



T.C.
BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

**BELEDİYELERDE KATILIMCI BÜTÇE OLGUSU
VE MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ: BURSA NİLÜFER
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

Esra AKCAN
185013020

Tez Danışmanı:
Prof. Dr. Ahmet Niyazi ÖZKER

Bandırma 2022

T.C.
BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

**BELEDİYELERDE KATILIMCI BÜTÇE OLGUSU
VE MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ: BURSA NİLÜFER
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

Esra AKCAN
185013020

Tez Danışmanı:
Prof. Dr. Ahmet Niyazi ÖZKER

Bandırma 2022

ETİK BEYAN

TÜRKİYE CUMHURİYETİ BANDIRMA ONYEDİ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplayıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (23/06/2022)

ÖZET

BELEDİYELERDE KATILIMCI BÜTÇE OLGUSU VE MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ: BURSA NİLÜFER BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Esra AKCAN

Devletler oluşum aşamalarından itibaren en uygun yönetim arayışlarını, küreselleşmenin dünya geneline yayılmasıyla farklı iş birlikleri ile birleştirmiştir. Ülkeler arasındaki sınır belirginliğinin azalması ve iş birliklerinin önem kazanması, ülke içinde idarenin baskın olduğu karar süreçlerini, halkın katılımcılığına yönelik çok aktörlü biçime dönüştürmüştür. Katılımcı yaklaşımın mali süreçlerde yer alması ile katılımcı bütçe uygulaması oluşmuştur. İlk kez Brezilya'nın Porto Alegre şehrinde gerçekleştirilen katılımcı bütçe uygulaması yaygınlaşarak dünyanın farklı bölgelerinde denenmiştir. Vatandaşın istek ve ihtiyaçlarını idare ile paylaşmasını ve harcamaların bu gereksinimlere göre öncelenmesini sağlamıştır. Katılımcı bütçeleme, iyi yönetim anlayışını etkinleştirmektedir. Bu yönde yerel demokrasiyi güçlendirme, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerini yönetim olgusuna katmıştır.

Çalışmanın amacı, katılımcı bütçeleme ve mali özerklik ilişkisinin olumlu ve olumsuz yönlerini incelemektir. Bu ilişkisi bağlamında Nilüfer Belediyesi'nin Mahalle Komiteleri aracılığıyla katılımcı bütçe uygulamaları, belediye mali verileri aracılığıyla mali özerklik düzeyi ilişkisi betimsel analiz yöntemi ile analiz edilmiştir. Sonuç olarak, yerel yönetim odağında katılımcı bütçe ve mali özerklik ilişkiselliğinin olumlu ve katılımcı bütçelemenin yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarını kendi karar organları ile belirlediği harcamalarda kullanmasının karşılığı olan mali özerkliği destekler nitelikte olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Katılımcı Bütçeleme, Mali Özerklik, İyi Yönetişim, Bütçeleme, Öz Gelir.

ABSTRACT

THE PHENOMENON OF PARTICIPATORY BUDGET IN MUNICIPALITIES AND THE RELATIONSHIP BETWEEN FINANCIAL AUTONOMY: THE CASE OF BURSA NİLÜFER MUNICIPALITY

Esra AKCAN

States have combined their search for the most appropriate management from their formation stages with different collaborations with the spread of globalization throughout the world. The decrease in the clarity of borders between countries and the importance of cooperation have transformed the decision-making processes dominated by the administration within the country into a multi-actor form for the participation of the people. With the inclusion of the participatory approach in financial process, the participatory budget implementation was formed. The participatory budget application, which was first implemented in Porto Alegre, Brazil, has become widespread and has been tried in different parts of the world. It ensured that the citizen shared their wishes and needs with the administration and that expenditures were prioritized according to these requirements. Participatory budgeting enables good governance. In this direction, budgeting has added the principles of strengthening local democracy, transparency and accountability to the phenomenon of management.

The aim of the study is to examine the positive and negative aspects of the relationship between participatory budgeting and financial autonomy. In the context of this relationship, the participatory budget applications of Nilüfer Municipality through the Neighborhood Committees and the relationship between the level of financial autonomy through the municipal financial data were analyzed by descriptive analysis method. As a result, it was concluded that the participatory budget and fiscal autonomy relationship in the focus of local government is positive and participatory budgeting supports the financial autonomy that corresponds to the use of local governments own income resources in expenditures determined by their own decision-making bodies.

Keywords: Participant Budgeting, Financial Autonomy, Good Governance, Budgeting, Own Income.

ÖNSÖZ

Küreselleşme ile birlikte iyi yönetim anlayışı hızla yaygınlaşmış ve katılımcılığın da önemi artmıştır. Dünya genelinde yönetim alanında, bu kavramları barındıran bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Mali alanda katılımcılığın yer bulması, farklı süreçleri etkinleştirerek mali özerklik kavramını gündeme getirmiş, katılımcı bütçe ve mali özerklik etkileşimini oluşturmuştur. İki kavramın ilişkisinde yerel yönetimler öne çıkmakta ve bu değişimin vatandaşlar ile birlikte en önemli aktörü olmaktadır. Nilüfer Belediyesi özelinde de katılımcı bütçe ve mali özerklik ilişkisinin varlığı olumlu olarak gelişmektedir.

Eğitim hayatımın her döneminde maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen, yanımda olan canım aileme sonsuz teşekkür ederim. “Belediyelerde Katılımcı Bütçe Olgusu ve Mali Özerklik İlişkisi: Bursa Nilüfer Belediyesi Örneği” adlı yüksek lisans tez çalışmasını hazırladığım süre boyunca yol gösteren, engin bilgi ve tecrübelerini benden esirgemeyen saygıdeğer danışman hocam Prof. Dr. Ahmet Niyazi Özker’e sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Tez savunma jürimde yer alma nezaketini gösteren sayın Prof. Dr. Mehmet ŞAHİN ve sayın Doç. Dr. Aybeniz AKDENİZ AR hocalarıma şükranlarımı sunarım. Çalışma süresince destekleri ile yanımda olan arkadaşlarıma ve Nilüfer Belediyesi katılımcı bütçe uygulaması ile ilgili belgeleri aldığım, Nilüfer Belediyesi Kent Konseyi’ne teşekkürü borç bilirim.

Esra AKCAN

Bandırma/BALIKESİR

23/06/2022

İÇİNDEKİLER

ETİK BEYAN.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
ÖNSÖZ	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar	xi
ŞEKİLLER	xii
KISALTMALAR.....	xiii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	3
KATILIMCI BÜTÇE YAKLAŞIMI VE DÜNYADAKİ	3
UYGULAMALARI.....	3
1.1.KATILIMCILIK KAVRAMI VE DEMOKRASİ	3
1.1.1. Demokrasi Kavramı ve Modelleri.....	3
1.1.2.Katılımcı Demokrasi ve Modelleri	11
1.1.2.1. Müzakereci Demokrasi	12
1.1.2.2. Güçlü Demokrasi	14
1.1.2.3. Radikal Demokrasi	14
1.1.2.4. Diyalojik Demokrasi.....	16
1.1.3. Katılımcılık ve İyi Yönetişim	16
1.1.4. Yerel Yönetimlerde Katılımcılık ve Kent Konseyleri.....	22
1.1.4.1. Yerel Yönetimlerde Katılımcılık	22
1.1.4.2. Kent Konseyi ve Organları.....	24
1.1.4.2.1. Genel Kurul.....	26
1.1.4.2.2. Yürütme Kurulu	27
1.1.4.2.3. Meclisler ve Çalışma Grupları	27
1.1.4.2.4. Kent Konseylerinin Görevleri	28
1.1.4.2.5. Kent Konseylerinin Mali Sorunları	28
1.2. DEMOKRATİK BİR SÜREÇ OLARAK KATILIMCI BÜTÇELEME	30

1.2.1. Bütçe Kavramı ve Bütçe Hakkı	30
1.2.2. Bütçe Hakkının Gelişimi ve Katılımcı Bütçeleme.....	32
1.2.3. Katılımcı Bütçelemenin Ortaya Çıkışı ve Tarihi Arka Planı.....	37
1.2.4. Katılımcı Bütçelemenin Amacı ve Önemi	38
1.2.5. Katılımcı Bütçeleme Süreci ve Aşamaları	39
1.2.6. Katılımcı Bütçelemenin Olumlu ve Olumsuz Yönleri	43
1.2.7. Başarılı Bir Katılımcı Bütçe Uygulaması İçin Gerekli Koşullar	47
1.3. DÜNYADA SEÇİLMİŞ ÜLKELERDEN KATILIMCI BÜTÇELEME ÖRNEKLERİ.....	49
1.3.1. Latin Amerika Uygulamaları.....	49
1.3.1.1. Brezilya-Porto Alegre Şehrinde Katılımcı Bütçeleme	49
1.3.1.2. Peru’da Katılımcı Bütçeleme	52
1.3.2. Avrupa Uygulamaları.....	53
1.3.2.1. İtalya-Grottammare’da Katılımcı Bütçeleme.....	53
1.3.2.2. İngiltere’de Katılımcı Bütçeleme	57
1.3.3. Asya Uygulamaları.....	60
1.3.3.1. Hindistan-Kerala’da Katılımcı Bütçeleme	60
1.3.3.2. Güney Kore’de Katılımcı Bütçeleme	61
İKİNCİ BÖLÜM.....	65
MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI ve BELEDİYELERİN GELİR YAPISI.....	65
2.1. MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI ve KAPSAMI.....	65
2.1.1. Özerklik	65
2.1.2. Yerel Özerklik.....	65
2.1.2.1. Yerel Özerklik Kapsamı.....	69
2.1.2.2. Yerel Özerkliğin Türleri.....	70
2.1.2.2.1. İdari Özerklik	70
2.1.2.2.2. Mali Özerklik	74
2.1.3. Mali Özerkliği Etkileyen Faktörler	76
2.1.3.1. Vergi (Gelir).....	76
2.1.3.2. Harcama	79
2.1.3.3. Bütçe ve Borçlanma.....	81
2.2. BELEDİYELERİN İDARİ VE MALİ YAPILANMASI.....	83

2.2.1. Belediyelerin İdari Yapısı.....	83
2.2.1.1. Yerel Yönetim Bağlamında Belediyecilik Tarihi.....	83
2.2.1.2. Günümüzde Belediye Tanımı ve Kapsamı	90
2.2.1.3. Belediyenin Görevleri.....	93
2.2.1.4. Belediye Organları.....	96
2.2.1.4.1. Belediye Meclisi.....	97
2.2.1.4.2. Belediye Encümeni.....	99
2.2.1.4.3. Belediye Başkanı.....	100
2.2.2. Belediyelerin Gelir Yapısı	101
2.2.2.1. Belediye Gelirleri	101
2.2.2.2. Yönetimler Arası Mali ilişkiler ve Mali Tevzin Kavramı.....	104
2.2.2.3. Belediye Öz Gelirleri	105
2.2.2.3.1. Belediye Vergileri	107
2.2.2.3.2. Belediye Harçları.....	113
2.2.2.3.3. Harcamalara Katılma Payları	119
2.2.2.3.4. Öz Gelirlerin Diğer Türleri	122
2.2.2.4. Belediyelere Aktarılan Transfer Gelirleri	124
2.2.2.4.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar	126
2.2.2.4.2. Diğer Çeşitli Yardımlar	127
2.2.2.5. Belediyelerin Borçlanma Gelirleri.....	127
2.2.3. Belediyelerin Harcama Yapısı	129
2.2.4. Belediye Bütçesinin Hazırlanması	134
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	137
KATILIMCI BÜTÇE OLGUSU VE MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ NİLÜFER	
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ	137
3.1. KATILIMCI BÜTÇELEME ve MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ.....	137
3.1.1. Katılımcı Bütçe ve Mali Özerklik İlişkisinin Olumlu Etkileri	146
3.1.2. Katılımcı Bütçe ve Mali Özerklik İlişkisinin Olumsuz Etkileri	149
3.2. KATILIMCI BÜTÇE ve MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİNİN NİLÜFER	
BELEDİYESİ ÖZELİNDE İNCELENMESİ.....	151
3.2.1. Bursa ve Nilüfer İlçesi ile İlgili Bilgiler.....	151

3.2.2. Katılımcı Bütçeleme İşbirliklerinin Nilüfer Belediyesi Kapsamında İncelenmesi.....	152
3.2.2.1. Yerel Gündem 21.....	152
3.2.2.2. TUSENET (Belediye Ortaklık Ağları Projesi).....	154
3.2.2.3. Türkiye Kent Konseyleri Birliği.....	156
3.2.3. Nilüfer Belediyesi'nde Katılımcı Bütçe ve Mali Özerklik Uygulamalarının Değerlendirilmesi	157
SONUÇ ve DEĞERLENDİRME	188
KAYNAKÇA.....	197
EKLER.....	216

TABLÖLAR

Tablo 1. 1. Birinci Aşama Bölgesel Toplantılarda Aktörlerin Görevleri	40
Tablo 1. 2. Birinci Aşama Mahalle Toplantılarında Aktörlerin Görevleri.....	41
Tablo 1. 3. İkinci Aşama Bölgesel Toplantılarda Aktörlerin Görevleri.....	41
Tablo 1. 4. İkinci Aşama Mahalle Toplantılarında Aktörlerin Görevleri	42
Tablo 1. 5. Katılımcı Bütçe Uygulamasında Çıktılar ve İstenmeyen Sonuçlar	45
Tablo 2. 1. Mahalli İdarelerin Vergi Özerkliği Derecelendirmesi.....	78
Tablo 2. 2. Belediyelerin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Gelirleri	103
Tablo 2. 3. Belediyelerin Tahsil Ettiği Vergi Gelir Türleri	112
Tablo 2. 4. Belediyelerin Tahsil Ettiği Harçlar.....	119
Tablo 2. 5. Belediyelerin Tahsil Edilen Harcamalara Katılma Payları	121
Tablo 2. 6. Merkez Yönetim Transferlerinin Yerel Yönetim Gelirlerindeki Payı.....	125
Tablo 2. 7. Ekonomik Sınıflandırma Gider Türleri	131
Tablo 2. 8. Belediyelerin Ekonomik Sınıflandırma Giderleri	132
Tablo 3. 1. TUSENET Projesinde Oluşturulan İş birlikleri	155
Tablo 3. 2. 2019 Nilüfer Mahalle Komiteleri Talep Yazıları	160
Tablo 3. 3. 2020 Nilüfer Mahalle Komiteleri Talep Yazıları	169
Tablo 3. 4. 2021 Nilüfer Mahalle Komiteleri Talep Yazıları.....	173
Tablo 3. 5. Nilüfer Belediyesi Kent Konseyi ve Mahalle Komiteleri Bütçesi	178
Tablo 3. 6. N.B.'de Mali Yıllara ve Türlerine Göre Gelir Gerçekleşmeleri	180
Tablo 3. 7. Merkez Bütçe Gelirlerinden N.B.'ye Aktarılan Paylar	182
Tablo 3. 8. Paydaşların N.B. Hizmetlerinden Memnuniyet Oranları.....	184
Tablo 3. 9. N.B.'de Yıllara ve Türlerine Göre Gider Gerçekleşmeleri.....	185
Tablo 3. 10. Nilüfer Belediyesi Toplam Gelir-Gider Göstergesi.....	186
Tablo 3. 11. Nilüfer Belediyesi'nin Borçlanma Göstergesi	187

ŞEKİLLER

Şekil 1. 1. Grottammare Katılımcı Bütçe Döngüsü.....	55
Şekil 1. 2. Katılımcı Bütçeleme'nin Temel Adımları	56
Şekil 1. 3. Buk-gu Katılımcı Bütçeleme Takvimi	63
Şekil 3. 1. Mali Özerklik ve Katılımcı Bütçe İlişkisi	145



KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AIESEC	: Uluslararası İktisadi ve Ticari İlimler Talebeleri Derneği
BBB	: Bursa Büyükşehir Belediyesi
BOSB	: Bursa Organize Sanayi Bölgesi
CDLR	: Avrupa Yerel ve Bölgesel Demokrasi Komitesi
CPI-M	: Hindistan Komünist Partisi
DB	: Dünya Bankası
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EKODER	: Ekolojik Yaşam Derneği
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IULA-EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
Md.	: Madde
NB	: Nilüfer Belediyesi
OECD	: Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Örgütü
R.G.	: Resmî Gazete
SALAR	: İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
ss.	: Sayfa Sayısı
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti

TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TUSELOG	: İsveç – Türk Belediye Ortaklık Ağı
TUSENET	: Belediye Ortaklık Ağları Projesi
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UN-HABITAT	: Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı
YG21	: Yerel Gündem 21

GİRİŞ

Bireylerin birlikte yaşamaya başlaması farklı yönetim yapıları, sistem denemelerini beraberinde getirmiş ve zamanla bunlar geliştirilmiştir. Yıllar içerisindeki tecrübeler ışığında, en iyi yönetim şekli arayışında Eski Yunan kültürünün mirası olan demokratik yönetim, öne geçmiştir. Demokrasi halk egemenliğine dayalı yönetim sistemidir. Demokratik idare yöntemi genişleyen devlet sınırlarında, ilk olduğu şekliyle bireylerin direkt katılımından daha çok temsiliyet biçiminde devam etmiştir. Diğer bir deyişle vatandaş karar süreçlerinde doğrudan belirleyen olmak yerine denetleyen aktördür ve çoğunluğun baskınlığını ön plana çıkarır. Çoğunluğa hitap eden bu durumun olumsuz yönlerinden kurtulmak, sosyal ve ekonomik hayatta çeşitli vatandaş isteklerine cevap vermek adına, vatandaşla yakın yönetim biriminde katılımcı anlayışı etkinleştirmek hedeflenmiştir. Devletler arasındaki sınır belirginliğini azaltan küreselleşmenin dünyadaki yankısı, bu hedefin hızlandırılmasını sağlamıştır. Küreselleşme ile merkezi yönetimin yerelde etkinliği azalmış, yerel yönetimler ön plana çıkmaya başlamıştır.

Ulus üstü yapılanmalardan biri olan Dünya Bankası'nın gündeme getirdiği yönetişim kavramı, yönetimde sadece yöneticilerin değil farklı paydaşların da bulunduğu idare anlayışıdır. Bu olgu, süreçlerde şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve verimlilik gibi ilkeleri temelinde barındırmaktadır. Yönetimde farklı paydaşların bulunması katılımcılık olgusunu oluşturmuştur. Yerel katılımın oluşturulmasında kaynak görevi gören BM'nin Yerel Gündem 21 eylem planı, 1992 yılında Rio'da ortaya çıkmıştır. Bu yönergeye göre Türkiye'de pilot illerde Kent Konseyleri oluşturulmuştur, konseyler 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte yasal nitelik kazanmıştır. Halk katılımıcılığının ön plana çıkarıldığı bu durumun, mali süreçler içinde dahil edilmesi katılımcı bütçe uygulamasıdır. Katılımcı bütçeleme, vatandaş gereksinimlerinin bütçe planlarında yer alma imkanına kavuşturmuştur.

Paydaşların karar süreçlerine katılımında onlara yakın birim olan yerel yönetimlerin önemi artmış, yerelleşme hızlanmıştır. Katılımcı bütçe ile yerelliğin artması mali süreçlerdeki yeterliliğin de yerel idare tarafından gerçekleştirilme

gerekliliğini ön plana çıkarmıştır. Halk katılımı ile belirlenen planlar yönünde gider yapılabilmesi, mali kaynak açısında yeterli yerel yönetime bağlıdır. Mali kaynak yeterliliğinin zorunluluğu mali özerklik olgusunu oluşturmuştur. Mali özerklikle birlikte yerel birimler kendi karar organlarının öncelik alanında gördüğü hizmet sunumlarını gerçekleştirebilecektir. Bu doğrultuda katılımcı bütçe ve mali özerklik ilişkisi ön plana çıkmaktadır.

Katılımcı bütçeleme ve mali özerklik ilişkisini inceleyen bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde katılımcılık kavramının demokrasi ilişkisi ve katılımcı demokrasi türleri incelenmiştir. Katılımcılık kavramı iyi yönetim bağlamında ele alınmış ve yerel yönetimlerde katılımcılık aracı olan Kent Konseylerinin yapısına değinilmiştir. Bütçe kavramı, bütçe hakkı ile katılımcı bütçe süreçleri olumlu ve olumsuz yönleriyle ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ayrıca katılımcı bütçenin dünyanın farklı bölgelerindeki uygulamaları ele alınmıştır.

İkinci bölümde, özerklik olgusu ile yerel özerklik kavramının türleri incelenmiştir. Gelir, harcama, bütçe ve borçlanma yönlü mali özerklik açıklanmıştır. Belediyelerde mali özerklik konumuna yönelik belediye gelirleri, harcama yapısı ve bütçe oluşturma sürecine yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde, katılımcı bütçeleme ve mali özerklik bilgileri ışığında bu kavramların ilişkisi, pozitif ve negatif yönleri ile ele alınmıştır. Bu son bölümde çalışmanın amacına uygun olarak, Nilüfer Belediyesi katılımcı bütçe faaliyetlerinin mali özerklikle etkileşimi açıklanmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KATILIMCI BÜTÇE YAKLAŞIMI VE DÜNYADAKİ UYGULAMALARI

1.1.KATILIMCILIK KAVRAMI VE DEMOKRASİ

Bireyin tutumlarının çoğu sosyal bir varlık olması ile ilişkilendirilebilir. İnsanların birbirlerine uyma davranışı onları kendileri dışındaki kişilerden farklı davranmamaya itmiştir. Böylelikle insanların birbirlerine uyum çabaları sosyal düzenin oluşmasını kolaylaştırmıştır. Sosyal etkileşimin düzenli bir görünümü vardır ve karmaşadan uzak toplumsal etkinin sürdürülebilir olması açısından insanların, ortak kurallara tabi olmaları haricindeki seçeneklerini elemiştir (Kağıtçıbaşı, 1999: 68, 92).

Sosyal yaşam içerisinde gerekli görülen düzen isteği, devlet olgusunu oluşturmuştur. Devletlerin ortaya çıkması ile birlikte yönetimde halk katılımını içeren demokrasi yaklaşımı ortaya çıkmıştır.

1.1.1. Demokrasi Kavramı ve Modelleri

Sosyal düzen içerisinde yer bulmaya çalışan insanların toplumsal kurallara uyma davranışları devlet olgusunun varlığından önce de mevcuttur. Bu dönemde insanların, lider veya koruyucunun buyruğu altında hiyerarşinin var olduğu küçük gruplar halinde yaşadıkları varsayılmaktadır. Olumsuz coğrafi etki ve iklim koşulları göçebe insanları zorlamaya başlayınca yerleşik hayat düzeni kaçınılmaz olmuş ve tarımsal faaliyetleri de beraberinde getirmiştir (Arslan, 2013: 4).

Yerleşik hayata geçilmesiyle birlikte uygar toplumlar oluşmaya başlamıştır. Bu aşamada, tarımsal faaliyetlerin dışındaki işlerde uzmanlaşan bireylerin beslenmeleri için artı değer oluşturma ihtiyacı doğmuştur. Toplumlaşmanın eşit oluşumu artı değer üretme ihtiyacını engeller. Çünkü toplumdaki eşit oluşum, bir kişi veya grubun diğer kişi veya grubu yönlendirme, artı değer üretimi için itici güç oluşturma üstünlüğünü sağlayamamıştır. Elverişsiz düzenin bozulması yerleşik yaşamı benimsememiş grupların beslenme ihtiyaçları karşılığında, yerleşik olarak yaşayan toplumların koruyuculuğunu yapmaları artı değer üretme yolunda önemli bir adım olmuştur.

Eşitlikçi yapının getirdiği sorun, yerleşik yaşayan toplumun güvenlik sorununu beraberinde getirir. Yok olmak ile artı değer üretme yetisi arasındaki tercih hakkını ortadan kaldırmış ve artı değer üretme seçeneğini zorunlu kılmıştır. Tarımın geliştirilmesine, daha çok çıktının elde edilmesine olanak veren sulama imkânının fazla olduğu ırmak boylarında yaşayan toplumlar, artı değer üretme sorununu aşmada avantajlı gruplardır. Bu avantajı elde etmek isteyen topluluklar savaş ile verimli bölgelere egemen olmuşlardır. Galip gelen topluluklar yenilen topluluklardan haraç alarak artı değer kazanmışlar ve halkı çalıştırarak yöneten ve yönetilen kesimin oluşmasını sağlamışlardır. Zamanla kurumlar belirginleşerek ilk kent devletleri ortaya çıkmasını mümkün kılmıştır. (Şenel, 2014: 41-45).

Sözlükte (www.sozluk.gov.tr, 2021) devlet kavramı, “*Toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasal bakımdan örgütlenmiş millet veya milletler topluluğunun oluşturduğu tüzel varlık ve bu tüzel varlığın yönetim organları*” olarak tanımlansa da farklı düşünürler tarafından çeşitli açıklamalarla betimlenmiştir.

Devletin örgütlenmiş diğer topluluklardan farkını ele alan Daver’a göre (1969: 166-167), devlet oluşumunun bir parçası durumuna gelmek bireyin elinde değildir, seçme şansı yoktur. Devletin kurumları dışındaki kuruluşlara, dini olarak bir cemaate veya siyasi bir partiye üye olmak bireyin kendi seçimidir. Daha sonrasında bu oluşumların içerisinde ayrılmak mümkünken kişi devlet oluşumundan ayrılamaz. Diğer örgütlenmiş gruplar ve devlet arasındaki fark ise, kanun dışı davranışları cezalandırma yetkisi devletin tekelindedir.

Max Weber (2004: 131) devleti, “*Belirli bir arazi içinde şiddet kullanımını meşru olarak tekelinde bulunduran insan topluluğu*” olarak adlandırmıştır. Devletin gücünü kullanabilmesi için bu amaç yolunda -tek olmamakla birlikte- şiddetin bir araç olduğunu belirtmektedir. Kurumların yıkılmasıyla ortaya çıkacak anarşinin engelleyicisi olarak şiddet ve gücü gösterir. Devlet şiddet kullanma hakkını, diğer kurum ve kişilerle yine devletin izni dâhilinde paylaşır. Weber devleti tanımlarken kullandığı “*arazi*” kavramı için devletin bir özelliği ifadesini kullanmıştır.

Devletin oluşumu konusunda neoliberalizm karşıtı olan ve 20. yy’nin en etkili düşünürleri arasında gösterilen Pierre Bourdieu 1990 yılında verdiği bir dersinde (2015:

17, 52), devlet olgusu üzerine düşünmenin zor olma sebebini, devletsiz bir sistemin hayal edilememesi olabileceğinden bahsetmiştir. Aynı dersinde, bireyin sosyal davranışlarının devleti oluşturduğu düşüncesinin aksine, devletsiz ortamın düşünülememesinin toplumsal düzenin, bu gözle algılandığına ve insanlığın bilinç yapılarının devlet olgusunun yansıması olduğu ihtimali üzerinde durmuştur. Yazar devletin, örgütlenmiş topluluğun hizmetlerini yerine getirmek için ortaya çıkmış bir idare olduğu görüşüne katılmaz. Onun düşüncesine göre bu ifadenin tersi bir durum söz konusudur. Toplumda örgütlenme aşamasında önemli görevler üstlenmiş bireylerin, bu resmiliğin vermiş olduğu güvenle birlikte, sosyal düzen için iyi olanı anlatmaları sonucunda toplum tarafından bunun bir emir olarak algılanması sağlanmıştır. Bu durum zamanla, belirli sınırlar içerisindeki topluluğun anlaşıldığı devleti ortaya çıkarmıştır.

Devletin kuruluş amacını Bourdieu'dan farklı olarak açıklayan düşünürler de mevcuttur. Thomas Hobbes (2007: 127-130), bu amacın kişisel güvenlik ihtiyacı olduğunu düşünür. Özgür yaşamak ve diğerleri üzerinde hâkimiyet kurmak isteyen insanların güvenli yaşam ihtiyacı uğruna bu isteklerini sınırladıklarını “Leviathan” adlı eserinde açıklamıştır. İnsanlar özgürlüklerinin sınırlandırılması ve oluşan devlet karşılığında karmaşa ortamından kurtulacaklardır. Hobbes’a göre, insanların diğerlerinin saldırısından korunabilmek, kendi kazandıklarını koruyarak ihtiyaçlarını gidermek ve mutlu olabilmeleri için düzenli sistemin kurulması gerekmektedir. Arzu edilen bu düzenli sistemin kurulmasının yolu, tüm güçlerini bir lidere veya oy çokluğu ile tek iradede toplayan bir heyete aktarılmasıdır.

Hobbes ile benzer görüşe sahip olan Rousseau (1998: 45-48), insanların zorluklarla mücadele etmek, güvenliklerini sağlamak için tüm güçlerini toplama ve bu gücü bir kaynak vasıtasıyla kullanma gereği duyduğunu söyler. Çünkü güvenliklerini sağlamak için diğer insanlara saldırmak zorunda oldukları doğal ortamda, varlıklarını yitireceklerdir. Buna karşı yapılacak olan toplumsal sözleşmenin ruhu, toplumdaki her ferdin yetkilerini, genel kitle tarafından gerekli görülen ve kabul edilen yönetime devrederek bu yönetimin bir parçası haline gelmektir. Siyasal bütün ve bu bütünün etkisinde olan üyeler ile var olan devlettir.

Platon devletin oluşumunu doğal sürece dayandırır. Aynı zamanda devleti, canlı bir organizmaya benzetmiştir (Platon, 2016). Ona göre, toplum üyelerinde olan bazı

durumlar ve özellikler devlet oluşurken bu yapıya sirayet etmiştir (Özgün ve Uluçakar, 2020: 5-6). İbn-i Haldun da Platon gibi organizmacı görüşe sahip olan düşünürler arasındadır. İbn-i Haldun'a göre (Yıldız, 2010: 43-44), devletler canlı varlıklar gibi aşamalardan geçmektedir. Devletlerin kurulmasından itibaren “büyüme, olgunlaşma, yıkılma” aşamaları vardır. Bu süreç, yerleşik yaşam süren ve iktidarın var olduğu askeri gücün bölgeyi elde etmesiyle başlar. Devam eden süreçte hükümdar olan kişi yönetim yetkisinin paylaşılması muhtemel kişilerden kurtarmak için çabalar ve yönetim yetkisinin mutlak sahibi olur. Bundan sonraki süreçte, ekonomik açıdan gelişim olmuş ve bu gelişime bağlı olarak kültürel gelişim de artmıştır. Yıkılma aşamasından önce yenilik barındırmayan kararların devam ettiği ve risk alınmadan, tecrübe edilmiş yönetim alışkanlıklarının mevcut olduğu istikrar aşaması vardır. Son adımda, bireysel çıkar ilişkisine dayalı bir yönetim anlayışının hâkim kılındığı yıkılma aşaması gerçekleşir.

Toplum içinde yaşamının insanlar için zorunlu olduğunu düşünen İbn-i Haldun, kişilerin beslenme gibi temel ihtiyacını tek başına karşılayamamasını bu düşüncenin destekleyicisi olarak sunmuştur. İnsan, güvenliği sağlamada tek başına yetersizdir yine kendi türünden canlılara muhtaçtır. Bireyler toplumu oluşturmasaydı tek başlarına sürdürdükleri yaşam mücadelesinde başarısız olacaklar ve türleri tükenecekti. Oluşan sistem, insanları birbirinden koruyacak ve toplumsal hayatta belirli düzende ilerleme sağlayacak bir yapıyı gerekli kılmıştır. Bu denetimin yapılabilmesi adına diğer insanlardan üstün olan daha fazla nüfuza sahip bir egemen güce ihtiyaç duyulmuştur. Böylelikle devletin oluşum aşaması başlamıştır (İbn-i Haldun, 1977: 140-142).

Toplumun düzenli ve güvenli bir hayat kurma isteği üzerine gelişen örgütlenmenin temeli, yerleşik hayattır. İlk yerleşimden itibaren devam etmiş en iyi şekilde yönetilme arzusu, zamanla kazanılmış tecrübeler ışığında diğerlerinden daha iyi bir sistem olarak demokratik yönetim anlayışının gelişimine olanak sağlamıştır. Demokrasi kavramı Eski Yunan'da “*demos (halk)*” ile “*kratein (yönetmek)*” kelimelerinin birleşmesinden oluşan bir kavramdır (Arslan, 2013: 5).

Demokrasi sözlükte (<https://sozluk.gov.tr/>, 2021), “*Halkın egemenliği temeline dayalı yönetim biçimi, el erki, demokratlık*” olarak tanımlanmaktadır. Sartori'ye göre (1996: 8), demokrasiyi kelime kökeni ile ele aldığımızda yönetilenlerin yönetim

kısımında etkili olması, yönetimin halka ait olması anlamında “*halk iktidarı*” olduğunu söylemek mümkündür.

Teori ve pratikte demokrasi kavramı, özgürce hareket edebilme isteğinin bir yansımasıdır. Bu anlamda demokrasi, özgürlük kavramını, siyasi olarak örgütlenmiş topluluklara özgü buyruk-itaat ilişkisi bağlamında konumlandırmak isteyen yönetim biçimidir. Demokrasi anlayışının ortaya çıkmasında insanların özgürlüklerini her tehlikeye karşı olmasa bile yönetim kaynaklı tehlikelere karşı koruma içgüdüsü yatmaktadır. Yöneten konumunda olanların, belirli sınırlar dâhilinde hareket etmesi ve çeşitli bahanelerle, özgürlük alanının -bazı kaideler dışında- zarar görmemesini kesinleştirmesi üzerine kurulu bir sistemdir. Burada tüm özgürlüklerden ziyade siyasi özgürlüklerin koruma altına alınması dikkat edilmesi gereken bir konudur. Hiçbir düzene bağlı kalmadan yaşama isteği ile siyasi hakların garanti altına alındığı bir dengeleyici görevi görmektedir. Demokratik yönetim tarzında yetke vardır aynı zamanda halkın özgürlük isteği ile örtüşmektedir. Çünkü bu yetkenin var olması yine yönetilen durumundaki halkın varlığına bağlıdır. Demokrasiyi diğer yönetim şekillerinden ayıran ve ona özel bir konum kazandıran halkın insani hassasiyetlerini siyasi düzleme taşıması ile doğrudan ilgilidir. Günümüzde daha eleştirel yaklaşılan bu fikir, yıllarca demokrasinin fark edilmesinde kaynak niteliğinde olmuştur. Gerek devlet adamlarınca gerek filozoflar tarafından “yönetenlerin yönetilenler için olduğu” düşüncesi ortaya sürülmüştür (Burdeau, 1964: 5-7).

Aristoteles’e göre, yönetim sürekli aynı tabakaya ait insanların tekelinde olmamalıdır. Bu tekel yönetimi diğer insanlara hak tanımayacağı için mantıklı seçimin, çoğunluk yönetimi aracılığıyla demokrasiden yana olduğunu kabul etmiştir. Tercih etmek durumunda olsa da demokrasinin iyi bir yönetme şekli olduğuna dair fikirler öne sürmüştür. Ona göre, toplum kendisi için karar alacağından yasaları ve yasakları belirlerken en iyi fikir için herkesin fikirlerini birleştirerek mantıklı olanı seçerler. Alınan kişisel kararlara nazaran toplumun tümüne ait olan kararlarda hata oranı daha azdır. Toplumun tamamının yanlış düşünceye sahip olması çok zordur (Şenel, 2014:188-189).

Genel kanı, demokrasinin olmazsa olmazının “*çoğunluk*” olduğu üzerinedir fakat “*çoğunluk*” ana koşul değildir. Bu şekilde düşünülmesinin sebebi, “*halk daima*

haklıdır” düşüncesine dayanmaktadır. Daha makul olan ise, halkın da verdiği kararlarda hata yapabilme durumudur. Bu olasılığın varlığında bile demokrasi kavramının tanımı itibariyle, sorunların ortadan kalkması için başvurulacak görüş çoğunluk tarafından kanaat getirilmiş görüş olacaktır. Bu görüşü, ele alınan her yönüyle onaylamak yanlıştır (Sartori, 1996: 291).

Le Bon Kitleler Psikolojisi (1997: 23,25) kitabında toplumun daima en iyi kararı verdiği düşüncesine ters düşmektedir. Ona göre, kitleyi oluşturan kişiler kimlik ve kişiliklerinden bağımsız olarak bütünü ruhuna katılırlar. Kitle içerisinde yer alanlar tek başına oldukları durumlardaki eylem ve düşünce tarzından farklı olarak hareket edeceklerdir. Kişisel eylem ve düşüncelerin toplum içerisinde ortak değerlere dönüşmesi, çözümleme için ileri bir zekâ seviyesi isteyen durumlarda toplumun yetersiz olduğunun göstergesidir. Belirli konularda uzmanlaşmış kişilerden oluşan toplantı ortamında, genele ait alınan kararların bile üstün nitelikleri yoktur. Burada ortak düşünceye katılan en makul olanın değil, ortak değere sahip olunan kararın mevcudiyetidir. Diğer bir deyişle, topluluk üstün niteliklerden daha çok ortak değerlere önem vermektedir.

Freud ise toplumun¹ düşünsel yapısı ile ilgili görüşlerinde (2017: 40), üstün nitelikli makul kararların alınmasında ve önem arz eden bulgulamaların yapılmasında toplumsal yaşamdan uzaklaşmış kişilerin başarılı olacağını inkâr etmez. Bu düşüncenin yanında grup ruhunu da küçümsememiştir. Topluluk içerisinde konuşulan dilin ya da toplumun değerlerini yansıtan kültürün, zekice sayılacak uygarlık inşası oluşturduğunu düşünmektedir.

Topluluk düşünceleri, bazı düşünürler tarafından uygun ve önemli görülürken bazıları tarafından istenilen düzeyde olmaması bakımından eleştirilmiştir. Bu düşüncelerin yanında tartışmanın önemini göz ardı etmemek gerekir. Tartışma ortamının amaçlarından en belirginini farklı seçeneklerden birinde anlaşılmaya varılmasıdır. Müzakere, oylama ile belirlenecek esnekliğe sahip olmayan kararlardan farklı olarak, tartışılmış ve farklı yönleri ele alınmış konulara olanak sağlar (Dryzek ve List, 2003: 2-3). Bireylerin bir araya gelerek aldıkları kararların mantıksal açıdan

¹ Freud kitabında “*kitle*” olarak ele almıştır fakat kitabın başında birbirlerine ortak bir bağ ile bağlı olan çok sayıda kişiyi tanımladığını belirttiği için burada toplum kelimesi kullanılmıştır.

tutarlılık ve doğruluk içermesi tartışmalı olsa da demokrasi kavramında toplumun daha iyi bir yönetim için fikirlerini belirtmeleri temel bir mesele olduğu kabul görmüştür. Müzakere ortamında tartışılan fikirler ve istekler fark etmek isteyen yöneticiler için kuşkusuz politika yapım aşamasında bir yol göstericidir. Aynı zamanda müzakere, tek bir doğru algısından kurtulmak ve genel kabul gören fikirlerden farklı fikirleri olan toplulukların, düşünsel müdahalesi ile mevcut yanlış algısının değiştirilmesi açısından önemlidir. Herkesin kendi kurallarına göre yaşamak ve kendisini rahatsız eden tüm düşüncelerden kurtulmak istemesi, tartışma ortamının reddi anlamına gelir. Bu anlama, tartışma ile varılacak ortak görüş ya da mevcut düzenden daha iyi bir sistem geliştirilmesi mümkün olmayacaktır. Tek bir doğruya yönelme müzakerenin başından yitirilmesidir. Böyle bir ortamda insanlığın uzun yıllardır arzuladıkları huzurlu sosyal, siyasal, ekonomik ortamın oluşmasını imkânsız kılacaktır. Genel kabul gören görüşün dışında kalanların, fikirlerini anlatma ve savunma imkânı bulamaması mutsuzluk ve huzursuzlukla sonuçlanan bir kaosun habercisi olabilir. Tahammülsüz bakış açısının getirdiği kargaşa, daha iyi yönetimin varlığını kısıtladığı gibi daha iyi yönetilmeye de engel olabilir.

Yönetimsel sorunlardan önem arz eden iki nokta vardır. Bunlardan ilki yöneticiler adına idarede, halkın meşru görüşünü alabilmektir. İkinci olarak yönetilen kısmında bulunan halk adına, üzerinde otoritesini hissettiği liderlerin yalnız kişisel kazançları için değil, vatandaşın huzuru ve mutluluğunun öncelendiği şekilde yönetilme arzusudur. Belirli oranda vatandaşın yöneticilerin keyfi uygulamalarından sakınan sistem, demokratik yönetimdir. Bir toplumdaki sistemi demokratik yönetim olarak adlandırmak için örgütlenme sınırları içerisindeki nüfus, yönetimde geniş oranda söz sahibi olmalıdır (Russell, 1990: 195).

Günümüzde geniş oranda katılımı gerçekleştirilen demokratik yönetime rastlamak pek mümkün değildir. Demokrasi ortaya çıktığı dönemden daha farklı bir duruma evrilmiştir. Modern demokrasi öncesi Eski Yunan'da "*polis*" olarak adlandırılan şehir devletlerinde halk yönetimde doğrudan söz sahibi olabiliyordu. "*Polis*" kavramını açıklamak için ne kadar şehir devleti tabiri kullanılsa da yakın anlamda "*polis*" devletten daha küçük sınırlar içerisinde yaşayan bir topluluktu. Daha büyük alana yayılmış bir devlet yapısına sahip olunmaması demokratik mânâda tam bir

kavrayış imkânı sunmaktaydı. Diğer bir deyişle, günümüz devletlerinin geniş sınırlara uzanan otoritesi, modern demokrasi öncesi örneğini kullanarak bu demokrasi biçimini gerçekleştirmeyi engeller durumdadır. Aynı demokratik düşünce anlayışını engelleyici yapıya bölgesel, değersel ve amaçsal farklılıklar da eklenmelidir. Daha geniş perspektiften bakıldığında, günümüz demokrasi anlayışı ile eski çağlardaki demokrasi anlayışının işlevsellik açısından aynı olmadığı görülmektedir. Modern demokrasiler, modern demokrasi öncesi gibi doğrudan halk eliyle yönetilen değil daha ziyade halkın temsil edilen konumda olduğu türünü anladığımız demokrasi biçimidir. Bu kapsamda günümüzdeki demokrasi anlayışının, yönetenin sınırlandırılması ve denetlenmesi üzerine bir anlayışla inşa edildiği söylenebilir (Sartori, 1996: 301-303).

Demokrasi kavramı, iyi bir yönetim ortamının var olmasını sağlamak ve bu ortamın sağlayıcısı topluma da iyileştirilerek sürdürülebilir eşitlik, özgürlük, güvenlik alanı sunması için gereklidir. Bu kavramı yönetim biçimi olarak ele aldığımızda, politik üstünlüğe halkın sahip olduğu bir yönetim biçimidir ve ortak bağ ile bağlı grubun organizasyonu için gerekli düzenleme aracıdır. İdare, demokrasi sistemine bağlı kurallar ve kurumların bütünüdür. Aynı zamanda demokrasinin yönetim alanından sosyal yaşama kayan bir tarafı da vardır. Bu tanımlamada demokrasi felsefe ve ülküler alanının içine konumlandırılmıştır. Başka bir söylemle, toplumsal yaşamdaki tutumlar için felsefenin tezahürüdür. Toplumsal hayatın içine aktarılmış tanım ilk tanımı da içermekle birlikte yalnızca yönetim biçimi olarak değil içselleştirilmiş uygulamalar olarak karşımıza çıkar (Özer, 1996: 72-73).

Sosyal demokrasinin ortaya çıkmasında sanayileşmenin katkısı büyüktür. Sanayileşme ile siyasi haklara sahip olmak isteyen bireylerin bu haklar için savaşmalarıyla ortaya çıkmıştır. Demokratik yapının iyileştirilme kaynağı sanayileşmeyle başlayan toplumlarda, seçimde söz sahibi olmak ve seçimlere katılmak isteyen halktır. Bu doğrultuda modern demokrasi anlamında “*temsil*” kavramının oluşmasını sağlayacak çeşitli siyasi partileri kurulmuştur. Sosyal ve siyasal yaşam için gerçekleşen bu değişimlerle birlikte liberalizmin savunduklarını pratikte görmek için bir yol arayışı başlamıştır. Eşit olmayan sistemle savaşmak isteyen bu yeni düşünce “*refah devleti*” olgusunun doğmasına katkı sağlamıştır. Refah devleti, hak ihlali itibariyle yeniden tanımlanan devlet için daha geniş yetkiler verirken meşruiyet durumunu

farklılaştırmıştır. Bunun sağlayıcısı da devlet müdahalesinin olamadığı, ekonomik sistemin sorgulanmasını sağlayan ve devletin ekonomik alandaki düzenleyici işlevinin reddedilmemesi gerektiğini gösteren 1929 Dünya Ekonomik Krizi olmuştur (Hekimoğlu, 2010: 140).

Sosyal varlık olarak insanın uyumlu yaşama çabası davranışlarını da bu amaca göre düzenlemiştir. Devletin ortaya çıkmadığı dönemlerde bu çaba küçük grupların liderlerinin olduğu bir düzenden devam etmiştir. Çeşitli sebeplerde yerleşik hayata geçilmiş ve tarımsal faaliyetlere başlanmıştır. Toplumsal hayatın her alanında uzmanlaşma ihtiyacı olduğundan tarımsal işlerle uğraşmayan kişilerin beslenme ihtiyaçlarını giderebilmek adına artı değer üretme ihtiyacı doğmuştur. Otoritenin mevcut olmaması, artı değer üretimi için zorunluluk oluşturacak yapının bulunmamasıdır. Eşitlikçi yapı güvenlik sorununu da oluşturmaktadır. Artı değer üreterek tarım dışı işlerle uğraşan kişilerin beslenmesinin sağlanması daha küçük gruplara bölünmüş tarım yapan toplum ve tarım dışı kalan grupların var olduğu düzensiz bir yapı demektir. Böyle bir ortamda tarım ürününe sahip tarafın bu ürünlere sahip olmayanlar tarafından zorla elde edilmesine neden olabilir. Bu düzensiz yapıdan kurtulmak için tarım ve dışı toplumun beslenme ihtiyacı karşılığında artı değer ürün üretenlerin güvenliğini sağlaması devlet yapısını ortaya çıkarmıştır. Devlet olgusu, farklı düşünürler tarafından birçok tanımlama ve açıklamaya sahip olsa da genel manada, belirli toprak parçası üzerinde bir bağ ile bağlı millet ve milletler topluluğunun oluşturduğu tüzel kişiliktir. Devletin oluşmasıyla zaman içerisinde farklı yönetim tecrübeleri elde edilmiş ve aralarında en iyi sistem olarak kabul edilen demokratik yönetim sistemidir. Demokrasi halk egemenliğine dayalı yönetim biçimidir. Siyasi özgürlükleri devlet bünyesinde barındırma temelli olup bu hakların güvencesini sağlamaktadır. Günümüzdeki demokrasi anlayışı doğrudan demokrasi biçiminde değil halkın temsil edildiği biçimdedir. Yani halk, doğrudan belirleyici konumundan denetleyici konumuna kaymıştır. Demokrasi, zamanla yalnızca yönetim biçimi olmaktan çıkıp aynı zamanda sosyal yaşamın içinde yer alan bir olgu olmaya başlamıştır.

1.1.2.Katılımcı Demokrasi ve Modelleri

Toplumsal yaşamın içerisinde insanların karakterleri, düşünceleri farklıdır, kişiye göre değişkenlik gösteren birçok konu vardır. Böyle kompleks bir düzende klasik

tanımlı demokrasi yaklaşımının sosyal, siyasal ve ekonomik yaşamı düzenleyebilmesi mümkün görünmemektedir (Sarıbay, 2000: 2-3). Oy kullanma ile sınırlı kalmayan karar alma sürecini daha yakından etkileyen katılımcı demokrasi kavramı böylelikle ortaya çıkmıştır.

Katılımcı demokrasi yalnızca oy vermeye bağlı irade göstergesi değildir seçim zamanları dışında da farklı araçlarla açıklanan iradedir (Kocaoğlu, 2014: 3-4). Temsili demokrasi uygulamasındaki sorunların giderilmesi ihtiyacından doğan katılımcı demokrasi, modernlik öncesi demokrasi anlayışına yaklaşılmaya çalışmaktadır. Bu amaç ile birlikte modernlik öncesi demokrasinin oluşturduğu alana tam mânâsıyla bir uyum olmayacağının farkındalığı vardır. İlkel demokrasi ortamına benzerlik, modern çağın gerekleri göz önünde bulundurularak tanımlanmalıdır. Katılımcı demokrasi, halk egemenliğinin bilinirliği, vatandaşın karar alma sürecinde fikrinin alınması, uzlaşma ortamının sağlanması ve anlaşma ortamı ile ortak yararın gözetilmesi gibi modernlik öncesi demokrasi ilkelerini modern çağa göre dizayn etme temellidir. İnsanların yaşadıkları problemleri baskının olmadığı ortamda rahat bir şekilde ifade etmesini öngören çok sesli bir model niteliğindedir. Politik kararlar, vatandaşa hizmeti doğrudan etkiler niteliğe sahip olduğundan katılımcı demokrasinin amacı da halkın bu kararlara daha geniş anlamda katılması ve olması arzu edilen demokrasi ortamının sağlanması yönündedir (Yaman, 2018: 135-137).

Temsili demokrasinin, çoğunluğun fikirlerini ön plana çıkaran anlayışta değişiklik göstererek çoğulculuğu önceleyen bir planda devam etmesi, siyasi çerçevede de yer arayışındadır. Günümüzde temsili şekilde uygulanan demokratik uygulamalarda demokrasiyi normatif konuma yaklaştırmak adına çabalar mevcuttur. Bu yeni anlamın kazandırılabilmesi için yönetilen konumundaki halkın, yönetilmelerinde aracı görevi gören politika ve kararlarda temsil edilen durumundan daha çok karar veren, belirleyen konuma gelmeleri çabası başlamıştır.

1.1.2.1. Müzakereci Demokrasi

Devlette demokratik kararların varlığından söz edilebilmesi için bu kararların meşruiyetinin sağlanmış olması gerekmektedir. Meşruiyetin varlığı ise, çoğunluğu ilgilendiren konularda vatandaşın özgürce tartışabildiği fikir alanına bağlıdır. Sosyal

hayatta çoğunluğu ilgilendiren meselelerin müzakere edilmesi ve bu çerçevede katılımcılığın sağlanması demokratik kurumların hassasiyetinin önünü açacaktır. Katılımcı demokrasi bu amaca hizmet eder. Ortak kararlarda meşruiyetin sağlanması ve doğru olana biraz daha yaklaşılabilmesi açısından adaletin sağlandığı tartışma ortamlarına ihtiyaç vardır. Herkesin yararına olan kararların alınması özgürce tartışılabilen ortama bağlı olduğu kadar bu gidişatı benimsemiş karar sürecinde eşit konumdaki bireylerle de sağlanacaktır. Fırsat eşitliğinin sağlanmış olması önemlidir (Demir, 2010: 608-609).

Bireylerin baskı ortamından uzak bir şekilde fikirlerini ortaya koyabilmeleri için yine baskının olmadığı bir ortamda doğru bilgiye ulaşabiliyor olmaları gerekmektedir. Enformasyonun tarafsız ve eksiksiz olması karar alma sürecinin içinde bulunacak olan halkın, kendileri adına en iyi görüşü seçmelerinin yolunu açacaktır. Bu nedenle idareden, kendini yenileyerek hak ve özgürlükler için daha geniş bir tanımlama alanı sağlaması istenmektedir. Alanın genişletilmesi ve sağlamlaştırılması adına birçok ülkede koruma altına alınan bilgi edinme hakkı Türkiye’de de 2003 yılındaki 4982 sayılı kanunla bir hak olarak tanımlanmış ve 2010’da da anayasal bir konuma getirilmiştir (Nacak, 2014: 205-206).

Katılımcı demokrasiyi yönetim, dış aktörlerden gelen isteklerin gerçekleştirilebilmesi için bir adım olarak tanımlansa da bu tanım yanlış olmamakla birlikte tek düze bir bakış açısına sahiptir. Farklı açıdan, süregelen devlet yapılanmasının mevcut düzeninde devam edebilmesi adına örgütlenme ve katılım bilinci ile değerlendirilmesi gereklidir. Yönetim dışı aktör yapılanmalarının içeriği ile birlikte devlet içeriğinin de katılımcı demokrasi bağlamında revize edilmesi sağlanmalıdır. Revizyon oluşturulmadığı takdirde devlet ve vatandaş arasındaki uyum katılımcı demokrasinin içeriği doğrultusunda gerçekleşmeyecek ve demokratik hizmetler sunulamayacaktır. Bu isteklerin belirlenmesi için sivil toplumun kendi içinde demokratik konumu çözümlenmiş olmaları gerekmektedir. Hak ve isteklerin yönetime anlatılamamasının nedeni, demokrasi kavramının doldurulamaması olabilir. Bu süreçlerin sağlıklı işleyebilmesi adına her örgütlenmiş topluluğun demokrasiyi kavrama düşüncesi güçlendirilmelidir. Katılımcı demokrasi anlayışı ile gerçekleştirilen, var olan gücün tümünü yönetim ve dışındaki aktörler arasında paylaştırılmasıdır. Dikkati çeken

nokta ise, gücün büyük kısmının merkezde olması ve örgütlenmenin içine ya da dışına doğru dağıtılmasıdır (Üstüner ve Keyman, 1995: 39-40).

1.1.2.2. Güçlü Demokrasi

Bu model politika yapıcı olarak karar alıcıları değil bu kararlardan etkilenen halkı göstermiştir. Siyaset yapan halktır ve karar alma sürecinde faal olan da halktır. Müzakere ortamında halk tartışılan konuya ilgili olmalı ve ortak bir görüş etrafında birleşebilmelidir. Bağlılık ve yükümlülük de bu katılımcı demokrasinin türü olan güçlü demokrasinin gereğidir (Schmidt, 2001: 164-165).

Katılımcı demokrasiden bahsedilebilmesi için demokratik koşulların yönetimde etkin olduğu hukuki bir ortama ihtiyaç vardır. Devletin, düzenlemelerinde ve demokratik süreçlerinde hukuki koşulları barındırması önemlidir. Bunun yanında halkı etkileyen kararlarda seçim zamanı beklenmeksizin halk görüşünün alınması sağlanmalıdır. Yönetilenler görüşlerini Sivil Toplum Örgütleri (STK) ile örgütlenmiş olduklarından yöneticilere ulaşma, fikir ve görüşlerinde ısrarcı durumda olabilirler. Bu doğrultuda katılımcı demokrasi, halkı yalnızca oy kullanarak denetleyici konumundan kurtarıp idarecileri yönetimde kaldıkları sürece denetleyebilen bir anlayışa doğru itmektedir. Oluşan yeni denetim anlayışının, mecliste farklı görüş ve eleştirilerle desteklenmesi daha verimli bir sistemi oluştururken halk tarafından verilen yetkinin kötüye kullanılmasını da azaltmaktadır. Yönetimde etkili olabilmek ve yönetimi daha geniş anlamda denetleyebilmek adına sivil kuruluşların bu yönde cesaretlendirilmesi gerekmektedir. Etki alanının farkında olan ve sorumluluk duygusuyla yönetime katılmaya istekli bireylerin hakları kanunlar üzerinde de tanımlanmalıdır. Devlet vatandaşlarına bu bilinç alanını sağlamalı ve örgütlenmelerinin önünü açmalıdır (Arslan, 2013: 9-13).

1.1.2.3. Radikal Demokrasi

Çoğunluğun düşüncesini destekleyen bir yapıdan farklı olarak daha bireyselci ve özgürlükçü bir yapının temeline dayanan radikal demokrasi modeli, birbirinden farklı yaşamın kültür ve düşünce tarzını içerisinde barındırma arzusundadır. Tek tip oluşum standardını engelleyen, hemfikir olma noktasından uzaklaştıran bu model, fikir bağlamında aynı olmayan bireyler için kabul edilebilir düşünce alanı sağlamaktadır.

Evrenselliğin getirdiği aynılık kaidesini çoğulculuğa aktarma ve farklı bölgelerdeki yaşam stillerini kendine ait bir düzenle birleştirme yönelimindedir (Özdemir, 2013: 82-83).

Laclau ve Mouffe'a göre, bu demokrasi biçiminin özünü, kişiye özgü durumlar ve düşünceler oluşturmaktadır. Toplumdaki bireyler homojen fikir yapısına sahip değildir, düşüncelerini belirtmek isteyen bu kitle yegâne bir düzenin anlamını taşımaz. Dolayısıyla temsil gücünde de bütünün mânâsını yansıtmamaktadır. Halk kendiliğinden farklı kimliklerin birleşmesi seçeneğini oluşturarak politik gücü var edecektir. Politikanın oluşmasında en temel unsur antagonizmadır. Antagonizma, farklı düşüncelerin karşıt olarak bir araya geldiği siyasal bir ortamdır. Politikanın temeli ve oluşumu karşıtlığın varlığına bağlıdır. Antagonizmanın varlığı karşıtlığa, karşıtlık politika oluşumuna açılan bir kapıdır (Aykutalp, 2020: 55,59).

Mouffe, antagonizmanın farklılıkları içinde barındıran siyaset anlayışına müzakereci demokrasinin ters düştüğü kanısındadır. Çünkü müzakere bağlamında farklılıkların, fikir alışverişi ile bazı ortak noktalarda buluşabilmesi konusuna yönelmiştir. Dolayısıyla antagonizma yaklaşımının alanını daraltacak, toplum ve politikanın oluşmasını engelleyecektir. Radikal demokrasi bir anlamda müzakereci demokrasinin uzlaşmacı tavrına karşı anlamlandırılmıştır. Müzakereci demokrasi rasyonel yapıdadır fakat Mouffe bireylerin rasyonel bir düşünce tarzına sahip olduğunu düşünmemektedir. Siyasal düzlemin doğası antagonizma ile açıklanmaktadır fakat bu siyasal düzlemi, her yönüyle geçerli kabul edilecek rasyonaliteyle anlamlandırma çabası oluşum itibarıyla tabii olanın zıttıdır. Geneli ilgilendiren meseleler için farklı düşüncelerin konuşulduğu müzakere ortamında aynı olmayanın çarpıştığı karşıtlıklar mevcuttur. Bu karşıtlıkların olmadığı senaryoda aslında tartışılacak fikir olmayacaktır. Akla dayanan güdüler çerçevesinde sağlanacak fikir birliğini gerçekleştiren bakışa iltimas gösterilmesinin önemi yoktur (Kanatlı, 2014: 121-122; Özkan, 2017: 245-246).

Mouffe müzakereci görüşe karşı olarak radikal demokrasiyi geliştirmiş olsa da bazı ortak yönleri mevcuttur. Mouffe yaklaşımında, insanların fikirlere inandırılmasıyla bulunan ortak görüşü kabul etmez fakat bununla birlikte zıtlıkların olduğu bir durumda bireylerin ilk başta savunduklarından fikirsel anlamda uzaklaşarak başka noktada olmasında sorun görmez. Bu zıtlıkların varlığında çelişkilerin giderilmesini

sağlayacağını düşünmektedir. Benhabib'in müzakereci görüşünde de empati kurularak diğer düşünce sahiplerinin görüşünün anlamlandırılması ihtimalinde tarafların esas değerleri zedelemeyecek şekilde konu değişik fikir alışverişine açık bırakılır, ortak görüşle bitirilmez. Müzakereci yaklaşım ile radikal demokrasiye göre, tarafların birbiriyle iletişimini desteklenmektedir. Tarafların kendi düşüncelerinden değişik bir düşünceyi anlayamamaları demokrasinin önünde engel teşkil etmektedir (Üstüner, 2007: 332-333).

1.1.2.4. Diyalojik Demokrasi

Sorunun çözülebilmesi için diyalojik demokrasi, “*kamusal alan*” içerisindeki kişilerin bir bütün olarak algılanmasından ziyade bireyleri ayrı ayrı algılama eğilimindedir. Kişilerin eşitlik ve özgürlük alanları çoğulcu yapı ile anlamlandırılır (Sarıbay, 2000: 3).

Toplumsal yaşamda, bireylerin kendileri dışındaki kişilerle yaşam düzenini paylaşabilmesi adına diyalog önem arz etmektedir. Diyalog kurulmadan birlikte yaşamaları mümkün değildir. Etkileşimin sağlanmasında, kendi dışındaki insanların kim olduğu ile ilgilenmemektedir. Fundamentalist düşüncenin karşısında yer alır. Tek bir seçeneğe yönelten seçimleri benimsemez daha çok konuları tartışmacı yaklaşım ile ele almak ister. Her problemin diyalog ile giderilemeyeceği farkındalığına da sahiptir, bu sebeple diyalogun sürekli olma durumunda ısrarcı değildir (Giddens, 1994: 115-116). Buna paralel olarak toplumdaki herhangi benzer grupların, kişilerin diğerlerinden üstün bir yer edinmesini istemez, bunların yaşam düzeninde birlikte konumlanması için bir alternatif bulma yolunda çabalamaktadır (Sarıbay, 2000: 13).

1.1.3. Katılımcılık ve İyi Yönetişim

Sartori'ye (1996: 124-125) göre, gerçek mânâsıyla katılım, kişinin “*kendi başına, kendi hareketiyle, rızası*” ile katılmasıdır. Katılımcılık mikrodemokrasilerin kurucu unsurudur ve tekçi bir ifadenin karşılığı değildir. Şöyle ki, sadece bir tarafı seçmek anlamına gelmeyeceği gibi kişinin rızası dışında bir gruba dâhil olması da değildir. Aksiyonun öznesi kişinin kendisidir, kendisi dışındakilere bir bağlılık söz konusu değildir. Katılımcının katılım ifadesine katkısı kendini anlama, yetiştirme ve yetkenin bizzat sahibi olmasıdır.

Ayrıca hizmet kalitesini olabilecek en iyi seviyede tutmak ve sosyal birikimin sağlanabilmesi adına katılımcılık kavramı temel niteliktedir. Bireylerin katılım ile bilgi paylaşımını sağlaması, eleştirel bakış açısını kurarak arzu edilen toplumsal gelişimi hızlandıracaktır. Toplumda, bilgi akışkanlığı yönetilenleri etkileyecek politikaların takip edilmesini ve denetlenmesini kolaylaştırır. Aynı zamanda halkın katılımcılık kavramı bilincini yansıtmaması sosyal ortamdaki fikir ve bilgi alışverişi güven kavramının içini dolduracaktır (Toprak, 2008: 116). Katılımcı bilinç ile yönetimi anlama ve içinde bulunma çabası yeni bir kavram olan yönetişimin temelinde bulunmaktadır.

Globalleşmenin getirilerinden bir tanesi, bireylerin yalnız kendi bölgelerinde ya da ülkelerinde olanlar dışındaki sorunlarla ilgilenme zorunluluğu duymaya başlamasıdır. Bu zorunluluk, farklı bölgelerde yaşananlardan birçok kişinin, devletin etkileniyor olmasından kaynaklanır. Dünya genelinde süregelen değişimler (değişimlerde kabul edilen sınıflandırma, sanayi toplumunun bilgi toplumuyla değişmesi, üretim bandı sisteminden daha esnek yapılı bir üretme sisteminin değişimi, ulus-devlet yapısının yerini global anlamlı bir yapıya ve modernizmin yerini post modernizme bırakması gibidir) her ne şekilde olursa olsun ekonomik ve yönetsel süreçlerde de etki bırakmaktadır. Gelişim ve değişimin gerçekleştirilmeye çalışılan dünyada bireyler yönetsel değişimlere tanıklık etmekte ve kendi yönetilme biçimlerine daha fazla ilgi duymaktadır. Günden güne artan vatandaşın yönetim ile ilgili bilgi sahibi olma arzusu ile politik güç, ortak yarar kriterlerinin ve temsilin çoğunluk tarafından belirlenme zorunluluğunu oluşturmuştur. Artık demokrasinin manasını karşılayamaması değişime yol açmaktadır. Bu sebeple idare anlayışı çeşitli fikirleri bir arada barındıran yapıdadır. (Tekeli, 1996: 46, 49; Bayhan, 2002: 3).

Teorideki çalışmalar da bu yöne kaymaktadır. Bu çalışmaların en önemlisi Osborne ve Gaebler'in "*Devleti Yeniden Keşfetme (Reinventing Government)*" adlı kitabıdır. Bu eserde, kamu yönetiminde alışılmış geleneğin dışına çıkan, "*Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management)*" anlayışı açıklanmıştır. Süregelen devlet olgusunu daraltma, devletin işleyiş tarzında değişiklik (özel kesimin ilkelerini kullanma ve bazı hizmetleri özel kesime aktarma), merkezîyetçi yapıdan uzaklaşma ve gerçekleştirilen uygulamaların sonuçlarını da dikkate alma bu anlayışın özellikleridir. Yönetim gücünün

de bu doğrultuda pratikleştirilmesi 1990'lı yıllarda belirginleşen çok eksenli “yönetişim” anlayışına kapı aralamıştır (Acar, 2000: 50; Cigeroğlu ve Özgür, 2011: 6).

İlk kez DB tarafından kullanılan iyi yönetim kavramı, 1989 yılındaki “Sub Saharan Africa From Crisis to Sustainable Growth” (Krizden Sürdürülebilir Kalkınmaya Sahra Altı Afrika) raporunda kullanılmıştır fakat tam bir tanıma sahip değildir. Modernizasyonun yanlış adımları anlatıldıktan sonra geniş bir katılım ortamının olması gerektiği açıklanmıştır. Yönetişime dayalı yapı çoğulcu sistemle bağdaştırılmış ve bu yapıda sistemde hukuksal oluşumun üstünlüğü, insan haklarının saygınlığı, basının önemi artırılarak denetlenebilir yönetsel yapı ile yöneten ve yönetilen arasında ilişki kurulmuştur. Siyasi kararların, yerelden gelecek taleplerle oluşturulmasının önemi ile fikir belirtirken doğru algılama için halkın bilgilendirilmesinin gereğinden raporda bahsedilmiştir (Word Bank, 1989). Dünya Bankası çoğulcu meşruiyeti sağlayamamış, yetkesini zaman zaman kendi çıkarı için kullanmaktan çekinmeyen, adil yönetimden uzak, vatandaşın refahını önemsemeyen yöneticileri ve yönetim tarzını “*kötü*” yönetişimin içinde tanımlamıştır. Bu nedenle kötü yönetişimin tersi bir idare için yönetişimin başına “*iyi*” kelimesi getirilmiştir (Weiss, 2000: 801). Yönetişimle birlikte kamu alanının daraltılması ve kamu idaresinin özel kesim idaresinin olumlu yönleri ile birleştirilmeye çalışılması çoğu gelişmiş ülke için olduğu gibi gelişmekte olan ülkeler için de zordur. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların gelişmekte olan ülkeleri bu yeni yönetim tarzına uyumlaştırma adımları iyi yönetim kavramı içinde değerlendirilebilir. Aynı zamanda, yönetim alanındaki yazın içerisinde yönetim ve iyi yönetim açıklamaları büyük farklara sahip değildir (Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004: 43).

Uygulamada düşünceler ile ilkelerin varlığı bağlamında yönetim, globalleşmenin yönlendirici ve destekçisi olabilir. Globalleşmenin bir amacı devlet bazındaki görevlerden bazılarının çeşitli uluslararası kuruluşlara bırakılmasıdır. Uluslararası kuruluşlar ile yönetişimin bağı göz önüne alındığında, globallik olgusunun sağlam temeller üzerine kurulması, ilerletilebilmesi için doğru bir süreç yönetimiyle yönetim gerekli görünmektedir (Doornbos, 2001: 100). Çünkü yönetim kavramını, uluslararası iktisadi kuruluşların düşünsel ve uygulamaya dair olan problemlerin çözüme kavuşturulmasında kullandığı bir gerçektir. Şöyle ki, 1980'lerin başından

itibaren belirginleşen serbest piyasa ekonomisi doğrultusunda iktisadi açıdan daha az gelişmiş ülkelere kolay alım-satım için baskı kurulmuştur. Rahat alım-satım ortamında oluşan ekonomik sorunlar 1970'ler ve 1980'lerde artmaktaydı fakat uluslararası kuruluşlar sorunlarına çözümü yalnızca ekonomik faaliyetlerin gidişatında aradılar. Çözüm için yeterli olmayan bu alan genişletilerek siyasal ve sosyal çözümlemelerin gerekliliği kabul edildi ve bu engellerin kalkması için yeni bir rota oluşturuldu. Perspektifin genişletilip problemlerin asıl kaynağının keşfedilmesi ile borç alan ülkelerin borçlarını ödeyebilmesine yönelik adımlar düzenlenmiştir. Mevcut borç sistemi ve diğer ulusal problemler ile ilgili uluslararası kuruluşların bu ülkelere önerilerde bulunması, yönetim olgusu doğrultusunda kolaylaşmıştır (Alcántara, 1998: 106). Zabcı'nın (2002: 152-153) düşüncesi de yönetim kavramının ortaya çıkmasında bu durumun etkisinin varlığı yönündedir. Yazara göre, gelişme durumunda olan ülkelerde kapitalizm egemenliğinin bir göstergesi olan uluslararası kuruluşların, ekonomik ve siyasal etkisini daha çok hissettirme isteği doğrultusunda, güncel yapıya uygun görülen yönetim isimlendirmesi yapılmaktadır. 1980 yılı itibariyle ülkelerin uluslararası kuruluşlara olan borçları için zamanında geri ödeme istenmesi ve bu uluslararası kuruluşların, tekrar borç verme avantajlarını tehdit unsuru olarak kullanmalarıyla oluşmuştur. Borçların zamanında ödeniyor olması tekrar borç alabilmek için ülkelere getirilen bir şarttı. Bu güven düzeyinin sağlanma seviyesine göre verilecek paranın miktarı belirlenmekteydi. Böylelikle borcun verilebilmesi için uyulması gereken kurallar 1980 itibari ile oluşmaya başladı. Kurallara “*yönetişim*” adı verildi.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı yönetim olgusunu kurumların oluşturduğu bir düzen saydığından, bir anlamda aktörlerin kullanacakları yolun sınırlarını belirleyen özelliğe sahiptir (Işık, 2010: 40). Avrupa Birliği kuruluş amacına uygun olarak demokratik yönetim inşası doğrultusunda yönetim uygulama adımları için temel niteliğe sahip olan Beyaz Kitap'ı 2001 yılında gündeme getirmiştir. Beyaz Kitap yönetişimin prensiplerini “*açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık*” olarak göstermektedir. Ayrıca bu prensiplerin, devletin tüm kademelerinde ve bütüncül şekilde uygulanması gerektiğine dikkat çekilmiştir (Commission of the European Communities, 2001). Avrupa Komisyonu 2002 yılı raporunda da katılımcı

niteliğe sahip, tanımlanan görev dâhilinde sorumluluk alabilen kurumlar üzerinde durmuştur (Eliçin, 2011: 49).

Yönetişim olgusunun, temsili demokratik sistemin aksaklıklarına ve devlet ile halkın arasında var olan iletişim sorunun çözümüne alternatif olabileceği düşünülmüştür. Klasik tek taraflı yönetim anlayışından uzak bir yapıdadır (Eryılmaz, 2020: 61). Halkın da yönetime katılması ile birlikte düşünülen bir türdür. Bu yönetim anlayışında hükümet idarede yalnız değildir ve halk yalnızca seçim dönemlerinde kullandıkları oylarla kısıtlı bir katılımdan daha geniş bir etkiye sahiptir. STK'ların, meslek odalarının, özel sektörün, akademik katılımın önemsendiği farklı kesim ve fikirleri kapsayan idare anlayışına sahiptir (Toksöz, 2008: 17). Bu kavram, mevcut yönetim olgusunu yok saymadan farklı alanlardan farklı aktörlerin dışarıdan müdahalesi olmaksızın organizasyonunu kapsamaktadır (Rhodes, 1996: 666). Yetersizlikleri sebebiyle kişiler, yönetenin koruma ve gözetiminde değildir. Aksine kişiler idareye yön vermek gibi bir etkiye sahiptir. Vatandaşlar problemleri konuların farkına varacak ve bu problemi ortadan kaldırmak için harekete geçen yine onlar olacaktır. Bu düzlemde yönetişimin anlamı, tüm yönetim erkini kendisinde toplayan yöneticilerin, idarede sivil kesimin ihtiyaç ve haklarının gözetiminde, yerele yaklaşan iletişimi güçlü kılan yönetsel kültürdür. Politik güç, eşit dağılıma sahip olmasa da yalnızca bir yetkenin varlığından uzak yayılmacı bir ifadenin açıklamasını oluşturmaktadır (Tekeli, 1996: 51-52). Bu çok merkezli katılım alanı olumsuz sonuçlara da neden olabilmektedir.

Zaman zaman istekler doğrultusunda belirlenen politikalar, pratiğe aktarılırken ortaya çıkacak problemlerin önceden fark edilmesinin imkânı bulunmaz. İzlenecek yol ve eylemden memnun olmayan paydaşların süreci aksatması, her paydaş grubunun farklı yönlerde isteklerinin olması, paydaşların birbirine güvenmemesi öngörülemez problemlerden olabilir (Acar, 2000: 49). Bu problemlere, yönetişimin getirdiği sorumluluk alanının belirsizliği de eklenebilir. Eryılmaz (2020: 61) yönetişim olgusunu tanımlarken kamunun daha dinamik yönetime kavuşması, iyileştirici demokrasi adımları ve kamu yöneticilerinin uygulamaların sonucunu üstlenmesi için yönetişimin önemli bir sağlayıcı olduğunu vurgulamaktadır. Maliye Bakanlığı (2007) da yönetişimde birçok paydaşın yer aldığı ortak bir ağ oluşturularak iktisadi, politik ve yönetsel bağlamda ortak sorumluluk alanını bu ağ içerisinde konumlandırmaktadır. Bu görüşlerin yanında

çok aktörlü sistem, isteklerle uyumsuz sonuçlardan kimin sorumlu olduğu problemine açık bir çözüm sunamamıştır.

Şöyle ki klasik anlamda halka sunulacak hizmetin sınırları, içeriği, nasıl ve ne yönde olacağı politik karar alıcılar tarafından yapılmakta uygulamaların sonuçlarından vatandaşa karşı yine karar alıcılar sorumlu tutulmaktadır. Seçmen yönetime verdiği yetkiyi seçimler aracılığıyla geri alabilmektedir (Şaylan, 2000:8). Çok aktörlü yönetişimin çizdiği resim, mevcut yönetimi olumsuz olarak etkileyen sorumluluk alanının netlikten uzaklaşmasını da kapsamaktadır. Burada karmaşaya sebep olan, alınan kararların sonuçları için paydaşların mı mevcut yönetimin mi sorumlu olacağıdır. Yönetim anlamında diğer paydaşların katılımı, başarısız durumlarda sorumluların hatayı kabullenmemeleri ve bu durumda, sorumlu olmayan kişileri veya grupları suçlamaları ihtimalini artırarak yönetişimin amacını saptırabilir (Stoker, 1998: 19). Karar alırken tek merkezli sistemden uzaklaşıp daha katılımcı ve işbirlikçi bir sisteme geçiş, politikalarının başarısızlığı sonucunda sorumlunun kim ya da kimler olacağını belirsiz bırakmıştır (Yüksel, 2000: 158). Bu belirsizlik de istenilen kaliteli yönetim anlayışını tersine çevirerek verimsizliği artırabilir.

Dünya Bankası ve OECD gibi kuruluşlar, vatandaşların yaşam kalitesini arttırmak, iktisadi ve toplumsal eksiklerin giderilmesi için devlet tarafından yapılan karşılıksız harcamaların fazlalığı durumunda çözümlemesi güç mali problemlere dönüşebileceğini belirtmektedir. Ayrıca bu karşılıksız ödemelerin sürekli yapılması insanları çalışmaktan ve üretmekten uzaklaştırırken planlanan iktisadi gelişmeleri de aksatabilmektedir. Karşılıksız harcamaların ve yönetsel bazı sorunların giderilmesine yönelik adımlar gerekli olmaktadır. Bu adımların atılmaması, durumu bir çıkmaza sürükleyerek gelişmiş ülkelerin daha çok ilerlemesiyle gelişmekte olan ülkelerin ise daha da geride kalmasıyla noktalanır. Gelişmişlik farkının kapanması ve geri kalmış ülkelerin sorunlarının giderilmesi için sosyal harcamaların azaltılması, yönetişime uygun olarak kamu-özel kesim ortak çalışması, atılacak çözüm adımları olarak gösterilmektedir (Merrien, 1998: 59). Bu adımda, devletin bazı harcama kalemlerini farklı aktörlere devretmesi söz konusu olduğundan mal ve hizmet sunumlarının devlet elinden farklı özel ve yarı özel duruma kayması devletin hizmet alanını daraltmaktadır (Rhodes, 1996: 653).

Yönetişim tarzında, çeşitli aktörler etkileşimde bulunurken uygulamalar için ortak paydada buluşma imkânının sağlanabilirliği mevcuttur. Ortak görüşü yakalamak için vatandaşların uygulama süreçlerini gözlemleyebilmesi adına açıklık önemli bir kriterdir. Karar alma süreçlerinde yöneticiler ile belirli konu dâhilindeki tüm aktörlerin süreçte bulunmasına dikkat etmeleri vurgulanırken, katılımcılarında konu ile ilgilenmeleri ve bilgi sahibi olmaları önemsenmektedir (Toksöz, 2008: 17). İyi yönetim, yönetsel bağlamının yanında sosyal ve ekonomik adımları da içine alacak şekilde genişlediği için aktörlerin tecrübesi ve bilgisi bu açıdan önem kazanmıştır. (Grindle, 2004: 527).

1.1.4. Yerel Yönetimlerde Katılımcılık ve Kent Konseyleri

Mahalli idareler, vatandaşa en yakın hizmet merci olmasıyla işletme, merkez yönetimden ayrı bir demokratik idare birimi olması ve idaresini kendi sağlaması yönüyle politiktir. Merkez yönetiminden daha önce ortaya çıkmıştır ve taleplerin yerinde daha hızlı iletilebilmesi sebebiyle merkeze göre daha demokratik yapıda olduğu varsayılır. Kişilerin kendilerini yönetme arzusuna yeterli çözümü sunabilir (Yıldırım, 1994: 33)

Yukarıda “demokrasi kavramı” başlığı altında belirtildiği üzere demokrasinin kökeni Eski Yunan’daki site devletlerinden gelmektedir. Site devletlerinde yaşayan bireyler yönetimi doğrudan etkileyebilme olanağına sahiptir. Eski Yunandaki demokrasi algısının pratikteki başarısı, günümüzde demokratik yaşam için katılımı yerele indirme çabasının yol göstericisidir. Bu bağlamda demokrasi olgusunu direkt katılımın gösterildiği şekline yaklaştırılması ve daha kapsamlı yapılandırılması yolunda yerel yönetimler önemli bir konumdadır. Yerel yönetime isteklerin daha hızlı ve net iletilebilmesi, halkı katılıma istekli kılabilir ve karar alma sürecini kolaylaştırabilir. Kent Konseyleri ise vatandaşın istek ve fikirlerinin toplanmasında ve müzakerelerin gerçekleştirilmesinde önemli bir etken olabilmektedir.

1.1.4.1. Yerel Yönetimlerde Katılımcılık

Katılım, merkezi idareye göre daha dar bir alanı sınırlandırdığından mahalli idarelerde direkt uygulamaya daha uygun ve yoğundur (Hill, 1974: 23-24). Alansal ve sosyal açıdan vatandaşın yöneticilere yakın olması ile idarede bulunanların yürüttükleri

politikalar yakından takip edilebilir ve demokratik yönetim, tabanda gerçekleşmiş olur. Yerel yönetimlerin kuruluş amacı, etkinliği, verimliliği ve katılımcılığı sağlama amacı gerçekleşmeden mevcut yapıda varlığını sürdüren ülkelerde demokratik yönetim sağlanamamıştır. Demokratik yerel yönetimlerde halk yönetimde söz sahibidir, kararları etkileme potansiyeli vardır (Pustu, 2005: 124, 126). Gücün tek odak noktası yoktur, bu paylaşım da halka katılım fırsatı verir.

Katılımcı özellik gösteren yerel idare birimlerinin yol göstericisi olan Avrupa Kentsel Şartı Yönergesine (2017) göre, ekonomik anlamda merkeze bağımlılığı azaltılmış, demokratik katılımın sağlandığı ve insan haklarının gözetildiği yerel yönetimlerde, halk isteklerini karar mercilerine daha kolay iletebilmektedir. Bu olanakların sağlanabilmesi için bölge sakinlerinin aralarındaki iletişimi, alınan kararlar kapsamında olan bireylerin bilgilendirilmesi ve bunlar üzerine kendi düşüncelerini iletebilme imkânı öncelenmiştir. Katılımcı düzenin inşası üzerinde durulmuştur. Katılımcılığın özümsemesinde, vatandaş temsilcisi konumundaki idarecilerin herhangi bir baskı olmadan seçilmiş olmaları da önem arz etmektedir. Bireylerin düşüncelerini belirtebileceği her türlü mahalli politikalar, gerekli bilgi ve plan dâhilinde, hedefteki yapılanma hayata geçirilmelidir.

Yöredeki ortak gereksinimlerin giderilmesinde ortak fayda benimsenmeli ve o yöredeki halkın birbirlerine karşı tolerans gösterme esnekliği olmalıdır (Tekeli, 1983: 21-22). Esnekliği ve yönetişimi de kolaylaştıracak olansa toplumsal etkileşimle sağlam bir düzeye kurulan hemşehrilik bilincidir. Bu bilinç kişiye toplumda var olduğunu ve o toplumun bir parçası olduğunu hissettirir.

Bireylerdeki topluluk olma bilinci çocukluk ve erginlik dönemlerinin başı olmak üzere iki aşamada oluşmaktadır. Ortak duygu, düşünce ve yaşam algısı ailenin etkisiyle başlayarak ileriki dönemlerde çevrenin etkisiyle devam eder. Böylelikle, insanlar bir arada yaşadıkları yerlerde çeşitli ilişkiler kurarak birbirlerini etkilemektedirler (Giddens, 2012: 204-205). Sosyal ilişkiler, aynı zaman diliminde aynı bölgede yaşayan insanlar arasında kuvvetlenir. Bir başka deyişle yerli, yabancı, mahalleli veya yurttaş olmak mekânsallığın getirisiidir. Bununla beraber kavramın oluşması için iki bireyin varlığı mevcut olmalıdır ki bireylerden birinin, diğeri karşısında toplumdaki bağı belirtilebilsin. Böylelikle bireylerin fiziki bölge anlamında aynı bağlara uzanması veya bu bağlarla

aitlik duygusuna sahip olması hemşehrilik kavramının oluşmasını sağlayan unsurlardır (Kurtoğlu, 2005: 4, 6).

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda hemşehrilik kavramı herhangi bir kökene bağlı olarak değil kişinin ikametinin bulunduğu mekân ile sınırlandırılmıştır. Kanunun "Hemşehri Hukuku" başlığı altında yer alan 13. maddesine göre, *"Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır"*. Avrupa Kentsel Şartı'nın öngördüğü gibi yöredeki bireyler yani hemşehriler arasındaki iletişime, kültürel etkileşim konusuna yer verilmiş ve bu görevin sorumlusu olarak belediyeler gösterilmiştir. Etkileşimi sağlama aşamasında üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve alanda uzman kişilerin katılımının sağlanması da yine belediyelerin görev alanında yer almıştır. Son olarak 13. maddede hemşehrilerin vergi, resim, harç vb. gibi yerine getirmesi gereken ödevler yer bulmuştur. Kanunla toplumsal yaşamın getirisi olarak bölgede yaşayan vatandaşın hakları ve sorumlulukları tanımlanmıştır.

Yerelde yönetilen hemşehriler, kanunda belirtilen hizmet kararlarını etkileme, bu hizmetler ve süreçleri hakkında bilgi edinme haklarıyla çeşitli yollardan katılımcı olabilmektedirler. Katılımın sağlanabilmesi kapsamında belediyelerin uygulamaları değişiklik gösterse de genellikle internet uygulamaları, STK'lar ve Kent Konseyleri ile yörelerindeki proje ve uygulamalar için fikir sunabilmekte, politikaların gelişimine katılım sağlayabilmektedirler.

1.1.4.2. Kent Konseyi ve Organları

Rio'da 1992 yılında BM Dünya Zirvesi sonunda kabul edilen Gündem 21, kalkınmanın sürdürülebilirliği ve demokrasinin güçlendirilmesi yönünde adımlar yönergesi olmuştur. Bu hedeflere ulaşmak için yerel yönetimlerin uygulama yönergesi ise Yerel Gündem 21 olarak adlandırılmıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın teşviki ile Türkiye'de de çeşitli kademelerde projeler başlatılmış ve yönetim anlayışı temelli Kent Konseyleri, bu doğrultuda oluşturulmuştur (Emrealp,

2005: 19, 31). Günümüzde Türkiye’de mevcutları, dört yüze yakındır (Akdemir, 2020: 41).

Yerel Gündem 21’de belirtilen Kent Konseyleri amacı, tavsiye statüsündeki katkıları ile hizmet politikalarından etkilenecek aktörleri, ortak fikirler etrafında toplayarak hizmet sunumunu ve sorunların çözülmesini kolaylaştırmaktır. Bir anlamda alınacak kararlardan aktörlerin memnun olması için katılımı sağlamak ve yerel demokrasiyi güçlendirmektedir (Emrealp, 2005: 65).

İç İşleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Kent Konseylerinin usul ve esaslarını belirleyen yönetmelik 08.10.2006 tarihinde R.G.’de yayınlanarak yürürlüğe girdi. Kent Konseyleri yönetmeliği 29.11.2018 tarihine kadar İçişleri Bakanlığı sorumluluğunda tutulurken bu tarihten itibaren Çevre ve Şehircilik Bakanlığı sorumluluğunda gösterilmiştir. Bu yönetmelik Kent Konseylerinin usul ve esaslarının yanında oluşumunu, yönetim ilkelerini, organlarını, görev ve yetkilerini içermektedir. Yönetmelik 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76. maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

5393 sayılı kanunun 76. maddesinde yerel yönetimlerde katılımın sürdürülebilir olması doğrultusunda Kent Konseyleri; kentin geleceği aşamasında planlama yapma, yerel halka hemşehrilik bilincini kazandırma, ekonomik açıdan gelişimin devamını sağlama, sosyal hayat düzenini iyileştirme, hesap sorma, hesap verme, katılım gibi yerinden yönetim ilkelerini gerçekleştirmek ile görevlendirilmiştir. Bireylerin hakkı, hukuk kaideleri ve çevreyi önemseme gibi hedeflere de sahiptir (www.mevzuat.com, 2021).

Kanuna göre, konseyin uygulamalarında aksaklık olmadan bu hedeflere ulaşma konusunda aktörlerin sürece dâhil olması, süreci etkili ve verimli kılar. Aktörler; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, varsa üniversitelerin, sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri, yörenin sorunları ve gelişimi ile ilgilenen diğer paydaşlardır. Burada kabul edilen fikirler, çözümler belediye meclisinin ilk toplantısında gündem konusu olur, uygunluk durumuna karar verilir (www.mevzuat.com, 2021).

Kent Konseylerinin tek amacı YG21'deki yerel demokrasinin sağlanması değil bununla birlikte söz konusu yerleşim yerinde vatandaşın sorunlarına çözüm üretebilmek, mevcut uygulamaları geliştirmek ve yenilerini eklemek gibi görevleri uzun süre devam ettirebilmeyi amaç edinmiştir (Kestellioğlu, 2011: 130). Çalışma ilkelerinin belirtildiği Kent Konseyi yönetmeliğinin 7. maddesinde, kent sorunlarının çözümünde vatandaşın katılımı, sonuç odaklı çalışma gayreti, tarafsız ve ortak görüşün sağlanabilirliği ile gelecekte bölge halkının daha rahat bir yaşam standardına kavuşabileceği belirtilmiştir. Refahın oluşabilmesi için bölgede yaşayanların yenilikleri takip eden vizyoner görüşe sahip olması süreci kolaylaştıracak önemli bir unsurdur.

1.1.4.2.1. Genel Kurul

Kent Konseyi yönetmeliğinde genel kurul, görevleri yerine getirirken konseyin en yetkili organıdır. Kurul her ocak ve eylül ayında olmak üzere zorunlu olarak en az iki kez toplanır, daha fazla toplanmaları da mümkündür. Toplantılarda salt çoğunluk sağlanmış olmalıdır (www.mevzuat.com, 2021).

Kent Konseyi başkanını genel kurul seçmektedir. Seçilen konsey başkanı kurulun da başkanıdır. Üyeleri ise; mahalli idarenin en üst idari amiri veya temsilcisi, belediye başkanı veya temsilcisi, sayıları kaymakam ya da vali tarafından belirlenen kamu kurum veya kuruluşlarının temsilcileri, kanundaki şartları taşıyan mahalle muhtarları veya temsilcileri, söz konusu bölgede örgütlenmiş siyasi partilerin temsilcileri, bölgedeki üniversitenin tek olması durumunda en az bir temsilci birden fazla olması durumunda her üniversiteden bir temsilci, kamu kuruluşu olan meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri, Kent Konseyi tarafından oluşturulan meclis ve çalışma gruplarının temsilcileridir (www.mevzuat.com, 2021).

Bu anlamda söylenebilir ki Kent Konseyleri, katılımın sağlanması ve yerel demokratik adımların atılmasında, sivil toplumun örgütlenmesinde önemli rol üstlenmiştir. İşbirliğinin ve farklı düşünceler arasında uzlaşmanın gerçekleştirilmesi için yerinde bir alan oluşturmuştur (Özer ve Akçakaya, 2014: 201-202). Farklı görüşlerde uzlaşmanın sağlanması önemli bir gelişme olmakla birlikte bölgesel kararlarda farklı

kesimlerin katılımının olması, meşruiyetin gerçekleştirilme fırsatıdır (Bayrakcı, Kahraman ve Dinçer, 2018: 2243).

1.1.4.2.2. Yürütme Kurulu

Yürütme kurulu, birinci dönem için iki, ikinci dönem için üç yıllık görev süresine sahip olarak genel kurul tarafından seçilir. En az yedi kişiden oluşan kurulda kadın ve gençlik meclis başkanları da yer almaktadır. Kent Konseyi başkanı, kurula başkanlık yapar. Yürütme kurulu genel kurulun gündemini belirler, genel kurulun görüşlerini belediyeye iletir ve uygulamaların gidişatını takip eder (www.mevzuat.com, 2021).

1.1.4.2.3. Meclisler ve Çalışma Grupları

Kent konseyi görüşlerini belirtebileceği, görev alanı içerisinde bulunan her konuda meclis ve çalışma grubu kurabilir. Meclis ve çalışma grubunun çalışma yöntemini yönetmelik dâhilinde olacak şekilde genel kurul belirler. Kendi alanlarındaki görüşleri genel kurulda tartışılır ve belediye meclisine iletilir (www.mevzuat.com, 2021).

Birçok uygulamada olduğu gibi Kent Konseyi'nin usul ve esaslarında keyfilikten kaçınılmalıdır, işleyiş bir kesimin inisiyatifine bağlı olmamalıdır (Kutlu, Usta ve Kocaoğlu, 2009: 517). Aksi takdirde Kent Konseylerinin kuruluş amacına ters düşen bu durumun oluşması yerel demokrasinin gelişiminde engel teşkil edecektir. Belirli grupların çıkarını korumaya yönelik durumların engellenmesi ve daha verimli bir çalışma sistemi için ilgili yönetmeliğe göre, meclis ve çalışma grupları seçimi ve çalışma yöntemi ile ilgili gidişatı yönetmelik sınırları dâhilinde kendi çalışma yönergeleri ile belirlemektedirler.

Yönetmelikte de belirtildiği üzere hem toplumun çeşitli kesiminden kişiler hem de merkezi ve yerel yönetim temsilcileri konsey meclislerinde veya çalışma gruplarında yer alabilmektedir. Merkezi ve yerel yönetim temsilcileri konseyde bulunması gereken doğal üyeler olarak kabul görmüştür ve konseyin içerisinde temsil oranları üçte bir oranındayken diğer üçte ikilik kısmında kadınların, gençlerin, engellilerin, bazı meslek toplulukları gibi toplumun diğer kesiminin sözcüleri mevcuttur (Emrealp, 2005: 67). Yalnızca merkezi ve yerel yönetim üyeleri değil bunun haricinde farklı paydaşların

katılımı ve görüşleri de önemsenmiş, söz konusu paydaşlar geniş alanı kapsayacak şekilde belirlenmiştir (Kutlu, Usta ve Kocaoğlu, 2009: 517).

1.1.4.2.4. Kent Konseylerinin Görevleri

Kent Konseyi yönetmeliğine göre, konseyin kuruluşu belediye teşkilatlanmasının bulunduğu bölgelerde, yerel seçimlerin ardından üç ay içerisinde kurulabilmektedir. Konseyin görevleri şöyledir:

- 1) YG21’de sıklıkla söz edilen ve konseyin en önemli amaçları arasında yer alan hemşehrilik bilinci ile ortak yaşamda paydaşların birbiri ile etkileşimini ve iletişimini sağlamak. Bunun yanında demokrasinin yapı taşı olarak yerel düzeyde katılım sağlanabilirliği ile diğer demokratik uygulamalara imkân oluşturmak.
- 2) Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve bu hayata geçirilirken ortaya çıkan problemlere en uygun çözüm planı ile müdahale edilmesi ve uygulamaların takip edilmesi. Gerek çözüm gerek istekler üzerine yapılan pratiklerde paydaşların ortak görüşü ile hareket edebilmek.
- 3) Söz konusu bölgede tarihsel, kültürel, doğal, vb. değerlerin bozulmasına engel olmak ve bu yerel kimliği korumak.
- 4) Herhangi hedefe ulaşırken çevreye duyarlı davranmak, bölgenin kaynaklarını etkili, verimli ve adaletli kullanmak. Kent yönetiminde katılımı önceleyen, eylem ve işlemlerinde öngörülebilirliği sağlayan açık ve hesap verebilir bir yönetim anlayışını sahiplenmiş olmak.
- 5) Toplumdaki bazı kesimlerin sözcüsü konumundaki sivil toplum kuruluşlarının örgütlenmesini özendirmek ve yine toplumda kadınlar, çocuklar, engelliler vb. gibi bireylerin yerel katılımda doğrudan seslerini duyurabilmelerine olanak sağlamak.
- 6) Kent yönetimi ile ilgili tavsiye niteliği taşıyan görüşleri belediyeye ileterek uygulamaların takibini yapmaktır.

1.1.4.2.5. Kent Konseylerinin Mali Sorunları

Kent Konseylerinin özerk bir bütçeye sahip olmaması konseye ait önemli sorunlar arasında yer almaktadır. Bu durum konseyin amaçları ve işleyişi önünde bir

engeldir. Mali problemlerin ve buna bağlı olan diğer problemlerin giderilmesi için konseyin durumuna göre belirlenmiş şartlar dâhilinde, kendine ait bütçesinin olması önemli odak noktasıdır (Ulusoy ve Tekdere, 2015: 178,188).

İlgili yönetmeliğe göre konseyin geliri, belediye bütçesinden ödenen aynı ve nakdi yardımlardır. Nispi ya da maktu bir destek oranı belirtilmemesi bir anlamda Kent Konseyinin alacağı kararlarda belediyenin baskısını hissetmesine ve objektif olmayan görüşlere yol açabilir. Toplumdaki her kesime ulaşmak zorlaşırken konsey belirli çıkar gruplarının istekleri doğrultusunda hareket edebilir. Söz konusu durumlarda zamanla Kent Konseyi misyonu zayıflayacaktır.

Belediyenin yardımı ve diğer bağışlar dışında tüm konseyler olmasa da AB programlarından yararlanan konseyler vardır. Bu Kent Konseylerini kuruluş amacı ve işleyişinde diğerlerine göre daha etkin ve başarılı kılan temel kriterin, ekonomik kaynaklarının fazla olmasına dayandığı belirtilmiştir (Özgökçeler, 2014: 75). Kaynakların artırılmasının yanında bu kaynakları vatandaşın yönlendirmesi de yerel demokratik düzene katkı sunacaktır.

Katılımcılık mekanizmasının aracı Kent Konseylerinde paydaşların içerisinden gelir gider dengesini denetleyen ve kontrolünü sağlayan kişilerin bu işi üstlenmemesi de uygulamaları verimsizleştirmektedir. Paydaşların bu analizleri yapıp kontrolü sağlayabilmesi adına konseyin bütçe verileri belirlenen zamanlarda hazırlanarak kamuoyuna sunulmalıdır. Böylelikle harcamaların yönü ile ilgili elde edilen görüş ve öneriler, konseyde çeşitli projeler arasında seçim yapılmasına olanak sağlar. Yerel düzeyde sağlanan katılımcı bütçeleme mali yerelleşmenin yapı taşı konumundadır. (etinkaya ve Korlu, 2012: 115-116).

Başarılı yerel yönetim uygulamalarının hayata geçirilmesi katılımcı bütçenin getirisi olan kişi bazında veya örgütlenmiş olarak halkın, kamu bütçesini belirli oranda etkilemesi ve süreç boyunca normatif kriterlere uygunluk ile sağlanabilir (Goldfrank, 2006: 3-5). Yönetilen durumundaki vatandaşın, geniş katılım araç ve aracıları ile hizmetlerin mali kaynağı ve bu kaynakların tahsisi hakkında bilgi edinebilmesi yaşadığı bölgeye ilgisini ve uyumunu artırabilecektir. Bu durum, Kent Konseyi'nin kuruluş amacına katkı sağlayabilir.

1.2. DEMOKRATİK BİR SÜREÇ OLARAK KATILIMCI BÜTÇELEME

Bütçede kamu mali kaynaklarının kullanılacağı kalemlerin belirlenmesinde, zamanla katılımcılık kendini göstermeye başlamıştır. Bütçe hazırlama sürecinde kaynakların hangi yönde kullanılacağını belirlenmesi, farklı paydaşlara açık duruma getirilmiştir.

1.2.1. Bütçe Kavramı ve Bütçe Hakkı

Bütçe kavramı Latince kökene sahip olmakla birlikte “*bulga*” sözcüğünden gelmektedir. Sözcüğün anlamı, devletin gelir ve giderlerinin oluşturulduğu cüzdan, torba manasındadır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 357). Kavram zamanla, Fransızca “*bougette*”, İngilizcede “*budget*” olarak kullanılmış ve Türkçe günümüzdeki bu kavramı zaman içinde Fransızca kullanımından almıştır. Bütçe, ekonomik düzenin herhangi kesiminde hazırlanabilir fakat devlet bütçesi işlevselliği, kaynağı, etki alanı gibi sebeplerden dolayı diğerlerinden ayrılmaktadır. Günümüzde de “*bütçe*” sözcüğünden devletin hazırladığı, belirli döneme ait gelir gider tahminleri algılanmaktadır (Pehlivan, 2018a: 205; Tügen, 2017: 1).

Fransız maliyeci Edgar Allix’in tanımına göre bütçe, “*Belirli süre için devletin gelir ve gider öngörülerinin yer aldığı, gelirlerin toplanmasına giderlerin yapılmasına izin veren yetkidir*” (Edizdoğan, 1995: 4). Kamu mali yönetiminin içerisinde yer bulmuş, belirli süreyi kapsayan, ekonomik kaynağın nereden oluşturulacağı hangi mal ve hizmetler sunumu için kullanılacağını gösteren tahmini belge niteliğindedir. Belirlenmiş süre bir yıldır ancak farklı takvimler baz alınabileceği ihtimali ile pratikte “*mali yıl*” terimi kullanılır. Türkiye uygulamasında mali yıl 1 Ocak-31 Aralıktır. (Altuğ, 2010: 27).

Bütçe, kullanılabilecek kaynakların sınırlı olması bunun yanında ihtiyaçların da sınırsız olmasına binaen farklı uygulama ve projeler arasında seçim hakkı sunan bütündür. Başka bir tanımlamada, yürütme erki ve halkın uzlaştığı bir mali yıllık sözleşme niteliğindedir. Aynı zamanda yürütme erkinin politika kararlarında yol göstericidir (Dülger, 2018: 131). Taslak üzerinde hazırlanan politika veya projelerin pratikte ne kadar düşünce aşamasına uyduğunu tespit etmek, bu politikalar hayata

geçirilirken oluşan eksik yönleri tamamlamak ve diğer uygulamalarda bu eksikliklerin yapılmasını önlemek açısından, bütçe büyük önem arz etmektedir (Doğan, 2019: 338).

Hukuki mânâda tanımlamak gerekirse bütçe, gelirlerin toplanmasına müsaade eden ve harcamaların gerçekleştirilmesinde yetkinin kaynağı olan yasadır. Devletler sosyal ve iktisadi politikaların takibini yapmak bunları bir program dâhilinde hazırlayabilmek için bütçeyi mali bir araç olarak kullanabilirler. Mali kaygı ile gözlemlendiğinde gelir ve gider tahminlerini gösteren bir dokümandır (Doğan, 2019: 337).

Kamu kaynaklarında etkili, verimli kazanımı ve tahsislerini hedefleyen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesinde bütçe kavramı *“Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge”* olarak ifade edilmiştir (**Hata! Köprü başvurusu geçerli değil.**). Bütçeyi belge olarak tanımlayan 5018 sayılı kanundan önce yürürlükte olan 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre bütçe bir kanun olarak tanımlanmıştır (teftis.ktb.gov.tr, 2021). Yürürlükte olan kanunda *“belge”* ifadesinin kullanılması gelir gider tahminleri kanun niteliği taşımayan kurum ve kuruluşların da bütçe sistemini kapsayacak şekilde oluşturma isteminden kaynaklanmaktadır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 357).

İşlevsellik kazanabilmesi için bütçe birkaç esas kuralı içerisinde barındırmalıdır. Bütçe tanımlarından çıkarılabilecek dört ana ilke *“tahmin”*, *“tahdit”*, *“tevzin”* ve *“tasdik”* tir. Kamu gelir ve giderlerinin öngörülebilir özelliğe sahip olması tahmin ilkesini, belirli süreyi kapsaması tahdit ilkesini, kamu geliri olduğu kadar giderinin olması veya denk olmaları tevzin ilkesini, bütçe süreci tamamlanıp uygulanmaya başlamadan önce parlamento tarafından doğrulanması ise tasdik ilkesini açıklamaktadır (Tüğen, 2017: 4).

Günümüzde güncel düzenin getirisi olarak klasik anlamdaki bütçeleme ilkelerinde değişimler olmuştur. Kaynakların tam kapasiteyle faal olması, gelirin adaletli dağıtılması, iktisadi istikrar ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi ve aynı ivme ile sürdürülmesi yeni bütçeleme yaklaşımının barındırdıkları durumlardır (Altuğ, 2010: 42). Bu yönde, tevzin yaklaşımı 20. yy'de gelişme durumunda olan sanayileşmiş

Ülkelerin, sürdürdüğü iktisadi duruma uygunluk sağlanabilmesi adına farklılaşmıştır. Kamu politikalarının pozitif yönlü değişimi kamu kesiminin gelir ve harcamalarını farklılaştırarak toplam talep üzerindeki etkisini de arttırmıştır. Böylelikle, bütçe kararları artık iktisadi müdahale aracı işlevi görmektedir. Ayrıca bütçe, eski dönemde denetim işlevini dışlamıştır. Güncel bütçe anlayışı ve getirisi, kurumlara ayrılan harcama kalemlerinin iletiminden sonraki süreç için de gözlemlenmesini kapsamaktadır. Diğer bir söylemle, harcama kalemlerinin belirlenen hizmetler yönünde ve verimli şekilde mi kullanıldığını, hangi yol izlenerek gerçekleştirildiğini takip etmektedir (Coşkun, 2000: 30). Hazırlanan bütçenin uygulamaya girmeden önce yasama organı tarafından onaylanması, bütçe hakkı kapsamında halkın kamu gelir ve giderleri üzerindeki yetkisini göstermektedir (Taraktaş, 2018: 35).

Bütçe hakkı, hükümetin mali gücünü kısıtlama yönünde anlamlandırılan bir kavramdır. Parlamentoların demokratik sistem içerisindeki önemi de halkın iradesine diğer anlamıyla meşruiyete dayanmaktadır. Halk iradesinin karşılığı parlamentonun, bütçe sürecini etkilemesi “bütçe hakkı”dır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 203). Özetle “bütçe hakkı” devlet gelirlerinin toplanması ve farklı politikalar doğrultusunda harcamaların gerçekleştirilmesinde yetkinin yönetilen konumundaki halkın elinde bulundurması demektir (Konukman, 2015: 23).

1.2.2. Bütçe Hakkının Gelişimi ve Katılımcı Bütçeleme

Devlet olgusunun bir yansıması olan bütçe kavramı, gelirin toplanmasını, harcamaların yapılmasında yetkilinin kim olduğunu tanıma isteğini ve yetki rekabetini beraberinde getirmiştir (Pehlivan, 2018: 206). Bu rekabet İngiltere’de 1215 yılında Kral I. John’un “*Magna Carta Libertatum (Büyük zgrlk Fermanı)*” ile başlamıştır. Belge, bütçe hakkının gelişiminde önemli demokratik bir adımdır. Kralın yetkisi ilk kez sınırlandırılarak verginin toplanması ve harcamaların yapılmasını onaylama yetkisinin, halkın elinde olduğu kabul edilmiştir. Halk bu yetkiyi temsilci durumundaki parlamento aracılığıyla kullanabilecektir (Gözler, 2011: 746).

Bütçe hakkı konusundaki gelişme 1688 yılında kabul edilen Haklar Bildirgesi (Bill of Rights) ile devam etmiştir. Halk temsilcilerinin bütçe ile ilgili yetkilerini daha belirgin olarak kullanmaya başlaması bu bildirinin getirisi olmuştur. Parlamentonun

kabul ve ilan etmediği hiçbir mali görevin vatandaşa yük olarak getirilemeyeceği de açıkça belirtilmiştir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2018: 55). Kral parlamentonun rızası dışında yasaları iptal etme ayrıcalığına sahip değildir. Bir diğer anlamda bu bildirgeyle parlamento, yasamada kral ile olan yetki ortaklığını bozarak mutlak güç konumuna gelmiştir (Aktan, 2019: 61).

ABD de ise, bütçe gelişmeleri eski bir tarihe sahip değildir. İngiltere'nin kolonisi konumundaki ABD 1776 yılında bağımsızlığını ilan etmiştir. Her eyaletin anayasal düzenlemeleri farklıydı ve Kongre (ABD'nin parlamentosu) tüm eyaletlerin bütçe önerilerini birbirlerinden ayrı olarak almaktaydı. Kongre önerileri incelemeyen başkanın hazırlanan bütçelere müdahale etme yetkisi mevcut değildi (Tüğen, 2017: 9-10). ABD'nin kuruluşundan sonra Virginia eyaleti 1776'da anayasasını oluştururken başında Haklar Bildirgesini açıklamıştır. Bildirgede kişilerin temel hak ve özgürlükleri dikkate alınırken 6. maddede verginin temsile binaen alınabilirliği bireyin veya temsilcisi durumunda bulunanların onayı olmadan mali yüke mecbur bırakılamayacağı ifadesi yer bulmuştur. Ayrıca kongre eyaletler için bütçe ödenekleri hazırlarken bunlar önemli derecede detaylandırılırdı sebebi ise yürütme erkinin bütçe üzerinde değişiklik yapma alanını daraltmaktı (Güneş, 2014: 42; Tüğen, 2017: 10). Bu uygulamalar bütçe hazırlama aşamasında kamu kaynak ve harcama sorumluluğunu parlamentoya bırakarak bütçe hakkının halka aidiyetini göstermiştir.

Fransa'da 1789 İhtilali öncesi genel meclisi, halkın üst tabakasını temsil eden gruplar oluşturmaktaydı. Belirli periyotlarda, fakat vatandaşların ihtiyaçlarını tamamlama amacı taşımayıp daha çok ek gelir gerektiren durumlarda toplanırlardı. Fransa'da bu sistemin varlığı bile mali yükümlülüğü olacak kişilerin onayının aranması geleneğine engel olmamıştır. Sistem bozulmaya başlayıp krallar keyfiyete dayalı bir mali sistem oluşturmaya çalışmış bir süre sonra krallar yeni vergi kalemlerinde genel meclise danışmadan halka yeni vergi yükleri getirmişlerdir. Yönetenlerin kamunun gelirlerini verimsiz ve fazla kullanması 1789 İhtilali ile sonuçlanmıştır (Taraktaş, 2018: 41). İhtilalle birlikte vergilerin dayanağı derebeyler veya kiliseler olmaktan çıkarılmış, vergilerin yasaların belirlediği sınırlarla alınması kabul edilmiştir (Tüğen, 2017: 7). Devrimden sonra yayınlanan İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi'nin 14. maddesinde vatandaşların ya da temsilcilerinin, getirilecek vergi yükümlülüğünde şekil

ve süreler ile ilgili konularda onayının alınması şartı mevcuttur (Güneş, 2014: 43). Gerçek anlamda kamu gelirlerinin toplanması ve harcamaların gerçekleştirilmesine onay veren yetki kaynağının bütçe kanunu olduğu 1862 yılında kesinleşmiştir. Böylelikle bütçe hakkı bütün özelliklere sahip olmuştur (Mutluer, Öner ve Kesik, 2018: 46).

Türkiye tarihi açısından bakıldığında günümüz merkezi yönetim anlayışı Tanzimat ile gelen yeniliklerdendir. Tanzimat ile Osmanlı Devleti'nin eski kurumları yenilenmiş ya da değiştirilmiştir. Hükümdarın kararlarına bağlı bir idari doküman niteliği taşıyan ilk bütçe 1863-1864 yıllarında hazırlanmıştı. 1871 yılında hazırlanan bütçe tüzüğü'nün ilk bütçeden farklı yönü, tasarlanan bütçenin temsilcilere gönderilmeden önce Tanzimat Meclisi üyelerinin olduğu bütçe komisyonunca incelenmeye sunulmasıydı (Sakal ve Karadeniz, 2019: 14). Bütçe hakkının, bugünkü anlamıyla 1876 Kanuni Esasi'de yer alması başlangıç olmuştur (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 366). Yasaların yürürlüğe girebilmesinin şartı, yürütmenin karşılığı olan padişahın onayına sunulması olarak yer aldı, bu sebeple başarılı sayılamasa da parlamenter sistemin kıvılcımı olmuştur. Alınacak verginin kanunla güvence altına alınması ve tam mânâsını karşılayamamış olması ile birlikte bütçe hakkını barındırması bakımından bir ilktir. (Günay ve Tekir, 2018: 727). Kanuni Esasi'nin 1909 yılındaki düzenlemesi ile kanunda yeri sağlamlaşan bütçe hakkının anlamını tamamlaması 1924 Anayasa kabulünün sonucudur (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 366).

27 Mayıs 1960 ihtilâlinden sonra 1961 tarihinde yürürlüğe giren yeni anayasanın 61. maddesinde eski anayasalardan farklı olarak mali sorumlulukların, vatandaşın mali gücü oranınca yerine getireceği yer bulmuştur. Aynı yasanın 94. maddesinde, tasarı olan bütçe ile birlikte milli bütçe tahmin raporunun, ilk olarak TBMM'de komisyona gönderilmesi gerektiği belirtilmiştir. Komisyonunda onanan hali mecliste görüşülüp karara bağlanır. Temsilciler, genel kurul görüşmeleri yaparken gider artırıcı veya azaltıcı görüş beyan edemezler. Yasanın 128. maddesinde, kesin hesap kanun tasarısının ilgili olduğu mali yıl sonundan itibaren en fazla bir yıl içinde TBMM'ye sunulması gerektiği yer almaktadır (www.resmigazete.gov.tr/arsiv, 2021).

12 Eylül 1980 ihtilâlinden sonra getirilen 1981 Anayasası bütçe bağlamında 1961 Anayasası'nın getirdiği temel yenilikleri taşımakla birlikte kanun tasarılarının

meclise iletiminde eski yasada yeterli görülen süreleri azaltmıştır. Getirdiği yenilikler arasında çift yapılı (Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu) meclis sistemini terk ederek bir meclisli sistemi oluşturmak ve Bütçe Komisyonundaki 50 kişilik temsilci sayısını 40 kişiye indirmek vardır (Tüğen, 2017: 19). 21.01.2017 tarihli 6771 sayılı kanun değişikliğinde anayasa 161. Maddesinin “*bütçenin hazırlanması ve uygulanması*” olan başlığı “*bütçe ve kesin hesap*” olarak değiştirilmiştir. Bütçe ile ilgili olan 162,163,164. maddeleri mülga edilerek 161. madde altında toplanmıştır. 6771 sayılı kanun değişikliği hükümet sistemindeki değişimi öngörmektedir. Hükümet sistemindeki değişim dolayısıyla anayasanın 161. maddesinde belirtildiği gibi bütçe kanun teklifini meclise, Cumhurbaşkanı sunacaktır (www.mevzuat.gov.tr, 2021).

Türkiye’de parlamento, kurulduğundan itibaren bütçe hakkına dayanan denetim gücünü, bütçe yasa tasarılarını tartışmak sonrasında kesin hesap yasa tasarısını elinde bulundurması aracılığıyla kullanmaktaydı. Küreselleşmenin getirileri ve güncel bir mali yönetim anlayışını oluşturma isteği 2003’te 5018 sayılı kanunla hayata geçme fırsatı bulmuştur (Öner, 2008: 269). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası bütçe hakkının ve kamuya ait kaynakların denetlenebilirliğine katkı sağlamıştır. Yürütme erkinin ödenek kalemlerinde oynama yapma durumu kısıtlanmakla birlikte bazı istisnalar haricinde gelecek mali yıla ödenek aktarma alanı da daraltılmıştır (Kesik, 2008: 289).

Harcamaların nerelere yapıldığına bakıldığında hükümetin politik çıkarları yönünde olması, verimsiz ve yanlış mali sistemin habercisidir. Parlamentonun mali sisteme verimli biçim verebilmesi, denetimini sağlıklı yapabilmesi adına önündeki en büyük engel yasama ve yürütmenin bağıdır. Engelin kaldırılması ile yasamanın bütçe üzerindeki yetkisini belirginleştirebilmek için bu bağ mümkün olduğunca azaltılmalıdır (Bacon, 2008: 216). Yasama, bir mali yılı kapsayan bütçede, engele takılmadan yapabildiği değişiklikler oranında yetkiye sahiptir. Bununla birlikte yurttaşların bütçesinden sorumlu yasamanın, bütçeyi incelemek, gerekli durumlarda ekleme ve çıkarma önerilerinde bulunmak için belirli bir zamana ihtiyacı vardır. Bu süre tanınmazsa yeterli süreye sahip yasama organlarından daha yetkili olduğu söylenemez (Lienert, 2005: 7). Mali sistem içerisinde özellikle bütçe hazırlama alanında arzu edilen güçlü bir yasama erkinin varlığıdır. Bu şartın yerine getirilmesindeki zayıflık, yasama

ve yürütme işlevlerinin birbirinden net bir sınırla ayrılamamasından doğmaktadır. Mevcut gerçeklik, durumu, demokratik toplumsal yapının parçası olan demokratik mali sistemin eksikliğine çekmektedir. Diğer bir ifadeyle, toplumun farklı kesimlerinin mali sistem içerisinde gözetilmesi ve ihtiyaçlarına cevap verilmesi eksikliğidir. Bütçede demokratik düzenin sağlanması katılımcılık temelli gerçekleştirilebilir.

Katılımcı bütçeleme bir mali yılı kapsamaktadır, söz konusu idare biriminin içinde yaşayan halkın ve diğer aktörlerinin, kamu kaynaklarını nereye sarf edileceğine karar vermesini öngörmektedir (UN-HABITAT, 2008). Katılımcılığı öngören bütçe türü genel mânâda, yurttaşlar ile sivil toplum örgütlerinin yer aldığı demokratik bir getiridir. Bu aktörler kamu kesiminin ekonomik faaliyetlerinde, fikir ve ihtiyaçlarını direkt iletebilirler. Bir anlamda mevcut kaynakların nasıl, hangi mal ve hizmet giderlerinde kullanılacağına yön verilir. (Marquetti, Silva ve Campbell, 2012: 63). Uygulamaların yerel düzeye indirgenmesi demokratik getirinin en verimli şeklini alacaktır (Arslan, 2019: 18). Yerel birimlerde seçimle gelen yönetim, sosyal adaleti sağlamaya yönelik katılımcı bütçe oluşturmaya daha istekli olmaktadır (Wampler, 2000: 3). Bununla birlikte halka yakın olduğundan uygulamayı yönetmesi daha kolaydır.

Katılımcı demokrasinin tamamlayıcısı olarak yapılandırılacak mali düzenin merkezinde, vatandaşların ihtiyaçlarına cevap verebilmenin kılavuzu niteliğinde olan katılımcı bütçenin bulunması önem arz etmektedir. Katılımcı bütçeleme, saydamlık ve hesap verme ilkelerini kapsar. Bu doğrultuda halka, bütçe dengesini ve idareden talep ettikleri hizmetlerin yeterlilik, verimlilik odağında sunulma oranını gözlemleme fırsatı sağlamaktadır. Bu aşamada halk gözlemine karmaşadan uzak, anlaşılır bir özellik kazandırmanın yanında devletin mali işleyişinde bütünlüğü sağlamak adına katılımcı ve stratejik planın arasındaki uyum önem arz etmektedir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun getirdiği yeni bir anlayış olan stratejik planlama daha iyi bir yönetim çerçevesinde mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu amaçları içerisinde barındırmaktadır. Bu ilkelerin sonucu olan halk denetimini, verimlilik ve etkinliği artırma yönüyle de katılımcı bütçe uygulaması ile aynı amaca sahiptir. İlgili kanundaki tanım, kamu kurumlarının yönetim bazlı orta ve uzun süreli amaçlarını, temel ilkelerin ışığında gerçekleştirilecek gereklilik

ve öncelikleri, performans ölçütlerini, hedeflere ulaşmada izlenecek yolu ve kaynakların tahsisine yer veren plandır.

Stratejik plan, içinde bulunulan durumun analizi yapılarak imkânlar dâhilinde kuruluş hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik adımların atılmasıdır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2018: 122). Bu doğrultuda planlama aşamalarını dört adımda ele almak mümkündür. İlk adımda, kurumun geçmiş faaliyetleri ve çalışma prensibi ile dünya ve ülke genelinde konu ile ilgili çalışmalar incelenerek konjonktür gözlemi yapılır. Kurum işleyişinde güçlü ve zayıf olan yönler ile değerlendirilebilecek fırsatlar ve önlem alınmak üzere, süreçteki tehditler belirlenir. İkinci aşamada, mevcut durum içerisinde realist bakış açısıyla hedeflendirme yapılarak gelişime katkı sağlayacak varılmak istenen nokta belirlenmektedir. Sonuçların ölçüm imkânı olmadığı durumlar için bu aşamada, performans göstergeleri de oluşturulmalıdır. Bir sonraki adımda, belirlenen hedeflerin ve başından sonuna kadar yapılacak işlemlerin ayrıntılı göstergesi oluşturulacaktır. Hazırlanacak gösterge yol haritası niteliğindedir. Süreç içerisinde gerekli olan mali kaynak gereksinimi belirlenir. Son olarak tüm süreç gözlemlenir ve rapor hazırlanır, sürecin tamamlanması ile analiz kısmı başlamaktadır. Yapılan analizler ile ölçümler sürecin ikinci aşamasında belirlenen hedef ve amaçlara ne oranda ve ne şekilde ulaşıldığının saptanması yönündedir. Veriler bir sonraki planlama döneminde hataların tekrarlanmaması için bir rehberdir (Tüğen, 2017: 204-210).

Katılımcı bütçe süreci ve stratejik plan çatışmasında sorunlu nokta, stratejik planın içerisinde belirlenen hizmet ve yatırım alanlarının, bütçe ile uyumlaştırmadan bu mali planda yer almasıdır. Stratejik planda mahalledeki hizmet ve yatırım alanları yer alır, bu doğrultuda ihtiyaç dâhilinde düzenlemeler yapılmaktadır. Hizmet ve yatırım alanları önceden belirlendiğinden katılımcı bütçenin programlanması, dolayısıyla mahallenin önceliklerinin belirlenmesi engellenebilecektir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2018: 122). Sorun, stratejik plan hazırlanırken mahalle sakinlerinin görüşlerine alan bırakan planlama düzeni oluşturularak çözülebilir.

1.2.3. Katılımcı Bütçeleme Ortaya Çıkışı ve Tarihi Arka Planı

Türkiye dâhil birçok ülkede borçlanma oranlarının artmasına çözüm arayışı Yeni Kamu Yönetimi anlayışının mali idareye yansması ile nihayetlendirilmiştir. Bu anlayış,

katılımcılığın temelinde mali süreç hakkında vatandaşa hesap verme ve sürecin vatandaşların izleyebileceği şekilde açık olmasıdır. Bir diğer anlamıyla, bütçe hakkının gerçekleştirilmesinde halkı daha etkin kılarak temsilcilerin etkinliğini azaltmaktır (Öner, 2008: 270).

Katılımcı bütçeleme dünya genelinde ilk anılmaya başladığında muhalefet partilerinin sosyalizmi canlandırma aracıken sonrasında uluslararası kalkınma kuruluşlarının iyi yönetim pratiği ve yoksulluk giderici yöntemi olarak görülmeye başladı. İlk kez Brezilya'nın Porto Alegre şehrinde gerçekleştirilen katılımcı bütçeleme farklı bölgelerde uygulanarak hızla yaygınlaşmıştır (Goldfrank, 2006: 91).

Katılımcı bütçe uygulamasının Türkiye'de başlangıcı 2007 yılında "*Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi*" doğrultusunda hayata geçirilmesidir. Yeni bütçelemenin deneme alanı Çanakkale Belediyesi olarak belirlenmiştir (TEPAV, 2007; Gergerlioğlu ve Dibo, 2017: 1150). TUSUNET (Belediye Ortaklık Ağları Projesi) kapsamında Ankara Altındağ Belediyesi, Bursa'da Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım Belediyeleri, Eskişehir Tepebaşı Belediyesi ve uygulamaların uyumlaştırılmasına yönelik AB üyesi sıfatıyla İsveç'in Umea Belediyesi, AB'ye katılımcı bütçeleme alanında iş birliği projesi sunmuştur. Süreçte birçok farklı etkinlik ile birlikte katılımcı bütçe uygulaması Türkiye'nin AB üyeliği yolunda birlik politikalarına uyum çabası olarak yer almıştır (Özen ve Yontar, 2009; 290).

2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun amaçları arasında, bütçe hakkının etkinliğini arttırmak vardır. Bu yolda parlamentoya gönderilecek bütçenin içeriğini fazlalaştırma, vatandaşın fiskal süreçleri açık ve doğru veriler ışığında takip edebilmesi, uygulamaların sorumluluğunu alarak halka hesap vermenin yolunu açmak gibi amaçları da vardır (Saraç, 2005: 125; Mutluer, Öner ve Kesik, 2018: 112). Söz konusu ilkeler katılımcı bütçelemenin de hedefleri arasındadır, bu bağlamda 5018 sayılı yasa, kanuni destekçi konumda görünmektedir.

1.2.4. Katılımcı Bütçelemenin Amacı ve Önemi

Kent Konseyleri ve sivil kesim gibi yönetim destekleyicileri ile iş birliği yapılarak bölge halkının ihtiyaçları, istekleri yönünde katılımcı bütçeleme gerçekleştirilmektedir. Bütçenin katılıma dayalı hazırlanması karar mercii olan belediye

meclislerine daha verimli bir bütçe düzenleme sağlayıcısı olacaktır. Bu doğrultuda Kent Konseyleri, meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri, üniversiteler gibi farklı kesimlerden görüş alınarak il özel idare ve belediyeler plan hazırlayabilmektedir. Bütçenin hazırlanması ile uygulamaya geçirilmesi aşamalarında yapılan harcamaların sonrasında da bu harcamaların ihtiyaçları ne kadar karşılayabildiğine yönelik, halka hesap sorma hakkı tanımlar (Altuğ, 2010: 80). Vatandaşa hesap sorma hakkını kazandırırken doğal olarak karar vericilerin gerçekleştirdikleri program ve projelerin sonuçlarına ilişkin hesap verme sorumluluğunu oluşturmaktadır.

Katılımcı bütçe uygulamalarında hükümetler iktidarlarını koruma güdülerıyla hareket ederler. Bu güdü, vatandaşa vergi artışı olmadan tamamen ihtiyaçların gözetilerek, gelir gider dengesi kurularak bütçe hazırlanacağına yönelik, halka yanıltıcı sözlerin verilmesine yol açabilmektedir. Yüksek beklenti içerisinde olan halk, istenilen sonuçları elde edemediğinde hayal kırıklığına uğramaktadır. Katılımcı bütçelemelerde halka sürecin içinde yer vermek, yakından takip edebilme imkânı ile gerçekçilik sunacaktır (Ebdon ve Franklin, 2006: 438).

Kısaca belirtmek gerekirse Kent Konseyleri, meslek odaları, sivil toplum ile yönetim odaklı tüm süreçlere yayılmış mali katılımcılık ile eşitliğin, adil ve açıklığın sağlandığı bir bütçeleme sistemini öngörmektedir. Sonuçları yurttaşlara sunmak da hedefleri arasındadır (DPT, 2019).

1.2.5. Katılımcı Bütçeleme Süreci ve Aşamaları

Uygulama aşamasında yönetim ve sivil kesimin sürece adaptasyonunun seviyeli gerçekleştirilmesi, uygulama kalıcılığını destekleyecektir. Birinci adımda yer alan, ortak amacın temel kaidelerle uyumunu belirlemek, uyumun zayıf olduğu takdirde güçlü duruma getirmektir. İkinci adım ise temel ilkelerle güçlendirilmiş halini belirlenen gereksinimler ve amaçlar için kullanmaktır (Wampler, 2012: 2).

Katılımcı bütçe deneyimlerinde birbirlerine benzeyen yönler olduğu gibi farkları da vardır. Doğrudan veya temsili demokrasinin seçimi, bütçe sürecinin tamamlanmasında son kararı verenin kim olduğu, denetimin kim tarafından ve nasıl yapıldığı vb. durumlarında farklılıklar olabilmektedir. Her uygulama süreci kendi ihtiyaçları yönünde seyir izlemektedir (Cabannes, 2004: 28-29).

Wampler (2000: 9) katılımcı bütçelemenin aşamaları için Brezilya uygulamasından hareketle mart ve haziran ayları olmak üzere birinci, haziran ve eylül ayı olmak üzere iki aşamalı yıllık bütçe planlama süreci ortaya koymuştur. Birinci kısım mart- haziran aylarında olduğu gibi ikinci kısım haziran-eylül aylarında da hem mahalle hem bölgesel toplantılar gerçekleştirilir. Mahalle toplantılarına katılım fazla olmalıdır ki yapılacak seçimlerde katılımcı oranında bölgesel toplantılar için temsilci sayısı artırılabilir. Süreç ile ilgili son kararlar bölgesel toplantılarda belirlenir böylelikle temsilciler aracılığıyla katılımcılar son kararları etkilemektedirler.

Aşamalarda bölgesel ve mahalle düzeyinde yapılan toplantılar içerisinde yönetim ve katılımcı aktörlerin görevleri tablo 1.1., 1.2., 1.3. ve 1.4.'de incelenmiştir.

Tablo 1. 1. Birinci Aşama Bölgesel Toplantılarda Aktörlerin Görevleri

Yönetim	Sivil Aktörler
Bölge ayrımı yapmak	Süreç içerisinde yer almayı kabul etmek
Yaşam kalitesi göstergesi sağlamak	Toplantılarda yer almak
Mali bilgi paylaşmak	Paylaşılan mali bilginin çözümlenmesi
Devlet yöneticisi göreve getirmek	Eldeki kaynaklara ilişkin görüşmeler yapmak
Proje önerisinde bulunmak	

Kaynak: (Wampler, 2000: 10)

İlk aşamada yönetimin sorumluluğu yönetim kısıt kaynakların tahsisini kolaylaştırmaktır, bu amaç söz konusu yönetim birimini bölgelere ayırarak verimliliği artırabilir. Kısıt kaynakların tahsisinde referans alınacak yaşam kalitesi göstergesi sağlamak da önem arz etmektedir. Finansal bilgileri katılımcı aktörlerle paylaşmak, katılımcılara uygulamaya yönelik proje önerisi sunmak ve ayrılan bölgelere sürecin yürütülmesi için bürokrat ataması yapmak görevler arasında yer almaktadır.

Sivil kesimin sürece katılımcılık bilincinde dâhil olmayı kabul etmeleri bütçeleme sürecinin en temel kuralıdır. Uygulama içeriklerini genişletmek yenilerini eklemek ve süreci her açıdan geliştirmek için iletişim toplantılarında yer almak da bu bilinç yönündedir. Yönetim tarafından paylaşılan finans bilgilerinin değerlendirilmesi, bu değerlendirmenin sonucunda mevcut ya da artırılması gereken kaynaklar ile ilgili

görüşmelerin yapılması sürecin ilerleyebilmesi için sivil katılımcıların sorumluluğundadır.

Tablo 1. 2. Birinci Aşama Mahalle Toplantılarında Aktörlerin Görevleri

Yönetim	Sivil Aktörler
Yöntem bilgisi sunmak	Önceliklerin müzakeresi
Katılımcılara destek olmak	Düzenlenecek ve geliştirilecek işlerin müzakeresi
Toplantı alanını ve zamanını belirleme	Düzenlenecek ve geliştirilecek işlerin ön seçim işlemi

Kaynak: (Wampler, 2000: 10)

Mart-haziran ayları kısmında mahalle toplantılarında, katılımcılara gerekli teknik bilginin kazandırılması ve sürecin devam ettirilmesi yönünde atanan bürokratlar tarafından destek sağlanması katılımcı sistemin yönetim tarafına aittir. Yönetim dışı aktörlerin ise öncelikli işlerin ve geliştirmeye uygun alanların müzakere edilerek belirlenmesi sorumlulukları vardır. Müzakere toplantıları alanını ve zamanını da yönetim belirlemektedir.

Tablo 1. 3. İkinci Aşama Bölgesel Toplantılarda Aktörlerin Görevleri

Yönetim	Sivil Aktörler
Maliyet öngörülleri	Müzakere yapmak
Bölge bilgilendirme ve proje gezileri	Saha gezilerine katılmak
Seçim sürecinin idaresi	Karar süreci ve proje seçimlerinde oy kullanmak
Denetleme	Temsilci seçmek

Kaynak: (Wampler, 2000: 10)

İkinci aşamada, yönetimin görevleri projelerin maliyetine ilişkin öngörülerin belirlenmesi ve bölgelerin süreç hakkında bilgilendirilmesi, projelerin uygulanacağı alanlarda eksiklerin neler olduğu ile ilgili gözlem yapmak yer almaktadır. Uygulanacak politika ve projelerin seçiminde sürecin yönetici aktörü olmak, bu amaca uygun olarak

belediyelerin bünyesinde yer alan bütçe komisyonlarının yaptıklarını incelemek yönetimin görev alanındadır.

İkinci adımda yönetim dışı aktörlerin, yönetimin teklif ettiği projeler ve çalışmalara ilişkin tartışma ortamında fikir beyan etme, eksikliklerin giderilmesine yönelik inceleme yapılacak öncelikli alan araştırmasına, uygulanacak politika ve projelerin kabul edilmesi veya reddi için yapılan seçime katılma sorumlulukları vardır. Uygulamalar için ayrılacak bütçenin tartışıldığı belediye bütçe komisyonunda sivil kesimin temsiliyeti için temsilci göndermeleri de gerekmektedir.

Tablo 1. 4. İkinci Aşama Mahalle Toplantılarında Aktörlerin Görevleri

Yönetim	Sivil Aktörler
Birlikte Çalışma Prensipli Geliştirme	Müzakere gönüllülüğünün devam etmesi
Yöntemin planlamasını yapmak	İzleme komitesinin seçilmesi
	Belirlenen yöntem planlarını onamak

Kaynak: (Wampler, 2000:12)

Haziran-eylül ayları için söz konusu ikinci kısım mahalle toplantılarında yöntem planlamaları gerçekleştirilirken çalışanlar ve denetim görevi bulunan kişiler birlikte çalışma sistemini benimserler. Sivil katılımcıların bu adımdaki görevleri ise gözetim görevini ifa edecek görevlilerin seçimi, uygulamalar için yapılan müzakere ortamının muhafazası ve yöntem planlamalarının onaylanmasıdır.

Bütçenin son hali için Belediye Bütçe Konseyi uygulamaya seçtikleri projeleri Belediye Başkanlığı Bürosuna göndermektedir. Buradan diğer ödeneklerle birleştirilerek onanmak üzere meclise gönderilir (Özen ve Yontar, 2009: 289).

Pilot bölge olarak 2007’de başlatılan Çanakkale uygulamasında ise mayıs ayına kadar olan bütçe hazırlama sürecinde ocak ayında şehir genelinde uygulama planlamasını yapma, kaynak tahsisinde izlenecek yolu müzakereci ortamlar ile belirleme adımlarıyla başlamaktadır. Uygulamaya tabi olacak hizmet ve yatırım alanları önceliklerine göre taslak olarak belirlenir. Bir önceki yılda yapılan hata tekrarından kaçınılır ve izlenecek yol farklılaştırılır. Ocak ayında başlayan nisan ayına kadar devam eden bütçe sürecinin ilk bölümünde mahalle sakinlerinin katılımıyla belirlenen

önceliklerin değişme, ihtiyaçların farklılaşma olasılığı göz önüne alınarak fikir beyanı için muhtarlıklar başvuru noktası olarak belirlenebilir. Muhtarlıkların öncelik değişiminde başvurulacak yer olmasının yanında apartman sakinlerine form gönderilerek doldurmaları istenebilir. Gelecek cevaplara göre başvuru yapılmasını beklemeden öncelik değişimi gözlemi tamamlanmış olur. Bununla birlikte mart-mayıs aylarını kapsayan dönemde mahalle toplantıları ihmal edilmemelidir. Buluşmalarda geçmiş yıllarda faaliyete geçirilememiş uygulamalar söz konusu yılın bütçesinde yer alması planlanır, yurttaşların önerileri, istekleri konuşulur ve bunlar arasından seçim yapılır. Nisan-mayıs aylarını içeren kısımda Yatırım Planlama Komitesi, mahalle ziyaretlerinde öncelikler ile ilgili güncel bilgileri alarak hizmet ve proje alanlarında gözlem yapar. Nisan ayında şehir geneli önceliklendirme toplantısı farklı paydaşların yer aldığı Kent Konseylerinde geniş temsile dayanarak yapılır. Mayıs ayında gerçekleştirilecek Yatırım Planlama Toplantısı öncesinde, öncelikler doğrultusunda yapılan hizmetlerin, projelerin yurttaşların ihtiyacını ve beklentileri karşılama durumu çeşitli araçlarla belirlenir. Yatırım Planlama Komitesi toplantısında tüm düzeylerdeki öncelikleri analizi ederek ilgili düzeylerde nasıl bir bütçe tavanı gerçekleştirileceğine karar vermektedir. Bu kararlardan sonra kurum içi bütçe süreci başlar (TEPAV, 2007).

Sürecin bütünü katılımcılığın ön planda olması önemini taşımaktadır, bu doğrultuda atılacak tüm adımlarda ilgili konunun muhatapları uygun bilgilendirme yöntemleri ile bilgilendirilmelidir. Bu bilgilendirmenin hizmet ve projelerin tanıtımları ile sonuçlarını da içermesi gerekmektedir. Katılımcılık merkezinde dikkat edilmesi gereken diğer konu ise kişilerin toplumda makamı, saygınlığı fark etmeksizin hizmet kalitesinin artırılması yönünde bir zorlamaya gerek duyulmadan geniş katılım sağlamalarıdır. Temsilcilerin de mahalle halkı tarafından seçileceği düşünüldüğünde, demokrasi temeline uyum sağlayan geniş katılımdır ve bu temsilciler her bütçe yılında değiştirilmelidir (TEPAV, 2007; Bahçeci, 2009: 1). Her katılımcı beyanı sürecin hayal edilen forma kavuşturulmasına biraz daha yaklaşmak demektir.

1.2.6. Katılımcı Bütçeleme Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Yurttaşlar memnun oldukları ya da hoşnutsuzluklarını belirtebildiklerinden katılımcı bütçe, beklentileri karşılamaya yönelik yeni proje ve hizmetlerin kapısını aralamaktadır. Bu durumun getirisinden diğeri de sosyal adaletin sağlanması, temsili

demokrasinin yetersiz kaldığı politik güce ulaşım ve kamu kaynaklarının tahsisinde adil bir sistemin kurulmasıdır (Wampler, 2012: 10).

Sosyal adaletin sağlanması, katılımcılık çerçevesinde hazırlanan bütçenin en önemli özelliği olsa da tahrip edilebilir fakat bunu ölçmek mümkündür. Şöyle ki, sermayenin belirli kişilerin elinden çıkmaya başlaması ile farkı kişilerin de sermaye sahibi olması, gelişmişlik düzeyi az bölge ya da mahallelerde yatırım ve hizmet sağlanması, toplum bağlamında hizmetten yoksun kesimin faydasına yönelik hizmet sunulması ve bu kesimin politika kararlarını değiştirmeye yönelik halk istekliliği adil sistemin sonuçlarıdır. Uygulamanın suistimal edilmediğini, zarar görmediğini ortaya koymaktadır (Wampler, 2012: 10-11).

Yapılan araştırmalar ile katılımcı bütçenin uygulandığı idarelerde açıklık, hesap verme, adaletli yönetim anlayışı bu gidişatta daha yüksek bir yaşam standardı sunduğu ortaya çıkmıştır (UN-HABITAT, 2008). Wampler (2000: 2) yüksek yaşam standardına olanak sağlayan düzenin arka planını “*vatandaşlık okulu*” olarak tanımlamıştır. Vatandaş yönetim tarafından saydamlık ilkesi gözetilerek paylaşılan verileri inceleme ve liyakatsizlik durumunda adil sistem oluşturmak için bizzat söz sahibidir. Bu demokrasi yaklaşımı, görevlerin bilincinde olup hakları yönetme imkânı verir.

Uzlaşmacı çerçeve içerisinde hem yurttaşlar hem yetkililer bir araya geldiklerinde doğru olanın yalnızca kendilerinde ve onlarla aynı düşünceye sahip kişilerde olmadığına farkına varırlar. Aktörlerin farklı fikirleri taslak eksikliklerinin giderilmesine yardımcı olurken daha üstün uygulama imkânına olanak sağlayabilir (Altuğ ve Çetinkaya, 2010: 233). Toplum tek otoriteye bağlı karar mekanizmasına karşı birlikte görüş alışverişi ile dayanışma ruhunu canlandırır. Uzlaşmacı tutumun vatandaş ve idare arasında devam etmesi katılımcı oluşumun bir getirisi (Wampler, 2000: 2).

Katılımcı bütçeleme, yurttaşlara kamu karar süreci ve uygulama kalitesinin artırılması için imkân tanırken, belediyenin keyfi yönetimi için set kurmaktadır. Yönetimden farklı düşünceye sahip yurttaşların doğru uygulama ile mali süreçlerden dışlanmasını engellemekte, bütçe sürecinin planlama aşamasında gerçekleştirilebilecek kayırmacı yaklaşımın ve yolsuzlukların önüne geçmektedir (Wampler, 2007: 21-22). Uygulamanın doğru algılandığı ve hayata geçirildiği durumlar başarılı bir sürece

açıkken istenmeyen sonuçlar da oluşabilmektedir. Hedeflenen çıktı ve hedeflerin gerçekleşmesi yolundaki engeller tablo 1.5'te açıklanmaya çalışılmıştır.

Tablo 1. 5. Katılımcı Bütçe Uygulamasında Çıktılar ve İstenmeyen Sonuçlar

Kural	Hedeflenen Çıktı	Uygulamanın İstenmeyen Sonuçları
Bölge Sınırlarını Belirleme	Verimlilik, hesap verilebilirliğin artması, yerinden yönetim algısı, kaynaklar bazında bölgedeki rekabet	İlçe düzeyindeki buluşmalar kent ölçeğinde sivil kurum ve kuruluşlarının örgütlenmesini engelleyebilir. Bölge içi toplulukların temeli olan projelerin teoride kalmasına izin vermesi
Toplantıların Süreç Boyunca Devam Etmesi	Yüksek seviyede katılım ile görüşlerin çoğaltılması ve yurttaşların potansiyel güç olması	Katılımcılık için oluşturulan hareketlilik sadece kaynak elde edebilmek için devam ettirilebilir, yurttaşlar belirli politika tekliflerine yönelik oylamada bulunabilirler
Yaşam Kalite Endeksi Hazırlamak	Kaynak oluşturma zor olan düşük gelirli bölgelere kaynak dağıtımı	Adil olmayan yapının çözülmemesi dolayısıyla içerisinde yoksul ve toplumda daha küçük grup olan bazı yurttaşlar süreç dışında kalabilir
Belirlenen Öncelikler Arasından Temsilciler Aracılığıyla Uygulamaya Tabi Olacak Projelerin Seçilmesi	Projeler ile ilgili nihai karar aşamasında daha az kalifiye aktörün yetkili olması	Süreç boyunca diğerlerine göre daha baskın olan temsilciler aracılığıyla bazı gruplar, görece daha fazla temsil edilebilme imkânı bulurken diğer gruplar temsil becerisinin eksikliği veya manipülasyon sebebiyle daha az temsil edilme ile karşılaşabilirler
Belediye Sınırlarındaki Konseyin Seçilmesi	Müzakere ortamı ile birlikte süreç, kaynak verimliliğinin	Toplum liderleri küçük grupları siyasi aktör olarak kullanarak

	artırılması yolunda yurttaşlar ve hükümet yetkililerini bir araya getirerek karar sürecinde yakın temas kurulmasını sağlar.	siyasi yetkililerine ulaşma yolu olarak görebilirler
Detaylandırılmış Fiskal Bilgilerin Katılımcı Aktörlere Sunumu	Katılımcıların süreç ile ilgili eğitilmesi, bilgilere rahatlıkla ulaşabilme ve takip etme imkânı bulması	Tarafsız olmayan hükümet tarafından yönlendirilmiş verilerin sunulması ve aktörlerin doğru bilgidan faydalanamaması

Kaynak: (Wampler, 2007: 27-28)

Bütçe uygulamalarında hedeflenen ile varılan sonuçlar uygulamalarda etkilenen ve vergi sorumluluğunu yerine getirecek taraf olan yurttaşlar ile gözlemlenecektir. Çıktıların arzu edilen ya da istenmeyen durumlarına göre bütçe performansı belirlenir (Koç, 2017: 447-448). Yurttaşlar uygulamalardan beklentileri oranında vergi gibi mali yükümlülüklerini yerine getirmeye istekli olmaktadır. Katılımcı bütçe de toplanan vergi gelirlerinin hangi harcama kalemlerinde kullanıldığını gösterir. Öncelikler ve istekler dikkate alınarak mı yoksa bunlar önemsenmeden mi hazırlandığına dair takip imkânı verdiği için bir sonraki bütçe hazırlama döneminde dolaylı olarak, yurttaşların mali yükümlülüklerini yerine getirmede istek ve isteksizliğini belirlemiş olur (UN-HABİTAT, 2008). Böylelikle sonuçlar istekler doğrultusunda ise kanuna dayanan vergiler herhangi bir denetime ihtiyaç kalmadan yurttaşların harcanabilir gelirini kısma özelliğine rağmen, tahsis edilmek üzere kamu kaynaklarında yerini almış olur (Ataç, 2012: 173; Coşkun, 2000: 201-202).

Katılımcı bütçelemenin yerinden idarelerde amacı sivil kesimi karar sürecine dâhil etmek olsa da uygulamalarda belediye başkanı otoritesini devam ettirmektedir. Süreç içinde yalnızca belediye başkanına bağlı karar mekanizması, süreci ortak çıkar ekseninden kaydırarak belirli kişi ve grupların yararına olacak şekilde tasarlanmasına yol açar. Bunun önüne geçilebilmesi için süreç tasarımının başında katılımcılık dâhilinde anlaşma sağlanmalıdır. Uzlaşmayı pekiştirmek için ana aktörlerin yer aldığı komite kurulması önemlidir. Çalışmaların aksamaması ve esneklik sağlanabilmesi için siyasi anlamda muhalefetin de yer aldığı bu komitelerin temsilcileri gereğinden çok ya da az olmamalıdır. Belirlenen uygulama alternatiflerin fazla olmasının yanında kapsamı

ve öncelik durumunun, maliyetinin iyi analiz edilmesi gerekir. Diğer olasılıkta, arzu edilen fayda gerçekleşmeyecektir (TEPAV, 2007).

Katılımcı bütçe uygulaması bazı yerel yönetimlerde etkili ve başarılı olurken bazı idarelerde istenilen başarı elde edilememiştir. Genellikle yönetişimin ve yerel demokrasi adımlarını doğru algılayan akabinde doğru uygulayan yerel idarelerde istenilen başarı elde edilmiştir. Politik, sosyal ve iktisadi bütünlükte hesap verilebilirliğin, denetimin, yerel yönetişimin gelişimi hızlanmıştır. Muhasebe ve raporlama mekanizmasının yetersizliği ile birlikte yerel demokrasinin aksaklığı bazı farklı ülkelerde katılımcı bütçelemeyi zorlaştırmaktadır (UN-HABITAT, 2008).

Bütçe hazırlamanın halk katılımını gözettiği belirli yerlerde halkın sürece etkin şekilde katılım sağlamadığı, bazı idarelerin açık ve verimli yönetim yapısına kavuşmadığı bir gerçektir. Başarısızlık sebepleri olarak, hedefleneni gerçekleştirecek fiskal yetersizlik, eksik yönetsel beceri, örgütlenememiş sivil toplum kuruluşları bu sistemin oluşturulmasını istemeyen yerel yöneticiler ve muhalif kesim gibi sebepler gösterilebilir (Goldfrank, 2006: 2-3).

1.2.7. Başarılı Bir Katılımcı Bütçe Uygulaması İçin Gerekli Koşullar

Katılımcı bütçelemenin yönetsel farklılıkları süreci etkilemektedir. Bu farklılıklar; çevre, süreç düzenleme, işleyiş şekli, hedef ve sonuçlardır. Hükümetin yapılanması ve şekli, siyasal gelenek, kanuni sorumluluklar, nüfus büyüklüğü ve bu nüfusun içinde yer alan farklı kökenler çevre başlığı altında bulunmaktadır. Süreç kısmı, zamanlamaya, bütçe tahsis çeşidine, katılımcılar ile ilgili bilgilere, giderleri karşılamada isteklilik durumunu içerir. İşleyiş şekli, toplantıların halkı izleyebilmesini, odak gruplar ve danışma birimlerini, süreç modellerini, saha araştırmasını barındırır. Son olarak hedef ve sonuçlar kısmında ise, çıkar gözetmemeyi, katılımı sağlanacak aktörlerin eğitimini, bütçe tekliflerinde desteği, karar verme aşamasında veri toplamayı, kaynak tahsis değişimini, güvenilirliği ve toplum olma hissini sağlama maddeleri vardır (Ebdon ve Franklin, 2006: 438, 440).

Katılımcı bütçe türünün temel şartlarını belirleyen net bir tanımı ve uygulama şekli mevcut değildir. Genel anlamda sivil halkın kamu kesiminin kaynak dağıtımında söz hakkına sahip olması olduğundan, farklı uygulamaların getirdiği karışıklığı

engelleyebilmek için fiskal program, katılımcı aktörlerin anlayabileceği şekilde düzenlenen kaidelerden oluşturulmalıdır. Aktörlerin görev ve sorumluluklarının farkında olmasını sağlar, istek ve görüş belirtilen toplantılarda karar süreci kolayca tamamlanır. Bunun için beş temel kaide sayılabilir (Wampler, 2000: 7-8; Sintomer ve diğerleri, 2012: 2-3).

- 1) Gerek yurttaşların gerek yönetim tarafının katılımcılık olgusunu bir kerelik değil uygulamaların tümünde devamlılık sağlayacak şekilde algılamaları önemlidir. Ayrıca uygulama sonuçlarının değerlendirilmesinde de katılımcı anlayış sürdürülmelidir.
- 2) Kaynakların verimli kullanılması önemlidir çünkü burada yerel yönetim kendi kaynaklarından ziyade merkezi yönetimin ayırdığı kaynaklardan yararlanacaktır. Ayrılan belirli bütçenin planlanması, halkın görüşünün alındığı toplantıların ve kaynak tahsisinin rahat yönetilebilmesi için söz konusu yerel birimin bölgelere ayrılması gereklidir.
- 3) Kaynak tahsisinde önem sırası belirlenirken yaşam kalitesi endeksi göz önünde bulundurulmalıdır. Yüksek yoksulluk düzeyi, altyapı yetersizliği mevcut olan fazla nüfuslu bölgelere belirtilen kriterlerin tersi durumuna sahip olan bölgelere göre dağıtılacak kaynaklardan daha fazla yararlanma hakkı tanınmalıdır. Oluşturulacak mekanizmanın adil tahsise uygunluğu amaçlanmaktadır.
- 4) Yurttaşların istek ve önerileri doğrultusunda yapılacak projelerin kesinleşmesinden önce uygulamaların yetersizliklerini gidermek, engelleri kaldırmak için seçimle gelen temsilciler saha araştırmasında bulunmalıdır. Projenin tamamlanabilmesine yönelik eksiklikleri ve gerekenleri tekrar gözlemlene fırsatı sunar.
- 5) Seçimle gelen temsilciler projelerin hayata geçirilmesinde uygunluğu belirlemek üzere, nihai oylamada oy haklarını kullanırlar. Seçim sonuçları kaydedilir. Aktörler görüşlerinin kabul edilip edilmediği ile birlikte, sürecin yeterlilik ve verimliliğini inceleme olanağına sahip olmalıdır.

İhtiyaçların sınırsız olduğu göz önünde bulundurularak katılımcı bütçenin sınırlı olan kaynaklar ile bütçe yönetimini verimli şekilde yapma amacı olduğu söylenebilir.

Bütçeleme aşamasında katılım ile vatandaşlar, seçilmiş erkin ve idarecilerin gücü üzerinde bir yetkiye kavuşturulmalıdır. Söz konusu yetki, il veya bir bölgenin anlaşıldığı yerel yönetim düzeyinde sağlanabilir. Bütçelemeyle katılım devamlılığı mevcut kılınmalıdır. Katılımcı bütçeleme süreci, kamusal müzakere geleneğini yansıtmalı fikir alışverişinin sağlandığı toplantılar ihmal edilmemelidir. Harcamaların gerçekleştirildiği uygulamaların başarısı takip edilmeli ve uygulama sonuçlarının sorumluluğu alınmalıdır. Bu özelliklerin yanında arzu edilen, aracı kurumlar olmaksızın yurttaşların sürece direkt katılımıdır. Bu kriterler yerel düzeyde katılımcı bütçelemeye yönetsel bir araç işlevi kazandırmaktadır (Bassoli, 2011: 1184-1185).

OECD (2021), başarılı bir katılımcı bütçeleme süreci için benzer üç temel ilke öngörmüştür. Bunlar;

- 1) Bütçe planlama sürecinde yetkili kurumların harcama planlarında daha vizyoner bir tutum sergilemeleri,
- 2) Yol gösterici olması için bütçe hedeflerinin daha tutarlı ve gerçeğe yakın oluşturulması,
- 3) Bütçe süreci tamamlandıktan sonra yapılacak denetimlerin ihmal edilmemesi ve güncel duruma uygun olarak yapılmasıdır.

1.3. DÜNYADA SEÇİLMİŞ ÜLKELERDEN KATILIMCI BÜTÇELEME ÖRNEKLERİ

Katılımcılığın bütçe sürecine sirayeti olan katılımcı bütçe uygulaması dünyanın farklı bölgelerine dağılmıştır. Uygulama sistemi, çeşitli ülkelerde idare şekillerine ve ülkelerin ihtiyaçlarına göre şekillenmiştir.

1.3.1. Latin Amerika Uygulamaları

Katılımcı bütçe Latin Amerika'da ve dünyada ilk kez Brezilya'da uygulanmış ve başarılı bir uygulama olmuştur. Katılımcı bütçe Peru'da da uygulanmış ancak farklı sebepler dolayısıyla Brezilya uygulaması kadar başarılı olamamıştır.

1.3.1.1. Brezilya-Porto Alegre Şehrinde Katılımcı Bütçeleme

Dünya Bankası'nın vardığı sonuca göre Brezilya dünyanın adil sistemden en uzak ülkelerindendir. Ülkede yoksulluk düzeyi çok fazlaydı ve bunun sebebi olarak

yetersiz kamu politikaları gösterilmiştir. 1988 anayasasının yapılması yolundaki siyasi gündemin en önemli konuları, demokrasinin güçlendirilmesi üzerine olmuştur. Bu doğrultuda yurttaşların hakları ve halka yakınlığı dolayısıyla yerel idarenin geliştirilmesi fikirleri önem kazanmıştır (Santos, 1998: 463). Halkın temelde demokratik isteklerinin yanında, birincil beklentileri yaşadıkları şehrin altyapı sorunlarının giderilmesi, farklı alanlarda yatırım hizmetlerinin yapılması ve mahalle düzeyindeki girişim alanları özerkliğinin sağlanmasıdır (Novy ve Leubolt, 2005: 2026).

Katılımcılık temelli kamu harcamasında, diğerlerine oranla önem arz eden harcamaları önceleyen bütçe ilk olarak 1989 yılında Brezilya'nın Rio Grande do Sul eyaletinin başkenti ve bir milyonun üzerinde nüfusu olan Porto Alegre Belediyesi'nde uygulanmıştır. Uygulama serüveni, 1964-1988 askeri idare döneminde kurulan ve bu dönem sonunda yapılan seçimlerin galibi olarak, İşçi Partisi'nin yönetimin başına geçmesiyle başlamıştır. Partinin idarecilik yolunda da vaadi olan halkın katılımını içeren demokratik belediye yönetimini sağlama adımları ile katılımcı bütçe uygulaması gerçekleşmiştir. Uygulama, düşük gelirli kesimin daha kaliteli hizmet alabilmesi olanağına göre tasarlanmıştır (Wampler, 2000: 2-3; Genro, 1999: 29).

Tasarının gerçekleştirilmesi kolay olmadı çünkü belediye başkanlığı seçimlerinin galibi İşçi Partisi, yerleşik bürokrasi geleneğinden uzak, buna paralel olarak ekonomik açıdan kötü bir idari sistemi teslim aldı. İstenilen sistemin kurulabilmesi yolunda iki yıl içerisinde birçok deneme gerçekleştirildi ve uygulanan sisteme karar kılındı (Wampler, 2000: 3). Yurttaşlar karar sürecine katılma düşüncesine alışarak uygulamanın önemiyetini hızla kavradı. Bunun getirisi, 1989 yılı itibari ile başlayan uygulamaya ve müzakere ortamlarına katılımın hızlı şekilde artması olmuştur (Novy ve Leubolt, 2005: 2027).

Katılımcılık için üç düzey belirtilmiştir. Modelin ilk basamağında mahalle düzeyinde gerçekleştirilen herkesin katılabildiği yerel buluşmalar mevcuttur. İkinci basamak her bölgenin kendi içinde gerçekleştirdiği ve mahalle düzeyinde seçilen temsilcilerin yer aldığı toplantılar yapılmaktadır. Son adımda bölgeden gelen önceliklerin kent geneline taşındığı bir konsey yer almaktadır (Sintomer ve diğerleri, 2012: 5).

Uygulama, süreçte yurttaş katılımına imkân verir ayrıca yurttaşların katılım oranı da yüksektir. Kişi bazında katılım, herhangi bir topluluğun veya kuruluşun katılımından daha fazladır. Meclislerin toplanması bölge düzeyinde gerçekleşir, sınırları belirlenmiş bu bölgeler 16 tanedir. Belirli kriterler ışığında oluşturulan bölgelerde, 12 konu arasından öncelikli 4 konu seçilir ve seçilenler de kendi içinde hizmetlerin gerektirdikleri ile ilgili hiyerarşik düzene sahiptir. Bu meclislerde yurttaşlar tarafından aracısız olarak seçilen temsilcilerle birlikte belediye meclisinde bulunan kişiler de yer almaktadır. Yurttaşlar arasından toplantılar için yetki verilenler ile birlikte sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, kooperatifler ve sivil toplum örgütlerinden seçilmiş yetkililer bölgesel toplantılarda proje, hizmet ve yatırımlar için tartışırlar (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: 6; Zavala, 2006: 55).

Müzakerelerden çıkan sonuçlar yerel düzeyde giderilmesi gereken sorunların, yapılması gerekli proje ve yatırımların öncelikli olanlarıdır. Öncelikli hizmet alanları ise orta ve düşük gelir seviyesindeki halkın ihtiyaçlarına daha çok hitap etmesi adına toplumun bu grubunun daha çok katılım sağlaması için motivasyon olmuştur. Gerçekleştirilen bölgesel toplantıların yanında, kent ölçeğinde belirli konular üzerinde yoğunlaşılacak toplantı imkânı da sunuluyordu. Buradaki amaç önceliklerin belirlenmesi ile birlikte yeni oluşturulan sistemin işleyişini güçlendirmektir. Her bölgesel meclisin belirlediği hizmet öncelikleri, belediye meclisine gönderilmiştir. Bölgesel meclislerin belirlediği öncelikler doğrultusunda bütçelemeyi yerel idare gerçekleştirmiştir. (Marquetti, Silva ve Campbell, 2012: 67).

Süreç içerisinde toplumun genelini ilgilendirecek birçok konu belirlenmekte tartışmaya sunulmaktadır. Bununla birlikte gerçekleştirilecek katılımcılık temelinde yeni yatırım alanları için bütçede yer verilen oran %15-20 düzeyindedir. Bütçenin oluşturulmasında geri kalan kısım sabit olan giderler, personel için ayrılan ödenekler, söz konusu bütçe sürecinden önce başlatılan projeler ve diğer harcama kalemleridir (Zavala, 2006: 97). Bütçenin tasdik edilmesi yerel mecliste gerçekleştirilir (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: 6). Kanuna göre, belediye meclisinin belediyenin hazırlayıp sunduğu bütçeyi kabul etmeme yetkisi mevcuttur fakat katılımcı özellikli bütçenin her zaman kabul edildiği gözlemlenmiştir (Novy ve Leubolt, 2005: 2028).

1.3.1.2. Peru’da Katılımcı Bütçeleme

Yerelleşme istekleri 1990-2000 yıllarında görev yapan, verim ve kaliteyi sağlayamayan Alberto Fujimori idaresine karşı sivil kesimin ve muhalefet partilerinden geldi. Yolsuzluk, ihlaller ve kötü yönetiminin ayrıntıları halk tarafından öğrenilince Fujimori ülkeyi terk etmiş, Kongre de görevinden azletmiştir. Bu olayın ardından gelen yerelleşme çabaları uluslararası kuruluşlar tarafından destek bulsa da azımsanmayacak muhafazakâr kesim tarafından temsili demokrasiye zarar verdiği gerekçesi ile kabul görmedi. Yerelleşme doğrultusunda katılımcı bütçenin uygulanmaya başladığı ilk iki yıl başarılı bir örnek sergileyemedi (Goldfrank, 2007: 109; Mc Nulty, 2011: 3).

Peru’da 2003 yılında kanunda yer verilmeden önce birkaç yerel idarede katılımcılığın temel alındığı bütçeleme revizyonu gerçekleştirilmiştir. Kanun ile birlikte bölge, il ve ilçe düzeylerinde süreç tasarımı, müzakere ortamlarının sağlanması, bu çalışmaların koordine edilmesi adına konseylerin kurulması ve kalkınma programları ile bütçenin uyumlaştırılması düzenlenmeye çalışıldı (Goldfrank, 2007: 109).

Varlıkları kanuna dayanmayan kuruluşların, varlığı üç yıldan az olan sosyal kuruluşların hiçbir düzeyde bütçe sürecine dâhil olmaları mümkün değildir. Örgütlenmiş sivil kesimden iş insanlarının katılımına ayrılan oran, daha düşük gelirli konumdaki kişilerin katılımına ayrılan orandan fazladır. Düşük gelir grubu sorunlarının ele alınmasına engel olmaktadır. Ayrıca koordinasyon konseylerinin, demokratik temelli adımların hayata geçirilmesi sebebiyle değil mecburi kılındığından dolayı toplanması Peru uygulamasının eksik yönlerindendir. Yerelde idare birimlerinin kendi bütçelerini hazırlarken merkezden bağımsız olan gelirleri, uygulamanın stabilizasyonunu kısıtlamaktadır. Peru uygulamasında yurttaş katılımının arzu edilen seviyeden düşük ilerlemesi diğer bir olumsuzluktur (Goldfrank, 2007: 110-111).

Peru uygulamasında olumlu olan özellik ise her yıl uygulama yönergeleri revize ediliyor, böylelikle anlaşılmaz hukuk kuralı formundan çıkıp uygulamalar için anlaşılır bir yol gösterici oluyor. Koordinasyon kurullarına bölge ve yerel düzey faaliyetlerinin iletişim içinde, planlı yürütülmesi ile bütçe kalkınma programları arasındaki uyum için daha fazla yetki genişliği sağlanmıştır. Bu durumun bütçeleme sürecinde uyum

sağlanmış alanlarda katılımın değerini artırması diğer olumlu yöndür (Goldfrank, 2007: 111).

Optimalitenin sağlanması adına ülkeler bazında katılımcı bütçe uygulaması incelendiğinde, farklılıklar barındırdığı görülmektedir. İncelenen Brezilya ve Peru örneklerinde de farklılıklar mevcuttur. Peru ve Brezilya’da yerel idarecileri seçme bakımından adem-i merkeziyetçi bir yapı mevcuttur. Farklı olarak Peru’da valiler seçimle başa gelmektedir. Birçok Latin Amerika ülkesinde olduğu gibi Peru’da da iç savaşlar sebebiyle vatandaşlar birlikte çalışma ve uyum isteği göstermemektedir bu durum katılımcılığı etkilemiştir. Uyumlu çalışma ortamı ve uygulamanın gereğince yerine getirilmesini gözlemlemek adına, Brezilya’nın ihtiyaç duymadığı özel bütçe konseylerini oluşturmuşlardır. Brezilya uygulamasından farklı olarak Peru uygulamasında bütçeleme programına dâhil edilen hizmet alanları daha uzun sürelerde geri dönüş alınabilecek yatırıma yöneliktir, Brezilya’da geri dönüşü kısa sürede olan önem arz eden ihtiyaçlara yöneliktir. Brezilya’da uygulama daha çok teamüller üzerinden resmiyet oranı az olarak sürdürülürken Peru, uygulamasını başlatmayı ve gidişatını kanuna bağlamıştır. Brezilya diğer Latin Amerika uygulamalarından tartışma ortamında daha başarılıdır. Peru konseyde %60’lık oranı devlet memurlarına ayırdığı için tartışma verimliliği açısından uygun değildir. Peru’da katılımcı bütçe süreci ile ilgili yurttaşları bilgilendirme kısıtlıyken Brezilya bu konuda çok başarılıdır. Yapılan bu karşılaştırmadan çıkarılabilecek sonuç, uygulamanın akıbeti ve verimliliğinin birtakım şartlara bağlı olduğudur. Kaynak ve bürokrasinin yeterliliği, politik iradenin varlığı, daha esnek yapı ve tartışma ortamında adil söz hakkı ve ihtiyaçların göz ardı edilmemesi durumlarında daha verimli olduğu açıktır (Goldfrank, 2007: 101-103).

1.3.2. Avrupa Uygulamaları

Brezilya’da gerçekleştirilen katılımcı bütçe uygulaması Avrupa ülkelerinde de oluşturulmuştur. Avrupa’da ilk kez İtalya’da gerçekleştirilen uygulama sonrası ikinci katılımcı bütçe uygulaması İngiltere’de farklı şekillerde gerçekleştirilmiştir.

1.3.2.1. İtalya-Grottammare’da Katılımcı Bütçeleme

İtalya’nın Adriyatik kıyısında, 1994 yılında Marche bölgesinde bulunan Grottammare kasabasında, Avrupa’da ilk kez uygulanmıştır (Sakinç ve

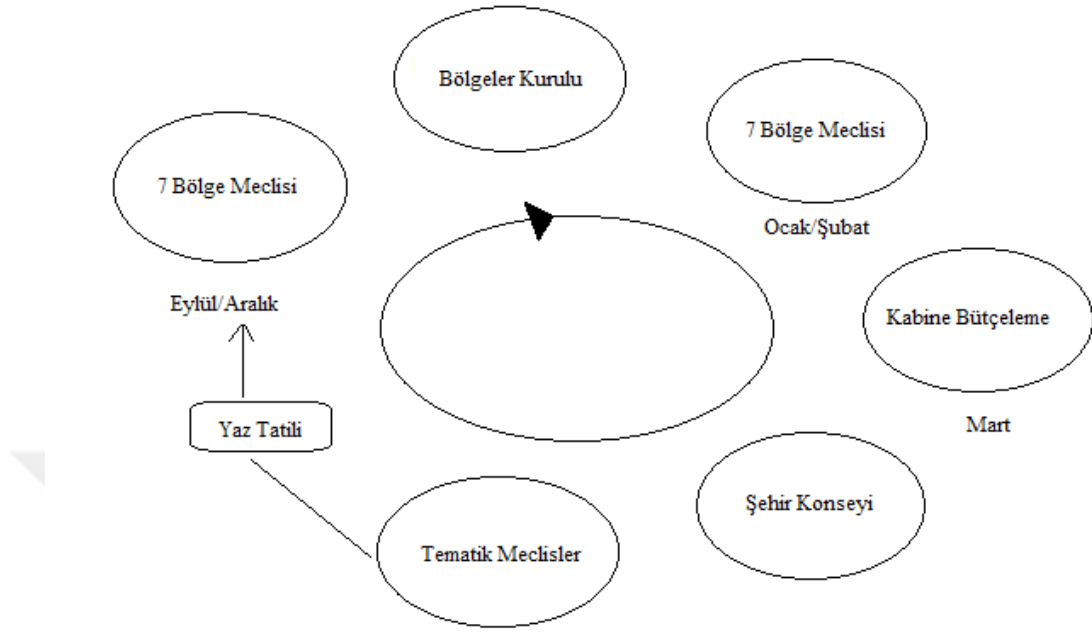
Bursahoğlu, 2014: 5). Vatandaş katılımını yok sayan süregelen yerel idare geleneğinden farklı, özgün şekilde, yolsuzluk içeren idare anlayışına karşı sivil kesimin örgütlenmeyi başarması ve katılımcı tutumunu eyleme dönüştürmesi ile ortaya çıkmıştır. Ancak eski yönetim anlayışından uzaklaşıp katılımcı bütçeleme uygulamasını oluşturmak zaman almıştır (Allegretti ve Herzberg, 2004: 15-16; Fanesi, 2007: 15).

90'lı yılların başında mevcut yönetsel verimsizliğe karşı "*Dayanışma ve Katılım (SP)*" hareketi oluşmuştur. Yönetsel açıdan farklı konularda görüşlerini paylaşan bu hareket zaman içinde kurumsallaşarak 1994 yılında yapılan yerel düzey seçimlerinin galibi oldu ve takip eden üç yıl daha galip olarak devam etti (Bassoli, 2012: 8).

Katılımcı bütçeleme durumlarında farklı ülke örnekleri incelenirken yönetim modelini siyasi bağlamda incelemek önemlidir. İtalya yönetiminde Güney Amerika'da olduğu gibi bütçeleme sistemini de kapsayacak şekilde yasama ve yürütme organlarının görevleri açıkça ayrıdır, belediye idaresi ve meclisi genel oylama sistemi ile aracılar olarak halk tarafından belirlenmektedir (Cabannes, 2004: 29).

Demokrasinin gelişimine katkı sağlayacak katılımcı bütçe olgusunu başarılı kılacak ana uygulamalardan birisi İtalya olarak kabul görmüştür. Sistem, yakın katılım imkânını barındırır (Engagement Global, 2013: 42). Grottammare'de katılımcı bütçe uygulamasında haftada bir kez yapılan yönetici açık buluşmalar dikkat çekmektedir. Bütçe bölge komite ağı ve SP'nin uyguladığı, farklı katılımcı biçimlere de sahip politika oluşturma süreci olan haftalık toplantılara yurttaşlar katılabilmektedir. Bu toplantıları SP'nin siyasi kimliği ve bundan bağımsız tüm kesimi kapsayan yönetici vasfı farklı kılmıştır (Bassoli, 2012: 8).

2003 yılına kadar Grottammare'de katılımcı bütçe uygulaması basit şekilde ilerliyordu. Bu basit oluşum bir tek seçici oturum imkânı sağlıyordu. Aynı zamanda katılımcı bütçe sürecinde alınan kararların hayata geçirilmesine yönelik önceliklerin sıralanması ve politik açıdan süreci açıkça üstlenmek mevcut değildi. Günümüzde, 2003 ve 2005 reformlarından itibaren bu oluşum şekil 1'de gösterilen kompleks düzeye evrilmiştir (Bassoli, 2012: 8).

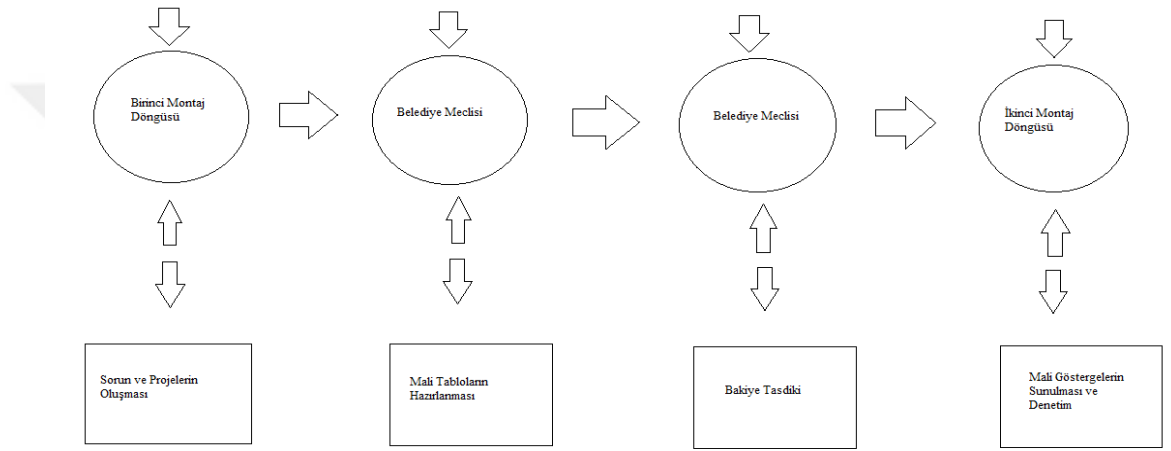


Şekil 1. 1. Grottammare Katılımcı Bütçe Döngüsü
Kaynak: (Bassoli, 2012: 10).

Bütçe modelinde yedi bölgesel mecliste katılımcılar yerelde tespit edilen ihtiyaçları, problemleri müzakere etme imkânı bulmaktadır. Sonrasında yurttaşlar bölgeler kurulunu teşkil eden temsilcilerini ortaklaşa seçmektedirler. Bu ikinci kısımda delegeler süreçle ilgili oluşabilecek problemlerin tüm yönlerini, problemleri gidermek için neler yapılabileceğini siyasi kişiler ve memur kesimi ile ele alırlar. Ele alınan konuların sonuçları dört bölüm şeklinde ayrılır. Bölümler; çözüme kavuşmamış (politik ya da yöntem eksikliği sebebiyle), direkt çözülmüş (özel ofislerin sorumluluğunda incelenen görece küçük sorunlar), bölge ve belediye düzeyindeki problemlerdir. Sadece bölge ve belediye düzeyindeki problemler daha sonraki safhalara ilerleyebilmektedir. Söz konusu safhalarda yurttaşlar bunları kent veya yerel seviye olarak sıralar. Ayrıca belirli konular etrafında inceleme yapan tematik meclisler daha modern, bağımsız katılımcı uygulamaları ve dâhil edici diğer araçları destekler. Bu deneyimin genel anlamda, yeniliğe açık, başarılı ve otonom olduğu sonucuna varabiliriz (1994 yılındaki deneyim bahsi geçen sonraki dönem ile kıyaslandığında tamamen yerlidir, delegelerin mevcudiyeti kamunun isteği ile gerçekleşmiştir). Zamanla farklılaşan süreci kavranabilir kılan, idarenin üç kez üst üste seçilmesidir. Bunun

yanında önceliklerin gruplandırılması, anlamlandırılabilen süreç yolunda önemli bir adımdır (Bassoli, 2012: 8,10).

Katılımcı bütçe sürecinden verim alınabilmesi ve sosyal bağlamda istenilen etkileşimi yakalayabilmesi, bütçeleme süreci dâhilinde bütçe döngüsünün hazırlanması ile gerçekleştirilir. Bu döngünün belirli aralıklarla tekrarlanması yurttaşlar ile idareciler nezdinde ve iletişimde orta yolun bulunmasına yönelik bir araç olmaktadır (Fanesi, 2007: 17).



Şekil 1. 2. Katılımcı Bütçelemenin Temel Adımları
Kaynak: (Fanesi, 2007: 18)

Gelişimci eylemlere yönelik olarak isteklerin, rapor ve projelerin bir araya getirilmesi için toplantı döngüsü mevcuttur. Bu toplantıların çıktıları ile mali göstergeler düzenlenir. Bütün isteklerin bütçeleme sürecine dâhil edilmesi mümkün değildir. Öncelik gerektirmeyen isteklerin bütçede yer almasına yönelik manipülasyonların engellenebilmesi adına belediyenin görev alanını aşan ve gerekli kaynağın olmadığı isteklere bütçede yer verilmemektedir. Konseyde hazırlanan bütçe ikinci meclis toplantısında yurttaşlara iletilir bu aşama fiskal göstergelerin ve sürecin denetim imkânını sağlar. Mahalle komiteleri de katılımcı oluşumun temel aşamasıdır ve süreç içindeki tüm safhaların destekleyicisidir (Fanesi, 2007: 17-18).

Grottammare şehrinde uygulanan katılımcı bütçenin başarılı örneklerine özgü ana ilkeler belirlenerek tasarlanmıştır, buna ek olarak süreç talimatları belediye tüzüğünde yer almamıştır. Sebebi ise gereksiz katı işlemlerden kaçınmak ve yurttaşların

zamanla oluşan ihtiyaçları gözetilerek özünde işlevselliğini kaybetmemiş bir sistem kurma isteğidir (Fanesi, 2007: 18).

1.3.2.2. İngiltere’de Katılımcı Bütçeleme

İtalya’dan sonra Avrupa’da katılımcı bütçe uygulamaları 1996 yılında İngiltere’de hayata geçirildi (Sakınç ve Bursalıoğlu, 2014: 5). Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi İngiltere’de de ilgi çeken katılımcı bütçeleme tarzına uygun 2007 yılında 10 pilot şehirde gerçekleştirilmesi yerel yönetimlerin çabasıyla sürdürülmüştür. Hazel Blears adındaki bakanın katılımcı bütçenin yaygınlaşmasına yönelik düşünceleri yeni düzenin gelişmesine katkı sunmuştur (Blakey, 2008: 61).

İngiltere Bradford’da 2004-2006 yılları arasındaki katılımcı bütçe uygulamasında katılımcı aktörlerin tümüne istek ve ihtiyaçların anlatılması için  dakikalık süreler verilmiştir. Bu aşamadan önce gerekli projeler mahalle toplantılarında seçilmiş bulunmaktaydı. Katılımcı bütçeleme süreci ile ilgili bilgiler ilanlar, afişler, gerçekleştirilen kampanyalar gibi aracılarla yurttaşlarla paylaşıldı. Ayrıca katılımın yaygınlaşması, aktörlerin süreç dışında kalmaması için çaba gösterilmiştir. Örneğın, bekr annelerin toplantıda bulunabilmesi için ulaşım ve/veya ocuk bakım ücretlerine yönelik gereksinimleri giderilmiştir. Bütçeleme sürecine katılamayan yerler mevcut olsa da süreç halka denetimine açık şekilde yapılacak projeler için fon oluşturma imkânını sunmuştur. Bunun yanında kaynakların dağıtımını izleme fırsatı vermesi sebebi ile politik bir eğitim görevi görmüş ve süreç sonunda inceleme katılımcı bütçe birimi tarafınca yapılmıştır (OECD, 2007).

Bradford Uluslararası Katılım alışmaları Merkezi 2006 yılının mart ayından 2007’nin nisan ayına kadar kuzeydeki pilot uygulamayı takip etti. lke geneli pilot deneyimlerdeki gibi kapsamı dardı fakat çıkarılabilecek sonuç İngiltere’de katılımcı bütçelemeye teşvik edici olabilmesiydi. Ayrıca topluma yereldeki karar süreçlerinin içinde nasıl ve nerede bulunabilecekleri ile ilgili fikir vermiştir. Başka kentlerdeki katılımcı bütçe programının oluşturulması aşamasında yer alan kişilerden daha fazlasının müzakeresi vardı. Yalnızca tek mahalleden katılan yaklaşık 300 kişi bu yerel okul konumundaki işleyişin desteklenmesi adına katılımcı bütçenin karar aşamasında yerini aldı (Blakey, 2008: 63).

Salford kentindeki uygulamada ise meclis, yedi aşamalı süreç öngörmüştür. Bu maddeler (Ergen, 2012: 326-327);

1. Şehir genelinde belirlenen ihtiyaçlar için kaynak bulunması
2. Katılımcı bütçe uygulaması kapsamında yer alan şehrin ya da semtin öncelikli ihtiyaç, yatırım alanlarının tespit edilmesi ve bunlara yönelik düşüncelerin toplanması
3. Şehir öncelikleri ile uyumlu olarak belediye özelinde öncelik alanlarının belirlenmesi
4. Uygulama bölgesi nüfusunun planlanması
5. Belirtilen ihtiyaçların önem derecesinin belirlenmesi
6. Bütçe taslağının hazırlanması
7. Katılımcı uygulama için ayrılan kaynaklardan önceliğe sahip ihtiyaçlar yönünde dağıtımın sağlanması dizilimindedir.

Harrow'da katılımcı bütçe uygulamasının başlatılması 2005 yılı itibariyle planlanmıştır. Gerçekleştirilmek istenenler; son zamanlarda vatandaşların meşruiyetini kaybeden yerel konseylerin, yurttaşların nezdinde güvenilirliğini tazelemek, toplumun sesini duyurabilmesi, sürece vatandaşların önceliklerinin dâhil edilmesi isteklerin iletebilmesinin yanında sürecin zorluklarından katılımcıların haberdar edilmesi gibi çift yönlü bir düzen oluşturmaktır. Aynı zamanda medyayı sürecin parçası haline getirmek, demokrasinin canlandırılması, bilim ve teknolojinin faydalarını sosyal faydaya dönüştürmek, kaynaklar dâhilinde katılımcıların birbirleri ve meclis ile iletişimini direkt hale getirmek hedefler arasındadır. Katılımcı yaklaşımla tasarlanan kısım tüm bütçenin yarısından daha azdır, detaylı teklifler yoktur yalnızca konseyin teklifleri konusunda daha fazla tercih alanı bırakılmıştır. 6-12 ay aralığında birçok akşam toplantısı öngörülmüştür, pazar günü olan toplanmalara tüm paydaşlar katılır ve 30 seçilmiş kişiden oluşan heyet konseyin verdiği kararları incelemek ve sonuçlar hakkında diğerlerini bilgilendirmek ile görevlendirilmiştir (OECD, 2007).

Ağustos ve eylül aylarında kurumlar içerisinde yapılacak hizmetlerin üç yıllık programlaması yapılır. Harrow açık bütçeleme süreci teknolojik gelişimin desteği ile 300 kişilik meclis gelecek yıllara yönelik olarak öncelik belirler. Öncelik opsiyonları konseyin idarecileri olan memur ve meclis üyelerince belirlenir. Bunlar vatandaşlara

sınırları geniş seçim imkânı sunar. Katılımcılar aktörler on grup şeklinde bilgisayarlardan müzakerenin ilerleyişini görebilmekte ve kararlarını meclise sunabilmektedir. Sonrasında opsiyonlar bireysel olarak oylanır, sonuçlar ekrandan görüntülenir. Her gruptan bir kişi seçilir toplam 30 kişi meclis ve konseyin aldığı kararların uygunluğu ile ilgili denetleme ve sonuçları rapor etmekle görevlendirilir. Başarının ölçülmesi tam mümkün olmasa da 2006-2007 bütçesinde beş alanda meclis takdirine uygun gerçekleştirildi. Müzakereye ayrılan süre ve kaynaklar, sürecin olumsuz tarafı olarak belirlenmiştir (OECD, 2007).

İngiltere’de hazırlanan katılımcı bütçe denemeleri dönüştürücü etkisinin temelinde karışık tasarımdan uzak ve daha küçük ölçekte hazırlanması vardır. Hazırlanan bütçe sistemine yönelik denemeler artış göstermekle birlikte olumlu gelişime sahiptir. Buna paralel olarak, projelerin yeterince kapsayıcı olmadığı veya daha küçük mali kaynağı olan, yerelleşmeyi kurumsallaştıramayan başarısız denemeler, gelişimin devamı için endişe uyandırmaktadır. Eskiden uygulanan bütçe sistemine benzer, yurttaşların yetkili, etkili olduğu alana veya sosyal adalete katkı sağlamadan devam ettirilmesi olasılığı da vardır. Yeni bütçeleme, yönetim dışı siyasi aktörlerin ve halkın görüşlerini aktarmada aracı rol oynamaktadır, bu paydaşların memnun olduğu durumdur. İngiltere’de yerele yaklaşma hizmetlere yönelik tercih etme, yetki devri ve belediye meclisleri içindeki yetki çerçevesini aşma sınırlamasının azaltılması gibi süregelen konulardan yararlanmaktadır (Hall ve Röcke, 2013: 195).

Demokrasi yolunda yerelleşme ve katılımcı bütçelemenin amaç edindiği sistemi kurmak zordur. Katılımcılık temelli bütçenin yaygınlaştırılması adına, yerelleşmeyi sağlamlaştıran siyasi reformlar hayata geçirilebilir. Karar süreçlerinin mümkün olduğunca açık ilerlemesi, özel kesim ve denetleme görevi dışında kalan seçilmeyenlerin yetkileri kısıtlanabilir. Bu sistem mevcut durumda, yeterli bilgiye sahip, gereksinim tespitini kendisi yapabilen ve çözüm bulabilen henüz gerçekleştirilememiş fakat gerçekleştirmek istenen amaç gibi görünmektedir (Hall ve Röcke, 2013: 196).

1.3.3. Asya Uygulamaları

Asya ülkelerinde de ihtiyaca ve yönetim birimlerine göre şekillenen katılımcı bütçe uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Asya'da oluşturulan ilk katılımcı bütçe uygulaması Hindistan'da olmuştur.

1.3.3.1. Hindistan-Kerala'da Katılımcı Bütçeleme

1996 yılında Hindistan'ın güneyinde yer alan Kerala'da henüz tasarımı netlik olmayan katılımcılık tabanlı bütçe sistemi yerel düzeyde hayata geçirilmiştir. Bu deneyim Asya'da gerçekleştirilen ilk katılımcı bütçeleme uygulaması oldu (Engagement Global, 2013: 63). Uygulama yerel aşamanın ilk adımında katılımcı bütçelemenin alışlagelmiş sınırlarını tam dolduramasa da her uygulama kendine ait durumlar içerdiğinden sınırları veya gelişimi tek bir tanıma dayandırılmaz. Bu sebeple Kerala'da gerçekleştirilen ilk uygulama süreci olarak kabul edilebilir (Cabannes, 2004: 20).

Kerala'da oluşturulmaya çalışılan yeni düzenin ilk adımının atılması o dönemde yönetimde bulunan Marksist CPI-M parti öncüsünün düşüncesine dayanmaktadır. Sol Birleşik Cephenin gücünü korumak ve artırmak üzere başlatılan bu düzen, merkezin etkisinden uzak daha çok halkın önceliklerini kendiliğinden belirlemesi ile katılım tecrübesini güçlendirme, yerel düzeydeki plan ve programlama gelişimini hedeflemekteydi. Bu doğrultuda özerkliği bulunan eyaletlerin gelişim bağlamında kendi kendini idare eden yerel idarenin kurulması mümkün olacaktır. Eyalet, 1996-2001 yılları arasında gelirin neredeyse %40'lık kısmını halkın tercihleri yönünde kullanmayı kararlaştırmıştır. Başlangıçta, eyaletler genelinde süreç eğitimcilerinin olduğu ve 10.500 bireyi kapsayan döngüsel düzen kuruldu. Politik olarak başlatılan süreç toplum nezdinde önem kazanarak yoluna devam etmiştir (Sintomer ve diğerleri, 2010).

Eyaletin döngüsel katılımcı bütçe sürecinde birinci adımı, belediyelerin seçim bölgesinde gerçekleştirilen halk buluşmalarıdır. Bölgede oturan her bireyin katılım hakkı vardır. Buluşmalar kolektif gereksinimlerin belirlenmesi ve tamamlanmalarına yönelik bölümlere ayrılmış grupların münazaralarını içermektedir. Teklifler yerel teşkilata iletilir. İkinci aşama yerel teşkilat toplantısıdır. Burada bölge komitelerinden gelen öneriler bölge topluluklarının temsilcileri, memurlar ve uzmanların katılımıyla münazara edilir. Öncelikli projeler ve hareket planları belirlenir. Sonuçların kaydı her

yerel teşkilatın gelişim raporunda yayınlanır. Üçüncü aşamada yönelim, fiskal tekliflerin yer verilmesine doğru kaymıştır. Belirlenmiş siyasi, sosyal ve ekonomik konulara bağlı alt başlıklar ikinci aşamadaki katılımcı fikirlerin de bulunduğu özel çalışma grupları tarafınca yürütülmektedir. Çalışma gruplarının başında seçilmiş kişiler yer almaktadır. Önerilerin gerçekleştirilmesi için yapılacak destekler, harcamalar, pratiğe aktarmada takip edilecek adımlar, süre ve gözlem araçları yer alır. Sonraki aşamada projeler, önceliklendirilerek son halini alır. Yapılması için mali kaynak ayrılacak projeler ve bölgede gerçekleştirilecek yardımlar yayınlandığından yurttaşlar tarafından takip edilebilir. Yerel hükümetin programları İlçe Planlama Komitesi tarafından onanır. Uzmanların yer aldığı komite, yetersizlik durumunda yerel teşkilattan değişiklikler ister. Son aşama projelerin uygulanmasını, sonuçların gözlemlenmesini ve değerlendirilmesini içerir. İlçe Planlama Komitesi'nin onayladıklarını kontrollü olarak hayata geçirilir. Eyalet geneli uygulamaların koordinasyonu adına İzleme Komitesi kurulmuştur. Ayrıca izleme ve inceleme imkânına yurttaşlar da erişebilmektedir (George ve Neunecker, 2013: 75-77).

Kerala, planlamasıyla sürecin tüm aşamalarında yurttaşlara fikirlerini beyan etme, proje ileri sürme, uygulanmasını gözlemleme ve sonunda değerlendirme olanağı sunmuştur. Programların hayata geçirilmeye başlanmasından itibaren gelişimini devamlı hale getirmiş fakirliğin giderilmesi, cinsiyet eşitliğini sağlama, idarede verimlilik hedeflerine yönelik doğru adımlar ile başarılı olmuştur. Bu modelin tekrarlanabilmesi ve eksik yönlerinin giderilerek diğer ülkelerde sistem uyarlaması ile kullanılması mümkün olabilir (George ve Neunecker, 2013: 83).

1.3.3.2. Güney Kore’de Katılımcı Bütçeleme

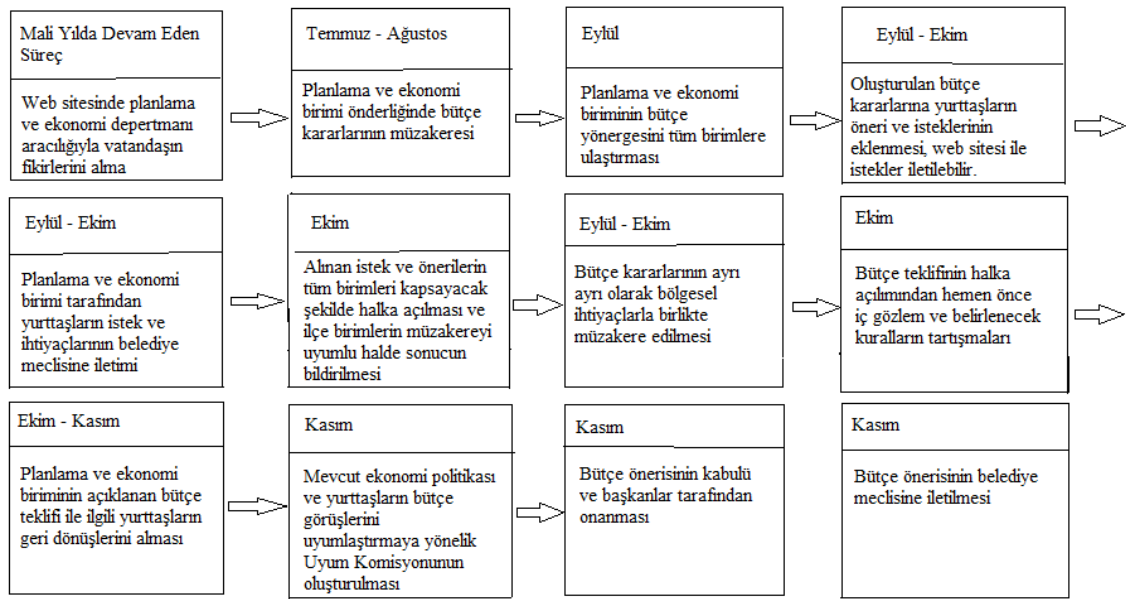
Güney Kore’nin büyük bir şehri olan güneyde Gwangju’daki Buk-gu kentinde yerel yönetmelik düzenlemesi, bütçede yeni bir yol olan katılımcı bütçe uygulamasına yönelik hazırlandı. İlk uygulamadan önceki dönemde vatandaşlar açıklık ilkesine uygunluğu sağlayamamış idareyi, kötü düzenden sorumlu tutmaktaydı. Yurttaşların genel idareye güvensizliği uygulamanın sebebi olmuştur. Buk-gu, Kore’de ilk uygulama özelliğiyle diğer kentlere örnek konumundadır (Kim ve Schachter, 2013: 462). Kore’nin farklı kentlerine yayılsa da uygulama programında hedeflenen ilgiyi toplayamamıştır. Roh Muhyun idaresi döneminde yerelde katılımcılığın öne çıkmasına önem vermiştir.

Böylelikle 2005 yılında “*Yerel Finans Yasası*”nın da yardımıyla yurttaşlar bütçenin kararlaştırılmasında bulunması için ihtiyaçlarını ve isteklerini aktarabilecekti. Söz konusu yeni sistemin tasarımı yapıldı fakat 2010 yılındaki seçimlere kadar katılımcı sistemin idareye ek bir yük oluşturacağı düşüncesi devam etti. 2010’daki yerel seçimlerde hâlihazırda yönetimde bulunan Demokrat Parti seçilirse katılımcı bütçelemeyi başlatacağının sözünü verdi ve adaylarından birçok kişi Seul’deki ilçe ve belediye meclisi başkanlığına seçildi. 2014’te Wonsoo Bak Seul belediye başkanlığına gelince katılımcı bütçe daha da gelişti. Seul katılımcı bütçenin temel ilkelerine uygun planlanan başarılı bir örnek sergiledi. Aynı zamanda nüfus olarak on milyonu geçen ve katılımcı bütçe uygulamasını gerçekleştiren ilk ülke olmuştur (Lee,2000).

Seul katılımcı bütçeleme sisteminde üç temel komite mevcuttur. Bunların ilki, “*Katılımcı Bütçe Komitesi*”dir. Komite katılımcı sistemde karar mekanizması olarak yer almaktadır. 300 üyesi vardır, 25 üyeyi belediye başkanı, geri kalan üyeleri bütçe okulundaki (bütün yurttaşların katılabildiği bütçelemenin düzeni ve önemi ile ilgili yurttaşların bilgilendirildiği ve burada eğitim alanlarının bütçe komitesinde yer alabildiği yerdir) yurttaşlar ve belediye meclis üyelerinin teklif ettikleridir. Üyeler en fazla iki dönem görev alabilir, birçok etkenin hesaplandığı elektronik çekilişe tabidirler. İkinci komite, “*Özel-Kamu Bütçe Destek Komitesi*”dir. Katılımcılık esaslı, konularına göre tasnif edilmiş bütçe uygulamalarını inceler. Tasnif edilmiş bölüm başına 27 üyesi vardır, burada özel, sivil ve kamu kesiminin uzmanları bir araya gelmektedir. Ayrıca bu komitenin minimum 2/3’ünde Katılımcı Bütçe Komitesi yer almaktadır. Son komite yurttaşların katılımcı mekanizmaya uyumuna yönelik bilgilendirme yapan, süreci katılımcıların odağında tutan ve süreç içerisinde oluşabilecek problemlere önlem alan veya çözüm arayan “*Katılımcı Bütçe Destek Komitesi*”dir. Sayıları 30 kişiyi geçmeyecek şekilde yer alan belediye meclis üyeleri, bütçe lemede uzman kişiler, STK temsilcileri, bütçe komite üyesi ve mevzu dâhilindeki memurlardan oluşmaktadır (Güneş, 2020: 550-551).

Kore’de ilk uygulama olan Buk-gu’da katılımcı düzenin oluşturulması adına farklı adımlar atılmıştır. Şöyle ki, 2005 yılında kentte STK ile ortak çalışmalar desteklendi, bu amaçla “*Katılımcı Özerklik Formu*” oluşturuldu. Sivil kesimi katılımlara yönelik eğitmek için “*Vatandaş Bütçeleme Okulu*” devreye girmiştir.

2007’de açılan web sitesi hem yurttaşların isteklerini belirtmesi ve süreç takipleri hem de idarenin katılım oranını takip edebilmesi bakımından faydalı olmuştur. Buk-gu 2008’de katılımcı bütçe düzenlemelerini kolaylaştırma yolunda bölge komitesi oluşturdu. Üyeleri 198 olan komiteye, mahallede yaşayanlar başvurabilirken son aşamada üyeleri Buk-gu idaresi ve çalışma grubu üyeleri beraber seçmektedir (Kim ve Schachter, 2013: 463).



Şekil 1. 3. Buk-gu Katılımcı Bütçeleme Takvimi
Kaynak: (Kim ve Schachter, 2013: 463)

Aylara göre izlenecek katılımcı bütçe adımları şekil 3’te gösterilmiştir. Gözlemlenebileceği üzere Buk-gu bütçeyi hazırlama sürecinin tüm aşamalarında, yurttaşların süreç hakkında geri bildirim yapabilmesi için web sitesi kullanıma açıktır. Temmuz – ekim aylarında yurttaşlardan toplanan istek ve önerilerin müzakeresi, bütçe yönergesiyle genel istek ve önerilerin birleştirilmesi ve belediye meclisine sunulması yer almaktadır. Ekim ayında devam eden süreç içerisinde tüm kararların kamuya açılarak bölgeler özelinde ihtiyaçlar dikkate alınarak tartışılması yer alır. Ekim – kasım aylarında bütçe teklifi kamunun görüşüne açılır sonrasında uyum komitesinin süzgecinden geçirilir ve belediye meclisinin onayına sunulur.

Katılımcı bütçeleme uygulaması başarılı tarafları ve eksik yönleriyle ele alınmalıdır. Bu uygulama yerel özerklik politikasına uygunluğu, Buk-gu idaresinin konu

ile ilgili önderliği, STK'ların duyarlı davranması, süreçlerin her zaman data ile oluşturulan geri iletimi içermesi, konunun uzmanlarıyla ve süreç içerisindeki birimlerin güçlü etkileşim yönleriyle başarılı olarak addedilebilir. Eksikliklerin başında, süre ve kaynak yetersizliği sebebi ile tüm katılımcılara ulaşamaması ve katılanların düşüncelerini açıkça aktaramaması vardır. Temsiliyette eksikliğin olması, yurttaşların bütçelemedeki eksik bilgisinin süreci yavaşlatması, sistemin yetersizlikleri olarak belirlenmiştir (Kim ve Schachter, 2013: 464).



İKİNCİ BÖLÜM

MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI ve BELEDİYELERİN GELİR YAPISI

2.1. MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI ve KAPSAMI

İhtiyaçların belirlenmesinde yönetim birimlerinin vatandaşla yakınlık durumu, önem arz etmektedir. Yerindenlik ilkesi ile şekillenen yerel özerklik kavramı, sorunların belirlenmesini ve sorunlara yönelik çözümler bulunmasını bu anlayışın içine almaktadır. Bu doğrultuda tespit edilen sorunlara çözüm üretilebilmesi, yerel birimlerde oluşturulan mali özerklik olgusunun güçlendirilmesine bağlı olmaktadır.

2.1.1. Özerklik

Özerklik kavramsal açıdan sözlükte, bir grubun ayrı kanunlar çerçevesinde yönetim ilişkilerinde sorumluluğun, yine kendilerine ait olmasıdır. İşlemlerinde bir yönlendirmeye gerek duymadan kanunlar ile bu işlemlerini gerçekleştirmesidir. (sozluk.gov.tr, 2021). Terim, “*otonomi*” ile aynı anlamı barındırmaktadır. Aynı zamanda, eylemsel açıdan bir otoriteye bağlı bulunmamak olan “*muhtar*” sözcüğünden meydana gelen, irade ve yönetimde özlüğün içini dolduran bir terimdir (Alada, 2008: 6). Sartori (1996: 336) ise özerklik kavramını siyasal özgürlüğün kanunlar ile korunma teminatının yanında ikinci bir yol olarak görmektedir. Kavramı, düzeni kendi kurallarımıza göre şekillendirmek olarak tanımlamıştır.

2.1.2. Yerel Özerklik

II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da hız kazanan yerelleşme farklı anlayışlar çerçevesinde şekillenmiştir. Halka yakın idare düşüncesi ile paralel olarak mahalli idarelerde katılımcılık ve kendi mali kaynaklarına sahip olmak üzere vergilendirme yetkisinin mevcudiyeti, yerel idare yükümlülüklerini çoğaltacaktır. Katılımcılık ile halkın idarede daha etkili olma isteği, halkın beklentisini karşılayabilmek adına yerel idarenin önemini de artırmıştır. Ayrıca kullanılan idare sisteminde, yakından gözlemlenebilmesi durumundan dolayı, beklentilere en uygun cevabı yerel birimlerin vereceği açıktır. Bu durumda özerklik, demokratik yönetim denkleminin çözümünde

kilit noktadır. Bir anlamda “*hizmette yerellik*” düşüncesi özerkliğin temelidir. Beklentilerin karşılanması mahalli idareler etkili olamazsa yükümlülük üst idare bölümlerine alınabilir (Koyuncu, 2000: 98-99).

Yerindenlik, topluluk içindeki kişileri önceleyen bir etki amaçlamaktadır. En küçük topluluk içinde bile farklı istek ve gereksinimleri vardır. Kişilerin örgütlenmiş toplulukta da çeşitli gereksinimlerini daha verimli cevaplayabilmek adına gerçekleştirilmesi gereken adımları kişilere ve/veya topluma coğrafi olarak en yakın birimin gerçekleştirmesi yerindenliğin ana mesajıdır. Bu anlayış, ilk olarak kişilerin veya merkez dışı yönetimlerin sorunları gidermek ve gereksinimlerini tamamlayabilme durumlarını başlangıçta kendi imkânlarına bırakmayı içermektedir. İmkânların yetersiz kaldığı durumlarda üst birimlere başvurmak gündeme getirilebilir (Eryılmaz, 2020: 128).

Merkezileşmiş bir yönetsel yapı, ihtiyaçların yalnızca merkezden cevaplanabileceği durumu yansıtır. Merkezi meclisler, mahalli düzeyde çözüme kavuşturulacak birçok sorunun çözümü için çalışırken daha önemli politika ve hizmet hususlarına zaman ayıramayabilir. Merkeziyetçiliğin bütünselliği ile bu düzen bürokrasiyi sağlamlaştırırken mahalli anlamdaki özerkliği azaltmaktadır. Bir diğer deyişle, özerkliğin olmadığı durum merkeziyetçi oluşumun en üst seviyede bulunduğu durumdur. Tersi durumda, merkeziyetçi oluşum en aza indirildiğinde, özerkleştirme en yüksek orandadır (Çoker, 1993:13; Sartori, 1996: 345).

Özerkliğin mahalli eksiklikleri bitirmesi arzu edilmektedir. Bahsedilen mahalli eksiklikleri açıklamak gerekmektedir. Bunlar (Çoker, 1993: 12):

- 1) Demokrasinin idealize edilen kapsamını yakalamaktan çok uzak olması. Bu yetersizlik özelde incelendiğinde, çalışmanın birinci bölümünde tartışılan yurttaşların katılımındaki eksiklikler, yönetimde açıklık ilkesinden uzaklaşması ve açıklık ilkesinin uygulanması için planlanan hizmetlerin devam ettirilememesini içermektedir.
- 2) Mahalli kapsamlı fiskal kaynakların olmaması ya da eksikliğinin bulunması. Sorunu gidermek için kaynak oluşturma gücünün yoksunluğu. Ayrıca sorun ortadan kalksa bile kaynakları, planlanan hizmet sunumlarına aktarma yetkisinin olmaması.

- 3) Tüm mahalli problemler göz önüne alındığında ortaya çıkan etkinsiz ve verimsiz bir yönetsel oluşumun sürdürülmeye devam etmesidir.

Devletin, kısıtlı kaynaklar ile en iyi sonucu ortaya çıkarmak ve hizmetlerin sınırlı imkânlarla kalitesini artırma sorumluluğu vardır. Tüm kademeler için genel sorumluluk olan bu kural yerel ve merkezi birimler arasındaki görev dağılımı, etkileşim ve iletişimin olmaması ya da yetersizliği ile sonuçlanabilir (Özer, 1999: 31). Arzu edilmeyen bu olumsuz sonucun bertaraf edilmesi adına yereldeki özerklik önemli bir rol üstlenmektedir. Yerel birimlerin özerklik kapsamında, merkezden ayrı olarak oluşturulan görev alanları, genel yönetim ile yaşanan görev sınırlarındaki belirsizlik problemleri ve bürokratik etki gibi diğer sorunların ortadan kaldırılmasında çözüm yolu sunabilir (Tortop, 1994: 18). Kısıtlı kaynakları zaman kaybı olmadan kullanmak, sonuçlarında etkinlik ve verimlilik düzeyleri artan yerel hizmet sunumlarının halka ulaştırılması temel amaçtır. Bu yönde yerel kararları merkezi etkilerden uzaklaştırmak için kanunen çizilen sorumluluk ve yetki alanları ile özerk yerel yönetimler önemli görünmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın (1992) hizmet alanlarının dağılımı konusu dikkate alınarak 4. maddede temel ilkeleri sayılmıştır. Bunlar:

- 1) Mahalli idareler kapsamında gösterilen görev alanları kanunların sınırlamasına tabidir. Yürütülmesi gereken uygulama sorumlulukları ve yetki hususları sınırları Anayasa ya da kanunlarda çizilmelidir.
- 2) Kanunların buyruğu altında bulunan ve kesin olarak belirlenmiş yetkilerinin haricinde yer almayan eylem ve işlemlerde serbestçe hareket edebilme imkânına kavuşturulmalılar.
- 3) Yerinden yönetim ilkesinin getirdiği yurttaşlara en yakın hizmet anlayışı korunmalı yurttaşlara en yakın makam görevlendirilmelidir. Bu ilkenin gerçekleştirilememesi gibi bir durum söz konusu olduğunda, maddi kaynak durumu, görev içeriği ve niteliği göz önünde tutularak yetkilendirme için başka bir makam seçilebilir.
- 4) Mahalli idarelerde kanunen tabi tutulan engeller dışında hiçbir yönetsel sınır çizilmemelidir.

- 5) Merkez yönetimin mahalli idarelere hizmet sunumu için bırakacağı yetkiler gündeme getirildiğinde bu paylaşımda yerelin bir orana kadar takdir hakkının var olduğu bilinmelidir.
- 6) Yerel birimleri direkt olarak etkileyecek hususlar ile ilgili karar alma ve öncesinde süreci planlama konularında mutlaka yerel birimlere bilgi sunulmalı, görüş ve önerileri dikkate alınmalıdır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın konu ile ilgili maddesinin birinci hükmünde yer aldığı şekle uygun olarak Türkiye Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin görevlendirildikleri alanların yerellik bağlamında oluşturulacağı yer bulmuştur. Mevcut 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde ise belediyeler özelinde, ilke kapsamında görev alanları açıklanmıştır (www.mevzuat.gov.tr).

Özerklik kavramının politik alana yansması yerel özerkliktir. Lokal olarak, yurttaşların sağladıkları yarar oranında ve kanunlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin yerel birimlere aktarılmasını kapsar. Söz konusu alanda yurttaşların hareketlerini kurallar ile şekillendiren sistem oluşturmak ve sistemde yurttaşların istek ve ihtiyaçlarının gözetilmesidir (Sartori, 1996: 345; Akın, 1997: 115). Bu doğrultuda, yerel özerklik güç olgusunu oluşturan, sosyal etkileşimi içinde barındıran bir kavrama dönüşmektedir. Yerel gelişim ile yapabilme gücüne sahip olmak ve bu gücü yerelde örgütlerin iş birliği ile gerçekleştirme ayrımını ortaya çıkarmaktadır. Salt iktidar oluşumundan ziyade iktidarın kullanılması sonucu somut gelişim pratiklerinin var olması gerekmektedir (Cumbers ve MacKinnon, 2011: 252). Bir bakıma yerel özerklik, mevcut olan yapabilme gücünü ve bu güce binaen mevcut şartları geliştirme adımlarını birleştirmektir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına göre, mahalli idarelerin idari açıdan yükümlü oldukları insanlar ile ilgili işlemlerin bir kısmını yine kendi yükümlülüğünde gerçekleştirmesidir. İşlemleri yürütürken bu yerel idare biriminin, ikamet edenlerin çıkarlarını gözetmesi gerekmektedir. Belgede, halka en yakın idare birimi olan yerel yönetimlerde özerklik durumunun yasalar ile desteklenmiş bir zeminde yer alması öngörülmüştür (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992).

Konuyu yerel yönetimler temelinde daralttığımızda yerel özerklik kapsamını belediyeler için de düşünebiliriz. Belediyeler geçmiş yıllara kıyasla yerel ihtiyaçları

gidermeye yönelik önem arz eden adımlar atsa da Osmanlı döneminden kalan merkeziyetçi yapıdan tamamen sıyrılamamıştır. Özerklik yaklaşımında istekli olmaları toplumsal ve ekonomik gelişimin yapı taşı oluşturacaktır. Merkeze bağlılığın azalması aynı zamanda, yerel demokrasinin güçlenmesi önündeki engelleri aşmak için fayda sağlayacaktır (Görmez, 2000: 86).

2.1.2.1. Yerel Özerklik Kapsamı

Yönetim pratiklerinden özerk yaklaşıma dayanan düzen, kurumların devlet olgusu kapsamı altında görünmezliğini reddetmektedir. Tüzel kişiliği, her kurum bünyesinde kendilerine ait olarak oluşturmayı öngörmektedir. Yönetim pratiklerinin genelinde hedeflendiği gibi hizmet ve uygulamaları belirleme ve gerçekleştirme aşamalarında zaman tasarrufu sağlamak istemektedir. Böylelikle idarede verimlilik ve etkinlik ilkelerinin gereğini yerine getirmeyi hedeflemektedir (Güler, 2006: 97).

Özerklikten bahsedilebilmesi için yerel birimlerin “tüzel kişilikleri” yanında birkaç sonucun var olması gerekmektedir. Bunlar (Gözler, 2003: 288);

- 1) Kanunda belirtilen yerel birimlerin görev tanımları içinde yer alan hizmetler yerine getirilirken merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan oluşturulması gerekir.
- 2) Yerel birimlerdeki organlar merkez yönetiminin tayini ile değil yerel yönetimin tercihleri ile oluşturulmalıdır.
- 3) Fiskal açıdan merkezi yönetime bağıllık mümkün olduğunca azaltılmalı ve yerel birimlerin öz gelirleri olmalıdır. Diğer bir söylemle “mali özerklik” olmalıdır. Bu olgu, yerel özerkliğin oluşturulmasında en temel şarttır.

Yerel özerkliği kapsamını açıklarken bazı hususların özerkliğin kapsamı dışında olduğunun ihtiyatla belirtilmesinde yarar vardır. Dışarıda tutulması gereken hususların iyi anlaşılması kavram kargaşasına son verecek ve böylelikle, yerelin özerkliği sağlam temelde inşa edilebilecektir. Bu hususların ilki, yerelin genel yönetsel yapıdan ayrı bir hükümlanlığı bulunmamaktadır. “Egemenliği elinde bulunduran devlettir”. Özerklik kapsamında yapabilme gücünün bölüşümü mahalli ihtiyaçların her yönden yeterli ve etkin giderilme kaygısını taşımaktadır. Bölüşüm oranının ne kadar ve nasıl olacağını yasama organı üstlenmiştir. İkinci olarak, özerk sisteme adaptasyonu beklenen yerel birimler bağımsız değildirler. Özerklik, yerel için yönetsel açıdan bir rahatlık

sağlamakta, kendi olanaklarını kullanarak vatandaşa yararlı olmayı hedeflemektedir. Bu konuda genel idare kanunlara dayanan denetim aracını kullanabilir. Diğer anlamıyla, mahalli idarenin dokunulmazlığı söz konusu değildir, genel yönetim düzeninin ilerleyişinde, eylem ve işlemlerde bütünlüğü kurma yükümlülüğünü sonlandırmamaktadır. Bu durumda, merkezin yerel birimleri kontrol etme hakkı olan “*idari vesayet*” olgusunu devam ettirmektedir. Sonuncu husus, yerel birimlere verilecek bir yetki genişliğinin özerklik anlamına eş olmadığıdır. Yetki genişliği, karar verme ve yürütme gündeminde olan işlemlerde, merkezin kendi içerisindeki bölümlere belirli biçimde yetkilerini devretmesidir. Bu durum genel idari düzende, tek mercii olarak karar alanın bekletme ihtimalini azaltması ve ülke geneli politikaların mahalli uyarlamasında önem taşımaktadır. Hizmet odağına en yakın birimin karar verme durumu ise yerinden yönetim anlayışıdır ve hizmet oluşturulmasında izni veren genel idare haricinde bulunan mahalli idarelerdir. Özerkliğin kapsamında yer alan anlayış da budur (Akın, 1997: 117-118; Eryılmaz, 2020: 115, 118).

Konunun bütünlüğü açısından incelendiğinde, demokratik ve özerk niteliğin yakalanmasında yerelin tüzel kişiliği olmalıdır. Bunun yanında karar organları belirlenirken seçim yapılmalı, birimin yetki ve görev alanına dâhil olan uygulamalar da bir baskı unsuru bulunmadan seçilen organları ile gerçekleştirilmelidir (Keleş, 2021: 61).

2.1.2.2. Yerel Özerkliğin Türleri

Yerel özerklik olgusunun doğru anlaşılmasına yönelik, üniter ve federe devletlerin yerel birimleri için farklı özellik taşıdığının anlaşılması gerekir. Üniter devletlerin yerel birimlerine yönelik özerklik adımları, kavramın idari kolunu oluştururken federal devletlerin bölgesel idareleri ise siyasi kolunu oluşturmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti üniter yapıya sahip bir ülke olması dolayısıyla yalnızca idari özerklik ele alınacaktır. Yerel özerkliğin oluşturulmasında temel olan mali özerklik de incelenecektir.

2.1.2.2.1. İdari Özerklik

Türkiye Cumhuriyeti kamu yönetimi oluşum yapısı ele alındığında, idari sistemin merkez ve yerinden olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir. İdari açıdan mahalli

oluşumların alt kolları ise, hizmet amaçlarına göre ve beşerî olarak ayrılmış durumdadır. Hizmet amaçlarının gerektirdiği şekilde ayrılan kısım, bazı görevlerin ihtiyaca göre belirli alanlarda uzmanlaşmış bölümlere bırakılması durumunun ifadesidir. Üniversiteler, KİT'ler vb. gibi oluşumların yürüttüğü görevler bu ayrımın içinde yer almaktadır. Bununla birlikte oluşum hedefi, idarecilerin var olan inisiyatif alabilme yetisini kullanarak mevcut kaynaklarla hızlı ve ussal olarak en iyi çıktıyı elde etmeye yönelik eylemlerdir (Eryılmaz, 2020: 119). Üzerinde durulacak ikinci alt kol, beşerî anlamda merkez yönetimden ayrılan mahalli idarelerdir. Özerklik olgusu kapsamında incelenecek olan belediyelerin yanında il özel idaresi ve köyler bu alanda yer almaktadır. Bu bölgelerde yaşayanların ortak gereksinimlerinin karşılanması amaçlanmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2016: 35). İdari özerklik tutumunda incelemenin asıl konusu coğrafi bakımdan yerinden yönetimler olmaktadır.

Üniter sistemi kurmuş olan örgütlenmeler, kanun yapma ya da yargılama işlevlerini gerçekleştirme yetkileriyle donatılmamışlardır. Bu ülkelerde yerel idareler devletin, daha önce paylaştırılmış bazı konularda kamu hizmeti gerçekleştiren birimleridir. Yerel birimlere bırakılmış konularda yürütme erki vardır. Beşerî olarak alt kademe olan bu birimler, ayrı bir hükümlanlık konusuna dâhil değildir (Akın, 1997: 112). Diğer bir deyişle, idari özerklik kapsamında idari açıdan üzerinde durulacak, yer yönünden ayrılmış olan yerel bölgelerin bağımsızlığından bahsedilemez.

Özerklik olgusunun oluşması ve açıklanması öneminin, yöre halkının müşterek iktisadi ve sosyal gereksinimlerine cevap verebilmektir. İdari özerklik de söz konusu yörenin gereksinimlerine cevap veren yerel birimin karar organlarını yine kendisi oluşturması, bununla birlikte planlanan uygulamaları, merkez denetimi açısından belirlenen sınırlara uygun düşecek şekilde hayata geçirme ve takip etme imkânı bulmasıdır (Güdük, 2007: 41). İdari özerklik kavramını, yerleşim birimlerinin alt kademelerinde toplum lehine hizmet ulaştırma ve bunları kalite ölçütlerine uygun olarak uygulama yükümlülüğünü yerel birimlere bırakmak olarak açıklayabiliriz (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

Avrupa Yerel Özerklik Şartında idari özerklik bağlamının temellendirilmesi ve sağlamlaştırılması aynı şekilde açıklanmıştır. Şöyle ki, yasalar dâhilinde olması koşulu ile mahalli ayrımında bulunan kamu hizmet alanlarının o yörede ikamet eden halk yararına mahalli birimlerce belirlenmesi, süreç planlamasının yapılması ve bunların

yürütölme durumu olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezden ayrı tüzel kişilik oluşumunun yansıması olarak işin yapılma kısmında olan birimlerin, aynı şekilde yükümlölükleri de kendilerinin üstlenmesi noktasına varılmaktadır (Çevikbaş, 2012: 36-37).

İdari özerklik, merkezin onamasını beklemeden yerel işlerin yapılmasında karar verme ve bu işlerde icra yetkilerinin mahalli birimleri yükümlölü kılarken kaliteyi önemsemektedir. Aynı zamanda yetkilendirildikleri alanda çeşitli baskıların bertaraf edilmesi amacını da taşımaktadır. Mahalli işlemlerde merkezin uygunluk onamasının beklenmemesi ve özerklik adının atılması, siyasal, bireysel ve özel kuruluş faydalarını kayırma isteminden kurtuluştur. Söz konusu yerel halkın gereksinimlerini çıkar kaygılarından uzak daha tarafsız şekilde okunmasını kapsamaktadır (Arslan, 2008: 273). Varılan durumda idari özerklik, mahalli çıkarları iki yönlölü baskıdan kurtaracak çıkış noktasıdır. İlk olarak, merkez idarenin genel çıkarı gözetme amacı için olsa da denetim yetkisini ölçölüsüz şekilde kullanarak yerel faydayı zedelemesini engelleyecektir. İkincisi ise; ortak yararı, genel ve yerel bağlamda özel kurumların, kişilerin ya da toplum yararı hedefinden sapmış belirli siyasal eylemlerin baskısından kurtarma aracı olmasıdır.

Yerel idare uzantısında beledi olarak, idari özerkliğin mevcudiyeti mahalli gereksinimleri, belediyenin görev alanına alacaktır. Bu anlamda, yetkilerin merkez ve mahalli idarelerin arasında sorumlu olunan görevlerde bir paylaşım ortaya çıkacaktır. Hizmet konularının belirlenmesi ile bu konularda karar alıp uygulamaların yürütölmesi için yerel birimlerin kendi bünyesinde oluşturduğu mekanizma, merkezi yönetim ile görev alanı karışıklığına sebep olmadan görevini yerine getirmesini sağlayabilir. Esnekliğe sahip olmayan tek noktada toplanan yani merkezi yapının esas alındığı yönetim pratiğinden uzaklaşan anlayış, sorumluluğu başlangıç ve sonuç birlikteliği içerisinde yerel yönetime bırakan idari özerklik yaklaşımının temelidir.

Özerklik hususunun iyi anlaşılması gerektiğini, bağımsızlık ile eş anlamlı olamayacağını, idari vesayet olgusunun yerelde merkezi bir kontrol mekanizmasını oluşturduğu yukarıda vurgulanmıştı. Bu mevcudiyeti göz ardı etmeden Avrupa Yerel Özerklik Şartı (1991)'nın 8. maddesi 3. ilkesinde yer alan merkezi müdahale durumu için bir sınır çizildiğinin de vurgulanması gerekmektedir. Söz konusu müdahale, yerel çıkarların zedelenmemesi, özerklik hususunda istenilen hedeflerle paralel olarak yine

yerelin menfaati gözetilerek gerçekleştirilebilir. Bir anlamda, buradaki müdahale sınırı yerel ve genel birimlerin sağladıkları fayda oranına göre belirlenmelidir. Merkez idari denetimi, merkez ve yerel bütününde optimaliteyi hedefleyen kamu yönetimi yaklaşımını korumak durumundadır.

İdari vesayetin gücünü mahalli birimlerden tamamen çekmek anlamsızdır, aksi durumda kötü sonuçlar ile karşılaşılabilir. Bu nedenle, idari vesayet demokrasi temelli işlerlik kazandığında milli menfaatlere zarar verilmesini engelleyecektir. Vesayetin varlığı demokratik gelişimi engellemenin aksine toplum faydası gözetildiğinde gelişime büyük bir katkı sağlayacaktır (Arslan, 2008: 274).

Ayrıca yerel yönetim özerklik adımlarının sağlam bir zeminde bulunması ve söz konusu şarta bağlı olarak gelecekte yerelleşmenin tüm yönleriyle sürdürülebilmesi bir elzemdir. Bu doğrultuda, merkezi yönetimin suistimal edilmemiş bir denetim hakkının varlığına ihtiyaç gözlemlenmektedir. Bahl (1998: 8)'ın vurguladığı gibi mahalli idareler yerel özerklik olgusuna alışmak konusunda zorlanabilmektedir. Bunun sebebi merkeziyetçi yönetim yapısına olan aşinalık durumudur. Süregelen merkeziyetçi sistemde yerel birimlerin belirli oranda merkezi yapıdan bağımsız karar verme imkânına alışması, yapısal olan bu sorunun değiştirilmesi gerekmektedir. Merkeze danışmadan karar verebilme, servetlerin kontrolü, muhasebat işlemlerinin doğru işlemesi, bilgi toplama, vergi yönetiminin sağlanması vb. konularında yerel birimlere yardımcı olacak sistemden merkezi kurumlar sorumlu olmalıdır. Yerelin belirli oranda merkezden bağımsız hareket edebilme yetisi yine merkezi yönetim gözetiminde sağlanmalıdır.

Desentralizasyon olarak da nitelendirilen idari özerklik olgusunu üç şekilde ele almak mümkündür. İlk idari özerklik çeşidi “*dekonsantrasyon*”dur, karar verme aşamasında merkez idarenin görevlendirdiği oluşum mevcuttur. Genel idare ile yetkilerin aktarıldığı bölüm arasında hiyerarşik düzenin var olduğu sistemdir. Bütüncü yönetim düzeninin merkezde olduğu ve buradan atanmış idareciler ile yürütmenin gerçekleştirileceği durumdur (Daoudov, 2020: 6). İkinci türü “*delegasyon*”dur. Burada dekonsantrasyondan daha geniş bir desentralizasyon durumudur söz konusudur. Kamu hizmetleri oluşturulurken karar alma ve yürütme yarı özel nitelikteki kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Merkez yönetim bu kurumlara yetki aktarımı yaparken denetim avantajını da elinde bulundurmaya devam etmektedir. Hizmeti alanlardan yapılan iş karşılığında parasal bedel istenebilir (Litvack ve Seddon, 2013).

Üçüncü durum ise, “*devolüsyondur*”. Özerklik kavramı alt birimlerle bağdaştırılmış durumdadır. Dekonsantrasyon türü ile farkı, bu türde yerelin yetkili olarak inisiyatif kullanabilmesi ve sonuçların yükümlülüğünü de üstlenmesidir fakat merkezden tam bir bağımsızlık söz konusu değildir. Mali kaynakları olan ve bu kaynakları dağıtacakları yerler konusunda belirli bir serbestisi olan yerel birimleri ifade etmektedir (Özmüş, 2005: 4).

Keleş (2021: 62)’in idari özerklik düşüncesinde halka yakın birim olduğundan yerel örgütün kendi alanına dâhil edilmiş hizmetler ile merkezin hizmet alanı ayrılmış olmalıdır. Mahalli birimler görevlerini yerine getirirken, karar alımı yerelde seçilen organların etkin konumu kapsamındadır. Bu noktada merkez kontrolünün, oldukça azaltılması gerekmektedir. Üzerinde mutabık olunan uygulamaların yürütülmesinde herhangi bir baskının veya müdahillik problemin bulunmadığı ortam sağlanmalıdır. Ayrıca yerelin, merkeze fiskal olarak daha az bağımlı olması ve fiskal bağlamda da merkezden ayrı politikaların var olmasına vurgu yapılmıştır.

2.1.2.2.2. Mali Özerklik

Mahalli idarelerin merkezi idarenin tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel yapısı vardır. Bir anlamda idari yapı kapsamındaki özerklik mekanizmasının varlığından söz edilebilir. Gelir elde etme, haklarını kullanma ve borç altına girme mahalli idarelerin merkezden özerklikle ayrılmasının getirisiidir. Bu mahalli idareler mali özerklik yetkilerini kullanırken yasaların çizdiği sınırları aşamazlar, yetkilerini kullanırken bu kaidelere bağlı kalma zorunluluğu vardır. Harcamaların düzenlenmesinde genel kaideler dışında, kendi bünyesindeki organların nihayetlendirdiği sonuçlara da uymakla yükümlüdürler (Türkoğlu, 2013: 42).

İdari anlamda yerele yaklaşma, yerelleşme konusu kurulmak istenilen demokratik yapının sığınağı haline gelmiştir. Mevcut olandan daha işlevsel sistemin kurulması mali açıdan da özerkliğin oluşturulma imkânı düzeyinde tamamlanabilir (Isufaj, 2014: 460). Mali özerklik ise fiskal konularda mahalli idarelerin yetkilerini kullanmaları ve mesuliyeti üstlenmeleridir (Quasten,1995:142). Mahalli alana bırakılmış görev alanlarında etkin şekilde hizmet sunmak ve vatandaşların memnuniyetinin sağlanması gibi yükümlülüklerin üstlenilmesi, yerelde oluşturulmuş mali araçların yeterliliğine dayanmaktadır. Maddi gelir ile mal ve hizmet harcamaları

arasında işlevsel bir ilinti söz konusudur. Kanunların izin verdiği ölçüde ihtiyaç duyulan mali araçların oluşturulması imkânının bulunması gerekmektedir (Çoker, 1993: 15; Dönmez, 2002: 161). Bu anlamda mali özerkliğin var olmasının koşulu; mali kaynakların, kaynakların oluşumunda belirli paya sahip mal varlıklarının ve bütçenin mahalli idareye ait olmasıdır. Ek olarak söz konusu şartlara sahip olmakla beraber yerel birimlerin bu şartlar üzerinde takdir yetkisi bulunmalıdır (Arıkboğa, 2019: 46). Diğer bir deyişle yerel yönetimler mali özerkliğin koşulu olan kendilerine ait gelirleri yine mali özerklik koşulu olarak istedikleri yönde kullanabilme serbestisine sahip olmalıdırlar.

Fiskal kaynakların oluşturulma imkânı bulunmaması yerelde vatandaşın istek ve ihtiyaçlarını karşılayamadıkları sonuçları doğurmaktadır. Aynı zamanda idari özerkliğin de tamamlayıcısı olan mali özerkliğin istenilen genişliğe ulaşmasını engelleyerek merkezi otoritenin fiskal kaynaklarından yararlanma mecburiyetini oluşturmaktadır. Mahalli konumdaki karar organlarının merkezi idareden bağımsız şekilde ekonomi politikalarını yönetme avantajını da elinden almaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

AB'nin birçok ülkesi, beledi hizmet alanlarında merkezin hiyerarşi gücü devre dışı bırakılmıştır. Merkezin yönlendirdiği ve sonuçları belediyeleri etkileyecek olan karar aşamalarına yerel birimler etkin olarak iştirak etmektedirler. Özerklik açısından önem arz eden bu durum mali politikalara da yansımaktadır. Yerel ve merkez yönetimleri arasında fiskal kaynakların bölünmesi AB'de bu idare düzeyleri arasında oluşturulan karşılıklı tavizler ile uyum içinde gerçekleştirilir. Belediyelerin mali özerklik için teşvik edilmesi kendilerine yeni fiskal kaynak alanı oluşturma ve zamanla ileriye taşıma gücünü de diğer ülkelere oranla artırmıştır (Şen, 2004: 17-18).

Avrupa Konseyi'nin 1981-1984 senesi aralığında yerel özerklik yaklaşımının mali özerkliği de kapsayacak şekilde tüm kanatları için anayasal teminatı tavsiye edilmiştir. Yerelde ihtiyaç duyulan gereksinimleri oluştururken yöre halkının faydası gözetilmektedir, dolayısıyla organları demokratik kurallara uygun bir seçime tabi olacaktır. Seçilenler mal ve hizmet gereksinimlerini halkın kullanımına sunma girişimlerinde bulunacaklardır. Bu noktada, vatandaşların lehine olan harcamaların yerel özerklik kapsamında baskı ile sınırlandırılmadan yalnızca kanun teminatı ile yapılması mümkündür (Keleş, 2021: 63).

İhtiyaçların cevaplanması ve bu aşamalarda gerçekleştirilen işlerin başında bulunan personellerin ücretleri gibi hususlarda merkezden bağımsız kılabilme mali kaynakların var olması ve yeterliliğine bağlıdır. Aynı zamanda yerel birimlerin kendilerine yetebilme durumlarında gereken kaynakları oluşturması ve çoğaltması yasalarda öngörülmelidir. Bir anlamda, yasalar mali özerkliğin gereklerini barındırmalıdır.

2.1.3. Mali Özerkliği Etkileyen Faktörler

Belediyelerde mali özerklik güçlendirilirken olgunun tüm parçalarının ele alınması ve genel amaca uygun şekilde uygulanması önemlidir. Bu anlamda mali özerkliğin sağlanabilmesi için vergi, harcama, bütçe ve borçlanma etkenlerinin bütün olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

2.1.3.1. Vergi (Gelir)

Günümüzde tüm dünyada kendine yer bulmuş yerel nitelikli idarelerin, fiskal açıdan kendi kaynaklarını oluşturmaları ve harcamaların hangi yönde yapılacağına karar vermeleri yerel birimleri geliştirici ve güçlendiricidir. Bu açıdan mali özerklik konusunun çeşitli yönleriyle incelenmesi önem arz etmektedir.

Fiskal yükümlülüğün üstlenildiği aşamada, yerel birimlere vergileme yetkisinin² de verilebileceği durumu mevcuttur. Etkili gelir kaynağı olan vergiler merkezi yönetimin tek elinden ayrılarak mahalli birimlere mali kaynak oluşturabilir, böylelikle mali özerklik kapsamı genişletilecektir. Bu anlamda yerelin, vergide kendi mali politikasını oluşturması gelişime katkı sunacaktır. Bazı teknik yetersizlikler sebebi ile mahalli idareler vergi yönetiminde merkezi yönetimden daha başarılı olamasa da kurduğu sistemde aksaklık olmaması için yöre halkına yakınlık ilkesini, ticari faaliyetleri tanıma bağlamında sürdürecektir (Mikesell, 2003: 2, 9).

Vergilendirme yetkisinin hangi ölçüde yerel birimlere bırakılacağı sorusuna verilecek cevap, aynı zamanda mali özerkliğin alt birimlerde ne kadar yer bulduğu sorusuna verilecek cevapla aynıdır. Vergi konusunda yetki aktarımının dolayısıyla, mali özerklik derecesinin üç aşaması vardır. Derecelendirmenin ilk aşaması, mali özerkliğin

² Devletlerin kamu hizmetleri oluşturma amacını yerine getirmeleri bu anlamda varlıklarını sürdürebilmeleri için topladıkları vergilerin dayanağı olan kuvvettir. Buradaki güç devletin egemenlik alanı ile eşdeğerdir, aynı zamanda yasal ve fiili nitelik taşımaktadır (Şenyüz, Yüce ve Gerçek, 2016: 75).

en kapsamlı olduğu aşamadır. Vergiye haiz olan konunun, sorumluların, üzerinden vergi hesaplanacak değerin, oranlarının vb. özelliklerinin mahalli alanda belirlendiği durumdur. Yerel birimlerin kendilerine ait vergi alanları oluşturulmuştur. Daha az kapsamlı olan ikinci aşamada, yerelin yasama gücü yoktur. Mahalli anlamda çizilen sınırlar içinde bulunan vergi borcunun belirlenmesi, işlemin kesinleşmesi ve ödemenin alınmasını gibi hakları mevcuttur. Zaman zaman vergi oranı ile ilgili bir serbestlik de tanınabilir. Son olarak en dar kapsamlı durumda ise, vergi borcunun belirlenmesi ve ödemenin alınması merkez idarenin görev alanında bulunmaktadır. Toplanan kamu gideri karşılıklarından mahalli birimlere yalnızca pay yönlendirilmesi yapılmaktadır (Egeli ve Diril, 2012: 31). Farklı dereceli kapsama sahip mali özerklik durumlarının ortak amacı, yerel yönetimlere verilen idari sorumlulukların yanında yüklenen misyonun gereğini yerine getirebilmeleri için finansman sağlanmasıdır.

Devletin elinde bulundurduğu vergileme hakkının paylaşılması yönüyle ele alınan mali özerklik derecelendirmesi için Öncel, Çağan ve Kumrulu (1985) da benzer üç durum öngörmüştür. Şöyle ki, mahalli yönetimin seçilmiş organlarına alınacak bedellerin konusunu, matrahını, nispetini ve konu ile ilgili durumları belirleme serbestisinin verildiği geniş mali özerklikten bahsedilebilir. Bu genişlik aynı zamanda, bedellerin kimlerden temin edileceği veya kimlerin sorumluluk alanına girdiğini konusuna binaen belirleme imkânı da tanımaktadır. İkinci söz edilecek durum yasamanın aktarılamadığı sınırlı mali özerkliktir. Vergileme işlemine sebep olan olayın mükellef tarafından gerçekleştirilme işleminin var olması, kesinleşmesi ve buna bağlı olan bedelin ödenmesi aşamalarının mahalli birimler alanına bırakılması söz konusudur. Vergi nispetleri ise belirli sınırlamalara bağlanmıştıdır. Üçüncü derecede mali özerkliğin yani vergi yetkisinin olmadığı merkeze tam bağlılık vardır. Mükellef tarafından yapılan işlemlerin vergiye konu olup olmayacağına ilişkin görevli ve meydana gelen borcun alacaklısı konumunda olan merkezi idaredir. Mahalli idareler yalnızca, belirli kriterlere göre bu gelirlerden hak ayrılan birimlerdir.

Tablo 2. 1. Mahalli İdarelerin Vergi Özerkliği Derecelendirmesi

A.1.	Mahalli idareler, merkez yönetimin müdahalesine gerek olmadan vergilerin üzerinden vergi alınacak değerleri ve nispetleri belirleme fırsatına sahiptir.
A.2.	Mahalli idareler üzerinden vergi alınacak değeri ve nispetleri belirlerken merkezin kararlarını tavsiye niteliğinde kullanabilirler.
B.1.	Mahalli idareler, sadece vergi nispetlerini merkezi yönetimin müdahalesi olmadan belirleyebilirler. Bu nispetler için merkezin alt ve üst sınırlandırma durumu söz konusu değildir.
B.2.	Mahalli idareler, vergi alanları için nispet belirlerken merkezi idarenin alt ve üst sınırları çizilmiş çerçevenin dışına çıkamazlar.
C.1.	Mahalli idareler, vergi indirimlerini ve vergileme dışında kalan kişileri belirleyebilir.
C.2.	Mahalli idareler, sadece vergileme dışında kalan kişileri belirleyebilirler.
C.3.	Mahalli idareler, sadece vergilemede indirim konularını belirleyebilirler.
D.1.	Mahalli idareler ve merkez yönetimin arasında gerçekleştirilen vergi paylaşımında söz sahibi yerel idarelerdir.
D.2.	Paylaşılan vergi gelirleri ile ilgili değişiklikler yerel birimlerin onayına tabi tutulmuştur.
D.3.	Mahalli idareler ve merkez yönetim arasındaki vergi paylaşımı kanunlar ile uzun süreyi kapsayacak şekilde yapılmaktadır. Yılda bir defadan daha az olarak merkezi yönetim bu sistemi tek taraflı olarak değiştirme yetkisine haizdir.
D.4.	Vergi paylaşımının yıllık sistemde merkezi yönetim tarafından belirlendiği durum söz konusudur.
E	Merkezi yönetimin baskın olduğu, yerel birimler için ayrılan vergilerin nispetini ve alt sınırını oluşturma aşamasında merkezin söz sahibi olduğu diğer konular mevcuttur.
F	Sayılan tüm bu maddelerin var olmadığı yapılardır. Bu yapılara göre oluşan vergi sisteminde özerklik derecelendirmesinden bahsedilemez.

Kaynak: (Blöchliger ve King, 2005: 10)

Tablo 2.1.'de harfler ile yapılan, vergileme yetkilerine bağlı mali özerklik dereceleri "A"dan "F"ye doğru azalan bir durum sergilemektedir. Buna göre, "A" harfinin bulunduğu bölümler yüksek vergileme yetkisi değerine sahipken "F" harfi ise, mali özerkliğin bulunmadığı durumu ifade etmektedir. Ayrıca harfler ile ayrılan bölmeler de kendi içerisinde farklı mali özerklik genişliklerine sahiptir. Örneğin "C" bölmesinde yer alan "C.1." maddesi vergi indirimi ile vergi matrahını belirleme hakkını birlikte yerel birimlere bırakmayı içermektedir. Yine bu bölmede yer alan "C.2." ve "C.3." maddeleri ise vergi indirimi yapma veya vergi matrahını belirleme haklarından yalnızca birini içermektedir. Varılan durumda, mali özerklik göstergelerini bütün olarak içeren "C.1." maddesi "C" bölümündeki diğer maddelerden daha yüksek bir mali özerklik durumuna sahiptir.

Vergi özerkliğinin sağlandığı durumlardan bahsederken belediyeler arası gelişmişlik farkının düşünülmesi gerekmektedir. Bazı gelişmiş belediyeler çeşitli faktörlerin etkisi ile mali kaynak oluşturma konusunda daha avantajlı olmaktadır. Vatandaşa sunulacak hizmeti kendi finanse edemeyen belediyeler ile finansmanı kendisi yapabilen belediyeler arasında zamanla etkisini gösteren bir gelişmişlik farkı yaşanabilmektedir.

Bu olumsuzluğun yaşandığı belediyelerde mali kaynakların genişletilmeye çalışılması, öz gelir artırmaya yönelik girişimlerde bulunabilir. Kaynakları genişletmek mümkün olmadığı koşullarda yerel özerkliği zedeleyen bir durum oluşacak olsa da bölgede yaşayanlara hizmet sunabilmek adına merkezi hükümetin kaynaklarından belediyelere fiskal aktarım yapılabilir. Mali kaynaklarını artıracabilecek gelişmiş belediyeler daha fazla vergileme, yeni girişimleri için borçlanma yoluna gidebilirken az gelişmiş belediyeler mali kaynak desteğine ihtiyaç duymaktadır. Net bir sürenin olmaması ile birlikte az gelişmiş belediye yapıları zamanla öz kaynaklarını oluşturabilen belediye statüsüne geçebilmektedir. Bu gelişimin sağlandığı zamana kadar gelişmiş belediyelerin mali olarak özerk yapısı devam ettirilmeli az gelişmiş olanların ise gelişimi desteklenmelidir (Bahl, 1998: 10).

Merkezi hükümet, mahalli gereksinimlerin teminini mahalli idarelere bıraktığı oranda fiskal kaynak olarak bazı vergilendirme hakkının devrini de gerçekleştirmesi elzemdir. Bu gerçekliğin yanında, mahalli idarelere bırakılan vergi niteliğinin iyi tespit edilmesi ve ülke geneli çıkarlara katkısı olacak şekilde bir paylaşımına gidilmelidir. Fiskal bağlamda vergileme yükünün, ülke geneli iktisadi dengeler gibi etkenlerin genel faydayı zedeleme ihtimali vergi paylaşımı hususunda dikkat düzeyini artırmaktadır. Hususun gerekliliği, KDV gibi dolaylı bir vergi türünün paylaşımı sırasında mahalli idare yetki alanına bırakılması, yüksek kaçakçılık seviyesini engelleme veya kontrol etme yetisinde eksiklik oluşturmada ve mahalli idarenin yetersiz olma ihtimalinde ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda merkezi hükümetin hareket alanı kısıtlanacak ve adil vergileme hedefi zarar görecektir (Egeli ve Diril, 2012: 33).

2.1.3.2. Harcama

Mali özerklik kapsamında birçok ülke kendi yönetim sistemlerine göre uygulanan oluşum süreci başlatmıştır. Söz konusu oluşumda vergileme gibi yerel

birimlere gelir aktarımında olduğu gibi harcama işlevselliği önemli konumdadır (Oates, 1999: 1121-1122). Bir anlamda, yasalara bağlanmış mali özerklik temelinde harcama özerkliğinin sağlanmış olması da ihtiyaç olarak karşımıza çıkmaktadır. Mahalli anlamda oluşturulacak işler mahalli birim tarafından gereksinim düzeylerine göre sıralanmaktadır. Bu sıraya bağlı şekilde en gerekli olan işlerden gereksinimin derecesi az olana doğru bir sunum gerçekleştirilir. Varılan sonuçta, kaynak kullanımında kaliteli ve optimal bir sistem olacaktır. Aynı zamanda, mali özerklik lehine mahalli birimlere ait girişim kâr ve kıymetlerinin bu birimlere getirisi sağlanacaktır. Böylelikle mahalli birimler kuruluş amaçlarını gerçekleştirirken bu amaçlara ulaşma doğrultusunda fiskal kaynaklar elde etmektedirler (Türkoğlu, 2013: 64). Hizmet harcamaları ve bunların doğru değerlendirilmesi ile yerel yönetimlere geri dönen kaynaklar özerkliğe yüklenen misyonun işler bir mekanizmaya sahip olmasının yolunu açmaktadır. Mahalli alanda harcama serbestisine sahip olmanın gelir elde etmekle döngüsel bir ilişki içinde olduğu anlaşılmaktadır.

Mahalli idarelerin daha gelişmiş olduğu üniter yapıya sahip idari geleneklerde, genel tüm harcamaların içerisinde mahalli birimlerin harcamaları önemli bir yer tutmaktadır. Bu anlamda tekçi sistem kullanan ülkelerde geçerli olacak biçimde, yerelin vatandaşlara aktaracağı hizmetler doğrultusunda yapacağı harcamalar, aynı zamanda bu birimin mali özerklik temelli gücünün bir göstergesi olacaktır (Ercan, 2018: 503). Söz konusu tespitin yanında, mahalli birimlerde harcama yönlü özerklik derecesini yükseltebilmek için harcamaların, yalnızca yerelde belirlenen çerçevede olması yeterli değildir. Harcama özerkliğin güçlendirilmesinde harcama kalemleri de demokratik şekilde belirlenmiş olmalıdır. Halka yakınlık ilkesinin uygunluğu bir yanılsamaya mahal vermemeli, harcama politikalarının oluşturulması demokratik usullere uygun işbaşına gelen organlar tarafından gerçekleştirilmelidir (Bach, Blöchliger ve Wallau, 2009: 8). Bu doğrultuda varılan harcama özerkliği, harcamaların belirlenme imkânının demokratik kaideler ile var olmasıdır.

Bach, Blöchliger ve Wallau (2009: 8) harcama özerkliğini, yerel birimlerin müstakil işleyiş stillerinin sınırlarını çizme ve oluşturulan bu resmi değiştirebilmek adına çeşitli giderler yapabilme serbestisi olarak tanımlamışlardır. Harcama özerkliğinin gerçekleşebilmesi için de birkaç kaidenin bir arada bulunması gerektiğini ileri sürmektedirler. Bu kaideler;

- 1) Oluşturulacak Yol Özerkliği: yerel birimlerin hizmetlerin yapılması doğrultusunda hedeflerin, farklı ve temel yönleri belirleyebilmesi.
- 2) Bütçe Özerkliği: Yerel birimlerin mali kaynak elde etmesinde ve giderlerini kendi belirledikleri kalemleri yönlendirme durumuna merkezi hükümetin müdahil olmaması.
- 3) Girdi Özerkliği: Hizmet planlamasında ve devam ettirilmesinde çalışanların ücretleri, yönetiminde ve irade birleşimine dayanan hizmetlerde yerelin söz sahibi olması.
- 4) Çıktı Özerkliği: Vatandaşa arz edilen hizmetlerin niteliğini ve standardının belirlenme imkânını yerel idare alanına bırakmaktır. Ayrıca ne kadar arz edileceğini de kapsamaktadır.

2.1.3.3. Bütçe ve Borçlanma

Mali otonomide, merkez hükümetin aktarımını yaptığı fiskal kaynaklar ve özellikle yerel birimlerin müstakil olarak sağladıkları fiskal kaynaklar önemli noktayı işaret etmektedir. Ek olarak aktarılan ve kazanılan kaynakların merkezi baskıdan uzak, herhangi bir şarta bağlı kalmadan kullanılabilmesi otonomi düzeyini yükseltmektedir (Blöchliger ve Petzold, 2009: 4). Kanunu düzenlemesine uygun olarak gelir - gider göstergesinin merkez hükümetten bağımsız şekilde ayarlanabiliyor olması fiskal otonomi kapsamı içindedir (Dağ, 2017: 429).

Bütçe özerkliği, güçlü merkeziyetçi yapıdan uzaklaşmaya başlamış bir devlet yapılanmasının fiskal otonomi içinde, mahalli idarelerine gelir - gider göstergesinde serbesti sağlamasıdır. Bu durum zamanla göstergeyi kontrol edebilme işlevinden idare becerisine dönüşerek, hizmet arzında fiskal kaynakların optimal kullanımını gerçekleştirebilir (Golem, 2010: 53-54).

Mahalli idareler için öngörülen mali özerklik bahsedilen bölgelerde iktisadi rekabeti artırıcı bir etkiye sahiptir. İlk bakışta olumsuz gibi algılansa da aslında rekabetin, hizmet arzında kaliteyi artırdığı gibi yeni girişimlere itekleyici güç sağlayan olumlu yönü mevcuttur. Yerel gelirlerin yetersiz kalması durumunda, iktisadi rekabetin devam etmesi sebebi ile hizmet standardını düşürmek zor olacağından rekabetin olumsuz yönü ortaya çıkacaktır (Slack, 2017: 12). Özerklik olgusuna bağlı bu rekabet

ortamında, hizmet sunumunu başlatmak, devam ettirmek veya yakaladıkları kalite düzeyini kaybetmek istemeyen fakat yeterli mali kaynağı olmayan yerel yönetimlerde, borçlanma gündeme gelecektir. Bu noktada yerel yönetimler, borçlanma imkânını merkezi yönetim baskısı olmadan kullanabilirler borçlanma özerkliğinden söz edilebilir. Bir diğer söylemle, borçlanma özerkliği yerel yönetimlerin merkezi idareden bağımsız borçlanabilmesidir.

Mahalli idarelere yüklenen hizmet anlayışının devamında gerekli olan fiskal kaynak aktarımı gerçekleşmediğinde veya mahalli birimler arz edilecek çözümlerin fiskal kaynağını oluşturamadığı durumlarda iktisadi düzlemde gelir – gider dengesinin bozulması söz konusudur. Bu anlamda bütçelerini (gelir – gider göstergesi) planlama ve hazırlama aşamalarında merkezi idarenin yerel birimleri herhangi bir kaideye bağlamamasının ifadesi bütçe özerkliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu aşamalar içerisinde çizilen sınırlar, mali özerklik olgusu mânâsında engel meydana getiren bir durumdur. Aynı şekilde gelir – gider göstergesinde bir standart yakalanamaması ve zaman zaman ortaya çıkan gelirin harcamaları karşılayamaması sonuçlarında yerel birimler, merkezi hükümetin onamasına gerek duymadan borçlanma yoluna gidebilmelidir. Burada ifade edilen kavram da mahalli idarelerin borçlanma hususundaki özerkliğidir. İki durumun özerkliğinin kısıtlanması fiskal özerkliğin istenilen seviyede olmadığı, olgunun bu iki yön ile eksik kaldığının ifadesidir (Bağlı, 2014: 42).

Önemli girişim ve projelerde kamu yararına mahalli birimlerin bütçe otonomisi kapsamında yaptığı gelir gider dengesindeki açık ve sonrasında bu açıkların kapatabilmesi adına sahip olunan borçlanma otonomisi, bazı ülkelerde daha net ortaya çıkmaktadır. Durum, gelire uygun harcama kalemlerinin oluşturulduğu Türkiye açısından incelendiğinde, mahalli birimlerin gelir gider dengesinin açıkları için tanınan özerklik yüksektir. Mahalli idareler iç ve dış borçlanma için yasalar çerçevesinde çeşitli kriterlere tabi tutulmuştur. Bu yönüyle Türkiye gelir gider göstergesinin esnetilmesinde sağlanan otonomi alanına, borçlanma konusunda sahip değildir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 279-280).

2.2. BELEDİYELERİN İDARİ VE MALİ YAPILANMASI

Bir yerinden yönetim birimi olarak belediyeler, belirli sınırlar içerisinde kanunlar tarafından kendilerine verilen yetkiler ile idare gücünü elinde bulundurmaktadır. Aynı şekilde kanunların çizdiği sınırlar çerçevesinde, mali yapıya sahip olan yönetim birimleridir.

2.2.1. Belediyelerin İdari Yapısı

Belediye kavramı yerel birimler konumunda olan yapılanmalardan birisidir. Doğal olarak fiziki mânâda sınırları çizilmiş bir alanı kapsamaktadır. Birimlerin iktisadi, hukuki ve idare edilecek yer bakımından fiziki bir çerçeve içinde bulunması zorunlu bir durumdur. Bu doğrultuda belediye çerçevesinin alanı belirlenirken göz önünde tutulması gereken maddeler vardır. Bunlar (Keleş, 2021: 259);

- 1) Süregelen belediye alanı içinde olan tarlalar, bağ, bahçe vb. fiziki bölgeler belediyenin kapsamındadır.
- 2) Ayrılacak alanın sınırı nereye tekabül ediyorsa alan oradan ayrılmalıdır. Bunun imkânı yoksa düz çizimli bir belirlemeye tabi tutulmalıdır.
- 3) Süregelen müşterek kullanıma tabi olan ve belediyenin alanı içinde kalan mesire bölgesi, çayır, kaynak vb. mekânların kamu kullanım durumları hukuka uygun olarak devam eder. Hukuka uygunluk, belgelerde de gösterilir.
- 4) Belediye alanına dâhil edilen tüm konular “*sınır kâğıdı*” ismindeki belgede yer almaktadır. Sınır belirleme tutanağında çerçevelenen alanın krokisi vardır. Yan köy veya belediyeler ile tartışmalı durumda olan alanlar hem söz konusu belgede hem de krokide yer almaktadır.

2.2.1.1. Yerel Yönetim Bağlamında Belediyecilik Tarihi

Batı’da yerel idareler, bir bölgedeki idarenin merkeze daha az bağımlılığı kalmasıyla, ekonomik ve yönetsel anlamda gelişmesiyle merkezi yönetimden ayrı bir güç odağı oluşumunu gösterir. Bir başka deyişle, merkeze karşı muhalif görüş ve sivil toplum kuruluşu görevi üstlenmiştir. Türkiye tarihi açısından ise bölgesel yönetim birimlerinin gelişmesi, Tanzimat dönemi ile gerçekleşmiştir. Günümüzde yerel yönetimlerden il özel idareleri ve belediyeler Tanzimat’tan sonra yönetim alanında yer

alsa da köyler, Tanzimat ile gelen yenilenme öncesinde de mevcuttur. Bu anlamda Türk idare tarihinde köyler, yerel yönetimlerin temeli olarak görülmektedir. Türkiye’de mahalli idareler gelişimi, uzun yılların yönetim deneyiminden daha çok modernize etme ve batılılaşma adımlarının katkısıyla (Eryılmaz, 1997: 31,199; Koçak ve Ekşi, 2010: 295).

Osmanlı Devleti döneminde ülke yönetimi “*eyalet*”, “*sancak*”, “*kaza*” ve “*köy*” ayrımına sahipti. Bu ayrımında, eyaletler ve sancaklar askeri olarak anılan yapıları ve yöneticiler askeri işlemlerin idaresine de bakmakla yükümlüydü. Beylerbeyi ve sancakbeyi idarenin askeri kısmından sorumlu oldukları için sivil kesimde idareci olan kadının yükümlü olduğu alana karışamazlardı. Kent idaresinde ise en yetkili kişi kadılar olmakla birlikte kent ve ilçelerin belediye ve güvenlik işlerinden sorumluydu. İdare ve yargılama işlemlerinin yapılabildiği büyüklüğe sahip, ilçeleri ve köyleri olan yerel idare yapısı kazalardı. Kadılar kazalarda merkezi yönetimin iradesini vekâleten bulunmakla birlikte belediye başkanı, şer’i ve idari hükümlerin de sorumlusuydu (Eryılmaz, 1997: 33-34; Akdağ, 1995: 321).

Mahalle idaresi başında imamlar vardı. Mahallelerin nüfus değişikliklerinde ve güvenliğinde imamlar yetkili kılınmıştır. Yargılama işlemlerinde naib, kentte güvenlik işlerinde subaşı, belediye işlerinde muhtesip vardı. Muhtesibin narh usulü ile fiyatlandırmanın kontrol altına alınmasında, ölçü ve tartı araçlarının, gıda ürünlerinin satış yerlerinin denetimi ve pazar yerlerinin gözlemlenmesinde yükümlülüğü bulunmaktaydı. Söz konusu birimlerdeki tüm görevliler kadıya karşı sorumluydular. Bu ihtisab düzeni 1826’da İstanbul özelinde “*İhtisab Nezareti*” eyaletler için ise “*İhtisab Müdürlükleri*” olarak ayrılmıştır. Kent güvenliğini sağlama, belediye hizmet işlemleri, vergilerin toplanması yetki alanı kapsamına alınmıştır. Değişiklik, kadının sorumluluğunu azaltarak hâkim ve denetçi konumuna getirmiştir (Eryılmaz, 1997:34-36).

Osmanlı’da mahalli hizmet alanları günümüzle kıyaslandığında daha dardı. Kent yöneticisi kadı, sorumluluk alanını halk ve esnaf birlikleri ile paylaşmaktaydı. Çarşı yerindeki satıcılar satış alanlarının güvenlik ve temizlenme işlerinde yükümlülük altındaydılar. Esnaf birliklerine “*lonca*” denirdi, esnafın problemlerini gidermeye çalışırdı. Ayrıca hizmet sağlanabilmesi için kentlere ayrı bir bütçe olanağı

sunulmamıştır. Halktan toplanan vergi ya da ceza paraları kent yönetiminde görevli olan memurların maaşlarını karşılamaktaydı. Temizlik işlerinde de halktan para talep edilebilirdi (Eryılmaz, 1997: 36).

Tanzimat sonrasına da sirayet eden vakıf sistemi Osmanlı'da güçlü bir yapıdadır. Sosyal hayattaki ihtiyaçların ve beledi görevlerin yerine getirilmesinde vakıflar, o dönemlerde önemli bir paya sahipti. Bir bütünün içerisinde işlevselliğini çeşitlendiren teşkilatlar; hastahane, kütüphane, okul vb. gibi gerekli ihtiyaçları gidermekteydiler. Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesiyle kendine ait bütçesi olan belediye yapılanması olarak güncellenmiştir (Akar, 2009:30; Eryılmaz, 1997: 37).

Tanzimat yenilikleri birçok alanda görüldüğü gibi idare yaklaşımının, çağın getirdiği durumlara uygun oluşturulabilmesi adına revize edilmiştir. Farklı alanlarda yapılan değişikliklerin etkileri kentlerdeki değişiklikleri oluşturmuştur. Avrupa ve Akdeniz limanlarının ticari hareketleri artmış, ekonomik yapıyı değiştirerek ihtiyaçları da genişletmiştir. Beklentileri ve ekonomik yapının gerektirdiklerini karşılayabilmek için yerelde yönetsel değişimleri etkilemiştir (Aslantürk, 2018: 142). Bir anlamda, Tanzimat döneminde revizyonlar, planlı olmalarının yanında kentlerin iktisadi altyapısını, ticari faaliyetlerle uyumlaştırmanın doğal sonucu olarak gerçekleştirilmiştir.

1854 Kırım Savaşı yapılırken Osmanlı ile aynı tarafta yer alan devletlerin teşvikleri, belediye idaresinin İstanbul kentinde başlatılmasında itici güç oluşturmuştur. Belediye yapılanması öncesinde kentlerde altyapı sorunları göze çarpmaktaydı. Bu sorunların çözümünün yanında Müslüman olmayan tebaanın Müslümanlar ile siyasi açıdan eşitlik isteklerine cevap verebilme düşüncesi yerel yönetimlerin kurulmasında etkili olmuştur (Ökmen ve Yılmaz, 2015: 12).

1855'te “*Şehremaneti*” ismiyle İstanbul kentine özgü ilk belediye yapısı oluşturuldu ve farklı kollara ayrıldı. Yeni yapılanma eski idare sisteminde mevcut olan “İhtisab Nezareti” görevine son verildi (Eryılmaz, 1997: 38). Yerel anlamdaki bu ilk adım Beyoğlu-Galata pilot alan seçilerek atılmış oldu. İstanbul kentindeki yabancıların çoğunluğu Beyoğlu-Galata'da ikamet ettiği için yabancıların beklentilerini karşılayabilme gayesinin yanında yeni düzenin çok fazla tepki toplamadan sürdürülmesi için bu yerin seçilmesi önemliydi. Belediye yapılanmasında ilk örnek “*Altıncı Daire-i*

Belediye” ismiyle Paris uygulaması uyarlanarak oluşturulmuştur (Ergin, 1932: 179). İlk başkanı Kamil Bey’dir. İlk uygulama alanını başarılı kılabilmek için mevcut bütçe sisteminde yer almayan farklı kaynaklardan yararlanılmıştır (Ortaylı, 1978: 19).

Oluşturulan yeni sistemde, hükümetin atadığı “*şehremini*” adı verilen memur “*Şehremaneti*” başkanlığını üstlenmişti. Yetkileri geniş olmasına rağmen devletin imkânlarında o dönemdeki yetersizlik dolayısıyla etkili güç merkezi olamamışlardır. Ayrıca görevler ile bu görevleri tamamlarken kullanılan araçlar bakımından, revize edilmeden önceki düzende yer alan, ihtisab nezareti başkanından çok farklı görev tanımlarına sahip olduğu söylenemez. Bâb-ı Âli tarafından belirlenen, hükümdarın atadığı azalardan oluşan “*şehremaneti meclisi*” şehremininin yanında bulunmaktaydı. Meclis etkili bir karar mercii olarak değil, danışma kurulu olarak oluşturulmuştur (Ortaylı, 1978: 18).

Hizmet giderlerinin karşılanabilmesi için devlet ödenek ayırmıştır, yerel olarak toplanan gelirler de yine devletin geliridir. Yerelin kendine ait komünal bir fiskal yapısı mevcut değildi. Hizmet sunumunda işleri yapacak kadrosu da zayıf olduğu için yeterli kapasite oluşmamıştır. İşlevsel ve fiskal eksikliklerin mevcudiyeti çağdaş belediye yapısı için iyi bir adım olarak ele alınamaz. Eski sisteme katkılarında kısır kalmış ve yalnızca isim değişikliğinden ileri gidememiştir (Ortaylı, 1978: 18). Bu denemenin başarısızlığı gözlemlense de 1868’de İstanbul kentinin 14 daireye ayrılarak uygulamanın buralarda da denemesi kararı “*Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi*” ile gerçekleşti. Planlanan belediyelerden hepsi oluşturulamamıştır. 1912’de “*Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun Muvakkatı*” yürürlüğe girdi. Ayrılan dairelerin tüzel kişiliğine son verildi, böylelikle merkeziyetçi oluşum sağlamlaştırılmış oldu. Bu durum, 1930’da yasa ile yapılan belediye düzenlemesi gerçekleştirilince son bulmuştur (Eryılmaz, 1997: 40, 42).

1864 yılına kadar Osmanlı Devleti’nde il yapılanması yoktu. Yerel yönetim eyaletler üzerine kuruluydu. 1864’te yerelin yönetsel ve fiskal yapılanmasındaki merkeziyetçiliği hafifletebilmek, yabancıların aşına oldukları sistemin sağlanabilmesi adına “*Vilayet Nizamnamesi*” çıkarılarak il düzenlemesi oluşturulmuştur. (Eryılmaz, 1997: 46-47). İl yapılanmasının başında vali bulunmaktaydı, genel idareden sorumluydu. Fiskal işlemlerin yerine getirilmesinde, hiyerarşik açıdan valinin altında

alışan fakat hesaplamalarda direkt olarak Maliye Nazırlığı'na bağlı “vilayet defterdarı” görev yapmaktaydı (Kartal, 2013: 10).

Yerelde, fiziki bağlamda büyüklük sıralamasının başında il yapılanması getirilmiş oldu. Düzenlemede seçimle işbaşına getirilen “Vilayet İdare Meclisi” ve “Vilayet Umumi Meclisi” oluşturulması öngörülmüştü. İl düzeyindeki idare meclislerinin başında vali bulunmaktaydı (Evcı, 2021: 928). Yerelde yönetim ve yargı ile ilgili işlerden sorumluydu. İl zel idaresinin temellerinin bağlı oluğu “Umumi Meclis” asli karar veren konumdan daha çok yrtlmesi gereken işler için görüşlerinin alındığı bir yapısı vardı. Temsilci konumundan dolayı görüşleri yurttaşların görüşlerini, problemlerini ve beklentilerini yansıtmalıydı fakat bu görev tanımlamasında başarı sağlayamamıştır. Ayrıca tüzel kişiliğe sahip değildir, yerele ait gelir oluşurmaz, bte hazırlayamaz durumdadır. Yurttaşların kendi yönetimlerinde söz sahibi olması, katılımcılık ve özerk sistem düzleminde yerel demokrasinin geliştirilmesi mümkün olmamıştır (Eryılmaz, 1997: 50-51).

Tanzimat ile gelen yenilikler arasında valinin görevlerine getirilen sınırlamalar vardı ve bu sınırlamalar daha çok fiskal konularda belirginleşmişti. Düzenlemede vergi gelirlerinin toplanması gibi fiskal görevler “muhasıl” denilen hükümdarın göreve getirdiği memurun görevi oldu. Kent idaresinde ve fiskal konularda yaptırım gücünü vali ile blşen “muhasıl meclisi” de mevcuttu. Sonradan “Eyalet Meclisi” olarak isimlendirilen bu meclis, idarecileri denetleme, gecikmeye fırsat vermeden vergi tahsil etme, askerlik için alım yapma, imar vb. gibi yerel hizmetlerin yerine getirmesinde yaptırım gücüne sahipti. Meclisin son kararı verdiği durumlarda uygulama ve takip kısmı valilerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Meclis, yerelde gerek idari gerek fiskal konuları merkezi meclislerin tasdik etmesine bağlı olduğundan, uygulamaların ve işlerin zamanında bitirilememesine yol açmaktaydı. Taşra yapılanmasının genel anlamda merkeze sıkı bir bağlılığı olduğundan beklentilerin karşılanmasında yetersiz kalan bir örgütlenme oluşturmuştur (Eryılmaz, 1997: 45-46).

Kırsalda belediyeleşme Avrupa ve Osmanlı'nın ticaretteki hareketliliğinde kaynaklı olarak ortaya çıkmıştır. Diğer bir deyişle, kapital hareketler yeni idare tarzını oluşturmuştur (Ortaylı, 1978: 20). Tanzimat sonrasında taşrada belediye yapılanması temel olarak 1870 yılından sonra başlatılmıştır. Kent idaresinde beledi yönetimin ilk

kanun güvencesi 1871 yılındaki “*İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi*”dir (Eryılmaz, 1997: 42). Bu yasal güvence kentlerde vali, kaymakam ve mutasarrıfın yanında belediye meclisinin mevcut olması gerektiğini öngörmüştür. Mutasarrıfın atadığı meclis başkanı geniş yetkilerle donatılmamıştır, onursal başkan konumundadır (Ortaylı, 2000: 176). Taşrada belediye sisteminin yaygınlaştırılması 1877 yılındaki “*Vilayetler Belediye Kanunu*” sonucunda olmuştur (Eryılmaz, 1997: 42).

Belediyeleşme esas anlamı itibariyle I. Meşrutiyet’in getirisiidir. Hükümet tarafından İstanbul’da “*Dersaadet Belediye Kanunu*” vilayetler de ise “*Vilayetler Belediye Kanunu*” ile iki farklı düzen oluşturulmuştur (Eryılmaz, 2018). Tüzel kişilik verilmesi de bu dönemde olmuştur. Merkez ve yerelde belediye idarelerinin hizmet ve uygulama alanları yasalarda açık şekilde yer alsa da gerek fiskal gerek kadro yetersizliklerinden dolayı belediyelerin alanında tanımlanan hizmetlerden bazılarında merkezi idarenin etkin olduğu görülmektedir. Belediyeler, oluşumunda ve devam eden süreçte içinde bulunan dönemin tesiri ile merkeziyetçi oluşumu barındırmıştır (Ortaylı, 1978: 20, 22).

Belediye idaresinde İstanbul mevcut yapısını korurken valilik görevini de yerine getiren şehremini hükümdar atamaktaydı. Belirlenen farklı iki mesleğe mensup iki kişinin bulunması şartı ile altı kişilik meclis üyelerinin de atamasını hükümdar yapmaktaydı. Belediye bünyesinde yer alan “*Cemiyet-i Umumiye-i Belediye*” üyelerinin seçimi şehremini liderliğinde gerçekleşmiştir. Şehremaneti içindeki ve alt bölümlerindeki meclislerin başında bulunanlar ile bunların üyeleri içindeki ikişer kişiden, diğer bağlı belediyelerin belediye reisi ve meclisinden oluşmaktaydı. Reisi merkez tayin etmekteydi iki sene boyunca mecliste yer alacak ihtiyaca göre belirlenecek 8 ya da 12 kişiyi vatandaş seçecekti (Eryılmaz, 2018). 25 yaşını doldurmuş emlak vergisinde 50 kuruş veya daha fazla ödeme yükümlülüğü içinde olan vatandaş mecliste yer alabilirdi (Ortaylı, 1978: 21).

Cumhuriyet’in başlarından 1930 yılına kadar olan sürede belediyeçilik çalışmaları, yeni düzenin getirisine uygun bir belediye sistemi için temel oluşturulmasında, deneme işlevi görmüştür (Tekeli, 1978: 27). Yeni yönetim biçiminden sonraki belediye örgütlerine örnek teşkil eden belediye, 24 üyeli meclisi ile Ankara Şehremaneti’dir. Ankara’nın başkent olarak belirlenmesinin ardından 1924

yılında yürürlüğe giren “*Ankara Şehremaneti Yasası*” ile bu deneyim başlatılmıştır (Tekeli, 2011: 42).

Bu deneme süreçleri sonrasında kapsamlı belediyeçilik için yürürlüğe giren 1930 yılındaki Belediye Kanunu, nüfus durumu fark etmeksizin il ve kazalarda belediye örgütünün bulunması gerektiğini barındırmıştır. Böylelikle, belediye örgütü türlere ayrılmadan kendi tanımlamasında toplanmıştır. Bununla birlikte başkanı belediye meclisi içerisinde veya burada yer alabilecek konumda olan bireyler içinden valinin onayını alan ve Cumhurbaşkanı’nın da onaylaması ile belirlenecek kimsedir (Şinik, Uçar ve Dik, 2016: 12, 21).

Belediye örgütlenmesinin eskiye oranla, fiskal bağlamda fazla bir gelişim yaşamamasına rağmen hizmet alanlarında niteliksel ve niceliksel gelişimi 1930-1944 döneminde yaşadığı söylenebilir. Gelişim, nüfusu diğer bölgelere göre fazla olan bölgelere yoğunlaşan yapıdadır. Bu dönemde yaşanan en temel problem ise belediye ölçeklerinin birbirinden farklı olması fakat tek kanuna bağlı olarak hizmet adımlarında aynı yolu kullanma zorunlulukları olmuştur (Tekeli, 2011: 91, 93).

II. Dünya Savaşından 1960 yılına kadar devam eden süreçte belediyeçilik, dünya genelinde yaşananların getirdiği ekonomik ve sosyal değişimlerle birlikte ilerlemiştir. Kırsaldan şehre başlayan göçler şehir nüfusunu arttırmış, bu artış kentlerde iktisadi ve sosyal olarak birçok problemi yanında getirmiştir. Kadro açıklarının tamamlanması, bayındırlık, altyapı vb. problemlerinin giderilmesinde teknik ve iktisadi çözüm ve idarede demokrasi olgusunu geliştirme arayışları başlamıştır. 1948 yılında yürürlüğe giren yasa ile belediye reisini meclisin belirlemesi kararlaştırılmıştır. 1954’te çıkarılan yasa ile il ve belediye örgütü ayrımının gündeme gelmesi de dönemin yapısal değişikliklerindendir (Tekeli, 2011: 122, 125).

1960 öncesi var olan kentlerin büyüyen durumlarından dolayı ortaya çıkan idare problemlerinin çözülmesine yönelik tartışmalar bu dönemde de devam etmiştir. Hızlı nüfus artışı ile şehirlerin çevresinde konumlanan farklı yerleşim alanları idareyi zorlaştıran kopuk bir yapıyı meydana getirmişti. Bu sorun 1982 yılına kadar devam etti, bu dönemden sonra çevredeki yerleşimler şehrin merkez belediyesine bağlanmıştır (Arıkboğa, 2013: 52).

1961 Anayasası'nın 112. maddesinde yönetim yapısının kurulması ve oluşturulmasındaki amaç temelinde, merkezi ve yerinden olarak ayrıma tabi tutulduğu ele alınmıştır. Yasa güvencesinde idarenin bütünlüğü de vurgulanmıştır. Bu bütünlüğe yönelik olarak yerinden yönetim, yasanın 115. maddesinde belirtilen yetki genişliği sınırlarına tabidir. 116. maddede, yerel idare içerisinde yer alan ve karar mercii seçimlerini halkın gerçekleştirdiği belediyeler, yerelde ortak ihtiyaçlara cevap vermekle yükümlendirilmişlerdir. Belediyelerin tüzel kişiliği olduğu da belirtilmiştir (www.resmigazete.gov.tr, 2021).

1982 Anayasası'nda mahalli idareler başlığı altında yer alan belediyelerin, 127. maddeye göre, bir önceki yasada yer aldığı şekilde kuruluş amacı, yönetim ilkesi, tüzel kişilikleri durumundan aynıdır. Aynı maddede idari vesayetin varlığı ve oluşum amaçları yer almaktadır (www.mevzuat.gov.tr, 2021).

2.2.1.2. Günümüzde Belediye Tanımı ve Kapsamı

Bir yerinden yönetim birimi olan belediyelerin 5393 sayılı kanunun belediye tanımı 3. maddenin ilk bendinde yer almaktadır. Maddeye göre Türk idare sisteminde Anayasadaki yerel yönetimlerin amacına uygun olarak ortak ihtiyaçların baz alındığı bir tanım söz konusudur. Tam tanım *“Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir”* olarak belirtilmiştir (www.mevzuat.gov.tr, 2021).

İçinde bulunduğumuz dönemde Türkiye’de büyükşehir belediyeleri iki kademeli yapısal özellik sergilemektedir. İlk olarak bahsedilmesi gereken sistemin işleyiştir. İşleyişi anlamlandırabilmek için merkez ve ilçe belediyelerin sistemin içine yer aldıkları durum, baskınlıkları ve etkileşimleri gözlenmelidir. Merkez ve ilçe belediyeleri arasında mali kaynaklar, yetki paylaşımı, yasal ve yönetime ait durumların ayrımı yapılmalıdır. İkincisi kurulan sistemin yer bakımında kapsadığı alanı ifade eder. Büyükşehir belediyesinin kapsamındaki bölgenin (hangi şehirlerde ve seçilen şehrin neresinde oluşturulacak) sınırlarına bakılmalıdır. Bir merkez ve merkezin etrafı (ilçeler ve kırsal yerler) kastedilmektedir. Açıklanan iki yön içerisinde gerçekleşen değişiklikler birbirlerini etkileyen özelliğe sahiptir. Diğer bir söylemle, tek yönlü yapılan değişiklik

bütünün bozulmaması adına bir diğer yönün bu değişikliğe adapte edilmesi gerekmektedir fakat şimdiye kadar bu tam anlamıyla önemsenen bir konu olmamıştır (Arıkboğa, 2012: 4-5).

Büyükşehir belediyelerinin işleyişini anlamlandırabilmek için mevcut durumda 5216 sayılı kanunun incelenmesi gerekmektedir. Kanunun 4. maddesinde sayısal olarak 750.000'den daha fazla nüfusa sahip illerde büyükşehir belediyesi kurulabilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin coğrafi bağlamda sınırlandırılması ise 5. maddede yer almaktadır. Maddede, ilçe belediyelerinin kapsamındaki alan ilçe mülki sınırları, ilçe belediyelerinin tamamını barındıran büyükşehir belediyelerinin kapsamındaki alan, il mülki sınırları olarak açıklanmıştır.

Mevcut kanunda görev alanları genişletilmiş büyükşehir belediyelerinde yapılan bu değişiklik temeli, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanunla gerçekleştirilmiştir. Değişikliğin oluşması il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki, öncesinde il özel idaresinin görev alanında bulunan coğrafi alanlar ilçe belediyelerinin sorumluluğuna alınmıştır. Diğer anlamda, ilçe belediyesi kapsamında kalan köyler mahalle olarak, beldeler ise bağlı oldukları ilçe belediyesine alınarak oluşturulmuştur. Böylelikle, büyükşehir belediyesinin yetki ve yükümlülük sınırı il mülki sınırlarına denk bir duruma getirilmiştir.

İhtiyaç duyulan bu değişiklik nedenine bakıldığında “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımının getirisi olan optimal faydanın sağlandığı, yurttaşların öncelendiği yönde, katılımcılığı da önceleyen, açık ve hesap verme değerine sahip idare yaklaşımının yansımaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı zamanda büyük kentlerin içerisinde var olan birçok küçük belediye yapılanmalarının arasındaki hizmet adımlarında eşgüdümün sağlanamaması, kaynakların doğru şekilde dağıtılamaması, üretimin hızlanırken maliyetlerden tasarruf edilememesi ve imar programlarının parçalı durumda olması gibi nedenler bu değişikliğin temeli olarak açıklanmıştır (Oktay, 2020: 29). Gerekçe olarak gösterilen tıkanıklıkların ortadan kaldırılması için sınırları genişletilmiş dolaylı olarak yetki alanı ve sorumlulukları da genişleyen yerel yönetim birimi ortaya çıkmıştır. Nüfusu belirli bir sayıya ulaşmış büyük kentlerde, ilçe belediye sınırlarını da kapsayacak şekilde büyükşehir belediyeleri var olmuştur.

Yapılan bu değişiklik bazı yazarlar tarafından çeşitli şekilde eleştirilmiştir. Gerekçesinde katılımcılık ve vatandaş odaklı idaresel yapının öngöröldüğü bu düzenlemede; “il”, “belediye”, “köy” düzeyi yerel birimlerin gereksinimleri belirlenirken, yöre halkının seçimine tabi tutulmuş karar organlarının inisiyatifinden uzak biçimde büyükşehir belediyelerinin yükümlölük alanına bırakılmıştır. Düzenleme, gerekçesine aykırı sonuç doğurabilecek niteliktedir. Yerel halkın gereksinimlerini tespit görevinin halka yakın belediyelerden büyükşehir belediyelerine atlatılması, idare sisteminde hedeflenen yerellik olgusunun gereğinden sapmasına neden olmakta ve yerel demokrasinin etkinleşmesini engellemektedir (Atmaca, 2013: 179). Merkez belediyesinin daha geniş bir alanda hâkimiyet kurması zordur. Yerel bağlamdan uzaklaşma durumundan dolayı gereksinimlerin belirlenebilmesindeki aksaklığın yanında belirlenmiş sorunların dahi büyükşehir belediyesinin gündeminde yer alması, hizmet arzı için ihtiyaç duyulan sürenin uzamasına yol açacaktır. Gösterilen sebepler dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin yetki ve yükümlölük alanının yayılması etkinlikten uzak verimsiz idare oluşumunu meydana getirecektir. Bunun engellenmesi adına mevcut sınırlar dâhilinde, düzenlemedeki yetki yayılımı öncesi kaliteli hizmet arzı oluşturmaya yönelik çalışmalar hedeflenmelidir. Yönetime dâhil olan alanın genişletilmesi her zaman iktisadi, sosyal ve kültürel gelişimi yanında getirmemektedir. Düzenleme gerekçesinde yer alan maddelerin uygulama ile ters düştüğü bu aşamada da risk almak olumlu sonuçlanmayabilir. Yetki ve sorumluluk alanının yayılmaması ve katılımcı anlamda yöre halkının görüşlerine uygun meşru tutum daha uygundur (Arıkboğa, 2012: 14-15). Düzenlemedeki problemlere ek olarak algılanabilecek bir diğer konu ise büyük kentlerin kendi arasında nüfus açısından dengeli bir dağılıma sahip olmaması vardır. Bazı örneklerde büyük şehir derecelendirilmesinde yer alan kent nüfuslarının, büyük şehir statüsünde olmayan kentlere göre daha az nüfusa sahip oldukları gözlemlenmektedir. Bu örneklerin Anayasa’nın eşitlik ilkesine uygun düşmediğini belirtmek gerekir. Eşitsizlik oluşturan durum, bu kentlerde yaşayan yurttaşların farklı imkânlarla sahip olmasına sebep olacaktır (Derdiman, 2012: 80). Yaşayan kişi sayısı gereğince daha fazla gereksinimi olan kentler, beledi statülerinden ve buna bağlı yetersiz mali kaynaklar sebebiyle istedikleri oranda hizmet ile buluşamamaktadır. Sonuç olarak belirtilen eşitsizlik ortaya çıkmaktadır.

6360 sayılı kanundan önce köy olan yerel birimlerin bu değişiklikle birlikte mahalleye dönüştürülerek ilçe belediyesine bağlanmasından doğan sorunların giderilmesi için 2020 yılında değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik ile kırsal yerleşim ifadesi oluşturuldu. Kırsal yerleşim yeri, 90 gün içerisinde ilçe belediye meclisinin teklifi ile merkez belediyesinin onamasına bağlı olarak kırsal alanın sınırlarını çizecektir. Gelen bu teklif büyükşehir belediyesi tarafından olduğu gibi ya da değişiklik yapılarak onanabilir. Gönderilen teklifin değiştirilmesi de istenebilir. Kırsal yerleşim belirleme koşulları, söz konusu mahallenin kırsal niteliği olmayan fakat 10.000 metrekareden az olmayacak şekilde belirlenen yerin tespitini, kırsal nitelik bulunması durumunda sosyo – ekonomik durum, kent merkezine olan mesafe, beledi hizmetlerden yararlanabilme oranı, yapısal durum vb. şartlarını içermektedir. Kırsal yerleşim niteliğinde tanımlanan kırsal yerleşim yerlerinde; ticaret, turizm ve sanayi işlerinde olacak şekilde binalar, arsalar ve arazilere %50 geriye kalan alanların hepsinde emlak vergisi mükellef sorumluluğu, belirtilen oranlar düzeyinde kaldırılmıştır. Harçlara konu olan imar ve inşaat işlemleriyle ilgili sorumluluğu kaldırarak düzenleme de gerçekleştirilmiştir. Aynı şekilde kırsal yerleşim için geçerli olmak üzere; su giderlerinde en alt kademedeki tarifenin, iş yerlerine yönelik %50'sini, konutlara yönelik indirimin %25'ini aşmayacak biçimde gerçekleştirilmesi kabul edildi (R.G., 31276, 2020).

Kısaca sonuçlandırmak gerekirse, 6360 sayılı yasa gereği köy statüsünün sonlandırılarak ilçe belediyelerine bağlanan birimlerdeki aksaklıkları gidermeye yönelik, kırsal yerleşim alanı olgusu oluşturulmuştur. Söz konusu yasa ile süreye bağlı olarak tanımlanan ve vergi yükümlülüğünü kaldırarak ya da belirli oranlarca indirimini öngören durumlar, bu düzenleme ile süre kısıtlamasından bağımsız kılındı. Gerçekleştirilen kırsal yerleşim çerçevesinin çizilmesi, kent düzeyi ile kırsal birimlerin vergisel işlemlerinde aynı yolu izleme mecburiyetini kaldırarak daha uyarlanabilir sisteme olanak vermiştir (Oktay, 2020: 33).

2.2.1.3. Belediyenin Görevleri

Coğrafi bağlamda çizilen sınırlar, belediye yönetim alanına dâhil olan mekânlarda, komşu belediyelerle yaşanacak muhtemel karışıklığın önüne geçmektedir. Büyükşehir belediyelerinin kendi alanları içerisindeki görevlerinin belirlenmesi de

merkez belediyenin ilçe belediyeler ile olan sorumluluk paylaşımını netleştirecektir. Merkez ve ilçe belediyeleri arasındaki sorumluluk paylaşımı 5216 sayılı büyük şehir belediye kanununda yer almaktadır. Büyükşehir belediyesi için görevler ve yetkiler şöyle sıralanmıştır³:

- 1) Büyükşehir belediyesinin stratejik planını oluştururken ilçe belediyelerin de görüşlerini alarak, mali yıl içerisinde gerçekleştirilmesi amaçlanan hedefleri, yatırım planını ve bu amaçların uygulanabilmesi için bütçesini hazırlamak.
- 2) Çevre planlamasının düzenine sadık kalarak büyükşehir belediye alanında bulunan ve belirli değere sahip (1/5.000 -1/25.000) her ölçekte imar planı düzenlemesi yapmak, yaptırmak ve tasdik edip işlemi takip etmek.
- 3) Aynı şekilde ilçe belediyeleri alanında bir program çerçevesinde oluşturulan imar planlarını, planlar üzerindeki düzenlemeleri, arazileri imar parseline dönüştürme işlemlerini ve imar iyileştirme planlarını olduğu gibi ya da olması gereken şekilde değiştirip tasdik etmek, kontrol etmek. Bu işlemlerin belirlenen sürelerde tamamlanmasının takipçisi olmak, işlemleri zamanında yaptırmak.
- 4) Büyükşehir geneli ulaşım programı hazırlamak ve uygulamaya sürmek. Bu ilkeye bağlı, yol güzergâhlarına uygun olan toplu taşıma hizmetleri için program hazırlamak ve bu programları koordine etmek.
- 5) Büyükşehir belediyesi alanları kapsamında planlanan bölgelerde yollar yapmak, var olan ve bakıma ihtiyacı olan yolların bakımını yapmak. Yolların temizlenmesinden (çöp, kar vb.) sorumlu olmak. Yol, cadde, bulvar gibi birimlere isimlendirme veya numaralandırma yapmak.
- 6) Tarıma elverişli yerleri ve su havzalarını korumak. Çevrenin ve halk lehine olan faydalı uygulamaları yapmak, faydasız eylemleri yapmamak veya yapılmasına engel olmak.
- 7) Gıda ile ilgilenen işletmelerin ruhsatlandırılması ve kontrol edilmesi.
- 8) Büyükşehir belediyesi görev alanında bulunan kamu düzeninin bozulmasını engelleme faaliyetlerini yerine getirmek.

³ Ayrıntılı bilgi için bkz., 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 7. Md.

- 9) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek ya da ruhsatlandırmasını yapmak.
- 10) İhtiyaç olan sosyal alanların (park, kütüphane, eğlence yeleri vb.) yapımı ve/veya işletilmesinden sorumlu olmak. Dini mabetler, sağlık, eğitim vb. alanlarında gerekli olan binaları temin etmek. Tarihi binaların, mekânların korunmasından ve geleceğe aktarılmasından sorumlu olmak.
- 11) Su ve kanalizasyon uygulamalarında yükümlü olmak. Baraj vb. tesislerin kurulmasında sorumlu olmak.
- 12) Doğal afetler öncesi afet ihtimaline karşı tedbirli olmak, bu konuda kurum ve kuruluşları kontrol etmek. Afet dönemlerinde gerekli ekipmanları sağlamak.
- 13) Toplumda farklı durumda bulunan vatandaşların ihtiyaçlarını göz önüne alarak hayatlarını kolaylaştıran uygulamalar hazırlamak.

Büyükşehir belediye görevlerinin sayıldığı bu maddede ilçe belediyelerin de görev alanları belirtilmiştir. Bunlar⁴:

- 1) Merkez belediyenin görev alanları dışında kalan hizmetleri yerine getirmek.
- 2) Merkez belediyenin katı atık programına uygun olarak katı atıkları toplamak ve aktarma noktasına göndermek.
- 3) Sağlık için engel teşkil etmeyen iş yerlerini, uygulamaları sırasında çevresindekilere zararlı olabilecek iş yerlerini (2. ve 3. sınıf), kamusal dinlenme ve eğlence mekânlarını ruhsatlandırmak ve kontrolünü yapmak.
- 4) Toplumun farklı durum ve kesimindeki bireylerin ihtiyacına uygun dini, sosyal ve kültürel hizmetleri gerçekleştirmek. İhtiyaç dâhilinde bu hizmetlere yönelik olarak binalar inşa etmek ya da onarımlarını yapmak.
- 5) Kültür hazinelerini korumak ve gelecek nesillere güvenle aktarılmasını sağlamak.
- 6) Afet durumunda can ve mal kaybını oluşturabilecek tehlike arz eden binaların yıkılması ya da bu binaların kullanımına son verilmesi işlemlerini yerine getirmek.
- 7) Defin işleri ile ilgili hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmek.

⁴ 15 Ayrıntılı bilgi için bkz., 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 7. Md.

Şehir hizmetlerinin geniş bir alana hitap etmesi güçlüğünden dolayı etkin ve verimli arzın oluşturulması idari ve mali yeterliliği sağlayabilmektedir. Bahsedilen yönde gerekçe gösterilerek bir adım atılmıştır. Şöyle ki, Türkiye modelindeki yerel sistemin oluşumuna uygun olarak, 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi sorumluluğu genişletilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere ikili tasarlanan sistemde büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişletilmesi bütünün diğer yarısı olan yetki ve sorumluluk düzeyini de artıracaktır. Bu işleyiş düzeninin genişletilmesi ortaya çıkacak koordinasyon sorunlarını gündeme getirebilir. Böyle bir durumda aksamaların yaşanmaması için 5216 sayılı büyük şehir belediye kanununun 3. maddesine göre, söz konusu belediye kapsamında kalan tüm ilçe belediyelerinin koordine edilmesinden büyükşehir belediyesi sorumlu tutulmuştur.

Yasanın büyükşehir belediyesine tanıdığı koordine etme yetkisi bir anlamda büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri ilişkisini vesayetin olduğu bir oluşuma çekmektedir. İmar düzeninin yetkilendirilmesi yönünde oluşan vesayet olgusu daha baskın şekilde ortaya çıkmıştır. Şöyle ki, büyük ölçekli planların yükümlülüğü büyükşehir belediyesine bırakılırken uygulama programlarının olduğu aşama ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Aynı zamanda ilçe belediyelerinin yükümlülüklerine bağlanan uygulama programları ve tüm adımlarda gereksinim duyulan bütçeleri büyükşehir belediyesinin onamasını gerektirmektedir. İlçe belediyeleri arasında çıkan anlaşmazlıklarda problemleri çözen konumda bulunan merkez belediyesi, merkez belediye ve kendi sınırları dâhilindeki herhangi ilçe belediyesi ile oluşacak problemlerde de baskın ve yetkili konumda olması öngörülmüştür. Uzlaşmacı bir tutumla, belediyeler arası düzenleme ve yönlendirme yükümlülüğüne sahiptir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2017: 25).

2.2.1.4. Belediye Organları

Büyükşehir belediyesinin organları 5216 sayılı kanununda büyükşehir belediye başkanı, encümen ve büyükşehir belediye meclisi olarak sayılmıştır. Büyükşehir belediye başkanı ve encümeni yürütme organı büyükşehir belediye meclisi ise karar organı ayrırmındadır. Merkez kapsamındaki ilçe belediyelerinin organları, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer almaktadır. Buna göre karar organı kısmında belediye meclisi, yürütme olarak da belediye encümeni ve belediye başkanı bulunmaktadır. Bu

açından anlaşılmaktadır ki merkez ve ilçe belediye organlarının yapısı birbirlerine benzemektedir.

2.2.1.4.1. Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi seçimine ilişkin esaslar 2972 sayılı kanunda yer almaktadır ve meclis üyeleri beş yıllığına seçilmektedir. 5216 sayılı kanuna göre, büyükşehir belediye meclisi başkanı aynı zamanda büyükşehir belediye başkanıdır.

Meclisin doğal üyeleri merkez belediyenin kapsamındaki ilçe belediyelerinin belediye başkanlarıdır. Meclisin diğer üyeleri ilçe belediye meclislerinin seçildiği gibi direkt olarak halk tarafından seçilerek oluşturulmaz. 2972 sayılı kanunda yer aldığı şekliyle diğer üyeler, merkez belediye kapsamında kalan ilçe belediye meclisleri için belirlenecek üye sayısının tüm ilçeler adına beşte bir oranında⁵ olması gerektiği belirtilmiştir. Böylelikle belirli süre için ilçede belediye meclisine seçilen üyeler arasında bulunan kişiler aynı zamanda büyükşehir belediye meclisi üyeliğinde de yer alacaklardır. Net bir sayı sınırlaması getirilmemiştir, bunun yerine bahsi geçen kent sınırlarının içerisindeki ilçelerin tamamı belirli oranda temsil edilecek şekilde üye seçimi gerçekleştirilecektir.

Büyükşehir belediye meclisinin çalışmasına dair hükümler 5393 sayılı Kanun'da yer almaktadır. Bunlar⁶:

- 1) Yatırım yapılacak alanlar, çalışma planları, belediyenin yaptığı uygulamaları ve belediye çalışanlarının performanslarına ilişkin bilgileri görüşmek, kabul etmek, bunlara stratejik planda yer vermek.
- 2) Hazırlanan bütçenin ve kesin hesabın onamasını gerçekleştirmek. Bütçeye ait sınıflandırma aktarım işlemlerini yapmak. Borçlanma ihtiyacının olup olmamasına karar vermek. Koşula bağlanmış bağışlara karar vermek.

⁵Kanuna göre, üye sayısı belirlenirken artık sayılar dikkate alınmaz. Şöyle ki, ilçe belediye meclisi üyelerinin 15 olması durumunda merkez belediye meclisine gidecek üye sayısı 3'tür. İlçedeki üye sayısının 17 olması durumunda da merkez belediye meclisine gönderilecek üye sayısı da 3'tür. İlçedeki üye sayısı 20 olduğu durumda ise gönderilecek üye sayısı 4 olacaktır. Yedek üyelerin belirlenmesi de bu yöntemle tabidir.

⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz., 5393 sayılı Belediye Kanunu 18. Md.

- 3) İmar planlarının tartışmasını yapmak ve onamak. İlçe belediyeleri de kapsayacak kentin çevre düzenleme programı büyükşehir belediyesince gerçekleştirilir.
- 4) Taşınmaz mallar ile ilgili işlemlerden sorumlu olmak.
- 5) Vergi, resim, harç gibi alacaklara konu olmayan belirli hizmetler karşılığında talep edilen ücret tarifelerini oluşturmak.
- 6) Park, bahçeler, tesisler vb. isimlendirmek, mahalle kurulması, kaldırılması veya birleştirilme işlemlerinden sorumlu olmak. Belediyelere ait amblemlerin belirlenmesi.
- 7) Belediyenin çıkardığı yönetmelikleri onaylamak.

Büyükşehir belediye meclisi, ayda bir olmak üzere ikinci haftada gerçekleştirilen toplantılar ile bir araya gelecektir ve tatil olacak günleri meclis kararlaştıracaktır. Tatiller aylık sürede gerçekleştirilecektir. Bütçe görüşmeleri nedeniyle 20 gün, normal işleyişte ise 5 gün bir araya gelinebilir. Bu anlamda meclisin etkileşim içinde bulunduğu sürenin fazla olması sağlanmıştır (Köken, 2016: 3514).

Büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinin karar kılma aşamaları aynı işlemektedir. Meclisin bir araya geldiğinde ilgileneceği konuları belediye başkanı belirlemektedir. Konuşulacak bu konular en az 3 gün önce çeşitli araç ve/veya araçlarla yurttaşlara sunulmalıdır. Meclis görüşmelerinde kararların alınması salt çoğunluğa tabidir. Eşitliğin mevcut olduğu zaman meclis başkanının oyu ile sonlanır. Bu yöntemle de belirlenemezse kura yöntemi kullanılır (Keleş, 2021: 277).

Belediye başkanı, 5216 sayılı kanuna ve 5393 sayılı kanuna göre, meclis kararlarını onamakla yükümlüdür, yasaya uygun olmayan kararları değiştirilmek üzere meclise geri gönderebilir. Meclis yasaya uygun olmayan görüşleri değiştirmezse belediye başkanı konuyu idari yargıya taşıyabilir. Son şeklini alan büyükşehir ve ilçe belediye meclisi kararları ilgili yerin en üst idari amirine göndermek zorundadır. Bu anlamda belediye meclisleri hem büyükşehirlerde hem de ilçelerde işleyiş yön veren yapıdadır.

2.2.1.4.2. Belediye Encümeni

İlgili kanuna göre, büyükşehir belediye encümeni belirlenirken seçim ve atama yöntemi birlikte kullanılmaktadır. Seçim sisteminde, meclis üyeleri arasından üyeler kendileri yıllık olarak 5 kişi seçmektedir. Atama sisteminde sorumlu kişi, belediye başkanıdır ve birim amirleri arasından yıllık olarak 5 kişi seçmektedir. Atama ile göreve gelen encümenlerden birisinin mali hizmetler birim amiri, bir diğerinin de genel sekreter olması gerekmektedir. Genel sekreterin bulunması bir gerekliliktir, şöyle ki, belediye başkanının bulunmadığı toplantı zamanlarında başkanlık yapacak kişi genel sekreterdir.

Nüfusu 100.000'i geçmiş ilçe belediyelerinde yine üyeler arasından yıllık olarak kendi seçtikleri encümen sayısı, 3 kişidir. Belediye başkanının atamasına tabi olan üyeler ise yine mali hizmetler birim amirinden bir kişi, diğer birim amirlerinden de bir kişinin aralarında bulunduğu toplan 7 üye seçilmektedir. Nüfusu 100.000'in altında bulunan ilçe belediyelerinde aynı şartları içerecek şekilde seçilen 2 kişiden, atanan 5 kişiden oluşmaktadır.

Encümenin görevleri 5393 sayılı kanunun 34. maddesinde yer bulmuştur. Buna göre, büyükşehir ve ilçe belediyelerinde bulunan encümenin görevleri⁷ şöyledir:

- 1) Meclise gönderilecek stratejik plânı, yıllık çalışma programını, bütçe ve kesin hesabın takibini yapmak ve belediye meclisine görüşlerini sunmak.
- 2) Belirli yıla ait çalışma programlarında yer alacak kamulaştırma kararlarını vermek ve bunların uygulanmasından sorumlu olmak.
- 3) Öngörülemeyen giderler ödeneğinin ne yönde harcanacağını belirlemek.
- 4) Bütçe sınıflandırmasının ikinci düzeyinde aktarımlar yapmak.
- 5) Kanunların tanıdığı cezaları vermek.
- 6) Vergi, resim ve harçlar mevzuları hariç belediye uyuşmazlıklarında uzlaşmaya varılmasından veya payların paylaşılmasından sorumlu olmak.
- 7) Diğer kanunlarda encümene ayrılan yükümlülükleri yerine getirmek.

Belediye encümenine ilişkin, meclisin yanında bağımsız bir yürütme mercii olmadığı eleştirisi yapılmaktadır. Belediye meclisi başkanın atamasına tabii değildir ve mecliste yer alanlar hiyerarşik düzende başkana bağlı değildirler. Encümenlik mercii,

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz., 5393 sayılı Belediye Kanunu 34. Md.

yükümlülük alanı belirsizliği burada başlamaktadır. İlgili kanunda encümenlik belediye başkanlığından bağımsız bir organ olarak ele alınsa da encümen atamasının belediye başkanına bağlı görevlilerden belirlenmiş olması sebebiyle tartışılmaktadır. Ayrıca encümenin ele alacağı mevzuların da başkan tarafından belirlenmesi durumu mevcuttur. Bu yönleri encümenlik konumunu ayrı bir organ vasfından uzaklaştırmaktadır (Üzmez, 2012: 311).

2.2.1.4.3. Belediye Başkanı

İlgili kanunlara göre, belediye başkanı büyükşehir ve ilçe belediyelerinde yürütme işlerinin başında, idarede birinci yetkili konumunda bulunmaktadır. Aynı zamanda tüzel kişiliğin temsilciliğini de üstlenmiştir. Başkanın seçimi 2972 sayılı Kanun'da yer alan koşullar kapsamında direkt olarak söz konusu bölgedeki halk tarafından seçilmektedir.

Türkiye'de 1963 senesi öncesinde belediye başkanlarının belediye meclis üyeleri içinden veya diğer kimselerden seçilmesine imkân verilmişti. Sistemde başkanın görevini icra edebilmesi vesayet organlarının onamasına tabi tutulmuştur. Bahsedilen yılın temmuz ayında 307 sayılı kanunun oluşturulması ile başkanın yalnızca ve direkt olarak vatandaşlar tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Oluşturulan sisteme yönetim literatüründe “*güçlü başkan dizgesi*” ismi verilmektedir (Keleş, 2021: 284).

Büyükşehir başkanının görevinin başında bulunamadığı zamanlar için vekil Belediye Kanunu hükümlerine göre seçilir fakat ilçe belediye başkanları bu göreve getirilemez. İlgili kanuna göre, ilçe belediye başkanları vekili ise belediye meclisi üyeleri arasından bir kişi seçilerek görevlendirilir.

Günümüzde büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görev ve yetkileri idari ve mali planlama açısından birbirlerine benzemektedir. İlçe belediye başkanının görevleri⁸ 5393 sayılı kanunda yer bulmuştur. Büyükşehir belediye başkanının görevleri 5216 sayılı Kanun'da sayılmıştır. Bunlar⁹:

- 1) Büyükşehir belediyesinin idaresinde yükümlü olmak. Bu görevi teşkilatın en üst amiri sıfatıyla gerçekleştirmek.

⁸Ayrıntılı bilgi için bkz., 5393 sayılı Belediye Kanunu 38. Md.

⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz., 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 18. Md.

- 2) İdare adımlarını stratejik plân sınırlarına göre atmak. Bu kapsamda bütçe hazırlamak ve gerçekleştirmek. Belediye uygulamalarının ve personelinin performanslarını değerlendirmek ve bunları meclise arz etmek.
- 3) Yükümlülükleri yerine getirirken optimaliteyi temel alarak yurttaşlara hizmet sunmak.
- 4) Belediyeye bağlı kuruluşların idaresinde de optimaliteyi öncelemek, bu kuruluşların ve belediyenin bütçe tasarıları ile kesin hesap cetvellerini hazırlamak.

2.2.2. Belediyelerin Gelir Yapısı

Kanunda yer aldığı üzere belediyeler idari ve mali özerkliğe sahip oldukları gibi vatandaşa hizmet sunabilmek ve var olan hizmetleri daha ileriye taşıyabilmek adına fiskal kaynaklara da ihtiyaç duymaktadır. Yerel birimler, merkez yönetimden aktarılan görevlerle birlikte bu görevleri gerçekleştirmeleri için dengeli bir şekilde, fiskal kaynak aktarımı da almalıdır (Keleş, 2021: 369). Bu gerekliliğin yanında mali özerkliğin oluşturulması sağlam temellerde yapılanacaksa belediyeler, yalnızca merkez yönetimin yerel idareler için ayırdığı fiskal kaynaklar ile yetinmekten kaçınmak durumundadır. Yerel özerkliğin tamamlanması adına bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin kendi gelirlerini oluşturabilecek kapasiteye ulaşması gerekmektedir.

2.2.2.1. Belediye Gelirleri

Büyükşehir belediye gelirlerine 5216 sayılı kanunun 23. maddesinde yer verilmiştir. Bunlar:

- 1) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda bulunduğu şekliyle, büyükşehir belediyesi tarafından toplanacak ortak bahislerden (at yarışları dâhil) sağlanan Eğlence Vergisinin %20'si bu bahislerin gerçekleştirildiği alanlarda bulunan belediyeye, %30'u nüfuslarına göre dağıtılması planlanan ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. Bu oranlar dışında kalan, vergi gelirinin %50'si büyük şehir belediyelerine ayrılmaktadır.
- 2) Büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar alanlarından toplanacak her türlü belediye vergi, resim ve harçlar.

- 3) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, cadde vb. yerlerin ve bu yerlere cephesi mevcut olan yapılar üzerinde her nevi ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım gelirleri.
- 4) Park alanlarının işletiminden elde edilen gelirlerin %50'si nüfuslarına göre ilçe belediyelerine dağıtılırken, kalan %50'si de büyükşehir belediyelerine ayrılmaktadır.
- 5) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen ve hizmetin söz konusu belediyeler tarafından gerçekleştirme koşullarına bağlı olarak alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.
- 6) Kira, faiz ve ceza gelirleri.
- 7) Kamu kurum ve kuruluşlarının yardımları.
- 8) Bağlı kuruluşların gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık kısmından elde edilecek gelirler.
- 9) Büyükşehir belediyesi sorumluluğundaki iktisadi teşebbüslerin safi hasılatı içinden büyükşehir belediye meclisi tarafından ayarlanacak orandaki hisseler.
- 10) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- 11) Hizmet karşılığı alınacak parasal gelirler.
- 12) Koşula bağlı veya bağlı olmaksızın elde edilen bağış gelirleri.
- 13) Diğer gelirler.

İlçe belediye gelirleri de 5393 sayılı kanunun 59. maddesinde sayılmıştır. Büyükşehir belediye gelirleri başlığı altında ilçe belediyelerine ayrılan Eğlence Vergisi ve park alanı işletme payları ele alınmıştır. Bu gelirlerin dışında kalan gelirlere aşağıda yer verilmiştir. Bunlar:

- 1) Yasalar çerçevesinde ilçe belediyelerine bırakılmış vergi, resim, harç ve katılma payları gelirleri.
- 2) Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
- 3) Genel ve özel bütçeli idarelerden alınacak gelirler.
- 4) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve diğer biçimlerde kullanılması sonucu elde edilecek gelirler.

- 5) Hizmet karşılığı olarak belediye meclisinin belirlediği oranlarda elde edilecek gelirler.
- 6) Faiz, ceza ve bağış gelirleri.
- 7) Her nevi girişim, ortaklık ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- 8) Diğer gelirler.
- 9) Büyükşehir sınırları kapsamına toplanan emlak vergilerinin tamamını büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerince alınır.

Tablo 2. 2. Belediyelerin Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Gelirleri

	2017	2018	2019	2020	2021
Vergi Gelirleri	13.217.357	14.484.934	15.694.186	18.271.477	15.658.585
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.585.675	11.636.306	10.942.769	11.405.511	10.463.422
Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.981.842	1.949.520	2.416.044	2.859.353	2.331.149
Faizler, Paylar ve Cezalar	62.144.191	72.031.314	77.306.917	94.720.256	92.623.257
Sermaye Gelirleri	7.879.786	10.359.567	8.688.170	8.804.239	8.316.682
Alacaklardan Tahsilat	340.130	471.404	279.743	707.514	303.989
Toplam Gelir	97.148.981	110.933.045	115.484.308	136.768.350	129.697.084

Kaynak: BUMKO, 2022.

Tablo 2.2.'de 2017-2021 yılları arasındaki belediye gelirleri yer almaktadır. Bu verilere göre, faiz, ceza ve pay gelirlerinin toplamı en yüksek gelir getiren grup olmuştur. Harç gelirleri ile birlikte ele alınan ve yerel özerklik için önemli bir yer tutan vergi gelirleri ise en yüksek gelir getiren ikinci kalem olmuştur. Genelde artma eğilimi gösteren belediye gelirlerinde, tüm dünyada aksamalara sebep olan ve 2020 yılında Türkiye'de de etkisi görülen Covid-19 salgın hastalığı dolayısıyla 2021 gelirlerinde sert bir azalış göze çarpmaktadır. Bu olumsuzluk sürecinde özellikle tahsilat gelirlerinde, bir önceki yıla kıyasla azalma oranı, diğer gelir türlerinden daha fazla olmuştur.

2.2.2.2. Yönetimler Arası Mali ilişkiler ve Mali Tevzin Kavramı

Devlet oluşumu, örgütlenme amacına uygun olarak merkezde ve yereldeki sanayinin, ticaretin gelişmesi ve yurttaşların gereksinim duydukları ihtiyaçlara yönelik arzı karşılamakla yükümlüdür (Arslan, 2005: 190). İdarelerin gerçekleştirecekleri hizmetleri karşılayabilmeleri için belirli fiskal kaynağa ihtiyaçları vardır. Bu anlamda gelirlerin merkez ve yerel yönetimler arasında paylaşılırken birimlerce sunulacak hizmetlerin oranı ve niteliğinin gözetilmesi zorunluluk arz etmektedir. Aksi durumda yani kaynakların mutlak bir eşitlik içinde paylaşılması, iş yükü fazla olan daha geniş alandan sorumlu birimlerin halka faydalı hizmetleri gerçekleştirme imkânı bulamaması ile sonuçlanır. Aynı zamanda iş yükü az olan yapılanmaların, mevcut kaynakların nereye gitmesi gerektiğinin tespitinde zorlanması nedeniyle savurgan bir tutuma yol açabilir. Varılan noktada, hizmet arzında verimlilik sağlanamaz ve arzu edilen optimal adımlar atılamaz (Arıkboğa, 2019: 21).

Eşit olmayan gelişim düzeylerine ve ayrı yönetsel tasarımlara sahip olsalar da hemen hemen her ülkede merkez ve yerelin gelir bölüşümü etkinlik ve verimliliği sağlamaya yöneliktir. Bu anlamda da merkez ve yerel birimler arasında önceden paylaşılmış görevlerinin kapsamındaki işlerin yürütülebilmesi için fiskal gelirlerin de bölüşümü gerekmektedir (Sakınç, 2012: 80). Bu adımda, halka yararlı olacak harcamaların gerçekleştirilmesine yönelik kaynak paylaşımının nasıl yapılması gerektiği problemi oluşmaktadır. Buna bağlı olarak her birimin memnun olacağı mantıksal çerçevede çözüm üretilmesi gereken, “*mali tevzin*” problemi de ortaya çıkmaktadır (Tekin, 1977: 118).

Kamu hizmetlerinin arzına yönelik ihtiyaç duyulan giderlerin sağlanabilmesi için tüm mali kaynağın, kamu yasaları kuralları ile bağlanmış biçimde kamu tüzel kişileri arasında paylaşılmasının ifadesi “*mali tevzin*” kavramıdır. Yasalara bağlanmış olsa da söz konusu paylaşım bir kez değil belirli süreler kapsamında ve belirlenen zamanlarda bir paylaşım bütünü oluşturacak şekilde gerçekleştirilir (Nadaroğlu, 1963: 175). Kanuna bağlanan ve sistemleştirilen mali tevzin düzeni idare boşluğunun önüne geçmekle birlikte, seçim zamanları gibi suistimale açık durumlarda, yerelde arz edilecek kamu hizmetlerinin yapılması için kaynak paylaşılmasını engelleyici sorunların önüne geçecektir (Dayar, 2002: 4).

Fiskal kaynakların paylaşılmasında kurulan mali tevzin tasarımı üç yolla gerçekleştirilmektedir. Bunlardan birincisi, bağımsızlıktır. Bu türde, merkez ve yerel birimler arasında mevcut bir fiskal bağ yoktur. Her birim kendi özerk gelirlerine sahiptir. İkincisi bağıllık türüdür. İlk türün aksine, merkez ve yerel birimler fiskal kaynak bakımından etkileşime sahiptir. Verimi yüksek gelirler merkezi birimin elinde olacak biçimde genel bütçede yer almaktadır. Kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı merkezin sorumluluğunda yerine getirilmekte, yerelde yerine getirilme ihtiyacı olan hizmetlere yönelik yerel birimlere, merkezi yönetimden aktarım yapılmaktadır (Nadaroğlu, 1963: 177-178). Üçüncü karma yapılı türde yerele, belirli oranda randımanlı vergi gelirleri ayrılmaktadır. Bununla birlikte merkeze olan bağ durumu söz konusu olduğundan fiskal yardımlar mevcuttur (Keleş, 1972: 69).

Mali tevzin olgusu bağlamında yerel yönetimler ve merkezi birim arasında fiskal ilişkilerin temeli dört yönlü açıklanabilir ve optimalite sağlanabilir. Bunlar; harcama yükümlülükleri randımanı, öz gelirlerin yerel birime ayrılması, idareler arası transferler yapılabilmesi ve borçlanma olanaklarıdır. Olanakların eşgüdümlü mevcudiyetinden beklenen, fiskal bölüşüm kaynaklı problemlere çözüm olmalarıdır (Taraktaş, 2019: 22).

2.2.2.3. Belediye Öz Gelirleri

Belediyelere merkezi yönetimden ayrılan gelirlerin yanında mali özerklik açısından belediye “öz gelirlerine” yer vermek gerekmektedir. Belediyelerin kendilerine ait mali kaynakları, yasalara bağlı olarak belirlenir. Merkezileşme oranı yüksek ülkeler, yerel yönetimlerine kendi gelirlerini oluşturma fırsatı hiç vermezken veya bu imkânı az oranda sağlarken daha esnek davranan ülkeler, yapılarına uygun miktarlarda yerel birimlere bu fırsatı sağlamaktadır (İpek, 2018: 3). Konunun kapsamında Türkiye’de belediyelerin öz gelirleri incelenecektir.

Yasaların öngördüğü biçimiyle belediyelerin tarh, tahakkuk ve tahsilatını tek başına gerçekleştirdiği parasal kaynaklar belediye “öz gelirleri” olarak karşımıza çıkmaktadır (Arıkboğa, 2019: 151). İlgili kanuna göre vergi kaynaklarının yanında harç, katılma payları gibi kaynaklardan oluşturulacak gelirlerin de belirleyicisi olan belediyeler öz kaynak sağlamaktadırlar. Kaynakların oranı, bu yükümlülükten kimlerin sorumlu olduğu, bildirimleri ve yükümlülüklerini ne zaman yerine getirecekleri gibi

önemli kararlar belediyelerce kararlaştırılmaktadır (Sakınç, 2012: 243). Buradan anlaşılmaktadır ki belediyelerin elde ettiği kaynakların öz kaynak olarak nitelendirilmesi için her nevi gelirin tarh, tahakkuk ve tahsilat aşamalarındaki yetkilinin belediye olması gerekmektedir.

Belediyelerin öz gelirlerinin yer aldığı kanun 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'dur. Bu kanunda yer almayan emlak vergisi gelirleri 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunda yer almaktadır. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediye gelirleri arasında karışıklık olmaması için kendi kazanımlarında olacak konuların 5216 sayılı kanuna göre belirlenmesi gerekmektedir. Yetki alanının belirlenmesinden sonra 2464 sayılı kanuna bağlı olarak vergi, resim, harç, katılma payları gibi kaynaklardan elde edilen gelirler büyükşehir ve ilçe belediyelerinin öz gelirlerini oluşturmaktadır.

Belediyeler için ele alınacak öz gelir sınıflandırmasında, *“birincil nitelikli öz kaynaklar”* ve *“ikincil nitelikli öz kaynaklar”* olarak iki yön belirlenebilir. Birincil olarak belirtilen öz kaynaklar yerel birimlere ait vergiler, harçlar ve katılma payları ve kullanımlarından doğan parasal bedellerdir. İkincil olarak belirtilen öz kaynaklar ise bir girişimden elde edilen kaynaklar, taşınmaz mal gelirleri, sağlanan bağış ve yardımlar, özel gelirleri, faizler, paylar ve cezalardır. Kapsamı belirlenen bu gelirlerin ayrımını özellikleri belirlemektedir. Şöyle ki birincil kaynak statüsünde gösterilenler, kesinti olmadan yerel gereksinimlerin giderilmesinin önünde engel bulunmayan kaynaklardır. Bir bakıma, diğerlerinden daha esnek, öngörülebilir ve ifa edilen vergi karşısında oluşan hizmet dengesinin güçlü olduğu konumdadır. İkincil kaynaklarda süreklilik söz konusu değildir (Güner, 2016: 70-71).

Belediyeler özelinde öz kaynak vurgulaması yapıldığında ilk akla gelen vergi gelirleri veya harçlardır. Bahsedilen kaynaklar önemli bir yer tutmakla birlikte öz kaynak kapsamı içerisinde bahsedilen ikincil kaynakların varlığı söz konusudur. Buna göre, taşınır taşınmaz varlıklar üzerinden kazanılan her nevi kullanıma ait kaynaklar, faiz ve cezadan kazanılan kaynaklar, her nevi teşebbüs ve ortaklık eylemleri sonucu kazanılanlar öz kaynak niteliği kapsamında değerlendirilmektedir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 4).

Mali özerklik başlığı altında belirtildiği gibi yerel özerkliğin sağlanabilmesinin önündeki en büyük engel, fiskal yetersizliklerdir. Kanunların yerel yönetimlere merkez birimden aktarılmasını öngördüğü paylar, yine kanunda yerel birimlere bırakılmış hizmet alanlarında kalite ve verimi sağlayabilecek oranda değildir. Yaşanan fiskal yetersizlik yerel anlamda daraltılarak belediyeler bağlamına indirgenebilir. Belediyelerin de üstlendikleri alanlarda etkili faaliyet gösterebilecek mali kaynağı mevcut değildir. Belediyelerin özerkliğinden bahsedilebilmesi için öz kaynakların artırılması sonrasında verimlilik sağlanması gerekmektedir (Keleş, 2021: 351). Bu gerekliliğe yönelik adımlarda birincil öz kaynak olan vergi ve harçların nispetlerini, tarifelerini, söz konusu gelirlerden kimlerin yükümlü olacağını belediyelerin sınırlandırması, esnetilemez kural gölgesinde olmalıdır. Gelirlerin toplanma biçimi ve indirim konularındaki belirleme imkânı yanında fiyatlandırma, girişim faaliyetlerinden ya da taşınmazlardan elde edilen kaynaklarda da belirleme imkânı, belediyelere verilmelidir (Arıkboğa, 2016: 278).

2.2.2.3.1. Belediye Vergileri

Devlet örgütlenmesinin bir parçası olan bireylerden, kapsamında yer aldıkları bu örgüte karşılığı olmadan, ihtiyaç olduğu zaman yasal bağlamında ve cebre dayalı olarak temin edilen ödemelerdir (Pehlivan, 2018: 19). Gerekli durumlarda zora dayalı olarak alınması devletin egemenlik alanından kaynaklanmaktadır. Devletin egemenliği kapsamında, karşılığı olmadan ve kanuna bağlı gelir elde etme erki, vergi gelirlerinin toplanmasını sağlamaktadır (Eğilmez, 2019: 49). Devlet yapılanmasının yerel birimleri olan belediyelere bırakılan vergi gelirlerinin bağlandığı kanunlar, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'dur. Belirtilen kanunlar kapsamında belediyelerin yetki alanında yer alan vergi türleri İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigorta Vergisi ve Çevre Temizlik Vergisidir.

İlan ve Reklam Vergisi: Vergi konusunun belediye birimlerinin beşerî ve mücavir¹⁰ bölgeleri içinde yer alan her nevi ilan ve reklam faaliyeti oluşturmaktadır. Verginin mükellefiyet açısından muhatabı, ilan ve reklamları kendisi için gerçekleştiren

¹⁰Mücavir alan sınırı belediye sınırlarının dışında, imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti adına verilmiş olan alanlardır (www.csb.gov.tr).

ve gerçekleştirilmesini sağlayan gerçek ya da tüzel kişilerdir. İlan ve reklam işleri her zaman temel çalışma alanında bulunanlar, diğer kişiler için oluşturdukları bu hizmetin vergisini, mükellefiyeti olanlar adına söz konusu belediyeye ulaştırma durumunda yükümlüdürler (Sakınç, 2012: 245). Yetki alanlarına göre büyükşehir ya da ilçe belediyelerince alınan bu vergi ilgili kanunda alt ve üst sınırları¹¹ belirtilen tarife üzerinden alınmaktadır. Bu verginin konusu ve sorumluluğu dışında bırakılmış durumlar ilgili kanunun 14. maddesinde yer almıştır.

Eğlence Vergisi: Belediyenin fiziki ve mücavir alan kapsamında bulunan eğlence işini yapan iş yerlerinin eylemlerinden doğan alacaklar verginin konusunu oluşturmaktadır. Söz konusu eğlence alanları¹² biletlerinin damgalanması ile tarh, tahakkuk ve ödeme tek adımda oluşmaktadır. Biletlerin geri verilmesi durumunda bu işlemler iptal edilecek ve ödeme geri verilecektir (Şenyüz, Yüce ve Gerçek, 2018: 361). Belediye Gelirleri Kanunu'na göre verginin mükellefi eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerdir. Matrah, biletle giriş sağlanan yerlerde matrah Eğlence Vergisi dışında biletin karşılığı olarak alınan gayrisafi hasılatı, ortak bahislerde katılanlardan alınan karşılıklardan KDV düşüldükten sonra kalan tutar ve girişlerin bilete bağlı olmadığı yerlerde ise, işin niteliğine göre çalışılan her güne yönelik ilgili kanunun 96. maddesine göre tespit edilen miktarlardır. Verginin geliri olarak temin edilecek tutarlar, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinden maktu olarak, biletle girilmesi zorunlu olan yerlerde ve ortak bahislerde ise orana bağlı olarak alınmaktadır. Vergiden muaf kişiler ya da istisnai durumlar, ilgili kanunun 19. maddesinde açıklanmaktadır.

5216 sayılı kanunun 23. maddesinde yer aldığı üzere, Eğlence Vergisi'nin %20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50'lik kısmın tamamı büyükşehir belediyelerine bırakılmaktadır.

Haberleşme Vergisi: Coğrafi ve mücavir alan sınırlamasında belediyelerin yetkisine bırakılan Haberleşme Vergisi'nin konusunu, sınırlamaya dahil tutulan yerlerde Posta Telgraf Telefon işletmesi tarafından tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretleri (tesis, devir ve nakil ücretleri dışında) oluşturmaktadır. Mükellefi ise,

¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz., 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 15. Md.

¹² Ayrıntılı bilgi için bkz., 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiye Kanunu 7. Md.

bu ücretlerin ödemesini alan Posta Telgraf Telefon İdaresi'dir. Verginin matrahı; tesis, devir ve nakil ücretleri hariç olmak üzere alınan ücretlerdir. Matraha gider vergileri dâhil değildir. Vergi %1'lik oranla alınır. Büyükşehir belediyelerinin bu vergiyi tahsil etme hakkı bulunmazken tahsil etme hakkı direkt olarak ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Mükelleflerin verginin doğduğu ayı takip eden ayın sonuna kadar, söz konusu belediyeye beyanname ile bildirilerek aynı süre içinde ödemesi gerekmektedir.

Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi: Coğrafi ve mücavir alan sınırlamasında belediyelerin yetkisine bırakılan elektrik ve havagazı kullanımı, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi'nin konusunu oluşturmaktadır. Mükellef olarak yükümlüler elektrik ve havagazını kullananlardır. 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'na göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşlar, satış bedeli ile tahsil ettikleri vergiyi tahsil tarihini takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye bir beyanname ile bildirerek aynı süre içinde ödenmesinden sorumludurlar. Verginin matrahı, elektrik enerjisi satış bedeli (elektriğin iletimi, dağıtımı ve perakende satış hizmetlerine ilişkin bedelleri hariç) ile havagazının satış bedelidir. Verginin hangi oranlarda alınacağı Belediye Gelirleri Kanunun 38. maddesinde imal ve istihsal, taşıma, yükleme boşaltma, soğutma, telli ve telsiz telgraf ve telefon müraselesi işlerinde, tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %1, bunların dışında kalan vergilerin amaçlara yönelik tüketilen elektriğin satış bedeli üzerinden %5 ve havagazının satış bedelinden %5 şeklinde belirlenmiştir. Aynı kanunda vergi konusunun dışında kalan durumlar 36. maddede ayrıntılı olarak gösterilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un 23. maddesinin (d) bendinde büyükşehir belediyesinin yetkisi kapsamında bulunan sosyal ve kültürel alanlarda kullanılacak elektrik enerjisini veya havagazını dağıtan kuruluşlar verginin ödenmesinden büyükşehir belediyelerine karşı sorumludur. İlçe belediyeleri sınırlarında gerçekleşen vergi konusu için kuruluşlar ilçe belediyelerine karşı sorumludur.

Yangın Sigortası Vergisi: Verginin konusunu, belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler oluşturmaktadır. Bu primler ayrıca verginin matrahını da oluşturmaktadır, matrah üzerinden hesaplanacak verginin oranı %10'dur. Mükellefler sigortaların yapılmasından sorumlu şirketlerdir. Vergi dâhilindeki muamelelerini takip

eden ayın 20. günü akşamına kadar bağılı bulundukları belediyeye beyanname ile bildirmeye ve oluşan vergi borcunu aynı sürede ödemekle yükümlüdürler.

Büyükşehir belediyeleri sınırı ve mücavir alanlarında itfaiye ile ilgili yükümlülük büyükşehir belediyesinde bulunduğundan bu verginin ödemesi büyükşehir belediyelerine yapılmaktadır (Arıkboğa, 2016: 281). Bu anlamda bağılı ilçe belediyeleri yangın sigorta vergisinden pay alamamaktadır.

Çevre Temizlik Vergisi: Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisinin konusunda yer almaktadır. Mükellefin yükümlülüğü binanın kullanımı ile başlamaktadır. Bu anlamda mükellef binaları kullananlar olarak kabul edilmektedir.

Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde ve diğer bölgelerde farklı olarak hesaplanmaktadır. Çevre temizlik vergisi su tüketim miktarına göre, su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılır, buna bağılı olarak söz konusu vergi su tüketimi karşılığında ödenecek miktarla birlikte ödenmiş olmaktadır. Su ve kanalizasyon hizmetleri için 2560 sayılı Kanunda düzenlenen, büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi ilgili kanundaki hükümlere göre su ve kanalizasyon idarelerine ödenmektedir. İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyeler tarafından binaların tarifiedeki derecelere intibak ettirilmesi ile her yılın ocak ayında yıllık tutarına bağılı olarak tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir kez olacak şekilde, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl emlak vergisinin taksit sürelerinde tahsil edilir.

Su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir dahilindeki ilçe belediyelerinin coğrafi ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlar grubundan tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi durumunda oluşan gecikme zammının %80'ine yönelik tahsilat ertesi ayın 20. günü akşamına kadar bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının %20'sini münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmalarına

yönelik, büyükşehir belediyesinin hesabına ödemeyi takip eden ayın 20. günü akşamına kadar aktarılır. Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerce ödemesi alınan çevre temizlik vergisinin %20'si aynı kaideler doğrultusunda büyükşehir belediyelerine aktarılır.

Emlak Vergisi¹³: 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu konusunu Türkiye sınırları içinde bulunan tüm bina, arsa (belediye sınırları içinde yer alan belediyece parsellenmiş arazi) ve araziler oluşturmaktadır. Binadan kasıt, yapıldığı madde ne olursa olsun gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatın hepsidir. Kanunun birinci kısmında bina ile ilgili ikinci kısmında arazi ile ilgili hükümler yer almaktadır.

Verginin konusundan biri olan binalara yönelik açıklama, T.C.'nin egemenlik bölgesi kapsamındaki (kara ve deniz bölgesi dâhil) gayrimenkullerin anlaşılacağı şekilde yapılmalıdır. Diğer bir deyişle, söz konusu verginin konusunu T.C.'nin egemenliği altında bulunan yurttaş veya yabancı uyruklu kimseler fark etmeksizin sahip olunan emlaklar oluşturmaktadır. Bunun yanında, yurt dışındaki T.C. yurttaşlarına ait emlaklar, verginin konusu kapsamında yer almamaktadır (Şenyüz, Yüce ve Gerçek, 2018: 371).

Binaya ait emlak vergisinin ve arazi vergisinin mükellefi, binanın ya da arazinin maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa bina ya da arazi üzerinde malik gibi tasarruf yetkisi bulunanlardır. Verginin konusunda bulunan bina veya arazi paylı mülkiyet durumunda ise, malik konumundaki kimseler hisseleri oranında, mükellef olmaktadır. Bina ve araziye yönelik elbirliği mülkiyeti durumunda ise, malikler vergiden müteselsilen sorumlu olurlar.

Binaya ve araziye ait emlak vergisi matrahı, binanın ilgili kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeridir. Binaya ait alınacak verginin oranı, meskenlerde %1, diğer binalarda ise %2'dir. Emlak verginin oranı, arazilerde %1, arsalarda ise %3'tür. Bina ve araziye ait bahsi geçen oranlar büyükşehir belediyesi coğrafi ve mücavir alanları kapsamında %100 artırımlı uygulanmaktadır.

¹³ Emlak vergisi kanunu diğer belediye vergileri gibi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmemiştir. Emlak Vergisi'nin bağlı bulunduğu kanun 1319 sayılı kanundur.

Binaya ve araziye ait Emlak Vergisi belediyece dört yılda bir defa olmak üzere takdir işlemlerinin yapıldığı yılı takip eden bütçe yılının ocak ve şubat aylarında, hesaplanan vergi değerine bağlı ve yıllık olarak tarh edilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59. Maddesinde yer aldığı üzere, büyükşehir belediyelerinin coğrafi ve mücavir alanlarında bulunan belediyelerce tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı, ilgili ilçe belediyeleri tarafından alınmaktadır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrı bir pay verilmemektedir.

Tablo 2. 3. Belediyelerin Tahsil Ettiği Vergi Gelir Türleri

Vergi Türleri	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Büyükşehirin Dışında Kalan Belediyeler
İlan ve Reklam Vergisi	✓	✓	✓
Eğlence Vergisi	✓	✓	✓
Haberleşme Vergisi	×	✓	✓
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	✓	✓	✓
Yangın Sigortası Vergisi	✓	×	✓
Çevre Temizlik Vergisi	%20 pay	✓	✓
Emlak Vergisi	×	✓	✓

Kaynak: Yukarıda verilen belediye vergi gelir bilgileri ışığında tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 2.3.'de görüldüğü gibi vergi gelir türlerinin belediyeler arası dağılımı gösterilmektedir. Son durumdan anlaşılabacağı üzere, büyükşehir belediyeleri belediyelere ayrılmış vergi gelirlerinden haberleşme ve emlak vergisinden pay alamamaktadır. Çevre Temizlik Vergisi'nden sağlanan vergi gelir oranı ise %20 olarak gösterilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri ise yalnızca, Yangın Sigortası Vergisi'nin gelirinden bir kazanım elde etmemektedir. Bu belediyeler dışında yerel hizmet sunan belediyeler bahsi geçen tüm vergi gelirlerinden gelir elde etmektedir.

2.2.2.3.2.Belediye Harçları

Belediyenin vergi, harcamalara katılım payları gibi gelirlerinin yanında belediye harçları gelir çeşitleri arasında yer almaktadır (Çoşkun, 2000: 66). Öz gelirler arasında yer alan harçların tümü maktu şekilde alınmaktadır. Harç tanımını, ayrılan vergi gelirleri haricinde bulunan ve belirli belediye hizmetlerinin finansmanını karşılamak adına, sunulan hizmetlerden fayda sağlayan kimselerin ödediği ücretler olarak açıklamak mümkündür (Sakınç, 2012: 249).

Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan belediye harçları kısmında mülga şeklinde gösterilen, “*Temizleme ve Aydınlatma Resmi*” daha önce belediye geliri sayılmıştır. Çeşitli düzenlemelerin getirdiği karışıklık sebebi ile ilk olarak 1970'te yerel birim ve merkez birim arasında merkez gelirleri içinde sayıldıktan sonra 1972'de Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı arasında karışıklık oluşturmuştur. Karışıklığın çözümü için konu Danıştay'a taşınmıştır. Danıştay'ın kararı ise “*verginin matrahı değiştiği ve vergiyi toplamaya yetkili organ ortadan kalktığı*” nedeniyle, bu hükmün “*dolaylı şekilde yürürlük yeteneğini kaybettiği*” yönünde olmuştur. Bunun sonucunda getirilen kanun ile gelir harç olarak kabul edilmiş fakat 3239 sayılı kanunun kabulü ile tamamen kaldırılmıştır (Keleş, 2021: 388).

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda Temizleme ve Aydınlatma Harcı'nın mülga ifadesinin ardından geri kalan harçlar sırasıyla sayılmıştır. Bunlar; 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, Çeşitli Harçlar (Kayıt ve Suret Harcı, Altyapı Kazı İzni harcı, İmar ile İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcı)dır. Ayrıca belediye gelirleri içerisinde yer alan 5957 sayılı Kanun çerçevesinde Toptancı Hali Resmi adı altında hal rüsumu bulunmaktadır.

İşgal Harcı: Belediye sınırları dâhilinde bulunan, satış yapmak gayesi ile pazar, panayır, köprü, yol vb. gibi alanların kullanımı için yetkili birimlerden usulüne uygun şekilde izin çıkartılması sonucu harç konusu oluşmaktadır. Yetkili birimlerin izni bulunmadan oluşturulan işgal durumu mükellefiyeti ortadan kaldırmamaktadır. Bu anlamda, söz konusu alanları satış gayesi ile kullananlar mükellef konumundadır.

Harcın matrahı yol, köprü, meydan gibi alanlar söz konusu olduğunda metrekareye bağlı olarak, taşıt ve hayvan işgali durumunda ise adet olarak belirlenmektedir. Harcın tarifesi alt ve üst hadleri belirlenmiş şekilde ilgili kanunun 56. maddesinde yer almaktadır. İşgal harcı büyükşehir belediyesinin görev alanlarının sınırları içerisinde büyükşehir belediyelerine bunlara bağlı ilçe belediyelerinin işgale konu olan yerler görev alanı kapsamındaysa ilçe belediyelerince tahsil edilmektedir.

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı: Harcın konusu olarak, milli bayramlarda çalışmaya devam etmeleri belediyelerin iznine bağlı iş yerlerine verilen izindir. Çalışma iznini kazanan gerçek veya tüzelkişiler mükellef statüsündedir. Harç ilgili kanunda yer alan tarife ile hesaplanır ve makbuz karşılığında taksitsiz alınmaktadır. 5393 sayılı Belediye gelirlerinde yer aldığı üzere ilçe belediyeleri ruhsat verme yetkisine sahip olduğundan Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı harcının tahsilatını ilçe belediyeleri yapmaktadır. Bununla birlikte 5216 sayılı kanunda bulunan büyükşehir belediyesi yükümlülüğünde bulunan yerlerdeki işletmelere ruhsat vermek, büyükşehir belediyesinin yetkisinde bulunduğundan söz konusu durumda, büyükşehir belediyesi Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı harcının tahsilatından sorumludur.

Kaynak Suları Harcı: Satış amaçlı dolum yapılmış işlenmiş sular dâhil olmak üzere kaynak sularının, belediyelerin denetimine tabi kaynakların, menşei anlaşılabilecek biçimde dolum kaplarında gösterge oluşturulması harcın konusunu oluşturmaktadır. Bu özel işaretli kapların dolumunu gerçekleştirenler mükellef olmaktadır. Bu harç ilgili kanunda gösterilen tarife kapsamında kap başına veya litresine bağlı olarak alınmaktadır. Ödenmesi doldurulmuş kaplar üzerine özel göstergeler oluşturan ilgili belediyeye bu işlemin yapıldığı aşamada ödenmektedir. 5216 sayılı kanunun yetki ve sorumluluk alanlarında bu harcın tahsilatı için gerekli olan, söz konusu işletmelere yapılan denetim ile ilgili hüküm bulunmadığından tahsilat yetkisi büyükşehir belediyelerine ait değildir. Tahsil yetkisi, 5393 sayılı kanuna göre kaynak suları ve bunlara ilişkin işletmeler ile ilgili yetkileri bulunan, ilçe belediyelerindedir.

Tellallık Harcı: Tellallık harcının konusunu, belediye sınırları ve mücavir yerler kapsamında bulunan, belediyenin sahip olduğu hal, balıkhane, mezat yerleri ve ilgilinin

isteğine bağı olarak belediye tellalı¹⁴ bulundurulan benzer alanlarda, gerçek veya tüzelkişiler tarafından her nevi menkul ve gayrimenkul mal ve ürünlerin satışı oluşturmaktadır. Mal ve ürünlerini satış konusu yapan gerçek veya tüzel kişiler harcın mükellefidir. Matrah, harcın konusu kapsamında belirtilen satışların gayri safi tutarıdır ve indirim tabi değildir. Harç, konusu dâhilinde bulunan hal, balıkhane, mezat yerleri gibi alanların işletim hakkının bulunduğu belediyeye ödenir.

Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı: Belediyenin coğrafi ve mücavir alanları içerisinde belediyeler veya yetkili birimlerin iznine bağı özel kişi ve kuruluşlarca kurulan mezbaha ve kanaralarda kesilen hayvanların kesim öncesi ve sonrası muayenesi ile belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında kesilen ancak belediye sınırı içinde satışı gerçekleştirilecek etlerin sağık durumlarının muayene edilmesi ve denetlenmesi bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Harcın mükellefi hayvan ya da et sahipleridir, harç ilgili kanunda alt ve üst hadleri bulunan tarife kapsamında hesaplanır ve mükellef tarafından makbuz karşılığında ödenir. Bu harç, mezbahayı işleten belediyeye ödenmektedir. 5216 sayılı kanun çerçevesinde mezbaha yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek ve ruhsatlandırma yetkisi vardır. 5393 sayılı kanun kapsamında kendi sınırlarında mezbaha kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya açılmasına izin vermek yetkileri ilçe belediyelerinin de hakkı olarak görünmektedir. Bu anlamda kendi sınırları içerisinde oluşan harcın konusu sonucu harç geliri ilgili belediyeye ödenmektedir.

Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı: Ölçü ve tartı alet ve vasıtaları ile ölçeklerin tabi olduğu kanun hükmettiği üzere, bu araçların belediyeler tarafından damgalama işleminin gerçekleştirilmesi harcın konusunu oluşturmaktadır. İlgili kanunda alt ve üst hadleri bulunan tarifeler üzerinden tahsil edilir. Bu harç gelirleri, damgalama işlemi esnasında işlemi yapan belediyelerindir. 5216 sayılı kanunda ölçü ve tartı aletleri ile ilgili hüküm bulunmamaktadır. Bu anlamda söz konusu harç gelirlerinin tahsilatında damgalama işlemini gerçekleştiren ilçe belediyeleri ve diğ er belediyeler kendi sınırları içerisinde yetkili görünmektedir.

¹⁴ Bir olayı veya satılmak istenen malları bağırarak vatandaşlara duyuran kimsedir (www.turkcebilgi.com).

Bina İnşaat Harcı: Belediyelerin coğrafi ve mücavir alanlar kapsamında ek ve tadilatlar da dâhil olacak şekilde her nevi bina inşaatı, inşaat veya tadilat ruhsatının alınması harcın konusudur. Mükellef, inşaat, ilave veya tadilat için inşaat ruhsatı alanlardır. Harcın matrahı, her bir konut veya işyeri biriminin ayrı ayrı belirlenen inşaat sahasının yüzölçümleridir ve tahsilatı ilgili kanunda gösterilen oran ve sınırlar içerisinde gerçekleştirilmektedir. Bu tahsilatı da inşaatın yapıldığı belediye sınırları ve mücavir alanlarındaki ilgili belediyelerce yapılır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda inşaat ruhsatı verme yetkisi ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu madde 73'te büyükşehir belediyelerinin bina inşaat ruhsatı verme yetkisinin varlığı dikkat çekmektedir. Bu durumda 5216 sayılı kanunda açık şekilde belirtilmese de 5393 sayılı kanun çerçevesinde ilçe belediyeleri ve diğer belediyelerin harç üzerinde tahsilat yetkisi yanında büyükşehir belediyelerinin de tahsil yetkisinin varlığını kabul etmek yerinde olacaktır.

Kayıt ve Suret Harcı: Direkt veya dolaylı olarak belediyelerin sorumluluğunda olan kuruluşlarda talep edilecek her nevi kayıt suretleriyle gayrimenkullerle ilgili harita plan ve krokilerin suretleri bu harcın konusunu oluşturmaktadır. Harcın ödemesi suretleri oluşturan belediyelere yapılmaktadır.

Altyapı Kazı İzni Harcı: Coğrafi ve mücavir alanlar için belediyenin kabul edilen alanlarda kamuya açık hizmet yerlerinde yapılacak kazı işlemleri ile ilgili belediyece verilecek altyapı kazı izni, harcın konusunu oluşturmaktadır. Bu durumda harcın mükellefi altyapı kazısına yönelik izin alan kimselerdir. Harcın tarifesi ilgili kanunda yer alan hükümlere göre hesaplanmaktadır. Söz konusu harç gelirlerinin hangi belediye tarafından tahsil edileceğine ilişkin açık bir hüküm olmadığından uygulamada karışıklığa sebep olmuştur. Harcın büyükşehir ve ilçe belediyelerinden hangisine ait olduğu ile ilgili karışıklık Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın 24.12.2020 tarihinde 31344 sayılı R.G.'de yayınladığı genelge ile giderilmiştir. Genelgede, büyükşehir belediyesi görev alanına bırakılmış cadde, bulvar, meydan vb. gibi alanlarda büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyeleri görev alanına bırakılmış cadde, bulvar, meydan vb. gibi alanlarda ise ilçe belediyeleri bu harcın hesaplanması ve tahsilatından sorumlu tutulmuştur.

İmar ile İlgili Harçlar: İmar mevzuatında yer alan harçların belediyeler tarafından tahsilatı uygun görülmüştür. Bu harçlar ve konuları şöyledir; coğrafi ve mücavir alan kapsamıyla belediyeye tabi olan yerler içinde İmar Kanunu'na göre ilk kez yapılan veya istek üzerine gerçekleştirilen parselasyon işlemleri “Parselasyon Harcı”, ifraz ve tevhit kararları “İfraz ve Tevhit Harcı”, proje onaylama işlemleri “Plan ve Proje Tasdik Harcı”, zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce alan belirlenmesi ve bu alanların düzlenmesi “Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı”, yapı kullanma izin işlemleri “Yapı Kullanma İzni Harcı”.

Söz konusu imar ile ilgili tahsil edilen harçların hangi belediyece alınacağı konusunda 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun esas alınması gerekmektedir. Bahsi geçen kanunun 7. maddesinin “b” bendinde yer alan hükme göre, büyükşehir belediye sınırları içerisinde ve kanunda yer alan değerler arasındaki her ölçekte nazım plâna uygun olarak hazırlama, hazırlatma ve tasdik etme büyükşehir belediyelerine aittir. Aynı zamanda nazım imar plânı yürürlüğe alındıktan sonraki bir yıllık süreçte, imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin bu işlemlerini yapmak veya yaptırmak konusunda yükümlüdür. Kanunda belirlenen yetki alanlarına göre imar harçlarını, büyükşehir belediyelerine bağlı ilçe belediyeleri konu ile ilgili sorumluluklarını yerine getirdiği sürece tahsil etmekte verilen bir yıllık süre kapsamında görevini yerine getirmeme durumunda bu görevi yerine getiren büyükşehir belediyesi imar harcını tahsil etmektedir.

İşyeri Açma İzni Harcı: Belediye sınırları ve mücavir alanda işyeri açılması bu harcın konusunu oluşturmaktadır. İşyerleri açılmadan önce bu harç ilgili kanunda alt ve üst hadleri belirtilmiş olarak yer alan tarife üzerinden ödenmektedir.

2464 sayılı “*Belediye Gelirleri Kanunu*” gereğince işyeri açma izin harcının ödenmesi gereken belediye birimi büyükşehir belediye statüsünde olan kentlerde “*Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı*”na yapılacaktır (Yıldız, 2020: 154). Bu anlamda, işyeri açma izin harcının tahsilatı büyükşehir sınırları içindeki belediyelerin görevi olmaktadır.

Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı: Mevzuata göre zorunlu ya da isteğe bırakılan, belediyelerin dolaylı veya doğrudan sorumluluğunda bulunan kuruluşlarca oluşturularak ilgisini verilecek; muayene ve sağlıkla ya da fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olan ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ayrıca harç alınması gerekmeyen ruhsat, rapor ve belgeler bu harcın konusudur. Tahsilat, söz konusu belgelerin hazırlandığı belediye tarafından gerçekleştirilir.

Sağlık Belgesi Harcı: Yapılan iş ve hizmetlere yönelik özel mevzuat hükümleri çerçevesinde belediyelerden sağlık belgesi almak zorunluluğu bulunan kimseler için temin edilen bu tür belgeler ile bunların belirli zamanlarda yenilenmeleri, harcın konusunu oluşturmaktadır. Sağlık Belgesi Harcının tahsilatını, bahsedilen belgeleri temin eden ve yenilenme işlemini de üstlenen belediyeler yapacaktır.

Toptancı Hali Resmi: 5957 sayılı Kanun'un 8. maddesinde yer bulduğu üzere toptancı halinde satılan mallar için %1, toptancı hali dışında satılan mallar için %2 nispetinde, hal rüsumu¹⁵ tahsil edilir. Aynı maddede hal rüsumu, seçilmiş bankalar aracılığıyla mal üretiminin gerçekleştiği yerde bulunan toptancı halinin bağlı olduğu belediye veya işletmecisi adına oluşturulan hesaba, 5 iş günü içinde yatırılır. Hesapta toplanan meblağın %75'i, mal tüketiminin olacağı yerde bulunan toptancı halinin bağlı olduğu belediye veya işletmecisi adına açılacak hesaba aylık olacak şekilde, takip eden ayın 5. gününe kadar gönderilir. Üretim ile tüketimin gerçekleştiği yerlerde toptancı hali yoksa veya birden fazla toptancı hali varsa hal rüsumu bakanlığın seçtiği toptancı halinin bağlı olduğu belediye ya da işletmeci için açılacak hesaba gönderilir. Bahsi geçen belediye hesabına gönderilen meblağlar, ilgili belediyenin gelirleri olarak kayıt altına alınır. Bu tutarların ise %70 alt sınır olacak şekilde toptancı halinin temizlik, güvenlik, aydınlatma vb. gibi ihtiyaçlarını gidermek için gelecek yıl bütçesinde yer verilecek şekilde ayrılmaktadır.

Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. maddesi hükmüne dayanarak büyükşehir belediyesinin toptancı halleri üzerinde işletmek veya işlettmek gibi yükümlülükleri bulunması doğrultusunda toptancı hali resmi gelirlerinin tahsilat yetkisi, ilçe belediyelerinin değil sadece büyükşehir belediyelerininindir.

¹⁵ Malları satın alanlar tarafından toptan satış bedeli üzerinden, toptancı hali bulunan belediye veya işletmelerin tahsil ettiği tutarı ifade etmektedir (www.hal.gov.tr).

Tablo 2. 4. Belediyelerin Tahsil Ettiği Harçlar

Harçlar	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler
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	✓	✓	✓
Kayıt ve Suret Harcı	✓	✓	✓
Altyapı Kazı İzni Harcı	✓	✓	✓
İmar ile İlgili Harçlar	✓	✓	✓
İşyeri Açma İzni Harcı	✓	✓	✓
Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı	✓	✓	✓
Sağlık Belgesi Harcı	×	✓	✓
Toptancı Hali Resmi	✓	×	✓

Kaynak: Yukarıda yer verilen bilgiler kapsamında tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 2.4.'de incelenebileceği üzere, büyükşehir belediyeleri gerçekleştirdikleri hizmetler doğrultusunda; Kaynak Suları Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı ve Sağlık Belgesi Harcı olmak üzere üç harç türü dışında, diğer harç gelirlerinin tahsilatını gerçekleştirmektedir. Büyükşehir belediyelerine bağlı ilçe belediyeleri ise Toptancı Hali Resmi dışında kalan harçlardan gelir elde edebilmektedir. Büyükşehir kapsamı dışında olan diğer belediyeler ise yetki alanları içerisinde bahsi geçen tüm harç türlerinin tahsilatını yapmak konusunda yetkili kılınmışlardır.

2.2.2.3.3. Harcamalara Katılma Payları

Belediyelerin yetki ve sorumluluk alanı içerisinde bulunan yol, kanalizasyon ve su tesislerinin yapılması ve bu hizmetlerin arzından fayda sağlayanlar arasında gayrimenkulü olan kimselerden temin edilen bedellerin ifadesidir. Bahsi geçen hizmet

alanlarından var olanlarının iyileştirilmesine yönelik bedeller de ifadenin kapsamında bulunmaktadır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 552).

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan Harcamalara Katılma Payları, Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı ve Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı şeklinde üç çeşit olarak ele alınmıştır. Sayılan Harcamalara Katılma Paylarının tümü ilgili belediyelerce veya belediyelere bağlı olan kuruluşlar tarafından ödemesi alınan gelir türleridir.

Yol Harcamalarına Katılma Payı: Doğrudan ya da dolaylı olarak belediyelere bağlı olan kuruluşlar tarafından yeni yol açılması, var olan yolların % 40 oranında veya daha fazla genişletilmesi, kaldırımı olmayan bakımsız yolların kaldırım veya parke kaldırım şeklinde oluşturulması ya da asfaltlanması, kaldırım veya şose¹⁶ biçiminde var olan yolların da parke, beton veya asfalta dönüştürülmesi sonuçlarından faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile tahsil edilebilir olan paylar konuyu oluşturmaktadır. Bunun yanında hâlihazırda kullanılan kaldırım ya da parkelerin sökülerek yeni halleri ile tekrar oluşturulması durumlarında inşa, tamir ve genişletilmeye tabi olan yolların iki tarafında yer alan veya başka bir yola çıkışı olmaması sonucu söz konusu yoldan faydalanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile tahsil edilebilir olan paylar da konu kapsamındadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kapsamında büyükşehir sınırları içerisinde yer alan cadde, bulvar, meydan vb. gibi alanların yapılması, yaptırılması ve bakım düzenlemelerini büyükşehir belediyesi gerçekleştirmektedir. Bu doğrultuda, Yol Harcamalarına Katılma Payları'nın tahsilinden sorumlu birim büyükşehir belediyeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin yetki ve sorumlulukları arasında altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi bulunduğundan, büyükşehir belediyesi kapsamında bulunan ilçe belediye sınırları içerisinde yol yapım ve bakım görevine paralel olarak Yol Harcamalarına Katılma Paylarından gelir elde etme hakkı bulunmaktadır.

Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı: Dolaylı ya da doğrudan belediyelere bağlı kuruluşlar tarafından, kanalizasyon tesisi yapılması veya mevcut

¹⁶ Taş kırıkları üzerine kum dökülmesi işleminden sonra silindir ile bu parçaların düzlenmiş halini alan yoldur (www.kelimem.gen.tr).

tesislerin işleyiş yöntemi ve sağlık ile ilgili iyileştirilmeleri durumunda, sonuçlardan fayda sağlayan gayrimenkullerin sahiplerinden, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı alınmasını ifade eder.

Büyükşehir ve bağlı ilçe belediyeleri dışında bu paylar yukarıda belirtildiği üzere doğrudan veya dolaylı olarak belediyeye bağlı şekilde yürütüldüğünden, ödeme ilgili belediyeye gerçekleştirilmektedir. 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunu'nun 13. maddesi kapsamında kanalizasyon hizmetlerinden fayda sağlayanlar İstanbul özelinde katılma paylarının geliri İSKİ'nin kabul edilmiştir. Aynı kanunun ek 5. maddesinde bahsi geçen hükmün, diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanmasını öngördüğünden ilçe belediyeleri, bu pay gelirlerinden gelir elde etme imkânı bulamamaktadır. Büyükşehir belediyesi yapılanmasında kurulan idareler tarafından Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı tahsilatı gerçekleştirilmektedir.

Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı: Dolaylı ya da doğrudan belediyelere bağlı kuruluşlar tarafından beldelerde, yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması, hâlihazırda var olan şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı durumlarında dağıtımın yapıldığı alan içerisindeki gayrimenkullerin sahiplerinden temin edilen, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı konusudur. 2560 sayılı kanunun ek 5. maddesine göre, su hizmetlerinin sunumu için alınacak paylar İstanbul özelinde olduğu gibi ülke genelindeki diğer büyükşehir belediyelerinde de bu belediyelerin bünyelerinde kurulacak idareler tarafından tahsil edileceklerdir. Bu doğrultuda, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı gelirleri büyükşehir belediye geliri olmaktadır.

Tablo 2. 5. Belediyelerin Tahsil Edilen Harcamalara Katılma Payları

Harcamalara Katılma Payları	Büyükşehir Belediyeleri	Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Büyükşehir Dışındaki Belediyeler
Yol Harcamalarına Katılma Payı	✓	✓	✓
Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı	✓	×	✓
Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı	✓	×	✓

Kaynak: Yukarıdaki açıklamalar kapsamında tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 2.5.'de gözlemlendiği üzere büyükşehir belediyeleri sorumlu oldukları alan kapsamında belirtilen hizmetlerin gerçekleştirilmesinde Harcamalara Katılma Payları'nın tümünden gelir elde edebilmektedir. Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyeleri ise yalnızca sınırları içerisinde bulunan yol hizmetlerinin giderlerinin karşılanması amacıyla Yol Harcamalarına Katılma Payı gelirini tahsil edebilmektedir. Büyükşehir belediyesi dışında kalan belediyeler, sınırları dâhilinde belirtilmiş olan hizmetlerin katılma paylarının tahsilini gerçekleştirebilmekte ve bu paylardan gelir elde etmektedir.

2.2.2.3.4.Öz Gelirlerin Diğer Türleri

Ücrete Tabi Olan İşlemlerden Alınan Ücretler: 2464 sayılı “*Belediye Gelirleri Kanunu*”nda yer almayan harç ve harcamalara katılım gelirleri dışında kişilerin taleplerine bağlı şekilde oluşturulacak hizmetlerin karşılığında belediyelere yapılan ödemelerdir. Belediyelerin temin etme yetkisinin olduğu bu karşılıkların tarifeleri, belediye meclisleri tarafından hazırlanmaktadır. Bu anlamda, belediyelerin hizmet karşılığı aldığı bu ücretler konusunda baskın kontrol özelliğinin varlığı anlaşılmaktadır (Arıkboğa, 2019: 115). Belediyelere bırakılmış ve yapmaya muktedir oldukları konularda belediyeler kendi kurallarını belirlemiştir (Sakınç, 2012: 252).

Teşebbüs Gelirleri: 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Borçlanma ve İktisadi Girişimler başlığı altında yer alan 70. maddesine göre, belediyelerin sorumluluklarına bırakılmış işler bağlamında, ilgi mevzuatın gerektirdiği şartların uygulanması ile teşebbüs geliri elde edebilme ve şirket kurma hakkı belediyelere tanınmıştır. Yerel ilkesinin etrafında şekillenen bu faaliyet yerel anlamda vatandaşlara daha çabuk, uygun ve kaliteli hizmet arzının oluşturulmasını hedeflemektedir. Son dönemlerde, bu kuruluşlarda özelleştirme yoluna gidilmiştir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 553). Yerelde vatandaşların gereksinimlerini gidermeye yönelik bu girişimler, sorumluluk ve yetki alanı geniş belediyelerde daha çok gerçekleştirilirken, sorumluluk ve yetki alanı dar belediyelerde daha az oluşturulma durumu ile noktalanmaktadır. Tespite paralel olarak yetki sistemi dar belediyelerden elde edilecek gelir de büyük belediyelere göre geride kalmaktadır (Türkoğlu, 2012:302).

Menkul ve Gayrimenkul Malların Kullanımına Bağlı Gelirler: Belediyelerin merkezden bağımsız olarak kendilerine ait olan menkul ve gayrimenkul malları satmak, kiralamak gibi çeşitli biçimlerde kullanmaları sonucu elde edecekleri gelirlerdir (Sakınç, 2012: 254). Bu malların farklı suretlerle kullanılmasının beledi gelirlere katkısı yadsınamaz fakat belirtilmelidir ki söz konusu mülklerin kira gelirleri çok yeterli olmamakta, özel olarak satışlarının gerçekleştiği dönemlerde hedeflenen gelir artışı açısından önemli bir gelişme olmaktadır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2015: 553).

Pay Gelirleri: 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu mükerrer 97. maddeye göre, Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar dışında belediyeler coğrafi ve mücavir alanları kapsamında idaresi gerçek ve tüzel kişiler tarafından gerçekleştirilen müze giriş ücretlerinin %5'i belediyeye pay geliri yapılmaktadır. Bu payın %75'i nüfus durumlarının gerektirdiği şekilde ilçe belediyelerine paylaştırılır. Geriye kalan %25'lik kısım ise büyükşehir belediyesinin geliri olmaktadır. Aynı kanun maddesinde yer aldığı üzere diğer pay geliri, maden işletmeleri ile ilgili pay gelidir. Belediye coğrafi sınırı ve mücavir alanı içerisinde hâlihazırda çalışır durumda bulunan maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanunu hükümlerindeki payların yanında yıllık satış tutarının %0,2'lik oranı, belediyeye pay geliri olarak ayrılmaktadır.

Faizler ve Cezalar: Vatandaşın huzur ve refahın hâkim olduğu bir sistemde yaşamlarını sürdürebilmesi için belediyeler kendi görev alanları içerisinde oluşturulan hükümlere uymayanlara yönelik cezai yaptırımlar uygulayabilmektedir. Kurallara uymayı reddeden, diğer fiskal sorumluluklarını gereği gibi veya hiç yerine getirmeyen kimselerden alınan bedeller, ceza geliri olarak belediyenin gelir kalemlerinde yer almaktadır (Türkoğlu, 2012: 303). Belediye tarafından verilen borçların zamanında ifa edilmemesinden doğan faizler, fiskal sorumlulukların yerine getirilmemesi sonucu oluşan faizler, menkul mallarla ilgili faizler gibi faiz getirileri belediyenin kendi gelirleri arasında yer almaktadır (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 104).

Bağış ve Yardımlar: Belediyeler 5393 sayılı kanunun 15. maddesinde yer aldığı üzere bağış ve yardım kabul edebilmektedir. Yurt dışından elde edilen bağış ve yardım gelirleri ile yurt içinde birey veya kuruluşlardan belediyeye gelir sağlanabilir. Bu gelir türünün genellikle diğerlerine oranla daha düşük gelir sağladığı da belirtilmelidir (Arıkboğa, 2019: 117). Belediyelere bazı projelerin uygulanmalarına yönelik, belirli bir

amaç dâhilinde bağış ve yardım geliri sağlanabilir. Söz konusu gelir türü düzenli bir yapıya sahip olmaması dolayısıyla fiskal planlamanın uzun dönemi kapsayan biçimlerinde öz kaynakların dışında tutulmaktadır (Korlu ve Çetinkaya, 2015: 104).

2.2.2.4. Belediyelere Aktarılan Transfer Gelirleri

Her ülkede çeşitli yönetim sistemlerine bağlı olarak farklılık arz etse de genellikle yerel birimlerin öz kaynaklarının yetersiz kaldığı durumlarda merkezden aktarılan transferler, bu birimlerin hizmet sunumuna kaynak olması açısından gerekli durumdadır (Arıkboğa, 2019: 31). Merkezden alt birime transfer gelir türünün önemli konumda olmasının sebebi, yerel birimlerin hizmetlerine yönelik elde ettiği kaynakların yetersizliği vardır. Bu durumun açıklaması, mevcut durumda belediyenin öz kaynaklarından daha çok merkezden yapılan transferler ile hizmet arzını gerçekleştirmesidir (Kızıler ve Çetinkaya, 2015: 158).

Transfer gelirlerinin sebepleri incelendiğinde “*dikey eşitsizlik*”, “*yatay eşitsizlik*”, “*dışsallıklar*”, “*hizmetlerin her yerde aynı kalitede sunulması*” ve “*ekonomik istikrar*” olmak üzere beş madde karşımıza çıkmaktadır (Arıkboğa, 2019: 32-34). Dikey eşitsizlik, üst ve alt idare birimlerin sahip oldukları fiskal kaynak gücünün farklı olmasından dolayı ortaya çıkan durumu ifade etmektedir. Yerel birimlerde yetersiz kalan fiskal kaynakların oluşturduğu hizmet sunumundaki eksiklik, merkezden yerel birimlere aktarılan transferleri gerekli kılmaktadır. Yatay eşitsizliğin olduğu düzlemde, yerel birimlerin birbirleri arasındaki eşitsizlik durumu mevcuttur. Diğerlerine oranla daha az kaynak sahibi alt birimlere fiskal yardımı yapan burada da merkezi idaredir fakat alt birimlerin dengeli bütçe oluşturmada rol oynamamaktadır (Sakınç, 2012: 141-142). Yerel birimin faaliyetlerinden doğan dışsallıklar aşamasında olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması için transferler düzenleyici olabilmektedir. Hizmetlerin (eğitim, sağlık vb.) ülke genelinde belirli bir kalite oluşturulması gereksinimi temelinde, üst birimden alt birime transferler gerçekleştirilmektedir. Ekonomik istikrarın gerçekleştirilmesi için merkez yardımları, ihtiyaç durumuna göre fazla ya da az olacak şekilde belirlenerek, hedefe ulaşmaya yönelik aracı vazifesi görmektedir (Arıkboğa, 2015: 4).

Belediyelere yönelik ayrılan transfer gelir türleri koşullu ve koşulsuz olarak iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Koşullu gelir aktarma, yalnızca belirlenen bir amaca ulaşmak için aracı görevi görmektedir. Gelir türünün bu şekilde oluşturulması şart sunulmadan oluşturulan aktarımlara göre daha çok yatay gelişmişlik dengesizliğini önleyici karakterdedir. Toplamdaki mevcut kaynakları daha verimli kullanmaya iter. Bir şarta bağla olmadan yapılan aktarımlarda, gerçekleştirilmesi gereken tek hizmet adımı yoktur. Hizmet çokluğunda kullanılabilecek özelliktedir ve çoğunlukla cari harcamalar için önem arz etmektedir (Sakal ve Karadeniz, 2019: 168-169).

Öz gelirlerin yetersizliği durumunda merkezden yerele aktarılan kaynaklar, olumlu ve olumsuz etkiyi birlikte barındırır. Olumsuz anlamda, hesap verilebilirliğin daha etkin biçimde oluşturulabilmesi için hedeflenen yerelleşmenin, zedelenmesine yol açabilmektedir. Merkezi yönetimin finansal kaynak aktarımı dengeli şekilde gerçekleştirildiğinde ise bölgeler arası gelişmişlik farklarını olumlu yönde etkileyebilir. Bu durum, merkezi idarenin kaynak yardımlarının gerekçesi olarak gösterilmektedir. Söz konusu gerekçenin öneminin yanında vatandaşın ihtiyaçlarını yakından gözlemlemeye ve yöneticilerin suistimal imkânlarını azaltmanın önünü açan özerklik olgusu, yerel birimin merkeze fiskal olarak duyulan ihtiyacı ile etkilenebilmektedir (Bird, 2011: 153).

Tablo 2. 6. Merkez Yönetim Transferlerinin Yerel Yönetim Gelirlerindeki Payı

Milyon TL	2017	2018	2019	2020	2021
Yerel Yönetim Gelirleri	102.451	115.685	120.779	139.940	163.553
Merkezi Bütçe Transferleri	60.704	72.485	76.559	91.284	106.943
Oran (%) *	59,2	62,6	63,3	65,2	65,3

Kaynak: <https://www.sbb.gov.tr>, 2022

*Strateji ve Bütçe Başkanlığı verileri kullanılarak tarafımızca hesaplanmıştır.

Tablo 2.6.'da 2017-2021 yılları arasında Türkiye'de yerel yönetim gelirleri içinde yer alan, merkez idarenin yerel birimlere aktardığı transfer gelirleri gösterilmektedir. Verilerden anlaşılabileceği üzere, yerel yönetimler bütçesindeki gelirler ve yerel yönetimlere yapılan transferler sürekli artış göstermektedir. Aynı şekilde, yerel gelirlerin içindeki transferlerin oranı da artış göstermiştir. Oran verileri söz konusu yıllar arasında, %50'nin üzerinde seyretmiştir. Orandaki bu veriler son yıllarda mali

özerklik olgusu adına olumsuz sonuçlar vermiştir. Mali özerkliğin en temel göstergesi gelirler bağlamında, yerel yönetimlerdeki mali özerklik düzeyinin zayıf olduğunu söyleyebiliriz.

Merkez ve yerel idarenin farklı görev alanlarında hizmet etmesi ve mevcut durumda hizmet sunumlarının sürdürülebilmesi için yerelin merkez transferlerine ihtiyacı, olumsuz yönlerine rağmen bir zorunluluk olmaya devam etmektedir. Bu doğrultuda oluşturulan transferlerden belediyelerin yararlanabilmesi, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer paylar olarak iki şekilde ortaya çıkmaktadır.

2.2.2.4.1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun 2008 yılında kabul edilmiştir. Bu kanun belediyelere ayrılan payların nasıl dağıtılacağına yönelik planlamaları içermektedir. Kanunun 2. maddesinde yer aldığı üzere genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine ve belediyeler için ayrılan paylar, söz konusu vergi gelirlerinin tümünden vergi iadeleri düşüldükten sonra geriye kalan net tutar üzerinden hesaplanır. Aynı maddede 2012 yılında 6360 sayılı kanunla güncellenen vergi gelirlerinden, belediyelere ve il özel idaresine ayrılacak payların oranlarına yer verilmiştir. Buna göre, payların hesaplanacağı genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı net tutarının %1,50 nispetinde büyükşehir dışında kalan belediyelere, %4,50 nispetinde büyükşehre bağlı ilçe belediyelerine ve 0,5 nispetinde il özel idarelerine aktarım yapılmaktadır.

Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı¹⁷ toplamının %6'lık nispetin %60'ı direkt olarak ilgili büyükşehir belediyesinin hesabına yatırılmaktadır. Geriye kalan %40'lık payın %70'i nüfuslarına, %30'u yüzölçümlerine göre büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Toplamda genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %6'lık kısmının yanında yukarıda belirtilen ilgili kanunun 2. maddesinde yer alan ve büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,50 nispetindeki payın %30'u yine büyükşehir belediyelerinin geliri olmaktadır.

¹⁷ 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olarak tahsil edilenler.

Yukarıda belirtilen ilgili kanunun 2. maddesinde yer alan ve büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,50 nispetindeki payın %90'lık kısmı ilçe belediyelerinin nüfuslarına göre, %10'luk kısmı ilçe yüzölçümleri temel alınarak büyükşehirle bağlı ilçe belediyelerinin geliri olmaktadır. Bunun yanında belirtilmelidir ki söz konusu payın tamamı ilçe belediyelerinin geliri olmamaktadır. Şöyle ki bu payın yukarıda belirtildiği üzere %30'u büyükşehir belediyelerine ve %10'u ise 2560 sayılı Kanun'un 13. maddesi gereği, Su ve Kanalizasyon İdaresi geliri olacaktır. Bu durumdan anlaşılacağı üzere, söz konusu paydan direkt olarak büyükşehirle bağlı ilçe belediyelerinin geliri olacak pay %60'lık kısımdır.

Belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinin yanında 5779 sayılı Kanun'da "denkleştirme ödeneği" ve "belediyelere yardım ödeneği" başlığında yer alan başka transfer türü mevcuttur. Kesinleşmiş son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %1'i nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerde kullanmak için Maliye Bakanlığı bütçesinde denkleştirme ödeneği kaleminde yer almaktadır. Yatırım amaçlı düşünülen ve belirli projeler kapsamında belediyelerin yapacakları harcamalara yönelik Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesinde oluşturulacak yardım ödeneğini, belediyelerin isteği üzerine kullandırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.

2.2.2.4.2. Diğer Çeşitli Yardımlar

Yukarıda açıklanan 5779 sayılı kanunun hükümlerine bağlı olarak belediye birimlerine yapılan aktarımlar haricinde yurt içi, yurt dışı kurum veya kuruluşlar tarafından belediyelere yapılan fiskal yardımlar bu başlık altında değerlendirilebilir. Söz konusu bağış ya da yardım gelirleri bir şarta bağlı veya herhangi bir şart olmaksızın gerçekleştirilebilir.

2.2.2.5. Belediyelerin Borçlanma Gelirleri

Modern birimsel yapılanmalarda belediyelerin görevi giderek zorlaşmaktadır. Temel gelişim hamlelerinin giderlerinin yanında çarpık kentleşmenin giderlerinden de sorumlu tutulmaktadırlar. Harcama kalemlerinin farklılaşması ve artmasına bağlı olarak mali kaynağa olan ihtiyaçları da artmaktadır (Ökmen ve Koç, 2015: 555). Oluşan bu mali kaynak ihtiyacına bir çözüm olarak belediyelere borçlanma imkânı tanınmıştır.

Belediyelerin gerçekleştirmek istedikleri uygulamalar için aldıkları borç gelirlerinin diğer gelir türlerinden farklı olduğunu da belirtmek gerekir. Borçlanma kısa süre için bir gelir kaynağı olarak algılansa da uzun sürede bütçenin hazırlanmasında soruna sebep olmaktadır. Gelirleri giderlerini karşılayamadığı için aldıkları borçların, diğer gelir türlerinin yetersizliğinin devam etmesi sebebi ile ödenememesi gibi bir durumla karşılaşabilmektedir. Buna bağlı olarak ilerleyen zamanlarda mevcut borçları ve hizmet arzını karşılamak için daha fazla borçlanmaya gidilebilir (Doğan ve Baş, 2013: 295). Ortaya çıkan bütünde, gelir gider dengesi bozulmakta ve uzun vadede bütçe açıkları yaşanabilmektedir.

Hizmetlerin yerelde aksamadan sürdürülmesi için sağlanan borçlanma uygulaması tamamen belediyelerin kurallarına bırakılmamıştır. Konunun kuralları gerek şartsız gerek şarta bağlı surettedir ve merkezi idarenin denetimini içermektedir (Arıkboğa, 2019: 103)¹⁸. Sınırlamalara yönelik 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediyeler ve bu birimlere bağlı kuruluşların (bu birimlerin sermayesinin %50'den fazlasına sahip oldukları şirketler de dâhil) faizin de olduğu iç ve dış borç stok tutarının, son olarak kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme nispetinde (213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek) artırılan miktarını geçmesi mümkün değildir. Büyükşehir belediyelerinde söz konusu miktar, 1,5 kat değerinde uygulanır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinde yer bulan hükümler çerçevesinde belediyeler borçlanmaya gidebilmektedir. İlgili kanunda borçlanma şeklinin iç ve dış borçlanmanın yanında tahvil ihracı şeklinde belediyeye gelir sağlanabileceği yer almaktadır.

Ülke içinde yer alan parasal kurumlar, bankalar, İller Bankası ve tahvil ihraç etme biçiminde iç borçlanma gerçekleştirilebilir. İç borçlanma sisteminde özel bir yasa hükmü ile getirilen kural olmamasına rağmen ülke içinde oluşturulan borç hedeflenen kapsam dışına çıkmamalıdır. Diğer bir deyişle cari veya yatırım harcamalarından hedeflenen bir tür için gider olacaksa yine o türe yönelik kullanım olmalıdır.

¹⁸5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 68.maddesi "e" bendinde "Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; %10'unu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapılabilir" ibaresi yer almaktadır.

Belediyelerin fiskal kaynağa gereksinimleri olduğunda ve bunu temin etme yolu olarak borçlanma seçildiğinde, diğer biçimlerden baskın olarak İller Bankasına borçlanmaktadırlar (Gölçek, 2016: 65). Belediyelerce İller Bankası'nın sağladığı mali kaynak gerekçesi 6107 sayılı Kanunu'nun 3. maddesinde yer almıştır. Bu maddedeki hükümde, belediyeler ve bağlı kuruluşlara özellikle yatırım ve yatırım uygulamalarında mali kaynak sağlamak gerekçe olarak açıklanmıştır. Bununla birlikte bahsi geçen yöre halkının ortak gereksinimlerinin sağlanmasına yönelik projeler geliştirmek İller Bankası'nın kuruluş amacı içinde bulunmaktadır. Görülmektedir ki İller Bankası sağladığı mali kaynak ve danışmanlık hizmetleri açısından belediyeler için önem arz etmekte, iç borçlanma gündeminde belirgin bir seçenek olarak baskınlığını korumaktadır.

Dış borçlanma çoğunlukla çeşitli gereksinimlere yönelik olarak ülke dışındaki parasal kurumlardan elde edilen kredilerden oluşmaktadır (Doğan ve Baş, 2013: 297). Belediyelerin dış borçlanmanın usulleri, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunu'nun kapsamında belirtilmiştir. Buna göre, dış borçlanma sadece belediyelerce oluşturulan yatırım planlarının mali kaynağı olarak kullanılabilir.

Çok kullanılan bir borçlanma türü olmasa da gerçekleştirilecek yatırım planlarına yönelik belediyelerin ülke içindeki piyasalarda tahvil ihracı oluşturma hakkı vardır (Gölçek, 2016: 65). Böyle bir tahvil ihracı 5393 sayılı kanuna göre, dış borçlanma biçimi ile aynı şekilde, ilgili mevzuat kapsamında sadece belediyelerce gerçekleştirilecek yatırımlara yönelik olacaktır.

2.2.3. Belediyelerin Harcama Yapısı

Yurttaşların güvenlik, savunma, adalet vb. temel sorunları, hizmet arzı ile merkez birimlerince, sorunların tespiti daha kolay olan ulaşım, altyapı vb. hizmet arzı yerel birimlerce gerçekleştirilen hizmetlerdir (Sakal ve Karadeniz, 2019: 164). Tüm hizmetler merkez ve yerel bütününde tamamlanır fakat idarelerin yetki alanlarındaki çalışmalarla kalite ve verim uygunluğu sağlanmaktadır. İmkânların yerellik kapsamında halka ulaştırılmasında belediyelerin önemli görevi vardır ve bu görevlerini yerine

getirmek için hizmet harcamaları yapmaktadırlar. Büyükşehir belediyelerinin giderleri¹⁹ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda sayılmıştır. Bunlar:

- 1) Belediye hizmet binaları ve tesislerinin temini, bakım ve onarımına yönelik gerçekleştirilen harcamalar.
- 2) İlçe belediyeleri ve bunlara bağlı olan kuruluşların gerçekleştirecekleri yardım ve proje harcamaları.
- 3) Her nevi altyapı, yapım, onarım ve bakım harcamaları.
- 4) Hizmetlerin sunumuna karşılığında temin edilecek gelirlerin, vergi, harç vb. diğer gelirlerin toplanmasında yapılacak harcamalar.
- 5) Kanun hükmüne bağlı sorumluluk ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer harcamalar.

Halkın ihtiyaçlarına yönelik yapılan büyükşehirle bağlı ilçe belediyeleri ve bunların dışında kalan diğer belediye giderleri²⁰ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sayılmıştır. Bunlar:

- 1) Her nevi altyapı, yapım, onarım ve bakım harcamaları.
- 2) Hizmetlerin sunumuna karşılığında temin edilecek gelirlerin, vergi, harç vb. diğer gelirlerin toplanmasında yapılacak harcamalar.
- 3) Dolaylı yönden kuruluşları belediyelere bağlı şirket, kuruluş ve belediyelerin katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı harcamaları.
- 4) Dar gelirli, kimsesiz, muhtaç, engelliler gibi toplumda farklı duruma sahip kimselere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- 5) Kanun hükmüne bağlı sorumluluk ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer harcamalar.

Gider bütçesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 6. maddesine göre, kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olarak dört bölümden oluşmaktadır. İlgili mevzuatta, program sorumlularının tespitine olanak sağlayan kurumsal sınıflandırma, kurum faaliyet çeşitlerini gösteren fonksiyonel sınıflandırma, giderlerin kaynağını gösteren finansman tipi sınıflandırma ve kurumların

¹⁹Ayrıntılı bilgi için bkz., 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 24. Md.

²⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz., 5393 sayılı Belediye Kanunu 60. Md.

faaliyetlerinin ekonomik ve mali bağlamda türlerini gösteren ekonomik sınıflandırmadır.

Türkiye’de stratejik planın hedeflerinin gereği doğrultusunda “*Analitik Bütçe*” uygulaması 2002 senesinde belirli kurum ve kuruluşlarda ilk deneyimlemesi gerçekleştirilmiştir. Belediyeleri de kapsayacak şekilde tüm kurumlarda analitik bütçe tasnifi, 2006 senesinde mümkün olmuştur (Özen, Yaşa ve Demirhan, 2016: 1303; sbb.gov.tr, 2022). Bu uygulamada yer alan ekonomik tasnif bilgileri tablo 2.7.’de yer almaktadır.

Tablo 2. 7. Ekonomik Sınıflandırma Gider Türleri

Giderler	Açıklama
Personel Giderleri	Kamu çalışanı statüsünde olmasa bile çalıştırılma biçimi kamu çalışanı gibi olan kimseler ile birlikte, hizmetlerinden yararlanan kimselere ya da diğerlerine yapılan nakdi ödemelerdir. Bu ödemeler bordroya bağlı şekilde gerçekleştirilmektedir.
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Devletin işveren olması sonucu Sosyal Güvenlik Kurumuna ödemesi gereken sigorta primleri harcamalarıdır.
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faturalandırılan veya ilgili mevzuat kapsamında belgelendirilmiş mal ve hizmet alımı ödemeleridir.
Faiz Giderleri	Borç olarak alınan paranın kullanılmasından dolayı yapılan harcama faizdir. Bu durumda devletin borçlarına yönelik oluşturduğu harcama kalemi faiz giderleridir. Borcun devletin değil başkasının olması durumunda faizi ödeyen devlet olsa da bu gider grubunda yer almaz, cari transferler bölümünde yer almaktadır.
Cari Transferler	Sermaye birikimi dışında olan ve cari özelliğe sahip mal ve hizmet kazanımına kaynak oluşturmaya yönelik gerçekleştirilen ödemelerdir.
Sermaye Giderleri	Sabit sermaye kazanımları, gayrimenkuller veya maddi olmayan aktiflerin kazanımına yönelik olan devlet birimlerinin de kazanımını sağlayan ödemelerdir. Kullanılma olanaklarının, bir seneden fazla olmasının yanında bütçe yasaları hükümlerince belirtilen asgari limitin üzerinde olmalıdır.
Sermaye Transferleri	Hedefi bütçe dışı sermaye birikimi veya sermaye mahiyetinde mal ve hizmetlere kaynak oluşturmak adına yapılan karşılıksız ödemelerdir.
Borç Verme	Teşebbüs mülkiyetinde, devletin hisse katılımını oluşturmasının, likitide idaresinin ve kar elde etmenin önünü açan ödemelerdir. Bu ödemeler bir hakka dayanmakta ve kamusal amaçları barındırmaktadır.

Yedek Ödenekler

Bütçe hazırlama adının başında tahmin edilememiş veya söz konusu mali yılda tahmin sapmalarının hizmetlerde oluşan olumsuz etkileri gidermek için ayrılmış ödeneklerdir.

Kaynak: (<https://sbb.gov.tr>, 2022)

Yerel yönetimlerin harcamaları bütününün alt başlıkları incelenmek istendiğinde harcama kalemleri türlerine bakmak gerekir. Türlerin ayrılarak gösterilmesi, niceliksel ve oransal verilerin ortaya çıkarılması ve analiz yapılabilmesi için önem taşımaktadır. Böylelikle nitelik ve gider türleri içindeki etkileşim durumu da göz önünde bulundurularak hazırlanacak programların optimallik düzeyi artırılabilir (Akdoğan, 2019: 68). Tespit doğrultusunda, belediye idarelerinin harcamalarını üç türde inceleme olanağı vardır. Bunlar; transfer, cari ve yatırım harcamalarıdır (DPT, 2001). Transfer harcamaları yapılan gider neticesinde mal ve hizmet elde edilemeyen türlerdir. Bu harcamaların bir karşılığı yoktur, yalnızca kullanılabilecek maddi değerler kişiler veya sosyal grupların eline kaymasını ifade etmektedir. Bahsi geçen harcama türü içerisinde kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen ekonomik ve sosyal yardımlar, özel avanslar vb. yer almaktadır (Türk, 2015:57). Cari harcamalar idare işlemlerinin aksamadan yürütülebilmesi adına her sene gerçekleştirilen giderlerdir. Temin edilen bütçe senesi içerisinde yararlanılır ve bir sonraki sene yararlanılabilmesi için tekrar harcama yapılması gerekmektedir. Bu harcamalara örnek olarak kırtasiye, ısınma, aydınlatma vb. giderleri gösterilebilir (Eker ve Bülbül, 2016: 93). Yatırım harcamaları ise, gerçekleştirilen giderin karşılığında elde edilen yararın tek yıl ile sınırlandırılmadan birçok yıla dağılmasıdır. Cari harcamalardan farklı olarak bir senelik değildir. Bu harcama türüne örnek olarak yol, köprü, baraj vb. yapım giderleri gösterilebilir (Ejder, 2018: 57).

Tablo 2. 8. Belediyelerin Ekonomik Sınıflandırma Giderleri

	2017	2018	2019	2020	2021
Personel Giderleri	12.917.332	14.716.990	17.524.466	18.796.962	16.076.141
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.076.175	2.354.457	2.722.133	2.869.928	2.429.452

Mal ve Hizmet Alım Giderleri	46.216.373	54.482.804	56.225.839	60.878.819	54.638.117
Faiz Giderleri	2.896.520	4.512.640	6,407.183	6.548.051	5.541.755
Cari Transferler	4.249.003	5.222.562	6.081.654	8.088.163	8.373.848
Sermaye Giderleri	40.858.656	47.690.453	29.490.278	31.772.882	30.926.098
Sermaye Transferleri	1.121.681	1.268.845	2.526.114	2.531.216	3.118.612
Borç Verme	1.712.338	1.755.921	2.372.261	3.073.316	2.344.451
Toplam	112.048.078	132.004.672	123.349.928	134.559.344	123.439.474

Kaynak: BUMKO, 2022.

Tablo 2.8.'de 2017-2021 yılları arasında belediyelerin yaptıkları harcamalar gösterilmiştir. Tablo incelendiğinde, en yüksek harcamanın mal ve hizmet alımına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. En düşük harcama ise sermaye transferleri ve borç verme kalemidir. Genel olarak yıllar içerisinde harcamalarda bir artış yaşansa da 2021 yılında cari ve sermaye transferleri hariç bir düşüş yaşandığı gözlemlenmektedir. Harcamalardaki bu azalmanın sebebi, 2020 yılında Türkiye'de de etkili olan dünya genelindeki Covid-19 salgını ile azalan gelir olarak düşünülebilir.

Yerel yönetimlerin kendilerine ait olan gelir kaynakları gibi baskı olmadan alınan harcama kararları da mali özerkliği etkilemektedir (Güner, 2005: 221). Mahalli idarelere ait bağımsız, seçilmiş karar mercileri harcama aşamalarında etkili olduğu sürece mali özerklik olgusu mevcut olabilecektir (Türkoğlu, 2013: 43). Baskı olmadan mahalli harcama kararlarının belirlenmesi, bu kararlardan etkilenecek halkın aşamalar içerisinde yer aldığı katılımcı bütçeleme ile doğrudan da gerçekleştirilebilir (Yalçın, 2015: 314). Mali özerkliğin bu tarafında vatandaşlar, gerek seçilmiş karar organları ile gerek doğrudan süreç içerisinde etkinlik sağlayarak bulunabilirler.

Yerel bağlamda mali özerkliğin sağlanması önceki konularda belirtildiği gibi yerel yönetimlerin öz gelirlerinin ve vatandaşa yönelik harcamaların düzeyleri ile orantılı olmaktadır. Günümüzde mevcut durum farklılaşmaya başlasa da genel olarak

Türkiye’de mahalli idare harcamaları konusunda, dünya geneli değerlendirmesinde sonlarda bulunmaktadır. Bununla birlikte mali özerklik için önem arz eden öz gelirler konusunda da Türkiye merkezi transferlerin çok olması sebebi ile yetersiz kalmaktadır (Kirmanoğlu, 2017: 306).

2.2.4. Belediye Bütçesinin Hazırlanması

Belediye bütçelerinin hazırlanma aşamalarına değinilmeden önce yerel birim olarak belediyelerin, bütçeleme sistemi ile merkezi idarenin bütçeleme sistemi arasındaki farklılıklar açıklanacaktır. Bu farklılıklar (Keleş, 2021: 414);

- 1) Belediyelerinin hazırladıkları bütçelerin merkez yönetim tarafından tasdik edilmesi sistemi ortadan kaldırılmıştır. Bir yerel birim vasfı ile yalnızca kanunun öngördüğü şekilde oluşturma hakkı temelinde, belediyeler bütçe sistemlerinin çerçevesini çizmeye yeterli görülmüştür.
- 2) Genel bütçeler hazırlanırken sosyal yapısı ve elinde bulundurduğu erkin genişliği kapsamında ilk olarak, yapılacak gider kalemleri belirlenmektedir. Söz konusu ihtiyaçlar için fiskal kaynak oluşturma sonraki adımdır. Belediye birimlerinin gelir-gider göstergelerinde ise ilk sırayı gelirler almaktadır. Özerklik alanının genişletilmek istenmesine rağmen bu birimler fiskal kaynak olarak belirli oranda bağımlıdır ve sonuç olarak gelir gider dengesini sağlaması gerekmektedir.
- 3) Genel bütçe hazırlanırken gider kısmındaki kalemlere yönelik bir zorunluluk durumu söz konusu değildir, tüm kalemlerin yerine getirilme önemi aynıdır. Belediye birimlerinde ise zorunlu ve zorunlu olmayan gider kalemlerinin ayrı belirtildiği ülkelerde gereklilik durumu belirlenmektedir.
- 4) Genel gelirler, belirli bir gelir kalemi için ayrılmadan gelirler bütününe hizmet etmektedir. Belediye birimlerinde şarta bağlanmış yardımlar gibi belirli gelir kalemlerinin belirli gider kalemlerine özel oluşturulduğu durumlar mevcuttur.
- 5) Hazırlanan genel bütçeler tek tek ele alınmakta ve birbirini çok az etkilemektedir. Belediye bütçelerinin birbirini etkileme durumu daha fazladır. Söz konusu mali yılda, bütçede oluşan açıklar bundan sonraki yıl için hazırlanan bütçe kapsamında tamamlanır.

Fiskal düzenlemelerin 2006 yılında revize edilmesinden önce, belediye bütçeleri program bütçeleme gereğine uygun şekilde gerçekleştirilirken güncelleme sonrasında analitik bütçeleme ve çok yıllık bütçeleme koşullarına uygun olarak oluşturulmaya başlanmıştır (Tüğen, 2017: 80).

5393 sayılı kanunun 41. maddesi, seçim sonrasında belediye başkanının altı aylık süre içinde kalkınma plânı, mevcut ise stratejik plânı ve söz konusu mali yıl başlamadan önce yıllık performans programını hazırladıktan sonra belediye meclisine takdim etme yükümlülüğü olduğunu hükmetmiştir. Stratejik plân söz konusu yerde varsa üniversiteler, meslek odaları ve ilgili mevzuza yönelik çalışan STK'ların fikirleri çerçevesinde hazırlanır. Farklı görüşlerle çeşitlendirilen plân belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulur ve meclisin tasdik etmesinden sonra yürürlüğe girer. Planın hazırlanma mecburiyeti, nüfusu 50.000'in üzerindeki belediye birimlerinedir. Belediye bütçesi de bütçeden önce meclis tarafından onaylanan ilgili kanunun 61. maddesinde yer aldığı üzere, stratejik plânı ve performans programı kapsamında hazırlanmaktadır. Hazırlanan bütçe, belediyenin mali yıl ve sonraki iki yıl içinde gerçekleştirilecek gelir ve gider tahminlerine yer verir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına onay verme gücü bulunmaktadır. Belediye başkanı ve diğer harcama ile ilgili yükümlülükleri bulunanlar, bütçenin gerçekleştirilmesi için ayrılan ödenekleri verimli ve amacı dâhilinde kullanma sorumluluğuna sahiptir. İlgili kanunun 63. maddesinde harcama yetkilisi, belediye bütçesiyle ödenek ayrılan her bir harcama biriminin en üst idarecisi olarak belirtilmiştir.

İlgili kanunun 62. maddesinde yer aldığı üzere bütçeyi belediye başkanı hazırlar, bu tasarı eylül ayının biri gelmeden encümene gönderilir, aynı zamanda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na iletilir. Bakanlık konsolide edilmiş bütçe tahminlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerinin gerektirdiği gibi merkezi yönetim bütçe tasarısına dahil etmek için eylül ayı bitimine kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Encümen, kasım ayının ilk günü olmadan fikrini belediye meclisine iletir. Mali yılbaşı gelmeden meclis, bütçe tasarımı bulunduğu şekliyle ya da değiştirerek onaylar. Belirtilmelidir ki belediye meclisi, denkliğin zedelenmesine yol açacak biçimde gider kalemi artırıcı veya gelir kalemi azaltıcı durumlarla bütçeye müdahale edemez. Son halini alan bütçe, mali yılbaşı ile birlikte uygulamaya girer.

İlgili kanunun 64. maddesinde kesin hesap ile ilgili bilgiler verilmiştir. Buna göre, bütçe kesin hesabı her yıl hesap dönemi bittikten sonra, nisan ayı içerisinde encümene gönderilir. Belediye meclisi kesin hesabı mayıs ayı toplantısında görüşür ve nihayetlendirir. Bu süre içinde bütçeye ilişkin esaslar uygulanır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KATILIMCI BÜTÇE OLGUSU VE MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ NİLÜFER BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

3.1. KATILIMCI BÜTÇELEME ve MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ

Özerkliği yerel birimlerde etkinleştirilebilmek, mahalli organların merkezi yönetim ile ilişkileri ve mahalli yönetimin söz konusu bölge halkı ile ilişkilerini sağlam temellerine bağlıdır. İki farklı durumda incelemek gerekmektedir. Mahalli organların kanunlar çerçevesinde sağladıkları özerklik sonucunu, merkezi yönetim baskısı olmadan olanakları dahilinde kullanmaları birinci durumun karşılığıdır. İkinci durum, yöre halkı ile bütünleşmiş yerel yönetimi kapsamaktadır. Mahalli idarelerin, söz konusu yurttaşların gereksinimlerini iyi okuyabilme özelliği ile temsiliyet konusunda yurttaşların memnuniyetini sağlama ve bu amaçla idare organlarının makama seçimle getirilme özelliklerine sahip olmaları gerekir. Seçim aşamasında da göreve talip olanların sayılan özellikleri taşıyan kimseler olması gerekmektedir (Keleş, 2021: 61).

Halk memnuniyetinin oluşturulması için yerelin ön plana alınması ve idarecilerin burada önemli rol oynaması yanlış yorumlanmamalıdır. Anlaşılması gereken yerel özerklik, keskin kurallı merkez yönetim yönlendirmesi olan tarzdan yerel idarenin ve halkın daha uyumlu oldukları bir düzleme taşınmasıdır. Bauman'a (2016: 39, 55) göre, günümüz çok aktörlü sistemleri, devlet otoritesi tarafınca rahatlıkla kontrol edilmesi için tasarlanmış alan belirleme durumunun karşılığı değildir. Kontrol bağlamında tasarlanan alanlar, bireysel kavrayış ve yaklaşımları büyük oranda ortadan kaldıran durum ile sonuçlanmaktadır. Diğer anlamda işlev yönü ön plana çıkan yerelin, sürekli aynı şekilde sürüp giden, yapısal olarak planlı ve değişmeyen konumu halkın kimlik sorununu oluşturacaktır. Her yolun belirli olması halkın, bir konuyu tartışmakla birlikte çözüm yollarını anlamlandırması ve nihayet sorunun çözülmesi imkânı dışında bırakılması demektir. Uzun yıllar bu ortamın mevcudiyeti toplumsallık adına kötü sonuçlar doğurmuştur. Kötü sonuçların tekrar yaşanmaması adına, sistemin sınırları esnetilmiş yapı ile değiştirilmeli ve halka yönelik faaliyetlerde sorumluluk üstlenmesinin önü açılmalıdır.

Daha gerçekçi bir bakış açısı sağlanabilmesi için planlaması yapılan ve uygulamada da düşünüldüğü gibi sorunsuz bir özerklik sistemi oluşturulmalıdır. Bu konudaki en büyük engel olarak düşünülen ve liberal yaklaşımın çokça gündeme getirdiği “*yerel toplulukların kabileleşme*” tehlikesi olarak görülmektedir. Küreselleşme ile yetkenin küresel adımlara uyum sağlaması yerel olanı da alışılmış kültür yapısını korumaya yönelmektedir. Farklılıkların arasındaki mesafe açılmadan yerel idarenin, aynı olmayan sosyal, kültürel ve etnik toplulukların özellikleri ile hassasiyetlerini göz önünde bulundurması gerekmektedir. Beraber yaşam sürdürmeye uygun ortamın hazırlanmasında bu kriterler atlanmamalıdır. Demokrasi olgusunun ve insan haklarının ilerletilebilmesi için dünya toplumlarının tamamının müteselsil sorumluluğu bulunmaktadır. Bu bağlamda, farklı olan özerk yerel toplulukların problemlerinin çözüme kavuşturulmasında “şemsiye” kuruluşlardan faydalanılabilir (Yıldırım, 1994: 47-48). Çoğunluk olan kesimin toplumun azınlığını da ilgilendiren durumlarda genellikle onlar adına karar verme yönelimi, demokratik yerelin oluşturulmasına bağlı olarak aşılabacaktır. Halkın görüşlerinin önem kazanması, homojen toplumlarda kendi aralarında oluşan uyumun getirdiği farklı olana karşı ötekileştirme durumunu zamanla azaltacaktır. Farklılıklar da zamanla düzenin içinde kabul edilecek ve sevicektir (Bauman, 2016: 56).

Küreselleşmenin getirisi olarak yerelin küresele karşı tutumu beklenildiği gibi olumsuz olmamıştır. Döngüsel bir bağ içinde küreselleşme ve yerellik birbirlerini tamamlayan iki unsur olmuştur. Diğer bir deyişle olgular zıt kutup görünümünde değildir, yerellik küresel adımların sonucuyla desteklenen halkın istek ve ihtiyaçlarının belirtilmesinde engelleri aşmaya çalışan bir olgudur (Önder, 2013: 312-313). Bu doğrultuda, halkın özelde ve genelde beklenti ve ihtiyaçlarının öncelenmesi, demokrasinin varlığı ve katılımcılık anlamında yerel özerkliğe sirayeti ile sonuçlanmıştır.

Yerel ihtiyaçların demokrasi yönüyle karşılanmasında belediyeler yurttaşlara en yakın hizmet birimi olmasıyla önemli bir noktadadır. Yerelde ekonomik, sosyal ve kültürel bağlamda en iyi hizmeti sunma işi belediyelere bırakılmıştır. Yöre halkının mutluluk ve huzurunun artırılması bu yönde bir gelişimin mümkün kılınabilmesi için bölgedeki yurttaşların gereksinimlerinin ne yönde olduğu konusuna vâkıf mahalli

idarelerin mevcudiyeti gerekmektedir. Bu ortamın sağlanamadığı sürece optimaliteyi yakalayan bir beledi anlayıştan söz edilemez. Diğer bir deyişle, hizmet sunumu açısından belediyeler, topluma en yakın birim olmasının yanında yapacakları icraatleri hitap ettiği toplumla bütünleşememiş ve bu toplumun ne gibi hizmetlere ihtiyaçları olduğunu bilmedikleri durumlarda temel kuruluş amaçlarının gereğini yerine getirememektedirler (Köse, 1977: 57).

Mahalli alanda ve fiskal anlamda kendine yetebilen idarelerin varlığı, mali özerkliğin temel unsuru durumundadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 265). Dolayısıyla, halkın isteklerini anlayabilme ve ihtiyaçlarının neler olduğunu tespit edebilme durumunun sonucunda projelerin hayata geçme noktası, yerel özerkliği ve temelinde mali özerkliği ortaya çıkarmaktadır. Mali özerklik, halkın faydasına olacak hizmetlerin hayata geçirilmesi kendi organları ile karara varmış, planlanan hizmetler için yeterli mali kaynağı olan belediye yapılanmasına bağlıdır.

Yeterli mali kaynak elde edinimi faaliyetinden sonra demokratik süreç adına önemli kısım halkın katılımıdır. Katılımın sağlanması demek proje seçiminde ve uygulama sonrasındaki aşamalarda paydaş olan sivil halkın fikirlerine yer verilmesi demektir. Katılım halkın düşüncelerine karşı hassasiyeti vurgulamaktadır, ancak bu bilgilendirme kaygısıyla birlikte gerçekleştirilmelidir (Arıbaş, 2015: 89,93). Bu anlamda tek yönlü olmayan katılım süreci, vatandaş bilgilendirildikten sonra mali kaynaklara sahip idare sisteminde istek ve ihtiyaçlarını daha gerçekçi şekilde sunabilecektir.

Yerel özerklik dolayısıyla mali özerklik ve katılımcılık arasındaki ilişki yerel yönetimler ile bölgedeki yurttaşların etkileşimini barındıracak şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu etkileşimde en önemli odak noktası yerel bütçe olmaktadır. Yerel bütçe, mal ve hizmet sunumunda doğru tespitlerin gerçekleştirilmesi planların doğru hesaplamaların ürünü olarak hayata geçirilmesine olanak veren bir araçtır. Yurttaşlar, hayata geçirilen proje ve ürünlerin fiskal kısmında, üretim faktörlerinin kaynağını dolaylı olarak sağladıkları bilinci ile yerel bütçenin hangi yönde harcanacağına da aktif olarak karar vermek istemektedir (Korlu ve Çetinkaya, 2012: 98). Yerel bütçe, gelir kısmında merkezi idareden ayrı ve mali olarak halk kaynaklı özerk yapı ile gider kalemlerinde halkın kararlarının önemsendiği katılımcı yapının, iletişim bağı olmaktadır.

Bu aşamada, özerklik ve katılım yapısının güçlendirilmesi adına mahalli yönetimin istekli davranması gerekmektedir. Yerel yönetimler, herhangi bir açıklamaya gerek duymadan belirli çıkar gruplarının menfaatini korumak yerine, vatandaşların görüşlerine başvurarak belirlenen ihtiyaçlar doğrultusunda hareket etmelidir. Hizmet sunumu optimalitenin korunmasına uygun hayata geçirilmelidir. Yerel organlar, halkın ihtiyaçlarını gözetirken eşitlik ve adalet kaygısı da taşınmalıdır.

Yerel meclislerde, bölgede sadece birkaç meslek grubu veya belirli kimselerin temsiliyeti gerçekleştirilmekte ve bu kişi ya da grupların kâr, fayda elde etmesine uygun olan durumlarla karşılaşılabilir. Adil sistemin varlığı durumunda ortak faydadan yararlanabilecek vatandaşlar bu meclislerde baskın olamamaktadır. Adil sistemin savunucuları karar organlarında yer aldığı durumlarda ise belediyeler topluma en yakın birim olma özelliği yardımıyla, kuruluş vazifelerini gerçekleştirebileceklerdir. Demokrasinin gereği yerine getirilirken, tüm halkın isteklerini aktarabileceği bir ortam oluşturulacaktır (Köse, 1977: 57).

Yerel yönetimlerin dikkat etmesi gereken hususların yanında mali özerkliğin doğru bağlamda katılımcılık ile ilişkilendirilebilmesi için vatandaşların da görevi vardır. Mali özerkliğin geliştirilmesi doğrultusunda halkın görevi ise katılımcılık ruhunu etkinleştirmektir. Yalnızca seçim dönemlerinde değil, katılımcılık araçlarını tam kapasite kullanarak her aşamaya dahil olmayı ve aşamalar hakkında bilgi edinmeye istekli olmayı kapsamaktadır.

Bütçe kararlarında özerk yerel birimlerin kendi kaynakları ile merkezden bağımsız karar vermesi mali özerkliği, bu bütçe kararlarında yerel yöneticileri yönlendiren halkın olması ise katılımcı bütçelemeyi oluşturmaktadır. Bu bağlamda katılımcı bütçelemenin, mali özerkliğin varlığına bağlı bir uzantı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Ergen, 2012: 325).

Katılımcı bütçeleme spesifik şekilde açıklanmak istenildiğinde daha dar bir alanı kapsamı içerisine aldığı söylenebilir. Şöyle ki, halkın her istek ve ihtiyacının cevaplanmasından daha çok kaynak bakımından yeni arayışlara yer vermeyen var olan kaynaklar üzerinden planlama gerektiren düzenleme olarak anlaşılmaktadır. Diğer bir deyişle, belirli kısıtlara tabi olan yatırım fonu üzerinden gerçekleştirilecek proje

aşamaları stratejisi ile belirlenen toplulukların isteklerini yerine getirmeyi amaçlamaktadır. Stratejinin belirlenmesinde topluluğun sınırlarını çizdiği konularda, bahsedilen yerel birim alanında ya da özele indirgendiğinde belediye kapsamında gündem konusu yapılarak bölge sakinlerinin görüşlerine sunulmaktadır (Community Pride Initiative, 2005: 6). Katılımcı bütçe uygulamasını gerçekçi kılmak ve sürdürülebilirliğine katkı sunmak açısından daha realist bir yaklaşımı benimsemek önemli olmaktadır. Bu amaca yönelik olarak STK'lar, belirli gruplara ayrılmış kimseler vb. katılımcı bütçe uygulayıcıları için öncü olabilirler ancak yukarıda belirttiğimiz üzere bütçe uygulamalarında toplumun yalnızca belirli kesimini koruyucu uygulamalar oluşturulmamalıdır. Uygulamalarda demokrasiyi mikro düzeye indirmek ve bu etkinliğin bütüne nüfuzu için yerleşmiş bir katılımcı bütçeleme geleneği şarttır. Şartın yerine getirilmesi bölge halkının her ferdinin katılımını hedefleyen uygulamalara yer verilmesine bağlıdır.

Katılımcılık ruhu ile oluşturulacak bütçede, projelerin belirlenmesi ve gerçekleştirilmesine yönelik mümkün olduğunca mahalle gibi daha küçük birimlerdeki halk görüşlerini önemli kılmaktadır. Halk birçok seçenek içinden belirlenmiş önemli mevzular hakkında buluşma günlerinde, fikir beyan etme olanağı bulmaktadır. Halkın istek ve ihtiyaçlarına yakın olma arzusu demokrasi yelpazesini genişleten bir faktördür (TEPAV, 2007: 2). Yerel hizmetlerin yönlendirilebilmesi bütçeye bağlıdır. Yerel bütçenin hazırlanması aşamasında katılımcılık ruhunun yurttaşlarda etkileştirilmesi bütçenin katılımcı tarafını ortaya çıkaracaktır. Katılımcılık yaklaşımı ile halkın düşüncesini öğrenmek aynı ya da farklı düşünceleri bir araya getirerek doğru olanı yapmaya bir adım daha yaklaşmak demektir. Bağlam içerisinde, katılımcılık geliştiren ve ileri taşıyan önemli hedefleri ortaya koymaktadır. Problemlere yönelik ortak bir düzlemde yakın görüşler ile ilerlemek, bu görüşlerin ifadesi için süreç geliştirme ve katılımcı bütçeleme adımları boyunca oluşturulacak eylemleri planlamaktır (Community Pride Initiative, 2005: 9).

Katılımcı bütçeleme bütçe sistemi, sosyal olarak daha eşitlikçi ve insanların hakkını gözeten yapıya hizmeti ile önemlidir. Yerel anlamda da geleneksel bütçe düzenine karar verme inisiyatifini topluma bırakmıştır, bölge halkının bütçeyi yönlendirmesini içermektedir (Community Pride Initiative, 2005: 8). Bununla birlikte,

bütçede yalnızca zaruri harcamalara yetecek kaynakların olmaması, iletilen istek ve ihtiyaçlara uygun mali planlamaya yetecek güçlü bir gelir kaleminin olması gerekir. Merkezi yönetimin transferlerinin yanında yerel birimlerin kendilerine ait esnek gelir kalemleri, halkın ihtiyacı ve isteği doğrultusundaki yeni proje ve yatırımların uzamasını ve değersizleşmesini önleyecektir (TEPAV, 2007: 3). Fiskal özerklik sisteminin doğru temellendirilmesi ve sürdürülebilmesi anlamında bir bakıma katılımcı bütçe olgusunun öncelenmesi gerekir. Bunun sebebi katılımcı bütçenin mali özerklik kriteri olduğu kabulüne dayanmaktadır. Politik bir kriterdir ve bu ifadenin karşılığı; mali özerkliğin varlığı, alışılmışın dışında paydaşların yer aldığı bu bütçe sistemi ile mahalli alandaki proje ve yatırımları etkin ve verimli kılmasıdır. Fiskal bağlamda özerklik ve bütçenin katılımcı şekilde hazırlanması ekonomik büyüme, insani gelişmişlik düzeyindeki artış ve kalkınmanın halk üzerinde oluşturduğu etki ile artmıştır (Çobanoğulları ve Yereli, 2017: 123). Ekonomik gelişmenin ve kalkınmanın gerçekleşmesi vatandaşların sorgulayan, anlamaya çalışan ve bu hedeflerle öğrenme ve araştırma eylemlerindeki artış, katılımcı bütçeye olan ilgiyi de genişletmiştir. Bununla beraber halkın ihtiyaçlarına cevap verebilen bütçe için mali özerklik düzeyinin asgari seviyede olması gerekliliğinin anlaşılması da katılımcı bütçenin önemi artıran unsurdur.

Katılımcı bütçeyi finanse edilebilmek, personel giderlerini karşılamak dışında ihtiyaçlara cevap verebilmek için gelir artırmak ve yatırım fonunu genişletme seçenekleri değerlendirilmelidir. Bu seçeneklerden bazıları, yerel vergileri yükseltmek, merkezi bütçe payları, verimlilik adına yapılan yerel birimlerdeki operasyon değişimi gelirleri ve yerel bütçeyi enflasyona eşitlemek. İlk yöntem olan vergileri yükseltmek, yerel birimin kendisine ait olan ve doğrudan büyük bir kaynak sağladığı vergi gelirlerinde artış oluşturabilmek için oranların yükseltilmesidir. Bu yöntem tercih edilen bir yöntem olmayabilir. Sebebi ise vatandaşlar bu artışı ödemeye ancak katılımcı bütçe sürecinin net yararını gördükten sonra ikna olabilirler. İkinci yöntemde merkez idare önemli görülen bazı belediye görevleri için özel bir fon ayırabilmektedir. Halkın beklentisi ve bölgesel kalkınma planları uyumlu olduğunda bu fonlar aracılığıyla katılımcı bütçeleme için kaynak oluşturulabilir. Belirtilmelidir ki, merkezi idareler bu fonlar için hedeflenen projelerin yerine getirilmesine yönelik artan şekilde kanıt talep etmektedir. Bu yolun kaynak elde etmek için tercih edilme durumunu

etkileyebilmektedir. Üçüncü kaynak sağlama yöntemi ise yerel birimlere ayrılan bütçenin verimlilik adına oluşan tasarrufun katılımcı bütçe için kullanılması. Bu yöntem de her bütçe yılı için geçerli olmayacağından gerekli kaynağın elde edilmesi zor görünmektedir. Yöntemi etkin kılmak için tasarruf geliri ile yine tasarrufu gerçekleştiren departmanların kullanmasına izin verilebilmesi yöntemi izlenebilir. Son kaynak oluşturma yöntemi istenilen düzeyde kaynak oluşturmamayan yerel bütçeyi enflasyonla eşitleme yöntemidir. Enflasyonist artışın sağladığı gelir artışını katılımcı bütçe için ayırma yoludur ancak bu güçlü bir siyasi irade ve liderlik gerektiren bir durumdur. Ayrıca yeterli bir mali getiriye sahip değildir (Community Pride Initiative, 2005: 11-13).

Mali özerkliğin etkisinin artırılması ve katılımcı bütçenin etkinliğinin sağlanması için mali kaynak elde etmenin önemi açıktır. Yukarıda belirtilen yerel idareler için mali kaynak oluşturma yolları riskleri ve yetersizlikleri sebebi ile çok etkili olamamaktadır. Belirtilen yöntemlerden en etkili yerel vergi oranlarının artırımı olabilir ancak bu yolun seçilebilmesi için vatandaşların oran artışını ödemeye istekli ve hazır olmaları gerekir. Çetinkaya ve Korlu (2012: 107) bu durumu, mali özerkliğin gerek karar süreci gerek fiskal yönü ile artış göstermesi vatandaşların belediyelere aktardığı ödemelere karşın yeni mal ve hizmet beklentisi olarak açıklamıştır. Vatandaşın almak istediği hizmetleri belirlemesi ya da yapılan hizmetlerin beklentilerini karşılaması isteği katılımcı bütçelemeyi de etkileyecek unsurdur. Beklentisi karşılanan, somut olarak yarar sağlayan vatandaş bütçe karar süreçlerinde kendi düşüncesini belirtmekten ve bu beklentileri için vergi oranındaki artışı onaylamaktan çekinmeyebilir.

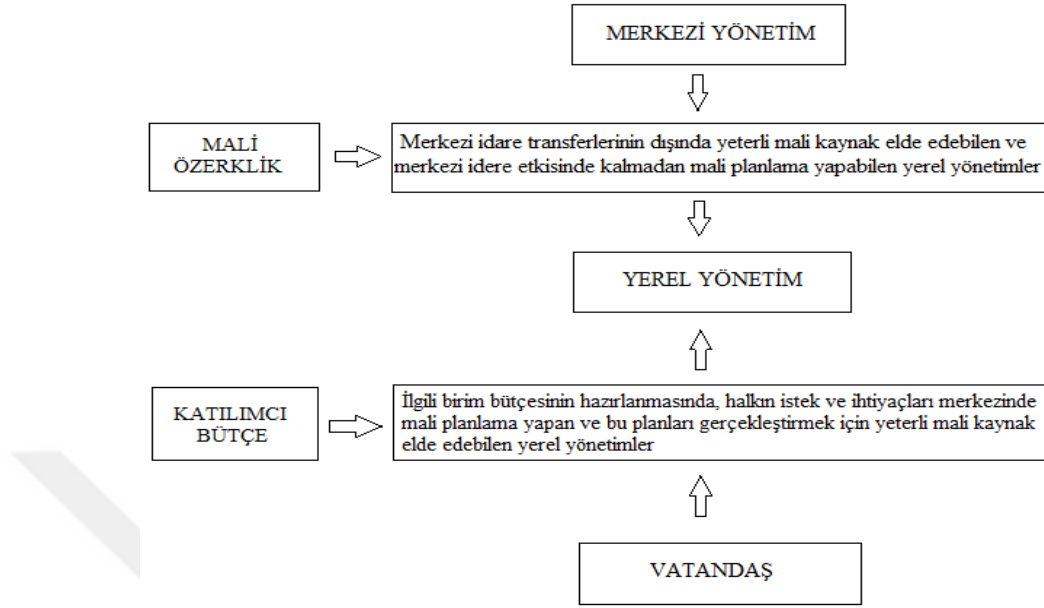
Aynı zamanda bölge halkı, beklentilerinin karşılanması oranında ödemeye hazır oldukları maddi bedeller ile yerel bütçe üzerinde direkt olarak denetim olanağına sahip olacaklardır. Bu yönüyle de mali özerkliğin gerçekleştirmek istediği baskı olmadan, yerel birimlerin mali kararların yön vermesi hedefine uygun bir adım olabilir.

Farklı fiskal kaynak oluşturma girişimleri ülke mali sisteminin mali özerklik için uygun olmasına bağlıdır. Örneğin Türkiye belediye fiskal yapılanması mali özerkliğin istenilen seviyeye taşınmasını zorlaştırmaktadır. Belediyelerin öz gelirleri vatandaşın ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Bu durum merkezi idarenin baskınlığını azaltmamaktadır. Merkez transfer gelirleri birincil kaynak olma özelliğini

sürdürmektedir. Beledi birimler için en önemli gelir olan vergilerin, bu birimlere ayrılan türlerin nispetlerini alt ve üst sınırlar içerisinde dahi ayarlama yetkileri yoktur. Mali özerkliğin en temel gerekliliğinin önünde engel teşkil etmektedir (Arıkboğa, 2016: 293).

Mali özerkliğin belediyelerde etkinleştirilmesi ve bu doğrultuda katılımcı bütçeyi olumlu anlamda etkileyen halkın o bölgeye aitliğinin artırılması için beledi vergi ve harç gelirlerinde düzenlemeye gidilmelidir. Bu gelir kaynakları günümüze uygun şekilde revize edilmeli ve Anayasa düzenlemesi ile birlikte Belediye Kanunun'da bulunan alt ve üst kısıtın içerisinde belediyelerin alanına bırakılan vergilerde oran belirleme imkânı yine onlara sunulmalıdır (Arıkboğa, 2016: 295). Böylelikle yeni proje ve yatırımlar ile fayda sağlayacaklarını bilen halkın beledi bölgeye sahip çıkma hissi artacak ve buranın kalkınması için ihtiyaç duyulan parasal değerleri ödemeyi kabul edeceklerdir (Efşan ve Yılmaz, 2021: 103).

Belediye gelirleri başlığında belirtildiği gibi 5216 ve 5393 sayılı kanunlarda belediyelerin mali kaynak sağlayabileceği kalemlere yer verilmiştir. Belediyelerin fiskal kaynak oluşturabilmesi için yörenin fiziki ve sosyal yapısına hâkim olması gerekmektedir. Bu doğrultuda, vergi gelirlerinin yanında belediyelere ait iktisadi teşebbüslerin oluşturulabilir. Bütçenin hazırlanmasında hem halk katılımının varlığı hem merkez idarenin etkisinin azaltılması açısından bu kaynaklar önemlidir. Mali kaynak oluşturma aşamalarında girişim hareketlerinin uygunluğu hesaplanmalı, bölgede doğal kaynaklar aracılığıyla elde edilecek gelirler için de alan tahribatının yaşanmamasına dikkat edilmelidir. Risklerin hesaplanmadığı ve önlemlerin alınmadığı sonuçlar mali özerklik ve katılımcı bütçeleme olgularının ortak hedefinde bulunan, vatandaş faydası sağlanamayacaktır. Gereğince oluşturulmayan hesaplamalar sonucu beraberinde vatandaşların aleyhinde maddi ve manevi zararlar getirebilir.



Şekil 3. 1. Mali Özerklik ve Katılımcı Bütçe İlişkisi
Kaynak: Verilen Bilgiler Işığında Tarafımızca Hazırlanmıştır.

Şekil 3.1.'de incelenebileceği gibi mali özerklik ve katılımcı bütçe sisteminin ortak noktası yerel yönetimler olmaktadır. Belediye birimlerinin yeterli mali kaynak sağlamış olmaları mali özerklik doğrultusunda yerel bütçe kararlarında merkez etkisini azaltmaları anlamına gelmektedir. Böyle bir ortamda yerel birimler mali planlarını ya da bütçe planlarını hazırlarken üst baskının olmadığı şekilde bölgenin ihtiyaç analizini yapabilir. Bölgenin analizi o yörede yaşayan insanlara bağlıdır, içinde bulundukları durumun tespitini en iyi şekilde analiz eden halk tarafınca istekler yerel birimlere iletilir. Böylelikle bütçe hazırlama aşamasında yerel birimler vatandaşın görüşlerinden yararlanır ve beklentiler için isabetli hizmet sunma avantajını elde ederler. Yerel birimlerin önemi, iki taraflı olarak güçlü bir planlama ve yetkinlik gerekliliğinde kaynaklanmaktadır. Mali özerklik ile belediyelerde karar verme aşamalarında baskı azalabilir, bu getirinin yanında katılımcı bütçe olgusu ile bu kararları doğrudan denetleyebilen halka karşı sorumlu olma baskısı artarak devam edecektir. Bu bağlamda belediyelerin mali kararlarını etkileyecek baskı, demokrasi gereğince asıl yükümlü oldukları yurttaşlar aracılığıyla oluşacaktır. Böyle bir sistem doğru şekilde tasarlanıp kullanıldığında, teoride üzerinde durulan demokrasi olgusunun mali yönü ile pratiğe yansıtılması yurttaşlar için olumlu etki oluşturabilir.

Bireylerin istekleri, arzu edilen demokratik konuma yaklaşmak diğer bir deyişle demokrasinin gelişimi için önemli olduğu gibi belirli ölçüde merkezden bağımsız hareket etme imkânı bulan yerel birimler için de önemlidir. İncelendiğinde istek ve önerileri önemli olan yöre halkına en yakın yönetim birimi olan yerel birimlerin, demokratikleşme sorumluluğu ortaya çıkmaktadır. Demokratik yönetim adına halkın katılımcılık ruhu, yerel yönetimin de kendi yönetim sınırları çerçevesinde merkezi idare baskısında uzak konumu iyi yönetim bütününde taraflarca sağlanmalıdır. Geline nokta, katılımcılık ve özerklik ilişkisinin kesiştiği önemli bir duraktır. Bu ilişkisellik düzleminde, konunun mali alana taşınması ise katılımcı bütçe ve mali özerklik ilişkisini doğurmaktadır.

3.1.1. Katılımcı Bütçe ve Mali Özerklik İlişkisinin Olumlu Etkileri

Katılımcı bütçe yaklaşımı özel kesim, mahalli idareler ve STK'lar arasında iletişim ve etkileşimi artıran bir özellik göstermektedir. Mahalli idare alanında proje ve yatırımlarda, önem sırası belirleyerek devletin olanaklarını etkin ve verimli kullanmak adına fayda sağlamaktadır. Aynı zamanda bu proje ve yatırımlarda açıklık ilkesini etkinleştirerek süreçleri halkın denetimine açmaktadır (Çobanoğlu ve Yereli, 2017: 124). Böylece sürece dahil olan halk yerel alanın sorunlarını yakından inceleyebilecektir. Mali özerklik kapsamına yerel yönetimin oluşturduğu kaynakların gerekli hizmetler için kullanılmasını sağlayacak ve bu aşamada gereksiz harcamalar vatandaş aracılığıyla engellenecektir. Tasarı sürdürülebilir olduğunda kamu kaynaklarının bütününe etkileyen bir etkinlik ve verimlilik aracı olabilir. Yerel giderlerin büyük bir kısmının mali özerklik kapsamında karşılanması oluşabilecek tasarrufların ülke genelinde farklı proje ve yatırımlarda kullanılması yönüyle de fayda sağlayabilir.

Katılımcı bütçe hazırlamanın avantajlarından biri toplumun yoksul, yaşlı, engelli gibi vatandaşlarının istek ve ihtiyaçları toplumun çoğunluğunun istek ve ihtiyaçları arasında kaybolmasının önüne geçmesidir. Katılımcı bütçe sürecinde toplumun genelinden ayrı beklentileri olan kimselerin de ihtiyaç ve isteklerini yerel birimlere aktarma imkânı vardır. Yerel birimler vatandaşların farklı ihtiyaçlarına cevap verebilmek için uluslararası kuruluşlar ile iş birliği sağlamayı gerektirebilir. Bu anlamda yerel idarecilerin farklı iş birlikleri için daha gayretli ve yeterli olmaya zorlayacaktır

(Worldwatch Institute, 2007: 181). Bu durumda mali özerklik yaklaşımı ile kaynak elde etme ve mali karar süreçlerini doğru yönetme yetisi oluşan yerel birimler, gerektiğinde farklı topluluk ve uluslararası kuruluşlar ile iş birliği süreçlerini kolaylıkla gerçekleştirebilirler. Mali özerkliğin, idare üzerinde karar süreçlerinde ihtiyaçlara yönelik tutarlı ve iş birlikçi olma avantajı, farklı iş birliği süreçlerinde de olumlu bir getiri olacaktır.

Katılımcı bütçeleme mali anlamda halka, yönetimin kararlarını yakından takip etme imkânı sunmaktadır. Bu durum, halkın ihtiyaçlarına cevap verme konusunda yerel yönetici makamına talip olan adaylar arasında, mevcut seçim sisteminde var olandan daha rekabetçi bir ortam oluşabilir. Böyle bir ortam, olumsuz gibi algılansa da aslında vatandaşın mali uygulamaları karar süreçlerinin içinde takip etme imkânı ile şeffaflık sağlanmasının yanında mali özerklik için de önem arz eden daha yetkin idarecilerin yetişmesine yardımcı olabilir. Aynı zamanda vatandaşın mali süreçleri yakından inceleme imkânı, katılımcı aktör olarak halka mali özerklik adına hizmet sunumlarında fiskal kaynağın gerekliliğini açıkça gösterebilir. Gerekliliğin yerine getirilmesi için vatandaşlar, vergilerini ödemede gönüllü olarak, kamu lehine olan yönüyle vergi maliyetlerini²¹ düşürebileceklerdir.

Demokratik katılım günümüzde birçok ülkede giderek azalmaktadır. Demokrasi olgusu gibi insanların algılarında eskiden anlaşıldığı anlamını kaybetmekte gerçekliğini yitirmektedir. İnsanların adaylara olan yargıları seçimlere katılımı büyük oranda olumsuz etkilemektedir. Farklı sebeplerle demokrasi olgusu insanların gözünde değersiz bir gelenek olmaya başlamıştır (Foa ve Mounk, 2017: 9-11). Halk, kullanacağı oyun bir anlam ifade etmeyeceğini düşündüğünden seçimlerde oy kullanmamayı tercih edebilmektedir (Sergeeva, 2018a). Demokratik katılımın giderek azaldığı ortamda katılımcı bütçe uygulaması ile halkın fikirlerinin önemli ve hala yönetim amacının vatandaşa yönelik olduğunu hatırlatan bir uygulama olabilir. Mali özerklik olgusu ile yerel birimlere göre vatandaşa daha uzak merkezi yönetimin yerel mali kararların üzerindeki etkisinin azalması, halkın nezdinde demokrasi algısını değiştirebilir. Toplumun ihtiyaçlarını gözlemleme ya da ihtiyaçların kolaylıkla iletilebilmesi için

²¹ Vergi maliyeti, gelir idaresinin mükelleflerin vergi yükümlülüklerini yerine getirmeleri için yaptığı giderlerini (binaların yapım, alım, kiralama, alternatif kullanım maliyetleri vb.) içermektedir (<https://vergidosyasi.com>).

önemli olan fiskal alanda katılımcılık ve mali özerklik yaklaşımlarının etkileşimi ile pratikte vatandaşın problemlerini giderebilmesi demokrasi olgusunun eski güvenilirliğini kazanmasına yardımcı bir etken olabilir.

Herhangi seçim türü için şeffaflığın sağlanması önemli bir kriterdir. Vatandaşın katıldığı gerek genel seçimler gerek yerel seçimlerde de bu kriter, meşruiyetin sağlanması adına büyük bir önem taşımaktadır. Açıklık, katılımcı bütçe sürecinde yerel yönetimin yurttaşların düşüncelerini uygulamada ne kadar göz önünde bulundurduğu ve bu süreçte ne kadar adil davrandığının anlaşılması için bir araçtır. Mali karar süreçlerinde özerkliğin sağlanabilmesi için süreçleri şeffaf ve söz konusu bölgenin kendine has sosyal ve ekonomik yapısına göre uygulanabilir süreç tasarımı ihtiyacı vardır. Mali özerklik ile desteklenen katılımcı bütçe uygulaması için yöre halkının sosyo-ekonomik yapısı çözümlenerek mahalle veya uygulamanın bütünündeki toplantılara ve seçimlere katılımın en yüksek olacağı zaman dilimleri seçilebilir. Seçimlerde katılımın daha yüksek olması için fiziki alanla sınırlandırılmayan bir süreç tasarımı oluşturulabilir. Teknolojinin gelişimi, şeffaflığın gözlemlenmesi ve katılımın artırılması için farklı süreç tasarımlarını beraberinde getirmektedir.

Günümüzde teknolojik açıdan popülerliği artmakta olan “blockchain”²² teknolojisi ile seçimler fiziki alandan bağımsız şekilde gerçekleştirilebilir. 2018 yılında Sierra Leone’de ilk kez en geniş katılımlı seçim Batı Sierra Leone Bölgesi’nde genel Cumhurbaşkanı seçiminde yapılmıştır. Sierra Leone seçimlerinden önce Estonya’da gerçekleştirilen seçim daha dar kapsamlı bir deneyimdi. Sierra Leone deneyimi oy kullanma olgusuna farklı bir bakış getirmiş, gözlemci olarak halka kapsamlı bir takip imkânı sunmuştur. Bu durum şeffaflık açısından arzu edilenin pratikte kullanma olanağı oluştu. Halka açık olan sonuçların yanında seçim komitesi için de rahatlıkla incelebilen veri imkânı sunmuştur. Seçimin ayrıntılı dökümünü inceleme ve sonuçları düzenleme aşamalarında zaman kazandırmıştır. Seçimin tamamı çevrimiçi yapılamasa da önemli bir teknolojik oylama deneyimi örneği olmuştur. Blok zinciri teknolojisinde gerçekleştirilen seçimler, blok zincirine eklenen yeni bilginin ağ kullanıcıları tarafından

²² Blockchain bir iş ağındaki işlemlerin kaydedilmesi ve varlıkların takip edilmesi sürecini kolaylaştıran, paylaşılan ve üzerinde değişiklik yapılamayan bir büyük defterdir. Varlıklar somut (ev, araba, nakit, toprak) veya soyut (fikri mülkiyet, patent, telif hakları, marka) olabilir. Değerli hemen hemen her şey bir blockchain ağında izlenebilir ve üzerinde işlem yapılabilir, bu da riski azaltır ve işe dahil olan tüm maliyetlerin düşürülmesini sağlar (<https://www.ibm.com/tr>, 2022).

hemen görülme olanağı ile açık bir süreç, kâğıt tabanlı seçim ve organizasyon maliyetini ortadan kaldırdığı için iktisadi tasarruf sağlamaktadır. Blok zinciri sisteminde bilgiler merkezde değil, ağ üyelerinin bilgisayarlarına dağıtılmış şekilde bir veri tabanı olduğundan korsanların bilgiye ulaşımını zorlaştırır. Bu özellik de hem korsanların engellenmesine ayrılacak bütçenin azalmasına hem de güvenlik kaygısının azalmasına yardımcı olacaktır (Sergeeva, 2018b).

Mekândan bağımsız katılım sağlayan blok zinciri teknolojisi katılımcı bütçeleme süreçlerinin öncelik belirleme seçimlerinde veya diğer seçim aşamalarında kullanılması katılımı artırabilir. Aynı zamanda maliyetleri düşüren bir etken olarak da mali özerklik kapsamında yerel bütçe alanını güçlendirebilir. Seçim organizasyonu için harcanan parasal değerler, mali kararlarında rahat planlamalar yapabilen yerel birimler planları toplumun belirlediği öncelikler için harcayabilir.

3.1.2. Katılımcı Bütçe ve Mali Özerklik İlişkisinin Olumsuz Etkileri

Mali özerklik kapsamında her yerel birim fiskal kaynak gelir elde etmek için birçok farklı yol deneyecektir. Toplumun beklentilerini karşılamak ve halkın güvenini kazanmak bağımsız gelir elde etmeye bağlıdır. Yerel birimlerin gelir elde etmedeki bu rekabeti kaynakların zarar görmesi ile sonuçlanabilir. Birimler aşırı kullanımdan dolayı kaynaklara verdikleri zararın yanında bu alanları kullanmak için yetki çatışması sorunuyla karşı karşıya kalabilirler (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 266). Söz konusu yerel bölgelerin doğal alanları üzerinden gelir elde ederken riskin açıkça görülmesi için fizibilite raporlarından yararlanılabilir. Aksi durumda çevre kirliliği, tahribat gibi olumsuz sonuçlar oluşacaktır.

Katılımcı anlayış ile hazırlanan özerk bütçeler farklı yerel birimlerin her birinde farklı hizmet önceliği içerdiğinden ulusal bağlamda ekonomi politikalarının koordinasyonunu zorlaştıracaktır. Bu durum makro ekonomik politikaların oluşturulmasında dengesiz ve olumsuz sonuçlar ortaya çıkarabilir (CDLR, 2000).

Mahalli idarelerin birbirinden farklı gelir elde edebileceği kaynakları vardır. Bazı idare birimleri mevcut kaynakları diğer bölgelere daha fazla olabilir veya kaynaklarını fiskal anlamda gelir için verimli kullanıyor olabilir. Bu sebeple bazı yerel birimler, toplumsal mal ve hizmet sunma faaliyetlerinde yetersiz yerel birimlere göre

daha gelişmiş düzeyde var olabilir. Fiskal kaynak dağılımındaki eşitsizlik ile birlikte mahalli birimler arasında gelişmişlik düzeyi farklı olacaktır. Politik dengenin bozulmasına yol açabilir, ayrıca merkezi müdahaleyi de gerekli kılabilir (Sezer ve Vural, 2010: 211). Bölgeler arası dengesiz kaynaklar elde edinimi, bir bölgenin iyi ekonomik koşullar ile sürekli bir gelişime, diğer bölgenin kötü ekonomik koşullar ile gelişim açısından sürekli bir durağanlığa terk edilmesi olabilir. Bölgeler arası gelişmiş farkı artabilir.

Yeterli mali kaynak elde edemeyen bölgeler, vatandaşlarının beklentilerini karşılayabilmek adına borçlanma yoluna gidebilir. Borçlanma doğru yönetilemezse, mal ve hizmet sunumu için yeterli olmayan mali kaynakların da kullanılamaması ile sonuçlanabilir. Borçlanma vatandaşın memnuniyetsizliğini artıran etkenlerden biri olabilecektir.

Mali özerklikte temel gereklilik olan yerel yönetimlerin mali kaynak ihtiyacıdır. Bu kaynak ihtiyacının giderilmesine yönelik o bölgenin nüfuzlu kimseleri bağış geliri sağlayabilir ya da farklı kaynaklardan gelir elde edilmesine aracı olabilir. Bağışçılar, bağışlar karşılığında katılımcı bütçe süreci içerisinde daha baskın olmak ve süreci kendi istekleri doğrultusunda kullanma amacını taşıyabilirler. Bu durumda mali özerklik ve katılımcı bütçeleme hedeflediği, mali sürecini baskı olmadan yönetebilen ve tüm vatandaşların istek ve ihtiyacını gözeten yerel yönetim birimi var olamaz. Merkezi yönetimin mali kararlarda etkisinin olmaması durumu, o bölgenin nüfuzlu kimselerinin etkisinin olduğu karar süreci ile sonuçlanabilir.

Yeterli alt yapı ile tasarlanacak blok zinciri teknolojisinin katılımcı bütçe ya da diğer seçimlerde çeşitli olumlu sonuçları olabilir. Bunun yanında bu teknolojik gelişme iyi tasarlanmadığında, süreç içerisinde olumsuz sonuçlar da gerçekleşebilir.

Olumsuz sonuç, aslında blok zinciri teknolojisinin en önemli özelliği olan sistemdeki işlemlerin herkes tarafından izlenebilir olmasından kaynaklanmaktadır. Oy kullanma süreçlerinde herkese açık olan işlemler, oylama sürecinde bireylerin tercihlerini açıkça göstermektedir (www.dunyahalleri.com, 2018). Alınan oy oranları, hangi bireylerin oy kullandığı ve hangi durumu ya da kimi tercih ettikleri işlem belgelerinde yer alan bilgiler olacaktır (Gürfidan ve Akçay, 2020: 153). Katılımcı

uygulamaların temelinde, seçme hakkı mahremiyeti ihlali açısından sorun teşkil edilebilir. Mali kararlar verilirken blok zinciri teknolojisinin kullanılması, vatandaşın seçimlerinin gizli kalmasını istediği durumlarda olumsuz sonuçlar oluşturabilecek bir özelliktir.

3.2. KATILIMCI BÜTÇE ve MALİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİNİN NİLÜFER BELEDİYESİ ÖZELİNDE İNCELENMESİ

Halkın istek ve ihtiyaçlarının belirlenmesinde yine halkın katılımını öngören katılımcı bütçe uygulamasıdır. Belediyelerin belirlenen harcamalar için kendilerine ait gelir kaynağı elde etmesini kapsayan mali özerklik kavramı ve katılımcı bütçe uygulamasının etkileşimi bu başlık altında, Nilüfer Belediyesi özelinde incelenmeye çalışılmıştır.

3.2.1. Bursa ve Nilüfer İlçesi ile İlgili Bilgiler

Bursa Türkiye'nin kuzeybatısında ve Marmara Denizi'nin güneydoğusunda bulunmaktadır. Doğuda Bilecik, Adapazarı, kuzeyde İzmit, Yalova, İstanbul ve Marmara Denizi, güneyde Eskişehir, Kütahya, batıda Balıkesir illeriyle çevrelenmiş olup yüzölçümü 10.866,38 km² 'dir (<https://bursa.ktb.gov.tr>, 2022). 1987 yılında Büyükşehir statüsüne kavuşan Bursa'nın 2021 yılı itibariyle nüfusu, 3.147.818'dir (<https://data.tuik.gov.tr>, 2022).

Bursa'nın ekonomik yapısında öne çıkan alan, sanayi sektörüdür. 2021 yılı ekonomik göstergelerine göre sanayi sektöründe bulunan istihdam oranı %39,5'tir. Üretimde firmalar en çok tekstil ve otomotiv ve yan sanayi alanında bulunmaktadır. Kentin ekonomisinde sanayi sektörü geniş yer kaplamakla birlikte hizmet sektörü birinci sıradadır. 2021 yılı ekonomik göstergelerine göre hizmet sektöründe bulunan istihdam oranı sanayi oranını geçerek %49,9 olmuştur. İhraç edilen ürünler çoğunlukla otomotiv ve yan sanayi, tekstil ürünleri, konfeksiyon, demir çelik ürünleri ve türevleri, gıda ürünleri, yaş meyve ve sebze ürünleridir (www.bursa.gov.tr, 2022).

Toplamda 17 ilçeye sahip olan Bursa şehrinin en büyük ilçesi olan Osmangazi nüfusu 884.451, ikinci büyük ilçesi olan Yıldırım nüfusu ise 653.307'dir. Nilüfer merkez ilçesi 518.382 kişi ile Bursa'nın nüfus büyüklüğü olarak üçüncü ilçesidir (www.bursa.gov.tr, 2022).

Nilüferin şehirselleşme hızı yüksektir ancak bu dönüşümde doğa korunarak yeşil alanların tahrip edilmemesi adına özel çaba harcanmaktadır. Toplamda 50.757 hektarlık belediye ve mücavir alana sahiptir ve bu alanın 12.755 kısmı planlanmış şekildedir. İlçeye bağlı 42 mahalle, 22 köy muhtarlığı olarak 64 idari birim bulunmaktadır. İsmi Orhan Gazi'nin eşi Nilüfer Hatun'dan almış olan ilçe, yeni yapılan bir alan olmanın getirisi ile kent planlamasında, çevresel şartlarda ve birçok konuda çağdaş standartlara sahiptir. Bu durum ilçeye ilginin artmasını beraberinde getirerek diğer ilçelere kıyasla nüfus artış hızında ilk sırada yer almasını sağlamıştır (www.bursa.gov.tr, 2022; www.nilufer.bel.tr, 2022).

Türkiye'nin ilk Organize Sanayi Bölgesi olan Bursa Organize Sanayi Bölgesi (BOSB) Nilüfer sınırları içindedir. Bursa ilinde bulunan 18 Organize Sanayi Bölgesi'nin 9'u Nilüfer'de yer almaktadır. Bu avantajın etkisiyle Bursa nüfusunun %80'i için istihdam olanağı ve Türkiye ekonomisine katkı sunmaktadır (Nilüfer Belediyesi Performans Programı, 2022).

3.2.2. Katılımcı Bütçeleme İşbirliklerinin Nilüfer Belediyesi Kapsamında İncelenmesi

Nilüfer Belediyesi katılımcılığın etkinleştirilmesinde gerek ulusal gerek uluslararası iş birliklerinde etkin rol oynamıştır. Yerel Gündem 21, Belediye Ortaklık Ağları Projesi ve Türkiye Kent Konseyleri Birliği proje ve uygulamalarının oluşturulmasında önemli ve önder belediyelerden olmuştur.

3.2.2.1. Yerel Gündem 21

Gündem 21 uygulaması ülkelerde kalkınma hareketinin olumlu yönde kesintisiz ilerleyebilmesi adına 1992 yılında Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda onaylanan global bir yol haritasıdır. Kapsamı devletler üstü olduğu için kalkınma devamlılığının sağlanması anlamında önem arz eden bir yapıdadır. Bu önemli olma özelliğinin karşılığı global bağlamda alışlagelmiş idare düzeninden iyi yönetim olgusunun ortaya çıkmasında başlangıç noktası olmasıdır. Özel kesim, STK ve yerel paydaşların gerek ülkelerde gerek ulus üstü topluluklarda idare sürecinin içerisinde yer alması hedeflenmiştir (Deniz, 2013: 394).

Gündem 21 uygulaması, yerel düzleme “*Yerel Gündem 21*” olarak yansımıştır. Belediye ve o bölgenin vatandaşları arasında bir iletişim bağı oluşturmayı hedeflemiştir. Tasarım, yerel birimlere, vatandaşlara ve süreç içerisinde bulunan bütün aktörlere kritik görevler yüklemektedir. Uygulamalar, aktörlerin katıldığı süreci açıklık ilkesi ve paydaşların düşünceleri katkısıyla mahalli idarede geçerli bir karar alma deneyimi sağlamaya yöneliktir. Mahalli alanda mal ve hizmet sunumu gerçekleştirilirken bunların oluşturulması, ekonomik olarak destek sağlaması ve şehir hayatı ile ilgili ve idari problemlere çözümler sunması “*Yerel Gündem 21*” in katkıları olmuştur. Vatandaşlara demokratik adımları hatırlatması ile bilinçlendirme yönü, bu doğrultuda mahalli problemlere karşı ilgili bireyler de sürecin katkıları arasındadır (Yıldırım, 2014: 85).

Türkiye aşaması olarak uygulama 1997’de “*Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi*” planı UNDP katkısı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME) koordinesi ile birlikte gerçekleştirilmiştir. Plan iki yılda tamamlanmıştır ve ikinci kısım “*Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması*” ismi ile 2000’de gerçekleştirilmiştir. Bu adımın kapsamı yerel birimler arasında giderek genişlediği ve katılım gösterenlerin sayısı arttığı için ilk adımdan daha uzun bir plan haline getirildi. Üçüncü adım 2003’te başlatılmıştır ve uygulamalarda yönetişimi hızlandıran planlar daha önemli olmuştur (Emrealp, 2005: 30).

Üçüncü adımın uygulandığı yıllar kapsamında Kent Konseyleri’nin oluşturulması, amacı, kapsamı vb. bilgilerin 5393 Sayılı Belediye Kanun’da yer alması ile konseyin yasal temeli sağlanmıştır (Belli, 2016: 4). Kent Konseyleri de yönetişim hızlandırmak ve sağlamlaştırmak adına oluşturulmuş en önemli odak noktalarından biri olmuştur. Karar süreçlerinde yönetişim doğrultusunda kadınlar, gençler gibi farklı aktörlerin varlığı ön plana çıkarılmıştır. YG21 uygulamasında Kent Konseyleri gibi yönetişim araçlarının aktifleştirildiği birçok pilot kent arasında Bursa kenti de yer almıştır. Merkez ilçeler arasında Osmangazi ve Nilüfer ilçesi bu alandaki pilot uygulamaların gerçekleştiği bölgeler olmuştur (Emrealp, 2005: 32, 35). Yerel yönetim reformu desteklenmesinin sürdürülmesi kapsamında 10 projenin yer aldığı pilot uygulamada Nilüfer Belediyesi “Cadde ve Sokakların Otopark Olarak Kullanılmasının

Engellenmesi” ve “Temiz Nilüfer için Elele” faaliyetleri ile yer almıştır (Löeffler, Özden ve Üskent, 2011: 49).

Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişimin Geliştirilmesi Projesi kapsamında Bursa Kent Konseyi, yönetişimin geliştirilmesi ve halk nezdinde de önem kazanması için farklı alanlarda gönüllü çalışma grupları kurmuştur. Şehrin problemlerine yönelik kurulan çalışma grupları, burada gönüllü olan kişilerin problem çözmeye karşı istekli olmalarına, yeterliliğe vb. bağlı çeşitli sürelerde faaliyet göstermişlerdir. Problemlerin çözülmesi kapsamında gerektiğinde bilir kişilere danışılan, katılımcı ve açık bir oluşum durumundadır. 2001’de Bursa Kent Konseyi Meclisleri adı ile projelerine devam etmişlerdir (Yönetişim ve Katılım, 2014: 37).

Yerel Gündem 21 ile Kent Konseyleri aracılığı başta olmakla birlikte vatandaşların çeşitli kanallardan karar süreçlerinde aktif katılım göstermesi mali kararlar adına önemlidir. Halkın katılım süreçlerinde belirteceği gerek idare alanında düzeltilmesi gereken sorunlarda gerek bütçe ile ilgili isteklerde mali kaynağın yeterliliğine dayanmaktadır. Kent Konseyleri katılımcılığı artırırken bir anlamda mali özerkliğe de katkı sağlayacaktır. Kent Konseyleri vatandaş katılımı ile katılımcı bütçe sürecinde etkili olurken yerel finansmanın sağlanması ve mali karar ağında halka uzanan ağ ile mali özerkliğe katkı sağlamaktadır.

3.2.2.2. TUSENET (Belediye Ortaklık Ağları Projesi)

Türkiye’de yönetim yaklaşımı uygulamalarının oluşması, stratejik kalkınma hedefleri ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla şekillenen katılımcılığa yönelik projelerden biri olan TUSENET, İsveç ile kurulan iş birliğidir (www.yereldiplomasi.gov.tr, 2018).

“TUSELOG (İsveç – Türk Yerel Birimler Ortaklığı)” kapsamında 2006’da “TBB (Türkiye Belediyeler Birliği)” ile “SALAR (İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği)” dört senelik bir iş birliği planı kabul etmiştir. Oluşturulan planda amaç iki yönlü olarak ele alınabilir. Bunlardan ilki, Türkiye’deki mahalli birimler reform uygulamasının desteklenmesi ve hızlanması, ikincisi ise mahalli anlamdaki bu revize uygulamalarında TBB’nin yeterliliğinin artırılmasıdır. Hedefe yönelik olarak yerelde bazı uygulamalar

gerçekleştirildi²³. Yönetişim hakkında idarecilere ve çalışanlara eğitim verildi, mahalli bağlamda karar alma süreçlerine halk dahil edildi, uygulamalar için ihtiyaç duyulan kaynak sağlamaya yönelik adımlar atıldı, cinsiyet eşitliği, kalkınma gibi konulara önem verildi (TUSELOG, 2011).

TUSENET çerçevesinde Avrupa'daki başarılı katılımcı bütçe planlarının getirilerini Türkiye'de de hayata geçirebilme hedefine yönelik olarak AB ülkesi İsveç, Türkiye'den pilot belediyeler belirlenmiştir (Özen ve Yontar, 2009: 290). Pilot uygulamalar için seçilip eşleştirilen belediyeler ve üzerinde çalışılacak konular tablo 3.1.'de gösterilmiştir.

Tablo 3. 1. TUSENET Projesinde Oluşturulan İş birlikleri

İŞ BİRLİKLERİ	İLGİLİ KONULAR
Stockholm – İstanbul, Büyükçekmece, Zeytinburnu (Marmara bölgesi) bu çalışmada bulunan diğer belediyeler: Stockholm'daki Nacka Belediyesi ve İstanbul Büyükşehir içindeki Adalar Belediyesi	Çevrenin korunması, teknik altyapı, kanalizasyon, atık ve geri dönüşüm idaresi
Umeå – Altındağ, Tepebaşı, Yıldırım, Nilüfer, Osmangazi (Merkez)	Vergiler, ücretler, bütçeleme, mali takip ve gözetim, bununla birlikte yetenek ve liderlik geliştirme
Kalmar – Karşıyaka, Bornova ve Manisa (Ege bölgesi)	Yükseköğretim, iş kesimi ve kamu kesimi arasında iş birliği (üçlü sarmal): Sürdürülebilir turizm
Malmö – Antalya, Muğla ve Tarsus (Akdeniz bölgesi)	Sürdürülebilir sosyal, ekonomik ve çevresel kalkınma
Karlstad – Gaziantep, Osmaniye, Midyat ve Şırnak (Güneydoğu Bölgesi)	Şehirselleştirme, arazi kullanımı ve risk yönetimi
Kalmar – Samsun, Amasya, Giresun ve Ordu (Karadeniz Bölgesi)	Yerel iktisadi kalkınma ve büyüme, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklemesi, istihdam ve turizm
SALAR – TBB	Kurumsal gelişim

Kaynak: TUSELOG, 2011: 13

Halkın katılımı ve hesap verilebilirliğin geliştirilmesine yönelik proje kapsamında Türkiye yerel birimlerinin bir AB ülkesi yerel birimleri ile yaptığı iş birliği, katılımcı bütçelemeyi ve mali özerkliği olumlu etkileyen konulardır. Tablo 3.1.'de

²³ Ayrıntılı bilgi için bkz., TUSELOG, 2011: 11-12.

incelenebileceği gibi proje kapsamında Bursa'nın Yıldırım, Osmangazi ve Nilüfer belediyeleri pilot bölge olarak seçilen merkez ilçeleridir. Bu ilçelerde TUSENET uygulamasının bütçeleme süreçlerini yakından ilgilendiren konuları odak seçtiği anlaşılmaktadır. Vergilerin de ele alındığı mali süreçler yerel bağlamda katılımcılığın etkileştirilmesinde ön plana çıkarılmıştır.

3.2.2.3. Türkiye Kent Konseyleri Birliği

Yerel Gündem 21 inisiyatifi yerel birimlerde sistemli bir çalışma düzenine kavuşturmak ve halka ulaşmasının etkili yolu Kent Konseyleri olmuştur. Konseylerin yaygınlaşması ile Bursa, Yalova, Çanakkale, Eskişehir gibi bu konseylerin ilk oluşturulmaya başlanıldığı kentlerin deneyiminden, yeni oluşturulan ya da uygulamada yetersiz kalan konseylerin faydalanabilmesi amacıyla Kent Konseyi Birliği'nin kurulması elzem olmaya başlamıştır. Amaca yönelik olarak ülke genelinde örgütsüz ve kendiliğinden konseyler arası örgütlenme süreci başlamıştır (Soygüzel, 2015: 238).

Bursa Kent Konseyi'nin ev sahipliğinde 13 Şubat 2010'da Türkiye geneli toplam 58 farklı şehirden konseyin birliği ile gerçekleştirilmiştir. Konseyler arasında iş birliği sonuç bildirgesi ile konseyler aralarında dayanışma sağlama ve sürekli iş birliği oluşturabilme anlamında adım atmıştır. Konseyler eşitlikçi yapıyı sağlama temelinde ilerleyecektir. İşbirliğinin vatandaş açısından hedefledikleri, hemşehri hukukuna önem vermek, söz konusu şehirlerin potansiyelini kullanabilmesi için adımlar atmak ve iyi yönetişimin ilkelerine bağlı olarak Türkiye geneli şehirlerde Kent Konseyleri'nin oluşturulmasında yardımcı ve lider olmaktır (www.kentkonseyleribirligi.org.tr, 2022). Nilüfer Kent Konseyi bu iş birliğinin kurucu ve aktif üyeleri arasındadır. Nilüfer Kent Konseyi bu platformun hedefleri kapsamında Kent Konseyleri etkinliği ve örgütlenmeleri adına lider konumundadır (www.niluferkentkonseyi.org, 2022).

Kent Konseyi Birliği kapsamında kurulan konseyler arası bağın kuvvetlendirilmesine yönelik adımlar devam etmektedir. Birlik belirli sürelerde toplanmakta yerel ve ülke geneli iyi yönetişimi olumlu yönde gelişimine ve şehirlerin ortak problemlerine çözüm aramaktadır (Soygüzel, 2015: 239).

3.2.3. Nilüfer Belediyesi’nde Katılımcı Bütçe ve Mali Özerklik Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Nilüfer Belediyesi eşitlik, özgürlük, katılımcılık, vicdan, sosyal belediyeçilik ve demokrasi ilkelerini temel değer olarak belirlemiştir. Yerel idare birimi olarak görevini, bu değerler etrafında iktisadi, sosyal ve çevresel bakımından sürdürülebilir hizmetler sunan, paydaşlarını değer veren ve paydaşlarının katılımını ön planda tutan, yerel demokrasinin geliştirilmesi yolunda gerekli adımları atmak olarak belirtmiştir (www.nilufer.bel.tr, 2022).

Yerelleşme olgusunu, Nilüfer Belediyesi, Kent Konseyi aracılığıyla -katılımcı uygulamaya paralel olarak demokrasiyi ve uzlaşmacılığı geliştirmek için- en küçük idare düzeyi olan mahalleye indirgeyebilmiştir. Bu anlamda aktörlerin yönetime dahil olma fırsatı genişletilmiştir (www.niluferkentkonseyi.org, 2022).

Yerelde katılımcılığı etkinleştirecek en önemli aracı olan Nilüfer Kent Konseyi Yerel Gündem 21 süreci kapsamında oluşturulmuştur. Katılımcılık, yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutma amacı ile hesap sorma ve hesap verme ilkelerinin Nilüfer Kent Konseyi çalışma esasları arasında olduğu belirtilmiştir. Konsey Türkiye Kent Konseyleri Platformu kurucu üyesidir. 2009 yılından günümüze kadar Nilüfer Belediyesi’nin de katkısı ile Mahalle Komiteleri, Nilüfer merkez ilçesinde yerel katılımcılığın oluşturulması için kullanılan en etkin araçtır. Mahalle Komiteleri söz konusu mahallelerde yaşayan insanların yerel idareden beklentilerini ifade edebilecekleri bir alandır. Böylece Nilüfer’de yaşayan halkın karar süreçlerine katılımı gerçekleşmekte ve idari bağlamda söz sahibi olmaktadır. Mahalle Komiteleri gönüllülük esası ile sorunlara çözüm aranan, ortak aklın ve uzlaşma kültürünün oluşturulduğu düzey olmuştur. Komitelerden “Senin Mahallen, Senin Kararın” hedefi doğrultusunda yaşadıkları mahallede direkt ya da dolaylı yünden etkilenebilecekleri olumlu değişiklikleri talep etmeleri ya da desteklemeleri, olumsuz değişiklikler için ise fikir beyan etmeleri beklenmektedir. Komiteler, katılım olgusu ile birlikte idari, ekonomik ve sosyal yönden olumlu sonuçlar oluşması yönünde önemli bir etkidir. Nilüfer Mahalle Komiteleri, Nilüfer ilçesinde yer alan 64 mahallede uygulanmaktadır (www.niluferkentkonseyi.org, 2022).

Komitelerin Nilüfer’de yaşam standardını yükseltebilmek adına mahallenin ortak ihtiyaçları ve önceliklerini belirlemek, kadın, çocuk ve engellilerin aktif katılımını sağlayacak atölyeler ve eğitimler düzenlemek, mahallede etkileşimi artırıcı farklı etkinlikler düzenlemek, mahalle sakinlerinin idari sürece katılımını teşvik eden çalışmalar gerçekleştirmek vb. görev ve yükümlülükleri vardır. Seçilmiş ve doğal üyelerden oluşan komitelerdeki seçimler 5 yıllığına gerçekleştirilir. Seçilen üyeler mahalledeki 500 kişiye 1 temsilci şeklinde seçilmektedir. İlçede yaşayan her vatandaşın aday olma ve oy kullanma hakkı mevcuttur. Doğal üyeler ise aile sağlığı merkezi temsilcisi, okul aile birliği temsilcisi, okul öğrenci temsilcisi, muhtar, muhtarlık asıl azaları ve STK’ların (dernek, kulüp, kooperatif vb.) temsilcileridir. Yürütme kurulunun doğal başkanı muhtardır ve kurulun toplantıların gündemini oluşturmak, toplantıların mahalle sakinlerine ve diğer katılımcılara bildirilmesi gibi görevleri bulunmaktadır. Gündem üyelerin fikirleri alınarak başkan tarafından belirlenir ancak mahallenin bir kısmını ya da genelini ilgilendiren önemli konularda halk toplantısı düzenlenir, sonuçlandırılır ve sonuçlar komite kararı kabul edilir. Halk toplantıları sonuçsuz kalırsa referandum yapılabilir. Komite toplantılarında kararlar uzlaşılı yolu ile alınır ancak birlik oluşmayan durumlarda oy çokluğu yoluna gidilir. Kararlar Kent Konseyi Mahalle Komiteleri Ofisi’ne gönderilir. Mahalle komiteleri oluşturulacak projeler için çevre, eğitim vb. komisyonlar kurabilir. Komitelerin Kent Konseyi’nde her bir mahalle için geçerli olmak üzere 5 komite üyesine 1 temsilci olacak şekilde komite tarafından seçilen kişiler aracılığıyla temsil hakkı mevcuttur (www.niluferkentkonseyi.org, 2022).

Kent Konseyi’nde kadın, gençlik, çocuk, emekliler ve çevre meclisleri olmak üzere 5 meclis bulunmaktadır. Konseydeki çalışma grupları ise 9 tanedir. Bunlar; Melih Elal Okuma Grubu, Kırsal Alan Çalışma Grubu, Fotoğrafçılık Grubu, Hayvan Hakları Çalışma Grubu, Sevgi ve Kardeşlik Korusu, Bisiklet Grubu, Ahmet Cevizci Felsefe Okumaları Grubu, Cevdet İrketi Çocuk Okuma Grubu ve Engelli Hakları Çalışma Grubu’dur. Tüm grupların çeşitli etkinlikler²⁴ ile halk katılımı mevcuttur. Özellikle 2015 yılında Nilüfer Kent Konseyi Kırsal Alan Çalışma Grubu ve Ekolojik Yaşam Derneği (Ekoder) iş birliği ile oluşturulan Ekobahçe projesi kapsamında yerel tohumların oluşturulması ile dağıtılması etkinliklerine ve doğanın çeşitli yapıları ile

²⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz., <http://www.niluferkentkonseyi.org/calismagruplari.php?id=16>

tahribatını engelleme çalışmalarına vatandaşın geniş katılımı olmuştur (www.niluferkentkonseyi.org, 2022).

Kent Konseyi'nin devam eden projelerinde 4 farklı proje bulunmaktadır. Kitap dağıtım atölyesi, Emekliler Çalışma Grubunun yürüttüğü proje olup Nilüfer'de yaşayanların destekleri ile hem Nilüfer'de hem de Türkiye genelinde kütüphane ihtiyacı olan okullara kitap temini için kitap odası oluşturulmuştur. Kent Konseyi'nin Kadın Meclisi sorumluluğunda Kadınca Localde yapılan etkinliklerin gelirleri Sığınma Evinde bulunan kadınlara aktarılmaktadır. Gençlik Meclisi, Nilüfer Belediyesi ve AIESEC Bursa Şubesi iş birliği ile gençlerin bir araya gelebileceği Dünya Gençlik Merkezi oluşturma projesi gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Çocukların katılımının, hemşehrlik bilincinin sağlanması yönünde ve kentin engelli kimselerin ihtiyaçlarını da kapsayacak şekilde bir kent tasarımı amacıyla Oyun Engel Tanımaz projesi farklı iş birlikleri ile gerçekleştirilmiştir. Proje kapsamında 30 öğrenci, mimarlık, kentleşme, oyun, insan hakları ve tasarım dersleri alarak engelli ve engelsiz çocukların bir arada oynayabileceği bir çocuk parkı tasarlamışlardır.

Konseyin tamamlanmış ve devreden 13 projesi vardır²⁵. Bu projelerden kent yaşamında katılımcılık adına en dikkat çeken “Giymiyorsanız Giydirin” projesi olmuştur. Proje kapsamında gönüllüler giysi bağışlamak isteyen vatandaşlardan toplanan giysileri yıkayıp ütiledikten sonra ihtiyaç sahiplerine ulaştırmaktadır. Proje genişleyerek Türkiye'nin farklı illerindeki ihtiyaç sahiplerine de giysi gönderilmiştir. Proje Nilüfer Belediyesi Sosyal Yardım İşler Müdürlüğü tarafından devam etmektedir.

Meclis ve çalışma grupları gençler, çocuklar ve kadınlar gibi farklı grupların faaliyet alanlarında katılımının ön plana çıkarılması, vatandaşın dahil edildiği sosyal faaliyetler, çevre konuları, okuma çalışmaları gibi çalışma alanlarının geniş olması katılımcılık ruhunun etkinleştirilmesi adına Nilüfer Kent Konseyi'nin etkin olduğu söylenebilir.

Katılımcı bütçeleme temelleri Kent Konseyi bünyesinde Mahalle Komiteleri geleneği ile devam ettirilmektedir. Bu kapsamında Mahalle Komite etkinliğinin

²⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz., <http://www.niluferkentkonseyi.org/projeler.php>

anlaşılabilmesi için Nilüfer Belediyesi'nde 2019 yılı ve sonrasında Mahalle Komiteleri uygulamaları incelenecektir.

2019 yılında Mahalle Komiteleri'nin gerçekleştirdiği faaliyetlere yönelik kurumlar yazışma örnekleri:

Tablo 3. 2. 2019 Nilüfer Mahalle Komiteleri Talep Yazıları

Mahalle Komiteleri	Talep	Talebin Gönderildiği Kurum	Talebe Verilen Cevap
19 Mayıs	19 Mayıs Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; 482. İsimsiz Sokak'a Mine Sokak adı verilmesi talep edilmiştir. Mahalle Komitesi talebi ile ilgili gelişmeler hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekleriz.	NB İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	Nilüfer sınırları içerisinde Mine Sokak bulunduğundan isim önerisi Mormine Sokak olarak değiştirilmiştir.
23 Nisan	23 Nisan Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; 23 Nisan Mahallesi Kadın Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Derneği'ne yer tahsis edilmesi hususunda görüşülerek, tahsis edilecek konteynır yapının 252. Sokakta bulunan taksi durağının yanındaki boş alana kurulması talep edilmiştir. Mahalle komitesi talebi ile ilgili gelişmeler hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekleriz.	NB Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü	
Ahmet Yesevi	Nilüfer Belediyesi Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün; 2019 yılı Asfalt – Tretuvar Yatırım Planına alınan cadde ve sokaklar; ASFALT: Hudut Sokak (150 m) ve Taşlı Sokak (260 m) TRETUVAR: Gülcel Sokak (300 mtül)	NB Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nden Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	
Akçalar	Nilüfer Belediyesi Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün; 2019 yılı Asfalt – Tretuvar Yatırım Planına alınan cadde ve sokaklar; ASFALT: Stadyum Sokak (200 m)	NB Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nden Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	
Alaaddinbey y	Alaaddinbey Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; 353. İsimsiz Sokak'a Arslanlar Sokak, Akarsu Sokak'la isim karışıklığı yaratması nedeniyle Akarsular Sokak'a da Aksoylar Sokak adı verilmesi talep edilmiştir. Mahalle Komitesi talebi ile ilgili gelişmeler hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekleriz.	NB İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	2019/311 Esas no ve 04.12.2019 tarih ve 822 nolu Meclis Kararına göre; Alaaddinbey Mahallesi 353. İsimsiz Sokağa, Arslanlar isminin ve Akarsular Sokak isminin değiştirilip, 2. Aksoylar Sokak olarak değiştirilmesine, 5393 Sayılı Belediye

			Kanunu'nun 18. maddesinin n fıkrasına istinaden mevcudun oy birliği ile karar verilmiştir
Altınşehir	Altınşehir Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; 323. Sokak numara 15/B-A Birey Eksen Konutları karşısındaki alana kedi evi konulması talep edilmiştir	NB Veteriner İşleri Müdürlüğü	Altınşehir Mahallesi 323. Sokak Birey Eksen konutları mevkiinde yer alan bölgeyle ilgili incelemeler tarafımızca yapılmış olup kedi evi koyulması uygun görülmemiştir.
Ataevler	Ataevler Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; Pazar alanındaki fiyat tablosunun yenilenmesi, ayrıca pazarcı esnafının tezgahlarındaki terazileri müşterilerin görebileceği yerlere koymaları ve ürün üzerinde fiyat etiketi bulundurmaları hususunda uyarılmaları talep edilmiştir.	NB Zabıta Müdürlüğü	Konu ile ilgili olarak Müdürlüğümüzce fiyat etiketleri ve teraziler konusunda gerekli uyarılar yapılmıştır. Ayrıca tüm Pazar yerlerimizin giriş ve çıkış noktalarına belediyemize ait terazilerde bulunmaktadır.
Ayvaköy	Demokrasi kenti Nilüfer'de, yerel ve demokratik katılımın en önemli ayağı olan Mahalle Komiteleri'nin Nilüfer Kent Konseyi karar süreçlerine katılımını sağlamak amacıyla 21.06.2014 tarihli Nilüfer Kent Konseyi 12. Genel Kurulu'nda Mahalle Komiteleri üyelerinin 1/5'inin Nilüfer Kent Konseyi Delegasyonuna katılımı karar altına alınmıştır. 15 Haziran 2019 Cumartesi günü saat 15.00'de Karaman Dernekler Yerleşkesi'nde (Karaman Mah. Tuna Cad. Akasya Sk. No:1 Nilüfer – Bursa) gerçekleştirilecek olan Nilüfer Kent Konseyi 18. Seçimli Genel Kurul toplantısına katılmak üzere, komite üye sayınızın 1/5'i olan 2 (iki) Delegeyi seçerek en geç 10 Haziran 2019 tarihine kadar tarafımıza bildirmenizi rica ederiz.	Nilüfer Kent Konseyi'nden Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	
Badırğa	Demokrasi kenti Nilüfer'de, yerel ve demokratik katılımın en önemli ayağı olan Mahalle Komiteleri'nin dün, bugün ve yarının değerlendirileceği Mahalle Komiteleri Yapılanma Çalıştay, 2 Kasım 2019 Cumartesi günü 10:00 – 17.00 saatleri arasında gerçekleştirilecektir. Nilüfer Belediye Başkanı, başkan yardımcıları, ilgili birim yöneticileri, mahalle komitesi doğal başkanı olan muhtarlarımız ve her mahalleden komite kararıyla belirlenecek olan bir mahalle komitesi	Nilüfer Kent Konseyi'nden Badırğa Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	Çalıştaya Muhtar Cevabi YILDIZ ile birlikte Erol GÜLÜM'ün katılacağı bildirilmiştir.

	üyesinin katılacağı çalıştay için, bir komite üyesinin en geç 31 Ekim 2019 tarihine kadar belirlenerek tarafımıza bildirilmesini rica ederiz.		
Balat	Balat Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; 2554/2 parseldeki 4279.41 m2'lik alanın park ve spor alanı olarak belirlenmesi talep edilmiştir.	NB Plan ve Proje Müdürlüğü	Söz konusu alan, 1/1000 ölçekli Balat Uygulama İmar Planı kapsamında Park Alanında bulunmakta olup, imar planı örneği ekte yer almaktadır. Bu alan, Belediyemiz Stratejik Planı doğrultusunda park ve spor alanı olarak düzenlenecektir.
Balkan	Balkan Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; mahalledeki isimsiz sokaklar için ek 1'de yer alan listede isim önerilerinde bulunulmuştur. Konu ile ilgili gelişmeler hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekleriz.	NB İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	2019/366 Esas no ve 05/02/2020 / 65 tarih ve nolu Meclis Kararına göre; Balkan Mahallesi'nde bulunan isimsiz sokakların ekli listemizde belirtildiği gibi isimlendirilmesine, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinin n fıkrasına istinaden mevcudun oy birliği ile karar verilmiştir.
Barış	Barış Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; Futbol sahası tel çitinin onarılması ve saha zemininin yenilenmesi talep edilmiştir	NB Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü	Söz konusu talep Fen İşleri Müdürlüğüne iletilmiş olup tarafınıza bilgi verilecektir. Fen İşleri Müdürlüğü'nden gelen cevap: Talep incelenmiş olup, söz konusu talep ile ilgili 2019 yılı bütçesi tamamlandığından ötürü herhangi bir çalışma yapılmayacaktır.
Başköy	Demokrasi kenti Nilüfer'de, yerel ve demokratik katılımın en önemli ayağı olan Mahalle Komiteleri'nin dünü, bugünü ve yarınının değerlendirileceği Mahalle Komiteleri Yapılanma Çalıştay, 2 Kasım 2019 Cumartesi günü 10:00 – 17.00 saatleri arasında gerçekleştirilecektir. Nilüfer Belediye Başkanı, başkan yardımcıları, ilgili birim yöneticileri, mahalle komitesi doğal başkanı olan muhtarlarımız ve her mahalleden komite kararıyla belirlenecek olan bir mahalle komitesi üyesinin katılacağı çalıştay için, bir komite üyesinin en geç 31 Ekim 2019	Nilüfer Kent Konseyi'nden Başköy Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	Çalışmaya katılım olmayacağı bildirilmiştir.

	tarihine kadar belirlenerek tarafımıza bildirilmesini rica ederiz.		
Beşevler	Nilüfer Belediyesi Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün; 2019 yılı Asfalt – Tretuvar Yatırım Planına alınan cadde ve sokaklar; ASFALT: İsimsiz Sokak (628 Ada Yanı) (50 m)	NB Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nden Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	
Büyükbalıklı	Nilüfer Belediyesi Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün; 2019 yılı Asfalt – Tretuvar Yatırım Planına alınan cadde ve sokaklar; TRETUVAR: Köy Girişi (100 mtül)	NB Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nden Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	
Cumhuriyet	Nilüfer Kent Konseyi 19. Genel Kurulu 25 Aralık 2019 Çarşamba günü saat 18.30'da Karaman Dernekler Yerleşkesi'nde (Karaman Mah. Tuna Cad. Akasya Sk. No:1 Nilüfer – Bursa) gerçekleştirilecektir. 19. Genel Kurulumuza katılmak üzere Mahalle Komitesi tarafından on bir (11) temsilci seçilmesi ve en geç 18 Aralık 2019 Çarşamba gününe kadar ekte yer alan temsil ve katılım formunun doldurularak tarafımıza iletilmesini rica ederiz.	Nilüfer Kent Konseyi'nden Cumhuriyet Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	Muhtarlık makamını temsilen Dilek TEZ katılacağını bildirdi. Mahalle komitesini temsilen Aydan ARAS, Sevda OSMA, Ayşe TUŞ, Özlem ATALAY, İsmet TABAK, Atife YAZAR, Emine AKÇAY, Abdullah KILIÇ, Veysel BULUT, İnci YALMAZ ve Meryem ÇEK katılacağı bildirilmiştir.
Çamlıca	Çamlıca Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; B/3 hat numaralı otobüs sefer sayısının artırılması, ayrıca Aday Sokak ve Menekşe Sokak'a kapalı durak yapılması talep edilmiştir.	BBB Ulaşım Dairesi Başkanlığı Ulaşım Koordinasyon Şube Müdürlüğü	Konu Burulaş Genel Müdürlüğü'ne ilgili yazı ile iletilmiştir. Yazı: Konu tarafınızca değerlendirilerek sonucundan ilgisine ve Dairemize bilgi verilmesi için gereğini rica ederim.
29 Ekim (6) ²⁶ 30 Ağustos Zafer (4) Atlas (2) Çalı (7) Çatalağıl (2) Çaylı (3) Dağyenice (2) Demirci (5) Doğanköy	Nilüfer Kent Konseyi 19. Genel Kurulu 25 Aralık 2019 Çarşamba günü saat 18.30'da Karaman Dernekler Yerleşkesi'nde gerçekleştirilecektir. 19. Genel Kurulumuza katılmak üzere Mahalle Komitesi tarafından belirtilen sayıda temsilci seçilmesi ve en geç 18 Aralık 2019 Çarşamba gününe kadar ekte yer alan temsil ve katılım formunun doldurularak tarafımıza iletilmesini rica ederiz.	Nilüfer Kent Konseyinden 29 Ekim, 30 Ağustos Zafer, Atlas, Çalı, Çatalağıl, Çaylı, Dağyenice, Demirci, Doğanköy, Gökçe, Gölyazı, Görükle, Güngören, Hasanağa, Işıktepe, İnegazi, İrfaniye, Kadriye ve	

²⁶ Nilüfer Kent Konseyi 25 Aralık 2019'da gerçekleştirilecek 19. Genel Kurula katılmak üzere Mahalle Komitesi tarafından mahallelerden seçilmesi gereken temsilci sayısı

(4) Gökçe (2) Gölyazı (6) Görükle (7) Güngören (1) Hasanağa (5) Işıktepe (3) İnegazi (1) İrfaniye (3) Kadriye (1) Kayapa (4) Konaklı (2) Korubaşı (1) Maksempınar (1) Minareliçavuş (2) Özlüce (3) Tahtalı (2) Unçukuru (1) Ürnlü (4) Yaylacık (4)		Kayapa Mahalle Komitelerine iletilmiştir.	
Dumlupınar	Dumlupınar Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; Atatürk Caddesi ile Cevizlik Caddesi bağlantısının açılması, ayrıca Delta Sokak kaldırımlarının yapılması için komiteye sunulan dilekçenin (ek 1) gereği için müdürlüğünüze iletilmesine karar verilmiştir.	NB Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	İlgili talebiniz incelenmiş olup, 2019 yılı kaldırım yatırım programı kapsamında değerlendirilecektir.
Ertuğrul	Ertuğrul Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; Çayır Parkı'nın Ertuğrul Futbol Sahası kuzeyindeki bölümüne 5 adet piknik masası, yine 134. Sokak'ta yeni yapılan çocuk oyun parkı içerisine ailelerin çocuklarını beklerken oturabilecekleri piknik masaları veya banklar konulması talep edilmiştir.	NB Park ve Bahçeler Müdürlüğü	Ertuğrul Mahalle Komitesinin talebi incelenmiştir. Ertuğrul Mahallesi 134. Sokak üzerinde bulunan Ertuğrul Nota Parkı ve Koşu Yolundaki çocuk oyun alanına 2 adet bank montajı haziran ayı içerisinde yapılacaktır.

Esentepe	İstanbul Sancaktepe’de Şehit düşen oğlu Aykut YURTSEVER isminin İhsaniye Mahallesi Tuna Caddesine verilmesi talep edilmektedir. Şehit ailesinin bu talebinin tarafınızdan Mahalle Komitesi ile birlikte değerlendirerek sonucun tarafımıza bildirilmesi için gereğini rica ederim.	NB İmar ve Şehircilik Müdürlüğü’nden Esentepe Mahalle Komitesi’ne iletilmiştir.	
Fadıllı	Nilüfer Kent Konseyi 19. Genel Kurulu 25 Aralık 2019 Çarşamba günü Karaman Dernekler Yerleşkesi’nde gerçekleştirilecektir. 19. Genel Kurulumuza katılmak üzere Mahalle Komitesi tarafından iki (2) temsilci seçilmesi ve en geç 18 Aralık 2019 Çarşamba gününe kadar ekte yer alan temsil ve katılım formunun doldurularak tarafımıza iletilmesini rica eder, çalışmalarınızda başarılar dileriz.	Nilüfer Kent Konseyi’nden Fadıllı Mahalle Komitesi’ne iletilmiştir.	Muhtarlık makamını temsilen CEMAL KARGILI katılacağını bildirdi.
Fethiye	Fethiye Mahalle Komitesi’nin yapmış olduğu toplantıda; • Akasya Parkı’nda bakım ve çimlendirme çalışması yapılması, • Ahmet Vefik Paşa Parkı’na evcil hayvanların dışkılama ihtiyaçlarını giderebileceği bir kum bölümü yapılması, • Ş. Nail Gündoğdu Parkı Kırangış Sokak yönündeki alçak duvarın onarılması, • Kocasinan Sokak’taki park alanı uygulamasının gerçekleştirilmesi talep edilmiştir	NB Park ve Bahçeler Müdürlüğü	Fethiye Mahalle Komitesinin talepleri tarafımızca incelenmiş olup; Akasya Park ile Şükrü Nail Gündoğdu Parklarının bakım ve onarım çalışmaları iş programımıza alınmıştır. Kocasinan Sokak üzerinde bulunan park alanının düzenlenmesi 2019 yılı park yapım programımızda bulunmamaktadır.
Gümüştepe	Gümüştepe Mahalle Komitesi’nin yapmış olduğu toplantıda, Misi Kamp Karavan ile dere arasında kalan piknik alanının bir işletmeye kiralandığı yönünde gelen duyurular değerlendirilerek; söz konusu alanın bir kiralama sözleşmesine konu edilmemesi, hali hazırdaki halkın kullanımına açık piknik alanı vasfının korunması talep edilmiştir.	NB Emlak ve İstimlak Müdürlüğü	Belediyemiz Meclisinin 03.08.2018 tarih ve 1023 sayılı kararı uyarınca 1/1000 Ölçekli Gümüştepe Uygulama İmar Planı dahilinde kalan bahse konu alana Belediye ve ilgili Kurullar tarafından onaylanacak projeye göre düzenleme yapılmasına karar verilmiştir. Söz konusu projede çocuk oyun alanları, ahşap iskele terasları, piknik alanları, spor alanları ve açık sinema alanı bulunmaktadır.
	İhsaniye Mahalle Komitesi’nin yapmış olduğu toplantıda; Tuna Caddesi İstanbul Simit Fırını yakınında devam		Belediyemiz teknik elemanlarınca yerinde yapılan incelemede, İhsaniye Mahallesi, 2050

İhsaniye	etmekte olan inşaat nedeniyle yaya yolunun inşaat şirketi tarafından tamamen kapatıldığı, ayrıca servis araçlarının da park etmesi nedeniyle yaya güvenliğinin göz ardı edildiği yönünde gelen şikayetler değerlendirilerek, bir kazaya sebebiyet verilmeden konuyla ilgili gerekli işlemlerin yapılması talep edilmiştir.	NB İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	ada, 1 parselde bulunan 11.04.2018 tarih 1046/13 sayılı yapı ruhsatlı taşınmazın, güvenlik amaçlı olarak parselin yol cephesinde alınan güvenlik önlemlerinin, yaya yoluna olan tecavüzün sonlandırılarak kendi parsel sınırları içerisine alınması için ilgili kişilere uyarılar yapılmıştır.
Karacaoba	Nilüfer Kent Konseyi 19. Genel Kurulu 25 Aralık 2019'da Karaman Dernekler Yerleşkesi'nde gerçekleştirilecektir. 19. Genel Kurulumuza katılmak üzere Mahalle Komitesi tarafından bir (1) temsilci seçilmesi ve en geç 18 Aralık 2019 Çarşamba gününe kadar ekte yer alan temsil ve katılım formunun doldurularak tarafımıza iletilmesini rica ederiz.	Nilüfer Kent Konseyi'nden Karacaoba Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	Muhtarlık makamını temsilen RECEP BAYRAKTAR katılacağını bildirdi. Mahalle Komitesini temsilen HASAN TURAN katılacağı bildirilmiştir.
Karaman	Nilüfer Belediyesi Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün; 2019 yılı Asfalt – Tretuvar Yatırım Planına alınan cadde ve sokaklar; ASFALT: Söğüt Sokak (150 m)	NB Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nde n Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	
Kızılcıklı	Nilüfer Kent Konseyi 19. Genel Kurulu 25 Aralık 2019'da Karaman Dernekler Yerleşkesi'nde gerçekleştirilecektir. 19. Genel Kurulumuza katılmak üzere Mahalle Komitesi tarafından beş (5) temsilci seçilmesi ve en geç 18 Aralık 2019 Çarşamba gününe kadar ekte yer alan temsil ve katılım formunun doldurularak tarafımıza iletilmesini rica ederiz.	Nilüfer Kent Konseyi'nden Kızılcıklı Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	Muhtarlık makamını temsilen ÜLKÜ CELEP katılacağını bildirdi.
Konak	Konak Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; Özel Nilvak Okulları önündeki yeşil alanda çürümüş olduğu düşünülen kavak ağaçlarının kontrol edilerek ömrünü tamamlamış olanların kesilmesi talep edilmiştir.	NB Park ve Bahçeler Müdürlüğü	Konak Mahallesi Özel Nilvak Okulları önündeki yeşil alanda bulunan kurumuş olduğu ve tehlike arz ettiği tespit edilen kavak ağaçlarının kesimi yapılmıştır.
Kurtuluş	Nilüfer Belediyesi Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nün; 2019 yılı Asfalt – Tretuvar Yatırım Planına alınan cadde ve sokaklar; ASFALT: Harbiye Caddesi (400 m), Millet Caddesi (570 m), Halide Edip	NB Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nden Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	

	Adıvar Caddesi (280 m), 4. Sokak (490 m) ve İbni Sina Sokak (100 m) TRETUVAR: Yunus Emre Caddesi (60 mtül)		
Kuruçeşme	Nilüfer Kent Konseyi 19. Genel Kurulu 25 Aralık 2019'da Karaman Dernekler Yerleşkesi'nde gerçekleştirilecektir. 19. Genel Kurulumuza katılmak üzere Mahalle Komitesi tarafından bir (1) temsilci seçilmesi ve en geç 18 Aralık 2019 Çarşamba gününe kadar ekte yer alan temsil ve katılım formunun doldurularak tarafımıza iletilmesini rica ederiz.	Nilüfer Kent Konseyi'nden Kuruçeşme Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	
Kültür	Yıldırım Dadaşlar Derneği tarafından Nilüfer Belediye Başkanlığı'na ekteki dilekçe ile bildirilen talebin, Mahalle Komitesi tarafından değerlendirilerek, olumlu/olumsuz görüş bildirilmesi hususunu bilginize sunarız.	NB Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü'nden Kültür Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	Kültür Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; Yıldırım Dadaşlar Derneği tarafından Nilüfer Belediye Başkanlığı'na dilekçe ile bildirilen, 19 – 24 Nisan tarihlerinde Kültür Mahallesi Pazaryeri'nde kermes düzenleme talebi değerlendirilerek uygun bulunmuştur.
Odunluk	Odunluk Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda, mahalle sınırlarında bulunan Kent Ormanı'nda yoğun bir köpek popülasyonu bulunduğu, bu köpeklerin bahar ve yaz dönemlerinde Kent Ormanı'nda piknik yapan vatandaşların artıklarıyla kolaylıkla beslendikleri, ancak özellikle kış mevsiminde aç kalmaları nedeniyle mahalleye indikleri hususunda bir değerlendirme yapılarak; köpeklerin çevreye zarar vermeden ve mahalle sakinlerini rahatsız etmeden yaşamlarını sürdürmelerine yardımcı olmak amacıyla mülkiyeti belediyeye ait ve gezinti ve yaşam mahalline makul uzaklıkta bulunan bir alana beslenme noktası kurulması talep edilmiştir.	NB Veteriner İşleri Müdürlüğü	Odunluk Mahallesi adresinde mevcut bulunan alanlarla ilgili incelemeler tarafımızca yapılmış olup beslenme odağı koyulması uygun görülmemiştir.
Üçevler	Üçevler Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; komiteye sunulan dilekçe (ek1) gereği Kızılcık Sokak'ın genişletilmesi ve sokaktaki yeşil alan sınırına bordür yapılarak civardaki konutlara su basmasının engellenmesi, ayrıca Müdürlüğümüzce UKOME Şube Müdürlüğü'ne iletilmiş olan Dilara Sokak'ın tek yönlü trafik olacak şekilde düzenlenmesi talebi ile ilgili gelişmeler	NB Ulaştırma hizmetleri Müdürlüğü	Söz konusu Kızılcık Sokakta yol genişletme çalışması tarafımızca yapılmış olup, yeşil alan etrafına Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından bordür yapılacaktır.

	hakkında bilgi verilmesi talep edilmiştir.		
Üçpınar	Nilüfer Kent Konseyi 19. Genel Kurulu 25 Aralık 2019'da Karaman Dernekler Yerleşkesi'nde gerçekleştirilecektir. 19. Genel Kurulumuza katılmak üzere Mahalle Komitesi tarafından bir (1) temsilci seçilmesi ve en geç 18 Aralık 2019 Çarşamba gününe kadar ekte yer alan temsil ve katılım formunun doldurularak tarafımıza iletilmesini rica ederiz.	Nilüfer Kent Konseyi'nden Üçpınar Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	Muhhtarlık makamını temsilen ADNAN UÇAR katılacağını bildirdi. Mahalle Komitesini temsilen CANİP YAVUZ katılacağı bildirilmiştir.
Yolçatı	Nilüfer Kent Konseyi 19. Genel Kurulu 25 Aralık 2019'da Karaman Dernekler Yerleşkesi'nde gerçekleştirilecektir. 19. Genel Kurulumuza katılmak üzere Mahalle Komitesi tarafından altı (6) temsilci seçilmesi ve en geç 18 Aralık 2019 Çarşamba gününe kadar ekte yer alan temsil ve katılım formunun doldurularak tarafımıza iletilmesini rica ederiz.	Nilüfer Kent Konseyi'nden Yolçatı Mahalle Komitesi'ne iletilmiştir.	Mahalle Komitesini temsilen Hasiye CEYLAN, Ayhan ÖZDEMİR ve Mecnun MUTLU katılacağı bildirilmiştir.
Yüzüncüyıl	Yüzüncüyıl Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; • Şengün Sitesi ile Yükselkent Sitesi arasındaki park alanı aydınlatmalarının yapılması, • 421. Sokak, Ord Kent ve Özveri Siteleri önü ve Tayyar Arseven Camii üzerindeki park alanlarının ağaçlandırılarak çocuk oyun parkı olarak düzenlenmesi talep edilmiştir. Mahalle Komitesi talepleri ile ilgili gelişmeler hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekler, çalışmalarınızda başarılar dileriz.	NB Park ve Bahçeler Müdürlüğü	Yüzüncüyıl Mahalle Komitesi talebi incelenmiştir. UEDAŞ tarafından ağaçlandırma alanlarımıza abonelik verilmediğinden dolayı Şengün Sitesi ile Yükselkent Sitesi arasında bulunan park alanımızın aydınlatılması mümkün değildir. 2019 yılı içerisinde Yüzüncüyıl Mahallemize park yapımı bulunmamakta olup; mevcut parklarımızın bakım ve onarımları program dahilinde düzenli olarak yapılmaktadır.

Kaynak: Nilüfer Kent Konseyi 2019 yılı Mahalle Komiteleri bilgilendirme belgesi verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Nilüfer Mahalle Komiteleri 2019 yılındaki incelenen talep örneklerinde ismi belli olmayan sokak isimlerinin yeni isim önerileri, Kadın Dayanışma Derneği için buluşma yeri tahsisi, belirlenen alanlara hayvanlar için barınak yapılması, pazar yeri fiyat düzenlemesi, pazarcı esnafın terazileri ile ilgili düzenleme, yeni park ile spor

alanlarının oluşturulması ve tadilatı, toplu taşımalarda sefer sayısının artırılması, yeni durak yapımı, sokak düzenlemesi ve aydınlatmaları gibi konularda etkindir. Talepler, isteklerin iletildiği makamlar tarafından gerekçeleri ile kabul ya da reddedilmiştir. 2019 yılında komitelere gönderilen yazıların cevapsız kaldığı mahalleler de olmuştur. Bunun yanında istek ve öneride bulunan mahalleler de mevcuttur. Bu mahallelerin Nilüfer Mahalle Komiteleri'nin katılımcılık ruhunu ön planda tuttuğu ve farklı alanlarda fikir sunduğu sebebi ile hemşehri anlayışını etkinleştirdiği söylenebilir.

2020 yılında Mahalle Komitelerinin gerçekleştirdiği faaliyetlere yönelik kurumlar yazışma örnekleri:

Tablo 3. 3. 2020 Nilüfer Mahalle Komiteleri Talep Yazıları

Mahalle Komiteleri	Talep	Talebin Gönderildiği Kurum	Talebe Verilen Cevap
23 Nisan Altınşehir Barış Cumhuriyet İhsaniye Kültür Yüzüncüyıl	Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü projesi Kent Bostanlarındaki her biri 64 m ² olan parsellerde Ekolojik/Organik Tarım kurallarına göre bitkisel üretim yapılmaktadır. Bu parsellerin bir kısmı Nilüfer İlçesindeki Kentsel Mahalle Komitelerinin kullanımına sunulmuştur. Barış, Altınşehir, Yüzüncüyıl, 29 Ekim, Ertuğrul, Ataevler, Cumhuriyet, İhsaniye, 23 Nisan, Çamlıca, Kültür ve Konak Mahalle Komitelerinin Kasım ayında protokol süreleri bitmektedir. Bostanda ürün dikimi için alana ihtiyaç olduğundan protokol yenilenmeyecektir. Gereğini bilgilerinize rica ederim.	NB Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü'n den söz konusu Mahalle Komiteleri'n e iletilmiştir.	Bilgilendirme yazısıdır.
29 Ekim	29 Ekim Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; Uğur Mumcu Bulvarı ile Türkan Saylan Caddesi kesişiminde bulunan yeşil alanın, kadın cinayetlerinde öldürülen kadınlar anısına, 8 Mart 2020 Dünya Kadınlar Günü'nde, kadınlar tarafından ağaç dikilecek şekilde düzenlenmesi ve alana yine temaya uygun bir heykel konulması talep edilmiştir. Mahalle Komitesi talebi ile ilgili gelişmeler hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekler, çalışmalarınızda başarılar dileriz.	NB Park ve Bahçeler Müdürlüğü	

30 Ağustos Zafer	30 Ağustos Zafer Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; mahalle sakinlerinin taze ve ucuz sebze ve meyveye ulaşımı açısından önem arz eden TOKİ İş Merkezi otoparkında kurulan mevcut Pazarın, imar planlarında bulunan Pazar yeri uygulaması gerçekleştirilene değin hizmet vermeye devam etmesi talep edilmiştir. Mahalle komitesi talebi ile ilgili gelişmeler hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekler, çalışmalarınızda başarılar dileriz.	NB Zabıta Müdürlüğü	Konu ile ilgili olarak Belediyemiz Encümen'ine sunulan Toki İş Merkezi Otopark alanına Sokak Pazarı açılması ilgili teklifin uygun görülmediği Nilüfer Belediyesi 2020/877 Encümen Kararı ile anlaşılmıştır. Karar hakkında yapılan istişare neticesinde bahse konu 30 Ağustos Zafer Mahallesi mülkiyeti belediyemize ait olan bir yer veya sokağa Sokak Pazarının kurulmasının uygun olacağı değerlendirilmiştir. Buna göre uygun zaman diliminde sahada inceleme yapılarak uygun bir noktaya geçici Sokak azarının kurulması amacıyla ilgili muhtarlıkla irtibata geçilecektir.
Ahmet Yesevi	Nilüfer İlçesi Ahmet Yesevi Mahallesi 421. İsimsiz Sokağa "Gürvardar Sokak" isminin verilmesi talep edilmektedir. Bu talebin tarafınızdan Mahalle Komitesi ile değerlendirilerek sonucun tarafımıza bildirilmesi için gereğini bilgilerinize rica ederim.	NB İmar ve Şehircilik Müdürlüğü'n den Ahmet Yesevi Mahalle Komitesine iletilmiştir.	Talep muhtardan geldiği için ve pandemi dönemi Mahalle Komitesi toplanamadığından talep belediye tarafından bu şekilde değerlendirilmiştir.
Ataevler	Ataevler Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; Ulaşım Sitesi yanındaki Yeşil Alan'da bulunan ağaçların sökülerek alanın otoparka dönüştürüleceği yönündeki duyurular değerlendirilerek, söz konusu alanın olduğu haliyle, yeşil alan olarak muhafaza edilmesi ve ağaçlara zarar verilmemesi talep edilmiştir. Mahalle komitesi talebi ile ilgili gelişmeler hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekler, çalışmalarınızda başarılar dileriz.	NB Plan ve Proje Müdürlüğü	İlgili Kayıtlı yazınıza ilişkin olarak, Nilüfer Belediye Meclisi'nin 06.01.2020 tarih ve 13 sayılı kararı alınmış olup bu karar Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 11.02.2021 tarih ve 191 sayılı kararı ile onaylanmıştır. Onaylanan plan değişikliği 16.03.2021-15.04.2021 tarihleri arasında 1 ay süre ile Plan ve Proje Müdürlüğü panosunda ve internet sitesinde askıya çıkarılmıştır.
Balkan	Balkan Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; Necmiye Saygıner Camii yanında bulunan yeşil alana kedi evi konulması talep edilmiştir. Mahalle Komitesi talebi hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekler, çalışmalarınızda başarılar dileriz.	NB Veteriner İşleri Müdürlüğü	Balkan Mahallesi Kanuni Sokak adresinde mevcut bulunan ağaçlık alanla ilgili gerekli incelemeler tarafımızca yapılmış olup 1 adet kedi evi koyulması uygun görülmüştür.

Başköy	Başköy Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; 387. İsimsiz Sokak'a Sarsılmaz Sokak adı verilmesi talep edilmiştir. Mahalle komitesi talebi ile ilgili gelişmeler hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekleriz.	NB İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	
Büyükbalıklı	Büyükbalıklı Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; mahalle sınırları içerisinde bulunan 600. İsimsiz Sokağa Mavijet Sokak adı verilmesi talep edilmiştir. Mahalle Komitesi talebi ile ilgili gelişmeler hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekler, çalışmalarınızda başarılar dileriz.	NB İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	
Çamlıca	Çamlıca Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; mahalle sakinleri tarafından ikinci el giysiler Giymiyorsan Giydir Projesi kapsamında değerlendirilmek üzere muhtarlığa getirilmektedir. Ancak zaten oldukça küçük bir alana sahip olan muhtarlık binası getirilen giysilerle hem düzensiz bir alan görüntüsü vermekte hem de pandemi nedeniyle durum risk teşkil etmektedir. Bu giysileri muhtarlığa kabul etmemek şeklinde bir çözüm denenmiş olsa da mahalle sakinlerinin olumsuz tepkisi nedeniyle uygulanamamıştır. Tüm bu nedenlerle; muhtarlık binasında yer alan ve geçici olarak bir vatandaşın kullanımına tahsis edilmiş bulunan, halihazırda söz konusu vatandaş tarafından ayın dört günü mutfak olarak kullanılan bölümün muhtarlığa tahsisi talep edilmiştir.	NB Emlak ve İstimlak Müdürlüğü	
Ertuğrul	Ertuğrul Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; İzmir Yolu Özlüce Kavşağı'na yakın yapılmış olan üst geçit yaya köprüsüne, engellilerin kullanmasını sağlayacak ilave mimari detaylar yapılması talep edilmiştir. Mahalle Komitesi talebi ile ilgili gelişmeler hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekleriz.	BBB Ulaşım Dairesi Başkanlığı	
	Görükle Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; müdürlüğünüz 2021 yılı Performans Programı dahilinde	NB Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü	İlgili yazınıza istinaden Müdürlüğümüz tarafından 2021 yılı Stratejik Planımızda Görükle

Görükle	mahalleye yatırım yapıp yapılmayacağı hususunda bilgi verilmesi talep edilmiştir. Mahalle komitesi talebi ile ilgili gelişmeler hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekleriz.		Mahallesine yatırım projesi bulunmamaktadır.
Konak	Konak Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; Zuhal Sokak ve 2. Akçay Sokak'ta bulunan kavak ağaçlarının, kurumuş olmalarından dolayı tehlike arz ettikleri yönünde şikayetler değerlendirilmiş ve teknik inceleme yapılarak uygun bulunduğu taktirde kesilmeleri talep edilmiştir.	NB Park ve Bahçeler Müdürlüğü	
Odunluk	Odunluk Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; Balkantürk Evi yanında bulunan Odunluk Futbol Sahası'nın yıkılacağına ilişkin mahalle sakinlerinin aldığı duyurular ile ilgili görüşülerek; • Söz konusu sahanın çocuklar tarafından aktif şekilde kullanıldığı, • 2017 yılında Plan ve Proje Müdürlüğü tarafından yapılan yer değişikliği önerisinin yine komite kararıyla uygun bulunmamış olduğu, (28.12.2017 tarih ve 184609 ID numaralı evrak ile ilgili karar müdürlüğe iletilmiştir.) • Sahanın yıkılması ihtimaline karşı mahalle sakinlerinin tepki gösterdiği ve imza topladığı hususları değerlendirilmiş, Odunluk Futbol Sahası'nın yıkılmasına yönelik bir proje var ise ivedilikle durdurulması talep edilmiştir.	NB Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü	
19 Mayıs Akçalar Alaaddinbey Atlas Ayvaköy Badırğa Balat Beşevler Çalı Çatalağıl Çaylı Dağyenice Demirci Doğanköy Dumlupınar Esentepe			

Fadıllı Fethiye Gökçe Gölyazı Gümüştepe Güngören Hasanağa Işıktepe İnegazi İrfaniye Kadriye Karacaoba Karaman Kayapa Kızılcıklı Konaklı Korubaşı Kurtuluş Kuruçeşme Maksempınar Minareliçavuş Özlüce Tahtalı Unçukuru Üçevler Üçpınar Ürünü Yaylacık Yolçatı	Covid-19 salgını sebebi ile istek, öneri ve bilgilendirme sağlayamayan komiteler.		
--	---	--	--

Kaynak: Nilüfer Kent Konseyi 2020 yılı Mahalle Komiteleri bilgilendirme belgesi verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

2020 talep yazılarında yaşanan Covid-19 salgınına yönelik önlem kısıtlamalarının varlığı dolayısıyla komite toplantılarında dolayısıyla komite isteklerinde azalma yaşanmıştır. Gönderilen taleplerde salgın sebebi ile ilgili mercilerin istekleri cevaplandırma durumu da bir önceki yıla göre azalmıştır. Bununla birlikte ilgili merciler Kent Bostanlarında ihtiyaç nedeni ile organik tarım alanı ayırlamayacağı hususu gibi bazı konularda mahalle komitelerini bilgilendirmişlerdir.

Tablo 3. 4. 2021 Nilüfer Mahalle Komiteleri Talep Yazıları

Mahalle Komiteleri	Talep	Talebin Gönderildiği Kurum	Talebe Verilen Cevap
19 Mayıs (6) ²⁷ 23 Nisan (9)	19 Mayıs Mahalle Komitesi'ne, Demokrasi kenti Nilüfer'de, yerel ve demokratik katılımın en önemli ayağı		

²⁷ Nilüfer Kent Konseyi 20. ve 21. olağan Genel Kurul Toplantısına katılım için komitenin 1/5'i oranını denk gelen delege sayısı.

29 Ekim (5) 30 Ağustos Zafer (2) Ahmet Yesevi (3) Akçalar (5) Alaaddinbey (1) Ataevler (8) Atlas (2) Ayvaköy (1) Badırğa (1) Balkan (6) Başköy (1) Beşevler (12) Büyükbalıklı (3) Cumhuriyet (7) Çatalağıl (1) Çaylı (1) Dağyenice (3) Demirci (5) Doğanköy (4) Dumlupınar (9) Ertuğrul (5) Esentepe (7) Fadıllı (3) Fethiye (11) Gökçe (1) Gölyazı (2) Görükle (5) Gümüştepe (3) Güngören (1) Hasanağa (4) Işıktepe (3) İhsaniye (17) İnegazi (1) İrfaniye (1) Kadriye (1) Karacaoba (1) Karaman (4) Kayapa (2) Kızılıklı (3) Konak (12) Konaklı (1) Korubaşı (1) Kurtuluş (3)	olan Mahalle Komiteleri'nin Nilüfer Kent Konseyi karar süreçlerine katılımını sağlamak amacıyla Mahalle Komitesi üyelerinin 1/5'i Nilüfer Kent Konseyi Delegasyonuna katılmaktadır. Nilüfer Kent Konseyi 20. Olağan Genel Kurul toplantısı 13 Eylül 2021 Pazartesi saat 17.30'da, 21. Olağan Genel Kurul toplantısı ise 23 Ekim 2021 Cumartesi saat 10.00'da Nilüfer Nikahevi Yakut Salon'da aşağıda yer alan gündemlerle gerçekleştirilecektir. 20. ve 21. Genel Kurullar için komite üye sayınızın 1/5 delegenin bilgilerini ekte yer alan formlara doldurarak 1 Eylül 2021 tarihine kadar Nilüfer Kent Konseyi'ne getirebilir veya katılım formunun fotoğrafını telefon veya mail adresi ile gönderebilirsiniz. Nilüfer Kent Konseyi 20. ve 21. Olağan Genel Kurullarına katılarak, kentimizin demokratik gelişimine katkı sağlamanızı bekler, çalışmalarınızda başarılar dileriz. Saygılarımızla.	Nilüfer Kent Konseyind en söz konusu Mahalle Komiteleri ne iletilmiştir.	
--	--	---	--

Kuruesme (1) Kültür (11) Maksempına r (1) Minareliav uş (2) Odunluk (3) zlce (3) Tahtalı (2) Unçukuru (1) evler (16) pınar (1) rnl (3) Yaylacık (2) Yolçatı (5) Yüzüncüyıl (9)			
Altınşehir	Altınşehir Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; mahallenin villalar bölgesi olarak tabir edilen bölümünde sayıları sürekli artan, yarattığı nüfus ve trafik yoğunluğu nedeniyle őikayetlere sebebiyet veren ruhsatsız ticari iőetmelerin denetlenerek gerekli yaptırımların uygulanması talep edilmiştir.	NB Zabıta Müdürlüğü	İlgili yazınız tetkik edilmiőt olup, iş yeri ruhsatları denetimi Yıllık Denetim Planımız doğrultusunda denetim takvimine uygun olarak yapılmaktadır. Ayrıca denetimlerimiz esnasında belediyemizden ruhsat alması gerekmeyen iş yerlerinin (eőtli kurslar, okullar, eczaneler, dershaneler, özel eğitim etüt merkezleri, muayenehaneler vb.) yoğun olduğu tespit edilmekte olup, söz konusu yerler bağlı oldukları kurumlardan (Milli Eğitim, İl Sağlık Müdürlüğü vb.) ruhsatlandırılmaktadır. Bilgilerinize arz ederim.
Balat	Balat Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu 17.11.2021 tarihli toplantıda; Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 21.09.2021 tarih, 1617 sayılı kararı ve Valilik Olur'u ile; Bey Sokağın Farabi Caddesi, Barbaros Sokak ve devamındaki Billur Sokağın birleştirilerek Ahi Evran Caddesi olarak değiştirilmesine ilişkin değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirme çerçevesinde; - İlgili süreçte Bursa Büyükşehir Belediyesi 2020 – 2024 Stratejik Planı, İlkeler baőtıėı 2. Maddesi olan Katılımcılığın göz ardı edilerek, mahalle sakinlerinin görüş ve onaylarının alınmadığı, - Mahalle sakinleri tarafından, Barbaros	BBB Akıllı şehircilik ve İnovasyon Dairesi Baőtkanlıėı Coğrafi Bilgi Sistemleri şube Müdürlüğü	5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. madde (g) bendi hükümleri uyarınca ve 15.05.2014 tarih 2014/218 Esas ve 427 Karar sayılı Bursa Büyükşehir Belediye Meclis kararında belirtildiği üzere " ... Büyükşehir Belediyesine bağlı cadde, sokak, ana arter, bulvar vb. isim verme hakkının Büyükşehir Belediyesinde kalma kaydıyla 17 ilçe belediyesinin adres ve numaralandırmaya ilişkin iş ve işlemleri ilçe belediyelerine

	Sokak adının, aynı sokakta bulunan Barbaros Hayrettin Paşa Camii'nin varlığı da göz önüne alınarak Barbaros Hayrettin Paşa Caddesi olarak değiştirilmesinin talep edildiği, • Bey Sokak adının Farabi Caddesi olarak değiştirilmesine ilişkin itirazların olduğu, • Toplumsal belleğin bir unsuru olan cadde ve sokak isimlerinin değiştirilmesi süreçlerinde katılımcı yerel yönetim anlayışının bir gereği olarak Mahalle Komiteleri aracılığıyla mahalle sakinlerinin görüş ve önerilerinin alınmasının talep edildiği hususunda görüş birliğine varılmıştır. Balat Mahalle Komitesi talepleri hakkında tarafımıza bilgi verilmesini bekler, çalışmalarınızda başarılar dileriz.		devredilmiştir." denilmektedir. Bu kapsamda belediyelerin kendi yetki alanlarındaki isim değişiklikleri ile ilgili işlemler kendi komisyonlarında değerlendirildikten sonra uygun görülen isimler belediye meclisine sunularak karara bağlanır. Bahse konu yolların sokak statülerinin ortadan kalkmasından dolayı Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 21.09.2021 tarih, 2019/396,467,468,617,619,620-2019/768-2020/336-2021/590 Esas, 1617 sayılı Meclis kararı ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 81. Maddesi gereğince Valilik Makamının 12.10.2021 tarihli ve E-53988792-250-33320 sayılı Oluru ile isim değişikliği yapılmıştır.
Barış	Nilüfer Belediyesi Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü 2021 Yılı Asfalt ve Tretuvar Yatırım Planımız ekte sunulmuştur. Bilgilerinize rica ederiz.	Nilüfer Belediyesi Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü'nden mahalle komitesine iletilmiştir.	Bilgilendirme amaçlıdır.
Çalı	Çalı Mahalle Komitesi'nin yapmış olduğu toplantıda; • Atatürk Caddesi üzerinde projesi de hazırlanmış olan Spor Parkı uygulamasının ivedilikle gerçekleştirilmesi, • Yeşil Cadde yanı, Gümüşlük Camii güneyinde bulunan 6006/PARK VE 6006/PARK2 alanlarının projelendirilerek uygulamasının gerçekleştirilmesi, • Pembe Cadde'de bulunan Hatmi Parkı ve 114. Sokak ile 109. Sokak birleşiminde bulunan Gümüşlük Çocuk Oyun Parkı revizyonunun yapılması talep edilmiştir.	NB Park ve Bahçeler Müdürlüğü	İlgi sayılı yazınız ile Çalı Mahalle Komitesi ile yapılan toplantıya istinaden listelenen talepler ile ilgili bilgi talep etmekteyiz. Çalı Mahallesi'nde Müdürlüğümüz bütçe ve performans programı kapsamında; 1- 6451/Park 1 Parselinde Spor Parkı yapılması (Atatürk Caddesi) 2- 5952 Parselde mevcut Hatmi Çocuk Oyun Parkı revizyonu (Pembe Cadde) 3- 6061 Parselde mevcut Gümüşlük Çocuk Oyun Parkı revizyonu (114. Sokak) yapılması planlanmış olup, 6006 /PARK ve 6006/PARK 2 parsellerinde ilerleyen yıllarda park imalatı yapılabilmesi için Plan ve

			Proje Müdürlüğü'ne proje talebinde bulunulmuş olup, bilgilerinize rica ederim.
Çamlıca	Çamlıca Mahallesinde yapımı planlanan " Çamlıca Kapalı Pazar Alanı, Otopark ve Kent Meydanı Projesi" ile ilgili Mahalle Komitesini bilgilendirmek, görüş ve önerilerini edinmek amacıyla bir toplantı gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda Nilüfer Kent Konseyi öncülüğünde Çamlıca Mahallesinde Mahalle Komitesi ile yapılacak toplantının organize edilmesi hususunu bilgilerinize arz ederim.	NB Plan ve Proje Müdürlüğü'nden Çamlıca Mahalle Komitesine iletilmiştir.	Çamlıca Mahalle Komitesi; 29 Haziran 2021 Salı saat 18.00'de, Çamlıca Pazar Alanı'nda, Çamlıca Kapalı Pazar Alanı, Otopark ve Kent Meydanı Projesi'ni görüşmek üzere bir halk toplantısı düzenleme kararı almıştır. Toplantıda konu hakkında bilgi vermek üzere müdürlüğünüz uzmanlarının katılımını bekler, çalışmalarınızda başarılar dileriz.

Kaynak: Nilüfer Kent Konseyi 2021 yılı Mahalle Komiteleri bilgilendirme belgesi verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

2021 talep yazı örneklerinde ruhsatsız yapılar, spor alanları ile park alanlarının yapılması ve onarımı, pazar alanı ve otopark yapılması gibi konularda talepte bulunulmuştur. Demokratik gelişimin sürdürülmesi ve ideal seviyeye getirilmesi adına Kent Konseyi Genel Kurul toplantısı için temsilci seçiminin bildirilmesi komitelere ulaştırılmıştır. Covid-19 salgını etkileri 2021 yılında da devam ettiğinden 2019 yılında olduğu kadar etkinlik sağlanamamıştır. Bunun yanında, halk istek ve öneri konusu azalsa da bilgisi dışında gerçekleştirilen durumlar için düşünce belirtmiştir. Balat Mahalle Komitesi örneğinde olduğu gibi komitenin bilgisi dışında ve mahallede yaşayanları ilgilendiren değişiklikler üzerine ilgili mercilerden bilgi talep edilmiştir. Katılımcılık yaklaşımının yerleşik bir gelenek olabilmesi adına önemli bir göstergedir. Salgın süreci içerisinde değerlendirildiğinde, Mahalle Komiteleri genel anlamda etkinliğini devam ettirmiştir.

Demokrasinin gereği üzere komitelerden Kent Konseyi Genel Kurul toplantılarında yer almak üzere mahallelerin büyüklüklerine göre belirlenen oranlarda temsilci gönderilmesi istenmiştir. Bu anlamda mahallede yaşayanların istek ve ihtiyaçlarını bütçe planlarında yer bulabilmesi adına Kent Konseyinin katılımcı yaklaşımı desteklediği söylenebilir. Halk istek ve ihtiyaçları doğrultusunda fikir beyan etmiş gerekli mercilere talep yazısı göndermiştir. Ayrıca söz konusu belgelerde komiteler tarafından ilgili mercilere iletilen isteklerin yanında komitelere yönelik belirli

mercilerden bilgilendirmeler de gerçekleşmiştir. Vatandaş olumsuz olarak değerlendirdiği uygulamalarda da bilgilendirme istemiş, bu konularda da duyarsız kalmamıştır. Bu doğrultuda vatandaşın inisiyatif aldığı ve uygulamaları takip ettiği anlaşılmaktadır. Geniş çerçevede Nilüfer Mahalle Komiteleri hemşehrlik bilinci ve katılımcı yaklaşımı etkinleştirme yönünde hareket ettiği söylenebilir.

Katılımcılığı artırma doğrultusunda önemli aracı olan Kent Konseyi ve Mahalle Komiteleri çalışmaları için ayrılan bütçe ile bu araçların verimliliğini doğru değerlendirme aşamasına katkı sunacaktır. Bu kapsamda aşağıda 2016-2021 yıllarında Kent Konseyi ve Mahalle Komiteleri için ayrılan bütçe verileri incelenecektir.

Tablo 3. 5. Nilüfer Belediyesi Kent Konseyi ve Mahalle Komiteleri Bütçesi

2016	Ayrılan Bütçe	Harcama Tutarı	Harcama Açıklaması
Kent Konseyi Çalışmalarına Yönelik	204.750 ²⁸	204.750	
Mahalle Komiteleri Çalışmalarına Yönelik	68.250	68.250	
Toplam	273.000	273.000	
2017			
Kent Konseyi Çalışmalarına Yönelik	180.000 ²⁹	180.000	
Mahalle Komiteleri Çalışmalarına Yönelik	60.000	60.000	
Toplam	240.000	240.000	
2018			
Kent Konseyi Çalışmalarına Yönelik	180.000 ³⁰	180.000	
Mahalle Komiteleri Çalışmalarına Yönelik	60.000	60.000	
Toplam	240.000	240.000	
2019			

²⁸ Kent Konseyi, Kadın Meclisi ve Gençlik Meclisine ayrılan toplam miktardır.

²⁹ Kent Konseyi, Kadın Meclisi ve Gençlik Meclisine ayrılan toplam miktardır.

³⁰ Kent Konseyi, Kadın Meclisi ve Gençlik Meclisine ayrılan toplam miktardır.

Kent Konseyi Çalışmalarına Yönelik	255.000 ³¹	255.000	
Mahalle Komiteleri Çalışmalarına Yönelik	85.000	85.000	
Toplam	340.000	340.000	
2020			
Kent Konseyi Çalışmalarına Yönelik	340.000	374.000	Pandemi sebebi ile yapılması planlanan faaliyetlere yönelik harcama yapıldığından bütçe aşılmıştır.
Mahalle Komiteleri Çalışmalarına Yönelik	0	0	
Toplam	340.000	374.000	
2021			
Kent Konseyi Çalışmalarına Yönelik	340.000	340.000	
Mahalle Komiteleri Çalışmalarına Yönelik	0	0	
Toplam	340.000	340.000	

Kaynak: Nilüfer Belediyesi 2016-2021 yıllarına ait Faaliyet Raporları bilgileri kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Yukarıda tablo 3.5.'de 2016-2021 yıllarında Nilüfer Belediyesi Kent Konseyi ve Mahalle Komiteleri için ayrılan bütçe verisi bulunmaktadır. Tablodan anlaşılabacağı üzere Kent Konseyi ve Mahalle Komiteleri için ayrılan bütçeler yalnızca 2020 yılında, pandemi dönemindeki ihtiyaçların fazla olması sebebi ile aşılmıştır. Ayrılan bütçeler 2016 yılından sonra 2019 yılına kadar düşmüştür. 2020 yılında Kent Konseyi çalışmalarına yönelik toplam bütçe artsa da Mahalle Komitelerine pay ayrılmamıştır. 2021 yılında da Mahalle Komitelerine pay ayrılmamıştır, Kent Konseyi bütçesi ise bir önceki yıl ile aynı kalmıştır.

Yukarıda mali özerklik olgusunun yerel yönetimlerde oluşabilmesi ve varlığını sürdürebilmesi için gelir ve harcama gibi konularda yeterli borçlanma konusunda

³¹ Kent Konseyi, Kadın Meclisi ve Gençlik Meclisine ayrılan toplam miktardır.

dikkatli olmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Merkez yönetimin mali etkisinin en aza indirilmesi ve yerel bütçe harcamalarının Nilüfer Belediyesi sınırlarında ikamet eden vatandaşın ihtiyaç ve beklentilerini karşılar nitelikte gerçekleştirilmesi, söz konusu yerel birimin mali özerklik olgusunun sağlanması ile ilgili uygulamalarında temel nokta olmalıdır. Bu bağlamda Nilüfer Belediyesi mali özerklik durumunun anlaşılması için mali verilerin incelemesi gerçekleştirilecektir.

Tablo 3. 6. N.B.'de Mali Yıllara ve Türlerine Göre Gelir Gerçekleşmeleri

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vergi Gelirleri	115.601.375	131.834.209	135.718.314	155.730.745	183.187.506	231.458.656
Sosyal Güvenlik Gelirleri	–	–	–	–	–	–
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	30.631.770	38.956.918	49.674.647	39.918.386	90.081.689	47.502.006
Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.844.301	3.880.569	1.348.242	1.022.131	857.212	928.674
Diğer Gelirler	97.421.286	115.523.783	131.213.717	146.077.030	174.941.564	247.480.595
Sermaye Gelirleri	6.443.244	70.739.793	54.735.572	41.311.489	71.056.078	19.266.040
Alacaklar dan Tahsilat	–	–	–	–	–	–
Red ve İadeler (-)	–	–	–	–	7.951.340	1.952.116
Toplam Gelir	251.941.978	360.935.273	372.690.493	384.059.783	512.172.711	544.683.855

Kaynak: www.nilufer.bel.tr, 2022

Tablo 3.6'da Nilüfer Belediyesi'nin 2016-2021 yıllarının gelir türlerine göre bütçede yer alan gelir gerçekleşme verileri bulunmaktadır. Tabloya göre, vergi gelirleri her yıl giderek artan bir seyir izlemiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 2019 yılında bir önceki yıla göre azalsa da 2020 yılında büyük bir artış göstermiştir. Ardından 2022

yılında ciddi bir azalma olmuştur. Bu gelir türünün yıllara göre düzensiz bir seyir izlediği görülmektedir. Bağış ve yardım gelirlerinin yalnızca 2017 yılında bir önceki yıla göre arttığı sonrasında giderek azalan bir yapısı olduğu görülmektedir. Sermaye gelirlerinde ise 2017 yılında bir önceki yıla göre büyük bir artış hızına sahip olduğu görülmektedir. Bu artışın sebebi taşınır veya taşınmaz satışlarının bu yıl artması olabilir. Sonraki yıllarda dalgalı bir ilerleme söz konusudur. Sermaye gelirlerinin 2017'den sonra en düşük miktarı 2021 yılında olmuştur. Söz konusu yıllarda bütçede gerçekleşen yerel gelir toplamaları yıllar içerisinde sürekli bir artış oluşturmuştur.

Belediyelerin diğer gelir türlerinden daha kolay şekilde yönlendirebileceği ve artırılması konusunda plan oluşturabileceği gelir türleri teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile sermaye gelirleridir. Bu doğrultuda, belediyelerin kendi mali karar süreçlerinde bir baskı olmadan kullanabilecekleri önemli kaynaktır. Bununla birlikte belediye gelirleri başlığında belirtildiği gibi mülkiyet kira gelirlerinin bütçeye etkisi satışlardan elde edilen gelirlerden daha az olmaktadır. Satış gelirleri ise yalnızca satışın gerçekleştiği dönemlerde artış göstermektedir, gelir türünün sürekliliği olmamaktadır. Bu olumsuz özellik durumu söz konusu olsa bile sermaye ve teşebbüs gelirleri belediyelerin mali özerklik bağlamını kuvvetlendiren bir etken olacaktır.

Bu gelir türleri tablo 3.6. Nilüfer Belediyesi özelinde mali özerklik katkısı bağlamında incelendiğinde sermaye, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri en yüksek gelir kalemi olan vergi gelirlerinden azdır. Bu tespitin yanında söz konusu gelirlerin tüm kalemlerin içinde önemli bir katkısı olduğu da açıktır. 2016-2021 yılları arasında gelir kalemlerinin bulunduğu tabloda teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile sermaye gelirleri toplamı tüm gelir türleri toplamı içindeki oranı yıllara göre³² sırayla %14, %30, %28, %21, %31 ve %12'dir. Bu paylar yıllara göre dalgalı bir katkı sunmuştur. 2017 yılında sermaye gelirindeki büyük artış söz konusu oranı %14'lük seviyeden %30'a çıkarmıştır. Son yıl sermaye gelirlerindeki azalma, toplam gelir içindeki oranın azalmasına sebep olmuştur.

Vergi gelirleri dışında öz gelir olarak değerlendirilecek gelir türlerinin (teşebbüs, mülkiyet, bağış, yardım, özel ve sermaye gelirleri) toplamı 2016-2021 yıllarında, merkez bütçeden söz konusu belediyeye ayrılan gelirlerin içinde bulunduğu diğer gelir

³² Tablo3.6. verileri kullanılarak tarafımızca hesaplanmıştır.

türü miktarının altında kalmıştır. Bu sonucun anlamı, belediyeler için ayrılmış olan ancak oran ve matrahın belirlenemediği yerel vergi gelirleri dışındaki öz gelirlerinin, merkez bütçeden aktarım miktarı altında kaldığı için mali özerklik adına yetersiz olduğudur. Söz konusu yıllarda yerel vergi gelirlerinin de içinde olduğu öz gelir toplamı, merkez paylarının yer aldığı diğer gelir türlerinin miktarını geçmektedir. Bu bağlamda incelendiğinde Nilüfer Belediyesi'nin mali özerkliği adına olumlu bir durumdur.

Nilüfer Belediyesi gelirleri içindeki bu belediye için merkezi yönetimden ayrılan pay miktarının incelenmesi ve Nilüfer Belediyesi'nin öz gelirlerine oranlarının belirlenmesi, incelenen belediye mali özerklik düzeyinin anlaşılmasında önemli olacaktır. Bu amaçla aşağıdaki tablo 3.7.'de 2016-2020 yıllarına ait Nilüfer Belediyesi gelir türlerinde "diğer gelirler" bölümü içinde yer alan merkezi bütçeden ayrılan paylar gösterilecektir.

Tablo 3. 7. Merkez Bütçe Gelirlerinden N.B.'ye Aktarılan Paylar

	2016	2017	2018	2019	2020
Vergi ve Harç Gelirlerinden Alınan Paylar	74.163.398	90.827.930	106.839.990	117.599.055	146.421.579
Kamu Harcamalarına Katılma Payları	1.164.704	4.761.078	4.201.893	6.691.335	5.978.256
Mahalli İdarelere Ait Paylar	2.493.174	2.470.515	2.156.983	5.419.928	1.905.494
Merkez Yönetimden Ayrılan Toplam Paylar	77.821.278	98.059.524	113.198.867	129.710.319	154.305.330

Kaynak: www.nilufer.bel.tr, 2022

Tablo 3.7.'de görüldüğü üzere, vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar söz konusu yıllarda sürekli artma eğilimi göstermiştir. Diğer payların artış hızı ise yıllara göre değişiklik göstermiştir. Kamu harcamalarına katılma paylarının artış hızı 2017 yılında bir önceki yıla göre yüksek gerçekleşmiştir. İncelenen yıllarda bu pay türünden Nilüfer Belediyesi'ne en çok miktar ise 2019 yılında aktarılmıştır. Mahalli idarelere ait

paylarda söz konusu yıllarda bir önceki yıla göre en yüksek artış hızı ve Nilüfer Belediyesi'ne aktarılan miktar en çok 2019 yılında olmuştur. Nilüfer Belediyesi'ne ayrılan toplam pay miktarı ise sürekli artan bir yapıdadır.

Nilüfer Belediyesi'nin mali özerklik düzeyinin gelir yönlü incelenmesinde, hizmet sunumlarına yönelik merkezi yönetimden ayrılan payların ve belediyenin öz kaynakları oranı önemli bir göstergedir. Bu doğrultuda, 2016-2020 yıllarına ait merkezi yönetimden Nilüfer Belediyesi'ne aktarılan tüm pay toplamının 2016-2020 yıllarında Nilüfer Belediyesi toplam gelirleri içindeki payı hesaplanmıştır³³. Bu verilere göre, aktarılan toplam payların Nilüfer Belediyesi toplam gelirleri içerisindeki oranı %30'dur. Bu oran toplam gelir oran hesaplamasında Nilüfer Belediyesi'nin öz gelir miktarının merkezden aktarılan toplam paylardan daha fazla olması anlamına gelmektedir.

Bu verilerin yanında tablo 3.6. verileri incelendiğinde, mali özerklik adına daha kolay yönetilebilecek teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile sermaye gelirlerinin toplam oranları, söz konusu yıllarda toplam gelir içerisinde %31'in üzerine çıkamamıştır. Aynı zamanda yıllara göre vergi gelirleri dışında diğer öz gelir türlerinin toplamı, merkezden ayrılan payların da yer aldığı diğer gelir türü toplamından daha azdır. Belediye vergi gelirlerinin de olduğu öz gelir toplamı, merkez paylarının olduğu diğer gelir türlerinden fazla olmaktadır. Tüm bu veriler ışığında Nilüfer Belediyesi gelir yönlü mali özerklik düzeyi, öz gelirler belediye vergileri ile birlikte incelendiğinde, mali özerklik olumlu yönde seyretmektedir.

Belediyelerin öz gelirlerinden olmayan, merkezi yönetimin transferi konumundaki gelir türlerinin mali özerkliğe etkisini yalnızca mali veriler ile ölçmek güçtür. Vergi gelirleri başta olmak üzere diğer gelir türlerinin, merkezi yönetim baskısı olmadan ve vatandaşın ihtiyaçlarına cevap veren nitelikte mali süreçlerde kullanılması durumunda, mali özerkliğin destekleyicisi olacağını belirtmek gerekir. Bu doğrultuda mali özerklik olgusunu, öz gelirler yönüyle incelemenin yanında, tüm gelir türlerinin vatandaşın gereksinimlerine cevap verebilme konumu ile değerlendirmek önemlidir. Mali süreçleri doğru yönetebilme ve vatandaş memnuniyeti anlamıyla güçlü yerel yönetimi ortaya çıkarabileceği göz ardı edilmemelidir. Mali özerkliğin, katılımcı bütçe

³³ Tablo3.6. ile tablo 3.7. verileri kullanılarak tarafımızca hesaplanmıştır.

ile ilişkiselliğinin olduğu bu noktada vatandaşın Nilüfer Belediyesi faaliyetlerinden memnun olma oranları anket sonuçları ile incelenecektir.

Tablo 3. 8. Paydaşların N.B. Hizmetlerinden Memnuniyet Oranları

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Memnuniyet Oranları	%80	%75	%76	%77	%77	%77,50

Kaynak: Nilüfer Belediyesi 2016-2021 yılları Performans Programı verileri kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Paydaşların, gerçekleştirilen hizmet sunumlarını, vatandaş istek ve ihtiyaçlarını karşılar şekilde olması için Nilüfer Belediyesi tarafından hedef oluşturulmuştur. Hedefe yönelik memnuniyet ölçümü, anket uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Tablo 3.8.'de verilen bu oranlarda bir önceki yıla göre düşüş yaşanan tek yıl 2017'dir. 2020 yılında ise 2019 yılı ile aynı orandadır. Vatandaş memnuniyet oranları söz konusu yıllarda %75'in altına düşmemiştir. Nilüfer Belediyesi gelir yönlü mali özerklik incelemesinde merkez bütçenin desteğinin baskın olduğu sonucuna varılsa da tüm gelir türlerinin, vatandaşın istek ve ihtiyaçlarına yönelik şekilde, kullanılma durumunun olumlu olduğu söylenebilir.

Mali özerkliğin, öz gelirlerin vatandaş istek ve ihtiyaçlarını karşılaması yönü bağlamıyla anlaşılmasında, söz konusu yıllara göre vatandaş memnuniyetinin (tablo 3.8.) Kent Konseyine ayrılan bütçe (tablo 3.5.) ile ilişkisi incelenebilir. 2017 yılında Kent Konseyi ve Mahalle Komiteleri için ayrılan toplam payın 2016 yılına göre düştüğü gözlemlenmektedir. Bu duruma paralel olarak bir önceki yıla kıyasla vatandaş memnuniyet oranı da düşmüştür. Kent Konseyi çalışmalarında kullanılması için ayrılan toplam bütçe ve vatandaş memnuniyet oranlarındaki artış ilişkisinin 2017 ve 2019 yılında paralel olduğu söylenebilir. 2020 yılında Kent Konseyleri için ayrılması planlanan bütçe ve memnuniyet oranı artış durumu paraleldir ancak Kent Konseyi'nin yaptığı harcamalar öngörülemeyen Covid-19 salgını sebebi ile ayrılan bütçeyi aşmıştır. Kent Konseyi çalışmalarına yönelik harcamalar ile vatandaş memnuniyet oranı arasındaki artış ilişkisi 2017 ve 2019 yılında mevcuttur. Kent Konseyi toplam bütçesinin bir önceki yıla kıyasla aynı kaldığı 2018 ve 2021 yıllarında, vatandaş memnuniyet oranında en çok %1'lik bir artış olmuştur. Kent Konseyi çalışmalarına ayrılan toplam bütçe ile vatandaş

memnuniyet oranlarının artışı arasında söz konusu yılların tümünde paralellik yoktur. Bununla birlikte Kent Konseyi bütçesinin bir önceki yıl ile aynı olduğu dönemlerde memnuniyet oranlarındaki artışın fazla olmadığı gözlemlenmektedir. Sonuç olarak, Kent Konseylerine ayrılan bütçenin tek etken olmamakla birlikte vatandaş memnuniyet oranlarında, belirli düzeyde etkisi olduğu söylenebilir.

Nilüfer Belediyesi mali özerklik gelir yönlü incelemesinin yanında halka hizmet için harcama oluşturulması paydaş memnuniyeti bağlamında önemlidir. Bu amaçla 2016-2021 yıllarında Nilüfer Belediyesi gider türlerine göre harcamalar, gelir-gider gerçekleşmeleri ve borçlanma verileri incelenecektir.

Tablo 3. 9. N.B.'de Yıllara ve Türlerine Göre Gider Gerçekleşmeleri

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Personel Giderleri	30.550.871	32.144.432	37.381.199	46.370.124	56.222.781	64.880.319
SGK'lara Devlet Primi Giderleri	4.992.379	5.273.897	5.821.158	6.927.326	8.198.241	9.471.253
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	166.743.170	204.939.595	230.924.328	256.586.357	239.134.625	300.788.969
Faiz Giderleri	11.071.465	14.814.025	14.790.770	15.989.493	13.776.380	15.571.118
Cari Transferler	7.684.200	10.278.093	11.289.456	9.648.858	12.539.776	12.162.017
Sermaye Giderleri	124.463.790	102.196.515	59.163.027	84.505.466	100.786.584	170.091.180
Sermaye Transferleri	1.773.000	1.815.000	840.000	647.976	120.000	1.928.999
Borç Verme		–	–	–	–	–
Toplam	347.278.877	371.461.560	360.209.940	420.675.603	430.778.390	574.893.860

Kaynak: www.nilufer.bel.tr, 2022

Tablo 3.9.'da Nilüfer Belediyesi'nin 2016-2021 yıllarının gider türlerine göre bütçede yer alan gider gerçekleşme verileri bulunmaktadır. Personel ve SGK giderleri

söz konusu yıllarda sürekli artış göstermiştir. Mal ve hizmet alımı için harcanan miktarlar yalnızca 2020 yılında bir azalma göstermiştir. Bunun sebebi, 2020'nin Covid19 dönemi olduğu için vatandaş yararı adına, öncelikli alanlara daha fazla bütçe ayrılması olabilir. Mal ve hizmet sağlama yönünde yapılan harcamalar, katılımcı bütçe ile şekillendirildiği takdirde mali özerklik ve katılımcı bütçe ilişkisine katkı sunabilir. Faiz giderleri ve cari giderler sürekli artma ya da azalma eğiliminde değildir, söz konusu yıllar içerisinde farklı artış hızlarına sahiptir. 2018 yılında sermaye giderlerinde ciddi bir azalma gerçekleşmiştir fakat sonraki yıllarda artmaya devam etmiştir. Sermaye giderlerindeki azalma gerek yeni sermaye kazanımları oluşturma gerek kapasite artırma anlamında bir engel oluşturabileceği için mali özerklik olgusunda da kısıtlayıcı etkisi olabilir. Sermaye transferleri ise 2017 yılında bir önceki yıla göre artış göstermiştir ancak 2018 yılında başlayan azalma 2021 yılına kadar devam etmiştir. Söz konusu yıllarda bütçede gerçekleşen yerel gider toplamaları incelendiğinde yalnızca 2018 yılında bir azalma yaşandığı gözlemlenmiştir. Bu azalmanın tablo 3.8.'de bulunan paydaş memnuniyet oranına bir etkisi olmamış, 2018 yılında bir önceki yıla göre memnuniyet oranı %75'ten %76'ya yükselmiştir. Bu inceleme bir anlamda, harcamaların paydaş istek ve ihtiyaçları yönünde kullanıldığında verimlilik oluşturma durumunu gösterebilir.

Tablo 3. 10. Nilüfer Belediyesi Toplam Gelir-Gider Göstergesi

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Toplam Gelir	251.941.978	360.935.273	372.690.493	384.059.783	512.172.711	544.683.85
						5
Toplam Gider	347.278.877	371.461.560	360.209.940	420.675.603	430.778.390	574.893.86
						0

Kaynak: www.nilufer.bel.tr, 2022

Tablo 3.10.'da 2016-2021 yıllarında Nilüfer Belediyesi'ne ait gerçekleşmiş gelir ve gider miktarları verilmiştir. Verilere göre Nilüfer Belediyesi'nin bütçesi 2018 ve 2020 yılları dışındaki yıllarda açık vermiştir. Bütçedeki açığın en yüksek olduğu yıl 2016'dır, açığın en az olduğu yıl ise 2017'dir. Bütçe açıklarının kapatılması için bir yol olan Nilüfer Belediyesi borçlanma miktarları aşağı da gösterilmiştir.

Tablo 3. 11. Nilüfer Belediyesi'nin Borçlanma Göstergesi

	2016	2017	2018	2019	2020
Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	24.151.164	25.603.013	21.913.674	23.393.725	29.762.960
Faaliyet Borçları	74.037.150	89.551.878	105.889.854	111.920.271	109.398.748
Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	90.698.999	109.401.777	89.953.551	75.062.297	52.465.306
Toplam	188.887.313	224.556.668	217.757.079	210.376.293	191.627.014

Kaynak: www.nilufer.bel.tr, 2022

Tablo 3.11.'de 2016-2020 yıllarında Nilüfer Belediyesinin borçlanma yolu ile elde ettiği mali kaynaklar yer almaktadır. Ödeme süresi kısa iç mali borçlar kaleminden elde edilen kaynak miktarı 2018 yılına kadar artışta olup bu yıl azalma oluşmuştur, sonraki yıllar artmaya devam etmiştir. Faaliyet borç gelirleri yalnızca 2020 yılında azalmıştır. İç borç olan ancak ödeme süresi uzun olan borç gelirleri ise bir önceki yıla kıyasla yalnızca 2017 yılında artış göstermiştir. Nilüfer Belediyesi'nin söz konusu yıllarda toplam borç geliri miktarında uzun vadeli iç borçlar ile paralel olarak sadece 2017 yılında artış yaşanmıştır. Tablo 3.10. verilerine göre, 2018 ve 2020 yıllarında bütçenin açık vermediği dönemlerde de borç geliri elde edilmiştir.

Belediyeler Nilüfer Belediyesi gibi bütçedeki bazı giderleri finanse etmek için borçlanma yoluna gitmektedir. İncelenen süre içerisinde toplam borç miktarının bir yıl dışında artış oranının azaldığı gözlemlenmektedir. Bu tespit mali kaynak ihtiyacının daha çok belediyenin elde edilen gelirleri ile karşılama çabasını gösterebilir. Ayrıca mevcut durumda borçlanma miktarı azaldığından diğer yıllara mali bir yük oluşturmayacak ve vatandaş beklentilerini karşılamak adına mali yıl bütçesi kullanılacaktır. Borçlanma gelirlerine daha az ihtiyaç duyulması durumunda ya da borçlanma yapılmadan mali kaynak sağlayan belediye yapılanma, Nilüfer Belediyesi özelinde mali özerkliğin olumlu yönde ilerlemesine katkıda bulunabilecektir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Geçmişten günümüze insanın sosyal bir varlık olarak toplum içinde güvenle yer alma isteği, ilk olarak devlet olgusunu oluşturmuştur. Devlet olgusuyla birlikte yönetim sistemi arayışları demokrasi olgusunu beraberinde getirmiştir. Toplumsal yaşamda insanların karakterleri ve düşünceleriyle gruplandırılma zorluğu, demokrasinin katılımcı türü ile kişilerin karar alma süreçlerine dahil olması olarak ortaya çıkmıştır. Katılımcı demokrasi, genişleyen devlet yapılanmasında temsiliyet şekline dönüşen demokrasi sistemini modernlik öncesi şekline yaklaştırmayı hedefleyen bir anlayış olmuştur. Mikrodemokrasilerin temeli olan ve bireyin isteği doğrultusunda şekillenen katılımcı yaklaşım, küreselleşme ile 1990'lı yıllarda yönetim kavramını ortaya çıkarmıştır.

Küreselleşme ile güçlenen serbest piyasa ekonomisi, gelişmemiş ülkelerin borcunu ödemekte zorluk çekmeye başlamasıyla sonuçlanmıştır. Ulus üstü kuruluşlar bu soruna yönelik çözümlerin yalnızca ekonomi değil siyasal ve sosyal alana yayılması gerektiğini fark etmişlerdir. Borç alan ülkelerin borçlarını ödeyebilmeleri ve tekrar borç alabilmeleri için uluslararası örgütlenmelerin, borç verdikleri ülkelere yönelik idari kuralları, yönetim olarak adlandırılmıştır. Yönetim kavramı; insan haklarını önceleyerek STK, meslek odaları, özel sektör ve halk vb. gibi paydaşların organizasyonun olduğu, bu paydaşlar tarafından incelenebilir şeffaf bir yapıyı öngörmektedir. Yöneten ve yönetilen arasında iletişimin bulunduğu sistemin sağlayıcısı konumundadır. Bu yönde AB, yönetim uygulamalarının yer aldığı 2001 yılında Beyaz Kitap'ı gündeme getirmiştir. Yönetim ilkeleri, "açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık" olarak belirlenmiş ve ilkelerin tüm yönetim kademelerinde oluşturulması hedeflenmiştir. Vatandaşın ihtiyaçlarının iletilmesi noktasında merkezi yönetimden halka daha yakın idare kademesi olarak yerel yönetimlerin, yönetim ilkesi olan katılımcılığı oluşturmada etkisi önem kazanmıştır. Ayrıca şeffaflığın sağlanması için paydaşlara daha yakın olan yerel birim faaliyetlerinin incelenmesi daha kolaydır.

Yerel yönetimlerde katılımcılık anlayışı hemşehrilik bilinci ile birlikte demokratik süreçlerin temeli olarak görülmüştür. Bu kapsamda yerel birimlerdeki katılımcı uygulamalarda, genellikle Kent Konseyleri aracılığı ön plana çıkmaktadır. 1992 yılında Rio'da Gündem 21 olarak adlandırılan, kalkınmanın sürdürülebilirliği ve

demokrasinin güçlendirilmesi yönünde adımlar yönergesi, yerel birimler kapsamında Yerel Gündem 21 olarak gündeme gelmiştir. Yerel Gündem 21 uygulamalarına yönelik BM Kalkınma Programı'nın teşviki ile Türkiye'de Kent Konseyleri oluşturulmuştur. Oluşturulan Kent Konseyleri amacı, yerel kararlarda çözüm odaklı şekilde, etkilenecek aktörlerin isteklerini ve fikirlerini önceleyerek sonuca varmaktır.

Vatandaşın yönetime dahil edilmesine yönelik çabalarının mali idareye yansması, katılımcı bütçeyi gündeme getirmiştir. Katılımcı bütçe, yerel bütçe hazırlanırken mali karar süreçlerinin vatandaşın istekleri doğrultusunda oluşturulmasıdır. Mali süreçlerde halkın varlığı kaynakların etkin ve verimli yönetilmesi açısından önemli olmaktadır. Katılımcı bütçe uygulaması Türkiye'de ilk kez 2007 yılında "Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi" kapsamında Çanakkale Belediyesi'nde gerçekleştirilmiştir. Uygulama TUSUNET ile birlikte Ankara Altındağ Belediyesi, Bursa'da Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım Belediyeleri ve Eskişehir Tepebaşı Belediyesi projeleri ile devam etmiştir. 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bütçe hakkının etkinliği sağlama amacı ile katılımcı bütçe uygulamasının hukuki destekçisi olmuştur.

Katılımcı bütçenin dünyada ilk uygulama alanı ise Brezilya'nın Porto Alegre şehridir. Bu uygulama üç aşamalı olarak tasarlanmıştır. Birinci aşamada herkesin katıldığı mahalle toplantıları, ikinci aşamada mahalle temsilcilerinin bulunduğu bölge toplantıları, üçüncü aşamadaki kent toplantılarında bölge ihtiyaç ve önerilerinin aktarıldığı konsey oluşturulmuştur. İlk uygulama diğer uygulamalara örnek niteliğindedir ancak dünya genelinde sosyal, ekonomik ve idare yapıları gibi nedenlerle ülkelerin kendine has özellikleriyle şekillenmiştir. Peru'da gerçekleştirilen uygulama geniş katılım olmaması, daha uzun sürelerde geri dönüş alınan hizmet alanlarına yönelik olması, uyumlu çalışma ortamının oluşturulması adına özel bütçe konseyleri gibi konularda Porto Alegre örneğinden farklıdır. Avrupa'da ilk uygulama örneği olan İtalya'nın Grottammare şehrindeki katılımcı bütçe uygulaması, iki aşamalı olarak gerçekleştirilmektedir. Bölgesel meclislerde öncelik tartışması gerçekleştirilir. İngiltere' Bradford'da katılım artırılmasına yönelik uygulamalar vardır. Harrow'da katılımcıların önceliklerine yer verilmesinin yanında katılımcılara, uygulamanın olumsuz yönlerini de gösterecek şekilde tasarlanmıştır. Hindistan'ın Kerala şehrinde ilk olarak seçim

bölgelerinde halk toplantıları, ardından isteklerin teşkilata iletildiği aşama, son aşama mali tekliflerin oluşturulduğu adım şeklinde gerçekleştirilir. Ayrıca uygulamaların koordinasyonu adına İzleme Komitesi kurulmuştur ve verileri halka açıktır. Güney Kore’de Seul katılımcı bütçe uygulaması, karar komitesi, katılımcılık için ayrılmış konuları inceleyen ve uygulamalara yönelik bilgilendiren üç temel komite ile gerçekleştirilmektedir. Buk-gu uygulamasında vatandaş uygulamaya yönelik web sitesi aracılığıyla geri bildirim yapabilmektedir.

Dünyanın farklı bölgelerindeki ülkelerin katılımcı bütçe örnekleri incelendiğinde genel özelliği, mali süreçlerde verilecek kararlardan etkilenen paydaşların süreç içerisinde yer alarak daha demokratik bir hizmet planlamasının oluşturulmasıdır. Hizmet önceliklerinin halkın kendisinin belirlediği bir sistemin inşası amaçlanmıştır. Yerelde gerçekleştirilen katılımcı bütçe uygulaması ile vatandaş önceliklerini belirlerken merkezi yönetimin mali baskısı, katılımcılık faaliyetlerini olumsuz etkileyebilir. Bu doğrultuda belediyelerin mali özerkliği önem kazanmaktadır.

Yerel özerkliğin temeli olarak mali özerklik, mahalli idarelerin merkez yönetimden ayrı tüzel kişiliği olması sebebi ile kanuni çerçevenin içinde yeni gelir kaynakları oluşturma imkanıdır. Bu yetkinliğin merkezi idare baskı olmadan kendi karar organları aracılığıyla kullanılabilmesi gerekir. Yerel birimler mali özerklik bağlamında yetkilerini kullanabilirler ancak meydana gelen sonuçlardan sorumludurlar. Merkezi yönetim baskısı olmadan vatandaşların istek ve ihtiyaçlarına cevap verebilen yerel birimler yeterli mali kaynağa sahip olduğunda oluşturulabilir. Kısmi ya da tam vergilendirme yetkisi ve vergi politikasını belirleme imkânı, mali özerkliği güçlendirecek ve yerel birimlere finansman sağlayacaktır. Mali özerkliğin en kapsamlı şekilde sağlandığı düzey, vergilendirme yetkisinde matrah ve oranı, yerel birimlerin belirlediği halidir. Vergilendirmenin yanında harcama yetkisinin de mahalli idarelere aktarılması etkinlik ve verimlilik sağlayabilmektedir. Kaynakların verimli kullanılması ile bütçe fazlası yeni kaynak elde etmek için kullanılarak mali özerkliğe katkı sağlayabilir. Harcama verimliliğinin oluşturulmasını, harcama önceliklerinin belirlenmesi, diğer bir deyişle vatandaşın ihtiyaç duyduğu hizmetlerin öğrenilmesini katılımcı bütçe sağlayabilmektedir. Vergileme ve harcama özerkliğinin yanında yerel bütçe ve borçlanmanın mahalli idareler tarafından yönetilir olması mali özerklik

düzeyini artırmaktadır. Ancak borçlanma düzeyinin sonraki mali yıllarda bütçeye yük olmayacak şekilde gerçekleştirilmesi öncelikli hizmet alanlarına yapılacak harcamaların, kesilmesini engelleyecektir. Bu şekilde mali özerkliğin katılımcı bütçeye olan etkisi olumlu devam edecektir.

Türkiye’de yerel birimlerin idari bağlamda oluşumunun nasıl gerçekleştiği incelemesi, mali özerklik faaliyetlerinin temeli ve gelişiminde izlediği yolun anlaşılmasında gereklidir. Türkiye’de yerel birimlerin ortaya çıkması Batı’da olduğu gibi bir bölgenin merkeze daha az bağımlılığının kalması ile oluşmamış, daha çok Osmanlı Devleti’nde Tanzimat dönemindeki yapısal değişikliklerinin getirisi olmuştur. Tanzimat dönemi öncesinde yerel ihtiyaçların karşılanması için kendine ait bütçesi olan belediye sistemi yoktu. Sosyal hayat içerisinde beledi ihtiyaçlar vakıf sistemi ile karşılanmaktaydı. Kentleri kadı yönetiyordu ancak kent sınırları içerisinde sorumluluk vatandaşın kendisi ve esnaftaydı. Tanzimat sonrası vakıf sistemi tamamen ortadan kalkmamakla birlikte kendine ait bütçesi olan belediye sistemine geçilmiştir. Merkezi idare etkileri görülmeye devam etmiş olsa da belediye yapısı gerçek anlamıyla I. Meşrutiyet ile kurulmuştur. Bu oluşum, İstanbul’da ve vilayetlerde iki farklı düzen şeklinde oluşturulmuştur. Belediye oluşumunun tek bir anlamda toplanması Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir ve II. Dünya Savaşından 1960 yılına kadar olan süreçte, şehirlerdeki hızlı nüfus artışı beledi sorunların çözülmesinin yanında demokrasi gelişimi kaygısı da taşımaktadır. 1948 yılında yürürlüğe giren yasa ile belediye reisini meclisin belirlemesi kararlaştırılmıştır. 1961 Anayasası’nda idarenin bütünlüğü kapsamında belediyeler yetki genişliği sınırlarına tabidir ve 1982 Anayasası’nda idari vesayetin varlığı yer almıştır. 5393 sayılı kanunun belediyeler beldede yaşayanların ortak ihtiyaçlarına cevap vermek için oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişiler olarak tanımlanmıştır.

Belediyeler, bölge halkının ortak ihtiyaçlarına cevap vermek adına belirli bir bütçeye sahip olmalıdır. Halkın istek ve ihtiyaçlarını karşılamak için merkez yönetim baskısı olmadan serbest şekilde kullanabilecekleri gelir türleri öz gelirler şeklinde gruplandırılmıştır. Gelirin öz gelirler grubunda yer alabilmesi için tarh, tahakkuk ve tahsilatının belediye tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yerel birimlere ait vergiler, harçlar ve katılma payları ve kullanımlarından oluşan gelirler birincil

nitelikteki öz kaynaklardır. İkincil nitelikteki öz kaynaklar ise belediye girişimleri sonucu elde edilen gelirlerdir. Gelir gruplandırmalarından belediyelerde mali özerklik sağlanabilmesi adına en önemli gelir türü öz gelirlerdir.

Görev ve sorumlulukları ile doğru orantılı olacak şekilde merkezi yönetimden aktarılan gelir türleri ise transfer gelirleridir. Transfer gelirleri öz gelirlerin yetersiz olduğu durumlarda belediyeye aktarılır ancak oluşturulan gelirin hangi yönde kullanılacağına da merkezi yönetim yönlendirici olabilir. Bu durum mali özerklik açısından istenmeyen bir yoldur. Transfer gelirlerinin olumlu tarafı ise belediye bölgeleri arası kıyasta daha az öz gelir elde eden bölgelere yapılacak transferler ile bölgeler arası mali eşitsizlik durumunu dengelemektir. 2017-2021 yıllarında merkezi bütçeden yerel yönetimlere aktarılan transferlerin oranı bu yıllarda %59'un altına düşmemiştir. Bu yıllarda, merkez transferlerinin gelir yönlü mali özerkliği olumsuz yönde etkilediği söylenebilir.

Belediye bütçesinde gelir kalemi olan bir diğer tür ise borçlanma gelirleridir. Borçlanma gelirleri geri ödenmesi gereken gelir türü olması sebebi ile ödenemediğinde diğer mali yıllarda bütçe açıklarının giderek artmasına sebep olabilir. Bu durumun yaşanmaması için belediyelere borçlanma geliri elde etme serbestisi 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesi ile sınırlandırılmıştır. Belediye borçlanmaları iç ve dış borçlanma şeklinde gerçekleşebilmektedir.

Türkiye'de belediyelere yöre halkının ihtiyaçları doğrultusunda ve diğer belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için harcama yapma hakkı tanınmıştır. Merkezi yönetimin baskısı bulunmadan vatandaşın sorunlarına yönelik kaliteli ve verimli şekilde gider oluşturulması belediyenin harcama yönlü mali özerkliğini oluşturmaktadır. Harcama oranları bakımından Türkiye mahalli idare harcamalarında, dünya geneli kıyaslamasında sonlarda bulunmaktadır. Bu doğrultuda Türkiye özelinde harcama yönlü mali özerkliğin güçlendirilmesi adına belediye harcamalarının, nitelikli şekilde artırılmasının önemli olduğu söylenebilir.

Mali özerklik alan ve nüfuzunun doğru şekilde gerçekleştirilmesi ve etkilenen paydaşların memnuniyetinin sağlanması belediye gelir ve harcama yapılarının güçlendirilmesine bağlıdır. Bu noktada oluşturulan mali kaynakların etkin ve verimli

kullanım ile mal ve hizmet sunumu paydaşların sürece dahil olmasını gerekli kılmaktadır. Katılımcı bütçe, paydaşları mali karar süreçlerine dahil ederek belediyenin hizmet alanlarında yer alan, vatandaşın öncelikli ihtiyaçlarını belirleme noktasında önemli rol oynamaktadır.

Modern yönetim anlayışında yerel birimler kesin sınırlara tabi olan idari yapının, halk katılımıyla esnetilmesi kişilerin iradesini ön plana çıkaracaktır. Vatandaş iradesine yönelik hazırlanan bütçe ile halk, isteklerinin yönetim nezdinde yer bulduğunun farkındalığına varabilir. Katılımcı bütçe uygulaması vatandaş yerel konulara katılım için teşvik edici bir araç olacaktır, mal ve hizmet sunumun gerçekleştirileceği alanlar vatandaşın önem arz eden gereksinimlerine yönelik gerçekleştirilecektir. Öncelik sırası belirlenen vatandaş istek ve ihtiyaçları, mali kaynakların bu yönde etkin ve verimli şekilde kanalları edilmeksinin önünü açarak mali özerkliği güçlendirici etken olmaktadır. Katılımcı bütçe ve mali özerklik ilişkisi aynı zamanda vatandaşın sorunlarını tanıyan ve bunlara çözüm bulma kaygısı taşıyan yerel birimleri oluşturacaktır. Yerel yönetimin ve yöre halkının arasındaki etkileşimi de kuvvetlendiren bu sonuç, sorunlara yönelik mali kaynağın oluşturulmasında yöre halkının gönüllü olmasında etkili olabilir. Çözüm oluşturulurken vatandaş kaynaklı gelirler, mali özerkliğin güçlendirecek bir etken olacaktır.

Katılımcı bütçe ve mali özerklik ilişkisinde en önemli nokta yerel yönetimlerin etkinliği ve yeterliliğidir. Mali özerkliğin gerçekleştirilmesinde yeterli fiskal kaynağı bulunan yerel yönetimler, katılımcı bütçe ile belirlenen mal ve hizmet sunumu önceliklerini gerçekleştirebilir. Mali anlamda yeterliliği bulunan belediyeler, halka karşı sorumlu olarak demokratik gelişimi sağlayabileceklerdir. Halkın katılımcılık ruhu, yerel yönetimin de kendi yönetim sınırları çerçevesinde merkezi idare baskısı olmaksızın yapabildiği harcamalar, iyi yönetim temelinde katılımcı bütçe ve mali özerklik ilişkisini oluşturmaktadır.

Nilüfer Belediyesi Türkiye’de katılımcı bütçe uygulamalarının oluşturulmasında öncü olan belediyelerdendir. Katılımcılığın gereği gibi yerine getirilmesine yönelik olarak uluslararası iş birlikleri gerçekleştirmiştir. Kent Konseylerinin kurulması için önemli basamak olan Yerel Gündem 21 uygulamasında on pilot bölgeden birisi Nilüfer Belediyesi olmuştur. TUSENET kapsamında İsveç ile vergiler, ücretler, bütçeleme, mali

takip ve gözetim, yetenek ve liderlik geliştirme konularında iş birliği sağlanmıştır. Türkiye kapsamında da Kent Konseyleri Birliği'nin kurulmasında öncü olmuştur.

Nilüfer Belediyesi Kent Konseyi'nde gençlik, çocuk, emekliler ve çevre meclisleri olmak üzere 5 meclis bulunmaktadır. Konseydeki çalışma grupları ise 9 tanedir. Kent Konseyi'nin en önemli uygulamalarından bir tanesi Ekobahçe uygulamasıdır ancak devam eden geniş çaplı 4 proje daha bulunmaktadır. Tamamlanan ya da devreden proje sayısı ise 13'tür. Bu projelerden genişleyerek devam eden "Giymiyorsanız Giydirin" projesi en önemli sosyal destek projesidir.

Kent Konseyi 2009 yılından itibaren bölgede yaşayan vatandaşların istek ve ihtiyaçlarını Mahalle Komiteleri aracılığı ile öğrenebilmektedir. Komiteler "Senin Mahallen, Senin Kararın" projesine yönelik olarak yaşadıkları mahallede direkt ya da dolaylı yönden etkilenebilecekleri olumlu değişiklikleri talep etme ya da desteklemeleri, olumsuz değişiklikler için ise fikir beyan etme avantajına sahiplerdir. 2019-2021 yıllarında Mahalle komiteleri uygulamalarında varılan sonuç, sokak isimlerinin verilmesinde veya değiştirilmesinde, etkinlikler için yer tahsisi, hayvanlar için barınak, pazaryerlerinde fiyat ve çeşitli düzenlemeler, toplu taşıma, yeni park ve spor alanlarının oluşturulması gibi sosyal hayatı etkileyen çeşitli konularda vatandaşların talepleri olduğu görülmektedir. 2020 yılında ortaya çıkan ve sosyal hayatı olumsuz etkileyen Covid-19 salgını sebebi ile bu yıldan sonra komite toplantılarında, dolayısıyla komite isteklerinde azalma yaşanmıştır ancak ihtiyaçlara yönelik spor alanları oluşturulması ya da sokak isimlerinin verilmesi gibi konularda etkin olan mahalleler de bulunmaktadır. Vatandaş olumsuz olarak değerlendirdiği uygulamalarda da bilgilendirme istemiş, bu konularda duyarsız kalmamıştır. Bu doğrultuda vatandaşın inisiyatif aldığı ve uygulamaları takip ettiği anlaşılmaktadır. Salgın süreci göz önüne alınarak, Nilüfer Mahalle Komiteleri'nin katılımcılık ruhunu ön planda tuttuğu ve farklı alanlarda fikir sunma sebebi ile hemşehri anlayışını etkinleştirdiği söylenebilir.

Nilüfer Belediyesinin mali özerklik açısından 2016-2021 yıllarında mali veri sonuçlarında, en önemli öz gelir kaynağı vergilerin her yıl artan bir seyir izlediği gözlemlenmektedir. Mali özerkliğin güçlendirilmesinde kolay yönlendirilebilen sermaye, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri en yüksek gelir kalemi olan vergi gelirlerinden azdır. Nilüfer belediyesi öz gelirleri, matrah ve oran gibi konularda belirleme

yapamadığı vergi gelirleri olmadan, merkez bütçeden ayrılan gelirlerin yer aldığı diğer gelir kalemi miktarının altında kalmaktadır. Mali özerklik açısından olumsuz olan bu durum, öz gelirler olan vergi gelirleri ile birlikte değerlendirildiğinde, gelir yönlü mali özerklik düzeyini güçlendirmektedir. Söz konusu yıllarda merkez bütçeden alınan toplam vergi ve harç geliri, sürekli artma eğilimi göstermiştir. 2016-2020 yıllarında merkezden aktarılan toplam payların 2016-2020 yıllarında Nilüfer Belediyesi toplam gelirleri içerisindeki oranı ise %30'dur. Nilüfer Belediyesi gelir yönlü mali özerklik düzeyi, öz gelirler belediye vergileri ile birlikte incelendiğinde, mali özerklik olumlu yönde seyretmektedir. Bu durumun, sermaye ile mülkiyet ve teşebbüs gelirleri özelinde incelendiğinde ise gelir yönlü mali özerklik için olumsuz olduğu söylenebilir.

Mali özerkliğin, öz gelirlerin vatandaş istek ve ihtiyaçlarını karşılaması yönü bağlamıyla anlaşılmasına yönelik, 2016-2021 yıllarında vatandaş memnuniyetinin Kent Konseyine ayrılan bütçe ile ilişkisi incelenmiştir. Kent Konseyi çalışmalarında kullanılması için ayrılan toplam bütçe ve vatandaş memnuniyet oranlarındaki artış ilişkinin 2017 ve 2019 yılında paralel olduğu söylenebilir. 2020 yılında Kent Konseyleri için ayrılması planlanan bütçe ve memnuniyet oranı artış durumu paraleldir ancak Kent Konseyi'nin yaptığı harcamalar öngörülemeyen Covid-19 salgını sebebi ile ayrılan bütçeyi aşmıştır. Kent Konseyi çalışmalarına ayrılan toplam bütçe ile vatandaş memnuniyet oranlarının artışı arasında söz konusu yılların tümünde paralellik yoktur. Kent Konseylerine ayrılan bütçenin tek etken olmamakla birlikte vatandaş memnuniyet oranlarında, belirli düzeyde etkisi olduğu söylenebilir.

2016-2021 yıllarında bütçede gerçekleşen yerel gider toplamaları incelendiğinde yalnızca 2018 yılında bir azalma yaşandığı gözlemlenmiştir. Bu azalmanın paydaş memnuniyet oranına bir etkisi olmamış, 2018 yılında bir önceki yıla göre memnuniyet oranı %75'ten %76'ya yükselmiştir. Bu inceleme bir anlamda, harcamaların paydaş istek ve ihtiyaçları yönünde kullanıldığında verimlilik oluşturma durumunu gösterebilir.

Nilüfer Belediyesi bütçedeki bazı giderleri finanse etmek için gerçekleştirdiği borçlanma gerçekleştirmiştir. 2016-2021 yıllarında borçlanma verileri incelendiğinde, toplam borç miktarının 2017 yılı dışında artış oranının azaldığı gözlemlenmektedir. Bu tespit mali kaynak ihtiyacının daha çok belediyenin elde edilen gelirleri ile karşılama çabasını gösterebilir. Borçlanmanın azalması diğer yıllara mali yük aktarmayarak, borç

ödemelerine ayrılacak payın vatandaşın gereksinimlerine yönelik kullanılmasını sağlayabilir. Böylelikle mali özerklik ve katılımcı bütçe ilişkisine olumlu katkı sunabilir.



KAYNAKÇA

- ACAR, P. (2000) “Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim” T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, “Çevrimiçi”<https://debis.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/%C3%B6devler/iyi%20y%C3%B6netim/cevap%20verebilirlik.pdf>, Erişim Tarihi 18/04/2021.
- ACAR, Ş. B. (2007) “Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu”, **İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi**, Ankara.
- AKAR, T. (2009) “The Role of Vakıf Institution in the Conservation of Vakıf Based Cultural Heritage”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, **Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü**, Ankara.
- AKDAĞ, M. (1995) **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi**, 1. Cilt, İstanbul, Cem Yayınevi.
- AKDEMİR, D. (2020) “Yerel Demokrasi, Katılım ve Türkiye Kent Konseyleri Platformu” **Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 10, Sayı 19, ss. 35-54.
- AKDOĞAN, A. (2019) **Kamu Maliyesi**, Ankara, 20.bs., Gazi Kitabevi.
- AKIN, C. (1997) “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı” **Türk İdare Dergisi**, Cilt 69, Sayı 414, ss. 111-124.
- AKTAN, C. (2019) **Anayasal Vergi Hukuku**, 1.bs., Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- ALADA, A. (2008) “Türkiye’de Yerel Yönetimleri "Özerklik Meselesi" Üzerinden Yeniden Düşünmek” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 17, Sayı 4, ss. 5-44.
- ALCÁNTARA, C.H. (1998) “Uses and Abuses of The Concept of Governance” **International Social Science Journal**, Cilt 50, Sayı 155, ss. 105-113.
- ALLEGRETTİ, G.; C. HERZBERG (2004) **Participatory budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy**, Amsterdam, Transnational Institute.
- ALTUĞ, F. (2010) **Bütçe Teorisi ve Uygulaması**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Yayınları.
- ALTUĞ, F.; Ö. ÇETİNKAYA (2010) **Mahalli İdareler Maliyesi**, 1.bs., Bursa, Ekin Yayınevi.
- ARIBAŞ, N. N (2013) “Kamuda Stratejik Planlamanın “Katılımcılık” Boyutu” **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, ss. 80-100.

- ARIKBOĞA, E. (2012) “Büyük Şehir Belediye Modeli ve Reform” **Marmara Sosyal Araştırma Dergisi**, Sayı 2, ss. 1-32.
- ARIKBOĞA, E. (2013) “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli” **Yerel Politikalar**, Sayı 3, ss. 48-96.
- ARIKBOĞA, Ü. (2015) “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanun’un Etkileri” **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 37, Sayı 2, ss. 1-30.
- ARIKBOĞA, Ü. (2016) “Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri” **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 13, Sayı 33, ss. 276-297.
- ARSLAN, A. (2019) **Yerel Yönetimlerde İyi Yönetişim Aracı Olarak Katılımcı Bütçeleme**, 1.bs., Ankara, Nobel Bilimsel Eserler.
- ARSLAN, N. (2008) “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme” **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 32, Sayı 2, ss. 263-282.
- ARSLAN, N. (2015) “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri” **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı 33, ss. 189-208.
- ARSLAN, R. (2013) **Demokratik Yönetim Sistemleri**, Bursa, Dora Yayınevi.
- ASLANTÜRK, A.Y. (2018) “Tanzimat Sonrası Osmanlı Şehirlerinde Taşrada Yerel Hizmetlerin Yeniden Örgütlenmesi” **Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 4, ss. 141-150.
- ATAÇ, B. (2012) **Maliye Politikası**, 9.bs., Ankara, Turhan Kitabevi.
- ATMACA, Y. (2013) “Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası” **Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, ss.168-184.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1992), “Çevrimiçi” https://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf, Erişim Tarihi: 20/09/2021.
- AYKUTALP, A. (2020) “Radikal Demokrasi ve Popülist Siyasetin Öznesi Olarak Halkın İnşası” **FLSF Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 29, ss. 53-78.
- BACH, S.; H. BLÖCHLİGER; D. WALLAU (2009) “The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study” **OECD Economics Department Working Papers (No: 705)**, “Çevrimiçi” <https://www.oecd.org/tax/federalism/42783063.pdf>, Erişim Tarihi: 02/12/2021.

- BACON, R. (2008) "Scrutiny and monitoring functions of Parliament: the British experience" **Bütçe Sürecinde Parlamantonun Değişen Rolü**, Afyonkarahisar, 7-8 Ekim, ss. 213-228.
- BAĞLI, M. S. (2014) "Mali Yerelleşme Düzeyinin Ölçümü (Mali Özerklik Derecesi)" **Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 23, Sayı 2, ss. 27-47.
- BAHÇECİ, D. (2009) "Belediyelerde Katılımcı Bütçe Süreci", **Yeşil Gazete**, "Çevrimiçi" <https://yesilgazete.org/belediyelerde-katilimci-butce-sureci/>, Erişim Tarihi 30/07/2021.
- BAHL, R. (1998) "Implementation Rules For Fiscal Decentralization" **International Seminar on Land Policy and Economic Development**, Tayvan, 17 Kasım, ss. 1-30.
- BASSOLİ, M. (2012) "Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements" **International Journal of Urban and Regional Research**, Cilt 36, Sayı 6, ss. 1183-1203.
- BAUMAN, Z. (2016) **Küreselleşme**, Çev. Abdullah Yılmaz, 6.bs., İstanbul, Ayrıntı Yayınları.
- BAYHAN, V. (2002) "Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm" **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 26, Sayı 1, ss. 1-13.
- BAYRAKCI, E.; S. KAHRAMAN; S. DİNÇER (2018) "Demokratik Yerel Yönetim Anlayışının Güçlendirilmesinde Kent Konseylerinin Rolü: Karşılaştırmalı Analiz ve Öneriler" **Journal of Social and Humanities Sciences Research**, Cilt 5, Sayı 25, ss. 2230-2252.
- BELLİ, A. (2016) "Büyükşehirlerde Kent Konseyi Sorunsalı Üzerine Bir Alan Araştırması" **Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi**, Cilt 5, Sayı 10, ss. 1-23.
- BIRD, R.M. (2011) "Subnational Taxation in Developing Countries: a Review of the Literature" **Journal of International Commerce, Economics and Policy**, Cilt 2, Sayı 1, ss. 139-161.
- BLAKEY, H (2008) "Participatory budgeting in the UK: a challenge to the system?" **Participatory Learning and Action**, Cilt 58, Sayı 1, ss. 61-65.
- BLÖCHLİGER, H.; D. KİNG (2005) "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments", **OECD Working Papers on Fiscal Federalism**, Paris.
- BLÖCHLİGER, H.; O. PETZOLD (2009) "Finding The Dividing Line Between Tax Sharing And Grants: A Statistical Investigation", **OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government**, "Çevrimiçi" <https://www.oecd.org/tax/federalism/43072896.pdf>, Erişim Tarihi: 03/12/2021.

- BOURDIEU, P. (2015) **Devlet Üzerine**, Çev. Aslı Sümer, İstanbul, İletişim Yayınları.
- BURDEAU, G. (1964) **Demokrasi**, Çev. Bülent Nuri Esen, Ankara, Ajans Türk Matbaası.
- CABANNES, Y. (2004) “Participatory Budgeting: a Significant Contribution to Participatory Democracy” **Environment&Urbanization**, Cilt16, Sayı 1, ss. 27-46.
- CDLR (2000) **Effects on the Financial Autonomy of Local and Regional Authorities Resulting From the Limits Set at European Level on Public Debt**, Council of Europe Publishing.
- CİĞEROĞLU, M.; H. ÖZGÜR (2011) “H. George Frederickson ve Kamu Yönetimi Disiplinindeki Yeri” **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 29, ss. 1-9.
- Commission of the European Communities (2001) **European Governance: A White Paper**, Brüksel.
- Community Pride Initiative (2005) **Bringing Budgets Alive (Participatory Budgeting in Practice)**, Oxfam UK Poverty Programme, UK.
- COŞKUN, G. (2000) **Devlet Bütçesi (Türk Bütçe Sistemi)**, 6.bs., Ankara, Turhan Kitabevi.
- CUMBERS, A.; D. MACKINNON (2011) “Putting ‘the political’ Back Into the Region: Power Agency and a Reconstituted Regional Political Economy”, Ed: Andy Pike vd., **Handbook of Local and Regional Development**, 1. bs., NewYork, Reutledge, ss. 249-259.
- ÇETİNKAYA, Ö.; Demirbaş, T. (2010) “Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi” **Maliye Araştırma Merkezi KonferanslarıDergisi**, Sayı 53, ss. 1- 18.
- ÇETİNKAYA, Ö.; R. K. KORLU (2012) “Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcılık Süreci ve Kent Konseylerinin Rolü” **Maliye Dergisi**, Sayı 163, ss. 95-117.
- ÇEVİKBAŞ, R. (2012) “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” **Türk İdare Dergisi**, Sayı 475, ss. 33-62.
- ÇOBANOĞULLARI, G.; A.B. YERELİ (2017) “Katılımcı Bütçeleme ve Demokrasi” **Sosyoekonomi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 31, ss. 109-125.
- ÇOKER, Z. (1993) “Seçimlik Vali Üzerine Karşıt Düşünceler ve Yeni Bir Yönetim Modeli” **Türk İdare Dergisi**, Cilt 65, Sayı 399, ss. 9-18.

- DAĞ, M. (2017) “6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyeleri Açısından Mali Özerkliğin Değerlendirilmesi” **Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, ss. 426-443.
- DAOUDOV, M (2020) “Desantralizasyon Kavramı ve Türevlerinin Kavramsal, Yapısal ve Kökenbilimsel Tahlili”, **Uluslararası Uygulamalı Sosyal Bilimler Kongresi**, İstanbul, Türkiye, 12-13 Mart, ss. 1-17.
- DAVER, B. (1969) **Siyaset Bilimine Giriş**, Ankara, Doğan Yayınevi.
- DAYAR, H. (2002) “Türkiye’de Yönetimlerarası Mali İlişkilerin Düzenlenmesi, Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri” **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 7, ss. 1-17.
- DEMİR, N. (2010) “Demokrasinin Temel İlkeleri ve Modern Demokrasi Kuramları” **Ege Akademik Bakış Dergisi**, Cilt 10, Sayı 2, ss. 597-611.
- DENİZ, T. (2013) “Kentleşme, Yerel Gündem 21 ve Kent Konseyleri” **Electronic Turkish Studies**, Cilt 8, Sayı 12, ss. 391-402.
- DERDİMAN, C. (2012) “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu” **S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, ss. 51-87.
- DOĞAN, A. (2019) **Kamu Maliyesi**, 20.bs., Ankara, Gazi Kitabevi.
- DOĞAN, M.; A. İ. BAŞ (2013) “Bir Finansman Kaynağı Olarak Belediyelerde Borçlanma” **Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi**, Cilt 34, Sayı 1, ss. 293-315.
- DOORNBOS, M. (2001) “Good Governance: The Rise and Decline of a Policy Metaphor?” **Journal of Development Studies**, Cilt 37, Sayı 6, ss. 93-108.
- DÖNMEZ, M. (2002) “Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü” **Mülkiye Dergisi**, Cilt 26, Sayı 235, ss. 155-192.
- DPT (2001) **Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.
- DPT (2019) **On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)**, Ankara, Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- DRYZEK, J.S.; C. LIST (2003) “Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation” **British Journal of Political Science**, Cilt 33, Sayı 1, ss. 1-28.
- DÜLGER, C. (2018) “Devlet Bütçesi”, Ed: Şebnem Tosunoğlu, Yaşar Tamer Ergül, Eskişehir, **Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını**, ss. 130-146.
- EBDON, C.; L. A. FRANKLIN (2006) “Citizen Participation in Budgeting Theory” **Public Administrative Review**, Cilt 66, Sayı 3, ss. 437 – 447.

- EDİZDOĞAN, N. (1995) **Kamu Bütçesi**, Bursa, Ekin Kitabevi.
- EDİZDOĞAN, N.; Ö. ÇETİNKAYA; E. GÜMÜŞ (2015) **Kamu Maliyesi**, 6.bs., Bursa, Ekin Yayınevi.
- EFŞAN, N.; V. YILMAZ (2021) “Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyelerin Kentlerin Yerel Kalkınmasındaki Etkilerinin Değerlendirilmesi Üzerine Bir İnceleme” **Akademik İzdüşüm Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, ss. 96-113.
- EGELİ, H.; F. DİRİL (2012) “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi” **Sayıştay Dergisi**, Sayı 84, ss. 25-44.
- EĞİLMEZ, M. (2019) **Kamu Maliyesi**, İstanbul, 5.Bs., Remzi Kitabevi.
- EJDER, H. L. (2018) **Tap Maliye**, Ankara, Gazi Kitabevi.
- EKER, A.; D. BÜLBÜL (2016) **Kamu Maliyesi**, Ankara, 2.bs., Gazi Kitabevi.
- ELİÇİN, Y. (2011) “Avrupa Birliğinde Yönetişim” **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 10, Sayı 38, ss. 44-60.
- EMREALP, S. (2005) **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler Elkitabı**, 2.bs., İstanbul, IULA-EMME (UCLG-MEWA).
- Engagement Global (2013) **Dialog Global: Participatory Budgeting Worldwide**, Bonn.
- ERCAN, E. (2018) “Harcama ve Öz Gelir Seviyeleri Bakımından Yerel Mali Özerklik” **Maliye Dergisi**, Sayı 174, ss. 502-517.
- ERGEN, Z. (2012) “Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli” **Maliye Dergisi**, Sayı 163, ss. 316-334.
- ERGİN, O. (1932) **Beledi Bilgiler**, İstanbul, Hamit Bey Matbaası.
- ERYILMAZ, B. (1997) **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, 1. bs., İstanbul, Birleşik Yayıncılık.
- ERYILMAZ, B. (2018) “Türk Belediyeciliğinde Demokrasi Geleniği”, “Çevrimiçi” <https://www.altayli.net/turk-belediyeciliginde-demokrasi-gelenegi.html>, Erişim Tarihi 06/10/2021.
- ERYILMAZ, B. (2020) **Kamu Yönetimi**, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.
- EVCİ, T. (2021) “Osmanlı Taşra İdaresinde Reform: Kastamonu Örneğinde Eyaletten Vilayete Geçiş ve Vilayet Umûm Meclisleri” **Tarih ve Gelecek Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, ss. 923-946.

- FANESI, P.P. (2007) “Democrazia partecipativa e sviluppo locale: il caso di Grottammare”, **Democrazia Deliberativa, Innovazione Istituzionale e Sviluppo Locale**, Der: Roberto Pierantoni, n.2, Macerata, Università degli Studi di Macerata Collana Istituzioni, Politica e Sviluppo Locale, ss. 15-31.
- FOA, R.S.; Y. MOUNK (2017) “The Signs of Deconsolidation” **Journal of Democracy**, Cilt 28, Sayı 1, ss. 4-15.
- FREUD (2017) **Kitle Psikolojisi**, Çev. Kamuran Şipal, İstanbul, Say Yayınları.
- GENRO, T.; U. SOUZA (1999) **Porto Alegre: Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi**, Çev. Bülent Tanatar, İstanbul, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi.
- GEORGE, S.; M. NEUNECKER (2013) “Democratic Decentralisation and Participatory Budgeting: The Kerala Experience”, Ed: Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Junhua Zhang, **Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges and of Participation**, Basingstoke, Palgrave Macmillan, ss. 66–85.
- GERGERLİOĞLU, U.; M. DİBO (2017) “Avrupa Ülkeleri ve Türkiye Uygulamaları Kapsamında Katılımcı Bütçeleme Yaklaşımı” **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 16, Sayı 63, ss. 1142-1154.
- GIDDENS, A. (1994) **Beyond Left and Right**, California, Stanford University Press.
- GIDDENS, A. (2012) **Sosyoloji**, Çev. Cemal Güzel, 1.bs., İstanbul, Kırmızı Yayınları.
- GOLDFRANK, B. (2006), Lessons From Latin American Experience In Participatory Budgeting, **Latin Amerika Çalışmaları Derneği**, “Çevrimiçi”, https://www.researchgate.net/publication/253455515_Lessons_from_Latin_American_Experience_in_Participatory_Budgeting, Erişim Tarihi:18/06/2021.
- GOLDFRANK, B. (2007) “Lessons from Latin America’s Experience with Participatory Budgeting” **Participatory Budgeting**, Ed.: Anwar SHAH, Washington, D.C., The World Bank, 2007, 91-121.
- GOLEM, S. (2010) “Fiscal Decentralisation and The Size of Government: A Review of The Empirical Literature, **Financial Theory and Practice**, Cilt 34, Sayı 1, ss. 53-69.
- GÖRMEZ, K (2000) “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim: Yerel Yönetim İlişkileri” **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt2, Sayı1, ss.81-88.
- GÖRMEZ, K.; G. KAPLAN (2016) **İdare Hukukuna Giriş**, 22.bs., Bursa, Ekin Yayınevi.
- GÖZLER, K. (2003) **İdare Hukuku**, 1.Cilt, Bursa, Ekin Yayınevi.

- GÖZLER, K. (2011) **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, 1.bs., Bursa, Ekin Kitabevi.
- GÖZLER, K.; G. KAPLAN (2016) **İdare Hukukuna Giriş**, 22.bs., Bursa, Ekin Yayınevi.
- GRINDLE, M.S. (2004) “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries” **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Cilt 17, Sayı 4, ss. 525-548.
- GÜDÜK, M. (2007) “Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali Yeterliliği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Gazi Üniversitesi S.B.E.**, Ankara.
- GÜLER, B.A. (2006) “Yönetimde Özerklik Sorunu: Duyun-u Umumiye-i Osmanlı Meclisi İdaresi 1948” **Memleket, Siyaset Yönetim**, Sayı 1, ss. 97-121.
- GÜNAY, B.; A.F. TEKİR (2018) “Tanzimat Sonrası Vergi Reformlarının Anayasal Vergilendirme İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi” **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 24, Sayı 2, ss.711-742.
- GÜNER, A. (2005) “Mali Özerklik Çerçevesinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri Üzerine Bir Değerlendirme” **20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Denizli, ss. 23-27.
- GÜNER, A. (2006) “Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü: Temel İlke ve Uygulamalar”, **Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar**, Ed.: Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, İstanbul, Güncel Yayıncılık, ss. 61-82.
- GÜNEŞ, G. (2014) **Verginin Yasallığı İlkesi**, 4. bs., İstanbul, Oniki Levha Yayıncılık.
- GÜNEŞ, İ. (2020) “Porto Alegre, Paris ve Seul Katılımcı Bütçe Modelleri” **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 22, Sayı 2, ss. 537-554
- GÜRFİDAN, R.; Z. AKÇAY (2020) “Blok Zincir Temelli Güvenli Elektronik Oylama Modeli” **International Journal of Engineering and Innovative Research**, Cilt 2, Sayı 3, ss. 158-155.
- HALL, R.; A. RÖCKE (2013) “Participatory Budgeting in Great Britain: Between a Neoliberal Agenda and Community Empowerment” **Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges of Participation**, ss. 182-197.
- HEKİMOĞLU, H. B. (2010) **Çağdaş Siyasal Teoriler**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Yayınları.
- HİLL, D.M. (1974) **Democratic Theory And Local Government**, London, Unwin University Books.
- HOBBS, T. (2007) **Leviathan**, Çev. Semih Lim, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları.

- ISUFAJ, M. (2014) “Decentralization and the Increased autonomy in Local Governments” **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, Cilt 109, ss. 459-463.
- İŞİK, M. (2010) “Avrupa Birliği’nin Yönetişim Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Kanunu’nun Değerlendirilmesi” **KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 12, Sayı 19, ss. 39-49.
- İbn-i Haldun (1977) **Mukaddime**, Çev. Turan Dursun, Ankara, Onur Yayınları.
- İPEK, E. A. (2018) “Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi” **AKÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 20, Sayı 2, ss. 1-19.
- KAĞITÇIBAŞI, Ç. (1999) **Yeni İnsan ve İnsanlar**, İstanbul, Evrim Yayınevi.
- KANATLI, M. (2014) “Chantal Mouffe’un Radikal Demokrasi Projesi Üzerine Bir Değerlendirme” **Tesam Akademi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, ss. 115-136.
- KARTAL, N. (2013) “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare” **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt 4 Sayı 1, ss.1-25.
- KELEŞ, R. (1972) “Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, ss. 59-75.
- KELEŞ, R. (2021) **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 12.bs., İzmir, Cem Yayınevi.
- KESİK, A. (2008) “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü**, Afyonkarahisar, 7-8 Ekim, ss. 287-300.
- KESTELLİOĞLU, G. (2011) “Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği” **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, Cilt 1, Sayı 1, ss. 121-140.
- KIZILER, N.; Ö. ÇETİNKAYA (2015) “Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye’deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi” **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1, ss. 135-165.
- KİM, S.; H. L. SCHACHTER (2013) “Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability: Case Studies of Organizational Learning from the United States and South Korea” **Public Performance and Management Review**, Cilt 36, Sayı 3, ss. 456-471.
- KİRMANOĞLU, H. (2017) **Kamu Ekonomisi Analizi**, İstanbul, 6.bs., Beta Matbaacılık.

- KOÇAOĞLU, M. (2014) “Katılımcı Demokrasi Algılaması ve Kent Konseyleri: Kırşehir Kent Konseyi Örneği” **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, ss. 1-15.
- KOÇ, N. (2017) “Katılımcı Bütçe Anlayışının Türkiye Açısından Değerlendirilmesi” **Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 10, Sayı 1, ss. 443-470.
- KOÇAK, S.Y.; A. EKŞİ (2010) “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler” **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 21, ss. 295-307.
- KONUKMAN, A. (2015) “Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri” **Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 1, ss. 23-65.
- KORLU, Ö.; R. K. KORLU (2012) “Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcılık Süreci ve Kent Konseylerinin Rolü” **Maliye Dergisi**, Sayı 163, ss. 95-117.
- KORLU, R.K; Ö. ÇETİNKAYA (2015) “Türkiye’deki Belediyelerin Mali Özerkliğinin Öz Gelirler Bağlamında Analizi ve Değerlendirilmesi” **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, Cilt 3, Sayı 4, ss. 95-111.
- KOYUNCU, B. (2000) “Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar” **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, ss. 97-117.
- KÖKEN, E. (2016) “Büyükşehir Belediye Meclisi” **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 65, Sayı 4, ss. 3511-3528.
- KÖSE, E. (1977) “Yerel Yönetimde Yeni Örgütlenmelere Doğru” **Mimarlık Dergisi**, Sayı 15, ss. 57-59.
- KURTOĞLU, A. (2005) “Mekansal Bir Olgu Olarak Hemşehrilik ve Bir Hemşehrilik Mekânı Olarak Dernekler” **European Journal of Turkish Studies**, Sayı 2, “Çevrimiçi”, <https://journals.openedition.org/ejts/375>, Erişim Tarihi: 02/06/2021.
- KUTLU, Ö.; S. USTA; M. KOÇAOĞLU (2009) “Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği” **Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 9, Sayı 18, ss. 507-532.
- LE BON, G. (1997) **Kitleler Psikolojisi**, Çev. Yunus Ender, İstanbul, Hayat Yayıncılık.
- LEE, J.W. (2000) A casestudy on the budget preparation process in local government system, **Korean Public Administration Review**, Cilt 33, Sayı 4, ss. 153–168.
- LIENERT, I (2005) “Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?” **IMF Working Paper**, WP/05/115, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Who-Controls-the->

[Budget-The-Legislature-or-the-Executive-18270](#),
02/07/2021.

Çevrimiçi Erişim

LİTVACK, J.; J. SEDDON, (ed.) (2013) “Decentralization Briefing Notes” WORLD BANK INSTITUTE, WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network “Çevrimiçi”
<https://www.slideshare.net/sabrinaakmala/decentralization-briefing-notes-wb>,
Erişim Tarihi 23/11/2021.

LÖEFFLER, E.; S. Özden; S. Üskent (2011) **Vatandaş Katılımını Arttırma Rehberi**, “Çevrimiçi”
http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/REHBERLER/Katilim%20Rehberi_09.01.2012.pdf, Erişim Tarihi: 23/03/2022.

MARQUETTI, A.; C.E.S. SİLVA; A. CAMPBELL (2012) “Participatory Economic Democracy in Action: Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1989–2004” **Review of Radical Political Economics**, Cilt 44, Sayı 1, ss. 62-81.

Mc Nulty, S. (2011) **Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post Fujimori Peru**, Stanford University Press,
<https://www.sup.org/books/extra/?id=17593&i=Excerpt from Chapter 1 pages>, Erişim Tarihi 09/08/2021.

MERRİEN, F. X. (1998) “Governance and Modern Welfare States” **International Social Science Journal**, Cilt 50, Sayı 155, ss. 57-67.

MİKESELL, J. L. (2003) “International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practices and Issues” **Prepared for the World Bank Thematic Group on Taxation and Tax Policy**, ss.1-44, “Çevrimiçi”
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=85C97D5CF842BEFFBDAB58196E985267?doi=10.1.1.201.5657&rep=rep1&type=pdf>, Erişim Tarihi: 24/11/2021.

MUTLUER, M. K.; E. ÖNER; A. KESİK (2018) **Bütçe Hukuku**, 4. bs., İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

NACAK, O. (2014) “Temsili Demokrasinin Sorun Alanları ve Çözüm Noktasında Yeni Bir Model: Katılımcı Demokrasi” **Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 32, ss. 194-214.

NADAROĞLU, H. (1963) “Mali Tevzin, Bazı Kamu Gelirlerinin Paylaşılması” **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, Sayı 9, ss. 171-184.

Nilüfer Belediyesi 2017-2019 Stratejik Plan (2016) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/37.pdf>, Erişim Tarihi: 04/04/2022.

Nilüfer Belediyesi Faaliyet Raporları (2016) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/38.pdf>, Erişim Tarihi: 22/04/2022.

- Nilüfer Belediyesi Faaliyet Raporları (2017) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/40.pdf>, Erişim Tarihi: 22/04/2022.
- Nilüfer Belediyesi Faaliyet Raporları (2018) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/43.pdf>, Erişim Tarihi: 22/04/2022.
- Nilüfer Belediyesi Faaliyet Raporları (2019) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/47.pdf>, Erişim Tarihi: 22/04/2022.
- Nilüfer Belediyesi Faaliyet Raporları (2020) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/68.pdf>, Erişim Tarihi: 22/04/2022.
- Nilüfer Belediyesi Faaliyet Raporları (2021) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/87.pdf>, Erişim Tarihi: 22/04/2022.
- Nilüfer Belediyesi Performans Programı (2016) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/61.pdf>, Erişim Tarihi: 25/03/2022.
- Nilüfer Belediyesi Performans Programı (2017) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/62.pdf>, Erişim Tarihi: 25/03/2022.
- Nilüfer Belediyesi Performans Programı (2018) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/63.pdf>, Erişim Tarihi: 25/03/2022.
- Nilüfer Belediyesi Performans Programı (2019) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/64.pdf>, Erişim Tarihi: 25/03/2022.
- Nilüfer Belediyesi Performans Programı (2020) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/65.pdf>, Erişim Tarihi: 25/03/2022.
- Nilüfer Belediyesi Performans Programı (2021) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/67.pdf>, Erişim Tarihi: 25/03/2022.
- Nilüfer Belediyesi Performans Programı (2022) “Çevrimiçi”
<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/81.pdf>, Erişim Tarihi: 25/03/2022.
- Nilüfer Kent Konseyi Mahalle Komiteleri Bilgilendirme Sunumu (2019) Mahalle Komiteleri Verileri.
- Nilüfer Kent Konseyi Mahalle Komiteleri Bilgilendirme Sunumu (2020) Mahalle Komiteleri Verileri.
- Nilüfer Kent Konseyi Mahalle Komiteleri Bilgilendirme Sunumu (2021) Mahalle Komiteleri Verileri.
- NOVY, A.; B. LEUBOLT (2005) “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society” **Urban Studies**, Cilt 42, Sayı 11, ss. 2023–2036.

- OATES, W. E. (1999) “An Essay on Fiscal Federalism” **Journal of Economic Literature**, Cilt 37, Sayı 3, ss. 1120–1149.
- OECD (2007) **Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OECD Countries**, WBI Working Papers, Washington, D.C., The World Bank.
- OKTAY, T. (2020) “1855-2020 Döneminde Türkiye’de Büyük Şehir Belediye Yönetiminin Gelişimi” **Strategic Public Management Journal**, Cilt 6, Sayı 12, ss. 1-41.
- ORTAYLI, İ. (1978) “İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi” **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi: 1. Kitap**, Ed: Ergun TÜRKCAN, Ankara, Türk İdareciler Derneği, ss. 3-24.
- ORTAYLI, İ. (2000) **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, Ankara, Türk Tarih Kurumu.
- ÖKMEN, M., S. BAŞTAN; A. YILMAZ (ed.) (2004) **Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler, Kurumdan Uygulamaya Kamu Yönetimi**, Ankara, Gazi Kitabevi.
- ÖKMEN, M.; A. YILMAZ (2015) Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 23, ss. 1-16.
- ÖKMEN, M.; N. KOÇ (2015) “Türkiye’de Belediye Gelirleri İçinde Borçlanma ve Borçların Azaltılması İçin Öneriler” **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt 22, Sayı 2, ss. 551-565.
- ÖNCEL, M.; N. ÇAĞAN; A. KUMRULU (1985) **Vergi Hukuku**, 2. bs., Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Basın – Yayın.
- ÖNDER, Ö. (2013) “Yerelleşme ve Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi Bağlamında Yerel Katılım” **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt 9, Sayı 18, ss. 311-326.
- ÖNER, E. (2008) “Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü ve Bütçe Analiz Kapasitesi”, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü**, Afyonkarahisar, 7-8 Ekim, ss. 269-286.
- ÖZDEMİR, G. (2013) “Farklılıkların Kesiştiği Coğrafyalar İçin Bir Öneri: Radikal Demokrasi” **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt 20, Sayı 1, ss. 73-93.
- ÖZEN, A.; A. YAŞA; H. DEMİRHAN (2016) “Katılımcı Bütçeleme Anlayışı Çerçevesinde İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2015-2019 Stratejik Planının Değerlendirilmesi” **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 15, Sayı 59, ss. 1296-1310.

- ÖZEN, A.; İ. G. YONTAR (2009) “Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme” **Maliye Dergisi**, Sayı 156, ss. 280-293.
- ÖZER M. A.; M. AKÇAKAYA (2014) **Yerel Yönetimler: Teorik Boyut**, Ankara, Gazi Kitabevi.
- ÖZER, İ. (1996) “Siyasal Kültür, Demokrasi ve Demokratik Değerler” **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, ss. 71-98.
- ÖZER, M. A. (1999) “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü” **Yerel Gündem**, Sayı 9, ss. 30-41.
- ÖZGÖKÇELER, S. (2014) “Yerel Kalkınmada Etkin Bir Kavram: “Yerel Yönetişim” [Bursa Kent Konseyi Örneği]” **“İş, Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt 16, Sayı 1, ss. 67-82.
- ÖZGÜN, C.; M. ULUÇAKAR (2020) “Platon ile Fârâbî’nin Devlet Anlayışlarının Günümüz Siyaset Perspektifinden Karşılaştırılması” **International Journal of Economics Administrative and Social Sciences**, Cilt 3, Sayı 1, ss. 1-16.
- ÖZKAN, S. (2017) “Radikal Demokrasi Projesi ve Müzakereci Demokrasi” **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 15, Sayı 30, ss. 231-252.
- ÖZMÜŞ, L. (2005) “Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” **TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı**, “Çevrimiçi” https://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/SUO5_175_ek.pdf, Erişim Tarihi 23/11/2021, ss.1-9.
- PEHLİVAN, O. (2018a) **Kamu Maliyesi**, Trabzon, Celepler Matbaacılık.
- PEHLİVAN, O. (2018b) **Vergi Hukuku**, Trabzon, Celepler Matbaacılık.
- PLATON (2016) **Devlet**, Çev. Furkan Akderin, 2.bs., İstanbul, Say Yayınları.
- PUSTU, Y. (2005) “Yerel Yöntimler ve Demokrasi” **Sayıştay Dergisi**, Sayı 57, ss. 121-134.
- QUASTEN, Walter (1995) “Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler” **Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı**, Ankara, 13-14 Temmuz, TBD-KAV.
- Resmî Gazete (03/10/1992) “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” “Çevrimiçi” <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/12/16/AvrupaYerelYonetimlerOzerklikSarti.pdf>, Erişim Tarihi 20/11/2021.
- Resmî Gazete (1961) “Çevrimiçi” <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10816.pdf>, Erişim Tarihi 08/10/2021.

- RHODES, R.A.W. (1996) "The New Governance: Governing without Government" **Political Studies**, Cilt 44, Sayı 4, ss. 652-667.
- ROUSSEAU, J.J. (1998) **Toplum Sözleşmesi**, Çev. Alpagut Erenuluğ, İstanbul, Öteki Yayınevi.
- RUSSELL, B. (1990) **İktidar**, Çev. Mete Ergin, İstanbul, Cem Yayınevi.
- SAKAL, M.; M. KARADENİZ (2019) **Devlet Bütçesi ve Yerel Yönetimler Maliyesi**, 1.bs., Ankara, Savaş Yayınevi.
- SAKINÇ, S. (2012) **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara, 3.bs., Orion Kitabevi.
- SAKINÇ, S.; S. BURSALIOĞLU (2014) "Bütçelemeye Demokratik Bir Değişim: Katılımcı Bütçeleme" **Electronic Journal of Vocational Colleges**, Cilt 4, Sayı 1, ss. 1-10.
- SARAÇ, O. (2005) "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi" **Maliye Dergisi**, Sayı 148, ss.122-163.
- SARIBAY, A. Y. (2000) **Kamusal Alan, Diyalojik Demokrasi, Sivil İtiraz**, 1.bs., İstanbul, Alfa Kitabevi.
- SARTORI, G. (1996) **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan, Ankara, Yetkin Yayınları.
- SCHMIDT, M. G. (2001) **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, Çev. M. Emin Köktaş, Ankara, Vadi Yayınları.
- SERGEeva, Z. (2018a) "How Blockchain-Based Online Elections Can Save Democracy" "Çevrimiçi" <https://polys.me/blog/how-blockchain-based-online-elections-can-save-democracy>, Erişim Tarihi: 16/03/2022.
- SERGEeva, Z. (2018b) "Why Switch to Online Voting Based on Blockchain?" "Çevrimiçi" <https://polys.me/blog/why-switch-to-online-voting-based-on-blockchain>, Erişim Tarihi: 16/03/2022.
- SEZER Ö.; VURAL, T. (2010) "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı, **Maliye Dergisi**, Sayı 159, ss. 203-219.
- SİNTOMER, Y. ve diğerleri (2010) "**Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation: Study**" Germany.
- SİNTOMER, Y. ve diğerleri (2012) "Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting" **Journal of Public Deliberation**, Cilt 8, Sayı 2, Makale 9, "Çevrimiçi" <https://delibdemjournal.org/issue/48/info/>, Erişim Tarihi: 25/07/2021.

- SLACK, E. (2017) **How Much Local Fiscal Autonomy Do Cities Have? A Comparison of Eight Cities Around the World**, Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance.
- SOUSA SANTOS, B. (1998) "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy" **Politics and Society**, Cilt 26, Sayı 4, ss. 461-510.
- SOYGÜZEL, H. (2015) "Kent Konseylerinin Arasında İletişim ve İş birliği: Türkiye Kent Konseyleri Birliği Örneği" **Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi**, Cilt 11, Sayı 2, ss. 217 – 242.
- STOKER, G. (1998) "Governance as Theory: Five Proposition" **International Social Science Journal**, Cilt 50, Sayı 155, ss. 17-28.
- ŞAYLAN, G. (2000) "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 33, Sayı 2, ss. 1-22.
- ŞEN, Z. (2004) "Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi", **Ekonomik ve Mali Konular Dairesi Başkanlığı**, Ankara.
- ŞENEL, A. (2014) **Siyasal Düşünceler Tarihi**, Ankara, Bilim ve Sanat Yayınları.
- ŞENYÜZ, D.; M. YÜCE; A. GERÇEK (2016) **Vergi Hukuku**, Bursa, Ekin Yayınevi.
- ŞENYÜZ, D.; M. YÜCE; A. GERÇEK (2018) **Türk Vergi Sistemi**, Bursa, 15. Bs., Ekin Basın Yayın.
- ŞİNİK, B.; A. UÇAR; E. DİK (2016) "1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 25, Sayı 2, ss. 1-27.
- TARAKTAŞ, A. (2018) "Bütçenin Tarihsel Gelişimi", Devlet Bütçesi, Ed: Tayfun MOĞOL, Eskişehir, **Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını**, ss. 35-61.
- TARAKTAŞ, A. (2019) "İdareler Arası Mali İlişkiler" **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ed: Tayfun Çakır, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi, ss. 20-38.
- TEKELİ, İ. (1978) "Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi" **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi: 1. Kitap**, Ed: Ergun TÜRKCAN, Ankara, Türk İdareciler Derneği, ss. 25-58.
- TEKELİ, İ. (1983) "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, ss.3-22.
- TEKELİ, İ. (1996) "Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine" **Sosyal Demokrat Değişim**, Sayı 3, ss.45-54.

- TEKELİ, İ. (2011) **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, İstanbul, Tarih VakfıYurt Yayınları.
- TEKİN, F. (1977) “Mali Tevzin” **Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 1, ss. 116-163.
- TEPAV (2007) “İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme” **Yönetişim Etütleri Programı**, “Çevrimiçi”
https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271229711r9770.Iyi_Yonetisim_Icin_Ornek_Bir_Model_Katilimci_Butceleleme.pdf, Erişim Tarihi: 13/07/2021.
- TOKSÖZ, F. (2008) **İyi Yönetişim El Kitabı**, İstanbul, TESEV Yayınları.
- TOPRAK, Z. (2008) **Kent Yönetimi ve Politikası**, İzmir, Birleşik Matbaacılık.
- TORTOP, N. (1994) **Mahalli İdareler**, Ankara, Yargı Yayınları.
- TUSELOG (2011) **Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Programı**, “Çevrimiçi”
http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/Tuselog_Program-Teklifi_TR.pdf, Erişim Tarihi: 23/03/2022.
- TÜĞEN, K. (2017) **Devlet Bütçesi**, 16.bs., İzmir, Bassaray Matbaası.
- TÜRK, İ. (2015) **Kamu Maliyesi**, Ankara, 10.bs., Turhan Kitabevi.
- Türkiye Belediyeler Birliği (2017) **Avrupa Kentsel Şartı**, Ankara.
- Türkiye Belediyeler Birliği (2017) **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, 2.bs., Ankara, Salmat Basım Yayıncılık.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası(1982) “Çevrimiçi”
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, Erişim Tarihi 12/10/2021.
- TÜRKOĞLU, İ (2012) “Belediye Gelirleri ve Yeni Bir Gelir Kaynağı Olarak Şehirleşme Rantı” **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 11, Sayı 40, ss. 293-305.
- TÜRKOĞLU, İ (2013) “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği” **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 17-18, Sayı26-27-28-29, ss. 41-70.
- ULUSOY, A.; M. TEKDERE (2015) “Kent Konseylerinin Mali Kısıtları” **Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, ss. 175-190.
- ULUSOY, A.; T. AKDEMİR (2009) “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi” **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 12, Sayı 21, ss. 259-287.

- UN-HABITAT (2008) "Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion", Volume I: Concepts and Principles, "Çevrimiçi" <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Participatory-Budgeting-in-Africa-A-Training-Companion-with-Cases-from-Eastern-and-Southern-Africa.pdf>, Erişim Tarihi: 13/07/2021.
- ÜSTÜNER, F. (2007) "Radikal demokrasi: Liberalizm mi, demokrasi mi? Evet, lütfen!" **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt 34, Sayı 2, ss. 313-336.
- ÜSTÜNER, Y.; E. F. KEYMAN (1995) "Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu" **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 6, Sayı 18-19, ss. 35-50.
- ÜZMEZ, U. (2012) "Reformun Büyükşehir Belediye Encümenlerine Etkileri ve İşlevleri Üzerine Bir Değerlendirme" **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, ss. 305-314.
- WAMPLER, B. (2000) "A Guide to Participatory Budgeting", https://www.researchgate.net/publication/43981345_A_Guide_to_Participatory_Budgeting, Çevrimiçi Erişim 16/07/2021.
- WAMPLER, B. (2007) "A Guide to Participatory Budgeting", **Participatory Budgeting**, Ed.: Anwar SHAH, Washington, D.C., The World Bank, 2007, 21-54.
- WAMPLER, B. (2012) "Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts" **Journal of Public Deliberation**, Cilt 8, Sayı 2, ss. 1-13, "Çevrimiçi" <https://delibdemjournal.org/article/id/410/>, Erişim Tarihi: 25/07/2021.
- WEBER, M. (2004) **Sosyoloji Yazıları**, Çev. Taha Parla, İstanbul, İletişim Yayınları.
- WEISS, T.G. (2000) "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges" **Third World Quarterly**, Cilt 21, Sayı 5, ss. 795-814.
- World Bank (1989), "Çevrimiçi" <http://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>, Erişim Tarihi: 04/03/2021.
- Worldwatch Institute (2007) **State of the World 2007: Our Urban Future**, Ed: Linda Starke, Washington D.C., W.W. Norton & Company.
- YALÇIN, A. Z. (2015) "Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme" **Yönetim ve Ekonomi Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 22, Sayı 2, ss. 311-329.
- YAMAN, F.T. (2018) "Katılımcı Demokrasi: Kapsam ve Unsurlar" **Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, ss. 136-160.

- YILDIRIM, A. (2014) “Türkiye’de Yerel Yönetişimin Uygulanabilirliği ve Yerel Gündem 21 Örneği Üzerinden bir İnceleme” **Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, ss. 75-96.
- YILDIRIM, S. (1994) **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, 2.bs., İstanbul, Kent Basımevi.
- YILDIZ, M. (2010) “İbn Haldun’un Tarihselci Devlet Kuramı”, **Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 10, ss. 25-55.
- YILDIZ, T. D. (2020) “İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının (GSM) Mevzuat ve Madencilik Sektörü Açısından Değerlendirilmesi: GSM Ruhsatı ÇED Kapsamına Alınabilir mi?” **Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 24, Sayı 2, ss.145-169.
- YILMAZ, H. H., M. BİÇER (2010) “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi” **Maliye Dergisi**, Sayı 158, ss. 201-225.
- Yönetişim ve Katılım: Etkili Katılım için Araçlar, Yöntemler Mekanizmalar (2014) “Çevrimiçi” https://www.tepav.org.tr/upload/files/1408538775-7.Yonetisim_ve_Katilim.pdf, Erişim Tarihi: 24/03/2022.
- YÜKSEL, M. (2000) “Yönetişim Kavramı Üzerine” **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt 58, Sayı 3, ss. 145-159.
- ZABCI, F. (2002) “Dünya Bankası’nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 57, Sayı 3, ss. 151-179.
- ZAVALA, A.V. (2006) **Katılımcı Demokrasi: Dünyadaki Katılımcı Demokrasi Deneyimleri**, Çev. Naile Aras, Ankara, Dipnot Yayınev

EKLER

<http://www.bursa.gov.tr/ilcelerimiz>, Erişim Tarihi: 24/03/2022.

<http://www.hal.gov.tr/Sayfalar/ToptanciHalleriSorular.aspx#:~:text=yerinde%20bulundurulmas%C4%B1%20gerekmektedir.-.20%2D%20Hal%20r%C3%BCsumu%20nedir%3F,belediye%20veya%20i%C5%9Fletmelere%20%C3%B6denen%20mebla%C4%9Fd%C4%B1r.>, Erişim Tarihi: 22/12/2021.

<http://www.kentkonseyleribirligi.org.tr/sayfa/tarihcemiz.html>, Erişim Tarihi: 05/04/2022.

<http://www.niluferkentkonseyi.org/hakkimizda.php>, Erişim Tarihi: 05/04/2022.

<http://www.niluferkentkonseyi.org/komiteler.php>, Erişim Tarihi: 07/04/2022.

<http://www.yereldiplomasi.gov.tr/tusenet-projesi/>, Erişim Tarihi: 19/03/2022.

<https://bursa.ktb.gov.tr/TR-70229/cografya.html>, Erişim Tarihi: 24/03/2022.

<https://csb.gov.tr/sss/mucavir-alan>, Erişim Tarihi: 13/12/2021.

<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2021-45500>, Erişim Tarihi: 24/03/2022.

<https://kelimem.gen.tr/sose-nedir-ne-demek-290514>, Erişim Tarihi: 22/12/2021.

<https://muhasibat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri>, Erişim Tarihi: 12/02/2022.

https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2019-2021.pdf, Erişim Tarihi: 16/01/2022.

<https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 29/01/2021.

<https://vergidosyasi.com/2018/01/10/vergi-maliyeti-kavrami/>, Erişim Tarihi: 16/03/2022.

<https://www.dunyahalleri.com/blok-zinciri-tabanli-ilk-secim-sierra-leonede-gerceklestirildi>, Erişim Tarihi: 18/03/2022.

<https://www.ibm.com/tr-tr/topics/what-is-blockchain>, Erişim Tarihi: 16/03/2022.

<https://www.mevzuat.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 30/06/2021.

https://www.nilufer.bel.tr/dosya_yoneticisi/2020%20ARALIK%20AYI%20BUTCE%20GELIR%20GIDER%20GERCEKLESMESI.pdf, Erişim Tarihi: 26/03/2022.

https://www.nilufer.bel.tr/dosya_yoneticisi/Butce/2015_yari.pdf, Erişim Tarihi: 26/03/2022.

https://www.nilufer.bel.tr/dosya_yoneticisi/Butce/2016.pdf, Erişim Tarihi: 26/03/2022.

https://www.nilufer.bel.tr/dosya_yoneticisi/Butce/2021%20Yili%20Aylık%20Butce%20Gerçekleşmesi%20%28Gelir-Gider%29.pdf, Erişim Tarihi: 26/03/2022.

https://www.nilufer.bel.tr/dosya_yoneticisi/Butce/butce2017.pdf, Erişim Tarihi: 26/03/2022.

https://www.nilufer.bel.tr/dosya_yoneticisi/Butce/butce2018.pdf, Erişim Tarihi: 26/03/2022.

<https://www.nilufer.bel.tr/i/pdf/2019%20Y%C4%B1%C4%B1%20Ayl%C4%B1k%20B%C3%BCt%C3%A7e%20Ger%C3%A7ekleşmesi%20%28Gelir-Gider%29.pdf>, Erişim Tarihi: 26/03/2022.

<https://www.oecd.org/mena/governance/efficient-and-effective-budgeting.htm>, Erişim Tarihi 03/08/2021.

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10816.pdf>, Erişim Tarihi: 30/06/2021.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/10/20201016M1.pdf>, Erişim Tarihi: 08/12/2021.

https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2019_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf, Erişim Tarihi: 11/02/2022.

https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/Bolum_9-8.pdf, Erişim Tarihi: 16/01/2022.

<https://www.turkcebilgi.com/tellal>, Erişim Tarihi: 22/12/2021.