek bir katılımcılığa ihtiyacı vardır. Katılımın, iyi bir yönetişimi teşvik etme, saydamlığı sağlama, yoksulları da süreçlere dahil ederek sosyal adaleti sağlama ve bireylere vatandaşlık bilinci aşılması açısından önemli bir yeri vardır (Moynihan, 2007: s.58-59)

Siyaset bilimci Sartori'ye göre katılım yalnızca "seçime katılım" demek değildir. Bunun yanında oy verme işlemi de katılım olarak değerlendirmemektedir. Bu bağlamda katılma, kişinin kendi başına ve isteyerek katılımı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla katılma, kendisi istemeden bir olaya taraf olmak veya sadece bir olaya taraf olmak olarak anlaşılmamalıdır. Demokrasinin temel teorisinde katılma, bir işe etkin bir katkı hareketidir (Özen ve Yontar, 2009: s.281).

Günümüzde vatandaşlar hizmet sunumunu talep etmekle yetinmemekte aynı zamanda daha kaliteli bir hizmet bekleyişine girmektedir. Özel sektörün giderek daha rekabetçi olması vatandaşın bu tutumunu perçinlemiştir. Çünkü insanlar ihtiyaçlarının müşteri memnuniyetine önem veren aktörlerce yerine getirilmesine alışmıştır. Bunun sonucu olarak yönetimlerinden de bunu beklemeye başlamışlardır. Bu nedenle yönetimlerce vatandaşın ne dediği daha önemli bir hal almaya başlamış ve katılım gerçekleşmiştir (İçişleri Bakanlığı, UNDP ve CFCU, 2011:s. 9).

Demokrasinin korumacı modelleriyle ilgilenen kuramcılar, vatandaşları devlet gücünden korumanın önemine vurgu yaparken katılımcı modeller, tam tersine vurgu

yaparak, kamu karar alma süreçlerine vatandaşların doğrudan katılımını ve aktif vatandaşlık için kapasitenin geliştirilmesini demokratik yönetimin en önemli amacı olarak görmektedir (Dülger, 2013:s.1-2).

Demokrasi ve katılımcılık arasında pozitif bir ilişki olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Şekil 1’de klasik bir çalışma olan Arnstein’in “Vatandaş Katılım merdiveni” ne yer verilmektedir.



Şekil 1. Arnstein'in Katılım Merdiveni

Kaynak: Arnstein,1996:s. 217

Katılım merdiveni adı verilen bu oluşum sekiz basamaktan oluşmakta ve katılımı bloklara bölmektedir. Katılım dışı olarak görülen blokta geleneksel iktidara atıfta bulunulmakta ve vatandaşın katılımının olmadığı ve hizmetlerin iktidara göre sunulduğu ve vatandaşların pasif olduğu aşamadır. Arnstein'in “Tokenism” olarak aldığı ve göstermelik katılım olarak çevrilen ikinci blokta vatandaşa bilgilendirme hatta yer yer karar almada fikirlerini sunmasına izin verilmesi durumu göze çarpmaktadır ancak bu durum göstermelik bir durumdur. Bu aşamada iktidarın vatandaşın düşüncelerini dikkate alıp almayacağı konusu tam net değildir. Son aşama olan yurttaş katılımı bloğunda delege edilmiş bir iktidar ve yurttaş denetimi göze çarpmaktadır. Bu aşama tam manasıyla demokrasinin gerçekleştiği bir yönetim biçimini göstermektedir (Bayraktar, 2014: s.53-45). Türkiye'nin Arnstein'in merdiveninde göstermelik katılım aşamasında olduğu söylenebilir. Çünkü halk her yıl yayınlanan faaliyet raporları ile yapılan hizmet ve projelerden haberdar olabilmektedir. Bu durum, Türkiye’de halkın bilgilendirildiğine bir delil oluşturabilir ve merdivende 3. Aşamada olduğu sonucuna ulaştırabilir.

Siyaset yapma sürecinde demokratik ideallere de bağlı kalarak, bireyleri daha etkin hale getirmek böylece demokrasiyi tabana yayarak, katılımcı bir yönetim oluşturmayı özetleyen kavram “demokrasiyi demokratikleştirmek” olarak ifade edilmiştir (Yıldırım, 2008: s.277). Bu kapsamda modern yaşamın içinde demokratik idealleri gerçekleştirmek için kullanılan katılımcı araçlarla merkezi yapının etkisini azaltan ve yerel yönetimlere, daha çok önem veren bir sistemdir. Burada yerel yönetimlere daha fazla görev düşmesindeki neden demokrasiyi tabana yayma çabasıdır. Çünkü yerel yönetimler demokratik yönetim için daha uygun ortamı sağlamaktadır.

TÜSİAD’ın “Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları” raporuna göre; bir grup katılımcı tarafından referandum, geri çağırma, halkın yasa teklifi ve halkın vetosu gibi yarı-temsili veya yarı-doğrudan demokrasi araçlarının yeni anayasada yer alması demokratik bir yönetim ve katılımın tabana yayılmasını sağlayacağı belirtilmiştir (TÜSİAD, 2011: s.20).

Demokrasinin yaygınlaşmasıyla, temsili demokrasinin halkın yönetime katılmasında ve söz sahibi olmasında yeterli olmadığı sonucu çıkmıştır. Siyasal bağlamda demokrasiden söz etmekle birlikte, yönetsel olarak demokrasiden bahsetmenin mümkün olmamasıyla birlikte, yeni bir demokrasi formu olan katılımcı demokrasi hayatımıza girmiştir. Artık geleneksel yönetim anlayışının yerini katılımcı ve “çok aktörlü yönetim” almıştır (Ceritli ve Güneş, 2010: s.530-531). Katılımcı demokrasi, bilgi toplama ve paylaşma, danışma, vatandaş izleme programları, topluluk planlama süreçleri, katılımcı değerlendirmeler ve yararlanıcı değerlendirmeler, topluluk bütçeleme, işbirlikçi karar alma ve politika oluşturma, gündem belirleme, vatandaş jürileri vb. gibi pek çok unsur içerir. Vurgulanan yerel düzey demokratik yönetimdir. Aynı zamanda toplulukların karar almasının evrilmesini, yerel kalkınmanın yönetiminde sivil toplum kuruluşlarının katılımını da içermektedir (Ogalı, 2014: s.157).

Seçilmiş bir görevlinin varlığı demokrasilerin olmazsa olmazıdır. Ancak bu görevlinin varlığı ve yetkilerinin genişletilmesi tek başına yeterli değildir. Bu nedenle seçilmiş görevlileri seçen halkın da yönetime katılımı demokrasi için vazgeçilmezdir. Yönetimleri halka yakın olduğu ve halkın denetimi daha kolay yapabileceği için yerel yönetimler demokrasinin en iyi uygulama alanı olarak görülmüştür. Bu durum aynı zamanda halkı katılıma teşvik etmiştir. Bu yüzden yerel yönetimler, bazen demokrasi okulu bazen de demokratik terbiye kuruluşları olarak

adlandırılmıştır (Bulut,2013:s.35-37).Katılım uygulamaları, temsili demokrasilerdeki temsil edilen ve temsil olunan olgusunu kaldırmayı hedeflememektedir. Tam aksine yönetim(temsil eden) ve vatandaş(temsil edilen) arasındaki bağları güçlendirmeyi amaçlayan diyalogu düzenlemektedir (İç İşleri Bakanlığı, UNDP ve CFCU, 2011:s.9). Bir demokrasi formu olan katılımcı demokrasi; demokrasi biçimlerinden doğrudan demokrasiye benzer. En kısa tanımıyla halkın kendi kendini hiç bir temsilciye gerek duymaksızın yönetmesidir. Pratikte imkânsız gibi görünen bu durumun yarı doğrudan demokrasilerde bilinen referanduma benzetebiliriz. Referandum Anayasamızın 175. maddesinde Anayasanın değiştirilmesi, seçimlere ve halkoylamasına katılma olarak yer almıştır. Tablo 1’de toplum katılımının vatandaş ve yönetim için olan faydaları yer almaktadır.

Tablo 1. Toplum Katılımının Faydaları

Vatandaşlar İçin	Yönetimler İçin
Daha iyi bilgilendirme	Vatandaşları daha iyi bilgilendirme
Görüş ve sorunlarını, uygun ve doğrudan yollardan karar alıcılara iletebilme	Vatandaşlar ile daha yakın ilişkiler geliştirme ve onların görüş ve sorunlarından daha çok haberdar olma
Sosyal becerilerini ve diğerlerine karşı hoşgörülerini geliştirebilme	Çekişmeli ancak gerekli eylemler için daha geniş halk desteği kazanma
Yeni proje ve politikaların uygulanmasına anlamlı bir şekilde katılabilme	Daha iyi politika ve projeler geliştirme, para tasarrufu yapma ve riskleri azaltma
Karar alıcıları duyarlı ve hesap verilebilir hale getirebilme	Güvene dayalı toplumsal durumu artırma.

Kaynak: İç İşleri Bakanlığı, UNDP ve CFCU, 2011:s.11

Tablo 1’de görüldüğü üzere katılım vatandaşın bilinçlenmesi ve bilgilendirilmesi açısından oldukça önemli bir olgudur. Daha sonrasında bu bilgilendirilmenin vatandaşın kattığı görüşler, bilinçlenen konuyla alakalı olarak görülen sorunlar ve daha farklı önerileri karar alıcılara ulaştırır. Bunlar sonucunda alınan kararlar için karar alıcılar hesap verici ve aldığı kararlarda saydam olması beklenir. Halk katılımının karar almaya kattığı en önemli kavram saydamlık ve hesap verilebilirliği arttırmasıdır. Bu kavramlar katılımcılık için hem gerekli unsurlar hem de katılımın sonuçlarıdır.

Katılım, tam anlamıyla halkın davranış ve tutumlarına göre şekillenen bir süreçtir. Halkın belirleyici olduğu bir süreçte katılımı artırmanın yolları ve katılım türleri Tablo 2’de yer almaktadır.

Tablo 2. Toplantı Yönetimi İpuçları

Katılım Seviyelerini Artırma				
	Bilgilendirme	Etkileşim	Danışma	Ortaklık
Katılım	Vatandaşlara önceden danışmaksızın, neler planlandığının söylenmesi.	Karar alıcılar ve vatandaşlar için, karşılıklı bir anlayış geliştirme fırsatları. Bu vatandaşlara, karar alıcılara sorular sorma fırsatları sağlanmasını da içerir.	İnsanların belli bir konu hakkında ne düşündüğünü öğrenme. Karar alıcılar görüşleri dinlendikten sonra nihai kararı verir.	Kararları şekillendirmek ve bildirmek ve çözümler üretmek için halkla beraber çalışma. Bu, “danışma” ile kıyaslandığında, vatandaşlar için daha etkili bir ilişkidir.
Örnek Teknikler	Kişisel geri bildirim, Gazete eki, E-posta mesajları, Otobüs terminalleri gibi halka açık alanlardaki ilan panoları.	Gezinti ve sohbet, Açık kapı, Ziyaretçi alanı, Destek hattı, Sosyal medya(örneği, facebook).	Gayri resmi katılım, Memnuniyet anketleri, Odak gruplar, Görüşmeler.	Halka açık toplantılar, Çalışma grupları, Danışma komiteleri.
Örnek Faaliyetler	Yerel STK’lar ve kilit bireysel temaslar ile yapılan düzenli görüşmeler yoluyla haberlerin topluma yayılması. Faaliyetler hakkında bilgi içeren gazete ilanları veya belediye broşürleri.	Vatandaşların görüşlerini toplamak için muhtarlar tarafından yıllık olarak yapılan mahalle gezisi. Belediye başkanları ve meclis üyeleri, vatandaşlarla konuşmak için mahalle seviyesinde serbest bilgilendirme merkezlerine ev sahipliği yapması.	Sorunları belirlemek ve vatandaşların yerel hizmetlerden memnuniyet seviyesini tespit etmek için bağımsız vatandaş anketleri. Sorunlarını tanımlamak ve bu sorunların nasıl ele alınması gerektiğini belirlemek için, kent konseyinin engellilerle görüşmeler ve küçük grup toplantıları yapması.	Mahallenin geleceği için bir vizyon geliştirmek için, muhtarların yerel sakinlerle beraber etkinlikler düzenlemesi. Belediye veya kent konseyinin, onlarla ortak bir temelde küçük ölçekli projeler geliştirmek ve uygulamak için yerel sakinlerle toplantılar düzenlemesi.

Kaynak: İç İşleri Bakanlığı, UNDP ve CFCU, 2011:s.26

Tablo 2’de de belirtildiği üzere katılımı teşvik etmek için kullanılabilir birçok basit veya karmaşık yöntem vardır. Gelişen teknoloji ile birlikte en kolay katılım yolları destek hatları veya çevrimiçi danışma ve bilgilendirme mecralarıdır. Belediyelerin kuracağı bir destek hattı ile yerel halk 7/24 bilgi alabilmektedir. Bunun yanında belediyenin veya ona bağlı kurumları resmi internet siteleri, sosyal ağ hesapları da vatandaşın bilgilendirilmesi veya danışması açısından oldukça etkin bir şekilde kullanılmaktadır. Belediyenin ücretsiz düzenlediği gezi ve etkinlikler halkın

tanışması ve bilgi alışverişinden bulunması açısından katılımcılığa etki eden başka bir yöntemdir. Ayrıca belediye internet sitelerinde bulunan memnuniyet anketleri, bilgilendirme masaları, el afişleri, açık ofis saatleri gibi basit yöntemler de katılımcılığa pozitif etkileri bulunmaktadır. Bunun yanında mahalle toplantıları, vatandaş danışma komiteleri, odak grup toplantıları ve görüşmeler gibi daha çok halkın gönüllü katılımına bağlı karmaşık katılım yöntemleri de bulunmaktadır.

Katılım yöntemlerindeki farklılık ve halkın dikkatini çekecek etkinlikler düzenlemek (fuar, uçurtma şenliği vb.) katılımı artırmaktadır. Belediyelerde gerçekleştirilen katılım uygulamalarında üç önemli sorun göze çarpmaktadır. Bunlar katılımın sayıca az olması, hep aynı kişilerin katılması ve şikâyetlerdir. Bu sorunların çözümü için karar alıcılar daha farklı katılım yöntemleri kullanabilir, katılım etkinliklerini daha geniş mecralara duyurabilir ve daha çekici hale getirebilir, şikâyet için gelen halkın görüşlerini dinleyip daha olumlu bir tavır sergileyebilir. Karar alıcıların katılımcılara karşı olan tavırları katılımı etkileyen en önemli unsurlardan biri olduğu göz önünde tutulmalıdır (İç İşleri Bakanlığı, UNDP ve CFCU, 2011: s.39-41).

Katılım, halkın bilinçlenmesini ve bilgilенmesini sağlayarak demokratik toplumların gelişimine yol açmaktadır. Katılımın yerel yönetimlerce teşvik edilmesi ve katılımcı araçlarla halkın tanıştırılmasının demokratikleşme sürecinin en önemli bölümünü oluşturduğu söylenebilir. Katılımcılık kelime olarak çoğulu içinde barındırdığı için bireyselden çok kamusalaya yönelik bir kavramdır. Buradan hareketle yönetime katılım kavramı ise birlikte yönetme anlamına geleceği için katılımcılık ve yönetişim arasında doğrudan bir ilişki ortaya çıkmaktadır.

1.1.2. Katılımcılık ve Yönetişim

En geniş anlamıyla yönetişim, “birlikte yönetmek” demektir. Ancak kelimeyi daha iyi anlamak için tarihsel kökenine bakılması gerekir. Yönetişimin, İngilizce orijinali olan “governance” kelimesinin Yunanca olan “kubernân” fiilinden geldiği görülmektedir. Dümen tutmak, kılavuzluk yapmak anlamına gelen “kubernân” kelimesinin Latince karşılığı; kural koymak, yönetmek, kılavuzluk etmek olan “gubernare”dir (Altan ve Tülüceoğlu,2016:305). Kavram, ilk kez 1989 yılında yayınlanan bir Dünya Bankası raporunda “Good Governance- iyi yönetişim” olarak kullanılmış ve diğer uluslararası kuruluşla olan IMF, OECD, UNDP gibi daha birçok kuruluş tarafından kullanılarak yaygınlık kazanmıştır (Gündoğan,2013). Dünya

Bankası tarafından Dünya Gelişme Raporu'nda "iyi yönetim" biçiminde kullanılan yönetim kavramı çerçevesinde, ülkelerin kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanabilmesi için, hesap verebilirliğin, saydamlığın, sivil toplumun kamu politikalarına etkin katılımının, hukuk devleti ve bağımsız yargı gibi etkenlerin üzerinde durmuştur (Bulut,2013: s.51-52).

Özel sektörde sık kullanılan bir kavram olan yönetim, kamuda da yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Yeni bir kavram olmasına rağmen pek çok ülkede yaygın bir kullanıma sahip olan yönetim, merkezi yönetimin hâkimiyetini esas alan klasik yönetim biçimine karşı tüm toplumu içine alan modern bir yönetim biçimidir. Yönetim, tüm bireylerin katılımı, saydamlığı, hesap verilebilirliği, sivil örgütlenmeyi ve uzlaşmayı içinde barındıran geniş bir yelpazeye sahip kavramdır (DPT, 2007: s.4). Bunun yanında yönetim kavramı, kamu hizmetlerinin karar alma, uygulama ve hatta değerlendirme süreçlerine, kamu kesimi dışındaki diğer toplumların da katılımını ifade eden bir anlayıştır (Kapucu ve Gündoğan, 2010). Tanımın da ortaya koyduğu gibi yönetim, toplumun katılımını öngören bir terimdir. Bu nedenle katılımcılık yönetimden; yönetim katılımcılıktan beslenen, bir zümreyi değil geneli ifade eden ve birbirini tamamlayan terimlerdir.

Yönetim kavramı ile birlikte sivil toplumun kamu yönetimine katılma taleplerindeki artış, halkın kamusal kararlara dahil olma isteğinin artması ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler katılımcı mekanizma türlerinin artması ve zenginleşmesine, katılımın kolaylaşmasına yol açmıştır (Bulut,2013: s.52).

Avrupa Birliği (AB), AB Komisyonu'nca hazırlanan 25 Temmuz 2001 tarihli "Avrupa Yönetimi: Beyaz Kitap" isimli çalışmayla kendi yönetim tanımını ortaya koymuştur. Komisyon tarafından "İyi Yönetim" ilkeleri açıklanmıştır. Bunlar açıklık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, etkililik ve tutarlılık olmak üzere beş ilkedir. Katılımcılık, uygulanacak politikaların hazırlık aşamasından uygulanma aşamasına gelene kadar olan tüm evrelerin "geniş bir halk kitlesine" açılması olarak tanımlanmıştır (Koçak, 2010: s.453). AB Komisyonu tarafından, iyi bir yönetim için ortaya konan ilkelerin biri de katılımcılıktır. Katılımcılığın iyi yönetim için gerekli olması gibi, yönetimin de iyi bir katılımcılık için şart olması olasıdır. Birlikte yönetim için katılım, katılım için de birlik olma ayrılmaz bir bütündür denebilir.

İyi yönetim kavramı akademik ve resmi çevrelerde hızla önem kazanmaktadır. Özellikle Birleşmiş Milletler (BM), vatandaşın aktif katılımıyla

devlet kurumlarını kullanarak yoksulluğun ortadan kaldırılması ve ekonomik kalkınmanın gelişmesi açısından yönetişime büyük ilgi göstermiştir. Yoksulluk oranındaki yükseliş ve üçüncü dünya ülkelerinin trendi kontrol etmedeki yetersizliği, BM'nin farkındalık yaratma ve bunlarla mücadele etmesi için strateji geliştirmesine neden olmuştur. Bu nedenle BM, hükümetlerin kaynak kullanımında saydamlık, hesap verilebilirlik ve yönetime halkın katılımı gibi unsurları ön planda tutmuştur (Ogalı, 2014: s.159).

Yönetişim kavramının yerele yansması olan yerel yönetim, yerel alanda yetkinin nasıl düzenlendiği, meşru kılındığı ve uygulandığıdır. Yerel yönetim, yerel kesimdeki ilgili yurttaşları farklı katılım yöntemleri ile karar verme süreçlerine dahil eden, uzlaşıyla alınan kararların uygulanmasında ilgililerin hesap sormasını ve karar verme sürecinin saydamlığını kapsayan bir kavramdır. Yerel yönetimde etkin katılımın sağlanması vatandaşın bütçeleme sürecine dahil edilmesiyle mümkündür. Çünkü yurttaşın, gerek merkezi idareden yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar gerekse de yerel yönetimlerin yarattığı kaynaklar üzerinde söz sahibi olabilmesi, katılımın sonucunu daha somut olarak görebileceği için katılımcılığa olan isteği artmaktadır. Bu durum yerel yönetimde katılımcılığı teşvik eder (Şen, 2014: s. 71-72).

İyi yönetim temeli olan katılımcılığın artırılması için öncelikle halkı katılımı ilgili gerekli eğitimi alması gerekmektedir. Bununla birlikte halka gerekli bilgiye ulaşması ve süreçlere katılması için toplantılar, konseyler v.b. düzenlenmesi gerekir. Daha etkin katılım için ise STK'lar sürece dâhil edilmelidir (Ergen, 2012: s.322). Genelde, yönetim anlayışının ve buna bağlı olarak gelişen katılım, şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi birbirinden önemli ilkelerin, üst düzey kamu yöneticilerinin söylemine yerleşmediği görülmektedir. Yönetişim ve buna bağlı kavramların sadece mevzuatta düzenlenmesiyle bir yere varılmayacağı, benimsenmesi ve içselleştirilmesi gerektiği gayet açıktır. Ancak ülkemizdeki uygulamalar henüz yolun başında olduğumuzu göstermektedir (Emrealp, 2005: s.131).

Birlikte yönetmek anlamında kullanılan yönetim kavramının katılımcılıkla iç içe geçen birçok yönü bulunmaktadır. Demokrasi ise hem katılımcılığın hem de yönetişimin bel kemiğini oluşturuyor diyebiliriz. Demokrasinin en küçük birimi olan yerel yönetimlerin ise katılımcılık ve yönetim için en uygun ortamlar olduğu söylenebilir.

1.1.3. Katılımcılık ve Yerel Yönetimler

2000'ler yerel yönetimler için ilk batıya entegre olmuş reformların yılları olmuştur. Bu reformların itici gücü AB'deki Kopenhag Kriterlerine uyum sağlamaktır. 2004 yılında, 5216 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" ve 2005 yılında da, 5393 Sayılı "Belediye Kanunu" yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla belediye başkanının özerkliğinin artırılması ve katılımcılığı artırmak hedeflenmiştir. Ayrıca 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun" ile büyükşehir kurulan yerlerde belde belediyeleri kaldırılmıştır ve alt kademe belediye olarak bir tek ilçe belediyelerine yer verilmiştir. Bu reformların ana hedefi daha katılımcı ve demokratik yerel yönetimler ortaya çıkarmaktır (Koçak ve Ekşi, 2010: s.303-304).

Belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi ve 5393 sayılı Belediye kanunları ile belirlenmiştir. Belediyelerin en bilindik görevleri; imar planlaması yapmak, çevre düzenlemesi, yapı izni vermek, altyapı, ulaşım, sosyal hizmetler ve kültürel faaliyetler gibi birçok alanda farklı faaliyetleri sayılabilir. Belediyeler yetki ve sorumlulukları ile bireysel ve toplumsal yaşamı geniş bir şekilde etkilemektedir (İzci, 2014:s.26).

Yerel siyasetin, merkezi idarenin vesayetinde olması ve yerel seçkinlerin elinde olması sonucunda ortaya çıkan en olumsuz sonuç "yerel"leşmemektir. Bundan kastedilen, yerelin sadece bir coğrafi alan veya yaşam yeri olarak görülmemesi aynı zamanda kendi içerisinde bütünlüklü bir aktör olma özelliğini barındırmasıdır. Yerellikten söz edebilmek için birbirleri ile bağları olan, ortak yerel akıl, vizyon, kimlik ve hareket özellikleri taşıması gerekir. Bu nedenle Türkiye'de kentsel hemşehrilik veya aktif yurttaşlık kimliğini yerel düzeyde görmek pek mümkün olmamaktadır (İzci, 2014: s. 27-28).

Katılımın yerel yönetimlerde hukuki dayanağı oluşturmak için 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelere Tablo 3'de yer verilmektedir.

Tablo 3. Türkiye'de Belediyelerde Katılımcı Bütçelemeye Yönelik Yasal Düzenlemeler

İlgili Kanun Maddesi	Katılımcı Bütçelemeye Yönelik Düzenlemeler
5393 Sayılı Belediye Kanunu Madde 76;	<p>“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.</p> <p>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.</p> <p>Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.”</p>
5393 Sayılı Belediye Kanunu Madde 77;	<p>“Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usûl ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”</p>
5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 7/v;	<p>“Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettiirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.”</p>
5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Madde 65;	<p>“İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”</p>
4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Madde1; Madde2; Madde4;	<p>“Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.”</p> <p>“Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır.”</p> <p>“Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanırlar.</p>

Kaynak: Özen, Yaşa ve Emirhan, 2016:s.1300-1301

Tablo 3’te de görüldüğü üzere demokrasinin en küçük birimi olarak yerel yönetimler, katılım açısından da oldukça elverişli olabilmektedir. Halkın yönetime yakınlığı, katılımcıların iletişimlerinin iyi olması ve sorunların halk tarafından daha

yakından takip edilmesi gibi nedenler katılımı yerel yönetimlerde kolay uygulanabilir bir hale getirmektedir. Son yıllarda belediyeçilik alanında yapılan reform niteliğinden yenilikler ise katılım, yönetim gibi kavramların yanında hemşehrilik kavramı ve kent konseylerini literatüre eklemiştir.

1.1.3.1. Hemşehrilik Kavramı

Kentsel yaşama yönelik en önemli belgelerden biri, 17-19 Mart 1992 tarihlerinde Strasbourg'da gerçekleştirilen "Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı"nda kabul edilen, 20 maddelik bir deklarasyon ve 13 maddelik şart ilkelerinden oluşan "Avrupa Kentsel Şartı"dır. Bu deklarasyonun 12. maddesi katılımın altı çizilmekte ve şart ilkelerinde de katılımın üzerinde özellikle durulmaktadır (Bulut, 2013: s.58).

Kent katılımı kavramı, güçlü yerel yönetimlerin daha egemen olduğu batı demokrasilerinde ortaya çıkmıştır. Kent ölçeğinde katılım denilince 'birlikte yönetmek', 'yönetim otoritesinin paylaşılması', 'özyönetim' gibi kavramlar ortaya çıkmakta ve bu kavramlar demokrasiye yeni bir boyu getirmektedir. Bu açıdan bakıldığında kent katılımı, kentte yaşayan halkın yalnızca seçimlere değil kentle ilgili her konuda karar alma ve uygulama süreçlerine katılımı olarak değerlendirilebilir (Bulut, 2013: s.59). Yönetişimle birlikte vücut bulan ve bugün tek başına anılan katılımcılık, yerel yönetimlerde oldukça önemli bir kavram halini almaktadır. Katılımcılık, sosyal ağlar ve internet aracılığıyla kolaylaşan ve önem kazanan bilgi alışverişine katkıda bulunur ve katılımcıların daha geniş bilgi perspektifine ulaşmasını sağlar. Ulaşılan bilgi sonucunda vatandaşlar, kendi yaşam yerlerini ilgilendiren proje ve yatırımlarda söz sahibi olabilirler. Kendi istekleri doğrultusunda alınan kararlar, o yerde yaşayan vatandaşlara aidiyet duygusu verir ve bu durum hemşehrilik bilincini artırır.

Küreselleşme sürecinin etkisiyle, çevresindeki olaylara daha duyarlı, grupsal hak ve taleplerini daha cesurca ortaya koyan ve sorgulayan, kamusal işlere daha çok katılım göstermeye gönüllü bir kentli kimliği ortaya çıkmıştır (Bulut,2013:s.37-38). Bu yeni kentli kavramının yansıması ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde hemşehrilik kavramı olmuştur. 5393 sayılı kanun 13. maddeye göre:

"Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek

koşullarda sunulması zorunludur.”

Kanun maddesinden anlaşıldığı üzere hemşehri, aynı belde de ikamet edenlerdir. Burada hemşehriliğin tanımından ziyade vurgu yapılan, hemşehrilerin belediyenin karar ve hizmetlerine katılımıdır. Belediye kararlarına katılımın yolu ise bir başka madde de kent konseyleri olarak ifade edilmiştir. Kanunun ikinci fıkrasında ise belediyelerin görevlerine atıfta bulunulmuştur. Kanuna göre;

“Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır.”

Hemşehrilik bilincinin oluşması kamulaşma ile mümkündür. Richard Sennett’in (1999) “Gözün Vicdanı” adlı eserindeki kapanma kavramı ile işaret ettiği, gayri-kamulaşma olarak da adlandırılan durum bireylerin kendi özel alanlarına sığınması ve toplumun parçalı bir yapıya dönüşmesi dolayısıyla yerel yönetimler için önem arz eden mahalli müşterek olgusunun ortaya çıkamamasına sebep olmaktadır. Hemşehrilik kavramının içinde bulunan mekandaşlık kavramı, bireylerin aynı ortamı paylaşması, farklı düşüncelerin bir araya gelmesi ve hoşgörü artışına neden olan bir birlikteliği de beraberinde getirir. Ancak gayri-kamulaşma fiziki olarak aynı ortamda bulunmayan insanlar zamanla düşünce olarak da ayrılmasına ve hemşehrilik bilincinin yitirilmesine neden olmaktadır (Bayraktar, 2014: s.55).

Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı’da vurgu yapılan katılımın kent katılımına yansımaları olarak değerlendirilebilecek hemşehrilik kavramı, halka ikamet ettiği yere aidiyet duygusu vermesinden dolayı katılımcılık için önemlidir. Çünkü halk, kendini ait hissetmediği bir yerel yönetimin karar alma sürecine dâhil olmak istemeyebilir. Bu nedenle kent katılımı açısından hemşehrilik bilinci büyük önem taşımaktadır.

1.1.3.2. Kent Konseyleri

Kent konseyleri, 1997 yılında Türkiye’deki Yerel Gündem 21 uygulamaları ile literatüre kazandırılmıştır (Emrealp, 2005: s.30). Kent konseyleri, yerel yönetimle birlikte halkın topyekûn demokratikleşmesine ortam sağlayan en önemli katılım araçlarından biridir. Kent konseyleri, kentte yaşayan tüm insanları bir araya getirerek aktif katılım, kentine sahip çıkma gibi ilkeleri özümseyerek bir ortak akıl oluşturulmasını amaçlayan ortaklık modeli ve yönetim mekanizmaları olarak

görülmektedir (Bulut, 2013: s.86).

Bu bağlamda 2005 yılında kabul edilen 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda, kent katılımı kapsamında 76. maddesinde kent konseylerine yer verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanun madde 76'ya göre:

Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi 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.

Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.

İkinci paragrafta diğer ilgililerin katılımı olarak ifade edilen kısım Kadın ve Gençlik Meclisleri, Engelliler, Çocuklar ve Yaşlılar için platformlar, Mahalle ölçeğinde katılım ve Çalışma Grupları'nı kapsamaktadır. Üçüncü paragrafta ise kent konseyleri ile belediye meclisi arasındaki ilişkiye dikkat çekilmiştir.

Madde 76'da belediyelerin kent konseyi faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlayacağı belirtilmiştir. Ancak bu desteğin ve yardımın ne şekilde olacağı kanunda ya da yönetmelikte ifade edilmemiştir. Bu yardım ve desteklerin ne şekilde ve ne sınırlarda olacağını belirsizliği belediyeler ile kent konseyi arasındaki ilişkide bir çıkmaz olarak görülmektedir. Kent konseyinin ayrı bir bütçesinin olmaması, bütçelerine ilişkin kaynaktaki belirsizlik ve düzenlemelerin yetersizliği kent konseyi çalışmaları üzerinde doğrudan etkili olmaktadır (Dolu, 2014: s.104-105).

Kent konseylerinin kurulması, yasal düzenlemeden önce belediyelerin isteğine bırakılmışken yasadan sonra zorunlu hale getirilmiştir. Böylece yerel yönetimlerde katılımı artırmak için önemli bir adım atılmıştır. Yasa kent konseylerine önemli görevler yüklemiştir. Katılımı geniş bir tabana yaymak için belediyeler, üniversiteler, siyasi partiler, kamu kurumları, muhtarlıklar, vakıflar, dernekler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi çeşitli toplum kesimlerini kent konseylerinin katılımcısı olarak saymıştır (Dolu, 2014: s.98-99). Ancak kent konseyi kurulmaması halinde bir yaptırımdan söz edilmemiştir. Bunun sonucunda Türkiye'de 81 il, 950 ilçe ve 380 civarında da belde bulunmasına rağmen 200 civarında kent konseyi bulunmaktadır. Yani 1000'den fazla kent konseyi kurulması beklenen yerel yönetim bulunmaktadır.

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 26313 sayılı Resmi Gazetede 08.10.2006 tarihinde yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliğinde; kent konseyinin

oluşumu, yönetim ilkeleri, organları, görev ve yetkileri ile çalışma esasları belirtilmiştir. Bu yönetmeliğe göre, kent konseylerinin organları; genel kurul, yürütme kurulu, kent konseyi başkanı, meclisler ve çalışma gruplarıdır. Genel kurul, konseyin en yetkili organıdır. Her yıl en az iki kez kurulun salt çoğunluğu ile toplanır. Bu toplantılarda genel konuları müzakere eder ve karara bağlar. Yürütme kurulu, genel kurul tarafından birinci dönem iki, ikinci dönem için üç yıl görev yapmak üzere seçilen, kadın ve gençlik meclisi başkanlarının da aralarında bulunduğu en az yedi kişiden oluşur. Yürütme kurulu, gündemini tespit eder ve genel kurulca oluşturulan görüşleri ilgili belediyeye sunar ve uygulamayı izler. Kent konsey başkanı, ilk toplantıda kent konseyi genel kurulunca, kurul üyeleri arasından seçilir ve görev süresi yürütme kurulunun görev süresiyle aynıdır. Genel kurulun başında bulunmadığı dönemlerde kendisine yürütme kurulunun en yaşlı üyesi vekâlet eder. Meclisler ve çalışma grupları, kent konseyinin çalışma alanına giren konularda oluşturulabilir. Meclis ve çalışma gruplarının görüşleri, genel kurulda karara bağlanır ve değerlendirilmek üzere belediye meclisine sunulur.

Genel olarak kent konseylerine belirli kişilerin “doğal üyeler” olarak doğrudan katıldığı görülmektedir. Bunlar, ilgili ilin milletvekilleri ve valisi, (ilçelerde kaymakam), ilgili kentin belediye başkanı(büyükşehirlerde tüm başkanlar), il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri, önceki dönem milletvekilleri, valiler ve belediye başkanları gibi kente büyük emeği geçmiş insanlar yanında ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilikleri, siyasal partilerin temsilcileri (genelde, seçime girmeye hak kazanmış siyasal partilerin il ve ilçe temsilcileri) ve mahalle muhtarları (doğrudan veya muhtarlar derneği aracılığıyla), sivil toplum kuruluşları kanadında da başta vakıflar ve dernekler, meslek odaları, üniversiteler ve sendikalar olmak üzere, geniş bir katılım yelpazesi olduğu görülmektedir (Emrealp, 2005: s.66-67).

Demokratik katılım süreçleri kentte yaşayanlar kadar, yerel yönetimler için de avantajlı bir durumdur. Yerel yönetimlerin seçim dönemleri dışında da halkla ilişki içinde olması halkın kendini yerel yönetimle ve kentle bütünleştirerek aidiyet duygusunu geliştirmesine yol açmaktadır. Halkın deneyimleri, dinamizmi, bilgi birikimi ve duygu, düşüncelerini yönetime yansıtması yerel yönetimlere bir ivme kazandıracaktır. Hizmetlerin sunulması ve halkın hizmetlerden memnuniyetini yerel yönetimlere yansıtması hizmet kalitesini artırır. Aynı zamanda kent konseyleri, kentteki işbirliğini geliştirir. Kentin gelişimi için halkın gönüllü katılımının sağlanması, farklı seslerin bir araya gelerek demokrasinin gelişmesi, toplumsal

sorumluluğun yayılması ve güç birliği sağlamak yerel yönetimlerin gelişimine katkı sağlar (Dolu, 2014: s. 99-100). Bunların yanında kent konseyinin en önemli işlevi ise, kentteki tüm paydaşları bir araya getirerek bir “ortak akıl” oluşturmaktır. Kent konseyleri, yerel düzeyde demokratik katılımın hayata geçirilmesi, hemşehrlik bilincinin gelişmesi, çok- aktörlü ve çok-ortaklı yönetim tarzının benimsenmesi hususlarında önderlik etmektedir (Emrealp, 2005: s.65).

Kent konseylerinin genellikle doğal üyeleri dışında bireysel katılıma kapalı olduğu ve “kurumsal üyelik” temelinde yapılandığı görülmektedir. Bu uygulamanın nedeni belli kuruluşları temsil edenlerin bireysel katılımcılarla aynı oy ve söz hakkına sahip olmak istememesidir. Bu düşüncenin temelinde ise yine “temsil” unsuru yatmaktadır (Emrealp, 2005: s.68). Yerel yönetimlerde başarının kuralı halkla iç içe bir yönetim sağlamaktır. Bu nedenle seçimden sonra seçilenler tarafından takınan ‘halk bizi seçti bundan sonrasını biz hallederiz’ tarzı ‘otoritemize kimseyi karıştırmayız’ tutumu hem demokratik bir tutum değildir hem de yerel yönetimlerde başarıya engel olmaktadır (Bulut, 2013: s. 60). Kent konseyleri de bu tutumun önüne geçme de en önemli rolü üstlenmiş durumdadır.

Başarılı bir kent konseyi uygulaması olan kentlerde katılımcı bütçelemeyi uygulamak da kolaylaşacaktır. Öte yandan kent konseyini benimseyememiş ve katılımcılıkla zenginleştirememiş kentlerde katılımcı bütçe uygulamasını benimsetmekte bir o kadar zorlaşacaktır. Özetle katılımcı bütçeleme ile kent konseylerinin arasında pozitif bir ilgi vardır. Birinin gelişmesi diğerini tetikleyeceği gibi uygulamada da birbirlerine kolaylıklar sağlayacaklardır. Kuşkusuz ki katılımcı bütçelemeyi uygulayan bir kentte, kent konseyinin olmaması dikkat çekecek ve konseyin kurulmasına neden olacaktır. Ancak bu, kent konseyi olmayan yerde katılımcı bütçeleme olmayacağı anlamına da gelmemektedir (TEPAV, 2007: s.5).

Kent konseyleri; katılımcılık, yönetim ve demokrasi açısından vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir. Özellikle yerel yönetimlerde katılımı pratikleştirmesi ve yönetişimi sağlaması açısından oldukça önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir. Demokrasi ise hem araç olarak hem de amaç olarak bu süreçte yerini almaktadır. Katılımcılığa bu denli olanak sağlayan kent konseylerinin ise katılımcı bütçeleme açısından da bir fırsat olduğu düşünülmektedir. Çünkü katılımcı bütçeleme için gerekli ortam kent konseylerinde bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak kent konseylerinin katılımcı bütçelemenin ayaklarından birini oluşturduğu söylenebilir.

1.2. KATILIMCI BÜTÇELEME

Yönetimde egemen olmaya başlayan katılımcılık akımı bütçeleme süreçlerinde de kendini göstermiştir. Katılımcı demokrasinin bütçeye yansımaları gibi görünen katılımcı bütçe anlayışı içinde yönetim, şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi daha pek çok kavramı barındırmaktadır.

1.2.1 Katılımcı Bütçeleme Kavramı ve Katılımcı Demokrasi

Son yıllarda değişen yönetim anlayışları ve temsili demokrasinin sorgulanması bazı yeni kavramların gündeme gelmesine neden olmuştur. Bunlardan biri de katılımcı demokrasidir. Katılımcı demokrasi ve yerel yönetim anlayışında diğer ülkelerde ortaya çıkan gelişmeler sonucunda Türkiye’de de katılımcı yerel yönetimlerin oluşturulması için somut adımlar atmanın önemi ortaya konulmuştur (İzci, 2014: s.22). Katılımcı demokrasi ile birlikte yerel yönetimlerde yönetişimin öneminin artması sonucunda kamuoyunun karar alma ve bütçe süreçlerine de katılma isteğiyle ortaya çıkan katılımcı bütçeleme kavramı ise yerel yönetimlerin daha aktif, demokratik ve şeffaf yönetilmesine ortam hazırlamaktadır.

1.2.1.1. Bütçe Kavramı ve Kapsamı

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’na göre bütçe: “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir”. Bir başka tanıma göre ise bütçe, devlet dairelerinin ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanma ve yürütülmesine izin veren kanundur (Sur, 1943: s. 98). Bu tanımdaki bütçenin kanun olduğu hususu o dönem hukukçuları arasında tartışmalı bir konu olması nedeniyle tanım önemli bir yere sahiptir.

Kamusal ihtiyaçların giderilmesi için kurulmuş bir müessese olarak devlet, ihtiyaçları gidermek için kaynaklar bulmak ve ihtiyaç ve kaynakları denkleştirmekle mükelleftir. Bunun için öncelikle kamu hizmetlerinin kapsamını belirlemeye ihtiyaçları ve hangi ihtiyacın diğerlerine tercih olunacağını tespit ederek başlar. Sonrasında, kamu hizmetlerinin hangi kaynaklardan karşılanacağını belirler. Kısaca her devlet, kamusal ihtiyaçları karşılamak için kaynak bulmak ve kaynaklarla ihtiyaçları denkleştirmek yani bütçe oluşturmak zorundadır (Ay, 2014: s.209).

Bütçe, kamu ekonomisinin toplam ekonomi içindeki ağırlığını ortaya çıkarmakta ve bu bağlamda, oylama yönetimi ile halkın, bütçe hakkı ile ise siyasi

iktidarların toplumsal ihtiyaçlara yönelik ekonomik ve sosyal tercihlerini ortaya koymaktadır (Bülbül vd., 2005: s.3). Başka bir deyişle bütçe, bir mali yıl boyunca devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlarını belirten bir hukuki belge niteliğindedir ve mali hükümlerin en önemlisidir. Bütçe ile yürütme organı bir mali yıl içinde izleyeceği maliye politikasını belirlemektedir (Yereli, 2003: s.236). Tanımlardan yola çıkarsak siyasi iktidarların bütçe hakkı ile elde ettiği, devletin gelir ve giderlerini belirlemeye yönelik yükümlülüğü sonucunda ortaya çıkan tercihlerini halk oylarak bir değerlemeye tabi tutmakta bu da bütçenin siyasi yönünü ortaya koymaktadır. Klasik maliye anlayışında ise bütçenin mali yönüyle ele alınmaktadır. Mali açıdan bütçe, devletin gelir ve giderleri ile gelir ve giderleri arasındaki dengeyi gösteren bir belgedir (Ejder, 2011: s.223).

Ekonomik, sosyal, mali ve siyasi açıdan büyük önemi bulunan bütçe, kamu gelir ve giderlerinin öngörülmesi, uygulanması ve yönlendirilmesi açısından önem arz eder. Hukuki açıdan ise, yürütmeye yasama tarafından gelirlerin toplanması, giderlerin yapılması için verilen bir izindir. Buradan da anlaşılacağı üzere bütçe her şeyden önce bir kanundur. Bu kanunla yürütme organına izin ve yetki verilmektedir. Bu da devletin fonksiyonlarını yerine getirilmesi açısından önemli bir kanundur. Çünkü devlet verilen bu yetki ile gelirleri toplayıp giderleri yapabilecek böylece kamusal hizmetleri yerine getirebilecek varlığının amacını gerçekleştirebilecektir (Akdoğan, 2009: s.329).

Bütçe, belli bir süreyle sınırlanan ve kaynak dağılımını düzenleyen kanunun veya sistemin adı olarak da tanımlanabilir. Bu tanımda kaynak dağılımına karar verebilecek bir “aktör” ya da “aktörler” yoksa katılımcı bütçeden bahsetmek zorlaşır hatta imkânsızlaşır. Özellikle yerel yönetimlerde temel sorun kaynakların, zorunlu harcamalar olarak adlandırılan personel ve idari giderlere, borç ödemeleri ve devam eden yatırımlara ayrılmasıdır. Genelde yeni yatırımlara ya kaynaklılık nedeniyle girişilememekte ya da proje kredisi v.b. gibi yöntemlerle borçlanma yoluna giderek yeni yatırımlar finanse edilmeye çalışılmaktadır. Bu durumda yerel yönetimlerde yapılacak kısıtlı yatırımların nereye ve nasıl yapılacağı belirlenmesi için, vatandaş katılımının büyük bir önemi vardır (Dülger, 2013: s.205).

Bütçe tüm tanımlarda gelir ve giderleri gösteren belge olarak verilmiştir. Bu belge devletin harcama yapması ve bu harcamaları finanse etmesinin tüm ayrıntılarını içinde barındırdığı söylenebilir. Bütçe, devletin halka hizmet götürmesi için yapılan harcamalar konusunda halkın bilgilendirilmesine yarayan belge olarak

da tanımlanabilir. Bu tanım halkın bilgi alma yoluyla bütçeye katılımının sağlanması hususunu da içine almaktadır.

1.2.1.2. Katılımcı Bütçe Kavramı ve Gelişimi

Katılımcı bütçeleme, hükümet yetkilileri ile sivil toplum liderleri arasındaki doğrudan müzakereler sonucu ortaya çıkan, acil gereksinimler için pratik çözümler üretmek isteyen bir kurumdur. Programlar, Belediye Başkanının idaresinde yer almakta ve Belediye Başkanı ile meclis üyelerinin siyasi ve yasal sorumluluklarını tamamlamaktadır. Katılımcı bütçeleme yurttaşlara kendi çevrelerine ve kentin geneline yönelik politik projeler üzerinde tartışmaları ve oy kullanmaları için fırsatlar sunar (Wampler, 2008: s.63). Katılımcı bütçe, Porto Alegre'nin tüm semtlerinde meydana gelen ve halka açık olan toplantılarda, halkın kendi yerleşim birimi için ayrılan kamu bütçesinin önceliklerini belirlemeye yarayan bir sistemdir. Katılımcı bütçelemenin temel mantığı, kamu kaynaklarını halkın tercihlerine göre kullanılmasıdır (Çolakoğlu, 2012: s. 9).

Demokratik yaklaşımda katılımcı bütçeleme, devleti özelleştirmeye karşı korumak için yasal bir rol üstlenmiş olarak görmesine karşın, liberal yaklaşıma göre, katılımcı bütçeleme devletin rolünü azaltmayı içeren stratejiler olarak görülmektedir. Demokratik yaklaşımda katılımcı bütçeleme, halkın bütçesel kararlara katılımı ve uygulamaları izlemesini içerirken, liberal yaklaşımda hükümetin vatandaşla istişarelerini kapsamaktadır (Goldfrank, 2007: s. 93). Bir başka deyişle katılımcı bütçe, halka seçilmiş ya da yönetici olmadan bütçe müzakerelerine katılmayı ve bütçe kaynaklarının dağılımında, karar verme sürecine “doğrudan”, “kalıcı”, “bağımsız” olarak katılım imkânı tanımaktadır (Sakinç ve Bursalıoğlu, 2014: s.2).

Eğer hükümetler gerçek otoriteyi vatandaşlara devretmek istemiyorsa, katılımcı programların daha az demokratik ve politik içeriğe sahip resmi kalıplar olma ihtimali artacaktır. Katılımcı bütçeleme yoluyla katılımcılar, hükümet görevlilerinin ve sivil toplum örgütü liderlerin yerel topluluklarda teorik olarak profil ve itibarını artıracak kararlar alma fırsatına sahip olurlar. Ancak yerel yönetimler, karar alınan kamu işlerini yapmak için verdikleri sözleri yerine getirmediklerinde, sivil toplum eylemcileri itibarlarını kaybedebilirler. Bu durum sivil toplumun en aktif katılımcıları arasında, bu aktivistlerin kurumsallaşmış resmi süreçten çıkmayı seçebilecekleri olumsuz sonuçlara neden olabilecek hayal kırıklığı oluşturmaktadır. Yerel devlet, sivil toplum aktivistlerini otorite paylaşımı vaadiyle katılıma teşvik

eder ancak hükümetler vatandaşa otoriteyi devretmek istemeyerek toplu karar alma mekanizmalarını genişletme ve demokrasinin kalitesini derinleştirme çabalarını da zayıflatır (Wampler, 2008: s. 66).

Bütçe yasa tasarısı, parlamentoda oy çoğunluğunun sağlayamadığı ve yasalasamadığı durumlarda bu hükümetler için bir güvenoyu zafiyetidir. Bu durum hükümetleri istifaya kadar götürebilecek bir sürecin başlangıcı olabilir. Bu denli önemli bir mali dökümanla ilgili olarak, devletin vatandaşı bilgilendirmesi ve kamusal hizmetlere vergileriyle fon sağladığı için yapılan giderlerin nereye ve ne zaman yapılacağını vatandaşa sorması gayet doğal bir durumdur (Ergen, 2012: s.323). Bu düşünce temel alınarak ortaya çıkarılan bir bütçe uygulamasının katılımcılıktan yoksun olması beklenemez. Bu düşünceler ışığında 1990 yılında katılımcı bütçeleme modeli literatüre girmiştir.

Katılımcı bütçelemenin doğduğu 1.3 milyon nüfuslu Brezilya'nın porto Alegre Kentinde 1990'lı yıllarda katılımcı sayısı 600 civarında iken günümüzde bu sayı 40.000'lere kadar ulaşmıştır (TEPAV, 2007: s.3). Katılımın niceliği açısından bakıldığında bu durum olumlu bir tablo olarak algılanmaktadır. Ancak bazı çıkar gruplarının talepleri yerine geldiğinde ilerleyen zamanda katılım gerçekleştirmedikleri ve bu nedenle katılımın niceliğinde düşüş gözlemlenen durumlar da bulunmaktadır.

Katılımcı bütçeleme sistemleri, katılımın iki şekilde sistematize edilebileceğine olasılık vermektedir. İlki, bölgesel seviyede kurulan meclislerdir. Bu meclislere, katılımcı bütçeleme meclisi veya bölgesel meclis gibi isimler vermek mümkündür. Amaç vatandaşların toplantılara katılımında düzen ve sürekliliği sağlamaktır. İkincisi ise toplantıların tematik konular temelinde düzenlenmesidir (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: s.5). Birçok ülkede katılımcı bütçeleme ile ilgili çeşitli uygulamalar vardır. Bu uygulamaların en yaygını ise belediye bütçesinin belli bir oranının bir yatırım fonu olarak ayrılmasıdır (Çobanoğulları ve Yereli, 2017: s.117).

Katılımcı bütçeleme sürecinde yerel yönetim ve halkın bir araya gelerek yatırım ve hizmetlere karar vermesi katılımcı bütçelemenin temelini oluşturmaktadır. Halkın yönetimde söz sahibi olması ve karar aşamalarında aktif olarak bulunması her ne kadar yönetimlerin otoritesini zayıflatıyor gibi görünse de bunun gerçek demokrasinin bir gereksinimi olduğu görülmektedir.

1.2.1.3. Katılımcı Demokrasi Kavramı ve Gelişimi

Demokrasinin M.Ö 508-507 yılına kadar dayandığı ve Antik Yunan'da asker ve devlet adamı olan Pricles'in Cleisthenes reformları ile Atina şehir- devletine demokrasi getirildiğine dair bulgular vardır. Ancak bazı araştırmacılara göre ise demokrasi bir Yunan buluşu değildir. Antik Yunan'dan önce Fenikeliler ve Spartalılar da ortaya çıktığına dair kanıtların olmasına karşın ilk demokratik yönetimin burada kurulduğu konusu ise kesin değildir (Rober,2013: s.14).

M.Ö. 500'lü yıllara kadar uzanan demokrasi kavramından 1762 yılında Jean Jacques Rousseau Toplum Sözleşmesi eserinde bahsetmiş ve demokrasinin tam manasıyla uygulanmasının imkânsızlığını ortaya koymuş ve böyle bir demokrasi olması için gerekli unsurları şu şekilde saymıştır: Devlet küçük olacak ki halk kolayca toplanabilsin ve bütün yurttaşlar birbirini tanıyabilsin; böylece çözülemeyecek tartışmalara girilmesin, sosyal adaletsizlik olmayacak yani zengin ve fakirler olmayacak; çünkü zenginlerin olduğu bir toplum da lüks vardır ve lüks erdemsizlik getirir, demiştir (Rousseau, 2016: s.118-120).

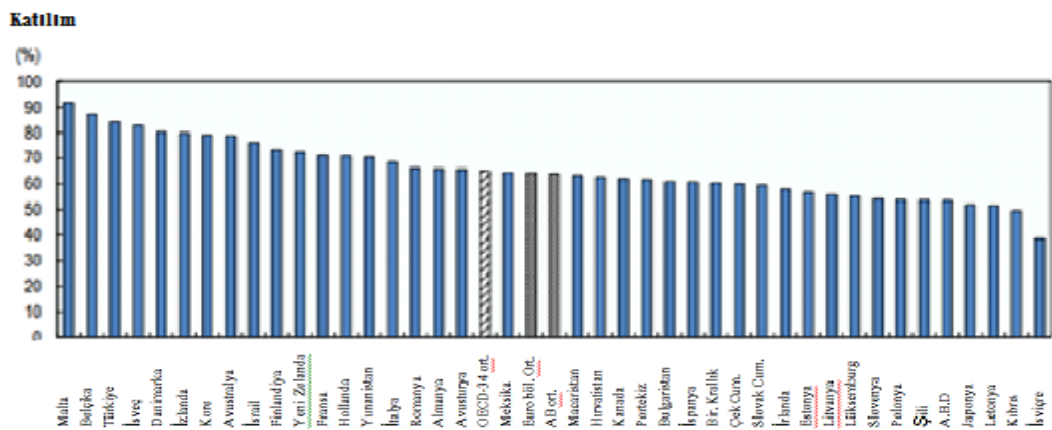
Rousseau'nun Topluluk Sözleşmesi kitabında imkânsız gösterdiği demokrasi, katılımcı demokrasi kavramının literatüre girmesiyle imkânli hale gelmiştir. İlk olarak devlet küçük olmazsa tüm halk yönetime katılamaz demiştir. Çünkü bütün halkın toplanacağı bir alan yoktur, toplansa bile her kesimden insanın bulunduğu bu topluluk, halk, sonu gelmeyecek tartışmalara girişebileceği için bir kararın oylanması ve sonuca varması imkânsızdır denmiştir. Bir diğer demokrasinin imkânsızlığı olarak halklar arasındaki gelir eşitsizliğine vurgu yapılmış ve "lüks"ün toplumda gevşeklik ve ahlak bozukluğuna sebep olabileceği öngörülmüştür.

Yüzyıllardır süren bir yönetim anlayışının, toplumlara aşıladığı genel kanı, yönetim de yönetenler ile yönetilenler şeklinde bir kutuplaşma olması gerektiğidir. Ancak demokratik yaklaşım idealine yaklaştıkça, yönetenler ve yönetilenler arasındaki bu geleneksel ayrım ortadan kalkmaya başlar ve insanlar kendi kendilerini yönetme yoluna giderler (Çobanoğulları ve Yereli, 2017: s.111). Bu bağlamda 1990'ların başından itibaren değişen sosyo-ekonomik yaklaşımla birlikte halkın yönetim bekleyişleri de değişmiştir. Halk daha fazla şeffaflık ve hesap verilebilirlik talep etmekle birlikte yönetim de daha fazla söz sahibi olmak da istemektedir. Tüm bu istekleri temsili demokrasi karşılayamadığı için yeni bir demokrasi anlayışı olan katılımcı demokrasiye geçilmesi gerekmiştir (Kösekahya, 2003: s.36).

Katılımcı demokrasi taleplerinin ortaya çıkmasında ana etken olan durum, temsili demokrasilerin resmi hesap verme sorumluluğu bakımından yetersiz görülmesidir. Bunun yanında temsili demokrasilerde oy hakkı ırk, cinsiyet, din ayrımına göre olmasa da sosyo-ekonomik eşitsizliklerce siyasete yansımaktadır. Temsili demokrasi de kurallar, oy ve parayla desteklenen çıkarların dengesi olarak yansımaktadır (Demirci, 2010: s. 23). Temsili demokrasinin yaşadığı bu güven kaybı daha adil ve güvenilir bir kavram olan katılımcılığa zemin hazırlamıştır. Bunun sonucunda da katılımcı demokrasi, temsili demokrasinin yıkılmakta olan temelleri üzerine inşa edilmiştir.

Katılımcı demokrasi aşağıdan yukarıya “müzakereci” bir süreçtir. Bunun yanında yerelleşmeden doğacak faydaları fazlalaştıran, demokrasinin gelişmesine ve derinleşmesine ortam sağlayan yenilikçi bir karar alma sürecidir (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: s.1-2). Buna ek olarak katılımcı demokrasi, “yalnızca oy verme işlemine katılım” demek değildir. Yurttaşın tüm yönetimdeki kararlarda söz sahibi olmasını, bunları yakından takip etmesini ve yönlendirmesini içeren bir kavramdır (Özen ve Yontar, 2009: s.281).

Temsili demokrasilerdeki en büyük sorunlardan biri halkın yönetime katılmamasıdır. Yönetime katılma seçimlere katılmakla mümkündür. Bugün Avrupa Birliği ülkelerinde bile seçimlere katılım oldukça düşüktür. OECD’nin 2016 yayınladığı seçmenlerin seçimlere katılım oranları Şekil2’de gösterilmiştir.



Şekil 2.son parlamento seçimlerindeki seçmen sayısı,2016 ve en son yılda mevcut oylama yaşındaki nüfus yüzdesi

Kaynak: OECD, 2016.

Şekil 2 incelendiğinde AB üye bazı ülkelerdeki seçimlere katılım oranındaki düşüklük göze çarpmaktadır. Tabloda Kıbrıs sondan 2. Sırada %49 gibi bir oranla yer almaktadır onu Letonya %50 ile takip etmektedir. Polonya, Slovenya,

Lüksemburg, Litvanya, Estonya, İrlanda gibi AB üyesi ülkelerin seçimlere katılım oranı %52- %60 arasında değişim göstermektedir. Seçimlere katılımın bu denli düşük olması Avrupa'yı demokratikleşme yolunda daha başka çözüm arayışlarına sokmuştur. Bu durum katılımcı demokrasi kavramının yaygınlaşmasında önemli bir etkidir.

Katılımcı demokrasi kavramının yurttaş modeline bakıldığında, ortalama bir yurttaşın katılıma daha istekli olduğunu öne sürmüştür. Bu model yurttaşın çıkarını maksimize etmeye çalışan bir birey olduğunu göz ardı etmesi nedeniyle eleştirilmektedir. Bu eleştiriye rağmen katılımı ilgili yapılan çalışmalar oldukça dikkat çekicidir. Kuramın ampirik türü, siyasal katılmayla ilgili çalışmalarda ele alınarak bazı sonuçlara ulaşılmıştır. Bu sonuçlara göre; batılı ülkelerde siyasal katılmaya büyük bir talep vardır. Seçme hakkına sahip olan yurttaşlar mevcut kurumsallaşmış katılım olanaklarını aşmaktadır. Bu durumda genç ve iyi eğitim görmüş kişiler katılımı ön plana çıkmaktadır. Özellikle 1960'dan itibaren katılımcı demokrasi kuramına göre, eğitim olanaklarından daha önce yararlanamayanların yararlanmaya başlaması ve vatandaşların daha iyi bir bilgi donanımına sahip olması katılımcılığı artırmada önemli bir unsur olmuştur (Özen ve Yontar, 2009: s.282).

Yerelde demokrasinin katılımcı ve çoğulcu niteliklere sahip olması demokrasinin yozlaşmasının önünde engel olacak ve demokrasinin kalitesini yükseltecektir. Seçilmiş kişinin aldığı tüm kararların meşru olduğuna dair inancını sorgulaması sağlanacaktır. Temsili demokrasinin süreçleriyle seçilmiş şahsın aldığı kararlar tabii ki de yasaldir ancak bu yasallık kamu alanında o kararların meşruiyetini sağlamakta tek başına yeterli olmamaktadır. Kararların alım sürecinde yeni gelişen yönetim anlayışıyla tutarlı olmalı ve paydaşların düşünceleri alınarak tam halini almalıdır (Tekeli, 2014: s.40-42).

M.Ö. 500'lü yıllara kadar dayandığı düşünülen tarihi ile demokrasi her zaman siyasi ve sosyal tartışmaların merkezinde olmuştur. Değişen kamu yönetimi anlayışı ile temsili demokrasiden doğrudan demokrasiye doğru bir değişim görülmektedir. Küreselleşme akımının gitgide yerelleşmeye doğru evrilmesi birçok ülkede uygulanmaya başlanan katılımcı demokrasi ile hızlanmıştır. Bu nedenle katılımcı demokrasi ve onun mali ayağı olan katılımcı bütçeleme uygulamalarının tüm dünyada yayılması olasıdır.

1.2.1.4.Katılımcı Demokrasi ve Bütçelectedeki Rolü

Doğrudan demokrasi, eski Atina'da denenmiş ve katılımın yalnızca belirli bir kitleyle sınırlamayıp tüm halka yayılmasını hedef almıştır. Rousseau'nun, Du Contrat Social'inde, İngiliz halkının yalnızca iktidar seçilirken özgür olduğunu ve onun dışında özgür olmadığını savunur ve "Üyeler seçilir seçilmez tekrar köleleşir" görüşüne yer verir. Rousseau'ya göre egemenlik bir başkasına devredilemez, kendini yönetme hakkını başkasına devreden kişi köleleşir. Rousseau'ya göre egemenlik halka aittir ancak önemli olan bunu halkın nasıl elinde tutacağıdır. Bu durum önümüze doğrudan demokrasiye katkı ve geçiş sağlayan katılımcı demokrasiyi sunmaktadır (Çobanoğulları ve Yereli, 2017: s.110-111).

Demokrasi denildiğinde akla gelen ve artık kavramla iç içe geçmiş olan temsilcilik kelimesi, halkın tamamının yönetime katılmasının mümkün olmadığı durumlarda demokrasinin sağlanması için en büyük desteği sağlamıştır. Ancak temsilcilik Walter Whitman'ın da ifade ettiği gibi "seçilenlerin bitmeyen cesaretini engellemek için önlemler alınsa dahi, yine de demokratik açıdan değerlendirdiğimizde, temsilcilik ilkesinin yapısında bulunan sorunlarla yüz yüze kalacaktır." Bugün temsili demokrasinin gereklerini tam olarak yerine getirmediğini görüyoruz çünkü temsil yetkisi demokrasinin merkezi olan insanın pasif bir role büründürmektedir. Temsili demokrasinin bu açmazlarını çözmek için çözüm yolları aranmaktadır. Bu çözüm önerilerinden ilki demokrasiye yeni bir soluk getirecek katılımcılığın uygulanması, ikincisi toplulukları hedef alan çoğulcu ve çok kültürlü demokrasi anlayışıdır (Çobanoğulları ve Yereli, 2017: s.111).

Etkin bir kent konseyi göstergesi olarak "katılımcı bütçe" uygulamaları gösterilir. Kent konseyleri, kent halkının, kent bütçesine katılma hakkının savunucusu ve katılımı etkin bir aracı olabilmelidir. Katılımcı bütçe katılımcı demokrasi için yapı taşıdır. Yerel yönetim ile halkın yaklaşması açısından, halkın katılım ve denetime açık bütçe tercihi önem arz etmektedir. Bütçe sürecine katılım sağlayan halk ile yerel yönetim birbirine yaklaşır. Kamu kaynaklarını önceliklerine göre yönetebilme, süreçlerde söz sahibi olabilme ve çıktıları değerlendirebilme toplumcu belediyeçiliğe de temel oluşturur. Katılımcı bütçeleme sürecinde ise kent konseyleri dinamik bir aracı ve yol gösterici görevindedir (Dolu, 2014: s.103).

Katılımcı demokrasi kuramı, oy kullanma hakkına sahip olan kişilerin bakış açılarını genişletmek ve vatandaşların kamusal işler hakkındaki görüşlerini her hangi

bir baskı unsuru ve aracı olmadan açıklayabilmesini sağlamak, irade oluşturmak ve karar aşamalarında katılımın artmasını sağlamayı amaçlar. Seçmenlerin katılımcı demokrasideki bu taleplerinin nedeni, seçmenlerin tercihlerinin dışsal değil daha çok siyasetin içsel büyüklüklerini kabul etmesidir. İçsel öncelikleri benimseyen katılımcı demokrasi, oy kullanan vatandaşın siyasal iradesinin, siyasal iradenin oluşum aşaması ve karar alma aşamasının önüne geçmediğini, bu aşamanın bir ürünü olduğu tezini kabul eder (Çobanoğulları ve Yereli, 2017: s.112). Bunun yanında katılımcı bütçeleme yerelleşme sürecinin daha ileri bir aşaması olarak da değerlendirilebilir. Yani yerelleşme ile merkezi yönetiminin bir takım yetki ve kaynakları yerel idarelere geçerken, katılımcı bütçeleme ile kamu yöneticilerinin karar verme yetkisi de halka geçmektedir (Özen ve Yontar, 2009: s.283).

Katılım kavramı, seçimlere katılmadan daha geniş bir anlama gelerek, halkın siyasal yönetim sürecine, sosyal hayatla ilgili kararların alınmasına katılımı olarak değerlendirilebilir. Bu alandaki çalışmalarda ise katılımın, siyasal katılım ve yönetsel katılım olarak ayrıldığı görülmektedir. Siyasal ve yönetsel katılımdan hareketle vatandaşlar ve yönetici arasındaki ilişkiyi sağlayan katılımcı demokrasi, bütçe büyüklüğünün belirlenmesi, kaynakların aktif kullanılması ile ilgili kararların alınmasında halkın aktif katılımını sağlayan katılımcı bütçelemeye giden yolu açmıştır (Çobanoğulları ve Yereli, 2017: s.113). Brezilya, Hindistan ve Güney Afrika gibi dünyanın çeşitli yerlerinde hayata geçirilen katılımcı bütçeleme uygulamaları, katılıma yönelik beklentileri arttırmıştır. Brezilya'da uygulamaya konan katılımcı bütçe katılımı kurumsallaştırarak katılımcı demokrasi adına başarılı bir örnek olmuştur (Demirci, 2010: s.24-25).

Katılımcı demokrasi, demokrasi kavramı kadar eski olmasa da kamu yönetiminde önemi hızla artmaktadır. Bu kavramla, halkın siyasi katılımının yalnızca oy vermekle sınırlı olmadığı ve yönetim de halkın da söz sahibi olabileceği ortaya koyulmuştur. Katılımcılığın siyasi ayağını oluşturan katılımcı demokrasi ise mali yönü olan katılımcı bütçelemeye ortam hazırlamıştır. Özellikle kent konseylerinin varlığı katılımcı bütçeleme için önemli bir yer tutmaktadır. Çünkü halk, hemşerilik bilinci ile hareket ederek toplu karar alma ve yönetimde söz sahibi olmayı kent konseyleri aracılığıyla daha kolay yapabilmektedir. Kent konseylerinin katılımcı demokrasinin bir sonucu olarak ortaya çıkmasına karşın katılımcı bütçelemeye hizmet eden bir araca dönüşmesi olasıdır.

1.2.1.5 Sosyal Adalet Açısından Katılımcı Bütçeleme

Vatandaşların aktif katılımının temel alınmasının, katılımcı bütçelemeye en önemli yararlarından biri olduğu mevcut deneyimler sonucu anlaşılmıştır. Uygulamanın yılın belli dönemlerinde izlenmesi ve değerlendirilmesi yerel yönetimlerde, hesap verme bilinci ve kaynakların etkili bir şekilde kullanımını teşvik etmektedir. Halkın, yeni yatırımların yapılmasında söz hakkına sahip olması ve mevcut hizmetleri geliştirmek için kaynak dağılımının yapıldığı bu sürece etkin bir şekilde katılması vatandaşlık bilincini geliştirilmesinde etkili olmuştur. Ayrıca Katılımcı bütçe uygulamada demokrasi aracılığıyla toplumsal öncelikleri yeniden belirleyerek sosyal adaletin sağlanmasında yardımcı olur (Dülger, 2013: s.12).

Katılımcı bütçeleme özü itibariyle herkesi içine alan, çok yönlü bir kavramdır. Bütçenin olgunlaştırıldığı ilçe toplantıları ve mahalle toplantıları gibi kalabalık ortamlardan dışlama, katılımcı bütçeleme açısından ciddi bir sorun oluşturmaktadır. Dışlananların katılımı (katılımda dışlama) terimi tanım olarak göçmenler, yasadışı işçiler, yaşlılar, engelliler ve evsizler gibi geleneksel olarak dışlanmış insanların katılımdan da dışlanmasıdır.

Her kesimi içine alan bir kavram olmasına karşın katılımcı demokrasi ile sosyal adalet arasında negatif bir ilişki vardır (Kösekahya, 2003: s. 37). Katılımcı demokrasi, toplumun her kesimini kapsadığında arzu edilen demokrasiye ulaşabilir. Ancak aktif katılımcılar genellikle yüksek gelir ve statüye sahip bireylerdir. Bu durumda sosyal adaleti zedelemektedir.

Bu ve benzeri durumların oluşması katılımcılığın tanımına aykırıdır. Çünkü katılımcılık özünde herkesi barındıran tabanı geniş bir kavramdır. Bunun yanında belirli kişilerin dışlanması veya ekonomik adaletsizliğe uğramış bireylerin katılımının engellenmesi sosyal adaleti olumsuz yönde etkilemektedir. Oysaki katılımcılık sosyal adaleti özünde barındıran bir kavramdır ve bu durumlar katılımcılığa olan güveni zedelemektedir.

1.2.2. Katılımcı Bütçelemenin Tarihi Gelişimi

Katılımcı bütçeleme tarihi için katılımcı demokrasi kadar eskidir demek doğru olmayacaktır. Kavram, ilk olarak Brezilya'da ortaya çıkmasına karşın Magna Carta Libertatum'da kralın mali yetkilerinin halk tarafından kısıtlanması nedeniyle katılımcı bütçelemenin çıkışı olarak kabul edilebilir. Sonraki safha ise dünyadaki gelişimi ve uygulama alanı bulması şeklinde gelişmektedir.

1.2.2.1. Magna Carta ve Katılımcı Bütçeleme

Halk katılımına önem vermeyen ve baskıcı yönetimler karşısında halk, kendi isteklerini yerine getirmek için başkaldırmış ve bu durum krallarla halk arasında sözleşmeler imzalanmasına olanak sağlamıştır. Bunlardan en önemlisi 1215 yılında İngiltere’de tahtın vekili Kral John’a imzalatılan Magna Carta Libertatum’dur. Bu belge kralın mali yetkilerini sınırlar niteliktedir. Şöyle ki kral halkın rızası olmadan vergi koyamayacaktır, hatta halkın rızası olmadan yaptığı harcamalar da israf sayılabilecektir (Çobanoğulları ve Yereli, 2017: s.122). O dönemde vergiler ve kamu harcamalarında kralın inisiyatifinin sınırlandırılması, halkın bütçeye katılımı açısından oldukça önemli bir uygulamadır. Burada vergiler ve kamu harcamaları üzerindeki halk etkinliği, halkın doğrudan bütçe yapması ve yönetime katılımı açısından doğrudan demokrasiyle bağdaştırılabilecek bir durumdur. Katılımcı demokrasiyi de temsili demokrasiden ayıran en önemli husus halkın doğrudan katılımıdır. Bunun maliye literatürüne yansımış hali ise katılımcı bütçeleme olarak adlandırılmaktadır.

Bütçe hakkı, ancak yasalarla vergi ve diğer mali yükümlülüklerle konulabileceğini savunan verginin yasallığı ilkesi çerçevesinde, iktidarların keyfi vergi uygulamalarının önüne geçmekte ve bireylere salınacak vergi veya diğer yasal yükümlülüklerin öngörülebilir olmasını sağlamaktadır (Ay, 2014: s.210). Bütçe hakkı ve parlamenter sistemlerin gelişimi için İngiltere’de 1215 yılında Kral’ın vergilendirme yetkisinin sınırlandırılarak halkı temsil edenlere verilmesini sağlayan Magna Carta Libertium Antlaşması, önemli bir adım olarak kabul edilmektedir (Ergen, 2012: s. 323-324). Böylece kralın bütçeyle ilgili tasarrufları yapmasının önüne geçilerek, halkın bütçe gelir ve harcama kararlarında söz sahibi olmasının yolu açılmıştır. Bu durumun ise bütçe hakkının, halk tarafından kısmen de olsa kullanılmasına olanak sağlamaktadır.

1.2.2.2. Katılımcı Bütçelemenin Dünyadaki Gelişimi

Katılımcı bütçeleme ya da Portekizce olan orijinal adıyla “Orçamento Participativo” bütçeleme anlayışı Brezilya’da ilk kez literatüre girmiştir. Katılımcı bütçeleme, vatandaşların bütçenin en azından bir kısmında karar verme sürecine katılımı ifade eden bir anlayıştır. Bu kapsamda ilk uygulandığı yer ise Brezilya’nın Porto Alegre şehri olmuştur. Bu bütçeleme türü temsili ve doğrudan demokrasi anlayışlarının ikisini de barındıran, halkın katılımına önem veren, kaynakların

dağıtılmasında yoksul kesiminde söz hakkı olmasını sağlayan, sadece danışmak yerine tartışmaya da imkân veren bir yönetim yapısından oluşmaktadır (Özen ve Yontar, 2009: s.283).

Katılımcı bütçeleme programları halkın desteğini alarak ilerici siyasi partilerin koalisyonundan çıkmıştır. Brezilya'nın askeri diktatörlüğü sırasında (1964-1985) ilerici ve muhalif bir sivil topluluk ortaya çıkmış ve Brezilya'nın tarihten sosyal ve siyasi dışlanmasının üstesinden gelmek üzere yeni stratejiler geliştirmek için arayışa girmişlerdir. Bu dönemde sivil halkın iki önemli talebi bulunmaktaydı. Bunlardan ilki devlette yerinden yönetim ve demokrasinin gelişmesiyle birlikte gelen şeffaflık ve açıklık, ikincisi ise politika yapma alanlarında vatandaşın katılımının artırılmasıdır (Wampler, 2000: s.6).

Katılımcı bütçeleme programları, Brezilya'daki demokrasiyi genişletmek ve daha derinleştirmek için sarf edilen büyük bir çabanın parçasıdır. 1985'de demokrasinin yeniden inşasından beri, Brezilya siyasetinde geleneksel uygulamalar, sosyal dışlanma ve yolsuzluk hâkim olmaya devam etmiştir. Çok sayıda hükümet, STK, sosyal hareketler ve siyasi partiler politika çıktılarını iyileştirmek ve genç demokrasiyi zenginleştirmek için çabalayan katılımcı bütçelemeye ilgili fikir, değer ve kurallara yönelmiştir (Wampler, 2000: s.2-3).

Brezilya'da 1985 yılında katılımcı bütçelemeye dair çalışmalar başlatılmıştır. 1988 yılında İşçi Partisinin iktidara gelmesi ve demokratik yönetime önem veren çalışmalar yapması ile katılımcı bütçeleme için süreç hızlanmış ve 1980'lerin sonunda hayata geçirilmiştir. Brezilya'da İşçi Partisinin benimsediği anlayış sonucunda katılımcı bütçeleme anlayışının, ideolojik açıdan sosyalizm değerlerini yansıttığı düşünülse de uluslararası kalkınma kuruluşları bu görüşü reddederek katılımcı bütçelemeyi kalkınmanın bir aracı olarak görme ve bu şekilde gösterme eğiliminde olmuşlardır (Ergen, 2012: s.325).

1964-1988 yılları arasındaki askeri diktatörlük harekâtı sırasında kurulan İşçi Partisi 1988 yılında seçimleri kazanmıştır. Kampanyasını, demokratik katılım ve kamu kaynaklarının orta ve üst sınıftaki mahallere harcanması eğiliminin tam tersine dönüştürülmesi olarak belirlemiştir. Katılımcı Bütçeleme, yoksul vatandaşlara ve onların mahallelerine yapılan kamu harcaması seviyesinin artırılmasında bir yardım aracı olarak sunulmuştur. Katılımcı bütçe, Brezilya'da yaygın hale gelmiştir. Haziran 2000'den itibaren, yaklaşık 100 belediyede ve 5 devlette katılımcı bütçeleme programının çeşitleri uygulanmıştır (Wampler, 2000: s.3).

Brezilya’da Katılımcı bütçelemenin baskıcı bir yönetim sonucunda ortaya çıktığı görülmektedir. Özellikle 1964’den itibaren başlayan askeri diktatörlük sırasında halk arasında kurulup, gelişen bir sivil topluluk olan İşçi Partisi’nin 1988’de yönetime gelmesi ve diktatörlüğün tam aksi bir söyleme sahip olan demokratik katılımı ön planda tutan bir yönetim anlayışı benimsemesi katılımcı bütçeleme uygulamasına ortam hazırlamıştır.

1.2.3. Katılımcı Bütçeleme Uygulaması

Katılımcı bütçeleme programları çoğu yerde benzer özellikleri taşır ancak aynı değildir. Kurallar şehirden şehre, eyaletten eyalete değişiklik gösterebilmektedir. Kurallar, hükümet tarafından vatandaşlardan gelen talep ve verilerle tasarlanma eğilimindedir (Wampler, 2000: s.7). Genelde katılımcı bütçelemede, belediye meclisi bütçeyi onaylamak ve katılımcı bir şekilde hazırlamakla sorumlu olması, temsilci demokrasi ile ilişkilendirilmiştir. Bununla birlikte, katılımcı bütçelemede; sivil toplum kuruluşları, mahalle toplulukları, gönüllü birlikler ve konsey üyelerinin kararlarının gerçek güce sahip olduğu ve belediye meclisinde sadece onaylandığının ise tecrübelerle ortaya koymaktadır (Cabannes, 2004: s.42).

Brezilya’da ve diğer birçok ülke deneyiminde delege seçilir ve ardından konsey üyeleri seçilir. Katılımcı Bütçe Konseyi (KBK) veya muadili, merkez organ olup; tartışma konusunu, toplantı sayılarını, kaynak dağılımındaki kriterleri ve karar alma sistemini belirlemekle yükümlüdür. Bunun yanında KBK bütçenin nihai halini, onaylaması üzere belediye meclisine sunmakla görevlidir (Cabannes, 2004: s.28). Katılımcı bütçe uygulamasında belediye meclisleri önemli bir role sahiptir. Özellikle bütçe sürecine katılımları sağlamak ve aynı anda toplumun pek çok kesiminin isteği doğrultusunda hareket etmek oldukça zordur. Bu sürecin her ülkede farklı olarak işlenmesine rağmen ortak payda halkın katılımının esas alınmasıdır. Sürecin en önemli noktası da bu katılımın yönetim tarafından sorunsuz bir şekilde sağlanmasıdır.

1.2.3.1. Katılımcı Bütçelemenin Aktörleri

Klasik bütçe süreci yönetimlerin kendi içindeki görevlendirmelere dayanarak yapılmaktadır. Bu bütçeleme türünde en önemli aktör nihai bütçeyi onaylayan meclistir. Ancak katılımcı bütçeleme, bütçe sürecini halka açık hale getirdiği için süreçte rol oynayan aktörlerde de değişiklikler meydana gelmiştir. Meclisin yanında, seçmen kitlesi, gönüllü dernekler, STK’lar, özel sektör ve baskı ve çıkar gruplarının

da önemli rollere sahip olduğu görülmektedir.

1.2.3.1.1. Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, katılımcı bütçeleme programlarını, bir politik destek tabanı inşa etmek, kıt kaynakları daha eşit dağıtmak, kamu eğitimini teşvik etmek ve yönetimde şeffaflığı sağlanmak için uygular. Yerel yönetimlerin katılımcı bütçeleme uygulama nedenleri şu şekilde sıralanmaktadır (Wampler, 2000: s. 7-8):

- Birinci neden politik destek tabanı inşa etmekle ilgilidir. Katılımcı bütçeleme programları parti grupları tarafından uygulanma eğilimindedir. Seçimleri kazandıktan sonra, genellikle, bir reform sözüyle, ilerici başkanlar katılımcı bütçelemeyi uygulayarak geleneksel yönetim biçimlerinden kurtulmak eğilimindedir. Katılımcı bütçeleme programları, açık, şeffaf politika yapma süreçleri sağlayarak kayırmacılığı alt üst edecek şekilde tasarlanmıştır. Yani katılımcı bütçeleme geleneksel kayırmacılığa dayalı sistemi yıkarak reformist hükümetler ortaya çıkarmaktadır
- İkincisi, katılımcı bütçelemenin kuralları, malların ve kaynakların düşük gelirli mahallelere dağılımını destekler niteliktedir. Hükümetçe dizayn edilen yaşam kalitesi endeksi, kaynakların bir kısmının yeniden dağıtılmasına olanak verir. Yaşam kalitesi endeksi, yoksul bölgelerin zengin bölgelerden daha yüksek kaynak yüzdesine sahip olacaklarını öngören bir katılımcı bütçeleme kuralıyla bağlantılıdır. Böylece hükümet, düşük gelir düzeyindeki bölgelere daha yüksek seviyede kaynak aktarmak zorunda kalacaktır.
- Üçüncüsü, vatandaş seferberliği, katılımcıların toplumsal ve politik bilincini etkileyebilecek eğitim imkânları sağlar. Vatandaşların siyasi bilgisinin kalitesinin artırılmasının; siyasi, sosyal ve ekonomik yapıların reforma yönelik daha kapsamlı bir çabanın ayrılmaz bir parçası olduğuna inandıklarında, hükümetler katılımcı bütçeyi uygulayacaklardır.

Katılımcı bütçeleme sürecinde yerel yönetim bürokrasisinin önemli bir yeri vardır. Özellikle yerel yönetimlerde belediye başkanlığı, toplantıların düzenlenmesi, halkı bilgilendirecek verilerin sağlanması ve seçilen politikaların hayata geçirilmesi açısından önemli bir role sahiptir (TEPAV,2007:s.4). Bütçeleme sürecinde tek aktör olarak yerel yönetimler önemli bir yere sahipken katılımcı bütçe uygulaması ile

birlikte süreç çok aktörlü bir hal almıştır. Ancak sürecin düzenlenmesinde, katılım bilincinin kazandırılmasında ve sürecin sonucunda ortaya çıkan politikaların uygulanmasında yerel yönetimlerin önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir.

1.2.3.1.2. Seçmen Kitleleri

Seçmen kitesinin katılımcı bütçeleme programlarına katılmaya teşvik eden birçok neden vardır. Bunlardan ilki, katılımcılar kamusal karar verme mekanizmalarına daha fazla erişebilirler. Halk toplantılarında katılımcılıkla hem karar aşamasında söz sahibi olur hem de her şey halka açık olduğu için kayırmacılık en az düzeye indirilebilir. İkinci önemli neden ise bilgiye ulaşımı sağlamasıdır. Bilgilendirme toplantıları; vatandaşlara hükümet, hükümetin sorumluluğu, politika ve politika yapma konularında daha geniş bir bilgi yelpazesi sunulmaktadır. Örneğin katılımcı bütçe uygulamasından önce Brezilya'daki bütçeler ve politikalar ile ilgili konular yalnızca bir avuç hükümet görevlisinin bildiği "Kara Kutu"lar olmuştur. Ancak katılımcı bütçeleme programları ile vatandaşlara siyasi ve idari çevrenin daha iyi anlaşılmasını sağlamak için gerekli bilgileri kapsayan bir yapı sunmaktadır. Son neden ise, katılımcılık ile sağlanan hizmetler arasında katılımcı bütçelemeye kurulan doğrudan ve pozitif yönlü ilişkidir. Böylece halk katılımcılığın sağladığı imkânlarla mahallelerini biçimlendirecek kamu işlerini seçme imkânına sahip olacaklardır (Wampler, 2000: s.18-19).

Seçmen kitleleri diğer bir ifadeyle temsil edilenler katılım süreci doğru bir şekilde yürütüldüğünde önemli faydalar elde etmektedir. Temsil edilenler haklarını ve çıkarlarını halka açık toplantılarda müzakere etme olanağı bulmaktadır. Siyasi iktidarların bu toplantılara katılımı denetim mekanizmasının da çalışmasını ve bununla birlikte hesap verilebilirlik ve şeffaflığın sağlanmasına olanak sağlar (İzci,2014:s.35). Katılımcı bütçeleme açısından ikinci önemli aktör bu yönüyle seçmen kitesidir. Seçmen kitleleri bütçede katılımı sağlayacak ve bu sayede bütçe tek aktörlükten kurtulması mümkün olacaktır. Bu nedenle seçmen kitleleri için katılımcı bütçelemenin olmazsa olmazlarından olması muhtemeldir.

1.2.3.1.3. Sivil Toplum Kuruluşları (STK)

STK'lar temsil ettikleri toplum kesiminin haklarını savunan, kentsel sorunları ve ortak mahalli nitelikteki sorunları üstesinden gelmek için mücadele veren yönetim süreçlerine katılmada önemli bir araç olarak görülen örgütlerdir (Bulut,2013: s.65). Bu nedenle katılımcı bütçeleme programları, en acil sosyal problemlerin üstesinden gelmek için STK'nın hükümet ve vatandaşlarla birlikte çalışması için bir mekanizma

sağlamaktadır. Bazı belediyelerde, sivil toplum kuruluşları programda doğrudan bir role sahiptir. Onlar hükümet ile katılımcılar arasında bir yönetim, denetim ve kanunlar altında arabulucu olarak bulunabilirler. Diğer belediyelerde ise STK'lar, katılımcılara destek sağlayarak danışma rolünü üstlenirler. Çoğu sivil toplum örgütü, profesyonelleşmeleri nedeniyle ortalama bir katılımcıdan daha güçlü teknik ve idari becerilere sahip olarak onlara hizmet vermektedir. Örneğin, Porto Alegre'de bir STK, vatandaş delegeleri ve genel olarak vatandaşlar için katılımcı bütçelemeye ilişkin aylık bir yayın yapmaktadır. Vatandaşlar harcamaları ve politik kararları bu yayından izlemektedir (Wampler, 2000: s.20).

Gelişmekte olan ülkelerde adaletsizlik, işsizlik, yolsuzluk, yoksulluk barınma ve sağlık sorunların başını çekmektedir. Bu sorunlarla baş etmede çoğu zaman devlet tek başına yetersiz kalmaktadır. Bu durumda sivil toplum örgütlerinin katılımına ihtiyaç duymaktadır. Çünkü sivil örgütlenme yönetim ve halkın arasında köprü görevi görmektedir (Kösekahya, 2003:s. 39-41). Bunun yanında STK'ların katılımcı bütçeleme üzerinde yadsınamaz bir rolü vardır. STK'lar, çoğu zaman karar verme yetkisine sahip değildirlere yani daha ziyade şehir düzeyinde bir danışma rolüne sahiptir. Bunun yanında bütçesel karar organlarına üyedirler. STK'ların rolü bu güne karar çok az tartışılmıştır ve daha çok dikkate almaya değer bir konumdadır (Cabannes, 2004: s. 42).

STK'ların katılım süreçlerinde yönetim ile halk arasında bir köprü vazifesi gördüğü açıktır. Toplumda temsil ettiği kesimin taleplerini yönetime iletmekte ve yönetimlerin aldığı karar ve politikaları üyelerine açıklamaktadır. Katılımcı bütçeleme sürecinde de aynı görevi üstlendiği ve yönetim sürecine etkide bulunabileceği gözlenmektedir.

STK olan gönüllü derneklerin ise ilk rolü, sosyal hareketler ve mahalle toplantıları gibi katılımcı bütçelemeye dolaylı yoldan katılımı sağlamasıdır. Kaynak dağılımı etken olan kriterlerden biri toplantıya katılan vatandaşların sayısıdır. Bu nedenle gönüllü dernekler ne kadar çok insanı harekete geçirirse, mahallenin alacağı mal ve hizmetler o kadar çok olur. Katılım ve sonuçlar arasında bir ilişki kurulur, böylece gönüllü derneklerin önemi artar (Wampler, 2000: s.19).

Dernekler, katılımı destekçiler arasında daha geniş iletişim ağları kurmak için fırsatlar sağlar. Gönüllü dernekler potansiyel müttefikleriyle daha fazla temas kurmakta ve bu da daha geniş sosyal ve politik koalisyonların oluşturulmasına imkân vermektedir. Mahalle tabanında çıkan dernekler, mahallenin altyapısını şekillendirir.

Dernekler kalkınma planları tasarlamak için devlet teknokratları ve STK uzmanlarıyla çalışırlar. Konuya yönelik sosyal hareketler (örneğin, sağlık veya çevre hareketleri) daha geniş kamu politikalarını şekillendirmek için katılımcı bütçelemeye katılırlar. Kısa vadeli finansmanı yönlendirmek için hükümet yetkilileri ile çalışmanın yanı sıra uzun vadeli planlama fırsatına da sahiptirler (Wampler, 2000: s.19-20).

İlk uygulama örneği olarak 1989'da Porto Alegre'de katılımcı bütçe uygulaması başlatıldığında katılım, beklenildiği gibi değildi. Çünkü düzenli olan mahalleler de değil, önceden toplu bir eyleme dâhil olmamış yoksul mahallelerde süreç daha çok yankı uyandırdı. Brezilya İşçi Partisinin (BİP) göreve başlaması ile birlikte mahalle örgütlerinin diğer ilçelere göre daha zayıf olduğu ilçelerde de güçlü sivil gruplar ortaya çıkmaya başlamıştır. BİP'in başa gelmesinden 7 yıl sonra, sivil örgütlenme artık, gelişmiş birkaç ilçenin tekeline çıkmış Brezilya'nın geneline yayılmıştır. Niceliksel veriler de bütçe politikasındaki bu gözlemleri doğrulamaktadır. BİP'in başa geldiği 1989 yılında, bölge meclislerine katılan katılımcıların %60'ı geçmişinde sosyal hareketlere sahip altı ilçesinde yaşıyorken, %40 daha az aktivist geçmişi olan on ilçesinde yaşamaktaydı. Ancak 1995 yılına gelindiğinde bu tablo tersine dönmüş ve bölge meclislerine katılanların %62'sini, geçmişte daha az aktivist olan on ilçede yaşayanların oluşturduğu görülmüştür (Abers, 1998: s. 52-53).

Mahalle derneklerine katılım konusundaki niceliksel verileri elde etmek için 1995 yılında yapılan anketin sonucuna göre; dernekçilik, bütçe politikasının bir sonucu olarak artmıştır. Katılımcı bütçeleme öncesinde görüşülen kişilerin % 67'si bir tür sivil grubun üyesiydi. Bunların% 83'ü yalnızca resmi mahalle dernekleri değil, aynı zamanda "topluluk merkezleri", "anneler kulüpleri" ve gayri resmi "sokak komisyonları" da dahil olmak üzere mahallelerinde bulunan derneklere katılıyordu (Abers, 1998: 54).

Derneklerin özellikle mahalle tabanındaki katılımı artırması açısından yadsınamaz bir öneme sahip olduğu görülmektedir. Katılımcı bütçe uygulamasında dernekler yerel yönetimlerle mahalledeki yurttaşlar arasında köprü görevi görmektedir. Hem halkın talep ve isteklerinin yerel yönetimlere iletilmesinde hem de yerel yönetimlerin uygulama, politika ve kararlarını halka anlatma da önemli bir role sahiptir.

Bir diğer STK olarak değerlendirilebilecek baskı ve çıkar grupları, ortak bir

çıkar elde etmek için yönetimin kararları üzerinde etkili olmaya çalışan gruplardır. Bu grupları ikiye ayırmak mümkündür. Bunlardan ilki herhangi siyasi bir faaliyet alanı içinde yer almamaktadır. İkincisi ise siyaseti amaçları doğrultusunda kullanan ve araç olarak kullanan gruplardır. Bunlara örnek olarak birtakım öğrenci dernekleri, barolar, mimar ve mühendis odaları, işçi ve işveren sendikaları verilebilir (Poyraz ve Demirkol, 2013: s. 65). Yerel yönetimlerdeki baskı ve çıkar gruplarının da yerel yönetim açısından önemli bir süreç olan bütçeyi etkilemek ve kendi lehlerine çevirmek istemesi olasıdır.

Katılımcı bütçeleme başarısından rol oynayan en önemli etken şehirdeki politik ortamın genişliğidir. Topluluk örgütleri ve sosyal kuruluşların bir politikayı desteklemesi vatandaşların politika oluşturma sürecine dâhil edilmesinden çok yönetimin politikalarını meşrulaştırması için de önemlidir. Bu nedenle katılımcı bütçeleme uygulamaları toplumsal örgütlenmelerin uzun süredir var olduğu belediyelerde daha etkindir (Wampler, 2000: s.6).

Katılımcı bütçenin uygulandığı yerel yönetimdeki hane halkını, bütçenin oluşturulmasında rol oynayan aktörler olarak alabiliriz. Bunun yanında siyasete yön verme özelliğine sahip olan baskı ve çıkar gruplarının bütçeye de yön verebileceği söylenebilir. Buradan katılımın sağlanmasındaki en önemli etkenin de şehrin geniş bir politik çevreye sahip olması gerekliliği sonucuna varılabilir. Çünkü bu denli geniş yelpazeye sahip bir katılım ancak yerel yönetimlerdeki politik ortamla sağlanabilir.

1.2.3.1.4. Özel Kesim

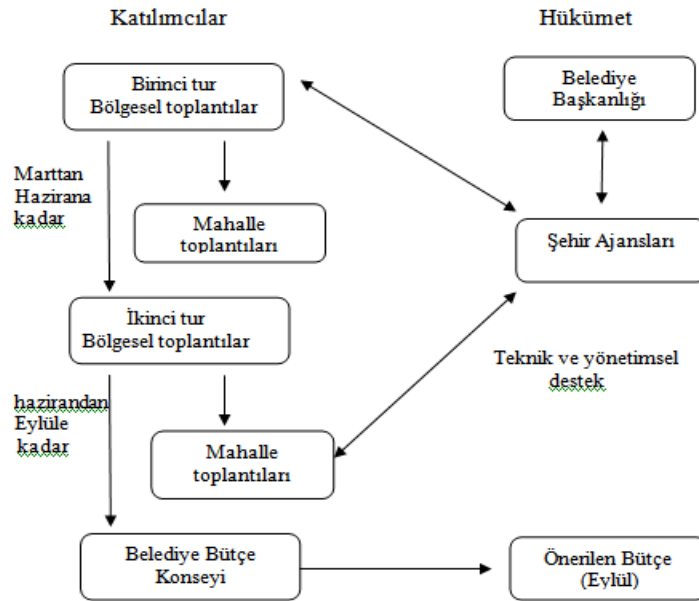
Katılımcı bütçeleme programları şeffaflığı teşvik ettiği ve yolsuzluğu azalttığı için özel sektör tarafından desteklenebilir bir konumdadır. Vergileri daha verimli bir şekilde kullandığı için özel sektör mensuplarının da katılımcı bütçeleden fayda sağladığı ileri sürülebilir. Katılımcı bütçeleme programları, kendiliğinden veya zorunlu olarak mali reform içermemekle birlikte, hükümet liderleri kentin mali sağlığını temizlemesi için dikkatleri bütçe üzerine çekmektedir. Mali iyileşme katılımcı bütçeleme programlarının dolaylı bir sonucudur. Katılımcı bütçeleme programları ana politika yapma yeri olarak konsolide edildiğinde, iş birlikleri iyileştirmeleri güvenceye almak için katılımlar kaçınılmaz olur. Bir mahalledeki iş topluluğu örneğin, döşeme ya da aydınlatmaya yatırım yapılmasını isteyebilir. İş topluluğu, toplantılarda kararlaştırdıkları taleplerinin karşılanıp karşılanmadığından emin olmak için üyelerinin toplantılara katılımı teşvik etmek zorundadır (Wampler, 2000: s. 20-21).

Katılımcı bütçe uygulaması ile yerel ölçekte, hizmet sunumunda etkinliğin artırılması açısından yerel yönetimler ile sivil toplum örgütleri ve özel sektör arasında bağ kurulmaktadır. Bu bağ, hizmette etkinliğin sağlanması yanında demokrasinin gelişmesine de ortam hazırlamaktadır (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: s.9). Katılımcı bütçeleme hesap verilebilirliği ve şeffaflığı sağladığı ölçüde yolsuzlukların önüne geçerek özel kesimin yatırımlarına ortam hazırlayabilmektedir. Bunun yanında bütçe harcamalarının nereye yapıldığını bilmek özel sektörü vergi ödemeye daha gönüllü hale getirebilir.

1.2.3.2. Katılımcı Bütçeleme Süreci

Katılımcılar, katılımcı bütçe sürecinde bir önceki yıl bütçesinin uygulama sonuçlarını tartışma ve gelecek yılın bütçesini oluşturmak için toplanırlar. Bu süreçte uygulanacak proje ve hizmetler belirlenerek gerekli olan finansman tartışılmaktadır. Bu süreçte siyasi otoriteye önemli bir rol düşmektedir. Siyasi otorite, halkın sürece katılımını teşvik etmeli ve karar almada bir paydaş olarak görmelidir. Bunun yanında şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkinlik, verimlilik ve kararlara saygı sürecin olmazsa olmazlarını oluşturmaktadır (Ergen, 2012: s.326).

Katılımcı bütçeleme sürecine dâhil olmanın şartı bulunmaktadır bu şart; katılımcıların en az 10 kişiden oluşan bir topluluğa ya da organizasyona dahil olmasıdır (Özen ve Yontar, 2009: s.286). Katılımcı bütçe süreci Şekil 3' de verilmiştir. Birinci tur bölgesel toplantılarına katılmadan önce tematik toplantılar ve halka açık mahalle veya semt toplantılarına katılım sağlanır. Bu toplantılarda her katılımcının oy verme ve meclise delege veya üye olarak seçilme hakkına sahip olması tam bir katılım sağlamak açısından önemlidir (Cabannes, 2004: s.28). Şekil 3'de yıllık katılımcı bütçe döngüsü yer almaktadır.



Şekil 3. Yıllık Katılımcı Bütçe Döngüsü

Kaynak: Wampler, 2000:s.9

Şekil 3'te, katılımcı bütçeleme sürecinde hükümetin başlıca rolleri ve katılımcıların sorumlulukları gösterilmektedir. Genellikle Mart'tan Haziran'a kadar süren ilk turda, bilgilendirme toplantıları yapılır, politikalar üzerine ilk tartışmalar gerçekleştirilir ve seçilmiş temsilci sayısı belirlenir. Mahalle toplantılarındaki katılım yüksektir çünkü katılıma göre her semtten bölgesel toplantılara seçilen temsilci sayısı belirlenir (Wampler, 2000: s.9). Katılımcılık sürecinin basamak şeklinde en küçük birimden en büyüğe doğru gittiği görülmektedir. Bu durumun katılımın tabana yayılmasını sağladığı söylenebilir. İlk turu olan bölgesel toplantılarda hükümetin rolü ve katılımcıların sorumluluklarına yer verilmektedir.

Tablo 4. Bölgesel Toplantılar I

Hükümetin Rolü	Katılımcıların Sorumlulukları
<ul style="list-style-type: none"> • İlçe ve nahiyeleri çizme • Yaşam kalitesi göstergesini hazırlama • Mali bilgileri yayma • Bürokrati tüm bölge ile çalışmak için görevlendirme • Katılımcıların uygulanması için onay verdiği projeyi sunma 	<ul style="list-style-type: none"> • Vatandaşları harekete geçirme • Kapasite geliştirme toplantıları düzenleme • Finansal bilgilerin analizini yapma • Mevcut kaynaklar hakkında ön görüşmeler yapma

Kaynak: Wampler, 2000:s.10

Tablo 4'e göre hükümet süreci hazırlayan ve yöneten konumundadır. Katılımcıların sorumlulukları ise geriye dönük bilgilerin analizini yapma ve mevcut görüşleri tartışmaktır. İlk turda daha çok halkı katılıma teşvik etmek ve katılımı

bireysel aktifliği ön plana çıkarmanın amaçlandığı söylenebilir. Tablo 5’te ise mahalle toplantılarında hükümetin rolü ve katılımcıların sorumlulukları verilmiştir.

Tablo 5. Mahalle Toplantıları I

Hükümetin Rolü	Katılımcıların Sorumlulukları
<ul style="list-style-type: none"> • Detaylı teknik bilgi sağlama • Bürokratin katılımcılara destek vermesi (fotokopiler, telefonlar vs.) • Hükümet tarafından toplantı yeri ve saatlerinin ayarlanması 	<ul style="list-style-type: none"> • Belediyeler için önceliklerin tartışılması • Belirli kamu çalışmalarının tartışılması • Kamu işleri için ön seçim

Kaynak: Wampler, 2000: s.10

Tablo 5’de görüldüğü üzere mahalli toplantılarında hükümetin görevi kısıtlıdır. Bilgi sağlamak ve katılımcılara destek olmak ana görevleridir diyebiliriz. Katılımcılar ise gündemi tartışmak ve kamu işlerini belirlemekle sorumludur.

Bölgesel ve mahalli düzeydeki toplantılar toplamda iki saattir. Toplantıların ilk kısmında, katılımcıların çalışma arkadaşlarını bilgilendirir, ikinci bölümde bilgi sunumu yapılır ve son bölüm soru-cevaptan oluşur. Toplantının akıcı bir şekilde yapılması için üç dakikalık zaman sınırları koyulmuştur. Katılımcılar bölgedeki muhtemel kaynak seviyelerini analiz eder ve önerilen projeleri tartışırken, öncelikler ve projeler üzerindeki gayri resmi görüşmeler gerçekleştirilir (Wampler, 2000: s.10).

İkinci turda hükümetin gelecek mali yılda (hatta iki yıl için) uygulayacağı politikalar ve projeler belirlenir. Bu aşama boyunca, katılımcılar, toplulukların önceliklerini desteklemek ve bölgesel toplantılarda kararlar alabilmek için yeterli bilgiye sahip olmak zorundadır. Belirli kamu işleri ile ilgili nihai kararlar ve genel sosyal önceliklerin tanımlanması bölgesel toplantılarda yapılmaktadır (Özen ve Yontar, 2009: s.288). Tablo 6’da bölgesel toplantılardaki hükümetin görevleri ve katılımcıların sorumluluklarına yer verilmektedir.

Tablo 6. Bölgesel Toplantılar II

Hükümetin Rolü	Katılımcıların Sorumlulukları
<ul style="list-style-type: none"> • Önerilen projelerin başlangıç maliyet tahminleri • Bilgiyi dağıtır ve her ilçeye “öncelikli gezi” düzenler • İzleme oyları • Belediye bütçe konseyi ile görüşme 	<ul style="list-style-type: none"> • Önerilen politikalar ve kamu çalışmalarını tartışma • "Öncelikler Gezisi" - Bütün önerilen kamu işleri projelerinin sitelerine yapılan ziyaretler • Politikalar ve uygulanacak kamu işlerine oy verme • Belediye bütçe konseyine her bölgeden iki temsilci seçilmesi

Kaynak: Wampler, 2000:s.12

İkinci tur olarak nitelendirilen bu toplantılarda bilgilendirme ve halkın katılıma teşviki sağlanmıştır. Halkın aktif katılımıyla bütçe kent konseyi için temsilci seçimleri gerçekleştirilerek bütçe süreci içinde halkın doğrudan müdahalesine imkân tanınmıştır. Tablo 7’de de mahalle toplantılarındaki hükümetin görevleri ve katılımcıların sorumlulukları yer almaktadır.

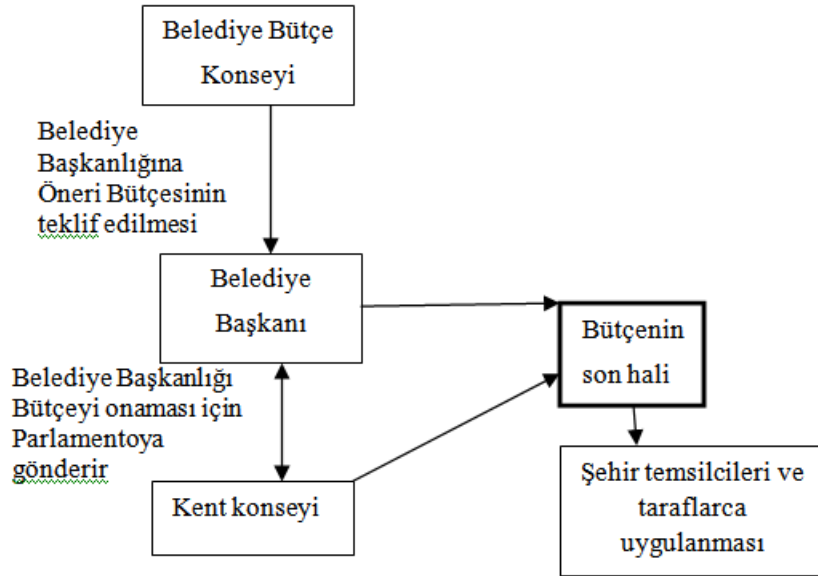
Tablo7. Mahalle Toplantıları II

Hükümetin Rolü	Katılımcıların Sorumlulukları
<ul style="list-style-type: none"> • Teknik personel gözetim komiteleri ile yakından çalışır • Teknik planların hazırlanması 	<ul style="list-style-type: none"> • Projeler ve politikalar adına seferberliğe devam etme • Gözetim komiteleri için seçim • Teknik planların onaylanması

Kaynak: Wampler,2000:s.12

Tablo 6 ve Tablo 7’den de görüldüğü üzere katılımcı bütçe sürecinin sonlarına yaklaşılana Temmuz ve Mart aylarında katılımcılar bölgesel toplantılarda politika ve kamu işlerini oylayarak karar vermekte ve bütçe konseyine gidecek iki temsilci belirlemektedir. Hükümet ise ilçelere izleme gezileri düzenlemekle maliyet çıkarmakta ve bütçe konseyi ile görüşmeler yapmaktadır. Mahalle toplantılarında ise katılımcılar, teknik planları onaylar ve gözetim komitelerine üye seçer bunun yanında yönetim ise teknik planları hazırlamaktadır.

Kaynak dağılımı iki kritere bağlıdır. Bunlardan ilki, yaşam kalitesi indeksidir. Her bölge, genel ihtiyaçlarına göre bütçeden belirli bir yüzde alır. Gelişmiş alt yapıya sahip zengin bölgeler, az gelişmiş alt yapıya sahip fakir bölgelere göre daha düşük bir yüzdeliğe sahiptir. İkincisi, bölgedeki seferberlik ve müzakere süreçleridir. Organize gruplar bölgelerindeki mevcut kaynaklar üzerinde mücadele eder, tartışır ve pazarlık ederler. Tüm projeler beklediği gerekli desteği göremeyeceğinden dolayı gruplar belirli projeleri desteklemek için ittifak kurabilirler. “öncelikler gezisi” olarak isimlendirilen, katılımcıların önerilen projelerin sitesini ziyaret ederek kişisel ihtiyaçlarına göre projeyi değerlendirebilecekleri safha, bu sürecin en önemli parçasıdır (Wampler, 2000: s.12). Bu safhalardan geçen bütçenin tüm yıl boyunca nasıl uygulandığı şekil 4’de verilmektedir.



Şekil 4. Yıl Boyunca Uygulama

Kaynak: Wampler, 2000: s. 13

Şekil 4, bütçe sürecinin son aşamalarını göstermektedir. Belediye bütçe konseyi, seçilen projelerini Belediye Başkanlığına gönderir. Katılımcı bütçe taslağı Belediye Başkanı tarafından en geç 30 Eylül'e kadar belediye meclisine sunulur. Belediye Meclisi 1 Ekim-30 Kasım arasında tartışır ve oylar. Katılımcı bütçeleme bir yıl boyunca uygulanır (Ergen, 2012: s. 328). Tablo 8'de katılımcı bütçelemenin yıl boyunca uygulamasında hükümetin rolü ve katılımcıların sorumlulukları verilmiştir.

Tablo 8. Yıl Boyunca Uygulama

Hükümetin Rolü	Katılımcıların Sorumluluklar
<ul style="list-style-type: none"> • Teknik Planlar, Rehberler vb. Hazırlama • İdari kurumlar arasında entegrasyon sağlama • Teknik personel gözetim komiteleri ile yakından çalışma • Belediye Bütçe Konseyini gözetleme 	<ul style="list-style-type: none"> • Teknik planları onaylama • Proje uygulama düzenini izleme • Proje uygulamasını yerinde izleme • Belediye Bütçe Konseyi'ni haftada bir kez toplama

Kaynak: Wampler, 2000:s.13-14

Tablo 8'de gösterildiği üzere bütçenin onaylanması ardından katılımcılar tarafından bir denetim ve gözlem başlamaktadır. Bu denetim, meclis düzeyinde kalmayarak yerel halk düzeyine doğru gerçekleştirilmektedir (Sakinç ve Bursalıoğlu, 2014: s.4). Proje uygulamalarını yerinden izleme de katılımcıların görevleri arasındadır. Hükümet ise bütçenin uygulanmasını sağlamakta ve ilgili izlemeleri yapmaktadır. Katılımcı bütçe süreci bir bütün olarak ele alındığında aktif olarak Şubat-Mart aylarında başlayıp Ocak ayının 31'ine kadar sürmektedir. Katılımcı

bütçelemenin bel kemiğini bölgesel ve mahalle toplantıları oluşturmaktadır. Halkın en küçük kesiminden belediye bütçe konseyine kadar uzanan bu süreçte yönetimin katılımı teşvik etmesi süreç için en önemli motivasyon kaynağı olduğu söylenebilir.

1.2.3.4. Katılımcı Bütçelemenin Uygulama Sınırları

Katılımcı Bütçeleme programlarına sosyal adalet, kamu eğitimi ve idari reforma olan genel etkisini azaltacak çeşitli kısıtlamalar getirilmiştir. Farklı belediyeler ve devletlerde katılımcı bütçeleme programlarının işleyişi açısından önemli farklar olsa da, aşağıda tartışılan sınırlamalar çoğu durumda mevcut görünmektedir. Aşağıda özetlenen sınırlamalar, katılımcı bütçeleme programlarının sosyal adaleti teşvik ederken toplumsal ve politik dışlanmaya itebilecek ılımlı kapasiteye sahip olduğunu göstermektedir. Katılımcı bütçeleme programları, siyasi katılım ve daha fazla sosyal adaletle doğru önemli bir adım olduğuna inanılmakla birlikte hiçbir şekilde sihirli bir mermi¹ olmadığı da aşikârdır (Wampler, 2000: s.22-23).

Brezilya'daki katılımcı bütçeleme uygulamalarına yönelik yapılan ampirik çalışmalardan elde edilen bulgulara göre, katılımcı bütçeleme, uygulandığı bölgedeki halk için katılımın ne ima ettiğine göre farklılıklar göstermektedir. Katılımcı bütçeleme bazılarında göre, verimlilikle, bazılarında göre sosyal adaletle ya da dışlanmış sosyal gruplarının eşit katılıma sahip olmasıyla sınırlıdır (Souza, 2001: s.174).

Sınırlamaların belirli kamusal çalışmalara odaklanmaktan kaynaklandığı görülmektedir. Belirli mallara verilen önem, halkı öğrenme veya yetkilendirme toplantılarının etkisini azaltmaktadır. Hükümetin mali sorumluluğu veya küçük bir altyapı projesiyle ilgilenmesi katılımcılarında ilgisini bu yöne doğru çekmekte ve daha geniş sosyal politikalara olan ilgisi azalmaktadır. Bu durum programın ana çıktısızdır (Wampler, 2000: s.23).

Katılımcı bütçelemelerde alternatifler arasında tercih yapılması durumuna

¹ (Pandemik iğne Kuramı) Dönem kuramsal açıdan incelendiğinde ise Lasswell'in "Hipodermik Şırınga Modeli" ön plana çıkmaktadır. Lasswell kitle iletişim sürecinin anlaşılması için "Kim, Ne söylüyor, Hangi kanaldan, Kime, Hangi etkiyle" sorularının cevaplanması gerekliliğini savunmuştur. İletişimi iletilerin aktarımı olarak görmüş, anlam yerine etki sorununu gündeme getirmiştir (Fiske, 1996). Bu model, gönderici, ileti ve alıcıyı basit bir nedensellik ilişkisine dayalı olarak birbirinden yalıtır. Göndericinin gönderdiği mesaj alıcı konumundaki bireylerin davranışlarını etkiler. Yaklaşımına göre, elitlerin kitle iletişim araçlarını kullanarak kitlelere gönderdikleri mesajların onlar üzerinde deri altına enjeksiyon yapan bir şırınga gibi doğrudan ve anında bir etkiye bulunduğu düşünülmektedir (Fiske, 1996. (akt. Yaylagül, 2008: s. 46).

“önceliklendirme” denilmektedir. Önceliklendirme aşamasında herhangi bir sıkıntı olmaması için alternatiflerin iyi tanımlanmış olması gerekir. Böylece katılımcı süreçte alternatif yatırım alanları üzerinde uzlaşma sağlanması kolaylaşacaktır (TEPAV,2007:s.5). Belediyeler için alternatif yatırım alanları Tablo 9’da gösterilmiştir.

Tablo 9. Belediyeler İçin Örnek Yatırım Alanları

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

Kaynak: TEPAV, 2007: s. 5

Tablo 9’da belediyeler için yatırım öncelikleri verilmiştir ve böylece katılımcı bütçelemedeki sorun olan bir konuya odaklanarak diğer sorunları ötelemenin önüne geçilmesi için tüm konular göz önüne koyulmuştur.

İkinci bir sınırlama olarak ise yerel yönetim sürecinin ana aktörü olması gösterilmektedir (Wampler, 2000: s. 23). Katılımcı bütçelemede yerel yönetimler yatırımlara ilişkin bilgi kaynağıyken bilgi talebi vatandaşların ve sivil toplumun görevidir. Hesap verme-hesap sorma ilişkisinin kurulabilmesi için hizmetlerden yararlananların çıkarlarını savunan sivil toplum örgütleriyle hizmetleri sunan kuruluşlar için bu ilişki zaruridir. Katılımcı bütçe uygulamaları sivil toplumun ve vatandaşların politika yapma sürecine katılımını öngörüyor olsa da yerel yönetim bürokrasisi baskındır. Katılımcı bütçe sürecinin en başından ortaklığa dayalı olarak kurulması ve temel kuralların belirlenmesi bir kayırmacılık modeli olarak

kullanılmaması veya siyasi yandaşlara kaynak aktarma uygulamasına dönüşmemesi açısından önemlidir. Ortaklık paydaşlardan oluşan bir komite olabilir ve bu komite katılımcı bütçe sürecinin kurallarını belirlenmesi, sürecin aşamalarını izlemesi ve mahalleli öncelikleri, kentsel öncelikler ve teknik öncelikleri ağırlık dereceleri vererek yerel yönetimin referans alacağı yatırım alanlarının bütçe tavanlarını hesaplanmasını bir görev edinmelidir. Böyle bir komite içinde ilgili yerel yönetimin meclisinden seçilecek üyelerin dağılımında partilerden eşit temsilci bulunması dikkat edilmesi gereken bir husustur (Dülger, 2013: s. 12).

Diğer yandan halkın katılımına yol açan neden ortadan kalktıktan sonra katılımı durdurması da olasıdır. Örneğin, Porto Alegre'deki bir mahalle yerel parkta iyileştirmeler yapmak için harekete geçmiş (ör. kapalı bir futbol sahası inşaatı), iyileştirmeler yapıldıktan sonra, topluluk katılımı durdurmuştur. Bu durumda halkın bilgi düzeyi oldukça düşük olduğu için katılım bir araç olarak kullanılmıştır. Katılımcıların çıktığı elde edince programdan hemen çıkmaları ve programla çalışmaya çok az ilgi göstermeleri Katılımcı Bütçeleme programını güçsüzleştiren olumsuz bir durumdur. Diğer kısıtlamalar ise katılımcı bütçeleme programlarının kısa vadeli planlar içermesi ve genel sorunlardan daha çok yerel sorunlara ve yerel kamu politikalarına vurgu yapmasıdır. Örneğin, katılımcı bütçeleme uygulandığı Recife'da aktif katılımcılarla yapılan bir röportaj bölgenin en büyük sorununun işsizlik olduğunu ortaya çıkarmıştır. Ancak bu problem katılımcı bütçeleme görüşmelerinde alt yapı sorunları kadar yer bulamamıştır (Wampler, 2000: s.23-24).

Katılımcı bütçeleme uygulandığı her ülkede hatta her bölgede farklı konularla ya da sorunlarla sınırlandırılmaktadır. Özellikle katılımcı bütçeleme uygulamasının yerel yönetimlerce benimsenmesi nedeniyle toplantıların ve meclisin gündemi genellikle yerel sorunlarla sınırlı kalmaktadır. Diğer bir sınırlama olarak ise yerel yönetimin baskın aktör olarak rol oynamasıdır. Bu durum her ne kadar katılımcı bütçeleme sivil aktörler ve sosyal gruplar tarafından ortaya konuyor gibi görünse de son haline yönetimin karar vermesine neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak katılımcılar zaman ve enerjilerini boşa harcadıkları için hayal kırıklığına uğrayarak süreçten uzaklaşabilmektedir. Bu gibi sınırlamalar katılımcı bütçeleme uygulamasını sekteye uğratabilir ve katılımcılığın önüne set çekebilir. Bu nedenle katılımcı bütçeleme uygulamasına başlayacak ülke veya bölgelerin bu sınırlamalara göre hareket etmesinin daha iyi sonuçlar doğuracağı düşünülmektedir.

1.2.3.3. Katılımcı Bütçeleme Alanı

Şehirdeki politik ortamın genişliği, katılımcı bütçeleme programlarının başarısını etkileyen önemli bir faktördür. Katılımcı bütçeleme programlarının işleyişi ve uygulanması için gerekli olan minimum katılım oranını tanımlayabilmek mümkün değildir. Ancak katılımcı bütçeleme programlarının sivil toplumun uzun süredir örgütlenmiş olduğu belediyelerde çok daha fazla başarılı olduğu düşünülmektedir. Brezilya'da anayasal ve yasama ortamlarında, belediye başkanının nerdeyse tüm bütçe ve idari yetkilere sahip olması katılımcı bütçeleme açısından önemli bir noktadır. Belediye başkanları bu sayede yasama organının rızası olmaksızın katılımcı bütçelemeyi uygulayabilmektedir (Wampler, 2000: s.6).

Vatandaş katılımı literatüründe, bütçe katılımını yapılandırmak için eleştirilen bazı unsurlar ortaya çıkmaktadır. Yaygın olarak bildirilen unsurlar(bağımsız değişkenler)(1) hükümet ortamı, (2) sürecin tasarımı,(3) katılımı sağlamak için kullanılan değişkenleri içerir, dördüncü unsur (ortak bağımlı değişken) bütçesel karar alma sürecine katılımdan arzulanan hedefleri ve elde edilecek sonuçları temsil etmektedir. Tablo10'da hükümet ortamının dört bileşenine yer verilmiştir. Bunlar: (1)hükümet yapısı ve biçimi, (2) siyasi dinamikler ve kültür, (3) yasal gereklilikler ve (4) nüfus büyüklüğü ve heterojenitedir (Ebdonve Franklin, 2006: s.438). Tablo 10'da bütçe sürecinde vatandaş katılımının unsurlarına ve değişkenlerine yer verilmektedir.

Tablo 10. Bütçelemeye Vatandaş Katılımının Anahtar Unsurları

UNSURLAR	DEĞİŞKENLER
Çevre	<ul style="list-style-type: none"> • Hükümet yapısı ve biçimi
	<ul style="list-style-type: none"> • Siyasal kültür • Yasal yükümlülükler • Nüfus büyüklüğü ve çeşitliliği
Süreç tasarımı	<ul style="list-style-type: none"> • Zamanlama • Bütçe ödenek türü • Katılımcılar(seçim yöntemi, sayıları) • Samimi tercihler / ödeme istekliliği
Mekanizmalar	<ul style="list-style-type: none"> • Halka açık toplantılar • Odak grupları • Simülasyonlar • Danışma komiteleri • Anketler
Hedefler ve sonuçlar	<ul style="list-style-type: none"> • Kinizmi azaltma • Katılımcıları bütçe konusunda eğitme • Bütçe tekliflerine destek sağlama • Karar verme girdisini toplama • Kaynak ayırmayı değiştirme • Güveni artırma • Topluluk hissi yaratma

Kaynak: Ebdon ve Franklin, 2006:s.438

Tablo 10’da katılım ortamını ve buna bağlı olarak katılımcı bütçeleme ortamını etkileyen bazı unsurlar verilmektedir. Bu unsurlar arasında çevrenin değişkenleri; siyasal kültür, hükümet yapısı ve yasal yükümlüklerdir. Katılımcı bir ortamın sağlanmasında siyasal ortamın önemi büyüktür. Şöyle ki olumlu bir siyasal ortama sahip vatandaşların olumlu olmayan bir siyasal ortama sahip vatandaşlara göre katılımı daha fazla olacaktır. Çünkü politik kültürün olmadığı ve siyasal çatışmaların olduğu bir ortamda sivil kararcı karar verici değil kararlara itaat eden bir şekilde davranmak isterler (Çobanoğulları ve Yereli, 2017: s. 116).

Bunların yanında katılım ortamını etkileyen etkenler arasında nüfus sayısı ve heterojenlik de sayılabilir. Katılım büyük şehirlerde daha belirgindir. Bunun nedeni, büyük şehirlerin heterojen olmasının getirdiği siyasal çatışmaların fazlalığı olabilir. Bunun yanında bu şehirlerde yaşayan vatandaşlar, karar vericilere erişiminin artırılmasını istedikleri için sürece dâhil olabilirler. Bu bulgular, gözler önüne koymuştur ki çevresel faktörler ile vatandaşların katılımı birçok yönden ilişki halindedir. Şehrin nüfus niceliğiyle katılımın pozitif bir ilişki içerisinde olduğu varsayılabilir çünkü büyük şehirler ve heterojenlik artan erişim talebini ortaya çıkarmaktadır. Ebdon, Elazar’ın siyasal kültürel tipolojisini kullanarak bütçe katılım yöntemlerinde, farklı siyasal kültüre sahip şehirlerde çeşitlenme olduğunu kaydetmiştir. Buna göre katılımdan faydalanan çevreler sıralandığında: kuzeyin toplumsal ahlaki değerlere sahip şehirleri başta gelmektedir. Onları ise güneyin geleneksel kültüre sahip şehirleri takip etmektedir ve en az katılım ülkenin orta kısmındaki bireysel kentlerde görülmektedir (Ebdon ve Franklin, 2006: s.439).

Ortam sağlamak aynı zamanda katılımcı bütçe uygulamasına da ortam sağlamaktadır. Çünkü katılım için gerekli olan olumlu siyasal ortam, oturmuş bir siyasal kültür ve nüfus gibi unsurlar bütçeleme katılım süreçleri içinde gereklidir. Buradan hareketle uygun bir ortamın, katılımcı bütçe uygulamasının başarısına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

1.3. KATILIMCI BÜTÇELEMENİN DÜNYADAKİ UYGULAMALARI

Katılımcı bütçeleme son yirmi yılda ortaya çıkan en başarılı demokratik katılım aracı olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Dünyada Brezilya’nın Porto Alegre şehrinde doğmuş ve Latin Amerika(Peru, Ekvator, Kolombiya..) ülkelerine doğru yayılışını sürdürmüştür. Ardından Kuzey Amerika ve Avrupa ülkelerince uygulamaya koyulmuştur. Bugün Avrupa’da yüzden fazla şehirde katılımcı bütçe

uygulaması hayat bulmuştur. Katılımcı bütçeleme hızla dünyaya yayılmakta ve her ülkenin demokrasi kültürüne göre farklı biçimler almaktadır (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: s. 1). Katılımcı bütçeleme Latin Amerika, Asya, Orta ve Doğu Avrupa ve Afrika'da birçok ülkede uygulanmaktadır. Bu uygulamalar kimi zaman hükümetin katılımcılığı teşvik etmek için yaptığı yasal düzenlemelerle kimi zaman ise bütçeleme sürecine katılımı talep eden halk arasından çıkan bir sivil toplum örgütünün ön ayak olmasıyla başlamaktadır.

1.3.1. Latin Amerika Örneği

Katılımcı Bütçeleme ilk olarak Brezilya'da başlayarak Latin Amerika ülkelerine yayılmıştır. Bolivya, Guatemala ve Nikaragua'da Katılımcı bütçelemeye yönelik çalışmalar yapılmıştır.

1.3.1.1. Brezilya'da Katılımcı Bütçeleme

Katılımcı bütçeleme, 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde demokratik bir yenilik olarak uygulanmış ardından Brezilya'nın birçok kentine yayılmaya başlamıştır (Yalçın,2015:s.317). Bunun yanında 2000'li yıllarda dünyaya yayılmaya başlayan katılımcı bütçeleme, daha sonraki tecrübelerinde, siyasi yelpazenin sağında veya ortasında bulunan politik güçler tarafından yasalaştırılmıştır. Örneğin, 1994'de Popüler Halk Katılım Yasası'yla, başkan Gonzalo Sánchez de Lozada, Bolivya'da; 1990 sonrası Belediye reformlarıyla başkan Arnoldo Alemán Nikaragua'da ve Guatemala'daki yerelleşme reformlar, 1996'da Barış Anlaşmalarında Başkan Alvaro Arzú tarafından tasarlandı ve 2002'de Başkan Alvaro Portillo tarafından sistemleştirildi. Bu olaylarda yönetimin katılımı özendirilmesinin ve yasalaştırmasının nedeni olarak bu ülkelerin 2000 yılından başlayarak Ağır Borçlu Fakir Ülkeler (HIPC II) programından borçlanma yardımı almak istemesi gösterilmektedir (Golfrank, 2006: s. 93-94).

Porto Alegre ve benzer uygulamalarda katılımcı bütçelemenin politika oluşturma sürecinde ağırlıklı olarak katılımın özendirildiği görülmektedir, ancak katılımcılık süreci uygulama sürecinde de halkın gözlem yapmasını içermektedir. Katılımcılar gözlemlene rolünü, politika oluşturma sürecine katılıma göre daha az önemsemektedir (Kösekahya, 2003: s. 43). Bu bağlamda katılımcı bütçe konseyi oluşturulmuştur. Bu konsey, on altı bölge ve altı tematik meclis, Mahalleler Birliği, Belediye Çalışanları Sendikası ve belediye yönetimi planlama komisyonu ve toplumsal ilişkiler koordinasyonu temsilcilerinden oluşur. Konseyin işlevi, alt

birimlerdeki verilen belediye yönetimine sunulması ve bir önceki bütçenin tartışılması ve gelecek yılın bütçesinin ana hatlarının çizilmesidir (Yıldırım, 2008: s.283-284). Brezilya'da katılımcı bütçeleme uygulaması mahalle toplantıları, bölge toplantıları, temsilci seçimleri ve bütçe kabulünden sonraki sürecinde gözlem ve denetimini içine alan uzun ve sistemli bir süreçtir. Bu süreçte halkın bireysel katılımı ön planda tutulmakta ve yönetim halkı katılıma teşvik etmektedir. Bu yönleriyle diğer dünya uygulamalarından ayrıldığı görülmektedir.

1.3.1.2. Bolivya'da Katılımcı Bütçeleme

1980-1990 yıllarında Latin Amerika'yı etkisine altına almaya başlayan yerelleşme ve demokrasi akımı, Bolivya'da Brezilya'daki işçi partisi benzeri parti ve onların destekçilerini harekete geçirmiştir. Latin Amerika'da özellikle İstanbul'daki Birleşmiş Milletler Habitat II konferansından sonra katılımcı bütçeleme talepleri artmıştır. Katılımcı bütçeleme, Latin Amerika'da liberal açıdan birçok taraftar için, ilk aşamada yoksulluğun azaltılması ve ekonominin dengelenmesi, ikinci aşama da idari ve piyasa odaklı ekonomik reformların yapılması açısından bir çözüm niteliğindedir (Goldfrak, 2006: s.104).

Bolivya'da 1994 yılında Başkan Gonzalo Sánchez de Lozada yerelleşme tedbirleri ve Popüler Katılım Yasasını onaylamıştır. Böylece halk ilk katılımcılık tecrübesini kazanmıştır. Popüler katılım yasası, geleneksel yönü güçlü, homojen ve yerli topluluklarda etkin bir şekilde uygulamaya konulmuştur. Bolivya'da siyasilerin katılım sürecini manipüle etmesi ve toplantılarda sivil örgütlenmelerin halkın bütçe taleplerini tam olarak yansıtamaması nedeniyle uygulamadan olumlu bir sonuç alınamamıştır. Bu süreçte ülkenin demokrasiye yaklaşması sağlamıştır (Goldfrak, 2006: s.105-106). Latin Amerika'da Brezilya'dan yayılmaya başlayan katılımcılık akımı Bolivya'da kendini bir yasa ile göstermiştir. Ancak bu yasa istenen başarıya ulaşamamıştır. Bu başarısızlıkta, katılımcılık için uygun siyasi ortamın oluşturulamaması gösterilmektedir.

1.3.1.3. Nikaragua'da Katılımcı Bütçeleme

1990 sonrasında Nikaragua için katılımcı bütçelemeye uygun bir ortam oluşmuştur. Katılımcı demokrasiye sözde bir bağlılığı bulunan ve sosyal örgütlenmelerle ittifak geçmişi olan solcu parti, Ulusal Kurtuluş için Sandinista Cephesi (FSLN), belediyelerin üçte birinde iktidar olması da bu ortamın oluşmasında

yardımcı olmuştur. Mitch kasırgası sonrası yapılan mali yardımlar ve 2000 yılında başlayan HIPC II yardımları, yerelleşme ve katılım reformlarının başlaması için teşvik olmuştur. Başlatılan katılımcı süreçte belediye hükümetleri halkla işbirliği içinde olmaya çabalamış ancak istenen başarıya ulaşamamıştır. Yerelleşme ve katılımı güçlendirmek adına yapılan bu reformlar, kaynak engeline takılmıştır. Merkezden sağlanan transferlerde finansmanı sağlamaya yetmemiştir. Guatemala'da olduğu gibi Nikaragua'da da katılımcı bütçeleme çalışmaları başarısızlığa uğramıştır. Kutuplaşmış siyaset iklimi ve belediyelerin zayıf bürokrasisi katılıma karşı bir tutum sergilemiştir (Goldfrak, 2006: s.107-109). Nikaragua'da katılımcı bütçelemenin başarısızlığı Brezilya, Bolivya ve Nikaragua'dan farklı olarak maddi problemlerden kaynaklı olduğu söylenebilir. Katılımcılık ve yerelleşme akımlarının etkisiyle oluşan ortam yönetim tarafından değerlendirilmek istense de reformun başında sağlanan kaynak zamanla yetersiz bir hal almıştır.

1.3.1.4. Peru'da Katılımcı Bütçeleme

Peru'da katılımcı bütçeleme ulusal yasalarla herhangi bir düzenleme yapılmadan 2003 yılından önce bazı yerel yönetimlerce uygulamaya konulmuştur. Bu yerel yönetimler diğer Latin Amerika ülkeleri ile aynı katılımcı bütçeleme modelinin benimsemişlerdir. Katılımcılık yasalarının getirdiği katılımcı bütçeleme anlayışı ilk iki yılında katılım, şeffaflık, etkili planlama veya kamu altyapısında ve hizmet sunumunda iyileştirmeler yapmayı amaçladıysa da tam anlamıyla başaramamıştır. Başarısızlığın nedenleri arasında, kaynak yetersizliği ve sivil örgütün sürece ilgisizliği gösterilebilir. Bolivya'nın aksine Peru'da üç yıllık kayıtlı geçmişe sahip sivil örgütlenmelerin, kalkınma planını ve bütçeyi koordine etmek amacıyla bölgesel ve yerel konseyler için seçime katılmalarına izin verilmektedir. Bu durum nedeniyle katılmak isteyen sivil toplum örgütleri üç yıl kuralına takılmıştır. Bunun yanında hükümete yakın örgütler herhangi bir kural gözetilmeksizin toplantılara davet edilmiştir. Bu uygulamada da yoksul kesim dışlanmış durumdadır. Katılımcı yasaları uygulamak isteyen belediye başkanları ise, mali açıdan merkezi hükümete bağlı oldukları için, kaynak yetersizliği engeline takılmaktaydı. Bu engelleri aşmak için 2004 yılından itibaren her yıl, Ekonomi ve Maliye Bakanlığınca, katılımcı bütçeleme talimatları tekrarlanarak kaynakları rahatlatma yönünde bazı adımlar atılmıştır. 2005 yılı itibariyle ise, katılımcı bütçeleme sürecinin katılmak isteyen herkese açık olması ve katılımcı organizasyonların üyelerine bütçe

öncelikleri konusunda danışılmasının önünün açılması vurgulanmıştır (Goldfrak, 2006: s.109-111).

Latin Amerika'daki diğer ülke uygulamalarından Peru'yu ayıran en önemli nokta ulusal yasalarda düzenleme yapılmadan yerel yönetimlerce katılımcı uygulamalara başlanması gösterilebilir. Peru'daki katılımcı bütçeleme uygulamasındaki başarısızlığa neden olan husus ise sürece katılmak isteyen sivil toplum örgütlerine konulan üç yıl kayıtlı geçmişe sahip olunması şartıdır. Bu uygulamanın katılımcılığı azalttığı ve toplumun dezavantajlı kesimlerinin sürece uzak kalmasına neden olduğu görülmektedir.

1.3.2.Doğu ve Merkez Avrupa Örneği

Katılımcı bütçeleme uygulamaları Latin Amerika uygulamalarından örnek alınarak Rusya Federasyonu, Ukrayna'da katılımcılık uygulamaları başlatılmıştır. Bu ülkelerdeki katılımcılıkla ilgili önemli uygulamalar, uygulama dönemindeki gelişmeler ve uygulamaların sonuçları ele alınmıştır.

1.3.2.1. Ukrayna'da Katılımcı Bütçeleme

Yerel bir hükümete bağlı olmayan bir örgüt tarafından, Halkın sesi Projesi iki Ukrayna şehri olan, Ternopil ve Ivano-Frankivsk'teki kadınların karşılaştığı sorunlar, eğitim ve kamu bütçesi gibi konularda çalışmalar yaptı. 2000 yılında diğer yerel STK'lar ile anlaşarak, vatandaşların kamu hizmeti ile ilgili tutumunu ölçen, vatandaş anket kartları hazırlanmış ve sonuçların tartışılması için bir ulusal konferans düzenlemiştir. Bu konferanstan çıkan sonuçlara ilerleyen dönemlerde, bütçe ve politika oluşturma da sıkça başvurulmuştur. Bu çalışmalar ışığında, halkın sesi projesi ve ortakları günümüzde yerel stratejik planlar geliştirmektedir. Ukrayna'nın 99.000 nüfuslu kenti Kemyanets-Podilski, yerel yönetimler için zorunlu olan ancak uygulama bulamayan kamu bütçesi oturumlarını, bütçenin ayrılmaz bir parçası olarak gören ilk kentidir. Oturumlar, tüm nüfusun %1'i veya mahalle nüfusunun %5'ini karşılayan bir grup, belediye meclisi veya belediye başkanı tarafından başlatılabilmektedir. Yerel akademisyenlerce yapılan çalışmalar da oturumlara katkı sağlamaktadır. Bütçe oturumu Aralık ayı içerisinde, yerel meclis bütçe görüşmelerine başlamadan önce yapılır. Oturumlara bir önceki yıl bütçesinin raporlarının görüşülmesi ile başlanır ve bir sonraki yıl planının ele alınması ile devam eder. Toplantı tutanakları belediye meclis sekreteryasına gönderilir ve belediye bilgilendirme panosuna asılır. Meclisin sonuçları resmi yerel gazetede yayınlanarak

süreç tamamlanır (Fölscher, 2007: s.137).

Ukrayna'nın Ternopil, Ivano-Frankivsk ve Kemyanets-Podilski kentlerinde katılımcı bütçelemeye yönelik başarılı çalışmalar gerçekleştirildiği söylenebilir. Bir örgüt tarafından başlatılan Halkın Sesi Projesi ile kadınların sorunları, eğitim gibi problemlerin yanında bütçe de ele alınmış ve halkın bütçeye katılımı arttırmaya yönelik çalışmalar yapılmıştır. Bunun yanında yüksek bir nüfusa sahip Kemyanets-Podilski'de bütçe oturumlarına sağlanan halk katılımı başarılı bir katılımcı bütçeleme uygulaması olarak değerlendirilebilir.

1.3.2.2. Polonya'da Katılımcı Bütçeleme

Polonya'nın doğusunda 17.000 nüfusa sahip küçük bir kent olan Zwolen'de hem halk hem de yerel yönetimler yeni yönetim araçlarına açıktır. Belediye başkanlarının girişimi ile 1998 yılında, vatandaşların her sürecine dâhil edildiği çok yıllık bir sermaye yatırım planı geliştirilmiştir. Kentteki tüm vatandaşlara sermaye yatırım kartları dağıtılıp, yatırım önceliklerini belirtmeleri istenmiştir. Projede vatandaşlara dağıtılan yatırım kartlarında kent ekonomisinin iyileştirilmesi, istihdam sağlanması, gelirlerin artırılması gibi üç önemli ölçüt gözetilmiştir. Bunun yanında sürecin denetlenmesi için bir uygulama komitesi tayin edilmiş ve bu komite beklentilere yönelik kaynakların gerçekçi olması için kent saymanı ile birlikte çalışmaktadır. Süreç başarılı bir şekilde sona ermiş ve proje çıktıları belediye meclisince onaylanmıştır (Fölscher, 2007: s. 138). Polonya'da diğer ülke örneklerinden farklı olarak sermaye yatırım projesi uygulanmıştır. Bu uygulama Katılımcı bütçeleme gibi yasal düzenlemeleri olan ve uzun süreli bir uygulama olarak değil proje kapsamında yapılan ve kısa vadede sonuç alınan bir uygulama olarak ele alınabilir.

1.3.2.3. Fransa'da Katılımcı Bütçeleme

Fransa'nın Paris şehrinde katılımcı bütçeleme için ilk adımların 2014 yılı seçimleriyle başa gelen Belediye Başkanı Anne Hidalgo tarafından atıldığı görülmektedir. Belediye başkanı Hidalgo Paris halkının projelere katılımına imkân sağlayacak bir katılımcı bütçeleme ortaya koymuştur. Hidalgo öncülüğünde 2014 yılının Eylül ayında 20 bin Euro'luk 15 proje halk tarafından e- anket yoluyla oylama sunulmuştur. 41.000 oylamaya ulaşan uygulamada en çok oya sahip 9 proje kabul edilmiştir. Uygula daha kapsamlı olarak Ocak ayından itibaren başlatılacak ve 2014-

2020 yılları arasında halkın seçeceği projelere toplamda 500 bin Euro'luk fon ayrılacaktır (Véron, 2015).

Fransa Paris şehrinde internet üzerinden oylama yoluyla proje seçimlerinin halka bırakılması uygulaması hem pratik bir uygulama olması hem de katılımın kolay olması açısından oldukça avantajlı bulunabilir. Özellikle Türkiye gibi katılımcı politikaları henüz oturmamış ülkeler açısından örnek bir uygulama olarak değerlendirilebilir.

1.3.3. Balkan Ülkeleri Örneği

Latin Amerika ve Avrupa'da yayılan katılımcılık akımı ve uygulamaları Balkan ülkelerinde de kendine yer bulmuştur. Romanya, Arnavutluk ve Bulgaristan'da katılımcı bütçeleme örnekleri görülmektedir.

1.3.3.1. Romanya'da Katılımcı Bütçeleme

Romanya'nın 350.000'lik nüfusa sahip olan kenti Brazov'da, 2000 yılında 50 kişinin katıldığı ilk bütçe oturumları gerçekleştirilmiştir. Takip eden yılda bu sayı 600'e çıkmıştır. Danışma grupları (ulaşım, eğitim ve genel konular üzerine) ve Brazov Yurttaş Bilgilendirme Merkezi kurulmuştur (Fölscher, 2007:s.139-140).

1.3.3.2. Bulgaristan'da Katılımcı Bütçeleme

Ziştovi, Bulgaristan'da 49.000'lik bir nüfusa sahip, balıkçılık ve tarım merkezi olan bir sahil kentidir. 2000'lerin başında şehir, dış fonlardan finanse edilen büyük altyapı projeleri ile şehir bütçesinden katılımcı bir süreçle finanse edilen daha küçük, topluma özgü projeler arasında ayırım yapan bir sermaye yatırım planı oluşturdu. Bu yatırım planı, kent bütçesinin bir parçası haline gelmiştir (Fölscher, 2007:s.140-141).

1.3.3.3. Arnavutluk'ta Katılımcı Bütçeleme

Arnavutluk'ta Dünya Bankası tarafından finanse edilen proje kapsamında, STK'lar ve kentteki kurumların işbirliğiyle katılımcı bütçe konseyleri kurulmuştur. Proje, bütçe sürecine katılımcı araçları dâhil etmeye gönüllü olan belediyeler tarafından uygulamaya konulmuştur. Projenin başından vatandaşların yerel yönetimlere karşı hak ve sorumluluklarıyla ilgili bilgilendirmeler yapılmış ve daha sonra bölgeler belirlenmiş, yetkililerce bütçe tahminleri ve mevcut bütçenin uygulanmasına dair bilgilerin sunulduğu bölgesel toplantılar yapılmıştır. Bir diğer toplantıda bölgesel temsilciler seçilmiştir. Daha sonrasında, belediye meclisi ve görevlilerince, vatandaşlara belediyenin öncelikli problemlerini belirlemek ve

çözümlerini değerlendirmek üzere saha ziyaretleri düzenlemişlerdir (otobüs karavanı) (Fölscher, 2007: s. 139). Arnavutluk'taki katılımcı bütçe süreci Brezilya'dakine benzer bir şekilde işlemiştir. Ayıran nokta ise Arnavutluk'taki uygulamanın Dünya Bankası tarafından finanse edilmesidir. Balkan ülkeleri örnekleri incelendiğinde halkın bilinçlendirmek ve yatırımların yönlendirilmesini sağlamak amaçlı katılım uygulamalarına yer verildiği görülmektedir.

1.3.4. Asya Örneği

Asya'da Katılımcı bütçeleme uygulamalarına sahip Hindistan, Bangladeş ve Tayland'daki katılımcılık gelişmeleri ele alınmıştır. Asya'da bazı ülkelerde katılımcı bütçeleme uygulamaları halk tarafından başlatılırken bazı yerler de yerel yönetim sürece ön ayak olmuştur. Amaç diğer ülkelerdeki gibi bütçe sürecine halk katılımını artırmak ve bütçenin şeffaflığını sağlamaktır.

1.3.4.1. Hindistan'da Katılımcı Bütçeleme

Hindistan'ın batısındaki Gujarat eyaletinde bütçe ödenekleri oldukça detaylı ve teknik bilgi gerektirdiği için, izleme ve anlaşılması zordur. Sosyal ve Beşeri Eylem için Kalkınma Girişimi (DISHA) adındaki bir sivil toplum örgütü, bütçe ödeneklerinin izlenmesi için hem basit hem de az çalışana ihtiyaç duyan bir sistem geliştirmiştir. DISHA'yı diğer sivil toplum örgütlerinden ayıran nokta maden ve inşaat işçileri, köylüler, çiftçiler ve geri kalmış kabile halklarının da örgüte üye olmasıydı. 1980 yılının başından itibaren hükümet kabile topluluklarının yaşam sürdürdüğü kırsal alanlara yönelik harcamalarını arttırmıştır. Ancak bölgedeki ekonomik gelişme ve alt yapıda herhangi bir düzelme görülmemiştir. Bunun üzerine DISHA, bütçe ödeneklerinin nereye harcandığına dair araştırmalara başlamıştır. DISHA, daha sonra köylüleri ve kabile topluluklarına bütçe ve protesto ve lobicilik konularında eğitimler düzenlemiştir (Moynihan, 2007: s.73-74).

DISHA kırsal kesimin halkına verdiği bütçe eğitimlerinin yanında kırsal kesim bütçelerinin analizini yaparak ne kadarın o bölgeye ayrıldığını, ayrılan ödeneklerinin nereye harcandığını göstermiştir. Bu bilgileri ışığında insanlara bütçeyle ilgili müzakereler yapmayı öğretmiştir. Ödeneklerle ilgili merak edilen soruları sorma isteği ise eyalet hükümeti ile bölge halkı arasındaki diyalogları artırmıştır (Yalçın, 2015: s. 322-323). Hindistan'ın Rajasthan eyaletinde işçi ve çiftçilerden oluşan bir birlik olan Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), vatandaş katılımında farklı bir

teknik kullanmaktadır. MKSS tarafından bütçelerin incelendiği ve proje giderlerinin veya faydalarının tespitine yarayan kamu oturumları “toplumsal denetim” yapılmaktadır. Dört aşamadan oluşan bu kamu denetiminde, vatandaşların etkin katılım sağladığı dördüncü aşamadır. İlk üç aşamada hükümetler tarafından yapılacak projeler, köylü halka tanıtılır ve teknik bilgiler anlatılır. Son aşamada ise, MKSS, üst düzey devlet görevlilerine, medyaya ve diğer sivil toplum gruplarına dağıtılan resmi bir rapor hazırlamaktadır (Fölsher, 2007b: s. 168-169). Bu çalışma, Rajasthan Eyaletinde yolsuzluğun en aza indirilmesi için toplumsal denetim süreci başlatılmasına ön ayak olmuştur. Diğer yandan yoksul ve maddi gücü yetersiz kesimine kamu harcamalarını denetleme imkânı verilmiş ve kamunun proje seçimlerinde halka aktif bir rol biçmiştir (Özen, Bahtiyar ve Şaşmaz, 2015:s. 126).

Hindistan’ın ileri teknoloji endüstrilerinin merkezi olan Bangalore kentinde sivil toplumun bütçe sürecine katılımını sağlamak için bir yerel sivil toplum kuruluşu olan PROOF tarafından çalışma başlatılmıştır. PROOF’un hedefi vatandaşa daha erişilebilir bir bütçe süreci oluşturmak için mevcut bütçe sürecinin gözden geçirilmesidir. PROOF, bütçenin önceliklerini, giderlerini ve performansını belirlemede vatandaş ile hükümet arasında bir periyodik diyalog olması gerekliliğini savunur. Bu nedenle kent bütçesinin tartışılması için üç ayda bir toplanan kamu forumu oluşturmuştur. PROOF’un öncülüğünde başlayan bu toplantılar zamanla halkın katılımını ve girişimini artırmış, halk bütçe ve ekonomik konularda bilinçlenmiştir. Hükümet ve halk arasında diyaloga dayalı, şeffaf ve huzurlu bir ortam oluşmuştur (Fölsher, 2007b: s. 169-170). Katılımcı bütçelemenin Hindistan uygulamaları Latin Amerika ve Avrupa ülkelerinden farklı olarak ilk olarak seminerlerle halkın bütçe konusunda eğitilmesini hedeflemiştir. Özellikle Gujarat eyaletinde uygulamaya konulan katılımcı bütçeleme örneği, diğer ülkelere kırsal bölgelerde katılımcı bütçelemenin nasıl uygulanacağı açısından iyi bir örnek olarak değerlendirilebilir. Bunun yanında Rajasthan’daki uygulama düşük gelire sahip kesimlerin katılımcı bütçelemeye katılımını sağlamak açısından örnek oluşturabilir.

1.3.4.2. Bangladeş’te Katılımcı Bütçeleme

2000 yılında Bangladeş hükümeti, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve Birleşmiş Milletler Sermaye Geliştirme Fonu (UNCDF) ile ortaklaşa olarak Srajganj yerel yönetim geliştirme projesini başlatmıştır. Proje her birliğe, 6000 dolarlık bir ödenek verilmesi ve yerel bütçeye vatandaş katılımını artırmak için

açık oturumlar düzenlenmesini içermektedir. Bangladeş'te, katılımıcılığı zayıflatan iki olgu vardır. İlki yapılan birçok uygulamaya (kadın sorunlarını belirlemek için renkli kartlar, plan toplantılarında kadınlara özgü gruplar ve komitelerde kadın temsilciliği) rağmen toplantılara katılan kadınların sayısında bir iyileşme sağlanamamış olması. İkincisi ise, iktidar partisi ile aynı görüş doğrultusunda bir bütçe belirlenmesidir (Fölsher, 2007b: s. 175-176). Bangladeş'teki toplumsal yapı ve siyasi ortamın katılımıcılık uygulamalarına set çektiği söylenebilir. Özellikle teşviklere rağmen toplumda ötelenmiş olarak görülen kadınların katılımının sağlanamaması Bangladeş'teki başarısızlığın en önemli nedeni olarak görülmektedir.

1.3.5. Sahra Altı Afrika Örneği

Sahra Altı Afrika ülkelerinde bütçeleme sürecine katılım yasal olarak getirilmiştir. Ancak halen hükümetin ve menfaat gruplarının etkisi oldukça yoğun bir şekilde hissedilmektedir. Sahra Altı Afrika ülkelerinde olan Kenya'da bütçe sürecine katılım 2001/02 bütçelerinin hazırlık aşamasında gelmiştir. Ancak bu katılım, belediye görevlilerinin yetkisinde herhangi bir kısıtlama yapmamış bu nedenle bütçe sürecinin yönetimini yine belediye görevlileri sürdürmüştür. Mozambik'te ise katılım mahalle düzeyinde gerçekleşmekte ve halka ihtiyaçlarının önceliklendirme imkânı sunulmaktadır. Ardından konseyde bu belirlenen öncelikler üzerinde tartışılmakta ve onaylanması için devlet işleri bakanlığına gönderilmektedir. Tanzania'da ise planlama ve bütçe sürecine vatandaş katılımı, köy yönetim konseyi ve bölgesel toplantılar düzeyinde doğrudan olmaktadır. Uganda'da ise bütçe sürecine olan katılım halkın önceliklerini ve ihtiyaçlarını bütçe konferansında öneri olarak sunmasından ibarettir. Bu önerilerin ise bütçe taslağı üzerinde herhangi, bir değişiklik yapıp yapmayacağı konusu belirsizdir. Zambiya'da ise bütçeleme sürecine vatandaş katılımı zorunlu değildir. Ancak yinede bazı belediyeler katılım sürecini uygulamaktadır. Zimbabwe'de de bütçe sürecine katılım, geniş katılımcı uygulamalardan geliştirilen ve yerel makamlarca benimsenen resmi olmayan bir tecrübedir (Shall, 2007: s.191-205).

Bu ülkelerin birçoğunda yerel yönetim kendi gelir ve giderlerini yönetebilme yetkisine sahiptir. Yerel yönetimlerden bazıları halkın katılımını yasal hale getirirken bazıları ise resmi olmayan bir katılım benimsemektedir. Bu ülkelerde vatandaş katılımına izin verilmekle birlikte bazı sınırlandırmalarda mevcuttur (Shall, 2007:s.222).Sahra Altı Afrika'da, katılımcı bütçeleme birçok ülkede yasal olarak

getirilmesine rağmen siyasi menfaatler gözetildiği için uygulanamamakta ya da yasal bir düzenleme olmamasına rağmen katılımcı süreçler uygulamaya koyulmaktadır. Katılımın bu denli yaygın olması hükümet ve vatandaş arasındaki diyalogun artması ve bütçede şeffaflığın, hesap verilebilirliğin ve etkinliğin sağlanması açısından oldukça önemli olduğu gözlenmektedir.



2. BÖLÜM: MALİ YERELLEŞME KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE MALİ YERELLEŞME

Çalışmanın bu bölümünde mali yerelleşme kavramı ve kapsamı üzerinde durularak yerelleşmenin katılımcılık ve demokrasiyle etkileşimi ortaya koyulacaktır. Türkiye’de mali yerelleşmenin tarihsel gelişimi ve günümüzdeki durumunun üzerinde durulacaktır. Yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarından faydalanılarak Türkiye’de mali yerelleşmenin boyutlarıyla ilgili çıkarımlarda bulunulmaya çalışılmıştır.

2.1. Mali Yerelleşme Kavramı ve Kapsamı

Yerelleşme, yerel yönetimleri ilgilendiren yetki ve sorumlulukların merkezden alınarak yerele verilmesini ifade eder. Bu kavram siyasi, idari ve mali tüm konuları kapsamaktadır. Ancak mali yerelleşme, yalnızca yerel yönetimleri mali açıdan ele alan bir kavramdır. Bu bağlamda mali yerelleşme, yerelleşmenin gelir toplama ve harcama yapmayı ön planda tutan tarafıdır. Yerel yönetim birimlerine verilecek bir bağımsız harcama yapma ya da gelir toplama yetkisi, mali yerelleşmenin temelini oluşturmaktadır. Bunun yanında verilen bu yetki sınırsız bir yetki değildir. Merkezi hükümet tarafından yerel yönetimlerin denetlenmesini kapsamaktadır (Acar ve Kitapçı, 2009: s.88).Türkiye’de mali yerelleşme konusuna geçmeden önce yerelleşme kavramı ve mali yerelleşmenin teorik gelişimine yer verilecektir.

2.1.1. Yerelleşme Kavramı

Yerelleşmenin literatürde en kabul gören tanımı Rondinelli tarafından ortaya konmuştur. Yerelleşme “kamuya ait merkezi yönetim ve fonksiyonların; merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özel kamu birliklerine, fonksiyonel otoritelere, özel yerel yönetimlere ya da hükümet-dışı örgütlere devri” şeklinde ifade edilmektedir. Yerelleşme (desentralization) tezi ilk olarak Musgrave (1959) ve Oates (1972) tarafından ileri sürülmüştür. Bu yerelleşme tezinde eyaletler arası ilişkilerden ziyade siyasetçiler ve seçmenler arası ilişkiler ele alınmış ve kamusal malın merkezi hükümet tarafından sunumu yerine yerel ve farklı miktarlarda sunumunun daha faydalı ve etkin olacağı iddiası savunulmuştur (Acar ve Kitapçı, 2009: s. 87).

Katılımcılık, özerklik, adem-i merkezîyetçilik ve çoğulculuk gibi kavramları bünyesinde toplayan yerelleşme, küreselleşme ile bazı yetkilerini ulus üstü kuruluşlara devreden, ulus devletin yetkilerinin kalan bir kısmını da yerel yönetimlere devredilmesi olarak tanımlamaktadır (Akbulut ve Göküş, 2017: s.80).

Siyasal olarak yerelleşme; özgürlük, kendi kendini yönetebilme ve demokrasi gibi çeşitli kavramları akla getirmektedir (Abraham, 2014: s. 9).

Toplumsal sorunlar, eşitsizlik, kalkınma ve temsiliyet gibi konularda birçok farklı yaklaşım olmasına karşın, hiç bir konu yerelleşme kadar dikkat çekici olmamıştır. Merkez-yerel yönetim ilişkilerinden değişim sürecine giren ülkelerde olduğu gibi “yerelleşme”, kıtalararası hükümetler ve devlet-toplum ilişkileri bağlamında da en sık ve yaygın olarak kullanılan terimlerden biri olmuştur (Bae, 2016: s. 65). Yerelleşme; kamusal fonksiyonların yetki ve sorumluluğunun merkezi hükümetten bağımlı ya da kısmen bağımsız hükümet kuruluşlarına veya özel sektöre devridir (Rondinelli, 2004: s. 2). Bu her ne kadar dar bir tanım gibi gözükse de anlam olarak geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Yerelleşmenin bir başka tanımı da; kamu fonksiyonların yetki ve sorumluluklarının merkezi hükümetten alınıp yerel hükümetlere devredilmesi şeklindedir. Bunun yanında yerelleşme ve merkezileşme bir yönetim türü olarak da değerlendirilebilir (Braun ve Grote, 2002: s. 6).

Yerel yönetimdeki yetkiler, idari olarak merkezi güce hiyerarşik olarak tabi olma ilkesi ile donatılmıştır. Bu açıdan yerelleşme teknik olarak, yerel yönetim birimlerinin bazı işlevleri yerine getirebilmek için kurum bünyesinde bağımsızlık elde etme sürecidir (Abraham, 2014: s. 9). Bir başka deyişle yerelleşme, yönetsel yetki dağılımında karar verme mekanizmasının merkezi hükümetten alınıp sürekli olmasa da bölgesel ve yerel hükümetlere devredilmesidir. Yetkilerin yerelleşmesi, kamu sektörü hizmetlerinin halka daha yakın birimlerce alınmasını sağlamak için tasarlanmıştır (Gurgur ve Shah, 2002: s. 46-47).

Yerelleşme, BM, DB, OECD ve IMF gibi kuruluşlar tarafından son yirmi yıldır savunulan bir yaklaşım olmuştur. Bu kuruluşların yerelleşmeyi savunmalarındaki gerekçeleri arasında; katılımcılığı teşvik etmesi, kaynak kullanım verimliliğini artırması ve uygulamada şeffaflık ve hesap verilebilirliğe ortam sağlaması yer almaktadır (Durmuş, 2008: s. 136).

Son yıllarda dünya çapında ortaya çıkan bir yerelleşme akımı vardır. OECD'nin büyük ülkelerinden Avustralya, Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD), küçük hükümet düzeyine yetkiler ve karar alma sorumlulukları yüklemektedir. Avrupa ülkeleri ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile halka en yakın birim olan yerel yönetimlere yetkiler verilmesini “yerindelik” ilkesi olarak benimsemiştir. Yerelleşme akımına Latin Amerika hızlı bir katılım sağlarken, Güney Afrika gibi diğer ülkeler daha ağır yaklaşım sergilemektedir (WB, 2001: s. 1).

Merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Türk Kamu Sisteminde yapının getirdiği negatif etkiler yalnızca mali anlamda değil yönetsel anlamda da kendini göstermektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 37). Oysaki yerelleşme, yönetim ve halkı birbirine yakınlaştırdığı için halkın sorunlara daha kolay entegre olmasını ve çözümün bir parçası olmasını sağlar. Halkın katılımı artacağı için bu durum yönetişimi de artıracak ve karar alma süreçlerinde vatandaş daha çok söz sahibi olabilecektir. Halkın sorunlar ve kaynaklar hakkında daha çok bilgiye sahip olması gelir ve kaynak seferberliğini artıracaktır. Planlama, izleme ve değerlendirme daha kolay hale gelecek ve şeffaflık sağlanacaktır. Hizmet sunumundaki gecikmeler en aza indirilecek ve karar almada bürokrasi minimize edilecektir. Tüm bunlar yerel yönetimdeki sürdürülebilir kalkınmayı teşvik edecek ve kaynak kullanımında eşitlik ve etkinlik artacaktır (Abraham, 2014: s.12-13).

İktisatçılar arasında, yerelleşme gelir arttıkça daha çok talep edilen 'lüks mala' benzetilmektedir. Bunun nedeni olarak ise Oates (1985) çalışmasının neticesi gösterilebilir. Bu çalışma da sanayileşmiş ülkelerin yerelleşmede daha ileri olduğunu ortaya koymaktadır. Yani ülkeler zenginleştikçe yerelleşmeye daha fazla yönelebilmektedir (Karabacak ve Karabacak, 2014: s.253). Yerelleşme merkezi yönetimin elinde bulundurduğu yetki ve görevlerin bir kısmının yerel yönetimlere veya kurumlara aktarımı olarak tanımlanabilmektedir. Yetkilerin yerelleşmesi hizmet sunumunun halka daha yakın olan yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir. Demokrasinin en küçük kalesi olarak nitelendirilebilecek yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin artmasının demokrasiye de katkı sağlayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

2.1.2. Demokrasi ve Yerelleşme İlişkisi

Akademik literatür incelemesine bakıldığında yayınlarda sıklıkla yerelleşme ve demokratikleşme süreçleri arasında güçlü bir ilişki olduğu öne sürülmektedir. Yerel yönetimlerin demokratikleşmeye yönelik birçok katkı sağladığı ve demokrasinin merkezi haline geldiği birçok örnek vardır. Bunlardan bazıları: Brezilya'daki katılımcı bütçeleme ve Hindistan'da benzer katılımcı deneyimler, Filipinler ve Latin Amerika'daki bazı yerel yönetimlerde ortaya çıkan katılımcılık faaliyetleri, Meksika'da, yerel hükümetler, adalet reformu, altyapı geliştirme ve çevre programları da dâhil olmak üzere temel kamu politika alanlarında yapılan yeniliklerdir (Selee, 2011: s. 47-48).

John Stuart Mill ve izleyen teorisyenler, yerel düzeyde politik katılımı savunmuşlardır. Politik katılım yerel düzeyde demokrasiyi güçlendirmektedir. Demokrasi de yerelleşmenin bir ön koşuludur. Yerel yönetimler birer demokratik kurum olarak nitelendirilmektedir (Sakinç, 2012: s. 20-21). Bu görüşte etkili olan durum ise hizmetin yerel yönetim tarafından sağlanmasından ziyade halkın yönetimin her sürecine aktif ve etkin katılım gerçekleştirebilmesiyle ilgilidir.

Yerelleşmenin siyasal faydaları esas olarak demokratik ülkelerle ilgilidir. Yapılan çalışmalarda ‘devletin halka geri getirilmesi’ olarak ifade edilen durumun yerelleşme ile sağlanabileceği ileri sürülmektedir. Çünkü yerelleşme, hakların siyasal kurumlara olan güvenini pekiştirecektir. Bu inanın iki önemli nedeni vardır. İlki, yerelleşme siyasi otorite ve vatandaş arasındaki mesafeyi kısaltmakta ve hükümetle vatandaş arasındaki ilişkiyi belirleme de rol oynamaktadır. Hükümet ve vatandaş ilişkisini geliştirerek vatandaşların politika üretme süreçlerine katılımı sağlanmaktadır. Yerelleşme, yerelle ilgili olduğu ve yereldeki ihtiyaçlara halk daha hâkim olduğu için demokratik süreçte katılımı artırır. Katılımın yüksek olduğu yerlerde ise katılım maliyetlerini düşürür. İkinci olarak ise, yerelleşme, hükümetin performansını ekonomik ve siyasi açıdan iyileştirerek kamu güvenini kazanır. Ekonomik olarak, yereldeki farklılıklar göz önünde bulundurularak kamusal malların daha iyi ve adil dağılımına imkân verir. Siyasi açıdan ise, yerelleşmenin yolsuzlukla mücadele ettiği düşünülmektedir. Yerelleşme ile halk yerel konulardaki her şeyden hesap sorabilir duruma gelmektedir. Performansı artırmak yolunda yerel hükümet birimleri arasındaki artan rekabet sonucunda yolsuzluk ortamı kendiliğinden ortadan kalkmış olmaktadır (Tang ve Huhe, 2014: s. 219-220). Özetle toplumsal talepleri merkezi hükümetten daha etkin ve gerçeklere uygun bir şekilde yerine getirebilen yerel yönetimler demokrasinin vazgeçilmezi olduğu ifade edilmektedir (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2008: s. 26).

Mahalli idarelerin, halka yakın olması ve küçük yönetim birimleri olması nedeniyle demokrasiye ortam hazırladığı konusunda birçok düşünür hem fikirdir. Mahalli idarelerin küçük olması, halkın hizmete yakınlığını ve yönetime yakınlığını doğrudan etkilemektedir. Öyle ki küçük yönetim birimlerinde halk yönetime katılmaya daha isteklidir. Bu durum doğrudan demokrasiye ortam oluşturmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s.31-32). Bunlardan yola çıkarak ise etkin ve verimli bir demokrasinin yerelde daha mümkün olduğu kabul edilmektedir. Merkezi yönetim seçimlerinde, halk yerel bölgeye yapılacak hizmet ve mal sunumlarından ziyade

ülkenin genel siyasi politikasını esas olarak oy verme eğiliminde bulunduğu için seçim vaatlerinin gerçekleşip gerçekleşmediğiyle yeteri kadar ilgilenmez. Çünkü bu vaatler seçmene doğrudan bir çıkar sağlamamaktadır. Merkezi yönetim seçimlerinde halk oy kullanmayı bir hak olarak görmeyip bir ödev olarak görmekte bu durumda demokrasiye gerçek manada değil görünüşte bir katılıma neden olmaktadır. Yerel düzeyde bakıldığında, yerel yönetim seçimlerinde, halk yerelde izlenen politikaya daha duyarlı bir şekilde vaatleri ve seçim sonrasındaki kazanımlarını takip etmekte ve bir sonraki seçimlerde bunlara göre karar vermektedir (Bulut, 2013: s. 35-36). Buradaki tek eksik halkın katılımının 4 veya 5 yılda bir olmasıdır. Bu eksikliği ortadan kaldıracak olan kavram ise katılımcı demokrasidir. Halka yalnızca seçim döneminde değil, yönetimlerce düzenli uygulandığında her ay söz hakkı verilmesini savunan katılımcı demokrasi, demokrasinin etkinliğinin ve verimliliğinin artmasına ve demokrasinin yerelleşmesine olanak sağlar.

Yerel yönetimler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlardaki ve refaha ilişkin yerel hizmetleri sunmanın yanı sıra insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden ve ayrımcılık gözetmeyerek bunu yapan, işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini uygulamaya sokan, yerel halka yakın, tüzel kişiliğe sahip demokratik bir yönetim olarak kabul edilmektedir (Tortop vd, 2008: s. 23). Bu tanım çalışmanın birinci bölümündeki yerel demokratik yönetimler, katılımcılık ve yönetim kavramlarını da kapsamaktadır. Tüm bu unsurlar yerel yönetimlere demokratik bir nitelik kazandırmaktadır. Yerelleşme halka daha yakın olan yerel yönetimlerle ilgilidir. Yerel yönetimlerin daha aktif bir siyaset yapmasını ve yerelde refahın artırılmasını hedeflemesine, halk kayıtsız kalmayacak ve seçimlere aktif katılarak yönetim sürecinde daha çok sesini duyurmak isteyecektir. Yerel yönetimlerin daha mikro düzeyde ve bilgilerine, taleplerine daha erişilebilir olması halkın katılımını perçinleyecektir. Bu durum demokrasiyi pozitif etkileyecek ve yerel yönetimleri temsili demokrasiden ziyade doğrudan katılımın olduğu bir demokrasiye yönlendirecektir.

2.1.3. Mali Yerelleşmenin Kavramı ve Kapsamı

Yerelleşme, merkezi hükümetin elinde tuttuğu kamusal fonksiyonlardan bazılarını yerel yönetimlere, yarı bağımsız kamu şirketlerine veya özel sektöre bırakması iken, mali yerelleşme merkezi hükümetin yerel yönetimlere vergileme

ve/veya harcama sorumluluk ve yetkisinin bir kısmını bırakması anlamına gelmektedir (Karabacak ve Karabacak, 2014: s. 252). Bir başka tanım ile yerelleşme; harcamalar ve hizmetler, bunların vergi de dâhil olmak üzere finansmanı ve gelir kaynaklarının merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşımı ve yerel yönetimlerin bu bağlamda yetki sorumluluk ve haklarının belirlenmesidir (Durmuş, 2008: s. 135). Mali yerelleşme, yerel yönetimlerin harcamalar üzerindeki rol ve sorumluluklarından; kendi gelirlerini belirleme otonomisine kadar geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır.

Mali yerelleşme, ulusal ve yerel talebi daha iyi karşılayabilmek açısından daha donanımlı olan yerel yönetimlere harcama yetkisi vererek ekonomik büyümeye katkı sağlar. Bunun yanında mali yerelleşme, halkın tercihleri ve ihtiyaçlarını en iyi karşılayan yerel yönetimi seçmesi olarak tanımlanan (Tiebout, 1956) “ayağıyla oy verme” ile de tahsis etkinliğine yol açmaktadır (Arif ve Ahmad, 2017: s. 276). Oatesise dışsallıklar ve farklı tercihlerin varlığını ele alarak yerel yönetimlerin bu konuda merkezi yönetimden daha fazla bilgi sahibi olabileceğini ve kamu hizmetlerinde değişen birçok tercihe daha iyi uyum sağlayabileceğini bahsetmiştir. Buna *Quates'in Yerelleşme Teoremi* denilmektedir. Bu teoreme göre kendi öz gelir kaynaklarına kavuşan ve mali kişilik kazanan yerel yönetimlerin başarıya ulaşması daha kolay olacaktır (Korlu ve Çetinkaya, 2015: s. 97). Bu teori, merkezi sunumla ilgili herhangi bir maliyet avantajı (ölçek ekonomileri) söz konusu değilken tüm bölgeler arasında tek tip çıktı düzeyi ile karakterize edilen merkezileştirilmiş bir çıktıya kıyasla bölgeler arası tercih farklılıklarını yansıtan kamu çıktılarının yerelleştirilmiş modelinin refah arttırıcı olacağını savunmaktadır (Karabacak, 2012: s. 392). Brennan ve Buchanan (1980)'a devleti, sürekli olarak vergi gelirlerini maksimize ederek kendini büyümeye çabalayan rasyonel tekelci bir Leviathan olarak tanımlamaktadır (Karabacak ve Karabacak, 2014: s. 256). Bu tanımlama “*Leviathan Devlet Teorisi*”ne dayanmaktadır. Brennan ve Buchanan, bu teoriden yola çıkarak kamu sektörünün büyüklüğü ve yerelleşme arasında bir ilişki olduğunu ortaya koymuşlardır (Korlu ve Çetinkaya, 2015: s. 97). Bu teoride bahsedilen devletin aşırı büyümesinin önlenmesi ancak politik ve mali yetkilerin yerelleştirilmesiyle mümkündür. Devletin ekonomiye müdahalesini azaltmak, kamu harcamalarının yanı sıra vergilerin yerelleştirilmesiyle daha da mümkün olacaktır (Karabacak ve Karabacak, 2014: s. 256).

Kamu maliyesinde mali yerelleşme yetki devrini ve hükümet hizmetlerini

ulusal seviyeden alt ulusal seviyelere ulaştırma olarak tanımlanmaktadır. Bu yetki devri, hükümet düzeyleri arasındaki mali konularla ilişkili olarak dört ana konuda ilişkiye dayanır. Bunlar: (i) harcama kararlarında sorumluluk; (ii) vergi ve gelir artırıcı güçler; (iii) yerel borçlanma ve (iv) hükümetler arası mali transferlerdir (Vo, 2010: s. 657). Mali yerelleşmeden dolayı yerel yönetimler, bütçelemedeki özerkliğe rağmen yönetim ve borçlanma konularında sınırlı da olsa bir güce sahip olma eğilimindedir (Mello, 2000: s. 367).

Mali yerelleşmenin kavramsal çerçevesinin oluşmasında Stigler, Musgrave, Oates ve Buchanan'ın büyük oranda katkıları olmuştur. Temel mantığı şu şekildedir: hükümet, yoksulluk ve büyüme ile ilgili olarak, toplum refahı ve maliyetinin eşitlendiği noktaya kadar endişe etmelidir. Piyasa bunu sağlamak için yetersizdir. Piyasa başarısızlığı durumunda, kamu sektörünün müdahalesine ihtiyaç vardır. Bu müdahale de mali yerelleşmeye zemin hazırlamaktadır. Yani yerel yönetimlerin fayda ve maliyet eşitlemeye en iyi uyan bütçe sistemini oluşturması için gerekli yolları bulması sorunun en iyi çözümüdür. Bu, yerelleşme teorisine yol açmaktadır. Vatandaşlara en yakın hükümetler, bütçeleri yerel toplulukların tercihlerine cevap veren kamu hizmetlerinin dağıtımına yol açacak en iyi şekilde ayarlayabilir. Bunu uygulamak için, yerel hükümetlere "kendi kaynak" vergilerini kullanması için yetki verilmesi gerekmektedir. Bu yerelleşmenin özüdür (Ebel ve Yılmaz, 2002: s. 4-5). Mali sorumluluk, mali yerelleşmenin ayrılmaz bir parçasıdır. Eğer yerel hükümet yerelleşmenin tüm gereklerini yerine getirebilirse, harcama yetkisi kadar yerelde gelir elde etme yetkisine de sahip olabilecektir (Rondinelli, 2004: s. 3).

Mali yerelleşmenin başarılı olması için bazı ön koşullar bulunmaktadır. Yerelleşme reformunda yerel yönetimlerin mali disipline bağlı kalınması koşuluyla verilecek yeni hak ve sorumluluklar harcamalardaki şeffaflığı, açıklığı ve hesap verilebilirliği teşvik edecektir. Bu nedenle başarılı bir mali yerelleşme reformu sorumlulukların ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yerel yönetimlerin denetimini kapsamalıdır. Mali yerelleşmenin başarılı olmasındaki ikinci koşul, yerel düzeyde kaynakları ve harcamaları etkin bir şekilde yönetebilecek bir uzmanın varlığıdır. Yerel yönetimlerden elde edilen ya da merkezden transfer edilen kaynakları verimli bir şekilde yönlendiremeyen ve yönetemeyen bir yönetim merkezin mali denetim ve baskısı altında kalacaktır bu durumda yerelleşme reformunu olumsuz bir şekilde etkileyecektir (Fukusaku ve Mello, 1999: s.10-11). Yayınlanmış karşılaştırmalı araştırmalardan çıkan sonuçlara göre yerelleşmenin

başarılı olmasında; ülke büyüklüğünün, etnik dağılımın, yerel yönetimlerin gelir sağlayabilme kapasitesinin, saydamlığın, hesap verilebilirliğin ve yerel yönetimin kurumsal kapasitesinin etkili olduğu ortaya konulmuştur (Neyaptı, 2003: 8). Mali yerelleşmenin olumlu etkileri şöyle sıralanmaktadır (Neyaptı, 2005: s. 436) :

- Yerel yönetimlerin yerel tercihlerle ilgili bilgilere daha kolay ulaşması ve vatandaşın tercihlerine göre kamu hizmeti yürütmesi neticesinde yerel yönetimlerin harcama yönünden ekonomik etkinliğin artması
- Mali yerelleşme ile birlikte gelen hesap verilebilirlik ve şeffaflığın yerel yönetimlerin, harcama yapması ve gelir toplamasındaki etkinliği artması ve yine hesap verilebilirliğe bağlı olarak vergi mükellefleri ile vergi toplama işlemlerini daha etkili hale getiren yerel yönetimler arasında işbirliği ve uyumun sağlanmasıdır.

Mali yerelleşme argümanının neden olabileceği bir olumsuz durum; bölgeler arası gelişmişlik düzeyindeki farkın açılmasıdır. Şöyle ki halk daha iyi hizmet sunumunun eliyle oy atarak gerçekleştiremediği durumlarda *ayağıyla oy atarak (Tibeout, 1956)* – göçerek gerçekleştirecektir. Bu durum bölgeler arası sosyo-ekonomik eşitsizliği artıracaktır (Acar ve Kitapçı, 2009: s. 89).

Mali yerelleşmenin ölçülmesi tartışmalı bir konudur. İdari Yerelleşmenin ölçülmesinde kullanılan nüfus büyüklüğü veya oranı, yönetim birimlerinin sayısı, şehirleşme oranı gibi ölçümlerin mali yerelleşmenin ölçümünde de dikkate alındığı görülmektedir (Yüksel, 2013: s. 141). Mali yerelleşmenin ölçülmesinde esas alınan bazı unsurlara Tablo 11’de yer verilmektedir.

Tablo 11. Mali Yerelleşmenin Ölçülmesinde Kullanılan Bazı Yöntemler

Yılmaz (1999)	Yerel harcamaların toplam harcamalara oranı
Ebel ve Yılmaz (2002)	Yerel yönetim harcamaları veya gelirlerinin GSYİH’ya oranı
Jin ve Zou (2005)	Yerel bütçe harcamalarının veya gelirlerinin toplam bütçe harcamalarına oranı
Ehdaie (1994)	Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam hükümet harcamalarına oranı
Neyaptı (2005)	Yerel harcamalarının toplam harcamalara oranı
Tosun ve Yılmaz (2008)	Yerel yönetimlerin sayısı
Sağbaş ve diğerleri (2005)	Yerel harcama veya gelirlerin yerel GSYİH’ya oranı

Kaynak: Yüksel, 2013:s. 196

Tablo 11’de görüldüğü gibi mali yerelleşmenin ölçümünde birden fazla yöntem kullanılmaktadır. Bunun nedeni olarak mali yerelleşmenin çok yönlü bir kavram olması ve buna bağlı olarak mali ilişkilerin bir yönü daha az veya daha fazla

yerelleşmiş olabilmesi gösterilmektedir (Yüksel, 2013:s. 196).Diğer yandan ampirik çalışmalarda kullanılan yerel yönetimlerin mali ölçütlerinin, ülkeler arası mali yerelleşme düzeyinin ölçülmesinde yetersiz kaldığı da uzman çevrelerce kabul edilmiştir (Boex, 2009: s. 9). Mali yerelleşmenin ölçülmesinde birden fazla yöntem vardır. Ancak yerel harcama ve gelirlerin oranları birçok çalışmada kullanılmıştır. Buradan hareketle bütçesel rakamların mali yerelleşme boyutunun ölçülmesinde önemli bir payı olduğu ileri sürülebilir. Bu bağlamda Tablo 12’de 2007-2016 yılları arasındaki yerel yönetim harcama ve gelirlerinin genel bütçe içindeki payları yüzdesel olarak verilmektedir.

Tablo 12. 2007-2016 Arası Yerel Yönetim Harcama ve Gelirlerinin Genel Bütçe İçindeki Payı (%)

Yıllar	Yerel Yönetim Harcamalarının/GSYH(%)	Yerel Yönetim Gelirlerinin/GSYH(%)
2007	3,5	3,1
2008	3,7	3,1
2009	3,6	3,2
2010	3,2	3,3
2011	3,2	3,3
2012	3,3	3,3
2013	3,5	3,4
2014	3,3	3,3
2015	3,4	3,4
2016	3,8	3,6
2017*	3,6	3,6

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr>, 24.11.2017.

* Tahmini değer

Tablo 12’de de gösterildiği üzere yerel gelir ve harcamaların toplamlarının GSYH içindeki payı mali yerelleşme düzeyinin belirlenmesinde kullanılan bir göstergedir. Birçok araştırmacı tarafından bu gösterge kullanılmaktadır bunun nedeni ise IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşların ülkeler için ortak veri seti hazırlamasıdır. Bu veri seti ise IMF’nin sunmuş olduğu “Government Finance Statistics” (GFS) veri setidir. Bu veri seti kullanılarak, ülkelerin mali yerelleşme düzeyi saptanmaya çalışılmaktadır. Ancak mali yerelleşmenin tek boyutu ele alındığı için bu yöntem mali yerelleşme düzeyini ölçmekte tek başına yeterli olmamaktadır (Yüksel, 2014: s. 142). Bu bağlamda Tablo 2’den görüldüğü üzere yerel yönetimlerin

GSYH içindeki harcama ve gelir payları %3 civarındadır. Türkiye’de 2007-2016 yılları arasındaki hem yerel gelirlerin hem de yerel harcamaların milli gelir içindeki paylarında gözle görülür bir değişim bulunmamaktadır. Bu oran mali yerelleşme düzeyinin bir göstergesi olarak alındığında ise, mali yerelleşmenin Türkiye’de son 10 yılda bir gelişme göstermediği sonucuna varılabilmektedir.

Tablo 13’de ise OECD ülkelerinin yerel yönetim kamu harcama ve gelirlerinin GSYİH’ya oranı verilmiştir. Bu oran mali yerelleşme boyutunun ölçülmesinde kullanılmıştır.

Tablo 13. 2015 yılı OECD Ülkeleri Yerel Yönetim Kamu Harcamaları ve Gelirlerinin GSYİH'ya Oranı(%)

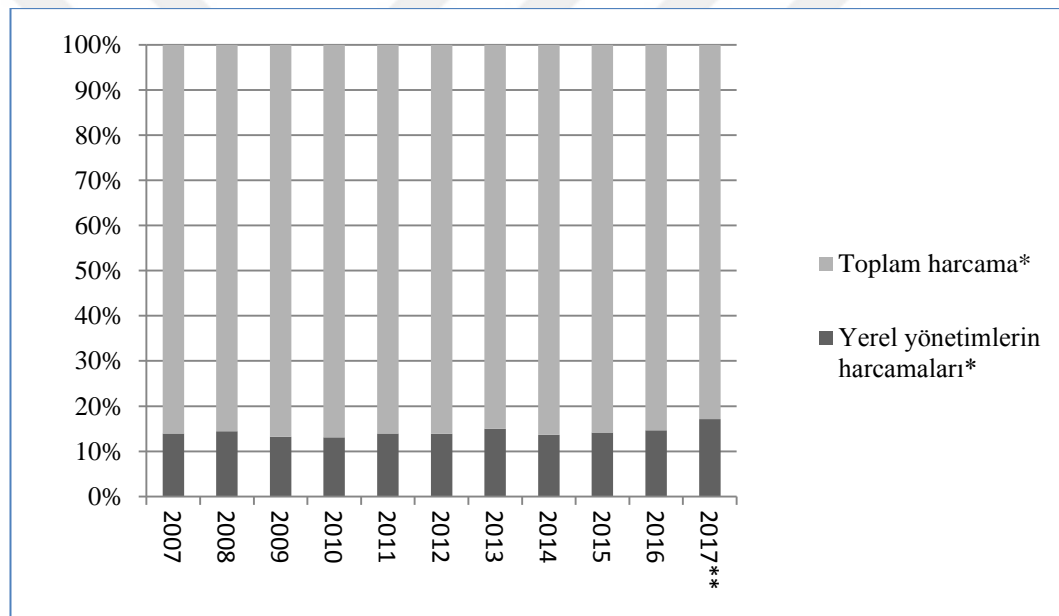
Ülkeler	Yerel yönetim harcamaları/ GSYİH (%)	Yerel Yönetim Gelirleri/ GSYİH (%)	Ülkeler	Yerel yönetim harcamaları/ GSYİH (%)	Yerel Yönetim Gelirleri/GS YİH (%)
Avusturya	7,75	3,00	Macaristan	7,74	4,46
Belçika	7,13	3,83	İzlanda	12,89	11,02
Kanada	8,43	4,87	İrlanda	2,19	1,28
Çek Cumhuriyeti	11,24	7,93	İsrail	4,93	3,45
Danimarka	34,09	14,60	İtalya	14,02	9,10
Estonya	9,31	1,79	Letonya	9,29	6,57
Fransa	11,21	8,42	Lüksemburg	4,22	2,34
Almanya	7,44	4,92	Meksika	2,10	1,15
Yunanistan	3,45	1,41	Hollanda	14,07	3,96
Norveç	15,95	8,76	Polonya	12,66	6,54
Portekiz	5,85	4,65	Slovak Cumhuriyeti	7,45	2,30
Slovenya	8,89	5,20	İspanya	4,99	4,28
İsveç	24,35	16,69	Birleşik Krallık	10,48	3,37
İsviçre	6,89	6,53	Türkiye	3,40	3,40

Kaynak :<http://www.oecd.org>, 24.11.2017

Tablo 13’de görüldüğü üzere yerel kamu harcama ve gelirlerinin GSYİH’ya oranı ülke ülke değişiklik göstermektedir. Ebel ve Yılmaz(2002)’in ele aldığı mali yerelleşmenin ölçülmesinde kullanılan yerel yönetim harcamaları veya gelirlerinin GSYİH’ya oranı yöntemi başka ülkelerle kıyaslamaya dayalı bir yöntemdir. Elde edilen oranlar diğer ülkelerle kıyaslanarak mali yerelleşme düzeyine karar verilmektedir (Yüksel,2014: s.142). OECD ülkelerinin 2015 yılındaki yerel harcama ve gelirlerinin GSYH oranları tablo 3’de gösterilmektedir. Kamu harcama veya gelirlerinin/GSYH ile mali yerelleşme oranının paralel olduğu kabul edildiğinde OECD ülkeleri arasında mali yerelleşme düzeyi açısından büyük farklar olduğu görülmektedir. Danimarka ve İsveç’in diğer ülkelere kıyasla mali yerelleşmede daha

önde olduğu ve bu ülkeleri sırasıyla Norveç, İtalya ve İzlanda'nın izlediği görülmektedir. Mali yerelleşmede geri kalmış olarak nitelendirilebilecek ülkeler ise İrlanda ve Meksika'dır. Türkiye'nin mali yerelleşme düzeyine bakıldığında ise %3 gibi az bir oranla İrlanda ve Meksika'dan önce geldiği görülmektedir. Yerel harcamalar/GSYİH ortalamasının 9,72 ve yerel gelirler/GSYİH ortalamasının 5,56 olduğu bu tabloda Türkiye 3,40 gibi bir oranla OECD ülkelerinin oldukça gerisinde kalmıştır. Ancak dikkat edilmesi gereken husus, bu tür bir ölçüm yerel yönetim birimlerinin gerçek mali yerelleşme derecesini veya mali özerkliğini ölçmemektedir. Yinede birçok araştırmacı tarafından bu ölçüm kullanılmaktadır (Yüksel, 2013:s. 196). Şekil 5'de ise mali yerelleşme göstergesi olan yerel yönetim harcamalarının toplam harcama içindeki payı yıllar bazında verilmiştir.

Şekil 5. Türkiye'de Yerel Harcamaların Toplam Harcamalar İçindeki Payı



Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr>, 29.05.2018

* ilgili yılların bütçe gerçekleştirmeleri derlenerek hesaplanmıştır.

** 2017 yılı Ocak-Eylül ayları arasındaki bütçe gerçekleştirmeleri esas alınmıştır.

Şekil 5'de Türkiye'de yerel yönetim harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı 2007-2017 yılları arasındaki verileri gösterilmiştir. Toplam harcamalar içinde yerel yönetim harcamalarının payının %10 - %15 düzeyinde olduğu görülmektedir. İlgili yıllarda değişim küçük oranlarda olmuş ve belirgin bir artış veya azalış olmamıştır. Bu oran mali yerelleşme düzeyini belirlemede kullanılan ölçüm olarak kabul edildiğinde diğer ülkelere göre halen düşük olduğu görülmektedir. Ülkemizde belirtilen yıllar içerisinde ortalama % 10 olan bu oran, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere % 10-30 arasında değişmektedir (Neyaptı,

2005: s.440).

Oates'in yerelleşmeye karşı merkezileşme seçimi meselesini ele aldığı geleneksel yaklaşımında, her iki sistemin de seçmenlerin refahını en çoklaştırmayı hedeflediğini kabul eder. Merkezileşmenin bundan farklı olarak ise her bölgeye tek tip kamu harcaması düzeyi seçtiğini varsayar. Burada merkezileşmiş sistemin yerel ihtiyaçları yansıtmayan herkese uyan (one size fits all) tek tip bir çıktı yaratması merkezileşmenin sakıncası olarak değerlendirilmiştir. Tek tip bir çıktı yerel tercih ve istekleri yansıtmamak anlamına gelmektedir. Böyle bir durumda da yerelleşme, merkezileşmeye tercih edilebilir (Karabacak, 2012: s. 399).

Mali federalizm teorisi, mali yerelleşmenin teorik altyapısını oluşturmaktadır. Mali federalizm teorisi ABD ve Kanada gibi federal sistemleri ortaya çıkmasında belirleyici olmuştur. Fakat bu durum mali federalizm teorisinin ortaya koyduğu tavsiyelerin sadece federal sisteme sahip ülkelerin uygulayabileceği anlamına gelmemektedir. Söz konusu tavsiyeler İngiltere, Fransa, Türkiye gibi federal yapıya sahip olmayan ülkelerin yönetim birimleri arasındaki mali ilişkilerin belirlenmesinde de kullanılabilir (Karagöz, 2015: s.140-141). Mali yerelleşme merkezi yönetimin gelir elde etme veya harcama yapma yetkilerini ya da her ikisini de yerel yönetimlere devretmesi olarak tanımlanabilir. Mali yerelleşmenin ölçülmesi konusu tartışmalı bir konudur. Çok yönlü bir kavram olan mali yerelleşmenin ölçümünde de yerel gelirler veya harcamaların GSYİH'ya ya da toplam gelir ve harcamalara oranlanması kullanılmaktadır. Bu oranlar kullanılarak hesaplanan mali yerelleşme düzeyleri ise Türkiye'nin mali yerelleşme de geri olduğunu göstermektedir.

2.2. Türkiye'de Mali Yerelleşme ve Gelişimi

Türkiye'de yerel yönetim uygulamaları, reformdan ziyade daha sınırlı bir düzeyde yapılan düzenlemelerle mali yerelleşmeyi sisteme yerleştirmektedir. Buradan hareketle 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerinin yerel yönetimler lehine değişmesinde etkili olmuştur. Bunun yanında 5779 sayılı "İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" ile idareler arası transfer mekanizmasında mali yerelleşmeye katkı sağlar nitelikte yenilikler getirilmiştir

(Karagöz, 2015: s.142).

6360 sayılı yasa belediyeleri, yerleşim yerlerinin merkezinden ve sınırlı mücavir alandan sorumlu yerel gereksinimleri karşılamak misyonu yükleyerek yerel yönetim birimi olmaktan daha ileri bir boyuta taşıyarak büyükşehir belediyesi sınırlarını il mülki sınırları, büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarını da ilçe mülki sınırları olarak düzenlemektedir. Mülki amirler ile belediye başkanlarının yetki alanlarının eşitlenmesi, atanmışlara karşı seçilmişlerin güç kazanmasına yol açtığından yerelleşme açısından olumlu bir gelişme kabul edilebilmektedir (Günel, vd., 2014: s.62).

Yerelleşme bağlamında yerel yönetimlerde kamu yararının gözetilmesi, demokratik katılımın geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasının yanında yerel yönetimlerin özerkliğinin artırılması da önem taşımaktadır (Günel vd., 2014:s.59). Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmetlerin ve gelirlerin bölüşümü sistemi, yerel yönetimlerde idari ve mali özerkliğin temelidir. Çünkü belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri için katlanacakları harcamayı yapabilecek mali kaynakları ellerinde bulundurmaları gerekmektedir (Demircan, 2007: s. 120). Buradan hareketle mali özerkliğin temelinde ilgili yerel idare birimlerinin merkezin baskısı olmadan harcama ve yatırımları gerçekleştirmeleri ve bu harcamaları karşılayacak gelirleri elde etme hakimiyetine sahip olmaları vardır. Tablo 14’de yıllar itibariyle Türkiye’deki yerel yönetim sayıları verilmektedir.

Tablo 14. 2007-2017 Yılları Yerel Yönetim Birimleri Sayıları

Yıl	Toplam	Büyükşehir	İl	İlçe
2007	931	16	65	850
2008	973	16	65	892
2009	973	16	65	892
2010	973	16	65	892
2011	973	16	65	892
2012	973	16	65	892
2013	1000	30	51	919
2014	1000	30	51	919
2015	1000	30	51	919
2016	1000	30	51	919
2017	1000	30	51	919

Kaynak: <http://www.tuik.gov.tr>, 20.05.2018.

2008 yılındaki ilçe sayısındaki artışın nedeni 5747 sayılı Yasa ile kurulan ve belediye organlarının seçimi 29/03/2009 tarihli Mahalli İdareler Seçiminde yapılan 43 ilçenin belediye sayısına dâhil edilmiş olmasıdır. 2013 yılındaki değişikliklerin nedeni 6360 sayılı Yasa ile kurulan ve belediye organlarının seçimi 30/03/2014 tarihli mahalli idareler seçiminde yapılan 27 ilçe, belediye sayısına dâhil edilmiştir.

Büyükşehir sayısındaki değişimin nedeni de yine 6360 sayılı kanun ile 14 ile Büyükşehir statüsü kazandırılmasıdır.

2008 yılındaki düzenlemeyle mahalli idarelere merkezi bütçeden aktarılacak payların oranları ve dağıtım esaslarında değişikliğe gidilmiştir. Bu değişikliklerle nüfus kriterinin yanı sıra gelişmişlik endeksi ile özel idareler için illerin yüzölçümü, köy sayısı, kırsal alan nüfusu gibi yeni kriterler eklenmiş ve böylece belediyeler ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi paylarında artış sağlanmıştır (DPT, 2013: s. 132). 2014 yılında 6360 Sayılı kanun ve yürürlüğe girmesi ile 973 olan yerel yönetim birimi sayısının 1000'e çıkmasıyla ilişkilendirilmektedir. Çünkü Büyükşehir belediye sisteminde yapılan son değişikliklerin 2012-2013 döneminde mahalli idarelerin kaynak ihtiyacını artıracığı Onuncu Kalkınma Planında öngörülmüştür. Yerel harcamaların toplam harcamalar içindeki payını yerelleşme düzeyi olarak değerlendirdiğimizde yıllar itibariyle düzensiz bir artış olduğu görülmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin etkinliğini artırmak için birçok yasal değişiklik ve yenilikler yapıldığı görülmektedir. Ancak etkin bir yerel yönetime sahip olunması için gerekli bazı reformların yapılması gerekmektedir. Bu reformların sahip olması gereken özellikler ise şu şekildedir (DPT, 2001: s.15):

- Yerel yönetimler, demokratik olmalıdır
- Yerel yönetimlerde karar ve yürütme organları yerel topluluğun oyuyla görev başına getirilmelidir
- Halk bilinçli olmalı ve sorumluluklarının farkında olmalıdır
- Yerel harcamalar yönetim ve yargı birimlerinin denetimine açık olmalıdır
- Karar verme süreçlerine halkın katılımı ve ortak kararlar almak için uygun bir zemin hazırlanmalıdır.

Türkiye'de yerel yönetimler oldukça eski bir tarihe dayanmaktadır. Ancak üniter yapının getirmiş olduğu merkeze bağlılık olgusu yerel yönetimlerin gelişmesine engel olmuştur. 5393 ve 5302 sayılı kanunlarla belediye ve il özel idaresine verilen yetki ve görevlerin yerel yönetimlerde iyileşme sağladığı söylenebilir. 6360 sayılı Büyükşehir kanunu ile gelen katılımcılık ve hemşerilik kavramları ile ise yerel yönetimlerde önemli iyileşmeler görüldüğü söylenebilir.

2.2.1. Türkiye'de Mali Yerelleşmenin Tarihçesi

Yerel yönetimlerin Türkiye'deki varlığı Tanzimat'tan sonra yani 1854 yılından

itibaren başlamıştır. 1864 yılında Vilayet Özel İdaresi bir yerel yönetim olarak hayata geçirilmiştir (Sakınç, 2012: s. 4). Batılı anlamda yerel yönetimler ise ancak Cumhuriyet döneminde kurulabilmişlerdir. Buna bağlı olarak köy idareleri 1924’de, Belediyeler 1930’da kurulmuştur. İl Özel İdareleri ise 1864 yılından bu yana varlığını sürdürmesine karşın tam manasıyla Cumhuriyet döneminde faaliyet gösterebilmiştir (Bülbül, 2006: s. 252). İl özel idareleri 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir. Kentleşme hareketleri 1950’lerde başlaması sonucunda kentlerde artan nüfusun sorunlarını çözmek adına 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile anakentlerde klasik belediyeçilik anlayışı terk edilerek iki kademeli belediyeçilik yapısına geçilmiştir (Urhan, 2008:s. 87).

Planlı dönemde yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi amacıyla 13 Şubat 1962 tarihinde 6/209 Bakanlar Kurulu kararıyla Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) çalışmalarına başlamıştır. Bu araştırma ile “Merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir” sonucuna varılmış ve yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki kaynak, yetki ve görev dağılımı konularının önemine vurgu yapılmıştır. Bu proje sonucundan 1964 tarihinde “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuş ve komisyon araştırmasındaki kararlara uygun olarak belediyelerin; büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak örgütlenmesini öngörmüştür (Sakal, 2000: s. 129).

Bu teşkilatlanma yapısı içerisinde büyük kentler için “şehircilik ve bölge plancılığı” ilkesinin, kentler için “imar plancılığı”, kasabalar için ise “toplum kalkınması” yaklaşımının uygulanması önerilmiştir. Ocak 1978’de ise Yerel Yönetim Bakanlığı “Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanlıkları gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak” amacıyla kurulmuştur (Urhan, 2008:s. 88). 1979 yılının Kasım ayında kaldırılması merkezi yönetimin gücünü bir kez daha göstermiştir. Bunun yanında bu girişim ile yerel yönetimlerinin öneminin vurgulanma fırsatı yakalanmıştır (Ökmen, 2003: s. 124).

1980’li yıllara gelindiğinde ise Devlet Planlama Teşkilatının isteği üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından Türkiye’de

yönetim sistemini geliştirmek üzere yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumlarının saptanmasını, kamu yönetiminin var olan sorunlarının ve yönetimde gerekli düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlayan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) projesi 1989 yılında başlatılmıştır. Proje 1991 yılında tamamlanarak rapor yayımlanmıştır. Bu rapor kamu yönetimi alanında hazırlanmış en kapsamlı çalışmalardan biri olmuştur. Bu çalışma, yerel yönetimlerin sorunları, yeniden yapılandırılması, yerel yönetimlerin kuruluşu, mali ve idari olarak yenilikleri, yerel demokrasiyi güçlendirmek için katılımın ele alındığı yerel yönetimlere ilişkin önemli değişiklikler içeren rapordur (Türkoğlu ve Demirhan, 2013:s. 321-322).

1980’li yılların sonuna doğru yerel yönetim alanında dikkat çeken bir diğer gelişme ise Avrupa Topluluğu’nun organlarından biri olan Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”dır. Tüm Avrupa Topluluğu ülkelerince imzalanan şarta, Türkiye 21.11.1988 yılında bazı maddelere çekinceler koyarak imzalamış ve 3723 Sayılı yasa ile parlamentoda onaylanmıştır(Sakal, 2000: s. 131).Parlamento tarafından 08.05.1991 tarihinde onaylanan “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nda yer alan “Hizmette Halka Yakınlık İlkesi”(Subsidiarité-subsisiarity), kamusal sorumlulukların genellikle ve tercihen halka yakın olan yönetim birimlerince yerine getirilmesini ifade etmektedir (Aykaç,1999:s.6-7). İlkede bahsedilen halka en yakın yönetim birimine Türkiye’de karşılık gelen yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler halkın istek ve taleplerine daha doğru cevap verebilmesi ve daha hızlı fayda yaratabilmesi açısından yönetimde etkinliği ve verimliliği artıracak yönetim birimleridir.

1998 yılında “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” hazırlanmıştır. Yerel yönetimler yasa tasarısı olarak bilinen tasarı 24.03.1998 yılında TBMM’ye gönderilmiştir. Tasarı, şeffaf, katılımcı, demokratik bir yerel yönetim oluşturmak; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekçi bir görev bölüşümü yaparak daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, daha kolay ulaşılabilen, hizmet üreten bir idare meydana getirmek, yerel yönetimlere görev ve sorumlulukları ile orantılı mali olanak ve yapı sağlamak; yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi idarelerle işbirliği ve yardımlaşma imkânlarını artırmak gibi amaçlara sahiptir. Önemli yenilikler ve reformlar getiren tasarı, uzun süre mecliste kalmış ve yasalasamamıştır (Türkoğlu ve Demirhan, 2013:s. 327-328).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev ve sorumlulukların belirlenmesi için hazırlanan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun dönemin cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından yayımlanması uygun bulunmayarak TBMM'ye geri gönderilmiştir. O dönem siyasi, akademik ve hukuki zeminde birçok tartışmaya yol açan tasarı 15.07.2004 tarihinde bazı maddelerde değişiklikler yapılarak ve tartışmalı maddeleri kaldırılarak yayınlanmıştır (Urhan, 2008: s. 89). 5227 sayılı Kanunun Amacı (md1):

Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.

5227 sayılı kanunun kısaca amacı çağdaş bir kamu yönetiminin sağlanması ve çağdaş kamu yönetimi ilkeleri ışığında yerel yönetimlerin daha etkin hale getirilmesidir. Yerel yönetim reformunda genel çerçeveyi çizen, ilke ve esasları belirleyen maddelerin yasalaşamamasına karşılık, yerel yönetimler alanında reform niteliğinde kanun paralelinde hazırlanmış olan hukuki düzenlemeler, 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” , 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” ile 5393 sayılı “Belediye Kanunu”dur (Türkoğlu ve Demirhan, 2013: s. 328).

Osmanlı Devleti'nden miras kalan merkezîyetçi yapı Cumhuriyetin ilanı ile da devamlılığını sağlamıştır. Cumhuriyet döneminde çok partili döneme geçilmesi gibi demokratik adımlar yerel yönetimlerde yankı bulamamış ve idari hiyerarşik yapı varlığını korumuştur. 1950 sonrasında Büyükşehir Belediyelerinin kurulması ile birlikte yerel yönetimlere idari ve mali açıdan bazı sorumluluk ve haklar verilse de merkezi hükümetin baskınlığı yerel de farklı politikalar geliştirilmesine engel olmuştur (Çiçek, 2014:s. 60-61). 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu, Fransız belediyeciliğinden etkilenerek merkezîyetçi bir nitelik göstermesine karşın 2004 tarihli 5272 sayılı ve 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunlarında idari ve mali özerkliklere yer verilmiştir (Sakinç, 2012: s. 17).

Türkiye’de yerel yönetim sistemi üç kademededen oluşmaktadır. Bunlar il özel idaresi, Belediye ve köydür. Bu üç yapı arasından tüzel olarak herhangi bir ilişki bulunmamaktadır. İl özel idaresi 1913, köy 1924, belediye ise 1930 tarihli yasalar ile yönetilmektedir. Zaman içinde her üç yasada da günün gereklerine uygun hale

getirilmesi için önemli değişiklikler yapılmıştır. Üç yerel yönetim türü arasındaki ağırlık ilk başları il özel idarelerindeyken 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ağırlık belediyelere kaydırılmıştır. Bunu ise 1984 yılında Büyükşehir belediyelerinin belediye sistemine eklenmesi izlemiştir. Tablo 15'de Türkiye'deki yıllar itibariyle yerel yönetim sayıları verilmiştir.

Tablo 15. 1970-1999 arası İl, İlçe, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Sayıları

Yıllar	İller	İlçeler	Büyükşehir	Toplam Belediye
1970	67	572	-	1303
1980	67	572	-	1725
1985	67	580	3	1703
1986	67	582	4	1802
1987	67	693	7	1911
1988	67	693	8	1985
1989	71	696	8	2032
1990	73	829	8	2061
1995	79	874	15	2802
1999	81	850	15	3227

Kaynak: DPT, 2001.

Tablo 15'de görüldüğü üzere yıllar itibari ile belediye sayısında artış olmuştur. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun 2. Maddesi ile Türk Yerel Yönetimler literatürüne "Büyükşehir" ve "İlçe Belediyesi" kavramları girmiştir (Bülbül, 2006: s. 258). Bu gelişmeden sonraki yıllarda da Büyükşehir Belediyelerinin sayısında artış görülmektedir. 29 yıllık bir süreçte belediye sayısındaki artış 1927'dir.

2000'li yıllara gelindiğinde yerel yönetimlerde eski kanunların yerine yeni kanunlar çıkarıldığı görülmektedir. İl Özel İdaresi alanında 1987'de çıkarılmış olan İl Özel İdaresi Kanunu (3360 sayılı kanun) yerini 2005'te yapılan 5302 sayılı kanunu almıştır. Büyükşehir belediyelerinin yasal güvenceye kavuştuğu 1984 yılında çıkarılan, Büyükşehir Belediye Kanunu (3030 sayılı kanun), 2004 çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile değişikliğe uğramıştır. 2012 yılında ise 6360 sayılı 14 ilde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu gelişmeler yerel yönetimlerde değişiklik olduğunun somut delilleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Çiçek, 2014:s. 59-60). Çalışmanın bu kısmında yukarıda belirtilen değişiklikler kapsamında yerel yönetimlerin mali yapısı ele alınacaktır. Yerel yönetim birimlerinin harcama ve gelir kalemlerindeki değişimi yıllar itibariyle incelenecek ve değişimin nedenleri gerekçeli olarak ortaya konulacaktır.

2.2.2. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 12. maddede mahalli

idare bütçelerinin tanımı yapılmaktadır. İlgili maddedeki tanım “Mahalli idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir” şeklindedir.

Yerel yönetim bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve diğer mali işlemler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun’u hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili mahalli idare biriminin kanununa tabidir. Bu anlamda il özel idare bütçeleri “İl Özel İdaresi Kanunu”na, belediye bütçeleri, “Belediyeler Kanunu”na, köy bütçeleri ise “Köy Kanunu”ndaki bütçeyle ilgili hükümlere tabidir (Bülbül vd., 2005: s. 48).

Yerel yönetim gelirleri; öz gelirler, merkezden yapılan transferler ve borçlanma olarak üçe ayrılmaktadır. Öz gelirlerini daha çok vergi, harç, kullanım bedelleri, taşınmaz mal gelirleri ve ceza gelirleri oluşturmaktadır. Vergi gelirleri daha çok emlak vergilerinden oluşmaktadır. Bunun nedeni ise vergi konusunun taşınmaz mallardan oluşması ve yine vergi hâsılatı taşınmazların bulunduğu yerde harcanacağı için faydalanma ilkesine daha uygun olmasıdır. Merkezi idare bazı vergi geliri hâsılatlarından tamamını veya bir kısmını ilgili yerel yönetime, nüfus, coğrafi büyüklük, ihtiyaç düzeyi veya mali güç düzeyi göz önünde bulundurularak transfer etmektedir (Akdoğan,2009:s. 416). Merkezden transferler, merkezi idareyi yerele göre daha güçlü kılacağı için yerel yönetimlerin bağımsız gelir elde etmesine dayalı olan mali yerelleşme için uygun değildir (Kirmanoğlu, 2013: s. 301-302).

Yerel yönetim ihtiyaç duyduğu fonları, vergi ve benzeri uygulamalardan elde edemediği durumlarda borçlanmaya başvurabilmektedir (Akdoğan,2009:s. 418). Yerel yönetim borçlanmasında merkezi yönetim için kabul edilmiş kurallar geçerlidir. İç ve dış tahvil piyasaları, uluslararası kuruluşlar, yurtiçi yerel yönetim finans fonları veya özel amaçlı bankalar yerel yönetimin borçlanma kaynaklarıdır (Kirmanoğlu, 2013: s. 302).

Yerel yönetim ve merkezi yönetim görevleri ve sorumluluklarını yerine getirmek üzere gider yapmalıdır. Bir kısım hizmetler ve sorumluluklar ve bunlara bağlı yapılan harcamalar merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesi gerekirken, bir kısmı ise yerel yönetimlere bırakılmıştır. Örneğin; askeri harcamalar gibi ulusal nitelik taşıyan harcamalar merkezi hükümetçe yapılırken, tamamen yerel nitelikte olan harcamalar ise yerel yönetimlere bırakılmıştır (Akdoğan, 2009: s. 420).

Türkiye’de yerel yönetimlere tam bir vergilendirme yetkisi verilmesinden ziyade vergi kaynaklarının paylaşılması söz konusudur. Emlak vergisinin yerel yönetimlere bırakılması bunun en aşikar örneğidir. Bazı gelir kaynakların yerele

bırakılması fikrinin öncüsü Prusya’da Maliye Bakanlığı yapmış olan Von Miquel’dir. Maliye Bakanlığı yaptığı dönemde bazı vergi reformlarına imza atan Miquel, şahsi vergilerin merkezi yönetime aynı vergilerin ise yerel yönetimlere bırakılması gerektiğini savunmuştur (Nadaroğlu ve Varcan, 1999:s.76).

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali yapısı incelendiğinde merkeze bağlı bir yapı görülmektedir. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin yetersiz olması hizmet ve harcamalarında sınırlamalara neden olduğu söylenebilir. Mali yerelleşme olgusu özellikle yerel yönetimlerin öz gelirlerinde yapılacak iyileştirmelerle merkeze olan bağımlılıklarını azaltmaları ve kendi kendine yetebilen birer kurum olmalarını sağlayabilecektir. Türkiye’nin yerel yönetimleri il özel idareleri, belediye ve köyler olmak üzere üçe ayrılmıştır. Kentleşmenin sonucu olarak doğan diğer bir yerel yönetim ise Büyükşehir belediyeleridir. Çalışmanın bu kısmında yerel yönetim birimlerinin gelir ve giderleri ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.2.2.1. İl Özel İdarelerinin Mali Yerelleşme Açısından Gelişimi

İl özel idareleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun’undaki tanımı şu şekildedir: “ İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel Kişisi”dir (RG, 2005). İl idari özerkliğinde il halkının mahalli nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini, Özel İdarelerinin mali ve idari özerkliğinden açık bir şekilde ilk kez 5302 sayılı kanunda bahsedilmiştir. Ancak bu idari ve mali özerklik sınırsız bir özerkliği yansıtmamaktadır. Çünkü idari ve mali özerklikle ilgili, 5302 sayılı kanunun gerekçesinde anayasanın 123. maddesindeki idarenin bütünlüğü ilkesini zayıflatacak veya ortadan kaldıracak bir yorumlama getirilmemesine açık bir şekilde yer verilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2012, s. 183). Mali özerklik il özel idaresi kanununda düzenlenmesine karşın Anayasada var olan idarenin bütünlüğü ilkesi nedeniyle uygulamaya konulamamakta bu durumda il özel idaresinin mali ve idari olarak güçlenmesine engel oluşturabilmektedir.

İl Özel İdarelerinin tarihçesinde önemli bir detay dikkati çekmektedir. Mahalli idare birimlerinden biri olan köyler, 443 sayılı kanun ile 1924’te kurulmuş 1930 yılında ise 1580 sayılı Belediye kanunu ile belediyeler kurulmuştur. Oysaki İl Özel İdareleri 1913 yılında çıkarılan bir kanunla hem köy hem de belediyelerden önce

kurularak en eski tarihli mahalli idare birimi olma özelliğini taşımaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 186). En eski tarihli yerel yönetim birimi olmasına karşın gelişim olarak belediyelerden geride kaldığı söylenebilir.

5302 sayılı kanun ile İl Özel İdarelerinin daha demokratik, saydam ve katılımcı olması öngörülmektedir. Katılımcılığı artırmaya yönelik bir düzenleme olarak İl Özel İdaresinin bir organı olan il genel meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılma ve görüş bildirilmesine yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. İl genel meclisi kararlarının halka uygun yollarla duyurulması ve kimi özel idare hizmetlerinde gönüllülerin çalışmasına kanunla imkân sağlamıştır (Ulusoy ve Tekin, 2012: s. 189).

İl Özel İdaresinin karar organı olan İl genel meclisinin 5302 sayılı kanunla tüm üyelerinin seçilmiş üyeler olması ve başkanının da bu üyeler arasından seçilmesi hükmü getirilmiştir. Vali'nin il genel meclisi başkanı olmasının yasayla kaldırılması demokratik ve katılımcı bir meclis oluşturulmasında önemli bir adım olmuştur (Uçar, 2011: s. 616). Yapılan yasal değişikliklerle il özel idarelerine halk katılımının artırılması yerelde demokrasinin yaygınlaşması açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

İl özel idaresinin diğer bir organı olan il encümenine 3502 sayılı kanunu 25. maddesinde yer verilmiştir. Bu kanunla il encümeninin karar organı değil yürütme organı olması öngörülmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2012:s. 18).

İl özel idareleriyle ilgili önemli gelişmelerden biri 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı 6360 sayılı *On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*'dur. 2013 yılında 6447 sayılı kanunla on dört ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmasıyla büyükşehir belediyesi sayısı 30 olmuştur. Yerel yönetimlerle ilgili birçok alanı etkileyen bu yasanın ise il özel idarelerine olan etkisi oldukça fazladır. 81 olan il özel idarelerinin sayısı 30'u kapatılarak 51'e düşürülmüştür. Her üç kurumdan birinin kaldırılması kanunun etkisini kanıtlamaktadır (Azaklı ve Tek, 2016: s. 241).

5302 sayılı kanunun 45. maddesinde İl Özel İdarelerinin bütçesinin hazırlanmasına yer verilmiştir. İl Özel İdaresi bütçeleri de bütçe yılı olarak devlet mali yılını kabul eder. 5302 sayılı kanun il özel idaresinin bütçe onay sürecinde bir takım değişikliklere yer vermiştir. Bu kanunla il özel idarelerinin bütçesinin il genel meclisi kabulüyle geçerlilik kazanacağına yer verilmiştir. 3360 sayılı eski kanunda İçişleri Bakanlığı'nın onayından sonra yürürlüğe girmektedir. Seçilmiş meclis

tarafından onayının yeterli olmasıyla hem merkezi vesayeti azaltma hem demokratik bir yönetim hem de il özel idarelerinin özerkliği açısından önemli bir adım olarak görülebilir (Uçar, 2011: s.618).

İl özel idaresi en eski tarihli yerel yönetim birimi olarak demokratikleşme ve varlığını korumak için pek çok düzenleme geçirerek bugünkü halini almıştır. 5302 sayılı kanun kapsamında il özel idareleri değerlendirildiğinde katılımcılık ve yönetim açısından olumlu yönde bir gelişme olduğu gözlenmektedir. Halkın il genel meclislerine katılabilmesi ve il genel meclisinden çıkan kararların halka duyurulması halkın bilgilendirme ve katılımını artırıcı önemli gelişmeler olarak dikkat çekmektedir. Katılımcılığın artmasıyla halkın istek ve taleplerine önem veren il özel idarelerinin kararlarında daha özerk olduğu görülmektedir. Bu durum ise il özel idarelerinin kararlarının kendi alan bir yapıya kavuşmasına yol açar. Karar alma yönünden yerleşen il özel idarelerinin ise ilerleyen safhalarda mali olarak da daha özerk olabileceği beklenmektedir.

2.2.2.1.1. İl Özel İdarelerinin Gelirleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi

5302 sayılı kanunla İl Özel İdarelerinin görevleri artırılmıştır. Ancak İl Özel İdarelerine verilen bazı görevler merkezi yönetim teşkilatına dâhil kurum kuruluşların görev tanımından çıkarılmamıştır. Bunun yanında İl Özel İdarelerine verilen yeni görevleri gerçekleştirmek için yeterli kaynak tahsisi de yapılmamıştır. Bu nedenle il içindeki merkezi yönetim teşkilatı ve İl Özel İdaresi arasında bir görev ve yetki karmaşasının yanı sıra mali kaynak yetersizliği de İl Özel İdarelerinin yeni görevleri yerine getirmesine engel olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 191).

İl özel idarelerinin gelirleri 5302 sayılı kanun 42. maddesinde sayılmıştır. Kanun maddesine göre il özel idarelerinin önemli bir gelir kaynağı genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylardır. 2 Temmuz 2008 tarihli 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun uyarınca genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden yüzde 0,5'i il özel idarelerine pay verilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2014: s. 82).

5302 sayılı İl özel idaresi kanunu dışındaki diğer mevzuatlardan sağlanan gelirler ise şöyledir; 1901 tarihli Taşocakları Nizamnamesi gereğince, taş ocakları işletmelerinden izin ve ruhsat harcı ile taş ocaklarından çıkarılıp işletilen ve satılan maddelerin net satış bedelinden %15'lik pay, İl özel idareleri tarafından yönetilen basımevi ve fidanlık gibi kurumlar hâsılatı ile il özel idarelerinin katıldıkları ortaklıklardan elde edilen paylar, 3039 sayılı Çeltik Ekim Yasası gereğince çeltik

ekimi yapanlardan alınan ücret ve cezalar, 7336 sayılı Devlet Orman İşletmelerinden ve kereste fabrikalarından satılan orman mallarından Vilayet Hususi İdaresi için Hisse Alınması Hakkındaki kanunun 1'inci maddesi gereğince; tomruk ve mamul kereste satışından alınan %3 oranındaki ücret, 3004 sayılı iskelelerin Ne Suretle İdare Edileceğine Dair Kanun'un 1,2 ve 5'inci maddeleri gereğince; iskele, kayık ve sallardan alınan geçiş ücretleri gibi gelirler ila özel idarelerine bırakılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 203-204). 167 sayılı Yer Altı Suları Hakkındaki Kanunu 167. Maddesine göre, Hazinenin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdeki kaynak suları (mazbut vakıflara ait sular hariç) 2886 sayılı kanun hükümlerine uyularak il özel idarelerince kiraya verilir ve kira geliri elde edilir

İl özel idarelerinin gelirlerinde meydana gelen değişim yıllar itibariyle Tablo 16'da gösterilmektedir.

Tablo 16. 2012-2017 Arası İl Özel İdareleri Gelirleri

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Bütçe Gelirleri	12.440.479	15.835.022	7.152.387	8.096.206	8.424.206	5.488.571
Vergi Gelirleri	15.509	16.795	8.035	13.878	18.294	17.631
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	357.299	393.336	148.363	137.526	113.455	119.348
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	8.306.379	10.992.317	4.823.527	5.187.848	5.367.154	2.814.308
Faizler, Paylar ve Cezalar	3.741.682	4.348.692	2.155.376	2.730.070	2.912.573	2.512.944
Sermaye Gelirleri	20.053	81.491	17.086	26.884	10.916	24.260
Alacaklardan Tahsilatlar	-443	2.391	0	0	1.814	80

Kaynak: BUMKO, 22.12.2017

* 2017 yılı Ocak- Eylül ayları gerçekleştirmeleridir. www.muhasabat.gov.tr adresinden 29.05.2018 tarihinde alınmıştır.

Tabloda 2011-2016 yılları arasında il özel idarelerinin bütçe gelirleri gösterilmektedir. Tablo 16'da gösterildiği üzere 2014 yılından itibaren gelirler düşmektedir. Bunun nedeni olarak 6360 sayılı kanun ile 81 olan il özel idaresi sayısının 51'e düşmesi gösterilebilir. İl özel idarelerinin en çok gelir elde ettiği kalem olarak ise alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler olduğu görülmektedir. Gelirler arasında bu kalemin ağırlıklı oluşu mahalli idarelerin merkeze bağlılığını ve ilgili dönemler için mali özerklikten uzak olduğunu göstermektedir.

2.2.2.1.2. İl Özel İdarelerinin Giderleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi

İl özel idarelerinde 5302 sayılı kanun ile harcama yetkilisinde değişiklikler

meydana gelmiştir. 3360 sayılı eski Kanunda, il özel idaresi harcamalarında ita amiri olarak salt vali yetkili kılınmasına rağmen yeni kanuna göre il özel idaresi bütçesi ile ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Bu değişikliğin amacı harcamaların onayı konusunda prosedürleri azaltmak olduğu söylenebilir (Uçar, 2011: s. 618).

İl özel idaresi giderleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 43. maddesinde belirtilmektedir. İl özel idarelerine, çok sayıda görev verilmiştir ve bu görevleri yerine getirmek için harcama yapmak zorundadır. 5302 sayılı kanunda daha önce il özel idareleri harcamalarında bulunmayan bazı kalemler eklenmiştir. Bunlar; yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyokültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, idarenin hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemelerdir (Uçar, 2011: s. 618). İl özel idarelerinin giderlerini ekonomik ve fonksiyonel olarak ele almak mümkündür (Ulusoy ve Takdemir, 2012: s. 212). Tablo 17'de il özel idaresi giderlerini ekonomik ve fonksiyonel ayırım bazında alarak yıllar itibariyle gelişimlerini gösterilmektedir.

Tablo 17. 2012-2017 Arası İl Özel İdareleri Giderleri

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Bütçe Giderleri	10.216.828	11.517.481	14.973.608	6.840.846	7.571.107	7.882.697	5.946.615
Personel Giderleri	2.201.255	2.358.647	2.771.632	1.440.012	1.491.867	1.720.636	1.368.961
S. G.K. Dev.Pr.	342.807	354.071	420.642	202.329	207.840	206.818	192.375
Mal ve Hz. Al.Gid.	2.376.501	2.837.221	3.577.110	1.669.614	1.406.528	1.371.576	1.226.093
Faiz Giderleri	10.469	17.736	22.333	17.628	17.364	24.331	17.880
Cari Transferler	408.264	513.346	621.964	228.589	395.638	240.337	207.546
Sermaye Giderleri	4.583.170	5.209.291	7.232.444	2.991.921	3.508.554	3.773.960	2.718.349
Sermaye Transferleri	294.116	226.065	324.498	290.713	543.001	542.665	214.946
Borç Verme	246	1.104	2.985	40	315	2.374	465

Kaynak: BUMKO, 22.12.2017

* 2017 yılı Ocak- Eylül ayları gerçekleştirmeleridir. www.muhasibat.gov.tr adresinden 29.05.2018 tarihinde alınmıştır.

2012-2017 yılları arasındaki il özel idareleri giderlerinin gösterildiği, Tablo

17’de giderlerde en fazla paya sahip olan kalem sermaye giderleridir. Bu kalemi mal ve hizmet alımları takip etmekte ve üçüncü en fazla harcama yapılan kalemin de personel giderleri olmaktadır. Tablo 17’den ve Tablo 16’den görüldüğü gibi 2014 yılından itibaren tutarlardan bir azalma olduğu görülmektedir. Bu azalma, 30 İlde Büyükşehir Belediyesi kurulmasına ve il özel idarelerinin sayısının azalmasına bağlanabilir.

Türkiye’de il özel idarelerinin giderleri ekonomik ayırım bazında 2005 yılından önce cari, yatırım ve transfer harcamaları olmak üzere üç başlıkta ayrıma tabi tutulmaktaydı (Ulusoy ve Akdemir, 2012:s. 2013). 2006 yılından itibaren il özel idarelerinin harcamaları ekonomik ayırım bazında sekiz başlıkta ele alınmaktadır. Bunlar; personel giderleri, sosyal güvenlik kurum devlet pirim giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri, sermaye transferi, borç verme olarak sınıflandırılmıştır.

İl özel idarelerinin harcamaları fonksiyonel bazda ele alındığında ise Genel Kamu Hizmetleri, Savunma Hizmetleri, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, Ekonomik İşler ve Hizmetler, Çevre Koruma Hizmetleri, İskan ve Toplum Refahı, Dinlenme Kültür ve Din, Eğitim Hizmetleri, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri olarak sınıflandırılmaktadır. Tablo 18’de il özel idare harcamaları fonksiyonel dağılımı verilmektedir.

Tablo 18. İl Özel İdare Harcamaları Fonksiyonel Dağılımı(2012-2017 %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Genel Kamu Hizmetler	37,08	32,28	39,54	44,76	45,22	50,04
Savunma Hizmetleri	2,17	2,11	1,09	0,71	0,55	0,55
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	1,17	2,00	3,28	2,53	5,55	3,43
Ekonomik İşler ve Hizmetler	11,62	12,65	11,35	15,42	13,52	13,23
Çevre Koruma Hizmetleri	0,33	0,35	0,54	0,89	0,93	0,73
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	5,40	5,07	4,70	5,03	5,72	5,15
Sağlık Hizmetler	3,92	3,04	3,01	2,93	3,36	1,73
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	4,75	4,43	2,32	2,47	1,98	1,31
Eğitim Hizmetleri	30,87	36,38	32,33	24,48	22,31	22,42
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	2,09	1,65	1,81	0,76	0,80	1,35

Kaynak: BUMKO, 22.12.2017

* 2017 yılı Ocak- Eylül ayları gerçekleştirmeleridir. www.muhasabat.gov.tr adresinden 29.05.2018 tarihinde alınmıştır.

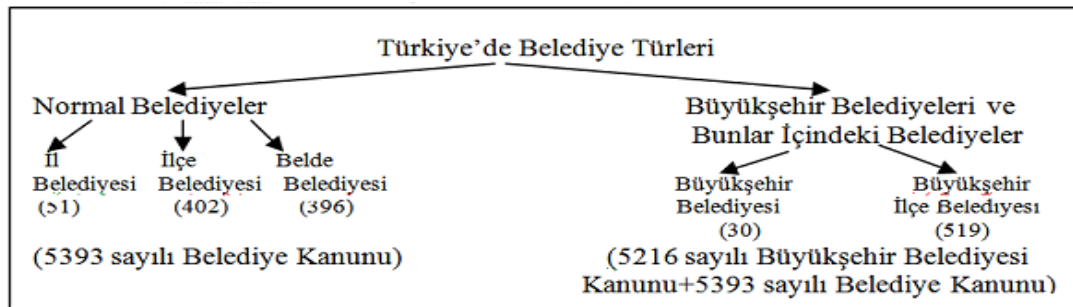
İl özel idare harcamalarının fonksiyonel dağılımını gösteren Tablo 18’de görüldüğü üzere toplam harcamaların %40-%45 civarı genel kamu hizmetlerine yapılmaktadır. Bu harcamaları eğitim harcamaları ve ekonomik işler ve hizmetler izlemektedir. Toplam harcamalar içindeki paydan en az pay çevre koruma

hizmetlerine ayrılmaktadır.

Yerel harcamaların mali yerelleşmenin ölçülmesinde esas kabul edilmesi durumunda Tablo 18’de görüldüğü üzere yıllar itibariyle il özel idaresi harcamalarında bir artış olduğu görülmektedir. Bu artış tek başına il özel idarelerinde mali yerelleşmenin artığının göstergesi olmamakla birlikte mali olarak bir gelişim olduğunu göstermektedir. Karar almada yerelleşme sonucunda artan talep ve istekleri karşılamak için yapılan harcamaların artması il özel idarelerinin öz gelirlerini artırmak için başka yollar aramasına ve gelir kaynaklarına yönelmelerine sebep olabilecek bu durumda mali yerelleşmenin gelişmesiyle sonuçlanabilecektir.

2.2.2.2. Belediyelerin Mali Yerelleşme Açısından Gelişimi

Yerel yönetimde önemli bir yer kaplayan belediye yönetimlerinin, bugünkü anlamda kurulması girişimleri Osmanlı Devletinde Tanzimat’ı izleyen yıllarda ve özellikle 1854-1856 Kırım Savaşı sırasında Batı ülkeleri ile artan temas sonunda ortaya çıkmıştır. Fransız komün idarelerinden örnek alınarak 1855 yılında İstanbul’da İstanbul Şehremaneti kurulmuştur (Ünal, 2011: s. 243). Tarihi 1855 yılına kadar dayanan belediye yönetimlerinin modern anlamda temelini oluşturulması ise 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu dayanmaktadır (Sakal, 2000: s. 125). Türkiye’de 2018 yılı itibariyle, büyükşehir belediyesi sayısı 30, il belediyesi sayısı 51, büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 519, ilçe belediyesi sayısı 402 ve belde belediyesi sayısı 396 olmak üzere toplam da 1398 adet belediye vardır (<https://www.e-icisleri.gov.tr>). Belediyeleri düzenleyen iki yasa vardır. Biri Türkiye’deki tüm belediyelere uygulanabilen 3 Temmuz 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu diğeri ise sadece büyükşehir belediyesi ve içindeki büyükşehir ilçe belediyelerine uygulanabilen 10 Temmuz 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunudur (Gözler ve Kaplan, 2014: s. 85). Bu ayırım şekil 6’da ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır.



Şekil 6. Türkiye’de Belediye Türleri

Kaynak: Gözler ve Kaplan, 2014:s. 85

5393 sayılı Belediye Kanunu madde 3’de belediye şu şekilde tanımlanmıştır:
 “ Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” dir.

Yerel yönetim birimi olarak ele alındığında il özel idareleri ile belediyeler arasında büyük bir fark yoktur. Ancak belediyeler evlerin yan yana gelmesinden oluşmuş “belde” ismi verilen bir yerleşim biriminde birlikte yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuşken, il özel idaresi sadece bu insanların ihtiyaçlarını sağlamakla kalmaz aynı zamanda il sınırları içindeki bir dağ başında kulübede yaşayan tek bir kişinin de ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır (Gözler ve Kaplan, 2014:s. 81).

Türkiye’de belediye kurulması için nüfus kriteri esas alınmaktadır. 3 Mart 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanun’una göre belediye kurulabilmesi için 2000 nüfus şartı aranmaktaydı. 5393 sayılı yeni Belediye Kanun’una göre bu şart 5000’e çıkarılmıştır. Bu kanunla belediyeler belli bir ölçek büyüklüğü sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak bu nüfus kriteri il ve ilçe merkezilerindeki belediyeler için aranmamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 225-226).

Belediye bütçeleri, Belediye Başkanı tarafından hazırlanır ve Encümenin görüşü alındıktan sonra Belediye Meclisinde kabul edilir(Gözler ve Kaplan, 2014: s. 87). Belediye bütçesi, merkezi bütçe gibi mali yıl ile izleyen iki yılın gelir ve gider tahminlerini göstermektedir. Belediyelerin son düzenlemelerle sayılarının arttığı görülmektedir. Bu artışın belediyelerin halka en yakın birim olması göz önünde bulundurulduğunda halkın istek ve taleplerinin daha hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi açısından önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir. Diğer açıdan bu artış, belediyeler en küçük demokratik birim olarak ele alındığında ise demokratik yönetimde gelişme olarak değerlendirilebilir. Her iki durumda yerleşme açısından önemli bir yere sahiptir.

2.2.2.2.1. Belediyelerin Gelirleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi

Yerel yönetimler denildiğinde ilk akla gelen belediyeler olmaktadır. Belediyeler yerel halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla varlıklarını sürdürmektedir. Bu ihtiyaçları karşılamak için ise belirli bir kaynağa yani gelire ihtiyacı vardır. Belediye gelirlerine 5393 sayılı kanunun 59’uncu maddesinde yer verilmiştir.

Belediye öz gelirleri olarak ele alınacak olan vergi, resim ve harçlar 29 Mayıs 1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'unda sayılmıştır. Bu kanunda yer alan vergiler; İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Çevre Temizlik vergisidir. Kanunda yer alan harçlar ise; İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı ve çeşitli harçlar olarak belirtilmiştir. Harçlar kanunda yazan belli tutarlar üzerinden ödenmektedir. Bu tutarlar en son 2004 Aralık ve 2005 Mayıs aylarında güncellenmiştir. Güncellenmedikleri için değerlerini yitiren harçlar, takip ve tahsil masrafları harç getirisinden daha fazla olabilmekte bu nedenle belediyeler harçları takip etmeme yoluna gidebilmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: s. 7).

Sayısı çok olmasına karşın harçlar gerekli tutar güncellemeleri yapılmadığı için önemini yitirmektedir. Bu durum ise belediye kanununda yer verilen bir gelir olmasına karşın harçların gelirlere etkisinin sifıra yakın hatta sıfır olmasına neden olmaktadır. Harçlar gibi tutarları az olduğu için takip ve tahsilinde gerekli özen gösterilmeyen gelirler nedeniyle belediyelerin kaynak açısından merkeze bağımlılığı arttığı söylenebilir. Bu durum ise belediyelerde mali yerelleşmenin gelişimi açısından olumsuz olarak değerlendirilmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanun'unda sayılmamış olan bir diğer belediye geliri ise Emlak Vergisidir. 29 Temmuz 1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak vergisi kanunu bina vergisi ve arazi vergisi şeklinde düzenlenmiştir (Ejder, 2011: s. 697). Emlak Vergisi, 1985 yılında 3239 sayılı kanunla genel bütçe gelirleri arasından çıkarılmış, mahalli idareler gelirlerine dâhil edilmiştir. Bu tarihten itibaren il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerine de pay verilen Emlak vergisi, 2005 tarihli 5393 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte gelirlerinin tamamı belediyelere bırakılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 259). Emlak vergisinin tamamıyla belediyelere bırakılmasının belediye gelirlerinde önemli artış sağladığı söylenebilir. Bu durum ise gelir açısından iyileşen belediyelerde mali yerelleşmenin artmasını sağlar.

Belediyeler vergi ve harç gelirlerinden başka önemli bir gelir kaynağı da genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylardır. Bu paylar, 2 Temmuz 2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da ele alınmıştır. İlgili pay, genel bütçe vergi gelirleri

tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır. 5779 sayılı kanuna 2012 yılında yapılan değişiklik ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde altısı ile genel bütçe vergi gelirleri hâsılatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır (Gözler, 2014: s. 87).Bakanlar Kuruluna, bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırma veya kanuni haddine kadar indirme yetkisi verilmiştir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, İçişleri Bakanlığı tarafından, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilmektedir. (Ulusoy ve Akdemir,2012: s. 271).

Belediye paylarının; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtmaktadır(5779 sayılı kanun, madde 5). Gelişmişlik endeksinde, ilçeler gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş ilçeden en çok gelişmiş ilçeye doğru ve eşit sayıda ilçeyi içeren 5 gruba ayrılmaktadır. Aktarılacak miktarın yüzde 23'ü birinci gruba, yüzde 21'i ikinci gruba, yüzde 20'si üçüncü gruba, yüzde 19'u dördüncü gruba ve yüzde 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre yapılmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: s. 4).

Tablo 19'da belediye gelir kalemlerinin dağılımı gösterilmiştir. 2011-2016 arasındaki verilere bakıldığında vergi gelirlerinin genellikle aynı seyrettiği ve toplam içindeki payının düşük olduğu gözlemlenmektedir. Bu dağılımda ise en yüksek içinde genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından alınan paylarında bulunduğu faizler, paylar ve cezalar kalemidir.

Tablo 19. 2011-2016 Yılları Arasındaki Belediye Gelirlerinin dağılımı(%)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Toplam	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Vergi Gelirleri	16,03%	15,20%	14,84%	15,02%	15,09%	14,04%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	14,41%	14,83%	10,77%	10,36%	10,40%	10,31%
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1,43%	1,52%	1,77%	2,05%	2,00%	1,77%
Faizler, Paylar ve Cezalar	60,79%	59,11%	61,89%	65,55%	64,42%	66,01%
Sermaye Gelirleri	6,62%	9,19%	5,51%	6,80%	7,21%	7,54%
Alacaklardan Tahsilatlar	0,72%	0,16%	5,20%	0,22%	0,88%	0,34%

Kaynak: BUMKO, 23.12.2017.

* 2017 yılı Ocak- Eylül ayları gerçekleştirmeleridir. www.muhasabat.gov.tr adresinden 29.05.2018 tarihinde alınmıştır.

Tablo 19’da görüldüğü üzere, belediye gelirlerinin düşüklüğü ve genel bütçeden aktarılan payların fazlalığı belediyelerin mali olarak merkezi yönetime bağlılığının yıllar itibariyle azalmadığını göstermektedir. Bu, belediyelerin mali özerkliği açısından olumsuz bir durumdur. Çünkü belediyelerin vergilendirme yetkisi ile elde ettiği gelirlerin payı oldukça düşük olması belediyelerin kendi gelirlerinin giderlerini karşılamadığı ve bu nedenle hep dışa bağımlı olduğunu gösterir.

Faizler, paylar ve cezalar kaleminin içindeki genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar Tablo 20’de belediye türleri arasındaki dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 20. Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar(2012-2017)

Türü	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Büyükşehir Belediyeleri	68,92	67,34	66,76	75,03	74,86	76,88
İl belediyeleri	47,03	49,64	54,70	55,01	54,01	55,74
İlçe ve Belde Belediyeleri	40,18	38,93	41,60	42,83	40,17	41,66
Toplam	51,94	51,12	54,54	58,59	57,51	59,00

Kaynak: <http://www.migm.gov.tr> adresindeki faaliyet raporlarındaki verilerden derlenmiştir.

* 2017 yılı Ocak- Eylül ayları gerçekleştirmeleridir. www.muhasabat.gov.tr adresinden 29.05.2018 tarihinde alınmıştır.

Tablodan görüldüğü üzere belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar %50 civarındadır ve oldukça yüksektir. Payların belediye türleri arasındaki

dağılımına bakıldığında ise büyükşehir belediyelerinin en fazla payı aldığı ve onu il belediyelerinin takip ettiği görülmektedir.

Belediyelerin özerkliğe kavuşmaları için gerekli olan faktörlerden biri giderlerini öz gelirleri ile karşılayabilmesidir. Ancak hem Tablo 9 ve Tablo 10'dan anlaşıldığı üzere mali özerkliğin belediyelere oldukça uzak bir kavram olduğu görülmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2012:s. 276). Yıllar itibariyle yapılan yasal düzenlemelerle belediye gelirlerinde önemli değişiklikler yapılarak öz gelirlerinin artırılması amaçlanmıştır. Ancak bu durum belediyelerin mali olarak merkeze olan bağımlılıklarını tam manasıyla azaltmaya yetmemiştir. Belediyelerin gelir açısından kendi kendine yetmesi mali yerelleşme açısından oldukça önemlidir. Çünkü yeterli gelir elde eden belediyeler hem kararlarında daha bağımsız olacak hem de genel bütçeye bir yük oluşturmayarak genel ekonominin gelişmesine de katkıda bulunacaktır.

2.2.2.2.2. Belediyelerin Giderleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi

Belediyelerin üstlendikleri görevleri yerine getirmek için katlandığı maliyetler ve bu amaçla çalışan personel ve kuruluşlarına yapmış olduğu ödemeler giderlerin ana hatlarını oluşturmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanun'u 60'ıncı maddesinde belediye giderleri belirtilmektedir.

Belediyeler giderleri mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla yapmaktadır. Bu ihtiyaçlar ise halkın talep ve istekleri doğrultusunda belirlenebilmektedir. Belediye giderlerinden biri olarak sayılan belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri ise bu amaca hizmet etmek amaçlı yapılan bir harcama olduğu söylenebilir. Belediyenin hizmetleriyle ilgili olarak yaptığı kamuoyu yoklamaları katılımçılık ve demokrasiyi artırmasının yanında harcamalarda yerel halkın taleplerinin yansıtılması nedeniyle yerelleşmenin gelişimine de katkı sağlayabilir.

Belediye giderlerinin ekonomik fonksiyonlara göre sınıflandırılması 2005 yılı öncesinde; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları olarak üçlü bir ayrıma sahiptir. 2005 yılında analitik bütçe sınıflandırılmasına geçilmesiyle birlikte belediye harcamalarının ekonomik sınıflandırılması da değişikliğe uğramıştır. 2006 yılı sonrasında ekonomik ayrımı şu şekildedir; Personel Giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri, Faiz Giderleri, Cari Transferler, Sermaye Giderleri, Sermaye Transferleri ve Borç Vermedir (Ulusoy ve Akdemir,2012:s. 278-279).

Tablo 21’de belediye giderlerinin dağılımı yer almaktadır.

Tablo 21. 2012-2017 Arası Dönemde Belediye Giderlerinin Ekonomik Dağılımı

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Toplam	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Personel Giderleri	17,48%	15,15%	15,65%	14,75%	13,47%	12,93%
Sosyal Güvenlik Kurum. Dev. Pri. Gid.	2,83%	2,44%	2,55%	2,36%	2,16%	2,05%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	39,48%	38,30%	39,31%	42,93%	42,16%	41,87%
Faiz Giderleri	2,53%	1,88%	2,37%	2,26%	2,14%	2,68%
Cari Transferler	3,96%	3,78%	4,19%	4,23%	4,08%	3,93%
Sermaye Giderleri	29,47%	33,93%	32,39%	30,23%	32,47%	33,35%
Sermaye Transferleri	1,12%	1,12%	1,34%	1,37%	1,02%	1,27%
Borç verme	3,12%	3,38%	2,26%	1,87%	2,51%	1,89%

Kaynak: BUMKO, 23.12.2017.

* 2017 yılı Ocak- Eylül ayları gerçekleştirmeleridir. www.muhasabat.gov.tr adresinden 29.05.2018 tarihinde alınmıştır.

Tablo 21’de görüldüğü üzere en yüksek paya sahip gider mal ve hizmet alımlarıdır. En yüksek ikinci paya sahip olan gider ise sermaye giderleridir. Bu gideri ise personel giderleri izlemektedir. Belediye harcamalarının fonksiyonel bazda ele almak mümkündür. Tablo 22’de 2012-2017 yılları arasındaki belediye giderlerinin fonksiyonel bazda kalemlere dağılımı gösterilmektedir.

Tablo 22. Belediye Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Genel Kamu Hizmetleri	32,60%	30,16%	28,94%	30,68%	30,30%	30,17%
Savunma Hizmetleri	0,08%	0,08%	0,10%	0,03%	0,04%	0,03%
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	4,45%	4,11%	4,73%	4,63%	4,49%	4,18%
Ekonomik İşler ve Hizmetler	20,57%	22,37%	20,61%	22,51%	22,22%	22,55%
Çevre Koruma Hizmetleri	10,62%	10,13%	10,77%	10,94%	10,51%	10,62%
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	22,12%	23,39%	24,59%	20,10%	21,49%	21,32%
Sağlık Hizmetleri	1,09%	1,03%	1,13%	1,21%	1,17%	1,13%
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	6,61%	6,87%	7,09%	7,72%	7,58%	7,93%
Eğitim Hizmetleri	0,34%	0,31%	0,33%	0,41%	0,41%	0,35%
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	1,52%	1,54%	1,71%	1,78%	1,79%	1,66%
Toplam	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Kaynak: BUMKO, 23.12.2017.

* 2017 yılı Ocak- Eylül ayları gerçekleştirmeleridir. www.muhasabat.gov.tr adresinden 29.05.2018 tarihinde alınmıştır.

Tablo 22’ de görüldüğü üzere genel kamu hizmetleri en yüksek paya sahiptir. Bu harcama kalemini takip eden harcamalar ise şu şekilde sıralanmıştır: iskân ve

toplum refahı hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ve çevre koruma hizmetleri. En az paya sahip olanlar ise sırasıyla sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri, sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri ve savunma hizmetleridir. Batıdaki pek çok ülkede eğitim, sağlık ve sosyal korumaya yönelik harcamalar yerel yönetimlerin en önemli gider kalemlerini oluştururken Türkiye’de toplam harcamaların %5’i dahi oluşturamamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 280).

5393 sayılı kanundaki giderler arasında sosyo-kültürel aktivitelere, belediyelerin hizmetleri ile ilgili anket ve kamuoyu araştırmalarına ve sosyal yardımlara yer verilmesi belediye hizmetlerinin daha vatandaş odaklı olması amacının bir sonucu olarak dikkat çekmektedir. Özellikle, giderler arasında halkın hizmetlerle ilgili düşüncelerinin öğrenilmesi amaçlı yapılacak anket giderlerinin yasal bir düzenlemede yer alması belediyelerin de katılıma teşviki açısından önemli bir gelişmedir. Halkın istek ve önerilerini öğrenmek amaçlı yapılan bu anketlerle belediyelerin harcama önceliklerini belirlemesi ise mali yerelleşmenin tesisi için uygun ortamı sağlayabilecektir.

2.2.2.3. Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yerelleşme Açısından Gelişimi

Büyükşehir belediyelerinin anayasal dayanağı 127’inci maddenin 3’üncü fıkrasına 1995 yılında yapılan değişiklik ile getirilen “ Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” ibaresidir. Bu hüküm doğrultusunda 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur (Arıkboğa, 2013: s. 54-57). Söz konusu kanun, büyükşehir belediyeleri ile alt kademe ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki dağılımında nesnel ölçütlerin olmaması, kademeler arasında işbirliği kurulamaması ve buna benzer sebeplerle başarıya ulaşamamıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 300-301).

2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun’u 3030 sayılı kanunda ayıran farklar ise; büyükşehir kurulmasındaki nüfus şartının 750.000’e çıkarılması ve görev ve yetki paylaşımının daha nesnel olmasıdır.

Büyükşehirlerle ilgili son düzenlemeleri içeren 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun

Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun² ile bazı değişiklikler yapılmıştır. Bunlar ana hatlarıyla 30 ilde il özel idareleri kaldırılmış, ilgili illerdeki köy yönetimi kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüş ve bu illerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kurulmuştur (Arıkboğa, 2013: s. 67-68):

Büyükşehir Belediyesi kanununa göre Büyükşehirlerin “Büyükşehir Belediyesi” ve “Büyükşehir İlçe Belediyesi” olmak üzere iki tür belediyesi vardır. Sınırları il mülki sınırı olan ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip, karar organı seçmenlerce belirlenen kamu tüzel kişisi büyükşehir belediyesidir. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan tüm ilçe belediyeleri ise büyükşehir ilçe belediyelerini oluşturmaktadır (Gözler, 2014: s. 90). Büyükşehir belediyelerinin görevleri, ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi arasında herhangi bir görev ve yetki karmaşasına mahal vermemek için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun’unun yedinci maddesinde düzenlemiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 301).

Artan sayıları ile birlikte daha da önem kazanan büyükşehir belediyeleri, bütçe süreci açısından il özel idareleri ve belediyelere benzemektedir. Büyükşehir belediyesi bütçeleri de stratejik plana ve performans programına uygun olarak üç yıl için hazırlanır. Bütçe yılı takvim yılıdır. Bütçenin hazırlanmasından üst yönetici olarak belediye başkanları sorumludur (Mutluer ve Öner, 2009: s. 203).

Büyükşehir belediyesi bütçesine ilişkin hususlar 5216 sayılı kanunun 25. maddesinde açıklanmaktadır. İlgili maddeye göre, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinden gelen bütçelerle birlikte büyükşehir belediye meclisine sunulmaktadır. Yatırım ve hizmetlerde bütünlük sağlayacak şekilde belediye meclisince gerekli değişiklikler yapılarak kabul edilmektedir. Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, aynı toplantı döneminde tek bir bütçe olarak çıkarılmaktadır (Meriç ve Sakal, 2005:s. 268).

Metropol alandaki hizmetlerin görülmesi açısından önemli bir yere sahip olan Büyükşehir belediyeleri, görev ve yetki paylaşımı, mali paylaşımlarla ilgili sorunlarla geçmişten günümüze sıkıntılı süreçler atlattır (Meriç ve Sakal, 2005: s. 272).

²12/11/2012 kabul tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’a 14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle, bu Kanunun başlığında yer alan “ON ÜÇ” ibaresi “ON DÖRT” olarak, “YİRMİ ALTI” ibaresi “YİRMİ YEDİ” olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu,” ibaresi eklenmiştir.

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunu ile yetki, görev ve paylaşım sorunlarına çözümler getirilmesine rağmen 6360 sayılı kanunla sayıları ve yüzölçümü büyüklükleri ve buna bağlı görev alanları da artan büyükşehir belediyelerinin gelirleri ve giderlerinde de artış görülmesi olasıdır.

Büyükşehir belediyeleri özellikle nüfusu yüksek olan belediyelerde kurulduğu ve ilçe belediyelerini de bünyesinde barındığı için belediyelerin halka yakın olma ilkesine hizmet etmekte olduğu söylenebilir. Kentleşmenin getirdiği nüfus artışı ve yüz ölçümü genişlemesi halkın yönetimden uzaklaşmasına neden olabilmektedir. Bu durumun engellenmesini sağlamak açısından büyükşehir belediyeleri önemli katkılar sağlayabilir. Halka yakın olmak, halkın taleplerine etkin ve hızlı bir şekilde cevap vermek gibi görevleri yerine getirebilmesi açısından büyükşehir belediyelerinin kurulması önem teşkil etmektedir. Bunun yanında katılım, demokrasi ve yönetim açısından da önemli bir yere sahip olan belediyelerin halka yakınlığı korunmuş olmaktadır. Katılımla pozitif yönlü bir ilişki içinde olan yerelleşme ise böylece gelişmektedir.

2.2.2.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi

Kentleşme akımı ile meydana gelen yönetsel sorunları çözmek amacıyla büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Belediyelerden farklı görev ve yetkilere sahip olan belediyelerin harcamalarını karşılaması için gelire ihtiyaç duymaktadır. Büyükşehir belediyesinin gelirleri 5216 sayılı kanun 23. maddesinde sayılmıştır.

5216 sayılı kanun dışında sayılan ve temel gelir olarak kabul edilebilecek bir gelir ise; 2 Temmuz 2008 tarihli 5779 sayılı kanunun 2'inci maddesinde belirtilmektedir. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamından büyükşehir belediyelerine %6 pay ayrılmaktadır. Aynı maddenin devamında ise, genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamından büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır (Gözler, 2014:s. 91).

5579 sayılı kanunun 5'inci maddesine göre,2'inci madde gereğince ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılmaktadır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtım tabii tutulmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde yangınla ilgili itfaiye hizmeti büyükşehir belediyeleri tarafından sunulduğu için Danıştay 8. Dairesi kararı gereğince Yangın

Sigorta Vergisi Büyükşehir Belediyeleri tarafından tahsil edilmektedir. 2664 sayılı Belediye gelirleri kanunu madde 44'e göre Çevre ve Temizlik Vergisinin %20'si büyükşehir belediyelerine kalmaktadır. 2664 sayılı kanun mükerrer 97'inci maddesine göre müze giriş ücretlerinin %5'lik payın %75'i ilçe belediyelerine nüfus esasına göre dağıtılmakta ve büyükşehir belediyesine %25'i kalmaktadır (Çetinkaya, 2012:s. 164).

Büyükşehir belediyelerinin sayılan bu gelirlerinin yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önce Emlak vergisinden de pay almışlardır. Ancak 5393 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerine emlak vergisinden pay verme sona erdirilmiştir (Ulusoy ve Akdemir,2012:s. 316). 2012- 2017 yılları arasındaki büyükşehir belediyesi gelir kalemlerine Tablo 23'de yer verilmektedir.

Tablo 23. 2012-2017 Yılları Arasında Gelir Kalemlerine göre Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Vergi Gelirleri	256.984	325.508	446.920	488.616	601.396	514.672
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.893.212	2.906.943	2.913.070	3.444.479	3.530.230	2.721374
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	159.071	137.647	147.761	281.443	256.516	104.519
Faizler, Paylar ve Cezalar	13.663.037	15.729.870	22.003.872	26.954.911	30.457.024	25.904.970
Sermaye Gelirleri	934.480	1.535.329	1.057.348	1.867.612	2.365.579	1.784.704
Alacaklardan Tahsilâtlar	321.643	84.536	3.254.584	144.034	701.171	225.370

Kaynak: MİGM, 23.12.2017.

* 2017 yılı Ocak- Eylül ayları gerçekleştirmeleridir. www.muhasibat.gov.tr adresinden 29.05.2018 tarihinde alınmıştır.

Büyükşehir Belediyelerinin gelir kalemleri Tablo 23'de görüldüğü üzere Vergi Gelirleri, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler, Faizler, Paylar ve Cezalar, Sermaye Gelirleri, Alacaklardan Tahsilâtlardır. Tablo 23'de 2012- 2017 yılları arasındaki gelir kalemlerine göre büyükşehir belediyesi gelirlerinin toplam büyükşehir belediye gelirlerine payına bakıldığında ortalama %77,87 oranla en yüksek kalem gelirin faizler, paylar ve cezalardır. Bu kalemin toplam gelirlere oranının yüksekliği mahalli idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payları da içermesinden kaynaklanmaktadır (MİGM, 2017:s. 102). Toplam gelirlere oran olarak faizler, paylar ve cezalar kalemini takip eden kalem %10 gibi bir oranla Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleridir. Vergi gelirleri kalemi

ise en düşük üç gelir kalemi arasında yer almaktadır.

Büyükşehir belediye gelirlerinin içinde yer alan faiz, ceza ve payların tutar olarak çok olması mali yerelleşme açısından olumsuz olarak değerlendirilebilir. Çünkü merkezi yönetimden alınan payları da içermektedir. Bu tutarın fazlalığı ve yıllar geçtikçe artması ise yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerinin merkeze bağıllığının sürdüğünün göstergesidir.

2.2.2.3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi

Büyükşehir belediyelerine ait giderler 5216 sayılı kanununun 24. Maddesinde yer verilmiştir. Bu madde 3030 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyesi giderleri daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 319).5216 sayılı kanun 24. Maddesinde büyükşehir belediyesi giderleri sayılmaktadır.

Bu kapsamda büyükşehir belediyesi giderlerinin 2012-2017 yılları arasındaki fonksiyonel dağılımına Tablo 24’de yer verilmektedir.

Tablo 24. 2012-2017 Yılları Arasında Büyükşehir Belediyesi Giderleri Fonksiyonel Dağılımı(%)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Genel Kamu Hizmetleri	5.109.223	6.344.439	7.527.798	9.751.941	12.152.276	9.694.166
Savunma Hizmetleri	20.919	26.383	39.996	1.131	9.684	1.066
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	859.543	1.000.867	1.594.864	1.904.748	2.401.732	1.806.978
Ekonomik İşler ve Hizmetler	4.399.610	6.552.763	7.451.573	10.105.753	12.644.751	10.985.862
Çevre Koruma Hizmetleri	1.294.898	1.541.935	2.097.600	2.659.723	3.256.261	2.751.062
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	2.977.373	4.365.020	8.028.483	6.069.160	9.288.877	7.569.201
Sağlık Hizmetleri	285.763	354.812	417.889	534.567	650.957	531.522
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	1.290.924	1.778.219	2.313.256	3.030.180	3.599.229	3.289.995
Eğitim Hizmetleri	117.585	136.822	157.987	213.621	305.867	223.568
Sosyal Gvn. ve Yard.Hizmetleri	481.542	580.693	746.788	860.140	1.079.553	846.159
Toplam	16.837.380	22.681.953	30.376.234	35.130.964	45.389.187	

Kaynak: BUMKO, 25.12.2017.

* 2017 yılı Ocak- Eylül ayları gerçekleştirmeleridir. www.muhasibat.gov.tr adresinden 29.05.2018 tarihinde alınmıştır.

Tablo 24’e göre ekonomik işler ve hizmetler, genel kamu hizmetleri ve iskân

ve toplum refahı kalemleri en yüksek paylara sahiptir. Yıllar itibariyle büyükşehir belediyesi toplam harcamalarında artış görülmektedir. Tablo 25’de büyükşehir belediyesi harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre payları gösterilmektedir.

Tablo 25. 2012-2017 Yılları Arasında Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Büyükşehir Belediyesi Giderleri(%)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Personel Giderleri	10,76	8,68	10,15	9,89	8,60	8,09
Sosyal Güvenlik Kurum. Dev. Pri. Gid.	1,71	1,36	1,59	1,56	1,36	1,25
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	28,30	26,88	28,61	33,68	32,87	32,32
Faiz Giderleri	4,43	2,62	2,93	2,57	2,41	3,32
Cari Transferler	5,52	5,60	5,29	5,87	5,31	4,96
Sermaye Giderleri	38,05	42,83	44,73	39,80	43,06	44,51
Sermaye Transferleri	2,89	3,19	2,21	2,90	1,52	1,99
Borç verme	8,35	8,84	4,48	3,73	4,87	3,53

Kaynak: Muhasebat verileri ile hazırlanmıştır.

* 2017 yılı Ocak- Eylül ayları gerçekleştirmeleridir. www.muhasabat.gov.tr adresinden 29.05.2018 tarihinde alınmıştır.

Tablo 25’te 2012-2017 yılları arasındaki harcamaların gelişimi incelendiğinde, toplam harcamalar içindeki önemli en önemli paya sermaye harcamalarının sahip olduğu görülmektedir. Tamamıyla yatırım amaçlı olan Sermaye harcamaları toplam harcamalar içindeki payı %40’lar seyrindedir. Bu kalemi ise mal ve hizmet alımları %20-%35 arasındaki payla takip etmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin giderleri belediye giderleri ile benzerlik göstermektedir. Büyükşehir belediyeleri normal belediyelere oranla alt yapı yatırımlarına önem vermektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 320). Ancak kaynak yetersizliği nedeniyle yatırımlarının finansmanını borçlanma ile karşılamakta bunun sonucu olarak da transfer harcamaları artmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri artan kentleşme ile genişleyen belediye sınırlarının ve artan nüfusun bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Büyükşehir belediyelerinin alt kademe belediyeleri olan ilçe belediyeleri ile yönetim ve halk arasındaki diyalog korunmuştur. Böylece katılımcılığa engel teşkil edebilecek olan nüfus artışı veya sınır genişlemesinden kaynaklı olarak halkın talep ve isteklerini karşılamaktan uzaklaşmanın önüne geçilmiştir. Yerel yönetimlerin merkeze bağlılığı azaltılarak merkezle ilçe belediyeleri arasında özel bir yönetim oluşturulmuştur. Böylece yerleşmenin gelişimi sağlanabilmiştir.

2.2.2.4. Köylerin Mali Yerelleşme Açısından Gelişimi

İnsanların topluca yaşama ihtiyacı ve alışkanlıkları sonucu ortaya çıkan en küçük yerleşim birimi olan köylerin, tarihi insanlık tarihi kadar eskidir(Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 329). Köyler, 18.03.1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanun'una tabiidir. Bu kanunda köylerin üç farklı tanımı yapılmaktadır. Buna göre(442 sayılı kanun);

“Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) denir.”(Madde 1)

“ Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.” (Madde 2)

“Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.”(Madde 7)

Köy idaresinin köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi organlarıdır. Bunlardan muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ve köy derneği danışma ve karar organıdır(Ulusoy ve Akdemir,2012:s. 338).

Köy derneği 442 sayılı kanununun 20. Maddesine göre “köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği”dir. Köy ihtiyar meclisi veya ihtiyar heyeti, seçilmiş ve doğal üyelerden oluşmaktadır. Seçilmiş üyeler köy derneğimce seçilmektedir (Gözler, 2014:s. 94). Doğal üyeleri ise Köyün imamı ile muallimi veya başmuallimidir(köy kanunu, md 23). Köy idaresinin başı ise muhtardır. (Köy kanunu, md. 10).

12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi olan illerde köylerin ilçelere bağlanıp mahalle olmasıyla birlikte köy sayılarından azalma olmuştur. 6360 sayılı kanundan önce 2011 yılında 34.395 olan köy sayısı kanun sonrasında 18.296'ya düşmüştür (Gözler, 2014:s. 93). Köy maliyesi tanım olarak, küçük ölçekli bir belediye olarak bir takım hizmetleri yerine getirmesi amacıyla yapılan giderleri karşılayacak gelirleri ifade etmektedir Köyler de tıpkı diğer yerel yönetim birimleri gibi gelir ve giderlere ve bunları düzenleyen bir bütçeye sahiptir. 442 sayılı köy kanununda köyün gelir ve giderleri ile ilgili hükümler olmasına rağmen bütçe ile ilgili hiçbir hüküm konulmaması sonucunda 21.01.1942 tarihili Köy İdareleri Hizmet Talimatnamesi(Yönetmeliği) yürürlüğe konmuştur (Mutluer ve Öner, 2009: s. 215-218). Köy bütçesi her yıl kasım ayında, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından hazırlanmakta ve köyün bağlı olduğu mülki idare amiri tarafından

onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir (Ulusoy ve Akdemir,2012:s. 350).

Köyler en küçük yerel yönetim birimi olarak geleneksel bir yerleşim biçimi olduğu söylenebilir. Köylerin sınırlarının küçük olması ve nüfusunun az olması gibi etkenler insanların birbiriyle ilişkilerini güçlendirmektedir. Bu iletişim ise köy halkının birlikte karar alma ve hareket etmesini kolaylaştırmaktadır. Nitekim köy idaresinin organlarından biri olan köy derneği köydeki kadın erkek tüm seçmenleri içine almaktadır. Gerekli görüldüğü durumlarda muhtarın çağrısıyla toplanan köy derneği kararlarını ortak almaktadır. Bu durum doğrudan demokrasinin bir örneği olarak gösterilebilir. Sonuç olarak köy idaresi sakinleri yalnızca seçimlerde değil her zaman katılıma açık bir halk olarak nitelendirilebilir. Kararlarını bu denli kendi alan ve birlik içinde hareket edebilen halkın olduğu köy idaresi ise yerleşmenin gelişimi açısından oldukça önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir.

2.2.2.4.1. Köylerin Gelirleri ve Mali Yerleşme İlişkisi

Köy idaresinin gelirleri 442 sayılı Köy Kanun'unu 15,16 ve 17. maddelerinde sayılmıştır. Bunlardan ilki imecedir. Türk soylarında ve Anadolu'da geleneksel bir hal alan İmece şu şekilde tanımlanmıştır; gecikmesinde sakınca bulunan ve iş sahibinin tek başına bitiremeyeceği ev veya tarla işlerinde akraba, komşu hatta gerektiğinde tüm köy halkının işin bitirilmesi için yardım etmesidir. İş sahibinden ücret talep edilmez sadece yardımcıların yemek ihtiyaçlarını görülür (Bülbül,2006:s.231). Köy yaşamının ayrılmaz bir parçası olan İmece köy kanununa aktarılmıştır. Kanunun 15. Maddesinde “Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır.” Hükmü koyulmuştur.

İmece, tüm köylülerin eşit koşullarda, zorunlu olarak, ücretsiz ve bedenen çalıştırılması gibi özellikler taşımaktadır. Hangi işlerin imce usulü ile ve kaç günlüğüne yapılacağına ihtiyar heyeti karar vermektedir (Sakınç, 2012: s. 303). İmece emeğe dayalı bir mükellefiyet olmasına karşın günlük cari işçi ücreti dikkate alınarak bütçeye gelir kaydedilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 347).

İkinci gelir kaynağı olarak salma, köy kanunu madde 16'ya göre, köy gelirleri köyün mecburi işlerini görenlerin aylık ve yıllıklarına ve köyün zorunlu işlerine yetmediği takdirde köyde oturanlar veya köyle maddi alakası bulunanlardan alınan bir çeşit vergidir(köy kanunu, madde 16). Salma, köy yönetimi tarafından alınan yerel bir vergidir ve tavan tutarı 20 TL'dir (Bülbül, 2006: s. 231).İhtiyar heyeti tarafından salınan Salma, paranın yanı sıra mal ve bedenen çalışma ile de ödenebilmektedir (Sakınç, 2012: s. 303). Diğer gelirleri olarak ise resim ve harçlar,

asker ailelerine yardım ve Bakaya sayılmaktadır. Bunlar yeterli tutarlara ulaşamamaktadır.

Son olarak bakaya; bir önceki yılda tahakkuk eden ancak tahsil edilemeyen gelirlerin toplanması sonucu oluşan gelirdir (Bülbül, 2006: s. 232). Köylere, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Orman Bakanlığı, İl Özel İdareleri, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi kurumlardan bağış ve yardımlar gelmektedir(Sakınç, 2012:s.304). İç İşleri Bakanlığı il özel idareleri aracılığıyla, köylere yardımda bulunur. Bu yardımın başlıca kaynağı ise mahalli idareler fonudur. Mahalli idareler fonunda toplanan yıllık paranın %20'si 20.03.1992 tarihli 21177 sayılı değişiklik ile köylere ayrılmaktadır. İçişler Bakanlığı tarafından ilgili para, köy sayısı esas alınarak illere paylaştırılarak Valilikler emrine gönderilmektedir (Meriç ve Sakal,2005:s.284).

Köylerin gelirleri dikkatle incelendiğinde köy halkı tarafından karar verildiği görülmektedir. İmece birlik içinde yapılan ve bedenen çalışmayı esas alan bir vergi olarak düşünülebilir. Buradan esas olan emeğin vergi olarak alınması ve birlik ve beraberlik içinde yapılmasıdır. Salma ise köy idaresinin vergilendirme yetkisine sahip olduğunun delili olarak görülebilir. Çünkü gerektiği durumlarda tavan tutar sınır kabul edilerek belirlenecek bir tutarın ödenmesini ve bu tutarın köy yönetimince belirlenmesine dayanmaktadır. Tüm yerel yönetim birimleri göz önüne alındığında katılıma ve mali yerelleşmeye en uygun ortam sağlanan birimin köy olduğu söylenebilir.

2.2.2.4.2. Köylerin Giderleri ve Mali Yerelleşme İlişkisi

Köy giderlerini, köyün zorunlu ve isteğe bağlı işleri için yapılan harcamalar ve köy işlerinden çalışan kişilerin aylıkları, köy adına kayıtlı veya vakıf emlaklarının vergileri ve diğer giderlerden meydana gelmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: s. 344).

Köy kanununda köy işlerinde olduğu gibi köy giderlerinde de isteğe bağlı ve isteğe bağlı olmayan giderler olarak ayırım yapılmaktadır (Çetinkaya, 2012: s. 200). Köyler kural olarak giderlerin yapılmasında diğer mahalli idare birimlerinin tabii olduğu genel düzenlemelere tabi tutulmuştur. Bunun yanında köy idareleri, personel istihdamı ve ödemelerinde Devlet Memuru Kanunu veya kamu personeli ile ilgili mevzuata tabi olmamaktadır. Mal ve hizmet alımlarında da 2002/4734 sayılı kamu ihale kanununa tabii olmaksızın genel hükümlere göre sözleşme yapmaktadır (Mutluer ve Öner, 2009: s. 218).

Köy giderlerinin de diğer yerel yönetim birimleri göz önüne alındığında daha

serbest belirlendiği söylenebilir. Köy idarelerinin küçük birimler olması nedeniyle harcamalarının da az olduğu söylenebilir. Bunun yanında az olan harcamaların herhangi bir mevzuata bağlı olmaksızın serbestçe yapması harcama açısından da köy idarelerinin mali yerelleşmeye yatkın birimler olduğu sonucuna ulaştırabilir.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali yerelleşme açısından genel bir değerlendirilmesi yapıldığında mevzuatlarda yapılan iyileştirmelere rağmen başarılı bir sonuca varılamadığı görülebilir. Mali yerelleşme açısından yerel yönetimlerin başarısız olmasının nedeni olarak ise yerel yönetim birimlerinin merkezin vesayeti altında olması gösterilebilir. Yerel yönetimler harcama açısından gerekli serbestliğe kavuşmasına rağmen kaynak yetersizliği gibi nedenlerle karar alma sürecinde tam bir özerkliğe sahip olamamaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin sahip olacağı vergilendirme yetkisiyle kaynak elde ederek hem mali yerelleşme sağlanacak hem de katılımçılık ve demokrasinin gelişmesine ortam hazırlanacaktır. Yerel yönetimleri vergilendirme yetkisiyle ilgili yasal düzenlemeler getirilmeli ancak bu düzenlemelerin genel ekonomik yapıyı ve istikrarı bozmamasına dikkat edilmelidir. İlgili şartları sağlayan yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi ile yerel yönetimlerde mali yerelleşme gelişecek böylece hem yerelde hem de ulusal düzeyde bir refah artışı sağlanabilecektir.

2.3. Türkiye'de Mali Yerelleşmenin Göstergeleri ve Uygulama Örnekleri

Türkiye'de Avrupa Yerel Yönetim Şart'ının kabul yılı olan 1991'den bu yana yerelleşme alanında pek çok iyileşme görüldüğü söylenebilir. Özellikle 5216 ve 6360 sayılı Büyükşehir yasaları ve 5393 sayılı Belediye Kanun'unun getirdiği yeniliklerle yerelleşmenin önünün açıldığı söylenebilir. Mali yerelleşme de Türkiye'nin üniter yapısının getirdiği bazı sınırlamalarla karşılaşılsa da ilerleme kaydedildiği söylenebilir. Mali yerelleşme dünyada olduğu kadar ülkemizde de önemli bir konudur. Türkiye'nin mali yerelleşmede hangi seviyede olduğu ile tartışmalı bir konudur. Çalışmanın bu kısmında harcama süreci ve vergilendirme yetkisi açısından Türkiye'nin mali yerelleşmedeki gelişimi ele alınacaktır.

2.3.1. Yerel Yönetimlerde Bütçeleme Süreci ve Mali Yerelleşme

Kamu tüzel kişilerinde merkezi bütçede olduğu gibi giderlerin gelirlere önceliği ilkesi bulunmamaktadır. Bu nedenle kamu tüzel kişileri bilhassa yerel yönetimler gelir tahmini üzerine harcama planı düzenlemek zorundadır (Bülbül,

2006).

Yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yapılan mali yardımların belirli bir proje veya hizmete yönelik değil global olarak verilmesi ve harcama yapılacak alanının yerel yönetimce belirlenmesi gerekmektedir. Bu, yerel yönetimlerin kendi bütçelerine egemen olma ve sorumluluklarına uygun olarak bütçeyi yönetmelerinin temel hak ve ilke olduğunun kabul edilmesi açısından önemlidir (Tortop ve diğerleri, 2008:s. 156).

Yerel yönetim bütçeleri de merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması ve kabulüne benzer bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin gelir, giderleri ve bütçelerini ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır. Yerel yönetimlerde bütçe sürecinden ziyade gelir elde etme ve harcama kararlarının alınması sorun teşkil edebilmektedir. Bu kapsamda vergilendirme yetkisi ve harcamalara ilişkin karar alma süreçlerine yer verilecektir.

2.3.1.1. Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı

Vergilendirme yetkisi tanım olarak devletin egemenlik gücüne dayanarak ülkesinde yaşayan kişilerden ya da nerede yaşarsa yaşasın vatandaşlarından vergi alma konusunda sahip olduğu fiili ve hukuki güçtür. Bir başka deyişle devletin egemenlik gücünün mali alana yansımasıdır. Türkiye’de vergi kanunu çıkartma yetkisi TBMM’ye, bu kanunlar ışığında vergilendirme işlemleri yapma yetkisi ise Maliye Bakanlığına aittir. Ancak bu durum vergilendirme yetkisinin TBMM’ye ya da maliye bakanlığına ait olduğunu göstermemektedir. Vergilendirme yetkisi egemenlik gücüne sahip olan devlete aittir. Buna dayanarak belediyelere tahsil yetkisi verilen bazı vergiler(Emlak vergisi ve belediye gelirleri kanunundaki gelirler) için de durum aynı şekildedir. Yerel yönetimlerin yetkisi yalnızca işlem yapmak ile sınırlıdır (Kızılot vd., 2008: s. 72).

Anayasa 123. Maddeye göre “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*” Kanun maddesinde de anlaşıldığı üzere yerel yönetimler idari özerkliğe sahiptirler. Ancak siyasi özerkliğe sahip değildirler. Bu nedenle kanun yapma yetkileri bulunmamaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin vergi koyma, kaldırma veya düzenleme gibi yetkilere sahip olmamasının açık bir nedenidir. Bu durum merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin mali ilişkileri açısından

ele alındığında merkezi yönetimin yerel yönetimin kaynaklarını belirlemede tam yetkili olduğu ortaya çıkmaktadır (Kesik,2005: s. 88-89).

Merkezden yerel yönetimlere devredilen sorumluluklarla birlikte yerel yönetimlerin ilave kaynak gereksinimlerinde de artış meydana gelmiştir. Bu durum yerel yönetimlerdeki vergileme kaynaklarının harekete geçirilmesine ve yerel yönetimlerde mali özerkliğe ortam hazırlamaktadır (Sakınç, 2012: s. 31). Vergilendirme yetkisinin vergi rekabeti, vergi iradelerinde ölçek ekonomisi, bilgi üretimi gibi konular nedeniyle merkezden yerel hükümetlere devri kolay bir aşama değildir. Ancak Dünya uygulamalarında emlak ve bazı dolaylı vergilerin yerele bırakıldığı görülmektedir (Kesik, 2005: s. 82). Vergilendirme yetkisinin sahibi devlet olsa da bu yetki bazı sınırlamalarla veya sınırsız bir şekilde yerel yönetimlere devredilebilmektedir. Yerel yönetimlerin mali özerklik derecesini ne ölçüde sahip olduklarını vergilendirme yetkisi belirlemektedir (Yakar ve Gündüz, 2014: s. 120).

Yerel yönetimlerin bütçe sistemine göre gelir yapısı Vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve borçlanma olmak üzere üç ana başlıkta toplanmaktadır. Vergi gelirleri başlığı altında yer alan yerel vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler öz gelirleri oluştururken, “genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamından pay” ulusal bütçeden transferleri kapsamaktadır (DPT, 2001: s. 44). Yerel yönetimlerin cumhuriyet döneminden günümüze kadar olan süreçte merkezden kaynak aktarımları şeklinde daha çok gelir elde ettiği tam bir vergilendirme yetkisi elde edemediği görülmektedir. 1980’den önceki dönemde belediyeler ve il özel idarelerine bazı devlet vergilerinden belli oranlarda pay verilmesi yöntemi öngörülmüştür. Bu düzenlemeye göre; İl Özel İdarelerine Akaryakıt İstihsal Vergisinden %22, motorlu kara taşıtlar vergisi ile trafik cezalarından %3, orman ürünleri satışından %3 ve emlak vergisinden %35; belediyelere ise: Gelir ve Kurumlar vergilerinden %5, Gümrük vergisinden %15, tekell maddeleri safi gelirinden %2, akaryakıt istihsal vergisinden %8, motorlu kara taşıtları vergisi ile trafik cezalarından %11, emlak vergisinden %45 oranlarında pay verilmesini düzenlemekteydi. Ancak 1960 yıllarda yapılan bir çalışma sonucunda bu payların eksik verildiği ortaya koyulmuştur. 1985 yılında hayata geçirilen bir uygulama ile emlak vergisinin tamamen Belediyelere bırakılmış olması ise yerelde gelir elde etme açısından önemli bir gelişmedir (Bülbül, 2006: s. 255).

Vergi gelirleri, emlak vergisi, çevre temizlik vergisi ve diğer yerel vergilerin toplamından oluşurken, vergi dışı normal gelirler harç, harcamalara katılma payları,

ücret, ceza ve çeşitli gelir kalemlerinde oluşmaktadır. Faktör gelirleri ise belediye veya özel idarelerin kurum ve teşebbüslerinin hâsılat, işletme kârları, faiz, kira ve diğer mal gelirlerinde oluşmaktadır. Bu kalemde su-kanal, gaz ve ulaşım işletmeleri ve İller Bankasının gelir gider farkları da yer almaktadır (Kirmanoğlu, 2013: s.305-306).

6360 sayılı kanun ile mahalle olan köylerden tahsil edilecek vergilerin, belediye merkezindeki gibi imar, ilan, eğlence gibi konulardan ziyade tarım, tarımsal ürün, hayvancılık, arazi gibi vergi kaynaklarından alınması Yerel yönetimlerin vergi gelirlerini artıracak ve vergilendirme yetkisinin kapsamını genişletecektir.

Tablo 26’da 2009-2016 yılları arasındaki yerel yönetim gelirlerindeki değişim verilmiştir.

Tablo. 26 Yerel Yönetim Gelirleri (2009-2016)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gelirler (Milyon TL)	32.153	38.183	46.558	51.745	61.328	68.110	78.136	87.503
Vergiler	20.559	26.424	31.365	34.610	40.530	48.080	56.892	63.405
Vergi dışı Normal Gelirler	5.315	4.244	6.044	6.395	7.165	8.747	9.031	10.241
Faktör gelirleri(Net)	6.279	7.282	8.911	10.740	12.370	11.283	12.213	13.857
Sermaye transferleri(Net)	0	234	238	0	1.263	0	0	0

Kaynak: BUMKO, 20.03.2018.

Türkiye’ de yerel yönetim gelirleri 2009-2016 arası incelendiğinde gelirlerin yıllar itibariyle arttığı görülmektedir. Bu artış tüm alt kalemlerde de kendini göstermektedir. Tabloda geliri en fazla olan kalem vergiler kalemidir. Bu kalemi ise faktör gelirleri takip etmektedir.

Devletin egemenlik gücüne dayanarak kullandığı bir yetki olan vergilendirme yetkisi, yerel yönetimlere devredildiği ölçüde mali yerelleşme boyutları değişmektedir. Vergilendirme yetkisi tamamen devri olarak nitelendirilebilecek, vergi konularını, matrahın, yükümlülüklerini belirleyip tarh ve tahsil edilmesinin yerel yönetimlere bırakılması, geniş mali özerklik olarak tanımlanmaktadır. Sınırlı mali özerklik ise, vergi yasamasının yine merkezi hükümette olduğu ancak bazı vergilerin tarh ve tahsil aşamasının yerel yönetimlerce gerçekleştirildiği ve yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağılılığının arttığı özerklik yöntemidir. Merkezi bağıllık ise, vergilendirme yetkilerinin tamamen merkezi yönetimde toplandığı ve toplam vergi tahsilâtından yerel yönetimlere pay verilerek kaynak aktarımı yapılan

mali özerkliğin söz konusu olmadığı yöntemdir (Egeli ve Diril, 2012: s. 31-33).

Vergilendirme yetkisinin devri hususunda en çok uygulanan yöntem, vergi matrahının merkezce belirlendiği buna karşın vergi oranının belirlenmesinin yerel hükümete bırakılmasıdır. Bu yöntemde merkezi hükümetçe belirlenen sınırlar çerçevesinde yerel yönetimlerin vergi oranlarını belirlenmede serbest bırakılmıştır. Türkiye, Belçika, Danimarka, Hollanda, İngiltere İsveç, İsviçre gibi ülkelerde bu sistem uygulanmaktadır. Bunun yanında merkezi ve yerel hükümet arasında gelir paylaşımı açısından Almanya, Avusturya ve İspanya'da gibi ülkelerde gelir paylaşımında uygulanan yöntemde değişikliğe gidildiğinde yerel yönetimlerin rızası aranmaktayken, Belçika, Finlandiya, Portekiz, İsveç ve Türkiye'de gelir paylaşımı kanunlar ile yapılmaktadır. Bu nedenle tüm yetkiler merkezi hükümete aittir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: s. 274-276).

Modern devlet klasik devletten farklı olarak insanların maddi ve manevi alandaki başarısına ile mutluluğuna yönelmiştir. Böylece devletin hızlı ve dengeli bir şekilde kalkınmasını amaçlamaktadır. Bu sorumluluklar halka daha yakın olan yönetim birimi olarak yerel yönetimlere de bir takım yetkiler verilmesini gerektirmektedir. Ancak bu yetkilere bir sınır getirilmesi gerekmektedir. Çünkü gerekli gelirlerden yoksun ve merkeze bağlı bir idarenin tüzel yetkilerini artırmak pek de işe yaramayacaktır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin demokratikleşmesi için maddi olarak yerele bağlılığının azaltılması ve yeterli gelire ulaştırılması gerekmektedir (Tortop vd., 2008: s. 27). Merkezden bağımsız bir şekilde gelir elde edebilmesi ise yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisinde yapılacak düzenlemeler ile mümkündür. Yerel yönetimlere verilecek sınırsız vergilendirme yetkisini makro açıdan olumsuz etkiler doğurabilecektir. Bu nedenle yerel yönetimlere sınırlı ama yeterli bir vergilendirme yetkisi kazandırmak onların başarısına önemli katkılar sağlayacaktır.

Yerel yönetimler denildiğinde ilk akla gelen yerel yönetim birimi belediyelerdir. Yerel düzeyde yapılacak herhangi bir idari ve siyasal düzenleme de yine en çok belediyeleri etkileyecektir. Çünkü pratikte birçok hizmet ve sorumluluk belediyelerin yetki sınırları içindedir. Belediyelerde kaynak yetersizliği sıkıntılarının çözüm olabilecek tek yol belediyelerin kendi gelirlerini elde etmesine olanak sağlamaktır. Kendi öz gelirin yaratan belediye olmak “kaynak yaratıcı belediye” olarak tanımlanmaktadır. Belediyelerin kaynak yaratmasının en işlevsel yolu ise vergilendirme yetkisine sahip olmalarıdır (Tavşancı, 2010: s.85-86).

Musgrave(1983) vergilendirme yetkisinin yerel ve merkezi yönetim arasındaki dağılımında altı önemli ilke belirlemiştir. Bu ilkeler şöyle sıralanmaktadır (Vo, 2010: s.667) :

- i.** Ekonomik istikrarı sağlamaya uygun vergiler ulusal olmalıdır.
- ii.** Yetki alanı içinde eşit dağılmayan bir tabana sahip olan vergiler ulusal olmalıdır.
- iii.** Mobil tabanlı kişisel vergiler merkezi hükümete bırakılmalıdır.
- iv.** Dönemsel olarak istikrarlı gelir getiren vergiler yerel yönetimlere tahsis edilmelidir.
- v.** Yetki alanlarında kolayca mobil olamayan vergiler yerel yönetimlere bırakılmalıdır.
- vi.** Faydalanma vergileri, kullanıcı ücretleri ve harçlar devletin her düzeyine bırakılabilir.

İlk üç ilke merkezi hükümete bırakılması gereken vergilerle ilgilidir. Bunlardan ilk ilke ekonomik istikrarı sağlama yetkisinin ulusal devlette olduğunu doğrular niteliktedir. Hükümet makroekonomik politikadan sorumlu olduğu için geniş tabanlı vergilerden sorumlu tutulmuştur (Vo, 2010: s. 667). Bu bakımdan geniş tabanlı tüketim vergileri (KDV, perakende satış vergisi), Gelir ve Kurumlar vergileri merkeze bırakılmalıdır. Gelirin adil dağılımı bakımından ise, merkez, ayrıca artan oranlı kişisel gelir vergisine sahip olmalıdır. Daha önce ifade edildiği gibi, yerel sınırlar arasında ekonomik birimlerin mobilitesinin, geliri yeniden dağıtıcı programların işleyişini bozabilmesinden dolayı, yerel düzeyde uygulanması güçtür (Karabacak ve Karabacak, 2014: s. 259). İkinci ilke ise doğal kaynaklardan sağlanan gelirlerden alınan vergiler gibi eşit olmayan dağılıma sahip vergilerdir. Bu vergilerin merkezce toplanması durumunda kaynak tahsisinde etkinlik sağlanabilir (Vo, 2010: s. 668). Üçüncü ilke, mobil tabanlı gelir kaynakları ile ilgilidir. Bu ilkedeki endişe, yerel yönetimlerdeki vergi oranlarının farklılığından yararlanılarak, gelirlerin en cazip vergi oranına sahip yerde vergilendirilmesi böylece kaynakların etkisiz kullanımına neden olmasıdır (Karabacak ve Karabacak, 2014: s. 259).

Dördüncü ve beşinci ilke yerele tahsis edilmesi gereken vergileri ele almaktadır. Dördüncü ilke yerel yönetimlere istikrarlı ve uzun vadeli gelir elde etmeleri için kaynak oluşturmak amacıyla düzenlenmiştir. Çünkü yerel yönetimler küçük mali hacme sahip oldukları için merkezi hükümete oranla daha fazla istikrarlı gelir kaynağına ihtiyaç duymaktadır. Beşinci ilke ise üçüncü ilkenin zıttı bir ifadeyle

mobilitesi az olan gelir kaynaklarının yerelde vergilendirilmesiyle ilgilidir. Buna en iyi örnekler olarak mülk ve ücret vergileri gösterilebilir (Vo, 2010: s. 668).

Altıncı ilke ise faydalanan kişi tarafından ödenen ücretleri ele almaktadır. Bunlar harçlar, şerefiyeler veya resimler gibi karşılığında hizmet gördürülen kamu gelirleridir. Bu hizmetler ülkedeki tüm insanlara fayda sağladığında, bunun karşılığında elde edilecek bedeller merkez; faydaları sadece belli bölgedeki belli bir grupla ilgili olduğunda, elde edilecek bedeller ise yerel yönetimler tarafından yönetilmelidir (Karabacak ve Karabacak, 2014: s. 260).

Bu ilkelerin oluşturulmasının nedeni, vergilendirme yetkisinin dağılımının makroekonomik istikrarı bozmasına izin vermemektir. Merkezde veya yerel yönetimlerde meydana gelen bir gelir kaynağı artışı bu ikisi arasındaki dengeyi bozarak ekonomik istikrarın bozulmasına, kaynak dağılımında etkinsizliğe ve gelir adaletsizliğine yol açabilmektedir. Bu ilkeler, ulusal mali durumun, yereldeki mali yararlarından daha önemli olduğunu vurgulamaktadır.

Siyasal ekonomik ve teknik bazı sebeplerden dolayı yerel yönetimlere sınırsız vergilendirme yetkisi verilmesi imkânsızdır. Yerel yönetimler kendi sınırları içindeki alana idari vesayetini elverdiği ölçülerde egemendir. Bu nedenle bazı vergilerin tarh ve tahsili yerel yönetimlere bırakılırken bazı vergiler egemenliğin asıl sahibi merkezi yönetim tarafından idare olunmaktadır. Yerel yönetimler sınırsız vergilendirme yetkisi verilmesi vergi direnci doğması, çifte vergileme ve vergi kaynağının aşırı zorlanması sonucu kaynağın kurumması gibi sonuçlar doğurabilir (Nadaroğlu, 1999: s. 75).

Tüm vergilerin yönetiminin yerel yönetimlere bırakılması ülkelerin mali durumlarını bozacağı için mümkün değildir. Bu nedenle yerel yönetimlere bırakılabilecek vergiler genellikle motorlu taşıtlar vergisi, çevre ve temizlik vergisi, emlak vergisi gibi vergiler olmaktadır. Kurumlar vergisi, gelir vergisi, katma değer vergisi gibi daha geniş tabana yayılan vergiler ise merkezi yönetime bırakılmaktadır (Egeli ve Diril, 2012: s. 32-33).

TÜSİAD'ın "Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi" sonucunda yayımlanan rapora göre; yerel yönetim reformu kapsamında birden fazla ilin birleşmesiyle meydana gelecek yerel birliklerden bahsedilmiş ve bunlar "bölgeler" olarak adlandırılmıştır. Bölgelere vergilendirme yetkisi verilerek merkezden sağlanan bazı hizmetlerin (eğitim, sağlık vb.) belirli ölçülerle yerel yönetime bırakılabileceği değerlendirilmiştir. Raporda bir bölgeden elde edilen kazancın başka

bölgelerle de paylaşılabilceği ve merkezden bölgelere fon akışı sağlanabileceği öngörölmüştür. Bu yerel yönetim reformu ile üniter yapının az da olsa esnetilmesi ve yerel yönetimlerin güçlenmesi hedeflenmektedir (TÜSİAD, 2011: s. 22-28). Rapordan da anlaşılacağı üzere yerel yönetimin güçlendirilmesine yönelik bir reformun yapılması üniter yapı esnetilerek mümkündür. Burada vurgu yapılması gereken düşünce üniter yapının varlığını koruduğu ancak bazı düzenlemelere ihtiyaç olduğudur.

Anayasanın 127 maddesinde belirtilen “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” İfadesi teoride hiçbir zaman tam manasıyla gerçekleşmemiştir (Çetin, 2009: s. 253). Merkeziyetçiliğin olduğu ölkelerde gelirlerin de merkezileşmesi kaçınılmazdır. Merkezi özellikleri üzerinde bulunduran ölkelerde yerelle gelir bölüşümü, merkezde toplanan gelirlerin farklı yöntemlerle pay edilmesiyle veya bağışlar yoluyla sağlanabilecektir. Demokrasinin yeterince oturmadığı ve yerel yönetimlerin haklarının kanunlarının belirginleştirilmediği durumlar da yerelin kendi kendine gelir elde etmesi imkânsızlaşacaktır. Buna örnek olarak Türkiye'nin 1981 öncesindeki yerel yönetimleri verilebilir (Nadaroğlu, 1999: s. 74). Yerel yönetimlerin gelir elde etme özerkliğinin olması mali yerelleşme açısından önemli gelişmedir. Ancak Türkiye'de yerel yönetimler kısmi olarak kendi gelirlerinin elde edebilse de bu mali yerelleşme için yeterli bir boyutta değildir. Bunun nedeni olarak Türkiye'de idari ve mali açıdan ılımlı merkeziyetçi bir yapı benimsemesi gösterilebilir (Nadaroğlu, 1999: s. 14).

Yerel yönetimlere verilen kaynakların yerel yönetimlerin yetki ve görevlerini yerine getirmesinde yetersiz kalması yereldeki en önemli sorundur. Yerel yönetimlerde yetersiz kaynaklar nedeniyle kamu hizmetlerinde etkinlik azalmakta ve merkeze bağımlılık artmaktadır. Bu sorunun çözümü olarak yerel yönetimlere verilecek bazı yetkilerle gelir elde etmelerini sağlamak olabilir. Ancak bu yetkilerin yerelde gelir getirirken aynı zamanda makroekonomik durumda bozulmalara yol açmaması gerekir. Mali yerelleşmenin gerçekleşmesi ancak böyle dar bir alanda mümkündür. Ancak doğru kullanılan vergilendirme yetkileri ile hem yerel de hem ulusal düzeyde refah artırımını sağlanabilir. Bunun sağlanabilmesi için yerele verilen vergilendirme yetkisinin sınırları ve denetiminin ölkenin genel siyasi yapısına aykırı düşmemesi gerekmektedir. Genel Yönetim anlayışı ile uyumlu bir vergilendirme yetkisi dağılımının mali yerelleşmenin başarısı açısından önem taşımaktadır.

2.3.1.2.Harcama Kararları ve Mali Özerklik

Yerel yönetim harcamaları, bütçe yapısına göre cari, yatırım ve transfer harcamaları olmak üzere üç başlıktan oluşur. Cari harcamalarda ağırlıklı kalem personel giderleriyken, yatırım harcamalarında yapı- tesis harcamaları ve transfer harcamalarında ise borç geri ödemeleri kalemidir (DPT, 2001: s.50). Tablo 27’de 2009-2016 yılları arasındaki yerel yönetim harcamalarına yer verilmektedir.

Tablo 27. Yerel Yönetim Harcamaları 2009-2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Harcamalar (Milyon TL)	36.189	37.162	44.035	51.525	63.621	66.920	80.095	97.860
Cari giderler	21.056	23.900	28.126	32.396	38.379	40.246	46.894	57.301
Yatırım Harcamaları	11.835	11.323	12.978	15.200	22.627	20.358	25.253	31.824
Sabit sermaye	11.829	11.314	12.976	15.192	22.624	20.344	25.240	31.804
Stok değişimi	6	9	2	8	3	14	14	20
Cari transferler	3.077	2.931	3.048	3.354	3.891	4.359	4.923	5.963
Kamulaştırma ve sabit değer artışı	-323	-991	-117	169	-1.275	-460	-511	-1.063
Sermaye transferi(net)	543	0	0	405	0	2.417	3.535	3.836

Kaynak: BUMKO, 20.03.2018.

Tablo 27’de görüldüğü üzere gibi yerel yönetim harcamaları da yerel yönetim gelirleri gibi yıllar itibariyle artmaktadır. Harcamalar da en yüksek meblağlara sahip kalemin cari harcamalar olduğu görülmektedir. Cari harcamalar her yıl tüketime yönelik yapılan ve her yıl tekrar etme özelliğine sahip olan harcamalardır. Cari harcamalara örnek; personele ödenen ücretlerdir. Bu kalemin yatırım harcamaları takip etmektedir. Yatırım harcamaları ise üretimi artıran kaynakların etkin kullanımını sağlayan ve etkisi bir yılla sınırlı olmayan harcamalardır (Ay, 2014: s. 127). Hem genel bütçe hem de yerel bütçe içerisinde yatırım harcamaları, ekonomik kalkınma ve büyüme, istihdam gibi makroekonomik hedeflere hizmet ettiği için önemli görülmüştür. Ancak cari harcamalar olmadığı sürece yatırım harcamalarının da hayata geçirilme imkânı bulunmadığı için cari harcamalar da üretim kapasitesi üzerinde dolaylı bir etkiye sahip olmaktadır (Akdoğan, 2009: s. 88-89). Yatırım harcamaları ve cari giderler de ilgili yıllarda artış göstermektedir.

Çağdaş demokratik ülkelerin çoğunda mahalli idarelerin toplam kamu

harcamaları içindeki payı % 50'leri aşarken Türkiye'de bu oran % 20'nin altında kalmaktadır. Kentleşme ve nüfus artışıyla gelen yüksek beklentiyi karşılamak ve etkin hizmet sunmak mümkün değildir (Çetin, 2009: s. 253).

Türkiye'de yerel yönetimlere bırakılan hizmet sunumlarının finansmanı merkezden gelir aktarımlarına dayandığı için mali özerklikten söz edilemez (Kirmanoğlu, 2013: s. 308). Yerel yönetimlerin hizmet harcama kararlarının alınması sürecinde saydamlığın artırılması yönünde en etkili yöntem katılımcı bütçeleme modelidir. Bu model ile halk, kente sahip çıkma bilinciyle yapılacak yatırım ve hizmetlerin belirlenmesinde katılım sağlamaktadır. Böylece yapılacak harcamalarda kaynakların etkili bir şekilde kullanılması ve hesap verilebilirliğin sağlanması kolaylaşacaktır (Eriçok, 2010: s. 204-205).

Yerel yönetimlerin etkin kılınması ve güçlendirilmesi için gerekli olan kendi kararlarını kendi alabilen ve planlama yapabilen bilen bir yönetime sahip olmasıdır. Başka idarelerle paylaşmakta olduğu yetkiler açısından da, karar alma süreçlerinde yerel yönetimlere danışılması gerekmektedir (Tavşanlı, 2011: s. 92). Yerel yönetimler görevleri dâhilinde yapılacak olan harcama kararlarında tam bir söz sahibi olması özerklik açısından önemli bir gerekliliktir. Bu gibi yetki ve kararların merkezileşmesi yerel yönetimlerin iradelerine zayıflatmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin karar alma sürecine ilişkin sorunların saptanması, toplumsal sorun veya ihtiyacın toplum baskısıyla değil yönetimin bu ihtiyaç veya sorunun farkına varmasıyla gerçekleşmektedir. Sorun ve ihtiyaçların saptanmasından sonra politika seçimi ve uygulanması aşamasına geçilmektedir. Bu aşamada siyasal parti grupları, baskı ve çıkar grupları, sivil toplum örgütleri gibi sivil kanadı oluşturanlarında görüşleri alınmaktadır (Eriçok, 2011: s. 219-221).

Katılımcı bütçelemenin yerelde harcama sürecine halkın katılımı sağlaması ve hesap verilebilirliği artırması gibi birçok faydası olmuştur. Hizmetler ve harcamalar konusunda bilinçlenen halk, yönetime ve süreçlere daha aktif katılım göstermekte ve artan hemşehricilik bilinci yerel yönetimlerin daha özgün bütçelere sahip olmasına ortam sağlamaktadır. Harcama kararlarını halkının görüşleri doğrultusunda belirleyen yerel yönetimlerde ise özerkliği artmaktadır.

Yukarıda anlatılan durumu basit bir örnekle açıklamak gerekirse, kentleşme ile yaygınlaşan apartman kültüründe apartmanın işlerinin görmesi için seçilen bir apartman yöneticisi bulunmaktadır. Kendileri adına apartmanın ihtiyaçlarını sağlaması için apartman sakinlerince seçilen bu yönetici düzenli aralıklarla sakinlerin

ihtiyaç ve şikayetlerini öğrenmek ve sorunlara ortak çözümler bulmak amacıyla toplantılar düzenlemektedir. Bu toplantılara katılım, apartman sakinlerinin yapılacak hizmetlerde etkinlik, kaynakların yerinde kullanımı gibi konular için oldukça önem taşımaktadır. Toplantılara gerekli katılım sağlamamak, karar alma sürecine katılımın önüne geçecektir. Bu durumun sonucunda apartman sakinleri yöneticinin yaptığı işleri kabul etmek ya da dışarıdan eleştirmekle yetinecektir. Toplantılara katılmamanın bir sonucu olarak hizmetlerdeki eksiklik veya aksamalar, kaynakların etkisiz kullanımı gibi ortaya çıkan olumsuzlukların sorumluluğu apartman sakinlerindedir (Ulusoy, 2011: s.232). Bu örnekten yola çıkarak yerel yönetimlerde halkın ihtiyaçlarına cevap verecek hizmetlerin belirlenmesi, kaynakların hizmetlerin öncelik sırasına göre ayrılması önemlidir. Bunların sağlanmasında ise katılımcılık yadsınamaz bir role sahiptir.

Bu bağlamda halkın etkin katılımını sağlayacağı hesap verilebilir ve şeffaf bir karar alma süreci önem taşımaktadır. Böyle bir sürecin varlığı yerel yönetimlere güveni artırması ve halkın memnuniyeti açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Kamu politika kararların etkin bir biçimde alınması ve yerel hizmet sorunlarının çözülmesi, etkin kamu mali yönetimine ortam hazırlayacaktır (Eriçok, 2011: s. 224-225).

Harcama kararlarına yerel yönetimlerin içinde karar verilmesi ve uygulanması mali yerelleşmenin bir diğer boyutudur. Harcama kararlarının yerel yönetim kurumlarına devri mali yerelleşme reformlarıyla mümkün olabilir. Yerel yönetim kurumlarının harcama kararlarına halkın katılımı katılımcı bütçe uygulamasıyla mümkün olabilir. Böylece harcama kararlarının alınma yetkisi kısmen ya da tamamen halka bırakılması sağlanabilir.

2.3.2. Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunum Süreci ve Mali Yerelleşme

Yerel yönetimlerin yerel halkın talepleri doğrultusunda hizmet sunması merkezi hükümetin yerelde hizmet sunmasından daha rasyoneldir. Bu bağlamda yerel hükümetler bazı hizmetleri tek başlarına sunarken, bazı hizmetleri (sağlık, eğitim, kültür, vb.) merkez ile birlikte sunmaktadır. Bu anlamda yerel hükümetin tek başına sağladığı mal ve hizmetler üç ana başlık altında şekillenmektedir. Bunlar (Çetinkaya, 2012: s. 49-50):

- Tam kamusal nitelikte sunulan mal ve hizmetler: bölgesel düzeyde faydaları bölünemeyen, kullanımından dışlamanın olmadığı ve bölgesel

kaynaklar finanse edilen mal ve hizmetlerdir. Örneğin; zabıta hizmetleri, imar planlarının hazırlanması, sokakların aydınlatılması, semt park ve bahçeleri, şehir kütüphane hizmetleri vb.

- Yarı kamusal nitelikteki mal ve hizmetler: Dışsallıkları ve belli bir fiyatlandırmaları olan mal ve hizmetlerdir. Örneğin; çöp toplama hizmeti, mezarlık hizmeti, ücretli otoparklar, baca temizliği vb.
- Özel mal niteliğinde sunulan mal ve hizmetler: pazarlanabilen, faydaları içsel olan ve fiyatlandırılabilen piyasaya yönelik mallardır. Örneğin; veterinerlik, toplu taşıma, ekmek ve unlu mamuller vb.

Yerel yönetimlerin tek başına sağladığı hizmetlerin yanında merkezi yönetimle ortak olarak sağladığı hizmetlerde bulunmaktadır. Bunlar (Nadaroğlu, 1999: s. 64-65):

- Bayındırlık ve iskan hizmetleri: alt yapı tesisi niteliğindeki anayol, baraj, köprü gibi hizmetler merkezi yönetim tarafından sağlanmaktayken kent içi yolların bakımı, köyler ile ilçeleri birbirine bağlayan ikinci derecedeki yolların yapımı ve bakımı, park ve meydan yapımı gibi hizmetler yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmıştır.
- Kültürel faaliyetler: Kültürel etkinlik olarak değerlendirilebilecek kütüphane, müze, tiyatro vb. hizmetler hem yerel hem de merkez tarafından sağlanmaktadır. Buna örnek olarak; İstanbul'daki devlet tiyatrosu yanı sıra belediye kuruluşu olan Şehir tiyatrolarının da hizmet vermesidir.
- Sosyal yardımlar: sosyal yardım hizmetleri merkezi yönetimin sosyal devletçilik anlayışından dolayı sağladığı hizmetlerdir. Bunlar fakir, yaşlı, evsiz, hasta, işsiz ve kimsesizlere yönelik yapılan ayni ve maddi yardımlar olmaktadır. Genellikle ülkemizde de merkezi yönetimce sağlanan bu hizmet bazı yerel yönetimlerce de olanakları doğrultusunda sağlanmaktadır.

Merkezden yerele kamu hizmeti sunum yetkisinin devrini savunanlara göre, yerel yönetim vatandaşa tercih ve istekleri doğrultusunda daha etkin hizmet sunumu gerçekleştirebilecektir. Bunun merkez tarafından etkin bir şekilde gerçekleştirilememesinin sebebi ise merkezin yerele olan uzaklığı nedeniyle yerelin durumu ve talepleri hakkındaki bilgiye ulaşmasının güç olması ve etkin bir karar

vermesinin zor olmasıdır. Söz konusu devrin yerel yönetimlerin hizmet kalitesindeki seviye farkları nedeniyle bölgeden bölgeye değişiklik göstereceğine dair olumsuz bir görüş bulunsa da merkezi yönetim tarafından belirlenecek hizmet kalite ve seviyelerin standartları ile eşitlik sağlanabilecektir (Kesik, 2005: s. 82).

Yerel yönetimlerin varlık amacı, yerelde hizmet sağlamak bunun yanında merkezi yönetimin varlık amacı ise ulusal hizmet sağlamaktır. Yerel ve merkezi yönetimin birlikte hizmet sunması durumunda hiyerarşik bir ilişki ortaya çıkacak ve bu hiyerarşide merkezi yönetim üstte olacaktır. Bunun engellenebilmesi için etkin bir görev paylaşımı şarttır (Sezer ve Vural, 2010: s. 207). Yerel yönetimler, etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunabilmek ve belde halkının yönetime ve hizmet etme sürecine dâhil edilebilmesi için alternatif hizmet sunma yöntemleri kullanmaktadır. Bu yöntemler (Usta ve Bilgiç, 2016: s. 251-252):

- Emanet Yöntemi; özel bir yüklenici veya bir başka kamu kuruma ihtiyaç olmaksızın, belirli işlerin, oluşturulacak kurullar aracılığıyla gördürülmesidir.
- İhale/Sözleşme Yöntemi; kamu mal ve hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarınca yürütülmesidir. Kamu ve özel firma arasında bir sözleşme bulunmaktadır.
- İmtiyaz Yöntemi; bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinin, kamu otoritesi tarafından özel bir firmaya/şirkete tekel olarak verilmesidir. Özellikle, su, metro, demiryolu ve kanalizasyon gibi doğal tekellerin var olduğu, mal ve hizmetlerde uygulanmaktadır.
- Yap-İşlet-Devret Yöntemi; kamuya ait gayrimenkuller üzerinde, özel firmalar tarafından bir kamu hizmeti tesis edilmekte, belirlenen süreler içinde işletilmekte ve süre bitiminde işletmenin her türlü varlığının karşılıksız olarak kamu yönetimine devredilmektedir.
- Belediye Şirketleri (Şirketleşme); belediyelerin kendisine verilen görev alanları içinde daha etkin ve kaliteli hizmet sunabilmek adına kurdukları şirketlerdir. Belediye İktisadi Teşebbüsleri bu konuda örnek olarak verilebilir.
- Yönetimler Arası İşbirliği; Yerel yönetimler, önemli ölçüde teknik donanım ve uzmanlık gerektiren hizmetleri başka bir yerel yönetim birimi veya kamu kurumu ile anlaşma yoluna giderek yaptırması veya

satın alması durumudur. Yönetimler arası işbirliği, merkez-yerel işbirliği veya yerel-yerel işbirliği olmak üzere kurumsal olarak iki şekilde yürütülmektedir. Altyapı Koordinasyon Merkezleri, Ulaşım Koordinasyon Merkezleri, Mahalli İdare Birlikleri gibi birliktelikler, yönetimler arası işbirliğinin örnekleridir.

Yerel yönetimlerde hizmet sunumunda özel şirket ve kurumlara işin gördürülme yöntemlerinin fazlalığı dikkat çekmektedir. Yöntemlerin özelleştirilmesi yerine, yerel yönetimlerin kaynaklarının artırılması sağlanarak tüm işlerini yönetimin kendi kendine görmesi daha verimli ve etkin bir uygulama olacaktır. Bu nedenle yerel yönetimlere varlık nedenleri olan kamu hizmetlerini yerine getirmelerini sağlamak için mali ve idari özerklik verilmesi uygun olabilir (Acartürk,2001: s.58-59).

Türkiye’de yerel yönetimlerde hizmet ve harcamalarda son yıllarda artış meydana gelmesine rağmen dünya genelinde düşük seviyelere sahip olan devletler arasındadır. Bu durumun etkeni kamu kesiminin ekonomi içindeki payının düşüklüğü kadar yerel yönetimlerin hizmet alanının sınırlılığıdır (Kirmanoğlu, 2013: s. 307).

Klasik görevlerinden sıyrılıp daha geniş alanda hizmet sunma çabası içinde olan yerel yönetimler, ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı gibi nedenlerle de halka yakınlığı dolayısıyla pek çok hizmeti sunma yetkisine sahip olmuştur. Halka yakınlığının yerel yönetimlere getirdiği en önemli avantaj, halkın gereksinimlerini isabetli bir şekilde belirlemesi ve önceliklendirmeleri daha doğru bir şekilde yapabilmesidir (Berk, 2003:s. 47-49). Bunun yanında demokrasi ve katılımı sağlama merkezi yönetime göre daha etkin olabilmesi de yerel yönetimlerin avantajıdır.

Yerel yönetimler mahalli müşterek ihtiyaçlara yönelik hizmet sunma amacıyla varlığını devam ettiren kurumlardır. Hizmetlerin önceliklendirilmesi ve sunumu sürecinde halkın istek ve taleplerinin gözetilmesi yerel yönetimlerin modern bir yönetim tarzı benimsemesine yol açabilir. Hizmet sunumunda halkın istek ve taleplerine yer vermek katılımı ortam hazırlamakta böylece yerel yönetimlerin daha demokratik birimler olması sağlanmaktadır. Hizmet belirleme de halkın taleplerinin esas alınması ise merkezi hükümetin harcamalar üzerindeki vesayetini kısıtlayıcı etki yaparak mali yerelleşmenin gelişimine neden olabilmektedir.

3.BÖLÜM: KATILIMCI BÜTÇELEMENİN MALİ YERELLEŞMEYLE ETKİLEŞİMİ VE UŞAK İLİ ÖRNEĞİ

Çalışmanın bu bölümünde katılımcı bütçeleme ile mali yerelleşme arasındaki etkileşime olumlu ve olumsuz yönleriyle yer verilecektir. Mevcut modellerin Türkiye açısından uygulanabilirliği değerlendirilecektir. Sonraki kısmında Uşak İlindeki katılımcılık faaliyetlerinin katılımcı bütçe açısından ilişkisine yer verilerek Uşak İl Özel İdaresi ve Uşak Belediyesi'nin katılımcı bütçe uygulaması, mali yerelleşme açısından değerlendirilecektir.

3.1. Literatür Taraması

Katılımcı bütçeleme yerel düzeyde vatandaşın karar verme sürecine entegre olmasını sağlayan en yeni ve önemli araç olarak görülmektedir. 1985 yılında Brezilya'nın yeniden demokratikleşme sürecine girmesiyle birlikte Porto Alegre kentinde uygulama alanı bulmuştur (Kösekahya, 2003: s.41-42). Katılımcı bütçeleme ilk olarak Porto Alegre kentinde uygulandığı ve yerel yönetimlerde uygulama alanı bulduğu için yerelleşme ve mali yerelleşmeyle birlikte daha güçlü bir katılım aracı olacağı söylenebilir. Katılımcı bütçelemenin ele alındığı çalışmalarda da yerel yönetimlerin ve sahip olacakları mali özerkliğin katılımcı bütçelemenin başarısında etkili olduğu savunulmaktadır.

Abers (1998) kayırmacılığın katılımcı bütçe uygulaması ile işbirliğine dönüşebileceği ele almıştır. Birlikte yönetimle şeffaflık ve açıklık sağlanabileceğini savunmuştur. Yeni bir kavram olan katılımcı bütçelemeye ilgili çalışmalara baktığımızda; katılımcı bütçeleme için bir rehber ortaya koyan Wampler (2000), başarılı bir katılımcı bütçeleme oluşturmak için tavsiyelerde bulunmuş ve Brezilya örneğini olumlu ve olumsuz yönleriyle ele almıştır. Başarılı bir katılımcı bütçelemenin etkin yerel yönetimlerden geçtiği ve yerelleşmeyle mümkün olabileceği ele alınmıştır.

Souza (2001) çalışmasında demokratik kurumların inşasında, katılımcı bütçelemenin olumlu ve olumsuz yanlarını ele aldığı çalışmasında, demokratikleşme yolunda katılımcı bütçelemenin önemli bir araç olduğunu savunmuştur.

Cabannes (2004) çalışmasında katılımcı bütçeleme ve belediye finansmanını ele almış ve katılımcı bütçelemeni uygulanabilir olması için alternatif vergi ve gelirler kaynaklarının araştırılması ve belediyelerin politik ve mali özerkliğinin artırılması gerektiğini tespit etmiştir.

Sintomer, Herzberg ve Röcke (2008) Avrupa’da katılımcı bütçelemenin uygulanmasına yönelik unsurları değerlendirdiği çalışmasında, katılımcı bütçelemenin demokrasi, sosyal adalet ve şeffaf yönetim için güçlü bir araç olduğunu ancak tek başına başarılı olamayacağını ortaya koymaktadır. Katılımcı bütçelemenin başarılı olmasındaki yan aktörler yerel yönetimlerdeki mali ve politik özerklik olduğunu savunmaktadır.

Ergen (2012) yerel yönetimlerin verimli ve etkili yönetim kurumlarına dönüştürülmesinde katılımcı bütçelemenin rolünü ortaya koyduğu çalışmasında, yaşadığımız dönemde demokrasinin hayata geçirilmesine en uygun yönetim biriminin yerel yönetimler olacağı kanısına varmıştır. Sakınç ve Bursalıoğlu (2014)’nun katılımcı bütçe ve Türkiye’de uygulanabilecek modeli ortaya koydukları çalışmada, katılımcı bütçelemenin yerel demokrasiyi geliştirici ve yerelleşmeyi derinleştirici etkileri olduğu savunulmuştur.

Patsias, Latendresse ve Bherer (2013) çalışmasında Montreal katılımcı bütçe uygulaması ele alarak merkezsizleşmenin katılımcı bütçelemeye ne gibi etkileri olduğu üzerinde durulmuştur. Çalışmanın sonucunda Montreal katılımcı bütçesi üzerinden yapılan gözlem ve bulgularla, katılımcı demokrasi ve yerelleşmenin aynı zaman diliminde sahneye çıkması gerektiğini savunmaktadır.

Özetle katılımcı bütçeleme ve yerelleşmenin, yerelleşmeye bağlı olarak da mali yerelleşmenin etkileşim içinde olduğu söylenebilir. Özellikle çalışmalarda katılımcı bütçelemenin başarılı olmasında ele alınan ilk unsurun yerel yönetimlerin yetki açısından zenginleştirilmesi olduğu görülmektedir. Buradan hareketle mali yerelleşme ile katılımcı bütçeleme arasında pozitif bir ilişki olduğu sonucuna varılabilir.

3.2. Katılımcılık ve Mali Yerelleşme

Yerelleşme merkezi yönetimin bürokratik ağırlığı, yolsuzluklar ve merkezin yerel sorunlara uzaklığı gibi nedenlere dayanılarak, daha etkin bir yönetim oluşturabilmek açısından, yetkilerinin bir kısmını yerel otoritelere devredilmesidir. Yerelleşme ve esnek yönetim modelini temel alacak çoğulcu ve katılımcı yönetimlerin oluşturulma çabaları, yönetim kavramıyla birlikte özel sektör ve sivil toplumun yönetime ortaklıklarını ön plana çıkarmayı başarmıştır. Bu bağlamda katılıma katkı sağlayacak şekilde yerel demokrasinin güçlendirilmesi, ulusal bağlamda da demokratik pratiklerin oluşturulmasına ön ayak olmaktadır. Buna göre

yurttaşların kendilerini doğrudan etkileyen yerel kararlara dahil edilmesi, hesap sorabilmeleri ve sorumluluk almaları halk egemenliğinin temsiliyetin ötesine geçmesini sağlayabilecektir (Günel vd.,2014:s. 58-59). Demokratik toplumlardaki halk egemenliğinin daha somut hale gelmesini sağlayan katılım, yerel yönetimlerin karar, görev ve sorumluluklarını merkezin vesayetinde ancak kısmen daha bağımsız olarak belirlemesine yol açabilir. Halkın, istek ve talepleri doğrultusunda alınan kararlara yönelik uygulanan hizmetlerle yerel yönetimlerde yerelleşmenin gelişmesine olanak sağlanabilir.

Yerelleşme, temelde iki ilişkiyi ele almaktadır. İlki yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiyi yani dikey ilişkiyi konu edinmektedir. Bu ilişkinin temelini merkezi yönetimi ile yerel yönetim arasındaki fonksiyonların ayrılması, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki denetiminin sınırlandırılması ve yerel yönetiminin mali yönden güçlenmesi oluşturmaktadır. Yatay ilişki ise yereldeki yönetim organının halkla diyalogu ve halkın yerel yönetim işlerine ve kararlarına katılımını konu almaktadır. Bu iki ilişki yerelleşmenin olmazsa olmazlarıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: s. 263). Buna bağlı olarak katılımın yerelleşmenin var olmasında önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir. Halka inemeyen ve yalnızca yasal düzenlemelerde kalan yerelleşme reformları, merkezle yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkileri düzenlese de istenildiği ölçüde başarı elde edilemeyebilir. Bu kapsamda halkın katılımı, yerelleşmeye yönelik yasal düzenleme ve reformların tamamlayıcısı olarak görülebilir.

Küreselleşme düşünülenin tam aksine yerellik ve yerelleşme olgularında gelişime yol açmıştır. Yerelleşme ise demokrasi ve temsil sistemindeki değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Yerelleşme ile demokrasi arasındaki bu ilişki sonucunda değişen yönetim anlayışı halk iradesini daha çok ön plana çıkaran bir hal almıştır. Yerel katılım hem yerel demokrasinin gelişmesi hem de ulusal demokrasinin gelişmesi açısından önem arz etmektedir (Önder,2013: s. 313-314). Bu bağlamda yerelleşmenin demokrasiyi ve katılımcılığı tetiklediği gözlenmektedir.

Yerel demokrasiye mali açıdan bakıldığında ise yerel bütçe kavramıyla karşılaşılmaktadır. Yerel bütçe, halkın kendisine sunulacak hizmetlerin belirlenmesinde ve hizmetlerin finansmanında karar verici bir rol üstlenmesiyle ortaya çıkan gelir giderleri gösteren mali tablo olarak tanımlanmaktadır (Korlu ve Çetinkaya, 2012: s. 98). Başka bir ifadeyle bütçe hakkını halkın temsilcilere vermeden kendisinin kullanması olarak da tanımlanabilir. Kavram olarak yerel

bütçenin, merkezi yönetim bütçesinden ayrılan en temel yönünün halkın belirleyici rol üstlenmesi olduğu görülmektedir. Bu, yerel bütçeyi diğer bütçe tanımlarından farklı kılmamanın yanında kavramın yerelleşme ve katılımı bir araya getirmesi açısından da önem taşımaktadır.

Yerel halkın harcama ve gelirleri katılımı mekanizmaları ile doğrudan belirlenmesi yerel demokrasinin mali açıdan gelişmişliğini göstermenin yanı sıra mali yerelleşmenin boyutunu da göstermektedir (Korlu ve Çetinkaya, 2012: s. 105). Mali yerelleşme ile yerel yönetimler gelir ve harcama yapma konusunda serbestlik kazanır. Böylece yerel yönetim üzerine düşen görev ve sorumlulukları herhangi bir kaynak eksikliği sorunuyla karşılaşmadan yerine getirebilir. Yerel yönetimlerin kendi kendine yetebilmesi sonucunda merkezi yönetimin müdahaleleri azalır. Bununla birlikte yerelde demokrasi ve özgürlükler artar. Demokrasinin gelişmesi ise halkın yönetime aktif katılımının önünü açar (Ulusoy ve Akdemir, 2009: s. 265-266). Buradan hareketle yerel yönetimlerde demokrasinin gelişmemesinin gerekçesi olarak merkezi yönetime mali açıdan bağımlı olmaları gösterilebilir. Özellikle gelir açısından kendine yeten bir yerel yönetim profili çizen demokratik yerel yönetimlerin var olması mali yerelleşmeyle ilişkilendirilebilmektedir.

Yerelleşmenin ilk somut kanıtı gelir ve harcama kararlarını kendi alan ve uygulayan yerel yönetimlerdir. Ancak yerel yönetimlerin merkeze olan hiyerarşik bağı buna tam anlamıyla izin vermemektedir. Bu nedenle yerel birimlerde sağlanacak halk katılımı ile yerel yönetimler karar alma da daha bağımsız hale gelebilmektedir. Katılımın artması sorgulayan ve denetleyen vatandaşların ortaya çıkmasına yol açabilir. Bu durum yerelde demokrasiyi besleyerek halkın katılımının artmasına yol açar. Artan halk katılımı artan hizmet taleplerini beraberinde getirecektir. Hizmetlerin gerçekleşmesi için halk harcama sürecine katılarak bütçe önceliklerinin belirlenmesinde etkin rol oynamaktadır. Bu durum ise mali yerelleşmeye neden olmaktadır. İlgili süreç Şekil 7’de şöyle gösterilmektedir;



Şekil 7. Yerelleşme ve Katılım Döngüsü

Kaynak: Korlu ve Çetinkaya, 2012, çalışmasından derlenmiştir.

Şekil 7’de görüldüğü üzere yerelleşme katılımcılık ve demokrasi arasında birbirlerini tetikleyen bir bağ bulunmaktadır. Yerelleşme, yerel birimlerde demokrasi ve katılımı artırmaktadır. Bunun sonucu olarak bütçeleme sürecine katılım artmakta ve bu artış yerelleşmenin gelişmesine katkı sağlamaktadır.

Yerelleşme ile siyasi ve ekonomik gücün merkezde toplanmasının önüne geçilir (Sezer ve Vural, 2010: s.210). Böylece merkezden yerel birimlere doğru güç aktarımı gerçekleşmektedir. Yerelde ise katılımcı faaliyet ve araçlarla bu güç yerel yönetim tekelinden çıkarılarak halka aktarılır. Bu durum yönetimi sağlayarak şeffaflık, hesap verilebilirlik, açıklık ve adalet gibi unsurların gelişimini sağlar.

Yerel yönetimlerin halka daha yakın olması nedeniyle hizmet sunumlarını halkın istekleri doğrultusunda gerçekleştirebilirler. Yerelleşme ile daha çok yetki ve göreve sahip olan yerel yönetimlere halkın istek ve talepleri iletmek istemesi sonucunda katılımcılık artacaktır. Halkın yereldeki sorunları görmesi ve çözümü için çabalaması ise yurttaşlık bilincini ve yerel demokrasiyi artıracaktır (Sezer ve Vural, 2010: s.210). Artan yurttaşlık bilinci ve yerel demokrasi ise halkı yeni katılım araçları bulmaya yönlendirebilir. Kısaca yerelleşmenin katılımı, katılımın ise demokrasi ve yurttaşlık bilincini artırdığı bir döngü oluşturacağı söylenebilir.

Üniter bir devlette yerel seçmenlerin talep ve isteklerinin merkezi yönetime iletilmesi oldukça zordur (Sezer ve Vural, 2010: s.210). Yerelleşme ile artan katılım ve halkın sesini duyurabileceği mecralara kavuşması sonucunda talep ve istekleri hem yerel hem de ulusal düzeydeki yönetimlere ulaştırılması kolaylaşabilir.

Yerelleşme ile karmaşık sorunlar karşısında küçük toplulukların yetersiz ve

donanımsız kaldığı bu nedenle yönetimde başarısız olacağı düşüncesi hâkimdir. (Sezer ve Vural,2010: s.212). Katılımcılıkla bilgi ve görüşlerin kolaylıkla yayılması ve halkın demokrasi ve yönetim konusunda eğitilmesi ile yerelleşmenin bu olumsuz etkisi giderilebilir. Özellikle taşrada yapılan bilgilendirme toplantıları ve eğitimler halkın yönetim konusunda bilgili ve donanımlı olmasını sağlar. Hak ve görevlerinin farkına varan halkta yurttaşlık bilinci ve gönüllü katılıma yönelim artar.

Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkilerin değişmesi ve yeniden yapılandırılması verimli ve katılımcı yönetimlerin oluşmasında önemli bir yere sahiptir. Bu bağlamda merkezden yerele aktarılan yetki ve görevler, yalnızca yönetime değil yerel halk, sivil toplum kuruluşları, vakıflar, özel ve yarı kamusal kuruluşlara da görev ve kaynak aktarımı sağlamaktadır (Sezer ve Vural, 2010: s.213). Merkezden yerel birimlere aktarılan bu yetkilerin yerelde tabana yayılması yönetimde halk egemenliğinin ön plana çıkmasına imkân verir. Çünkü söz konusu yetkiler yalnızca yönetime değil yerel halk, sivil toplum kuruluşları, vakıflar, özel ve yarı kamusal kuruluşlara da geçmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin daha katılımcı ve demokratik olmasını sağlayabilir.

Katılımcılık ile yerelleşme arasında sıkı bir bağ olduğu gözlenmektedir. Bu bağ aynı şekilde yerelleşmenin mali ayağı olan mali yerelleşme ve katılımcılık arasında da mevcuttur. Katılımcılığın bir yönü olarak yerel harcamalar yapılırken halkın istek ve talepleri doğrultusunda hareket edilmesinde kaynak yetersizliği sorunu ile karşılaşılabilir. Bu sorunu aşmanın yolu ise yerel yönetimlere kaynak elde etme yetkisinin sağlanması olabilir. Mali yerelleşme olarak tanımlanabilecek bu durumun katılımcılığın hem sonucu hem de nedenini oluşturduğu tespitine ulaşılmaktadır. Çünkü kamu hizmetlerinin finansmanına katılan halkın istek ve taleplerini daha fazla iletmesi beklenir. Bu durumda yine katılımcılık ile sonuçlanacak ve bu bir döngü olarak tekrar edecektir.

3.2.1. Mali Yerelleşme Açısından Katılımcı Bütçeleme

Mali yerelleşmenin önemli bir ölçütü olarak ele alınabilen katılımcı bütçeleme anlayışı ile birlikte yerel yönetimler daha etkin ve daha verimli hizmetler ortaya koymaya başlamışlardır. Bu anlayışla birlikte demokraside daha ileri bir düzeye gidilmiş ve yerel yönetimler adem-i merkeziyetçi bir yapıya bürünmüştür. Mali yerelleşmenin siyasi boyutu olarak da ele alınan katılımcı bütçeleme, ekonomik büyüme, kalkınma ve insani gelişmişlikle doğru orantılı bir gelişme göstermiştir.

Halkın eğitim düzeyinde meydana gelen iyileşmeler, hizmet sunumunda söz sahibi olmak istemesi, mali konularda bilinçlenmesi ve kamu yönetiminde iyi yönetim uygulamalarında meydana gelen yaygınlaşma katılımcı bütçelemenin gelişmesi ve güçlenmesi açısından önemli sosyoekonomik gelişmelerdir (Çobanoğulları ve Yereli, 2017: s. 123). Bu kapsamda halkın eğitim düzeyindeki yükselme ile mali yerelleşme arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu gözlenmektedir. Artan eğitim düzeyi ve halkın mali konularda bilinçlenmesi hizmet sunumunda söz sahibi olma isteğini artırmaktadır. Önceleri hizmetler ile ilgili istek ve görüşlerini belirten halk daha sonraları harcama sürecine katılım sağlamaktadır. Bir sonraki evrede ise hizmetlerin etkinliği, verimliliği ve tasarrufu sağlamak amaçlı halkın yereldeki hizmetlere gönüllü katılımı sağlanabilmektedir. Bu durum halkın kararları doğrultusunda yapılan harcamaların yine halk eli ile finanse edilmesi veya halk tarafından görülmesi olarak açıklanabilir.

Katılımcı bütçeleme anlayışı, yerel yönetim, sivil toplum ve özel sektör arasındaki bağın daha güçlü olmasını sağlamaktadır. Bölgesel politikalarda önceliklerin belirlenmesinde, kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasında, hizmet sunumunda şeffaflık ve hesap verilebilirliğin artmasında ve katılımcı demokrasinin güçlenmesinde, katılımcı bütçeleme bir araç olarak kullanılmaktadır (Çobanoğulları ve Yereli,2017:s.124). Katılımcı bütçeleme ile kaynak dağılımında etkinlik, şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi olumlu özelliklerin güçlenmesi yerel yönetimlerin mali açıdan gelişmesine katkı sağlayabilir. Yerel yönetimlerin harcama kararlarını alma ve uygulamadaki özerkliğinin halk tarafından denetlenmesi ve düzenlenmesini içeren katılımcı bütçeleme yerel kaynakları etkin ve verimli kullanımı açısından mali yerelleşme üzerine olumlu yönde etki etmektedir.

Katılımcı bütçeleme yerelleşme sürecinin daha ileri bir aşaması olarak değerlendirilebilir. Şöyle ki yerelleşme, merkezi yönetimin çeşitli yetki ve kaynaklarının yerel yönetime geçmesi iken katılımcı bütçeleme ile de kamu idarecilerinin karar verebilme yetkileri topluma geçmektedir (Ergen, 2012: s 325). Karar verme yetkisinin halka geçmesi, halkın yerel sorunlara karşı daha duyarlı ve katılıma daha istekli hale gelmesiyle sonuçlanabilir. Bu durum yerel birimlerde demokrasiyi ve yönetimi artırarak yerelleşmenin daha da pekişmesine olanak sağlayabilir.

Katılımcı bütçeleme yerelde gerçekleştirilecek olan ve belediyenin görev

alanına giren hizmetler ile bunlara yönelik yatırımların halkın taleplerine göre önceliklendirilmesinin yanında, kamu gelirlerinin gerçek finansörü olan halka kamu harcamalarının denetimi açısından da fırsat sunmaktadır (Gergerlioğlu ve Dibo, 2017: s. 1151). Yerel birimlerde yapılan harcamaların yerel halk tarafından denetlenmesi ise yerelleşmenin gelişmesine imkân sağlamaktadır. Katılımcı bütçeleme ile hizmet ve yatırım kararlarında yer alan halkın son olarak hizmetleri denetlemesi katılımcı bütçelemenin bir ileri aşaması olarak değerlendirilebilir. Tüm bunlar gerçekleşirken merkezi yönetimin mali desteğine ihtiyaç duyulmaması durumunda ise mali yerelleşmenin gelişimi savunulabilir. Burada halk denetiminden esas anlaşılması gereken halkın yerel harcamalara gönüllü katılımını sağlamak açısından güvenini kazanmak ve yerel yönetimleri mali açıdan kendi kendine yetebilen bir duruma getirebilmektir.

Mali yerelleşmenin artması sonucunda halk, yapmış olduğu ödemelerin karşılığını sorgulayabilecektir. Bu durum piyasa ekonomisinde yer alan “mübadele” anlayışına benzer bir şekilde, yerel vergiler artıkça halkı katılımcılığa itecek ve halk ödediği verginin karşılığını hizmet olarak talep edecektir (Çetinkaya ve Korlu, 2012: s. 107). Mali yerelleşme ile vergilendirme yetkisi güçlenen yerel yönetimlerin bu yetkiyi kullanması halkın katılımıyla şekillenecektir. Böylece halk yerel yönetimin mali yerelleşme ile elde ettiği yetkiler üzerinde denetime sahip olabilecektir. Yine halkın ödediği vergilerin karşılığını sorgulayabilmesi katılımcı bütçe kapsamında halkı bilgilendirme ve bilinçlendirme toplantılarının bir sonucu olarak ortaya çıkabilecektir. Bu açıdan bakıldığında da mali yerelleşme ile katılımcı bütçelemenin birbirini tamamlayan yönleri sahip olduğu dile getirilebilir.

Katılımcı bütçelemenin çıktılarını etkileyen unsurlardan biri de mali yerelleşmedir. Türkiye gibi yerel yönetimlerin kaynaklarını belirlemede özgür olmadığı yani mali özerkliğinin kısıtlı olduğu yerlerde katılımcı bütçelemenin etkisi de kısıtlı olacaktır. Çünkü halkın yereldeki hizmet ve kaynakları etkilemesi sınırlandırılmış olacaktır (Koç, 2017: s. 462). Değişen yönetim anlayışıyla kaçınılmaz hale gelen katılım olgusunun önünde engel teşkil eden mali sınırlamaların aşılması gerekmektedir. Bu sınırlamalar yerel yönetimlerin özerklikleri ile ilgili yapılacak yasal düzenlemelerle giderilebilir.

Katılımcı bütçelemenin Porto Alegre'deki ilk uygulamasının ve onu izleyen diğer ülke uygulamalarının merkezden ziyade yerel yönetimlerde uygulandığı görülmektedir. Bunun temel nedeni demokrasinin merkeze göre yerelde daha kolay

gerçekleştirileceği görüşüdür. Buna ek olarak yerel yönetim kurumlarının halka yakınlığı, vatandaşların yönetime daha kolay erişebilmesi ve yönetimi daha yakından tanımaları gibi unsurlarda katılımcı bütçeleme yerelde uygulanmasına ortam hazırlamıştır. Türkiye özelinde ise il özel idareleri, belediyeler ve köylerin daha küçük ve halka daha yakın olması nedeniyle halkın katılımı ve yöneticileri denetlemesi merkezi yönetime göre daha kolay olabilmektedir.

Katılımcı bütçeleme ile mali yerelleşme arasındaki ilişki yerel yönetimlerin katılımcı bütçe pratiklerine ev sahipliği yapmasına bağlanabilir. Katılımcı bütçe, hem demokrasi açısından gelişmeye daha uygun hem de yönetim ve katılıma daha elverişli olduğu için yerel yönetimlerde uygulama alanı bulmaktadır. Bu uygulamaların ise bütçeleme sürecinde halkından destek alan demokratik yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına yol açtığı söylenebilir. Bu kararlar sadece yönetsel değil aynı zamanda mali kararlar da olabilmektedir. Bu durum merkezin mali baskısını azaltmak isteyen yerel yönetim birimlerini ortaya çıkarabilecek ve mali yerelleşmeyi hızlandırabilecektir.

3.2.1.1. Katılımcı Bütçeleme Mali Yerelleşme Üzerine Olumlu Etkileri

Porto Alegre kentindeki katılımcı bütçeleme uygulamasıyla sivil toplum ve belediyenin arasında farklı bir diyalog başlamıştır. Uygulamanın başarıyla yürütülmeye başlanması halkta katılımcı bütçeye rağbeti artırmıştır. Katılımcı bütçeleme, fakir halkın isteklerinin gerçekleşmesi sonucu bir seferberlik başlatmasını, yönetimin ise kayırmacılığa son verecek şeffaflığı sağlamasına yol açmıştır. Bu dönemde belediye, partililik ya da ideolojisine bakmaksızın tüm halkın düşüncelerinin kendileri için eşit olduğunu gösterme çabasına girişmiştir. Bunun sonucunda ise katılımcılık ve halk seferberliği artmıştır (Genro,1999: s. 30-31). Belediyenin katılımcı bütçe sürecinde her kesim ve görüşten insana eşit bir şekilde yaklaşması ve görüşlerine eşit şekilde değer vermesi yerelde tam manasıyla bir demokrasinin sağlanmasına ortam sağlamaktadır. Bu durum yerel birimlerde bütçe kararlarına eşit bir katılım sağlayabilmektedir. Demokratik bir ortamda hazırlanan ve halkın güvenini kazanan bir bütçeleme süreci ile yönetimin güvenilirliği arttığı gibi halkın yerelde alınan vergilere gönüllü uyumu da sağlanabilmektedir. Özellikle dışlanmış kesim olarak sayılabilecek yoksullar, gençler, çocuklar ve evsizler bile yönetimin kararlarına katılım göstererek bütçe yatırımlarında etkili olabilir.

Katılımcı bütçe uygulamasının sağladığı demokratik ortam sayesinde halkta

oluşan seferberlik düşüncesiyle idarenin vergi maliyetlerinde düşüş sağlanabilir. Katılımın sonuçlarını somut olarak gören ve belediye yönetiminin sağladığı şeffaflık ile kayırmacılık olmadığından emin olan halk yerel vergileri ödemeye daha gönüllü olabilir. Bunun sonucunda idarenin vergi kayıp ve kaçaklarını önlemek için yaptığı masraflar azalır ve verginin verimliliği artmış olur.

Katılımcı bütçe ile halkın mali ve yönetsel konulara ilgisinin artması ve bütçe harcamalarının şeffaflaşması sonucunda yönetimdeki kayırmacılığa ve yolsuzluklara son verilebilir. Katılımcı bütçelemenin yerelde sağladığı bu avantajlar yerel yönetimleri avantajlı birer kurum haline getirebilir. Bu ise yerelleşmenin önünü açan reform hareketlerinin başlamasını sağlar.

Demokratik toplumlarda yurttaşlar, monarşi ile yönetilen bir toplumdaki kral gibidir. Toplum içerisinde siyasal yapılanmanın en üstünden yer almaktadır. Ancak yerel veya merkezi yönetim kararlarına doğrudan katılımı sık görülen bir olgu değildir. Ancak Porto Alegre'deki bütçe sürecine bireylerin doğrudan katılımı ile bu algı kırılmıştır. Katılım açısından zor bir aşama olan bütçe sürecine katılım, doğrudan demokrasi açısından umut olmuştur (Çukurçayır, 2008: s. 21-22). Katılımcı bütçe halkın katılımı ve eşitliği esas aldığı için yerelde demokrasi ve siyasetin gelişmesine yardımcı olabilir. Yerel demokrasi ve siyaset merkezden ayrı düşünülemez. Bu nedenle yerelde demokrasi ve siyasetin gelişmesi ulusal siyasetin kurumsallaşması ve güçlenmesiyle doğrudan ilişkilidir (Akdoğan, 2008: s. 14). Demokrasi eğitimi devletin görevi değildir. Bireysel bir çaba gerektirir. Bu nedenle demokrasinin gelişmesinde, temsilden ziyade bireysel katılım daha fazla önem arz etmektedir (Çukurçayır, 2008: 18-19). Gelişmiş ülkelerin gelişmiş demokrasilere sahip olduğu göz önünde bulundurulduğunda ülkenin kalkınması ve gelişmesini demokrasiye bağlamak yanlış bir ifade olmaz. Günümüzde ise ileri demokrasinin yerel yönetimlerde mümkün olduğuna dair fikir akımının sonucu olarak yerelleşmenin geliştiği görülmektedir. Özellikle DB, OECD gibi uluslararası kuruluşların önem verdiği bir kavram olan katılımcılıkta gelişen ve değişen yönetim anlayışının bir parçası olarak görülebilir. İleri demokrasi ile katılımcılığın arasındaki bu paralel ilişki ise katılımcı bütçelemenin yerelleşmenin mali ayağı olan mali yerelleşmeyle ilişkisini doğrulayabilmektedir. Bu görüş sonucu olarak katılımcı bütçelemenin demokrasiyi tetikleyerek mali yerelleşmeye ortam hazırladığı sonucuna varılabilir.

Ulusal düzeyde demokrasinin geliştirilmesi için yeniliklere, katılıma ve

yönetişime açık bir topluma ihtiyaç vardır. Bu toplumun olmazsa olmazı ise ifade özgürlüğünü aktif bir şekilde kullanabilmesidir. Eğer bireyler yerel yönetimlerin yaptıklarını eleştirmede veya görüşlerini belirtmezse bunun ulusal düzeyde olması imkânsızlaşır. Bu nedenle yerel yönetimler bireylerin ifade özgürlüklerini pratiğe dökmeleri açısından bulunmaz bir fırsattır (Dursun, 2008: s. 83). Katılımcı bütçeleme ise ifade özgürlüğünün yerel yönetimlerde uygulamaya dökülmesine uygun bir ortam hazırlayabilir. Bütçe sürecinde neyin, ne kadarının, nereye harcanacağı konularında halkın görüşlerine yer veren bir uygulama olmasının ve halkı bireysel katılıma teşvik etmesinin bireylerin ifade özgürlüğünün gelişmesi açısından önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerde halkın katılımcı bütçelemeye ifade özgürlüğüne kavuşması hem yerel yönetimlerde mali yapıya geliştirecek hem de zamanla yerel yönetimlere mali açıdan merkeze olan bağlılığını azaltabilecektir.

Katılımcı bütçelemenin temelinde her bireyin eşit ve gönüllü katılımına açık olan mahalle toplantıları yer almaktadır. Halka tamamen açık olan bu tür toplantıların varlığı bir toplum modeli olarak öne sürülen katılımcı toplumun gerçekleşmesini sağlayabilir. Katılımcı toplumun gelişmesi ise yurttaşlık kültürünün gelişmesiyle doğrudan ilişkilidir (Çolakoğlu, 2012: s. 7-8). Katılımcı toplumun gelişmesi, toplumun yönetimin her kademesinde söz sahibi olması demektir. Bütçe sürecinde kararların halkla alınması, harcamaların belirlenmesi ve yatırımlara fon sağlanmasında yapılacak reformlarla halkın gönüllü katılımına yer verilmesi gibi uygulamalarla mali yerelleşmenin önü açılacaktır.

Katılımcı bütçeleme yerelleşme sürecinin ileri bir aşaması olarak görülmektedir. Bunun nedeni yerelleşme ile merkezin yetki ve kaynakları yerel yönetim birimlerine geçerken katılımcı bütçeleme ile bu yetkiler halka geçmektedir (Özen ve Yontar, 2009: s. 283). Demokratik toplumlarda siyasal yapılanmanın en üstünde görülen halkın yerelde bütçeleme yetkisini elde etmesi yerel yönetimlerin mali ve idari açıdan güçlenmesi açısından önem teşkil etmektedir. Çünkü bütçe kararlarını özgürce verme ve oluşturma, merkezi yönetimce yerel yönetimlere verilmiş olsaydı bu yetki bir kanun ya da düzenleme ile kolayca geri alınabilirdi. Ancak halkın bütçe yapma yetkisini geri almak oldukça zor bir süreçtir. Katılımcı bütçelemenin halka sağladığı harcama kararları alma, kamu hizmetlerine katılma ve hizmetleri denetleme gibi yetkiler uzun vadede toplumun vazgeçilmezi olabilir. Bu nedenle bu yetkileri kanun bir düzenleme ile almak zorlaşabilir. Bunun yanında katılımcı bütçeleme ile harcama kararlarına katılan ve karar çıktıklarını görmek

isteyen yerel halk kamu gelirlerine gönüllü katılım gösterebilir veya kamu hizmetlerine gönüllü olarak katılabilir. Bunun sonucu olarak ise yerel yönetim mali açıdan güçlenerek merkeze mali açıdan bağımlılığı azalır ve mali yerelleşme sağlanabilir.

Katılımcı bütçelemenin en temel işlevi belli bir dönemde elde edilen kıt kaynakların, hangi harcama ve hizmetlere yönlendirileceğinin halk tarafından belirlenmesidir. Yani harcama kararlarının belirlenmesinde ve önceliklendirmelerde yerel halkın söz sahibi olması esastır (Ergen, 2012: s. 322). Mali yerelleşmenin temelinde ise merkezi yönetim birimlerinden bağımsız olarak harcama yapmak ve gelir artırmak vardır (Kitapçı ve Acar, 2009: s. 88). Mali yerelleşmeyle yerel yönetim birimlerine bırakılan harcama yetkisinin katılımcı bütçe ile halka aktarıldığı söylenebilir. Demokratik yönetimlerin bir gereği olarak halk katılımının esas alınması sonucu yerelleşen harcama yetkisi yerel yönetim birimlerince halk adına kullanılacakken katılımcı bütçe ile doğrudan halk tarafından kullanılmasının önü açılmaktadır.

Etkili bir mali yerelleşme için kamu harcamalarının yerelleşmesini kamu gelirlerinin yerelleşmesi takip etmelidir (Acar ve Kitapçı, 2009: s. 90). Kamu harcama kararlarına halkın katılımı mali yerelleşmenin gelişimi açısından eksik kabul edilebilir. Çünkü kararların hayata geçirilmesinde önemli olan kamu gelirlerinin yeterli olmasıdır. Ayrıca Türkiye'deki yerel yönetimlerin temel sorununun kaynak yetersizliği olduğu gözlenmektedir. Bu açıdan ele alındığında katılımcı bütçeleme, yerelde şeffaflık ve hesap verilebilirliği sağladığı ve halk katılım sonuçlarını somut olarak gördüğü sürece vergi ve benzeri mali yükümlükleri ödemede gönüllülük artacağı için yerel gelirlere artış görülebilir. Brezilyadaki katılımcı bütçe uygulamasının somut bir başarısı bu duruma örnek gösterilebilir. Katılımcı bütçe uygulanan bölgede vergiden toplanan gelirler %50 artış göstermiştir. Bunun nedeni ise taleplerinin karar alma süreçlerine yansıdığını gören halkın vergi ödeme konusunda isteğinin artmasıdır (Kösekahya, 2003: s. 43).

Mali yerelleşme çerçevesinde yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması önem arz eden bir konudur. Bununla birlikte önemli bir diğer nokta ise yerel yönetim gelirlerinin doğru şekilde yerel topluluğun ihtiyaçları doğrultusunda harcanabilmesidir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: s. 16). Hem harcama kararlarında halk katılımına yer vermesi hem de bütçe sürecinde şeffaflığı, hesap verilebilirliği ve etkinliği sağlayarak yerel halkın yerel vergilere gönüllüğünü artırması açısından

katılımcı bütçeleme mali yerleşmenin gelişmesinde önemli bir araç olarak görülebilir.

Mali sistemin yerleşmesi ile makroekonomik politika hedeflerini olumsuz etkilemeyecek bir vergileme yetkisinin yerel yönetimlere geçmesi yasal düzenlemelerle mümkündür. Bu yasal düzenlemeler sayesinde yerele özgü hizmetler yerelde elde edilen gelir ile finanse edilecek bu da vatandaş ile yerel yönetim arasındaki hesap verilebilirlik ilişkisini güçlendirecektir (Egeli ve Diril, 2012: s. 38-39). Özellikle gelişmekte olan ülkelerin mali şeffaflık ve hesap verilebilirliğe daha çok ihtiyacı olduğu söylenebilir. Çünkü şeffaf olmayan mali sistem yolsuzluklara ortam hazırlayarak halkın yönetime olan güveninin kırılmasına neden olabilir. Ancak mali sistemin yerleşmesini sağlayacak yasal düzenlemeler mali şeffaflığın sağlanmasında tek başına yeterli olamayabilir. Katılımcı bütçeleme halk denetimini ön plana çıkaran bir uygulama olarak mali yerleşmeyle birlikte şeffaflık ve hesap verilebilirliği de sağlayabilecektir. Bu durum mali yerleşmenin gelişmesinde olumlu bir etki sağlayabilir.

Yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki görev ve hizmet bölüşümünün kararlaştırılması iki ölçüte bağlıdır. Bunlardan ilki kaynak kullanımında etkinliktir. Diğeri ise katılımdır. Bir hizmetin hangi ölçekte daha az kamusal kaynak üretiliyorsa orada üretilmesi tercih nedenidir. Diğer tercih nedeni ise üretilen hizmetin halkın isteklerini yansıtabilmesidir (Sezer ve Vural, 2010:s.208). Bu kriterler ışığında katılımcılığın artması ile yerel yönetimlerin görev ve hizmetlerinde artış görülmesi olasıdır. Yerel yönetimlerde katılımcılık araçlarının geliştirilmesinin bu açıdan da önemli olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerde katılımcı bütçenin uygulaması katılımın en zor aşaması olan bütçe süreçlerine katılımı öngörmesi yerel yönetimlerin mali yetkilerinin artmasına ve böylelikle mali yerleşmenin gelişmesine katkı sağlayabilir.

Yerel yönetimlerin yüksek düzeyde borçlanması mali yerleşmenin getirebileceği bir olumsuzluk olarak görülmektedir (Sezer ve Vural,2010: s. 212). Katılımcılık ile gelen halk denetimi, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ile yerel yönetimlerin yüksek düzeyde borçlanmasının önüne geçilebilir. Böylece yerleşmeyle ilgili olumsuz bir sonuç giderilebilir. Katılımcı bütçelemenin mali yerleşme üzerine pek çok olumlu etkisi olduğu söylenebilir. Hatta katılımcı bütçe ve mali yerleşme birbirini tamamlayan iki terim olarak düşünülebilir. Ancak mali yerleşmenin ve katılımcı bütçenin olumsuz sonuçlarından doğan ve birbirlerine

olumsuz etki edebilecek yönlere de sahip olduğu görülmektedir.

3.2.1.2. Katılımcı Bütçelemenin Mali Yerelleşme Üzerine Olumsuz Etkileri

Yerel yönetimlerde mali yerelleşmenin etkinliğini engelleyebilecek iki temel durum vardır. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin merkezi yönetim transferleri ve diğer bağış ve fonlara ait gelirleri tahminleyemedikleri için yerel harcama maliyetlerin gelirleri aşmasıdır. İkincisi ise yerel yönetimlerin mali açıdan merkezi yönetimi kurtarıcı olarak görmeleridir. Bu başlarda merkezi yönetim tarafından “yumuşak bütçe kısıtlamalarına” yol açsa da ilerleyen dönemlerde merkezi yönetimin yerel yönetime daha kapsamlı bütçe kısıtlamaları uygulayabilmesine neden olacaktır (Fedelino ve Ter-Minassian, 2010: s. 21). Bu durumların oluşmasında etkili olan merkezden gelen mali yetkilerin yerel yönetimlerce keyfi kullanılmasıdır. Katılımcı bütçe uygulaması ile mali kararlara katılan halk yerel yönetimlerin harcamalar üzerindeki keyfi uygulamalarını frenleyebilir. Ancak katılımcı bütçeleme şeffaflığı ve çok sesliliği beraberinde getirmezse harcamalar frenlenemeyerek merkezi yönetimden mali destek ve fon istenmesine sebep olabilir. Çünkü siyasi rant elde etme peşinde koşan yerel yöneticiler halkın istek ve taleplerini geri çevirmeyecek ve harcamalarını artırma yoluna gidebilecektir. Bu durum ise yerel yönetimlerin altından kalkamayacağı maliyetlerle karşılaşmalarına ve merkezi yönetimin mali kısıtlamalarına maruz kalmalarına neden olabilecektir.

Mali yerelleşme bazı durumlarda mali disiplinin bozulmasına yol açabilmektedir (Fedelino ve Ter-Minassian, 2010: s. 21-22). Yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere yaptığı harcamaların ekonomik kalkınma, gelişme veya büyümeye bir etkisi olmayacağından ulusal mali yapıda bozulmalara neden olabilir. Katılımcı bütçeleme halkın harcama kararlarına katılım fırsatı vermesi harcamaların artması anlamına gelebilir. Çünkü her görüşten ve kesimden insanı içinde bulundurmaya amaçlayan katılımcı bütçeleme ile taleplerde farklılaşacaktır. Artan bu harcamaların yerel yönetim gelirleri ile karşılanamaması durumunda ise merkezi yönetime başvurulacak veya borçlanma yoluna gidilebilecektir. Tüm bunların bir sonucu olarak ise mali disiplin de bozulmalar meydana gelebilir.

Mali yerelleşme, demokrasi, yönetim ve katılımcılığın pratiğe dökülmüş hali olarak görülen katılımcı bütçe uygulamasının pratikte bazı tezatlıkları olduğu görülmüştür. 1990 yılında Brezilya'daki ilk uygulamasında katılımın niceliksel

sınırlar uygulandığı görülmüştür. Belediye bütçelerinin %2'si veya %20'sinin katılımcı bütçe yoluyla kararlaştırıldığı görülmüştür (Karahanoğulları, 2013: s. 81). Katılımcı bütçe uygulamasına getirilecek ve halk katılımının gölgeleyecek bu tür kısıtlamaların mali yerelleşmeyi de olumsuz etkilemesi olasıdır. Bu tür kısıtlamalar halkın harcama kararlarına katılımını olumsuz etkileyebilir. Harcama sürecine katılmayan ve kamu hizmetlerini talepleri doğrultusunda yönlendiremeyen halkın yerel vergi ödemelerine gönüllüğünde de azalma görülebilir. Tüm etkenler ise mali yerelleşmenin gelişimini olumsuz yönde etkileyebilir.

İyi bir doğrudan demokrasi örneği olarak gösterilen katılımcı bütçe modelinin bazı önemli bölüşüm boyutlarının gizlendiği söylenebilir. Katılımcı bütçeye dair eleştirel bir bakış açısına sahip olan Joao Penha, modelin geri planını açıklamaktadır. Penha'nın belirttiğine göre; Brezilya'da kaynaklar ve harcamalar merkezi devlet, federal eyaletler ve yerel belediye bütçeleri arasında dağılmaktadır ve merkezi devlet özgün bir uygulama modeli olarak, dış borç yükümlülüğünü de eyaletlere dağıtmakta, eyaletler de belediye bütçelerine pay etmektedir (Karahanoğulları, 2015: s. 81). Dış borcun belediyeler arasında dağıtılması zaten eksik kaynağa sahip yerel yönetimlerin katılımcı bütçede alınan harcama kararları ışığında harcama yapmasını zorlaştırabilir. Yerel halk tarafından benimsenmeyecek bir borcun ödenmesi hem de kamu harcamalarına yeterli kaynak kalmaması ise halkın vergi ödeme isteğini kırabilir. Borç yükü altında kalan ve harcamalarında kendi kendine yetemeyen yerel yönetimde ise mali yerelleşmenin gelişimi zorlaşabilir.

Brezilya'da dış borcun eyaletlere oradan da belediyelere dağıtılması belediyelerin kendi bütçe kararlarını uygulamadan önce merkez tarafından kendilerine dayatılan borç yükü ve diğer sorumlulukları karşılaması, belediyelerin kısıtlanmış bir bütçeyle yetinmek zorunda kalmasına neden olmaktadır. Bu durum katılımcı bütçenin derinliğini ve niteliğini kısıtlamaktadır. Brezilya'da eleştiren çevrelerce, bütçe açıklarının yerele dağıtılması olarak görülen katılımcı bütçe bu nedenle "katılımcı kemer sıkma" yöntemi olarak isimlendirilmektedir (Karahanoğulları, 2013: s.81-82). Bu kapsamda katılımcı bütçeleme borçların yerelleşmesi olarak ele alınabilir. Merkezden gelen yetkilerle birlikte borçlar katılımcı bütçelemenin uygulama alanını kısıtlamanın yanında halka devredilen karar alma süreçlerinin de maddi yönden kısıtlanmasına yol açabilmektedir.

Brezilya'da İşçi Partisinin seçim vaadi olarak sunulan ve İşçi Partisinin başa gelmesiyle uygulanmaya başlayan katılımcı bütçeleme halkın yoğun talep ve ilgisiyle

karşılaşmıştır. Uygulama ile vaat edilenleri yerine getirmek isteyen hükümetin karşılaştığı ilk problem ise kaynak yetersizliği olmuştur. Bu kaynak yetersizliğini aşmak için büyük vergi reformları yapılmıştır. Elde edilen kaynakla vaat edilen yatırım ve hizmetler karşılanmıştır (Genro, 1999: s. 28-30). Vergilendirme yetkisinin yerel yönetimlerde bulunması durumunda katılımcı bütçe ile talep edilen hizmetlerin finansmanı için belediyenin yeni vergiler koyması veya mevcut vergileri artırması mümkündür. Vergilerin artırılması ya da yeni vergi koyulması durumunda halkın vergi yükü artacağı için halk katılımcı bütçelemeye karşı olumsuz bir tavır içine girebilir. Bunun yanında bu reformların sürekli olması ve halkın vergi yükünü artırması vergi karşılığında hizmet alınması gibi bir algı oluşturarak kamu hizmetinin fiyatlandırılması sorununa neden olabilir.

Katılımcı bütçeleme yerel politikaları ele aldığı ve ulusal düzeye oranla daha az kaynakla hizmetler ortaya koyabildiği için uygulandığı bölgede yoksulluk ve işsizlik sorunlara çözüm bulamamaktadır. Örneğin, Porto Alegre'ye yönelik 1981-1985 ve 1995-1999 yılları arası karşılaştırmaya dayanan bir analizde, katılımcı bütçelemenin işsizlik, yoksulluk ve gelir adaletsizliğinin azaltılmasında olumlu sonuçların alınmadığı belirtilmiştir. Katılımcı bütçelemenin uygulandığı dönemde işsizliğin %20 ve gelir adaletsizliğinin %16 olduğu belirtilmiştir (Golfrank, 2007: s. 118). Bu durum katılımcı bütçelemenin yerel halkın esas sorunu olan işsizlik ve yoksulluğa karşı etkili olamadığı göstermektedir. Bu olumsuz yönü ortadan kaldırmak için yerel yönetimlerin yetki ve kaynaklarında yapılacak iyileştirmeler ile sosyal yardım ve ödeneklerin payı artırılabilir. Bu tür yardım ve ödeneklerdeki iyileştirmelerin merkezde mali bir yük oluşturmasının engellenmesi ise yerel yönetimlere vergilendirme yetkisinin verilmesi ile mümkündür. Böylece katılımcı bütçelemenin olumsuz yönü mali yerelleşmenin geliştirilmesiyle çözüm bulabilecektir.

Katılımcı bütçeleme sürecinin yerel yönetim düzeyinde başarılı olmasını sağlayan etkenlerden biri de yerel yönetimin mali imkânlarının düzeyidir (Yalçın, 2015: s. 319). Yerelde ve ulusal düzeyde mali imkânların eşit olması ülkedeki katılımcı bütçelemenin genel başarısı için önemli bir yere sahiptir. Aynı zamanda mali kapasitenin mali yerelleşme ile de ilişkisi bulunmaktadır. Şöyle ki yerel yönetimlerin mali kapasite eşitsizliği mali yerelleşmenin olumsuz sonuçlanmasına sebep olabilir. Çünkü yerel yönetimlerin, gelir yaratma kapasiteleri, hizmet maliyetleri ve vergi tabanları farklı olabilmektedir. Bu ise yerel yönetimler arasında

yatay eşitsizliğe neden olmaktadır (Kesik, 2005: s. 79). Yönetimler arası yatay eşitsizliğin var olduğu bir ülkede katılımcı bütçeleme ile gelişim gösteren mali yerelleşme bu eşitsizliğin daha da artmasına neden olabilir. Bir ülkedeki eşit mali imkânlarla sahip olmayan bölgelerde uygulanan katılımcı bütçeleme bu bölgelerdeki gelişmişlik düzeyleri arasındaki farkı daha da artırarak bu olumsuzluğun ulusal düzeye yansımaya ve ekonomik istikrarın bozulmasına sebep olabilmektedir.

Yerelleşme ile özel çıkar grupları ya da yerel elitler tarafından yerel kaynakların ya da yetkilerin önemli ölçüde zorla ele geçirilme riski ortaya çıkabilir (Sezer ve Vural, 2010: s. 211). Böyle bir durumda katılımcılık, çıkar gruplarının ve elit kesimin yönetsel kararlara dâhil olması için bir kılıf olarak kullanılabilir. Bu durumda yönetimde halkın talep ve istekleri etkili oluyormuş gibi gösterilerek aslında çıkar grupları ve elitlerin kararları uygulanabilir. Sonuç olarak ise halkın kararlara ve projelere itiraz etme olasılığı ortadan kaldırılır.

Mali disiplinin bozulması, yerel yönetimler arası mali dengenin bozulması ve yerel yönetimlerin aşırı borçlanması gibi etkenler mali yerelleşmenin olumsuz taraflarını, katılımcı bütçe kararlarının belirlediği alanın kaynağının kısılması, yereldeki mali imkânların kısıtlı olması veya kararların belirli grupların tekelinde olması da katılımcı bütçelemenin olumsuz taraflarını oluşturmaktadır. Katılımcı bütçe ve mali yerelleşme birbiriyle paralel bir ilişki içinde olduğu söylenebilir. Buradan da her ikisinin olumsuz sonuçlarının birbirini etkileyebileceği kanısına varılabilir. Ancak bu olumsuz yönler yapılacak yasal düzenlemelerle engellenebilir. Bunun yanında halka yönelik bütçe konusunda eğitimler düzenlenerek genel bilinç ve yerel yönetimlerin denetlenmesi artırılabilir. Alınacak basit önlemler ve eğitimlerle bu olumsuzluklar ortadan kaldırılabilir.

3.3. Katılımcı Bütçelemenin Mali Yerelleşme Açısından Türkiye Özelinde Değerlendirilmesi

Yerelleşme Türkiye’de Avrupa Birliğine uyum süreci ile ivme kazanmıştır. Yerelleşme reformlarına ortam hazırlayan bu süreçte yerel düzeyde halkın yönetime katılımı ile demokratik kültürde gelişme kat edilecek böylece ulusal demokrasinin de gelişmesi sağlanacaktır (Koçak ve Ekşi: s. 305). 1985 yılındaki “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”na kadar dayanan yerelleşme ve demokrasi ideallerinin Türkiye’de gündeme gelmesi 1996 yılında İstanbul’da düzenlenen Birleşmiş Milletler Habitat II İnsan Yerleşimleri Konferansı (Kent Zirvesi)’nda Gündem 21’in

tanıtılmasıyla başlamıştır. Bu konferanstan hareketle her yerel yönetim kendi “yerel gündem 21”ini oluşturacak ve bu bağlamda öncelikli hedeflerine ulaşmak için yerleşik halk, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarıyla işbirliği içinde olacaktır (Kılınç, 2017: s. 100-101). Yerelleşme ve demokrasiyi bir arada sunabilecek bir uygulama olan katılımcı bütçelemenin ise yerel gündem 21’in sağladığı katılımcı ve demokratik ortamda geliştiği ve güçlendiği görülmektedir.

Brezilya’nın Porto Alegre şehrinde doğan ve gelişen katılımcı bütçelemenin Avrupa’ya ve Asya’ya hızlıca yayılan bir uygulama olduğu görülmektedir. Türkiye’de de katılımcılık faaliyetleri ile sağlanan ortamda katılımcı bütçe uygulamaları görülmektedir. Her ülkenin yasal alt yapısı ve siyasi kültürüne göre değişen katılımcı bütçelemenin farklı ülke uygulamalarından elde edilen modelleri bulunmaktadır.

3.3.1. Türkiye’de Katılımcı Bütçelemenin Göstergeleri ve Uygulama Örnekleri

Türkiye’de yönetime katılımın gelişmesi ile birlikte katılımcı bütçeye de ortam hazırlandığı söylenebilir. Bu ortam öncelikle yerel gündem 21’lerin uygulanması ve kent konseylerinin işlerlik kazanması ile birlikte oluşmaya başlamıştır. Halkın aktif katılımın sağlandığı yerel yönetimler de ise katılımın daha ileri aşaması olarak katılımcı bütçelemenin uygulamaya koyulduğu söylenebilir.

3.3.1.1. Gündem 21 ve Yerel Gündem 21

Gündem 21, 1992 Haziran ayında Rio de Jenerio’da yapılan BM Çevre ve Kalkınma konferansının çıktısıdır. “Yeryüzü Zirvesi” olarak da adlandırılan bu konferansta 21. yy’ın en önemli sorunlarından olan çevre ve kalkınma arasındaki dengeyi ifade eden sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılabilmesi için ilke ve eylemleri içeren “Gündem21” başlıklı eylem planı, tüm BM üyesi ülkelerce kabul edilmiştir. Gündem 21 üç ana ve bir tamamlayıcı kısımdan oluşmakta ve toplam 40 bölümden meydana gelmektedir (MFA, 2017). Bu, küresel eylem planı olarak belirlenen “Gündem 21”lerin yerelleştirilmesi amacıyla, yerel yönetimler, kendi kentlerinde “Yerel Gündem21” olarak adlandırılan katılımcı yerel eylem planlaması sürecine öncülük etmesine karar verilmiştir (Emrealp, 2005: s. 83).

Gündem 21 başlıklı eylem planı ile bu eyleme katılan tüm BM ülkelerine kendi Yerel Gündem 21’lerini oluşturmaları için çağrıda bulunulmuştur (Emrealp, 2005: s. 20). Yerel gündem 21 eylem planları uygulanmaya başlanmış ve en etkin katılımcılık mekanizması olarak ortaya çıkan kent konseylerinin oluşturulması ile ilk adımı

atılmıştır. Tüm dünyada yankı bulmaya başlayan bu eylemin ülkemize yansması ise, 1996 BM İstanbul Habitat II Konferansı ile olmuştur. Habitat II toplantılarında, sürdürülebilir kalkınmanın temelleri; demokratik, insan haklarına saygılı, şeffaf, katılımcı ve halka hesap veren yönetimler olarak belirtilmiştir (Özdemir, 2011: s. 83). 1997 yılı sonunda Yerel Gündem 21 uygulamaları, Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi ile başlatılmış, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA-EMME) Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Teşkilatı eşgüdümünde ve BM Kalkınma Programı’nın desteğiyle yürütülen proje kapsamında şehirler, katılımcılık adına farklı projeler hayata geçirilmiştir (Dolu,2014:s.96). Bu doğrultuda 1997 yılının sonunda alınan Bakanlar Kurulu Kararı ise ülkemizdeki kent konseyi oluşumu için yasal taban hazırlanmıştır. “Türkiye’de Yerel Gündem 21’leri Teşviki ve Geliştirilmesi” Projesi iki yılın sonunda başarıyla tamamlanmış ve bu başarının üzerine ikinci aşama projesi olan “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması” UNDP’nin desteği ve T.C. Bakanlar Kurulu’nun Çalışmaları ile Ocak 2000’de başlatılmıştır (Bulut,2013: s. 102-103).

Yerel Gündem kapsamında yerel yönetimlerde demokratik katılımın yaygınlaştırılması ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi amaçlı kent konseyleri kurulmuştur (Emrealp,2005:s.65).08.10.2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği 4. maddeye göre 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 mekanizmalarıdır” şeklinde tanımlanmıştır. Tablo 28’de bu kapsamda kurulan bazı kent konseyleri ve çalışmalarına ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Tablo 28. Bazı Kent Konseyi Çalışmaları

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

Kaynak: MİGM,2012:s49

Tablo 28’de görüldüğü üzere kent konseyleri yalnızca katılım ve yönetişime teşvik etmek için araç değil aynı zamanda yereldeki problemlerin çözümü için bir platform olmuştur. Özellikle toplumdaki kadın, genç ve engelli bireylerin yönetime katılması ve sorunlarını dile getirerek çözümler araması açısından önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir.

Kent konseyleri yerelde katılımıcılığı ve katılımıcılığın bir üst aşaması olarak nitelendirilebilecek katılımcı bütçelemenin gelişmesine etkin rol oynadıkları söylenebilir. Kent konseyleri halkı yönetsel kararlara katılıma teşvik etmesi ve bilgilendirmesi halkın yaşadığı kenti benimsemesine ve hemşehrilik bilincinin artmasına neden olabilir. Kent konseyleri ile oluşan demokratik ortamın katılımcı bütçelemeye meydan hazırladığı söylenebilir. Kararlara katılan halkın yerel vergilere de katılma isteği ve harcamaların halkın talepleri doğrultusunda şekillenmesi ise mali yerelleşmenin gelişimine neden olabilir.

3.3.1.2. TUSENET (Belediye Ortaklık Ağları Projesi)

İsveç Uluslararası Kalkınma İşbirliği Ajansı (SİDA) tarafından 2006 yılında, İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği (SALAR) (uluslararası proje uygulayıcı şirketi SKL International aracılığıyla) ve Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) arasında 4 yıl süreyle uygulanacak programı onaylandı. AB sistemi ve ortak değerleri ile daha yakın ilişkiler kurmayı teşvik eden bu işbirliği, Türk yerel yönetim reformunun desteklenmesi ve TBB’nin kapasitesinin geliştirilmesi olmak üzere iki ana hedefe ulaşmayı amaçlamaktadır (Tuselog, 2011-2015: s. 9).

Türkiye’de Belediye Ortaklık Ağları Projesi (TUSENET Projesi) katılımcı bütçelemeye yönelik önemli bir adımdır. Projenin paydaşları; Ankara Altındağ Belediyesi, İsveç’in Umea, Bursa’nın Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım Belediyeleri ile Eskişehir’in Tepebaşı Belediyesidir. Proje kapsamında, katılımcı bütçe alanında Avrupa’daki iyi uygulamaları paylaşmak amacıyla 5 Türk ve 1 AB ülkesi belediyesiyle Avrupa Birliğine, Katılımcı Bütçeleme Sistemi İşbirliği Projesi gönderilmiştir. Proje sonunda ise 5 belediyede Katılımcı Bütçeleme Planı oluşturulması, belediye gelirlerinin 2009 yılında yüzde 10 arttırılması, yerel yönetimlerde şeffaflık ve katılımcılık konularında farkındalık yaratmak amaçlanmıştır (Ergen, 2012: s.328-329).

Haziran ayında SİDA (İsveç Uluslararası Kalkınma İşbirliği Ajansı)’ya sunulan TUSENET nihai raporu Tablo 29’da yer almaktadır.

Tablo 29. TUSENET Nihai Raporu (1. Kısım)

Bulgular	Çalışmalar
1. Yereldeki resmi görevlilerin ve çalışanların iyi yerel yönetim uygulamaları hakkındaki bilgileri güçlendirildi.	<ul style="list-style-type: none"> • 7 ürün TBB tarafından içselleştirildi. Ayrıca 2 ürün daha yayınlanmak üzere hazırlandı. • Ürünler hakkında 1 ulusal çalıştay düzenlendi. 3 ürünün eğitim konusuna dönüştürülmesi planlandı. Ortak belediyelerde, ürünlerin tematik konularıyla ilgili 18 uygulama ve/veya politika değiştirildi. • Belediyelerde görev yapan 297 politikacı/personel iyi yönetim uygulamaları ve AB'ye katılım süreci konuları/zorlukları hakkında bilgilendirildi
2. Yerel politikacılar ve personel arasındaki sorumluluk ve güç dağılımının belirginleşmesi sağlandı	<ul style="list-style-type: none"> • Sorumluluk dağılımı konusunda 14 defa diyalog imkânı sağlandı. • Değişen en az 4 uygulama oldu.
3. İnsan kaynakları yönetiminde iyi uygulamalar geliştirildi	<ul style="list-style-type: none"> • Ortaklık kapsamında İK yönetimi araçları geliştirildi. • Değişen en az 3 uygulama oldu.
4. Yerel karar alma süreçlerine ve faaliyetlerine vatandaşların ve vatandaşlıkla ilgili kurumların katılımı güçlendirildi	<ul style="list-style-type: none"> • Üçlü Sarmal İşbirliğine vurgu yapan Sürdürülebilir Turizm El Kitabı yayınlandı. • Katılımcı uygulamalar konusunda bir yan proje hayata geçirildi. • Belediyelerin deneyimleri TBB ortaklık stratejisine eklendi. • Vatandaş katılımına en az 16 defa imkân sağlandı. • Vatandaş katılımını konusunda değişen en az 5 uygulama oldu
5. TBB'nin belediyelerin çıkarlarını ve görev ve hizmetleri için gerekli olan kaynaklarını koruma kapasitesi artırıldı	<ul style="list-style-type: none"> • TBB, el kitapları ve rehberlerin gözden geçirilmesi ve dağıtılması da dâhil olmak üzere, ürünleri içselleştirme sürecini yönetmeye muktedir. • 16 KGG önerisi yeni TBB stratejisine yansıtıldı veya stratejinin hazırlanmasından önce uygulamaya geçti. • Çalışma ziyaretlerinden ve seminerlerden elde edilen deneyimler TBB'nin çalışmalarına yansıtıldı. • 2010'da TBB'nin lobicilik çabalarından 13'ü olumlu sonuç verdi. • Belediye maliyesi hakkındaki 2 ürün ileriye dönük lobicilik faaliyetlerine veri sağladı.
6. AB uygulamaları ve AB finansmanına erişimle ilgili belediyelerde bilgi düzeyi artırıldı.	<ul style="list-style-type: none"> • Tusenet'e dâhil olan belediyelerden AB-fonlu projelere 10 başvuru yapıldı, 8 tanesi kabul edildi. AB üye ülkelerince uygulanan programların sağladığı fonlara başvurulardan 3 olumlu sonuç daha alındı. • 11 belediyenin politikacıları/personeli AB-fonu mekanizmalarıyla tanıştı. • AB'ye katılım sürecinin belediyelere etkileri hakkında TBB 1 aktivite düzenledi. • AB normları hakkında 4 ortaklık ürünü çıkarıldı. • 136 kişiden 100'ü bilgilerinin başarılı şekilde arttığını belirtti.

Kaynakça: Tuselog, 2011-2015: s. 11-12

Tablo 30 TUSENET Nihai Rapor (2. Kısım)

A. Ortaklıklarda toplumsal cinsiyet eşitliği açıklandı ve vurgulandı.	<ul style="list-style-type: none"> • TBB Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çalışma Grubu kuruldu, eğitildi ve projeden bağımsız olarak çalışmaya başladı. • 3R metoduna dayanan 9 küçük araştırma projesi başladı. • Toplumsal cinsiyet konusunda 3 ulusal eğitim düzenlendi. • 4 belediye uygulaması değişti. • 4 ortaklığın faaliyetlerine kadın katılımı arttı.
B. Ortaklıklarda sürdürülebilir kalkınma vurgulandı.	<ul style="list-style-type: none"> • Sürdürülebilirlikle ilgili temalarda 3 ortaklık yapıldı. • Kurulan tüm ortaklıklarda belediyelerin politikacıları/personeli sürdürülebilirlik konusuyla tanıştı. • Sürdürülebilirlik ile ilgili 5 ortaklık ürünü TBB tarafından içselleştirildi ve yaygınlaştırıldı. • 4 belediye uygulaması değişti.
C. Yerel yönetimlerde saydamlık, hesap verebilirlik, etik ve halkın katılımı konuları ortaklıklarda vurgulandı. *Katılım konusu 4. sonucun altında sunuldu.	<ul style="list-style-type: none"> • 1 ortaklık teması bu konularda belirlendi. • Bu konularla ilgili 1 ortaklık ürünü TBB tarafından içselleştirildi ve yaygınlaştırıldı.
D. Ortaklıklarda etkin hizmet üretimine vurgu yapıldı	<ul style="list-style-type: none"> • Belediyelerde 22 politikacı/personel bu konularla ilgili eğitim aldı. • Bu konuyla ilgili 1 ortaklık ürünü TBB tarafından içselleştirildi ve yaygınlaştırıldı

Kaynakça: TUSELOG, 2011-2015: s. 11-12

Tablo 29’ ve Tablo 30’da görüldüğü üzere Türk-İsveç ortak projesinde hedefler doğrusunda çıktılar elde edilmek üzere pilot illerde uygulamalar yapılmış ve katılımcılığın, iyi yönetişimin, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılması adına önemli bir ilerleme kaydedildiği raporda sunulmuştur. Bu proje katılımcılığın geliştirilmesi ve uygulamalarla desteklenmesiyle katılımcı bütçelemeye taban oluşturmuştur.

2006 yılında başlayan TUSENET projesi kapsamında her biri 3 ila 5 Türk belediyesi ve 1 İsveç belediyesinden oluşan toplam 6 İsveç-Türk Belediye Ortaklık Ağı (TUSELOG) oluşturulmuştur. Bu ortaklık ağlarının amacı tematik konularda edinilen deneyimlerin karşılıklı olarak paylaşılmasıdır. Yedinci ağ ise İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği (SALAR) ve Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) arasında kurulmuştur. Bu ağın amacı ise TBB’nin gelişiminin sağlanmasıdır Bütün ortaklıklar proje çalışma planları başarıyla oluşturdu ve bu planları Ağustos 2008-Şubat 2010 tarihleri arasında hayata geçirdiler. Tablo 31’de İsveç- Türk Belediye

Ortaklıkları (TUSELOG) ve diyalog konuları gösterilmektedir (TUSELOG,2011-2015:s.10).

Tablo 31. TUSELOG Belediyeleri ve Tematik Konuları

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

Kaynak: TUSELOG, 2011-2015:s.13

Tablo 31’de gösterildiği üzere proje kapsamı oldukça geniş bir alanda faaliyet göstermektedir. Altyapıdan sürdürülebilir çevreye geniş bir konu yelpazesine sahiptir. Konular ilgili bölgelerin ihtiyaçlarına göre belirlendiği söylenebilir. Proje uygulandığı bölgelerde katılımıcılığı geliştirmek adına olumlu bir adım olarak görülebilir. TUSENET ile Türkiye’de yerel yönetimlerin bazı konularda sorumluluklar alması istenmiştir. Proje kapsamında yer alan katılımcı bütçeleme uygulaması, yerel yönetim gelirlerinin artırılması ve yerel yönetimleri şeffaflaştırılması gibi konuların mali yerelleşmenin gelişmesinde etkili olmayı hedefledikleri söylenebilir.

3.3.1.3. Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim

Yerel düzeyde katılımcı stratejik yönetişimin geliştirilmesi amaçlı proje Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti ortak finansmanıya, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından 1 Ağustos 2011 tarihinde başlatılmıştır. 27 aylık dönemde yürütülerek 31 Ekim 2013 tarihinde tamamlanmıştır. Projenin hedefi yerel düzeyde katılımcı stratejik yönetişimin desteklenmesi için Türkiye’deki yerel yönetimlerin kapasitesini geliştirerek, yerel yönetim reformunun kapsamını

genişletmektir (TEPAV, 2017). Bu hedefe ulaşmak için (TEPAV, 2014: s.1):

- Seçilmiş ve atanmış yerel yöneticilerin yerel yönetimlerdeki stratejik planlama kapasitesinin geliştirilmesi için çeşitli analitik araçların kullanımı konusunda eğitim almaları,
- Sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin, kent konseylerinin yerel karar alma süreçlerindeki rolünün pekiştirilmesi amacıyla etkin katılımının sağlanması,
- Ülke çapındaki 26 yerel yönetimde katılım, saydamlık ve hesap verebilirliği arttırmak amacıyla yerel yönetimlere ilişkin yeni mevzuatın uygulanmasını desteklenmiştir.

Bu proje kapsamında yerel yönetimlerdeki stratejik planların hazırlanması sürecinde ilgili personelin ve yöneticilerin bilgilenmesi amaçlanmıştır. Ülke genelinde kurulan ve faaliyet göstermeye başlayan kent konseylerinin yerel yönetime katılımın aktifleştirilmesi sağlanmak istenmiştir. Katılımcılık açısından önemli yere sahip olan kent konseylerinin gelişimi ile yerelde yönetişimin gelişim göstereceği söylenebilir. Tüm bu gelişmelerin ışığında yerel yönetimlerin yönetsel olarak gelişeceği ve yerelleşmenin hızlanacağı öngörülebilir.

3.3.1.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

1980'li yıllarda Avrupa Konseyi bünyesinde Avrupa Yerel Yönetim Şartı hazırlanmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda hazırlanan nihai taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma'da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında yer almıştır. Görüşmeler sonucunda ise şart sözleşme olarak 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açılmıştır (İnaç ve Ünal, 2007: s.5).

Türkiye, Şart'ı 21.11.1988 tarihinde sözleşme olarak imzalamıştır. 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı kanun ile parlamento tarafından ve 06.08.1992 tarihli karar ile Bakanlar Kurulu tarafından bazı maddelerine çekinceler konularak onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir (Alodalı vd.,2007: s. 5).

Yerel yönetimler özerklik şartı, demokrasinin gelişmesi ve yönetimde etkinlik sağlanması bakımından temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için oluşturulan güvencedir. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler sayılmaktadır. Bu bölümde yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının

sağlanması gereği de bu bölümde yer almaktadır. Şart'ın ikinci bölümünde ise bu Şart'ı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. Devletlerin çekince koyabilecekleri maddelerde ayrı ayrı bu bölümde sıralanmıştır. Ancak Şart'ı kabul eden devletlerin, uygulamaları takip edecek ve denetleyecek bir kurumsallaşmış sistem Şart'ta sayılmamıştır. Bununla birlikte, Bakanlar Komitesi adı verilen organ aracılığı ile üye devletler üzerinde yeterli bir siyasal denetim uygulanabilmesi Şart'ta ortaya koyulmuştur. Şartın son bölümü, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır (Alodalı vd.,2007: s.3-4).

Yerleşme açısından önem arz eden bu şart, üniter yapıyla bağdaştırılamadığı için Türkiye tarafından bazı maddeleri olumsuz karşılanmıştır. Ancak günümüzde gelişen ve değişen yönetim anlayışıyla kendiliğinden gelen yerleşme, yönetim ve katılım gibi yeniliklere yönetimlerin yaklaşımının daha olumlu olduğu gözlenmektedir. Bu kapsamda halkın talebine dayalı olarak ortaya çıkan katılım ve getirdiği yerleşme hareketi daha fazla kabul görebilir.

3.3.2. Katılımcı Bütçeleme Modelleri ve Türkiye'de Uygulanabilirliğinin Değerlendirilmesi

Katılımcı bütçeleme uygulandığı her ülkede farklılık göstermektedir. Farklı uygulamaları sınıflandırmak adına model oluşturma çalışmaları yapılmıştır. Bunun sonucu olarak ise bir çok ülkede uygulanan katılımcı bütçeleme uygulamaları baz alınarak modeller oluşturulmuştur (Sintomer, Herzberg ve Röcke, 2008: s.169).

Katılımcı bütçeleme modelleri altı adet olarak ele alınmıştır. Ancak uygulandıkları ülkelerde farklılıklar gösterdikleri hatta aynı ülke içinde farklı şehirlerde bile çeşitlilikler gösterdikleri için, verilen modeller yalnızca ana hatları çizmektedir. Bunun yanında katılımcılık oranları, katılımcı sayıları ya da katılımcıların türü (bireysel, topluluk vb.) gibi göstergeler esas alınarak modellemeler geliştirilmiştir.

Bu modeller Porto Alegre modeli, Porto Alegre'de uygulanan katılımcı bütçe esas alınarak hazırlanmıştır. Toplumun örgütlü katılımı modeli ise bütçe sürecine katılımı sivil örgütlenmeyi ön plana çıkarmaktadır. Topluluk Fonları ve Kamu/Özel Sektör Müzakere Katılımı modelleri ise özelden sağlanan fonların sivil örgütlerce bütçe sürecinde kullanılmasına yöneliktir. Yakınlık Katılımı ve Kamu maliyesinde Danışma modellerinde ise diğer modellerden farklı olarak katılımcıların nihai

kararda payı yoktur. Bu modellerde vatandaşlara danışılmakta ancak nihai karar meclis tarafından alınmaktadır.

3.3.2.1. Porto Alegre Modeli (Esas Model)

Porto Alegre modelinde öne çıkan olgu bireysel katılımıdır. Katılım sivil toplum örgütleri, dernekler veya kurumlara değil tüm vatandaşlara açık bir kavram olarak kullanılmaktadır. Bu modelde şehir on altı bütçe bölgesine ayrılmıştır. Meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bunun yanında belediye meclisi üyeleri bölgesel meclislere katılabilmektedir. Delegeler, proje ve yatırımları tartışmak için bölgesel toplantılar gerçekleştirirler ve yerel meclis kararları onaylar. Bölgesel toplantılara sivil toplum örgütleri, sendikalar ve kooperatiflerin temsilcileri de katılabilmektedir (Sakinç ve Bursalıoğlu, 2014: s.6-7).

Katılımcı bütçelemenin doğduğu ve ilk uygulandığı yer olan Porto Alegre’de katılımcı bütçelemenin en belirgin özelliğinin bireysel katılımı olduğu görülmektedir. Bu özellik Porto Alegre modelini diğer modellerden ayıran da en temel özelliktir. Porto Alegre modeli bireysel katılımı ön plana çıkaran bir model olmasından dolayı Türkiye’de uygulanabilmesi açısından daha elverişlidir. Çünkü sivil toplum örgütlerine katılımın az olması ve halkın bu konularda enformasyon eksikliğinin olması bireysel katılımı daha uygulanabilir kılmaktadır. Ancak burada esas olan halkın katılımı konusunda bilinçlendirilmesi ve yöneticilerce katılımın teşvik edilmesidir.

3.3.2.2. Toplumun Örgütlü Katılımı (Örgütlü Çıkarların Katılımı)

Örgütlü katılım modelini Porto Alegre modelinden ayıran iki temel fark vardır. Bunlarda ilki, bu modelde konut, eğitim, yerel trafik ve yerel hizmetler gibi daha somut projeler ve yatırımlar ön plana alınmaktadır. İkincisi ise karar alma süreçlerine vatandaşlar yerine sivil örgütlenmeler (STK, dernek vb.) temsilcileri dâhil edilmektedir. Bunun yanında, vatandaşların talep ve istekleri birer öneri niteliğinde değerlemeye alınmaktadır. Süreç gayri resmi bir şekilde işlemektedir (Sintomer, Herzberg ve Röcke, 2008: s. 170-171).

Her iki model de kaliteli görüşmeler sağlama potansiyeli vardır. Katılımcılar konuları yalnızca genel kurulda değil, mahalle komiteleri ya da küçük forumlarda da tartışabilmektedir. Bu ortamlarda, konuların sağlıklı bir şekilde tartışılması ve sorunun çözümü daha mümkün kılınmaktadır. Bunun sonucu olarak ise daha sağlıklı sonuçlara ulaşılmaktadır (Sakinç ve Bursalıoğlu, 2014: s. 7). Bunlara ek olarak, vatandaşlar ve örgütlü topluluklar arasındaki çatışma ortamı her iki modelinde

dezavantajını oluşturmaktadır. Çünkü her iki modelde de düşünce olarak örgütlü topluluklarla çatışan birey ya da bireyler karşı karşıya gelmektedir. Bu durum uzlaşmada süreci uzatmaktadır (Sintomer vd., 2008: s. 171).

Toplumun örgütlü katılımı modelinde en önemli farklılığın örgütsel katılıma izin vermesi sayılabilir. Bu katılım modeli bireysel katılımı önüne set çektiği katılımcılığı azaltması açısından eleştirilebilir. Diğer yandan ise vatandaşların örgütlenerek enformasyon akışının artırılması açısından ise olumlu bir yere sahip olduğu söylenebilir. Toplumun örgütlü katılımı Türkiye'nin gelişmemiş bir sivil toplum örgütlenmesine sahip olması açısından Türkiye'de uygulanabilirliği mümkün olmamaktadır. Ancak daha somut proje ve yatırımların toplantılara konu edilmesi Türkiye gibi katılımcılık kültürü yeni gelişen bir ülke açısından önem arz etmektedir.

3.3.2.3. Topluluk Fonları ve Kamu/Özel Sektör Müzakere Katılımı

Her iki modelde İngiltere ve Doğu Avrupa'da katılımcı bütçelemenin geleceği için sağlam bir temel oluşturmaktadır. Modeller, sosyal, çevresel ve kültürel alanlardaki proje ve yatırımlar için fon sağlamayı içermektedir (Sintomer vd., 2008: s. 171). Bu modelleri özgün kılan özelliği belediye bütçesinden bağımsız olmalarıdır. Topluluk fonları modelinde, yerel yönetimden ya hiç parasal destek sağlanmıyor ya da kısmen sağlanıyor. Bu nedenle de belediye meclisi fon kullanımındaki kararlarda nihai sözü söyleyememektedir. Bunun yanında son sözü söyleyenler, sivil toplum örgütlerinden oluşan bir komisyon veya delege meclisidir. Her iki modelde karar vericiler arasında iş dünyası bulunmamaktadır (Sakinç ve Bursalıoğlu, 2014: s. 7).

Kamu/özel sektör ortak katılımı modelinde, uluslararası kuruluşlarca ve özel işletmelerce sağlanan fonlar, sivil toplum örgütlerince harcanmaktadır. Yani özel sektör sponsorluğunda bütçe harcamaları yapılmaktadır. Örneğin, kentsel dönüşüme özel sektörcü sağlanacak fon kullanılırken kentsel dönüşümden daha fazla fayda sağlayacak kesimin görüşleri esas alınmaktadır. Her iki modelinde ortak avantajı, her kesimden insanı katılıma dahil etmeleridir (Sintomer vd., 2008:s. 171-172).

Bu modeller bireysel sivil katılımı sağlarken diğer yandan yerel yönetimlere fon oluşturması açısından ayrı bir yere sahiptir. Her iki fonda da katılımcılarca belirlenen proje ve yatırımlara özel sektör tarafından finansman sağlanmaktadır. Bu modellerde yönetimin biraz daha pasif kaldığı söylenebilir. Türkiye'de belediye kaynaklarının yetersizliği göz önüne alındığında iki modelinde özel sektör fonlarını kamu yatırım ve projelerine yönlendirmesi Türkiye'de uygulanabilirliğini artıran olgulardır. Ancak bu modellerde dikkat edilmesi gereken husus fon sağlayıcıların

ayrıcalıklı bir söz hakkına sahip olmamasıdır.

3.3.2.4. Yakınlık Katılımı ve Kamu Maliyesinde Danışma

Yakınlık katılımı modelinin örneklerine Fransa'nın, kamu maliyesinde Danışma modeli Almanya'nın katılımcı bütçeleme modelidir. Her iki model de ortak özellik, danışma niteliğinde olmalarıdır. Her iki model de vatandaş yalnızca danışılmakta, nihai karar yine mecliste alınmaktadır. Diğer modellerin aksine bu modellerde katılımcılar proje ve yatırımlar için oy kullanmazlar veya önceliklerini belirtmezler. Yerel yönetim, katılımcı sürecin ardından teklifleri keyfi bir şekilde yönetebilmektedir (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: s.7). Bu modellerde sivil örgütlenmenin rolü yok denecek kadar azdır. Bu modeli uygulayan bazı Fransa ve Almanya deneyimlerinde, meclise vatandaş davet etme yöntemi şöyledir: seçmen kayıtlarından rastgele isimler seçilmekte ve özel bir davetiye gönderilmektedir. Bu modeli uygulayan diğer yerleşim yerlerinde ise davet, medya, mektup veya açık konseyler vasıtasıyla yapılmaktadır (Sintomer vd., 2008: s.172).

Kamu maliyesinde danışma modelinde ise halka açık genel toplantılar, mahalle toplantıları ve anketler yoluyla yerel halkın önerilerini tartışabileceği ve sunabileceği alanlar yaratılmıştır. Bir hane halkı anketi olarak da değerlendirilebilecek bu model de halk oylamalara doğrudan ya da, internetten katılabilmektedir. Bu modelde toplantıların yönetimden uzak bir şekilde yapılması esastır. Modelin amacı yönetim ve halk arasındaki diyalogu artırmaktır (Gergerlioğlu ve Dibo, 2017: s. 1148).

Her iki modelin ortak ve olumsuz yönü olarak sivil örgütlemelerin az olması gösterilebilir. Bunun yanında kamu maliyesinde danışma modelinde, müzakereci bir ortam oluşturmak zorken, yakınlık katılımı modelinin müzakereye daha açık bir ortama sahip olduğu söylenebilir. Altı katılımcı bütçe modelinin de belirgin farklı yönleri bulunmaktadır. Bu farklılık kimi zaman bireysel katılıma teşvik eden bir uygulama olmasından kimi zaman ise özel sektörü fon oluşturma açısından sürece dâhil etmesinden ileri gelmektedir. Genel olarak bu uygulama ayrımlarının farklı ülkelerde ortaya çıkması ve model alınması ise uygulanan ülkenin siyasi yapı ve kültürüyle ilişkilendirilebilir.

Yakınlık katılımı modelinin Türkiye'de uygulanabilirliği mümkün olmakla birlikte halkın yalnızca danışma mercii olarak görülmesi ve kararlarının somut sonuçlarının olmaması Türkiye'de katılımcılık anlayışının oturmamış olmasından dolayı halkın katılıma isteğini azaltabilir. Bunun yanında kamu maliyesinde danışma modeli toplantı, anket ve elektronik ortamdaki katılıma imkân sağladığı ve

katılımcılık faaliyetlerini yönetimden uzak gerçekleştirilmesinden dolayı Türkiye’de uygulanabilirliği daha mümkündür. Özellikle yönetimin katılımcılık faaliyetlerinden uzak olması yönetimle farklı siyasi ideolojiye sahip halkın da katılımının sağlanması açısından önemli bir yere sahiptir. Tüm modeller göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’de Porto Alegre modelini esas alan yeni bir katılımcı bütçeleme modeli oluşturulabilir. Burada önemli olan etkenler bireysel katılımı ön plana çıkaran, özel sektör fonlarıyla proje ve yatırımlarının finansmanının sağlandığı ve her türlü siyasi ideolojiden uzak bir katılımcı bütçeleme anlayışının benimsenmesidir. Bu etkenler göz önüne alınarak katılımcı bütçeleme Türkiye modelini oluşturulması mümkündür.

3.4. Uşak İli Katılımcı Bütçe Uygulaması ve Mali Yerelleşme Açısından Değerlendirilmesi

Katılımcılığın Türkiye’ye yerleşmesi ve yerel yönetimlerin katılımcı uygulamalara entegre olması sürecinde kent konseylerinin kurulması ve TUSENET’le birlikte İsveç ile ortak yürütülen katılımcılık faaliyetlerinin yanında Yerel Yönetim Reformu destek Projesi kapsamında pilot il olarak seçilen Uşak’ta katılımcı bütçe uygulaması yapılmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’deki katılımcı bütçe uygulamalarına örnek teşkil etmesi açısından önemli bir yeri olan Uşak İli katılımcı bütçe uygulamasının, mali yerelleşmeye dair olası etkileri üzerinde durulacaktır.

3.4.1. Uşak İli İle İlgili Genel Bilgiler

Uşak ili, Ege Bölgesinin İç Batı Anadolu bölümünde, Ege Bölgesi ile İç Anadolu bölgesinin birbirlerinden ayrıldığı İç Batı Anadolu eşiğinin batı kenarında, Kütahya, doğuda Afyon, güneyde Denizli ve batıda Manisa illeri bulunmaktadır. 5 341 km² alana sahip olan Uşak yüzölçümü itibariyle iller sıralamasında 64. sıradadır. Ülke yüzölçümünün % 0.7’lik kısmını oluşturmaktadır. (<http://www.usakozelidaresi.gov.tr>, 20.04.2018). Tablo 31’de Uşak ili, ilçe, köy ve beldelerinin sayısına yer verilmektedir.

Tablo 32. Uşak İli 2017 İl ve İlçe merkezi, Belde ve Köy Nüfus Sayıları

	Toplam nüfus	İl ve İlçe merkezleri	Belde ve Köy Nüfusları
Uşak	364 971	258 744	106 227
Merkez	106 227	211 187	38 819
Banaz	36 098	16 644	19 454
Eşme	35 195	15 136	20 059
Karahallı	10 241	3 969	6 272
Sivaslı	20 621	6 986	13 635
Ulubey	12 810	4 822	7 988

Kaynak: TÜİK; 2018.

Uşak ili il ve ilçe merkezi nüfusunun toplam nüfus içindeki payı %70.8 ve belde ve köy nüfusunun toplam nüfus içindeki payı ise %29.2'dir. Buradan hareketle nüfusunun büyük bir çoğunluğunun il ve ilçe merkezinde yaşıyor olduğu bilgisine varılabilir. Ancak kırsal bölgede yaşayan kesim de azımsanamayacak bir büyüklüğü oluşturmaktadır. Şekil 8'de Uşak ili ilçelerini gösteren haritaya yer verilmiştir.



Şekil 8. Uşak İli İlçeleri

Kaynak: <http://www.cografya.gen.tr/tr/usak/>, 2018

5 İlçe, 18 Belde ve 242 Köyden oluşan Uşak 5.341 km bir alanda varlığını sürdürmektedir (www.usak.bel.tr, 20.04.2018)

Uşak'ın ekonomisinde tarım, hayvancılık ve sanayinin önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir. Hububat üretimi yılda 459.249 ton ile tarım ürünlerinde başta gelmektedir. Hububat üretimini leblebik nohut üretimi 23.146 ve tütün üretimi 8.445 tonla takip etmektedir. Hayvancılıkta süt üretiminin 263.683 tonla başta

geldiği görülmektedir. Süt üretimini 60.888 tonla beyaz et üretimi takip etmektedir. Sanayi de ise battaniye üretiminin yılda 6.006.052 adet ile önde geldiği söylenebilir. Battaniye üretimini ise 75.762 tonla deri işleme ve 74.130 tonla iplik üretimi takip etmektedir (<http://www.usak.ozelidaresi.gov.tr> ,20.04 2018).

MÖ 4000 yılında yerleşime açıldığı bilinen Uşak ve çevresinin günümüze değin birçok uygarlığın yerleşkesi olmuştur (<http://www.usak.gov.tr>, 20.04.2014). Nüfus sayısının çok olmaması halk arasındaki iletişimi artıracığı ve yerel yönetimlerle diyalog kurmayı kolaylaştıracağı için katılımcılık açısından uygun bir ortama sahip olduğu söylenebilir.

3.4.2. Uşak İli Yerel Yönetim Birimlerinin Katılımcı Bütçe Faaliyetleri ve Mali Yerelleşme Açısından Değerlendirilmesi

Uşak Belediyesi, 2006 yılında faaliyete başlayan kent konseyi ile birlikte pek çok faaliyete imza atarak Uşak halkını katılımcılığa teşvik etmiştir. Bu teşviklerin Uşak'ta demokratik bir ortamın sağlanmasına katkıda bulunarak halkın yönetsel konulara olan duyarlılığını artırdığı söylenebilir.

2001 yılında başlatılan “Yerel Yönetim Reform Programına Destek Projesi” Yerel Yönetimlerin daha iyi kamu hizmetleri sağlamasına olanak vermek, mali kaynaklarının daha verimli bir şekilde yönetimini sağlamak ve ulusal mercilerle politika oluşturulmasında daha etkin bir ilişki için kapasitelerini geliştirmek amacıyla uygulanmıştır. Proje yürütücüsü İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'dür. Proje kapsamında seçilen 6 yerel yönetim kapsamında pilot proje uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Uşak İl Özel İdaresinde de yer aldığı pilot uygulamalar kapsamında stratejik planlama ve yeni yasal gereklere uyumlu olarak çok yıllık yatırım programlaması ve bütçelerin geliştirilmesi üzerine çalışmalar yapılmıştır (<https://www.ab.gov.tr>, 24.04.2018). Bu proje kapsamında pilot il olarak seçilen Uşak'ta il özel idaresi tarafından katılımcı bütçe uygulaması gerçekleştirilmiştir.

3.4.2.1. Uşak Belediyesi Katılımcı Bütçe Faaliyetleri ve Mali Yerelleşme

Uşak Belediyesinde katılımcılığın gelişimi açısından kent konseylerinin kurulması milat kabul edilebilir. Bu bağlamda Uşak Kent Konseyi, 5393 sayılı Belediye Kanununun 76'ncı maddesine dayanılarak, 08.10.2006 tarih 26313 sayılı resmi gazetede yayınlanan Kent Konseyi Yönetmeliği'nin tarif ettiği üzere Uşak

Belediyesi 04.05.2010 tarihinde yapılan Uşak Kent Konseyi Genel Kurul Toplantısı neticesinde faaliyete geçmiştir (Uşak Belediyesi 2010 yılı Faaliyet Raporu, 2011: s. 160).

Uşak Kent Konseyi genel kurul, yürütme kurulu, meclisler ve çalışma grupları ve kent konseyi başkanı olmak üzere dört organdan oluşur(Uşak Kent Konseyi Çalışma Yönergesi, Madde 10). Uşak Kent Konseyi bünyesinde dört adet meclis vardır. Bunlar: Kadın Meclisi, Gençlik Meclisi, Engelliler Meclisi ve Çocuk Meclisidir (Uşak Kent Konseyi Çalışma Yönergesi, Madde 14).

Uşak Kent Konseyinin on dört adet çalışma grubu bulunmaktadır. Bunlar: Uşak Kültür ve Turizm Tanıtım Çalışma Grubu, Çevre, Sağlık Çalışma Grubu, Sosyal-Toplumsal Dayanışma Grubu, Afet ve Acil Durum Çalışma Grubu, Hayvan Hakları Çalışma Grubu, Spor Çalışma Grubu, Türk Halk Müziği Çalışma Grubu, Görsel Sanatlar Çalışma Grubu, Sağlık Çalışma Grubu, Muhtarlar Çalışma Grubu, Türk Sanat Müziği Çalışma Grubu, Yerel Sanatçılar Çalışma Grubu, Dağcılık ve Doğa Sporları Çalışma Grubu ve Tasavvuf Müziği Çalışma Grubudur (<http://www.usakkentkonseyi.org.tr>, 20.04.2018).

Uşak Kent Konseyi meclisleri ve çalışma gruplarının sayıca çokluğu ve hitap ettikleri alanların genişliği itibariyle oldukça kapsamlı bir kitleye ev sahipliği yaptığı görülmektedir. Çalışma gruplarının Uşak'ın tanıtımının yanında kültürel ve sanatsal aktiviteleri kapsayacak şekilde oluşturulduğu görülmektedir. Çalışma gruplarının halkı sağlık, çevre ve hayvan hakları konusunda bilgilendirmesinin yanı sıra spor, dağcılık ve müzik gibi alanlarda hobiler kazanmasını ve vatandaşlar arasındaki iletişimin güçlenmesinin sağladığı söylenebilir. Sosyal-Toplumsal Dayanışma grubunun ise halkın birlik ve beraberlik duygusunu güçlendirdiği gözlenmektedir. Genel olarak çalışma gruplarının kapsamının geniş olması ve her görüşten insanı kapsamaması halk arasındaki bağı ve hoşgörüyü aşılıyarak farklı görüşlere saygı duyulmasının sağlayabilir. Böylece halk yerel yönetimin karar alma sürecine katılımlarında daha uyumlu hareket ederek verimli hizmetler alınmasında etkili olmaktadır.

Uşak Kent Konseyi 2011 yılı faaliyetleri şu şekilde özetlenebilir (Uşak Belediyesi 2011 Faaliyet Raporu, 2012: s. 191-133):

- Uşak Kent Konseyi Kültür ve Turizm Tanıtım Çalışma Grubu 10 Şubat 2011 tarihinde ilk toplantısını yapmış ve faaliyetlerine başlamıştır.
- 02 Mart 2011 tarihinde “Uşak Afete Hazır mı?” konulu tartışma forumu

Kent Konseyi tarafından düzenlenmiştir.

- Uşak Gençlik Meclisi tarafından 07 Nisan 2011 tarihinde Ulusal Gençlik Parlamentosunun başlattığı "Geç Değil Genç" kampanyasıyla ilgili "Gençler Geleceğini Tartışıyor " adlı konferans düzenlenmiştir.
- 12 Nisan 2011 tarihinde Ulubey İlçesinde “Kadına Yönelik Şiddet ve Töre Cinayetleri” konulu seminer verilmiştir.
- 27 Nisan 2011 tarihinde Kadın Meclisi tarafından halkın katılımına açık olan “Doğru Beslenme ve Obezite” konulu eğitim seminer verilmiştir.
- “Aile İçi Şiddet ve Töre Cinayetleri Konulu” seminer il merkezinde bulunan dokuz ilköğretim okulunda öğrenci velilerine yönelik Nisan ve Mayıs ayları içerisinde çeşitli günlerde düzenlenmiştir.
- Gençlik Meclisi’ni tanıtmaya ve halkı bilgilendirme amaçlı toplantı 09 Mayıs 2011 tarihinde il merkezindeki İlköğretim ve Ortaöğretim kurumlarından gelen öğrencilere yapılmıştır.
- 04 Mayıs-11 Haziran 2011 tarihleri arasında Uşak Kent Konseyi ve Uşak Fotoğraf Sanatçıları Derneği (UFSAD) işbirliği ile halka fotoğraf sanatını tanıtmak, sevdirmek, bu konuda farkındalık yaratmak amacıyla Temel Dijital Fotoğrafçılık kursu açılmıştır. Kurs sonunda 18 kursiyerin çekmiş olduğu fotoğraflar sergilenmiştir.
- 8 Eylül 2011 tarihinde ise Engelsiz Yaşam Meclisi kurulmuştur.

2011 yılı Uşak Kent Konseyi faaliyetleri bilgilendirme amaçlı seminer ve toplantıların ön planda olduğu söylenebilir. Bununla birlikte fotoğrafçılık kursu ile halkın hobilerinin gelişmesinin yanı sıra halkın iletişiminin geliştirilmesi ve birlik beraberlik bilinci aşılmasının amaçlandığı söylenebilir. Düzenlenen eğitim ve seminerlerle halkın hem bilgilenebilmesi hem de bilinçlenmesi amaçlanmıştır. İlkokul ve ortaokul öğrencilerine gençlik meclisinin tanıtılmasının amacı ise gençleri katılıma teşvik etmek olduğu söylenebilir. Bu faaliyetlerle artan katılım ve halkın bilinçlenmesiyle yerel sorunlara eğilen halkın ortaya çıkmaktadır. Halkın karar alma süreçlerine aktif katılımına yol açarak yönetsel konularla ilgili karar alma yetkisinin halka geçmesi sağlanmış böylece yerleşmenin gelişimi için ortam hazırlanmıştır. Uşak Kent Konseyi 2012 yılı Faaliyetleri ise genel hatlarıyla şunlardır (Uşak Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu, 2013:s.128-130):

- Uşak Kent Konseyi tarafından kamu kurumlarının ve sivil toplum

kuruluşlarının da desteğiyle 8 Mart Dünya Kadınlar Günü nedeniyle "Mutlu Kadın, Mutlu Aile, Mutlu Toplum" sloganı çerçevesinde yürüyüş ve panel düzenlenmiştir.

- Uşak Kent Konseyi ve Uşak Belediyesi'nin birlikte düzenlemiş olduğu 23 Nisan Etkinliği, Uşak Yetiştirme Yurdunda gerçekleştirilmiştir. Yurtlarda kalan çocukların katılımıyla çeşitli yarışmalar yapılarak çocukların eğlenceli zaman geçirmeleri sağlanmıştır.

Uşak Kent Konseyinin her alanda aktif çalışmaları ile sivil toplum kuruluşları ve halkın bilinçlenmesi ve sesini duyurmak adına gösteri düzenlemesi 2012 yılı faaliyetlerinde önemli bir yere sahiptir. Bu durumun nedeni olarak bir yıl önceden başlayan toplantılar ve seminerler gösterilebilir. Uşak Kent Konseyi 2013 yılı faaliyetleri ise genel hatlarıyla şöyle sıralanmaktadır (Uşak Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu, 2014:s.177-183):

- 29 Mart 2013 Cuma düzenlenen "Endüstriyel Çağ Kanseri" konulu konferans düzenlenmiş ve Uşak Kanseri Savaş Derneği üyeleri ve çok sayıda vatandaş katılım sağlamıştır
- 14 Kasım 2013 Perşembe günü Dünya Diyabet Günü dolayısıyla Atatürk Kültür Merkezi'nde "Diyabette Farkındalık" semineri düzenlenmiştir.
- Uşak Kent Konseyi, Uşak Jandarma Komutanlığı ve Merkezi Uşak'ta bulunan (OBAF) Olta Balıkçılığı Federasyonu, Yaz aylarında sıkça rastlanan BOĞULMA vakaları ve ANIZ yangınlarını önlemek için Köylerde proje kapsamında eğitim faaliyetleri başlatmıştır. Anız yakılmasının engellenmesi ve iç sularda boğulmanın önüne geçilmesi amacıyla afiş çalışması başlatılmıştır.
- Haktan gelen talepler doğrultusunda ambulansların geçiş üstünlüğüne dikkat çekmek amaçlı görsel materyal çalışması yapılarak, kamu kurumlarına ve halkın yoğun olduğu yerlere asılmıştır.
- Çevre kirliliği konusunda, Çevre duyarlılığı oluşturmak ve arttırmak amacıyla, araçlara yapıştırılmak üzere "Bu araçtan dışarıya çöp atılmaz!" sözü yazan 12x12 çapında yuvarlak içten yapıştırılmalı etiket yaptırılarak dağıtılmıştır.

Kent konseyinin 2013 faaliyetleri göz önüne alındığında halkın talep ve

isteklerine cevap veren uygulamalar göze çarpmaktadır. Anız yakılması ilgili kırsal bölgede yapılan bilgilendirme çalışmalarının katılım faaliyetlerinin kırsal bölgeleri de etkisi altına almaya başlaması açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Halkın katılım göstermesi ve talep ve isteklerini sunmaya başlaması yönetişimin gelişme açısından önem arz etmektedir. Artan katılım yönetişimi geliştirecek halkla birlikte karar alan yerel yönetim ise kararlarında daha az merkeze bağlı olabilecektir.

2014 yılı Uşak kent konseyi faaliyetleri ise şunlardır (Uşak Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu, 2015: s.150-154):

- Kent konseyi tarafından 8 Mart Dünya Kadınlar Günüyle ilgili 7 Mart 2014 Cuma günü basın açıklaması yapıldı. 8 Mart Kadın El emeği üyeleri Belediye önünde sergi açmıştır.
- Uşak Kent Konseyi çatısı altında faaliyetlerini yürütmekte olan Uşak Kent Konseyi Kadın Meclisi 25 Kasım Kadına Yönelik Şiddet ve Mücadele Günü münasebetiyle Fevzi Çakmak Mahallesi Atatürk Bulvarında basın toplantısı yapılmıştır.
- 01.12.2014 Pazartesi günü Çocuk Meclisi bilgilendirme toplantısı yapılarak 08.12.2014 tarihinde de Çocuk Meclisi seçimi gerçekleştirilmiş ve Çocuk Meclisi kurulmuştur.
- Uşak Kent Konseyi Kadın Meclisi tarafından 5 Aralık Türk kadınına seçme ve seçilme hakkının verilmesinin 80. yıldönümü programında seçilmiş muhtar-belediye başkan meclis üyesi-il genel meclis üyesi-milletvekili seçilmiş bayanlara kent olaraktan plaket verilmiş ve sunum hazırlanmıştır.
- Uşak Kent Konseyi Diş Hekimleri Odası işbirliği ile halka yönelik hamilelikte ve yeni doğanlarda diş bakımı ve eğitimi verilmiştir.

2014 yılında eğitim ve seminerlerin devam etmesinin yanı sıra yönetimde çocukların sesi olabilecek bir oluşum olan çocuk meclisinin açılışı yapılmıştır. Halkın tüm kesimlerinin dahil edilmesi adına kadın, engelli, çocuk ve yaşlılara yönelik yapılan katılım faaliyetleri demokrasinin yerelde daha da gelişmesine yol açmaktadır. 2015 yılı Uşak kent konseyi faaliyetleri ise şu şekilde sıralanmaktadır (Uşak Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu, 2016: s. 144-146):

- Kent konseyi tarafından Uşak Üniversitesi Tıp Fakültesi olmaması

sebebiyle “Uşak Tıp Fakültesi İstiyor” isimli görsel materyal çalışması yapılmıştır.

- Kent konseyi çocuk meclisi, Uşak’ın görüntüsünü bozan Valilik binası yanında bulunan harabe binanın yıkılması için bina önünde basın açıklaması yaparak yetkililere seslerini duyurmaya çalışmıştır.
- Uşak Kent Konseyi Kadın Meclisi, Uşak Belediyesi, Halk Sağlığı Müdürlüğü, Aile Sosyal Politikalar Müdürlüğü ve Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterliği'nin ortaklaşa düzenlediği Kadın El Emeği Pazarının açılışı yapılmıştır.
- 8 Mart Dünya Kadınlar Günü etkinlikleri çerçevesinde, Uşak kent konseyi kadın meclisi Uşak kent konseyi ve uşak barosu ile ortaklaşa düzenlenen kadına şiddetin sosyal ve hukuki boyutları, Uşak’ta kadına şiddet olaylarının analizinin yapıldığı konferans düzenlenmiştir.

Uşak Kent Konseyi faaliyete geçtiği tarihten bu yana halkı bilinçlendirmek, toplumu katılıma teşvik etmek ve yereldeki sorunlara dikkat çekmek amaçlı pek çok toplantı, seminer, eğitim ve görsel materyaller düzenlemiştir. Halkın sorunlarının ve isteklerinin yetkililere duyurulması amaçlı yapılan çalışmaların halkta katılım isteğini artıracak ve yerel demokraside gelişim sağlayacağı söylenebilir.

Uşak Belediyesinin, 2015-2019 stratejik planında yer alan vizyonu şu şekildedir: kentsel altyapısını tamamlamış, sosyal belediyeçilik kavramı yerleşmiş, yaşanılabilir çevre yönetimini oluşturmuş, iletişim, bilişim ve yönetimde simge haline gelmiş, karar alma ve uygulamada uyumlu ve koordineli; şeffaf, katılımcı, hukukun üstünlüğü ilkesine sıkı sıkıya bağlı, verimli, yerinde ve yerinden yöneten, Karun’un hazinelerine sahip, güçlü, öncü ve örnek bir şehir olmaktır (Uşak Belediyesi Stratejik Planı,2015:s.27). Bu bağlamda katılımcılığı artırmak üzere Uşak Belediyesi resmi internet sitesinde “Sizin Projeniz” isimli bir uygulama başlatmıştır (<http://www.usak.bel.tr>,20.04.2018).Sivil halkın projelerini yönetime iletebilmesi açısından önemli bir yere sahip olan uygulama ile halkın katılımının artırılmasının amaçlandığı görülmektedir. Katılımcı bütçelemeye halk yatırım ve hizmet kararlarına toplantı ortamlarında katılmakta ve harcamaların önceliklendirilmesinde söz sahibi olmaktadır. Buradan hareketle Uşak Belediyesi tarafından başlatılan “Sizin Projeniz” uygulamasının da halkın bireysel fikir ve projelerini yönetimle paylaşmasına ortam hazırlaması nedeniyle katılımcı bütçeleme uygulamasına yönelik bir faaliyet olarak değerlendirilebilir.

Bu projelere örnek teşkil edebilecek Uşak Belediyesi projelerinden bazıları şunlardır: Huzur Park Mescit Projesi, Beyaz Masa Projesi ve Bisiklet Yolu Projesi (www.usak.bel.tr, 31.05.2018). Huzur Park Mescit projesi kapsamında vatandaşların istekleri doğrultusunda Huzur Park içine yapılan mescit inşa edilmiştir. Bisiklet yolu projesi kapsamında ise öğrenciler ve halkın isteği doğrultusunda kent merkezi ile Uşak Üniversitesi arasına bisiklet yolu yapılması çalışmalarına başlanmıştır. Beyaz masa projesi ile ise halkın 24 saat belediye hizmetlerine yönelik taleplerinin alınması ve çözüme kavuşturulması amaçlanmıştır. Tüm bu çalışmaların Uşak Belediyesinin katılımı ön plana çıkararak bir yönetim anlayışı benimsemesine bağlanabilir. Hem kent konseyi çalışmaları hem de belediyenin projeleri göz önüne alındığında Uşak'ta katılımın benimsendiği görülmektedir. Böyle demokratik ve katılımı teşvik eden bir ortamın hem katılımcı bütçeleme uygulaması hem de mali yerleşmenin gelişimi açısından önemli bir yeri olduğu savunulabilir.

Kent konseyi faaliyetlerinin yanı sıra 01-15 Ocak 2012 tarihleri arasında Uşak Belediyesi tarafından vatandaş memnuniyet anketi çalışması yapılmıştır. Vatandaşa uygulanan anket formu 25 sorudan oluşmaktadır. Üç bölümden oluşan anketin ilk bölümü, ankete katılan vatandaşlara ait demografik sorulardan (5 soru); ikinci bölümü, vatandaşın belediye hizmetlerinden memnuniyetine ilişkin sorulardan (14 soru); üçüncü bölümü ise, vatandaşın Uşak Belediyesi tarafından sunulan hizmetlerin değerlendirilmesi, önerilere ve kentin planlı gelişmesini engelleyen nedenlere ilişkin tutumuna ilişkin sorulardan (6 soru) oluşmaktadır. Araştırma sonuçlarına göre, Uşak Belediyesi hizmetlerinden memnuniyet orta veya alt seviyelerde olarak değerlendirilmektedir. Halkın en az memnun olduğu hizmetler ise Alt yapı, su ve çevredir. Çalışmada vatandaşın belediye hizmetlerini bilme-takip etme düzeyleri, kısmen takip edenlerle birlikte %70,6'dır (Akyıldız, 2012: s. 4423-4433). Yapılan memnuniyet anketi halkın birebir harcama ve karar alma süreçlerine katılımını sağlamamakla birlikte halkın hizmet ve yatırımlardan memnuniyetini ölçerek Belediyeye yapmış ve yapacak olduğu hizmetler konusunda yönlendirme sağlamaktadır. Halkın belediye hizmetlerini takibinin %70 olması ise, vatandaşların belediye faaliyetlerine karşı duysız olmadığını göstermektedir. Vatandaş memnuniyet anketleri ve benzeri alan çalışmalarının halkın katılımını arttırmaya yardımcı olacağı söylenebilir. Bunun yanında halkın hizmet ve harcamalar hakkındaki düşünce ve isteklerinin sorulması halkta hemşehrlik bilincinin artmasına katkı sağlayacağı söylenebilir.

Uşak Belediyesi'nin katılımcılık faaliyetleri göz önüne alındığında katılımcı bütçelemeye yönelik doğrudan bir uygulamanın bulunmadığı göze çarpmaktadır. Ancak belediyenin ve kent konseyinin uygulamalarının katılımcılığı ve yönetişimi artıracığı söylenebilir. Halkın bilinçlendirilmesi adına yapılan toplantılar ve seminerler halk arasındaki iletişimi artıracığı için birlik ve beraberlik bilinci geliştirilebilir. Bunun yanında yereldeki sorunlara vakıf olan halkın istek ve talepleri bu yönde olacak ve bu durum vatandaşlık bilincinde artışa neden olabilecektir. Birlik ve beraberlik içinde hareket eden ve taleplerini yerel yönetime iletebilen halk bunların hizmetlere de yansımaları isteyecektir. Bu durumun sonucu olarak ise yerel yönetim halkın istekleri doğrultusunda harcama yapmaya ve hizmet sunmaya başlayarak karar almada yerelleşecektir. Kararlarını kendi alan ve uygulayan yerel yönetimler ise harcama ve gelirlerinde de özerk olmak isteyecek bunun sonucu olarak ise mali yerelleşme gelişim gösterebilecektir.

3.4.2.2. Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Uygulaması ve Mali Yerelleşme

2001 yılında AB, MEDA Programı Fonundan yararlanmak için İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan başvuru ile başlatılan “Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi” kapsamında Pilot Projelerden birisi olarak seçilen Uşak İl Özel İdaresinde katılımcı bütçe çalışmaları hayata geçirilmiştir. 2007 yılında gerçekleştirilen uygulamada yürütülen çalışmalar: katılımcı yatırım programı süreci, vatandaş memnuniyet anketi ve yatırım kartıdır. Proje çerçevesinde yatırım programı çalışmaları başlatılarak yurttaşların hizmetlerden beklentileri ve memnuniyet düzeyleri ölçülmüş ve sonuçlar yine yurttaş ile paylaşılmış, daha sonra yatırım kartı uygulaması ile de yurttaşların proje öncelikleriyle kurumsal stratejik planlama gereklilikleri bir araya getirilmiştir (Kentleşme Şûrası, 2009: s. 23).

Uşak İl Özel İdaresince gerçekleştirilen katılımcı bütçe deneyimi, bütçe ve planlama süreçlerinde yurttaşların yaygın ve etkin katılımının gelişmesi ve yaygınlaştırılması açısından Türkiye’de katılımcı süreçlerin geliştirilmesine katkıda bulunacak önemli bir uygulama olarak görülebilir. Özellikle anket uygulamasına yer verilmesi henüz sivil örgütlenme anlayışının gelişmediği ve katılımcılık uygulamalarına aşina olmayan bir toplumun büyük bir kesiminin yönetsel kararlara katılımına imkân vermesi açısından doğru bir tercih olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda anketin henüz katılımcılık uygulamalarına yeni başlanan birçok kent için daha doğru bir tercih olacağı söylenebilir.

Uşak İl Özel İdaresi 2007-2010 stratejik planında, il özel idarelerinin hizmetlerle ilgili olarak halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileceği hükmü koyulmuştur (Uşak İl Özel İdaresi Stratejik Planı, 2006). Bunun yanında katılımcılığa stratejik planın stratejik amaçlar bölümünde de yer verilmiştir. Bu doğrultuda Uşak İl özel İdaresi Stratejik Plan (2015-2019)'ındaki stratejik amaçlardan birincisi "İnsan sağlığına öncelik veren, çevreyle uyumlu, sürdürülebilir bir kırsal kalkınmanın gerçekleşmesi için; kırsal altyapıyı katılımcı bir yaklaşımla geliştirmektir. Bu amaç doğrultusundaki stratejik hedefler ise şöyle sıralanmaktadır (Uşak İl Özel İdaresi Stratejik Planı, 2015-2019):

- Plan dönemi boyunca köy içme ve kullanma sularının tamamında iyileşme sağlanması,
- Çevre sağlığı açısından risk taşıyan köylerin kanalizasyon şebekeleri ve atık su tesislerinin tamamlanması çalışmalarının önceliklendirilmesi,
- Kırsal alanlarda daha yaşanılabilir bir çevreye ulaşmak için çevre kirliliğini önleyici tedbirlerin alınması, sosyal alt yapı geliştirilmesi ve çevrenin korunması için çalışmalar yapılması,
- Kırsal kesimde yaşayan vatandaşlar için ulaşım ve trafik konusunda sağlıklı ve kalıcı çözümler planlanması ve uygulama için yol bakım ve onarım, stabilize kaplama, asfalt kaplama ve alt yapı iyileştirme çalışmaları yapılarak sonuca ulaşmak,
- İdarenin görev alanına giren çalışmalarda gerek duyulması halinde kamulaştırma yapılması,
- Köylere Hizmet Götürme Birliği ve Köylere Yardım Yönetmelikleri doğrultusunda yapılacak yardımlara esas projelerin hazırlanması ve yardım yapılması,
- Hizmet alanındaki kırsal bölgelerin kalkınması için Avrupa Birliği ve Kalkınma Ajansları tarafından duyurusu yapılan ulusal hibe ve fonlara yönelik proje hazırlanarak uygulanması.

Uşak il özel idaresinin stratejik planı değerlendirildiğinde kırsal bölgelerde halkın katılımıyla yapılacak iyileştirmeler bulunmaktadır. Kırsal alandaki halkın konuyla ilgili bilgilendirilmesi ve taleplerinin dinlenmesi ile karar alma sürecine katılım sağlanabilir. Bunun yanında gönüllü kamu hizmeti gördürmeye dayalı olarak yerel halktan hizmet sunma sürecinde destek alınabilir. Bu gibi katılımcı faaliyetler

halkta hemşericilik bilincini geliştirirken aynı zamanda karar alma süreçlerinin yerleşmesini de sağlamaktadır. Bunun yanında gönüllü hizmetlere katılım ile gelir açısından merkeze bağılılığın azaldığı söylenebilir. Kırsal bölgeler az nüfuslu küçük idareleri içinde barındırdıkları için katılım eğitimi ve halkın bilinçlenmesi sağlandıktan sonra belediye merkezlerine göre sürece daha çabuk uyum sağlayabilecektir.

Uşak ilinin %30'una yakın bir kısmı kırsal bölgelerde ikamet etmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde yerel yönetimlerin mali yerleşme açısından incelediğinde köylerin mali yerleşmeye ve katılımcılığa daha meyilli olduğu kanısına varılmıştı. Buradan hareketle Uşak ve Uşak gibi kırsal bölgede nüfusun daha fazla olduğu illerde katılımcılığa teşvik eden ve halkı bilinçlendiren toplantı veya seminerlerle katılımcı bütçe uygulamasına geçme süreci hızlandırılabilir. Bu sürecin hızlanması ise mali yerleşmenin kırsalda daha gelişmesi ve derinleşmesine neden olabilir.

Hizmet alanı içerisinde işbirliğinde bulunulan ve İl Özel İdaresinin faaliyetlerinden etkilenen ve faaliyetleri etkileyen kişi, kurum ve kuruluşlardan oluşan iç ve dış paydaşlar tespit edilmiş ve etkileme gücüne göre önceliklendirilmiştir. 2015-2019 Stratejik Planını katılımcı, geleceği öngören ve gerçekçi bir yaklaşımla hazırlamak için; paydaşların öneri ve beklentilerini belirttikleri anket çalışması ve toplantılar yapılmıştır (Uşak İl Özel İdaresi Stratejik Planı,2015-2019). Bu kapsamda öneri ve istekleri alınacak iç ve dış paydaşlar Tablo 33'de gösterilmektedir.

Tablo 33. Öncelikli Paydaşlar

Sıra No	Paydaş Adı	Paydaş Türü
1	Vali	İç Paydaş
2	İl Genel Meclisi	İç Paydaş
3	İl Encümeni	İç Paydaş
4	İl Özel İdaresi Birim Müdürlükleri	İç Paydaş
5	İlçe Özel İdare Müdürlükleri	İç Paydaş
6	Çalışanlar	İç Paydaş
7	Kaymakamlar	Dış Paydaş
8	Belediyeler	Dış Paydaş
9	Köy Muhtarlıkları	Dış Paydaş
10	Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	Dış Paydaş
11	İl Milli Eğitim Müdürlüğü	Dış Paydaş
12	İl Sağlık Müdürlüğü	Dış Paydaş
13	Halk Sağlığı Müdürlüğü	Dış Paydaş
14	Kamu Hastaneler Birliği Genel Sekreterliği	Dış Paydaş
15	Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü	Dış Paydaş
16	İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü	Dış Paydaş
17	Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü	Dış Paydaş
18	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	Dış Paydaş
19	İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü	Dış Paydaş
20	Zafer Kalkınma Ajansı	Dış Paydaş
21	Sivil Toplum Örgütleri	Dış Paydaş
22	Vatandaşlar	Yararlanıcılar

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

Bu kapsamda iç paydaşlar şöyle sıralanmaktadır: Vali, İl Genel Meclisi, İl Encümeni, İl Özel İdaresi Birim Müdürlükleri, İlçe Özel İdare Müdürlükleri, Çalışanlar olarak sayılmıştır. Dış paydaşlar ise İl Milli Eğitim Müdürlüğü, Meslek Odaları, İl Sağlık Müdürlüğü, Organize Sanayi Bölgeleri, Halk Sağlığı Müdürlüğü, Uşak Ticaret ve Sanayi Odası, Kamu Hastaneler Birliği Genel Sekreterliği, Uşak Üniversitesi, İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü, Sivil Toplum Kuruluşları, Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü, Uşak Kent Konseyi, Aile ve Sosyal Politikalar Müdürlüğü, TKDK Uşak İl Koordinatörlüğü, İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, Sulama Birlikleri ve Kooperatifleri, Müze Müdürlüğü, İçme Suyu Birlikleri, İl Halk Kütüphanesi Müdürlüğü, İl ve İlçe Ziraat Odaları, İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, Toprak Mahsulleri Ofisi, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri,

Kooperatifler, Uşak Belediyesi, TEDAŞ, İlçe Belediyeleri, Osmangazi EDAŞ, Kaymakamlıklar, UDAŞ, Muhtarlıklar, Kamu İhale Kurumu, Vatandaşlar, Türkiye İş Kurumu, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, Türkiye İstatistik Kurumu, Orman İşletme Müdürlüğü, İl Müftülüğü, Çevre ve Orman İl Müdürlüğü, İl Telekom Müdürlüğü, Karayolları Bölge Müdürlüğü, Zafer Kalkınma Ajansı, İl Emniyet Müdürlüğü, AB Bakanlığı, İl Jandarma Komutanlığı, Vakıflar Bölge Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü, Kültür Varlıklarını Koruma Bölge, Uşak Ticaret Borsası, Röleve ve Anıtlar Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü, Amatör Spor Kulüpleri, Defterdarlık ve DSİ olarak belirlenmiştir (Uşak İl Özel İdaresi Stratejik Planı,2015-2019).

Stratejik plan paydaşları olarak sayılan dış paydaşlar tüm kamu kurum ve kuruluşları ve bunun yanında vatandaşları içermektedir. Bu durum stratejik planda yer alan katılımcılık tabanının genişletilmesi olarak görülebilir. Bunun yanında tablo 33'de gösterilen öncelikli paydaşlarda vatandaşlara da yer verilmesi katılım açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Uygulama sürecinde halkın taleplerine yer verilmesi ve memnuniyetinin ölçülmesi halkın yerel hizmetlerle ilgili daha bilgili ve bilinçli olması gerektiğini aştığı söylenebilir. Halkın yönetime katılımını artıran bu tarz uygulamaların halkın yerel yönetimlerin hizmetlerini daha yakından takip etmesine ve halk denetimiyle karşılaşan yönetimin ise yatırım ve hizmetlerinde daha etkin davranmasına yol açabilir.

Yerel Yönetim Reformu Destek Projesi kapsamında gerçekleştirilen proje kapsamındaki vatandaş memnuniyet anketi ve yatırım kartları uygulama sonuçları 28.11.2007 Çarşamba günü İl Özel İdare Binası'nda yapılan konferansla katılımcılarla paylaşılmıştır. İlgili proje on ay uygulanmıştır ve başarıyla sonuçlandırılmıştır(Yerel Yönetim Reformu Destek Projesi Konferansı, 2007: 1-5).

Konferansta proje kapsamında köyler ve kente yönelik yapılan anket sonuçları değerlendirilmiştir. Ankete katılanların yüzde 50.90'ı yol hizmetlerinin genel kalitesinin artırılmasını, Yüzde 47.50'si kanalizasyondan daha iyi faydalanmayı istemektedir. Köylünün genel sıkıntılarında olan tarımda sulama ise yüzde 37.40'lık bir oranla 3'üncü sırada yer alıyor. Katı atık ve çöp toplama yüzde 31.70'le anketin en can alıcı noktası olarak görülmektedir. İlgili anket çıktıları ışığında halkın talep ve istekleri gözetilerek hizmet verileceğine dair katılımcılara bilgiler verilmiştir (Yerel Yönetim Reformu Destek Projesi Konferansı, 2007: 6).

Proje kapsamında anket sonuçları ışığında Uşak İl Özel İdaresi tarafından Katı

Atıkların Bertarafına Yönelik Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu plan kapsamında;

- Kırsal alanda katı atıkların toplanması, taşınması ve bertarafına yönelik eğitim çalışmaları,
- Atıkların minimize edilmesi,
- Atıkların geri kazanımının ve geri dönüşümünün sağlanması,
- Organik maddece zengin atıkların gübre olarak kullanımının sağlanması hedeflenmektedir (Uşak İl Özel İdaresi, 2008).

Bu eylem planından hareketle anket sonuçlarının hizmete çevrildiği ve halkın katılımının olumlu sonuçlar verdiği söylenebilir. bunun yanında halkın istek ve görüşleri ışığında harcama öncelikleri belirlendiği ve gerekli yatırımların yapıldığı söylenebilir. Ek-2'de Uşak İl Özel İdaresinin katı atıkları bertaraf etmek üzere yapmış olduğu plan tablo şeklinde verilmiştir. Ek 2'ye göre halkın memnuniyet anketlerinden elde edilen veriler ile ilk olarak hangi köylerden katı atık bertaraf işlemine başlanacağı belirlenmiştir. Daha sonra halkta çevre duyarlılığı oluşturmak amacıyla halk toplantıları yapılmış ve okullarda eğitim çalışmaları yürütülmüştür. Bunun yanında katı atıkların bertaraf yöntemleriyle ilgili el broşürleri ve afişler dağıtılmıştır. Konteynır temininde ise işbirliği yapılacak kuruluşlar arasında özel firmalara yer verildiği görülmektedir. Bu durum Uşak İl Özel İdaresi katılımcı bütçelemesinde yalnızca kamu fonlarından değil özel fonlardan da yararlandığını göstermektedir. Bu Uşak İl Özel İdaresi katılımı bütçe uygulamasından model olarak Topluluk Fonları modelinden esinlendiği söylenebilir.

2007 yılında uygulanan projeye 2008 yılında da devam edilmiştir. Uşak Kırsalında yaşayan vatandaşların talep ve beklentilerini ortaya çıkaracak, memnun olduğu ve olmadığı hizmetleri belirleyecek "Vatandaş Memnuniyet Anketi" hazırlıkları tamamlanarak, izlenecek yılda İl Özel İdaresi tarafından yapılacak yatırımlara yol göstermesi amaçlanmıştır (<http://www.usakozelidaresi.gov.tr>, 2008).

Uşak İl Özel İdaresi 2008-2010 yılı tahmini bütçesinin hazırlık aşamaları şu şekildedir (Uşak İl Özel İdaresi 2008 Yılı Bütçe Raporu,2007) :

- Harcama birimlerinden gelecek faaliyet ve projeleri değerlendirmek üzere harcama birimi personellerinden Yatırım İnceleme ve Önceliklendirme Komisyonu kurulmaktadır.
- Yatırım tekliflerinin değerlendirilmesinin rasyonel bir şekilde yapılması için Yatırım İnceleme ve Önceliklendirme Komisyonu tarafından

yatırım puanlama sistemi oluşturulmuştur.

- Bütün harcama birimleri yapacağı teklifleri yatırım kartlarına işleyerek Mali Hizmetler Müdürlüğüne sunmakta Mali Hizmetler Müdürlüğü ise Yatırım İnceleme ve Önceliklendirme Komisyonuna sunmuştur.
- Yatırım İnceleme ve Önceliklendirme Komisyonu daha önce hazırladığı puanlama sistemine göre her bir harcama biriminin yatırım teklifini puanlamakta ve yüksek puandan düşük puana doğru sıralamaktadır. Puanlama sistemi eklerde yer almaktadır.
- Son olarak ise sıralanan yatırım teklifleri bütçe imkânları çerçevesinde bütçeleştirilmektedir.

Ek-3'te yer alan Uşak İl Özel İdaresi Yatırım Projeleri Önceliklendirme Formu incelendiğinde vatandaş katılımına ve taleplerine önem verdiği söylenebilir. Bütçede vatandaş katkısının aranması, hizmetlerde vatandaş memnuniyetinin ön planda tutulması ve halkın ihtiyaç ve talebinin yatırım önceliklendirmelerinde bir faktör olarak görülmesi katılımcı bütçelemenin başarılı olması ve devam ettirilmesi açısından önem arz edebilir. Gerekli anket çalışmalarının ardından önceliklendirme formunun ilgili harcama birimlerince doldurularak harcama önceliklerini belirlemesi katılımcı bütçenin Uşak İl Özel İdaresi tarafından 2007-2008 yıllarında başarıyla uygulandığına delil sayılabilir.

Ek 4'te yer alan Görev Gücü Yatırım Öncelik Puanlaması'nda mahalle puanı olarak yer verilen bölümde mahalle konseylerinin kendi mahalle sınırları içindeki yatırımlara dair puanlama yapabileceği görülmektedir. Bunun yanında mahalle meclislerinin kent ölçeğindeki yatırımları da puanlama yöntemiyle önceliklendirdiği görülmüştür. Mahalle bazında projeleri ve yatırımları önceliklendirme imkânı tanıyan bu puanlama sistemi ile katılımın tabana yayılmaya çalışıldığı ve halkın istek ve taleplerininin kamu hizmetleri açısından belirleyici rol oynadığı söylenebilir. Tablo 34'de Uşak İl Özel İdaresi bütçe gider ve giderlerinin yıllar itibariyle değişimi verilmiştir.

Tablo 34. Bütçe Gider ve Gelirlerin Yıllara Göre Değişimi

	2005 Gerçekleşen	2006 Gerçekleşen	2007 Bütçe Tahmini	2007 Altı Aylık Gerçekleşme	2008 Bütçe Teklifi
GELİR	27.747.158,71	37.324.282,47	12.000.000,00	14.210.723,47	10.500.000,00
GİDER	26.792.267,97	34.729.560,28	12.000.000,00	11.969.291,66	10.500.000,00
AÇIK(-) FAZLA(+)	(+) 954.890,74	(+) 2.594.722,19	-	(+) 2.241.431,81	-

Kaynak: Uşak İl Özel İdaresi 2008 Yılı Bütçe Raporu

Tablo 34’de gösterildiği üzere yıllar itibariyle hem gelir hem de giderlerde bir artış görülmektedir. 2007 ve 2008 yılları gerçekleşme değerleri olmadığı için sağlıklı çıkarım yapılamamakla birlikte 2006 yılında 2005 yılına göre hem harcama hem de gelirlerde bir artış görülmektedir. Katılımcı bütçelemenin uygulandığı 2007 ve 2008 yıllarındaki harcama ve gelirleri Uşak İli kapsamında tablo 35’de gösterilmektedir.

Tablo 35 Yıllar İtibariyle Uşak İli Bütçe Gelir ve Giderleri

	2006	2007	2008	2009	2010
GELİR(Bin)	97.564	104,726	113.370	122.128	148.631
GİDER(Bin)	106,622	121.292	123.112	122.386	142.434

Kaynak: Muhasebat, 27.06.2018

Uşak İli 2006-2010 bütçe gelir ve giderlerine incelendiğinde yıllar itibariyle bir artış görülmektedir. Katılımcı bütçelemenin uygulandığı 2007-2008 yıllarında ise harcamalarda kayda değer bir artış yaşanmamıştır. Buradan hareketle Uşak İl Özel İdaresi tarafından iki yıl boyunca uygulanan katılımcı bütçelemenin yatırımlara yansımaya karşın harcamalarda bir artışa sebep olmadığı söylenebilir. Bu durum dünya örneklerinde meydana gelen yerel harcamaların katılımcı bütçe uygulamasıyla birlikte aniden artması durumunun önüne geçildiğini göstermektedir. Bunun yanında kurum tarafından kontrollü bir şekilde yatırım ve hizmetlerin yönetildiği sonucuna varılabilir.

Uşak İl Özel idaresinin 2008 yılı bütçe raporundaki Mali Hizmetler Müdürlüğünün görevleri incelendiğinde ise, Mali Hizmetler Müdürlüğünün ilk görevinin katılımcı bütçe hazırlamak olduğu görülmektedir. Buradan 2007 yılındaki uygulamanın 2008’de devam edeceği kanısına varılmasına karşın 2008 yılında 2007 yılından alınan kararların uygulanmaya devam edilmesinden başka katılımcı bütçe faaliyeti olmadığına ulaşılmamıştır. Uşak İl Özel İdaresi yetkilileri ile yapılan görüşmeler sonucunda da bu kanının doğruluğu ispatlanmıştır.

Yerel Yönetim Reformu Destek Projesi kapsamında gerçekleştirilen vatandaş

memnuniyet anketi ve yatırım kartları uygulamaları ile Türkiye’de katılımcılık ve katılımcı bütçeleme adına Uşak İl Özel İdaresi’nin iyi bir örnek olduğu söylenebilir. Özellikle anket çalışmasının halkın kararlarına ulaşılmasında daha etkin olduğu ve katılımcılık kültürü olmamasına rağmen katılımcılığın sağlandığı görülebilmektedir. Bu uygulama ile halkın katılım ve yönetişime açık olduğu kanıtlanmıştır diyebiliriz. Bu ve buna benzer yerel yönetimlerce halkı katılıma teşvik edecek uygulamalar ile Türkiye’nin katılımcılık geleceğine önemli katkılar sunulabilir. Artan katılım ve demokrasi ortamının ise yerel yönetimlerin hem idari hem de mali açıdan gelişmesinde etkili olabilir. Özellikle bütçe süreci gibi katı bir sürece katılım hakkı tanıyan katılımcı bütçe uygulamasının halkın harcama kararlarına ve finansmanına katılımını artıracacağı ve yerel yönetimlerin mali açıdan güçlenerek mali yerelleşmenin gelişimine fırsat sağlayacağı kanısına varılabilir.

SONUÇ

Antik çağdan bu yana varlığını koruyan ve insan topluluklarına ev sahipliği yapan yerel yönetimler, yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş, demokratik ve özerk bir yönetim birimi olarak tanımlanabilmektedir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere yerel yönetimlerin demokratikliği ve özerkliği esastır. Türkiye’de Avrupa Yerel Yönetim Şartı ile gelen yerelleşme hareketi, yasal düzenlemelere ve yerel yönetim reformlarına rağmen beklenildiği ölçüde uygulama alanı bulamamıştır. Yerel gündem 21’in Türkiye’de uygulamaya konması ve kent konseylerinin oluşturulmasıyla yerel yönetimlerde halk katılımı ve yönetişimin sağlanması yolunda önemli adımlar atılmıştır. Halk katılımı ile yıllardır yasa maddelerinde kalan ve uygulama alanı bulamayan yerelleşme olgusu önem kazanmaya başlamıştır. Özellikle Brezilya’da başlayan ve tüm dünyaya yayılan katılımcı bütçe anlayışı ile mali yerelleşme alanında da iyileşmeler gözlenmektedir.

Merkezin yerel yönetimlere uzaklığı nedeniyle yereldeki talep ve isteklere yönelik yeterli hizmetin sağlanamaması, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bürokrasi trafiğinin verimli ve etkin hizmet sunumunda engel teşkil etmesi, merkezi yönetimin en etkin denetim mekanizmalarından biri olan halk denetiminden uzak olması ve bu denetimsizliğin yolsuzluklara ortam hazırlaması gibi nedenlerle yerelleşmenin modern yönetim tarzınının vazgeçilmezlerinden olduğu görülmektedir.

Yerelleşme, yatay ve dikey olmak üzere iki temel ilişki üzerine kuruludur. Dikey ilişki merkez ve yerel yönetim arasındaki diyalogu konu alırken, halkla yerel yönetim arasındaki diyalogu ise yatay ilişki ele almaktadır. Hakla yerel yönetim arasındaki ilişki katılımcılık temeline dayandığı için yerelleşme ve katılım ayrı düşünülemez iki kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerelleşme ile gelişen katılımcılık mekanizmaları halkın harcama önceliklerini belirleme konusunda söz sahibi olmasını sağlamıştır. Bu durum yerel demokrasinin gelişim göstermesinin yanı sıra mali yerelleşmenin gelişmesini de sağlayan bir olgudur. Mali yerelleşmenin halk katılımı ile pozitif bir ilişki içinde olduğu görülmektedir. Çünkü halkın artan talebi yerel yatırım ve hizmetleri etkileyecek artan harcamalar ise yerel yönetimleri yerel gelir kaynağı arayışına sokacaktır.

Hizmet ve yatırımlar halkın katılımıyla belirlendiği için harcamaların finansmanına halk gönüllü katılım gösterebilecektir. Halkın gönüllü katılımının etkin kullanımı için yerel yönetimlerin harcamalarını finanse edecek güce yani

vergilendirme yetkisine sahip olması gerekmektedir. Böylece katılımcılığın, yerel yönetim reformları ve yasal düzenlemelerle yerel yönetimlere mali yönde yetki genişliği verilmesine ön ayak olduğu görülmektedir.

Katılımcı bütçeleme yerelleşmenin daha ileri aşaması olarak değerlendirilmektedir. Çünkü yerelleşme ile yerel yönetimlere geçen yetkiler katılımcı bütçeleme ile yerel halka geçmektedir. Bununla birlikte katılımcı bütçeleme kamu harcamalarının asıl finansörü olan halka hizmetleri ve yatırımları denetleme imkânı sunmaktadır.

1988 yılında Türkiye tarafından imzalanan ve yerel yönetimlere idari ve mali açıdan serbestlik sağlayan Avrupa Yerel Yönetim Şartı'nın pratiğe dökülmesinde katılımcı bütçelemenin rolünün büyük olduğu görülür. Yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirmek için yapılan tüm yasal düzenlemeleri, halkın yönetime katılımının sağlanmasıyla uygulanabilir hale gelmiştir. Bu nedenle katılımcı bütçelemenin bu alandaki rolü yadsınamaz.

Dünyadaki katılımcı bütçeleme örneklerine bakıldığında karar alma ve uygulama sürecinde yönetimin, particilik ve ideolojisine bakılmaksızın tüm halkın isteklerini dikkate alması halkta yerel sorunlara karşı duyarlılığı artırarak hizmet sunum sürecinde halk seferberliğinin artmasını sağlamıştır. Böylece yerel harcamaların finansmanına katılan halkın vergilere olan gönüllülüğünü artırmaktadır. Yerel vergilere olan gönüllülüğün artması ise yerel yönetimlerde gelir elde etme maliyetlerini düşüreceği için vergilerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmıştır. Bunun sonucu olarak yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerinde iyileştirmeye gidilmesinin hem yerel hem de ulusal ekonomi açısından daha avantajlı olacağı kanısına varılmıştır.

Katılımcı bütçeleme yerel yönetimlerde doğru şekilde uygulandığı takdirde yerel demokrasi ve siyaseti olumlu yönde etkileyeceği düşünülmektedir. Yerelde artan demokrasi halkın yerel hizmetlere ve vergilere gönüllülüğünü artırırken aynı zamanda ulusal demokrasinin gelişmesine de katkı sağlayabilmektedir. Yani demokrasinin gelişimi yerelden başlayarak ulusal düzeye doğru bir yol izlemektedir.

Demokratik toplumlarda siyasal yapılanmanın en üstünde yer alan halk, katılımcı bütçelemeyle siyasal karar alma süreçlerine doğrudan katılım imkânı bulmuştur. Bu doğrultuda bütçe süreçlerine katılım doğrudan demokrasinin gelişmesi açısından umut olmuştur. Bunun yanında katılımı geleneksel yurttaşlık anlayışında değişiklikler meydana gelerek daha aktif, eleştiren ve denetleyen yurttaşlığa geçiş

süreci başlamıştır. Demokrasi ve yurttaşlık açısından meydana gelen bu değişimler ile yerel düzeyde mali yerelleşmenin gelişimi hızlanmıştır.

Mali yerelleşme ile yerel yönetimlere geçen harcama yapma ve gelir arttırma yetkisi katılımcı bütçeleme ile de halka geçmektedir. Halk harcama önceliklerin belirlenmesinde karar alma süreçlerine katılım gösterirken aynı zamanda yerel gelirlerin arttırılması için de yerel vergilere gönüllü katılım göstermektedir. Bu durum katılımcı bütçeleme ile mali yerelleşme arasındaki pozitif etkiyi doğrular niteliktedir.

Mali yerelleşme açısından önem arz eden konu yerel yönetimlere gelirlerini arttırma özerkliği verilmesidir. Ancak mali yerelleşmeyle birlikte elde edilen vergilendirme yetkisinin doğru kullanımı da önemli bir noktadır. Kaynakların doğru harcamalara kanalize edilmesi ve vergi gelirlerinin israf edilmeyecek şekilde kullanılması önem taşımaktadır. Bu noktada devreye halk katılımı ve halkın kararlarının harcamalara yansıtılması girmektedir. Bunu ise en başarılı şekilde sağlayacak uygulamanın katılımcı bütçe uygulamasıdır.

Yerel yönetimlerde katılımcı bütçelemenin uygulanmasıyla gelişen mali yerelleşme bazı olumsuzlukları da beraberinde getirebilmektedir. Halk katılımının artması hiç kuşkusuz hizmet ve yatırım taleplerini de arttıracak bu durum harcamaların artmasıyla sonuçlanacaktır. Mali yerelleşmeyle harcama ve gelir oluşturma özerkliği elde eden yerel yönetim birimleri, harcama ve gelirleri arasındaki denklığı sağlayamadığı durumlarda merkezden fon sağlama veya borçlanma yoluna gidecektir. Merkezi yönetimden sağlanacak fonlar ve transferler zamanla yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından bütçe kısıtlamalarına maruz kalmalarına neden olacak ve bu durum mali yerelleşmenin etkinliğini azaltacaktır.

Katılımcı bütçeleme ile gelişim gösteren mali yerelleşme, yerelde yönetimlerde öngörülme borçların ortaya çıkması, harcamaların yerel vergi gelirlerini aşması ve merkezden yerele bırakılan vergilerin verimsiz kullanılması mali disiplinin bozulmasıyla sonuçlanabilir. Mali disiplinin bozulması ise ulusal düzeyde sürdürülemez borçlara ve bunların getirdiği ekonomik krizlere yol açacaktır.

Katılımcı bütçelemenin geliştirmiş olduğu mali yerelleşme ile yerel yönetimleri, işsizlik ve yoksulluk gibi daha fazla kaynak gerektiren sorunlara çözüm üretemediği dünya uygulamalarında görülmektedir. Yerel yönetimlerde artan yoksulluk ve işsizlik halkın sosyal yardım ve ödenek taleplerini arttıracaktır. Bu durum yerel yönetimlerin karşılayamayacağı harcamalar yapmasına neden olacaktır.

Bu harcamalar merkezi yönetim tarafından talep edilecek olan fon ve transferlerin önünü açmakta ve yerel yönetimlerin mali açıdan merkeze bağımlı olmasına yol açarak mali yerelleşmeyi olumsuz etkileyebilmektedir.

Katılımcı bütçeleme Türkiye açısından oldukça yeni bir uygulamadır. Ancak yerelleşme adına yapılan düzenlemeler ve uygulamalar 1990'lardan bu yana varlığını sürdürmektedir. AB sürecinde karşılaşılan pek çok yerelleşme projesi ile halkın yönetim ve katılım kavramlarıyla tanışması sağlanmıştır. Yerel Gündem 21 Projeleri ile katılımcılık faaliyetlerinde aktif olarak bulunan halk, hem yerelleşmenin hem de demokratik toplumun gelişmesinde ön ayak olmuştur.

Uşak İl Özel İdaresi'nin Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi kapsamında 2007 yılında gerçekleştirmiş olduğu katılımcı bütçe uygulaması, Türkiye'de gelişen katılımcılık faaliyetlerinin ve yerel yönetimlerin etkinliğinin önemli bir göstergesidir. Uygulama kapsamında vatandaş memnuniyet anketleri ve yatırım kartı çalışması gerçekleştirilmiş ve halkın katılımı sağlanarak çalışma bulgularıyla harcama öncelikleri belirlenmiştir. Uşak İl Özel İdaresince uygulanan katılımcı bütçe uygulaması halkın katılıma teşvik edilmesi ve karar alma süreçlerinde aktif olarak bulunması açısından önem taşımaktadır.

Tüm bu değerlendirmeler kapsamında katılımcı bütçeleme ve mali yerelleşmenin Türkiye'de daha etkin uygulama alanı bulabilmesi açısından geliştirilebilecek öneriler şöyle sıralanmaktadır;

- Öncelikle *Yerel Gündem 21* Projesi ile hayata geçen kent konseylerinin işleyişi; halkın katılıma teşvikini sağlaması, yurttaşlık ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi amaçlı eğitim ve seminerler düzenlenmesi ve yerel yönetimlerde demokratik bir ortamın oluşması açısından güçlendirilmesi önerilebilir.
- Yerel yönetimler kent konseyleri ile koordineli hareket ederek yönetsel ve mali süreçlere halkın katılımını artırma yoluna gitmesi katılım düşüncesinin tabana yayılması ve halkın yönetim süreçlerine katılımını teşvik etmesi açısından önerilebilir.
- 1990'lardan bu yana yasal düzenlemelere konu olan yerelleşmenin, pratiğe dökülmesi amacıyla yine kent konseyi ve yerel yönetimlerin teşviki ile halkın enformasyon eksikliği giderilmesi ve bilinçlendirilmesi önerilebilir.

- Hem mali yerelleşme hem de katılımcılık açısından önemli bir yere sahip olan katılımcı bütçeleme'nin tüm yerel yönetim birimlerince uygulaması teşvik edilmesi bölgeler arası gelişmişlik düzeyinde farkların artmasının önüne geçilmesi amacıyla önerilebilir.
- Türkiye'deki siyasi kültür ve politik ortam gibi nedenlerle sivil toplum örgütlerinin yönetsel karar almalarında aktif olamaması nedeniyle katılımcı bütçeleme modellerinden bireysel katılıma önem veren Porto Alegre Modeli (Esas Model) veya benzeri bir model uygulaması esas alınarak yeni bir bütçe modeli geliştirilebilir.
- Katılımcı bütçe Türkiye modeli olacak bu modelin temelini, yerel yönetimlerdeki kaynak yetersizliği sorunu göz önünde bulundurularak kamu yatırım ve projelerinde özel sektör fonlarının desteklenmesi, bireysel katılımın ön planda olması ve farklı siyasi ideolojilerin de katılımını sağlamak için yerel yönetimlerden uzak katılımcılık faaliyetlerinin geliştirilmesi oluşturabilir.
- Uşak İl Özel İdaresinin uygulamış olduğu katılımcı bütçe uygulamasındaki gibi anket çalışması yapılması, hem daha fazla kişiye ulaşılması hem de halkın karar verme sürecine daha hızlı dâhil etmesi açısından gelecekte Türkiye'de yapılacak katılımcı bütçeler için örnek uygulama olarak alınabilir.

Katılımcı bütçeleme ile gelişen mali yerelleşme katılımcılığı daha çok artırarak Türkiye'de yerel yönetimlerin daha demokratik birimler olmasını sağlayabilecektir. Yerel yönetim birimlerinde başlayan bu demokratikleşme hareketi ise zamanla bütüne yani ulusal düzeye taşınarak ülke genelinde aynı etkinliği sağlayabilecektir.

KAYNAKÇA

- Abers, R. (1998). From clientelism to cooperation: local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, *Brazil, Politics and society*, Vol. 26 no. 4, 511-537, <http://www.participatorymethods.org> adresinden 14.09.2017 tarihinden alındı.
- Abraham, A. (2014). *Decentralisation, Local Governance and Development. An Aspect of Development*. Hamburg: Anchor Academic Publishing, <http://0210609i2.y.http.eds.a.ebscohost.com.usak.proxy.deepknowledge.io/eds/> adresinden 12.09.2017 tarihinde alınmıştır.
- Acar, İ. A. ve Kitapçı, İ. (2009). Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç. *Maliye Dergisi*, 157, Temmuz-Aralık, 85-104.
- Acartürk, E. (2001). Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4, 6, 46-60.
- Akbulut, M. U. F. ve Göküş, M. (2017). Küreselleşme ve Yerelleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Ajansları, *Selçuk Üniversitesi Cilt 20 Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, Sayı 1, Cilt 20, ss. 79-88/ Derleme, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/299193> adresinden 26.12.2017 tarihinde alınmıştır.
- Akdoğan, A. (2009). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Akyıldız, F. (2012). Belediye Hizmetleri Ve Vatandaş Memnuniyeti: Uşak Belediyesi Örneği, *Journal Of Yasar University*, 26, 7, 4415-4436. <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/jyasar/article/view/5000066185/5000061691> adresinden 27.06.2018 tarihinde alınmıştır.
- Alodalı, M. F. B., Özcan, L., Çelik, F. ve Usta, S. (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik, *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı*, 3, <http://dergi.kmu.edu.tr/userfiles/file/mayis2007/1.pdf> adresinden 02.12.2018 tarihinde alınmıştır.
- Altan, Y. ve Tülüçeoğlu, S. (2016). Türk Kamu Yönetiminde İyi Yönetişim Algısı: Isparta Örneği. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8, 26, 303-322.
- Arıkboğa E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, *Yerel Politikalar Dergisi*, Ocak –Haziran, Sayı 3, 48-96.
- Arnstein, Sherry R.(1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35, 4, 216-224 <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>02.11.2017 tarihinde alınmıştır.
- Ay, H. (2014). *Kamu Maliyesi*, Ankara: Nobel Yayıncılık.

- Aykaç B. (1999). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasi Araçları, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 1, 1, 1-12.
- Azaklı S. ve Tek H. (2016). İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(Ama)ma Çabaları Ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar, *Yönetim ve Ekonomi Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F.* 23, 1, 233-246.
- Bae, Y. (2016). Ideas, Interests And Practical Authority In Reform Politics: Decentralization Reform In South Korea In The 2000s. *Asian Journal Of Political Science*, 24, 1, 63-86.
- Bayraktar, U. (2014). İ. İzci (Ed.). *Katılımcı Yerel Yönetim(51-68)*. İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Berk, A. (2003). Yerel Hizmet Sunumu Ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri, *Sayıştay Dergisi*, 49, Nisan-Haziran, 47-63.
- Boex, J. (2009), Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform as an International Development Strategy, *IDG Working Paper, No:2009-06 June, 1-24*.
- Braun, J. V. ve Grote, U. (2002). Does Decentralization Serve The Poor? E. Ahmad ve V. Tanzi (Ed.). *Managing Fiscal Decentralization (95-125)*. Routledge, Newyork And London.
- Bulut, T. (2013). *Şeffaf, Katılımcı ve Etkin Kent Yönetimi için Kent Konseyleri*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Bülbül, D. (2006). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Bülbül, D., Ejder, H. L. ve Şahan, Ö. (2005). *Devlet Bütçesi*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü(BUMKO). (2009). 2009 Yılı Faaliyet Raporu.
<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/7,bumko2009faaliyetraporupdf.pdf?0>
adresinden 24.02.2018 tarihinde alınmıştır.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü(BUMKO). (2010). 2010 Yılı Faaliyet Raporu.
<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/6,2010yilibumkofaaliyetraporupdf.pdf?0>
adresinden 24.02.2018 tarihinde alınmıştır.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü(BUMKO). (2011). 2011 Yılı Faaliyet Raporu.
<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/5,2011yilibumkofaaliyetraporupdf.pdf?0>
adresinden 24.02.2018 tarihinde alınmıştır.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü(BUMKO). (2012). 2012 Yılı Faaliyet Raporu. <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/7750,bumko-2012-faaliyet-raporu.pdf?0> adresinden 24.02.2018 tarihinde alınmıştır.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü(BUMKO). (2013). 2013 Yılı Faaliyet Raporu.

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8896,2013yilibumkofaaliyetraporu.pdf?0>

adresinden 24.02.2018 tarihinde alınmıştır.

Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü(BUMKO). (2014). 2014 Yılı Faaliyet Raporu.

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9313,2014yilibumkofaaliyetraporu.pdf?0>

adresinden 24.02.2018 tarihinde alınmıştır.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü(BUMKO). (2015). 2015 Yılı Faaliyet Raporu.

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9765,2015yilibumkofaaliyetraporu.pdf?0>

adresinden 24.02.2018 tarihinde alınmıştır.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü(BUMKO). (2016). 2016 Yılı Faaliyet Raporu.

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10495,2016-bumko-faaliyet-raporpdf.pdf?0> adresinden 24.02.2018 tarihinde alınmıştır.

Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization (first published)*, 16, 1, 27-46, <https://www.environmentandurbanization.org/> adresinden 01.10.2017 tarihinde alınmıştır.

Ceritli, İ. ve Güneş, A. (2010). Sürdürülebilir Kentleşme ve Katılımcı Yerel Yönetim Uygulamalarında Yönetişim Olgusu Bağlamında Yerel Gündem 21. M.A. Çukurçayır, T. Eroğlu Ve H. Eşki Uğuz (Ed), *Yönetişim(496-522)*. Konya: Çizgi Kitabevi.

Çanakkale Belediyesi Faaliyet Raporu (2016). http://www.canakkale.bel.tr/assets/content/Strateji/Faaliyet_Raporu/2016_faaliyet_raporu.pdf adresinden 20.11.2017 tarihinde alınmıştır.

Çetin, S. (2009). Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Aralık, 25, 249-258.

Çetinkaya, Ö. (2010). Mahalli idarelerde Harcama Yönetimi ve Kullanılan Tekniklerin değerlendirilmesi(Katılımcı Bütçe, Stratejik Planlama, Performans Bütçe Uygulamaları). F. Altuğ, Ö. Çetinkaya ve S. İpek (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar(231-246)*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Çetinkaya, Ö. (2012). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Çetinkaya Ö. ve Demirbaş T. (2010). Belediye Gelirlerinin Analizi Ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 53. Seri, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/7242> adresinden 02.11.2017 tarihinde alınmıştır.

- Çetinkaya, Ö. ve Korlu, R. K. (2012). Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcılık Süreci Ve Kent Konseylerinin Rolü. *Maliye Dergisi*, 163, Temmuz-Aralık, 95-117.
- Çiçek Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11, 1, 53-64.
- Çobanoğulları, G. ve Yereli, A. B. (2017). Katılımcı Demokrasi ve Bütçeleme, *Sosyoekonomi*, 25, 31, 109-125.
- Çolakoglu, E. (2012). Kent Konseyleri İçin Katılımcı Bütçe Önerisi. Yerel Politikalar, 1, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/145725> adresinden 13.04.2018 tarihinde alınmıştır.
- Çukurçayır, A. (2008). Yerel Demokrasi ve Yerel Siyaset. *Yerel siyaset* (15-36).İstanbul: Okutan Yayıncılık.
- Demircan, E. S. (2007). Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı, *Erciyes Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 29, Temmuz-Aralık 2007, 135-159
- Demirci, M. (2010). Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 19, 1, 21-46.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2001). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2007). Kamuda İyi Yönetişim(Özel İhtisas Komisyon Raporu), *Dokuzuncu Kalkınma Planı(2007-2013)*, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2013). Onuncu 5 yıllık Kalkınma planı, Ankara.
- Dolu, T. (2014). Katılımcı Yerel Yönetimler ve Kent Konseyleri, İ. İzci (Ed.). *Katılımcı Yerel Yönetim(93-112)*. İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Dönmez, R., Kızılot, Ş., Şenyüz, R. ve Taş, M. (2008). *Vergi Hukuku*, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- Durmuş, M. (2008). *Kamu Ekonomisi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Dursun, D. (2008). Demokratik Siyasal Kültürün Gelişmesinde Yerel Yönetimler *Yerel siyaset* (77-86).İstanbul: Okutan Yayıncılık.
- Dülger C. (2013). Bölgesel Kalkınmada Yeni Bir Anlayış “Pb Unıt” Yaklaşımı “Pb Unıt” Yaklaşımı Uygulama Sonuçlarının Yerel Katılımın Sağlanmasında Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi. *Ulusal Kop Bölgesel Kalkınma Sempozyumu Kitabı* (204-208), 14-16 Kasım 2013,Konya.

- Ebdon, C. ve Franklin, L. A. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory, *Public Administration Review*, 66,3, 437 – 447, <http://citeseer.ist.psu.edu/>. dan 18.09.2017 tarihinde aldım.
- Ebel, Robert and Yılmaz, Serdar (2002), *On The Measurement And Impact Of Fiscal Decentralization*, The World Bank: World Bank İnstitute. <http://documents.worldbank.org/curated/en/309771468764353136/pdf/multi0page.pdf>. adresinden 01.11.2011 tarihinde alınmıştır.
- Egeli H. ve Diril F. (2012). Türkiye’ de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik Ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi*, 84, Ocak-Mart, 25-44.
- Ejder, H. L. (Ed.). (2011). *Maliye Ders Notları*, Ankara: Cem Veb-Ofset
- Emrealp, S. (2005). *Yerel Gündem 21 El Kitabı*, IULA-Emme Yayını, İstanbul.
- Ergen, Z. (2012). Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli, *Maliye Dergisi*, 163, Temmuz-Aralık, 316-334.
- Eriçok, R. E. (2010). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Hizmet Harcamalarına İlişkin Karar Alma Süreci. F. Altuğ, Ö. Çetinkaya ve S. İpek (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*(204-230). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Fedelino, A. ve Ter-Minassian, T. (2010). *Making Fiscal Decentralization Work: Cross-Country Experiences*. Washington D.C. : International Monetary Fund.
- Fiske, J. (1996). *İletişim Çalışmalarına Giriş*.(Çev. S. Ervan). Ankara: Bilim Sanat Yayınları/ARK.(Aktaran: Yaylagül, L. (2008). Kitle İletişim Kuramları. Ankara: Dipnot Yayınevi.
- Fölsher, A. (2007a). Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe, A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting*. (s. 127-156). The World Bank, Washington D.C, <https://0211i09i9-y-https-ebookcentral-proquest-com.usak.proxy.deepknowledge.io/lib/usak-ebooks/detail.action?docID=459690>adresinden 26.12.2017 tarihinde alınmıştır.
- Fölsher, A. (2007b). Participatory Budgeting in Asia, A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting*. (s. 157-189). The World Bank, Washington D.C, <https://0211i09i9-y-https-ebookcentral-proquest-com.usak.proxy.deepknowledge.io/lib/usak-ebooks/> adresinden 26.12.2017 tarihinde alınmıştır.
- Fukusaku, K. and Mello, L. D. R. (Ed.). (1999). *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies. governance issues*, OECD, <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/fiscal-decentralisation-in-emerging-economies>adresinden 25.12.2017 tarihinde alınmıştır.
- Genro, T. (1999). *Özgün bir belediyeçilik deneyimi: katılımcı bütçe; Brezilya'nın Porto Alegre kentindeki deneyim*. (Çev. B.Tanatar).İstanbul : Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD).

- Gergerlioğlu, U. ve Dibo, M. (2017). Avrupa Ülkeleri Ve Türkiye Uygulamaları Kapsamında Katılımcı Bütçeleme Yaklaşımı. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 16, 63, 1142-1154.
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting, A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting*. (s. 91-122). The World Bank, Washington D.C, <https://0211i09i9-y-https-ebookcentral-proquest-com.usak.proxy.deepknowledge.io/lib/usak-ebooks/detail.action?docID=459690> adresinden 26.12.2017 tarihinde alınmıştır.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2014). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gurgur, T. ve Shah, A. (2002). Localization And Corruption: Panacea Or Pandora's Box. Ahmad, E. ve Tanzi, V. (Ed.), *Managing Fiscal decentralization*(s. 45-68), Newyork and London: Routledge, <http://0210609i3.y.http.eds.b.ebscohost.com.usak.proxy.deepknowledge.io/eds/ebookviewer/ebook?sidadresinden> 26.12.2017 tarihinde alınmıştır.
- Günel, A., Atvur, S. ve Okudan Dernek, K. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19, 3, 55-70.
- İç İşleri Bakanlığı, UNDP ve CFCU. (2011). *Vatandaş Katılımını Artırma Rehberi*. <http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/REHBERLER/Katilim%20Rehberi> 09.01.2012.pdf adresinden 24.09.2017 tarihinde alınmıştır.
- İnaç, H. ve Ünal, F. (2015).Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye'de Belediyeler.*Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 1-24.
- İzci, İ. (2014). Katılımcı Yerel Yönetime Genel Bir Bakış. İ. İzci (Ed.). *Katılımcı Yerel Yönetim*(19-38). İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Kapucu, N. ve Gündoğan, E. (2010). Yönetişim, Ekonomik Kalkınma ve Demokrasi. M.A. Çukurçayır, T. Eroğlu Ve H. Eşki Uğuz (Ed), *Yönetişim*(265-294). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Karabacak, B. N. (2012). Mali Yerelleşme Alanında Ortaya Çıkan Yeni Yaklaşımlar: Kuşaklar Arası Çatışma Mı? *Maliye Dergisi*, 163, Temmuz-Aralık,389-415
- Karabacak, B. N. ve Karabacak, Y. (2014). Mali Yerelleşme Teorilerinin Temel Yerel Gelir Türlerine Bakışı. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23-1,251-266.
- Karagöz, B. (2015). Türkiye'de Mali Yerelleşme Emareleri Ve Yatay Eşitsizlik Sorunu. *Sosyoekonomi*, 23, 26, 139-163.
- Karahanoğulları, Y. (2015). Mali Yerelleşme Kuramlarını 2008 Krizi Sonrasında Yeniden Düşünmek.

[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/53572015/2015_mali_yerellesme.pdf?e%3DMali Yerellesme Kuramlarini 2008 Krizi S.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/53572015/2015_mali_yerellesme.pdf?e%3DMali+Yerellesme+Kuramlarini+2008+Krizi+S.pdf) adresinden 08.04.2018 tarihinde alınmıştır.

Kentleşme şûrası. (2009).

<http://webdosya.csb.gov.tr/db/kentges/editordosya/kitap10.pdf> adresinden 19.10.2017 tarihinde alınmıştır.

Kesik, A. (2005). Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 10, 75-103, dergipark.gov.tr/download/article-file/289563 adresinden 07.01.2018 yılında alınmıştır.

Kılınç, A. (2017). Yerel Ölçekte Siyasal Katılım ve Temsiliyet Açısından Adana Kent Konseyi. *Bilgi*, 19, 1, 95-116.

Kirmanoglu, H. (2013). *Kamu Ekonomisi Analizi*, İstanbul: Beta Yayıncılık.

Koç, N. (2017). Katılımcı bütçe anlayışının Türkiye açısından değerlendirilmesi. *Hittit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10, 1, 443-470.

Koçak, S. Y. (2010). Avrupa Birliği ve Yönetişim. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu ve H. Eşki Uğuz (Ed.) *Yönetişim: Kuram, Boyutlar ve Uygulama (447-465)*. Konya: Çizgi Kitabevi.

Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık Ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21, 295-307.

Korlu, K. ve Çetinkaya Ö. (2015). Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi Ve Değerlendirilmesi, *Siyaset, Ekonomi Ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3, 4, 95-117.

Kösekahya, G. (2003). Katılımcılık ve İyi Yönetişim. T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını. *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara: Ayrıntı Basımevi, 34-47.

Mello, L. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis, *World Development*, 28, 2, 365-380. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X99001230>

Meriç, M. ve Sakal, M. (2005). *Yerel Yönetimler ve finansmanı*, İzmir: Birleşik Yayıncılık.

MİGM. (2011). *Vatandaş Katılımını Artırma Rehberi*. http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/REHBERLER/Katilim%20Rehberi_09.01.2012.pdf adresinden 20.10.2017 tarihinden alınmıştır.

Moynihana, D. P. (2007). Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries, A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting*. (s. 55-84). The

World Bank, Washington D.C, <https://0211i09i9-y-https-ebookcentral-proquest-com.usak.proxy.deepknowledge.io/lib/usak-ebooks/adresinden> 26.12.2017 tarihinde alınmıştır.

Mutluer, M. K. ve Öner E. (2009). *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Nadaroğlu H. ve Varcan N. (1999). *Yerel Yönetimler*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları no: 953, Açıköğretim Fakültesi Yayınlar no:522.

Neyaptı, B. (2003,19 Haziran), Mali Yerelleşmede Gelir ve Harcama, *Radikal Gazetesi*, , <http://www.radikal.com.tr/yorum/mali-yerellesmede-gelir-ve-harcama-673470/>, adresinden 05.12.2017 tarihinde alınmıştır.

Neyaptı, B. (2005). Fiscal Decentralization and Socio-Economic Outcomes in Turkey: An Empirical Investigation. *Metu Studies in Development*, 32, ss. 433-465. <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423910055.pdf> adresinden 10.12.2017 tarihinde alınmıştır.

OECD. *CO4.2: Participation rates of first-time voters*. OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, www.oecd.org/els/family/database.htm adresinden 28/11/2016 tarihinde

Ogali, M. D.(2014). Leadership, Participatory Democracy and Good Governance in Nigeria. *Research on Humanities and Social Sciences*, 4, 27, 153-163.

Ökmen, M. (2003). Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme. *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi*, 10, 1, 117-139.

Önder, Ö. (2013). Yerelleşme Ve Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi Bağlamında Yerel Katılım. *Uluslararası Yönetim İktisat Ve İşletme Dergisi*, 9,18, 311-326.

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

Özen, A., Atılgan Yaşa, A. ve Demirhan, H. (2016). Katılımcı Bütçeleme Anlayışı Çerçevesinde İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 Stratejik Planının Değerlendirilmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15, 59, 1297-1310. (<http://www.e-sosder.com/>).

Özen, A., Bahtiyar, E. ve Şaşmaz, M. Ü. (2015). Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Toplumsal Denetimi: Kent Konseyi Örneği. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2, 2, 123-132. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/202184> adresinden 27.06.2018 tarihinde alınmıştır.

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

- Poyraz, E., Demirkol, K. ve Kırık, A. M. (2015). Siyasi İktidarın Meşruiyet Arayışı: Medya Sosyal Gruplar ve Kamuoyunu Etkileyen Faktörler. *Uluslararası Hakemli İletişim ve Edebiyat Araştırmaları Dergisi*, 3, 8, <http://0210x07qp.y.http.idealonline.com.tr.usak.proxy.deepknowledge.io/IdealOnline/pdfViewer/index.xhtml?> adresinden 21.02.2018 tarihinde alınmıştır.
- Rober, B. S. (2013). *The History of Democracy : A Marxist Interpretation*. Publication Information London : Pluto Press. eBook.
- Rondinelli, D. (2004). *What Is Decentralization?* J. Litvack ve J. Seddon (Ed.). Decentralization Briefing Notes, World Bank Institute, WBI Working Papers, <https://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf> adresinden 01.11.2017 tarihinde alınmıştır.
- Rousseau, J. J. (2016). *Toplum Sözleşmesi*. (Çev. A. Şensılay). Anahtar Kitaplar Yayınevi. (Orijinal Çalışmanın Yayın Tarihi 1762).
- Sakal, M. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften bir Değerlendirme, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler fakültesi Dergisi* , 5, 1 , 119-140.
- Sakınç S. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi Teori- Politika- Uygulama*. Ankara: Orion Kitapevi.
- Sakınç S. ve Aybarç Bursalıoğlu, S. (2014). Bütçelemeye Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme, *Electronic Journal Of Vocational Colleges*, 4,1, 1-10. <http://www.ejovoc.org/>adresinden 01.12.2017 tarihinde alınmıştır.
- Selee, A. D. (2011). *Decentralization, Democratization, and Informal Power in Mexico*, Pennsylvania, University Park : Penn State University Press, <http://0210609i4.y.http.eds.a.ebscohost.com.usak.proxy.deepknowledge.io/=EK>
- Seyyar, A. (2008). Yerel Siyasetin Gelişiminde Sosyal Politikaların Önemi. *Yerel siyaset* (237-258).İstanbul: Okutan Yayıncılık.
- Sezer Ö. ve Vural, T. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı, *Maliye Dergisi*, 159, 203-219.
- Shall, A. (2007). Sub-Saharan Africa’s Experience with Participatory Budgeting. Shah A. (Ed.), *Participatory Budgeting*. (s. 191-222). The World Bank, Washington D.C, <https://0211i09i9-y-https-ebookcentral-proquest-com.usak.proxy.deepknowledge.io/lib/usak-ebooks/adresinden> 26.12.2017 tarihinde alınmıştır.

- Sintomer, Y., Herzberg, C. ve Röcke A. (2008). Participatory Budgeting In Europe: Potentials And Challenge. *International Journal Of Urban Regional Research, Volume, 32, 1, 164-178.*
- Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment And Urbanization, 13, 1, 159-184.*
- Sur, F. H. (1943). Maliye Dersleri (Cilt1), Ankara: Zerbamat.
- Şen, L. (2014). Katılımcı Yerel Yönetim. İ. İzci (Ed.). *Katılımcı Yerel Yönetim(69-75)*. İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- Tang, M. ve Huhe N. (2014). The Variant Effect of Decentralization on Trust in National and Local Governments in Asia, *Political Studies Association, Vol. 64 Issue 1, s.216-234, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1111/1467-9248.12177>*
- Tavşancı, A. (2010). Yerel Yönetimlerin Vergilendirme Yetkisi. F. Altuğ, Ö. Çetinkaya ve S. İpek (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar(63-96)*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Tekeli, İ. (2014). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılımcı Demokrasi Pratiğinin Geliştirilmesi Üzerine Yorumlar. İ. İzci (Ed.). *Katılımcı Yerel Yönetim(39-50)*. İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.
- TEPAV. (2007). *İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme*. Yönetişim Etütleri Programı. Vakfı www.tepav.org.tr adresinden 02.12.2017 tarihinde alınmıştır.
- The World Bank, (2001). *Decentralization In The Transition Economies: Challenges And The Road Ahead*. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia. The World Bank.
- Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2016). *2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Ankara. http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf adresinden 27.02.2018 tarihinde alınmıştır.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman H. ve Özer, M. A. (2008). *Mahalli İdareler*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Türkoğlu İ. ve Demirhan Y. (2013). Yerel Yönetim Gelir Ve Giderleri Bağlamında Türkiye’de İdari Reformlar. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 22, 2, 315- 332.*
- TUSELOG. (2011-2015). Türk- İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Programı, http://projects.sklinternational.se/tusellog/files/2013/07/Tusellog_Program-Teklifi_TR.pdf adresinden 20.10.2017 tarihinde alınmıştır.

- TÜSİAD. (2011). *Rapor: Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu*. İstanbul.
- Uçar A. (2011). İl Özel İdarelerinde Demokratik Katılım Ve Yönetişim Uygulamaları, *Cbü Sosyal Bilimler Dergisi*, 9, 2, Ekim Prof. Dr. Mahmut Kaplan Armağan Sayısı, 613-629.
- Uçar, A. ve Negiz, N. (2016). Yerelde Kamu Politikalarının Oluşumunda Yönetişim Ve Katılımcılık: Isparta İncelemesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Ciep Özel Sayısı, 794-820.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik: Türkiye Ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12, 21, 259-287.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2012). *Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Umaima, A. and Eatzaz A. (2017). Growth Effects of Fiscal Decentralization: The Role of Macroeconomic Stability and Governance Institutions, *FWU Journal of Social Sciences*, 11, 1, 276-289, <http://0211509i5.y.http.content.ebscohost.com.usak.proxy.deepknowledge.io/ContentServer.asp>
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, *Sayıştay Dergisi*, 70, Temmuz-Eylül, 85-102.
- Usta, S. ve Bilgiç E. (2016). Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23, 250-268.
- Uşak Belediyesi. (2010). Uşak Belediyesi 2010 Yılı Faaliyet Raporu. <http://www.usak.bel.tr/dosya/files/faaliyetraporlari/2010faaliyetraporu.pdf> adresinden 20.03.2018 tarihinden alınmıştır.
- Uşak Belediyesi. (2011). Uşak Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu. <http://www.usak.bel.tr/dosya/files/faaliyetraporlari/2011faaliyetraporu.pdf> adresinden 20.03.2018 tarihinden alınmıştır.
- Uşak Belediyesi. (2012). Uşak Belediyesi 2012 Yılı Faaliyet Raporu. <http://www.usak.bel.tr/dosya/files/faaliyetraporlari/2012faaliyetraporu.pdf> adresinden 20.03.2018 tarihinden alınmıştır.
- Uşak Belediyesi. (2013). Uşak Belediyesi 2013 Yılı Faaliyet Raporu. <http://www.usak.bel.tr/dosya/files/faaliyetraporlari/2013faaliyetraporu.pdf> adresinden 20.03.2018 tarihinden alınmıştır.
- Uşak Belediyesi. (2014). Uşak Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu. <http://www.usak.bel.tr/dosya/files/faaliyetraporlari/2014faaliyetraporu.pdf>

adresinden 20.03.2018 tarihinden alınmıştır.

Uşak Belediyesi. (2015). Uşak Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu. <http://www.usak.bel.tr/dosya/files/faaliyetraporlari/2015faaliyetraporu.pdf> adresinden 20.03.2018 tarihinden alınmıştır.

Uşak İl Özel İdaresi. (2008). Hizmet Geliştirme Eylem Planı (Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi Katı Atıkların Bertarafına Yönelik Eylem Planı)

Uşak İl Özel İdaresi. (2008). Uşak İl Özel İdaresi 2008 Yılı Bütçe Raporu.

Ünal, F. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, Ağustos, 241-248.

Véron, P. (2015). <https://newcities.org/why-paris-is-building-the-worlds-biggest-participatory-budget/> adresinden 25.06.2018 tarihinde alınmıştır.

Vo, H. (2010). The Economics of Fiscal Decentralization, *Journal of Economic Surveys*, 24(4), 657–679. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-6419.2009.00600.x> adresinden 26.11.2017 tarihinde alınmıştır.

Yakar, S. ve Gündüz İ. O. (2014). Türkiye’de Belediyelerin Vergilendirme Yetkisi: “Var” Mı “Yok” Mu İşte Bütün Mesele Bu. *Sayıştay Dergisi*, 92/Ocak-Mart, 17-141.

Yalçın, A. Z. (2015). Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme. *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim Ve Ekonomi*, 22, 2. 311-329.

Yereli, A. B. (2003). *Ekonomik özgürlükler ve Türkiye’de devlet-birey ilişkisi*, Ankara:Gazi Kitapevi.

Yıldırım, Y. (2008). Porto Alegre- Fatsa: Yerel Düzeyde “ Demokrasiyi Demokratikleştirmek” Çabaları Üzerine Bir Karşılaştırma, *A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi(SBF Dergisi)*, 63, 1, 274-287.

Yüksel, H. (2013). Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları Ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme, *Yönetim Ve Ekonomi*, 20, 2, 191-208, <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/yonveek/article/view/5000069365/5000064269> adresinden 12.12.2017 tarihinde alınmıştır.

Yüksel, H. (2014). Mali Yerelleşme Ve Yerel Ekonomik Büyüme İlişkisi Üzerine Ampirik Bir Çalışma: Türkiye Örneği, *Amme İdaresi Dergisi*, 47, 4, 139-159, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/c0e3d515db6fadb_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi adresinden 04.01.2018 tarihinde alınmıştır.

Wampler, B. A. (2007). Guide to Participatory Budgeting, A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting*. (s. 21-54). The World Bank, Washington D.C, <https://0211i09i9-y-https-ebookcentral-proquest->

com.usak.proxy.deepknowledge.io/lib/usak-ebooks/detail.action?docID=459690

Wampler, B. A. (2008). When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, 41, 1, 61-81, http://www.jstor.org/stable/20434105?seq=1&cid=pdf-reference#page_scan_tab_contents adresinden 25.10.2017 tarihinde alınmıştır.

E-KAYNAKLAR

<https://www.ab.gov.tr> adresinde 24.04.2018 tarihinde alınmıştır.

<http://www.mfa.gov.tr>, adresinden 13.10.2017 tarihinde alınmıştır.

<http://www.tepav.org.tr/tr/proje/s/74>, adresinden 19.10.2017 tarihinde alınmıştır.

<http://www.usakozelidaresi.gov.tr/cografya> erişim adresinden 20.04.2018 tarihinde alınmıştır.

http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059 adresinden 20.04.2018 tarihinde alınmıştır.

<http://www.usak.bel.tr/sayfa/fiziki-yapisi> adresinden 20.04.2018 tarihinde alınmıştır.

<http://www.usakkentkonseyi.org.tr/kent-konseyi-calisma-gruplari.html> adresinden 20.04.2018 tarihinde alınmıştır.

<http://www.usakkentkonseyi.org.tr> adresinden 20.04.2018 tarihinde alınmıştır.

<http://www.usakozelidaresi.gov.tr> adresinden 20.04.2018 tarihinde alınmıştır.

<http://www.usakozelidaresi.gov.tr/yerel-yonetim-reformu-destek-projesi-konferansi> adresinden 24.04.2018 tarihinde alınmıştır.

<http://www.usakozelidaresi.gov.tr/vatandas-memnuniyeti-anketi> adresinden 24.04.2018 tarihinde alınmıştır.

<https://www.ab.gov.tr/44647.html> adresinden 24.04.2018 tarihinde alınmıştır.

<http://www.usakozelidaresi.gov.tr/cografya> adresinden 24.04.2018 tarihinde alınmıştır.

<http://www.tuik.gov.tr> adresinden 20.12.2017 tarihinden alınmıştır.

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> adresinden 20.12.2017 tarihinden alınmıştır.

<http://www.habitat.org.tr> adresinden 13.10.2017 tarihinde alınmıştır.

<http://www.tepav.org.tr/tr/proje/s/74,19.10.2017> adresinden 19.10.2017 tarihinde alınmıştır

<https://www.e-icisleri.gov.tr> adresinden 20.12.2017 tarihinden alınmıştır.

KANUNLAR ve YÖNETMELİKLER

Kent Konseyi Yönetmeliği,

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061008-5.htm> adresinden 17.11.2017 tarihinde alınmıştır.

5018 Sayılı kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu,

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> adresinden 02.11.2017 tarihinde alınmıştır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu,

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> adresinden 05.11.2017 tarihinde alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu,

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> adresinden 06.11.2017 tarihinde alınmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304-1.htm> adresinden 05.11.2017 tarihinde alınmıştır.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm> adresinden 20.12.2017 tarihinde alınmıştır.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun,

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5779.pdf> adresinden 20.12.2017 tarihinde alınmıştır.

167 sayılı Yer Altı Suları Hakkındaki Kanun,

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.167.pdf> adresinden 20.04.2018 tarihinde alınmıştır.

EK-1

2013 yılında Uşak kent konseyi tarafından yapılan Anız yakılmasının engellenmesine yönelik görsel materyal çalışması:



2013 yılında Uşak Belediyesi kent konseyi tarafından Ambulanslara geçiş önceliği verilmesi konusunda halkın bilinçlendirilmesi amacıyla yapılan görsel materyal çalışması:



2013 yılında Uşak kent konseyi tarafından çevre kirliliği konusunda duyarlılık oluşturmak amaçlı 12x12 çapında yuvarlak içten yapıştırılmalı sticker yaptırılarak dağıtılmıştır:



2015 yılında Uşak kent konseyi tarafından Uşak ilinde Tıp Fakültesi olmamasına dikkat çekmek amaçlı görsel materyal çalışması yapılmıştır:

UŞAK KENT KONSEYİ

AFYON	: 114 KM
KÜTAHYA	: 142 KM
DENİZLİ	: 152 KM
AYDIN	: 218 KM
MANİSA	: 197 KM
İZMİR	: 220 KM
MUĞLA	: 285 KM

**UŞAK
TIP FAKÜLTESİNİ
İSTİYOR!**

**Ege Bölgesinde Tıp Fakültesi Olmayan
Tek Şehrin Uşak Olduğunu
BİLİYORMUSUNUZ?**

EK-2

Alt Amaçlar/Faaliyetler	Sorumluluklar	İşbirliği Yapılacak Kuruluşlar/Müdürlükler	Zaman	Hedefler	Faaliyetler	Ölçme Yönetimi	Bütçe YTL
1. Katı atıkların toplama ve taşıma işinin yapılacağı pilot köyleri belirlemek	Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü	Uşak Belediyesi İl Çevre Koruma Müdürlüğü Çevre Gönüllüleri Derneği	2008-2010	1.1. Çevre kirliliğinin önlemek 1.2. İnsan sağlığını korumak	1.1.1. Nüfusu büyük olan köyleri öncelikli pilot olarak belirlemek 1.1.2. Pilot köylerde çöpün karakterini belirlemek 1.2.1. evlerde çöplerin poşetler içinde toplanmasını sağlamak 1.2.2. Çöplerin rasgele alanlara atılmasını önlemek	Halkın memnuniyeti artış anketi	
2. köylerde katı atıkların bertarafına yönelik eğitim çalışması yapmak	Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	Uşak Belediyesi İl Çevre ve Orman Müdürlüğü Tema Vakfı Üniversite	2008-2010	2.1. Çevre Duyarlılığı Oluşturmak	2.1.1. Katı atıkların bertaraf yöntemlerini anlatan al broşürleri ve afişler bastırmak 2.1.2. Köylerde halkın katılacağı toplantılar düzenlemek 2.1.3. Okullarda çevre ve katı atıklar ile ilgili eğitim çalışması yapmak	Ulaşılan kişi sayısı	4.000
3. Toplanma işi için konteynır temini	Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Uşak Belediyesi Özel Firmalar	2008-2010	3.1. Çöplerin sağlıklı bir şekilde toplanması 3.2. Koku ve sinek probleminin ortadan kaldırılması	3.1.1. Köylerin büyüklüğüne göre konteynır hacmi belirlemek 3.1.2. standartlara uygun konteynır alımı 3.1.3. Uygun noktalara konteynırların yerleştirilmesi 3.2.1. konteynırların ağzının her zaman kapalı tutulması 3.2.2. Çöplerin sadece	Halkın memnuniyeti artış anketi	20.000

					konteynırlara atılmasını sağlamak 3.2.3. konteynırların belirli aralıklarla ilaçlanması		
4. Uzaklaştırma yöntemi belirlemek	evre koruma ve Kontrol Müdürlüğü Yol ve Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	Uşak Belediyesi İl evre ve Orman Müdürlüğü	2008-2010	4.1. Minumum maliyetle taşıma için güzergah seçilmesi 4.2. Toplama aralıklarının belirlenmesi	4.1.1. alternatif taşıma yollarının belirlenmesi 4.1.2. Maliyet analizi yapılması 4.2.1. Konteynır hacimlerine göre sefer sayısı belirlenmesi	Anket sonuçları toplanan çöp miktarı	
5. Ortam emniyetini sağlamak	evre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü	Uşak Belediyesi İl evre ve Orman Müdürlüğü Muhtarları	2008-2010	5.1. Suların korunması 5.2. Manzaraların korunması 5.3. Hijyenik Őartların sağlanması	5.1.1. plerin su havzalarına rastgele atılmasını engellemek 5.2.1. plerin evreye rastgele atılmasını engellemek 5.3.1. Konteynırlarda depolama yapılarak ple teması ortadan kaldırmak	Anket sonuçları toplanan çöp miktarı	
6. kaynakta ayrı toplanmanın sağlanması	evre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Uşak Belediyesi İl evre ve Orman Müdürlüğü Muhtarlıklar	2008-2010	6.1. Atıkların minimize edilmesi 6.2. Geri kazanılabilir atıkların tekrar kazanılması 6.3. Ayrı toplama için farklı renklerde çöp torbası temini	6.1.1. Atıkların türlerine göre toplanmasının sağlanması için eğitim çalışması yapmak 6.1.2. Organik atıklardan gübre elde edilmesi 6.2.1. Kaynakta ayrı toplanan atıkların geri kazanılabilir olanlarının firmalara gönderilmesi 6.3.1. p torbalarının evlere dağıtılması	Atıkların geri kazanılma oranı	6.000

Kaynak: Uşak İl Özel İdaresi Hizmet Geliştirme Eylem Planı, 2008

EK-3

UŞAK İL ÖZEL İDARESİ YATIRIM PROJELERİ ÖNCELİKLENDİRME FORMU							
	Proje Adı						
Kategori Ağı	Kategori		Ağırlık puanı (Faktör-Evet/Hayır)				Proje Puanı
10	Kategori A: Yarar Faktörleri		0	2	4	6	8
		Talep vatandaşlara doğrudan bir hizmet götürüyor mu ?					0
		Faydası Uzun Ömürlü mü?					0
8	Kategori B: Planlama Kontrol ve Organizasyon Faktörleri		0	2	4	6	8
		Proje başka bir projeye entegre veya devamı mı?					0
		Proje Köyün veya mahallenin önemli bir sorununun gideriyor mu ?					0
		Proje stratejik plana uygun mu?					0
12	Kategori C: Bütçe ve Mali Faktörler		0	2	4	6	8
		Talep Gelirleri veya tasarrufları artıran bir özelliğe sahip mi?					0
		Vatandaş Katkısı var mı?					0
		Teklifte yer alan bütçe ve maliyet rakamları gerçekçi ve uygun görünüyor mu ?					0
10	Kategori D: İhtiyaç/Zorunluluk Faktörleri		0	2	4	6	8
		Talep Aşağıdakilerden hangisinin yazılı ön taahhüdü nedeni ile gerekli hale gelmiştir?					0
		Meclis					0
		Mevzuat					0
		Devam eden bir projenin bitmesi					0
		Halkın talebi var mı ?					0
		Eğer proje yeni bir hizmet yapılması ile ilgili ise bu yeni hizmete ne kadar gerek var?					0
8	Kategori E: Verimlilik ve Etkinlik Faktörleri		0	2	4	6	8
		Talep mevcut faaliyetleri daha etkin ve verimli kılabilir mi?					
		Mevcut projenin diğer alternatif projelerden üstünlüğü var mı ?					
				Toplam Proje Puanı (TPP)			0

EK-4

GÖREV GÜCÜ YATIRIM ÖNCELİK PUANLAMASI (St. Paul- Minnesota)(Örnek2)		
1. Hizmet Düzeyi		
Bu teklif		
	20	Sağlık, emniyet veya kenti alt ve üst yapısındaki önemli bir çöküntüyü önlemek amacıyla.
	18	Kullanılamaz hale gelen veya fiziken yıkık dökük durumda olan bir hizmet unsuru tamir ve rehabilite eden bir özellik taşımaktadır.
	14	Kent planında yer aldığı şekilde bir yere temel hizmetleri götürme amacıyla.
	12	Kentin destek sistemlerini idame ettirecektir.
	10	İmar planında öngörüldüğü şekilde yeniden imara açılan kesimlere hizmet götürmeye yöneliktir.
	6	Kabul edilen yeni bir hizmeti gerçekleştirmeye yöneliktir.
	3	Mevcut bir hizmeti gelişmemiş bir bölgeye götürmektedir.
	0	Diğer türde bir rehabilitasyon, yeni inşaat veya yenileme öngörmektedir.
2. Dairenin önceliği		
Bu teklif departmanın kendi bulgularına göre		
	10	Kritik önceliğe sahiptir.
	7	Yüksek derecede önceliğe sahiptir.
	3	Orta derecede önceliğe sahiptir.
	0	Önceliği yoktur.
3. Çevre		
Bu teklif		
	3	Hava, su ve ses kirliliğini gözle görülür biçimde azaltacaktır.
	2	Çevreye görünür bir etkisi olmayacaktır.
	0	Hava,su ve ses kirliliğine katkısı olacaktır.
4. Kamusal mekanların estetiğinin göz önüne alınması		
Bu teklif		
	2	Kamusal alanların estetiğini önemli ölçüde dikkate almaktadır.
	0	Kamusal alanların estetiğini önemli ölçüde dikkate almamaktadır.
5. Kentsel çevre geliştirilmesi		
Bu teklif		
	4	Kamu ve özel sektörü içine alan kentsel gelişim ile ilgili sistematik bir stratejinin parçasıdır.
	2	Sadece kamu sektörünün ele alan kentsel gelişim ile ilgili sistematik bir stratejinin parçasıdır.
	0	Sistematik bir kentsel gelişim stratejisinin parçası değildir.
6. Konut		
Bu teklif		
	3	Kentin konut stokunun idamesi ve durumunun iyileştirilmesini gözle görülür biçimde sağlayacaktır.
	3	Konut açığının azalmasına katkı yapacaktır.
	1	Herhangi bir etkisi olmayacaktır.
	0	İyi bir konut politikası ile çalışmaktadır.
7. Tarihi mekan korunması		
Bu teklif		
	2	Tarihi mekan olarak kayıtlı unsurların korunması, bakımı ve düzeltilmesine katkı sağlayacaktır.
	1	Herhangi bir etkisi olmayacaktır.
	0	Tarihi mekanları tahrip veya olumsuz bir şekilde etkileyecektir.

8. İş hayatının geliştirilmesi stratejisi		
Bu teklif		
	4	İş hayatının geliştirilmesi ile ilgili sistematik bir stratejiye gözle görünür bir şekilde katkı sağlayacaktır.
	2	Bu konuda nötrdür
	0	Böyle bir strateji ile çelişki halindedir.
9. İş olanakları		
Bu teklif		
	3	Kent sakinlerinin işlerini korumaları veya onlar için yeni iş olanakları sağlanması açısından gözle görülür bir katkı sağlayacaktır.
	1	Bu konuda nötrdür.
	0	Gözle görülür bir biçimde istihdamı olumsuz etkileyecektir.
10. Yatırım Ortamı		
Bu teklif		
	3	Kentte yatırım ortamına gözle görülür bir biçimde olumlu katkı yapacaktır.
	1	Bu konuda nötrdür
	0	Gözle görünür bir biçimde yatırım ortamını olumsuz etkileyecektir.
11. Yatırım programı ile uyum		
Bu teklif planlama komisyonunun bulgularına göre		
	10	Yatırım programı ile kapsam zaman ve maliyet açısından yakından uyumudur.
	5	Yatırım programında yer almakla beraber zaman, kapsam ve maliyet açısından farklılıklar göstermektedir.
	0	Yatırım programında yer almamaktadır.
12. Mahalle Planı		
Mahalle meclisleri bulguları		
	10	Maksimum
		Herhangi bir mahalle konseyi kendi sınırları içinde yapılacak bir yatırıma ait notlama yapabilir. 10 puan mahallenin en önemli önceliğine verilir.() ikinci önceliğe vb.). Eğer yatırım birden fazla mahalleyi ilgilendiriyorsa her mahalle o teklife "yüksek, orta, düşük" öncelik olarak not verir ve ortalaması alınır. Her mahalle aynı zamanda kent ölçeğindeki yatırımlara da yüksek (10) orta (5) ve Düşük (0) puan verilir. Ve bunun da ortalamaları alınabilir.Park ve rekreasyon alanları imar planında yer alıyorsa kent ölçeğinde alanlar sayılırlar. Aynı şekilde belediye idari binaları da kent ölçeğinde ölçüde proje sayılır.
13. Mahalle planları ile uyum		
Bu teklif planlama komisyonunun bulgularına göre		
	6	İlgili mahallenin planlarının uygulanmasına önemli ölçüde katkıda bulunur.
	3	Bu konuda nötrdür.
	0	İlgili mahallenin planlarının uygulanmasını önemli ölçüde olumsuz etkiler
14. Analizi yapanın planlama özelliklerine ait kendi değerlendirmesi	10	Maksimum
Mali Özellikler		
15. Arazi satın alması		
Bu teklif		

	6	Satın alma gerektirmez.
	4	Kamulaştırma anlamında satın alma gerektirir. (İmar planında yeşil alan kullanımı olarak gereken alanlardaki satın almalar, geçiş hakkı sağlamak için yapılan satın almalar gibi).
	4	Özel mülkiyetin satın alınmasını gerektirir. (İmar planlarına uygun ve alınmasında ekonomik avantaj sağlayan ve ileride elden çıkarılması mümkün olan mülkler gibi)
	0	Yukarıdaki kategorilere girmeyen satın almalarla ilgilidir.
16. Ortak kullanım(16 veya 17. Sorudan sadece birisi değerlendirmeye alınacaktır. İkisi birden değil.)		
Bu teklif		
	6	Kent yönetimi ve diğer bir kamu birimi tarafından ortak yönetilecek ve böylece verimlilik ve etkinlik açısından bir azalmaya sebebiyet verileden işletme ve bakım masraflarından tasarruf sağlanacaktır.
	3	Ortak kullanım konusu değildir. Yada böyle bir kullanım olsa dahi maliyet avantajı sağlanmamaktadır.
	0	Ortak kullanım konusu olmakla beraber işletme ve bakım maliyetlerini azaltacaktır.
17. Kent imkanlarının bütünleştirilmesi		
Bu teklif		
	6	Mevcut kent imkanlarını aynı amaç etrafında toplayarak maliyet ve bakım avantajı sağlayacaktır.
	3	Maliyet ve bakım avantajı sağlamadan kent imkanlarını bütünleştirmeyecektir.(?)
	0	Kent imkanlarını bütünleştirecek ama bunu maliyetleri artırarak yapacaktır.
18. Hizmet alanları		
Bu teklifin hizmet alanı		
	10	Tüm kent(park ve rekreasyon alanları, günlük trafik hacmi 20.000 üzerine olan sokak köprü düzenlemeleri kent ölçeği sayılır.)
	5-8	Birden fazla mahalle(toplum merkezleri, 5.000-20.000 araç/gün yoğunluklu sokak ve köprüler, itfaiye binaları ile belediye idari binaları)
	1-4	Tek mahalle (5.000 araç/gün yoğunluklu sokak ve köprüler, pasif parklar, mahalle rekreasyon alanları)
19. Kullanım Mevsimi		
Bu teklif		
	10	Tüm yıl kullanımla ilgilidir.
	5-9	Yılda 5-11 ay kullanıma açık olacaktır.
	1-4	Yılda 4 veya daha az kullanıma konu olacaktır.
20. İşletme (Cari) Bütçeye etkisi		
Bu teklif		
	12	Belediyenin işletme ve bakım masraflarının azalmasına önemli ölçüde olumlu katkı yapacaktır.
	9	Az miktarda olumlu katkı yapacaktır.
	6	Nötrdür veya etkisi belirlenemeyecek biçimdedir.
	3	İşletme ve bakım masraflarında az miktarda artış sağlayacaktır.
	0	Masraflarda önemli artışlar sağlayacaktır.

21. Belediye gelirleri		
Bu teklif		
	6	Gelirlerde önemli ölçüde artış sağlayacaktır.
	4	Orta derecede artış sağlayacaktır.
	3	Nötrdür veya etkisi belirlenemeyecek biçimdedir.
	1	Az miktarda gelir azalışına yol açacaktır.
	0	Büyük miktarda gelir azalışına yol açacaktır.
22. Hibe		
Bu teklif		
	10	Toplam maliyetten eş yıllık işletme ve bakım masrafları düşüldükten sonra belediyenin harcadığı her bir dolar karşılığında 3 dolar hibe unsuru sağlayacaktır.
	5	Toplam maliyetten eş yıllık işletme ve bakım masrafları düşüldükten sonra belediyenin harcadığı her bir dolar karşılığında 1-3 dolar hibe unsuru sağlayacaktır.
	0	Böyle bir hibe unsuru yoktur veya 1 doların altındadır.
23. Özel yatırımlar		
Bu teklif		
	10	Hibe unsurundan 5 yıllık işletme ve bakım masrafları düşüldükten sonra 1:6 oranından daha fazla özel yatırım katkısı sağlayacaktır.
	6-8	Özel yatırım katkısı 1:6'ya eşit olacaktır.
	3-5	Özel yatırım katkısı 1:3-1:6 arasında olacaktır ve –mahalle-kent ortakları -kent sakinleri için iş olanakları - Düşük gelirliler için ucuz konut -Yenilenemeyen enerji kaynaklarının korunması - Bir projenin parçası olarak lisanlı çocuk bakıcılığı için mekan temini Konularda doğrudan ilgili olacaktır.
24. Programlama ve aşamalandırma		
Bu teklif		
	8	Yeterli program ve aşamalandırmaya sahiptir.(Diğer projelerde zamanlaması en az 5 yıllık bir çerçeveye oturması ve her yıl talep edilecek miktarın bütçelendirmesine imkan verecek açıklıkta olması gibi)
	0	Yeterli programlandırma ve aşamalandırma yapılmamıştır.
Mali Etki Analizi		
Bu teklif		
	2	İşletme ve bakım masrafları ile gelir açısından kent bütçesine olası mali etkileri analiz etmiştir.
	0	Böyle bir analiz yapılmamıştır.
25. Teklifin Mali Özellikleri konusunda değerlendirmeyi yapan analistin planı	10	Maksimum
26. değerlendirmeyi yapan analistin teklifin tümü konusundaki planı	20	Maksimum
27. Proje zamanında teslim edildi mi?		
	0	Evet
	-5	Hayır