

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme

**Yönetişim Etütleri Programı
Mart 2007**

İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme¹

Giriş

Katılımcı Bütçeleme çoğunlukla yerel yönetimlerin harcama önceliklerinin halkın katılımı ve tercihleri doğrultusunda belirlendiği ve bütçelendirildiği bir süreci tarif etmektedir. 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde temelleri atılan süreç bugün farklı biçimlerde Arjantin'den Kanada'ya, Fransa'dan İngiltere'ye dünyada yüzlerce şehirde bir yerel demokrasi modeli olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de ise Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi² kapsamında 2007 yılında pilot yerel yönetimlerde katılımcı bütçe çalışmaları başlatılmıştır

Mevcut deneyimler katılımcı bütçe modelinin en önemli yararının vatandaşların aktif katılımını temel alan bir demokrasi pratiği aracılığıyla toplumsal öncelikleri yeniden düzenleyerek sosyal adaletin teşvik edilmesi olduğunu göstermektedir. Yıllık dönemler halinde uygulamanın da izlenip değerlendirildiği bir döngü içinde tekrarlanan model yerel yönetimlerin vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesini ve kaynakların etkili bir şekilde kullanımını amaçlamaktadır. Diğer yandan halkın yeni yatırımların belirlenmesi ve mevcut hizmetlerin geliştirilmesiyle ilgili kaynak dağılımının yapıldığı bu sürece katılımı vatandaşların kente sahip çıkma bilincini geliştirmektedir.

Katılımcı bütçe sürecinin temelini mahalle düzeyinde yapılan ve vatandaşların herhangi bir sınırlama olmadan katıldığı toplantılar oluşturmaktadır. Genellikle bu toplantılarda yerel yöneticiler tarafından, kent ve mahalle düzeyinde bir önceki yıl içinde yapılan veya taahhüt edilmesine rağmen yapılamayan faaliyetler aktarılır, ilgili yılın katılımcı bütçe sürecinin işleyişi hakkında bilgi verilir, vatandaşlardan mahalleleri ve kent için taleplerini dile getirmeleri istenir ve ardından yapılan oylamayla mahalle düzeyinde öncelikler belirlenir. Önceliklendirme yerel yönetimin sunduğu hizmetlerin sınıflandırıldığı bir listede yer alan hizmetlerin (ör. kentsel altyapı, yeşil alanlar, toplu taşıma, sosyal hizmetler, sosyal yardımlar, çevre sağlığı, yol-kaldırım-trafik vs) oylanması sonucunda gerçekleştirilmektedir.

Mahalle düzeyinde yapılan toplantılara ek olarak hizmet alanları bazında tematik toplantılar gerçekleştirilir. Tematik toplantılar tek bir hizmet alanı için yapılabileceği gibi (ör. Kentsel altyapı tematik toplantısı) uygun görülen alanların bir araya getirilmesi şeklinde de yapılabilir (ör. Sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar toplantısı). Bu toplantılarda hizmet alanlarının alt grupları arasında mahalle toplantılarındaki yöntemler kullanılarak önceliklendirme yapılır. (Ör. Sosyal hizmetler altında beceri kursları, gençlere yönelik hizmetler, yaşlılara yönelik hizmetler, engellilere yönelik hizmetler kendi aralarında önceliklendirilir.)

Mahalle toplantılarında ve tematik toplantılarda seçilen/belirlenen temsilciler ve yerel yöneticilerin bir araya gelmesiyle oluşan katılımcı bütçeleme kurulunda kent yönetiminin bir sonraki yıl için gelir ve gider projeksiyonları gözden geçirir, kurulun üyeleri mahalleleri gezerek önceliklendirilen yatırım alanlarını değerlendirir. Kurul mahalle önceliklerinin kentin önceliklerine uyumu, mahallenin nüfusu ve ilgili hizmetin mahalledeki ihtiyacını temel alan

¹ Çanakkale Belediyesi Katılımcı Bütçe Çalışmaları ile ilgili belge, bilgi ve deneyimlerini paylaşarak raporun yazımına sağladığı katkılar için Çanakkale Belediyesi Stratejik Yönetim ve Planlama Birimi Koordinatörü Hale Evrim Akman'a teşekkür ederiz.

² İçişleri Bakanlığı'nın yararlanıcısı olduğu Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi (YYRDP) Avrupa Birliği tarafından finanse edilmekte ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye Ofisi tarafından yürütülmektedir. Projede katılımcı bir yaklaşımla "Hizmet Geliştirme Planlarının" hazırlanması, "Stratejik Planlama Araçlarının" geliştirilmesi, "Çok Yıllı Yatırım Programlaması ve Bütçelerin Geliştirilmesi" üzerine odaklanarak hizmet planlaması ve bütçe üretiminde katılımcı yöntemler geliştirilmektedir.

bir formülasyona tabi tutarak bütçeden iş ve hizmetlere ilişkin yatırımları mahalle bazında dağıtım yapar.

Pek çok yerel yönetimde yatırım bütçesinin yaklaşık %5-%15'i katılımcı bütçe süreciyle belirlenmektedir. Önceliklendirmeye konu olan bütçe genellikle yatırım bütçesi olmakta ve daha çok yeni yatırımlara yer verilmektedir.

Katılımcı bütçeden bahsedebilmek için katılımdan olduğu kadar bütçeden de bahsetmek gerekmektedir. Bütçe bilindiği gibi kaynak dağılımını düzenleyen mekanizmadır. Dolayısıyla üzerinde dağılımına-katılımcı veya değil, karar verebilecek bir "kaynak" yoksa katılımcı bütçe süreci kozmetik bir uygulama olarak kalmaya mahkûm olacaktır. Bildiğimiz gibi yerel yönetimlerde kaynaklar çoğunlukla "zorunlu harcamalar" dediğimiz personel ve idari giderlere, borç ödemelerine ve devam eden yatırımlara (o da çok yetersiz bir oranda) zar zor yetmekte, yeni yatırımlara ayrılacak kaynak ya hiç bulunmamakta ya da proje kredisi vb. yöntemlerle borçlanma yoluyla temin edilmektedir. Bu durumda mahalle düzeyinde katılım sonucu ortaya çıkan önceliklerin belirlenmesi, sonuç doğurmayan, bu nedenle bir süre sonra da itibarını yitiren bir uygulama olma riskini taşımaktadır. Bu nedenle az da olsa belediyenin "esnek" bir yatırım harcaması imkânı olması katılımcı bütçe sürecini daha anlamlı kılacaktır.

Katılımcılık

Katılımcı bütçe sürecini "katılımcı" yapan etmenleri dört gruba ayırabiliriz:

- Ne kadar vatandaşın ve örgütün katılarak öncelik tercihini beyan ettiğini ifade eden "katılımın niceliği"³;
- Öncelik tercihlerinin nasıl gerekçelendirildiği, tercihlerin bilgiye dayalı olup olmadığı ile ilgili olarak "katılımın niteliği"
- Tercihlerin hizmetlere ne ölçüde dönüştüğünün ve sürecin yaşam kalitesine katkısının izlenebilirliği
- Oyunun kurallarının nasıl belirleneceği ve sürecin nasıl yönetileceği

Dünya örnekleri değerlendirildiğinde katılımcı bütçe sürecinde "katılım"ın niceliği ve niteliği zaman içinde artmakta ve zenginleşmektedir. 1.3 milyon nüfuslu Porto Alegre'de 1990 yılında 600 civarında olan katılımcı sayısı günümüzde 40.000'lere ulaşmıştır. Süreç içinde yöntemlerin ve tartışma çerçevesinin kavranmasıyla katılımın niteliğinin de arttığı gözlenmektedir. Katılımın artması ve sürecin sahiplenmesinin temel nedeni yönetim ve vatandaş arasında talep ve arz ilişkisinin yatırım ve hizmet bazlı kurulmasıdır. Mahalleli tercihlerinin yatırım ve hizmetlere dönüştüğünü gördükçe sürecin içinde kalmakta ve çıkarlarını daha aktif olarak savunmaktadır.

Madalyonun diğer yüzünde ise taleplerin yerine getirilmesinin ardından katılımın azaldığı durumlar da yaşanmaktadır. Kısa vadeli bir çıkar perspektifine sahip bir toplulukta talep yerine getirildikten sonra katılım azalabilir. Benzer şekilde yatırım ve hizmetlere erişim açısından doygunluğa ulaşmış bir mahallenin beklentilerinin az olması nedeniyle katılım düşük olabilir. Bu gibi sorunları önlemek için katılımcı bütçe sürecini yöneten yerel yönetimin şeffaflık ve hesap verme sorumluluğuna dayalı güçlü bir halkla ilişkiler ve iletişim stratejisi geliştirmesi gerekir. Bunun için yerel yönetim:

³ Doğrudan bireysel katılımı hedefleyen uygulamalar olabileceği gibi ağırlıklı olarak sivil toplum örgütlerinin katılımını hedefleyen süreçler de olabilir. İdeal olarak uygulama hem coğrafi olarak (ör. mahalle bazında) bireysel katılımı, hem de tema veya sektör bazında örgütlenmiş kuruluşları (mesela kent konseyine katılım boyutuyla) farklı aşamalarda da olsa sürece katabilmelidir.

- mahalle ve kent ölçeğinde veri üretmeli,
- ne zaman ve hangi verilerin yayınlanacağını belirtilen bir takvime uymalı,
- verilerdeki değişimleri göstergeler aracılığıyla izlemeli ve kamuoyu tarafından da izlenebilir hale getirmelidir.

Kentsel hizmet ve yatırımlara ilişkin bilgi arzını yerel yönetimler yaparken talep tarafını vatandaşların ve sivil toplumun oluşturması gerekmektedir. Bu hesap verme-hesap sorma ilişkisinin kurulabilmesi için hizmetlerden yararlananların çıkarlarını savunan sivil toplum örgütleriyle hizmetleri sunan kuruluşları bir araya getirebilecek platformlar oluşturulmalıdır.

Yerel yönetim bürokrasinin katılımcı bütçe süreci üzerinde büyük bir ağırlığı bulunmaktadır. Her ne kadar katılımcı bütçe uygulamaları sivil toplumun ve vatandaşların politika yapma sürecine katılımını öngörüyor olsa da yerel yönetim bürokrasisi, örneğin belediye başkanlığı baskın rolünü korumaktadır. Belediye başkanlığı toplantıları düzenlemekte, verileri sağlamakta ve seçilen politikaların hayata geçirilmesini temin etmektedir. Sağlam bir ortaklığa dayanmayan ve Belediye Başkanının inisiyatifine dayalı böyle bir “katılım yapısında” yeni gelecek bir yönetimin süreci devam ettirip ettirmeyeceğini bilmek imkânsızlaşmaktadır. Aynı şekilde tek aktörlü bir katılımcılık, bütçe sürecini manipülasyonlara açık hale getirmektedir. Örneğin Brezilya’da Recife isimli bir kentte belediye başkanı katılımcı bütçe sürecini her yıl kendi taraftarlarınca düzenlenen karnavala para aktaran bir modele dönüştürmüştür. Açık ve şeffaf toplantılarda kaynak dağılımını belirlemek yerine kaynaklar, manipülasyonla yandaşlara aktarılmıştır. Sürece katılanlar yönetim tarafından belli bir şekilde davranmaya zorlandıklarını aksi takdirde sürecin dışında bırakıldıklarını belirtmişlerdir.

Katılımcı bütçe sürecinin bir kayırmacılık modeli olarak kullanılmaması veya siyasi yandaşlara kaynak aktarma mekanizmasına dönüşmemesi için sürecin en başından ortaklığa dayalı olarak kurulması ve oyunun kurallarının bu şekilde belirlenmesi gerekir. Ortaklık temel paydaşların katılımıyla oluşturulan bir komite şeklinde kurulabilir. Komite katılımcı bütçe sürecinin kurallarını belirlemeli, sürecin aşamalarını izlemeli ve mahalleli öncelikleri, kentsel öncelikler ve teknik öncelikleri ağırlıklandırarak yerel yönetimin referans alacağı yatırım alanlarının bütçe tavanlarını hesaplamalıdır. Böyle bir komite içinde ilgili yerel yönetimin meclisinden seçilecek üyelerin dağılımında sadece çoğunluk partisinin değil diğer partilerin, en azından ikinci büyük partinin de temsil edilmesine dikkat edilmelidir. Bununla birlikte komitenin üstlenmesi öngörülen işler süreklilik ve ayrıntılara hâkimiyeti gerektirdiğinden komitenin etkin çalışabilmesi için üye sayısı makul bir düzeyi aşmamalıdır. Dolayısıyla geniş paydaş katılımı ve komitenin üye sayısı arasında bir denge kurulmalıdır.

Kutu 1: Yatırım Planlama Komitesi – Çanakkale Belediyesi

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

Katılımcı bütçe sürecinde kullanılan temel teknik olan “önceliklendirme” farklı alternatifler arasında tercihlerin yapılmasına dayanmaktadır. Bu alternatiflerin nasıl ve kimler tarafından belirlendiği, sürecin kalitesini ve sonuçlarını doğrudan etkilemektedir. Alternatiflerin sınırlı olması halkın gerçek önceliklerine yanıt verilememesi riskini taşır. Alternatiflerin iyi tanımlanmaması ise halkın tercihlerinin istendiği gibi yorumlanması ve suiistimal edilmesine yol açabilir. Önceliklendirme çalışmasına kullanılacak alternatifler kümesi (yatırım alanları) üzerinde (Bkz Şekil 1) katılımcı bir ortamda uzlaşma sağlanmalıdır.

Şekil 1. Belediyeler için örnek yatırım alanları

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

Kent Konseyi –Katılım Platformu

Türkiye’de Yerel Gündem 21 sürecinde⁴ gelişen ve ardından belediye yasasında yer bulan⁵ bir yönetim modeli olan kent konseyleri 1) katılımcı bütçe sürecinde hesap verme / hesap sorma ilişkisinin kurulması, 2) kentin stratejik yöneliminin belirlenmesi, 3) vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşlarının sürece ilgisinin sürdürülmesi ve 4) süreç içinde alınan yatırım ve hizmet kararlarının izlenmesi için ideal bir yapı olarak görünmektedir. Bununla birlikte her kentte kent konseyi olmadığı gibi olan kentlerde de kent konseyleri yerel toplumun sahiplenmesi, ortak çalışma kültürünün benimsenmesi açısından farklılık göstermektedir.

Başarılı bir kent konseyi deneyimine sahip kentlerde katılımcı bütçe sürecinin uygulanması kolaylaşacaktır. Diğer taraftan henüz olgunlaşmamış ya da kentli ve yerel kurumlar tarafından yeterli ilgiyi görmemiş kent konseyleri için de katılımcı bütçe süreci konseyin işlevselliğinin artması ve daha çok sahiplenilmesi için önemli bir fırsat sunmaktadır. Özetle, katılımcı bütçe süreci ile kent konseyleri arasında karşılıklı bir fayda söz konusudur. Ancak bu kent konseyinin olmadığı yerlerde katılımcı bütçe sürecinin yapılamayacağı anlamına gelmez. Bununla birlikte katılımcı bütçe sürecinin doğal bir sonucu olarak kent konseyinin oluşturulması gündeme gelebilir.

⁴ www.la21turkey.net

⁵ Kent Konseyi Yönetmeliği için <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=7.5.10687>

Bu yazıda katılımcı bütçenin çeşitli aşamalarında kent konseyinin üstlenebileceği rollere atıfta bulunulmuştur. Ancak yazıda kent konseyi ile asıl vurgulanmak istenen katılımcı bütçe sürecinin gerektirdiği ortaklık modelidir. Bir kentte kent konseyi olmasa da, var olan kent konseyi işlevsiz kalmış olsa da veya kentte kent konseyi adı altında farklı amaçlara hizmet eden örgütlenmeler olsa da katılımcı bütçe süreci için iyi yönetişime dayalı bir ortaklık modeli bir zorunluluktur ve “kent konseyi” bu modeli tanımlamaktadır.

Hangisi daha öncelikli?

Bir mahalleye yapılacak yatırımın önceliğini belirlemek için çeşitli değişkenler kullanılabilir. Mahallelinin öncelikleri, teknik öncelikler, kentsel öncelikler, nüfus ve yoksulluk katılımcı bütçe süreçlerinde en çok kullanılan karar değişkenlerini oluşturmaktadır. Yatırım alanların bu değişkenlerin ağırlıklandırılmasıyla oluşan endeks değerine göre sıralanarak önceliklendirilirler. Değişkenler ve ağırlıklandırma katılımcı bütçe sürecini uygulayacak yerel yönetimler arasında farklılık gösterebilir. Ancak her durumda yönetimin önceliklerin belirlenmesine ilişkin değerlendirme çerçevesini/formülü vatandaşlarla açıkça paylaşması gerekmektedir. (Bkz. Ek. 2. Kaynak Dağılım Sistemi)

Mahallelinin Öncelikleri

Hizmetlerin faydalanıcısı konumundaki bireylerin sunulan yatırım alanları arasından kişisel yargısına dayalı olarak mahallenin önceliklerini belirlemesine dayanır. Bireysel düzeyde yapılan öncelik tercihleri mahalle düzeyinde çeşitli yöntemler kullanılarak bir araya getirilir ve mahalle öncelikleri oluşturulur. (Bkz. Ek 1. Önceliklendirme Nasıl Yapılır)

Teknik Öncelikler

Mahallelinin öncelikleri mahallede yaşayan vatandaşların mahallesinde gördüğü ihtiyaçlar temelinde kendi yargısına dayanan tercihlerdir. Bazı durumlarda mahallelinin öncelikleri mahallenin önceliklerini doğrudan ifade etmeyebilir. Örneğin kanalizasyon sistemindeki bir eksiklik, koku ve taşma gibi belirtiler göstermiyorsa, bu durum mahallelinin öncelikleri arasına girmeyecektir. Ancak potansiyel bir tehlike taşıyan bu durumdan haberdar olan bir belediye yönetimi ilgili mahalleye yönelik yatırımında kanalizasyon alanına öncelik verecektir. Başka bir durumda mahallelinin birinci önceliği park yapımı olabilir ancak mahallede park yapılacak yer olmayabilir. İçme suyu, kanalizasyon gibi temel bir hizmetten yoksun bir mahallede kaynaklar, vatandaşların bunların dışında belirleyecekleri öncelikler ne olursa olsun öncelikle *temel hizmetin* karşılanmasına aktarılmalıdır. Temel hizmet olarak tanımlanan içmesuyu, kanalizasyon gibi hizmetler “kamu malı” niteliğindedir. Temel altyapı hizmetlerinin bu niteliğinden dolayı önceliklendirme alanları arasında yer almasına gerek olmadığı düşünülebilir. Ancak mahallelinin mahalleye sahip çıkma anlayışının pekiştirilmesi ve bir ihtiyaç söz konusuysa bunun vurgulanması ve izleme süreçlerine dâhil edilmesi açısından temel hizmetlere mahalleli tarafından seçilecek yatırım alternatifleri arasında yer verilebilir.

İlgili bir yatırımın toplam öncelik puanının belirlenmesinde kullanılan mahalleli öncelikleri, kentsel öncelikler ve nüfus önceliği değişkenleri gibi teknik öncelikler de objektif ve şeffaf olmalıdır. Diğer yandan teknik değerlendirmenin hizmeti sunan yerel yönetim tarafından yapılması da bir gerekliliktir. Teknik öncelik puanı, yerel yönetim tarafından ölçülebilir göstergelere, bunların olmadığı durumlarda da kanıtlara dayalı olarak gerekçelendirilmelidir.

Kentsel öncelikler

Mahalle toplantılarında dile getirilen sorunlar, talepler ve hizmet önceliklendirmesi ağırlıklı olarak mahalle bazındaki ihtiyaçları temel almakta, kentin bütününe ilgilendiren sorunları ve ihtiyaçları önceliklendirmemektedir. Dolayısıyla kent önceliklerinin, tek tek mahallelerden çıkan önceliklerin aldıkları puanların toplanarak belirlenmesi, kentin bütününe ilgilendiren öncelikleri tam olarak yansıtmayabilecektir. Örneğin belli bir sokaktaki çöp konteynırlarının yetersizliğinden dolayı apartmanlarının önüne yığılan çöpler nedeniyle bir vatandaş önceliğini mahalle düzeyinde “çevre sağlığı” olarak belirleyebilirken kentsel düzeyde öncelik tercihini şehrin bütününe ilgilendirdiğini düşündüğü için “ulaşım” olarak belirleyebilir. Bu nedenle kent önceliklerinin mahalle toplantılarından bağımsız olarak belirlenmesi daha uygun olacaktır. Kent önceliklerinin belirlenmesinde vatandaşların katılımıyla birlikte sivil toplum kuruluşları ve ilgili kamu kuruluşlarının sektörel katkıları; çocuklar, gençler, kadınlar, yaşlılar ve engelliler gibi özel ilgi gruplarının katılımı sağlanmalıdır. Kentteki tüm paydaşlardan oluşan bir platform olmasından hareketle kent önceliklerinin kent konseyinde belirlenmesi en uygun alternatif gözükmektedir.

Nüfus önceliği

Yukarıda bahsettiğimiz mahalleli öncelikleri, teknik öncelikler ve kentsel önceliklerin ağırlıklı puanının aynı olduğu bir varsayımda yatırımın hangi mahalleye yapılacağı konusu bütçe dağılım formülünde başka bir kriterin daha kullanılması gerektiğine işaret etmektedir. Yatırım ihtiyacının aynı olduğu ve yatırımın niteliği gereği paylaştırılmayacağı böyle bir durumda ölçek ekonomisi gereği hizmetin yararlanıcısının daha çok olduğu başka bir ifadeyle daha çok nüfusa sahip mahalle tercih edilecektir.

Yoksulluk

Bir yerel yönetim, sosyal politikası gereği diğer tüm önceliklerden önce kaynak dağılımını mahallenin yoksulluk durumuna göre belirlemek isteyebilir. Buna göre kaynaklar mahalleler arasında yoksulluk derecesine göre dağıtıldıktan sonra diğer öncelik değişkenlerine göre yatırım bazında dağıtılır. Diğer bir yaklaşımda da yoksulluk göstergeleri yoksulluğun giderilmesine ilişkin yatırım alanları (ör. Sosyal hizmetler, sosyal yardımlar) ile ilgili teknik önceliklerin belirlenmesinde kullanılır. Yoksulluk genel kabul görmüş göstergeler temelinde ölçülebilir. Ancak ölçüm formülünün şeffaf olmasına (hangi göstergelere dayandığının bilinmesi) ve ölçüm sonuçlarının doğrulanabilir olmasına dikkat edilmelidir.

Yerel farklılıklar

Öncelik belirlenmesi mahalle ve kentle ilgili özel durumlara göre uyarılama yapılmasını gerektirebilir. Örneğin işyerlerinin ağırlıkta olduğu mahalleler için özel bir yaklaşım gerekebilir. Bir mahalleye götürülen hizmetler mahalle sakinleriyle (konutlar) sınırlanmadığı gibi hizmetlerle ilgili talebin belirlenmesinde de çalışanların (işyerleri) varlığı dikkate alınmalıdır. Mahalleli önceliklerinin belirlendiği toplantılara mahallede çalışanların da katılımının sağlanması, nüfus kriterinin gece ve gündüz nüfusları olarak detaylandırılması ve teknik önceliklerde bu durumun göz önünde bulundurulması gereklidir. Benzer şekilde bir mahallenin veya bir kentin nüfusu veya hizmet kullanım yoğunluğu mevsimsel farklılıklar gösterebilir. Özellikle turistik kentlerde yaz nüfusları kış nüfuslarının onlarca katına çıkabilmektedir. Öncelik belirlemede bu durumun da göz önünde bulundurulması gereklidir.

Özel ilgi grupları

Yaşlılar, kadınlar, gençler, çocuklar, engelliler gibi özel ilgi gruplarına ilişkin yatırım ve hizmetler ihtiyacın saptanması amacıyla önceliklendirmeye konu olacak yatırım alanları arasında yer alabilir. Ancak ilgi gruplarına ilişkin yatırım alternatifinin kent ölçeğinde veya mahalle ölçeğinde yapılan önceliklendirme çalışmasında üst sıralarda yer almaması bu alanda yatırım yapılmayacağı ya da öncelikler arasında yer almayacağı anlamına gelmemelidir. Yerel yönetim özel ilgi gruplarının ihtiyaçlarına ilişkin yatırım ve hizmetler için katılımcı bütçe için ayırdığı bütçeden farklı olarak “özel” bir kaynak ayırmalıdır. Diğer yandan özel ilgi gruplarının katılımcı bütçe sürecine kent ölçeğinde ve mahalle ölçeğindeki süreçlere katılımı teşvik edilerek yatırım ve hizmetlere ilişkin öncelik tercihlerini diğer vatandaşlarla bir arada yapabilmeleri sağlanmalıdır.

Katılımcı Bütçeleme ve Stratejik Plan ilişkisi

Yerel yönetimler 2006 yılı içinde stratejik planlarını hazırlayarak meclislerinden geçirdiler. Standart bir stratejik plan belgesinde kent/il düzeyinde ulaşılmak istenen durum ve kurumsal yapıyı tarif eden bir vizyon, bu vizyona bağlı olarak geliştirilen ve yerel yönetimlerin genel hizmet alanlarını içeren stratejik amaçlar; birimler düzeyine indirgenen stratejik hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için yapılması gereken belli hizmet ve yatırımları içeren faaliyetler yer almaktadır.

Faaliyet düzeyine kadar indirgenen planlarda çoğunlukla yatırımların niteliği ve hangi mahallede yapılacağı tanımlanmaktadır. Bu belediyenin proje stoğunda bulunan bir projenin plana girmesi ya da plan uygulama döneminin başlarında işin projelendirilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Projelerde yatırımın tüm teknik ayrıntıları ile birlikte hangi mahallede yapılacağı belirtilmekte ve yatırım imarı gerektiren nitelikteyse, imar planlarında gerekli değişikliklere gidilmektedir. Bu şekilde mahallerde yapılacak büyük ve orta ölçekli yatırımlar zaten belirlenmiş olduğundan katılımcı bütçe sürecine konu olabilecek, başka bir deyişle mahallenin yıllık öncelikleri kapsamında belirlenebilecek yatırımlardan söz etmek mümkün olamamaktadır.

Kutu 2: Stratejik plan ve katılımcı bütçe uyum problemleri

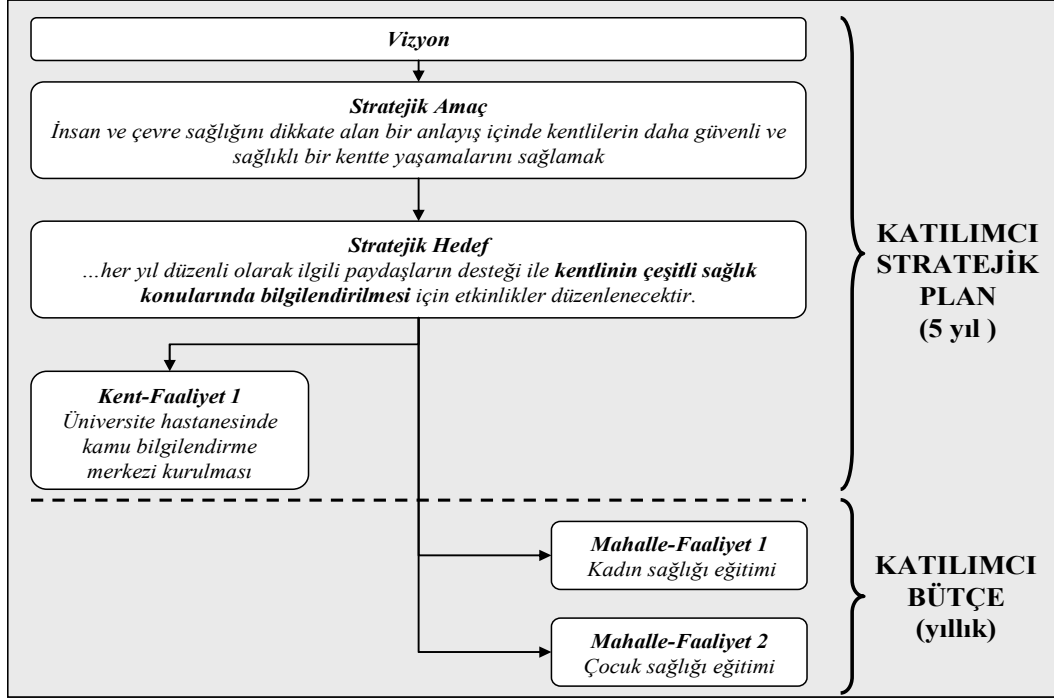
Bir belediyenin Stratejik Planında “Kişi başına düşen yeşil alanların %20 artırılması” şeklinde tanımlanan bir stratejik hedef altında Konaklar mahallesinde Cumhuriyet parkı, Çınarlı mahallesinde Demokrasi parkı gibi faaliyetler/projeler tanımlanmış olsun. Esentepe mahallesinde ise yeşil alan çalışması planlanmamış olsun. Bu beldede katılımcı bütçe sürecinde mahallelerin önceliklerinin belirlendiğini düşünelim. Böyle bir durumda iki tür uyum problemiyle karşılaşılması söz konusu olabilir:

1. Yeşil alan öncelikleri arasında birinci sıraya koyan Esentepe mahallesinde park yapma işi stratejik plana uyumlu olmadığı ve projelendirilmiş park yatırımları arasında yer almadığı için bu mahallede park yapılmaması,
2. Yeşil alan yatırımına öncelikleri arasında son sıralarda yer vermiş Konaklar ve Çınarlı mahallelerinde mahallenin önceliği yerine stratejik planda olduğu için park yatırımı yapmakla karşı karşıya kalınması.

Stratejik plan ve katılımcı bütçe sürecini uyumlaştırmak için mahalle düzeyinde ele alınabilecek bir yatırımın ya da hizmetin stratejik planda faaliyetlere indirgenmemesi ve faaliyetlerin (projelerin) mahalle öncelikleri temelinde tasarlanması uygun olacaktır. Katılımcı bütçe sürecinin stratejik planlara entegre edilmesi için en uygun zaman 2009 yılı olarak görünmektedir. Zira 2009 yılında yapılacak yerel seçimlerin ardından işbaşı yapacak yönetim stratejik planlarını revize edecek veya yeniden tasarlayacaktır.

Yeni dönemde yapılacak stratejik planlarla katılımcı bütçe sürecinin uyumlaştırılması stratejik hedeflerin nasıl belirlendiği ile çok yakından ilgilidir. Kentin stratejik yönelimini belirleyen stratejik amaçlarının kentteki tüm paydaşların katılımıyla belirlendiği aşamaların ardından mahalle ihtiyaç ve beklentilerinin yansıtılmasının daha anlamlı olduğu stratejik hedeflere mahallelerin görüşleri yansıtılmalıdır. Bu stratejik hedeflerin belirleneceği toplantılara mahalle muhtarlarının katılımı ile sağlanabileceği gibi mahalle toplantılarıyla stratejik hedeflerle ilgili mahalle perspektifi alınabilir. Kentsel nitelikli stratejik hedefler ile mahalle ölçeğindeki stratejik hedeflerin süreç içinde ayrıştırılmalıdır. Böylece katılımcı bütçe sürecinde stratejik plan hedefleri ile uyumlu bir şekilde önceliklendirme yapılması ve faaliyetlerin (yatırım ve hizmetler) belirlenmesi mümkün hale gelebilir.

Stratejik plan sürecinde mahalle ölçeğinde değerlendirilebilecek, kentin bütününe ilgilendirmeyecek nitelikteki faaliyetlere karar verilmemesi ve katılımcı bütçe sürecinin uygulanacağı takip eden yıllarda mahallelere kendi önceliklerine uygun faaliyetleri belirleme esnekliğinin yaratılması gerekmektedir. Başka bir deyişle stratejik plan mahalle ölçeğindeki yatırım ve hizmetler için faaliyet/proje düzeyine kadar inmemelidir. Bununla birlikte kentsel nitelikli yatırım ve hizmetler katılımcı bütçenin bir yıllık zaman dilimini aşmakta ve orta vadeli bir harcama perspektifini gerektirmektedir. Bu nedenle stratejik plan içinde kentsel nitelikli stratejik hedeflerin somutlaştırılarak faaliyet/ proje düzeyine indirgenmesi tercih edilebilir. (Bkz. Kutu 3)

Kutu 3: Stratejik plan ve katılımcı bütçe uyumu için örnek amaç-hedef-faaliyet dizgesi

Kentteki tüm paydaşların katılımıyla oluşturulan “İnsan ve çevre sağlığını dikkate alan bir anlayış içinde kentlilerin daha güvenli ve sağlıklı bir kente yaşamalarını sağlamak” şeklinde bir stratejik amacımız olsun. Bu amaç altında belirlenen hedeflerden biri olan “her yıl düzenli olarak ilgili paydaşların desteği ile kentinin çeşitli sağlık konularında bilgilendirilmesi için etkinlikler düzenlenecektir.” hedefinin de stratejik plan hazırlıkları döneminde mahallelerin de görüşünün alındığı katılımcı bir sürecin sonucunda belirlendiğini düşünelim. Bu hedef altında kentsel bir faaliyet olarak “Üniversite hastanesinde kamu bilgilendirme merkezi kurulması gibi bir faaliyet” stratejik planda yer almaktadır. Aynı hedef altında olan ancak stratejik planda yer almayan kadın sağlığı eğitimi, çocuk sağlığı eğitimi gibi hizmetlerin veya bunlarla ilgili yatırımların katılımcı bütçe sürecinde mahalleler tarafından belirleneceğini ve ilgili yıl için sağlık konusunu önceliklendiren mahallelerde bu hizmetlere ağırlık /öncelik verileceğini düşünebiliriz.

Kentsel Öncelikler

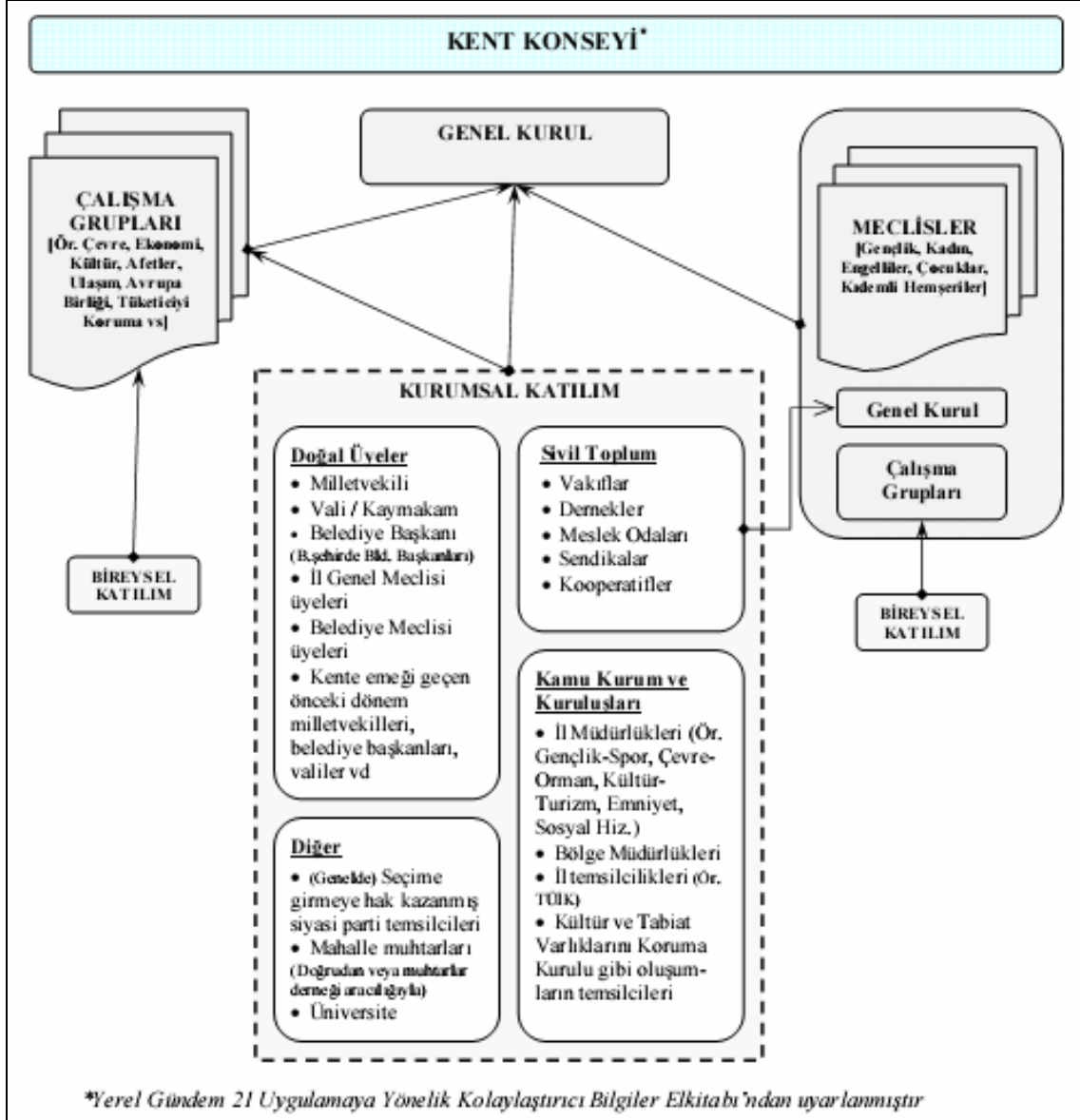
Katılımcı bütçe süreciyle mahalle ve kent öncelikleri temelinde yatırım ve hizmetlerin bütçeleştirilmesinden söz etmekteyiz. Tek bir bütçeden bahsedildiğine göre tek bir kurumdan bahsetmek gerekmektedir. Yani yasadaki tanımıyla “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olan belediye. Hâlbuki ülkemizde kent düzeyinde kamu hizmetleri sadece belediyeler tarafından sunulmamaktadır. Kentteki kamu hizmetlerin azımsanmayacak bir kısmı da il özel idaresi ve merkezi yönetimin taşra teşkilatları tarafından yerine getirilmektedir. Oysa katılımcı bütçenin kapsamı sadece belediye tarafından sunulan hizmetler olmaktadır. Bu katılımcı bütçe sürecinin en önemli kısıtlarından birini oluşturmaktadır. Bütçe süreçleri farklı olmakla birlikte hem mahalle önceliklerinin belirlenmesinde hem de kamusal hizmetlere ilişkin hizmet tatmin anketlerinde kapsama istisnasız bütün hizmetler alınmalıdır. Hiç kuşkusuz belediye dışında kamu hizmeti sunan kurumlar da kendi sundukları hizmetlere ilişkin değerlendirmeleri ve ihtiyaçları görmek isteyecektir. Belediyenin hem il özel idaresi hem de daha çok eğitim ve sağlık gibi temel kamusal hizmetleri sunan bakanlık il müdürlükleri ile temasa geçerek mahalle önceliklerini belirlenmesinde ve kent bazında hizmet kalitesinin ölçülmesinde kapsama eğitim ve sağlık

hizmetlerini de dahil etmeleri ve sonuçlarından il müdürlüklerini bilgilendirmeleri çok faydalı olacaktır.

Kent Konseyi-Koordinasyon

Merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplumu bir araya getiren bir platform olan kent konseyleri (Bkz. Şekil 2) sadece belediyece değil bütün kamu kurumlarınca sunulan kamusal hizmetler açısından “kentsel önceliklerin” belirlenmesi için oldukça elverişli bir ortam sunmaktadır.

Şekil 2. Kent Konseyi yapısı



Kent konseyi platformu yalnızca katılımcı bütçe sürecindeki kentsel öncelikler için değil yerel yönetimlerin (belediye ve il özel idareleri) ve taşra teşkilatlarının (bakanlıkları aracılığıyla) stratejik planlarının uyumlaştırılması ve tüm paydaşların kendi sorumlulukları çerçevesinde rol üstleneceği kentin “ortak aklı”na dayalı bir kent eylem planının oluşturulması için de kullanılabilir. İdeal olarak nitelendirebileceğimiz böyle bir yapı içinde katılımcı bütçe süreci daha sağlam bir mahalle ve kent öncelikleri ilişkisinin kurulmasını sağlayacaktır.

Kurumların stratejik planların uyumlaştırılmasının yasal, yönetsel ve politik nedenlerle kısa vadede gerçekleşmesi mümkün gözükmemektedir. Ancak yine de kent konseyinde yalnızca belediye hizmetlerinin önceliklendirilmesi değil tüm kentsel hizmetlerin önceliklendirilmesi,

kamusal hizmet sunan tüm kuruluşlara önemli bilgiler sağlayacaktır. Dolayısıyla kent konseyinde yapılacak önceliklendirme egzersizinde kullanılacak yatırım alanlarının tüm kamusal hizmetleri içerecek şekilde genişletilmesi uygun olacaktır.

Dikkat edilmesi gereken başka bir konu da önceliklendirmenin yapılacağı kent konseyi oturumuna en geniş katılımın sağlanarak tüm çıkar gruplarının temsil edilmesini garanti altına almaktır. Diğer yandan belirlenecek önceliklerin kentin stratejik yönelimiyle uyumlu olmasının sağlanması için önceliklendirme egzersizi öncesinde katılımcı olarak hazırlanmış olduğunu varsaydığımız belediye ve il özel idaresi stratejik planlarının uygulanmasında gelinen aşama katılımcılarla paylaşılmalıdır.

Katılımcı Bütçe Süreci Önerisi

1. Uygulanacak yöntemin belirlenmesi ve sürecin gözden geçirilmesi (Ocak)

Katılımcı bütçe sürecinin kentte nasıl uygulanacağı, sürecin hangi adımlardan oluşacağı ve kaynak dağılımının nasıl yapılacağına ilişkin taslağın katılımcı bir ortamda (kent konseyi) paylaşılmasıyla sürece başlanır. Paydaşların katkıları alınarak sürece ilişkin bir uzlaşma sağlanır. Mahalle öncelikleri ve kent önceliklerinin belirlenmesinde kullanılacak temel yatırım alanları ve alt alanlar belirlenir. Oyunun tüm kurallarının belirlendiği aşama bu aşamadır. Sürecin tekrarlandığı takip eden yıllarda bu aşamada bir önceki yıl ait uygulama ve süreç adımları, kullanılan yöntemler ve araçlar gözden geçirilerek rafine ve gerektiğinde revize edilir.

2. Muhtarlıklarda Önceliklendirme: (Ocak-Nisan)

Mahallelerde yapılacak tek bir toplantıda belirlenen önceliklendirmeyi toplantı tarihinde çekilen bir fotoğraf olarak değerlendirmek gerekir. Vatandaşlar önceliklendirmede o haftaki hatta o günkü ihtiyaçları çerçevesinde oluşturdukları bir yargıya dayalı bir tercih yapmış olabilirler. Bu nedenle o mahalledeki önceliklerin belli bir zaman süresindeki seyri de önemli bilgi değeri taşımaktadır. Bunun için mahalle toplantısında yapılan önceliklendirme çalışmasını desteklemek ve zamana yaymak için muhtarlıklar kullanılabilir.

Bu aşamada kentin ve mahallenin özelliklerine göre farklı yöntemler tercih edilebilir. Muhtarlıklara çeşitli nedenlerle gelen vatandaşlar önceliklendirmeye katılabileceği gibi apartmanlardan oluşan mahallelerde apartman yöneticileri apartman görevlileri aracılığıyla formların hanelere dağıtılması ve toplanması konusunda sorumluluk alabilirler. Önceliklendirme ise muhtarlıklardaki bir listenin işaretlenmesi şeklinde olabileceği gibi form doldurmak şeklinde de olabilir. Ancak mükerrer oylama yapılmaması için önlemler alınmalıdır. Muhtarlıklarda yapılacak önceliklendirmeler mahalle toplantılarını da içine alan bir dönemde yapılabilir.

3. Mahalle Toplantıları: (Mart-Nisan)

Katılımcı bütçe sürecinin temelini mahalle toplantıları oluşturur. Mahalle toplantılarına vatandaşların herhangi bir sınırlama olmadan katılımı temin edilmelidir. Mahalleler büyüklüklerine göre alt bölgelere ayrılabilir. Toplantılarda önce belediye başkanı tarafından kent ve mahalle düzeyinde bir önceki yıl içinde yapılan veya taahhüt edilmesine rağmen gerçekleştirmediği faaliyetler aktarılır, ilgili yılın katılımcı bütçe sürecinin işleyişi hakkında bilgi verilir, vatandaşlardan mahalleleri ve kent için taleplerini dile getirmeleri istenir ve ardından yapılan oylamayla mahalle düzeyinde öncelikli yatırım alanları belirlenir. (Bkz. Şekil 3) Aynı toplantı içinde oylama sonuçları belli olduktan sonra en çok tercih edilen 2-3

yatırım alanı üzerinden mahallelerden tercih edilen öncelikleri gerekçelendirmeleri ve talep ettikleri alt yatırım alanlarını somutlaştırmaları istenir. Gündem gereği bir toplantı süresi içine sığamayacağı düşünülürse önceliklerin detaylandırılmasının 3-4 hafta sonra yapılacak ikinci tur toplantıda tamamlanması söz konusu olabilir. Diğer bir seçenek ise, belirlenen öncelik alanından sorumlu belediye birimlerinin bilahare mahalle ziyaretleri yaparak detaylandırmayı gerçekleştirmeleridir. Bu seçenek belediye birimlerinin doğrudan vatandaşla ilişki kurması açısından tercih edilebilir.

Şekil 3. Örnek Mahalle Toplantısı Gündemi

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

4. Mahalle Ziyaretleri: (Nisan-Mayıs)

Önceliklendirmenin yapıldığı adımlardan sonra Yatırım Planlama Komitesi üyeleri her bir mahalleye ziyarette bulunarak mahallenin muhtarı ve ihtiyar heyeti ile mahallenin öncelikleri hakkında görüşmede bulunur, talep edilen yatırım ve hizmetlerle ilgili yerinde inceleme yaparlar. Bu görüşmelerde diğer mahalle muhtarlarının da bulunması belediyenin tüm mahallelerle ilgili yükümlülüklerinin, taahhütlerinin ve tercih edilen öncelikler temelinde ilişkilerinin gözlemlenmesi açısından önemlidir. Diğer yandan bir mahallede yapılacak bir yatırımdan doğrudan ya da dolaylı olarak tüm mahallelerin de yararlanabileceği unutulmamalıdır.

5. Kent Öncelikleri Toplantısı (Nisan)

Kent düzeyinde önceliklendirme çalışması kent konseyinde yapılır. Kent Konseyinin tercihinin göre tartışmalar ve oylamalar tek bir oturumda ya da birkaç oturumda yapılabilir. Bu tartışmalara ve yapılan önceliklendirme oylamasına en geniş katılımın sağlanarak kentteki tüm paydaşların temsil edilmesi sağlanmalıdır.

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

Oylama yapılarak önceliklendirilecek yatırım alanlarının Kent Konseyi bölümünde anlatıldığı üzere kent düzeyinde hizmet sağlayan tüm kuruluşların yatırım alanlarından oluşması önerilmektedir. Oylama yapılmadan önce sunulan çeşitli veri ve çalışmalar bazında Kent Konseyinde etraflı bir tartışma yapılması gerekmektedir.

Şekil 4. Yerel Yönetim için örnek bütçe süreci⁶

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

6. Hizmet Sunumunun Değerlendirilmesi (Mayıs)

Katılımcı bütçe sürecinde belirlenen öncelikleri ile mevcut hizmet ve yatırımların vatandaşların beklenti ve ihtiyaçlarıyla ne kadar uyumlu olduğunu ölçmek için çeşitli veriler kullanılır. Bu veriler kurumun kayıtlarından, genel vatandaş memnuniyet anketleri, belli hizmetlerin kullanıcılarıyla yapılan memnuniyet anketleri ve gözlem değerlendirmeleri aracılığıyla elde edilir. Bu adımda belirtilen verilerin toplanması tamamlanmış olmalıdır. Verilerin toplanmasının ardından katılımcı bütçe sürecinde belirlenen öncelikli hizmetlerle memnuniyet ve kalite sonuçlarının analizi yapılmalıdır. Analiz sonucunda memnuniyetin az

⁶ Kurum içi bütçe sürecindeki adımlar Çanakkale Belediyesi'ne aittir.

ve kalitenin yetersiz olduğu alanlardaki öncelikler belirlenerek Yatırım Planlama Komitesinde yapılacak değerlendirmeye katkı sağlanır.

7. Yatırım Planlama Komitesi Toplantısı (Mayıs)

Komitede Belediye Meclisinin İmar Komisyonu ile Plan, Bütçe Kesin Hesap Komisyonu'nun kendi üyeleri arasından seçeceği parti gruplarından 1'er üye, meclis stratejik planlama komisyonundan bir üye, belediye başkan yardımcısı, belediye hesap işleri müdürü, belediye stratejik planlama ve yönetim birimi sorumlusu, kent konseyi yürütme kurulundan 1 üye ve mahalle muhtarları yer almaktadır. Yatırım planlama komitesi mahalle toplantıları, mahalle ziyaretleri ve muhtarlıklarda yapılan önceliklendirmelerden gelen sonuçları değerlendirerek mahalleli öncelikleri, kent öncelikleri, teknik öncelikler ve nüfus ağırlıklarının yer aldığı dağıtım formülünü kullanarak ilgili mahalle için kullanılacak bütçe tavanlarını oluşturur. Yatırım planlama komitesi toplantısının ardından kurum içi bütçe süreci başlatılır.

8. Mahalle Bilgi Kartlarının Yayınlanması

Vatandaşların öncelik tercihlerini daha sağlıklı ve tutarlı bir şekilde belirleyebilmeleri yerel yönetimlerin ise hizmetlerini daha iyi sunabilmeleri için önceliklendirmeye konu olan hizmetler ve yatırımlarla ilgili veriye ihtiyacı vardır. Katılımcı bütçe sürecinde yerel yönetim hizmetlerinin sunulmasında ve kaynakların dağılımında mahalle düzeyi esas alınmaktadır. Seçilen bir muhtar tarafından yönetilen ve belediyeler, il özel idaresi ve taşra teşkilatları olmak üzere yerinden hizmet sunan tüm kuruluşlara destek sağlayan bir birim olan mahalleler bu haliyle katılımcı bütçe süreci için önemli bir avantaj sağlamaktadır. Bu nedenle başta yerel yönetimler olmak üzere yerel nitelikli hizmet sağlayan tüm kurumlar *mahalle bazında veri* üretmelidir. Bu veriler katılımcı bütçe sürecinde hizmet ve yatırımların izlenmesi ve bir sonraki katılımcı bütçe sürecine katkı sağlaması için de kullanılabilir. Verilerin kamuoyu ile paylaşılması mahalle bilgi kartları aracılığıyla gerçekleştirilir.

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

Şekil 5. Örnek mahalle bilgi kartı

Mahalle Bilgi Kartı '2007		
Nüfus Göstergeleri	Kent	Mahalle
Gece Nüfusu	85.632	13.268
Gündüz Nüfusu	85.632	9.423
Hane Halkı Büyüklüğü (Kişi/Konut sayısı)	3,63	3,96
İşyeri sayısı	9.685	382
15-64 arası nüfusun toplama oranı	% 68	% 56
6-15 yaş nüfusun toplama oranı	% 23	% 26
Kişi başı gelir (ytl)	1.750	1.123
Kayıtlı hususi araba sayısı	22.563	3.245
Ulaşım Göstergeleri	Kent	Mahalle
Zirve saatte sunulan taşıma kapasitesi	7881	1214
Otobüs kullanıcıları oranı	% 63	% 70
Kaldırımlar ve yaya yolları oranı	% 83	% 68
Gaz Göstergeleri	Kent	Mahalle
Gaz dağıtımından yararlanan nüfus	569	—
Kişi başı gaz tüketimi	0,003 m3	—
SU ile ilgili göstergeler	Kent	Mahalle
Su şebekesine bağlı nüfusun oranı	% 98,5	% 97,7
Kişi başı günlük su tüketimi	0,76 m3	0,62
Su kayıpları oranı	% 7,6	% 9,5
Su ve atıksu tahsilat oranı	% 59	% 42
Diğer Göstergeler	Kent	Mahalle
Kanalizasyon şebekesine bağlı nüfus	% 89	% 89
Yeşil alanlar (m2/kişi)	5,36	1,26
Yağmur suyu toplanan yolların oranı	% 49	% 38
Kişi başına sosyal yardımlar	153 YTL	356 YTL
Hane başına tahsil edilen Emlak-ÇTV vergisi	92 YTL	56 YTL
Kişi başına tahsil edilen diğer belediye vergi, harç ve katılım payları	75 YTL	68 YTL
Mahallenin Öncelikler Sicili	Puanlar	
	2007	2006
1. Ortak Kullanım Alanları	%43	%33
2. Toplu Taşıma	%24	%27
3. Sosyal Hizmetler	%11	%7
4. Çevre Koruma ve Çevre Sağlığı	%6	%10
5. Sosyal Yardımlar	%6	%8
6. Yol, Kaldırım ve Trafik	%5	%11
7. Kentsel Altyapı	%3	%1
8. Eğitim ve Sağlık Destek Hizmetleri	%2	%3
Hizmet Memnuniyet Ölçümü Sonuçları	Puanlar	
	2007	2006
7. Kentsel Altyapı	% 85	% 76
8. Eğitim ve Sağlık Destek Hizmetleri	% 76	% 78
2. Toplu Taşıma	% 75	% 70
1. Ortak Kullanım Alanları	% 53	% 50
4. Çevre Koruma ve Çevre Sağlığı	% 51	% 65
3. Sosyal Hizmetler	% 37	% 45
6. Yol, Kaldırım ve Trafik	% 29	% 27
5. Sosyal Yardımlar	% 17	% 25
Hizmet Gözlemcilerinin Sonuçları	Puanlar	
	2007	2006
2. Toplu Taşıma	% 68	% 72
4. Çevre Koruma ve Çevre Sağlığı	% 65	% 70
6. Yol, Kaldırım ve Trafik	% 63	% 74
3. Sosyal Hizmetler	% 56	% 61
5. Sosyal Yardımlar	% 51	% 53
1. Ortak Kullanım Alanları	% 48	% 54
8. Eğitim ve Sağlık Destek Hizmetleri	% 41	% 33
7. Kentsel Altyapı	% 32	% 27
Mahallede Planlanan Yatırımlar	Önceki Yıllardan Devam Eden Yatırımlar	
2007 yılı yatırımları	Bütçe (YTL)	
1. Yağmur toplama kanalı	15.158	
2. Park ve rekreasyon alanı	12.298	
3. Kültür Parkı Projesi	14.587	
4. Bisikletli Yaşam Alanı Projesi	18.258	
5. Kanalizasyon Altyapısı Yenileme Projesi	25.699	
2008 yılı yatırımları		
1. Konser alanı yapılması	25.143	
2. Yaya yollarının yenilenmesi	63.254	
3. Mahallenin fiziki altyapısının geliştirilmesi	24.149	
2009 yılı yatırımları		
1. Altyapı iyileştirme çalışmaları	18.258	
2. Ortak kullanım alanları üretimi	86.581	
Yol Yapım Projesi (Prj. No: 2007.YY.12)	Bilgileri	
Üstlenici	A İnşaat Şti.	
Toplam yatırım tutarı	4.250.000 YTL	
Cari yıl yatırım miktarı	1.200.000 YTL	
Fiziki gerçekleşme oranı	% 68	
Yol Genişletme (Prj. No: 2007.YG.15)	Bilgileri	
Üstlenici	B İnşaat Şti.	
Toplam yatırım tutarı	2.326.000 YTL	
Cari yıl yatırım miktarı	865.000 YTL	
Fiziki gerçekleşme oranı	% 17	
Yol Asfaltlama (Prj. No: 2006.AST.05)	Bilgileri	
Üstlenici	C İnşaat Şti	
Toplam yatırım tutarı	6.253.000 YTL	
Cari yıl yatırım miktarı	1.658.000 YTL	
Fiziki gerçekleşme oranı	% 35	

İzleme

Yerel yönetimler sundukları hizmetleri iyileştirmek ve kapsamını geliştirmek için vatandaşların sunulan hizmetlerden ne ölçüde faydalandığı, hizmetlerin vatandaşların ihtiyaçlarını ne kadar karşıladığı ve dolayısıyla vatandaşların yaşam kalitesini nasıl etkilediğini bilmek durumundadırlar. Bu bilgiler hem kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı ile ilgili hesap vermeye hem de belirlenen hedeflere / taahhütlere ne kadar ulaşıldığını ölçmeye yarar. Diğer yandan vatandaşlar da yerel yönetimlere seçimle devrettiği yetkilerin kullanımı, başka bir ifadeyle yönetimin performansı, konusunda kamuoyu denetiminin sağlanmasından

sorumludurlar. Kamuoyu denetiminin kapsamını yerel yönetimin 1) mali disiplin ve kaynak dağılımı çerçevesinde uygulamaları 2) sunduğu kamu hizmetlerinin niteliği ve niceliği 3) karar alma süreçlerinin niteliği açısından izlenmesi oluşturmaktadır.

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

Kutu 4: Performans Göstergeleri

İzlenebilir olan ölçülebilir olmalı, ölçülebilir olan tanımlanabilir olmalıdır. Yerel yönetimlerin performansı aşağıdaki dört temel göstergedeki değişimlerle ölçülmektedir.

- Girdi göstergeleri:** Bir hizmetin yerine getirilmesinde kullanılan maddi kaynaklar, insan kaynakları, yönetim standartları, usuller, kullanılan yöntemlere ilişkindir. Örneğin işletim, bakım maliyetleri, mali verilerin şeffaf, erişilebilir, periyodik vs olması, hesapların usullere uygun tutulması gibi.
- Çıktı göstergeleri:** Bir hizmetin görsel/fiziksel ürünlerini gösterir. Örneğin asfaltlanan yolun uzunluğu, zabıtaya gelen şikayet sayısı, yapılan yatırımın gerçekleşme oranı gibi.
- Verimlilik(Etkinlik) göstergeleri:** Bir hizmeti yapmak için gerekli girdinin bu girdiyle orya çıkan ürüne olan oranını gösterir. Etkinlik göstergeleri $\frac{\text{çıkıtı}}{\text{girdi}}$ şeklinde olabileceği gibi (örneğin km başına asfalt maliyeti yani $\frac{\text{yapılan yolun uzunluğu}}{\text{yol için harcanan para}}$) sonuç \div $\frac{\text{girdi}}{\text{çıkıtı}}$ şeklinde de olabilir (ör. Kültür merkezinin bakım ve işletmesi için harcanan para karşılığında kültür merkezinden memnun olan kullanıcıların sayısı yani $\frac{\text{memnun kullanıcı sayısı}}{\text{harcanan toplam para}}$)
- Sonuç (Etkililik) göstergeleri:** Sunulan hizmetlerle ilgili vatandaş memnuniyetini, hizmetin ne kadar kullanıldığını, hizmetin kalitesini ve vatandaşların yaşam kalitesine katkısını gösterir.

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

1. Yapılan hizmetlerle ilgili tutulan kayıtlar ve belgeler:

Gelen-giden evrak, makbuz, ihale belgeleri, mali gerçekleştirmeler, muhasebe kayıtları, kurum içi raporlar vs. Anlamli sonuç göstergeleri elde etmek için kayıt tutma kültürü geliştirilmelidir. Mevcut kayıtlar dışında yeni kayıtların tutulması gerekebilir. Bu verilerin büyük bir kısmı hizmeti sunan yerel yönetim tarafından üretilse de ilgili hizmet sunumunda destekleyici veya faydalanıcı olarak rolü olan diğer kuruluşların da kayıtları kullanılabilir. Örneğin bir belediyeyi ele alırsak İl Özel İdaresi, İl Sağlık Müdürlüğü, İl Millî Eğitim Müdürlüğü, İl Bayındırlık Müdürlüğü, Muhtarlıklar, Esnaf Odası, Ticaret ve Sanayi Odası gibi kuruluşların ilgili kayıtları da kullanılabilir.

Yerel yönetimler 2007 yılından itibaren performans hedeflerine dayalı stratejik plan gerçekleştirmelerini yıllık faaliyet raporlarıyla açıklamakla yükümlü kılınmışlardır. Bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları ile ikinci altıncı aya ilişkin beklentilerini kamuoyuna açıklama zorunluluğu getirilmiştir. Bununla birlikte meclis komisyon raporlarının açık olduğu yeni yasal düzenlemelerle hükme bağlanmıştır. Yasal

zorunlulukların dışında bazı yerel yönetimler hizmet iyileştirme planları yaparak kamuoyu ile paylaşmaktadır. Bu çerçevede stratejik plan, performans programı, mali tablolar, faaliyet raporları, meclis komisyonu raporları, komisyon kararları ve benzeri raporlar izleme kapsamına alınabilir.

2. Memnuniyet anketleri:

Genel memnuniyet ve kullanıcı memnuniyeti olmak üzere iki türdür. Genel memnuniyet anketleri genel nüfusu temsil eden bir örneklem içinde vatandaşlarla ve işyeri sahipleriyle sunulan hizmetlerin çeşitli özelliklerinin derecelendirilmesi ve kanıta dayalı olarak hizmetlere erişiminin yeterli olup olmadığının sorgulanması şeklinde yapılan anketlerdir. Kullanıcı memnuniyet anketleri ise hizmetin sunulduğu yerde bulunan kullanıcılarla (ör. Parkta gezenler, vergi tahsilât dairesinde bulunanlar vs) ilgili hizmetin çeşitli özelliklerinin derecelendirilmesi şeklinde yapılan anketlerdir.

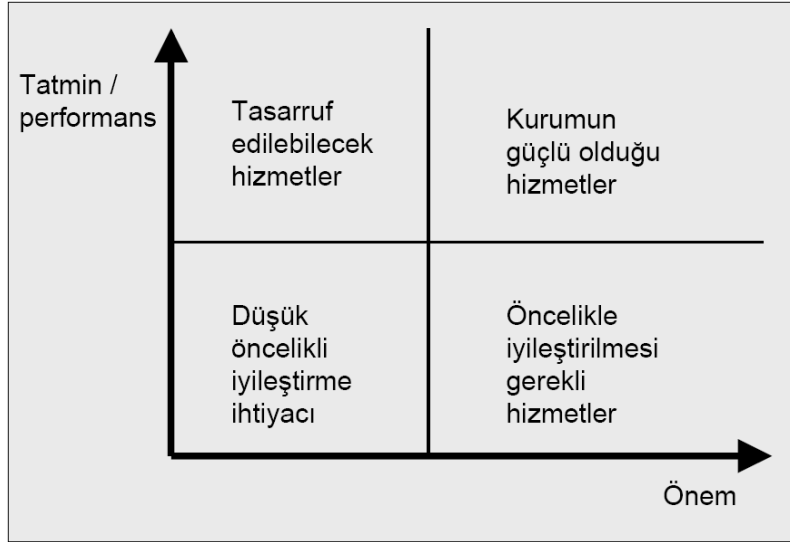
Memnuniyet anketinde cevaplar algıya dayalı bir yargıyı ifade etmektedir. Hizmetin iyileştirilmesi ihtiyacı vatandaşın hizmetten beklentisi ile bunun ne kadar karşılandığı arasındaki farkın değerlendirilmesiyle belirlenir. (Bkz. Şekil 6)

Şekil 6. Hizmet kalitesi açığı



Vatandaşa herhangi bir hizmet ile ilgili beklentisi sorulduğunda doğal olarak en kaliteli, en pahalı, en üst düzey hizmeti tanımlayacaktır. Ancak hizmet sağlayıcı belirli kısıtlar (insan kaynağı, mali kaynaklar vs) içinde çalışmaktadır. Kaynağın kısıtlı talebin sınırsız olduğu bu temel iktisat probleminin çözümünü kolaylaştırmak ve hizmet önceliklerini belirleyebilmek için memnuniyet kavramı önem kavramıyla ilişkilendirilir. Önem-tatmin matrisi aracılığıyla hizmet kalitesi ile ilgili tatmin düzeyi vatandaşın bu hizmetlere verdiği önemle karşılaştırılır. Kaynaklar tatmin düzeyi düşük ama önem düzeyi yüksek hizmetlere yoğunlaştırılır. Memnuniyetin ve önem düzeyinin düşük olduğu hizmetler ikinci derece öncelikli olarak belirlenir. Tatmin ve önem düzeyinin yüksek olduğu hizmetler hizmet sunan kuruluşun güçlü olduğu alanları gösterirken memnuniyetin yüksek buna karşılık verilen önemin düşük olduğu hizmetler ise tasarruf edilebilecek hizmetleri göstermektedir.(Bkz. Şekil 7)

Şekil 7. Önem - Tatmin Matrisi



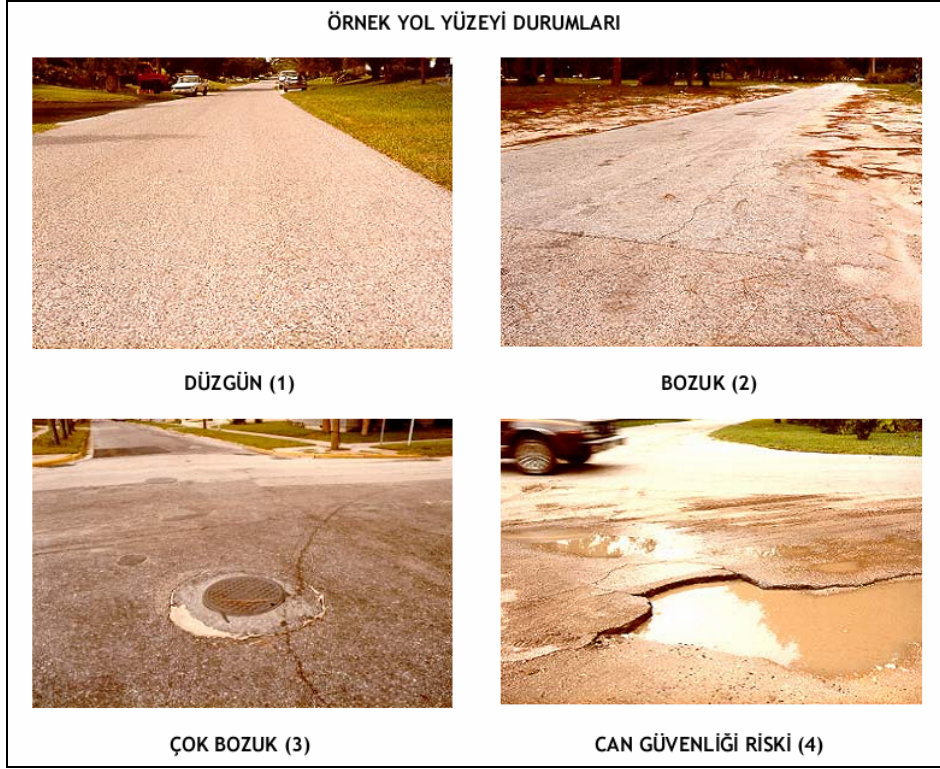
Algıya dayalı anket çalışması hizmete ilişkin beklentilerin ne kadar karşılandığına ilişkin önemli veriler sağlasa da bir hizmetin niteliği veya kalite standartlarına uyumlu olduğu konusunda yeterli bilgi sağlamaz. Bununla birlikte beklenti veya memnuniyet algısı anketin yapıldığı andaki duruma ilişkindir. Her ne kadar anketlerde özel olarak tasarlanan sorularla vatandaşın objektif bir değerlendirme yapması sağlanmaya çalışılsa da kişinin aynı ankete bir gün arayla bile vereceği cevapların aynı olması beklenemez. Bu nedenle algıya dayalı verilerin hizmet kalitesine ve sonuçlarına ilişkin verilerle desteklenmesi gerekir.

3. Gözlemcilerin Derecelendirmeleri:

Hizmetin kalitesi ve yeterliliğine ilişkin verilerin büyük kısmı sayısal değildir ve izlenebilmesi için derecelendirilmesi gerekir. Bunun için memnuniyet anketlerinin yanı sıra kullanılan tekniklerden biri de “eğitilmiş gözlemci derecelendirmesidir (trained observer rating)”. Bu teknikte Gözlemciler hizmetlere ilişkin durumlar ve olaylarla ilgili algılarını (çöp toplama alanlarındaki koku, kaldırımların kullanılabilirliği, sokakların temizliği vb) bir puanlama cetvelindeki durumlarla karşılaştırarak derecelendirirler.

Derecelendirme için basit bir eğitim yeterli olduğu için gözlemciler gönüllü kuruluşların çalışanlarından veya gönüllü vatandaşların katkısıyla oluşabilmektedir. Eğitimli bir grubun örneğin sokaklardaki yüzey deformasyonunu belirli bir sisteme göre gözlem temelinde derecelendirmesi (Bkz. Şekil 8) sokaklarla ilgili memnuniyetin sorulduğu ve algıya dayanan anket yönteminden daha güvenilir sonuçlar sağlamaktadır

Şekil 8. Gözlemsel Derecelendirme

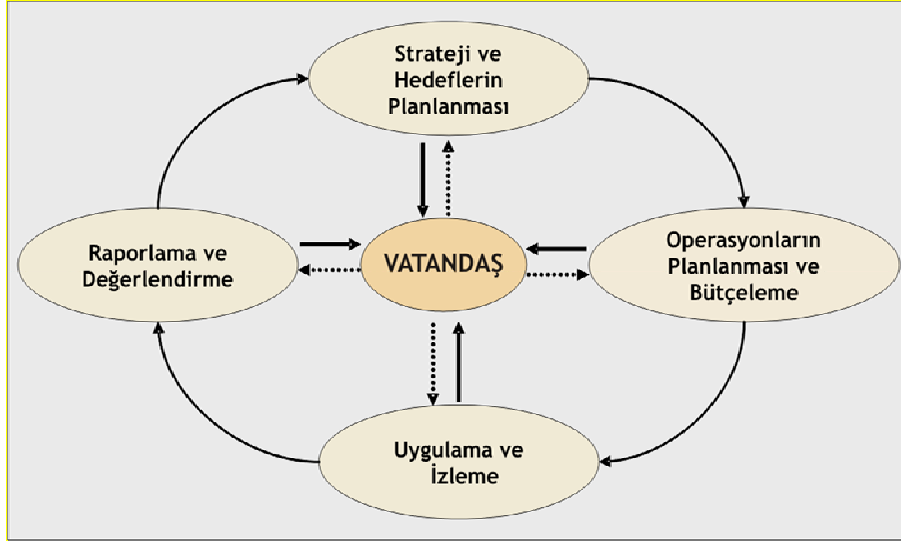


Yeni yasal düzenlemelerle yerel yönetimler sundukları hizmetleri izleyebilmelerine imkan veren bir takım araçlarla tanıştılar. Yerel yönetimlerin bir kısmı bu araçları hesap verme sorumluluğunu yerine getirmek için kullanmaya çalışsa da büyük bir kısmı yapısal problemleri (aşırı borç, cari giderlerin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

Bununla birlikte katılımcı bütçe sürecini uygulamayı taahhüt eden bir yönetimin ilk grupta yer aldığını söyleyebiliriz. Ancak hizmet sunumunun iyileştirilmesi, daha iyi performansın talep edilmesi ve hesap vermenin sürdürülebilirliği için hesap sorma kapasitesinin de olması şarttır. Etkin bir kamuoyu denetimi için hesap verebilir bir yerel yönetimin yanı sıra örgütlü bir sivil toplum, izleme değerlendirme araçları, bu araçları kullanmada sivil topluma yardımcı olacak akademik birikim ve vatandaşlarla objektif bir enformasyon ilişkisini kurabilecek nitelikte yerel medyanın varlığı gerekmektedir.

İzlemenin, hizmetlerin yararlanıcısı konumundakileri temsil eden sivil toplum tarafından; yöntemlerin bilimsel bir şekilde kullanılmasını gözeten üniversiteyle birlikte hizmetlerin kalitesini ve kapsamını iyileştirmek için “ortak akli” arama taahhüdü veren yerel yönetimle ortaklık içinde yürütülmesi gerekmektedir. Kent Konseyleri ise izleme sonuçlarının paylaşıldığı ve değerlendirildiği ideal bir ortam sunarken yerel medya da hizmetlerin yararlanıcısı olan tüm vatandaşlara ulaşmak için önemli bir aracı işlevi görmektedir. Vatandaş ve yerel yönetimler arasında önemli bir köprü işlevi gören muhtarlar da iki yönlü iletişimin sağlanmasında önemli bir role sahiptir. Özel sektör yerel yönetim hizmetlerinin önemli bir kısmından doğrudan veya dolaylı olarak yararlanmaktadır. Yerel yönetim hizmetlerinin kapsam ve kalitesi gelirler, hizmetler ve iş imkânları açısından en temel kaynak olan özel sektörün gelişimini yakından etkilemektedir. Bu nedenle hizmetleri sunan yerel yönetimlerle özel sektör arasında hizmetlerin iyileştirilmesi, yaygınlaştırılması ve kentte iş yapmanın kolaylaştırılmasına yönelik bir geri besleme mekanizmasının oluşturulmasına ihtiyaç vardır.

Şekil 9. Vatandaş Odaklı Yönetim Döngüsü



İzleme faaliyeti yönetim döngüsünün bir aşamasını oluşturmaktadır. Hem bir yönetim fonksiyonu olarak hem de kamuoyu denetimi çerçevesinde izleme faaliyetini odağına vatandaşları alan ve planlamayı, bütçelemeyi, uygulama, izleme ve değerlendirmeyi içeren bir bütün içinde algılamak gerekir. (Bkz. Şekil 9) İzleme faaliyetinin etkililiği diğer aşamaların kalitesi ile doğrudan ilişkilidir. Katılımcı bütçe gibi iyi yönetim uygulamaları ancak sivil toplumca ilgi gösterildiği ölçüde kalıcı olacaktır. İlgiden kasıt sivil toplumun başta planlama olmak üzere yönetim döngüsünün tüm aşamalarına katkı sağlaması ve sorumluluk üstlenmesidir.

Sonuç

Katılımcı Bütçeleme örnek bir iyi yönetim uygulaması olarak dünyada yüzlerce şehirde uygulanmaktadır. Yatırım önceliklerinin vatandaş önceliklerini temel aldığı özü aynı kalmak üzere, şehir yönetimleri modeli demokratik bilinç, idari yapılanma ve yasal çerçeve gibi yerel şartlara göre uyarlanmıştır.

Türkiye’de son beş-altı yılda yapılan yasal düzenlemeler yeni kamu yönetimi ilkeleri ve AB hedefleriyle uyumlu bir biçimde bir taraftan hiç olmadığı kadar yerelleşme/yetki devri sürecini içermekte öte yandan kamu yönetimini stratejik düşünmeye, sonuç odaklı ve performansa dayalı bir hesap verme sorumluluğuna yöneltmektedir. Bütün bu yapılan ve tasarlanan değişikliklerle hem kamu kurumlarının iç işleyişinde hem de vatandaşla olan ilişkilerinde önemli değişiklikler gündeme gelmektedir. Yasal düzenlemelerin yanında sivil toplumun da gelişim göstermesi, kent konseyleri gibi ortaklık platformlarının yaygınlaşmasıyla birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda, hizmetin niteliğinin belirlenmesinde talep unsuru ve katılımcılık önem kazanmaktadır.

Kaynakların dağılımına odaklı denenmiş ve somut bir yönetim uygulaması olarak katılımcı bütçe süreci bu resmin içinde yer almaya oldukça uygun görünmektedir. Etkin ve demokratik bir yönetim için tek başına bir “çare” olacağı zaafına düşmeden yerel düzeyde hem yönetim hem de sivil toplum tarafından sahiplenilerek uygulandığı takdirde katılımcı bütçelemenin iyi yönetişimin hayata geçirilmesi açısından büyük katkısı olacağına inanmaktayız.

Kaynaklar

Çanakkale Belediyesi Çok Yıllı Yatırım Programı ve Bütçe Hazırlama Süreci Politikaları ve Uygulama Yönetmeliği

72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting, Urban Governance Toolkit Series, UN-Habitat, 2004

Assessment of Participatory Budgeting in Brazil, Inter-American Development Bank, Harvard University Graduate School of Design Center for Urban Development Studies, 2002

Participatory Budgets in Europe between Efficiency and growing local democracy, Transnational Institute and the Centre for Democratic Policy Making, Giovanni Allegretti & Carsten Herzberg, 2004

A guide to participatory budgeting, Brian Wampler, 2000

How Effective Are Your Community Services? : Procedures for performance measurement Harry P. Hatry et al 3rd ed, International City/County Management Association, 2006

Public Service Reform, Measuring and Understanding Customer Satisfaction, MORI Social Research Institute, 2002

Türkiye Yerel Gündem 21 Programı - Yerel Gündem 21 Uygulamaya Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı, Sadun Emrealp, UCLG-MEWA, 2005

EK. 1. Önceliklendirme Nasıl Yapılır?

Katılımcı bütçeleme modern kamu yönetiminin temel dayanağı olan “stratejik yönetim” anlayışı ile uyumlu bir şekilde yerel yönetimlerin kaynak dağılımını (hizmet ve yatırımlarını) dönemsel (katılımcı bütçe için bir yıl, stratejik planlama için 4-5 yıl) hedef ve öncelikler çerçevesinde gerçekleştirmesini önermektedir. Vatandaşların günlük hayatlarını etkileyecek faaliyetlerin belirlenmesi farklı alternatifler arasından önceliklere dayalı tercihler yapmalarını zorunlu kılmaktadır. Başka bir anlatımla katılımcı bütçe sürecinde mahalle ölçeğinde yapılan toplantılar aracılığıyla vatandaşlardan önceden tanımlanmış bir alternatifler kümesi (yatırım veya hizmet alanları) arasından en çok işine yarayacak olan alternatifi seçmeleri beklenmektedir.

Porto Alegre’de ve daha birçok yerde uygulanan katılımcı bütçe sürecinde kullanılan yöntemde alternatiflerin (yatırım alanları) listelendiği bir oy pusulası (Bkz. Şekil I) aracılığıyla x sayıdaki alternatifi önceliğe göre sıralandırmaları istenmektedir. Katılımcılar ya belirli bir sayıda alternatif seçip onları kendi aralarında sıralamakta (örneğin 10 yatırım alanından 3’ünün seçilip kendi aralarında sıralandırılması) ya da tüm alternatifleri sıralamaktadır. Her iki durumda da alternatifler sıralamanın tersi bir puan almaktadır. (Ör. üç yatırım alanı sıralanıyorsa birinci sıradaki 3 puan, ikinci sıradaki 2 puan, üçüncü sıradaki 1 puan alır.) Grubun öncelikleri alternatiflerin aldıkları puanların toplanması sonucu belirlenir ve sıralanırlar.

Şekil I. Rio Grande do Sul Eyaletinde kullanılan oy pusulası

ASS EMBLEMA PÚBLICA DO OP-RS

Região

Município

**CÉDULA de VOTAÇÃO
PROGRAMAS DA TEMÁTICA**

VOTEEMOS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS, UM POR TEMÁTICA

Escreva o N.º do programa prioritário por TEMÁTICA

1º LUGAR

2º LUGAR

3º LUGAR

06/76

Sıralama yöntemi katılımcıyı bir sıralama yapmaya zorlamaktadır. Katılımcı iki alternatifin eşit olması ya da bir alternatifin diğerinden üç kat önemli olması şeklinde bir yargı kullanamamaktadır. Dolayısıyla bütün tercihlere eşit ağırlık vermektedir. Diğer yandan toplumsal tercih problemi olarak tanımlanan literatürde alternatiflerin sıralanması yönteminin çeşitli matematiksel ve felsefi paradokslar içerdiği, ikiden fazla alternatifin sıralanmasını gerektiren seçim sistemlerin manipulasyona açık olduğunu belirtmektedir. Herhangi bir katılımcı bütçe sürecinde önceliklerin sıralandığı yöntem yerine “dağılım” yönteminin

kullanılması benzer bir takım sorunları barındırır da topluluğun (mahallenin) önceliğini yansıtmada daha başarılı olacaktır.

Dağılım yöntemi bütçenin bireysel düzeyde yapılması şeklinde ifade edilebilir. Yöntemde katılımcıdan belli bir miktardaki parayı alternatiflere dağıtması istenir. Örneğin her bir katılımcıdan 20 lirayı (puanı) 9 yatırım alanına kendi önceliklerine göre tam sayılar halinde dağıtması istenir. Burada dikkat edilmesi gereken katılımcıyı tüm alternatiflere eşit dağılım yapamadığı bir tercih yapmaya zorlamak gerektiğidir. Buradaki örnekte eğer 9 yerine 10 alternatif olsaydı dağıtılacak parayı (puanı) 10'un katı olmayacak bir sayı olarak belirlemek gerekirdi, örneğin 21 sayısı. Yöntemi uygulanabilir hale getirmek ve her bir katılımcıya bir bütçe tablosu verip katılımcıyı hesaba boğmamak için şöyle bir yöntem izlenebilir. Önce alternatif sayısı kadar oy sandığı kurulur, ardından katılımcılara bir puan değerinde 20 kart verilir (kart sayısı ve her bir kartın değeri isteğe bağlı olarak değiştirilebilir) ve kartları istedikleri miktarlarda oy sandıklarına atması istenir.

Şekil II. Çanakkale Fevzipaşa Mahallesinde yapılan öncelik oylamasından bir görüntü



Toplumsal tercih probleminin bir diğer konusu da oy pusulasındaki tercihin kişisel bir tercih mi olduğu yoksa kişinin toplumsal talebe yönelik fikrini mi yansıttığıdır. Bireyin kişisel ihtiyaçları kapsamında belirleyeceği öncelikleriyle kendisi dâhil ailesinin ihtiyaçları kapsamında belirleyeceği öncelikleri farklılaşabileceği gibi mahallesi için belirleyeceği öncelikleri de farklılaşabilir. Bu nedenle mahallede yapılacak oylamayı “kişisel önceliğiniz nedir” biçiminde değil “mahallenizin öncelikleri nedir” biçiminde yönlendirmek gerekir. Kent düzeyinde yapılacak ve kentsel önceliklerin belirlendiği oylamada da tercih kurumsal önceliğiniz nedir sorusuyla değil “kentinizin öncelikleri ne olmalıdır” sorusu aracılığıyla yapılmalıdır

EK. 2: Kaynak Dağılım Sistemi

Bir yatırımın hangi mahallede, hangi hizmet grubunda yapılacağı ve yatırım için ne kadar kaynak ayrılacağı öncelik değişkenleri ve ağırlıklandırma katsayılarının kullanıldığı bir yöntemle belirlenir. Yöntemde kullanılan formülasyon katılımcı bütçeyi uygulayacak yerel yönetim kurumunun tercihinin göre değişebilir. Aşağıda iki farklı seçenek incelenmiştir.

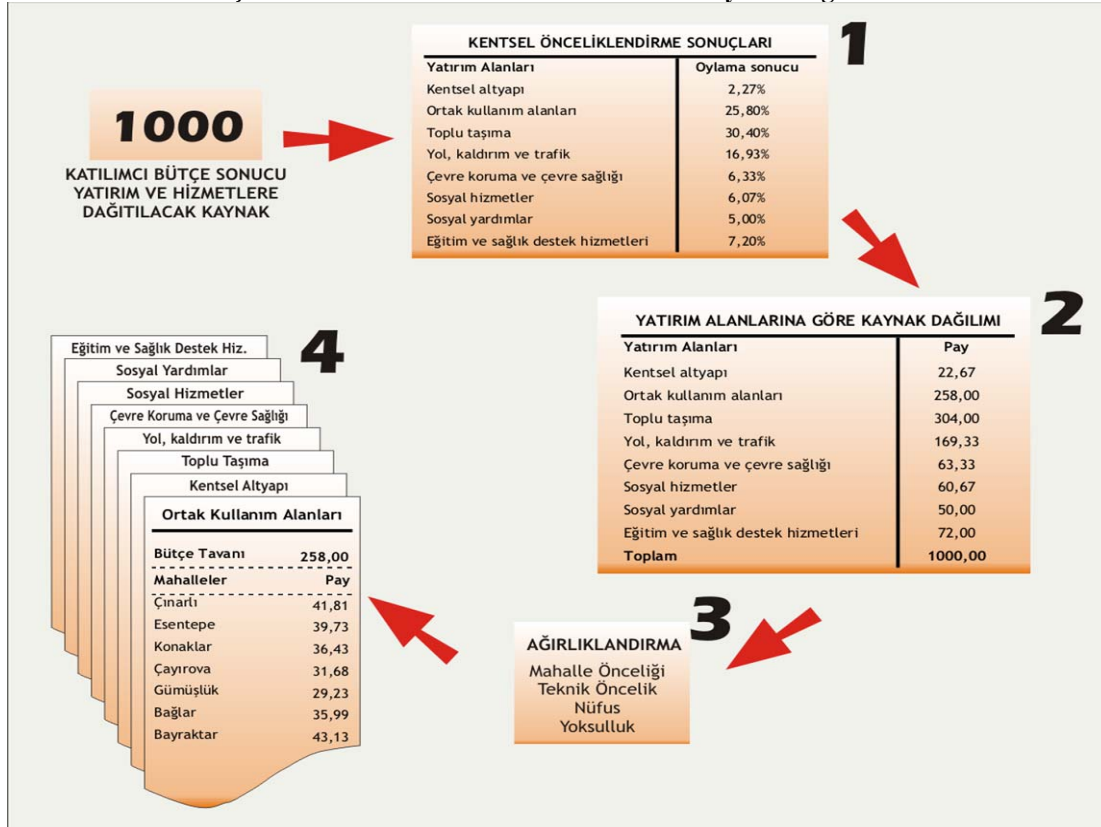
1. Kentsel Öncelikler Temelinde Kaynak Dağılımı

Katılımcı bütçe süreci sonucu yatırım ve hizmetlere dağıtılacak kaynağın 1000 birim olduğunu düşünelim. Birinci adımda kent düzeyinde önceliklendirme çalışması yapılarak yatırım alanları arasındaki öncelik dağılımı belirlenir. İkinci adımda 1000 birim, öncelik dağılımı kullanılarak yatırım alanları arasında paylaşılır. Üçüncü adımda yatırım alanlarına ayrılan payların mahallelere nasıl dağılıcağına ilişkin ağırlıklandırma formülü oluşturulur. Formülde kullanılan değişkenler olan:

- mahallelerde yapılan önceliklendirme çalışmasının dağılımı,
- her yatırımın ilgili mahalledeki teknik öncelik puanı,
- mahallenin şehir nüfusuna oranı ve
- mahallenin yoksulluk endeksi değerinin ağırlık katsayıları belirlenir.

Dördüncü Adımda ise her bir mahallenin değişkenleri ve ortak ağırlık katsayılarından oluşan formül değerlerine göre ilgili yatırım alanına ayrılan pay mahallelere dağıtılır. Sonuçta hangi yatırıma hangi mahallede ne kadar pay ayrılacağı hesaplanmış olur. Her mahalleye her yatırım alanı için para ayrılması gerçekçi olmayabilir. Bu nedenle bir yatırım alanı içinde en çok pay alan ilk birkaç mahalle seçilerek diğer mahallelerin payları seçilen mahallelerdeki yatırım için kullanılabilir. Örneğin 4.adımdaki Ortak Kullanım Alanları yatırımları için en çok pay alan ilk 3 mahalle (sırasıyla Bayraktar, Çınarlı ve Esentepe) seçilerek diğer mahallelerin payları seçilen mahallelere aktarılabilir.

Şekil III . Kentsel Öncelikler Temelinde Kaynak Dağılımı



2. Mahallelere yoksulluk veya sosyo-ekonomik göstergeler temelinde kaynak dağılımı

Bu yöntemde kaynak diğerinden farklı olarak yoksulluk veya geliştirilen bir sosyoekonomik gösterge düzeyine göre önce mahalleler arasında paylaşılır. Bu şekilde en yoksul veya en kötü sosyoekonomik göstergeleri olan mahallenin en çok kaynağı kullanacağı garanti edilir. Ardından mahallenin payları kentsel öncelikler, mahalle öncelikleri, teknik öncelikler ve nüfus değerleri bazında yatırım alanlarına dağıtılır. Yukarıdaki örnekte olduğu gibi mahalle içinde ilk birkaç yatırım alanı seçilerek mahalleye ayrılan tüm kaynağın bu yatırımlar arasında paylaşılması sağlanır.

Şekil IV. Mahallelerin Yoksulluk Durumu Temelinde Kaynak Dağılımı

