



## Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Uygulamasının Mali Yerelleşme Açısından İncelenmesi

Mehtap ÖKSÜZ<sup>1</sup>

Neslihan YILMAZ<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup> Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye ABD, Çanakkale

<sup>2</sup> Uşak Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Uşak

\*Sorumlu Yazar: neslihan.yilmaz@usak.edu.tr

Not: Neslihan Yılmaz danışmanlığında Mehtap Taş tarafından hazırlanan "Katılımcı Bütçe ve Mali Yerelleşme İlişkisi: Uşak İli Örneği" isimli yayınlanmış yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

### Özet

Katılımcı yönetim anlayışının bütçeye yansımaları olarak kabul edilen katılımcı bütçe yaklaşımı, Porto Alegre'den dünyaya hızla yayılmış ve Türkiye'de de geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Avrupa Birliği (AB), MEDA Projesi kapsamında seçilen pilot birimlerden biri olan Uşak İl Özel İdaresi 2007-2008 yıllarında katılımcı bütçe uygulamasına imza atarak bu yeni bütçeleme anlayışına örnek teşkil etmiştir. Çalışmada katılımcılık ile yerelleşme arasındaki ilişkiye paralel olarak katılımcı bütçe ve mali yerelleşme arasındaki etkileşim, Uşak İl Özel İdaresi uygulama dönemi kapsamında değerlendirilmiştir. Dönemsel verileri incelendiğinde katılımcı bütçe ile mali yerelleşme arasındaki etkileşimin uygulama sonrası dönemsel göstergelere kıyasla daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Uşak İl Özel İdaresi, Katılımcı Bütçe, Mali Yerelleşme.

### Analysing The Participatory Budget Implementation Of Uşak Special Provincial Administrations In Terms Of Fiscal Decentralization

#### Abstract

Participatory budget approach which is accepted as a reflection of the participatory administration rapidly spread to the world from Porto Alegre and also found a wide application area in Turkey. The European Union (EU) which is one of the pilot units selected within the scope of MEDA Project, carried out a participatory budget implementation in 2007-2008 years and enabled the development of the process with this new budgeting approach. In this context through the relationship between participation and decentralization, the interaction between participatory budget and fiscal decentralization was examined within the scope of participatory budget implementation and periodical data of Uşak Special Provincial Administration. When the periodical data are analyzed, it was concluded that the interaction between the participant budget and financial decentralization is higher than the post-implementation periodical indicators.

**Keywords:** Uşak Provincial Special Administration, Participatory Budget, Fiscal Decentralization

## 1. Giriş

Yönetim anlayışının gelişen ve değişen yansıması olarak katılımcı uygulamalar, demokrasi ve temsilcilik kavramlarının önemini artırmıştır. Teknolojide ve yönetim sistemindeki değişimler kamuoyunu yalnızca seçimlerde değil her zaman yönetimde söz sahibi yapma üzerine şekillenmekte ve bu yönde eğilim göstermektedir. Yönetimde temsil edilen ve temsil olunan arasındaki ayrımın daraltılmasına yönelik geliştirilen katılımcılık hareketlerinden bütçe ve bütçeleme süreçleri de etkilenmiştir. Brezilya'nın Porto Alegre Kenti'nde başlayan ve dünyaya yayılan bir uygulama olarak katılımcı bütçeleme ile katılımcılığın bütçeleme sürecindeki önemini arttığı gözlenmektedir. Mahalle, köy, il ve ilçe gibi küçük yerleşim birimlerinde özellikle kendini gösteren bir uygulama olan katılımcı bütçeleme, yerelleşme kavramıyla doğrudan ilişki içerisindedir. Karar alma sürecinde herkesin aynı ölçüde söz sahibi olabilmesi ancak nüfus ölçeği küçük yerlerde mümkün olabilecektir. Bu açıdan katılımcı bütçe uygulaması da genel olarak kentlerde ve kırsal kesimlerde gelişim göstermektedir.

Türkiye'de katılımcı bütçeleme uygulaması 2001 yılında AB, MEDA Programı Fonu'ndan yararlanmak için İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan başvuru ile başlatılan "Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi" kapsamında geliştirilmiştir. Bu proje kapsamında seçilen pilot çalışmalardan biri olan Uşak İl Özel İdaresinde katılımcı bütçe uygulaması yapılmıştır. Uygulama dönemi, 2007-2008 yıllarını kapsamaktadır. Çalışma kapsamında, Uşak İl Özel İdaresinin katılımcı bütçe uygulaması özelinde Türkiye'de katılımcı bütçenin başarılı bir şekilde uygulanması için gerekli şartların değerlendirilmesi yapılmıştır. Ayrıca uygulamaya ilişkin dönemsel veriler ışığında katılımcı bütçelemenin mali yerelleşme ile etkileşimi incelenerek aralarındaki pozitif yönlü ilişkinin, uzun süreli bir katılımcı bütçe uygulamasıyla desteklenmesi halinde daha etkin ve somut bulgular sağlayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

## 2. Katılımcılık ve İl Özel İdareleri

Katılım, geçmişte kalmış, temsil kabiliyetini kaybetmiş ve düşük performans sergileyen bir bürokrasinin hesap verilebilirliği ve performansını daha iyi gösteren bir araç olarak tanımlanmaktadır (Moynihan, 2007,s.55). Günümüzde vatandaşlar hizmet sunumunu talep etmekle yetinmemekte aynı zamanda daha kaliteli bir hizmet beklemektedir. Özel sektörün giderek daha rekabetçi olması vatandaşın bu tutumunu perçinlemiştir. Çünkü insanlar ihtiyaçlarının müşteri memnuniyetine önem veren aktörlerce yerine getirilmesine alışmıştır. Bunun sonucu olarak yönetimlerinden de bunu beklemeye başlamışlardır. Bu nedenle yönetimlerce vatandaşın ne dediği daha önemli bir hal almaya başlamış ve katılım gerçekleşmiştir (İçişleri Bakanlığı, UNDP ve CFCU, 2011, s. 9). Yerel yönetimlerde katılım her ne kadar seçimlere katılım olarak algılansa da değişen yönetim anlayışı ve seçmen beklentileri sonucunda boyut değiştirmiştir. Yerel aktörlerin değişen istek ve beklentileri ve ortaya çıkan sorunlar tek aktör ile çözülemeyecek boyuta ulaşmıştır. Bu nedenle yerel yönetimlerde katılım farklı bir anlam ifade etmeye başlamıştır (Memiş, 2019, s. 161). Böylece vatandaş memnuniyetinin etken olduğu hizmet sunum ve karar alma süreçlerinden sağlanması beklenen etkinlik ve fonksiyonel değişime de önemli ölçüde ulaşılmış olacaktır.

Seçilmiş bir görevlinin varlığı demokrasilerin olmazsa olmazıdır. Ancak bu görevlinin varlığı ve yetkilerinin genişletilmesi tek başına yeterli olmamaktadır. Bu nedenle seçilmiş görevlileri seçen halkın da yönetime katılımı demokrasi için vazgeçilmezdir. Yönetimleri halka yakın olduğu ve halkın denetimi daha kolay yapabileceği için yerel yönetimler demokrasinin en iyi uygulama alanı olarak görülmüştür. Bu durum aynı zamanda halkı katılıma teşvik etmektedir (Bulut, 2013, s. 35-37). Katılım uygulamaları, temsili demokrasilerdeki temsil edilen ve temsil olunan olgusunu kaldırmayı hedeflememektedir. Tam aksine yönetim (temsil eden) ve vatandaş (temsil edilen) arasındaki bağları güçlendirmeyi amaçlayan diyalogu düzenlemektedir (İç İşleri Bakanlığı, UNDP ve CFCU, 2011, s.9). Söz konusu gelişim, kamu kavramına olan bakışın genel ve özel alt başlıkları olarak yöneten ve yönetilen kavramlarının yönetim kavramında buluşması süreci olarak kabul edilmekte ve çok yönlü olarak değerlendirilebilmektedir.

5302 sayılı kanun ile İl Özel İdarelerinin daha demokratik, saydam ve katılımcı olması öngörülmektedir. Katılımcılığı artırmaya yönelik bir düzenleme olarak İl Özel İdaresinin bir organı olan il genel meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılma ve görüş bildirilmesine yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. İl genel meclisi kararlarının halka uygun yollarla duyurulması ve kimi

özel idare hizmetlerinde gönüllülerin çalışmasına kanunla imkan sağlamıştır (Ulusoy ve Tekin, 2012, s. 189). Buradan yola çıkarak katılımcılığa yönelik yasal bir adım atıldığı söylenebilir. Diğer bir ifadeyle il genel meclisi ve ihtisas komisyonlarına katılımın yasal bir güvenceye alındığı gözlenmektedir.

İl Özel İdaresinin karar organı olan İl genel meclisinin 5302 sayılı kanunla tüm üyelerinin seçilmiş üyeler olması ve başkanının da bu üyeler arasından seçilmesi hükmü getirilmiştir. Vali'nin il genel meclisi başkanı olmasının yasayla kaldırılması demokratik ve katılımcı bir meclis oluşturulmasında önemli bir adım olmuştur (Uçar, 2011, s. 616). Seçilmişlere verilen yetkilerin artırılmasının halk katılımını artırıcı bir etki sağladığı söylenebilir.

Yerel yönetim birimlerinin en eski tarihli olarak il özel idareleri, demokrasi açısından güçlenmek ve varlığını korumak için pek çok düzenleme geçirerek bugünkü halini almıştır. 5302 Sayılı Kanun kapsamında il özel idareleri değerlendirildiğinde katılımcılık ve yönetim açısından olumlu yönde bir gelişim gösterdiği gözlenmektedir. Halkın il genel meclislerine katılabilmesi ve il genel meclisinden çıkan kararların halka duyurulması, bilgi edinme ve katılımı artırıcı gelişmeler olarak önem taşımaktadır. Katılımcılığın artmasıyla halkın istek ve taleplerine önem veren il özel idarelerinin kararlarında daha özerk olduğu görülmektedir. Bu durum ise il özel idarelerinin kararlarının kendi alan özerk yapılarını güçlendirmektedir.

### **3. Mali Yerelleşme ve İl Özel İdareleri**

Yerelleşme genel anlamıyla devletin otorite ve kaynaklarının yerel yönetimlere devredilmesi ve yerel yönetimlerin güçlenmesidir. Ancak günümüzde yerelleşme yalnızca yerel yönetimlerin güçlenmesi olarak değerlendirilmemekte aynı zamanda yerel sivil toplum kuruluşlarının etkinliklerinin artması, yerel halkın yönetime katılımının artması ve yerel medyanın desteklenmesi gibi pek çok yeniliği de kapsamaktadır (Tunçer, 2012, s. 135). Yerelleşme, yerel halk ve karar mekanizmaları arasındaki mesafenin kapanmasını önermektedir (Önder, 2013, s. 324). Yerelleşme bu kapsamda yerel halkın, yerelin sorunları ile ilgilenmesi, düşünmesi ve çözümler üretmesine imkan sağlayarak yerel katılımcılığın gelişimine yol açmaktadır.

Demokrasinin temel kurumları olarak değerlendirilen yerel yönetimler, halkın kendi kendini yönetme özelliğini ve yönetime katılımını kolaylaştırdığı için katılım, yerellik, demokratikleşme ve çoğulculuk gibi pek çok kavramı da bünyesinde barındırmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetim, yerelleşme, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir yönetim yapıları oluşturulmasında katkı sağlamaktadır. Üniter yapıli devletlerde yerelleşme olgusu merkez-yerel bütünlüğünü bozmadan yerel yönetimlerin güçlenmesini amaçlamaktadır. Yerelleşmenin temel amacı ise yerelin merkeze danışmadan gerçek anlamda bir özerkliğe sahip olarak karar alma, uygulama ve denetleme aşamalarına yerel yönetimlerin hükmetmesidir (Yahşi, 2016, s. 204-206). Bu kapsamda mali yerelleşme özellikle harcama kararlarının alınması sürecinde sağladığı özerklik ile yerel düzeydeki istek ve taleplerin daha fazla dikkate alınmasını sağlayan temel kavramlardan biri olmaktadır.

5302 sayılı kanununun 45. maddesinde İl Özel İdarelerinin bütçesinin hazırlanmasına yer verilmiştir. İl Özel İdaresi bütçeleri de bütçe yılı olarak devlet mali yılını kabul eder. 5302 sayılı kanun il özel idaresinin bütçe onay sürecinde bir takım değişikliklere yer vermiştir. Bu kanunla il özel idarelerinin bütçesinin il genel meclisi kabulüyle geçerlilik kazanacağına yer verilmiştir. 3360 sayılı eski kanunda İçişleri Bakanlığı'nın onayından sonra yürürlüğe girmekteydi. Seçilmiş meclis tarafından onayının yeterli olmasıyla hem merkezi vesayeti azaltma hem demokratik bir yönetim hem de il özel idarelerinin özerkliği açısından önemli bir adım olarak görülebilir (Uçar, 2011,s.618).

Yerelleşme günümüzde yalnızca merkezden yerele yönetsel yetkilerin devri olarak tanımlanmamaktadır. Bu tanım doğru ancak yetersiz bulunmaktadır. Artık yerelleşme yalnızca yönetsel kurumlar arasındaki bir yetki devri değil karar alma sürecinde yönetimden halka geçen bir işleyişi de kapsamaktadır. Söz konusu işleyişte etkili olan kavram ise katılımcılıktır. Katılımcılık, yerelleşme ile yetkileri artan ve özerklik kazanan yerel yönetimlerin karar alma, uygulama ve denetleme süreçlerinde yönetim ile yönetilenler arasındaki duvarların kaldırılmasını ve koordinasyonun güçlenmesini sağlamaktadır. Bu açıdan ele alındığında katılımcılık ve yerelleşme arasında güçlü bir bağ olduğu gözlenmektedir. Şöyle ki katılımcılık ile karar alma süreçlerine katılan halk kararlarda yerelleşmeyi sağlayabilecek ve il özel idaresini kendi kararlarını kendi alabilir bir

duruma gelmesine ön ayak olabilecektir. Böylece karar alma süreci yönünden yerleşen il özel idarelerinin, ilerleyen safhalarda mali alanda daha özerk olması beklenmektedir.

#### **4. İl Özel İdareleri Açısından Katılımcı Bütçe ve Mali Yerelleşme İlişkisi**

Değişen yönetim anlayışına paralel olarak bütçe alanında da değişimler yaşanmaktadır. Bu değişimler, en az maliyetle amaca en uygun harcamaların yapılmasını hedeflemektedir. Bu noktada ise önemli olan doğru mali kararlar alarak bu kararların uygulanmasına yönelik en az harcamanın belirlenebilmesidir. Bu nedenle yerel yönetimlerde halkın, mali kararların alınması sürecine katılımı önem kazanmıştır. Katılımcı bütçeleme böyle bir düşünce sistemi üzerine inşa edilmiş halk katılımını sağlayan, şeffaflığı ve hesap verilebilirliği ön plana çıkararak ve mali disipline önem veren bir bütçeleme anlayışıdır (Çakır ve Kayalidere, 2018, s. 943).

Porto Alegre kentinde ortaya çıkan katılımcı bütçeleme uygulamasıyla halk ve belediye arasında farklı bir diyalog başlamıştır. Katılımcı bütçeleme, gelir seviyesi düşük kesimin isteklerinin gerçekleşmesine imkan sağlaması sonucu bir seferberlik başlatılmasını sağlamıştır. Yönetimin ayrıcalıklı tutumlarına son vererek şeffaflığın artmasını sağlayacak reformlar yapmasında etkili olmuştur. Porto Alegre’de katılımcı bütçelemenin uygulandığı dönemde belediye, partililik ya da ideolojisine bakmaksızın tüm halkın düşüncelerinin kendileri için eşit olduğunu gösterme çabasına girişmiştir (Genro,1999, s. 30-31). Katılımcı bütçeleme geleneksel bütçeleme süreçlerinden farklı olarak vatandaşları da sürecin bir parçası haline getirmiştir (Evens ve Voet, 2019, s. 4). Diğer bir deyişle Katılımcı bütçeleme, bütçe anlayışına bir yenilik getirirken aynı zamanda halkın katılımını sağlamaktadır (Godwin, 2018, s. 132). Katılımcı bütçe, katılımcı demokrasinin bütçeye yansımaları olarak ele alındığında demokratik unsurların bütçeleme sürecine entegre edilmesi olarak değerlendirilebilmektedir (Doğan ve Gerger, 2018, s. 207). Demokratik bir ortamda hazırlanan ve halkın güvenini kazanan bir bütçeleme süreci ile yönetimin güvenilirliği arttığı gibi halkın yerelde alınan vergilere gönüllü uyumu da sağlanabilmektedir. Özellikle yoksullar, gençler, çocuklar ve evsizlerin dahi yönetimin kararlarına katılım göstererek bütçe yatırımlarında etkili olabileceği görülmektedir.

Demokratik toplumlarda yurttaşlar, monarşi ile yönetilen bir toplumdaki kral gibidir. Toplum içerisinde siyasal yapılanmanın en üstünde yer almaktadır. Ancak yerel veya merkezi yönetim kararlarına doğrudan katılımı sık görülen bir olgu değildir. Porto Alegre’deki bütçe sürecine bireylerin doğrudan katılımı ile bu algı kırılmıştır. Katılım açısından zor bir aşama olan bütçe sürecine katılım, doğrudan demokrasi açısından umut olmuştur (Çukurçayır, 2008, s. 21-22). Yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki görev ve hizmet bölüşümünün kararlaştırılması iki ölçüte bağlıdır. Bunlardan ilki kaynak kullanımında etkinliktir. Diğerisi ise katılımdır (Sezer ve Vural, 2010, s. 208). Buradan hareketle katılım ile yerelleşme arasındaki ilişkinin tamamlayıcı yönde olduğu görülmektedir. Bu durum, katılımın bütçe sürecine yansımaları olan katılımcı bütçeleme ile yerleşmenin mali yönünü ortaya koyan mali yerleşmenin arasında da aynı yönlü bir etkileşim olduğunu göstermektedir.

Katılımcı bütçeleme yerelleşme sürecinin ileri bir aşaması olarak görülmektedir. Bunun nedeni yerelleşme ile merkezin yetki ve kaynakları yerel yönetim birimlerine geçerken katılımcı bütçeleme ile bu yetkilerin halka geçmesidir (Özen ve Yontar, 2009, s. 283). Demokratik toplumlarda siyasal yapılanmanın en üstünde görülen halkın yerelde bütçeleme yetkisini elde etmesi yerel yönetimlerin mali ve idari açıdan güçlenmesi açısından önem taşımaktadır. Yasal bir düzenleme ile yerel yönetimlere verilen tüm mali ve idari yetkiler yine yasal düzenleme ile geri alınabileceken, katılımcı bütçeleme ile halkın karar verme süreçlerine katılım, uygulama ve denetimdeki aktif rollerini herhangi bir yasal düzenleme ile alınması kolay olmayabilir. Halkın elde ettiği katılımsal roller ve demokratik haklardan vazgeçmesi yerel yönetimlerin yetkilerinden vazgeçmesinden daha zor olabilecektir. Bu kapsamda halkın elde ettiği yetkiden vazgeçmeme durumu ise yerel halk ve yönetimin merkezi yönetim karşısında güçlenmesinin göstergesi kabul edilebilir. Katılımcı bütçeleme ile gelen bu güç ile yerleşmenin gelişimine yönelik önemli katkılar sağlanabilecektir.

Mali yerleşmenin önemli bir ölçütü olarak ele alınabilen katılımcı bütçeleme anlayışı ile birlikte yerel yönetimler daha etkin ve daha verimli hizmetler sunmaya başlamışlardır. Mali yerleşmenin siyasi boyutu olarak da ele alınan katılımcı bütçeleme, ekonomik büyüme, kalkınma ve insani gelişmişlikle doğru orantılı bir gelişme göstermiştir (Çobanoğulları ve Yereli, 2017, s. 123).

Mali yerelleşme çerçevesinde yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılması önem arz eden bir konudur. Bununla birlikte önemli bir diğer nokta ise yerel yönetim gelirlerinin doğru şekilde yerel topluluğun ihtiyaçları doğrultusunda harcanabilmesidir (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010, s. 16). Yerel yönetimlerin yasal düzenlemelerle elde ettiği mali yerelleşme, yerel yönetimlerin gelir ve harcamaları yönetememesi sonucunda yine yasal düzenlemeler ile sınırlandırılması veya sona erdirilmesi mümkün olabilir. İl özel idareleri açısından hem harcama kararlarında halk katılımına yer verilmesi hem de bütçe sürecinde şeffaflığı, hesap verilebilirliği ve etkinliği sağlayarak yerel halkın yerel vergilere gönüllü uyumunun artırılması ile katılımcı bütçeleme mali yerelleşmenin gelişmesinde önemli bir araç olarak kabul edilmektedir.

Katılımcı bütçeleme sürecinin yerel yönetim düzeyinde başarılı olmasını sağlayan etkenlerden bir diğeri de yerel yönetimin mali imkanlarının düzeyidir (Yalçın, 2015, s. 319). Yerel yönetimler mali yetkileri ne kadar elinde bulunduruyorsa katılımcı bütçelemenin de o denli başarılı olacağı düşünülmektedir. Yerel yönetimlerin mali yetkileri elinde bulundurması ise mali yerelleşmenin ne kadar etkili olduğuyla ilgilidir. Buradan hareketle katılımcı bütçelemenin başarısı üzerinde mali yerelleşmenin varlığı ve gelişmişliğinin etkili olduğu görülmektedir.

## **5. Katılımcı Bütçe ve Mali Yerelleşmenin Uluslararası Gelişimi**

Katılımcı bütçeleme, 1989 yılında Brezilya’da demokratik bir yenilik olarak uygulanmış ardından birçok kentine yayılmaya başlamıştır (Yalçın,2015,s.317).Bunun yanında 2000’li yıllarda dünyaya yayılmaya başlayan katılımcı bütçeleme, daha sonraki tecrübelerde yasalaştırılmıştır. Örneğin, 1994’de Popüler Halk Katılım Yasası ile Bolivya’da; 1990 sonrası Belediye reformlarıyla Nikaragua’da ve Guatemala’da yerelleşme reformları tasarlanmış ve 2002 yılında sistemleştirilmiştir. Söz konusu uygulamalar ile yönetimin katılımı özendirmesinin ve yasalaştırmasının temel nedeni olarak özellikle Ağır Borçlu Fakir Ülkeler (HIPC II) programından borçlanma yardımı almak istemeleri gösterilmektedir (Golfrank, 2006,s. 93-94).

Katılımcı bütçeleme, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler tarafından demokratik yenilik ve politika yapımı bakımından “en iyi uygulama” olarak seçilmiştir. Son araştırmalar, katılımcı bütçelemenin son 20 yılda Brezilya’daki yönetim ve demokrasinin kalitesini geliştirdiğini göstermektedir (Gilman ve Wampler, 2019, s. 1). Porto Alegre ve benzer uygulamalarda katılımcı bütçelemenin politika oluşturma sürecinde ağırlıklı olarak katılımın özendirildiği görülmektedir, ancak katılımcılık süreci uygulama sürecinde de halkın gözlem yapmasını içermektedir. Katılımcılar gözleme rolünü, politika oluşturma sürecine katılıma göre daha az önemsemektedir (Kösekahya, 2003, s. 43). Bu bağlamda katılımcı bütçe konseyi oluşturulmuştur. Konsey, on altı bölge ve altı tematik meclis, mahalleler birliği, belediye çalışanları sendikası ve belediye yönetimi planlama komisyonu ve toplumsal ilişkiler koordinasyonu temsilcilerinden oluşur. Konseyin işlevi, alt birimlerdeki verilerin belediye yönetimine sunulması ve bir önceki bütçenin tartışılması ve gelecek yılın bütçesinin ana hatlarının çizilmesidir (Yıldırım, 2008,s.283-284).

Brezilya’da katılımcı bütçeleme uygulaması mahalle toplantıları, bölge toplantıları, temsilci seçimleri ve bütçe kabulünden sonraki sürecinde gözlem ve denetimini içine alan uzun ve sistemli bir süreçtir. Bu süreçte halkın bireysel katılımı ön planda tutulmakta ve yönetim halkı katılıma teşvik etmektedir. Bu yönleriyle diğer dünya uygulamalarından ayrıldığı görülmektedir. Özellikle mahallelerin de katılım açısından organize olması ve hükümetin bireysel katılımcılığa daha fazla önem vermesi hem karar alma ve uygulamanın yerelleşmesi hem de halkın katılımcı bütçe sonuçlarına bakarak kamu hizmetlerine daha fazla gönüllü katılım göstermesi mali yerelleşme açısından önem taşımaktadır.

Fransa’nın Paris şehrinde ise katılımcı bütçeleme için ilk adımların 2014 yılı seçimleriyle başa gelen Belediye Başkanı Anne Hidalgo tarafından atıldığı görülmektedir. Paris halkının projelere katılımına imkan sağlayacak bir katılımcı bütçeleme ortaya konulmuştur. Hidalgo öncülüğünde 2014 yılının Eylül ayında 20 bin Euro’luk 15 proje halk tarafından e-anket yoluyla oylamaya sunulmuştur. 41.000 oylamaya ulaşan uygulamada en çok oya sahip 9 proje kabul edilmiştir. Uygulamanın daha kapsamlı olması için 2014-2020 yılları arasında halkın seçeceği projelere toplamda 500 bin Euro’luk fon ayrılması planlanmaktadır (Véron, 2015). Fransa Paris şehrinde internet üzerinden oylama yoluyla proje seçimlerinin halka bırakılması uygulaması hem pratik bir uygulama olması hem de katılımın

kolay olması açısından oldukça avantajlı kabul edilmektedir. Ayrıca fon ayrılması ve hangi projeye tahsis edileceğine halkın karar vermesi, kamu fonlarının kullanımında yerel halkın düşüncelerine önem verildiğini ve uygulamanın ilerleyen yıllarda halkı yerel hizmet ve kararlara daha katılımcı olma yolunda desteklediğini göstermektedir. Halkın yerel hizmet ve projelere artan bu ilgisi mali yerelleşme açısından olumlu sonuçlar doğurmaktadır.

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

Katılımcı bütçelemenin Hindistan uygulamasının Latin Amerika ve Avrupa ülkelerinden farklı olarak seminerlerle halkın bütçe konusunda eğitilmesini hedeflemiştir. Özellikle Gujarat eyaletinde uygulamaya konulan katılımcı bütçeleme örneği, diğer ülkelere kırsal bölgelerde katılımcı bütçelemenin nasıl uygulanacağı açısından iyi bir örnek oluşturmaktadır. Kırsal kesim gibi daha az nüfuslu ve daha az eğitilmiş insanları bile içine alabilen bir uygulama olan katılımcı bütçe hem halkın bilgilendirilmesine hem de hemşerisi oldukları yerel yönetimin harcamalarının belirlenmesinde rol almasına katkı sağlayarak mali yerelleşmenin gelişmesine de imkan sağlamaktadır. Uluslararası katılımcı bütçe uygulamaları incelendiğinde temelde bütçe sürecine katılımın yer aldığı farklı uygulamaların varlığı göze çarpmaktadır. Tüm bu uygulamalar ile halkın harcama sürecine katılımı ve yerel bütçe üzerindeki denetim mekanizması güçlendiği için mali yerelleşmenin de gelişimine dolaylı olarak katkı sağlayacağı sonucuna ulaşılmaktadır. Her ülke yerel yönetimlerin mali yönetim sürecinde farklı gelir ve gider özerkliklerine sahip olduğu için katılımcı bütçenin mali yerelleşme üzerine etkileri de farklılık gösterebilmektedir.

## 6. Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Uygulaması ve Mali Yerelleşme

Uşak ili, Ege Bölgesinin İç Batı Anadolu bölümünde, Ege Bölgesi ile İç Anadolu bölgesinin birbirlerinden ayrıldığı İç Batı Anadolu eşliğinin batı kenarında, Kütahya, doğuda Afyon, güneyde Denizli ve batıda Manisa illeri bulunmaktadır. 5.341 km<sup>2</sup> alana sahip olan Uşak yüzölçümü itibariyle iller sıralamasında 64. sıradadır. Ülke yüzölçümünün % 0.7'lik kısmını oluşturmaktadır (Uşak İl Özel İdaresi, 2018). Tablo 1'de Uşak ili, ilçe, köy ve beldelerinin sayısına yer verilmektedir. Bu kapsamda Uşak ili il ve ilçe merkezi nüfusunun toplam nüfus içindeki payı %70.8 ve belde ve köy nüfusunun toplam nüfus içindeki payı ise %29.2'dir. Buradan hareketle nüfusunun büyük bir çoğunluğunun il ve ilçe merkezinde yaşıyor olduğu bilgisine varılabilir.

**Tablo 1.** 2017 Yılı Uşak İl ve İlçe Merkezi, Belde ve Köy Nüfus Verileri

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

Kaynak: TÜİK, 2018.

Ancak kırsal bölgede yaşayan kesim de azımsanamayacak bir büyüklüğü oluşturmaktadır. Uşak'ın 5 İlçe, 18 Belde ve 242 Köyü bulunmaktadır. MÖ 4000 yılında yerleşime açıldığı bilinen Uşak ve çevresinin günümüze dek birçok uygarlığın yerleşkesi olmuştur. Nüfusun çok olmaması halk arasındaki iletişimi artırmakta ve yerel yönetim birimleriyle diyalog kurmayı kolaylaştırmaktadır

(Uşak Belediyesi, 2018). Mevcut şartları dikkate alındığında, katılımcılığın hayata geçirilebilmesi açısından uygun ortamın sağlanabildiği görülmektedir.

Bu kapsamda Uşak yerel yönetim birimlerinden Uşak İl Özel İdaresi'nin katılımcı bütçe ve mali yerelleşmeye ilişkin uygulama örnekleri ve değerlendirmelerine yer verilecektir. Katılımcılığın ülke genelindeki gelişim seyri ve yerel yönetimlerin katılımcı uygulamalara entegre olması sürecinde kent konseylerinin kurulması ve Belediye Ortaklıkları Ağı – Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı (TUSENET) büyük önem taşımaktadır. TUSENET ile birlikte İsveç ile ortak yürütülen katılımcılık faaliyetlerinin yanında *Yerel Yönetim Reformu Destek Projesi* kapsamında da Uşak pilot il olarak seçilmiştir.

AB, Avrupa-Akdeniz ortaklığı bünyesinde finanse edilen MEDA Programı Fonu'ndan yararlanmak için İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan başvuru ile başlatılan “Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi” kapsamında pilot projelerden biri olarak seçilen Uşak İl Özel İdaresi'nde katılımcı bütçe çalışmaları hayata geçirilmiştir. 2007 yılında gerçekleştirilen uygulamada yürütülen çalışmalar: katılımcı yatırım programı süreci, vatandaş memnuniyet anketi ve yatırım kartı uygulamasıdır. Proje çerçevesinde yatırım programı çalışmaları başlatılarak yurttaşların hizmetlerden beklentileri ve memnuniyet düzeyleri ölçülmüş ve sonuçlar yine yurttaş ile paylaşılmış, daha sonra yatırım kartı uygulaması ile de yurttaşların proje öncelikleriyle kurumsal stratejik planlama gereklilikleri bir araya getirilmiştir (Kentleşme Şurası, 2009, s. 23). Uşak İl Özel İdaresi tarafından yürütülen katılımcı bütçe uygulaması yerel düzeyde katılımın yaygınlaşması açısından büyük öneme sahiptir. Ayrıca uygulama döneminde vatandaş memnuniyet anketi çalışmasına yer verilmesi katılımcılık kültürünün gelişmesi açısından örnek teşkil etmektedir.

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

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

Uşak İl Özel İdaresinin stratejik planı değerlendirildiğinde kırsal bölgelerde halkın katılımıyla yapılacak iyileştirmelere yer verildiği görülmektedir. Kırsal alandaki halkın konuyla ilgili bilgilendirilmesi ve taleplerinin dinlenmesi ile karar alma sürecine etkin katılımın sağlanması hedeflenmektedir. Bu gibi katılımcılık faaliyetleri, hanehalkında hemşerilik bilincini geliştirirken karar alma süreçlerinin yerelleşmesine de imkan sağlamaktadır. Bunun yanında gönüllü hizmetlere katılım ile gelir açısından merkeze bağlılığın azaldığı gözlenmektedir. Kırsal bölgeler az nüfuslu küçük idareleri içinde barındırdıkları için katılım eğitimi ve halkın bilinçlenmesi ile sürece daha çabuk uyum sağlayabilmektedir. Bu kapsamda hizmet alanı içerisinde işbirliğinde bulunan ve İl Özel İdaresinin

## Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Uygulamasının Mali Yerelleşme Açısından İncelenmesi

faaliyetlerinden etkilenen ve faaliyetleri etkileyen kişi, kurum ve kuruluşlardan oluşan iç ve dış paydaşlar tespit edilmiş ve etkileme gücüne göre önceliklendirilmiştir.

2015-2019 Stratejik Planını katılımcı, geleceği öngören ve gerçekçi bir yaklaşımla hazırlamak için; paydaşların öneri ve beklentilerini belirttikleri anket çalışması ve toplantılar yapılmıştır. Öneri ve istekleri alınacak iç ve dış paydaşlar Tablo 2’de yer almaktadır. Bu kapsamda iç paydaşlar; vali, il genel meclisi, il encümeni, il özel idaresi birim müdürlükleri, ilçe özel idare müdürlükleri, çalışanlar olarak sıralanmaktadır.

Dış paydaşlar ise İl Millî Eğitim Müdürlüğü, Meslek Odaları, İl Sağlık Müdürlüğü, Organize Sanayi Bölgeleri, Halk Sağlığı Müdürlüğü, Uşak Ticaret ve Sanayi Odası, Kamu Hastaneler Birliği Genel Sekreterliği, Uşak Üniversitesi, İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü, Sivil Toplum Kuruluşları, Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü, Uşak Kent Konseyi, Aile ve Sosyal Politikalar Müdürlüğü, TKDK Uşak İl Koordinatörlüğü, İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, Sulama Birlikleri ve Kooperatifleri, Müze Müdürlüğü, İçme Suyu Birlikleri, İl Halk Kütüphanesi Müdürlüğü, İl ve İlçe Ziraat Odaları, İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, Toprak Mahsulleri Ofisi, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Kooperatifler, Uşak Belediyesi, TEDAŞ, İlçe Belediyeleri, Osmangazi EDAŞ, Kaymakamlıklar, UDAŞ, Muhtarlıklar, Kamu İhale Kurumu, Vatandaşlar, Türkiye İş Kurumu, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, Türkiye İstatistik Kurumu, Orman İşletme Müdürlüğü, İl Müftülüğü, Çevre ve Orman İl Müdürlüğü, İl Telekom Müdürlüğü, Karayolları Bölge Müdürlüğü, Zafer Kalkınma Ajansı, İl Emniyet Müdürlüğü, AB Bakanlığı, İl Jandarma Komutanlığı, Vakıflar Bölge Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü, Kültür Varlıklarını Koruma Bölge, Uşak Ticaret Borsası, Röleve ve Anıtlar Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü, Defterdarlık ve DSİ olarak yer almıştır.

**Tablo 2.** Öncelikli Paydaşlar

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

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

Stratejik plan paydaşları olarak sayılan dış paydaşlar tüm kamu kurum ve kuruluşlarını ve vatandaşları içermektedir. Bu durum stratejik planda yer alan katılımcılık tabanının genişletilmesi olarak anlam kazanmaktadır. Ayrıca tabloda yer alan öncelikli paydaşlarda vatandaşlara da yer verilmesi katılım açısından önemli bir gelişme ve öncelik olarak dikkat çekmektedir. Uygulama sürecinde halkın taleplerine yer verilmesi ve memnuniyetinin ölçülmesi halkın yerel hizmetlerle ilgili daha fazla enformasyon sahibi olmasını ve karar alma süreçlerine etkin ve bilinçli katılımlarını sağlamaktadır. Söz konusu uygulamaların, yerel yönetimlerin hizmetlerinin hanehalkı tarafından daha yakından takip edilmesine ve etkin denetimine imkan vermesi, iç ve dış paydaşlar ölçeğinde



sağlanacak faydayı artırmaktadır. Söz konusu uygulamaların katılımcı bütçeleme sürecinin işleyişi, iç ve dış paydaşlar ölçeğinde gerçekleşen karar alma ve hizmet sunum süreçleri açısından olumlu çıktılar sağladığı gözlemlenmektedir.

Yerel Yönetim Reformu Destek Projesi kapsamında gerçekleştirilen vatandaş memnuniyet anketi ve yatırım kartları uygulama sonuçları 2007 yılında İl Özel İdare Binası'nda yapılan konferansla katılımcılarla paylaşılmıştır. İlgili proje on ay uygulanmış ve başarıyla sonuçlandırılmıştır. Ankete katılanların yüzde 50.90'ı yol hizmetlerinin genel kalitesinin artırılmasını, Yüzde 47.50'si kanalizasyondan daha iyi faydalanmayı istemektedir. Köylünün genel sıkıntılarından olan tarımda sulama ise yüzde 37.40'lık bir oranla 3'üncü sırada yer almaktadır. Katı atık ve çöp toplama yüzde 31.70'le anketin en önemli noktası olarak dikkat çekmektedir. İlgili anket çıktıları ile halkın talep ve istekleri gözetilerek hizmet verileceğine dair katılımcılara bilgiler verilmiştir (Yerel Yönetim Reformu Destek Projesi Konferansı, 2007,1-6).

Proje kapsamında ulaşılan anket sonuçları dikkate alınarak Uşak İl Özel İdaresi tarafından Katı Atıkların Bertarafına Yönelik Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu plan kapsamında (Uşak İl Özel İdaresi, 2008);

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

Söz konusu eylem planından hareketle anket sonuçlarının hizmete çevrildiği ve halkın katılımının olumlu sonuçlar verdiği görülmektedir. Ayrıca halkın istek ve görüşleri ışığında harcama önceliklerinin belirlendiği ve gerekli yatırımların gerçekleştirildiği gözlenmektedir. Daha sonra hanehalkında çevre duyarlılığı oluşturmak amacıyla halk toplantıları yapılmış ve okullarda eğitim çalışmaları yürütülmüştür. Bunun yanında katı atıkların bertaraf yöntemleriyle ilgili el broşürleri ve afişler dağıtılmıştır. Konteynır temininde ise işbirliği yapılacak kuruluşlar arasında özel firmalara yer verildiği görülmektedir. Bu durum Uşak İl Özel İdaresi katılımcı bütçelemesinde yalnızca kamu fonlarından değil özel fonlardan da yararlandığını göstermektedir. Bu kapsamda Uşak İl Özel İdaresi katılımcı bütçe uygulamasında model olarak Topluluk Fonları Modelietkileri dikkat çekmektedir. 2007 yılında uygulanan projeye 2008 yılında da devam edilmiştir. Uşak kırsalında yaşayan vatandaşların talep ve beklentilerini ortaya çıkaracak, memnun olduğu ve olmadığı hizmetleri belirleyerek "Vatandaş Memnuniyet Anketi" hazırlıkları tamamlanarak, izlenecek yılda İl Özel İdaresi tarafından yapılacak yatırımlara yol göstermesi amaçlanmıştır.

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

- Harcama birimlerinden gelecek faaliyet ve projeleri değerlendirmek üzere harcama birimi personellerinden Yatırım İnceleme ve Önceliklendirme Komisyonu kurulmaktadır.
- Yatırım tekliflerinin değerlendirilmesinin rasyonel bir şekilde yapılması için Yatırım İnceleme ve Önceliklendirme Komisyonu tarafından yatırım puanlama sistemi oluşturulmuştur.
- Bütün harcama birimleri yapacağı teklifleri yatırım kartlarına işleyerek Mali Hizmetler Müdürlüğüne sunmakta Mali Hizmetler Müdürlüğü ise Yatırım İnceleme ve Önceliklendirme Komisyonuna sunmuştur.
- Yatırım İnceleme ve Önceliklendirme Komisyonu daha önce hazırladığı puanlama sistemine göre her bir harcama biriminin yatırım teklifini puanlamakta ve yüksek puandan düşük puana doğru sıralamaktadır.
- Son olarak ise sıralanan yatırım teklifleri bütçe imkânları çerçevesinde bütçeleştirilmektedir.

## Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Uygulamasının Mali Yerelleşme Açısından İncelenmesi

Söz konusu uygulamalar ile bütçede vatandaş katkısının aranması, hizmetlerde vatandaş memnuniyetinin ön planda tutulması, halkın ihtiyaç ve taleplerinin yatırım önceliklendirmelerinde dikkate alınması sağlanmıştır. Bunun yanında faktör olarak kabul edilen vatandaş katılımı, katılımcı bütçeleme başarılı olması ve devam ettirilmesi açısından önem taşımaktadır. Gerekli anket çalışmalarının ardından önceliklendirme formunun ilgili harcama birimlerince doldurularak harcama önceliklerini belirlemesi katılımcı bütçe uygulamasının Uşak İl Özel İdaresi tarafından 2007-2008 yıllarında başarıyla uygulandığının göstermektedir.

Uşak İl Özel İdaresince düzenlenen “Görev Gücü Yatırım Öncelik Puanlaması” uygulamasında ise mahalle puanı olarak yer verilen bölümde mahalle konseylerinin kendi mahalle sınırları içindeki yatırımlara dair puanlama yapabileceği görülmektedir. Bunun yanında mahalle meclislerinin kent ölçeğindeki yatırımları da puanlama yöntemiyle önceliklendirdiği görülmüştür. Mahalle bazında projeleri ve yatırımları önceliklendirme imkanı tanıyan bu puanlama sistemi ile katılımın tabana yayılmaya çalışıldığı ve halkın istek ve taleplerinin kamu hizmetleri açısından belirleyici rol oynadığı görülmektedir. Tablo 3’te Uşak İl Özel İdaresi pilot uygulama yılı, öncesi ve sonrası bütçe gelir ve giderlerinin değişimine yer verilmektedir.

**Tablo 3.** Uşak İli Pilot Katılımcı Bütçe Uygulaması Yılları Bütçe Gelir ve Giderleri

	<b>2005 Gerçekleşen</b>	<b>2006 Gerçekleşen</b>	<b>2007 Bütçe Tahmini</b>	<b>2007 Gerçekleşme</b>	<b>2008 Bütçe Teklifi</b>
<b>Gelir</b>	27.747.158,71	37.324.282,47	12.000.000,00	14.210.723,47	10.500.000,00
<b>Gider</b>	26.792.267,97	34.729.560,28	12.000.000,00	11.969.291,66	10.500.000,00
<b>Açık - Fazla</b>	(+) 954.890,74	(+)2.594.722,19	-	(+) 2.241.431,81	-

Kaynak: Uşak İl Özel İdaresi 2008 Yılı Bütçe Raporu.

Tablo’da da görüldüğü üzere katılımcı bütçe pilot uygulama yılları itibariyle hem gelir hem de giderlerde artış olduğu gözlenmektedir. Pilot uygulama öncesi yıllara oranla uygulamanın ilk yılı katılımcı bütçeleme sürecinin mali yerelleşme açısından durağan bir seyir izlerken takip eden yıllarda daha da güçlenmesi ile birlikte gelirlerin de arttığı dikkat çekmektedir. Uygulamanın aktif olarak gözlemlendiği 2007 ve 2008 yılları itibariyle ise harcama ve gelirlere ilişkin dağılıma Tablo 4’teyer verilmektedir.

**Tablo 4:** Bütçe Gider ve Gelirlerin Uygulama Yıllarına Göre Değişimi

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Gelir(Bin TL)</b>	97.564	104.726	113.370	122.128	148.631
<b>Gider(Bin TL)</b>	106.622	121.292	123.112	122.386	142.434

Kaynak: Muhasebat, 27.06.2018.

Uşak İli 2006-2010 bütçe gelir ve giderleri incelendiğinde yıllar itibariyle artış seyri olduğu gözlenmektedir. Katılımcı bütçeleme uygulandığı 2007-2008 yıllarında ise harcamalarda kayda değer bir artış yaşanmamıştır. Buradan hareketle Uşak İl Özel İdaresi tarafından iki yıl boyunca uygulanan katılımcı bütçeleme sürecinin yatırımlara yansımaya karşın harcamalarda önemli bir artışa sebep olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durum dünya örneklerinde meydana gelen yerel harcamaların katılımcı bütçe uygulamasıyla birlikte aniden artması durumunun önüne geçilebileceğini göstermektedir. Ayrıca kurum tarafından kontrollü bir şekilde yatırım ve hizmetlerin yönetildiği sonucuna da ulaşılabilmektedir. Tablo 5’te Uşak İl Özel İdaresi Hizmet Geliştirme Eylem Planı’na yer verilmektedir.

## Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Uygulamasının Mali Yerelleşme Açısından İncelenmesi

**Tablo 5:** Uşak İl Özel İdaresi Hizmet Geliştirme Eylem Planı 2008- 2010

Alt Amaçlar / Faaliyetler	Sorumluluklar	İş Birliği Yapılacak Kuruluşlar	Zaman	Hedefler	Faaliyetler	Ölçme Yönetimi	Bütçe (TL)
Köylerde katı atıkların bertarafına yönelik eğitim çalışması yapmak	Çevre Koruma Kontrol Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	Uşak Belediyesi İl Çevre ve Orman Müdürlüğü, Tema Vakfı, Üniversite	2008-2010	Çevre Duyarlılığı Oluşturmak	- El broşürleri ev afişler bastırmak - Halkın katılacağı toplantılar düzenlemek - Okullarda eğitim çalışması yapmak	Ulaşılan Kişi Sayısı	4.000
Katı atık toplama için konteynır temini	Çevre Koruma Kontrol Müdürlüğü Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Uşak Belediyesi, Özel Firmalar	2008-2010	- Çöplerin sağlıklı bir biçimde toplanması - Koku ve sinek probleminin ortadan kalkması	- Köylerin büyüklüğüne göre konteynır hacmi belirlemek - Standartlara uygun konteynır alımı yapmak - Uygun noktalara yerleştirilmesi - Konteynırların belirli aralıklarla ilaçlanması	Halkın memnuniyeti artış anketi	20.000
Atıkların kaynaktan ayrı toplanmasının sağlanması	Çevre Koruma Kontrol Müdürlüğü Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Uşak Belediyesi İl Çevre ve Orman Müdürlüğü, Muhtarlıklar	2008-2010	- Atıkların minimize edilmesi - Kazanılabılır atıkların dönüşümü - Ayrım kullanım için farklı renklerde çöp torbası temini	- Atıkların türlerine göre ayrımına yönelik eğitim çalışması yapmak - Organik atıklardan gübre elde edilmesi, - Geri kazanılabilir atıkların firmalara gönderilmesi - Çöp torbalarının evlere dağıtılması	Atıkların geri kazanılma oranı	6.000

Kaynak: Uşak İl Özel İdaresi Hizmet Geliştirme Eylem Planı verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tabloda da görüldüğü üzere, Uşak İl Özel İdaresi, katılımcı bütçe pilot uygulama döneminin ardından 2008 yılında hizmet geliştirme eylem planına yer vermiş ve bu doğrultuda halkın memnuniyeti, vatandaşlara ulaşılabilirlik ve geri dönüşüm gibi ölçme yöntemlerine başvurarak hizmet önceliklendirme yoluna gitmiştir. Bu kapsamda tahsis edilen ödenekler tutarında halkın tercihleri bütçelendirilmiş ve sürece katılımları sağlanmaya çalışılmıştır. Uşak İl Özel İdaresinin 2008 yılı bütçe raporundaki Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün görevleri incelendiğinde ise, Mali Hizmetler Müdürlüğü'nün ilk görevinin katılımcı bütçe hazırlamak olduğu görülmektedir. Buradan 2007 yılındaki uygulamanın 2008'de devam edeceği kanısına varılmasına karşın 2008 yılında 2007 yılından alınan kararların uygulanmaya devam edilmesinden farklı bir katılımcı bütçe faaliyetine ulaşılamamaktadır. Yerel Yönetim Reformu Destek Projesi kapsamında gerçekleştirilen vatandaş memnuniyet anketi ve yatırım kartları uygulamaları ile Türkiye'de katılımcılık ve katılımcı bütçeleme adına katılımcılığın gelişmediği yerlere öncelik etmesi açısından pilot uygulamalar önem taşımaktadır. Özellikle anket çalışmasının halkın kararlarına ulaşılmasında daha etkin olduğu ve katılımcılık kültürü olmamasına rağmen katılımcılığın sağlandığı görülebilmektedir. Bu uygulama ile halkın katılım ve yönetişime açık olduğu sonucuna varılabilmektedir. Artan katılım ve demokrasi ortamının ise yerel yönetimlerin hem idari hem de mali açıdan gelişmesinde etkili olacağı düşünülmektedir. Özellikle bütçeleme süreci gibi katı bir sürece katılım hakkı tanıyan katılımcı bütçe uygulamasının halkın harcama kararlarına ve finansmanına katılımını artıracığı ve yerel yönetimlerin mali açıdan güçlenerek mali yerleşmenin gelişimine imkan sağlayacağı sonucuna ulaşılmaktadır. Bu kapsamda pilot uygulama dönemi sonrasında da 2008-2010 yılları Uşak İl Özel İdaresi Hizmet Geliştirme Eylem Planı hayata geçirilmiş ve hizmet sunum sürecinde öncelik sıralamasına gidilmiştir

2010 yılı sonrası hizmet sunumu önceliği ve karar alma süreçlerine ilişkin olarak *Yatırım Projeleri Önceliklendirme ve Görev Gücü Yatırım Öncelik Puanlaması* uygulamalarına yer verilmiştir.

## Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Uygulamasının Mali Yerleşme Açısından İncelenmesi

Hanehalkına yönelik düzenlenen anket çalışmaları ile süreç desteklenmiştir. Tablo 6’da Uşak İl Özel İdaresi Yatırım Projeleri Önceliklendirme Formu anket bilgilerine yer verilmektedir.

**Tablo 6:** Uşak İl Özel İdaresi Yatırım Projeleri Önceliklendirme Uygulaması

UŞAK İL ÖZEL İDARESİ YATIRIM PROJELERİ ÖNCELİKLENDİRME UYGULAMASI		
Kategori Ağı	Kategori	Ağırlık Puanı / Proje Puanı
10	A: Yarar Faktörleri	0
8	B: Planlama, Kontrol ve Organizasyon Faktörleri	0
12	C: Bütçe ve Mali Faktörler	0
10	D: İhtiyaç, Zorunluluk Faktörleri	0
8	E: Verimlilik ve Etkinlik Faktörleri	0

Kaynak: Uşak İl Özel idaresi yatırım projeleri önceliklendirme verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Yatırım projeleri 5 farklı kategoride sınıflandırılmıştır. Bunlar; hizmet talebinin vatandaşlara doğrudan ulaşım ulaşılmadığına yönelik yarar faktörü, projelerin önemli sorunları giderip gidermemesi ile ilişkili planlama, kontrol ve organizasyon faktörleri, kararların gelir ve tasarrufları artırıcı etkisi olup olmadığına yönelik bütçe ve mali faktörler, mevzuat veya devam eden bir projeden kaynaklı ihtiyaç ve zorunluluk faktörleri ile diğer alternatif hizmet başlıklarından üstünlüğünü gösteren verimlilik ve etkinlik faktörleridir. Vatandaşların olumlu ya da olumsuz geri dönüşlerine bağlı olarak proje puanlaması yapılmış ve ihtiyaçlar bu öncelikte giderilmiştir.

**Tablo 7:** Uşak İl Özel İdaresi Görev Gücü Yatırım Öncelik Puanlaması

GÖREV GÜCÜ YATIRIM ÖNCELİK PUANLAMASI			
1. Hizmet Düzeyi	83	11. Yatırım Programı ile Uyum	15
2. Dairenin önceliği	20	12. Mahalle Planı	10
3. Çevre	5	13. Mahalle Planları ile Uyum	9
4. Kamusal Mekanların Estetiği	2	14. Arazi Satın Alması	14
5. Kentsel Çevre Geliştirilmesi	6	15. Ortak Kullanım	9
6. Konut	7	16. Kent İmkanlarının Bütünleştirilmesi	9
7. Tarihi Mekan Koruması	3	17. Hizmet Alanları	16
8. İş Hayatının Geliştirilmesi	6	18. Kullanım Mevsimi	16
9. İş Olanakları	4	19. Programlama ve aşamalandırma	8
10. Yatırım Ortamı	4	20. Mali Etki Analizi	30

Kaynak: İl Özel İdaresi görev gücü yatırım öncelik puanlaması verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Benzeri bir uygulama olarak Tablo 7’de Uşak İl Özel İdaresi Görev Gücü Yatırım Öncelik Puanlamasına yer verilmektedir. Tabloda da görüldüğü üzere, St. Paul, Minnesota örneği olarak da bilinen uygulama ile yatırım kararları alt başlıkları ile toplamda 27 başlıkta sınıflandırılmaktadır. Hizmet düzeyi aşaması; mevcut bir hizmeti geliştirmek veya yeni bir hizmeti gerçekleştirmeye yönelik rehabilitasyon, yenileme veya inşa süreçlerini kapsarken çevre başlığı, negatif dışsallıkların etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik puanlama önceliği taşımaktadır. Kentsel çevre geliştirilmesi ile özel kesim ve kamu kesimi işbirliğine dayalı harcama kararları üzerinde durulurken kentteki iş imkanlarının geliştirilmesine yönelik stratejilerle de kent sakinlerinin memnuniyeti hedeflenmektedir. Böylece katılımcı bütçeleme sürecinin, hizmet tercihleri ve öncelik sıralaması safhasında da gelişimine imkan sağlanmaktadır.

İlgili başlıkların tamamına karşılık gelen puan tabloları aracılığıyla yapılan hesaplamalar, yatırım öncelik puanlaması açısından belirleyici olmaktadır. Ayrıca mali etki analizi kapsamında yapılan puanlama ile de harcama kararları ve hizmet önceliklerinin, kent bütçesine olası etkileri dikkate alınarak analistlerce planlama yapılabilmektedir. Tablo 8’de Uşak İl Özel İdaresi 2015-2019 Stratejik Planı maliyet tablosu göstergelerine yer verilmektedir. Yıllar itibarıyla gelişim gösteren katılımcılık anlayışının stratejik planlamanın birincil amacı olarak bütçeleme sürecine yansımalarının da öngörüldüğü gözlenmektedir.

## Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Uygulamasının Mali Yerelleşme Açısından İncelenmesi

Tablo 8: Stratejik Plan 2015-2019

Stratejik Amaç 1	2015	2016	2017	2018	2019
İnsan sağlığına öncelik veren, çevreyle uyumlu, sürdürülebilir bir kırsal kalkınmanın gerçekleşmesi için; kırsal altyapıyı <i>katılımcı</i> bir yaklaşımla geliştirmek.	6.950.000	7.070.000	7.265.000	7.450.000	7.640.000

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

Stratejik planlama, idarenin değişen şartları da dikkate alarak gelişimini ve bu yöndeki hedeflerine ulaşmasını sağlayacak faaliyetlerin planlanması ve gerekli altyapının düzenlenmesi süreci olarak değerlendirilmektedir. İdarenin temel ilkelerinden hareketle hedefe yönelik stratejilerin belirlenip gerçekleştirilmesi, sürece katılımın teşvik edilmesi ile desteklenmektedir. Bu kapsamda kaynakların etkin ve verimli kullanımına dayalı ancak katılımcılığın da esas alındığı bir bütçeleme süreci ile mali yerelleşme alanında ilerleme sağlandığı gözlenmektedir.

### 5. Sonuç

Katılımcılık, yönetim anlayışını temsili demokrasiden doğrudan demokrasiye taşıyan bir kavramsal çerçeveye sahiptir. Özellikle demokrasi ortamının tam olarak gelişmediği ve halkta demokrasi bilincinin tam olarak yerleşmediği kesimler için katılımcılık demokrasiyi geliştirerek ileri seviyelere taşıyan bir araç olarak kabul edilmektedir. Katılımcılığın yönetimde bu denli önemli bir noktaya gelmesi yönetim ve yerleşmenin de gelişimini hızlandırmaktadır. Katılımcılık uygulamaları halkla yönetimin birlikte karar almasını sağlarken yönetim kavramı ve özellikle yerel yönetimlerde gelişiminin ise yerleşmeyi güçlendirdiği görülmektedir. Katılımcılığın bütçeleme sürecine yansması olarak görülen katılımcı bütçe, katılımın mali yönünü oluşturduğu için yerleşmenin de mali yönüyle birlikte değerlendirilebilmektedir. Bu nedenler mali yerelleşme ile katılımcı bütçeleme arasında bir etkileşim olduğunu göstermektedir.

MEDA projesi kapsamında pilot kurumlardan biri seçilen Uşak İl Özel İdaresi'nin 2007-2008 yıllarında uygulamış olduğu katılımcı bütçe, katılımcılığı geliştirici pek çok örnek uygulamaya ev sahipliği etmektedir. Uşak İl Özel İdaresince hayata geçirilen anket ve yatırım kartları çalışması, sivil toplum örgütleri gelişmemiş bir yerel yönetim için önemli bir katılım aracı olarak kullanılabileceği bu uygulama ile gözlemlenmektedir. Bunun yanında halkın katılımcılığa uzak ve katılımcı bütçe konusuna yabancı olmasına karşı göstermiş olduğu katılım, Türkiye'deki diğer katılımcılık tabanı gelişmemiş pek çok il açısından örnek teşkil etmektedir.

Bütçe önceliklendirmelerinde halkın isteklerinin dikkate alınması ve anket sonuçlarının yine halkla paylaşılarak gerekli düzenlemelerin yapılacağına ilişkin açıklamalarda bulunulması, halkın yönetime olan güvenini artırmaktadır. Bu durum halkın hemşerilik bilincini ve yerel yönetim hizmetleri konusunda daha fazla bilgi sahibi olma isteklerini de artırmaktadır. Böylece mali yerleşmenin gelişimine de önemli ölçüde katkı sağlamaktadır. Uşak İl Özel İdaresi katılımcı bütçe uygulamasının yürütüldüğü iki yıl boyunca hanehalkının katılım ve hizmette yerindenlik anlayışının gereği mali yerelleşme konularında çok daha fazla bilgi sahibi olduğu gözlenmektedir. Bu nedenle halkın yerel sorunlara olan ilgisi ve yönetim ile olan ilişkisinin güçlenmesi de mali yerelleşme açısından uygulamanın değerlendirilmesine katkı sağlamaktadır.

## 6. Kaynakça

- Bulut, T. (2013). Şeffaf, Katılımcı ve Etkin Kent Yönetimi için Kent Konseyleri, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Çakır, S. ve Kayalıdere, G. (2018). Katılımcı Bütçeleme Ve Kent Konseylerinde Katılımcı Bütçe Algısı: Manisa Yunusemre Belediyesi Kent Konseyi Örneği. Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi, 25(3), 941-960.
- Çetinkaya Ö. ve Demirbaş T. (2010). Belediye gelirlerinin analizi ve mali özerklik açısından değerlendirilmesi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 53. Seri. Erişim: 10 Kasım 2017, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/7242>,
- Çobanoğulları, G. ve Yereli, A. B. (2017). Katılımcı demokrasi ve bütçeleme, Sosyoekonomi, 25(31),109-125.
- Çukurçayır, A. (2008). Yerel Demokrasi ve Yerel Siyaset (15-36). İstanbul: Okutan Yayıncılık.
- Doğan, G. ve Çetin Gerger, G. (2018). Manisa Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyelerinin Katılımcı Bütçe Uygulamasına Yönelik Görüşleri, International Journal of Public Finance, 3(2), 205-231.
- Genro, T. (1999). Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi: Katılımcı Bütçe; Brezilya'nın Porto Alegre Kentindeki Deneyim. (Çev. B. Tanatar). İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi (WALD).
- Gilman, H. and Wampler, B. (2019). The Difference in Design: Participatory Budgeting in Brazil and the United States, Journal of Public Deliberation: 15(1) , Article 7.
- Godwin, M. L. (2018). Studying Participatory Budgeting: Democratic Innovation or Budgeting Tool? State and Local Government Review, 50 (2), 132-144.
- Hendrik Ewens & Joris van der Voet (2019). Organizational complexity and participatory innovation: participatory budgeting in local government. Public Management Review, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2019.1577908>
- İç İşleri Bakanlığı, UNDP ve CFCU. (2011). Vatandaş Katılımını Artırma Rehberi.Erişim: 09 Eylül 2012, [http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/REHBERLER/Katilim%20Rehberi\\_09.01.2012.pdf](http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/REHBERLER/Katilim%20Rehberi_09.01.2012.pdf).
- Memiş, L. (2019). Katılımcı Belediye Yönetimi: Görele (Giresun) Halk Meclisi Örneği, Akdeniz İİBF Dergisi 2019, 19(1) 157-203.
- Moynihan, D. P. (2007). Citizen participation in budgeting: prospects for developing countries, A. Shah (Ed.), Participatory Budgeting. 55-84. The World Bank, Washington D.C. Erişim: 26 Aralık 2018 <https://0211i09i9-y-https-ebookcentral-proquest-com.usak.proxy.deepknowledge.io/lib/usak-ebooks>.
- Önder, Ö. (2013). Yerelleşme ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi bağlamında yerel katılım. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 9(18), 311-326.
- Özen, A. ve Yontar, İ. G. (2009). Katılımcı demokrasi anlayışında bütçeleme: katılımcı bütçeleme. Maliye Dergisi, 156, Ocak-Haziran, 280-293.
- Sezer Ö. ve Vural, T. (2010). Kamu hizmetlerinin sunumunda devletin değişen rolü ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı, Maliye Dergisi, 159, 203-219.
- Tunçer, P. (2012). Küreselleşme-yerelleşme ve Türkiye’de yerel demokrasinin geliştirilmesi. Türk İdare Dergisi, 475, 131-146.
- Uşak Belediyesi (2018). Uşak’ın fiziki yapısı, Erişim: 20 Nisan 2018, <http://www.usak.bel.tr/sayfa/fiziki-yapisi/>.
- Uşak İl Özel İdaresi (2018). Yerel yönetim reformu destek projesi konferansı, Erişim: 24 Nisan 2018, <http://www.usakozelidaresi.gov.tr/yerel-yonetim-reformu-destek-projesi-konferansi>.
- Uşak İl Özel İdaresi (2018). Vatandaş memnuniyet anketi, Erişim: 23 Nisan 2018, <http://www.usakozelidaresi.gov.tr/vatandas-memnuniyeti-anketi>.
- Kentleşme Şûrası. (2009). Erişim: 19 Ekim 2017, <http://webdosya.csb.gov.tr/db/kentges/editor/dosya/kitap10.pdf>.
- Uşak İl Özel İdaresi Stratejik Planı 2015-2019 (2018). Erişim: 25 Ağustos 2018, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/pdf>.
- Uşak İl Özel İdaresi (2018). Uşak İl Özel İdaresi 2008 Yılı Bütçe Raporu.

## Uşak İl Özel İdaresi Katılımcı Bütçe Uygulamasının Mali Yerelleşme Açısından İncelenmesi

- Yahşi.F. (2016). Katılım, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler Perspektifinden Yerel Demokrasiler, Ö. O. Fettahlıoğlu ve C. Birin (Ed.), 3rd International Congress on Social Sciences, China to Adriatic, 203-210.
- Yalçın, A. Z. (2015). Yerel yönetimlerde katılımcı bütçeleme. Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi, 22 (2),311-329.