



T.C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI

ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ
KATILIMINI BELİRLEYEN FAKTÖRLERİN
AMPİRİK ANALİZİ

(DOKTORA TEZİ)

Vuslat GÜNEŞ

BURSA - 2022

B.U.Ü. S.B.E.
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA
BİLİM DALI

ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ
KATILIMINI BELİRLEYEN FAKTÖRLERİN
AMPİRİK ANALİZİ
(DOKTORA TEZİ)

VUSLAT
GÜNEŞ

BURSA
2022



**T.C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMINI
BELİRLEYEN FAKTÖRLERİN AMPİRİK ANALİZİ**

(DOKTORA TEZİ)

**Vuslat GÜNEŞ
ORCID: 0000-0001-8201-6847**

**Danışman:
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ**

BURSA – 2022

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı	Vuslat GÜNEŞ
Üniversite	Bursa Uludağ Üniversitesi
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Maliye
Bilim Dalı	Bütçe ve Mali Planlama
Tezin Niteliği	Doktora Tezi
Mezuniyet Tarihi	.../.../2022
Tez Danışmanı	Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

Ulusal Bütçe Sürecine Vatandaş Katılımını Belirleyen Faktörlerin Ampirik Analizi

Özet

Bugüne kadar, kamu bütçe sürecine vatandaş katılımına ilişkin deneyimlerin çoğu yerel yönetimler düzeyinde gerçekleşmiştir. Diğer taraftan günümüzde ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanabilmesi için yasama organlarının, yürütme organlarının ve yüksek denetim kurumlarının çeşitli mekanizmalar geliştirdiği görülmektedir.

Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını etkileyen sosyo-ekonomik ve kurumsal-politik belirleyicilerin neler olabileceğine ilişkin ampirik çalışma sayısının sadece iki olduğu görülmektedir. Bu çalışma ile alandaki çalışma sayısının yetersizliğinin azaltılması noktasında katkı sağlanacağı düşünülmektedir. Bu konuda yapılan bir ampirik çalışmada ilk kez panel veri yöntemi kullanılması çalışmanın özgün taraflarından birini oluşturmaktadır.

Bu çalışma ile ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını belirleyen faktörlerin neler olabileceğinin ampirik olarak analiz edilmesi amaçlanmıştır. Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını etkileyen faktörler 2012 Açık Bütçe Anketi'nde yer alan 93 ülkenin 2011, 2014, 2016 ve 2018 yıllarına ilişkin verileri kullanılarak panel veri yöntemi ile incelenmiştir. Vatandaş katılımını etkileyen faktörler, sosyo-ekonomik ve kurumsal-politik faktörler olarak iki ana başlık altında ele alınmıştır. Hausman testi sonucunda ulusal bütçe sürecinde vatandaş katılımını etkileyen faktörlerin Sabit Etkiler Panel Veri Modeli kullanılarak analiz edilmesi uygun görülmüştür.

Modelde sosyo-ekonomik faktörler açısından ampirik bulgular; eğitim düzeyi arttıkça ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının artacağını göstermektedir. Diğer taraftan elde edilen bulgular; toplam nüfus içerisinde yaşlı nüfusunun oranı arttıkça vatandaş katılımının azaldığını ortaya koymaktadır. Kurumsal-politik faktörler açısından ise bütçe saydamlık düzeyinin artmasının ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı üzerinde olumlu etkiye sahip olduğu görülmektedir. Benzer biçimde analiz sonuçları; e-katılım düzeyinin bütçe sürecine vatandaş katılımını pozitif yönde etkilediğini göstermektedir. Dernek kurma ve toplantı özgürlüğünün, bütçe sürecine vatandaş katılımını olumlu etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte elde edilen bulgular; yolsuzluk düzeyi arttıkça ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının azalacağını ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ulusal Bütçe Süreci, Bütçe Hakkı, Bütçe Sürecine Vatandaş Katılımı, Panel Veri Analizi

ABSTRACT

Name and Surname	Vuslat GÜNEŞ
University	Bursa Uludag University
Institution	Social Science Institution
Field	Public Finance
Branch	Budgeting and Fiscal Planning
Degree Awarded	PhD
Degree Date	.../...2022
Supervisor	Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

Empirical Analysis of the Factors Determining Citizens' Participation in the National Budget Process

Abstract

Emerged most of the experience with citizen participation in the public budget process has been at the level of local governments. Additionally, it is seen that legislative bodies, executive bodies and supreme audit institutions have developed various mechanisms in order to ensure citizen participation in the national budget process.

The number of empirical studies on the socio-economic and institutional-political determinants that affect citizen participation in the national budget process is only two. We think that this study will contribute to reducing the inadequacy of the number of studies in the field. The use of panel data method for the first time in an empirical study on this subject constitutes one of the original aspects of the study.

This study aims to empirically analyze the factors that determine citizen participation in the national budget process. We examined the factors affecting citizen participation in the national budget process using the panel data method, using data from 93 countries included in the 2012 Open Budget Survey for the years 2011, 2014, 2016 and 2018. The factors affecting citizen participation are discussed under two main headings as socio-economic and institutional-political factors. According to Hausman Test results, the factors effecting citizen participation in national budget process Fixed Effect model has been implemented.

Empirical findings of socio-economic factors in the model show that as the level of education increases, citizen participation in the national budget process will increase. On the other hand, the findings reveal that as the proportion of the elderly population in the total population increases, citizen participation decreases. In terms of institutional-political factors, the increase in the level of transparency in the analysis results positively affects citizen participation in the national budget process. Similarly, the results show that as the level of e-participation increases, citizen participation in the budget process increases on citizen participation in the budget process. The results of the analysis show that freedom of association and assembly positively affects citizen participation in the budget process. However, the results of the analysis show that; as the level of corruption increases, citizen participation in the national budget process will decrease.

Keywords:National Budget Process, Power of the Purse, Citizen Participation in Budget Process, Panel Data Analysis

ÖNSÖZ

Tez çalışmamın her bir satırındaki emeği, özverisi ve yol göstericiliği için değerli danışman hocam Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ'a sonsuz teşekkür ederim. Kendisine, Bursa Uludağ Üniversitesi Maliye Bölümü'nde geçirdiğim süre boyunca göstermiş olduğu nezaket ve hoşgörü için ayrıca teşekkür borçluyum.

Bilgi ve fikirleriyle teze ilişkin önemli katkılar sunan ve ufkumu genişleten Prof. Dr. Ufuk SELEN ile Doç. Dr. Şenol BAŞTÜRK'e teşekkür ederim. Tezimin niteliğini artırmaya yönelik olarak çok önemli katkılar sunan Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCİ ile Doç. Dr. Hatice DAYAR'a da çok teşekkür ederim. Tez çalışmam sırasında vermiş oldukları önemli destekler için Araş. Gör. Arif Eser GÜZEL ile Araş. Gör. Dr. Halil SERBES'e de çok teşekkür ederim. Dr. Öğr. Üyesi Sevi DOKUZÖĞLU'na yol göstericiliği ve desteği için ayrıca teşekkür ederim.

Akademik hayatım boyunca her zaman yanımda olan ve desteğini hiç esirgemeyen değerli arkadaşım Araş. Gör. Muhammed ÇELİK'e teşekkür borçluyum. Sevgi ve güzel dostluklarıyla her daim yanımda olan Araş. Gör. Dr. Büşra ÖĞÜTÇÜ ile Araş. Gör. Seda KAYNAK'a da teşekkür ederim.

Son olarak, koşulsuz sevgi ve destekleri için kıymetli aileme sonsuz teşekkür ederim.

Bursa, 2022

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
YEMİN METNİ	iii
İNTİHAL YAZILIM RAPORU	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT	vi
ÖNSÖZ.....	vii
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar	xiv
ŞEKİLLER	xv
GRAFİKLER	xvi
KISALTMALAR	xvii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

SİYASAL KARAR ALMA SÜRECİ VE VATANDAŞ KATILIMI

I. BİREYSEL REFAHTAN TOPLUMSAL REFAHA ULAŞMANIN ARACI:

SOSYAL REFAH FONKSİYONU	5
A. FAYDACI (BENTHAMCI) SOSYAL REFAH FONKSİYONU	8
B. RAWLS'CU SOSYAL REFAH FONKSİYONU	9

II. SİYASAL KARAR ALMA SÜRECİ VE İŞLEYİŞİ 10 |

A. SİYASAL KARAR ALMA KAVRAMI VE SÜRECİ.....	11
B. SİYASAL KARAR ALMA MEKANİZMASININ ARZ YÖNÜ	13
1. Aktörler	13
a. Siyasi Partiler	14
b. Bürokrasi.....	15
2. Kamusal Arz Kaynağı: Devlet Bütçesi	16
C. SİYASAL KARAR ALMA MEKANİZMASININ TALEP YÖNÜ	17
1. Bireysel Tercihlerin Açıklanması.....	17
a. Seçimler	18
b. Baskı Grupları.....	19

2. Bireysel Tercihlerin Toplanması: Oylama Mekanizması	21
3. Vatandaş Katılımı.....	22
4. Siyasal Tercihlerin Yansıması: Devlet Bütçesi	22
III. SİYASAL KARAR ALMA SÜRECİNDE OYLAMA VE VATANDAŞ	
KATILIMI.....	23
A. OYLAMA MEKANİZMASI VE OYLAMA KURALLARI	24
1. Oybirliği Kuralı	25
a. Tam Oybirliği Kuralı	27
b. Yaklaşık Oybirliği Kuralı.....	27
2. Çoğunluk Kuralı.....	28
a. Nispi Çoğunluk Kuralı.....	29
b. Basit Çoğunluk Kuralı.....	30
c. Kaliteli Çoğunluk Kuralı	30
3. Kamusal Karar Almada Olanaksızlık Teoremi ve Ortanca Seçmen	
Modeli	31
a. Arrow'un Olanaksızlık Teoremi.....	31
b. Ortanca Seçmen Modeli.....	32
4. Kolektif Rasyonelliği Sağlayan Oylama Yöntemleri.....	34
a. Çoğulculuk Oylaması	35
b. Puan Verme Kuralı	35
5. Oylama Mekanizmasının Aksayan Yönleri	36
B. VATANDAŞ KATILIMININ TEORİK ÇERÇEVESİ	38
1. Vatandaş Katılımının Tanımı ve Amaçları.....	38
2. Vatandaş Katılımının Türleri.....	41
a. Arstein'in Katılım Merdiveni.....	41
b. OECD'nin Yaklaşımı	42
c. Uluslararası Vatandaş Katılım Birliğinin Yaklaşımı	43
3. Vatandaş Katılımının Araçları.....	44
a. Çevre Koruma Ajansına Göre Vatandaş Katılım Araçları.....	45
b. Beckley vd.'ye Göre Vatandaş Katılım Araçları.....	46
c. Nabatchi vd.'ye Göre Vatandaş Katılım Araçları.....	46
d. OECD'ye Göre Vatandaş Katılım Araçları.....	48

4. Vatandaş Katılımının Avantajları ve Dezavantajları	48
C. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SİYASAL KARAR ALMA	
SÜRECİNDE VATANDAŞ KATILIMINI SINIRLAYAN UNSURLAR ...	50
1. Demokrasi Kültürü ve Sivil Toplum Zayıflığı	50
2. Yoksulluk.....	52
3. Kurumsal Altyapının Eksikliği	53

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMI

I. BÜTÇE HAKKI, BÜTÇE SÜRECİ VE BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ	
KATILIMI.....	56
A. KAMU BÜTÇESİNE VATANDAŞ KATILIMININ TEMEL DAYANAĞI:	
BÜTÇE HAKKI	57
B. VATANDAŞ KATILIMININ ÇERÇEVESİ: BÜTÇE SÜRECİ.....	57
C. KAMU BÜTÇESİNE VATANDAŞ KATILIMI.....	59
1. Yerel Yönetim Düzeyinde Bütçe Sürecine Katılım	60
2. Ulusal Düzeyde Bütçe Sürecine Katılım	61
D. BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMI İLE İLİŞKİLİ	
KAVRAMLAR.....	61
1. İyi Yönetişim	61
2. Hesap Verme Sorumluluğu	63
3. Mali Saydamlık.....	63
II. ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMININ GEREKLİLİĞİ	
VE POTANSİYEL FAYDALARI.....	65
A. VATANDAŞ KATILIMININ GEREKLİLİĞİ.....	65
1. Vatandaş ile Temsilcileri Arasındaki Bağın Zayıf Olması	66
2. Parlatonun Bütçe Sürecindeki Rolünün Yetersizliği	66
B. VATANDAŞ KATILIMININ POTANSİYEL FAYDALARI.....	67
1. Mali Saydamlığı Arttırma.....	68
2. Vatandaşlık Bilincini Arttırma	68
3. Hesap Verebilirliği Arttırma	69

III. ULUSLARARASI KURULUŞLARIN BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMINI SAĞLAMAYA YÖNELİK ÇABALARI.....	70
A. DÜNYA BANKASI'NIN SOSYAL HESAP VEREBİLİRLİK YAKLAŞIMI	70
B. IMF'NİN MALİ SAYDAMLIK İYİ UYGULAMALAR TÜZÜĞÜ	71
C. IBP'NİN AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ	72
D. KÜRESEL SAYDAMLIK GİRİŞİMİ (GIFT)	73
IV. ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMI ARAÇLARI	75
A. BÜTÇENİN HAZIRLANMASI AŞAMASINDA KATILIMI SAĞLAYAN ARAÇLAR.....	77
1. Kamu Politikası Konseyleri: Brezilya Örneği.....	77
2. Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Hazırlanmasına Katılım	80
3. Yeni Zelanda'nın Refah Bütçesi Yaklaşımı	82
4. Katılımcı Bütçeleme	83
5. Bütçe Öncesi Danışmalar: Kanada ve Kenya	84
B. BÜTÇENİN GÖRÜŞÜLÜP ONAYLANMASI AŞAMASINDA KATILIMI SAĞLAYAN ARAÇLAR	88
C. BÜTÇENİN UYGULANMASI AŞAMASINDA KATILIMI SAĞLAYAN ARAÇLAR.....	90
1. Şikayet Mekanizmaları	91
2. Parlamento Web Siteleri ve E-Dilekçe.....	92
D. BÜTÇENİN KONTROLÜ AŞAMASINDA KATILIMI SAĞLAYAN ARAÇLAR.....	93
1. Parlamento Komisyonu.....	94
2. YDK Denetim Programının Planlanmasına Katılım	94
a. Şikayet Mekanizmaları	95
b. Katılımcı Planlama.....	96
3. Ortak Denetim Yoluyla Katılım.....	97
4. Denetim Tavsiyelerine Uyma Düzeyinin İzlenmesine Katılım	98
E. BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIM DÜZEYİ	98
V. ULUSAL BÜTÇELEME SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMININ SAĞLANABİLMESİ İÇİN GEREKLİ BAŞARI FAKTÖRLERİ	102

A. MALİ SAYDAMLIK.....	103
B. KURUMSAL KAPASİTE VE YETERLİLİK	104
C. MEVZUAT ALTYAPISI	106

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMINI BELİRLEYEN FAKTÖRLERİN ANALİZİ

I. LİTERATÜR TARAMASI.....	107
II. ARAŞTIRMANIN AMACI, ÖNEMİ VE KAPSAMI	111
A. AMACI.....	111
B. ÖNEMİ.....	112
C. KAPSAMI.....	113
III. ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMININ BELİRLEYİCİLERİ VE HİPOTEZLERİN GELİŞTİRİLMESİ.....	114
A. SOSYO-EKONOMİK BELİRLEYİCİLER VE HİPOTEZLER.....	114
1. Ekonomik Gelişmişlik Düzeyi	114
2. Eğitim.....	114
3. Yaş.....	115
4. Kamu Harcama Büyüklüğü.....	116
5. Vergi Yükü	116
6. Bütçe Dengesi	117
B. KURUMSAL - POLİTİK BELİRLEYİCİLER VE HİPOTEZLER	118
1. Bütçe Saydamlığı	118
2. Yasama Organının Bütçe Gözetiminin Etkinliği.....	118
3. Yüksek Denetim Kurumunun Gözetim Etkinliği.....	119
4. Demokrasi	119
5. Dernek ve Toplantı Özgürlüğü.....	120
6. Sivil Topluma Katılım	121
7. E-Katılım	121
8. Politik Rekabet.....	122
9. Yolsuzluk	123

IV. EKONOMETRİK YÖNTEM.....	125
V. VERİ SETİ.....	126
VI. MODEL VE AMPİRİK BULGULAR.....	128
VII. TARTIŞMA	137
SONUÇ.....	140
KAYNAKÇA	145
EKLER.....	153
EK-1: VATANDAŞ KATILIMINA İLİŞKİN 2019 YILI AÇIK BÜTÇE ANKET SORULARI	153
EK-2: BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMINA İLİŞKİN 2019 AÇIK BÜTÇE ANKET SONUÇLARI.....	160
EK-3: MODELDE YER ALAN DEĞİŞKENLER ARASINDAKİ KORELASYONLAR TABLOSU.....	161
ÖZGEÇMİŞ.....	162

TABLolar

Tablo 1: Piyasa ve Kamu Ekonomisinin Karşılaştırılması	12
Tablo 2: Arnstein Katılım Merdiveni.....	42
Tablo 3: IAP2 Vatandaş Katılım Modeli	44
Tablo 4: Çevre Koruma Ajansı (EPA) Tarafından Yapılan “Vatandaş Katılım Araçları” Sınıflandırması	45
Tablo 5: 2019 Tarihli Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğünde Vatandaş Katılımına İlişkin Açıklama	72
Tablo 6: Brezilya’daki Kamu Politikası Konseyleri Listesi	78
Tablo 7: Kanada Bütçe Öncesi Oturumlar 2004-2005.....	85
Tablo 8: Araştırmada Kullanılan Değişkenlere İlişkin Açıklayıcı Bilgiler	127
Tablo 9: Değişkenlerin Kısaltmaları	128
Tablo 10: Birim ve Zaman Etkili Sabit Etkiler Modelinin Anlamlılık Testi	129
Tablo 11: Birim ve Zaman Etkili Tesadüfi Etkiler Modelinin Anlamlılık Testi	130
Tablo 12: Hausman Testi Sonuçları.....	130
Tablo 13: Birim ve Zaman Boyutlu Sabit Etkiler Modeli.....	131
Tablo 14: Heteroskedastisite Testi Sonuçları	132
Tablo 15: Otokorelasyon Testi Sonuçları	132
Tablo 16: Birimler Arası Korelasyonsuzluk Testi.....	132
Tablo 17: Beck-Katz (1995) Dirençli Standart Hataları	133
Tablo 18: Hipotez Sonuçları	136

ŞEKİLLER

Şekil 1: Karma Ekonomide Siyasal Karar Alma Sürecinin Konumu	13
Şekil 2: Vatandaş Katılım Araçları	46
Şekil 3: Nabatchi vd.'ye Göre Vatandaş Katılım Araçları.....	47
Şekil 4: Bireysel Tercihlerin Toplumsal Tercihe Dönüşümü	54
Şekil 5: Yıllık Bütçe Sürecinin Aşamaları	58
Şekil 6: Mali Saydamlık – Bütçesel Katılım İlişkisi.....	64
Şekil 7: Vatandaş Katılımının Belirleyicilerine İlişkin Kuramsal Model.....	124

GRAFİKLER

Grafik 1: Bütçe Sürecinin Çeşitli Aşamalarında Katılım Fırsatının Olduğu/Olmadığı Ülke Sayıları.....	100
Grafik 2: Açık Bütçe Anketi (2019) Sonuçlarına Göre Bütçe Sürecinde Yer Alan Katılım Mekanizmalarının Sayıları.....	101

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
Akt.	Aktaran
AR-GE	Araştırma Geliştirme
BAI	Güney Kore Yüksek Denetim Kurumu – The Board of Audit and Inspection
BİT	Bilgi ve İletişim Teknolojileri
Çev.	Çeviren
Ed.	Editör
EIPP	Avrupa Yatırım Projesi Portalı - European Investment Project Portal
EPA	Çevre Koruma Ajansı - United States Environmental Protection Agency
GIFT	Küresel Saydamlık Girişimi – The Global Initiative for Fiscal Transparency
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla –
HIV	İnsan Bağışıklık Yetmezliği Virüsü - Human Immunodeficiency Virus
IAP2	Uluslararası Vatandaş Katılım Birliği – International Association for Public Participation
IBP	Uluslararası Bütçe Ortaklığı – International Budget Partnership
ICMA	Uluslararası Kent Yönetimleri Birliği - International City/County Management
IMF	Uluslararası Para Fonu - International Money Fund
Nd.	Tarih yok – No Date
OBI	Açık Bütçe Endeksi- Open Budget Index
OBS	Açık Bütçe Anketi - Open Budget Survey
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü - The Organisation for Economic Co-operation and Development
PSAM	Kamu Hizmeti Hesap Verebilirlik İzleme Sistem- The Public Service Accountability
UN	Birleşmiş Milletler - United Nations
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı - United Nations Development Programme-
USAID	Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı - U.S Agency for International Development
SE	Sabit Etkiler Modeli
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TE	Tesadüfi Etkiler Modeli
YDK	Yüksek Denetim Kurumu
Vd.	Ve diğerleri

GİRİŞ

Kamu ekonomisinde toplumun tercihleri siyasal karar alma süreci aracılığıyla açıklanmaktadır. Siyasal karar alma süreci, seçmenlerin doğrudan ya da temsilcileri aracılığıyla hangi kamusal mal ve hizmetlerin ne düzeyde üretileceği ve maliyetlerin nasıl paylaşılacağına karar verilmesi sürecini ifade etmektedir. Siyasal karar alma sürecinin temel aracı oylama mekanizmasıdır. Çeşitli oylama yöntemleri arasında günümüzde “çoğunluk kuralı” en çok kullanılan yöntemdir. Ancak çoğunluk kuralı aracılığıyla seçilen politikaların ya da adayların büyük bir bölümü, oylamaya katılanların önemli bir oranının tercihini yansıtamamaktadır. Dolayısıyla kamu ekonomisinde toplumun ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla oluşturulan bütçelerin, toplumun; tercihlerini ne düzeyde yansıttığı tartışma konusudur. Diğer taraftan bütçe hakkının asıl sahibi olan toplumun, yürütme organına gelir toplama ve harcama yapma konusunda yetki vermenin dışında bu yetki aracılığıyla, toplanan gelirlerin ve yapılan harcamaların toplumsal talepleri karşılayacak şekilde kullanılıp kullanılmadığını denetleyip hesap sorma hakkı bulunmaktadır.

Günümüz bütçe sürecinde daha katılımcı, tüm kesimleri kapsayıcı çerçeveye ihtiyaç duyulduğu ve bu açıdan devletin öncü rolü üstlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Söz konusu katılımcı bütçe anlayışının yoksul bireyleri sürece dahil ederek sosyal adaleti artırabileceği, engelli bireyler gibi dezavantajlı kimselerin seslerinin duyulması için fırsat sağlayabileceği ve toplumsal cinsiyet eşitsizliğini azaltabileceği düşünülmektedir. Katılıma dayalı bir perspektifin benimsenmesi ile kalkınma düzeyinin de yükselmesi beklenmektedir.

Bütçe sürecine vatandaş katılımını; vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer devlet-dışı aktörlerin çeşitli araçlar yoluyla kamu otoriteleriyle etkileşimde buldukları ve maliye politikalarının oluşturulması ve uygulanmasını etkilediği geniş bir uygulamalar dizisi olarak tanımlayabiliriz. Bütçe sürecine vatandaş katılımı, bütçe sürecinin farklı aşamalarında gerçekleşebileceği gibi belirli hizmetlerin sunulması veya kamu yatırımları ile ilgili konularda söz konusu olabilmektedir (de Renzio ve Wehner, 2015: 9).

Diğer taraftan *vatandaş katılımı* teriminin, maliye politikası bağlamında literatürde açık bir şekilde tanımlanamadığı görülmektedir. Söz konusu terimin hala net olmadığı belirtilmektedir. Bunun nedenlerinden biri mali saydamlığın bir boyutunun da katılım olduğunun yakın zamanda kabul edilmesi olabilir. Ayrıca bu konuyla ilgili araştırma sayısının az olması da bir başka neden olarak gösterilebilir.

Küresel olarak, bütçe sürecine vatandaş katılımının önemi giderek daha fazla anlaşılmaktadır. Ancak bugüne kadar, kamu bütçesine vatandaş katılımına ilişkin deneyimlerin çoğunun yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının önemine vurgu yapmaktadır. Bu doğrultuda ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanabilmesi için çeşitli ülkelerde yasama organları, yürütme organları ve yüksek denetim kurumları farklı mekanizmalar geliştirmektedir. Ancak araştırmalar, birkaç ülke (İngiltere, Güney Kore ve Yeni Zelanda) dışında ülkelerin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı için yeterli fırsat sunmadığına dikkat çekmektedir.

İlgili literatür incelendiğinde ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını etkileyen sosyo-ekonomik ve kurumsal-politik belirleyicilerin neler olabileceğine ilişkin ampirik çalışma sayısının sadece iki olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu çalışma ile öncelikle alandaki çalışma sayısının yetersizliğinin azaltılması noktasında katkı sağlanması beklenmektedir.

Bu çalışmanın, literatürdeki diğer ampirik çalışmalardan en önemli farkı ise ekonometrik yöntem olarak ilk kez panel veri analizinin kullanılmasıdır ve çalışmanın 4 yılı kapsamasıdır. Literatürde yapılan ilgili ampirik çalışmalarda ekonometrik yöntem olarak regresyon yöntemi kullanıldığı ve çalışmaların bir yılı kapsadığı görülmektedir.

Çalışmanın literatüre bir diğer katkısı ise ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının belirleyicileri konusundaki çalışmalarda daha önce yer verilmeyen birçok değişkene analizde yer vermesidir. Çalışmada 6 sosyo-ekonomik ve 9 kurumsal-politik olmak üzere toplam 15 faktörün, bütçe sürecine vatandaş katılımını nasıl etkilediği araştırılmıştır. Bu çalışma gerek kapsadığı zaman aralığı ve kullanılan ekonometrik analiz

yöntemi gerekse araştırılan belirleyici sayısı itibarıyla bildiğimiz kadarıyla bir ilk olma vasfı ile literatüre katkı sağlama potansiyeline sahip görünmektedir.

Bu çalışma ile ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını belirleyen faktörlerin neler olabileceğinin ampirik olarak analiz edilmesi amaçlanmaktadır. 2012 OBS’de yer alan 100 ülkenin çalışmada yer alması planlanmıştır ancak ankette yer alan 7 ülkeye ilişkin bazı verilere ulaşılamamıştır. Dolayısıyla çalışmaya 93 ülke dâhil edilmiştir. Ancak ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımına ilişkin veriler, 2011, 2014, 2016 ve 2017 yıllarına ilişkin temin edilebildiğinden çalışma, zaman bakımından söz konusu dönemle sınırlandırılmıştır.

Bu çalışma için Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) tarafından hazırlanan “Açık Bütçe Anketi (OBS)” çok önemli bir veri seti sunmaktadır. Diğer ifade ile OBS, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını küresel ölçekte ölçen tek araştırmadır. Bu araştırma ilk olarak ülkelerin bütçe saydamlık düzeyinin ölçülmesi amacıyla 2006 yılında yayımlanmıştır. Daha sonra OBS 2012 yılından itibaren küresel ölçekte ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını düzeyini ölçmeye başlamıştır. Bu araştırma her iki yılda bir yayımlanmaktadır ve yapılan her yeni araştırmada ülke sayısı artmaktadır.

Diğer taraftan çalışmanın kısaca içeriğinden bahsetmek gerekirse, çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde ilk olarak siyasal karar alma süreci ve işleyişi, siyasal karar alma sürecinde kullanılan oylama yöntemleri ele alınmıştır. Daha sonra vatandaş katılımının teorik çerçevesi ve gelişmekte olan ülkelerde siyasal karar alma sürecinde vatandaş katılımını sınırlayan engeller incelenmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle bütçe hakkı kavramı ele alınmıştır. Daha sonra bütçe sürecine vatandaş katılımıyla ilişkili kavramlar, bütçe sürecine vatandaş katılımının gerekliliği ve potansiyel faydaları, uluslararası kuruluşların bütçe sürecine vatandaş katılımını sağlamaya yönelik çabaları değerlendirilmiştir. Son olarak ise ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını sağlamada kullanılan araçlar ve katılımın sağlanabilmesi için gerekli başarı faktörleri incelenmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını hangi faktörlerin etkileyebileceği panel veri analizi ile incelenmiştir. Bu kapsamda öncelikle

bütçe sürecine vatandaş katılımına ilişkin ampirik literatür değerlendirilmiştir. Daha sonra bütçe sürecine vatandaş etkileyebilecek faktörler kurumsal-politik ve sosyo-ekonomik faktörler olarak iki ana başlıkta ele alınmıştır. Sosyo-ekonomik faktörler kapsamında ekonomik gelişmişlik düzeyi, eğitim, yaş, kamu harcama büyüklüğü, vergi yükü ve bütçe dengesi incelenmiştir. Kurumsal-politik faktörler kapsamında ise bütçe saydamlığı, yasama organının bütçe gözetiminin etkinliği, yüksek denetim kurumunun gözetim etkinliği, demokrasi, dernek ve toplantı özgürlüğü, sivil topluma katılım, e-katılım, politik rekabet ve yolsuzluk incelenmiştir. Akabinde panel veri yöntemine ilişkin teorik açıklamalar ile araştırmanın kapsamı ortaya konulmuştur. Son olarak da analiz sonuçlarının değerlendirilmesi yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

SİYASAL KARAR ALMA SÜRECİ VE VATANDAŞ KATILIMI

Çalışmanın bu bölümünde ilk olarak sosyal refah fonksiyonu kavramı ele alınmıştır. Siyasal karar alma süreci ve işleyişine ilişkin açıklamaların ardından oylama kuralları ve oylama mekanizmasının aksayan yönleri incelenmiştir. Daha sonra vatandaş katılımına ilişkin teorik bilgilere yer verilmiştir. Bu kapsamda gelişmekte olan ülkelerde vatandaş katılımını engelleyen unsurların neler olabileceği incelenmiştir.

I. BİREYSEL REFAHTAN TOPLUMSAL REFAHA ULAŞMANIN ARACI: SOSYAL REFAH FONKSİYONU

İktisat ve siyasette tercih yapmak ve karar almak konusunda sorunsal, fertlerin amaçlar ve araçlar arasında değişik tercihlere sahip olmasıdır. Dolayısıyla bireysel tercihler üzerinden toplumsal tercihlere ulaşmanın mümkün olup olamayacağı, araştırılması gereken bir konudur. Normatif iktisat alanı olan “Refah İktisadı” ise bireysel tercihler üzerinden toplumsal tercihlere kolayca ulaşılacağını varsaymıştır (Savaş, 2016: 114-115).

Refah iktisadı, toplumun ekonomik refahının toplamını belirleyen koşullarla ilgilenmektedir (Lange, 1942: 215). Aynı zamanda refah iktisadı, insanları nelerin mutlu edip etmeyeceğini inceleyerek refahın nedenlerini araştırmaktadır. Buna göre; insanların ihtiyaçlarının neler olduğu ve ne düzeyde yerine getirilebileceği, karşılanamayan ihtiyaçların hangileri olduğu ve ne kadarının azaltılabileceği araştırılmaktadır (Price, 1977:1).

Toplumların en temel amacı, sosyal refahı yakalamaktır. Ancak sosyal refah kavramının tanımı konusunda fikir birliği bulunmamakta ve değerlendirmeler de kişisel değer yargıları üzerinden gerçekleşmektedir. Sosyal refahın kapsamının ortaya konmasında “etkinlik” ve “eşitlik” olmak üzere iki kriterden yararlanılmaktadır. Yani refah ekonomisi kapsamında, hangi mal ve hizmetlerin, nasıl, ne miktarda ve kimler için

üretileceği biçimindeki sorulara “etkinlik” ve “eşitlik” kriterlerine göre yanıt aranmaktadır. Dolayısıyla bir toplumda hem kaynak dağılımında etkinlik hem de gelir dağılımında adalet gerçekleştiği zaman sosyal refah gerçekleşmiş olmaktadır. Ancak bir toplumda etkinlik ve eşitlik kriterlerinin birlikte gerçekleşmesinin mümkün olup olmayacağı hususunda önemli tartışmalar söz konusudur (Çelebi, 2003: 29-30, 31).

Downs göre; çoğu refah ekonomisti ve birçok kamu maliyesi teorisyeni tarafından dolaylı olarak devletin “gerçek” işlevinin sosyal refahı en üst düzeye çıkarmak olduğu varsayılmaktadır. Bu kuralın kullanılması iki büyük zorluğa yol açmıştır. Birinci olarak, “sosyal refah” ile ne kastedildiği açık değildir ve bunun nasıl “maksimize edileceği” konusunda herhangi bir fikir birliği bulunmamaktadır. Aslında, “yeni refah ekonomisinde” sosyal refahın doğası hakkında yapılan uzun bir tartışma sonucunda Kenneth Arrow, toplumdaki bireylerin tercih sıralamasında güçlü kısıtlamalar getirilmediği sürece sosyal refahı en üst düzeye çıkarmak için hiçbir rasyonel yöntemin bulunamayacağını ifade etmiştir. İkinci olarak ise Downs, sosyal refah kavramı tanımlanabilse ve onu en üst düzeye çıkarma yöntemleri üzerinde anlaşma sağlansa bile devleti yöneten erklerin sosyal refahı en üst düzeye çıkarmak için motive olacağına inanmak için hangi sebebin olduğunu sorgulamıştır. Bunu yapmaları gerektiğini belirtmenin, yapacakları anlamına gelmediğini ifade etmiştir (Downs, 1957: 135-136).

Diğer taraftan bireysel refah ile toplumsal refah arasındaki ilişkiyi ortaya koymak refah iktisadının en temel sorunlarından biridir. Bu konudaki temel sorun, bireysel refahın ve buradan hareket ederek toplumsal refahın tespit edilmesidir. Bireylerin refahını, bugün nelerin olumlu yönde etki ettiğini tahmin etmek ve bu konuda çıkarımda bulunmak zor değildir. Ama toplumsal refah bakımından aynı şeyleri söylemek güçtür. Dolayısıyla toplumsal refahın nasıl artırılacağını tespit etmek kolay değildir. Diğer taraftan Bentham; toplumsal refahın, bireysel refahların toplamının doğrusal fonksiyonu olduğunu ileri sürerek, farklı bir yaklaşım ortaya koymuştur. Buna göre bireysel refah ile toplumsal refah arasındaki bu doğrusal ilişki, **sosyal refah fonksiyonu** vasıtasıyla gerçekleşmektedir (Karaş, 2019: 63).

Sosyal refah fonksiyonu, bireysel tercihler üzerinden toplumun tercihine ulaşılmasını sağlayan bir kural olarak ifade edilebilir. Bu kural, topluma, bireyler üzerinde farklı refah dağılımlarını içeren alternatif seçenekler arasından hangisinin

seçileceğine ilişkin bir kriter sağlamaktadır (Kirmanoğlu, 2017: 257). Bir sosyal refah fonksiyonu, herhangi bir rejimin ya da sosyal durumun nasıl değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir (Kaplou, 2008: 41).

Genel anlamda *sosyal refah fonksiyonu*; bireyler arasındaki mal ve hizmetlerin dağılımına bağlı olarak, kişiler arasında faydaların dağılımının formüle edilmesini ifade etmektedir (Akalin, 2016: 117). Ancak sosyal refah fonksiyonunda yer alan değişkenleri, belirli varsayımlar ve değer yargıları belirlediği için tek bir sosyal refah fonksiyonundan bahsedilemez. Sosyal refah fonksiyonunu, gelir ve tüketim göstergeleri üzerinden tanımlanan bir fayda yaklaşımından değerlendirme yapılması her zaman doğru bir yaklaşım olmayabilir (Bağlı, 2011:263).

Literatürde sosyal refah fonksiyonu işlevinin genellikle üç özelliğe sahip olduğu kabul edilmektedir. Birincisi, yalnızca hane halklarının fayda düzeylerine bağlı olduğu anlamına gelen bir refahın sağlandığı varsayılmaktadır. İkinci olarak, sosyal refahın her hanenin fayda düzeyinde arttığı varsayılmaktadır. Hane halkının fayda düzeyindeki bir artış sosyal refah düzeyini yükselttiğinden sosyal refah fonksiyonunun pareto etkinlik kriterini¹ sağladığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla, sosyal refah kayıtsızlık eğrileri, tıpkı hane halkının kayıtsızlık eğrileri gibi negatif eğilimlidir. Eğer bir hane halkının refah düzeyi düşerse, aynı refah seviyesini korumak için başka hanenin refah düzeyi daha iyi duruma getirilmelidir. Üçüncü olarak, refah düzeyindeki değişimin yoğunluğunun genellikle eşitsizlik düzeyine bağlı olduğu düşünülmektedir (Johansson, 1991: 27). Diğer ifadeyle, eşitsizlik azaldıkça sosyal refah artmaktadır (Akt:Savaşan, 2014: 119).

Ancak sosyal refah fonksiyonu kavramı beraberinde birçok güçlüğe neden olmaktadır. Bu fonksiyonun, toplumun kolektif tercihlerini (toplum çıkarımı) yansıtacağı varsayılır, ancak gerçekten “toplumsal tercih” veya “toplumsal çıkar” kavramlarının işlevsel anlamı var mıdır? Örneğin bireysel tercihler sadece ölçülebilen istekler veya satın alma gücüyle desteklenen talepler toplamından mı oluşmaktadır? Bireyler arasında fikir farklılıkları varsa ne olacaktır? Ve ulusal çıkarın, toplum çoğunluğunun çıkarından mı oluştuğu varsayılacaktır? Eğer böyle olursa azınlıkta kalan bireylerin tercihlerinin

¹ Pareto etkinlik kriterine göre herhangi birinin durumunun iyileştirilmesi, başka birinin durumunu kötüleştirmeden sağlanıyorsa etkinlik sağlanmıştır (Savaşan, 2019, 80).

durumu nasıl olacaktır? Ne teoride ve ne de uygulamada bütün bireyleri tatmin edecek çözümler maalesef bulunmamaktadır (Savaş, 2016: 131).

Diğer taraftan temel olarak iki tür sosyal refah fonksiyonundan söz edilmektedir. Bunlar Faydacı (Benthamcı) sosyal refah fonksiyonu ve Rawls'cu sosyal refah fonksiyonudur (Kirmanoğlu, 2017: 78).

A. FAYDACI (BENTHAMCI) SOSYAL REFAH FONKSİYONU

Faydacı felsefenin temeli üç ana ilkeye dayanmaktadır. Birinci ilkeye göre, toplumun bir sosyal durumdan diğer sosyal duruma geçmesinin iyi ya da kötü olarak değerlendirilmesinde temel kriter bu durumun bireylere sağladığı refahtır. İkinci ilkeye göre, sonuç önemlidir; herhangi bir sosyal durum, yarattığı sosyal durum çerçevesinde ele alınır. Üçüncü ilkeye göre ise toplumun refahı bireylerin faydalarının toplamına denktir. Buna göre uygulanan bir politika sonucunda, bazı bireylerin faydalarında azalma söz konusu olsa dahi toplam faydada artıştan söz edilebiliyorsa, toplum tarafından kabul edilebilir bir politika olarak değerlendirilmektedir (Kirmanoğlu, 2017: 78).

Faydacılık yaklaşımı, sosyal refah ölçütü olarak bireysel faydaların toplamını almaktadır ve alternatif sosyal durumları bireysel faydaların toplam değeri bakımından sıralamaktadır. Bentham'ın (1789) öncülüğünü yaptığı faydacılık yaklaşımı, sosyal bilimler alanında, özellikle Marshall (1890), Pigou (1920) ve Robertson (1952) tarafından ekonomi alanında yaygın olarak kullanılmaktadır (Foster ve Sen, 1997:15).

Toplumdaki imkanların toplam faydayı (toplam/sosyal refah veya toplam mutluluk) maksimum düzeye getirecek şekilde toplumdaki bireylere dağıtılması faydacılık geleneğinin temelini oluşturmaktadır. Toplumun imkanları, sadece mal ve hizmetleri değil, hak, özgürlükleri ve politik gücü de kapsamaktadır. Toplam refahı artırma hedefi konusunda iki önemli esas söz konusudur (Akt: Savaşan, 2014: 128):

- 1) Malların üretimi ve dağıtımını etkin olmalıdır;
- 2) Malların dağıtımını adaletli bir şekilde gerçekleştirmelidir.

Refah iktisadı 1930'lara kadar faydaların ölçülebilir ve karşılaştırılabilir olduğuna dair bir yaklaşım benimsemiştir. Ancak yeni refah iktisadı ise faydaların ölçülebilir ve

karşılaştırılabilir nitelikte olmadığını, sıralanabilir özellikte olduğunu ileri sürmüştür. Böylece sosyal refah fonksiyonu kavramı oluşmuştur (Kirmanoğlu, 2017: 78 -79).

B. RAWLS'CU SOSYAL REFAH FONKSİYONU

Bir sosyal politika değişikliği, toplumdaki bireylerin bazılarının refahını artırırken bazı bireylerin refahını azaltıyorsa, bu durumun adil olup olmadığına nasıl karar verilecektir? Faydacı felsefe, bu soruya toplumun faydasını göz önüne alarak cevap bulmaya çalışmıştır. Rawls'un adalet teorisi ise bireyi esas almaktadır (Kirmanoğlu, 2017: 79). Rawls'cu sosyal refah fonksiyonu, Rawls'un sosyal adalet teorisini esas almaktadır. Rawls, adaleti diğer erdemlerin üzerinde görmektedir (Karakas, 2019: 74).

Rawls, bir toplumda sadece malların adil dağılımını içeren bir çerçeve sunmamaktadır. Aynı zamanda “hakların ve görevlerin adil dağılımı”nı kapsayan geniş bir çerçeve ortaya koymaktadır. Rawls, faydacı yaklaşımda olduğu gibi refahı sadece maddi olarak mallar üzerinden ele almamaktadır. “Birincil mallar” olarak adlandırdığı kategori ile haklar, özgürlükler, güç, fırsatlar gibi kişilerin toplumda iyi bir konuma gelmesini sağlayan çeşitli araçları kategorisine eklemiştir (Kirmanoğlu, 2017: 79).

Rawls'cu refah fonksiyonuna göre en önemli konu toplumdaki en zayıf bireyin durumudur. En zayıf durumdaki kişinin durumunda iyileşme sağlandıktan sonra tekrar sıra en zayıf olan üyeye gelmektedir. Bu süreç, sürekli olarak en zayıfın desteklenmesi ile ilerlemektedir. Diğer ifadeyle, Rawls'cu sosyal refah fonksiyonunda “maximin kriteri” temel kriterdir. Bu kriter göre, Rawls'cu toplum en zayıf durumda olan üyeyi tespit edip onun durumunu iyileştirme yoluyla sosyal refahın arttığına inanan bir toplumu ifade eder. Yani Rawls'a göre sosyal refahın artırılması için toplumun en zayıf durumda olan üye için bir yeniden dağıtım (örneğin, gelir transferi) yapılmalıdır (Akt: Savaşan, 2014: 133-134).

Rawls'un adalet teorisi “başlangıç noktası (orginal position)” adındaki yapıcı bir fikre dayanmaktadır. Başlangıç noktası, ilgili tarafların grup içindeki tüm bireylere ilişkin kişisel kimlik bilgileri ya da elde edilmiş çıkarları hakkında hiçbir bilgiye sahip olmadığı temel bir eşitlik hayalidir (Sen, 2009: 54).

Başlangıç noktası, bütün tarafların karar alma sürecinde eşit haklara ve eşit erişime sahip olduğunu, böylece başlangıç noktası durumunda grup tarafından verilen herhangi bir kararın adil olduğunu varsaymaktadır. Bu başlangıç noktasına ilişkin en önemli varsayım, her kişinin eksik bilgiye sahip olduğudur. Başlangıç noktasındaki tüm bireylerin, toplumdaki kendi statüleri, gelir düzeyi, doğal yetenekleri ve ait oldukları gruplar veya birleşmeler hakkında bilgisiz oldukları varsayılmaktadır. Herhangi bir birey güçlü veya bağımlı, zengin veya fakir, etkili bir grubun bir parçası veya yalnız olabilir; ancak sıfır noktasında hiç kimse bu ayrıcalık veya güç göstergelerinin farkında olmayacaktır. Bir bireyin sosyal, politik veya ekonomik durumunun farkında olma konusundaki eksikliği “cehalet perdesi” olarak isimlendirilmektedir (Bellinger, 2007: 31).

II. SİYASAL KARAR ALMA SÜRECİ VE İŞLEYİŞİ

“Karar alma” eylemi; iktisat ve siyaseti birbirine bağlayan ortak bir konudur. İktisatta yer alan “Kıtlık Kanunu”dan dolayı iktisat politikası çeşitli amaçlar arasında bir tercih yapmak ve amaçlar birden fazla ise bu durumda bir öncelik sıralaması yapmak zorundadır. Çünkü kıtlık kanununa göre sahip olduğumuz kaynaklar sınırlı ancak karşılanması gereken ihtiyaçlar sonsuzdur. Sonsuz isteklerin, kıt kaynaklarla karşılanma zorunluluğu, “tercih yapmak”, diğer ifadeyle alternatifler arasında seçim yapmak sorununu ortaya çıkarmıştır (Savaş, 2016: 113).

Diğer taraftan toplumun çeşitli kesimlerinin farklı amaçlar benimsemesi veya öncelik sıralamasını farklı şekillerde yapması amaçlar arası tercih sorununa neden olmaktadır. Amaçlar arası seçimin yanı sıra “araçlar arası seçim” söz konusudur. Yani, bir amaca ulaşmayı sağlayan değişik araçlar bulunmaktadır ve politikacı, bu araçlardan birini seçmek durumundadır. Dolayısıyla iktisatta ve siyasette tercih yapmak ve karar almak sorununu oluşturan neden, fertlerin amaçlar ve araçlar arasında farklı tercihlerinin olmasıdır (Savaş, 2016: 113).

A. SİYASAL KARAR ALMA KAVRAMI VE SÜRECİ

Siyasal karar alma süreci, seçmenlerin doğrudan ya da temsilcileri aracılığıyla hangi kamusal mal ve hizmetlerin ne düzeyde üretileceği ve maliyetlerin nasıl paylaşılacağına karar verme sürecini ifade etmektedir (Kirmanoğlu, 2017: 239). Kamu kesiminin varlığı, piyasadan ayrı bir karar mekanizmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Diğer ifade ile kamu kesiminin çeşitli seçimlerini, tercihlerini ve kararlarını piyasaya bırakması pek mümkün değildir. Kamusal hizmetlerin fiyatlandırılmaması ya da dış maliyet ve faydaların fiyat mekanizmasınca gerektiği ölçüde değerlendirilememesinden kaynaklı bu imkânsızlık durumu siyasal karar mekanizmasının piyasa kararlarının yerine geçme zorunluluğunu doğurmuştur (Uluatam, 2014:113).

Siyasal karar alma sürecinin, kamu sektöründe iki farklı rolü söz konusudur. Birinci rol, bireysel tercihler üzerinden toplumun sosyal refah fonksiyonuna ulaşmaktır. İkinci rol ise bunun sonucu olarak kamu sektöründe kaynak tahsis mekanizması görevini yürütmesidir. Diğer bir ifadeyle kamusal mallar konusunda tek işleyen mekanizma siyasal karar alma sürecidir (Akalin, 2016:119).

Demokrasilerde siyasal karar alma sürecinin temelini oylama oluşturmaktadır. Piyasa mekanizmasındaki “bir lira = bir oy” eşitliği yerine siyasal kararlara dayanan kamu kesiminde “bir kişi = bir oy” eşitliği geçerlidir. Her vatandaş ya da vatandaş temsilcisinin tek ve eşit oya sahip olması “herkesin, fiili imkanlarına ve gücüne bakılmaksızın, hukuken eşit olması gerektiği” görüşüne dayanmaktadır (Uluatam, 2014: 114).

Seçmenler, politikacılar ve bürokrasi siyasal karar alma sürecinin temel unsurlarıdır. Ayrıca zaman zaman yargı organlarının ve basının, siyasal kararlarda önemli rol oynadıkları görülmektedir. Ancak toplum tercihlerinin çarpıtılmadan ortaya konması çoğu zaman oldukça zordur. Toplum yapısı ve siyasi partilerden gelen etkiler, toplumun tercihlerinin siyasal kararlara doğru yansıtılmasını engellemektedir (Uluatam, 2014: 126-127).

Kamu ekonomisinde karar alma süreci incelenirken, arz yönü ve talep yönü olarak ayrı ayrı ele alınması, işleyiş mekanizmasının analizi için gerekmektedir. Kamu ekonomisinde karar alma sürecinin, piyasa işleyişi sürecinden farklılık gösterdiği noktalar kısaca Tablo 1’deki gibi özetlenebilir (Kirmanoğlu, 2017: 240).

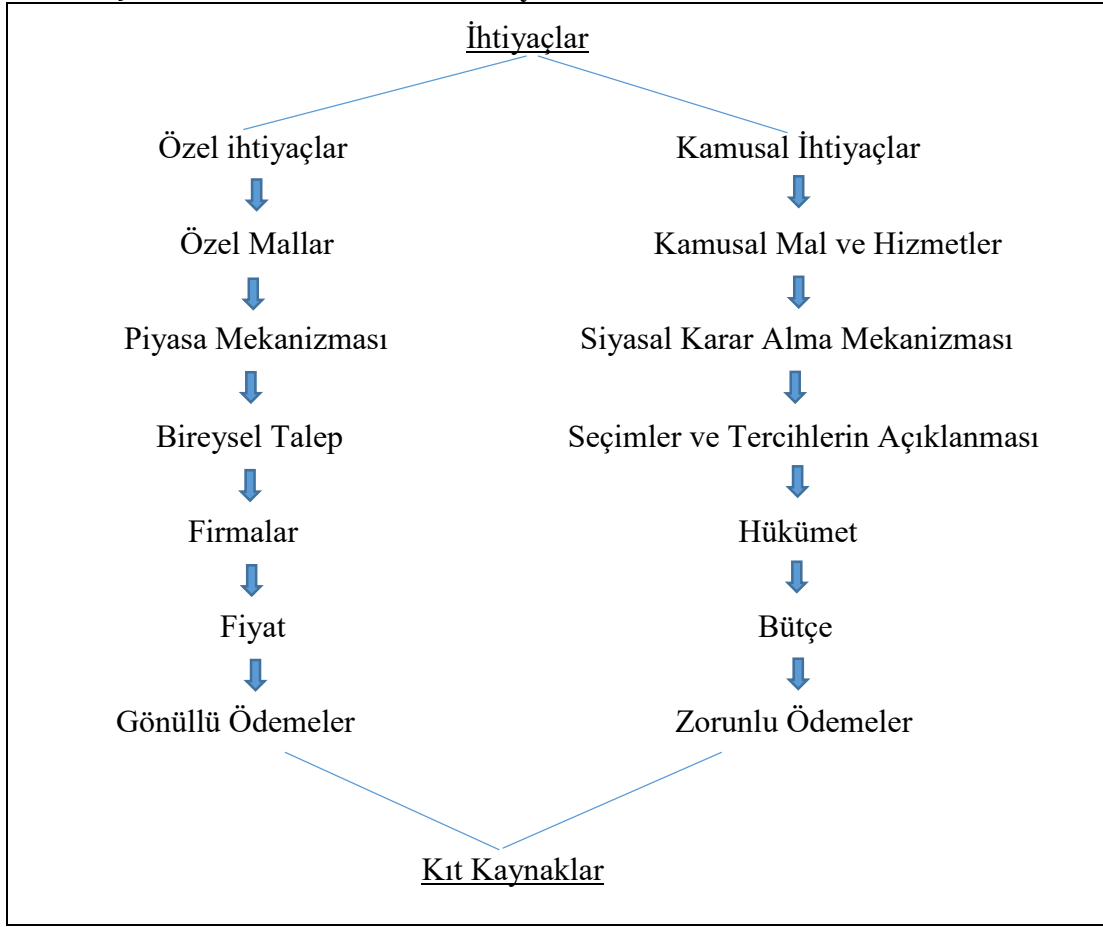
Tablo 1: Piyasa ve Kamu Ekonomisinin Karşılaştırılması

	Piyasa	Kamu ekonomisi
Talep Yanı	Tüketiciler	Seçmenler, baskı grupları
Hedef Fonksiyonu	Fayda maksimizasyonu	Hizmetlerin artırılması, vergilerin düşürülmesi
Arz Yanı	Firmalar	Politikacılar, bürokratlar
Hedef Fonksiyonu	Kar maksimizasyonu	Politikacılar:oy maksimizasyonu Bürokratlar:etki alanı maksimizasyonu
Tercih Bildirme Aracı	Ödemeye hazır olan fiyat	Oylama
Çıktı	Özel mal/hizmet	Kamu hizmeti

Kaynak: Kirmanoğlu, 2017: 241.

Şekil 1’de görüldüğü gibi özel ihtiyaçlar piyasa mekanizması aracılığıyla karşılanmakta iken kamusal ihtiyaçlar siyasal karar alma mekanizması aracılığıyla karşılanmaktadır. Piyasa ekonomisinin arz ve talep koşulları, bireylerin gönüllü olarak ödedikleri fiyatı belirlerken; kamusal mal ve hizmetlere ödenecek olan bedel, vergiler şeklinde belirlenmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde demokrasilerin iyi işlememesi, hükümetlerin baskı gruplarının taleplerine uygun mal ve hizmet üretmeleri, bürokrasideki savurganlıklar, yolsuzluk ve rüşvet gibi olguların yaygın olması kamusal ihtiyaçların yetersiz miktarda ve kalitesiz olarak sunulmasına neden olabilmektedir (Şener, 2016: 16-17).

Şekil 1: Karma Ekonomide Siyasal Karar Alma Sürecinin Konumu



Kaynak: Şener: 2016: 16'dan uyarlanmıştır.

B. SİYASAL KARAR ALMA MEKANİZMASININ ARZ YÖNÜ

Siyasi partiler ve bürokrasi, siyasal karar alma mekanizmasının arz yönünü oluşturmaktadır. Bu kapsam dâhilinde siyasi partiler içinde yer alan politikacıların ve bürokrasiyi şekillendiren bürokratların davranışları ve bu davranışları arasındaki motifleri incelenebilir (Çelebi, 2003: 121).

1. Aktörler

Siyasi partiler ve bürokrasi, siyasal karar alma mekanizmasının arz yönünün temel aktörleri olarak kabul edilebilir.

a. Siyasi Partiler

Modern anlamda siyasi partilerin ortaya çıkışının oldukça yeni olduğu söylenebilir. Ancak bu kuruluşlar çok hızlı ilerleyerek hemen hemen tüm ülkelerde siyasal hayatın temel unsurları ve ana dinamik gücü haline dönüşmüştür. Siyasal sistemin niteliği ve karakteri fark etmeksizin –demokratik, otoriter veya totaliter- çağdaş toplumların tamamında partilerin çok önemli rolü bulunmaktadır (Kapani, 2017: 173).

Siyasi partiler, bir program aracılığıyla siyasal kararları etkilemek ve siyasi iktidarı ele geçirmek amacıyla oluşturulmuş kuruluşlardır. Siyasi partilerde yapısal farklılıklar bulunmaktadır. Bu yapısal farklılıklar, toplumsal tabanlarının dolayısıyla da ideolojilerinin farklılığını yansıtmaktadır (Kışlalı,2018:277).

Diğer taraftan siyasi partiler, temsili demokratik sistemlerde karar alma sürecinin temel kurumları arasında yer almaktadır. Dolayısıyla siyasi partiler sadece politik gelir etme amacıyla meydana getirilen birlik olarak değerlendirilmemelidir. Şöyle ki, siyasi partiler, çok sayıda topluluktan ve ülke içinde yayılmış bir örgütlenme yapısından oluşmaktadır. Ülkeye dağılmış parti örgütleri içindeki üyelerin partiye ilişkin bağlılıkları, kamusal karar alma sürecinin bir gerçeği olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu gerçeğin, kamusal faaliyetin sonucu üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Diğer taraftan parti örgütü içindeki bireylerin, bir temsilcinin seçilmesinde çaba göstermesi söz konusu olabilmektedir. Bu çabanın karşılığında bireyler, temsilci vasıtasıyla kamusal faaliyetten fayda elde etmeyi beklemektedir. Bu bakımdan parti örgütü, karar alma süreci içinde bir baskı grubu gibi fonksiyona sahip olmaktadır (Çelebi, 2003: 121, 122).

Bir siyasal sistemde siyasi partilerin çeşitli fonksiyonları bulunmaktadır. Bu fonksiyonlardan en önemli olanları şöyle sıralanabilir (Kapani, 2017: 179-181):

a. Siyasi partilerin en başta gelen fonksiyonlarından biri, toplumdaki çeşitli çıkarların ve istemlerin birleştirilmesini sağlamaktır.

b. Siyasi partiler, halk kitleleri ile iktidar arasında iletişim kurulmasını sağlamaktadır. Günümüzde partiler, siyasal katılımın başlıca kanalı haline dönüşmüştür. Ayrıca partiler kitleleri eğitme ve bilinçlendirme amacıyla da çaba sarf etmektedir.

c. Siyasi partilerin önemli fonksiyonlarından biri de siyasal sistem için gerekli olan personelin ve liderin seçilmesini sağlamaktır.

d. Siyasi partiler, iktidara geçince, devletin siyasal karar organları (yasama ve yürütme) içinde temel role sahip olmaktadır.

b. Bürokrasi

Bürokrasi kavramını sistematik olarak ilk inceleyen kişi Max Weber'dir. "*Weber, bürokrasiyi geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi süreci olarak tanımlamaktadır*"(Akçakaya, 2016: 676-678).

Bürokrasi kavramına ilişkin çeşitli kuramsal yaklaşımlar geliştirilmiştir. Özellikle Weber'in geliştirdiği bürokrasi kuramı, modern kamu yönetimi literatürü açısından oldukça önemlidir. Weber'in bürokrasi modelinde, *bürokrasi* ideal tip olarak ortaya konmuştur (Akçakaya, 2016: 676). Weber'in *ideal tip* ile aradığı şey tarihsel ve güncel gerçeklere karşı test edilecek, açıkça belirlenmiş bir dizi özelliklerdir. Bu özelliklerinden bazı şunlardır (Lutzker, 1982:124):

- Sabit yetki alanlarına sahip bir bürolar hiyerarşisi ve iş bölümü bulunmaktadır,
- Her yetkilinin yetki derecesi ve sorumluluk düzeyi açıkça belirtilir,
- Kıdem ve başarı aracılığıyla gerçekleştirilen terfilerle kariyerler oluşturulur,
- Kararlar yazılı düzenlemelere göre verilir.

Diğer taraftan bürokrasinin kamusal faaliyetin arz tarafında önemli bir yeri bulunmaktadır. Bürokrasi kavram olarak, mal ve hizmet üreten ve çok sayıda bireyin ortak bir idare etrafında oluşturduğu bir organizasyon olarak da tanımlanabilir. Demokratik bir ülkede kamusal faaliyetin genişliği, bürokrasinin yerini ve büyüklüğünü şekillendirmektedir. Kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetlerin düzeyi arttıkça bürokrasi de toplumda daha fazla yere sahip olmaktadır. Bürokrasinin toplumda daha fazla yer kaplaması, karar alma süreci içindeki etkinliğini arttırmaktadır. Bürokrasinin temel karakteristik özellikleri şöyle sıralanabilir (Akt: Çelebi, 2003: 127-128):

- 1- Aynı türde mal ve hizmetleri üreten bürolar arasında rekabet söz konusu değildir.

- 2- Büroların sahip olduğu yapı kâr amacıyla çalışmaya izin vermemektedir.
- 3- Devlet tarafından sunulan mal ve hizmetler genel bir fiyat karşılığında satılmamaktadır.

Bürokrasinin birçok işlevi bulunmaktadır. Siyasal sistemin yetkili kurum ve kurullarınca alınan kararların eyleme dönüştürülmesi, bürokrasinin en başta gelen işlevidir. Kuralların uygulanması ile yakından bağlantılı diğer bir işlev kural yapımına katkıdır. Diğer ifadeyle, yasa tasaları genellikle siyasal görevlilerin yönlendirmeleri doğrultusunda bürokratik kadrolar tarafından hazırlanır. Örneğin yeni bir verginin konulmasına ilişkin yasa tasarısının hazırlanmasında Hazine ve Maliye Bakanlığı öncülük etmektedir (Turan, 1996: 200).

Diğer taraftan bürokrasi, bir baskı grubu olarak işlev görmektedir. Burada bürokrasinin, çıkarların ifade edilmesi ve birleştirilmesi işlevi bulunmaktadır. Bu işlevin iki farklı boyutu bulunmaktadır. Birinci olarak, kendilerinin ortak çıkarlara sahip olduğundan hareket ederek bürokratlar, siyasal sistemin kararlarını kendi lehlerine doğru etkilemeye çalışmaktalar. İkinci olarak, bürokratik kurumlar, ilişkide buldukları kesimlerin çıkarlarını dile getiren ve birleştiren yapılar olarak da hizmet verebilmektedir. Örneğin bir vergi tasarısının muhtemel etkileri üzerine tartışılırken, Ticaret Bakanlığı tüccarların, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sanayicilerin, Tarım ve Orman Bakanlığı çiftçilerin, Hazine ve Maliye Bakanlığı ise devlet hazinesinin çıkarlarını, isteklerini ortaya koyabilir. Söz konusu durum doğaldır; çünkü her bakanlık, kendi görev kapsamındaki kesimlerin sorunlarını daha yakından bilmek ve o kesimlerin gereksinmelerini gözetmek durumundadır. Sonuç olarak modernleşen toplumlarda bürokrasi sürekli olarak genişleme eğilimi göstermekle beraber, yerini alabilecek bir örgütlenme yapısı henüz ortaya konamamıştır (Turan, 1996: 201-205).

2. Kamusal Arz Kaynağı: Devlet Bütçesi

Bütçe, devletin amaçlarına ulaşması için kullanabileceği en önemli mekanizmadır. Maliye politikası araçlarının neredeyse tamamı bütçe içinde şekillenmektedir. Bütçenin bu niteliği, sadece kamu kesimi için değil, toplumsal hayatın bütünü için çok önemli işlevlerinin bulunduğunu göstermektedir. Bütçe, bir yandan doğrudan kamu kesimi tarafından üretilmesi gereken hizmetlerin üretimini

gerçekleştirmekte, diğer taraftan üretimi özel kesime bırakılmış alanlarda “özendirme, caydırma” gibi etkilerin ortaya çıkması için yararlanılmaktadır. Dolayısıyla bütçe aracılığıyla topluma kamusal ve yarı kamusal hizmetler sunulurken aynı zamanda gelir dağılımının değiştirilmesi, fiyat istikrarının sağlanması, büyümenin hızlandırılması, piyasadaki aksaklıkların düzeltilmesi gibi çok sayıda farklı sonuca ulaşma konusunda da bütçe temel araç niteliği taşımaktadır (Uluatam, 2014: 133-134).

C. SİYASAL KARAR ALMA MEKANİZMASININ TALEP YÖNÜ

Bireyler, kamusal faaliyet konusu mal ve hizmetleri kamusal karar alma sürecine katılarak talep etmektedir. Bireysel taleplerin kamusal bir tercihe dönüştürülmesi için toplanması gerekmektedir. Bireysel tercihler karar alma kuralları aracılığıyla toplanmaktadır. Dolayısıyla bireysel tercihlerin açıklanması konusunu, sonrasında ise toplanması konusu inceleyebiliriz (Çelebi, 2000: 129).

1. Bireysel Tercihlerin Açıklanması

Bireyler, kamusal faaliyetlere ilişkin taleplerini, siyasal karar alma süreci içinde tercihlerini açıklayarak ortaya koymaktadır. Temsili demokraside (çoğunlukçu demokrasi) bireysel tercihlerin açıklanmasına imkân sağlayan çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemlerin başlıcaları şunlardır (Çelebi, 2000: 129):

- Seçimler,
- Baskı grupları,
- Parti çalışması,
- Doğrudan ilişkiler veya parasal destek aracılığıyla temsilcileri etkileme,
- Toplantı ve gösterilere katılım.

Burada özellikle, tercihleri açıklamanın iki önemli yolu olan seçimleri ve baskı gruplarını inceleyebiliriz.

a. Seçimler

Seçim, farklı niteliklerde işlevi olan demokratik bir kurumdur. Belli aralıklarla yapılması, seçimlerin en önemli özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha açık ifadeyle; bireyler, kamusal faaliyetlere ilişkin tercihlerini belli aralıklarla ve bir kerede açıklamaktadır. Vatandaşlar, seçimlerde siyasal partiler arasından tercihte bulunmaktadır. Ancak tüm bireylerin seçimlere katılıp tercihlerini açıklamaları söz konusu olmamaktadır. Bireylerin seçimlere katılmamasının “farksızlık” ve “soğuma” olarak iki nedeni bulunmaktadır. *Farksızlık* durumu tüm siyasi partilerin aynı kamusal faaliyet programını benimsemeleriyle ortaya çıkmaktadır. Bu durumda bireyin hangi partiyi seçmesi gerektiğinin bir önemi yoktur. *Soğuma* durumu ise bireyin tercihi ile partilerin sundukları programların örtüşmemesi halinde ortaya çıkmaktadır. Birey sunulan programların arasından kendi tercihine en fazla örtüşeni bulamadığından dolayı kendi istediği doğrultuda sonucu etki edemeyecektir (Çelebi, 2003: 118).

Kuşkusuz seçimler demokrasinin vazgeçilmez bir parçasıdır. Diğer taraftan seçimlerde tek amaçlanan yönetici seçmek değildir. Aynı zamanda seçimler aracılığıyla, kamu politikaları hakkında halkın tercihlerini ortaya koymak amaçlanmaktadır. Ancak karar alma sürecine katılmanın tek aracı seçimler değildir. Referandum, halk oylaması ve halk teşebbüsü gibi siyasal katılım mekanizmaları da söz konusudur (Erdoğan, 2005: 11-12).

Diğer taraftan bireyin tercihini açıklama biçimi de önemlilik arz etmektedir. Birey, tercihini olduğu gibi açıklayabilir. Bununla birlikte “stratejik” bir tutum da sergileyebilir. Bireyin tercihini doğrudan açıklaması, diğer bireylerin kullanacakları oyun etkisinde kalmadan kendi samimi tercihini ortaya koymasıdır. Stratejik davranış ise bireyin kendi tercihlerine göre değil, başka bireylerin tercihlerini dikkate alarak oy kullanmasıdır (Çelebi, 2003: 118).

b. Baskı Grupları

Baskı grupları, ortak menfaatler için bir araya gelen ve bu menfaatleri gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplar olarak tanımlanabilir (Kapani, 2017: 208).

Meslek, endüstri, gelir, coğrafya, yaş ve diğer özellikler üzerinden baskı grupları tanımlanmaktadır. Baskı grubuna üye olan bireyler, bu grupların politik güç kullanarak onların refahını artırdığını varsaymaktadır. Ayrıca siyasi nüfuz için bu baskı grupları arasında oluşan rekabet; vergilerin, sübvansiyonların ve diğer siyasi iltimasların denge yapısını belirlemektedir (Becker, 1983: 372).

Baskı grupları amaçlarını gerçekleştirmek için çeşitli araçlar kullanmaktadır. Bu araçlar beş kategoride sıralanabilir (Daver, 1993: 239-240):

1. İkna
2. Tehdit
3. Parasal destek ve rüşvet
4. Hükümet faaliyetlerinin baltalanması
5. Grev ve benzeri hareketler

Bu araçlara başvuran baskı gruplarının her birinin etkinlik düzeyi eşit değildir. Baskı gruplarının etkinliği çeşitli faktörlere göre değişmektedir. Siyasal ve sistemsel özellikler, büyüklük, maddi güç, toplumsal itibar, ilgilenilen sorunların türü ve liderlik, baskı gruplarının etkinliğini belirleyen faktörler arasındadır (Turan, 1996: 146-151).

Baskı gruplarının güçleri farklı farklı olmakla birlikte hemen hemen bütün ülkelerde bu gruplar söz konusudur. Bazı ülkelerde sermaye üzerinde hakimiyeti güçlü olan çıkar grupları, (örneğin belli bir sektördeki üreticiler) daha hakim iken, bazı ülkelerde emek hakimiyeti, örneğin sendikalar daha baskındır. Bu durumun kamu bütçesinden söz konusu çıkar gruplarına yönelik harcama kalemleri üzerinde özellikle transfer harcamalarının büyüklüğünde önemli etkileri bulunmaktadır (Kirmanoğlu, 2017: 256).

Baskı grupları çok çeşitlidir ve bunlar farklı kategorilere ayrılabilirler. Baskı grupları temelde iki ana kategoride ele alınabilir (Kapani, 2017: 213):

- a. Ortak “menfaatler” etrafında toplanan gruplar,
- b. Ortak “tutumlar” (fikirler, amaçlar) etrafında toplanan gruplar.

Birinci kategoride ayırım ekonomik menfaate göre yapılmaktadır. Bu kategoride gruplar, üyelerinin ekonomik çıkarlarını, maddi menfaatlerini gözetmek ve geliştirmek için faaliyette bulunmaktadır. Bu ana kategorinin içinde başlıca üç büyük alt-kategori yer almaktadır. Bu kategoriler şöyledir (Kapani, 2017: 213):

- a. İşveren birlikleri (ticaret odaları, sanayi odaları, işveren sendikaları, büyük şirketler, holdingler),
- b. İşçi kuruluşları (sendikalar, sendika konfederasyonları),
- c. Tarım sektörü (çiftçi birlikleri, tarım kooperatifleri).

Yukarıda yer alan bu kümelenme, toplumdaki temel ekonomik çatışma odakları ve sosyal sınıflar etrafında şekillenmektedir. Amerikalı siyasal bilimci V. O. Key’in “üç büyükler” olarak ifade ettiği bu baskı grupları çoğulcu demokrasilerin büyük kısmında en güçlü ve en etkili baskı gruplarını meydana getirmektedir. “Üç büyük”lerin yanı sıra memur sendikaları, esnaf kuruluşları ve tüketici kooperatifleri önemli yer tutmaktadır. Ayrıca meslek kuruluşlarına da (barolar, tabip odaları, mimar ve mühendis odaları gibi) bu grupta yer vermek gerekir (Kapani, 2017: 213-214).

İkinci kategoride ise ortak “tutumlar”, baskı gruplarını şekillendirmektedir. Bu kategoride baskı grupları bir araya getiren etken; dar anlamda ekonomik, maddi ya da mesleki menfaat değil, paylaşılan bir amaç gibi bir manevi değerdir. Bu baskı gruplarını oluşturan kişiler, toplumun farklı kesimlerden ya da farklı meslek gruplarından olabilir. “Fikir kulüpleri” bu tür baskı grubu kategorisine örnektir. Özellikle insan hakları koruma, ırk ayrımına karşı savaş gibi amaçlarla oluşturulan dernekler, birçok ülkede aktif olarak politikayı etkilemeye çalışmaktadır (Kapani, 2017: 214).

Literatürde, baskı gruplarının sınıflandırılmasında olduğu gibi, bu grupların faaliyetlerinin ve eylem biçimlerinin sınıflandırılması meselesinde de bir terimoloji birliği bulunmamaktadır. Bu duruma grupların siyasal süreçlere etki etme yollarının ülkeden ülkeye farklılık göstermesi ve bu yolların çok sayıda olması neden olmaktadır. Baskı gruplarının çok sayıdaki etkileme ve baskı yöntemleri, siyasal karar organlarını doğrudan

mı yoksa dolaylı mı hedef aldıklarına göre iki ana kategoriye ayrılabilir (Şener, 2012: 260):

- a. Doğrudan doğruya etkileme yöntemleri
- b. Dolaylı etkileme yöntemleri

Bu sınıflandırmada ölçüt, baskı grubunun karar organıyla doğrudan iletişime geçip geçmemesidir. Örneğin parlamentoda görüşülen bir yasa tasarısına ilişkin bir talebi, herhangi bir yöntem aracılığıyla (görüşmeler yapılması, mektup yazılması vb.) doğrudan parlamento üyeleri, siyasal parti gruplarına yani konunun muhataplarına iletiliyorsa burada doğrudan etkileme yöntemlerinden söz edilir. Ancak baskı grupları isteklerini söz konusu yöntemlerle değil; başka yöntemlerle (mitingler düzenlemek, basın yayın organlarında talebinin propagandasını yaparak kamuoyu oluşturmaya çalışmak vs.) iletiyorsa, o zaman dolaylı etkileme yöntemleri söz konusudur (Şener, 2012: 260).

Günümüzde baskı gruplarının çok etkili dolaylı bir silahı bulunmaktadır: *kamuoyu oluşturmak*. Demokratik bir yapının olduğu ülkelerde, siyasal iktidarlar ve partiler kamuoyu tepkisini her zaman gözetmek durumundadır. Dolayısıyla bir grubun herhangi bir konuda kamuoyu oluşturması, yani halkın büyük bir kısmını haklılığına inandırması, söz konusu grubun siyasal karar organları üzerinde büyük bir baskı oluşturması anlamını taşımaktadır (Şener, 2012: 262).

2. Bireysel Tercihlerin Toplanması: Oylama Mekanizması

Kamu ekonomisinde karar alınabilmesi için politika seçeneklerinin toplumsal sıralamasının yapılması gerekmektedir. Kişilerin tercihlerinin toplum tercihi dönüşebilmesi için oylama mekanizmasından yararlanılmaktadır (Bulutoğlu, 2008: 61). Borooah'a göre *oylama*, seçmenlerin beyan ettikleri tercihler çerçevesinde mevcut alternatifler arasından bir alternatifin seçilmesidir (Borooah, 1992: 137).

Kamusal mallar, kolektif yararlar sağlamaktadır. Oylama ise kolektif karar almanın bir aracıdır. Bir toplumdaki tüm bireyler için kamusal malların miktarı eşittir ve oylamada sunulacak ortak miktarı belirleyen bir araçtır. Oylama, nasıl bir kolektif karar alınacağına ilişkin olarak bir kurala ihtiyaç duymaktadır (Hillman, 2007: 161).

Diğer taraftan demokrasilerde kamu hizmetine ilişkin kararlar, bireylerin istek ve tercihlerini yansıtmak durumundadır. Dolayısıyla vatandaşların bireysel seçim ve tercihlerinden toplumun tercih sıralamasına geçişi sağlayan oylama yapmak gerekmektedir (Bulutoğlu, 2008: 59).

3. Vatandaş Katılımı

Demokratikleşen toplumlarda, *vatandaş katılımı* konusuna, giderek daha fazla önem verilmektedir. Kamu hizmetlerinin ve devlet politikalarının tüm alanlarında katılım konusuna artan bir ilgi söz konusudur. Bununla birlikte, devlet kuruluşlarının tutumu; vatandaşların ve vatandaş girişimlerinin bir paydaş olarak kabul edilmesinde istekli olmaktan, onları akıcı ve düzenli süreçlerin düşmanı olarak görmeye kadar değişiklik göstermektedir (Maier, 2001: 9).

Vatandaş katılımı üzerine yapılan araştırmalar; karmaşık ve düzensiz bir literatür oluşturmuştur. Dolayısıyla tartışmalı bir kavram olan vatandaş katılımı kavramının, tanımlanması problemiyle uğraşılması şaşırtıcı değildir (Roberts, 2004: 318). Glass, vatandaş katılımını; vatandaşlara, yönetim kararlarında ya da planlama sürecinde yer alması için imkan sunulması olarak tanımlamaktadır (Glass, 1979: 180). Vatandaş katılımı konusu daha sonra ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

4. Siyasal Tercihlerin Yansıması: Devlet Bütçesi

Toplumun bazı ihtiyaçlarının karşılanmasında piyasa ekonomisi yetersiz kalmaktadır. Çünkü bu hizmetlerin niteliklerinden dolayı piyasa tarafından sunulması mümkün değildir. Söz konusu hizmetlerin sunulması kamu ekonomisinin görevidir. Bu hizmetler, genel bir deyimle *kamu hizmetleri* olarak adlandırılmaktadır. Kamu hizmetlerine ilişkin talepler ise siyasal kanallar aracılığıyla iletilmektedir. Kamu hizmetlerinin talebi, siyasal karar organlarınca kabul edilen bütçeler aracılığıyla belirlenmektedir (Bulutoğlu, 2008: 1).

Devlet bütçesi, vatandaşların kamusal mal talepleri ile kamusal malların maliyetine nasıl katılacaklarını gösteren bir plan niteliğindedir. Diğer taraftan bütçeleme sırasında kullanılan oylama yöntemi, bireylerin tercihlerini ne dereceye kadar açıklayabildiklerini belirlemektedir (Şener, 2016: 329).

Kamusal kararlar, toplumun çok çeşitli tercihlerini ifade eden geniş bir gruptan oluşmaktadır. Bu anlamda devlet bütçesi, toplumun tercihlerinin ortaya konulması için en önemli fırsat ve belge niteliği taşımaktadır (Uluatam, 2014: 113). Bütçe vasıtasıyla toplumun temsilcileri hangi kamu hizmetlerinden ne kadar istediklerini belirtmektedir. Ayrıca bütçe, yasama organı tarafından sipariş edilmiş devlet hizmetlerini ortaya koyarak, devletin bir yıllık somut faaliyetlerini planlama işlevini de sağlamaktadır (Bulutoğlu, 2008: 172-173).

III. SİYASAL KARAR ALMA SÜRECİNDE OYLAMA VE VATANDAŞ KATILIMI

Bireyler arasındaki işbirliğine dayalı olarak kurulan devlet, bireylerin çıkarlarını ve kaygılarını yansıtmalıdır. Dolayısıyla devletin temeli, bireye dayanmaktadır. Aynı zamanda bireylerin toplumdan izole olarak değil de toplum içerisinde yaşadıklarından dolayı, bazı konularda ortak kaygıları bulunmaktadır. Sosyal tercihler, bireysel temellere dayanmasına rağmen, bireylerin oluşturdukları gruplar dikkate alınarak biçimlendirilmektedir. Kamu mallarının etkin bir şekilde sunulması, siyasi kurumları ve kolektif bir politika belirleme sürecini gerektirmektedir (Musgrave, 1999: 32).

Kamu ekonomisinde kararlar ortak bir şekilde alınmaktadır. Kolektif karar alınması gerektiğinde, farklılıkların uzlaştırılması sorunu ortaya çıkmaktadır. Popüler siyasi tartışmalar genellikle *halkın* ne istediğine işaret etmektedir. Fakat farklı insanlar farklı şeyler istediklerinden, bu farklı görüşlerden nasıl sosyal bir karar alınabilir? Bu sorular çerçevesinde oybirliği oylaması, basit çoğunluk oylaması ve üçte iki çoğunluk oyu olmak üzere bir dizi farklı oylama kuralı önerilmiştir (Stiglitz, 2000: 162-163).

A. OYLAMA MEKANİZMASI VE OYLAMA KURALLARI

Günümüzün demokratik sistemlerinde kamusal kararlar, toplumdaki bireylerin tercihlerine göre belirlenmektedir. Farklı olan bireysel tercihlerin ortak bir toplumsal tercihe dönüşebilmesi için oylama kurallarından yararlanılmaktadır (Çelebi, 2003: 84). Kamusal karar alma kuralları, bireysel fayda fonksiyonlarının toplanabilmesi ve sosyal refah fonksiyonuna ulaşabilmesi konusunda; bir mekanizma oluşturmakta ve bunu incelemektedir (Akt: Akalın, 2016: 117).

Demokrasilerde esasen seçimler yapılırken iki yöntem kullanılmaktadır. Bu yöntemlerden biri, siyasal kararların alınması için kullanılan oylama yöntemi, diğeri ise iktisadi kararların alınması için kullanılan piyasa mekanizmasıdır. Karma ekonomik sistemlerin olduğu demokrasilerde oylama yöntemine daha fazla yer verilse de her iki yönteme de başvurulmaktadır (Arrow, 1963: 1).

Arrow'a göre oylama; bireysel tercihlerden türetilen sosyal tercihlere ulaşma yöntemi olarak değerlendirilebilir (Arrow, 1950: 330). Siyasal karar alma sürecinin temel aracı olarak oylama mekanizmasının çeşitli yöntemleri bulunmaktadır. Oylama yöntemleri arasında "basit çoğunluk" en kolay olan ve en çok kullanılan yöntemdir. Ancak, basit çoğunluk ya da bir başka oylama yöntemi hangisi tercih edilirse edilsin, sonuçta her oylama değişik türde maliyetler içermektedir (Uluatam, 2014: 115-116):

1. Siyasal kararlar, alınan karara katılmayan, azınlıkta kalan bireyler için bir katlanma maliyeti oluşturur. Bu azınlıkta kalan bireylerin muhalefetleri, toplumca kabul edilen önerinin kendileri bakımından faydasının maliyetinden düşük olduğunu kabul etmeleri anlamına gelmektedir. Söz konusu maliyetin büyüklüğünü bireyler açısından ayrı ayrı ölçmek mümkün değilse de toplum açısından bu maliyeti düşürmenin yolu alınan bir karar için gerekli oy oranını yükseltmeyi kabul etmek olduğu söylenebilir. Bir çözüm olarak, siyasal kararlar için oybirliğinin zorunlu olması, kişilerin istemedikleri kararların sonuçlarına katlanmaları şeklindeki maliyeti ortadan kaldıracaktır. Fakat bu katlanma maliyetini azaltmaya yönelik geliştirilen çözümler, beraberinde siyasal karar alma sürecinin bir başka tür maliyetinin – pazarlık, uzlaşma maliyetinin – yükselmesine neden olacaktır.

2. Belli bir önerinin kabul edilmesi için gereken oy çoğunluğunu sağlayarak bir siyasal karar haline dönüşmesi, beraberinde çeşitli maliyetleri ortaya çıkarmaktadır. Siyasal kararların “pazarlık uzlaşma maliyeti” denilebilecek bu tür maliyetin karar için gerekli oy çoğunluğu oranı artıkça maliyetin de artacağı açıktır.

Kamu ekonomisinde bireysel tercihleri toplumsal tercihe çevirmek için başvurulan çeşitli oylama kuralları, ortaya çıkardıkları sonuçlar açısından büyük farklılıklar göstermektedir (Bulutoğlu, 2008:62). Oylama kuralları sonucunda gerçekleşen sosyal durum bazı bireyler açısından mali sömürüye; bazı bireyler açısından mali ranta yol açmaktadır. Dolayısıyla, oylama kuralları sonucundaki sosyal durum mali rantı ve mali sömürüyü beraberinde getirerek ya da getirmeyerek sosyal refahı olumlu ya da olumsuz etkilemektedir. Anlaşıldığı gibi ayrı bireysel tercihlerin oylama kuralları aracılığı kamusal bir tercihe dönüşmesinde sosyal refah problemi ile karşılaşmaktadır. Oylama kurallarının sosyal refah bakımından niteliğinin iyi ya da kötü olarak değerlendirilebilmesi için, bu kuralların niteliklerinin bilinmesi gerekir ve normatif kriterlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu anlamda şu soruların cevaplarının araştırılması önemlidir (Çelebi, 2003: 85-87):

1. Kural ahlaki açıdan uygun mudur?
2. Kuralın teknik olarak uygulanması mümkün müdür?
3. Kuralın uygulanmasının maliyeti yüksek midir?

Belli bir karar alma kuralı sonucunda; kamusal talebe dönüşen bir kamusal faaliyet programı, tüm bireylerin refahı üzerinde etki yapmaktadır. Dolayısıyla bireylerin farklı olan tercihlerini kamusal talebe dönüştüren bir karar alma kuralı, sosyal refahın kapsamını belirlemektedir (Akt: Çelebi, 2003: 120).

1. Oybirliği Kuralı

Oylama kuralları arasında toplumdaki tüm bireylerin tercihlerini toplama hesabına alınmasına imkan veren tek kural oy birliği kuralıdır (Çelebi, 2003: 87). Kamu tercihi teorisine göre oybirliği kuralı kamu ekonomisinde etkinlik (piyasa ekonomisinde Pareto Kuralı'nın karşılığı olarak) sağlanması için gerekli bir kural olarak nitelendirilmektedir. Ancak bütün oylamalarda oybirliğinin sağlanması pratik olarak çok

mümkün olamayacağından kamusal tercih yaklaşımında anayasal düzey ve anayasa sonrası düzey ayırımına gidilmektedir. Anayasal iktisat görüşüne göre anayasal düzeyde oybirliği kuralının ve anayasa sonrası düzeyde oy çoğunluğu kuralının geçerli olması düşünülmektedir. Karar alma maliyetleri aracılığıyla hangi konuların anayasal düzeyde, hangi konuların anayasa sonrası düzeyde oylanması belirlenir (Kirmanoğlu, 2017: 258-259).

Bir topluluk içinde ortak bir karar oluşturulurken hem katlanma maliyeti hem pazarlık uzlaşma maliyeti söz konusu olmaktadır. Karara katılan bireylerin sayılarının artışı ile katlanma maliyetleri artmakta iken pazarlık uzlaşma maliyetleri de artmaktadır. Her iki maliyetin toplamının minimum düzeyde olduğu noktada optimal karar kuralı oluşmaktadır. Söz konusu optimal kural, bazı kararlar için oy çoğunluğu iken bazıları için oybirliği olabilir. Eğer oybirliği ya da yaklaşık oy birliği kuralı optimal karar alma kuralı ise karara katılmayanlar üzerine yüklenen maliyetler yüksek düzeyde olmaktadır. Bu anlamda temel insan hakları, birey özgürlükleri ve mülkiyet hakları gibi konulara ilişkin karar sürecinde dışarda kalmak en yüksek dışsal maliyet yaratan konulardır (Kirmanoğlu, 2017: 259-260).

Ancak oy birliği kuralının önemli maliyetleri de söz konusudur. Bu maliyetler şöyle açıklanabilir: Bu maliyetlerden birinci maliyet, her bir birey için fayda sağlayacak bir programı formüle etmenin uzun zaman alması; ikinci maliyet, formüle edilebilse bile uygulanan programdan (statükodan) daha fazla yarar elde eden kişilerce veto edilme olasılığının bulunması ve üçüncü maliyet ise bu nedenle statükonun tercih edilmesi, diğer ifadeyle,- azınlığın sömürüsüne yol açabilmesidir (Çelebi, 2003: 88).

Diğer taraftan oy birliği kuralı, temsili demokrasiyle kolayca uyum sağlayabilen bir kural değildir. Bu kuralın bütünüyle işleyebilmesi için oy alışverişine ihtiyaç vardır. Oy alış veriş de belli bir mal ve hizmet için mümkün olabilmektedir. Belli bir kamusal faaliyet programı bulunan partiler için oy alışverişisi söz konusu değildir. Dolayısıyla oy birliği kuralı pratik olarak günümüz demokrasileri için uygulanabilir nitelikte değildir (Çelebi, 2003: 88).

Oy birliği kuralı, sistematik bir biçimde İsveçli Wicksell tarafından formüle edilmiştir. Wicksel, İsveç toplumundaki gelir dağılımının çarpıklığına ve azınlık haklarının korunmasına ilişkin özel ilgisi, bu konuda çalışmasına neden gösterilebilir.

Wicksel, oy birliğinin uygulamasındaki güçlükleri göz önüne alarak, oybirliği kuralını tam ve yaklaşık oybirliği olarak iki ayrı başlıkta incelemiştir (Şener, 2016: 351- 352).

a. Tam Oybirliği Kuralı

Siyasal karar alma sürecinde oylamaya katılanların yüzde yüzünün aynı konu üzerinde olumlu oy kullanmaları durumunda tam oybirliği kuralı gerçekleşmiş olur. Karar almaya katılan bireylerin sayısı artıkça, bedava yararlanma eğilimi ortaya çıkacağından, tam oybirliği uygulanması oldukça zordur. Genellikle 3 kişinin yer aldığı komisyon ve jürilerde oy birliği kuralına göre karar alınmaktadır. Oylamaya katılan bireylerin tamamının aynı konu üzerinde tam olarak uzlaşmalarından dolayı bu kurala *mutlak oybirliği* kuralı da denilmektedir (Şener, 2016: 352).

Tam oybirliğinde, seçmen herhangi bir teklifi veto etme hakkına sahiptir. Bir seçmen, kendi çıkarına göre oy vererek kişisel olarak kayıp yaşayabileceğini düşündüğü bir teklifi engelleyebilir. Eğer bir teklif üzerinde tam oybirliği sağlanmışsa bu durum, tüm seçmenlerin kişisel faydayı kişisel maliyetle karşılaştırmış olduğu ve daha sonra teklifi desteklemeye karar verdiğini göstermektedir. Dolayısıyla tam oybirliği kuralı, kabul edilen tüm teklifler için Pareto İyileştirmesini garanti etmektedir (Hillman, 2009: 410).

Tam oybirliği kuralına uygun kolektif kararların alınması durumunda, bireylerin gönüllü olarak kamusal malın maliyetine katıldıkları anlamına gelmektedir. Dolayısıyla tam oybirliği kuralına göre karar alınabilmesi durumunda, seçmenlerin bedava yararlanma motivasyonu ile hareket etmeleri engellenmektedir. Buchanan'ın ifade ettiği gibi tam oybirliği kuralı Pareto Optimalitesi kriterinin siyasal karşılığı olmaktadır. Ayrıca bu kurala uygun olarak karar alınabilmesi durumunda, bireylerin azınlık durumuna düşme riski ortadan kalkmaktadır. Çünkü, oylamaya katılan bireylerin %100'ünün aynı yönde oy kullanmaları durumunda, hiçbir birey azınlıkta kalmamaktadır (Şener, 2016: 352-353).

b. Yaklaşık Oybirliği Kuralı

Tam oybirliği kuralının uygulanması oldukça sınırlı olduğu için genellikle yaklaşık oybirliği kuralı uygulanmaktadır. Bu kurala göre karar alınabilmesi için oylamaya katılanların 9/10, 5/6 ve 2/3 gibi önemli bir kısmının olumlu oy vermesi

gerekmektedir. Bu kural, *nispi oybirliği* kuralı olarak da adlandırılmaktadır (Şener, 2016: 354).

Yaklaşık oybirliği kuralının uygulanmasının nedenlerinin başında, tam oybirliği için öngörülen %100 oranında olumlu oy alma şartının sertliği gelmektedir. Wicksell, ikinci en iyi karar alma yöntemi olarak yaklaşık oybirliği kuralını önermiştir. Çoğunluk yöntemi ile karşılaştırıldığında, yaklaşık oybirliği kuralı daha az sayıda seçmen ya da politikacının azınlıkta kalmasına neden olmaktadır. Günümüzde, yaklaşık oybirliği kuralı bir dereceye kadar ABD'nin bazı yerel yönetimlerinde uygulanmaktadır. Ancak yaklaşık oybirliği kuralı pratikte bu kadar katı uygulanmamaktadır (Şener, 2016: 354-355).

Ancak yaklaşık oybirliği kuralı Fishkin gibi bazı yazarlar tarafından eleştirilmiştir. Fishkin, oybirliği ve yaklaşık oybirliği kuralını reddeder çünkü bu tür karar alma kurallarının idari eylemsizliklere yol açmasının muhtemel olduğunu belirtmektedir (Cebula ve Kafoglıs, 1983: 195).

2. Çoğunluk Kuralı

Kamusal karar alma sürecinde en adil oylama yöntemi olan oybirliği kuralının uygulanma olanaklarının çok sınırlı olması nedeniyle, genellikle kararlar alınırken çoğunluk kuralına başvurulmaktadır. Çoğunluk kuralına göre karar alınabilmesi için oylamaya katılanların *yarısından bir fazla* oya ihtiyaç bulunmaktadır. Ama bu kural değişik şekillerde uygulanması nedeniyle, gerekli oy sayısı ile oylamaya katılanların sayıları arasındaki ilişki de değişiklik arz etmektedir (Şener, 2016: 356).

Ancak kamu tercihi teorisyenleri, çoğunluk kuralını devletin aksamasına neden olan en önemli uygulamalardan biri olarak değerlendirmektedir. Buna göre, çoğunluk ve çoğunluğu oluşturan koalisyonlar, yararı kendilerine yönelik olan hizmetlerin maliyetlerini azınlıklara yükleyerek kamu kesiminin büyümesine sebep olmaktadır. Diğer ifade ile kamu tercihi teorisinde oy çoğunluğu kuralı, azınlıkta kalanların sömürülmesine (vergi ve harcama konularında) neden olabileceği için eleştirilmektedir (Kirmanoğlu, 2017: 14, 258).

Oy çoğunluğu kuralında tercih yoğunlukları dikkate alınmamaktadır. Oy çoğunluğu kuralının bireylerin tercihlerinden toplumun tercihine varmak için kullanıldığı

bazı durumlarda aksaklıklar oluşmaktadır. Örneğin bazı durumlarda “oylama paradoksu” oluşmaktadır (Kirmanoğlu, 2017: 248). Oylama paradoksu, seçim sonuçlarının seçmenlerin gerçek tercihlerini yansıtmaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Eğer aralarında seçim yapılacak olan alternatiflerin ve siyasi partilerin sayılarının ikiden fazla ve çoğunluk kuralı aracılığıyla siyasal kararları alınması söz konusu ise bu koşullarda paradoksal durum ortaya çıkmaktadır (Şener, 2016: 361).

Oy çokluğu kuralı ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken bir nokta da İngilizcede “Logrolling” şeklinde adlandırılan “Oy Ticareti” konusudur (Savaş, 2016: 121). Logrolling sistemi, bireylere oy alışverişi yapmasına izin vermekte ve böylece insanların farklı konulardaki tutumlarını ortaya çıkmaktadır. Oy ticareti konusu tartışmalıdır. Oy ticaretini savunanlar, oy ticaretinin kamu hizmetlerinin etkili sunulmasını sağladığını aynı zamanda oy ticaretine konu olan mal veya hizmetin, özel malların da etkili sunulmasını sağladığını ileri sürmektedir. Savunucular oy ticaretinin potansiyel tercih yoğunluklarını ortaya çıkardığını ve istikrarlı bir denge kurduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca oylama ticaretinde örtülü olarak gerçekleşen uzlaşma, demokrasinin işlevsel olması için gereklidir (Rosen, 2002: 113).

Çoğunluk kuralındaki alternatifler arasındaki belirsiz döngüden dolayı, çoğunluk kuralı istikrarlı kolektif karar alınmasında başarısız olabilmektedir (Hillman, 2007: 169-170). Sonuç olarak, oy çokluğu kuralının geçerli olması durumunda ekonomik yönden etkin olmayan ve reddedilmesi gereken kararların alınması mümkün olabilmektedir (Savaş, 2016: 122).

Diğer taraftan çoğunluk kuralı aracılığıyla seçilen politikaların ya da adayların önemli bir bölümü, oylamaya katılanların önemli bir oranının tercihini yansıtmamaktadır. Kamusal kararların daha pratik ve hızlı alınabilmesi için çoğunluk kuralı çeşitli şekillerde uygulanmaktadır (Şener, 2016: 356).

a. Nispi Çoğunluk Kuralı

Nispi çoğunluk kuralı, oylamaya katılan seçmen ya da politikacıların çeşitli politika ya da adaylar için kullandıkları oylar kıyaslandığında, en fazla oyu alan politikacı ya da siyasi partinin ya da alternatif politikanın seçilmesidir. Azınlık hükümetlerinin oluşturulması sırasında nispi çoğunluk kuralı uygulanmaktadır. Örneğin, 500 kişilik

temsilcinin yer aldığı bir mecliste, alternatif bütçe politikalarında, A, 150; B, 200 ve C, 150 oy almışlarsa, alınan oylar kıyaslandığında (150/500, 200/500 ve 150/500), bunlar arasında en yüksek oyu alan B politikası seçilmektedir. Bu örneği incelediğimiz zaman oylamaya katılan seçmen ya da politikacıların 300/500'ü gibi çok önemli bir kısmının tercihlerinin, kamusal karar alma sırasında göz önüne alınmadığı görülmektedir (Şener, 2016: 356-357).

b. Basit Çoğunluk Kuralı

Bu kurala göre, oylamaya katılan birey sayısının yarısının bir fazlasının oyu bir kamusal faaliyet programının seçilebilmesi için yeterlidir. Dolayısıyla oylama katılan birey sayısının yarısının bir eksiği azınlık konumuna düşmektedir (Çelebi, 2003: 88).

Kamu ekonomisinde kararların basit çoğunluk kuralı aracılığıyla alınmasının önemli sakıncası, karara muhalif olan azınlığın siyasal zarar ya da mali sömürü altında ezilmesidir. Çoğunluk kuralının azınlık sömürüsüne neden olarak ortaya çıkardığı sakıncaları engellemek ya da azaltmak için Wicksell, oybirliği ya da bu pratik değilse, ona yakın çoğunlukla karar alınmasını gerektiğini ileri sürmüştür (Bulutoglu, 2008: 75).

Kamu ekonomisi kararlarının, basit çoğunluk kuralı yerine nitelikli çoğunluk kuralı aracılığıyla alınması halinde karar maliyetleri artar. Ancak yüksek bir çoğunluk oranına ulaşabilmek için oylama süresinin daha uzun sürmesi gerekir. Oylamaya sunulan seçenekler, sürekli ve çok sayıda değişiklik önerileri ile daha fazla oy toplamaya elverişli duruma getirilmelidir ki bir karar ortaya çıksın (Bulutoglu, 2008: 75).

c. Kaliteli Çoğunluk Kuralı

Kaliteli çoğunluk kuralı, toplumun tercihinin belirlenmesi için oylamaya katılan bireylerin 2/3 gibi önemli bir kısmının oyu gerekmektedir. Bu kural “yaklaşık oybirliği” olarak adlandırılmaktadır (Çelebi, 2003: 89). Ancak karar almak için bu kurala sınırlı olarak başvurulmaktadır. Genellikle, anayasal değişikliklerde ve Cumhurbaşkanı seçimi ile azli sırasında kaliteli çoğunluk kuralı kuralına uygun olarak % 66 ya da 2/3 oranında oy alınması öngörülmektedir. Bu kural ile azınlıkta kalanların sayıları önemli ölçüde

azaldığı için bu kural aracılığıyla karar alınması durumunda, Wicksell'in yaklaşık oybirliği yöntemi ile ulaşılan noktaya yaklaşılmaktadır (Şener, 2016: 357-358).

3. Kamusal Karar Almada Olanaksızlık Teoremi ve Ortanca Seçmen Modeli

a. Arrow'un Olanaksızlık Teoremi

Politik ekonomi teorisinin en önemli görüşlerinden biri Kenneth Arrow tarafından 1951 yılında ortaya konmuştur. Arrow Teoremi, seçmenler için varsayılan tercih türünü kısıtlamayan ya da diktatörlük empoze etmeyen nitelikte bireysel tercihleri, tutarlı bir toplu karara dönüştüren bir sosyal karar (oylama) kuralı olmadığını belirtmektedir (Gruber, 2016: 251).

Arrow, sosyal refah fonksiyonunu bireyci varsayıma ve ordinal tercih sıralamasına dayandırmıştır. Arrow öncelikle bir oylama kuralının ahlaki açıdan kabul edilebilir nitelikte olması için taşınması gereken normatif kriterler neler olması gerektiğini araştırmıştır. Buna göre bir oylama kuralı beş normatif kriteri içermek zorundadır (Çelebi, 2003: 89).

Arrow bu kriterleri şöyle sıralamaktadır (Kirmanoğlu, 2017: 257-258):

1. Rasyonellik: Herhangi bir bireysel tercihler seti için, kamusal karar alma kuralı tam ve geçişli nitelikte bir sosyal sıralama sağlamalıdır.

2. Pareto İlkesi: Bir toplumda tüm bireyler x 'i y 'ye tercih ediyorsa, sosyal sıralamada da x , y 'ye tercih edilir. Ancak herkes kayıtsız iken, tek bir birey için bile $x > y$ durumu söz konusu ise, sosyal sıralamada x , y 'ye tercih edilir.

3. Diktatörlük olmaması: Tek bir bireyin tercihi toplumun tercihi olarak değerlendirilemez.

4. İlgisiz alternatiflerin bağımsızlığı: Alternatifler arasında yapılacak tercih, sadece ve sadece bireylerin bu alternatifler arasındaki sıralamalarına dayanmaktadır. Örneğin tercih x ve y arasında ise x ve w arasındaki sıralamada söz konusu değişiklik x ve y arasındaki sıralamayı değiştirmemelidir.

5. Sınırsız alan: Sosyal sıralama, bazı sıralamaları hariç tutacak biçimde sınırlandırılmamalıdır.

Ancak Arrow, olanaksızlık teoreminde, herhangi bir karar alma kuralının söz konusu 5 kriteri birlikte yerine getirmesinin mümkün olmadığını ileri sürmektedir (Kirmanoğlu, 2017: 258).

Sonuç olarak; çoğunluk kuralı veya alternatif karar alma yöntemleriyle bireysel tercihlerden tutarlı ve istikrarlı bir sosyal tercih sıralamasının oluşturulamaması olgusu, “**Arrow’un Olanaksızlık Teoremi**” olarak adlandırılmıştır. Söz konusu teorem demokrasinin işleyişinin tutarlılığı konusunda şüpheler uyandırmıştır. Teoreme ilişkin olarak çeşitli tartışmalar ortaya çıkmıştır. Tartışmalar neticesinde; Arrow’un sıraladığı koşullardan herhangi birisinden vazgeçirilirse, diğer dört ölçüte cevap verebilecek bir sosyal karar alma kuralının oluşturulmasının mümkün olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ancak bu koşullardan herhangi birisinin vazgeçilip geçilmemesi, bir kimsenin bu koşullar konusundaki değer yargılarına dayanmaktadır (Akalin, 2016: 137).

Diğer ifadeyle Arrow’un analizlerinin dikkat çekici sonucu; genel olarak bu ölçütlerin tümüne cevap verebilecek bir kolektif karar alma kuralının mevcut olmamasıdır. Sonuçta demokratik toplumlarda, basit çoğunluk oyu veya alternatif bir kural uygulansa da istenilen düzeyde tutarlı bir sosyal tercih sıralamasına ulaşılmasının teorik olarak mümkün olduğu söylenemez (Akalin, 2016: 136).

b. Ortanca Seçmen Modeli

Ortanca seçmen modeline göre; seçmenler hem toplam harcamaların miktarının hem de bu tutarın farklı hizmetler arasındaki bölüşümün temel belirleyicisi olarak kabul edilmektedir (Durmuş, 2010: 243). Ortanca seçmen teorisine göre seçmen tercihleri tek zirveli nitelikte ise oyçokluğu kuralı uygulanarak tutarlı bir sosyal tercih oluşmaktadır. Söz konusu oluşan sosyal tercih ise ortanca seçmenin tercihidir (Savaşan, 2019: 354). Dolayısıyla Savaş’a göre medyan seçmen grubunda yer alan seçmenler, kendi tercihlerine çok yakın hükümetlere sahip olmaktadır (Savaş, 2016: 140).

Ortanca seçmen kavramı şöyle açıklanabilir: Örneğin eğitim harcamasına ilişkin olarak eğer tercihler tek zirveli ise bireyler tercihlerinin en düşükten en yükseğe doğru

sıralar. Ortanca seçmen, tam ortadaki tercih sahibi olan seçmendir. Aşağıda yer alan tabloda; Zeynep, ortanca seçmendir. Buna göre 800 TL'lik harcama düzeyi tercihinin altındaki her düzey, çoğunluk oylaması kuralına göre kaybeder. Aynı durum 800 TL'nin üzerindeki tercih içinde geçerlidir (Durmuş, 2010: 243-244).

Deniz	Özgür	Zeynep	Hakan	Taylan
400 TL	600 TL	800 TL	1000 TL	1200

Ortanca seçmen teorisi, doğrudan seçmen davranışı kuralının varsayımına dayanmaktadır. Buna göre mümkün olduğunca çok sayıda seçmene hitap etmek için her iki aday da medyan tercih noktasına göre hareket etmektedir. Barr ve Davis'e göre eğer bir aday orta düzeyde olmayan bir harcama düzeyi seçer, diğer aday ise medyan tercihinin göre strateji benimserse, bu durumda ikinci adayın seçimi kazanması kesindir (Comanor, 1976: 170).

Ortanca seçmen modeli, temsili demokrasinin rolünü tanımlamak için uygun bir araç olsa bile bunu çeşitli varsayımlar doğrultusunda yapar. Bu varsayımlar şöyle açıklanabilir (Gruber, 2016: 256-258):

İlk olarak, tek boyutlu oylama varsayımından söz edilebilir. Buna göre ortanca seçmen modeli seçmenlerin oylarını tek bir konuya dayandığını varsayıyor. Gerçekte, temsilciler tek bir konu için değil, bir dizi konuya göre seçilmektedir.

İkinci olarak, medyan seçmen modeli sadece iki aday olduğunu varsaymaktadır. Eğer ikiden fazla aday varsa, ortanca seçmen modelinin basit tahminleri bozulmaktadır.

Üçüncü olarak, medyan seçmen teorisi politikacıların yalnızca oyları maksimize etmekle ilgilendiğini varsayar. Ancak uygulamada politikacılar gerçekten konularını önemseyebilir ve sadece oylarını en üst düzeye çıkarmaya çalışamazlar.

Dördüncü olarak, medyan seçmen modeli kamu mallarından etkilenen tüm bireylerin oy kullandığını varsaymaktadır. Ancak gerçekte vatandaşların yalnızca bir kısmı oy kullanmaktadır.

Beşinci olarak, medyan seçmen modeli, paranın seçimdeki bir etki aracı olarak rolünü göz ardı etmektedir. Oylar, politik bir sürecin sonucudur, ancak bu sürece ilişkin çok sayıda girdi söz konusudur. Önemli girdilerden biri kaynaklardır ki; yeniden seçim

kampanyalarını, reklamları, kampanya gezilerini ve oyları en üst düzeye çıkarmanın diğer araçlarını finanse etmektedir.

Son olarak, medyan seçmen modeline göre üç konuda eksiksiz bir bilgi elde edildiği varsayılmaktadır: 1) Konularla ilgili seçmen bilgisi, 2) Konularla ilgili politikacı bilgisi ve 3) Seçmen tercihleriyle ilgili politikacı bilgisi. Bu varsayımların üçü de gerçekçi değildir. Seçilmiş temsilcilerin oy kullanması gereken meselelerin çoğu oldukça karmaşıktır ve seçmenlerin çoğunluğu ve genellikle temsilciler tarafından da tam olarak anlaşılabilir değildir.

Ortanca seçmen teorisine ilişkin eleştiriler bulunmaktadır. Bu eleştiriler şöyledir (Çelebi, 2003: 126):

- Birinci eleştiri olarak bu teori seçmen tercihlerini bilebildikleri kabulü ile siyasi partilere orta seçmenin tercihini araştırma gibi pasif bir görev yüklemektedir. Bu teoride ortanca seçmenin durumunun üstünlüğü, tercihlerin tek zirveli olması varsayımına dayanmaktadır.

- İkinci olarak ortanca seçmen teorisinde kamusal karar alma sürecinde bir aktör olan baskı gruplarının faaliyetlerinin olmadığı kabul edilmektedir.

- Üçüncü olarak bu teori seçmenlerin çekimser davranışlarına yer vermemektedir.

- Son olarak bu teorisinin statik nitelikte bir teori olduğu söylenebilir. Çünkü bu teori bir biri ardına gelen seçimleri ihmal etmektedir.

4. Kolektif Rasyonelliği Sağlayan Oylama Yöntemleri

Çoğunluk kuralı kadar sık kullanılmamakla birlikte, kolektif rasyonelliği sağladığı için önerilen başlıca iki oylama kuralı daha söz konusudur. Bu oylama kuralları seçmen ya da politikacıların birden fazla oy kullanmalarını gerektirmektedir. Dolayısıyla azınlık konumunda kalan bireylerin tercihlerini daha kolay bir biçimde açıklamalarına imkan sağlanmaktadır. Kolektif rasyonelliği sağlamak için “Çoğulculuk Oylaması” ve “Puan Verme” kuralları önerilmektedir. Sosyal rasyonelliği sağlaması ve azınlıkta kalan bireylerin tercihlerini açıklamasına imkân vermesi nedenleriyle *çoğulculuk oylaması* ve *puan verme kuralı* geleneksel oylama yöntemlerine kıyasla üstün tarafları bulunmaktadır (Şener, 2016: 367- 370).

a. oğulculuk Oylaması

Çoğunluk kuralına alternatif olarak, çoğulculuk oylamasında seçimi kazanmak için %50'den az oy dahil herhangi bir çoğunluk yeterlidir. Ancak iki aday olduğunda, çoğulculuk oylaması, çoğunluk oylaması ile aynıdır. oğulculuk oylamasında aday sayısı ikiden fazla ise kazanan adayın %50'sinden fazlasının desteğine ihtiyaç bulunmamaktadır. oğulculuk kuralı yaygın olarak kullanılmaktadır (Hillman, 2009: 454).

Bu kurala göre, oylamaya katılanlar alternatif bütçe politikalarını verdikleri öneme göre sıraladıklarında en çok tercih edilen politika seçilmektedir. oğulculuk kuralı uygulanması sırasında alternatif politika ya da adayların sayısının az olduğu durumlarda ise eēit oy alma gibi bir sorun oluēabilmektedir. Bu sorun diğer kolektif rasyonelliği sağlayan "Puan Verme Kuralı" kuralı ile kolayca ozlebilmektedir. Bu tür bir oylamaya katılanların sayısı arttıkça, eēit oy alma durumunun oluēması olasılığı da son derece azalmaktadır (ēener, 2016: 367-369).

b. Puan Verme Kuralı

Oyçokluğu kuralı aracılığıyla alınan kararlarda bireyler tercihlerini açıklarken tercihlerinin yoğunluklarını yansıtmaları bulunmamaktadır. Çünkü bireyin tek bir oy hakkı olduğundan oyunu seçeneklerden sadece bir tanesinde kullanma hakkı vardır. Ancak birey piyasa sürecinde toplam gelirini mal ve hizmet seçenekleri arasında tercihine göre dağıtılabilmekte ve dolayısıyla tercihlerini eēitli yoğunluklarda ortaya koyabilmektedir. Bu anlamda tercih yoğunluğu uygulamasının kamu kesiminde geçerli olabilmesi amacıyla, çoğunluk kuralının altında sosyal refah fonksiyonunun gerekleētirebilmesi için puan verme yöntemi önerilmektedir. Bu yöntemde bireylere belli bir miktarda toplam oy verilmekte ve bireyler bu oylarını tercihlerinin yoğunluğuna göre politika seçeneklerine dağıtmaktadır. Bu yöntemde birey isterse tüm oylarını tek bir seçenek için kullanabilmektedir (Çelebi, 2003: 94).

Puan verme kuralı ile çoğulculuk kuralı kıyaslandığında puan oylaması aracılığıyla alternatif politikalara verilen önemin daha iyi yansıttıldığı görülmektedir.

Çoğulculuk kuralında, alternatiflere verilen oylar tercihlerin önem sırasını göstermekte iken; puan verme kuralında, alternatiflere verilen puanlar, tercihlere verilen ağırlığı tam olarak yansıtabilmektedir (Şener, 2016: 369).

Diğer taraftan puan verme kuralının uygulama maliyetleri oldukça yüksektir. Eğer bireyler stratejik davranmayı isterse, işlem maliyetleri oldukça artar. Stratejik davranış, bireyin genel olarak çoğu birey tarafından tercih edilen seçeneğe oy vermek yerine tüm oylarını en çok kazanmasını istediği seçenek üzerinde toplaması demektir (Çelebi, 2003: 95).

5. Oylama Mekanizmasının Aksayan Yönleri

Oylama sürecinin barındırdığı yapısal sorunlar nedeniyle; siyasal karar alma mekanizmasının toplumun tercihlerini yansıtmaması, zaman zaman problemlere neden olmaktadır. Bu problemlerin nedenlerinden bazıları şunlardır: (Uluatam,2014: 119-125; Öztürk, 2011: 206).

- Seçmenlerin yeterince bilgili ve rasyonel olmamaları,
- Çoğunluk baskısı,
- Çıkar gruplarının baskısı,
- Bürokrasinin siyasal karar alma sürecindeki rolü,
- Asil vekil ilişkisinde ortaya çıkan sorunlar.

Seçmen kitlesinin alışkanlıkları, ailedeki bireylerin etkisi, alınan eğitimin özelliği, toplumsal-dinsel baskıların doğurduğu düşünce kalıpları, seçmen tercihlerini rasyonaliteden uzaklaştırmaktadır. Dolayısıyla oylama ile sağlanan çoğunluk toplumun önemli bir bölümünü isteklerini ifade etse de doğru ve rasyonel tercihi sunmayacaktır. Nitekim geçmişte çoğunluk oylarıyla alınmış ve toplumun tercihi olarak gösterilmiş rasyonel olmayan çok sayıda siyasal karar bulunmaktadır. Söz konusu durum azınlık için katılmadığı kararların ve ortaya çıkan toplumsal düzenin katlanma maliyetini artırmaktadır. Bunun yanı sıra çoğunluğun oylarını alarak iktidar olanlar; iktidarın imkânlarını, özgür düşünce ve davranış biçimlerini ortadan kaldıran baskı aracına haline dönüştürmektedir (Uluatam, 2014:119-120).

Diğer taraftan temsili demokrasinin temelini oluşturan asil-vekil ilişkisi oylama mekanizmasını etkisizleştirebilmektedir. Temsili demokrasi modelinde halk tercihlerini doğrudan açıklamak yerine bir temsilciye oy vererek veya partiye oy vererek dolaylı bir biçimde açıklamaktadır. Ancak çeşitli nedenlerle vekillerin, oy veren kişilerin tercihlerinden zaman içinde uzaklaştığı görülmektedir (Öztürk, 2011: 206). Pern'e göre ise bir siyasal sistemde sadece temsil kurumlarının varlığı, sorunların olabileceğini göstermektedir. Çünkü bireylerin sosyal anlamda belli olgunluk düzeyine gelebilmesi için tek başına temsil kurumları yeterli değildir (Şen, 2016: 40).

Oylama sürecini, kullanılan oylama kuralı da etkisizleştirebilmektedir. Kamusal kararların alınabilmesi için genellikle çoğunluk kuralı uygulanmaktadır. Oylama sonucu ortaya çıkan basit ve göreceli çoğunluğun tercihini kabul etmek kamusal karar almayı kolaylaştırmaktadır. Fakat bazı durumlarda azınlık haklarını korumak amacıyla kararın nitelikli çoğunluk oranıyla alınması gerekli olabilmektedir. Diğer ifadeyle, basit çoğunluk kuralı ile karar alınması durumunda azınlık, çoğunluğun iradesine boyun eğmek durumunda kalmaktadır. Bu durumu engellemek veya hafifletmek için kararların oybirliği kuralıyla ya da nitelikli çoğunluk kuralıyla alınması gerekmektedir (Öztürk, 2011: 213-214).

Diğer taraftan hükümetler açısından bakıldığında da kullanılan oylama yöntemlerinin büyük önemi olduğu görülmektedir. Çünkü hükümetlerin faaliyet alanının genişliğini oylama yöntemleri şekillendirmektedir. Eğer sadece birkaç kişinin uzlaşmasına ihtiyaç duyulan bir oylama kuralı söz konusu ise bu durum faaliyet alanının çok geniş olduğunu gösterir. Örneğin parlamentoda bütçe kanunu hazırlanırken bütçe tasarısının bütçe komisyonunda görüşülmesi ve milletvekillerinin önerge verme yöntemiyle yeni harcamalar teklif etmeleri, hükümetin faaliyet alanının geniş olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca burada çeşitli kişiler ve çeşitli çıkar grupları için yeni harcamalar önermenin yolu açılmakta ve bu harcamaların onaylaması durumunda da hükümet alanının genişlemesiyle sonuçlanmaktadır (Savaş, 2016: 141-142). Dolayısıyla hükümetin halk adına doğru kararlar alamaması da oylama sürecini etkisizleştiren bir diğer durumdur.

Çıkar gruplarının baskısı da oylama sürecini etkinlikten uzaklaştırmaktadır. Özellikle çıkar gruplarının politika ve politikacılarla sürekli olarak ilişki içinde olması

çıkarılan kanunların niteliğini etkilemektedir. Şöyle ki, “Bütçe Kanunu” gibi bazı kanunların toplumun çıkarı yerine zaman zaman daha çok özel çıkar gruplarının çıkarına hizmet ettiği görülmektedir (Savaş, 2016: 144).

Daha önce de ifade ettiğimiz gibi siyasal kararlarda sadece seçmen kitlesi ile politikacılar yer almamaktadır. Özellikle toplumsal-iktisadi hayatın daha karmaşık hale gelmesine bağlı olarak bürokrasi, politika seçenekleri oluşturmakta ve kabul edilen politikaların başarılı ya da başarısız olmasında önemli rolü bulunmaktadır. Ancak bürokrasi; prestij kazanmak ve mali fayda elde etme gibi amaçlarla genişleme eğilimine girebilmekte ya da uygulanan siyasal politikalarla ilgili farklı değer yargılarına göre de davranılabilmektedir. Sonuçta uygulanan politikalar seçmen-politikacı ilişkisinin belirleyeceği politikalarla farklılık gösterebilmektedir (Uluatam, 2014: 125).

B. VATANDAŞ KATILIMININ TEORİK ÇERÇEVESİ

1. Vatandaş Katılımının Tanımı ve Amaçları

Daha önce de ifade ettiğimiz gibi “vatandaş katılımı” kavramına ilişkin karmaşık bir literatür söz konusudur. “Vatandaş katılımı” dar anlamıyla, vatandaşların doğrudan siyasal karar alma süreçlerine dahil olmasını ifade etmektedir. Geniş anlamda “vatandaş katılımı” ise azınlıklar, yoksul durumdaki bireyler ve siyasal karar alma süreçlerinden dışlanan gruplar dahil olmak üzere tüm vatandaşların katılım sürecinde yer alması anlamına gelmektedir. Geniş anlamdaki katılım, bireysel olabileceği gibi kolektif de olabilir; gönüllü kuruluşları ya da toplulukları içerebilir. Bu katılımı, vatandaşların karar alma süreçlerinde değişken etkileri bulunmaktadır (Akt: Bingöl Seçkiner, 2019: 53-54).

Nabatchi ve arkadaşlarına göre ise vatandaş katılımı, bireylerin kaygılarının, ihtiyaçlarının, çıkarlarının ve değerlerinin kamusal konular ve sorunlarla ilgili karar ve eylemlere dahil edildiği faaliyetleri tanımlayan kapsamlı bir terimi ifade etmektedir. Vatandaş katılımı, hem dolaylı katılımı (bireylerin kendileri adına karar veren ve onlar için hareket eden bir aracı seçtiği) hem de doğrudan katılımı (bireylerin kişisel olarak katıldığı ve girdi sağlama, karar verme ve sorun çözme ile aktif olarak dahil olduğu) içermektedir (Nabatchi ve diğerleri, 2015: 36).

Vatandaş katılımı uygulaması konusundaki gelişmeler yerel yönetimler ya da merkezi hükümetlerle sınırlı değildir: Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar da bu sürece olmuştur. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) yakın bir zamanda “vatandaşları politika yapma sürecine dahil et” sloganını kullanarak vatandaş katılımının hem iyi yönetişimin temel unsurlarından birisi hem de iyi bir yatırım olduğunu açıklamıştır. Katılım; hükümetlerin daha geniş bilgi kaynaklarına, bakış açılarına ve olası çözümlere ulaşmasını sağlamakta ve alınan kararların kalitesini iyileştirmektedir. Ayrıca devlete güven duyulmasını, demokrasinin kalitesinin artırılmasına ve vatandaşlık kapasitenin güçlendirilmesine de katkı sağlamaktadır. Nitekim Kanada “Vatandaşlık Ofisi”nin üst düzey çalışanlarından birinin söylediği gibi, “vatandaş katılımı dünya çapında bir hareket ve toplum odaklı bir talep” durumundadır (Lukensmeyer ve Torres, 2006: 10).

Vatandaş katılımı, politik bir karar alınmadan önce vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve hükümet aktörlerinin politika yapımına dahil olduğu, müzakere edici bir süreci ifade etmektedir. Müzakere kavramından, tercihlerin sebeplerinin bildirilmesi ve alınmasına dayalı bir tartışma süreci kastedilmektedir. Vatandaş katılımı, amaçların ve değerlerin çoğulculuğunu kabul etmekte ve daha meşru politikalar elde etmek için tasarlanan işbirliğine dayalı problem çözme sağlanmaktadır (EIPP, 2009: 6).

Vatandaş katılımının çok sayıda amacı olabilir. Katılımdan aşağıdaki amaçlar için yararlanılabilir (Nabatchi, 2012: 10; Lukensmeyer ve Torres, 2006: 9):

1. Önemli politika konuları hakkında vatandaşları bilgilendirmek ve eğitmek,
2. Vatandaşların bir konu, sorun veya politika hakkındaki görüşlerini anlamak,
3. Hükümet politikalarından etkilenenlerin seslerinin duyulmasını ve dikkate alınmasını sağlayarak hükümet kararlarını meşru hale getirmek,
4. Güncel ve potansiyel sorunlara ilişkin bilgi edinmek,
5. Toplumun konuları ele alma yeteğini geliştirmek,
6. Yeni öneriler ve alternatifler oluşturmaya yardımcı olmak,
7. Bir konuyu ele almak için grupları ve insanları bir araya getirerek işbirliği geliştirmek,

8. Değerlendirme yapmak için politika sonuçlarını izlemeye vatandaşları dahil etmek.

Vatandaşların bilgi ile katılım sağlamasında amaç, vatandaşların sahip olduğu bilgileri arttırmak ve böylece bir politika veya konuya ilişkin anlayışlarını değiştirmek veya sempati duymalarını sağlamaktır. Bu bilgilendirme kampanyaları, TV tartışmaları, kamuya açık oturumlar ve benzeri yollarla gerçekleştirilebilir. Metotların ortak özelliği, katılım sağlayan kişilerin pasif bilgi alıcıları olmaları ve kamuya açık oturumlar gibi ortamlarda açıklayıcı bilgi talep edebilmeleridir (EIPP, 2009:6).

Benzer şekilde *danışma* da ikinci bir vatandaş katılım biçimidir. Danışma ile amaçlanan, karar vericilerin vatandaşlar tarafından iletilen bilgileri dikkate alarak politikalar geliştirmesidir. Karar verme süreci politikacıların elindedir. Bu durumda ana bilgi akışı vatandaşlardan katılım sürecinin destekleyicilerine doğru ilerlemektedir. Anketler, kamuoyu yoklamaları ve odak grupları danışma kategorisinde yer alan yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadır (EIPP, 2009: 6).

Vatandaş katılımının kendi kendini pekiştiren faydaları şöyle özetlenebilir (Tanaka, 2007: 145):

- Katılımcı vatandaş kendini güçlü hissetmektedir. Vatandaşlar, öncelikler oluşturulurken daha fazla girdiye sahip olursa, çıktılar üzerinde bir payı olduğunu hissetmektedir.

- Vatandaşlar devletin onlar için çalıştığını düşünürse, devlete ve yetkililerine daha fazla güven duyacaktır.

- Yeteri düzeyde temsil edilemeyen ve savunmasız grupların (yoksullar, kadınlar ve çocuklar dahil) çıkarları daha iyi korunabilir ve dolayısıyla kamu kaynaklarının tahsisinde daha fazla eşitlik sağlanır.

- Devlet daha fazla saydamlık sergileyebilir; böylece devlet, vatandaşa karşı kendini daha sorumlu hissetmesini sağlar.

- Devlet daha fazla saydam olabilir, böylece bilgiye erişim artar.

- Eğer hesapverilebilirlik, kamu farkındalığı ve incelemesi artarsa, kaynak israfı, hile ve suiistimal imkanları azalır.

Devletlerin ulusal meselelerde vatandaş katılımını sağlamak için iki yönlü rolü bulunmaktadır (Tanaka, 2007: 148):

1) *Kullanıcı dostu formatında zamanında, doğru ve kapsamlı bilgi sağlamak.* Bilgi paylaşımı, saydamlığı artırmakta ve vatandaşın denetimine izin vermektedir. Vatandaşların doğrudan veya medya, sivil toplum kuruluşları veya kamu politikası araştırmacıları gibi araçlar vasıtasıyla aldıkları bilgiler, düşünmeyi ve tartışmayı teşvik etmektedir.

2) *Resmi olmayan katılım etkinliklerinden elde edilen kamu girdileri için kanallar açmak.* Vatandaşlara politika yapımcılarla iletişim kurma fırsatları verildiğinde ve resmi oturumlarda veya başka yollarla aktif olarak danışma sağlandığında, sorunları veseçenekleri kavramaları gelişmektedir. Dolayısıyla politika yapımcılar da alternatif bakış açılarını öğrenerek daha iyi bilgilendirilmektedir.

2. Vatandaş Katılımının Türleri

Vatandaş katılım türleri ve uygulamaları çok çeşitlilik göstermektedir (Milakovich, 2010: 2). Bu başlık altında üç farklı vatandaş katılım modeli ele alınacaktır.

a. Arnstein'in Katılım Merdiveni

Arnstein'in katılım merdiveni, sekiz basamaktan oluşmaktadır. Tablo 2'de de görüldüğü üzere basamaklar kendi içinde üç gruba ayrılmaktadır. Birinci grupta, katılımın olmadığı "katılım yokluğu" olarak adlandırılan grup yer almaktadır. Bu grup, a) etkileme b) iyileştirme basamaklarından oluşmaktadır. Yetkililerin, katılımcıları eğitmesi ve iyileştirme sağlama bu basamakların amacını oluşturmaktadır. İkinci grupta "sembolik düzeyler" olarak adlandırılan grup bulunmaktadır. Bu grup, c) bilgilendirme d) danışma e) ikna etme basamaklarından oluşmaktadır. Bilgilendirme ve danışma basamaklarında katılımcılar görüşlerinin otorite tarafından dikkate alınmasını sağlama gücünden yoksundur. Yerleştirme basamağı, katılımcılara tavsiyede bulunmasına izin vermektedir. Ancak otorite karar verme hakkını elinde tutmaktadır. Katılım merdiveninin üçüncü grubu "Vatandaşlık Gücü Dereceleri" olarak adlandırılmaktadır. Bu grupta, f) işbirliği g) yetki devri ve h) vatandaş kontrolü yer almaktadır. İşbirliği basamağında vatandaşlar

için müzakere olanağı bulunmaktadır. Yetki devri ve vatandaş kontrolü basamaklarında vatandaşlar, karar alma koltuklarının çoğunu veya tam yönetim yetkisini elde etmektedir (Arnstein, 1969: 217).

Tablo 2: Arnstein Katılım Merdiveni

8	Vatandaş Kontrolü	} Vatandaşlık Gücü Dereceleri
7	Yetki Devri	
6	İşbirliği	
5	İkna Etme	} Sembolik Düzey
4	Danışma	
3	Bilgilendirme	
2	İyileştirme	} Katılım Yokluğu
1	Etkileme	

Kaynak: Arnstein,1969:2017.

b. OECD'nin Yaklaşımı

OECD'nin çalışmaları, devlet ve vatandaşlar arasındaki etkileşime odaklanmaktadır. OECD, iyi yönetim uygulamalarını teşvik etmek, devlet ile vatandaş arasındaki mesafeyi azaltmak, vatandaşın güvenini geliştirmek ve vatandaşların devlete karşı olan eleştirilerini azaltmak için bir strateji olarak vatandaş katılımını desteklemektedir (Tanaka, 2007: 146).

OECD, politika oluşturma sürecinde devletler tarafından ilişkileri güçlendirmek için kullanabilecek üç tip devlet-vatandaş etkileşimi tanımlamaktadır (OECD, 2001: 15-16; Tanaka, 2007: 146):

Bilgi: Hükümet bilgileri halka yaymak için pasif veya aktif araçlar kullanmaktadır. Bilgilendirme süreci, esasen hükümetten vatandaşlara tek yönlü bir ilişki şeklindedir. İlgili taraflar, istek üzerine temin edilebilecek olan pasif bilgileri

araştırmalıdır. Örnekler arasında resmi kayıtlar, arşivler ve yayınlar bulunmaktadır. Ayrıca hükümet, örneğin web siteleri, basın toplantıları, basın bültenleri ve resmi konuşmalar yoluyla diğer bilgileri yaymak için aktif olarak çalışabilir.

Danışma: Danışma, hükümet ile vatandaşlar arasında iki yönlü bilgi alışverişini içermektedir. Hükümet sorunları tanımlamakta ve halktan geri bildirim istemektedir. Vatandaşlardan geri bildirim almak, hükümetin vatandaşlara önceden bilgi vermesini gerektirmektedir. Danışma süreçlerinin örnekleri arasında oturumlar, belediye toplantıları, kamuoyu yoklaması ve anketler sayılabilir.

Aktif katılım: Bu kategori OECD'nin vatandaş katılımı olarak değerlendirdiği faaliyet türlerini içermektedir. Vatandaşlar, karar alma ve politika oluşturma süreçlerine aktif olarak katılır. Devlet, vatandaşlara politika oluşturma sürecini ve içeriğini tanımlamada yer almaları için fırsatlar sunmaktadır. Vatandaşları politika sürecine dahil etmek, devlet ile vatandaşlar arasında gelişmiş çift yönlü ilişkiyi ifade etmektedir. Ancak devlet politika oluşturma ve nihai kararların sorumluluğunu genel olarak elinde tutmaktadır. Örnekler en çok yerel düzeyde gerçekleşmektedir. Katılımcı bütçeleme, halk referandumu, devlet komisyonları ve panellerinde vatandaş temsilciliği ve vatandaş jürileri, örnek olarak verilebilir.

c. Uluslararası Vatandaş Katılım Birliğinin Yaklaşımı

Vatandaş katılım uygulamasının yaygınlaşması amacıyla Uluslararası Vatandaş Katılımı Birliği (International Association for Public Participation – IAP2) kurulmuştur (Uçar Kocaoğlu, 2019: 74). Tablo 3'te de görüldüğü gibi Uluslararası Vatandaş Katılımı Birliği (IAP2), katılım düzeyini bilgilendirme, danışma, dahil etme, işbirliği ve yetki verme şeklinde gruplandırmıştır. Bu kuruluş, bilgilendirme düzeyi için bilgi notları, web siteleri; danışma düzeyi için odak gruplar, halk toplantıları, anketler, halk yorumları; dahil etme düzeyi için çalıştaylar, müzakereci oylamalar; işbirliği düzeyi için vatandaş danışma komiteleri, müzakere oluşturma, katılımcı karar verme; yetki verme düzeyi için vatandaş jürileri ve oylama örnek katılım araçları olarak kabul etmektedir (International Association for Public Participation (IAP2) (2007). Spectrum of Public Participation).

Tablo 3: IAP2 Vatandaş Katılım Modeli

		Vatandaş Katılımının Amacı	Vatandaşa Söz Vermek
Artan Vatandaş Etkisi	Bilgilendirme	Vatandaşa, sorunu, alternatifleri, fırsatları ve/veya çözümleri anlamalarına yardımcı olacak dengeli ve objektif bilgi vermek.	Sizi bilgilendireceğiz.
	Danışma	Değerlendirmeler, alternatifler ve/veya kararlar hakkında kamuoyunun geri bildirimini almak.	Sizi bilgilendirecek, endişeleri ve istekleri dinleyecek ve kamu girdisinin kararı nasıl etkilediği konusunda geri bildirim sağlayacağız.
	Katılım	Vatandaşın kaygılarının ve isteklerinin tutarlı bir şekilde anlaşılmasını ve dikkate alınmasını sağlamak için süreç boyunca doğrudan vatandaşla çalışmak.	Endişelerinizin ve isteklerinizin, geliştirilen alternatiflere doğrudan yansıtılmasını sağlamak ve kamu girdisinin kararı nasıl etkilediğine dair geri bildirim sağlamak için sizinle birlikte çalışacağız
	İş Birliği	Alternatiflerin geliştirilmesi ve tercih edilen çözümün belirlenmesi dahil olmak üzere kararın her aşamasında vatandaşla ortak olmak	Çözümleri oluştururken tavsiye ve yenilik için size danışacağız ve tavsiye-önerilerinizi kararlara mümkün olan en yüksek düzeyde dahil edeceğiz
	Yetkilendirme	Son kararı vatandaşa bırakmak	Kararlarımızı uygulayacağız.

Kaynak: IAP2, 2007.

Ancak Susskind (Akt: Carson, 2008: 67), IAP2'nin spectrumunu teorik veya pratik açısından yararlı bulmamaktadır. Spectrumun ilk basamağı olan “bilgi vermenin” gerçek bir katılım biçimi olmadığını belirtmektedir. Vatandaş açısından pasif bir rol içermektedir; bilgi verilmesi katılım anlamına gelmez. Son basamaktaki yetkilendirme ise yanıltıcıdır, çünkü seçilen ve atanan yetkililerin karar verme konusunda otoriteyi vatandaşa rastgele devredebilmesi hiçbir demokraside mümkün görünmemektedir. Üçüncü ve dördüncü basamaklar, dahil etme ve iş birliği aynı şeydir. Bir devlet kurumu karar alma sürecine biri dizi paydaşı dahil etmek istiyorsa, onlarla iş birliği yapması iyi olur aksi takdirde katılım fikri bir aldatmacadır (Carson, 2008: 67).

3. Vatandaş Katılımının Araçları

Vatandaş katılımına ilişkin çok sayıda araç söz konusudur. Katılım araçlarında çeşitlilik, katılım araçlarının farklı şekillerde sınıflandırılmasını gerektirmiştir. Doğrudan-dolaylı, yüz yüze-uzaktan gibi sınıflandırmalar söz konusu olmakla beraber amaçlarına göre yapılan sınıflandırma (kamusal kararları etkileme düzeylerini dikkate

alan) literatürdeki en yaygın sınıflandırma olarak karşımıza çıkmaktadır (Kocaoğlu Uçar, 2019: 71).

a. Çevre Koruma Ajansına Göre Vatandaş Katılım Araçları

Çevre Koruma Ajansı (Environmental Protection Agency (EPA)) tarafından katılım araçları yüz yüze ve uzaktan olmak üzere ayrılmıştır. Ayrıca EPA, Tablo 4’te de görüldüğü gibi katılım araçlarını kararları etkileme düzeyine göre de üçe ayırmıştır. Bu araçlar, “Bilgilendirmeye Yönelik Araçlar”, “Girdi Elde Etmeye Yönelik Araçlar” ve “Fikir Birliği Oluşturmaya Yönelik Araçlar” olarak adlandırılmaktadır. Vatandaşların bilgilendirilmesine yönelik yüz yüze araçlara örnek olarak halk toplantıları, uzaktan araca örnek olarak basın ve medya yer almaktadır. Girdi elde etmeye yönelik yüz yüze araca odak grupları, uzaktan araca anketler örnek olarak gösterilmektedir. Fikir birliği oluşturmaya yönelik yüz yüze araçlara ise vatandaş jürileri ve danışma kurulları örnek araçlar olarak yer verilmektedir (EPA, Public Participation Guide).

Tablo 4: Çevre Koruma Ajansı (EPA) Tarafından Yapılan “Vatandaş Katılım Araçları” Sınıflandırması

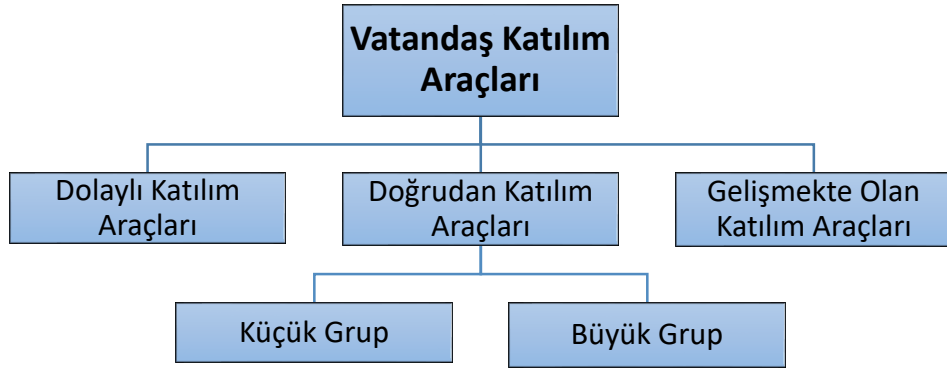
Bilgilendirmeye Yönelik Araçlar		Girdi Elde Etmeye Yönelik Araçlar		Fikir Birliği Oluşturmaya Yönelik Araçlar
Yüz yüze	Uzaktan	Yüz yüze	Uzaktan	Yüze yüze
Halk Toplantıları	Yazılı Bilgiler	Röportajlar	Anketler	Fikir Birliği Atölyeleri
Brifingler	Web Siteleri	Odak Grupları	Formlar	Danışma Kurulları
Telefonla İletişim	Bilgi Havuzu	Halk Toplantıları		Bilgisayar Destekli Süreçler
	Bilgi Hattı	Halk Atölyeleri		Vatandaş Jürileri
	Sosyal Medya	Elektronik Demokrasi		

Kaynak: EPA, www.epa.gov.tr

b. Beckley vd.'ye Göre Vatandaş Katılım Araçları

Şekil 2’de görüldüğü gibi Beckley ve arkadaşları vatandaş katılım araçlarını doğrudan, dolaylı ve gelişmekte olan araçlar olmak üzere 3 başlıkta toplamıştır. Doğrudan katılım aracı örneği olarak vatandaş danışma komitesi, odak grubu, alternatif uyuşmazlık çözümü ve vatandaş jürisi verilebilir. Anket, referandum ve yorum sayfası ise dolaylı katılım araçlarına örnek olarak kabul edilmektedir. TV tabanlı katılımcı araçlar ve 3D görselleştirme yazılımı, gelişmekte olan katılım araçlarına örnek olarak gösterilmektedir (Beckley ve diğerleri, 2005: 27-43). Ayrıca Şekil 2’de de görüldüğü gibi Beckley ve arkadaşları, doğrudan katılım araçlarını kendi içinde küçük grupların katılımının faydalı olduğu ve büyük grupların katılımının faydalı olduğu katılım araçları olarak iki grubu ayırmaktadır.

Şekil 2: Vatandaş Katılım Araçları



Kaynak: Beckley ve diğerleri, 2005: 27.

c. Nabatchi vd.'ye Göre Vatandaş Katılım Araçları

Nabatchi ve arkadaşlarına göre, üç ana kategoride sınıflandırılabilir çok sayıda doğrudan vatandaş katılım araç ve tekniği bulunmaktadır (Nabatchi ve diğerleri, 2015: 36-37):

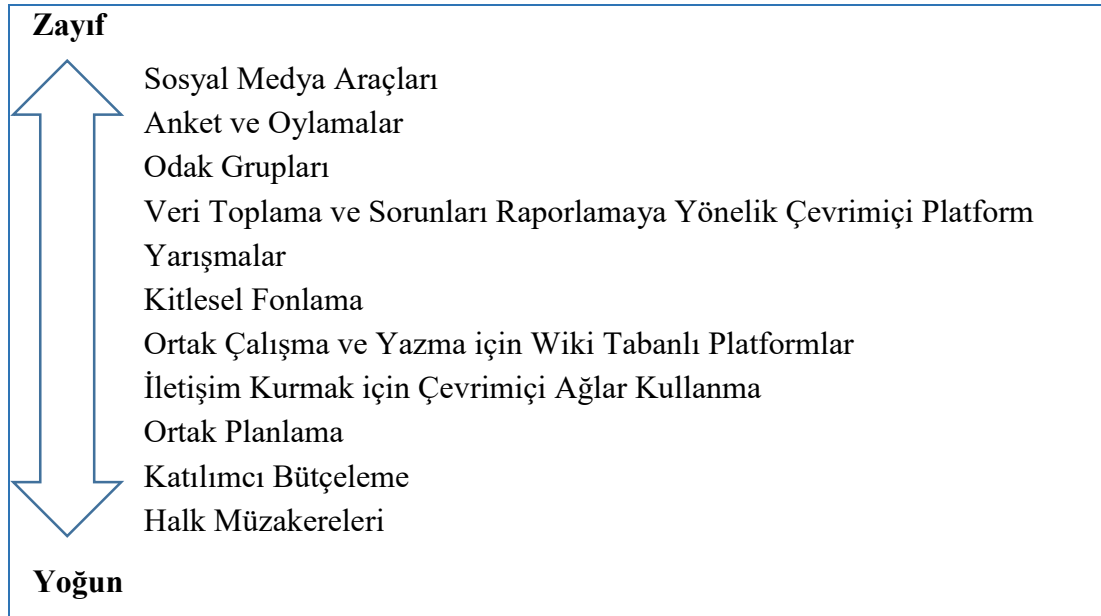
- *Geleneksel katılım*, devlet yetkilileri ve organları tarafından okul kurulları, imar komisyonları, şehir konseyleri, devlet kurumlarında (örneğin halk toplantıları, kamuya açık oturumlar, danışma komiteleri) yapılan katılım faaliyetini ifade etmektedir. Geleneksel katılım yöntemlerin çoğu kanunla öngörülmüştür.

- *Zayıf katılım*, bireylerin (bazen çok sayıda) fikir sunmalarına, tercihlerini belirtmelerine veya başka şekilde hızlı ve uygun bir biçimde bilgi almalarına veya sunmalarına izin veren çeşitli yöntemleri içermektedir. Bu katılım türü, yüz yüze veya telefonla (örneğin anketler, dilekçeler ve oylamalarla) bunun yanı sıra çevrimiçi olarak (örneğin kitle kullanımı, kitle fonlaması ve sosyal medya aracılığıyla) gerçekleşebilir.

- *Yoğun katılım*, küçük gruplarda yer alan (genellikle yüz yüze ama bazen çevrimiçi olabilir) çok sayıda insanın tartışmasını, öğrenmesini, karar vermesini ve birlikte hareket etmesini sağlamaktadır (örneğin, ulusal meseleler forumları ve vatandaş jürileri). Yoğun katılım türü genellikle müzakere içermektedir ve karar verme ve eylem planlama gibi ortak özellik göstermektedir.

Ayrıca Nabatchi ve arkadaşları, Şekil 3'te de görüldüğü gibi zayıf katılımdan yoğun katılıma doğru katılım araçlarını sıralayan bir çerçeve oluşturmuştur. Bu çerçeveye göre; sosyal medya araçları, anket ve oylamalar en zayıf katılım araçları içerisinde değerlendirilmektedir. Diğer taraftan katılımcı bütçeleme ve halk müzakereleri en yoğun katılım araçları arasında kabul edilmektedir.

Şekil 3: Nabatchi vd.'ye Göre Vatandaş Katılım Araçları



Kaynak: Nabatchi ve diğerleri, 2015: 38.

d. OECD'ye Göre Vatandaş Katılım Araçları

Daha önce de ifade ettiğimiz OECD, vatandaş katılım düzeyini bilgilendirme, danışma ve aktif katılım şeklinde üç gruba ayırmaktadır. Bilginin, devlet-vatandaş ilişkilerinin güçlendirilmesinin temeli olduğu belirtilmektedir. Bilgi, daha sonraki danışma ve aktif katılımın bir koşulu olarak değerlendirilmektedir. OECD, bilgilendirme düzeyi için resmi belgeleri, raporları, rehberleri, broşürleri, posterler, bilgi merkezleri, sergileri, reklamları ve basın toplantıları gibi araçları katılım aracı olarak kabul etmektedir. Danışma düzeyinde ise odak grupları, anketler, kamuoyu yoklamaları, seminerler, konferanslar, halka açık toplantılar, vatandaş panelleri, danışma komiteleri vb. araçlar katılımı sağlayan araçlar olarak değerlendirilmektedir. Aktif katılım aşamasında ise uzlaşma konferansları, vatandaş jürileri, açık çalışma grupları, vatandaş forumları, diyalog süreçleri örnek katılım araçları olarak gösterilmektedir (OECD, 2001: 52-63).

4. Vatandaş Katılımının Avantajları ve Dezavantajları

Vatandaş katılımının birçok avantajı bulunmaktadır. Vatandaş katılımı, karar veren kurumlar ile vatandaş arasında iletişim kurulmasını sağlamaktadır. Bu iletişim, kamusal kaygılar için erken bir uyarı sistemi olabilir. Aynı zamanda bu iletişim, doğru ve zamanında bilginin yayılabileceği ve sürdürülebilir karar almaya katkıda bulunabilecek bir araçtır. Ancak söz konusu faydalar, vatandaş katılımının hem kurumun hem de vatandaşların öğrenebileceği ve fayda sağlayabileceği iki yönlü bir süreç olduğunda geçerlidir. Etkili vatandaş katılımı, halkın değerlerinin tespit edilmesine ve nihayetinde onları etkileyen kararlara dahil olmasına izin vermektedir (Wouters ve diğerleri, 2011: 17).

Vatandaş katılımının avantajlarını şöyle sıralayabiliriz (Wouters ve diğerleri, 2011: 18):

- Vatandaşların beklentilerinin ve ihtiyaçlarının daha iyi anlaşılmasını sağlamak,
- Toplumun rolü ve katkısı konusunda kurum anlayışında iyileştirme sağlamak,
- Bilgide daha fazla süreklilik sağlamak,

- Bir proje için toplum desteği oluşturmak ve paydaş ilişkilerini geliştirmek,
- Kurumun sorumluluklarını halkın daha iyi anlamasını sağlamak,
- Personelin ve toplumun teknik bilgisini geliştirmek,
- Toplum karşında kurumun güvenilirliğini artırmak,
- Kurumlar tarafından alınan kararların kalitesini yükseltmek,
- Siyasi süreci geliştirmek,
- Toplumdaki bireylerin beceri ve bilgilerine daha fazla erişim sağlamak.

Ayrıca son yapılan araştırmalar, vatandaşların düzenli katılımının kalkınma ve demokrasi ile ilgili sonuçlarda da katkı sağladığını doğrulamaktadır (IPAT, 2015: 6).

Karar alma süreçlerinde vatandaş katılımının sağlanmasının çok sayıda avantajı söz konusu olsa da bazı dezavantajları da bulunmaktadır (Wouters ve diğerleri, 2011: 18), (Akt: Kocaoğlu Uçar, 2017: 46):

1) Vatandaş katılımı zaman alıcı ve bazen maliyetli olabilir. Katılımın etkin bir şekilde gerçekleşebilmesi için kuruluşların kapasite geliştirmesi ve personel yetiştirmesi gerekir.

2) Doğrudan katılım yönteminde çok sayıda kişinin ya da grubun yüz yüze katılımının sağlanması gerekmektedir ancak günümüz şartlarında böyle bir katılımın sağlanması ölçek bakımından pek mümkün değildir.

3) Gereken niteliklerde bir katılım gerçekleştirilemezse, katılım süreçleri örneğin kuruma olan inanç kaybına neden olabilir. Süreçte olumsuz bir deneyimin yaşanması, katılımcıların sonuç hakkında olumsuz algılara sahip olmalarına sebep olabilir ve gelecekteki süreçlere katılma olasılıklarını düşürebilir.

4) Özellikle hızlı karar vermenin gerekli olduğu kriz dönemlerinde doğrudan katılım tekniklerinin uygulanmasının hızlı karar almayı zorlaştırır.

5) Doğrudan katılımı, dışlanan etnik, dinsel vb. azınlıklara ne düzeyde yer verileceği konusunda belirsizlik vardır.

Diğer taraftan katılım, kolektif çıkarılardan ziyade vatandaşa kendini ifade etme hakkından yararlanma fırsatı sağlayabilir. Ayrıca, gerçek ortak çıkar, sosyal adalet veya

ekonomik verimlilikle çatışabileceğinden, fikir birliğine ulaşma konusunda karmaşıklığa yol açabilir. Soh ve Yuen (2005), çeşitli çıkar gruplarının katılımı daha çoğulcu bir sonuca doğru bir adım olsa da iyi yönetilmezse politika yapma sürecine zarar veren aşırı rekabeti ortaya çıkabileceği konusunda uyarılmaktadır (Dola ve Mijan, 2006: 3).

C. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE SİYASAL KARAR ALMA SÜRECİNDE VATANDAŞ KATILIMINI SINIRLAYAN UNSURLAR

Devlet politikaları, kurumları, yapıları ve süreçleri, bireylerin katılım kapasitelerini şekillendirmektedir. Eğer bireyler, katılımın devlet için bir değeri olduğunu görürse veya sürecin adil ve etkin olacağını bilirse, katılımları daha yüksek olacaktır. Ayrıca ne kadar çok insan katılırsa, çeşitlilik ve temsil edilme olasılığı o kadar artacaktır. Kurumsal engellerin insanların katılım fırsatlarını baltalaması ve halka açık oturum veya toplantıdan önce idari kararların alınması durumunda, katılım için çok az teşvik söz konusu olur. Bireyler katılımlarının önemli olduğunu ve katılımlarının alınan kararların kalitesi üzerinde bir etkisi olduğunu bilmek istemektedir (Callahan, 2007: 63).

Gelişmekte olan ülkelerde siyasal karar alma sürecinde vatandaş katılımını etkisizleştiren engeller bulunmaktadır. Söz konusu engeller üç başlık altında incelenebilir:

1. Demokrasi kültürü ve sivil toplum zayıflığı
2. Yoksulluk
3. Kurumsal altyapının eksikliği

1. Demokrasi Kültürü ve Sivil Toplum Zayıflığı

Sivil toplumun demokrasilerdeki en önemli fonksiyonlardan biri katılımı sağlamaktır. Sivil toplum kuruluşları vasıtasıyla bireylerin kamusal konulara olan ilgi düzeyi yükselmektedir. Söz konusu artan ilgi zamanla katılıma dönüşmektedir. Bu anlamda katılımı teşvik eden sivil toplum kuruluşları iki önemli görevi yerine getirmektedir (Akt: Gümüş, 2014: 546):

1. Sivil toplum kuruluşlarının gelişimi için gereken ortamı hazırlamak,
2. Demokrasinin temel sorunlardan biri olan “katılım sorunu”nu çözerek demokrasinin güçlenmesine yardımcı olmaktadır.

Ayrıca sivil toplum kuruluşları, formal siyasetin içinde yer alamayan kadınlar, etnik azınlıklar gibi marjinal kesimlerin taleplerinin de temsilcisidir. Demokratik sivil toplum, bu grupların taleplerinin demokratik mücadelesi için elverişli ortam hazırlamakta, bunların toplumdaki soyutlanmasını engellemektedir. Ayrıca bugün bölgesel, etnik ve dinsel bölünmeleri siyasal düzeyde çözmüş toplumlarda sorun yönelimli hareketler (kadın hareketi, çevrecilik vb.) oluşmaktadır. Bu oluşumlar yeni siyasal değerlerin eksenini teşkil etmektedir (Kabasakal, 2008: 79-80).

Diğer taraftan gelişmekte olan ülkelerde demokratik yönetime düşman olan kültürel normlar ve değerler, çoğunlukla baskın olabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin kültürleri ve değerleri çok çeşitlilik gösterse de sivil katılımdan veya demokratik değerlerden daha yaygın olan şey yolsuzluğun “değeridir”. *Yolsuzluk*, kamu görevinin özel çıkarlar için kötüye kullanılması olarak tanımlanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde yolsuzluk çoğunlukla kabul edilemez olarak değerlendirilirken, bazı gelişmekte olan ülkelerde ise yolsuzluk en azından gayri resmi olarak nesilden nesile aktarılan derinlemesine yerleşmiş gelenek ve kültürel norm olarak görülmektedir (Denhardt ve diğerleri, 2009: 1275).

Yolsuzluğun reddi ve bir sivil kültürün inşası temel bir toplumsal değer olarak bir kolektivizm duygusunu aşılamağa bağlıdır. Kolektivizme ve katılıma dayalı bir mantığın yanı sıra sağlıklı bir sivil toplum, kamu yararı ile ilgili konularda toplumun müzakere edebilmesi için alan sağlar ve bireyleri adalet gibi demokratik değerlerle tanıştırır. Sivil toplum, demokratikleşme sürecinde ancak devletten bağımsız olduğu ve demokratik normlar ve ilkeler ile karakterize edildiği zaman faydalıdır (Denhardt ve diğerleri, 2009: 1276).

Diğer ifadeyle, bir sivil toplumun demokratik nitelikler çerçevesinde oluşabilmesi ve kendinden beklenen demokratik işlevlerini gerçekleştirebilmesi için bazı şartların sağlanması gerekmektedir. Öncelikle bir sivil toplum; bireysel ve toplumsal çıkarların, taleplerin ve sorunların ifade edilebildiği, gönüllü faaliyet ve kaynaklardan beslenen, devletten özerk yapıda oluşan örgütlenmelerdir. Söz konusu tanımdan

anlaşıldığı gibi birincil koşul, sivil toplumun mali, işlevsel ve yasal bakımından devletten bağımsız özerk konumda olma gerekliliğidir. Devlet ödeneklerine ya da yardımlarına bağımlı nitelikteki, devletin yetki verdiği ve oluşturduğu örgütlenmeler, bu sivil toplum tanımının kapsamı dışındadır. Yani çoğulcu bir sistem içinde sivil toplum kuruluşlarının, kendi kendine kurulmuş, büyük oranda kendi kaynakları ile varlığını devam ettiren, gönüllü ve özerk yapıda olması gerekmektedir (Kabasakal, 2008: 67).

2. Yoksulluk

Vatandaş katılımı demokratik yönetim için önemlidir. Ancak katılım aynı zamanda ekonomik kalkınma ile de ilgilidir. Gelişmekte olan ülkelere gelen fonların genellikle bu toplumlardaki daha kötü durumda olan gruplar için yapılacak projelere yönlendirilmesi nedeniyle yoksulların ve dezavantajlıların katılımı özellikle önemlidir. Gelişmiş ülkelerde de dezavantajlı grupların katılımı sağlanmaya çalışırken zorluklarla karşılaşılabilir bu zorluklar aynı boyutta değildir. Ayrıca, gelişmekte olan ülkelerdeki açlık sorunu, ilköğretim ve sağlık hizmetlerine sınırlı erişim ve cinsiyet eşitsizliği vatandaş katılımını kuraldan ziyade istisna olmasına neden olmaktadır (Denhardt ve diğerleri, 2009: 1277-1278).

Stern ve arkadaşlarına göre yoksul insanlar ve dezavantajlı gruplar bir kısır döngü içinde sıkışıp kalmış olabilir. Yani düşük gelir, eğitim ve sağlık sorunları yaşıyor ve sosyal olarak dışlanıyor olabilirler. Bu durumlar, temel hizmetlere ve fırsatlara erişmelerini sağlayacak kurumlara katılımlarını engellemektedir (Stern ve diğerleri, 2005: 231).

Abers ise hükümetler vatandaş forumlarına gerçek karar verme gücü vermesi durumunda bile dezavantajlı sosyal grupların katılma olasılığının daha düşük olduğunu düşünmektedir. Buna göre düşük gelirli insanlar genellikle toplantılara katılmak için daha az zamana sahip olmaktadır. Örgün eğitimden yoksun olan bireyler, karmaşık politika konularını anlama konusunda sınırlı kapasiteye sahip olabilmektedir. Özellikle kadınlar evdeki sorumlulukları ve siyasi aktivizmi yasaklayan sosyal normlar tarafından iki kez kısıtlanmaktadır. Diğer taraftan tüm dezavantajlı grup üyeleri, kadınlar, yoksullar, ırksal ve etnik azınlıklar katılım için yeterli zaman ve para bulsalar bile genellikle kamusal alanlarda fikirlerini dile getirecek özgüvene sahip değil (Abers, 2000: 9-10).

Yoksul mahalleler iyi düzeyde sivil etkinliklere sahip olabilseler de eşitsizlikler ve dezavantajlar yoğunlaştıkça bireyin sivil meselelere katılma yeteneği tehlikeye girmektedir. Dezavantajlı mahallelerde vatandaş katılımını diğer faktörlerin yanı sıra güvenlik, ulaşım, çocuk bakımı ve istihdam sorunları da olumsuz etkilemektedir. Asgari ücret karşılığında saatlik çalışma, bir toplantıya katılmak için işten erken çıkma arzusunun engellemektedir. Bununla birlikte dezavantajlı topluluklarda yaşayan bireyler genellikle sivil becerilerden yoksundur. Ancak vatandaşlar gerekli becerileri geliştirseler bile çoğu zaman ihtiyaçlarına cevap verecek kaynakları olmayan kamu kurumlarıyla ve vatandaş katılımı için fırsatları uygulama ve sürdürme yeteneği bulunmayan kamu görevlileri ile karşılaşmaktadır (Callahan, 2007: 61).

Son olarak, gelirin birkaç elde toplanması sadece nüfusun büyük bir yüzdesini yoksulluğa sürüklemekle kalmaz, aynı zamanda orta sınıfın büyüklüğünü ve politik gücünü de azaltmaktadır. Vatandaş meseleleri ile ilgilenen ve bunlara kendini adanmış bir orta sınıfın olmaması vatandaş katılımını zorlaştırmaktadır. Bazı gelişmiş ülkelerin deneyimleri, nitelikli bir orta sınıf olmadan kamu görevlilerini hesap verebilir kılmak, sivil bir altyapı ve sağlam bir ekonomik temel oluşturmanın son derece zor olduğunu göstermektedir (Denhardt ve diğerleri, 2009: 1279).

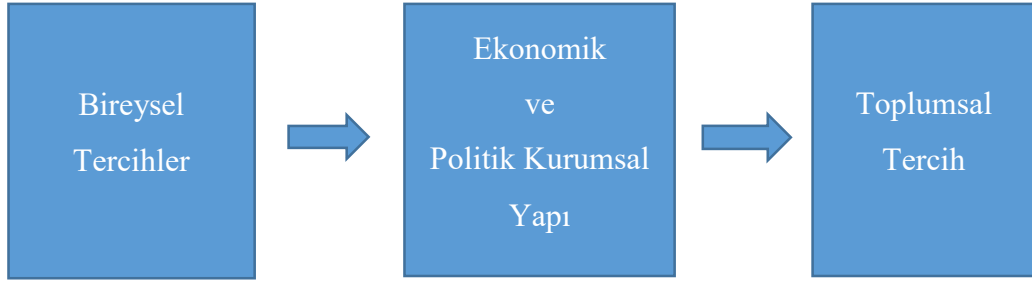
3. Kurumsal Altyapının Eksikliği

North, kurumları insan etkileşimini şekillendiren kısıtlamalar olarak tanımlamaktadır. Yazara göre kurumlar, bir toplumdaki oyunun kurallarıdır. Dolayısıyla kurumsal değişim, toplumların zaman içinde evrimleşme biçimini şekillendirmektedir. Ayrıca ekonomi literatürüne göre kurumlar bireylerin tercihlerini tanımlamakta ve sınırlamaktadır (North, 1990: 3-4).

Kurumlar, ekonomik büyümeye izin veren ve demokratik yaşam koşulları oluşturan yapıyı sağlamaktadır. Birçok gelişmekte olan ülke, dünyada çok sayıda ülke tarafından kabul edilen bazı temel kurumlardan yoksun bulunmaktadır. Kurumlar, hizmetlerin sunulmasının ve malların tedarik edilmesinin yanı sıra birçok kritik işleve hizmet etmektedir. Kurumlar, sosyal etkileşimleri biçimlendirmekte ve ekonomik ve politik işlemlerde belirsizliği azaltmaktadır. Ayrıca kurumlar, sosyal grupların tercihlerini

ifade etmelerini sağlamak için eşit erişim koşulları yaratabilir ve diğer insanların zararına olsa bile kendi çıkarlarını sürdüren bireyleri kısıtlayabilir (Denhardt ve diğerleri, 2009: 1281).

Şekil 4: Bireysel Tercihlerin Toplumsal Tercihe Dönüşümü



Kaynak: Savaş, 2016: 3.

Şekil 4’te de görüldüğü gibi bireysel tercihlerin “toplumsal tercihler”e nasıl dönüşeceği “Ekonomik ve Politik” kurumsal yapıya bağlıdır (Savaş, 2016: 3).

Aron’a göre bazı ülkelerde kurumların zayıf olmasının bazı nedenleri bulunmaktadır. Buna göre kurallar tamamen yoktur ya da mevcut kurallar yetersizdir (Aron, 2000: 104). Diğer taraftan bir ülkenin kurumsal altyapısının ölçülmesinde çeşitli zorluklar bulunmaktadır. Ampirik düzeyde yapılan çalışmalarda genellikle politik istikrar, politik ve sivil özgürlükler, demokrasinin kalitesi gibi değişkenler kurumsal altyapıyı ölçmek için kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra hukukun üstünlüğü, ifade özgürlüğü ve saydamlık, bürokrasinin kalitesi, mülkiyet haklarının güvencesi gibi değişkenlerden de yararlanılmaktadır (Gökalp ve Baydemir, 2006: 218-219).

Ekonomik, politik ve sosyal değişimlerin yanı sıra siyasi haklar için kuralları tanımlayan kurumlar olmadan, sürdürülebilir demokrasilerin ve vatandaş katılımının geliştirilmesi imkansız olmasa bile zordur. Gelişmekte olan ülkelerdeki devlet sistemleri de gelişmiş demokrasileri karakterize eden kontrol ve dengelerden yoksundur. Güçlü yöneticiler, katılımcı olarak adlandırılan süreçlerden faydalanabilir; ancak gerçekte bu süreçler sadece devlet sisteminde kontrol ve denge eksikliğinden yararlanmak üzere tasarlanmış vatandaş katılımının taklitleridir. Bazen bu süreçlerde vatandaş katılımı için

yollar yaratması değil, yürütmenin tek taraflı kararların *meşruiyetini* güçlendirmesi ve yasama organını zayıflatması amaçlanmaktadır. Yürütme, bu *demokratik* uygulamaları, yönetimdeki bağımsız rolünü savunmaya çalışan bir yasama organının otoritesini zayıflatmak için kullanır. Dolayısıyla kurumlar ngrlebilirlikten yoksun olduğunda ya da politika oluşturma ve düzenlemelerin uygulanmasında tutarsızlık söz konusu ise vatandaşları katılıma ikna etmek zordur (Denhardt ve diğerleri,2009: 1282).

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMI

Çalışmanın bu bölümünde ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımına ilişkin teorik bilgilere ve uygulama örneklerine yer verilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda ilk olarak “bütçe hakkı” kavramı ele alınmıştır. Bütçe süreci ve bütçe sürecine vatandaş katılımına ilişkin açıklamaların ardından bütçe sürecine vatandaş katılımı ile ilişkili kavramlar ve katılımın potansiyel faydaları ele alınmıştır. Akabinde uluslararası kuruluşların bütçe sürecine vatandaş katılımını sağlamaya yönelik çabaları ve bütçe sürecine vatandaş katılım araçlarının neler olduğu incelenmiştir. Son olarak da bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanabilmesi için gerekli başarı faktörlerinin neler olabileceği değerlendirilmiştir.

I. BÜTÇE HAKKI, BÜTÇE SÜRECİ VE BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMI

Vatandaşların, bütçe sürecine katılımının temeli bütçe hakkına dayanmaktadır. Günümüzde uygulanan temsili demokrasi modelinden dolayı bütçe hakkını vatandaşlar adına parlamento kullanmaktadır. *“Bu çerçevede bütçe hakkı süreci şu şekilde gerçekleşmektedir: Halktan bütçe hakkı yetkisini alan parlamento, hükümetleri bütçe yapmakla görevlendirmektedir. Hükümetler bütçeyi hazırlayıp parlamentoya sunarak izin ve onay istemektedirler. İlgili dönemin sonunda bütçe gerçekleştirmeleri parlamentonun denetimine tabi tutulmaktadır.”*(Konukman, 2015: 26).

A. KAMU BÜTÇESİNE VATANDAŞ KATILIMININ TEMEL DAYANAĞI: BÜTÇE HAKKI

Günümüzde vatandaşların iradesini yasama organları ve parlamenterler temsil etmektedir. Parlamentonun bütçe hakkından kaynaklanan yetkilerini bütçe sürecinde etkin olarak kullanması vatandaş iradesinin en önemli yansıması olarak görülebilir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 203). Bütçe hakkı, hangi mal ve hizmetlerin kamu mal ve hizmeti olarak sunulacağını, bu mal ve hizmetlerin miktarını ve maliyetini belirleme yetkisi olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede bütçe hakkı, kamu ekonomisinin sınırlarını, kapsamını ve işleyiş şartlarını belirleme yetkisi olarak da nitelendirilebilir (Bağlı, 2012: 48).

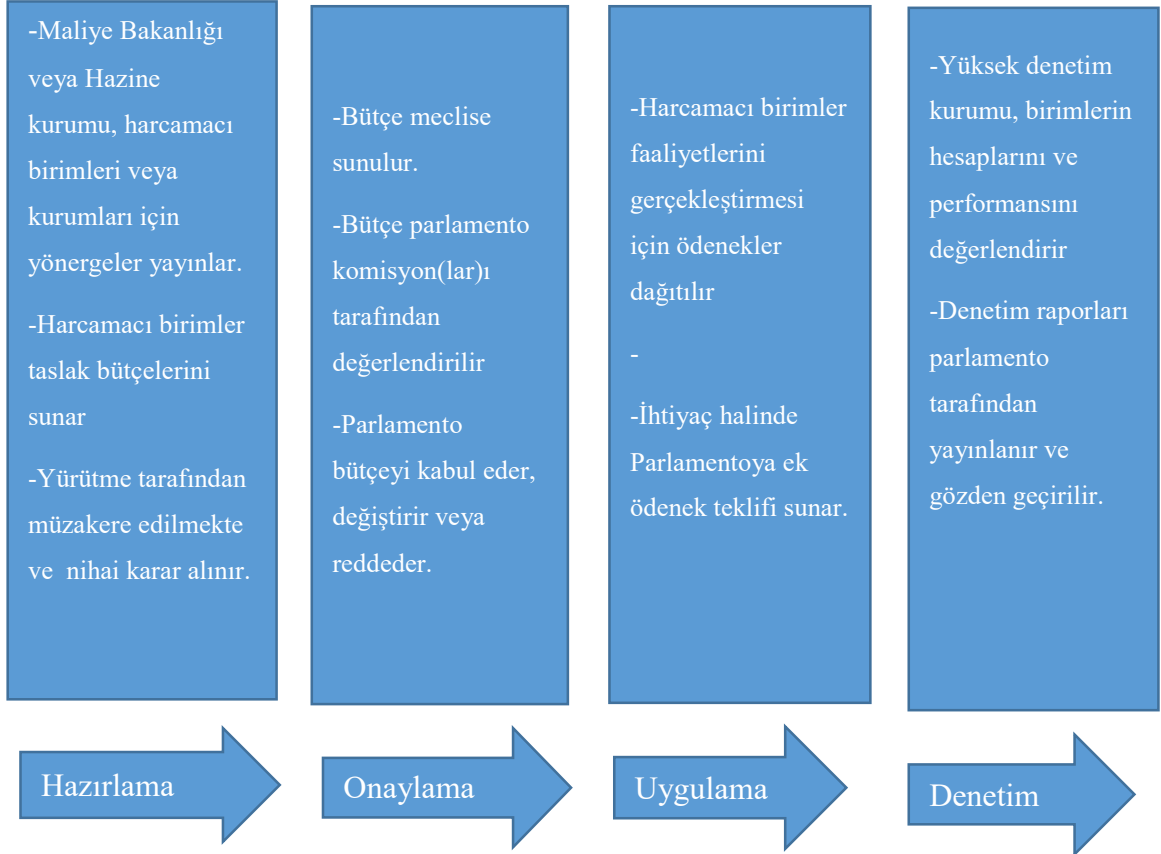
Bütçe hakkı, demokratik yönetim anlayışının bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Bütçe hakkı, topluma aittir ve yönetime, kamusal hizmet üretiminin sağlanması amacıyla gelir toplama ve harcama yapma yetkisi tanınması için kullanılmaktadır. Toplum, bütçe hakkını kullanarak; neye, ne kadar ihtiyaç duyduğunu ve bu ihtiyacın hangi kaynaklardan, ne oranda sağlanacak gelirlerle finanse edilmesini istediğini bildirmektedir. Bütçe hakkında toplumun, yürütme organına gelir toplama ve harcama yapma konusunda yetki vermenin yanı sıra bu yetkiye bağlı olarak toplanan gelirlerin ve yapılan harcamaların toplumsal talepleri karşılayacak şekilde kullanılıp kullanılmadığını denetleyip hesap sorma yetkisi de bulunmaktadır (Selen ve Tarhan, 2014: 3). Diğer ifadeyle bütçe hakkı bütçenin onaylanması, uygulanma sonuçlarının izlenmesi ve bütçe sonuçlarının denetimini kapsamaktadır (Bağlı, 2012: 63). Dolayısıyla bütçe hakkına bağlı olarak bütçe süreçlerine vatandaşların katılımı da bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır.

B. VATANDAŞ KATILIMININ ÇERÇEVESİ: BÜTÇE SÜRECİ

Yıllık bütçe süreci; bütçeyi hazırlama, onaylama, uygulama ve denetim olarak dört aşamaya ayrılmaktadır (Lee ve diğerleri: 2012: 117; Rios ve diğerleri, 2016: 5). Şekil 5'te görüldüğü üzere bütçenin hazırlık aşaması (ülkeden ülkeye değişmekle birlikte genelde Maliye Bakanlığının veya Hazine'nin), harcamacı birimler için yönerge hazırlaması ile başlamaktadır. Daha sonra harcamacı birimler hazırladıkları bütçeyi sunmaktadır. Yürütme organı tarafından da bütçe tasarısına ilişkin nihai karar

verilmektedir. Bütçenin onay aşaması, bütçenin yürütme organı tarafından meclise sunulması ile başlamaktadır. Daha sonra sunulan bütçe parlamento komisyonu tarafından değerlendirilmektedir. Parlamento son aşamada bütçeyi kabul etmekte, değiştirmekte veya reddetmektedir.

Şekil 5: Yıllık Bütçe Sürecinin Aşamaları



Kaynak: Marchessault, 2015: 4.

Şekil 5'te de görüldüğü gibi bütçenin uygulanma aşaması harcamacı birimlerin faaliyetlerini gerçekleştirme için ödeneklerin dağıtılması ile başlamaktadır. Daha sonra bu aşamada Maliye Bakanlığı tarafından harcamalar kontrol edilmektedir. Bütçenin denetim aşamasında ise YDK, harcamacı birimlerin hesaplarını ve performansını değerlendirmektedir. En son aşamada ise hazırlanan denetim raporları parlamento tarafından yayınlanmakta ve gözden geçirilmektedir.

C. KAMU BÜTÇESİNE VATANDAŞ KATILIMI

Bütçe sürecine vatandaş katılımı; vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer devlet-dışı aktörlerin çeşitli araçlar yoluyla kamu otoriteleriyle etkileşimde buldukları ve maliye politikalarının oluşturulması ve uygulanmasını etkilediği geniş bir uygulamalar dizisini ifade etmektedir. Bütçe sürecine vatandaş katılımı, bütçe sürecinin farklı aşamalarında gerçekleşebileceği gibi belirli hizmetlerin sunulması veya kamu yatırımları ile ilgili konularda söz konusu olabilir (de Renzio ve Wehner, 2015: 9).

Diğer taraftan vatandaş katılımı terimi, maliye politikası bağlamında literatürde açık bir şekilde tanımlanamamıştır. Söz konusu terim hala net değildir. Bunun nedenleri, katılımın, mali saydamlığın bir boyutu olarak değerlendirilip geliştirilmesinin nispeten yeni bir olgu olması ve katılımın kapsamına giren çok sayıda faaliyetin bulunmasıdır. Ayrıca bu konuyla ilgili araştırmaların az olması da bir başka neden olarak gösterilebilir (Struić ve Bratić, 2018: 71).

Günümüzde yürütme organları, yasama organları ve yüksek denetim kurumları, geleneksel dolaylı mekanizmalara ek olarak, kamu maliye politikasına ve bütçe süreçlerine doğrudan vatandaş katılımını sağlamak için çeşitli programlar ve mekanizmalar kullanmaktadır (GIFT, 2015: 1-2). Bütçe sürecine vatandaş katılımı, siyasi katılımın göstergesidir ve kamu politikalarının oluşturulması, onaylanması ve uygulanması sürecinde vatandaşların yer almasıyla ilgilidir. Bütçesel katılım, halk temsilcileri ve yetkililer tarafından alınan kararlara yönelik vatandaşların etkilemeyi amaçlayan eylemlerini içermektedir (Axford vd., 2002: 102'den aktaran Struić ve Bratić, 2018: 70). Struić ve Bratić göre vatandaş katılımı, kamuoyunun sadece maliye politikasının tasarımı ve uygulanmasında söz sahibi olmasını sağlamaz aynı zamanda mali saydamlık ile beraber bir ülke ekonomisi üzerinde önemli bir etkiye sahiptir (Struić ve Bratić, 2018: 73).

Bütçe sürecine vatandaş katılımı, yerel yönetim düzeyinde ve ulusal düzeyde olmak üzere iki kademe de gerçekleşmektedir. Bu doğrultuda bütçe sürecine katılım kademesi ikiye ayrılabilir: a.Yerel yönetim düzeyinde bütçe sürecine katılım, b.Ulusal düzeyde bütçe sürecine katılım.

1. Yerel Yönetim Düzeyinde Bütçe Sürecine Katılım

Tanaka'ya göre vatandaşların bütçe sürecine dahil edilmesi yerel yönetim düzeyinde giderek yaygınlaşmaktadır. Ancak ulusal düzeyde dahil etme olasılığı daha düşüktür. Bunun nedeni, vatandaş katılımının özellikleridir ki; yerel düzeyde etkili gerçekleşmesini sağlarken, ulusal düzeyde aynı şekilde gerçekleşmesi zordur. Örneğin coğrafi yakınlık (proximity), yerel bütçeyi hazırlayan kişiler ve diğer ilgili kişiler ile vatandaşların yüz yüze tartışmalarına imkan sağlarken, bunu ulusal düzeyde gerçekleştirmek çok kolay değildir. Benzer şekilde, yerel süreçlerde katılımcılar, rakip ihtiyaçlar arasında karar verirken, genellikle sahip oldukları veya kolaylıkla doğrudan bilgi alabilecekleri kamu yatırım projeleri gibi somut konuları göz önünde bulundurmaktadır. Bu avantajlar ulusal düzeyde büyük ölçüde bulunmamaktadır (Tanaka, 2007: 147).

Bugüne kadar, kamu bütçesine vatandaş katılımına ilişkin deneyimlerin çoğu belediyeler veya bölgesel yönetimler düzeyinde olmuştur. Yerel yönetimlerin bazıları, seçilen bütçe kategorileri ve fon tahsisleri üzerinde vatandaşların doğrudan etkide bulunmasına izin veren katılımcı bütçe uygulamasını benimsemiştir (Tanaka, 2007: 145).

Katılımcı bütçe uygulaması, vatandaşların kamu kaynaklarının dağıtım konusunda müzakere ettiği bir karar verme sürecidir. Katılımcı bütçe programları, vatandaşları sürece dahil etmek, eğitmek ve güçlendirmek için fırsatlar yaratmaktadır. Aynı zamanda katılımcı bütçe programları, hükümetin verimsizliklerini ve yolsuzluğu azaltma potansiyeline sahip olan saydamlığın desteklenmesine yardımcı olmaktadır. Eyalet ve şehir düzeyinde bazı katılımcı bütçeleme programları olmasına rağmen, genellikle bu programlar belediye düzeyinde uygulanmaktadır. Katılımcı bütçeleme, ilk olarak 1989 yılında Brezilya'nın en güney eyaleti Rio Grande do Sul'un başkenti Porto Alegre belediyesinde başlamıştır (Wampler, 2007: 21, 24). *Katılımcı bütçeleme mekanizmaları, halka açık oturumlar, vatandaş anketleri, danışma kurulları ve vatandaş oturumları veya çalıştaylar gibi mekanizmalardan oluşmaktadır (Zhang ve Liao, 2011: 282-283).*

2. Ulusal Düzeyde Bütçe Sürecine Katılım

Vatandaşların mali süreçlere katılımı nispeten yeni bir olgudur. Bununla birlikte, devletler karar alma süreçlerini geliştirmek için bu tür süreçleri giderek daha fazla benimsemektedir (Marchessault, 2015: 3). Küresel Saydamlık Girişimi (GIFT) tarafından çeşitli ülkelerde (Brezilya, Kanada, Hırvatistan, Kenya, Meksika, Filipinler, Güney Afrika ve Güney Kore) ulusal düzeyde bütçe sürecine katılımı değerlendirmek için araştırmalar yapılmıştır. Bu araştırmalar, vatandaş katılımının maliye politikası gündeminin belirlendiği orta vadeli planlama ya da bütçe hazırlığı aşaması sırasında gerçekleşebileceği gibi bütçe sürecinin diğer aşamalarında da (görüşülme-onay, uygulama ve gözetim) gerçekleşebileceğini göstermektedir (GIFT, 2015: 2). Benzer şekilde IBP, katılımın bütçe uygulaması ve kesin hesap dahil olmak üzere tüm bütçe süreci boyunca gerçekleşmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Kang ve Ming, 2013: 3).

OECD, bütçeleme ve kamu harcamalarına ilişkin olarak 2019 yılında yayınladığı raporda, katılımcı bütçeleme konusuna da yer vermiştir. Bu rapora göre katılımcı bütçe uygulaması, yerel düzeyde giderek yaygınlaşmaktadır. Ancak rapora göre katılımcı bütçeleme, henüz OECD ülkelerinde merkezi/federal düzeyde yaygın değildir. Söz konusu rapor, OECD ülkeleri açısından sınırlı sayıda ülkede, merkezi/federal düzeyde katılımcı bütçelemenin başlatıldığını bildirmektedir (OECD, 2019: 104-105).

D. BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMI İLE İLİŞKİLİ KAVRAMLAR

Bütçe sürecine vatandaş katılımıyla ilişkili çeşitli kavramlar bulunmaktadır. Bu çerçevede iyi yönetim, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık kavramları incelenebilir.

1. İyi Yönetişim

Son yıllarda kalkınma için “iyi yönetişimin” gerekli olduğu fikri önem kazanmıştır. İyi yönetim, hesap verebilir ve şeffaf olan, katılıma izin veren yönetim anlayışı olarak tanımlanmaktadır. İyi yönetişimin temel bir bileşeni olarak katılıma vurgu artmaktadır. Katılımın makroekonomik politika seviyesinden belediye bütçeleme

seviyesine kadar kalkınmaya ilişkin uygulamalarda katkı sağladığı belirtilmektedir (Bräutigam, 2004: 655).

Yönetişim kavramının gündeme gelmesinde 1980'lerin sonlarından itibaren neoliberal paradigmanın bazı sorunlarla karşılaşması etkili olmuştur. Neoliberal paradigmanın eksikliklerinin ortaya çıkması başta Dünya Bankası olmak üzere uluslararası finans kuruluşlarını harekete geçirmiştir. Bu kuruluşlar yönetim kavramını neoliberalizmin eksikliklerini giderecek bir açılım olarak gündeme getirmiştir (Kalfa ve Ataay, 2008: 230).

Yönetişim kavramını ilk kez ortaya koyan Dünya Bankası olmuştur. Bu kavrama ilk olarak 1989 tarihinde "Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" başlıklı raporda yer vermiştir. Bu raporda Afrika'nın kalkınma sorunlarının temelinde bir yönetim krizinin yattığı belirtilmiştir (World Bank, 1989: 60). Diğer taraftan Stoker'e göre yönetim kavramı, beraberinde yeni durum ve sorunları gündeme getirmiştir (Stoker, 1998: 17-27):

- 1) Yönetişim, farklı aktörler kümesinden oluşmakta,
- 2) Yönetişim, sosyal ve ekonomik sorunların üstesinden gelmek için sınırların ve sorumlulukların belirsizleştiğini kabul etmekte,
- 3) Yönetişim ile kendi kendini yöneten aktör ağları ortaya çıkmakta,
- 4) Yönetişim, yeni araçlar ve teknikler kullanmaktadır.

Ancak yönetim olgusuna ilişkin eleştiriler de söz konusudur. Zabcı'ya göre Dünya Bankası'nın geliştirdiği iyi yönetim kavramı, gelişmekte olan ülkelerin borçlarını geri ödeyebilmesi için ülkelerin yerine getirmesi gereken koşulları tanımlamaktadır. Bu anlamda yönetim olgusunun Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası finansal kuruluşların, gelişmekte olan ülkelerdeki doğrudan hale gelen müdahaleciliklerinin bir göstergesi olduğu kadar bu müdahaleciliği meşrulaştıran kavram olarak da işlev gördüğü vurgulanmaktadır (Zabcı Çulha, 2002: 153).

2. Hesap Verme Sorumluluğu

Hesap verme sorumluluğunun tek bir tanımından söz edebilmek mümkün değildir. Hesap verme sorumluluğu kavramı, “cevap verme, açıklamada bulunma” sorumluluğuna işaret etmektedir (Kaplan, 2012: 54). Hesap verme sorumluluğu, çeşitli boyutları olan karmaşık bir kavramdır. Hesap verme sorumluluğu “*kendilerine kamu g¼c¼ kullanma g¼rev ve yetkisi verilenlerin bu yetkiyi yasal sınırlar içinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını verme*” olarak tanımlanabilir (Edizdoğan ve etinkaya, 2019: 65).

Katılım s¼relerinin altında yatan değer, saydam olma ve katılımın karşılıklı olarak hesap verebilirliği g¼c¼lendirmesidir. Buna g¼re yeterli bilgi verilirse, devlet dışı akt¼rler mali s¼relere doğru bir şekilde katılabilir ve devlet paydaşlarıyla birlikte çalışabilir. Bu katılım, herkes için daha iyi kamu mali y¼netimi sonuçları elde etmek amacıyla bu s¼releri g¼c¼lendirebilir (Marchessault, 2014: 3).

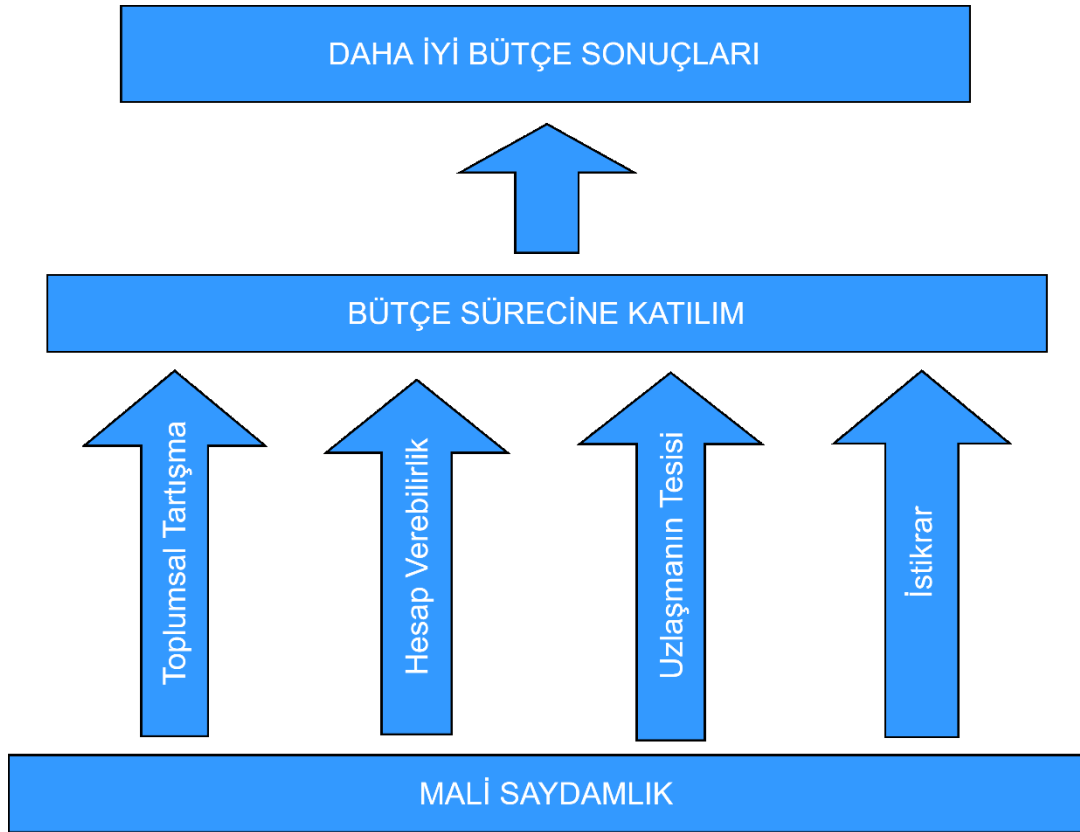
Vatandaş katılımının, mali saydamlık, etkili hesap verebilirlik ve daha iyi mali ve kalkınma sonuçları arasındaki ilişkide kritik bir bağlantı olduğu giderek daha fazla kabul g¼rmektedir. Vatandaş katılımına verilen ¼nem, sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların iyi y¼netiřim ve s¼rd¼r¼lebilir kalkınmanın ¼nemli unsurları olduğu kabul¼n¼ yansıtmaktadır. Katılım, kamu yetkililerinin toplumdaki kişilerin bilgi ve bakış açılarından faydalanmasına, kapalı kapılar ardındaki lobiliciğin etkisinden kaçınmaya ve daha etkili ve adil vergi ve harcama politikaları tasarlayıp uygulanmasına olanak tanımaktadır (GIFT, 2018: 66).

3. Mali Saydamlık

Mali saydamlık, saydamlığın boyutu olarak katılımı içeren kapsamlı bir terimdir. Sonuç olarak, mali saydamlık katılım için bir ¼n koşuldur; ancak vatandaş katılımı aynı zamanda mali saydamlığın bir boyutudur. Neticede, saydamlık olmadan katılım ve aynı zamanda hesap verme sorumluluğu gerçekleşemez; dolayısıyla saydam olmayan bir h¼k¼metin meşru, hesap verilebilir veya verimli olduğu d¼ř¼n¼lemez (Strui ve Brati, 2018: 72).

Bilgi ve katılım karşılıklı olarak birbirini güçlendirmektedir. Yeterli, zamanında ve faydalı bilgilere erişim, bilinçli ve etkin bir vatandaş katılımı için esastır. Aynı zamanda, katılım fırsatları, vatandaşların mevcut bilgileri talep etmesi ve kullanması için teşvikler yaratır. Bütçe sürecine vatandaş katılımı nispeten yeni bir olgu olmasına rağmen, vatandaş katılımının kaynak tahsisi, hizmet sunumu ve kalkınma sonuçları üzerindeki etkisini doğrulayan kanıtlar artmaktadır (GIFT, 2018: 68). Nitekim Şekil 6'ya baktığımızda mali saydamlığın bütçe sürecine vatandaş katılımını sağladığı ve böylece daha iyi bütçe sonuçları elde edildiği görülmektedir.

Şekil 6: Mali Saydamlık – Bütçesel Katılım İlişkisi



Kaynak:Stanforth, 2006: 4'ten uyarlanmıştır.

Bütçe, hükümetin temel politika belgesidir. Daha önce belirtildiği gibi mali saydamlık, iyi yönetim olgusunun merkezinde yer almaktadır. Mali saydamlık üç temel unsuru olduğunu söyleyebiliriz:

- Birinci unsur, bütçe verilerinin yayınlanmasıdır. İlgili tüm mali bilgilerin sistematik ve zamanında yayınlanması, mali saydamlık ile ilişkilidir. Bunlar mutlak önkoşuldur, ancak tek başına yeterli değildir;

- İkinci unsur, yasama organının rolüdür. Yasama organı, bütçe raporlarını bağımsız olarak inceleyebilmelidir. Bu organ, bütçe politikasını tartışabilmeli, etkileyebilmeli ve hükümetten etkili bir şekilde hesap sorabilecek bir konumda olmalıdır;

- Üçüncü unsur, medya ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla sivil toplumun rolüdür. Vatandaşlar, doğrudan veya araçlar aracılığıyla bütçe politikasını etkileyebilecek ve hükümetin hesap vermesini sağlayacak bir konumda olmalıdır. Bu üç unsur birlikte çalışır (Blöndal, 2005: 795).

II. ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMININ GEREKLİLİĞİ VE POTANSİYEL FAYDALARI

Bütçe hakkının etkin kullanılabilmesi için bütçe sürecinin tüm aşamasında vatandaşların kendilerinin ve örgütlü temsilcilerinin katılımı sağlanması gerekmektedir. Günümüzde toplumsal katılımı ve müzakereyi içermeyen temsili demokrasinin yetersizliği hususunda evrensel olarak neredeyse uzlaşa söz konusudur. Bu kapsamda toplumsal katılıma ilişkin engeller tamamen ortadan kaldırıldığında bütçe hakkı gerçek işlevine kavuşacaktır (Konukman, 2015: 27-28).

A. VATANDAŞ KATILIMININ GEREKLİLİĞİ

Vatandaşların bütçe sürecine katılımı konusundaki fırsat eksikliği, temsili demokrasinin tarihsel tasarımının bir parçasıdır. Birçok vatandaş; politika kararlarını, yalnızca seçim dönemiyle sınırlı olarak değil de daha sık değerlendirmek istemektedir (IBP, 2018: 35-36). Vatandaş ile temsilcileri arasındaki bağın zayıf olması ve

parlamentonun bütçe sürecindeki rolünün yetersiz oluşu, bütçe sürecine vatandaş katılımı gerekliliğinin önemli nedenleri arasında sayılabilir.

1. Vatandaş ile Temsilcileri Arasındaki Bağın Zayıf Olması

Geçmişteki teorisyenler tarafından tasarlanan temsili demokrasi türü, günümüzde vatandaş görüşlerine saygı gösterilmesini sağlamak için yeterli görülmemektedir. Dolayısıyla vatandaşlar ile temsilcileri arasındaki boşluğu kapatmaya ve tüm vatandaşların seslerinin politika kararlarına dahil edilmesini sağlamaya ihtiyaç vardır. Böyle bir köprü; demokrasiyi iyileştirerek, modern temsili demokrasinin güçlü yönlerini geliştirerek ve zayıf yönlerini düzelterek devam edecektir (IBP, 2018: 36).

Tanaka'ya göre vatandaş katılımının amacı; vatandaşları güçlendirmek ve böylece devletlerin daha açık, duyarlı ve etkin hale gelmelerini sağlamaktır (Tanaka, 2007: 143). Denhardt ve arkadaşları ise katılımcı bir sürecin kurulmasını ve uygulanmasını uzun vadeli demokratik gelişme için gereklilik olarak kabul etmektedir. Buna göre sürdürülebilir demokrasilerin gelişmesi için vatandaş, devlet ve sivil toplum arasında iletişim esastır. Giderek daha fazla sayıda araştırmacı ve uluslararası kalkınma örgütlerinin temsilcileri, vatandaş katılımına yönelik teşviklerin yetersizliğini sorgulamaktadır. Ayrıca son yıllarda Dünya Bankası ve diğer destekleyen kuruluşlar, doğrudan vatandaş katılımının sürdürülebilir kalkınma için devlet kapasitesinin geliştirme sürecinin bir parçası olduğunu kabul etmeye başlamıştır (Denhardt ve diğerleri, 2009: 1272-1273).

2. Parlamentonun Bütçe Sürecindeki Rolünün Yetersizliği

Parlamentolar, bütçe sürecinin tüm aşamasında rol oynayabilir. Parlamentolar, bütçe önceliklerini belirlemeye yardımcı olabilir ve bütçenin uygulanmasını izleyebilir ve denetim raporlarını gözden geçirebilir (IBP, 2018: 29). Vatandaşların bütçe kararlarına aktif katılımına olanak tanınması, parlamentoların bütçe sürecinde kapasitesini güçlendiren bir faktördür. Bu katılım, devlet hizmetlerinden kolektif olarak yararlanan vatandaşların bağımsız bir şekilde politika seçeneklerini üretmesini ve tartışmasını sağlar

(Demirbaş, 2012: 184). Etkin çalışan yasama organları ve denetçiler olmadan, vatandaşların bütçe politikası ve uygulaması üzerindeki etkisi sınırlıdır. Diğer taraftan yasamanın ve denetim organlarının güçlü olması için vatandaşların aktif katılımında bulunması gerekmektedir (IBP, 2018: 29).

Yasama organının güçlü bir konumda bulunmasının mali disipline zarar verdiğine dair genel bir kanı olmasına rağmen OECD ülkelerindeki deneyimler bunun böyle olduğunu göstermemektedir. OECD, yasama organının etkin role sahip olmasının, mali disiplinin oluşturulması ve sürdürülmesinde kilit bir bileşen olduğuna inanmaktadır. Yasama organının etkin role sahip olması, sivil toplumla gerekli bağın kurulmasını sağlamakta ve yürütmenin hesap verebilirliğini artırmaktadır (Blöndal, 2005: 795). Ancak 2017 OBS sonuçlarına göre ankete dahil olan ülkelerin büyük çoğunluğunda, bütçe sürecinde parlamentoların rollerini yeterince etkin gerçekleştiremediği görülmektedir. Özellikle ankette; birçok yasama organının denetim raporlarını gözden geçirmeyi geciktirmesi veya hiç gözden geçirmemesi, yürütme organının harcamalarının gözetimini daha da zayıflattığı vurgulanmaktadır (IBP, 2018: 31-32).

B. VATANDAŞ KATILIMININ POTANSİYEL FAYDALARI

Moynihan'a göre özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından katılım ihtiyacı çok gerçekçidir. Yazara göre katılım önemlidir, çünkü iyi yönetişimi ve saydamlığı teşvik etmekte, yoksulları ve dışlanmışları sürece dahil ederek sosyal adaleti artırmakta ve bireylerin daha iyi vatandaş olmalarına yardımcı olmaktadır (Moynihan, 2007: 58). Najimi'ye göre ise yerel, bölgesel ve ulusal düzeylerde vatandaşın planlama ve bütçeleme sürecine katılımının birçok faydası vardır (Najimi, 2018: 5):

-Demokrasiyi ve iyi yönetişimi teşvik eder.

-Ülkenin farklı bölgelerinin yararına göre kaynakların eşit/dengeli dağılımını sağlar.

-Kaygılarını genellikle yetkililerle paylaşamayan kadınlar, yaşlılar ve engelliler gibi marjinal grupların seslerini duymada ve ihtiyaçlarını karşılamada yardımcı olur.

-Hükümet ve vatandaşlar arasında güvenin inşa edilmesini sağlar.

-Hükümetin programlarına ve eylemlerine verimlilik getirir ve hizmet sunumunun iyileştirilmesine yardımcı olur.

-Yolsuzluğun azaltılmasına yardımcı olur.

1. Mali Saydamlığı Arttırma

Tanaka, vatandaş katılımı ile mali saydamlık arasında önemli bir ilişki olduğunu vurgulamaktadır. Buna göre vatandaşlar, kamu fonlarının iyi yönetildiğini bilirlerse, hükümete güvenmeleri daha olasıdır. Hükümetler mali bilgileri açıkladığında, vatandaşlar bütçe uygulamasının ulusal öncelikleriyle tutarlı olup olmadığını tespit edebilir ve eğer tutarlı değilse politikada değişiklik talep edebilir. Bu gözetim faydalı bir döngü yaratmaktadır (Tanaka, 2007:144). Benzer şekilde Moynihan da katılımın saydamlığı teşvik ettiğini düşünmektedir. Yazar, katılımın geleneksel siyasi kurumlar aracılığıyla elde edilemeyen ek bilgi kaynakları sağladığı görüşündedir. Katılımın gelişmekte olan ülkelerde özellikle yararlı olduğunu belirtmektedir. Çünkü katılım, hükümete yalnızca vatandaşların tercihleri hakkında bilgi vermekle kalmaz, aynı zamanda doğrudan hükümetle ilgilenen paydaşlara alternatif bir rehber de sağlayabilir (Moynihan, 2007: 60).

OBI 2012 araştırmasına dahil edilen tüm ülkeler için yapılan ampirik çalışma sonuçları, stratejilerini halkın bütçe sürecine katılımına yönlendiren ülkelerin bütçe saydamlık puanı açısından iyi sonuçlar elde edeceğini göstermektedir. Nitekim Güney Kore'deki 1997 ekonomik krizinden sonra hükümet vatandaşları bütçe kararlarına dahil ederek bütçe saydamlığını arttırmak için adımlar atmıştır (Cimpoeru, 2015: 130).

2. Vatandaşlık Bilincini Arttırma

Wampler'e göre katılımcı bütçe programları, vatandaşlık okulları gibi hareket eder, çünkü katılım bireylerin vatandaş olarak haklarını, görevlerini ve hükümetin sorumluluklarını daha iyi anlamalarını sağlamaktadır. Kıt kaynakların dağıtımı ve kamu

politika öncelikleri konusunda vatandaşlar kendi aralarında ve hükümetle müzakere etmeyi öğrenmektedir (Wampler, 2007: 22).

Diğer ifadeyle katılım, vatandaşların haklarını öğrenmelerine, temsilcilerine görüşlerini ifade etmelerine ve bu görüşlerin politika ve eylemleri etkilediğini görmelerine yardımcı olur. Katılım yoluyla vatandaşlar yönetişimin temel dilini ve uygulamalarını öğrenir. STK'lar ve hükümetler, vatandaşlara hükümet politikalarının kendileri için ne anlama geldiğini, görüşlerini nasıl sunacaklarını ve hükümet hizmetlerini nasıl değerlendireceklerini anlama konusunda tavsiyelerde bulunmada hayati bir rol oynayabilir (Moynihan, 2007: 60).

3. Hesap Verebilirliği Artırma

Hesap verebilirlik, saydamlık ve katılım, demokratik devletin birbirine bağımlı temel taşlarıdır (Harrison ve Sayogo, 2014: 514). Vatandaş katılımı, maliye politikalarından etkilenen herkesin hayatlarını etkileyen kararlarda söz sahibi olmasını sağlamanın bir yoludur. Sonuç olarak; vatandaş katılımının, daha etkin hesap verebilirlik ve mali saydamlık ile daha iyi mali ve kalkınma sonuçları arasındaki zincirde önemi gittikçe artmaktadır (GIFT, 2018: 66). Ayrıca yüksek denetim kurumları bir devletin hesap verebilirlik sisteminin kritik unsurudur. Araştırma ve uygulamalar, denetim kurumlarının etkinliğinin yalnızca bağımsızlık derecelerine ve denetim işlevlerine değil, aynı zamanda devlet kurumları, parlamento ve sivil toplum ile işlevsel bağlantılar kurma kapasitelerine de bağlı olduğunu vurgulamaktadır (Cornejo, 2013: 3).

Bütçe verilerine erişim, hükümetlerin kamu fonlarının yönetimindeki hesap verebilirlik düzeyini yükseltmek için gerekli ancak yetersiz bir koşuldur. Bunun gerçekleşebilmesi için saydamlık ile beraber sivil toplumun ve vatandaşların karar verme sürecine ve bütçenin izlenmesine aktif olarak katılımı gerekmektedir (Cimpoeru, 2015: 130).

III. ULUSLARARASI KURULUŞLARIN BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMINI SAĞLAMAYA YÖNELİK ÇABALARI

Günümüzde Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar, bütçe sürecine vatandaş katılımının önemini vurgulamaktadır. Bu doğrultuda söz konusu kuruluşların bütçe sürecine vatandaş katılımını sağlamaya yönelik çeşitli çabaları söz konusudur.

A. DÜNYA BANKASI'NIN SOSYAL HESAP VEREBİLİRLİK YAKLAŞIMI

Dünya Bankası, politika sürecinin farklı aşamalarında uygulanabilecek çeşitli sosyal hesapverebilirlik mekanizmaları belirlemiştir. Bu mekanizmalar bütçe süreci boyunca çalışmaktadır (Ahmad, 2008: 13). Sosyal hesap verebilirlik, vatandaşların ve/veya sivil toplum kuruluşlarının katılımı aracılığıyla hesap verme yükümlülüğünün oluşturulmasına yönelik bir yaklaşım olarak tanımlanabilir. Sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları; devlet, vatandaşlar veya her ikisi tarafından başlatılabilir ve desteklenebilir; ancak çoğu zaman talep odaklıdır ve aşağıdan yukarıya doğru işlemektedir. Katılımcı bütçenin bir başka yaklaşımı olan sivil toplum aktörlerinin alternatif bütçeler (Güney Afrika Kadın Bütçesi veya Kanada Alternatif Federal Bütçesi gibi) hazırlaması ve cinsiyete duyarlı bütçeleme², sosyal hesap verebilirlik araçlarına örnektir (Malena ve diğerleri, 2004: 3- 10).

Sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları devletin performansını izlemekte, saydamlığı talep etmekte ve arttırmaktadır. Böylece devletin başarısızlıklarını ve hatalarını ortaya çıkarabilmektedir. Dolayısıyla bu mekanizmalar yolsuzluğa karşı güçlü araçlardır. Sosyal hesap verilebilirlik kavramı, katılımı yakından ilişkilidir. Sosyal hesap verebilirliği, geleneksel hesap verebilirlik mekanizmalarından ayıran vatandaşların katılımıdır. Birçok durumda, vatandaşlar ve STK'lar sadece sosyal hesap verebilirlik faaliyetlerine katılmamakta, onları başlatmakta ve kontrol etmektedir. Çok sayıda katılımcı yaklaşım mikro seviyeye odaklanırken, sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları

² Cinsiyete duyarlı bütçeleme, mali araçlar ve bütçe kullanılarak toplumda kadının daha fazla söz hakkına sahip olması ve cinsiyet ayrımcılığının önlenmesi esasına dayanmaktadır. Bu uygulamaya ilk kez Avustralya'da başlanmıştır (Tüğen ve Özen, 2008: 2, 6).

makro düzeyde vatandaş katılımı için fırsatları arttırmaktadır. Örneğin, vatandaşların ulusal veya yerel bütçelerin oluşturulmasına ve/veya analiz edilmesine katılımı içerebilir (Malena ve diğerleri, 2004: 7). Sosyal hesap verebilirlik stratejileri, hem vatandaş katılımını hem de devletlerin kamusal duyarlılığını destekleyerek kurumsal performansı iyileştirmeye çalışmaktadır. Uygulamada sosyal hesap verebilirlik çok çeşitli kurumsal yenilikleri içermektedir (Fox, 2015: 346).

Sosyal hesap verebilirlik yaklaşımının toplumsal cinsiyet açısından önemli etkileri bulunmaktadır. Kadınlar, neredeyse her ülkede devletin her düzeyinde yeterince temsil edilmemektedir. Politik marjinalleşmenin bu durumu, kadınların devlete karşı çıkarlarını koruma ve haklarını savunma kapasitelerini zayıflatmaktadır. Sosyal hesap verebilirlik mekanizmaları, kapsayıcı ve talep odaklı olduğundan dolayı, kadınların seslerini duyurma fırsatlarını arttırmaktadır. Bazı sosyal hesap verebilirlik araçları (cinsiyete duyarlı bütçeleme gibi) toplumsal cinsiyet konularını ele almak için özel olarak tasarlanmıştır. Aynı zamanda, sosyal hesap verebilirlik girişimleri engelli bireyler, çocuklar veya gençler gibi, toplumdaki savunmasız grupların ihtiyaçlarına dikkat çekmek amacıyla da kullanılmaktadır (Malena ve diğerleri, 2004: 6).

B. IMF’NİN MALİ SAYDAMLIK İYİ UYGULAMALAR TÜZÜĞÜ

IMF, 1998 yılında “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğünü” kabul etmiştir. IMF'nin bu tüzüğü, kamu maliyesi ile ilgili bilgilerin açıklanması için en kabul gören uluslararası standarttır. Bu tüzük, IMF'nin mali gözetimi güçlendirme, politika yapımını destekleme ve üye ülkeler arasında mali hesap verebilirliği iyileştirme çabalarının bir parçasıdır. Uluslararası alanda ilk kapsamlı mali saydamlık değerlendirmeleri 1998’de kabul edilen tüzüğe göre yapılmaya başlanmış ve aynı yıl bir El Kitabı yayınlanmıştır. Tüzük yeni gelişen bazı uygulamaları da yansıtacak şekilde zaman zaman revize edilmiş ya da kapsamı (örneğin 2007 ve 2014’te) genişletilmiştir. Tüzük, 2007 yılında yeni gelişen bazı iyi uygulamaları da yansıtacak şekilde kapsamı genişletilmiştir. IMF, 2014 yılında ise mali saydamlık tüzüğünü revize etmiştir (IMF, 2018:1-2). 2019 yılında yeniden mali saydamlık tüzüğünü revize edilmiştir. Tablo5’te görüldüğü üzere tüzükte bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanmasını ilke olarak yer verilmiştir. Tüzükte vatandaş katılımına ilişkin şunlara yer verilmiştir:

Tablo 5: 2019 Tarihli Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğünde Vatandaş Katılımına İlişkin Açıklama

Uygulamalar				
Boyut	İlke	Temel	İyi	İleri
Vatandaş Katılımı	Hükümet, vatandaşlara bütçe politika sonuçlarının ulaşılabilir bir özetini ve bütçe görüşmelerine katılma fırsatı sağlar.	Hükümet, vatandaşlar için bütçenin etkilerinin bir özetinin yanı sıra son ekonomik ve mali performans ve beklentilerin ulaşılabilir bir açıklamasını yayınlamaktadır.	Hükümet, vatandaşlar için bütçenin etkilerinin bir özetinin yanı sıra son ekonomik ve mali performans ve beklentilerin ulaşılabilir bir açıklamasını yayınlamaktadır ve vatandaşlara bütçe görüşmelerinde söz hakkı tanır.	Hükümet, farklı demografik gruplar için bütçenin etkilerinin bir özetinin yanı sıra son ekonomik ve mali performans ve beklentilerin ulaşılabilir bir açıklamasını yayınlamaktadır ve vatandaşlara bütçe görüşmelerinde söz hakkı tanır.

Kaynak: IMF, 2019:12.

C. IBP’NİN AÇIK BÜTÇE ENDEKSİ

Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP), bütçe sistemlerini daha şeffaf, hesap verebilir ve yoksul ve düşük gelirli insanların ihtiyaçlarına duyarlı hale getirmek için sivil toplumun bütçe sürecine katılımını teşvik etmek amacıyla 1997 yılında kurulmuştur. IBP, dünyadaki ilk bağımsız, karşılaştırmalı bütçe saydamlığı ve hesap verebilirlik anketi olarak “Açık Bütçe Anketi (OBS)”ni geliştirmiştir. IBP, OBS üzerinden Açık Bütçe Endeksi’ni (OBI) oluşturmaktadır. IBP, 2006 yılında ilk kez OBS’yi başlatmıştır. OBS, dünyanın çeşitli ülkelerindeki bütçe saydamlığı, katılım ve gözetim durumunu ölçmektedir (IBP, 2008: 9). OBS, bütçe saydamlığı, hesap verebilirlik ve katılım ile ilgili gözlemlenebilir gerçekleri ölçmektedir (IBP, 2012: 2).

IBP, vatandaş katılımını bir ölçüt olarak, ilk kez 2012 OBS’de “Bütçe Sürecinde Vatandaş Katılımı Endeksi” yayımlamıştır. OBS’ler, bütçe sürecinde vatandaş katılımına

ilişkin soru seti içermektedir³. Bu sorular, yürütme organının, yasama organının ve yüksek denetim kurumunun bütçe sürecinin tüm aşamalarında vatandaş katılımı için ne derece imkân sağladığını değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu soruların cevaplarının ortalaması hesaplanarak her bir ülke için “Bütçe Sürecine Vatandaş Katılımı Endeksi” IBP tarafından oluşturulmaktadır. Puan 0 ile 100 arasında değişmektedir; puan arttıkça, bütçe sürecine vatandaşların katılımı için fırsatlar artmaktadır (Rios, 2008: 53).

2016 yılında yayımlanan kamu maliyesine vatandaş katılımına ilişkin GIFT ilkeleri, 2017 OBS'nin katılım bölümünde yapılan değişikliğe temel oluşturmuştur (IBP, 2018: 36). Ayrıca OBS, katılım mekanizmalarının anlamlı olup olmadığına bakmaktadır ve şu soruları sormaktadır (IBP, 2020 48):

- Korunmasız ve yeterince temsil edilmeyen grupları dahil etme çabalarıyla herkesin sesi duyulabilir mi?

- Bireyler, vatandaş katılımının amacını, kapsamını ve hedeflenen sonuçları öğrenebilir mi?

- Devlet aldığı geri bildirimleri ve bunları nasıl kullandığını vatandaş ile paylaşıyor mu?

- Karar verme sürecine düzenli girdi sağlamak için bütçe sürecinde katılıma yer verilmekte midir?

D. KÜRESEL SAYDAMLIK GİRİŞİMİ (GIFT)

Küresel Saydamlık Girişimi (GIFT), küresel mali krizin ardından 2011 yılında kurulmuştur. GIFT'in temel amacı; ekonomik, sosyal ve çevresel sonuçlara daha güçlü katkı sağlayan etkili maliye politikalarını teşvik etmektir (GIFT, 2018: 2, 8). GIFT, mali saydamlığı artırmak için sivil toplum, hükümet, özel sektör ve diğer aktörler arasındaki diyalogu kolaylaştıran küresel bir ağdır. Bu ağ; Brezilya, Meksika, Filipinler, Dünya Bankası, IMF, IBP ve Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu'ndan oluşan temsilciler tarafından yönetilmektedir (IBP, 2018: 36).

GIFT, vatandaş katılım standartlarının hazırlanması, geliştirilmesi ve resmileştirilmesi sürecine öncülük etmiştir. 2012 yılında Birleşmiş Milletler Kurulu,

³ Vatandaş Katılımına İlişkin 2019 Yılı Açık Bütçe Anket Soruları için bkz. Ek 1.

GIFT'in "Mali Saydamlık, Katılım ve Hesap Verebilirlik Üst Düzey İlkelerini" kabul etmiştir. OBS, 2017'den itibaren katılım açısından ülkelerin performansını GIFT ilkelerine göre değerlendirmektedir ve bütçe süreci boyunca vatandaşın yürütme, yasama ve denetim kurumlarıyla doğrudan ilişki kurması için resmi fırsatları ele almaktadır (IBP, 2020: 47). GIFT, ülkelere bütçe sürecine kimin katılması gerektiği, katılımın nasıl olması gerektiği, mekanizmaların nasıl yapılandırılması gerektiği ve vatandaş katılımının genel hesap verebilirlik çerçevesine nasıl uyması gerektiğigibi soruların anlaşılmasına yardımcı olmayı amaçlamaktadır (IBP, 2015: 42). GIFT'in "Üst Düzey Mali Saydamlık, Katılım ve Hesap Verebilirlik İlkeleri" aşağıda yer almaktadır:

İlke 1: Herkesin maliye politikaları hakkında bilgi arama ve alma hakkı vardır. Bu hakkın güvence altına alınmasına yardımcı olmak için, ulusal hukuk sistemleri, ayırım gözetmeksizin mali bilgilerin halka açık olması lehine açık bir varsayım oluşturmmalıdır. İstisnalar, doğası gereği sınırlı olmalı, yasal çerçevede açıkça belirtilmeli ve düşük maliyetli, bağımsız ve zamanında inceleme yapabilecek mekanizmalar aracılığıyla itiraza tabi olmalıdır.

İlke 2: Hükümetler, maliye politikası için net ve ölçülebilir hedefler yayınlamalı, ilerlemeyi düzenli olarak raporlamalı ve planlardan sapmaları açıklamalıdır.

İlke 3: Halka mali faaliyetler, performans, mali riskler ve kamu varlıkları ve yükümlülükleri hakkında mali ve mali olmayan bilgiler sunulmalıdır. Bütçelerde, mali raporlarda, mali tablolarında ve ulusal hesaplarda mali bilgilerin sunulması hükümetin bir yükümlülüğü olmalı, uluslararası kabul görmüş standartları karşılamalı ve farklı rapor türleri kendi içinde tutarlı olmalı veya varsa farklılıklar bir açıklamaya yer verilmelidir. Mali veri ve bilgilerin bütünlüğüne ilişkin güvence verilmesi gerekir.

İlke 4: Hükümetler, takip ettikleri hedefleri ve elde ettikleri çıktıları gerekli yerlere açıklamalı, beklenen ve gerçek sosyal, ekonomik ve çevresel sonuçları değerlendirmeye ve açıklamaya çalışmalıdır.

İlke 5: Kamu sektörünün tüm mali işlemlerinin yasal dayanağı olmalıdır. Kamu mali yönetimini düzenleyen kanunlar, yönetmelikler ve idari prosedürler halka açık olmalı ve bunların uygulanması bağımsız denetime tabi olmalıdır.

İlke 6:Kamu sektörü; raporlama, saydamlık ve hesap verebilirlik için açıkça tanımlanmalı ve hükümetin özel sektörle olan mali ilişkileri açıklanmalı, açık bir şekilde yürütülmeli, net kurallar ve prosedürler izlenmelidir.

İlke 7: Gelirleri artırma, yükümlülük altına girme, kaynakları kullanma, yatırım yapma ve kamu kaynaklarını yönetmeye ilişkin rol ve sorumluluklar, devletin üç erki (yasama, yürütme ve yargı), mevzuatta açıkça ortaya konmalıdır.

İlke 8: Halk adına vergileri artırma ve harcama yapma yetkisi yasama organına verilmelidir. Bütçe veya diğer mevzuat yoluyla yasama organının onayı olmadan hiçbir hükümet geliri artıramaz veya harcama yapamaz veya borçlanamaz. Yasama organına, yürütmeyi etkin bir şekilde kamu kaynaklarının kullanımından sorumlu tutmak için gereken yetki, kaynaklar ve bilgiler sağlanmalıdır.

İlke 9: Yüksek denetim kurumu, yürütmeden yasal olarak bağımsız olmalı ve kamu fonlarının artırılması ve taahhüdünü denetlemek ve kamuya açık olarak raporlamak için yetki, bilgiye erişim ve uygun kaynaklara sahip olmalıdır. Yüksek denetim kurumu, bağımsız, hesap verebilir ve şeffaf bir şekilde faaliyet göstermelidir.

İlke 10: Vatandaşlar ve tüm devlet dışı aktörlerin, maliye politikalarının tasarımı ve uygulanmasına ilişkin tartışmalara doğrudan katılımı konusunda etkin fırsatlara sahip olmalıdır.

IV. ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMI ARAÇLARI

Vatandaşların bütçeye katılımı birçok biçimde gerçekleşebilir. Bilgi sahibi vatandaşların bir araya gelmeleri, mali öncelikleri tartışmaları ve ulaştıkları sonuçları karar vericilere iletmeleri *doğrudan katılıma* bir örnektir. Buna karşın vatandaşların, öncelikleri tartışmak üzere toplanan parlamento üyelerini seçmesi ise *dolaylı katılımın* örneğini oluşturur. Katılım; emekçiler, işverenler, sivil toplum ve hükümet arasında resmi ya da gayri resmi olarak da tezahür edebilir. Diğer taraftan çoğu zaman alınacak kararların değişmeyeceği bilinmesine rağmen, vatandaşlar dinlenilmekte veya onlara danışılmakta ve bu da bir *katılım* olarak adlandırılmaktadır. Ancak bu gibi durumlar, vatandaştan gerçek anlamda bir girdi talebi olmayıp daha çok bilginin yayılması anlamını taşır. Protesto etme ya da lobicilik yapma gibi faaliyetler de birer katılım örneği olmakla

birlikte, demokrasinin doğasında bulunan ya da bulunması gereken araçlar olduklarından burada yer verilmeyecektir (Bräutigam, 2004: 654).

IBP, katılımın bütçe uygulaması ve kesin hesap dahil olmak üzere tüm bütçe süreci boyunca gerçekleşmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Kang ve Ming, 2013: 3). Doğrudan vatandaş katılımı için giriş noktaları, bütçeleme sürecinin her bir aşamasında oluşturulabilir. Bu aşamaların her birinde vatandaş katılımı için fırsatlar yaratılabilir (örneğin kamuoyunu bilgilendirmek, girdilerini almak, onlarla işbirliği yapmak ya da bütçe oluşturulması, uygulanması ve denetimi ile ilgili kararlar almalarını sağlamak gibi.) Bu giriş noktaları kamuya açık oturumları ve danışmaları, çalışma gruplarını, yazılı başvuru süreçleri ve hatta referandumu içerebilir (Marchessault, 2014: 3-4).

OBS'ye göre katılım mekanizmaları, vatandaşlara danışma (public consultations), bütçe öncesi sunumlar (pre-budget submissions), e-danışmalar, danışma konseyleri, sosyal (social) denetimler ve katılımcı bütçeleme gibi araçlar olabilir. OBS, devletin bütçe sürecinin herhangi bir aşamasında önemli kararlar alırken kullandığı katılım mekanizmalarının sayısını ve anlamlılığını değerlendirmektedir (IBP, 2020: 48).

OBS, devletin üç temel aktöründe (yasama, yürütme ve yüksek denetim kurumu) yedi farklı katılım mekanizmasını esas almaktadır. Bu mekanizmalar şunlardır (IBP, 2020: 48):

- Bütçenin hazırlanması ve bütçe uygulamasının izlenmesi aşamalarında yürütme organı tarafından oluşturulan mekanizmalar;
- Bütçenin onaylanması ve denetim raporunun incelenmesi sırasında yürürlüğe konulan yasama organı tarafından oluşturulan mekanizmalar;
- Denetim programının belirlenmesi ve denetim soruşturmalarının yürütülmesi ile ilgili YDK tarafından oluşturulan mekanizmalar.

OBS'ye göre iyi bir şekilde tasarlanmış katılım mekanizmalarında, devletler her bir katılım sırasında ne tür girdiler aradıklarını veya nelerin tartışılacağını açıkça açıklamaktadır. OBS, katılım mekanizmalarında tartışılmak üzere gündeme getirilen konuların kapsamını değerlendirmektedir. OBS burada altı temel bütçe konusu aramaktadır: makroekonomik konular, gelir tahminleri, politikalar ve yönetim, sosyal harcama politikaları, açık ve borç seviyeleri, kamu yatırım projeleri ve kamu hizmetleri.

Örneğin Kırgız Cumhuriyeti'nde, Maliye Bakanlığı halka açık oturumlardan önce materyaller yayınlayarak bütçe teklifinin tüm yönlerinin tartışmaya açık olduğunu kamuoyuna bildirmektedir (IBP, 2020: 51).

A. BÜTÇENİN HAZIRLANMASI AŞAMASINDA KATILIMI SAĞLAYAN ARAÇLAR

Bütçe sürecinin ilk aşaması, bütçenin hazırlanması veya teklif hazırlama aşamasıdır. Her mali yılın başlangıcından önce kurumların gelecek yıl için bütçe tekliflerini hazırlamaları gerekmektedir. Bu aşama, yürütme organının bütçe teklifinin meclise sunulması ile sona ermektedir. Bütçe hazırlama aşamasında her harcamacı birimin veya bakanlığın uyması gereken belirli kurallar ve süreler bulunmaktadır. Bunlar genelde bütçe takviminde belirtilmektedir (Najimi, 2018: 19). Bütçenin hazırlanması sırasında, hükümet gelecek mali yılda tahsil edilecek gelirlerin miktarını, yapılacak harcamaların düzeyini ve açık-borç seviyelerini belirlemektedir. Bu aşamada sivil toplumun katılımı oldukça önemlidir (IBP, 2008: 23).

Bütçenin hazırlık aşamasında alınan kararlar sadece bütçenin toplam büyüklüğünü ve gelecek mali yıl için birimler ve programlar arasındaki kaynak dağılımını belirlemekle kalmaz, aynı zamanda gelecek birkaç yılın bütçelerini etkileyebilir. Ayrıca çoğu yasama organının önerilen bütçeleri değiştirme yetkisi sınırlı olduğundan, bütçenin hazırlık aşaması genellikle sivil toplumun gelecek bütçe yılı ve bazen de daha sonraki yıllar dahil olmak üzere öncelikleri ve kaynak dağılımını etkilemesi için son fırsattır (IBP, 2008:23). Bütçenin oluşturulması aşamasına vatandaş katılımının gerçekleştirilebilmesini sağlamak için ülkeler farklı mekanizmalar oluşturmaktadır.

1. Kamu Politikası Konseyleri: Brezilya Örneği

Federal bir devlet olan Brezilya'da 1988 Anayasası ile sosyal hakların güçlendirilmesi amaçlanmış ve kamu politikalarının belirlenmesinde farklı kesimlerin temsilcilerinden Konsey'lerin oluşturulması uygulaması benimsenmiştir. Günümüzde federal düzeyde 33 konsey bulunmakta olup listesi Tablo 6'da yer almaktadır. Örnek vermek gerekirse Ulusal Çevre Konseyi (Conama) işçi-işveren örgütleri, sivil toplum

temsilcileri ile federal devlet, eyaletler ve belediye temsilcilerinden oluşmaktadır (Presidency of the Republic of Brazil, 2021).

Tablo 6: Brezilya'daki Kamu Politikası Konseyleri Listesi

Kurulun Orijinal Adı	Türkçe Adı
Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica –	Ekonomik Savunma İdari Konseyi
CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana –	İnsan Hakları Savunma Konseyi
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social –	Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Konseyi
CGPC – Conselho de Gestão da Previdência Complementar –	Tamamlayıcı Emeklilik Fonları Konseyi
CRPS – Conselho de Recursos da Previdência Social	Sosyal Refah Konseyi
Codefat – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador –	İşçi Yardım Fonu Müzakere Konseyi
CMN – Conselho Monetário Nacional –	Ulusal Para Konseyi
Conjuve – Conselho Nacional da Juventude –	Ulusal Gençlik Konseyi
Condec – Conselho Nacional de Defesa Civil	Ulusal Sivil Savunma Konseyi
Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Ulusal Gıda Güvenliği ve Beslenme Konseyi
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico –	Ulusal Bilimsel ve Teknolojik Gelişim Konseyi
CNE – Conselho Nacional de Educação –	Milli Eğitim Şurası
Conselho Nacional de Esportes –	Ulusal Spor Konseyi
Conmetro – Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial –	Ulusal Metroloji, Standardizasyon ve Endüstriyel Kalite Konseyi
CNPE – Conselho Nacional de Política Energética	Ulusal Enerji Politikası Konseyi
CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social –	Ulusal Sosyal Güvenlik Konseyi
CNS – Conselho Nacional de Saúde –	Ulusal Sağlık Konseyi
CNSP – Conselho Nacional de Seguros Privados –	Ulusal Özel Sigorta Konseyi
Contran – Conselho Nacional de Trânsito –	Ulusal Ulaştırma Konseyi
Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente –	Ulusal Çevre Konseyi
Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente –	Ulusal Çocuk ve Gençlik Hakları Konseyi
CNDI – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso –	Ulusal Yaşlı Hakları Konseyi
CNPC – Conselho Nacional de Previdência Complementar –	Ulusal Tamamlayıcı Refah Konseyi
CRPC – Câmara de Recursos da Previdência Complementar –	Tamamlayıcı Refah Kaynakları Odası

Kaynak: Presidency of the Republic of Brazil, 2021.

Konseylar hükümetin her seviyesinde farklı politika sektörlerinde vatandaşların doğrudan kamu politikalarına katılmaları için bir fırsat sağlar. Kamu politikalarının tasarımı, uygulanması ve izlenmesine odaklanır (OECD, 2012: 29). Konseylar kanunla kurulmakta ve çalışma usul ve yöntemleri ilgili yönetmeliklerle ayrı ayrı tanımlanmaktadır. Bu nedenle konseyların tasarımında tam bir uyum söz konusu değildir. Bununla birlikte Konseyların oluşumu eşitlik ilkesine göre (% 50 devlet memuru, % 50 sivil toplum) yapılmakta, özel şirketlere ve politika uzmanlarına da sınırlı düzeyde temsil hakkı verilmektedir (GIFT, n.d.). Hükümet temsilcileri, kurumları tarafından aday gösterilir ve çoğunlukla sivil toplum temsilcileri de sivil toplum tarafından aday gösterilir veya seçilir (Barth, 2006: 257). Konseyların sivil toplumun farklı kesimlerini temsil eden 400'den fazla örgütün katılımına dayandığı; bunların yüzde 31'inin insan haklarını savunmaya odaklanmış STK'lar; % 23'ünün çıkar grupları; yüzde 14'ünün kentsel ve çevresel sosyal platformlar; yüzde 14'ünün kent sendikaları; yüzde 8'inin kent tabanlı gruplar ve yüzde 10'unun diğer gruplar (dini, kültürel, eğitimsel hareketler vb.) olduğu belirtilmektedir (Ciconello, 2008: 5).

Brezilya'da Konsey'ler aslında federal düzeyde olduğu gibi eyalet ve belediye olmak üzere alt kademelerde de kurulmaktadır. Her üç kademede de Konseylarle bağlantılı olarak farklı gelir kaynaklarından beslenen birer fon kurulmaktadır. Üst kademedeki gelen gelirleri kullanabilmek için alt kademedeki Konsey'in ve fonun kurulması zorunlu tutulmaktadır. Sistemin yönetilme sorumluluğu, devletin tüm kademelerinde ilgili devlet birimine aittir. Konseyin temel görevi; ilgili alandaki öncelikleri, amaçları ve finansal kaynakları gösteren orta vadeli bir plan hazırlamaktır (Barth, 2006: 257–258). Alt kademedeki bu görevlerin yerine getirilmemesi ise sorumlulukların bir üst yönetim kademesine (yani belediyelerden eyaletlere, eyaletlerden federal hükümete) aktarılmasına neden olmaktadır. Sadece sağlık alanında 1990'larda 500'den fazla sağlık konseyinin şehir düzeyinde kurulduğu (şehirlerin %98'inde) ve bu Konseylere 120.000'den fazla vatandaşın katıldığı ifade edilmektedir (OECD, 2011: 26).

Bir hükümet araştırma merkezi olan Brezilya'nın Uygulamalı Ekonomi Enstitüsü (Applied Economics Institute), ulusal düzeydeki Konsey üyelerine bir anket yaparak bu Konseyların (i) Ulusal Kongre'yi etkileme kapasitesi; (ii) İlişkili olduğu bakanlığı etkileme kapasitesi (örneğin Sağlık Bakanlığındaki ulusal sağlık konseyi) ve (iii) Diğer bakanlıkları etkileme kapasitesini sormuştur. Anket sonuçlarına göre Konsey üyelerinin

yaklaşık %75'inin ilgili kurum üzerinde önemli ya da çok önemli bir etkiye sahip olduğunu düşündükleri belirtilmektedir (Wampler, 2013: 21).

2. Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Hazırlanmasına Katılım

Orta vadeli harcama çerçevesi, “*çok yıllı bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden ve ödenek tavanlarını belirleyen bütçe*” olarak tanımlanmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2005: 167-168). Aşağıda orta vadeli harcama çerçevesinin hazırlanması sürecine vatandaş katılımına ilişkin olarak Güney Kore, Güney Afrika ve Sierra Leone’de yer alan uygulamalardan söz edilecektir.

Güney Kore, vatandaşların ve STK'ların bütçe ve politika karar alma süreçlerine katılımlarını artıran bir dizi girişimi hayata geçirdi. Güney Kore'nin katılım ve saydamlık sisteminin ayırt edici bir özelliği, politika uzmanlarının ve politika temelli STK'ların doğrudan katılımıdır. Vatandaşların katılabileceği bir dizi halka açık danışma oturumu olmasına rağmen, Güney Kore teknik niteliği olan karar verme süreci geliştirmiştir. Teknik nitelikteki ve uzman temelli politika oluşturma sürecini desteklemek için, mali politikalar ve sonuçlar hakkında bilgi üretebilmek ve analiz yapabilmek için Kore Kalkınma Enstitüsü'nün politika uzmanlığından yararlanılmaktadır (Wampler, 2013: 27-28).

Güney Kore’de “Orta Vadeli Harcama Çerçevesi”ni hazırlama süreci, bütçe ofisi adına Kore Kalkınma Enstitüsü tarafından yürütülmektedir. Bu çerçeveye ilişkin önceliklerin ve tavanların belirlenebilmesi amacıyla 5-6 günlük halka açık toplantılar yapılmaktadır. Çerçeveye ilişkin ilk taslak hazırlandıktan sonra toplantılara başlanmaktadır. Bu toplantılara bakanlıklar, bütçe uzmanları, akademisyenler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör davet edilmektedir. Bu toplantılar 90 dakikalık paneller şeklinde gerçekleşmektedir. Vatandaşlara da yorum yapma ve soru sorma fırsatı verilerek, gözlemci olarak davet edilmektedir. Toplantılar kamuoyuna duyurulmakta ve ayrıca televizyonda da yayınlamaktadır. Uzmanların, hükümetin ve vatandaşların sürece dahil edilmesi sonucu oluşan çeşitlilik beraberinde konulara ilişkin kapsamlı ve nesnel görüşlerin elde edilmesini sağladığı düşünülmektedir (Marchessault, 2014: 6).

Ayrıca Güney Kore’de bütçe ofisinden bir ekip yerel yönetimleri, proje paydaşlarını ve vatandaşları sürece dahil etmek için 16 büyük ili ziyaret etmektedir. Bu

kapsamda bütçe ofisi, merkezi yönetimin mali durumuna ve kararlarına ilişkin bilgi paylaşmakta ve projelerin durumunu kontrol etmek amacıyla yerel vatandaşlarla ve proje paydaşlarıyla görüşerek yerinde denetimler gerçekleştirmektedir. Yerel yönetimler de ihtiyaçlarına ve önceliklerine göre talepte bulunabilmektedir. Bu süreç, yerel yönetimi ulusal bütçeleme süreçlerinde önemli bir paydaş olarak kabul etmektedir (Marchessault, 2014: 6).

Bütçe Ofisi, ulusal meclise bütçeyi göndermeden önce Maliye Politikası Danışma Konseyi'ni bütçeyi gözden geçirilmesi ve son şeklinin verilmesi için toplamaktadır. Bu konsey; bakan yardımcılarını, 16 yerel yönetimin belediye başkan yardımcılarını ve akademi ve araştırma enstitülerinden gelen 25 uzmandan oluşmaktadır. Bu süreç, adil bir bütçe elde etmek ve önceki danışma süreçlerinin belirlediği kapsayıcı politika hedeflerine yönelmek amacı taşımaktadır (Marchessault, 2014: 6).

Güney Afrika'da ise yürütme organı, uzun vadeli hükümet önceliklerini belirlemek için hükümet ve sivil toplum temsilcilerinden oluşan bir planlama komisyonu kurdu. Uzun vadeli planın paydaş gereksinimlerine uygun olmasını sağlamak için bir danışma sürecine karar verildi. Uzun vadeli planda yer alan öncelikler, hesap verebilirliği güçlendirmek adına kısa vadeli planlarda, bütçelerde ve bakanlık performans düzenlemelerinde de yer almaktadır (Marchessault, 2014: 5).

Sierra Leone'de hükümet önerdiği Orta Vadeli Harcama Çerçevesi ile önemli sektörel öncelikleri ve politikaları tartışmak üzere bir günlük politika oturumu düzenlemekte ve bu oturuma farklı gruplar ve kamu mensupları davet edilmektedir. Kadın çiftçiler, engelli gençler ve HIV ile yaşamına devam eden bireyler gibi çeşitli gruplar oturumda yer almaktadır. Bu oturumun ardından her bakanlık ve devlet kuruluşu, önerdiği bütçelerin tartışılması için sivil toplum kuruluşlarının yer aldığı tartışma oturumları düzenlemektedir. Son olarak da hükümet, ülkenin farklı bölgelerinden görüş almak için 22 yerel konseyle bütçe görüşmeleri gerçekleştirmektedir. Politika oturumu ve danışmalar, Maliye Bakanlığı'nın resmi bütçe hazırlama takvimi ve radyo duyuruları ile duyurulmaktadır (IBP, 2020: 54).

Sierra Leone'de hükümetin kamusal katılım süreçlerinde yaptığı değişiklikler vatandaşlardan toplanan girdileri ve bütçe/politika kararlarına erişimi genişletmiştir. Örneğin Tarımsal Araştırma Enstitüsü, tarım, balıkçılık ve ormancılık üzerine bütçe tartışması gerçekleştirmiştir. Bu bütçe tartışması sırasında bir katılımcıdan gelen bir

yorum söz konusu enstitünün Sierra’da yetiştirilen soğanların ekonomik uygulanabilirliği konusundaki araştırmalarını genişletmesine yol açmıştır (IBP, 2020: 54-55).

3. Yeni Zelanda’nın Refah Bütçesi Yaklaşımı

Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH), ekonomik refahın neredeyse evrensel bir ölçüsü olarak kullanılmaktadır. Ancak GSYİH; eşitsizlikleri, barınma, eğitim, istihdam ve çevre gibi vatandaşların değer verdiği konuları yansıtmamaktadır. Bu doğrultuda Yeni Zelanda, dünyada ilk defa “refah bütçesi” olarak adlandırılan bir bütçe üretti. Bu bütçenin, ruh sağlığı sorunlarıyla mücadele, çocuk refahını iyileştirme, çevresel açıdan sürdürülebilir bir ekonomiyi teşvik etme ve istihdamı iyileştirme dahil olmak üzere birçok önceliği bulunmaktadır. Yeni Zelanda, bütçe tahsisini gerçekleştirirken ve öncelikleri belirlerken yeni yaklaşım olarak refah ölçümünden faydalanmaktadır (Anderson ve Mossialos, 2019: 320-321). Özellikle Maliye Bakanı, ilk refah bütçesinde önceliklerinin Yeni Zelanda’nın karşı karşıya olduğu uzun vadeli zorluklarla mücadele etmek olduğunu vurgulamaktadır. Bu doğrultuda refah bütçesinde yer alan önceliklerin, işbirliğine ve kanıta dayalı bir yaklaşım kullanılarak seçildiği belirtilmektedir (Wellbeing Budget, 2019: 7).

Yeni Zelanda 2019 yılında ilk refah bütçesini yayınlamaya başlamıştır. Bu bütçe, refah göstergelerine dayalı ilerlemeyi ölçme konusunda yeni bir yaklaşımdır. Göstergeler, devletin salt ekonomik önlemlerin ötesine geçme vizyonunu desteklemekte ve sağlık, çevre ve toplum gelişimi gibi alanlarda kuşaklar arası refahı geliştirmeye odaklanmaktadır. Yeni Zelanda’nın refah bütçesi, sadece bütçenin amacını yeniden şekillendirmek için değil, aynı zamanda vatandaş katılım mekanizmaları için de yenilikçi bir yaklaşımdır (IBP, 2020: 55).

Refah bütçesi başlatılmadan önce Yeni Zelanda Hazine Kurumu ile İstatistik Kurumu bir danışma süreci başlattı. Bu danışma ile Yeni Zelandalı’ların “refah” hakkındaki görüşlerini ve refahın nasıl ölçülmesi gerektiğine ilişkin fikirlerini öğrenmek amaçlanmıştır. Bu doğrultuda Temmuz 2018’de vatandaş katılım toplantıları başlatılmış ve beş ay boyunca çeşitli yöntemlerle bireylerin refah kategorilerini nasıl önceliklendirdikleri konusunda geri bildirim toplanmıştır. Daha sonra İstatistik Kurumu, bu danışma sonuçlarını dikkatli bir şekilde belgelemiş ve bu geri bildirimlerin, refahı ölçme konusunda bir dizi gösterge geliştirmek için nasıl kullanıldığını açıklayan bir rapor

yayınlanmıştır. Vatandaşlarla gerçekleştirilen danışmalar sırasında geliştirilen 61 göstergelye ilgili veriler kullanılarak “Yaşam Standartları Çerçevesi” adlı yeni bir politika analiz aracı geliştirilmiştir. 2019 Refah Bütçesi tasarlanırken de bu yeni politika analiz aracından faydalanılmıştır (IBP, 2020: 55).

4. Katılımcı Bütçeleme

Katılımcı bütçeleme uygulaması, ağırlıklı olarak yerel yönetimlerde kullanılmaktadır. Bu uygulama, kamu önceliklerine göre fonları tahsis etme ve bütçenin bir kısmı için karar verme yetkisini doğrudan topluma devretme sürecidir. Güney Kore ve Portekiz, uzun yıllardır yerel yönetim düzeylerinde katılımcı bütçeleme yöntemi uygulamaktadır. Ancak son zamanlarda her iki ülke merkezi yönetim düzeyinde de katılımcı bütçeleme yöntemini başlatarak bu uygulamayı genişletti (IBP, 2020: 56).

Güney Kore ve Portekiz’de merkezi yönetim katılımcı bütçeleme süreci, yerel yönetimlerde bulunan süreçle benzerdir. Hükümetler, projeler için katılım kuralları ve parametreleri belirledikten sonra finanse edilecek projeler hakkında fikir almak için çağrı yapmaktadır. Sunulan öneriler süzgeçten geçirilmekte ve uygunluk, fizibilite ve maliyet etkinliği açısından değerlendirilmektedir. Portekiz modelinde, sunulan öneriler için beyin fırtınası yapmak üzere yüz yüze toplantılar yapılmaktadır. Güney Kore’de ise rastgele seçimle oluşturulan bir vatandaş komitesi, çevrimiçi olarak sunulan önerileri tartışmak ve süzgeçten geçirmek için toplanmaktadır. Bu toplantılar; vatandaşlara, sivil toplum kuruluşlarına ve hükümet yetkililerine birlikte çalışma ve fikir birliği oluşturma fırsatı sunmaktadır. Ardından vatandaşlar, çevrimiçi veya toplantılar sırasında önerileri oylamaktadır. Kazanan projeler, bütçe sürecinin bir parçası olarak yasama organı tarafından bütçeye kabul edilmektedir (IBP, 2020: 56).

Katılımcı bütçeleme, diğer vatandaş katılım türleriyle karşılaştırıldığında karşılaşılan zorluk, ortaya çıkan projelerin toplam bütçenin çok küçük bir kısmını temsil edebilmesidir. Örneğin Güney Kore’de katılımcı bütçe süreci, 2019 yılındaki toplam bütçenin sadece yüzde 0,018’ini oluşturan 70 milyon ABD Doları değerinde 38 projeyi içermekteydi. Portekiz’in 2019 yılındaki katılımcı bütçe sürecinde ise toplam bütçenin sadece yüzde 0,004’ü olan 5,5 milyon ABD Doları değerinde 22 proje bulunmaktaydı (IBP, 2020: 56).

Katılımcı bütçeleme, OECD ve diğer ülkelerde yerel düzeyde giderek daha fazla uygulanan ve “bütçe okuryazarlığını” teşvik eden bir tekniktir. Genellikle katılımcı bütçeleme, bütçenin bir kısmını ayırmayı ve halkı bu kaynakların en iyi kullanımı hakkında görüşlerini açıklamaya davet etmektedir. Uygulama bazı belediyelerde artık iyice yerleşmiş olsa da (Paris'in katılımcı bütçe uygulaması önde gelen uluslararası bir örnektir), OECD ülkelerinde henüz merkezi/federal düzeyde yaygın değildir. Sadece dört OECD ülkesinin (Kanada, Güney Kore, Meksika ve Portekiz) merkezi/federal düzeyde katılımcı bütçeleme başlatıldığı vurgulamaktadır (OECD, 2019: 104–105).

5. Bütçe Öncesi Danışmalar: Kanada ve Kenya

Kanada federal düzeyde bütçe süreçlerinin hazırlık aşamasından gözetime kadar birçok kısmını kapsayan vatandaş katılımı yaklaşımına sahiptir. Bütçe süreçlerine uzman veya uzman olmayan kişiler katılabilmektedir. Kanada’da 1994’ten beri Maliye Bakanları rutin olarak bütçe öncesi vatandaş ile danışmalar gerçekleştirmektedir. Çevrimiçi, bireyleri kapsayan ve özel sektör ekonomistleriyle toplantılar gibi farklı danışma mekanizmaları bulunmaktadır (Page, 2015: 11). Ayrıca Kanada’nın çeşitli eyaletlerinde (Britanya Kolumbiyası ve Ontaria gibi) parlamento komiteleri yıllık bütçe öncesi kamu danışmalarına doğrudan katılmaktadır. Parlamento komiteleri, maliye politikasının gelecekteki yönüne ilişkin vatandaşlardan girdi toplamak için alternatif oturumlar düzenlemektedir (Lloyd ve diğerleri, 2005: 43). Bütçe öncesi danışmalar çeşitli şekillerde gerçekleşmektedir. Online anketler, tartışma oturumları ve bütçeye ilişkin çeşitli konuları tartışmak için gerçekleştirilen vatandaş toplantıları bütçe öncesi danışmalara örnektir (Tellier, 2019: 103).

Kanada’da hükümet, bütçe öncesi görüşmeler sırasında hangi bütçe önceliklerinin olması gerektiği konusunda paydaşların, işletmelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve halkın görüşlerini almak istemektedir. Kanada’da parlamento bütçe süreci, bütçe öncesi danışma süreci ve onay süreci olarak ayrılabilir (OECD, 2019: 162-163). Tablo 7’de görüldüğü gibi Kanada’daki eyaletlerin birbirinden farklı bütçe öncesi danışmalar düzenlediği görülmektedir.

Tablo 7: Kanada Bütçe Öncesi Oturumlar 2004-2005

Yetki Alanı	Parlamento Komitesi	Devlet Kurumu	Halka Açık Oturumlar/Yuvarlak Masa Toplantıları	Saha Gezileri	Yazılı Sunumlar	Online Anketler	Hanehalkı Anketleri
British Columbia	Finans ve Devlet Hizmetleri Daimi Komitesi		✓	✓	✓	✓	✓
British Columbia		Maliye Bakanlığı				✓	✓
Alberta		Maliye Bakanlığı				✓	
Manitoba		Finans Departmanı	✓		✓	✓	
Ontario	Finans ve Devlet Hizmetleri Daimi Komitesi	Finans Departmanı	✓		✓		
Ontario		Finans Departmanı	✓		✓	✓	
Quebec		Finans Departmanı	✓		✓		
Nova Scotia		Finans Departmanı	✓		✓		
New Brunswick		Finans Departmanı	✓		✓	✓	
Prince Edward Island		İl Hazine Kurumu	✓		✓		
Newfoundland & Labrador		Finans Departmanı	✓		✓		
Yukon Territory		Kabine Ofisi	✓		✓		
House of Commons	Finans Daimi Komitesi		✓		✓		

Kaynak: Lloyd ve diğerleri, 2005: 44.

Kanada Maliye Bakanlığı, yıllık bütçe sürecinin bir parçası olarak, bütçe öncesi çevrimiçi danışma başlatmıştır. 2006 yılında yaklaşık 6.000 kişi açık uçlu üç soru hakkında görüş bildirmiştir (Tanaka, 2007: 159):

- 2006 bütçesinde ve gelecekteki bütçelerde vatandaş ne görmek ister?

- Eğer daha fazla vergi indirimi öneriliyorsa veya harcama artarsa, devlet nerede daha az harcama yapmalı?

- Devlet programları nasıl daha verimli ve etkin sunabilir?

2007 bütçesi için tavsiye, fikir ve görüş bildirme davetine tahmini 7.000 Kanadalı cevap verdi. Başvurular analiz edildi, kategorilere ayrıldı ve ilgili birimlere iletili. Başvurular gözden geçirilirken personel, büyük çoğunluğun çıkar gruplarından ziyade örgütlenmemiş vatandaşlardan geldiğine inanmaktaydı (Tanaka, 2007: 159).

Ayrıca Kanada Maliye Bakanlığı tarafından 2006 yılında mali dengenin yeniden inşa edilmesi ve sonuçları hakkında bir raporun yayınlandığı ayrı bir çevrim içi danışma gerçekleştirilmiştir. Rapor, çevrim içi danışmanın yanında yüz yüze danışmalardan da alınan yorumları özetlemiş ve 2007 bütçesinin oluşturulması sırasında bu görüşlerin değerlendirileceğini belirtmiştir (Tanaka, 2007: 159).

Kanada’da 2006 tarihli federal bütçe öncesi danışmalarda “Okur Yazarlık Hareketi” tarafından yazılı sunum yapılmıştır. Kanada Okur Yazarlığı Hareketi, her il ve bölgeden okuryazarlık koalisyonlarını, örgütlerini ve bireyleri temsil eden, kar amacı gütmeyen ulusal bir kurumdur. Bu sunumda yetişkin okuryazarlığının güçlendirilmesinin, Kanada’nın ekonomik ve sosyal refahının anahtarı olduğu vurgulanmıştır. Söz konusu kurum, okuryazarlığın geliştirilmesi için çeşitli önerilerde bulunmuştur. Bu önerilerden bazıları şunlardır (The Movement for Canadian Literacy, 2006: 1-7):

- Federal hükümet, okuryazarlığı bir politika ve fonlama önceliği olarak konumlandırmalıdır.

- Federal hükümet, çocuk bakımı stratejilerini geliştirirken kuşaklar arası okuryazarlık konusunu dikkate almalıdır. Okur Yazarlık Hareketi’ne göre ebeveynlerin

okuryazarlığını geliştirmek, ailelerinin ekonomik ve sosyal beklentilerine yapılan bir yatırımdır ve çocuk bakımı için maliyetlerin yüksek olması, okuryazarlık programlarına kaydolmanın önünde bir engeldir.

Kenya’da ise hem bütçenin hazırlanması hem de onaylanması aşaması için resmi olarak katılım mekanizmaları anayasa ve diğere yasalar aracılığıyla oluşturulmuştur. Bu mekanizmalar vatandaşlara ve sivil topluma, ulusal bütçenin politika ve öncelikleri belirlenirken etkilemek için kapsamlı iki fırsat sunmaktadır. Birinci fırsat olarak, bütçenin hazırlanma aşamasında oluşturulan bütçe öncesi beyanının geliştirilmesine halkın katılabilmesi için bu yasalar bir mekanizma öngörmektedir. Maliye Bakanlığı sağlık, eğitim, kamu güvenliği ve tarım gibi sektörlerle ilgili olarak ulusal düzeyde kamuya açık oturumlar düzenlemektedir. Vatandaşlar, sınırlı da olsa bütçe öncesi beyanın yasama organına sunulmasından önce içeriğine ilişkin görüş bildirme fırsatına sahiptir. Sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlar, bu beyana ilişkin sorular sormak ve önerilerde bulunmak için sektör oturumlarına davet edilmektedir. Böylece bütçe tasarısı son halini almadan önce vatandaşlar bütçe politikalarını ve önceliklerini etkileme fırsatına sahip olmaktadır. Benzer şekilde sivil toplum kuruluşlarının da gelir ve harcama önceliklerini etkileme fırsatına sahip oldukları söylenebilir (IBP, 2015: 46).

Bu doğrultuda Kenya’da sivil toplum kuruluşları, gelir ve harcama önceliklerini etkilemek için yenilikçi yöntemler geliştirmiştir. Örneğin Ekonomik Konular Enstitüsü (Institute of Economic Affairs) ülke çapında kamu danışmaları yürütmekte ve alternatif bir vatandaş bütçesi hazırlamaktadır. Bu alternatif bütçe daha sonra kamuya açık oturumlarda sunulmaktadır (IBP, 2015: 46-47).

İngiltere’de ise Hazine departmanı vergi teklifleri dahil olmak üzere tüm yasa tasarılarını halka online olarak sunmakta ve tasarlara ilişkin halkın yazılı görüş bildirmesi için çağrı yapılmaktadır. Halkın bütçe tasarısını gözden geçirmesi ve fikir sunabilmesi için sekiz haftalık süre verilmektedir (IBP, 2020: 51).

B. BÜTÇENİN GÖRÜŞÜLÜP ONAYLANMASI AŞAMASINDA KATILIMI SAĞLAYAN ARAÇLAR

Bütçenin onaylanma aşaması, yürütme organının bütçe teklifini yasama organına sunmasıyla başlamaktadır. Çoğu ülkede yasama organı bütçeyi tartışmakta ve ilgili uzman komisyonlar belirli tekliflere ilişkin kamuya açık oturumlar düzenleyebilmektedir. Onay aşaması, yasama organının bütçeyi yasalaştırmasıyla sona ermektedir (IBP, 2008: 24). Yasama organları ve ilgili komisyonları, bütçe belgelerini gözden geçirebilmek ve tartışabilmek ve değişiklikler önerebilmek için yeterli bir süreye ihtiyaç duymaktadır. OECD, yürütmenin bütçe teklifini mali yılın başlangıcından en az üç ay önce yasama organına sunmasını ve yasama organının yıllık bütçe yasasını mali yılın başlangıcından önce onaylamasını tavsiye etmektedir (OECD, 2019: 86).

2019 OBS araştırmasına göre yıllık bütçenin onaylanmasından önce yasama organı tarafından düzenlenen vatandaş katılımı, resmi vatandaş katılımının en yaygın biçimidir, ancak kamuya açık oturumlara sahip tüm ülkelerde tamamen açık veya kapsayıcı prosedürler bulunmamaktadır. Bu araştırmaya göre kamu oturumları olan 65 ülkeden sadece 21 yasama organı halka açıktır. Vatandaşlara sadece görüşmelere tanıklık etmesi için izin verilmekte veya onların bütçe teklifine ilişkin düşüncelerini birer girdi olarak iletmesine fırsat verilmektedir. Guatemala Parlamentosu ve Yeni Zelanda Parlamentosu, iyi uygulama örnekleri olarak gösterilebilmektedir. Guatemala Parlamentosu, bütçe teklifinin parlamentoda tartışılmasına ilişkin herhangi bir konuda toplum üyelerine görüş bildirmeleri için imkan sağlamaktadır (IBP, 2020: 52).

Yeni Zelanda Parlamentosu tarafından ise vatandaşlardan yazılı ve sözlü görüş talep eden bütçe öncesi oturumlar, yasama katılımının güçlü bir örneğidir. Parlamento, vatandaşlara yapılan danışmaların ardından, oturumların içeriğini ve alınan görüşleri özetleyen bir rapor yayınlamaktadır (IBP, 2020: 52).

Konuyu daha somutlaştırmak adına **“Bütçe Komisyonunca Düzenlenen Açık Oturumu”** bütçenin görüşülüp onaylanması aşamasına vatandaş katılımı aracı olarak gösterilebilir. Bu kapsamda bütçenin görüşülüp oylanması aşamasına vatandaş katılımını sağlayan ülkelerden biri Güney Kore’dir. Güney Kore’de Parlamento Bütçe Komisyonu tarafından uzmanlar halka açık oturuma davet edilmektedir. Oturuma katılan uzman sayısının fazla olması için çaba sarf edilmektedir. Oturumda genel ekonomi ve vergi, mali

durum ve harcama programlarında değişikliğe ihtiyaç olup olmadığı değerlendirilmektedir. Oturum sırasında soruların gelmesi halinde, Bütçe Komisyonu hükümetin de yer aldığı bir soru oturumu düzenlenmeyi talep edebilmektedir (Marchessault, 2014: 9).

Kanada'da mali konulardan sorumlu olan parlamento komisyonu, maliye bakanı tarafından bütçe sunulmadan önce halka açık oturumlar başlatmaktadır. Söz konusu komisyon Kanada genelinde 10 farklı yerde ortalama olarak toplam 20 halka açık oturum gerçekleştirmektedir. Komisyon bu süreci rapor sunarak tamamlamaktadır. Komisyon raporunun yanı sıra birkaç azınlık görüşü de yayınlanmaktadır. Parlamento daha sonra bütçe politikasını tartışmakta ancak oylama yapılmamaktadır. Bakan bütçeyi şubat sonunda açıklamaktadır (Marchessault, 2014: 8).

Kenya'da anayasa, parlamentoda yer alan bir komisyonun bütçeyi tartışmak ve gözden geçirmek için vatandaşların katılımını talep etmesini şart olarak koymuştur. Kenya Parlamentosu Bütçe Komisyonu, makroekonomik tahminleri, vergileri ve harcamaları tartışmak için ilk kez 2011'de halka açık oturumlar düzenlemiştir. Yürütme organı, ilçe düzeyindeki görevliler tarafından temsil edilmiştir ve toplantılar halka açık gerçekleştirilmiştir. Vatandaşları toplantılara davet etmek ve katılımı artırmak için komisyonlar, önde gelen gazetelere ilanlar vermiş ve radyo istasyonlarında duyurular yapılmıştır (IBP, 2012: 35). Kenya'da sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların bütçe politikalarını ve kaynak tahsislerini etkilemeleri için fırsat "Bütçe Komisyonunun" yürütmenin sunduğu bütçe teklifini değerlendirdiği sırada ortaya çıkmaktadır. Yasama organının bütçe tasarısını tartışabilmesi ve değiştirebilmesi için iki aylık zamanı bulunmaktadır. Aynı zamanda bu süreç halkın bütçe içeriğini etkilemesi için de bir fırsattır. Bu süre zarfında sivil toplum kuruluşları, komisyona Nairobi'deki halka açık oturumlarda e-posta ve sunum aracılığıyla görüş bildirebilmektedir (IBP, 2015: 47).

Benzer şekilde Güney Afrika'da parlamento komisyonlarının, bütçeyi her masaya yatırıp görüştüğünde sivil toplumu ve uzmanları yorum yapmaya davet etmesi gerekmektedir. Oturumlarda vatandaşlar yazılı olarak görüş sunabilir ve sunum yapabilir. Komisyonlar, gerçekleştirilen danışmalar üzerinden daha sonra bir rapor hazırlamaktadır (Marchessault, 2014: 9).

C. BÜTÇENİN UYGULANMASI AŞAMASINDA KATILIMI SAĞLAYAN ARAÇLAR

Bütçenin uygulanması, bütçe sürecinin üçüncü aşamasıdır. Bu aşama bütçenin parlamento tarafından onaylanmasıyla başlamaktadır. Bütçe hazırlama aşamasında olduğu gibi bütçe uygulaması aşamasında da her bir bakanlık çoğu ülkede merkezi bütçe otoritesi olan maliye bakanlığı ile yakın çalışmaktadır. Bütçenin yürütülmesi veya uygulanması süreci, bütçe döngüsünün en önemli aşamasıdır. Bütçe, yasama organının onayladığı bütçe kanununa göre doğru bir şekilde yürütülmezse, bütçeden istenilen sonuca ulaşamayabilir. Bütçe uygulama süreçlerinde üç ana faaliyet söz konusudur (Najimi, 2018: 21-22):

- Maliye Bakanlığı tarafından ödeneklerin serbest bırakılması,
- Bakanlıklar ve bütçe birimleri tarafından mal ve hizmetlerin üretimi,
- Bütçe uygulanma sürecinde gözetim ve kontrol.

Ancak 2019 OBS araştırması vatandaş katılımının özellikle bütçe uygulama ve gözetim aşamalarında eksik olduğunu belirtmektedir (IBP, 2020: 49). Yasama organlarının bütçe uygulaması üzerindeki kontrolünde önemli ölçüde farklılıklar bulunmaktadır. Çoğu ülke, bakanlıkların kendilerine tahsis edilen amaçlar dışında herhangi bir amaç için para harcamasını yasaklamaktadır. Örneğin Japonya'da, yasama organı tarafından onaylanmadıkça ödenekler arası aktarmalar yasaklanmaktadır. Diğer taraftan bazı ülkelerde yürütme organı, yasada belirtilen koşullar altında onaylanan ödenekleri bütçe uygulama sürecinde iptal etme veya erteleme konusunda daha fazla yetkiye sahiptir. Fransa'da yürütme organı, yasama organına bildirimde bulunduktan sonra yürütme kararnamesi ile ödeneklerin %1,5'ine kadarını iptal etme yetkisine sahiptir (OECD, 2007: 16).

Najimi'ye göre vatandaş ve sivil toplum kuruluşlarının bütçenin uygulanmasına ve gözetimine katılımı, vatandaşlar ve hükümet arasındaki boşluğu kapatmak, yolsuzluğu azaltmak ve hizmet sunumunu iyileştirmek için çok önemlidir. Vatandaş ve sivil toplum kuruluşlarının hizmet sunumunu ve projeleri izleyip ve değerlendirebilmesi için farklı yöntemler bulunmaktadır (Najimi, 2018: 50).

1. Şikayet Mekanizmaları

Güney Kore’de yürütme organının bütçeyi doğru bir şekilde uygulayabilmesi için bütçenin uygulama aşamasına vatandaş katılımı teşvik edilmektedir (Kang ve Min, 2013: 1). Bu doğrultuda “Bütçe Verimsiz Harcama Raporlama Merkezi”, vatandaşın bütçe uygulanması sırasındaki israf ve verimsizliği rapor etmesini sağlamak için kurulmuştur. Merkezde, vatandaşların şüphelenilen herhangi bir verimsiz bütçe harcama vakasını raporlayabileceği veya verimliliği arttırmanın yollarını önerebileceği bir web sitesi ve telefon hattı bulunmaktadır. Bu merkezde bütçe uygulama tecrübesine sahip emekli bütçe görevlileri çalışmaktadır (Marchessault, 2014: 6). Bu merkezi, Strateji ve Maliye Bakanlığı kurmuştur. Vatandaşlar sağladığı girdilerden dolayı ödüllendirilmektedir. Sağlanan bilgiler gelir artışı veya harcama tasarrufu ile sonuçlanırsa, 2015’ten itibaren bilgiyi sağlayan kişiye 39 won (yaklaşık 34.000 ABD doları) ödenebilmektedir. 1998 ve 2013 yılları arasında, vatandaşlar ve memurlar 1.922 verimsiz harcama veya kötüye kullanma vakası rapor ettiler ve bu da 13,5 trilyon won (yaklaşık 11 milyar ABD doları) gelir artışı ve 2,3 trilyon won (yaklaşık 2 milyar ABD doları) harcama tasarrufu sağladı. Buna karşılık, hükümet yaklaşık 35 milyar won (yaklaşık 31 milyon ABD doları) ödül ödedi (IBP, 2015: 46).

Ayrıca Güney Kore hükümeti, sivil toplum ve vatandaşlardan hükümet programlarının performansı hakkında girdi sağlamak için başka bir yenilikçi mekanizma da geliştirmiştir. Hükümet, programları izlemek ve değerlendirmek için iki aşamalı bir süreç oluşturmuştur. Birinci aşamada bakanlıklar, bir politika uzmanları komitesi ve sivil toplum örgütleriyle birlikte bakanlığın programlarının bir değerlendirilmesini yapmak ve savurgan nitelikteki harcama örneklerini belirlemek için çalışmaktadır. İkinci aşamada ise Strateji ve Maliye Bakanlığı, bakanlıkların raporlarını gözden geçirmektedir. Düşük puan alan programların bütçelerinde kesintiler yapılabilmektedir (IBP, 2015: 46).

Benzer şekilde Güney Afrika’da “Performans İzleme ve Değerlendirme Departmanı”, etkin olmayan hizmet sunumlarının bildirilmesi için bir telefon hattı bulunmaktadır. Bu çağruları alan bir birim; onları kaydetmekte, hizmet sunumunun yapılmadığı yerde araştırmalar yapmakta ve sorunların giderilip giderilmediğini görmek için daha sonra vatandaşlarla görüşmektedir. Vatandaşın problemlerinin devam etmesi

durumunda şikayetin araştırılması yapılmaktadır. Bu araştırmalar, hizmet sunum hedeflerinin karşılanmamasının nedenlerini değerlendirmek için saha ziyaretlerini, iyileştirme için spesifik ve somut önerileri ve iyileştirmelerin yapılıp yapılmadığını görmek amacıyla denetimleri takip etmeyi içermektedir. Bakanlık, elde ettiği bulguları ve gerçekleştirdiği faaliyetleri vatandaşlara geri bildirmektedir (Marchessault, 2014: 7).

2. Parlamento Web Siteleri ve E-Dilekçe

Bilgi ve iletişim teknolojisiyle desteklenen çağdaş siyasi katılım araçları, vatandaşlara ve siyasi kurumlara yeni bir karar alma kültürü inşa etme fırsatı sunmaktadır (British Council, 2006: 8). Bu doğrultuda parlamento web siteleri ve aktif katılım araçları, parlamenterlerin vatandaşların bütçe kararları alırken vatandaşların görüş ve taleplerinden yararlanmaları için önemli fırsatlar sunmaktadır. Bu araçlar aracılığıyla vatandaşlardan elde edilen bilgilere göre hareket edebilen parlamenterler, hangi kamu hizmetlerinin genişletilmesi gerektiğini veya hangi programların sonlandırılması gerektiğini belirleyebilir ve bu konulara bütçe döngüsü sırasında yasama gündeminde yer verebilir. Kapalı kapılar ardında hazırlanan ve sessizce parlamentodan geçirilen bir bütçe yerine; parlamenterlerin, kamu ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) tercihlerini daha iyi yansıtan katılımcı bir bütçe anlayışı getirilebilir. Katılımcı bir bütçe sayesinde, bir bütçenin yoksulluğu en aza indirmek, yatırımları arttırmak, mali disiplini güçlendirmek ve ekonominin performansını artırmak gibi ülkenin temel sorunlarına yoğunlaşması da mümkündür (Demirbaş, 2012: 185).

Genellikle, parlamento web siteleri bütçe sürecinde aktif katılımı sağlayan bir dizi araç sunmaktadır. E-dilekçeler, önemli araçlardan biridir. E-dilekçeler vatandaşların ortak çıkarlar etrafında toplanmalarını ve belirli bir bütçe konusunda gündem oluşturmalarını sağlamaktadır. Söz konusu araç, Almanya, İskoçya ve İngiltere dahil olmak üzere birçok parlamento web sitesinde mevcuttur. Parlamento web sitelerinde e-dilekçe dışında araçlar da yer almaktadır. Örneğin, çevrimiçi tartışma forumları, vatandaşların devlet bütçesini kendi aralarında tartışmalarına ve kendi önerilerini üretmelerine olanak tanımaktadır. Çevrimiçi sohbet, vatandaşların sorularını doğrudan parlamenterlere veya uzmanlara iletmesine olanak tanır. Parlamento bütçe komisyonları son yıllarda Facebook ve Twitter gibi sosyal ağlar aracılığıyla bütçe konularında

kamuoyu ile temas halindedir. Bu ağlar sayesinde vatandaşlar, bütçe komisyon üyelerine doğrudan erişme ve bütçe gündemini belirleme şansına sahiptir (Demirbaş, 2012: 184). Ayrıca belirli politika konularının tartışıldığı ve alternatif önerilerin oluşturulduğu ilgili “çevrimiçi toplulukların” geliştirilmesi de çevrimiçi aktif katılım için umut verici örneklerdir (OECD, 2003: 57).

D. BÜTÇENİN KONTROLÜ AŞAMASINDA KATILIMI SAĞLAYAN ARAÇLAR

Bütçe uygulamasından sonra bütçenin denetçiler tarafından denetlenmesi ve yetkili aktörler tarafından (yürütme ve yasama) kontrolü söz konusudur. Bütçe döngüsünün bu son aşaması olan denetim aşamasında kamu kaynaklarının uygun ve etkili bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı değerlendirilmektedir (IBP, 2008: 27). Vatandaş katılımı, bütçe sonrası aşamada daha az sıklıkta görülmektedir (OECD, 2019: 103). Vatandaş katılımının özellikle bütçe uygulama ve gözetim aşamalarında yetersiz olduğunu vurgulanmaktadır (IBP, 2020: 49). Birçok ülkede YDK, halkın gözetim işlevini güçlendirmeye yardımcı olmak için vatandaşların ve STK'ların kapasitesinden yararlanmaya başlamıştır. Latin Amerika'dan Doğu Asya'ya kadar YDK'ler, denetimlerin etkinliğini artırmak için farklı vatandaş katılımı modellerine öncülük etmektedir (Marchessault, 2014: 11).

Diğer taraftan bazı ülkelerde, YDK'lerin çalışmalarını yürütmek için yeterli bütçeye sahip olmadığı görülmektedir. Bu durumda YDK'ler hesap verebilirlik sistemindeki rollerini yerine getiremeyebilirler. Saydamlık düzeyinin düşük olduğu ülkelerde YDK'lerin genellikle daha az etkin olduğu görülmektedir (IBP, 2018: 32).

Katılımcı uygulamalar, denetimin planlaması ve önerilerin takibi gibi farklı denetim döngüsü aşamaları ile düzenlenebilmektedir. Ayrıca, belirli denetim türleri (örneğin performans veya sürdürülebilir kalkınma denetimleri gibi) vatandaşlarla etkileşimde bulunmak için daha uygundur. Performans denetimleri, farklı türdeki paydaşlara hükümet programları ve faaliyetleri hakkında iç görüşü kazandırmak suretiyle değer katmayı amaçlamaktadır ve böylece performans denetimleri genellikle medyanın dikkatini çekmekte ve sivil toplum tarafından sağlanan bilgilerden yararlanabilmektedir (Effective Institutions Platform, 2014: 35-36).

Denetim, dört aşamadan (planlama, uygulama, raporlama and takip etme) oluşan bir süreçtir. Vatandaş katılımı, denetim sürecinin her aşamasında mümkündür (Marchessault, 2014: 11):

1. Denetimin planlanması, örneğin hangi sektörlerin/programların ve kurumların denetleneceğini belirlemek,
2. Denetimin uygulanması,
3. Denetim raporlarının kamuya yayılması,
4. Denetim tavsiyelerine hükümetin uyma derecesini takip etme.

1. Parlamento Komisyonu

2019 OBS araştırmasına göre bütçe onay aşamasına kıyasla daha az sayıda yasama organı YDK denetim raporuna ilişkin kamuya açık oturumlar düzenlemektedir. Söz konusu araştırmaya göre yasama organının denetim raporunu gözden geçirme aşamasına vatandaşı dahil etme 117 ülke arasından sadece 17 ülkede görülmektedir. Dolayısıyla çok az ülke halka açık oturumlar veya yazılı girdiler yoluyla açık katılım sağlamaktadır. İyi uygulama örneği olarak Peru gösterilebilir. Peru, YDK denetim raporunu halktan yorum yapması talebiyle meclis web sitesinde yayınlamaktadır. Bu çevrimiçi portal aracılığıyla alınan geri bildirimler özetlenmekte ve raporu inceleyen komisyon üyeleriyle (Bütçe ve Genel Hesaplar Komisyonu) denetim bulguları hakkında görüş bildirmeden önce paylaşılmaktadır (IBP, 2020: 52).

2. YDK Denetim Programının Planlanmasına Katılım

2019 OBS araştırmasına göre denetim programlarının planlaması aşamasına katılım, YDK ile birlikte gerçekleştirilen en yaygın katılımdır. Bu araştırmaya göre Latin Amerika'da denetçi ile birlikte gerçekleştirilen katılım, özellikle denetim planının belirlenmesinde daha güçlüdür. Söz konusu araştırmada değerlendirilen Latin Amerika bölgesindeki 18 ülkeden 15'inde vatandaşların görüşlerini sunabileceği mekanizmalar bulunduğu görülmüştür (IBP, 2020: 53). Denetimin planlama aşamasında katılım genelde

iki şekilde olmaktadır. Bunlardan birisi vatandaşlar için oluşturulan şikayet mekanizmalarıdır. Diğeri ise katılımcı planlama yöntemidir (USAID, 2013: 68-81).

a. Şikayet Mekanizmaları

Denetimin planlama aşamasında vatandaşların, YDK'nın araştırması için yanlış - şüpheli durumları bildirebilecekleri şikayet mekanizmalarının kurulması daha yaygın yöntemdir. Bazı ülkelerde şikayetlerin bildirilmesi için özel mekanizmalar bulunmaktadır. Bu araçların bilgi iletişim teknolojisi yoluyla uygulanması nispeten kolaydır; ancak bunların etkinlikleri, şikayetleri işlemek ve araştırmak ve bilgileri denetim döngüsüne dahil etmek için kapasite ve mekanizmaların bulunmasına bağlıdır. Güney Kore ve Kolombiya da olduğu gibi bazı YDK'lerin vatandaşların şikayetlerini takip etmekten sorumlu belirli ofisleri veya komiteleri bulunmaktadır (Effective Institutions Platform, 2014: 36).

Güney Kore YDK, ilginç ve önemli bir örnektir, çünkü vatandaş şikayet ve talepleri için Denetim ve Teftiş Kurulu (BAI) aracılığıyla çok sayıda kanal sunmaktadır (USAID, 2013: 78). BAI katılımı üç şekilde kolaylaştırmaktadır. İlk olarak, denetlenecek kurumların isimlerini ve ilgili denetim tarihlerini web sitesinde yayınlamakta ve vatandaşın geri bildirim yapabilmesi için imkan tanımaktadır. Vatandaşlar, hangi kamu kuruluşu faaliyetlerinin veya harcamalarının denetlenmesi gerektiğini önermesi için teşvik edilmektedir. İkincisi, vatandaşlar BAI'den uygunluk raporlarını incelemelerini veya bütçenin uygulanması aşamasında belirli bütçeleri incelemelerini talep edebilmektedir. Üçüncüsü olarak vatandaşlar, sadece yapılan verimsiz harcamaları değil, aynı zamanda programın uygulanması ve tamamlanmasındaki önemli gecikmeler ve rasyonel olmayan kamu politikası da dahil olmak üzere kamu yararı ile ilgili konuların denetlenmesini talep etmek için toplanabilir (Kang ve Min, 2013: 5).

Güney Kore'de BAI, vatandaşların hizmet sağlayıcılarla ilgili denetim talep edebilecekleri bir çevrimiçi "Vatandaşların Denetim İsteği Sistemine" sahiptir. Bu sistem, kamu yararı ile çatışan usulsüzlük ve yolsuzlukları Denetim ve Teftiş Kurulu'na iletmek için olanak sağlamaktadır. Vatandaş denetim isteğinin değerlendirilebilmesi için 20 yaşından büyük en az 300 kişi ya da toplamda en az 300 üyesi olan birkaç sivil toplum kuruluşun imzası gerekmektedir (USAID, 2013: 78).

Vatandaş Denetim İsteği Sistemine bağlı “Vatandaşların Denetim İsteği Tarama Komitesi” bulunmaktadır. Bu komite bir talebe karşı lehine ya da aleyhte karar almaktadır. Bu komite YDK yetkilileri ve dış uzmanlardan oluşmaktadır. Onaylanan talepler için YDK denetimler yapmakta ve sonuçları talep eden taraflara bildirmektedir. Denetim ve Teftiş Kurulu ayrıca, vatandaşlara çıkarlarını etkileyebilecek planlı denetimlerin kapsamı ve zamanlaması hakkında önceden bilgilendirmek için bir “Çevrimiçi Önceden Bildirim Denetim Sistemi” uygulamaktadır. Bu sistemi kullanarak Denetim ve Teftiş Kurulu, kamu kuruluşlarının zayıf uygulamaları hakkında vatandaş şikayetlerini veya bilgilerini alabilmekte ve bu bilgileri denetimlerine yansıtılmaktadır. Son olarak, halk özel bir denetim yapılması için YDK’ye dilekçe verebilir. Denetim ve Teftiş Kurulu, vatandaşlara yapılan herhangi bir işlemi bildirmektedir (Marchessault, 2014: 11-12).

b. Katılımcı Planlama

YDK’nin yıllık denetim planı geliştirilirken katılımın sağlanması, vatandaş bilgisini dahil etme, cevap verilebilirliği artırma ve YDK’ye olan güveni artırma için önemli bir mekanizmadır. Denetim konusunun seçiminin, objektif ve sistematik olması gerekmektedir; ancak teknik ihtiyaçlarla tutarlı olduğu ölçüde potansiyel denetimler için önerilerini bir araya getirmek için sivil toplumla birlikte çalışmak beraberinde güçlü bir vatandaş katılımı mekanizması sağlamaktadır. YDK’ler arasında yalnızca Arjantin, güçlü bir kurumsallaşma devam etmemesine rağmen katılımcı bir planlama mekanizması uyguladığı görülmektedir. YDK’ler arasında yalnızca Arjantin’de YDK, denetlecek kurumlara ve programlara ilişkin önerileri almak üzere STK’larla yıllık halka açık toplantılar ve bilgilendirme toplantıları düzenlemektedir (Effective Institutions Platform, 2014: 36).

Arjantin’de katılımcı planlama uygulaması aşağıdaki altı aşamada tanımlanabilir (USAID, 2013: 82-83):

- a. YDK, STK'lara toplantı için çağrı yapar,
- b. YDK, STK'ları denetim türleri ve denetlenecek olan kurumun seçilmesine ilişkin teknik kriterler hakkında bilgilendirir,

- c. YDK, STK'ların önerilerini alır,
- d. YDK, STK'ların önerilerini analiz eder,
- e. YDK, STK'lara önerilerine ilişkin geri dönüş yapar,
- f. YDK, süreçle ilgili bilgi paylaşır.

3. Ortak Denetim Yoluyla Katılım

Kolombiya'da YDK, vatandaş katılımını yolsuzluğa karşı mücadelede çok önemli bir unsur olarak görmektedir. Bu bağlamda YDK, sivil toplum kuruluşlarını eğitmek ve bütçe denetim süreci hakkında farkındalık yaratmak için çalıştaylar düzenlemektedir. Kolombiya YDK'den yetkililer ve sivil toplum kuruluşları, neyin denetime tabi olacağına ve özel konu veya vakaların olup olmadığına karar verdikten sonra ayrıntılı bir plan hazırlanmaktadır; sivil toplum kuruluşları daha sonra denetimde vurgulanan tavsiyeleri takip ederek süreci desteklemektedir (IBP, 2012: 35).

Resmi kurallar, mevzuat ve ofisler aracılığıyla kurumsallaştırılmış ortak denetim mekanizmasının tek örneği Kolombiya YDK'sinde bulunmaktadır. Kolombiya örneğinde, ortak denetim aşağıdaki dört aşamadan oluşur (USAID, 2013: 83):

1. YDK, işbirliğinin ön koşulunu yerine getiren, kuralları kabul eden ve işbirliği konusunda bir anlaşma imzalamış olan STK'ları belirlemekte ve eğitmekte,
2. YDK, teknik bilgisiyle katkı sağlayan STK'larla yuvarlak masa toplantısı yapmakta,
3. Denetime tabi tutulan kuruluşlar, YDK'nın gelişmesi için bir plan sunarken, sivil toplum kuruluşları bu toplantıya davet edilmektedir,
4. YDK, Genel Müdürlük Ofisi ve STK'lar için eğitim programını ve kamu politikasını değerlendirecek çalışma gruplarının tanıtımını planlamaktadır.

Filipinler'de de "Vatandaş Katılımcı Denetimler" adlı bir uygulama bulunmaktadır. Bu uygulamada vatandaşlar ve STK'lar denetim komisyonu ile birlikte denetimler gerçekleştirmektedir. Söz konusu uygulama denetim soruşturmalarında vatandaşların doğrudan yer aldığı bir uygulamaya örnektir (IBP, 2020: 53).

4. Denetim Tavsiyelerine Uyma Düzeyinin İzlenmesine Katılım

YDK'nin denetim tavsiyelerine uyma açısından hükümetin izlenmesinde vatandaş katılımı yaygın değildir. Tavsiyelerin izlenmesinde, vatandaşların denetim tavsiyelerine uyumunu izlemeye katılım deneyimleri Kolombiya ve Güney Afrika ile sınırlıdır. Güney Afrika'da Kamu Hizmeti Hesap Verebilirlik İzleme Sistemi (The Public Service Accountability Monitor-PSAM), YDK'nin raporlarında belirtilen mali suistimal ve yolsuzluk vakalarına devletin müdahalelerini izlemek için Güney Afrika yasama organı ile yakın bir şekilde çalışmaktadır (Effective Institutions Platform, 2014: 38). Diğer ifade ile PSAM, YDK'nin ve ilgili meclis komisyonunun tavsiyelerinin uygulanıp uygulanmadığını ve ne ölçüde uygulandığını takip etmektedir. PSAM analizi yaptıktan sonra, kamu maliyesi süreçlerine vatandaş katılımını teşvik etmek için açık ve anlaşılır bir şekilde hazırlanmış raporlar yayınlamaktadır (USAID, 2013: 87-88). Kolombiya'da ise YDK'den yetkililer ve sivil toplum kuruluşları, ayrıntılı denetim bir plan hazırladıktan sonra sivil toplum kuruluşları daha sonra denetimde vurgulanan tavsiyeleri takip ederek süreci desteklemektedir (IBP, 2012: 35).

E. BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIM DÜZEYİ

2019 tarihli OBS sonuçlarına göre bütçe sürecinde yeterli düzeyde anlamlı bir vatandaş katılımının sağlanamadığı görülmektedir. Bu ankete 117 ülke dahil olmuştur ve tüm ülkelerin katılım ortalaması 100 üzerinden 14 puan olarak hesaplanmıştır⁴. 2019 OBS'de vatandaş katılımı puanları, 115 ülkenin yer aldığı OBS 2017 katılım puanı ile büyük ölçüde aynıdır ve küresel ortalama her iki ankette de çok düşük kalmıştır.

2019 OBS'de ülkelerin katılım düzeyi üç farklı puan aralığı üzerinden değerlendirilmektedir. Buna göre:

- 1- **0-40** : Vatandaşlar katılım için hiç fırsata sahip değil ya da az fırsata sahiptir.
- 2- **41-60** : Vatandaşlar katılım için sınırlı veya orta düzeyde fırsata sahiptir.
- 3- **61-100**: Vatandaşlar katılım için yeterli fırsata sahiptir.

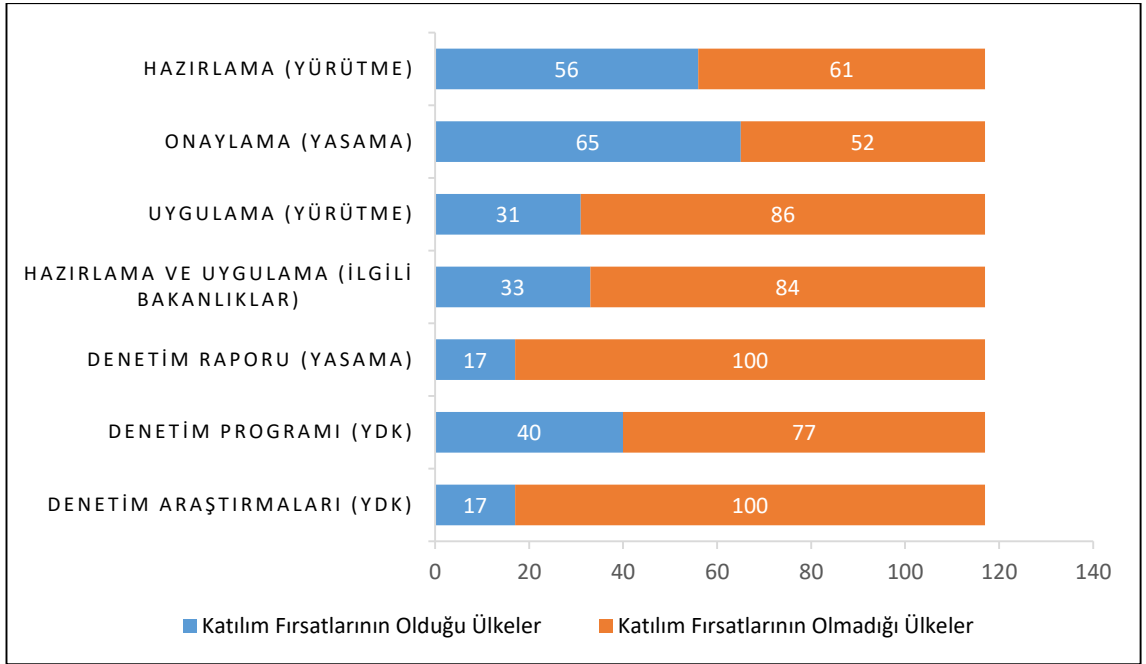
⁴ 2019 OBS'de yer alan bütçe sürecine vatandaş katılımına ilişkin ülke puanları için EK-2'ye bakınız.

Bu kapsamda 2019 OBS’de değerlendirilen 117 ülkeden 113’, vatandaş katılımları için çok az veya hiç fırsata sahip olmadığı veya 40 ve daha düşük bir puanı olduğu ortaya çıkmıştır. Avustralya ve Yeni Zelanda’nın katılım için orta düzeyde fırsatlara sahip olduğu görülmektedir. Güney Kore ve İngiltere ise 61 puan alarak katılım konusunda en iyi ülkeler olarak karşımıza çıkmaktadır (IBP, 2020: 48). 2017 OBS katılıma ilişkin yeni sorulara yer verilmesinden bu yana ilk kez iki ülke tüm bütçe döngüsü boyunca vatandaş katılımı için yeterli fırsatlar sunmakta ve 61 ve üstü katılım puanı söz konusudur. Bu lkeler Güney Kore ve İngiltere’dir (IBP, 2020: 48).

Daha nceki OBS’lerde olduğu gibi 2019 OBS’de de vatandaş katılımı konusunda en iyi performansı gösteren ülkeler, aynı zamanda anketteki en şeffaf ülkeler arasındadır. Ancak söz konusu ankette saydamlık düzeyi yüksek olan tüm ülkelerin bütçe sürecinde anlamlı vatandaş katılım fırsatlarına sahip olmadığı da görülmüştür. 2019 OBS’de yeterli düzeyde bütçe saydamlığına sahip olan ülkeler için ortalama katılım puanı 100 üzerinden sadece 26’dır (IBP, 2020: 49).

2019 OBS sonuçları, özellikle bütçe uygulaması ve gözetimi aşamasında vatandaş katılımının eksik olduğunu göstermiştir. Bunun yanı sıra anket, bütçenin oluşturulması veya onaylanma aşamasında daha fazla sayıda devletin vatandaşla ilişki kurduğunu ortaya koymuştur. Grafik 1’de görüldüğü gibi, 2019 OBS’de değerlendirilen 117 ülkenin yaklaşık yarısı, 56 ülke bütçenin oluşturulması sırasında yürütme organı tarafından vatandaş katılımı için fırsatlara sahiptir. Benzer şekilde ankette yer alan 117 ülke arasından 65 ülkenin yasama organlarının halka açık oturumları olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu yasama organlarının 46’sı da bütçe tartışmaları veya onay süreci sırasında vatandaşlardan girdi aramaktadır (IBP, 2020: 49). Diğer taraftan ankette daha az sayıda devletin bütçenin gözetimine vatandaşı dahil ettiği sonucuna ulaşılmıştır. Grafik 1’e bakıldığında 2019 OBS’de yer alan 117 ülke arasından 31 ülkenin bütçe uygulaması sırasında kamuoyu ile etkileşime geçecek mekanizmalar oluşturduğu ve sadece 17 yasama organının ise denetim raporu bulgularının gözden geçirilmesi sırasında vatandaşı dahil ettiği görülmektedir.

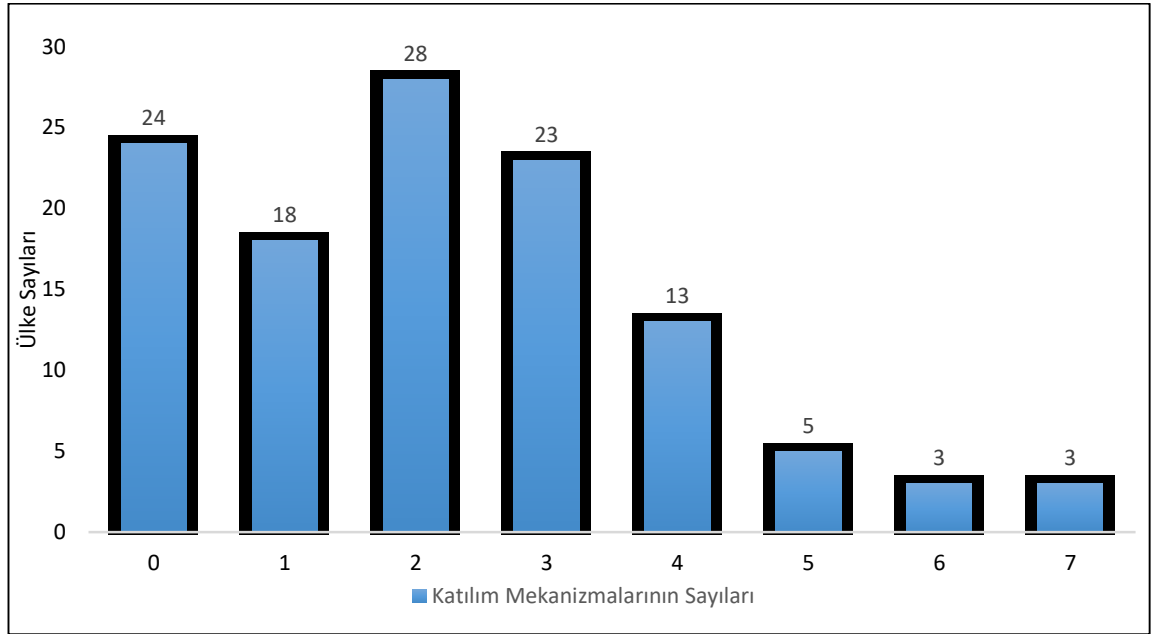
Grafik 1: Bütçe Sürecinin Çeşitli Aşamalarında Katılım Fırsatının Olduğu/Olmadığı Ülke Sayıları



Kaynak: IBP, 2020: 49.

Aynı zamanda 2019 OBS’de yer alan birçok ülkede en az bir katılım mekanizması olduğu ancak çok az sayıda ülke bütçe süreci boyunca birden fazla sayıda katılım için fırsat sağladığı görülmektedir. Aşağıda yer alan Grafik 2’ye bakıldığında, ankete katılan ülkelerin büyük bir kısmında vatandaş katılımı için bir mekanizmanın bulunduğu ancak 24 tane ülkede hiçbir mekanizmanın bulunmadığı dikkat çekmektedir. Grafik 2 incelendiğinde ankette yer alan 117 ülkeden 11’i beş veya daha fazla farklı mekanizmaya sahip olduğu görülmektedir. Diğer taraftan Grafik 2’de görüldüğü gibi sadece üç ülke, yedi tür mekanizmanın her birinde vatandaş katılımı için fırsatlara sahiptir: Birleşik Krallık, Güney Kore ve Yeni Zelanda. Aynı zamanda bu ülkeler 2019 OBS’inde katılım değerlendirmesinde en çok puan alan üç ülkedir (IBP, 2020: 49).

Grafik 2: Açık Bütçe Anketi (2019) Sonuçlarına Göre Bütçe Sürecinde Yer Alan Katılım Mekanizmalarının Sayıları



Kaynak: IBP, 2020: 50.

OBS, hem katılım fırsatlarının sayısını hem de katılım kalitesini GIFT ilkelerine göre değerlendirmektedir. 2019 OBS'ye göre değerlendirilen katılım mekanizmalarının çoğu, halkın erişimini ve farkındalığını sınırlayacak şekilde tasarlanmıştır. Araştırmada değerlendirilen tüm yürütme veya yasama mekanizmalarından çok az bir kısmının herkesin katılımına açık olduğu belirtilmektedir. Ayrıca devletlerin, vatandaş katılımının ne zaman ve nasıl olacağı hakkında çok az bilgi paylaşarak birçok katılım mekanizmasının açıklığını sınırlandırdığı belirtilmektedir. Araştırmada, bütçenin oluşturulması veya uygulanması sırasında katılım mekanizmasına sahip 66 ülkeden 27'si, katılım gerçekleşmeden önce kamuya herhangi bir açıklama veya bilgi vermediği ifade edilmektedir (IBP, 2020: 50).

Müzakere ve katılım amacıyla bütçelerini vatandaşa açan yürütme organlarının, bunun nasıl yapılacağı konusunda çeşitli seçenekleri vardır. OBS araştırmasının çeşitli göstergeleri, bu mekanizmaların kapsayıcılığına, açıklığına ve sürdürülebilirliğine bakmaktadır. 2019 OBS'ye göre çok az ülke katılım sırasında en yoksul ve en savunmasız grupların seslerini dahil etmek için her türlü çabayı göstermektedir. Bunun aksine iyi

bağlantıları bulunan veya ayrıcalıklı gruplarındaha fazla katılım ihtimali bulunmaktadır (IBP, 2020: 51).

V. ULUSAL BÜTÇELEME SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMININ SAĞLANABİLMESİ İÇİN GEREKLİ BAŞARI FAKTÖRLERİ

Birçok bilim insanı, vatandaş katılımının yaygın bir uygulama olduğunu ileri sürmektedir. Ancak birçok devlet, hala vatandaşları karar verme alanlarından uzak tutmayı tercih etmektedir ve yönetim düzenlemeleri nadiren vatandaşları kapsamaktadır (Bobbio, 2019: 41-42). Fransa, Norveç, İsveç ve ABD gibi gelişmiş ekonomileri olan ve mali/bütçeleme politikalarında vatandaş katılımını yeterince sağlamayan ülkeler bulunmaktadır. Bu durum, gelişmiş ülkelerde bile bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanmasına ilişkin geliştirilmesi gereken çok sayıda politika olduğunu göstermektedir (Cimpoeru, 2015: 130).

Vatandaş katılımı konusu incelendiğinde, belki de uzmanların ve uygulamacıların üzerinde anlaşabileceği tek sonuç, katılımın son derece karmaşık bir konu olduğudur (Ebdon ve Franklin, 2006: 443-444). Bununla birlikte, vatandaş katılım süreçlerini tasarlamak hem uygulayıcılar hem de akademisyenler arasında ilgi odağı olmuştur. Bu doğrultuda katılım konusunda çeşitli öneriler, modeller, yöntemler ve araçlar geliştirilmiştir (Bobbio, 2019: 43).

Fung'a göre çağdaş yönetimin herhangi bir alanında vatandaş katılımını artırmanın temel nedeni, yetkili karar mercilerinin bir şekilde eksikliklerinin olmasıdır. Buna göre yetkili karar merciler gerekli ilgi, bilgi, yeterlilik, kamusal amaç ve imkandan yoksun olabilir. Vatandaşların yönetime doğrudan katılımının bu eksikliklerden birini ve birkaçını giderip gideremeyeceği, büyük ölçüde kimlerin katıldığına bağlıdır. Bu doğrultuda şu soruların yöneltmesinde fayda vardır: Katılım sağlayan kişiler, ilgili toplumun veya halkın tam olarak temsilcisi midir? Önemli faydalar ve perspektifler dışarda tutuluyor mu? Katılımcılar doğru karar ve yargıya varmak için gerekli bilgi ve yetkinliğe sahip mi? Katılımcılar, katılım sağlamayan bireylere karşı duyarlılık ve hesap verme bilinci taşıyor mu? (Fung, 2006: 67).

Diğer taraftan yüzeysel veya kötü tasarlanmış olan vatandaş katılım çabaları, zamanı ve parayı boş yere harcayabilir ve güveni zedeleyebilir. Bu nedenle, katılım süreçlerine başlamadan önce yaratılan fırsatların istenen sonuçlara ulaşılmasında etkili olmasını sağlamak için Neden? Kim? Ne? Nerede? ve Nasıl? sorularını dikkatlice değerlendirmek önemlidir (Marchessault, 2014: 17). Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanabilmesi için gerekli başarı faktörlerini kabaca şu başlıklar altında inceleyebiliriz:

- a. Mali Saydamlık
- b. Kurumsal Kapasite ve Yeterlilik
- c. Mevzuat Altyapısı

A. MALİ SAYDAMLIK

Rios ve arkadaşları, iyi bilgilendirme yapılmadığı takdirde katılımın anlamsız olacağını ve ancak bütçe saydamlığı söz konusu olduğunda katılımcıların iyi bilgilendirileceğini vurgulamaktadır. Bu, etkili saydamlık olmadan bütçe sürecinde güvenilir bir vatandaş katılımı olamayacağı anlamına gelmektedir. Ayrıca saydamlığın ve katılımın karşılıklı olarak birbirlerini pekiştirdikleri belirtilmektedir. Dolayısıyla saydamlık vatandaşların katılımı için bir ön koşul olarak kabul edilmektedir. Burada ters nedensellik ilişkisi olabileceği, böylece vatandaş katılımının, bütçe saydamlık seviyesini etkileyeceği ifade edilmektedir (Rios ve diğerleri, 2017: 52).

Bütçe karar alma sürecine katılım, zamanında ve esnek finansal verilerin bulunmasını gerektirmektedir. Arnstein (1969), gerçek vatandaş katılımı için bilginin gerekli olduğunu belirtmektedir (Akt: Rios ve diğerleri, 2017: 52). Diğer taraftan vatandaşlar, açıklanan bütçe bilgilerini karar alma sürecine dahil olmak için kullanamıyorsa, saydamlığın önemi azalmaktadır. Eğer saydamlık özellikle ötekileştirilmiş veya savunmasız gruplara katılım fırsatı yaratmıyorsa, bu durum toplumsal eşitsizliklere yönelmekten ziyade seçkinlere fayda sağlayabilir (IBP, 2018: 35).

B. KURUMSAL KAPASİTE VE YETERLİLİK

Maliye politikasına katılım konusunda başarı sağlanabilmesi için önemli faktörlerden biri eğitimidir. Vatandaş katılımı için gerekli olan eğitimin sağlanması, devletin sorumluluğundadır. Eğer gerekli eğitim sağlanmazsa, bu durum vatandaşların kamu maliyesinin finansmanını anlama yeteneğini etkilemekte ve bunun sonucunda sınırlı katılım gerçekleşmektedir. Dolayısıyla eğitim konusunda yapılan devlet yatırımları, ulusal bütçe sürecinde vatandaş katılımını artırmaya katkıda bulunmaktadır (Rios ve diğerleri, 2017: 51).

Diğer taraftan katılımcıların nasıl seçildiğine bakılmaksızın, açık danışma süreçleri sırasında bir bireyin/kitlenin dar bakış açısının egemen olmaması (ve toplum tarafından ötekileştirilmiş seslerin dahil edilmesi) önemlidir. Daha sınırlı danışma süreci durumunda adil, kapsayıcı ve iyi belgelenmiş seçim kriterleri oluşturulmalıdır (Marchessault, 2014: 18). Bu nedenle, herhangi bir kamusal karar alma aracının birincil özelliği temsil özelliğidir: Kimler katılmaya hak kazanır ve bireyler nasıl katılımcı olur? Vatandaş katılım mekanizmalarının büyük çoğunluğu katılımcıları seçmek için sınırlayıcılığı en düşük olan yöntemi kullanmaktadır. Diğer ifade ile tüm bireyler katılımcı olabilmektedir. Ancak katılım sağlayan bireyler daha çok halkı temsil etmeyen kişiler olmaktadır. Refah düzeyi daha yüksek ve daha iyi eğitim almış olan bireyler, bu avantajlardan yoksun olanlardan daha fazla katılma eğilimleri bulunmaktadır. Bazı katılımcı seçme yöntemi bu zorluğun üzerine eğilmektedir. Herkesin katılımına açık olan bazı mekanizmalar, özellikle katılımı daha az muhtemel olan gruplardan katılımcı almaktadır. Örneğin, bazı şehir planlama girişimleri, düşük gelirli bireylere ve azınlık topluluklarına toplantıları duyurmak için topluluk idarecilerinden faydalanmaktadır. Diğer taraftan katılımcıların seçimi pasif olarak da gerçekleşebilir ve bu durumda katılımı çekici hale getirmek için yapısal teşvikler sağlanmaktadır. Örneğin altyapı gibi bazı konularda özellikle dezavantajlı vatandaşlar davet edilmekte çünkü zenginler için bu konuların daha az aciliyeti olduğu varsayılmaktadır. Ancak nüfusun geneli açısından rastgele katılımcı seçmek, tanımlayıcı temsiliyetin en iyi garantisidir. Vatandaş jürileri gibi girişimler, kamu meselelerini tartışmak üzere rastgele katılımcı seçmektedir (Fung, 2006: 67-68).

Vatandaşın ilgisini ve katılım fırsatlarını en üst düzeye çıkarmak için başlangıçtan itibaren vatandaş katılımı için net bir amaç belirtilmesi önemlidir. Bütçe tipik olarak binlerce harcama kalemini içermektedir ve her bir ögede vatandaş katılımı aranmaz. Bu nedenle, vatandaş katılımı için vatandaşın katıldığı ve vatandaşın diyalogunun en değerli olacağı yerlerdeki programların seçilmesi önemlidir. Amaçlar tanımlandıktan sonra, hedeflenen katılımcıları belirlemek gerekmektedir. Katılımcılar genel halktan özel bilgi ve uzmanlığa sahip bireylere kadar çeşitlilik göstermektedir. EPA kuralları bütçeleme sürecine doğrudan uygulanabilir. Buna göre katılım için paydaşların aşağıdaki kriterlere göre seçilmesini önerilmektedir (Marchessault, 2014: 18-19):

- Karardan doğrudan kim etkilenecek?
- Karardan dolaylı olarak kim etkilenecek?
- Kim dahil olmak ister?
- Bu konuda halihazırda kim ilgileniyor veya bizimle iletişime geçti?
- Bu karara katkısı olmazsa kimler üzülecek?
- Kararı kim etkileyebilir?
- Karardan etkilenecek kim bir hukuki duruş (yasal haklar ...) alır?
- Karar sürecini veya sonucunu etkileyebilecek gerçek ve ahlaki değerlere kim sahip?
- Seçilmiş ve atanmış memurların anlaşmazlığını çözecek yetki kimde var?
- Topluluklari gibi çeşitli çıkar gruplarına kim karar vermekte ve lider olarak hareket etmekten sorumlu olacak mı?
- Kararın uygulanmasından kim sorumlu olacak?
- Kararı uygulamak için kimin desteğine ihtiyaç var?
- Kararın uygulanmasını engellemek için kim yasal işlem yapabilir?
- Kararı kim zayıflatabilir?
- Bu sorunu çözmek için kim kararlı?
- Toplantılara katılmak, bilgi toplamak ve sürecin diğer uygulama gerektiren, lojistik ve taktiksel gereklilikleri dahil olmak üzere süreci izlemeye kim karar verecek?

Katılımcılar seçildikten sonra ortaya konan amacı gerçekleştirmek için hangi katılım yöntemlerinin en iyi olacağını değerlendirmek de önemlidir. İrlanda geleneğinde çalışma gruplarının oluşturulması, Güney Afrika'daki komisyonlar, kamuya açık meclis oturumları, Kanada'da yazılı bildirimler, Güney Kore'deki atölyeler, Güney Afrika ve Güney Kore'deki yardım hatları ve Filipinler'de ortak çalışma ekipleri örnek yöntemler arasında yer almaktadır. Bazı yöntemler bütçeleme döngüsünün belirli aşamasında diğerlerine göre daha uygun olabilir. Örneğin, oturumlar ve yazılı beyanlar bütçenin onaylanma aşaması için uygunken, ortak çalışma ekipleri denetim aşaması için en uygun olabilir (Marchessault, 2014: 19).

C. MEVZUAT ALTYAPISI

Bütçe bilgilerinin yayınlanması vatandaşların hükümetin kamu kaynaklarıyla neler yaptığını izlemesi için gerekli bir adımdır. Ancak katılım da gereklidir, çünkü vatandaşlar katılım yoluyla seslerini duyurabilir ve bütçe politikalarını etkilemeye çalışabilir. Bu anlamda mevzuat, vatandaşların bütçeye aktif olarak katılmaları için çeşitli mekanizmalar oluşturabilir. Örneğin mevzuat, sivil toplum kuruluşlarının veya vatandaşların bütçe oturumlarına katılabilmelerini ve belirli bütçe konularında ilgili parlamento komisyonlarına sunum yapabilmelerini sağlayabilir (de Renzio ve Verena, 2011: 6).

Vatandaş katılımına imkan tanıyan kanallar ile sürecin yöneticileri mevcut yasal çerçevede mali süreçler içinde iyi tanımlanmalıdır (Marchessault, 2014: 18). Diğer taraftan mevzuat, yayımlanmış bilgilerin geniş çapta erişilebilir olmasını ve kamu bütçesini denetlemek için etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayabilir (de Renzio ve Verena, 2011: 7). Ayrıca YDK'nin, yürütmeden bağımsızlığı güçlendirilmeli ve kamu fonlarının kullanımını denetlemek ve kamuya açık olarak raporlamak için yetki, bilgiye erişim ve uygun kaynaklara sahip olmalıdır. Bu kurumlar, bağımsız, hesap verebilir ve şeffaf bir şekilde faaliyet göstermelidir (GIFT, 2018: 62). Ancak söz konusu koşullar sağlanırsa anlamlı bir vatandaş katılımından bahsedilebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMINI BELİRLEYEN FAKTÖRLERİN ANALİZİ

Çalışmanın bu bölümünde ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını belirleyen faktörler OBS’de yer alan ülkeler özelinde incelenmektedir. Bu kapsamda ilk olarak bütçe sürecine vatandaş katılımını belirleyen faktörlerin neler olabileceğini inceleyen ampirik çalışmalara (literatür taraması) yer verilmiştir. Araştırmanın amacı, önemi ve kapsamına ilişkin açıklamaların ardından vatandaş katılımının belirleyicileri “Sosyo-ekonomik” ve “Kurumsal-politik” olmak üzere iki ana başlık altında ele alınarak analiz edilmiştir.

Çalışma kapsamında ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını belirleyen faktörlerin analizi, OBS’de yer alan 93 ülkeyi kapsamaktadır ve 2011, 2014, 2016 ve 2018 yıllarına ilişkin veriler kullanılarak yapılmıştır. Hem yatay kesit hem de zaman boyutu bulunduğu için araştırmanın, panel veri analiz yöntemi ile gerçekleştirilmesi uygun görülmüştür. Bu doğrultuda ekonometrik yöntem kısmında panel veri analizi kısaca açıklanmış ve daha sonra Sabit Etkiler (SE) ve Tesadüfi Etkiler (TE) olmak üzere panel veri modellerinde kullanılan iki hesaplama yöntemi çalışmada kullanılmıştır.

I. LİTERATÜR TARAMASI

Ulusal bütçe sürecinde vatandaş katılımına ilişkin literatür gelişen bir yapı göstermekle birlikte genelde teorik düzeydedir. Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının belirleyicileri hakkındaki ampirik literatür ise oldukça sınırlıdır. Bütçe sürecine vatandaş katılımının belirleyicileri konusundaki ampirik çalışmaların çoğu yerel düzeyde yapılmıştır (Rios ve diğerleri, 2017: 50). Literatür taramasında sonucunda merkezi idare düzeyinde bütçe sürecine vatandaş katılımını etkileyen faktörleri analiz eden sadece iki çalışmaya rastlanabilmektedir:

Ulusal bütçe sürecinde vatandaş katılımının belirleyicilerini ampirik olarak analiz etmeye yönelik ilk çalışma Harrison ve Sayogo (2014) tarafından yapılmıştır. Bu

çalışmada uluslararası karşılaştırmalı bir yaklaşımla toplam altı sosyokültürel, politik, ekonomik ve idari faktörün; saydamlık, vatandaş katılımı ve hesap verebilirlik üzerindeki etkisi analiz edilmiştir. IBP tarafından hazırlanan 2012 OBS'nin verileri kullanılarak yapılan çalışmada 98 ülke için vatandaş katılımını etkileyen faktörleri tespit etmek amacıyla regresyon analizi yapılmıştır. Analiz sonucunda Harrison ve Sayogo (2014), bütçe sürecine vatandaş katılımı ile ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyi (GSYİH) arasında anlamlı bir ilişki bulamamıştır. Araştırmada beşeri sermayenin (eğitimin) ülkedeki YDK'nin denetim faaliyetlerine vatandaş katılımını pozitif yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Buna karşın e-katılım düzeyinin bütçe sürecine vatandaş katılımı düzeyini etkilemediği bulunmuştur. Söz konusu çalışmada demokrasi düzeyi ile bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi arasında ise herhangi bir ilişkiye ulaşılamamıştır. Bütçe belgelerinin açıklanması ile vatandaş katılımı arasında da anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.

Ulusal bütçe sürecinde vatandaş katılımının belirleyicilerini analiz etmeye yönelik diğer önemli bir çalışma Rios ve diğerleri (2017) tarafından yapılmıştır. Araştırma, uluslararası karşılaştırmalı bir yaklaşımla, ulusal bütçe sürecinde vatandaş katılımını hangi faktörlerin belirlediğini incelemiştir. Çalışmada IBP tarafından hazırlanan 2012 OBS'nin verileri kullanılmıştır. Araştırmada vatandaş katılımının belirleyicileri i) sosyo-ekonomik (ekonomik gelişmişlik düzeyi, internet erişimi, eğitim düzeyi, nüfus büyüklüğü, göçmen oranı, kamu borcu ve bütçe dengesi) ve ii) kurumsal-politik (demokrasi düzeyi, devletin bütçesel saydamlığı, hukuk sistemi türü, iktidarın siyasi görüşü, politik rekabet) olmak üzere iki kategoride toplanmıştır. Toplam 11 faktörün etkisinin araştırıldığı çalışmada 93 ülkenin verileri üç aşamalı en küçük kareler yöntemi ile analiz edilmiştir. Sosyo-ekonomik belirleyiciler ile ilgili olarak, ülkenin ekonomik düzeyinin, ulusal bütçe sürecinde vatandaşların katılım fırsatlarını etkilemediği ortaya çıkmıştır. İnternet kullanımının vatandaş katılımı üzerinde olumlu etkisinin olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Araştırmada eğitim ile vatandaş katılımı arasında ise anlamlı bir ilişkiye ulaşılamamıştır. Araştırma ülkenin nüfusu ne kadar yüksekse, bütçe sürecine vatandaş katılımı için fırsatların o kadar yüksek olduğunu ortaya koymaktadır. Devlet borcunun vatandaş katılımını olumsuz etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Bütçe dengesinin ise vatandaş katılımı üzerinde etkisi olmadığı görülmektedir.

Politik-kurumsal belirleyicilere bakıldığında ise analizde bütçe saydamlığının, ulusal bütçe sürecinde vatandaş katılımına ilişkin fırsatlar üzerinde olumlu bir etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Analizde aynı zamanda vatandaş katılımının iyi bir bütçe saydamlık seviyesi elde etmek için gerekli olduğu da tespit edilmiştir. Demokratik seviyenin, vatandaş katılımını etkilemediği sonucuna ulaşılmıştır. Hukuk sisteminin (Anglo-sakson) vatandaş katılımı üzerinde etkisi olmadığı görülmektedir. Yine politik rekabet düzeyinin vatandaş katılımı üzerinde etkisi bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Araştırma, vatandaş katılımının iktidar partisinin siyasi ideolojisine bağlı olmadığı ve hem yenilikçi hem de muhafazakar hükümetlerin vatandaşlara bütçe sürecine katılmak için aynı fırsatları sunduğunu göstermektedir. Analizin sonuçları, ulusal bütçe sürecinde vatandaş katılımı için fırsatların birçok sosyo-ekonomik, politik ve kurumsal faktöre bağlı olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu tezde merkezi yönetim bütçesine vatandaş katılımı ele alınmakla birlikte yerel düzeyde yapılan çalışmaların dolaylı olarak yol gösterici olabileceği kanaatine varılmıştır. Yerel düzeyde bütçe sürecinde vatandaş katılımının belirleyicilerine ilişkin ilk ampirik çalışmalardan biri Ebdon (2000) tarafından yapılmıştır. ICMA tarafından 1996 yılında ABD'deki 1.150 şehir ölçeğinde yapılan anket verileri üzerinden gerçekleştirilen çalışmada belediye başkanının seçilme yönteminin (profesyonel kent yöneticisi modeli), şehir meclisinin seçilme yönteminin (bölgesel temsil), nüfusun ırksal çeşitliliği (siyah-beyaz) ve siyasi kültürün (ahlakî) vatandaşların bütçe sürecine katılımını etkileyip etkilemediği incelenmiştir. Kültürel faktörler ile vatandaş katılımı arasında ilişki olduğu ortaya çıkmıştır. Buna göre farklı siyasi kültürlere sahip şehirlerin, katılım mekanizmalarını önemli ölçüde farklı kullanım yüzdelerine sahip olduğu görülmüştür. Özellikle ahlaki kültüre dayalı şehirlerin bireyci ve geleneksel siyasi kültüre göre bütçe sürecine katılım fırsatlarına daha fazla yer verdiği tespit edilmiştir. Diğer taraftan ırksal çeşitlilik düzeyine göre vatandaş katılımından yararlanma düzeyinin değişmediği sonucuna ulaşılmıştır. Benzer şekilde analizde farklı seçim yöntemleri belirleyen şehirlerin vatandaş katılımından yararlanma düzeyleri açısından farklılık göstermediği ortaya çıkmıştır (Ebdon, 2000: 386-391).

Zhang ve Yang (2009) tarafından yerel düzeyde bütçe sürecine vatandaş katılımının belirleyicilerine ilişkin bir ampirik çalışma yapılmıştır. ABD Florida'da 141 yerel yönetimde belediye başkanları ve şehir yöneticilerince cevaplanan anket verilerine

dayalı olarak gerçekleştirilen çalışmada profesyonel ağ (ilçe/şehir yöneticilerinin eğitime, en iyi uygulamalara ve fırsatlara erişebileceği yönetim ağı) oluşturmanın, yönetim yetkisinin (kurumsal güç), mesleki deneyimin, idarenin büyüklüğünün (görevli memur sayısı), nüfus büyüklüğünün ve nüfus artışının katılımcı bütçe sürecine etkisini incelemektedir. Araştırmada profesyonel ağ oluşturmanın, bütçe sürecine vatandaş katılımı ile olumlu bir şekilde ilişkili olduğu ortaya çıkmıştır. Mesleki deneyimin, şehirlerin bütçe sürecinde vatandaş tavsiyelerini kullanmasıyla olumsuz ilişkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Yönetim yetkisinin ise bütçelemede vatandaş katılımının benimsenmesiyle anlamlı ve olumsuz bir ilişki içinde olduğu görülmüştür. Diğer ifade ile bir şehir yöneticisi daha fazla kurumsal güce sahip olduğunda, karar almak için idari süreci vatandaş katılımına açma olasılığı daha düşüktür. Yönetimin büyüklüğü modelde istatistiksel olarak anlamlı çıkmamıştır. Buna göre araştırma daha büyük yönetim ölçeğinin, vatandaş tavsiyelerini benimsemesiyle ilişkili olmadığını göstermektedir. Nüfus büyüklüğü ve nüfus artışı ise istatistiksel olarak anlamlı çıkmıştır. Analizde nüfus büyüklüğünün idarenin vatandaş katılımını benimsemesini olumlu etkilediği; nüfus artışının ise vatandaş katılımını benimsemeyi olumsuz etkilediği sonucuna ulaşılmıştır (Zhang ve Yang, 2009: 295-312).

Zhang ve Liao (2011) çalışmalarında belediye görevlilerinin tutumlarının, yönetim biçimlerinin (belediye konseyinin etkin (council-manager cities) olduğu) veya belediye başkanının (strong-mayor cities) etkin olduğu) ve toplum özelliklerinin (ırksal hemojenlik) katılımcı bütçelemenin benimsenmesinde etkili olup olmadığını analiz etmişlerdir. Analiz sonuçlarında belediye başkanlarının vatandaş katılımını şehir yöneticilerine göre daha fazla desteklediği ortaya çıkmıştır. Şehir konseyindeki ırksal çeşitliliğin daha yüksek seviyede katılımcı bütçelemeye yol açtığı analizde ulaşılan bir diğer sonuçtur. Analizde homojenlik açısından katılımcı bütçelemenin ırksal olarak homojen topluluklarda meydana gelmesinin, heterojen topluluklara göre daha olası olduğu sonucuna da ulaşılmıştır (Zhang ve Liao, 2011: 296-298).

Liao ve Zhang (2012) tarafından yerel düzeyde bütçe sürecine vatandaş katılımının belirleyicilerine ilişkin bir ampirik çalışma yapılmıştır. Çalışma, devlet yetkililerinin belediye yöneticilerine siyasi desteğinin bütçe sürecinde vatandaş katılım düzeyini nasıl etkilediğini ve vatandaş katılımı düzeyi ile şehir yöneticilerinin bütçe sürecine vatandaşları dahil etme istekliliği arasında nasıl bir ilişki olduğunu

incelemektedir. Çalışmada yapılan analizde yöneticilerin vatandaşları bütçelemeye dahil etme istekliliğinin, vatandaş katılımını etkilediği ortaya çıkmıştır. Buna göre yönetici vatandaş katılımının topluma faydalı olduğuna inanıyorsa veya yönetici vatandaşları bütçeleme sürecine dahil etmenin faydaları maliyetinden daha yüksek olduğuna inanıyorsa, belediyenin vatandaşlardan girdi alma ve diyalogu teşvik etme olasılığı artmaktadır (Liao ve Zhang, 2012: 21-29). Analiz sonucunda vatandaşların bütçelemeye katılımı ile etkileşimli katılım mekanizmalarının benimsenmesi arasında önemli ilişki olduğu ve bu ilişkinin pozitif yönde olduğu ortaya çıkmıştır. Analizde siyasi desteğin istatistiksel olarak önemli olduğu ve siyasi desteğin, vatandaş katılımının boyutu olan kamu müzakereleri (public negotiation) ile olumlu ilişkisi olduğu tespit edilmiştir. Buna göre yöneticilerin daha fazla kaynak, daha fazla idari takdir yetkisi ve daha fazla idari görevde süreklilik elde edebildiklerinde vatandaşlardan elde edilen girdileri kullanma olasılığı artmaktadır (Liao ve Zhang, 2012: 27). Analizde nüfus değişkeni ile vatandaş katılımı arasında anlamlı bir ilişki olduğu ancak ilişkinin negatif yönlü olduğu ortaya çıkmıştır. Buna göre daha küçük topluluklarda daha büyük topluluklara göre bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanma olasılığı daha yüksektir. Bununla birlikte, kişi başına gelir ve yerel bütçe sürecine vatandaşların katılım düzeyi arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır (Liao ve Zhang, 2012: 31).

II. ARAŞTIRMANIN AMACI, ÖNEMİ VE KAPSAMI

A. AMACI

Literatür taramasında görüldüğü gibi özellikle merkezi idare düzeyinde vatandaş bütçe sürecine katılmaya yönelten faktörlerin neler olduğu sorusu literatürde tam olarak yanıtlanabilmiş değildir. Bu nedenle çalışmanın temel araştırma sorusu “Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını hangi faktörler etkilemektedir?” şeklinde belirlenmiştir. Faktörlerin iki ana grupta toplanabileceğinden hareketle bu araştırma ile ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımında hangi “sosyo-ekonomik” ve/veya “kurumsal-politik” belirleyicilerin etkili olduğunun ampirik olarak analiz edilmesi amaçlanmıştır.

B. ÖNEMİ

Devlet bütçeleri ekonomi ve toplum üzerinde önemli etkiler meydana getirir. Bir yandan hangi hizmetlerin bütçe aracılığıyla sunulacağını kararı verilirken bu hizmet maliyetlerinin nasıl ve kimler arasında paylaşılacağı da bütçesel karar alma süreci içinde yer alır. Geçmişten günümüze kamu gelirleri ve harcamalarına ilişkin karar alma süreci tarihsel olarak gizlilik içinde yürütülmüştür. Çoğu zaman, maliye bakanlığı hariç diğer bakanlıklar, devlet organları (parlamentolar dâhil), iş dünyası, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar kamu mali yönetimine ilişkin bilgilere çok az ulaşabilmiş veya hiç erişememişlerdir. Söz konusu aktörlerin bilgiye erişim sorunlarının yanında mali karar alma ve gözetim süreçlerine de katılımı uzun yıllar ciddi şekilde sınırlandırılmıştır (Khagram ve diğerleri, 2013: 1). Günümüzde bütçesel saydamlığın artırılması, vatandaşın bütçesel kararlarda daha çok söz sahibi olması ve bu çerçevede devletin daha fazla hesap vermesi çabaları eskiye oranla daha fazladır. Devletin saydamlığı ve hesap verebilirliği konusunda nispeten birçok akademik çalışma varken bütçe sürecine vatandaş katılımı konusunun yeterince irdelendiğini söylemek pek mümkün değildir.

Literatür taramasında görüldüğü gibi ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını etkileyen sosyo-ekonomik ve kurumsal-politik belirleyicilerin neler olabileceğine ilişkin ampirik çalışma sayısı sadece ikidir. Bu çalışma ile her şeyden önce alandaki çalışma sayısının yetersizliğinin azaltılması noktasında katkı sağlanacağı düşünülmektedir.

Bu çalışmanın, literatürdeki diğer ampirik çalışmalardan en önemli farkı ise ekonometrik yöntem olarak ilk kez panel veri analizinin kullanılmasıdır. Literatürde yapılan ilgili ampirik çalışmalar sadece bir yılı kapsarken, bu çalışma 4 yılı kapsamaktadır.

Çalışmanın literatüre bir diğer katkısı ise ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının belirleyicileri konusundaki çalışmalarda daha önce yer verilmeyen birçok değişkeni analiz etmesidir. Bu değişkenler şöyle sıralanabilir: yaş, vergi yükü, kamu harcama büyüklüğü, yasama organının ve yüksek denetim kurumunun gözetim etkinliği, dernek ve toplantı özgürlüğü, sivil topluma katılım ve yolsuzluk.

Çalışmada 6 sosyo-ekonomik ve 9 kurumsal-politik olmak üzere toplam 15 faktörün bütçe sürecine vatandaş katılımını nasıl etkilediği araştırılmıştır. Bu çalışma gerek kapsadığı zaman aralığı ve ekonometrik analiz yöntemi gerekse araştırılan

belirleyici sayısı itibariyle bildiğimiz kadarıyla bir ilk olma vasfı ile literatüre katkı sağlama potansiyeline sahip görünmektedir.

C. KAPSAMI

2012 OBS’de yer alan 100 ülkenin çalışmada yer alması planlanmıştır ancak ankette yer alan 7 ülkeye ilişkin bazı verilere ulaşılamamıştır. Dolayısıyla çalışmada yer alan ülke sayısı 93’e düşmüştür. Çalışmada incelenen dönem 2011, 2014, 2016 ve 2018 yılları olmak üzere dört yıldır. Genel bir model kurulması tasarlanmıştır. Modellere ilişkin bağımsız değişkenlerin seçiminde literatür özetinde yer verilen çalışmalardan ve özellikle Rios ve Benito (2017)’dan belirli ölçülerde faydalanılmıştır. Veri elde edilebilirliği kısıtı çerçevesinde bağımsız değişken sayısının modelin açıklama gücünü artıracak şekilde artırılması yaklaşımı benimsenerek alternatif modeller denenmiştir. Sonuçta 15 faktörlü bir model elde edilmiştir.

Analizde yer alan ülkeler; Arnavutluk, Cezayir, Angola, Arjantin, Azerbaycan, Bangladeş, Benin, Bolivya, Bostvana, Brezilya, Bulgaristan, Burkina Faso, Kamboçya, Kamerun, Çad, Şili, Çin, Kolombiya, Kosta Rika, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Dominik Cumhuriyeti, Ekvador, Mısır, El Salvador, Ekvator Ginesi, Fransa, Gürcistan, Almanya, Gana, Guatemela, Honduras, Hindistan, Endonezya, İtalya, Ürdün, Kazakistan, Kenya, Kırgız Cumhuriyeti, Lübnan, Liberya, Makedonya, Malavi, Malezya, Mali, Meksika, Moğalistan, Fas, Mozambik, Myanmar, Namibya, Nepal, Yeni Zelanda, Nikaragua, Nijer, Nijerya, Norveç, Pakistan, Papua Yeni Gine, Peru, Filipinler, Polonya, Portekiz, Katar, Romanya, Rusya, Ruanda, Suudi Arabistan, Senegal, Sırbistan, Sierra Leone, Slovakya, Slovenya, Güney Afrika, Güney Kore, İspanya, Sri Lanka, İsveç, Tacikistan, Tanzanya, Tayland, Trinidad –Tabago, Tunus, Türkiye, Uganda, Ukrayna, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Venezuela, Vietnam, Zambiya, Zimbabve’dir. Bu nedenle çalışmadan elde edilen bulgu ve sonuçlar bu ülkeler ve dört yıllık zaman dilimi ile sınırlıdır.

III. ULUSAL BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMININ BELİRLEYİCİLERİ VE HİPOTEZLERİN GELİŞTİRİLMESİ

Çalışmanın bu kısmında ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını belirleyen faktörler ele alınmaktadır. Bu faktörler, “sosyo-ekonomik belirleyiciler” ve “kurumsal-politik belirleyiciler” olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir.

A. SOSYO-EKONOMİK BELİRLEYİCİLER VE HİPOTEZLER

1. Ekonomik Gelişmişlik Düzeyi

Ekonomik gelişme ile kamu meselelerine katılım arasında uzun zamandan beri ilişki olduğu varsayılmaktadır. Buna göre ekonomik açıdan daha iyi olan ülkelerde yaşayan insanlar, daha şeffaf yönetim gibi hakları daha fazla talep etmektedir. Bununla birlikte, gelişmekte olan ülkelerdeki mali olaylara katılım ile ekonomik kalkınma arasındaki ilişki ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (Harrison ve Sayogo, 2014: 516). Harrison ve Sayogo, yaptıkları çalışmada ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyi ile vatandaş katılımı arasında anlamlı bir ilişki bulamamıştır (Harrison ve Sayogo, 2014: 520). Benzer şekilde Rios ve arkadaşları (2017), yaptıkları çalışmada ülkenin ekonomik gelişme düzeyinin, merkezi yönetim bütçe sürecinde vatandaş katılım fırsatlarını etkilemediğini ortaya koymuştur (Rios ve diğerleri, 2017: 58). Literatürdeki iki temel çalışmada anlamlı bir ilişki bulunamasa da teorik düzeyde ekonomik gelişmişliğin vatandaş katılımını olumlu etkileyebileceği görülmektedir. İlgili çalışmaların anlamlı ilişki bulamamış olması kapsam darlığından ya da analiz yönteminden kaynaklanmış olabilir. Bu nedenle ekonomik gelişmişlik düzeyi ile ilgili hipotez teorisinin paralelinde şu şekilde oluşturulmuştur:

Hipotez 1: Milli gelir düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.

2. Eğitim

Norris, eğitimi sosyal gelişimin en önemli biçimlerinden biri olarak değerlendirmektedir (Norris, 2001: 48). Becker ise beşeri sermayeye yapılan en önemli yatırımın eğitim ve öğretim olduğunu belirtmektedir (Becker, 1993: 17). Eğitim eksikliği

vatandaşların kamu kesimindeki mali olayları anlama yeteneğini etkilemektedir ve bu durum da siyasi katılımı sınırlandırmaktadır. Dolayısıyla devletin eğitime yaptığı yatırım, vatandaşların merkezi yönetim bütçe sürecine katılımını artırmaya katkıda bulunmaktadır (Rios ve diğerleri, 2017: 51).

Halkın bütçe bilgilerini okuma ve anlama yeteneği, mali bilgiler konusundaki farkındalıklarını artırmak ve mali manipülasyona karşı daha güçlü hale gelmesi için kritik öneme sahiptir. Ayrıca eğitilmiş bir halkın, vatandaş katılımının ön koşulu olan saydamlığın faydalarından yararlanmak açısından önemi konusunda neredeyse evrensel bir uzlaşma söz konusudur. Harrison ve Sayogo (2014) yaptığı çalışmada vatandaşların eğitim düzeyinin YDK faaliyetlerine vatandaş katılımını olumlu etkilediğini ortaya koymuştur (Harrison ve Sayogo, 2014: 516, 523). Bu gerekçelerden hareketle hipotez şu şekilde oluşturulmuştur:

Hipotez 2: Eğitim düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.

3. Yaş

Yaşlılık dönemi fiziksel, psikolojik ve sosyal boyutları ile ele alınması gerekmektedir. Yaşlılığa ilişkin yapılan çalışmaların çoğunda yaşlılık tanımı ve sınıflamasına fizyolojik açıdan yaklaşılmaktadır. Yaşlanma, kronolojik olarak 65 üstü kabul edilmiştir. Dünya Sağlık Örgütü (WHO), 65 yaş ve üstünü yaşlı, 85 yaş ve üstünü ise çok yaşlı olarak sınıflandırmıştır (Beğer ve Yavuzer, 2012: 1).

Diğer taraftan özellikle yaşlıların, gelişmekte olan ülkelerde açlık ve yoksulluk gibi önemli sorunlarla karşı karşıya olduğu görülmektedir. Dünyadaki yaşlı nüfusun yarısından çoğu düşük gelirli ülkelerde yaşamakta olup gelirleri çok düşüktür. Yaşlıların iş gücüne katılımında da son on yılda dünya genelinde azalma yaşanmıştır. Ayrıca dünya genelinde yaşlı kadın nüfusunda okuryazar olmayanlar çoğunluktadır (Mandıracıoğlu, 2010: 42-43).

Melo ve Stockkemer (2014) yaptıkları çalışmada yaşlı bireylerin siyasal katılım biçimi olan dilekçe yazma ve gösterilere katılma olasılığının düşük olduğunu ortaya koymuştur. Yazarlar gösterilere katılım olasılığının düşük olmasının, yaşam devresi, sosyalleşme ve sağlık gibi nedenlerle açıklanabileceğini belirtmektedir (Melo ve Stockkemer, 2014: 46). Nie ve arkadaşları ise (1974) yaptıkları çalışmada yaşlı nüfusun

siyasal katılım düzeyinin düşük olduğunu ortaya koymuştur. Bu araştırmaya göre ülkelerdeki yaşlı nüfusun siyasi katılımının düşük olmasının nedeni yaşlanma değil de büyük oranda eğitim düzeyinin (attainment) düşük düzeyde olmasından kaynaklanmaktadır (Nie ve diğerleri, 1974: 332).

Yukarıda yer verilen bilgiler doğrultusunda yaşlı nüfus düzeyinin artışının ulusal bütçeleme sürecine vatandaş katılımını olumsuz yönde etkileyeceği ileri sürülebilir:

Hipotez 3: Nüfusun yaşlanması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde negatif etki yaratır.

4. Kamu Harcama Büyüklüğü

Bir ekonomide kamu harcama büyüklüğü, devletin ekonomiye müdahalesinin bir ölçüsüdür. Talep yönünden bakıldığında kamu harcamalarının artması vatandaşların devletten beklentilerinin arttığı şeklinde yorumlanabilir. Harcamaların fazla olması devletten hizmet bekleyen önemli bir halk kitlesinin olduğunu ve bu kitlenin harcama alanlarını belirlemek ya da kamu harcamalarından daha fazla fayda sağlamak için ulusal bütçe sürecine katılmak isteyebileceğini ifade eder. Öte yandan siyasetçiler de hizmet-harcama talep eden vatandaşları bütçe sürecine katarak hizmetlerin onların tercihleri doğrultusunda sunulmasını sağlayıp oylarını yükseltme çabası içine girebilirler.

Konuya başka bir açıdan bakıldığında kamu harcamalarının artışı savurganlık, politik yozlaşma gibi olumsuz durumlardan da kaynaklanabilir. Bu tür olumsuzluklardan etkilenen vatandaşların yine bütçe sürecine katılmak için çaba sarf edebilecekleri öngörülebilir. Bu nedenle kamu harcamaları ile vatandaşın ulusal bütçe sürecine katılımı arasında pozitif bir ilişki beklenebilir:

Hipotez 4: Kamu harcama düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.

5. Vergi Yüğü

“Vergi yüğü” kavramı olarak bir ülkenin kamu maliyesinin değerlendirilmesinde yararlanılan en önemli göstergeler içerisinde yer almaktadır. Ekonomide yer alan kaynakların ne kadarlık kısmının devlet tarafından vergi veya diğer isimler altında

alındığı bu gösterge ile açıklanmaktadır (Kıraç Erkoç, 2019: 20). Vergi yükünün yüksek olduğu ülkelerde devletin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanabilmesi için yeterli düzeyde mekanizma oluşturması beklenebilir. Çünkü vergi yüklerinin faydalı hizmetlere dönüşeceği konusunda vatandaşların ikna edilmesi oy kaybı yaşanmaması açısından kilit bir öneme sahiptir.

Ayrıca vatandaşlar kendilerine fayda sağlayan harcamaları hoş karşılarlarken temel kamu hizmetleri için maliyete (vergi) katlanma konusunda aynı hoşgörüyeye sahip değildir (Tanaka, 2007: 140). Yüksek vergi yükü söz konusu ise toplumdaki bireylerin daha fazla bütçe sürecine dahil olarak vergi yüklerini düşürme yönünde baskı uygulamak istemesi ya da kamu harcamalarında daha fazla söz hakkı almak istemesi olasıdır. Bu nedenle vergi yükleri ile bütçe sürecine katılım arasında pozitif bir ilişki beklenebilir:

Hipotez 5: Vergi yükü düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.

6. Bütçe Dengesi

Kamu kesiminde bütçe dengesi mali durumun temel göstergelerinden birisidir. Bütçe açığının olması kamunun borç yükü altında olduğunu, bütçe fazlasının olması ise zor zamanlarda ya da borç stokunu eritmede kullanılabilecek gelir fazlasına sahip olduğunu gösterir. Liao ve Zhang, daha fazla kaynağa sahip olan toplumlarda, bütçe sürecine vatandaş katılımı gibi idari reformların benimsenme olasılığının daha yüksek olduğunu belirtmektedir (Liao ve Zhang, 2012: 24). Bu açıdan bakıldığında mali durumun sağlıklı olması bütçesel katılımı artırabilir. Rios ve Benito (2016), bütçe dengesi ile vatandaş katılımı arasında ilişki bulamamış olsa da mali disiplinin önemli göstergelerinden bütçe dengesinin, ilgili çalışmaya göre genişletilmiş veri seti ve daha ileri düzey bir analiz yöntemi ile vatandaş katılımı arasındaki bağı gösterilebileceğinden hareketle hipotez şu şekilde kurulmuştur:

Hipotez 6: Bütçe denge düzeyi iyileştikçe, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.

B. KURUMSAL - POLİTİK BELİRLEYİCİLER VE HİPOTEZLER

1. Bütçe Saydamlığı

Kopits ve Craig'e göre saydamlık, bireylerin devlete duyduğu güveni arttırdığı için toplum ve ekonomi üzerinde yararlı bir etkiye sahiptir. Yazarlara göre şeffaf olmayan mali uygulamalar istikrarı bozma, kaynak dağılımında çarpıklıklar yaratma ve eşitsizlikleri şiddetlendirme eğilimindedir (Kopit ve Craig, 1998: 2).

IBP'ye göre bütçe saydamlığının yüksek olduğu ülkelerde, vatandaşın bütçe sürecine katılması için daha fazla fırsat bulunmaktadır. Bütçe saydamlığı konusunda elde edilen kazanımların, vatandaş katılımı ve bütçe gözetimi gibi alanlarda da verimli bir döngü başlatabileceği ileri sürülmektedir (IBP, 2015: 53). Ríos ve arkadaşları yaptıkları çalışmada bütçe saydamlığının vatandaş katılımını desteklediğini ortaya koymuştur. Aynı zamanda vatandaş katılımının da iyi bir bütçe saydamlık seviyesi elde etmek için gerekli olduğu vurgulanmıştır (Rios ve diğerleri, 2017: 59). Bu bilgiler doğrultusunda bütçe saydamlık düzeyinin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını olumlu etkileyeceği ileri sürülebilir:

Hipotez 7: Bütçe saydamlık düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.

2. Yasama Organının Bütçe Gözetiminin Etkinliği

Bütçe gözetiminde temel amaç, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını ölçmektir. Yasama organı, bütçe gözetim görevini yerine getirmek için çeşitli içsel ve dışsal araçlardan faydalanmaktadır (Dikmen, 2019: 71).

Yasama organının bütçe denetimini arttırması, hükümetin hesap verebilirliğinin güçlendirilmesine yol açmakta ve kamu maliyesinin yönetiminde daha fazla saydamlığı teşvik etmektedir. Ayrıca asil-vekil teorisinden kaynaklanan devlet ve toplum arasındaki bilgi asimetrisi, yasama denetimi ile azaltılabilir. Yasama organı, bütçeyi kamuoyu tartışmalarına açarak, hesap verebilirlik için gerekli koşulların oluşturulmasına yardımcı olmaktadır (Rios ve diğerleri, 2016: 549). Nitekim Dikmen ve Güçlü (2019) bütçe gözetiminin, mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasının ön şartı olduğu

belirtmektedir (Dikmen ve Güçlü, 2019: 187). Dolayısıyla yasamanın yürütme üzerinde etkili bir mali kontrolü yürütmenin hesap verebilirliğini artırabilir, kamuoyundaki tartışmaları kolaylaştırabilir ve bütçe sürecine katılımı genişletebilir (Rios ve diğerleri, 2016: 549).

Hipotez 8: Yasama organının bütçe gözetim etkinlik düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.

3. Yüksek Denetim Kurumunun Gözetim Etkinliği

YDK'ler, yürütmenin hesaplarını parlamento adına denetleyen gözetim organlarıdır. YDK'ler, kamu hesaplarının doğru ve güvenilir olup olmadığını, kamu fonlarının kanuna göre harcanıp harcanmadığını ve harcamaların verimli ve etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığına ilişkin denetimler gerçekleştirmekte ve sonuçlarını parlamento ve kamuoyu ile paylaşmaktadır (IBP, 2020: 59).

YDK'lerin yeterince güçlü olmadığı ülkelerin, bütçesel saydamlığı ile yasamanın bütçeyi gözetiminde zayıflıklar olduğu görülmektedir (IBP, 2012: 40). Aynı zamanda saydamlık düzeyinin düşük olduğu ülkelerde Yüksek Denetim Kurumlarının da genellikle daha az etkin olduğu belirtilmektedir (IBP, 2018: 32). Diğer taraftan bütçe saydamlığı ile vatandaş katılımı arasında da yakın bir ilişki olduğunu daha önce ifade ettik. Dolayısıyla YDK'lerin gözetim etkinlik düzeyinin bütçe saydamlık seviyesi etkisine bağlı vatandaş katılım düzeyini etkileyebileceği söylenebilir.

Hipotez 9: Yüksek denetim kurumunun bütçe gözetim etkinlik düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.

4. Demokrasi

Demokrasinin insani gelişmeyi artırdığı yönünde fikir birliği bulunmaktadır. Bu görüşün altındaki argüman büyük ölçüde vatandaş katılımının yoksullar dahil olmak üzere vatandaşları güçlendirmesi ve sonuç olarak hükümetleri kendi çıkarlarına karşı daha hesap verebilir olmaya yönlendirmesi gerektiği fikrine dayanmaktadır (Gerring ve diğerleri, 2012: 1). Demokrasinin yoksullara ve azınlıklara karar verme mekanizmasında yer alma fırsatları sağladığı için vatandaş katılımıyla olumlu bir şekilde ilişkilendirilmesi

beklenmektedir. Bununla birlikte demokrasiler, vatandaşların devletin karar alma süreçlerinde aktif rol alma derecesine göre değişiklik gösterebilir (Harrison ve Sayogo, 2014: 516).

Gaventa ve Barrett'e göre vatandaş katılımı, hesap verebilir kurumlar ile ulusal ve uluslararası insan hakları çerçevesinin oluşmasını sağladığı için demokratik sonuçların elde edilmesiyle pozitif yönde ilişkilidir (Gaventa ve Barrett, 2012: 2407). Bu nedenle vatandaş katılımı ile demokrasi düzeyi arasında iki taraflı bir etkileşim olduğu belirtilebilir.

Literatürdeki ampirik çalışmalara baktığımızda Harrison ve Sayogo yaptıkları çalışmada demokrasi düzeyinin bütçe sürecine vatandaş katılımını pozitif yönde etkilediğini ortaya koymuştur (Harrison ve Sayogo, 2014: 520). Bununla birlikte, Rios ve arkadaşları ise demokrasi seviyesinin bütçe sürecine vatandaş katılımını etkilemediği sonucuna ulaşmıştır (Rios ve diğerleri, 2017: 58). Sınırlı sayıda çalışmada farklı sonuçlar elde edilse de teorik argümanların güçlü olması nedeniyle demokrasi düzeyi ile bütçe sürecine vatandaş katılımı arasındaki ilişkinin kanıtlanabileceğinden hareketle hipotez şu şekilde kurulmuştur:

Hipotez 10: Demokrasi düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.

5. Dernek ve Toplantı Özgürlüğü

Fenwick göre dernek kurma, toplanma ve ifade özgürlüğü arasında yakın bir bağ bulunmaktadır. Yazar söz konusu özgürlüklerin demokratik bir toplum için hayati önem taşıdığını belirtmektedir. Herhangi bir fikrin bireysel değil de kolektif olarak savunulursa, daha etkili olacağı düşünülmektedir. Dernek kurma özgürlüğü ve toplantı özgürlüğü, fikirleri açıkça yayma özgürlüğünü korumakta, böylece kamusal tartışma ortamı doğmakta ve demokratik katılımı teşvik etmektedir (Fenwick, 2002: 397). Bu bağlamda dernek kurma ve toplantı özgürlüğüne gereken önemi veren ülkelerde ulusal bütçeleme sürecine vatandaş katılımı için gerekli mekanizmaların oluşturulması beklenir. Bu nedenle dernek kurma ve toplanma özgürlüğü düzeyinin artmasıyla ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının da artacağı ileri sürülebilir:

Hipotez 11: Dernek kurma ve toplanma özgürlük düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı üzerinde pozitif etki yaratır.

6. Sivil Topluma Katılım

Sivil toplum savunucularının, sivil toplum terimi ile ne anlatmak istedikleri her zaman açık değildir. Günümüzde “sivil toplum” kavramı ile çoğunlukla devlet kuruluşlarının dışında ve bağımsız olarak var olan sosyal oluşumlara (associations) atıfta bulunmaktadır (Willmore, 2005: 19). Belirli bir toplumdaki derneklerin sayısı veya katılımcıların sayısı genel olarak sivil toplumun genişlemesinin kaba bir ölçüsü olarak kabul edilmektedir (Wallace ve Pichler, 2009: 257).

Sivil topluma katılımın daha iyi bir yaşam kalitesi sağlayacağı varsayılmaktadır. Refahın, sağlığın ve eğitimin tümünün daha fazla katılımı ile iyileşeceği belirtilmektedir (Wallace ve Pichler, 2009: 255-256). Dolayısıyla sivil topluma katılımın yaşam kalitesini iyileştirerek devletin ulusal bütçe sürecine katılım için gerekli mekanizmaları oluşturmasını sağlayabilir. Öte yandan bir ülkede sivil topluma katılımın artması demokrasi düzeyinin artışı ile de paralellik arz edebilir. Sonuçta sivil toplum hak ve özgürlüklerini savunmak ve devletten taleplerini dile getirmek isteyen kitlelerin büyüklüğünü de ifade eder. Gerek sivil toplumun refaha olan etkisi gerekse demokrasi düzeyinin artması ile devletten beklentilerin artması, devletin ulusal bütçe sürecinde vatandaşlara katılım fırsatları sağlaması anlamına gelebilir:

Hipotez 12: Bireylerin sivil topluma katılım düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.

7. E-Katılım

E-katılım, bir ülkenin e-devlet kapasitesinin vatandaş katılımı için çeşitli fırsatlar sağlama derecesini yansıtmaktadır (Harrison ve Sayogo, 2014: 521). Birleşmiş Milletler tarafından e-katılım kavramı; kamu yönetimini katılımcı, kapsayıcı ve müzakereci hale getirmek için politika ve karar alma süreçlerine Bilgi ve İletişim Teknolojileri (BİT) aracılığıyla vatandaşları dahil etme süreci olarak tanımlanmıştır (UN, 2014: 61). Diğer taraftan farklı ekonomik düzeye sahip ülkeler arasındaki teknoloji açığı, vatandaşların BİT ve özellikle de interneti siyasi konular da dahil olmak üzere çok çeşitli etkinlikler için kullanma fırsatlarını sınırlamaktadır (Rios ve diğerleri, 2017: 51). Rios ve arkadaşları (2017) yaptıkları çalışmada internetin vatandaş katılımını olumlu yönde etkilediğini

ortaya koymuştur. Buna göre internete erişim ne kadar yüksek olursa, kamu politika kararlarına vatandaş katılımı da o kadar yüksek olur. Dolayısıyla e-katılım imkânlarının artmasıyla bütçe sürecine vatandaş katılımının artması beklenebilir:

Hipotez 13: E-katılım düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.

8. Politik Rekabet

Alesina & Perotti (1996)'nin belirttiği gibi genellikle politikacılar bütçeyi saydam hale getirmeye pek hevesli değildir. Çünkü saydamlık olmadığında kamu harcamalarının faydalarını olduğundan çok, vergi yüklerini ise olduğundan az göstermek kolaylaşmaktadır (Alesina ve Perotti, 1996: 403). Politikacıların bilgi avantajlarını bu şekilde kullanmaya devam etmeleri için vatandaş katılımına da sıcak bakmayacaklarını öngörmek zor değildir. Siyasetçilerin bu tür davranışlarının ise politik rekabet arttıkça azalması beklenir. Siyasi rekabet siyasilerin özellikle yeniden seçilme güdüsü ile seçim öncesi verdikleri sözlerin hesabını açıklama (saydamlık) (Rios ve diğerleri, 2013: 240) ve dolayısıyla vatandaşları kararlara daha fazla katma yönünde davranış sergilemelerine yol açabilir.

Ayrıca politik rekabetin arttığı koalisyon hükümetlerinde partiler arası diyalog, müzakere ve anlaşma yapmak mecburiyeti vatandaş katılımına daha fazla kapı açabilir (Lienert, 2005: 10-11). Çünkü politik rekabet, siyasi partileri sosyal gruplara katılmaya ve grupların çıkarlarını geliştirmeye teşvik etmektedir (Goetz ve Gaventa, 2001: 44). Wang (2001)'a göre daha fazla siyasi rekabet, bütçeleme de dahil olmak üzere karar alma süreçlerine daha fazla vatandaş katılımını sağlayabilir (Wang, 2001: 331). Nitekim Wang (2001) ABD şehirleri üzerinde yaptığı araştırmada politik rekabetin karar alma süreçlerine vatandaş katılımını arttırdığını bulmuştur.

Rios ve diğerleri (2017) yaptığı çalışmada politik rekabet ile bütçe sürecine vatandaş katılımı arasında ilişki olmadığı sonucuna ulaşmış olsalar da (Rios ve diğerleri, 2017: 59) bu iki değişken arasındaki ilişkiye dair güçlü teorik görüşler bu yönde bir hipotez oluşturmamıza sebep olmuştur:

Hipotez 14: Politik rekabet düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.

9. Yolsuzluk

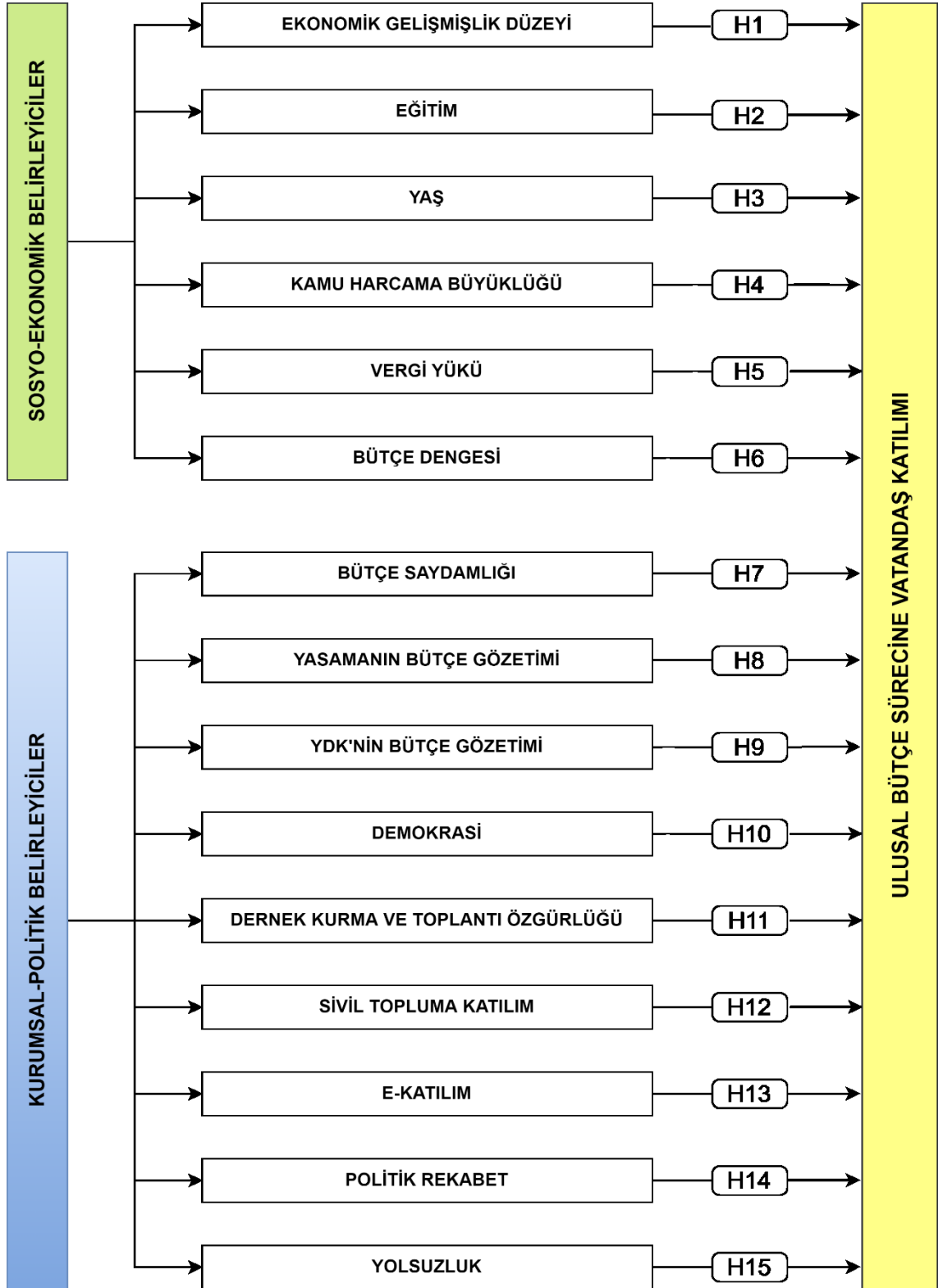
Yolsuzluk, genel olarak kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması olarak tanımlanmaktadır. "Özel çıkar" terimi, para veya değerli varlıkların edinilmesiyle ilgilidir, ancak aynı zamanda güç veya statüdeki artışları da kapsayabilir (Lambsdorff, 2006: 16). Yasadışı ve ahlakdışı doğası nedeniyle bir ülkedeki yolsuzluğun boyutunu doğrudan ölçmek pek mümkün olmamaktadır, dolayısıyla uygun yöntemler aracılığıyla yaklaşık olarak tahmin edilebilmektedir (Karagöz ve Karagöz, 2010: 9).

Yolsuzluk, devlet tarafından sunulan mal ve hizmetleri aksatmakta, sunulan hizmetleri verimsizleştirmekte, kamu kaynaklarının aşırı tüketilmesine ve kamu gelirlerinin gerçekleşme miktarının, tahmin edilen miktarın altında kalmasına neden olmaktadır. Kamu ekonomisinde yolsuzlukların oluşmasında çeşitli faktörler etkili olmaktadır. Bu faktörler, kamu görevlilerinin hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında sahip oldukları tekelleri güç, yoğun bürokrasi, kamu idaresi tarafından hizmetler yerine getirilirken saydamlık ve hesap verilebilirlik kriterlerine uyulmaması ve denetim ve ceza sistemlerinin yetersiz olması şeklinde açıklanabilir (Bağdigen ve Dökmen, 2006: 55). Gerek yolsuzluğa sebep olan faktörler gerekse yolsuzluğun olumsuz etkileri bir arada düşünüldüğünde yolsuzluğun vatandaşların karar alma mekanizmalarında yer almalarını engelleyeceği ileri sürülebilir:

Hipotez 15: Yolsuzluk düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyini azaltır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde tezin kuramsal modeli aşağıdaki Şekil 7’de gösterilmektedir:

Şekil 7: Vatandaş Katılımının Belirleyicilerine İlişkin Kuramsal Model



IV. EKONOMETRİK YÖNTEM

Çalışma 93 ülkenin 2011, 2014, 2016 ve 2018 yıllarına ilişkin OBS verileri kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Çalışmalarda birim ve zaman olarak iki ayrı boyutun söz konusu olması, panel veri modellerinin kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Bu çalışmada da söz konusu iki boyutun bulunması panel veri modellerinin kullanılmasını mümkün kılmıştır. Panel veriler, hane halklarının, ülkelerin, firmaların vb. yatay kesitine ilişkin gözlemlerin birkaç zaman diliminde toplanmasını ifade etmektedir (Baltagi, 2005: 1).

Çalışmada panel veri modelleri kapsamında Hausman testi yapılarak Sabit Etkiler (SE) ve Tesadüfi Etkiler (TE) tahmincilerinin hangisinin kullanılması gerektiği tespit edilmiştir. Hausman, 1978 yılında Sabit Etkiler ve Tesadüfi Etkiler tahmincileri arasındaki farkı temel alan bir test ortaya koymuştur. Hausman Testi Panel veri modellerinde, Tesadüfi Etkiler ve Sabit Etkiler yaklaşımı arasında seçim yaparken göz önünde bulundurulması esas konu, birim etkilerin, açıklayıcı değişkenlerle korelasyonlu olup olmadığını tespit etmektir (Wooldridge, 2001:288).

Hausman testinin, temel hipotezi, tesadüfi etkiler tahmincisinin etkin olduğu biçimindedir. Hausman testi, k serbestlik dereceli χ^2 dağılımına uyan istatistik yardımıyla test etmektedir. Parametreler arasındaki fark, sistematik değilse (aralarında anlamlı bir farklılık yoksa) tesadüfi etkiler modeli geçerlidir. Parametreler arasındaki fark sistematik ise sabit etkiler modeli geçerli olmaktadır (Tatoğlu, 2020: 196).

Sabit etkiler modeli, sabit terimlerin, her bir birime göre değiştiği doğrusal bir regresyon modeli olarak tanımlanabilir. Sabit Etkiler modeli, x_{it} 'nin, ϵ_{it} 'den bağımsız olduğu varsayımıyla şöyle açıklanabilir (Verbeek, 2004: 345):

$$y_{it} = \alpha_i + x_{it}' \beta + \epsilon_{it},$$

$$\epsilon_{it} \sim \text{IID}(0, \sigma^2 \epsilon),$$

Sabit etkili tahmin yönteminde verideki değişimden etkilenen sabit katsayının olduğu, eğim katsayılarının ise değişmediği kabul edilmektedir (Güriş, 2018: 16).

Alternatif diğer bir yöntem ise Tesadüfi Etkili modeldir. Sabit Etkiler ve Tesadüfi Etkiler yöntemi arasındaki fark, ikincisinin her birim için sabit terimleri sabit olarak değil, tesadüfi parametreler olarak ele almasıdır (Asteriou ve Hall, 2007: 347-348). Tesadüfi Etkili model, sabit etkili modelin tersine bu modelde birim ve zaman etkileri tesadüfi değişken olarak modelde hata teriminin bileşeni olarak eklenmektedir (Güriş, 2018: 24).

Regresyon analizinde genellikle bağımlı değişkeni etkileyen, ancak modele dahil edilmeyen tüm faktörlerin rassal bir hata terimi ile doğru bir şekilde açıklanabileceği kabul edilmektedir. Bu durum, Tesadüfi Etkiler modelinde α_i 'nin birimler üzerinde bağımsız ve özdeş bir şekilde dağılan rassal faktörler olduğu varsayımına neden olmaktadır. Bu kapsamda Tesadüfi Etkiler modeli aşağıdaki gibi açıklanabilir (Verbeek, 2004: 347):

$$y_{it} = \mu + x_{it}'\beta + \alpha_i + \varepsilon_{it}, \varepsilon_{it} \\ \sim \text{IID}(0, \sigma^2_\varepsilon); \alpha_i \sim \text{IID}(0, \sigma^2_\alpha),$$

Yapılan Hausman testinin sonucunda çalışmada, ekonometrik yöntem olarak sabit etkili panel veri modeli kullanılmasının uygun olduğu ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bu çalışmada “sabit etkili panel veri modeli” ekonometrik yöntem olarak kullanılmıştır.

V. VERİ SETİ

Bu çalışmada ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını ölçmek için IBP'nin OBS verileri kullanılmıştır. Vatandaş katılımını ölçmek için kullanılan 18 göstereye (soruya) verilen ortalama cevaplar doğrultusunda Açık Bütçe Endeksi oluşturulmaktadır. Açık Bütçe Endeksi, küresel ölçekte tek bağımsız ve karşılaştırmalı ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyinin ölçüsüdür. Endeks, vatandaşların bütçe sürecinde yürütme, yasama ve denetim kurumlarıyla doğrudan ilişki kurması için resmi fırsatları değerlendirmektedir. OBS, yasama, yürütme ve yüksek denetim kurumu olmak üzere üç devlet kurumundaki katılım mekanizmalarını değerlendirmektedir.

IBP tarafından 2006 yılından itibaren her iki yılda bir bütçe saydamlığını, bütçe sürecine vatandaş katılımını ve bütçe gözetimini ölçmek üzere “Açık Bütçe Anketi” adı altında bağımsız analizler gerçekleştirilmektedir. İlgili ülkelerdeki sivil toplum kuruluşlarında veya akademik kurumlarda yer alan araştırmacılar tarafından anketler cevaplanmaktadır. 2006 yılında ankete dahil olan ülke sayısı 40 iken, 2019 yılında ülke sayısı 117'ye çıkarılmıştır. Diğer ifadeyle her yeni OBS'de mevcut ülkelere yeni ülkeler eklenmektedir. OBS, devletlerin kamu maliyesini nasıl yönettiğini bütçe saydamlığı, bütçe sürecine vatandaş katılımı ve bütçe gözetimi açısından değerlendirmektedir.

Bağımlı ve bağımsız değişkenlere ilişkin açıklamalar Tablo 8'de yer verilmiştir. 2012, 2015, 2017 ve 2019 OBS'nin verileri sırasıyla 2011, 2014, 2016 ve 2018 yıllarında toplanmıştır. Dolayısıyla analizde kullanılan veriler de 2011, 2014, 2016 ve 2018 yıllarına aittir. Analiz için uluslararası kabul görmüş kurumların verileri kullanılmıştır.

Tablo 8: Araştırmada Kullanılan Değişkenlere İlişkin Açıklayıcı Bilgiler

BAĞIMLI DEĞİŞKEN				
No	Değişkenin Adı	Kategorisi	Açıklama	Veri Kaynağı
1	VATANDAŞ KATILIMI	Bağımlı	Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı için devletin oluşturduğu mekanizmaları değerlendirmektedir.	Açık Bütçe Anketi / IBP
BAĞIMSIZ DEĞİŞKENLER (BELİRLEYİCİLER)				
No	Değişkenin Adı	Kategorisi	Açıklama	Veri Kaynağı
1	EKONOMİK DÜZEY	Sosyo-Eko.	Ülkede kişi başına düşen yıllık milli geliri ölçmektedir.	WORLD BANK
2	EĞİTİM	Sosyo-Eko.	Eğitim endeksi, ortalama eğitim süresi (yetişkinler) ve beklenen eğitim süresi (çocuklar) ortalamasıdır.	UNDP/Education index
3	YAŞ	Sosyo-Eko.	65 yaş ve üstü nüfusun toplam nüfus içindeki yüzdesini göstermektedir.	WORLD BANK
4	KAMU HARCAMASI	Sosyo-Eko.	Ülkelerin kamu harcama büyüklüğünün GSYİH'ye oranı üzerinden bir formülle devletin büyüklüğünü ölçmektedir.	Index of Economic Freedom
5	VERGİ YÜKÜ	Sosyo-Eko.	Ülkelerin şahsi gelir ve kurum gelirleri üzerindeki en yüksek marjinal vergi oranları ile toplam vergi yükünün GSYİH'ye oranı üzerinden bir formülle devletin büyüklüğünü ölçmektedir.	Index of Economic Freedom
6	BÜTÇE DENGESİ	Sosyo-Eko.	Merkezi Yönetim net borç verme/borçlanma (GSYİH'nın yüzdesi) düzeyini ölçmektedir.	IMF
7	BÜTÇE SAYDAMLIĞI	Kurumsal-Pol.	Bir ülkenin bütçe saydamlık puanı, sekiz önemli bütçe belgesinin mevcudiyetini ve bu belgelerin içeriğinin kapsamlılığını değerlendirmektedir.	Açık Bütçe Anketi / IBP
8	YASAMA GÖZETİMİ	Kurumsal-Pol.	Yasama organının bütçe gözetim etkinliğini değerlendirmektedir.	Açık Bütçe Anketi / IBP
9	YDK'NİN GÖZETİMİ	Kurumsal-Pol.	Yüksek denetim kurumunun gözetim etkinliğini değerlendirmektedir.	Açık Bütçe Anketi / IBP
10	DEMOKRASİ	Kurumsal-Pol.	Ülkelerdeki siyasi hakların ve sivil özgürlüklerin durumunu değerlendirmektedir.	Freedom House
11	DERNEK VE TOP.ÖZGÜRLÜĞÜ	Kurumsal-Pol.	Bireylerin özgürce toplanma ve barışçıl gösteriler düzenlemenin yanı sıra siyasi partilere, kültürel organizasyonlara, sendikalara katılma ve kurma özgürlüğünü değerlendirmektedir.	The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)
12	SİVİL TOPLUMA KATILIM	Kurumsal-Pol.	Nüfusun sivil toplum faaliyetlerine ne ölçüde dahil olduğunu değerlendirmektedir.	The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)
13	E-KATILIM	Kurumsal-Pol.	Hükümetlerin vatandaşlara bilgi sağlamasını ("e-bilgi paylaşımı"), paydaşlarla etkileşimi ("e-danışma") ve karar alma süreçlerine katılımı süreçleri ("e-karar verme") değerlendirmektedir.	The UN's E-Participation Index
14	POLİTİK REKABET DÜZEYİ	Kurumsal-Pol.	Politik rekabetin iki boyutunu ölçer: politik rekabetin kurumsallaşma derecesini ve politik rekabet üzerindeki hükümet kısıtlamasının kapsamını değerlendirmektedir.	Polity IV Project
15	YOLSUZLUĞUN KONTROLÜ	Kurumsal-Pol.	Kamu gücünün özel çıkarlar için ne ölçüde kullanıldığına ilişkin algıları ölçmektedir.	Worldwide Governance Indicators (WorldBank)

VI. MODEL VE AMPİRİK BULGULAR

Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı düzeyinin bağımlı değişken olduğu model şu şekildedir:

$$VK_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 GDP_{it} + \beta_2 E\check{G}T_{it} + \beta_3 YA\check{S}_{it} + \beta_4 KH_{it} + \beta_5 VY_{it} + \beta_6 BD_{it} \\ + \beta_7 B\check{U}TSAY_{it} + \beta_8 YSG_{it} + \beta_9 YDKG_{it} + \beta_{10} DEM_{it} + \beta_{11} DT\check{O}_{it} \\ + \beta_{12} STK_{it} + \beta_{13} EKAT_{it} + \beta_{14} POLR_{it} + \beta_{15} YOLS_{it} + \varepsilon_{it}$$

Tablo 9: Değişkenlerin Kısaltmaları

DEĞİŞKEN	AÇIKLAMA
GDP_{it}	Ekonomik Gelişmişlik Düzeyi (Kişi Başı Milli Gelir)
$E\check{G}T_{it}$	Eğitim
$YA\check{S}_{it}$	Yaş
KH_{it}	Kamu Harcama Büyüklüğü
VY_{it}	Vergi Yüğü
BD_{it}	Bütçe Dengesi
$B\check{U}TSAY_{it}$	Bütçe Saydamlığı
YSG_{it}	Yasama Organının Bütçe Gözetim Etkinliği
$YDKG_{it}$	Yüksek Denetim Kurumunun Gözetim Etkinliği
DEM_{it}	Demokrasi
$DT\check{O}_{it}$	Dernek Kurma ve Toplantı Özgürlüğü
STK_{it}	Sivil Topluma Katılım
$EKAT_{it}$	E-Katılım
$POLR_{it}$	Politik Rekabet
$YOLS_{it}$	Yolsuzluk

Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi bağımlı değişken olarak ele alınmıştır. Birim ve Zaman Etkili Sabit Etkiler Modeli sonuçları Tablo 10'da yer almaktadır^(*).

Tablo 10: Birim ve Zaman Etkili Sabit Etkiler Modelinin Anlamlılık Testi

Effects Test	Statistic	d.f.	Prob.
Cross-section F	3.260116	(92,261)	0.0000
Cross-section Chi-square	284.608625	92	0.0000
Period F	32.519454	(3,261)	0.0000
Period Chi-square	118.136425	3	0.0000
Cross-Section/Period F	4.583270	(95,261)	0.0000
Cross-Section/Period Chi-square	365.087884	95	0.0000

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Elde edilen homojenlik sonuçlarına göre birim etkisi için F değeri 3,26 ve prob. değeri 0.0000 olarak bulunmuştur. Buna göre birim etkisinin anlamlı olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Benzer şekilde zaman etkileri açısından F değeri 32,51 olup bu değer de istatistiksel olarak anlamlıdır. Birim ve zaman etkilerinin birlikte anlamlılığı için elde edilen F istatistiği ise 4,58 ve bu istatistik istatistiksel olarak anlamlı olduğundan bu aşamada birim ve zaman etkili sabit etkiler modelinin geçerli olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

^(*) Değişkenler arasındaki korelasyon tablosu Ek 3'te yer almaktadır.

İkinci aşamada Tablo 11’de Tesadüfi Etkiler modelinin anlamlılığı açısından sonuçlar verilmektedir.

Tablo 11: Birim ve Zaman Etkili Tesadüfi Etkiler Modelinin Anlamlılık Testi

	Test Hypothesis		
	Cross-section	Time	Both
Breusch-Pagan	15.84750 (0.0001)	536.4057 (0.0000)	552.2532 (0.0000)
Honda	3.980892 (0.0000)	23.16043 (0.0000)	19.19181 (0.0000)
King-Wu	3.980892 (0.0000)	23.16043 (0.0000)	23.49923 (0.0000)
Standardized Honda	4.943737 (0.0000)	26.97548 (0.0000)	14.92967 (0.0000)
Standardized King-Wu	4.943737 (0.0000)	26.97548 (0.0000)	24.43227 (0.0000)
Gourieroux, et al.	--	--	552.2532 (0.0000)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 11’de Breusch-Pagan ve King-Wu sınamalarıyla diğer türev sınaama sonuçları sırasıyla birim etkisinin, zaman etkisinin ayrı ayrı anlamlı olduğunu göstermektedir. Tablo 11’in son sütununda ise birim ve zaman etkilerinin anlamlılıkları birlikte ele alınmıştır ve tüm test sonuçlarına göre de bu iki etkinin birlikte anlamlı olduğu görülmektedir. Buna göre 2. aşamada birim ve zaman etkili tesadüfi etkiler modelinin geçerli olduğu görülmektedir.

Son aşamada birim ve zaman etkili sabit etkiler modeli ile birim ve zaman etkili tesadüfi etkiler modeli arasında karar vermek amacıyla Tablo 12’de Hausman sınaama sonuçları verilmektedir.

Tablo 12: Hausman Testi Sonuçları

Test Summary	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.
Chi-square	57.319158	15	0.0000

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 12’de verilen Hausman Chi-square istatistiği 57,319 ve bu istatistik %1 düzeyinde anlamlı bulunmuştur. Buna göre sıfır hipotezi reddedildiğinden uygun modelin birim ve zaman boyutlu sabit etkiler modeli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 13’te Birim ve Zaman Boyutlu Sabit Etkiler Modelinin tahmin sonuçları verilmektedir.

Tablo 13: Birim ve Zaman Boyutlu Sabit Etkiler Modeli

Dependent Variable:		VK		
Method:		Panel Least Squares		
Date:	01/22/22	Time:	19:34	
Sample:			2018 2021	
Periods included:			4	
Cross-sections included:			93	
Total panel (balanced) observations: 372				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-10.31479	30.67658	-0.336243	0.7370
Milli Gelir	6.66E-05	0.000149	0.448241	0.6544
Eğitim	31.10533	31.59162	0.984607	0.3257
Yaş	-2.775044	0.859053	-3.230352	0.0014
Kamu Harcamaları	0.079245	0.069575	1.138985	0.2558
Vergi Yüğü	0.081768	0.221292	0.369503	0.7121
Bütçe Dengesi	-9.79E-05	0.035607	-0.002749	0.9978
Bütçe Saydamlığı	0.181401	0.059003	3.074433	0.0023
Yasama Gözetimi	0.042072	0.049316	0.853099	0.3944
YDK Gözetimi	0.009921	0.045924	0.216026	0.8291
Demokrasi	0.091913	0.120550	0.762449	0.4465
Dernek Kurma & T.Ö.	11.31273	6.573664	1.720917	0.0865
Sivil Topluma Katılım	-6.437239	6.953433	-0.925764	0.3554
E-Katılım	0.002211	0.000699	3.163801	0.0017
Politik Rekabet	-0.374241	0.718863	-0.520601	0.6031
Yolsuzluk	-8.760759	4.116256	-2.128332	0.0342
Effects Specification				
Cross-section fixed (dummy variables)				
Period fixed (dummy variables)				
Root MSE	7.006699	R-squared	0.813486	
Mean dependent var	18.79301	Adjusted R-squared	0.734879	
S.D. dependent var	16.24584	S.E. of regression	8.364976	
Akaike info criterion	7.328385	Sum squared resid	18262.91	
Schwarz criterion	8.497732	Log likelihood	-1252.080	
Hannan-Quinn criter.	7.792764	F-statistic	10.34871	
Durbin-Watson stat	2.178635	Prob(F-statistic)	0.000000	

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tahmin edilen panel veri modelinin geçerliliği ekonometrik varsayımların sağlanmasına ve dolayısıyla tahmincinin BLUE olmasına dayanmaktadır. Dolayısıyla homoskedastisite (sabit varyans), otokorelasyonsuzluk (serisel korelasyonsuzluk), birimler arası korelasyonsuzluk varsayımlarının sınanması amacıyla testler uygulanmıştır.

Tablo 14'te homoskedastisite sonuçları GREEN testi çerçevesinde verilmiştir.

Tablo 14: Heteroskedastisite Testi Sonuçları

chi2 (93)	44615.73
Prob>chi2	0.0000

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Chi2 değeri 44615.73 bulunmuş ve % 1 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı olduğundan sıfır hipotezi reddedilmektedir. Diğer bir ifadeyle tahmin edilen modelde heteroskedastisite problemi vardır.

Tablo 15'te otokorelasyon testi sonuçları verilmektedir.

Tablo 15: Otokorelasyon Testi Sonuçları

LM	1.1553 (0.2824)
LM5	1.0748 (0.1412)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 15 Baltagi LM ve LM5 sınamaları sonucunda hesaplanan değerlerin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı, dolayısıyla sıfır hipotezinin red edilmediği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle tahmin edilen modelde otokorelasyon problemi yoktur.

Son olarak birimler arası korelasyonsuzluk varsayımının geçerliliğini sınamak amacıyla Tablo 16'da Pesaran ve Friedman test sonuçları verilmektedir.

Tablo 16: Birimler Arası Korelasyonsuzluk Testi

Pesaran's test of cross sectional independence	-0.293, Pr = 1.2302
Friedman's test of cross sectional independence	5.026, Pr = 1.0000

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Hesaplanan Pesaran ve Friedman test istatistiklerinin her ikisi de istatistiksel olarak anlamlı olmadığından sıfır hipotezi red edilememektedir. Başka bir ifadeyle birimler arasında korelasyonsuzluk varsayımı geçerlidir.

Tablo 17: Beck-Katz (1995) Dirençli Standart Hataları

Dependent Variable:		VK		
Method:		Panel Least Squares		
Date: 01/22/22	Time:	19:42		
Sample:		2018 2021		
Periods included:		4		
Cross-sections included:		93		
Total panel (balanced) observations: 372				
Cross-section SUR (PCSE) standard errors & covariance (d.f. corrected)				
WARNING: estimated coefficient covariance matrix is of reduced rank				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-10.31479	15.92432	-0.647738	0.5177
Milli Gelir	6.66E-05	8.80E-05	0.757691	0.4493
Eğitim	31.10533	15.07939	2.062771	0.0401
Yaş	-2.775044	1.485486	-1.868105	0.0629
Kamu Harcamaları	0.079245	0.074453	1.064363	0.2881
Vergi Yüğü	0.081768	0.237802	0.343849	0.7312
Bütçe Dengesi	-9.79E-05	0.029436	-0.003325	0.9973
Bütçe Saydamlığı	0.181401	0.044346	4.090600	0.0001
Yasama Gözetimi	0.042072	0.029936	1.405373	0.1611
YDK Gözetimi	0.009921	0.036424	0.272369	0.7856
Demokrasi	0.091913	0.094421	0.973440	0.3312
Dernek Kurma & T.Ö.	11.31273	2.997681	3.773826	0.0002
Sivil Toplum Katılım	-6.437239	8.800640	-0.731451	0.4652
E-Katılım	0.002211	0.000937	2.358689	0.0191
Politik Rekabet	-0.374241	0.603206	-0.620420	0.5355
Yolsuzluk	-8.760759	3.155219	-2.776593	0.0059
Effects Specification				
Cross-section fixed (dummy variables)				
Period fixed (dummy variables)				
Root MSE	7.006699	R-squared	0.813486	
Mean dependent var	18.79301	Adjusted R-squared	0.734879	
S.D. dependent var	16.24584	S.E. of regression	8.364976	
Akaike info criterion	7.328385	Sum squared resid	18262.91	
Schwarz criterion	8.497732	Log likelihood	-1252.080	
Hannan-Quinn criter.	7.792764	F-statistic	10.34871	
Durbin-Watson stat	2.178635	Prob(F-statistic)	0.000000	

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Sınamalar sonucunda modelde heteroskedastisite (değişen varyans) problemi olması sebebiyle uygun modelin standart hatalarının düzeltilmesi gerekmektedir. Bu amaçla Beck ve Katz (1995) çalışmasında standart hataları panele göre düzeltebilen PCSE yaklaşımını önermektedir. Buna göre Tablo 17’de Beck-Katz dirençli standart hatalı model sonuçları verilmektedir.

Tablo 17’de görüldüğü gibi analiz sonucunda % 5 anlamlılık düzeyinde ekonomik gelişmişlik düzeyinin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımında etkili olmadığı, eğitim düzeyinin ise ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı üzerinde olumlu etkisi olduğu görülmüştür.

Diğer taraftan analizden anlaşıldığı gibi ülkelerin sahip olduğu yaşlı nüfus düzeyi ile bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi arasında %10 anlamlılık düzeyinde anlamlı ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu ilişkinin negatif yönlü bir ilişki olduğu görülmektedir.

Tablo 17’de görüldüğü gibi kamu harcama büyüklüğünün, vergi yükünün ve bütçe dengesinin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını etkilemediği görülmektedir.

Ampirik bulgulara baktığımızda, birçok kurumsal ve politik faktörün de bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyini etkilediği görülmektedir. % 1 anlamlılık düzeyinde bütçe saydamlık düzeyi ile bütçe sürecine vatandaş katılımı arasında pozitif yönlü anlamlı bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Analizde % 5 anlamlılık düzeyinde ülkelerin e-katılım düzeyinin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını olumlu yönde etkilediği görülmektedir.

Tablo 17’de görüldüğü üzere analizde % 1 anlamlılık düzeyinde dernek kurma ve toplantı özgürlüğünün bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyini olumlu etkilediği görülmektedir.

Analiz sonucuna göre yasama organının bütçe gözetim etkinlik düzeyinin ve YDK'nın bütçe gözetim etkinlik düzeyinin bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyini etkilemediği görülmektedir.

Analiz sonucunda % 5 anlamlılık düzeyinde demokrasi düzeyinin bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde etkisi olmadığı görülmektedir.

Benzer şekilde politik rekabet düzeyinin de bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde etkisi olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Analizde % 5 anlamlılık düzeyinde bireylerin sivil toplum faaliyetlerine katılım düzeyinin bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde etkisi olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Analiz sonucunda yolsuzluk düzeyinin % 1 anlamlılık düzeyinde bütçe sürecine vatandaş katılımını olumsuz yönde etkilediği görülmektedir.

Tablo 18'de hipotez sonuçları yer almaktadır. Bu tabloya göre analizde sosyo-ekonomik faktörlerden sadece 2 tanesine ilişkin hipotezin desteklendiği görülmektedir. Kurumsal ve politik faktörlere ilişkin oluşturulan hipotezlerin 4 tanesinin analizde desteklendiği görülmektedir.

Tablo 18: Hipotez Sonuçları

Hipotez No	Hipotez	Kabul	Red
	Sosyo-Ekonomik Değişkenler		
H1	Milli gelir düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.		×
H2	Eğitim düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.	√	
H3	Nüfusun yaşlanması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde negatif etki yaratır.	√	
H4	Kamu harcama düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.		×
H5	Vergi yükü düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.		×
H6	Bütçe denge düzeyi iyileştikçe, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.		×
	Kurumsal-Politik Değişkenler		
H7	Bütçe saydamlık düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.	√	
H8	Yasama organının bütçe gözetim etkinlik düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.		×
H9	Yüksek denetim kurumunun bütçe gözetim etkinlik düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.		×
H10	Demokrasi düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.		×
H11	Dernek kurma ve toplantı özgürlük düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı üzerinde pozitif etki yaratır.	√	
H12	Bireylerin sivil topluma katılım düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.		×
H13	E-katılım düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.	√	
H14	Politik rekabet düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyi üzerinde pozitif etki yaratır.		×
H15	Yolsuzluk düzeyinin artması, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyini azaltır.	√	

VII. TARTIŞMA

Analiz sonucunda özellikle kurumsal-politik faktörlerin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımında oldukça etkili olduğu ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla genel tahminlerin aksine sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi yüksek olan gelişmiş ülkelerin tümünün bütçe sürecine vatandaş katılımında başarılı olmasını beklemenin doğru olmayacağı söylenebilir.

Analizde ülkenin ekonomik gelişmişlik seviyesinin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını etkilemediği görülmüştür. Bu bulgu, literatürdeki bulguları (Harrison ve Sayogo, 2014; Rios ve diğerleri, 2017) desteklemektedir. Elde edilen bulguyu, ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyinin iyi olmasının her zaman devletin katılım için gerekli olan koşulları sağlayıp mekanizmalar oluşturması anlamına gelmeyeceği şeklinde açıklayabiliriz. Nitekim ekonomik gelişmişlik seviyesi yüksek olan (Norveç, İsveç, İtalya, Almanya, Fransa, ABD gibi) birçok ülke ile gelişmekte olan ülkelerin (Gürcistan, Nijerya, Nepal, Kenya, Guatemala) 2019 OBS’de yakın vatandaş katılımı düzeyine sahip olduğu görülmektedir. Bununla birlikte analizimiz katılım ile gelir arasındaki ilişkinin karmaşık olduğunu ve daha ayrıntılı incelemeyi gerektirdiğini göstermektedir.

Analizde eğitim değişkeninin **31.10533** katsayısı ile vatandaş katılımını en fazla etkileyen değişken olduğu görülmektedir. Model sonuçları eğitim düzeyi arttıkça ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının artacağını göstermektedir. Elde edilen bulgu literatürle (Harrison ve Sayogo 2014) ile paralellik göstermektedir. Eğitim düzeyinin yükselmesinin vatandaşların kamu mali finansmanını anlama yeteneğini olumlu etkilediğini ve bu durumun da bütçe sürecine vatandaş katılımını arttırdığı şeklinde izah edilebilir.

Analiz sonuçları, nüfus yaşlandıkça vatandaşın bütçe sürecine katılımının azaldığını göstermektedir. Bütçe sürecine vatandaş katılımını, siyasal katılımın bir biçimi olduğunu kabul edersek, elde edilen bulgu literatürde Nie ve arkadaşlarının (1974) ortaya koyduğu bulgularla paralellik göstermektedir. Elde edilen bulguyu, yaşlı bireylerin yaşadıkları sağlık sorunlarıyla veya öğrenim kazanımlarının yeterli düzeyde olmamasıyla açıklayabiliriz.

Analizde vergi yükü düzeyinin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı üzerinde etkisi olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Elde edilen bulguyu devletlerin topluma yüklediği

vergi düzeyleri yakın seviyeler de olsa bütçe sürecinde vatandaş görüşlerine önem verme noktasında kendini sorumlu hissetme düzeyleri farklılık gösterebileceği şeklinde açıklayabiliriz.

Benzer şekilde analizde kamu harcama düzeyi ile ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı arasında da ilişki olmadığı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bütçe sürecine vatandaş katılımının devletin (harcama) büyüklüğünden bağımsız olduğu, küçük ya da büyük ölçekli devletlerin bu açıdan farklılıklarının olmadığı görülmektedir. Bu açıdan liberallerin savundukları küçük ve etkin devlet söylemi ile müdahaleci devlet yanlılarının “müdahaleci devlet” söylemlerinin katılımcılık açısından alana yansımadağı göze çarpmaktadır.

Analiz sonucunda bütçe dengesi ile ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı arasında da ilişki olmadığı görülmüştür. Bu bulgu Rios ve diğerleri (2017) ile benzerlik göstermektedir. Elde edilen bulguyu, ülkelerin mali durumlarının iyi olmasının tek başına her zaman vatandaş katılımı için yeterli olamayacağı şeklinde açıklanabilir.

Analiz sonuçları ülkelerin e-katılım düzeyi ile vatandaş katılımı düzeyi arasında da pozitif yönlü anlamlı bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Bütçesel sürece vatandaş katılımı ile e-katılım arasında bir ilişki bulamayan Harrison ve Sayogo (2014)’nun aksine çalışmada ilişkinin olduğu ampirik olarak kanıtlanmıştır. Elde edilen bulguyu e-katılım araçlarının, vatandaşları karar alma ve uygulama süreçlerinden haberdar etmesi, daha derin danışma ve tartışma olanağı, gözlem ve değerlendirme yapma fırsatı sağlamasıyla açıklayabiliriz.

Analizde dernek kurma ve toplantı özgürlüğünün ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını olumlu yönde etkilediği görülmektedir. Dernek kurma ve toplantı özgürlüğü, insanların bir araya gelebilmelerini ve karşılıklı olarak düşündüklerini birbirine aktarma olanağı yaratmaktadır. Bu anlamda elde edilen bulguyu, dernek kurma ve toplantı özgürlüğü, kamusal tartışma ortamı sağlayarak (Fenwick, 2002) bütçe sürecinde vatandaş katılım düzeyini arttırabileceği şeklinde izah edilebilir.

Analiz sonucunda bütçe saydamlık düzeyinin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı üzerinde olumlu etki yarattığı görülmüştür. Bu bulgu, literatür (Rios ve diğerleri, 2017) ile paralellik göstermektedir. Bütçe saydamlığı aracılığıyla vatandaşlar kamusal politika kararlarını, uygulamalarını ve sonuçlarını gözlemleyebilme olanağı

bulabilmektedir (Keyifli, 2021: 81). Dolayısıyla elde edilen bulguyu, bütçe saydamlık düzeyi arttıkça, vatandaşların bütçe sürecine katılması için daha fazla fırsatlara sahip olabileceği şeklinde açıklanabilir.

Demokrasi düzeyinin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı üzerinde etkisi olmadığı bulgusuna ulaşılmıştır. Bu bulgu, literatürdeki bulguyla (Rios ve diğerleri, 2017) paralellik göstermektedir. Sartori, demokrasiye ilişkin kavram kargaşasının bulunduğunu ve bu durumdan kurtulmak gerektiğini vurgulamaktadır (Baştürk, 2011: 40-41). Dolayısıyla bütçe sürecine vatandaş katılımının demokrasiler açısından ne düzeyde önemli bir unsur olduğu çeşitli nedenlerle (tarihsel ve kültürel vb.) farklılık gösterebilir. Bu doğrultuda elde edilen bulguyu, demokrasiye ilişkin kavram kargaşasının bulunmasına bağlı olarak bütçe sürecine vatandaş katılım düzeyini demokrasi düzeyi ile ilişkilendirmenin zor olabileceğiyle açıklayabiliriz.

Politik rekabetin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımında herhangi bir etkisi olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu bulgu, literatürde Rios ve diğerlerinin (2017) ortaya koyduğu bulguyu desteklemektedir. Elde edilen bulguyu, politikacıların, politik rekabette başarılı olmaları için genel bir vatandaş katılım anlayışından ziyade daha çok çıkar gruplarının görüşlerini önemseyen indirgenmiş katılım anlayışını benimseyebilme olasılığı ile açıklayabiliriz.

Analizde bireylerin sivil toplum faaliyetlerine katılım düzeyi ile ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı düzeyi arasında herhangi bir ilişki bulunamamıştır. Elde edilen bulguyu, sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerinin tamamının doğrudan bütçe sürecine katılım ile ilişkisinin olmasını beklemenin yanlış olabileceğiyle açıklayabiliriz.

Diğer taraftan analiz sonuçları, yolsuzluk düzeyi ile bütçe sürecine vatandaş katılımı arasında negatif yönlü bir ilişki olduğunu göstermektedir. Elde edilen bulguyu, bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanmasıyla yapılan usulsüzlüklerin ortaya çıkma olasılığı arttığı için yolsuzluk düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde vatandaşın bütçe sürecine katılımı pek tercih edilmek istenmeyecektir, şeklinde açıklanabilir.

SONUÇ

Günümüzde temsili demokrasinin vatandaş görüşlerine saygı gösterilmesini sağlamak için tek başına yeterli olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla OECD gibi uluslararası kuruluşlar tarafından vatandaşlar ile temsilcileri arasındaki boşluğun kapatılması ve tüm vatandaşların seslerinin politika kararlarına dahil edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu anlamda giderek daha fazla sayıda araştırmacı ve uluslararası kalkınma örgütlerinin temsilcileri, vatandaş katılımına yönelik teşviklerin yeterliliğini sorgulamaktadır.

Diğer taraftan günümüzde yürütme organlarının, yasama organlarının ve yüksek denetim kurumlarının; kamu maliye politikasına ve bütçe süreçlerine doğrudan vatandaş katılımını sağlamak için çeşitli programlar ve mekanizmalar kullanmaya başladığı görülmektedir. Vatandaş katılımının bütçe sürecinin çeşitli aşamalarında gerçekleşebildiği görülmektedir.

Bütçenin oluşturulması aşamasında katılıma örnek uygulama olarak Güney Kore’de “Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Hazırlanmasına Katılım”, Yeni Zelanda’da “Refah Bütçesi Yaklaşımı”, Kanada, Kenya ve Güney Kore’de “Bütçe Öncesi Danışmalar” ve Güney Kore ve Portekiz’de uygulanan “Katılımcı Bütçeleme” sayılabilir.

Bütçenin görüşülüp onaylanması aşamasına katılım için Güney Kore ve Kanada’da “Bütçe Komisyonunca Düzenlenen Açık Oturum” örnek uygulama olarak gösterilebilir. Bütçenin uygulanması aşamasına katılım için geliştirilen uygulamalara örnek olarak; Güney Kore ve Güney Afrika’daki “Şikayet Mekanizmaları”, İngiltere’de uygulanan “Parlamento Web Siteleri ve E-Dilekçe” verilebilir.

Bütçenin kontrolü aşamasında vatandaş katılımının sağlanması için Güney Kore’de “Şikayet Mekanizmaları” ve Kolombiya’da “Ortak Denetim Yoluyla Denetim” gibi örnek uygulamalar bulunmaktadır.

Bütçe sürecine katılım mekanizmalarının; vatandaşlara danışma, bütçe öncesi sunular, e-danışmalar, sosyal denetimler ve katılımcı bütçeleme gibi araçlar olabildiği görülmektedir. Diğer ifade ile bütçe sürecine vatandaş katılımının çeşitli araçlar aracılığıyla gerçekleşmektedir.

Diğer taraftan ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı için mekanizmalar oluşturulup oluşturulmadığını ve ne tür mekanizmaların kullandığını araştırmak için “Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP)” tarafından “Açık Bütçe Anketi (OBS)” araştırması yapıldığı görülmektedir. Bu araştırma ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını küresel ölçekte ölçen tek araştırmadır. 2019 tarihli OBS sonuçlarına göre genel olarak ülkelerde bütçe sürecinde yeterli düzeyde anlamlı bir vatandaş katılımının sağlanamadığı ortaya çıkmıştır. Bu ankette 117 ülke yer almış ve tüm ülkelerin katılım ortalamasınının 100 üzerinden 14 puan olması dikkat çekmektedir. OBS 2019'daki vatandaş katılımı puanları, 115 ülkenin yer aldığı OBS 2017 katılım puanı ile büyük ölçüde aynı olduğu görülmekte ve küresel ortalama her iki ankette de çok düşük kaldığı sonucuna ulaşılmıştır. 2019 OBS'de değerlendirilen 117 ülkeden 113'ü, vatandaş katılımı için çok az veya hiç fırsata sahip olmadığı veya 40 ve daha düşük bir puanı aldığı görülmektedir.

2019 OBS'de vatandaş katılımı konusunda en iyi performansı gösteren ülkelerin, aynı zamanda anketteki en şeffaf ülkeler olduğu vurgulanmaktadır. Ancak söz konusu ankette saydamlık düzeyi yüksek olan tüm ülkelerin bütçe sürecinde anlamlı vatandaş katılım fırsatlarına sahip olmadığı da dikkat çekmektedir. 2019 OBS'de yeterli düzeyde bütçe saydamlığına sahip olan ülkeler için ortalama katılım puanı 100 üzerinden sadece 26 olduğu görülmektedir.

2019 OBS sonuçları, özellikle bütçe uygulaması ve gözetimi aşamasında vatandaş katılımının eksik olduğunu göstermiştir. Bununla birlikte anket, bütçenin oluşturulması veya onaylanma aşamasında daha fazla sayıda devletin vatandaşla etkileşime geçtiğini ortaya koymuştur.

Aynı zamanda 2019 OBS'de yer alan birçok ülkede en az bir katılım mekanizması olduğu, ancak çok az sayıda ülke bütçe süreci boyunca birden fazla sayıda katılım için fırsat sağladığı görülmektedir. Yirmi dört ülkede ise hiçbir mekanizmanın bulunmadığına dikkat çekmektedir. Ankette sadece üç ülke, vatandaş katılımı için yeterli fırsatlara sahip olduğu görülmektedir: İngiltere, Güney Kore ve Yeni Zelanda. Aynı zamanda bu ülkeler 2019 OBS'de katılım değerlendirmesinde en çok puan alan üç ülke olarak karşımıza çıkmaktadır.

2019 OBS sonuçlarına göre katılım mekanizmalarının çoğu, halkın erişimini ve farkındalığını sınırlayacak şekilde tasarlanmıştır. Ankette değerlendirilen tüm yürütme

veya yasama mekanizmalarından çok az bir kısmının tüm vatandaşların katılımına açık olduğu belirtilmektedir. Ayrıca devletlerin, vatandaş katılımının ne zaman ve nasıl olacağı hakkında çok az bilgi paylaşarak birçok katılım mekanizmasının açıklığını sınırlandırdığı sonucuna ulaşılmıştır.

2019 OBS'ye göre çok az ülke katılım sırasında en yoksul ve en savunmasız grupların seslerini dahil etmek için her türlü çabayı göstermektedir. Bunun aksine iyi bağlantıları bulunan veya ayrıcalıklı grupların daha fazla katılım ihtimali bulunduğu dikkat çekilmektedir.

Sonuç olarak birçok devletin, hala vatandaşları karar verme alanlarından uzak tutmayı tercih ettiğini söyleyebiliriz. Gelişmiş ekonomileri olan ülkelerde (Fransa, Norveç, İsveç ve ABD) bile mali/bütçeleme politikalarında vatandaş katılımının sağlanamadığı görülmektedir. Bu durum, gelişmiş ülkelerde bile bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanmasına ilişkin geliştirilmesi gereken çok sayıda politika olduğuna işaret etmektedir.

Bu doğrultuda çalışmada ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımında hangi faktörlerin etkili olabileceği sorgulanmıştır. Dolayısıyla çalışmanın temel araştırma sorusu “Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını hangi faktörler etkilemektedir?” olarak belirlenmiştir. Çalışmada ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını etkileyen faktörler sosyo-ekonomik ve kurumsal-politik faktörler şeklinde iki ana başlıkta incelenmiştir. Analiz sonucunda, ekonomik gelişmişlik düzeyi ile bütçe sürecine vatandaş katılımı arasında herhangi bir ilişkiye ulaşılamamıştır.

Analizde *eğitim* değişkeninin vatandaş katılımını en fazla etkileyen değişken olduğu görülmektedir. Analiz sonuçları, eğitim düzeyi arttıkça ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının artacağını göstermektedir. Eğitim düzeyi, vatandaşların kamu kesimindeki mali olayları anlama seviyesini etkilediği için bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanabilmesi adına devletin eğitime yaptığı yatırımlar artmalıdır.

Analizde *yaş faktörü* ile *vatandaş katılımı* arasında negatif yönlü bir ilişkinin olduğu görülmüştür. Yani nüfus yaşlandıkça vatandaşın bütçe sürecine katılımı azalmaktadır. Diğer taraftan analizde vergi yükü düzeyinin, kamu harcama düzeyinin ve bütçe dengesinin ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı üzerinde etkisi olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Sonuç olarak yapılan analiz sonucunda sosyo-ekonomik

faktörlerden sadece eğitim düzeyinin ve yaş faktörünün vatandaş katılımını etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.

Diğer taraftan analizde birçok kurumsal-politik faktörün ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını etkilediği görülmektedir. Analiz sonucunda *bütçe saydamlık düzeyinin*, ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı üzerinde olumlu etki yarattığı görülmüştür. Dolayısıyla ulusal bütçe sürecinde vatandaş katılım düzeyinin yükseltilebilmesi için bütçe saydamlık düzeyini arttıracak hukuki ve idari düzenlenmelerin yapılması gerekmektedir.

Analiz sonuçları ülkelerin *e-katılım düzeyi* ile *vatandaş katılımı düzeyi* arasında da pozitif yönlü anlamlı bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. E-katılım olgusu, vatandaşlara alınan ve uygulanan kararlara, zaman ve mekan kısıtlaması olmaksızın müdahale etmesine olanak sağladığı için ulusal bütçe sürecinde e-katılım araçlarının sayıları artmalıdır. Analizde *yasama organının* ve *yüksek denetim kurumunun gözetim etkinlik düzeyinin* ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımı üzerinde etkisi olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Benzer şekilde analizde *politik rekabet düzeyi* ile *vatandaş katılım düzeyi* arasında herhangi bir ilişkiye ulaşılamamıştır.

Diğer taraftan analiz sonuçları; *yolsuzluk düzeyinin* artmasının ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını olumsuz yönde etkilediğini göstermektedir. Ayrıca analizde *dernek kurma ve toplantı özgürlüğünün* ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını olumlu yönde etkilediği sonucuna da ulaşılmıştır. Kamusal tartışma ortamı oluşturması ve demokratik katılımı teşvik etmesi açısından dernek kurma ve toplantı özgürlüğü geliştirilmesi gerekmektedir ve böylece bütçe sürecine katılım için gerekli ortam sağlanabilir.

Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımının sağlanabilmesi için yukarıda analiz kapsamında dikkat çekilen noktaların dışında da bazı koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir. Öncelikle vatandaşın ilgisini ve katılım fırsatlarını en üst düzeye çıkarmak için başlangıçtan itibaren katılım için net bir amacın ortaya konmasının önemli olduğunu belirtmek gerekir. Ayrıca bütçe tipik olarak binlerce harcama kalemi içerdiği için her bir kaleme vatandaş katılımı aranmaz. Dolayısıyla vatandaş katılımı için vatandaşın katıldığı ve diyalogunun en değerli olacağı yerlerdeki programların

seçilmesine dikkat edilmelidir. Amaçlar tanımlandıktan sonra, hedeflenen katılımcıların tespit edilmesi gerekmektedir.

Katılımcıların seçilmesinin ardından, ortaya konan amacı gerçekleştirmek için hangi katılım yöntemlerinin en iyi olacağını değerlendirmek gerekmektedir. Güney Afrika'daki komisyonlar, kamuya açık meclis oturumları ve Kanada'da yazılı bildirimler, Güney Kore'deki atölyeler, Güney Afrika ve Güney Kore'deki yardım hatları ve Filipinler'de ortak çalışma ekipleri örnek yöntemler içerisindedir. Bazı yöntemlerin bütçeleme sürecinin belirli aşamasında diğer yöntemlere göre daha uygun olması söz konusudur. Örneğin, oturumlar ve yazılı beyanlar bütçenin onaylanma aşaması için uygunken, ortak çalışma ekipleri denetim aşaması için en uygun olabilir. Ayrıca vatandaş katılımı için uygun kanallar ve sürecin yöneticileri mevcut yasal çerçevede mali süreçler içinde tanımlanmalıdır.

Ulaşılan bulguların ve çözüm önerilerinin belirtilmesinin ardından araştırmanın kısıtından bahsedilebilir. Araştırmanın bağımlı değişkeni olan “Ulusal Bütçe Sürecine Vatandaş Katılımı Düzeyi”ne ilişkin sadece 4 yıllık bir veri setinin olması araştırmanın başlıca kısıtını oluşturmaktadır.

Gelecek araştırmacılar açısından “Ulusal bütçe sürecine vatandaş katılımını hangi faktörler etkilemektedir?” şeklindeki araştırma sorusunun uzun vadeli evrimini inceleyen araştırmaların yapılması literatüre önemli bir katkı sunacaktır. Bu anlamda IBP'nin düzenli aralıklarla ve artan ölçekte ilgili verileri yayınlaması daha kapsamlı panel veri setini sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Abers, R. N. (2000). *Inventing local democracy: Grassroots politics in Brazil*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Ahmad, R. (2008). *Governance, Social Accountability and the Civil Society*, *Governance, Social Accountability and the Civil Society*, 3(1), 10-21 .
- Akalın, G. (2016). *Kamu Ekonomisi*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Akçakaya, M. (2016). Bürokrasi Kuramları Ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), 669-694.
- Akçay, S. (2000). Yolsuzluk, Ekonomik Özgürlükler ve Demokrasi, *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, 1(1), 1-15.
- Aktan, Ç. C. & Dileyici, D. (2005). *Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama*, (Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları kitabı içinde), Ç. C. Aktan, D. Dilek & Y. V. İstiklal (Ed.), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). Fiscal discipline and the budget process, *The American Economic Review*, 86(2), 401-407.
- Anderson, M. & Mossialos, E. (2019). Beyond Gross Domestic Product for New Zealand's Wellbeing Budget, *The Lancet Public Health*, 4(7), 320-321.
- Aron, J. (2000). Growth and Institutions: A Review of the Evidence, *The World Bank Research Observer*, 15(1), 99-135.
- Arrow, K. J. (1950). A Difficulty in The Concept of Social Welfare, *Journal of Political Economy*, 58(4), 328-346.
- Arrow, K. J. (1963). *Social Choice and Individual Values*, Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Asteriou, D. & Stephen, G. H. (2007). *Applied Econometrics-A Modern Approach*, New York: Palgrave Macmillan.
- Bağdigen, M. & Dökmen, G. (2006). Yolsuzluğun Kamu Gelir Ve Giderleri Üzerine Etkisi, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(3), 53-69.
- Bağlı, M. S. (2011). Etkinlik ve Eşitlik Bağlamında Yeniden Dağıtım Politikalarının Sosyal Refah Üzerindeki Etkisi, *Maliye Dergisi*, 161, 259-282.
- Bağlı, M. S. (2012). Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı, *Yasama Dergisi*, 20, 39-77.
- Baltagi, B. H. (2005). *Econometric Analysis of Panel Data*, England: John Wiley & Sons Company.
- Barth, J. (2006). Public policy management councils in Brazil: How far does institutionalised participation reach? *Public Administration and Development*, 26(3), 253-263.
- Baştürk, E. (2011). Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, *Liberal Düşünce*, 16(61-62), 39-48.
- Bellinger, W. K. (2007). *The Economic Analysis of Public Policy*, First Edition, New York: Routledge.
- Becker, G. S. (1983). A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, *Quarterly Journal Of Economics*, XCVIII (3), 371-400.
- Becker, G. S. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*, with Special Reference to Education, Third Edition, London: The University of Chicago Press.

- Beckley, T., Parkins, J. & Sheppard, S. (2005). *Public Participation in Sustainable Forest Management: A Reference Guide*. Sustainable Forest Management Network, Edmonton, Alberta.
- Beğer, T. & Yavuzer, H. (2012). Yaşlılık ve Yaşlılık Epidemiyolojisi, *Klinik Gelişim*, 25, 1-3.
- Bingöl, S. E. (2019). Doğrudan Vatandaş Katılımına İlişkin Kavramsal Çerçeve, B. Uçar Kocaoğlu (Ed.), (Kamu Yönetiminde Doğrudan Vatandaş Katılımı içinde), Ankara: İmaj Yayınevi.
- Bhanumurthy, N. R., Prasad, M. & Jain, R. (2016). Public Expenditure, Governance and Human Development: A Case of Madhya Pradesh, *National Institute of Public Finance and Policy*, 1-19.
- Blöndal, J. (2005). The Reform of Public Expenditure Management Systems in OECD Countries (SSRN Scholarly Paper ID 2028366), *Social Science Research Network*.
- Bobbio, L. (2019). Designing Effective Public Participation, *Policy and Society*, 38(1), 41-57.
- Borooh, V. K. (1992). *Public Choice: An Introductory Survey*, P. M. Jackson (Ed.), (Current Issues in Public Sector Economics kitabı içinde), Macmillan Education.
- Bulutoğlu, K. (2008). *Kamu Ekonomisine Giriş*, Ankara.
- Buss, T. F., Redburn, F. S., Guo, K., Redburn, F. S., & Guo, K. (2006). *Modernizing Democracy: Innovations in Citizen Participation: Innovations in Citizen Participation*. Routledge.
- Bräutigam, D. (2004). The People's Budget? Politics, Participation and Pro-poor Policy, *Development Policy Review*, 22(6), 653-668.
- British Council. (2006). *Facilitating active citizenship: E-participation in the United Kingdom and Germany*, Berlin.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy, *Environment & Urbanization*, 16(1).
- Callahan, K. (2007). Citizen Participation: Questions of Diversity, Equity and Fairness, *Journal of Public Management & Social Policy*, 13(1), 53-68.
- Carson, L. (2008). The IAP2 Spectrum: Larry Susskind, in *Conversation with IAP2 Members*. *The International Journal of Public Participation*, 2(2), 67-84.
- Cebula, R. J. & Kafoglis, M. Z. (1983). In search of optimum relative unanimity, *Public Choice*, 40, 195-201.
- Ciconello, A. (2008). Social participation as a democracy-consolidating process in Brazil. *From Poverty to Power*, 12.
- Cimpoeru, V. M. (2015). The Influence of Citizens' Engagement in the Budget Process on the National Budget Transparency, *International Journal of Humanities and Social Science*, 5, 8(1).
- Comanor, W. S. (1976). *The Median Voter Rule and The Theory of Political Choice*, *Journal of Public Economics*, 14, North Holland Publishing Company.
- Cornejo, C., Guillan, A. & Lavin, R. (2013). *When Supreme Audit Institutions engage with civil society: Exploring lessons from the Latin American Transparency Participation and Accountability Initiative*
- Çelebi, A. K. (2000). *Kamu Ekonomisi Analizi*, Manisa: Emek Matbaası.
- Çelebi, A. K. (2003). *Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu*, Manisa: Emek Matbaası.
- Daver, B. (1993). *Siyaset Bilimine Giriş*, Ankara: Siyasal Kitabevi.

- de Renzio, P. & Kroth, V. (2011). *Transparency and Participation in Public Financial Management: What Do Budget Laws Say?*, IBP.
- de Renzio, P. & Wehner, J. (2015). *The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence*, GIFT.
- Denhardt, J., Terry, L., Delacruz, E. R. & Andonoska, L. (2009). *Barriers to Citizen Engagement in Developing Countries*, *Int. Journal of Public Administration*, 32(14), 1268-1288.
- Demirbaş, T. (2012). *The Role of Parliamentary Websites in the Budget Process: The Case of the Turkish Parliament*, M. Z. Sobacı (Ed.), *(E-Parliament and ICT-Based Legislation: Concept, Experiences and Lessons içinde)*, *Information Science Reference*.
- Dikmen, S. & Çiçek, H. G. (2018). *Etkin Bir Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi*, *Maliye Dergisi*, 270-298.
- Dikmen, S. (2019). *Bütçe Gözetimi Açısından Bağımsız Mali Kurumların Bütçe Sürecindeki Rolü*, *Sayıştay Dergisi*, 30(115), 55-81.
- Dikmen, S. & Çiçek, H. G. (2019). *Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevi ve Mali Saydamlık Arasındaki İlişkinin Ekonometrik Bir Analizi*, *Siyasal Journal of Political Science*, 28(2), 182-205.
- Dola, K. & Mijan, D. (2006). *ALAM CIPTA*, *Intl. J. on Sustainable Tropical Design Research & Practice*, 1(1), 1-8.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*. *Journal of Political Economy*, 65, 135-150.
- Ebdon, C. (2000). *The Relationship between Citizen Involvement in the Budget Process and City Structure and Culture*, *Public Productivity and Management Review* 23(3), 383–393.
- Ebdon, C. & Franklin, A. L. (2006). *Citizen Participation in Budgeting Theory*, *Public Administration Review*, 437-447.
- Effective Institutions Platform. (2014). *Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices: A Stocktaking Report*.
- EIPP [Public Participation in Europe]. (2009). *Public Participation in Europe*.
- Erdoğan, G. (2005). *Türkiye’de Seçim Sistemlerinin Siyasal Kurumlar Üzerindeki Etkileri*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara.
- Erkoç, K. Ç. (2019). *Türkiye’deki Vergi Yükünün Gelir Dağılımı Üzerine Etkileri*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul.
- Fenwick, H. (2002). *Civil Liberties and Human Rights*, London: Cavendish Publishing.
- Foster, J. & Sen, A. (1997). *On Economic Inequality*, New York: Oxford University Press.
- Fox, J. A. (2015). *Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?*, *World Development*, 72, 346–361.
- Fung, A. (2006). *Varieties of participation in complex governance*, *Public Administration Review*, 66(1), 66–75.
- Gaventa, J., Barrett, G. (2012). *Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*, *World Development*, 40(12), 2399–2410.
- Gerring, J., Strom, C. T. & Rodrigo, A. (2012). *Democracy and Human Development* *Journal of Politics*, 2012, 74 (01), 1–17.
- GIFT. (2015). *The Time Is Now: Advancing Public Participation In Government Fiscal Policy And Budget Making*, Global Initiative on Fiscal Transparency.

- GIFT. (2018). The High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation & Accountability. Global Initiative for Fiscal.
- GIFT. (2021). *Brazil Public Participation Mechanisms in Fiscal Matters*.
- Glass, J. J. (1979). Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques, *Journal of the American Planning Association*, 45(2), 180-189.
- Goetz, A. M. & Gaventa, J. (2001). Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery. IDS Working Paper 138, Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Gökalp, M. F. & Baydemir, E. (2006). Kurumsal Yapı ve Ekonomik Büyüme İlişkisi, *Dokuz Eylül Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(1).
- Gümüş, A. T. (2014). Demokrasilerde Sivil Toplum ve Devlet–Sivil Toplum İlişkisinde Karşılaşılabilecek Sorunlar, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVIII (3-4), 529-572.
- Güriş, S. (2018). Panel Veri Modelleri, (Uygulamalı Panel Veri Ekonometrisi kitabı içinde), S. Güriş (Ed.), İstanbul: Der Yayınları.
- Gruber, J. (2016). *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers.
- Halachmi, A. & Holzer, M. (2010). Citizen participation and performance measurement: operationalizing democracy through better accountability, *Public Administration Quarterly*, 34(3), 378–399.
- Harrison, T. M. & Sayogo, D. S. (2014). Transparency, Participation and Accountability Practices in Open Government: A Comparative Comparative Study, *Government Information Quarterly* 31(4), 513–525.
- Hillman, A. L. (2007). *Public Finance and Public Policy*, USA: Cambridge University Press.
- Hillman, A. L. (2009). *Public Finance and Public Policy*, USA: Cambridge University Press.
- IMF.(2018). *Fiscal Transparency Handbook*, USA.
- IPAT.(2015). *Public Participation And Citizen Engagement*.
- The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). <https://www.idea.int/gsod-indices/dataset-resources> Erişim Tarihi: 04.07.2020.
- Johansson, P.O. (1991). *An Introduction to Modern Welfare Economics*, New York: Cambridge University Press.
- Kabasakal, M. (2008). *Sivil Toplum ve Demokrasi, Denetçi Yeterlilik Tezi*, Ankara.
- Kalfa, C. & Ataay, F. (2008). Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 229-240.
- Kang, Y. K. & Min, S. Y. (2013). Public Participation in the Budget Process in the Republic of Korea, *PREM Notes*, The World Bank, 3.
- Karagöz, K. & Karagöz, M. (2010). Yolsuzluk, Ekonomik Büyüme Ve Kamu Harcamaları: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz, *Sayıştay Dergisi*, 76, 5-22.
- Karaş, E. (2019). *Refah İktisadı Bağlamında Optimal Vergi Arayışı: Türkiye Örneği*, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Bursa.
- Kapani, M. (2017). *Politika Bilimine Giriş*, Ankara: BB101 Yayınları.
- Kaplan, R. (2012). *Türk Kamu Harcama Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu*, Ankara: Maliye Bakanlığı.
- Kaplow, L. (2008). *The Theory of Taxation and Public Economics*, New Jersey: Princeton University Press.

- Keyifli, N. (2021). Yasama Organının Bütçe Gözetiminin Bütçe Saydamlığı Üzerindeki Etkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler Üzerine Ampirik Bir Analiz, *Sayıştay Dergisi*, 32(120).
- Khagram, S., De Renzio, P. & Fung, A. (2013). Overview and synthesis: the political economy of fiscal transparency, participation, and accountability around the world. In S. Khagram, A. Fung & P. De Renzio (Ed.), *Open budgets: the political economy of transparency, participation, and accountability* (1–50). Washington: Brookings Institution Press.
- Kışlalı, A. T. (2018). *Siyaset Bilimi*, İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınevi.
- Kirmanoglu, H. (2017). *Kamu Ekonomisi Analizi*, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Kocaoğlu, U. B. (2017). Vatandaş Katılımı Sürecinin Tasarımı, *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(2), 42-61.
- Kocaoğlu, U. B. (2019). Doğrudan Vatandaş Katılımı Araçları (Mekanizmaları), (Kamu Yönetiminde Doğrudan Vatandaş Katılımı kitabı içinde), Ankara: İmaj Yayınevi.
- Konukman, A. (2015). Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1, 23-65.
- Kopits, G. & Craig, J. (1998). Transparency in government operations, IMF Occasional Paper 158, Washington DC: International Monetary Fund.
- International Association for Public Participation (IAP2). (2007). *Spectrum of Public Participation*.
- Lambsdorff, J. G. (2006). *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lange, O. (1942). The Foundations of Welfare Economics, *Econometrica*, 10(3-4).
- Lee, R. D., Johnson, R. W. & Joyce, P. G. (2012). *Public budgeting Systems*, Burlington: Jones & Bartlett Learning.
- Liao, Y. & Zhang, Y.(2012). Citizen Participation in Local Budgeting: Mechanisms, Political Support and City Manager’s Moderating Role, *International Review of Public Administration* 17(2), 19–38.
- Lienert, I. (2005). Who controls the budget: The legislature or the executive? IMF Working Paper, 05(115).
- Lloyd, K. R. Schofield, J. & Fershau, J. (2005). Pre-budget Consultations in British Columbia, *Canadian Parliamentary Review*, 43-48.
- Lukensmeyer, C. J. & Hasselblad, T. L. (2006). *Public Deliberation: A Manager’s Guide to Citizen Engagement*”, IBM Center for The Business of Government.
- Lutzker, M. A. (1982). Max Weber and the Analy Modern Bureaucratic Organization: Notes Toward a Theory of Appraisal, *American Archivist*, 45(2), 119-130.
- Maier, K. (2001). Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder?, *European Planning Studies*, 9(6), 707-719.
- Malena, C., Forster, R. & Singh, J. (2004). *World Bank, Social Accountability*, Washington, DC.
- Mandracioğlu, A. (2010). Dünyada ve Türkiye’de yaşlıların demografik özellikleri, *Ege Tıp Dergisi*, 49(3), 39-45.
- Marchessault, L. (2014). *Public Participation and the Budget Cycle: Lessons from Country Examples*, Retrieved from Country Examples.
- Melo, D. F. & Stockemer, D. (2014). Age and political participation in Germany, France and the UK: A comparative analysis, *Comparative European Politics*, 12,33–53.
- Milakovich, M. E. (2010). The Internet and Increased Citizen Participation in Government, *Journal of Democracy (JeDEM)*, 2(1), 1-9.

- Moynihan, D. P. (2007). Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries, A. Shah (Ed.), (Participatory Budgeting içinde), The World Bank.
- Musgrave, R. A. (1999). The Nature of The Fiscal State: The Roots of My Thinking.
- Mutluer, K., Öner, E. & Kesik, A. (2005). Bütçe Hukuku, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Nabatchi, T. (2012). A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation, Fostering Transparency and Democracy Series, IBM Center for the Business of Government, Syracuse University, NY.
- Nabatchi, T., Ertinger, E., Leighninger, M. (2015). The Future of Public Participation: Better Design, Better Laws, Better Systems, Conflict Resolution Quarterly, 33(1).
- Najimi, B. (2018). Gender and Public Participation in Afghanistan, Canada:Palgrave Macmillan.
- Nie, N. H, Sidney, V. & Kim, J. (1974). Political Participation and The Life Cycle, Comparative Politics, 6(3), 319-340.
- Nino, E. (2010). Access to Public Information and Citizen Participation in Supreme Audit Institutions (SAI): Guide to Good Practices (Access to Information Program). World Bank Institute.
- Norris, P. (2001). Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- North, D.C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. (2001). Citizens As Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making, OECD, Paris.
- OECD. (2003). Promise and problems of edemocracy: Challenges of online citizen engagement. France.
- OECD. (2007). Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations, OECD Journal on Budgeting, 7(3), 1-26.
- OECD. (2011). Public Sector Integrity in Brazil: Case Study 3.
- OECD. (2012). OECD integrity review of Brazil: Managing risks for a cleaner public service. OECD Publishing.
- OECD. (2019). Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries.
- International Budget Partnership. (2008). Open Budgets Transform Lives: The Open Budget Survey 2008, International Budget Partnership, Washington DC.
- International Budget Partnership. (2012). The Open Budget Survey 2012, International Budget Partnership, Washington DC.
- International Budget Partnership. (2015). The Open Budget Survey 2015, International Budget Partnership, Washington DC.
- International Budget Partnership. (2018). The Open Budget Survey 2017, International Budget Partnership, Washington DC.
- International Budget Partnership. (2020). The Open Budget Survey 2019, International Budget Partnership, Washington DC.
- International Budget Partnership [IBP]. (2020b). Open budget survey. <https://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budgetinitiative/open-budget-survey/>Erişim Tarihi: 25.05.2020..
- Öztürk, N. (2011). Kamu Ekonomisi, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Page, K. (2015). Public Participation in Federal Fiscal Policy and Budget Processes in Canada, Global Initiative on Fiscal Transparency.

- Presidency of the Republic of Brazil. (2021). The federal government is composed of ministries, secretariats and special organs, Brazil.
- Price, C. M. (1977). *Welfare Economics in Theory and Practice*, First Edition, New York: Macmillan Press.
- Ramkumar, V. & Krafchik, W. (2005). *The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management*.
- Rios, A. M., Bastida F. & Benito B. (2016). Budget transparency and legislative Budgetary oversight: An international approach. *American Review of Public Administration*, 46(5), 546–568.
- Rios, A. M., Benito, B. & Bastida, F. (2017). Factors Explaining Public Participation in the Central Government Budget Process, *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 48–64.
- Roberts, N. (2004). Public Deliberation In An Age Of Direct Citizen Participation, *American Review Of Public Administration*, 34(4), 315-353.
- Rosen, H. S. (2002). *Public Finance*, Sixth Edition, McGraw-Hill Higher Education.
- Santiso, C. (2005). Budget institutions and fiscal responsibility: Parliaments and the political economy of the budget process in Latin America.
- Savaş, V. F. (2016). *Politik İktisat*, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Savaşan, F. (2014). *Kamu Ekonomisi*, Bursa: Dora Yayıncılık.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Selen, U. & Tarhan, A. B. (2014). Türkiye’de Bütçe Hakkı Algısı, Uşak Üniversitesi.
- Stanforth, C. (2006). *Analysing e-Government Implementation in Developing Countries Using Actor-Network Theory*. Institute for Development Policy and Management.
- Stern, N., Dethier, J. J. & Rogers F. H. (2005). *Growth and Empowerment: Making Development Happen*, Cambridge, MA; London: The MIT Press.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of The Public Sector*, New York: W.W. Norton and Company.
- Struić, G. & Bratić, V. (2018). Public Participation in the Budgetary Process in the Republic of Croatia, *Public Sector Economics*, 42 (1), 67-92.
- Şen, G. İ. (2013). *Doğrudan Demokrasi: Kurumlar, Hukuki ve Siyasi Sorunlar*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Şener, M. (2012). *Baskı Grupları, (Siyaset Bilimi kitabı içinde)*, G. Atılğan & A. Aytekin, (Ed.), İstanbul: Yordam Kitap.
- Şener, O. (2016). *Kamu Ekonomisi*, 13. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Tanaka, S. (2007). Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective, *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 139-177.
- Tellier, G. (2019). *Canadian Public Finance*, Canada: University of Toronto Press.
- The Movement for Canadian Literacy. (2006). *Pre-budget Consultations April 19*.
- Turan, İ. (1996). *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, İstanbul: Der Yayınları.
- Tüğen, K. & Özen, A. (2008). Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme, *Maliye Dergisi*, 158, 1-11.
- Uluatam, Ö. (2014). *Kamu Maliyesi*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- UN. (2014). *E-Government for the Future We Want, E-Government Survey 2014*, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- UN. E-Participation Index, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index> /Erişim Tarihi: 08.06.2020
- UNDP. Human Education Index, Development Reports, <https://hdr.undp.org/en/indicators/103706/> Erişim Tarihi: 12.06.2020

- USAID. [U.S. Agency for International Development]. (2013). Civil Society and Citizens in the External Audit Process. Belgrade.
- Ün, T. (2018). Panel Veri Modellerinin Varsayımlarının Testi (Uygulamalı Panel Veri Ekonometrisi içinde), S. Güriş (Ed.), İstanbul: Der Yayınları.
- Verbeek, M. (2004). A Guide to Modern Econometrics, İngiltere: John Wiley & Sons Company.
- Yılmaz, H. H. & Biçer, M. (2010). Parlatmentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Maliye Dergisi, 158, 201-225.
- Zabcı, Ç. F. (2002). Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 57(3), 151-179.
- Zhang, Y. & Yang, K. (2009). Citizen Participation in the Budget Process: The Effect of City Managers, Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 21(2): 289–317.
- Zhang, Y. & Liao, Y. (2011). Participatory Budgeting in Local Government: Evidence from New Jersey Municipalities, Public Performance and Management Review 35(2), 281–301.
- Wallace, C. & Pichler, F. (2009). More Participation, Happier Society? A Comparative Study of Civil Society and the Quality of Life, Social Indicators Research, 93, 255–274.
- Wampler, B. (2007). A Guide to Participatory Budgeting”, A. Shah (Ed.), The World Bank, (Participatory Budgeting kitabı içinde).
- Wampler, B. (2013). Participation, Transparency and Accountability: Innovations in South Korea, Brazil, and the Philippines. Global Initiative for Fiscal Transparency.
- Wang, X. (2001). Assessing public participation in US cities, Public Performance & Management Review 24(4), 322–336.
- Wellbeing Budget. (2019). New Zealand.
- Wehner, J. (2005). Legislative arrangements for financial scrutiny: Explaining crossnational variation. İçinde R. Pelizzo, R. Stapenhurst & D. Olson (Ed.), The role of parliaments in the budget process.
- Willmore, L. (2005). Civil Society Organizations, Participation and Budgeting, United Nations Publication, 19-34.
- Wooldridge, J. M. (2001). Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data, Londra: MIT Baskısı.
- Wouters, M, Ned, H. B. & Wilson, C. (2011). Evaluating Public Input in National Park Management Plan Reviews, New Zealand: Science for Conservation 308.
- World Bank. (1989). Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, Washington DC.
- World Bank. GDP Per Capita, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/> Erişim Tarihi: 30.05.2020
- World Bank. Worldwide Governance Indicators, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> Erişim Tarihi: 20.06.2020.

EKLER

EK-1: VATANDAŞ KATILIMINA İLİŞKİN 2019 YILI AÇIK BÜTÇE ANKET SORULARI

125. Yürütme, yıllık bütçenin oluşturulması sırasında (bütçe mecliste masaya yatırılmadan önce) vatandaşların girdi sağlayabileceği katılım mekanizmalarını kullanıyor mu?

A. Evet, yürütme, kamuoyunun ve hükümet yetkililerinin konuyla ilgili görüş alışverişinde bulunduğu açık katılım mekanizmalarını kullanır.

B. Evet, yürütme, vatandaşların bütçeye girdi sağlayabildiği açık katılım mekanizmalarını kullanır.

C. Evet, yürütme bütçe oluşturma aşamasında katılım mekanizmalarını kullanır, ancak bu mekanizmalar yalnızca bazı özel (ad-hoc) görüşleri tespit eder (capture) ya da yürütme bütçe tartışmaları için belirli kişileri veya grupları davet eder (katılım pratikte herkese açık değildir).

D."C" yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır.

E. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

126. 125. soruda tanımlanan mekanizma ile ilgili olarak, yürütme, toplumun savunmasız ve yeterince temsil edilmeyen kesimlerini yıllık bütçenin oluşturulmasına dahil etmek için somut adımlar atıyor mu?

A. Evet, yürütme, nüfusun savunmasız ve yeterince temsil edilmeyen kısımlarını temsil eden bireyleri ve/veya STK'ları yıllık bütçenin oluşturulmasına dahil etmek için somut adımlar atar.

B. "A" yanıtı için şartlar karşılanmamıştır.

C. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

127. Bütçe oluşturma aşamasında, yürütmenin vatandaşlarla olan ilişkisi aşağıdaki temel konulardan hangisini kapsar?

Bu soru kapsamında, temel konular şunlar olarak kabul edilir:

1. Makroekonomik konular
2. Gelir tahminleri, politikalar ve yönetim
3. Sosyal harcama politikaları
4. Açık ve borç seviyeleri

5. Kamu yatırım projeleri

6. Kamu hizmetleri

A. Yürütmenin vatandaşlarla ilişkisi altı konunun tümünü kapsar

B. Yürütmenin vatandaşlarla ilişkisi, yukarıda belirtilen konuların en az üçünü (ancak altıdan azını) kapsar.

C. Yürütmenin vatandaşlarla ilişkisi, yukarıda belirtilen konulardan en az birini (ancak üçten azını) kapsar.

D. "C" yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır

E. Geçerli değil (lütfen yorum yapın).

128. Yürütme, vatandaşların yıllık bütçenin uygulanmasının izlenmesine ilişkin olarak girdi sağlayabileceği katılım mekanizmaları kullanıyor mu?

A. Evet, yürütme, vatandaşların ve hükümet yetkililerinin bütçe uygulamasına ilişkin görüş alışverişinde bulunduğu açık katılım mekanizmalarını kullanır.

B. Evet, yürütme, vatandaşların bütçe uygulamasına ilişkin girdilerini sağladığı açık katılım mekanizmalarını kullanır.

C. Evet, yürütme bütçe uygulama aşamasında katılım mekanizmalarını kullanır, ancak bu mekanizmalar yalnızca bazı özel görüşleri farkederek ya da yürütme bütçe tartışmaları için belirli kişileri veya grupları davet eder (katılım pratikte herkese açık değildir).

D. "C" yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır

E. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

129. 128. soruda tanımlanan mekanizma ile ilgili olarak, yürütme, nüfusun savunmasız ve yeterince temsil edilmeyen kesimlerinden yıllık bütçenin uygulanması konusunda girdi almak için somut adımlar atıyor mu?

A. Evet, yürütme, yıllık bütçenin uygulanması konusunda toplumun savunmasız ve yeterince temsil edilmeyen kısımlarını temsil eden bireylerden ve/veya kuruluşlardan girdi almak için somut adımlar atar.

B. "A" yanıtı için şartlar karşılanmamıştır.

C. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

130. Yıllık bütçenin uygulanması sırasında yürütmenin vatandaşlarla ilişkisi aşağıdaki konulardan hangisini kapsar?

Bu soru kapsamında, temel konular şunlar olarak kabul edilir:

1. Makroekonomik koşullardaki değişiklikler
 2. Kamu hizmetlerinin sunumu
 3. Gelir tahsilatı
 4. Sosyal harcamaların uygulanması
 5. Açık ve borç seviyelerindeki değişiklikler
 6. Kamu yatırım projelerinin uygulanması
- A. Yürütmenin vatandaşlarla ilişkisi altı konunun tümünü kapsar.
- B. Yürütmenin vatandaşlarla ilişkisi, yukarıda belirtilen konuların en az üçünü (ancak altıdan azını) kapsar.
- C. Yürütmenin vatandaşlarla ilişkisi, yukarıda belirtilen konulardan en az birini (ancak üçten azını) kapsar.
- D. "C" yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır
- E. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

131. Yürütme, halkla etkileşime geçtiğinde, kamuoyunun bilinçli bir şekilde katılımını sağlamak için katılım süreci hakkında kapsamlı ön bilgi sağlıyor mu?

Kapsamlı bilgiler aşağıdaki unsurlardan en az üçünü içermelidir:

1. Amaç
 2. Kapsam
 3. Kısıtlamalar
 4. Amaçlanan sonuçlar
 5. Süreç ve zaman çizelgesi
- A. Vatandaşların hem bütçe oluşturma hem de uygulama aşamalarına katılımından önce kapsamlı bilgiler zamanında sağlanır.
- B. Kapsamlı bilgi, vatandaşların katılımından önce, yalnızca iki aşamadan (hazırlama veya uygulaması) birinden önce zamanında sağlanır.
- C. Bilgiler, her iki aşamada veya iki aşamadan birinde zamanında sağlanır, ancak kapsamlı değildir.
- D. "C" yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır
- E. Hiçbiri (Lütfen yorum yapın).

132. 125. soruda tanımlanan mekanizma ile ilgili olarak, yürütme, yıllık bütçenin oluşturulması sırasında vatandaşlardan sağladığı girdileri nasıl kullanıldığı konusunda halka geri bildirim sağlıyor mu?

A. Evet, yürütme hem toplanan girdilerin listesini hem de girdilerin yıllık bütçenin oluşturulmasında nasıl kullanıldığına dair ayrıntılı bir raporu da içeren yazılı bir belge sağlar.

B. Evet, yürütme hem toplanan girdilerin listesini hem de girdilerin yıllık bütçenin oluşturulmasında nasıl kullanıldığının bir özetini içeren yazılı bir belge sağlar.

C. Evet, yürütme, toplanan girdilerin listesini veya bunların nasıl kullanıldığına dair bir rapor veya özet içeren yazılı bir belge sağlar.

D. "C" yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır

E. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

133. 128. soruda tanımlanan mekanizma ile ilgili olarak, yürütme, yıllık bütçenin uygulanmasının izlenmesine yardımcı olması amacıyla topladığı girdileri nasıl kullanıldığı hakkında bilgi sağlıyor mu?

A. Evet, yürütme hem toplanan girdilerin listesini hem de bu girdilerin nasıl kullanıldığına dair ayrıntılı bir rapor da içeren yazılı bir belge sunar.

B. Evet, yürütme hem toplanan girdilerin listesini hem de bu girdilerin nasıl kullanıldığının bir özetini içeren yazılı bir belge sunar.

C. Evet, yürütme, toplanan girdilerin listesini veya bunların nasıl kullanıldığına dair bir rapor veya özet içeren yazılı bir belge sunar.

D. "C" yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır

E. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

134. Yürütmenin bütçe teklifini oluşturmak için zaman çizelgesine katılım mekanizmaları dahil edilmiş mi?

A. Evet, yürütme, bütçe teklifini oluşturmak için zaman çizelgesine katılımı dahil eder ve zaman çizelgesi halka açıktır.

B. "A" yanıtı için şartlar karşılanmamıştır.

C. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

135. Bir veya daha fazla sayıda bakanlık, yıllık bütçenin oluşturulması veya uygulanması sırasında vatandaşların girdi sunabileceği katılım mekanizmalarını kullanıyor mu?

A. Evet, en az bir bakanlık, vatandaşlar ile hükümet yetkililerinin bütçe hakkında görüş alışverişinde bulunduğu açık katılım mekanizmalarını kullanır.

B. Evet, en az bir bakanlık, vatandaşların bütçeye ilişkin girdilerini sunduğu açık katılım mekanizmalarını kullanır.

C. Evet, en az bir ilgili bakanlık bütçe oluşturma veya uygulama aşamasında katılım mekanizmalarını kullanır, ancak bu mekanizmalar yalnızca bazı geçici(ad-hoc) görüşleri tespit eder ya da yürütme bütçe tartışmaları için belirli bireyleri veya grupları davet eder (katılım uygulamada herkese açık değildir).

D. "C" yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır

E. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

136. Yasama organı veya ilgili yasama komitesi/komiteleri kamuya açık oturumlar düzenliyor mu ve/veya yıllık bütçenin oluşturulmasına (bütçe öncesi ve/veya onay aşamaları) ilişkin kamu müzakereleri sırasında halkın girdi sunabileceği diğer katılım mekanizmalarını kullanıyor mu)?

A. Evet, halka açık oturumlar düzenleniyor ve halk/STK'lar katılıyor.

B. Evet, halka açık oturumlar düzenleniyor. Açık oturumlarda halktan herhangi bir görüş alınmamakta, ancak diğer yollarla halktan katkı sağlanmaktadır.

C. Evet, halka açık oturumlar düzenleniyor. Kamuya açık oturumlar sırasında halktan herhangi bir görüş alınmaz ve halkın katkı sunabileceği başka mekanizmalar yoktur, ancak yasama organı belirli bireylerin veya grupların görüşlerini almak veya girdi sağlamak için davet eder (katılım pratikte katılıma açık değildir).

D. "C" yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır.

E. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

137. Yıllık bütçeye ilişkin yasama görüşmeleri sırasında (bütçe öncesi veya onay aşamaları), yasama organının (veya ilgili yasama bütçe komitesinin) vatandaşlarla olan ilişkisi aşağıdaki temel konulardan hangisini kapsar?

Bu soru kapsamında, temel konular şunlar olarak kabul edilir:

1. Makroekonomik konular
2. Gelir tahminleri, politikalar ve yönetim
3. Sosyal harcama politikaları
4. Açık ve borç seviyeleri
5. Kamu yatırım projeleri
6. Kamu hizmetleri

A. Yasama organı altı konunun tamamında girdi arar.

B. Yasama organı, yukarıda belirtilen konulardan en az üçü (ancak altıdan az) hakkında girdi arar.

C. Yasama organı, yukarıda belirtilen konulardan en az biri (ancak üçten az) hakkında girdi arar.

D. "C" yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır.

E. Hiçbiri (lütfen yorum yapın)

138. Yasama organı, yıllık bütçeye ilişkin yapılan yasama görüşmeleri sırasında vatandaşların girdilerinin nasıl kullanıldığı konusunda halka geri bildirim sağlıyor mu?

A. Evet, yasama organı, hem halktan toplanan girdilerin listesini hem de bütçeyle ilgili mevzuat görüşmeleri sırasında girdilerin nasıl kullanıldığına dair ayrıntılı bir raporu içeren yazılı bir kayıt sağlar.

B. Evet, yasama organı hem toplanan girdilerin listesini hem de girdilerin nasıl kullanıldığına ilişkin özetini içeren yazılı bir belge sunar.

C. Evet, yasama organı, alınan girdilerin listesini veya bunların nasıl kullanıldığına ilişkin bir raporu veya özeti içeren yazılı bir belge sunar.

D. "C" yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır.

E. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

139. Yasama organı, kamuya açık oturumlar düzenliyor ve/veya Denetim Raporuna ilişkin yapılan kamuya açık tartışmalar sırasında halkın girdi sunabileceği diğer katılım mekanizmalarını kullanıyor mu?

A. Evet, Denetim Raporuna ilişkin olarak halka açık oturumlar düzenleniyor ve halk/STK'lar görüş bildiriyor.

B. Evet, Denetim Raporuna ilişkin olarak halka açık oturumlar düzenleniyor. Oturumlarda halktan görüşleri alınmamakta, ancak diğer yollarla halktan katkı sağlanmaktadır.

C. Evet, Denetim Raporuna ilişkin olarak halka açık oturumlar düzenleniyor. Oturumlarda halkın görüşleri alınmamaktadır ve halkın katkı sunabileceği başka mekanizmalar yoktur, ancak yasama organı belirli bireyleri veya grupları görüş bildirmeye veya girdi sunmaya davet eder (katılım uygulamada herkese açık değildir).

D. "C" yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır.

E. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

140. YDK, halkın denetim programına dahil edilecek sorunları/konuları önerebileceği (örneğin, denetlenebilecek kurumlar, programlar veya projeler hakkında fikirler sunarak) resmi mekanizmalar sürdürüyor mu?

A. Evet, YDK, kendi denetim programına dahil etmek üzere halkın sorunları/konuları önerebileceği resmi mekanizmalara sahiptir.

B. "A" yanıtı için şartlar karşılanmamıştır.

C. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

141. YDK, vatandaşların girdilerinin denetim programını belirlemek için nasıl kullanıldığı konusunda kamuoyuna geri bildirim sağlıyor mu?

A. Evet, YDK, hem alınan girdilerin listesini hem de girdilerin denetim programını belirlemek için nasıl kullanıldığına ilişkin ayrıntılı bir raporu içeren yazılı bir belge sağlar.

B. Evet, YDK, hem alınan girdilerin listesini hem de girdilerin denetim programını belirlemek için nasıl kullanıldığının bir özetini içeren yazılı bir belge sağlar.

C. Evet, YDK, alınan girdilerin listesini veya bunların nasıl kullanıldığına ilişkin bir raporu veya özeti içeren yazılı bir belge sağlar.

D. C yanıtı veya diğer yukardaki yanıtlar için şartlar karşılanmamaktadır.

E. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

142. YDK, halkın denetim soruşturmalarına (davalı, tanık vb. olarak) katkıda bulunabileceği resmi mekanizmalar sürdürüyor mu?

A. Evet, YDK, halkın denetim soruşturmalarına katkıda bulunabileceği resmi mekanizmalar yürütür.

B. C yanıtı için şartlar karşılanmamaktadır.

C. Hiçbiri (lütfen yorum yapın).

Kaynak: 2019, IBP : 135-154.

**EK-2: BÜTÇE SÜRECİNE VATANDAŞ KATILIMINA İLİŞKİN 2019
AÇIK BÜTÇE ANKET SONUÇLARI**

Ülke	Vatandaş Katılım Puanı
Afganistan	15
Arnavutluk	7
Cezayir	0
Angola	9
Arjantin	15
Avustralya	41
Azerbaycan	9
Bangladeş	13
Benin	24
Bolivya	15
Bosna-hersek	7
Bostvana	9
Brezilya	17
Bulgaristan	26
Burkina Faso	0
Burundi	0
Kamboçya	6
Kamerun	11
Kanada	26
Çad	0
Şili	9
Çin	0
Kolombiya	17
Komoros	0
Kosta Rika	9
Fildişi Sahilleri	7
Hırvatistan	22
Çek Cumhuriyeti	11
Demokratik Kongo Cumhuriyeti	31
Dominik Cumhuriyeti	31
Ekvator	28
Mısır	15
Elsalvador	13
Ekvator Ginesi	0
Esvatini	0
Fiji	22
Fransa	18

Gambiya	9
Gürcistan	28
Almanya	15
Gana	15
Guatemala	35
Honduras	17
Macaristan	4
Hindistan	11
Endonezya	20
Irak	0
İtalya	11
Jamaika	7
Japonya	20
Ürdün	7
Kazakistan	17
Kenya	20
Kırgız Cumhuriyeti	33
Lübnan	0
Lesoto	0
Liberya	6
Makedonya	0
Madagaskar	6
Malavi	15
Malezya	17
Mali	4
Meksika	34
Moldova	4
Moğolistan	15
Fas	6
Mozambik	11
Myanmar	0
Namibya	0
Nepal	22
Yeni Zelanda	54
Nikaragua	7
Nijer	0
Nijerya	22
Norveç	22
Pakistan	4
Papua Yeni Gine	7
Paraguay	6
Peru	26

Filipinler	31
Polonya	24
Portekiz	26
Katar	0
Romanya	2
Rusya	22
Ruanda	15
São Tomé e Príncipe	0
Sudi Arabistan	0
Senegal	0
Sırbistan	2
Sierra Leone	31
Slovakya	11
Slovenya	11
Somali	2
Güney Afrika	24
Güney Kore	61
Güney Sudan	11
İspanya	2
Sri Lanka	17
Sudan	0
İsveç	19
Tacikistan	7
Tanzanya	9
Tayland	13
Timor Leste	6
Trinidad and Tobago	7
Tunus	17
Türkiye	0
Uganda	22
Ukrayna	33
İngiltere	61
Amerika	22
Venezuela	0
Vietnam	11
Yemen	0
Zambiya	20
Zimbabve	33

Kaynak: IBP, 2020: 83-85

EK-3: MODELDE YER ALAN DEĞİŞKENLER ARASINDAKİ KORELASYONLAR TABLOSU

Vatandaş Katılımı	Bütçe Dengesi	Sivil Topluma Katılım	Yolsuzluk	Demokrasi	Dernek Kurma	Eğitim	E-Katılım	Milli Gelir	Kamu Harca.	Vergi Yükü	Bütçe Saydam	YDKGöz.	Y.Nüfus	Politik Rekabet
1.000000	0.009387	0.359179	0.376233	0.424230	0.323477	0.419340	0.350003	0.313467	-0.209221	-0.224230	0.594834	0.465999	0.325802	0.310992
0.009387	1.000000	0.228820	0.155364	0.272479	0.279130	0.194170	-0.012235	0.167094	-0.347891	-0.236969	0.133830	0.026152	0.323113	0.197895
0.359179	0.228820	1.000000	0.477611	0.757393	0.576768	0.226435	0.077264	0.252668	-0.179511	-0.289803	0.510567	0.453161	0.305807	0.685463
0.376233	0.155364	0.477611	1.000000	0.665152	0.466933	0.618752	0.137080	0.746403	-0.502146	-0.398154	0.530801	0.434558	0.623353	0.369818
0.424230	0.272479	0.757393	0.665152	1.000000	0.782737	0.485860	0.115517	0.420568	-0.434756	-0.407754	0.661205	0.591580	0.619456	0.774113
0.323477	0.279130	0.576768	0.466933	0.782737	1.000000	0.259996	0.031161	0.258398	-0.365033	-0.465178	0.485365	0.455161	0.467683	0.666133
0.419340	0.194170	0.226435	0.618752	0.485860	0.259996	1.000000	0.148250	0.598646	-0.575698	-0.118906	0.556961	0.480694	0.775849	0.256559
0.350003	-0.012235	0.077264	0.137080	0.115517	0.031161	0.148250	1.000000	0.133777	-0.021297	-0.058511	0.106049	0.033308	0.130334	0.044105
0.313467	0.167094	0.252668	0.746403	0.420568	0.258398	0.598646	0.133777	1.000000	-0.525764	-0.383945	0.361716	0.207133	0.564099	0.164903
-0.209221	-0.347891	-0.179511	-0.502146	-0.434756	-0.365033	-0.575698	-0.021297	-0.525764	1.000000	0.422495	-0.335676	-0.225411	-0.656605	-0.259911
-0.224230	-0.236969	-0.289803	-0.398154	-0.407754	-0.465178	-0.118906	-0.058511	-0.383945	0.422495	1.000000	-0.334440	-0.209333	-0.365346	-0.300060
0.594834	0.133830	0.510567	0.530801	0.661205	0.485365	0.556961	0.106049	0.361716	-0.335676	-0.334440	1.000000	0.634969	0.571686	0.541624
0.465999	0.026152	0.453161	0.434558	0.591580	0.455161	0.480694	0.033308	0.207133	-0.225411	-0.209333	0.634969	1.000000	0.499551	0.502488
0.325802	0.323113	0.305807	0.623353	0.619456	0.467683	0.775849	0.130334	0.564099	-0.656605	-0.365346	0.571686	0.499551	1.000000	0.404097
0.310992	0.197895	0.685463	0.369818	0.774113	0.666133	0.256559	0.044105	0.164903	-0.259911	-0.300060	0.541624	0.502488	0.404097	1.000000

ÖZGEÇMİŞ

Adı-Soyadı	VUSLAT		GÜNEŞ
Doğum Yeri ve Yılı			
Bildiği Yabancı Diller	İNGİLİZCE		
Eğitim Durumu	Başlama Yılı	Bitirme Yılı	Kurum Adı
Lise	2000	2004	Iğdır Milli Eğitim Vakfı Anadolu Lisesi
Lisans	2006	2010	Bursa Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü
Yüksek Lisans	2010	2014	Bursa Uludağ Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı
Doktora	2014		Bursa Uludağ Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı
Çalıştığı Kurum(lar)	Başlama Yılı	Bitirme Yılı	Çalışılan Kurumun Adı
1. Bursa Uludağ Üniversitesi	2013	2020	Bursa Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü
2. Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi	2020	Devam ediyor	Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü
Yayınlar:	<p style="text-align: center;">Makaleler</p> <p>Demirbaş Tolga, Çetinkaya Özhan, Güneş Vuslat, Bektaş Nur Belkıs, “Yeni Kamu İşletmeciliği Bakış Açısıyla Türkiye’de Belediyelerin Şirketler Yoluyla Hizmet Sunma Modelinin Değerlendirilmesi”, Yönetim Bilimleri Dergisi, C. 15, S. 30, 2017.</p> <p style="text-align: center;">Bildiriler</p> <p>Güneş Vuslat & Eroğlu Erdal, “Role of The Politics in Fiscal Relations Between Administrations: An Analysis on The Budget of Municipalities in Turkey”, IX. European Conference on Social and Behavioral Sciences, Paris, Fransa, 3-6 Şubat 2016.</p> <p>Güneş Vuslat, “The Evaluation of the Effective Use Power of the Purse in Turkey from the point of Accuracy Principle”, 4th International Annual Meeting of Sosyoekonomi Society, Viyana, Avusturya, 27-28 Ekim 2017.</p> <p>Demirbaş Tolga & Güneş Vuslat, “Citizen Participation in the Auditing Process of Supreme Audit Institutions: Potentials and Challenges”, 6th International Annual Meeting of Sosyoekonomi Society, Varşova, Polanya, 24-25 Ekim 2019</p>		
Diğer:	---		
İletişim (e-posta):	vgunes@mku.edu.tr		
Tarih	: 11.02.2022		
İmza	:		
Adı-Soyadı	: Vuslat GÜNEŞ		